

مروری بر جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب اسلامی

آسا محروقی^۱ و افشین دانه کار^{۲*}

۱- دانش‌آموخته کارشناسی، گروه محیط‌زیست طبیعی، دانشکده منابع طبیعی، دانشکدگان کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه تهران، کرج، ایران

۲- استاد، گروه محیط‌زیست طبیعی، دانشکده منابع طبیعی، دانشکدگان کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه تهران، کرج، ایران

*رایانامه نویسنده مسئول: danehkar@ut.ac.ir

چکیده

پیش از انقلاب اسلامی و در دوران حکمرانی پهلوی دوم، به‌منظور رشد و توسعه کشور شش برنامه‌ی عمرانی تنظیم شد که پنج مورد از آن‌ها به اجرا درآمد. در هر یک از این برنامه‌ها بخش‌هایی به حفظ منابع طبیعی-البته با تمرکز بر مقوله‌های محیط‌زیستی و نه خود محیط‌زیست- اختصاص یافت و برای اجرای آن اعتباراتی پیش‌بینی شد. پس از انقلاب اسلامی اولین برنامه‌ی توسعه با وقفه‌ای ۱۱ ساله و در سال ۱۳۶۸ تدوین شد. بعد از انقلاب اسلامی تا کنون هفت برنامه توسعه پنج‌ساله تنظیم شده‌است که درحال حاضر برنامه‌ی هفتم توسعه در کشور در دست اجرا است. روش بررسی این مطالعه، بررسی و تحلیل سیستماتیک اسناد برنامه‌ای بود. بررسی یافته‌ها نشان می‌دهد سهم احکام محیط‌زیستی در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) ۳ درصد، در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸) ۴ درصد، در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳) ۷ درصد، در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸) ۲۲ درصد، در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) ۱۳ درصد، در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰) ۱۴ درصد و در برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷) ۹ درصد بوده‌است. سهم احکام محیط‌زیستی برنامه‌های توسعه، بازتاب‌دهنده شرایط توسعه‌یافتگی در کشور است و تنها در زمانی که رشد و تعادل نسبی میان جنبه‌های دیگر توسعه وجود داشته، سهم احکام محیط‌زیستی برنامه افزایش یافته‌است. از سوی دیگر ضعف ضمانت اجرایی، بخشی‌نگری و عدم هماهنگی بین‌بخشی از چالش‌های اساسی در اجرای احکام محیط‌زیستی در برنامه‌های توسعه است. هدف اصلی این مطالعه، شناسایی روند تکاملی سیاست‌های محیط‌زیستی و ارزیابی نقاط قوت، ضعف‌ها و چالش‌های موجود در این حوزه است.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی محیط‌زیست، تجربه‌نگاری محیط‌زیست، مدیریت محیط‌زیست، برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

مقدمه

توسعه‌ای کشور از اولویت‌های اساسی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی ملی به‌شمار می‌آید. توجه به محیط‌زیست و طبیعت در دوران ما تبدیل به معیار شده‌است؛ معیاری که هر روز بیش از پیش در جهان فراگیر می‌شود. به‌طوری که از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی که پدیده محیط‌زیست‌گرایی در جهان پدیدار شد و همچنین برگزاری کنفرانس سازمان ملل پیرامون محیط‌زیست انسانی در استکهلم در سال ۱۹۷۱، سرآغاز تلاش دولت‌ها برای پاسخگویی به این نیاز جهانی بوده‌است (نصیری، ۱۳۷۷؛ رحمتی و خدابنده دی‌جی تکیه، ۱۳۹۳). اما درخصوص توجه جدی جهانیان به مسائل بین‌المللی محیط‌زیستی، می‌توان به برگزاری بزرگترین کنفرانس بین‌المللی محیط‌زیست و توسعه در سال ۱۹۹۲، با عنوان «سران زمین» در برزیل اشاره کرد (گلدانی و امامی میبدی، ۱۳۹۴). World Bank (۱۹۹۲) در گزارش توسعه جهان ۱۹۹۲ توسعه و محیط‌زیست، توسعه پایدار را اتخاذ سیاست‌های توسعه‌ای و محیط‌زیستی مبتنی بر مقایسه هزینه-فایده و تحلیل دقیق اقتصادی به‌منظور ارتقای حفاظت از محیط‌زیست و دستیابی به سطح بالاتری از رفاه همه افراد جامعه تعریف نموده‌است. این مفهوم جدید توسعه پایدار، کلی‌نگر بوده و همه ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و دیگر نیازهای ضروری بشر را شامل می‌شود. این کلی‌نگری مهم‌ترین ویژگی توسعه پایدار محسوب می‌شود.

در ایران پس از تصویب اصل ۵۰ قانون اساسی، قوانین و مقررات محیط‌زیستی همچون سایر قوانین و موضوعات مهم به تبصره‌ها و مواد قانونی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور اضافه شد. رسمیت یافتن این موضوع در قانون اساسی کشور اگرچه نقطه عطفی در تاریخ محیط‌زیست کشورمان به‌شمار می‌آمد، ولی عملکرد مطلوبی را در عرصه اجرا و پیامدهای محیط‌زیستی به دنبال نداشته است (گلدانی و امامی میبدی، ۱۳۹۴). محیط‌زیست به‌عنوان بستر اصلی زندگی انسانی و تمامی موجودات زنده، یکی از ارکان اصلی توسعه پایدار است. در ایران، چالش‌هایی

واژه توسعه در لغت به معنای خروج از «لفاف» است و این اصطلاح به‌صورت فراگیر پس از جنگ جهانی دوم مطرح شده‌است. در قالب نظریه‌نوسازی، لفاف همان جامعه سنتی و فرهنگ و ارزش‌های مربوط به آن است که جوامع برای متجدد شدن باید از این مرحله سنتی خارج شوند. برای رسیدن به یک جامعه توسعه‌یافته باید با برنامه‌ریزی مناسب و هدفمند؛ راه‌های رسیدن به توسعه را هموار کرد. برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به مجموعه برنامه‌های میان‌مدتی گفته می‌شود که به‌صورت پنج‌ساله و توسط دولت وقت تنظیم می‌شود و پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی لازم‌الاجرا می‌گردد (صیفوری و تقوی، ۱۳۹۷). الگوی نوسازی در ایران با حکمرانی رضاشاه پهلوی (پهلوی اول) پایه‌گذاری و روند توسعه کشور از آن زمان شروع شد و تا امروز در قالب‌ها و برنامه‌های مختلف به اجرا درآمده‌است. ایران یکی از باسابقه‌ترین کشورها در برنامه‌ریزی توسعه است. برنامه‌های مدون در قبل از انقلاب از سال ۱۳۲۷ خورشیدی آغاز شد و تا سال ۱۳۵۶ ادامه داشت. اما نه‌تنها به هدف‌های مورد نظر توسعه‌ای دست نیافته بلکه همچنان در آغاز راهی پرفرازونشیب است. در سال‌های اولیه‌ی پیروزی انقلاب اسلامی، هیچ‌گونه زمینه‌ای برای تنظیم برنامه‌ی اقتصادی وجود نداشت. بحران‌های سیاسی و پیامدهای جنگ تحمیلی منجر به تداوم الگوهای پوپولیستی در حوزه‌های اقتصاد سیاسی شد (خلجی و همکاران، ۱۳۹۸).

محیط‌زیست به‌عنوان بستر اصلی تمامی فعالیت‌های انسانی و زیربنای توسعه پایدار، نقشی حیاتی در تعیین مسیر پیشرفت کشورها ایفا می‌کند. بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های محیط‌زیستی نه‌تنها سبب تخریب منابع طبیعی و کاهش کیفیت زندگی می‌شود، بلکه در بلندمدت توسعه اقتصادی و اجتماعی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. ازاین‌رو، بررسی جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های

جایگاه محیط‌زیست در برنامه های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی

برنامه‌ریزی برای پیشرفت و توسعه کشور تا پیش از انقلاب ۱۳۵۷ تحت عنوان «برنامه‌های عمرانی» و در شش برنامه تدوین شد که پنج برنامه آن به اجرا درآمد. در هریک از این برنامه‌ها نیز جهت حفظ منابع طبیعی و حمایت از محیط‌زیست بخش‌هایی در نظر گرفته شده و اعتباراتی جهت انجام طرح‌های عمرانی در این زمینه تخصیص یافته بود (رفعتی پناه، ۱۳۹۵). در اصل فکر تنظیم برنامه برای فعالیت‌های عمرانی کشور از سال ۱۳۱۶ خورشیدی به وجود آمد. در اوایل آن سال «شورای عالی اقتصاد» به منظور تهیه و تنظیم برنامه توسعه اقتصادی کشور تشکیل شد؛ ولی با بروز جنگ جهانی دوم و قطع تجارت بین‌المللی، فعالیت‌های عمرانی کشور نیز متوقف گردید. پس از مدتی و در جریان افزایش ذخیره طلای بانک ملی ایران، دولت «هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور» را تشکیل داد. در سال ۱۳۲۵ این هیئت در گزارشی احتیاج شدید کشور به اصلاحات را متذکر و یادآور شد که در صورت عدم انجام اصلاحات اداری هر نوع فعالیت عمرانی با شکست رو به رو خواهد شد. به این ترتیب «هیئت عالی برنامه» برای رسیدگی به گزارش مزبور و تهیه یک برنامه عمرانی برای کشور تشکیل شد. در نهایت در بهمن ماه ۱۳۲۷ اولین لایحه برنامه هفت‌ساله از تصویب مجلس گذشت.^۱

در یک بررسی اجمالی می‌توان گفت در برنامه های عمرانی اول تا چهارم، مفهومی به نام محیط‌زیست وجود ندارد و آنچه در ارتباط با محیط‌زیست به چشم می‌خورد نه مفهوم، که مقوله‌های محیط‌زیستی است. به این معنا که در این برنامه‌ها عمده‌تاً مسائل محیط‌زیستی با توجه به اکوسیستم-های طبیعت همچون جنگل‌ها، مراتع، آب‌ها، دریاها و آن هم بیشتر در حوزه کشاورزی و آبیاری موردتوجه

همچون تخریب منابع طبیعی، آلودگی هوا و آب، تغییرات اقلیمی و کاهش تنوع‌زیستی، نیاز به توجه جدی به محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه کشور را آشکار می‌کند. ادغام مسائل محیط‌زیستی در برنامه‌های توسعه ملی از چند جنبه ضروری است. نخست، حفظ منابع طبیعی مانند آب، خاک و جنگل‌ها، زیربنای اساسی برای رشد اقتصادی پایدار است. دوم، کاهش اثرات تغییرات اقلیمی و مدیریت ریسک مخاطرات طبیعی، تأثیر مستقیمی بر سلامت و امنیت شهروندان دارد. همچنین، تقویت جایگاه محیط‌زیست در سیاست‌گذاری‌های کلان می‌تواند به بهبود کیفیت زندگی مردم و افزایش اعتماد به نهادهای دولتی منجر شود. بی‌توجهی به محیط‌زیست، هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی سنگینی به دنبال دارد. ازدست‌دادن منابع آبی، افزایش فرسایش خاک و گسترش آلودگی‌ها می‌تواند ظرفیت تولیدی کشور را به شدت کاهش دهد. از این‌رو، توجه به اصول محیط‌زیستی در برنامه‌های توسعه ایران، اقدامی ضروری برای تأمین آینده‌ای پایدار و شکوفا برای نسل‌های کنونی و آینده است.

بررسی پیشینه جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه ایران برنامه‌ریزان را قادر می‌سازد، نقاط قوت و ضعف این برنامه شناسایی شده و از تکرار اشتباهات جلوگیری شود. بسیاری از مشکلات کنونی مانند بحران کم‌آبی، آلودگی هوا و تخریب منابع طبیعی ناشی از بی‌توجهی به اصول محیط‌زیستی در برنامه‌های پیشین و عدم درک و شناخت صحیح این شاخص‌ها در رفاه و زندگی مردم است. تحلیل این برنامه‌ها می‌تواند نشان دهد که چگونه سیاست‌گذاری‌های ناکارآمد به چالش‌های محیط‌زیستی دامن زده و توسعه پایدار را مختل کرده‌است. این ارزیابی به تدوین برنامه‌های آتی کمک می‌کند تا رویکردی جامع‌تر و مبتنی بر حفظ محیط‌زیست اتخاذ شود و پیشرفت اقتصادی با پایداری اکولوژیک همراه گردد.

^۱ - مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران، بی‌تا، ص ۲۰۱.

قرار گرفته‌اند و شاید دلیل این امر هم، عدم نفوذ و تأثیر مشخص جنبش و گفتمان‌های محیط‌زیستی در ایران باشد (رفعتی پناه، ۱۳۹۵).

برنامه عمرانی اول که سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۳۴ را شامل می‌شد در ۱۵ ماده و شش فصل تهیه و به تصویب رسید. فصل اول این برنامه به کشاورزی اختصاص داشت و در این فصل به جنگل‌ها، مراتع، آبیاری و سدسازی اشاراتی شده بود. در برنامه عمرانی اول، از جمع مبلغ ۲۱ هزار میلیون ریال اعتبار فصول شش‌گانه برنامه، فقط مبلغ ۴۵۰ میلیون ریال به‌صورت مشخص به حفظ «ثروت‌های ملی» تخصیص یافته بود.^۲ اما مشکل اساسی آن است که منظور دقیق از ثروت‌های ملی مشخص نشده بود. بنابراین، هرچند که اختصاص اعتبار برای بخش حفظ ثروت‌های ملی را نمی‌توان ناشی از تفکر صرفاً محیط‌زیستی به حساب آورد؛ اما این بخش از برنامه توانست تا حدودی زمینه‌ساز توجه به منابع طبیعی در کشور باشد. چنانکه در سال ۱۳۲۸ «بنگاه جنگل» جهت حفظ و حراست از جنگل‌ها تأسیس شد (رفعتی پناه، ۱۳۹۵).

برنامه عمرانی دوم هفت‌ساله کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱) در چهارفصل، ۲۱ ماده و ۱۰ تبصره به تصویب رسید. در این برنامه نیز آنچه را که می‌توان در ارتباط با محیط‌زیست و حفظ آن دانست به مانند برنامه اول در فصل کشاورزی و آبیاری گنجانده شده بود. اما در این برنامه برخلاف برنامه اول که بخشی از فصل کشاورزی به حفظ ثروت‌های ملی اختصاص یافته بود، هیچ بخشی با چنین عنوانی گنجانده نشد. در سال‌های پایانی برنامه دوم، تصویب قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع از اقدامات مهمی بود که به همراه قانون شکار اثرات محیط‌زیستی و حفاظتی مثبتی را در ارتباط با طبیعت و حیات‌حش به جای گذارد. همچنین تشکیل «کانون شکار» اقدام مثبت دیگری بود که در سال

۱۳۳۵ جهت نظارت بر شکار حیوانات صورت گرفت (رفعتی پناه، ۱۳۹۵).

برنامه عمرانی سوم به‌مدت پنج سال و نیم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) مشتمل بر ۱۰ فصل، ۳۷ ماده، هفت تبصره و جدول‌های ضمیمه در شهریور ۱۳۴۱ به تصویب رسید. در این برنامه به مانند دو برنامه اول، حفاظت از محیط‌زیست در سرفصل برنامه و هدف‌های آن قرار نگرفت؛ اما با این حال در فصل کشاورزی و آبیاری، حفظ منابع طبیعی به‌عنوان یکی از بندها گنجانده شد. در این برنامه از مجموع ۴۹ هزار میلیون ریال اعتبار فصل کشاورزی و آبیاری ۹۰۰ میلیون ریال جهت حفظ منابع طبیعی کشاورزی در نظر گرفته‌شد. این در حالی است که مبلغ اعتبار در نظر گرفته شده برای برنامه سوم ۲۳۰ میلیارد ریال بود.^۳ در دوران برنامه عمرانی سوم در مورد حفظ منابع طبیعی اقدامات مؤثری صورت گرفت و پس از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع، برای حفاظت از این منابع گارد مسلح جنگل تشکیل شد و طرح‌هایی به‌منظور بهره‌برداری اصولی از جنگل تا ظرفیت ۵۴۷ هزار مترمکعب در سال تهیه و اجرا گردید. تأسیس دانشکده جنگلداری، احیاء و حفاظت مراتع و تهیه شناسنامه ۵۰۸ مرتع از دیگر اقدامات دوران برنامه عمرانی سوم بود.^۴ درمجموع برنامه عمرانی سوم به‌رغم اینکه فصلی در ارتباط با محیط‌زیست را در خود نداشت، اما اقداماتی که در زمینه جنگل‌ها، مراتع، آبریان و مدیریت آب‌های زیرزمینی و سطح‌الارضی انجام گردید، نشان از حرکت رو به تکاملی داشت که در زمینه توجه به محیط‌زیست و منابع طبیعی صورت می‌گرفت (رفعتی پناه، ۱۳۹۵).

برنامه عمرانی چهارم به مدت پنج سال (۱۳۴۶-۱۳۵۱) به اجرا درآمد. در این برنامه نیز به مانند سه برنامه

^۲ - مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور، قانون برنامه عمرانی سوم،

بی‌تا، ص ۳۰.

^۴ - گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم ۱۳۴۶-۱۳۴۱، بی‌تا، ص ۲۹.

^۲ - مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران، بی‌تا، ص ۵.

بوده‌است (حفاظت و بهبود محیط‌زیست در برنامه عمرانی ششم، ۱۳۵۶).

برنامه عمرانی پنجم برای سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ با ۹ ماده و دو تبصره در اسفند ۱۳۵۱ به تصویب رسید. این برنامه نسبت به برنامه‌های قبلی پیچیدگی و جامعیت بیشتری داشت. برای نخستین بار فصل هفتم این برنامه به محیط‌زیست اختصاص داشت. بدین طریق شاید بتوان ایران را اولین کشور در حال توسعه دانست که مسئله حفاظت محیط‌زیست را به‌صورت برنامه‌ای جامع در برنامه‌های عمرانی خود گنجانده (رفعتی پناه، ۱۳۹۵). اقدامات محیط‌زیستی پیش‌بینی‌شده برای برنامه پنجم به قرار زیر بود: ۱- شناخت کامل مناطق خشک و نیمه‌خشک و جلوگیری از تخریب زمین؛ ۲- بررسی و ارائه ضوابط به‌منظور حفظ و حراست اکوسیستم‌ها و بهره‌وری از سرزمین؛ ۳- حفظ و نگهداری شکارگاه‌ها و تدوین مقررات و استانداردهای مرتبط؛ ۴- شناسایی میزان آلودگی دریاها، دریاچه‌ها و جلوگیری از افزایش آلودگی آن‌ها؛ ۵- بررسی و تحقیق لازم در زمینه شناخت منابع آلوده‌کننده، تهیه ضوابط برای سنجش تأثیر مواد آلوده‌کننده بر انسان، حیوان و گیاه و چگونگی تقلیل میزان آلودگی هوا؛ ۶- آموزش افراد کادر اجرایی در سطوح مختلف. فصل حفاظت محیط‌زیست برنامه پنجم از شش طرح تشکیل گردیده بود که شامل: ۱- طرح حفاظت محیط‌زیست، ۲- طرح ایجاد واحد شکاربانی، ۳- طرح ایجاد پارک‌ها و تفرجگاه‌های عمومی، ۴- طرح ایجاد پارک طبیعت، ۵- طرح اداره و حفاظت پارک بین‌المللی ارژن، ۶- طرح ساختمان و تجهیز مراکز آموزش محیط‌زیست بود (سنجش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور طی سه سال ۲۵۳۲-۲۵۳۴ شاهنشاهی، بی‌تا). بدین ترتیب باید برنامه پنجم عمرانی کشور را کامل‌ترین برنامه‌ای دانست که در دوران قبل از انقلاب در زمینه محیط‌زیست به اجرا درآمد و علاوه‌بر اختصاص فصلی مجزا به محیط‌زیست، به مسئله آلودگی‌های محیطی، آموزش و تلاش در جهت مشارکت عمومی در

قبلی فصلی مجزا برای محیط‌زیست در نظر گرفته نشد و مقولات محیط‌زیستی در قالب فصل کشاورزی مطرح شدند؛ اما فصلی مجزا برای آب و مدیریت منابع آب در نظر گرفته شد. در این برنامه از مجموع ۵۶۸ میلیارد ریال، ۴۸۸۰۰ میلیون ریال به فصل کشاورزی و دامپروری که بخش عمده‌ای از مقولات محیط‌زیستی را در خود داشت اختصاص یافت و همچنین مبلغ ۴۲۷۵۰ میلیون ریال برای فصل آب در نظر گرفته شد.^۵

در زمینه اجرایی در دوران این برنامه فعالیت‌هایی صورت گرفت که آن‌ها را می‌توان به قرار زیر طبقه‌بندی و توصیف نمود: ۱- اجرای قانون شکار و نظارت بر صید و ایجاد واحدهای شکاربانی؛ ۲- جنگلداری و بهره‌برداری صنعتی از جنگل‌های نكء و تأسیس مجتمع صنایع چوب؛ ۳- انجام عملیات جنگلداری و احداث جنگل‌های مصنوعی و دیم و توسعه و عمران جنگل‌های دریای خزر؛ ۴- اجرای روش‌های حفاظت از خاک و آب و تشکیل سمینار در این زمینه به همراه ایجاد پوشش نباتی و تثبیت خاک و ماسه‌های روان و جلوگیری از فرسایش سریع خاک و خطرات ناشی از آن؛ ۵- افزایش ذخایر ماهی از طریق ایجاد کارگاه‌های تکثیر ماهی و مواردی از این دست؛ ۶- آموزش منابع طبیعی و تربیت کادر فنی در این زمینه و نیز تحقیقات منابع طبیعی که شامل چهار دسته از فعالیت‌های (الف) بررسی‌های جنگلداری و جنگلکاری، (ب) بررسی‌های صنوبر، (ج) بررسی‌های حفاظت خاک و تثبیت و نگهداری ماسه‌های روان، (د) بررسی‌های مراتع می‌شد.^۶ در بهمن ماه سال ۱۳۵۰ سازمان حفاظت محیط‌زیست با ادغام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های سازمان شکاربانی و نظارت بر صید سابق در آن به وجود آمد که عهده‌دار وظایف متعدد و گسترده در جهت حفظ و بهبود و احیا محیط‌زیست

^۵- مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور، قانون برنامه عمرانی چهارم، بی‌تا، ص ۳۰.

^۶- گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه چهارم تا پایان سه‌ماهه چهارم سال ۱۳۵۱، بی‌تا.

حفظ محیط‌زیست، به پیش‌بینی و اجرای سیاست‌های پیشگیرانه در این زمینه پرداخت و ایران را به‌عنوان یکی از اولین کشورهای در حال توسعه معرفی کرد که توجه جدی به محیط‌زیست در برنامه‌های عمرانی خود داشت (رفعتی پناه، ۱۳۹۵).

برنامه عمرانی ششم برای سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ برنامه‌ریزی شده بود اما به دلیل انقلاب اسلامی و تقاضای ساختار جدید نظام اجتماعی - اقتصادی با هویتی متفاوت، این برنامه در همان مراحل اولیه رها شد. در این برنامه یک فصل به حفاظت و بهبود محیط‌زیست اختصاص یافته بود (صیفوری و تقوی، ۱۳۹۷).

جایگاه محیط‌زیست در برنامه های توسعه پس از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب، با شروع جنگ ایران و عراق امکان اجرای برنامه‌های توسعه کشور از بین رفت. اگرچه نظام تازه تأسیس جمهوری اسلامی ایران عملاً از سال ۱۳۶۰ به ثبات سیاسی دست یافت، ولی وضعیت اقتصادی تا سال‌های بعد نیز سامان نیافت، زیرا درآمدهای نفتی به علت جنگ کاهش یافته و در مقابل هزینه‌های اداره امور افزایش یافته بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷).

برنامه‌های توسعه پنج‌ساله میان مدت، توسط دولت وقت تنظیم شد و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. تدوین اولین برنامه توسعه بعد از پایان جنگ تحمیلی و از سال ۱۳۶۸ با هدف بازسازی اقتصادی پس از جنگ طراحی و اجرا شد (صیفوری و تقوی، ۱۳۹۷).

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

علی‌رغم تخریب بخش وسیعی از مناطق طبیعی جنوب و غرب کشور و همچنین بهره‌برداری از منابع طبیعی، به جهت جنگ تحمیلی، متأسفانه، در این برنامه توسعه محیط

زیست به جایگاه و اهمیت درخور، دست نیافت. قانون برنامه اول مشتمل بر یک ماده واحد و ۵۲ تبصره قانونی بود، که در این میان، تنها تبصره ۱۳ به‌صورت مستقیم به امر حفاظت از محیط‌زیست می‌پرداخت (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶). سیاست کلان محیط‌زیست در این برنامه شامل حفاظت محیط‌زیست با تأکید بر جلوگیری و کنترل آلودگی ناشی از صنایع آلوده‌کننده، کارخانه‌ها و کارگاه‌ها بود (صالحی و همکاران، ۱۳۹۳).

تبصره ۱۳: به‌منظور فراهم نمودن امکانات و تجهیزات لازم جهت پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از منابع آلوده‌کننده، کارخانه‌ها و کارگاه‌ها موظف‌اند یک در هزار از فروش تولیدات خود را با تشخیص و تحت نظر سازمان حفاظت محیط‌زیست صرف کنترل آلودگی‌ها و جبران زیان ناشی از آلودگی‌ها و ایجاد فضای سبز نمایند. وجوه هزینه شده از این محل جزء هزینه‌های قابل قبول مؤسسه مربوطه محاسبه خواهد شد (قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸).

تبصره ۱۳ را می‌توان تنها تبصره ای دانست که در برنامه اول، آشکارا به امر حفاظت از محیط‌زیست پرداخته‌است. اگرچه محیط‌زیست در آن برهه از زمان (بعد از جنگ تحمیلی) با وجود مشکلات و مسائل عدیده به جایگاه و نقش محوری خود در برنامه اول توسعه دست نیافت و به‌صورت بسیار محدود جلوه‌گر شد، اما در عین حال چشم‌انداز روشنی برای برنامه‌های بعدی ایجاد نمود (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶).

در برنامه اول توسعه، همه طرح‌های عمرانی به‌صورت ملی اجرا شد و فاقد هرگونه طرح استانی بود و تنها استثنا در این مورد مربوط به سال ۱۳۷۰ بوده که براساس اعتبارات تعیین شده عمرانی، وضعیت محیط‌زیست استان‌ها برای بررسی روند گذشته، حال و تصویری از آینده در کلیه استان‌ها و همچنین بررسی آلودگی‌های محیط‌زیستی 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 (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴).

در بخش آموزش محیط‌زیست نیز برای تحقق هدف کلی برنامه اهدافی پیش‌بینی و تعیین شد: ۱- ایجاد و توسعه کتابخانه‌ها و مراکز اسناد و مدارک محیط‌زیستی در سراسر کشور؛ ۲- مشارکت دادن مردم در اجرای برنامه‌های حفظ محیط‌زیست؛ ۳- تهیه، چاپ و انتشار مجلات، کتب و بروشورها و شناسنامه‌های منطقه‌ای و دائرةالمعارف محیط‌زیستی؛ ۴- تهیه، ترجمه، خرید و تولید فیلم‌های آموزشی محیط‌زیست؛ ۵- آموزش نیروی انسانی در مقاطع مختلف تحصیلی و دوره‌های مختلف زمانی (شیرازی و همکاران، ۱۳۹۲). می‌توان گفت گنجانده شدن تبصره‌ای به‌منظور کنترل تخریب‌های محیط‌زیستی برای اولین بار در برنامه‌های توسعه کشور از نقاط قوت این برنامه بود. همچنین از نقاط ضعف این برنامه می‌توان به کیفی بودن اهداف محیط‌زیستی (فاقد اهداف کمی) اشاره کرد (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

این برنامه مشتمل بر یک ماده واحده و ۱۰۱ تبصره است، که در این میان سه تبصره به صورت مستقیم بر حفاظت محیط‌زیست و منابع طبیعی تأکید داشته است، ضمناً به‌منظور حمایت و احیای منابع طبیعی و جلوگیری از تعدی و ممانعت از معاملات اراضی منابع طبیعی، قانون‌گذار در چند تبصره دولت را مکلف به اجرای اقدامات مناسب در پرتو دیگر فعالیت‌ها از قبیل، لوائح بودجه سالانه، فعالیت‌های اقتصادی، کشاورزی و صنعتی کرده بود (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶). در سه تبصره مذکور مسائل 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 به دلیل تقارن با کنفرانس سران زمین در ریودوژانیرو (۱۹۹۰ میلادی)، در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول توسعه و با دیدگاه‌های نوینی که در سطح بین‌المللی در رابطه با مقولات محیط‌زیست مطرح بود، تدوین شد (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴). همچنین مفهوم توسعه پایدار برای نخستین بار وارد برنامه‌های توسعه کشور شد (شیرازی و همکاران، ۱۳۹۲). یکی از تفاوت‌های اساسی برنامه دوم توسعه با برنامه اول، گنجانده شدن اهداف کمی در این برنامه بود (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴). سیاست‌های کلان محیط‌زیست در این برنامه شامل رعایت ملاحظات محیط‌زیستی در همه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، جلوگیری و رفع آلودگی منابع آب، اعمال صرفه‌جویی و مصرف درست انرژی و حفظ محیط‌زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی بود (صالحی و همکاران، ۱۳۹۳).

تبصره ۸۱: به منابع طبیعی اختصاص داده شد و ناظر بر حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی بود و دولت موظف بود به: الف) تأمین سوخت مورد نیاز عشاير در شعاع ۵ کیلومتری با قیمت‌های رسمی کشور؛ ب) الزام بهره‌برداری از منابع ملی نسبت به بازسازی آن؛ ج) ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها و تجمع جنگل‌نشینان؛ د) گماردن بخشی از نیروی انتظامی به‌منظور حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور و آموزش و تجهیز آن‌ها (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶).

تبصره ۸۲ این برنامه مقرر می‌کرد:

الف) در طول برنامه دوم همه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بایستی با رعایت ملاحظات محیط‌زیستی صورت گیرد و به این منظور اجرای موارد زیر الزامی اعلام شد: ۱- طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید قبل از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی براساس الگوی مصوب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست

مورد ارزیابی محیط‌زیستی قرار گیرد. ۲- انجام هر گونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چارچوب ضوابط و استانداردهای محیط‌زیستی باشد. ۳- بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید براساس توان بالقوه منابع محیط‌زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط صورت گیرد، به نحوی که ضمن بهره‌مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط‌زیست فراهم شود. ۴- استفاده از انرژی در کشور باید از طریق تجدیدنظر در الگوی مصرف و کاهش در آلودگی سوخت‌ها صورت گیرد.

ب) دولت مکلف است در طول برنامه دوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی اقدام نماید.

تبصره ۸۲ برنامه دوم توسعه را، می‌توان یکی از پیشرفته‌ترین قوانین برنامه‌های کشور، در راستای اصل پنجاهم قانون اساسی، با در نظر گرفتن اصل توسعه پایدار و حفاظت اصولی از محیط‌زیست در مقابل فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی به‌شمار آورد (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶).

طبق تبصره ۸۳ به‌منظور جلوگیری و رفع آلودگی منابع آب توسط فاضلاب‌های صنعتی، صنایع و کارخانه‌های واقع در شهرها و شهرک‌های صنعتی موظف بودند، نسبت به ایجاد و بهره‌برداری شبکه‌های جمع‌آوری و انتقال و تأسیسات تصفیه فاضلاب صنعتی براساس استانداردهای سازمان حفاظت محیط‌زیست و با مشارکت و یا نظارت شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها اقدام نمایند (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶).

گسترش مواد محیط‌زیستی برنامه تحت تأثیر کنفرانس ریو (۱۹۹۲)، گنجانده شدن اهداف کمی محیط‌زیستی در برنامه، توجه گسترده به تفاهات بین‌المللی، استانی شدن

طرح‌های محیط‌زیستی و تشکیل کمیته ملی توسعه پایدار از نقاط قوت برنامه دوم توسعه بودند. جذب پایین بودجه مصوب پیش‌بینی شده برنامه‌های محیط‌زیستی (تخریب شدیدتر ابعاد محیط‌زیستی کشور در مقایسه با شروع دوره) از نقاط ضعف این برنامه بودند (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

برنامه سوم برخلاف دو برنامه پیشین، به‌جای آنکه به شکل ماده واحد و تعدادی تبصره تنظیم شود، برای اولین بار، به‌صورت مجموعه‌ای از مواد قانونی (۹ ماده و ۵۷ تبصره) تنظیم شد که در قالب فصول مختلف به مهم‌ترین مسائل اداره کشور در پنج برنامه توجه داشت (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶؛ ملکی و سعیدی، ۱۳۹۵). فصل ۱۲ برنامه سوم توسعه تحت‌عنوان «سیاست‌های زیست‌محیطی» شامل دو ماده (۱۰۴ و ۱۰۵) بود که در حوزه فعالیت‌های فرابخشی به مسئله محیط‌زیست می‌پرداخت (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶). در این فصل به موضوعات حفاظت از منابع طبیعی، پیشگیری از آلودگی‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها، وارد کردن ملاحظات محیط‌زیستی در تصمیم‌گیری‌های کشور، مشارکت‌های مردمی در حفظ محیط‌زیست و توانمندسازی سازمان حفاظت محیط‌زیست و ارزیابی محیط‌زیستی پروژه‌های بزرگ توجه شد (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴). سیاست‌های کلان محیط‌زیست در این برنامه شامل حفظ روند رشد و تولیدات در کنار بهره‌برداری پایدار از منابع، کاهش عوامل آلوده‌کننده محیط‌زیست و ارزیابی محیط‌زیستی همه پروژه‌های بزرگ خدماتی و تولیدی پیش از اجرا می‌شد (صالحی و همکاران، ۱۳۹۳). همچنین ارزیابی محیط‌زیستی تمام طرح‌ها، مشارکت مردمی، مدیریت زیست‌بوم‌های حساس با اولویت دریای خزر، حفاظت از جنگل‌ها، مقابله با پدیده بیابان‌زایی، خود اظهاری صنایع، کاهش میزان آلودگی هوا، مدیریت پسماند

و پساب و جرائم محیط‌زیستی از دیگر موضوعات محیط-زیست برنامه توسعه سوم هستند (احمدی، ۱۳۹۵).

البته رعایت ملاحظات محیط‌زیستی در برنامه سوم توسعه محدود به فصل یاد شده نبوده و در ۷ ماده قانونی مرتبط به شرح مواد ۱۷ (بند الف)، ۶۱ (بند ب قسمت یک)، ۸۵ (بند ج قسمت یک)، ۱۱۴ (بند ب)، ۱۲۱ (بند الف)، ۱۳۴ و ۱۷۳ نیز تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیت‌های توسعه‌ای تلویحاً موکول به رعایت ملاحظات محیط‌زیستی شده‌است. به این ترتیب جایگاه محیط‌زیست در برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه‌های گذشته از وزن بیشتری برخوردار شد و بر ادغام و ملاحظات محیط‌زیستی در فرآیندهای برنامه‌ریزی بیش از پیش تأکید گردید. همچنین روند سیاست‌های محیط‌زیستی که در برنامه‌های گذشته بیشتر به شکل انفعالی و واکنشی دیده می‌شد، در این برنامه با رویکرد فعال و پیشگیرانه اتخاذ گردید (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴؛ دبیری و همکاران، ۱۳۸۶).

در همین راستا در ماده ۱۰۴ بند الف، به منظور تأکید بر حفاظت و حراست از محیط‌زیست و منابع طبیعی و بهره‌برداری پایدار از آن به طرح‌های «تعادل دام و مرتع»، «خروج دام از جنگل» و «تأمین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان» اشاره شد. در بند ب این ماده توجه به گسترش مشارکت‌های مردمی و اعطای امور به مردم در حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی پیش‌بینی شد. بند ج در راستای توجه به محیط‌زیست انسانی به دلیل پیش‌بینی اقدامات تشویقی و تنبیهی متناسب می‌توان از متعادل‌ترین و دست‌یافتنی‌ترین بندهای این ماده به حساب آورد. بند د به منظور کاهش شرایط بحرانی محیط‌زیستی به خصوص در شهرهای بزرگ (تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان) ارائه شد. بند هـ به منظور حفاظت از محیط‌زیست دریایی به تصویب رسید. بند و به منظور کاهش شرایط بحرانی در محیط‌زیست شهری توسط منابع ثابت آلاینده پیش‌بینی شده بود. براساس بند ز بهبود وضعیت محیط-

زیستی شهر تهران را محور توجه قرار داده بود. همچنین ماده ۱۰۵ این برنامه مقرر می‌داشت، همه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و مصوب هیئت وزیران مورد ارزیابی محیط‌زیستی قرار گیرند (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶).

تشکیل کمیته فرابخشی اجرای برنامه‌های محیط‌زیستی، توجه به نقش مشارکت‌های مردمی و آموزش عمومی در برنامه (افزایش ۱۵۶ تشکل مردم‌نهاد به حدود ۶۰۰ تشکل)، اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه به جای سیاست‌های منفعل در برنامه و اختصاص یک فصل مجزا در برنامه به موضوع محیط‌زیست از نقاط قوت برنامه توسعه سوم می‌باشند. همچنین فقدان سازوکارها و ضمانت‌های اجرایی مناسب جهت تحقق برنامه‌ها از نقاط ضعف این برنامه بود (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

این برنامه که تا سال ۱۳۸۹ تمدید شد، حاوی ۱۶۱ ماده و ۳۴ تبصره و ۹ ضمیمه بود. برنامه چهارم، دارای ۶ بخش عمده است که بیانگر محورهای اصلی برنامه هستند و ۱۵ فصل ذیل آن‌ها وجود دارد. بخش یا محور دوم آن، تحت عنوان «حفظ محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» نشانگر اهمیت محیط‌زیست و آمایش سرزمین در برنامه چهارم است. این بخش خود دارای دو فصل حفظ محیط‌زیست (فصل پنجم) و آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای (فصل ششم) است. فصل محیط‌زیست در برگرنده ۱۴ ماده و یک تبصره (از ماده ۵۸ لغایت ۷۱) است و از آنجا که، ماده ۷۱ صرفاً تنفیذ دو ماده از قانون برنامه سوم (ماده ۱۰۵ و بند ج ماده ۱۰۴) است، لذا، تعداد موارد اصلی قانون برنامه چهارم در زمینه حفظ محیط‌زیست

به ۱۵ ماده می‌رسد، ضمن آنکه مواد دیگر نیز در همین قانون به محیط‌زیست ارتباط پیدا می‌کند، که در برخی موارد اهمیت آن‌ها، کمتر از مواد فصل پنجم نیست. تعداد مواد مرتبط نیز بالغ بر ۱۴ ماده است (۳، ۱۴، ۱۷، ۲۰، ۲۲، ۳۱، ۳۲، ۳۴، ۳۶، ۴۳، ۷۲، ۱۱۷، ۱۳۵ و ۱۴۹) (دبی‌ری و همکاران، ۱۳۸۶). سیاست‌های کلان محیط‌زیستی این برنامه شامل برآورد ارزش اقتصادی منابع طبیعی و هزینه‌های ناشی از تخریب، ارائه برنامه مدیریت پسماندهای کشور، مدیریت سبز و تهیه اصول توسعه پایدار در الگوهای تولید و مصرف و دستورالعمل‌های بهینه‌سازی است (صالحی و همکاران، ۱۳۹۳).

می‌توان گفت محیط‌زیست به جایگاه واقعی خود در این برنامه دست یافت، علاوه‌بر مباحث برنامه سوم، در زمینه‌های آموزش محیط‌زیست، اطلاع‌رسانی محیط‌زیستی در سطح ملی و منطقه ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه، ارزش‌گذاری اقتصادی منابع، مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و اجرای برنامه عمل تنوع‌زیستی، ارزیابی محیط‌زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، ایجاد صندوق ملی محیط‌زیست، پایش منابع آلاینده، دارای مواد قانونی در فصل محیط‌زیست 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 به‌خوبی می‌توان در اسناد بالادستی از جمله سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه و مواد ۵۸ تا ۷۱ در فصل مجزایی تحت عنوان «حفظ محیط‌زیست» مشاهده کرد. علاوه بر مواد قانونی مذکور در برخی از مواد سایر فصول برنامه چهارم توسعه نیز تلویحاً بر رعایت ملاحظات محیط‌زیستی تأکید شده‌است که این موضوع از توجه بیشتر سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران به حفاظت از محیط‌زیست تأکید دارد (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴).

در ماده ۵۸ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت جهت تسریع اجرای برنامه عمل حفاظت و بهره‌برداری از تنوع‌زیستی کشور موظف به ایجاد هماهنگی لازم بین دستگاه‌های مربوطه شد به‌نحوی که تا پایان برنامه چهارم توسعه، بتوان وضعیتی در حد استانداردهای جهانی را در زمینه تنوع-زیستی در کشور شاهد بود. در ماده ۵۹، فصل جدیدی به نام اقتصاد محیط‌زیست، مورد توجه قرار گرفت که پیش از آن در کشور ما مورد توجه نبوده‌است. ماده ۶۰ اشاره بر وظیفه دولت در تنظیم سازوکارهای لازم جهت آموزش‌های عمومی و تخصصی محیط‌زیست، حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش محیط‌زیست و منابع طبیعی و ایجاد ساختارهای مناسب جهت فعالیت‌های محیط‌زیستی دارد. در بند «الف» ماده ۶۱ سیاست‌های جدید در زمینه پایش و کنترل منابع آلاینده مورد توجه است که در واقع یک حرکت مشارکتی محسوب شده و طرح خود اظهاری برای پایش منابع آلاینده را در خود جای داده‌است. در ماده ۶۱، دولت و یا در واقع سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف است، طرح خود اظهاری را، برای پایش واحدهای تولیدی، خدماتی و زیربنایی، براساس دستورالعمل سازمان تهیه و مورد اجرا بگذارد. در بند «ب» ماده ۶۲ نیز دولت ملزم به از رده خارج کردن خودروها و موتورسیکلت‌های فرسوده شده‌است. در ماده ۶۳ با دقت و توجه بیشتری موضوع آلودگی و تخریب شدید و فاجعه بار دریای خزر مورد حکم قرار گرفته است. در ماده ۶۴ بند «الف» بحث ارتقاء آگاهی‌های عمومی جهت دستیابی به توسعه پایدار مورد توجه قرار گرفته و در بند «ب» ایجاد نظام اطلاعات محیط‌زیستی کشور جهت پایش، اطلاع‌رسانی و ارزیابی محیط‌زیستی مورد تأکید قرار گرفته‌است. در ماده ۶۵ دولت موظف به تدوین اصول توسعه پایدار بوم‌شناختی، خصوصاً در الگوهای تولید و مصرف و دستورالعمل‌های بهینه‌سازی شده‌است تا منجر به رعایت اصول مذکور توسط دستگاه‌های مربوطه شود. ماده ۶۶ در مورد لزوم تهیه آیین‌نامه‌ای توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست در

خصوص نحوه اجرای برنامه مدیریت سبز در دستگاه‌های اجرایی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است. مواد ۶۷، ۶۹ و ۷۰ احکام قابل قبولی در زمینه تنوع‌زیستی از جمله مدیریت زیست‌بومی در زیست‌بوم‌های حساس، محدود کردن پروانه حمل اسلحه شکاری، برنامه حفظ، احیاء، اصلاح توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده، اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع از طریق عشایر و ارتقاء آگاهی‌های عمومی را شامل می‌شوند. از جمله نکات برجسته فصل محیط‌زیست برنامه چهارم، اجازه تشکیل «صندوق ملی محیط‌زیست» به منظور حمایت و تشویق واحدهای آلاینده و مخرب محیط‌زیست، با رعایت اصول ۷۲ و ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای رفع آلودگی با پشتوانه مالی است که مندرج در بند «ب» ماده ۶۸ قانون برنامه چهارم توسعه است (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶).

از نقاط قوت برنامه توسعه چهارم هم‌راستا شدن برنامه با مفاد و اسناد پشتیبان چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴)، تدوین سند «فرابخش محیط‌زیست» و اختصاص فصل مجزا به محیط‌زیست است (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۰-۱۳۹۴)

این برنامه که تا سال ۱۳۹۵ تمدید شد حاوی ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره در ۹ فصل بود. فصل ششم آن تحت‌عنوان «توسعه منطقه‌ای» به بحث توسعه پایدار و محیط‌زیست توجه کرده‌است. در ذیل فصل ششم، بخشی تحت‌عنوان محیط‌زیست تعریف شده که با هفت ماده اصلی (مواد ۱۸۷ تا ۱۹۳) به مباحث محیط‌زیستی پرداخته‌است. در این دوره تأکید بیشتر بر اجرای برنامه‌ها به ویژه اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و دستیابی به توسعه پایدار بود (ملکی و سعیدی، ۱۳۹۵). سیاست‌های کلان محیط‌زیستی در این برنامه شامل تدوین و اجرای برنامه مدیریت

یکپارچه زیست‌بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع‌زیستی زیست‌بوم‌های حساس و شکننده کشور، اصلاح اساسنامه «صندوق ملی محیط‌زیست»، اجرای برنامه‌های آموزشی از طریق رسانه‌های دولتی، اعمال سیاست‌های مصرف بهینه برای اجرای برنامه مدیریت سبز، کاهش عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط‌زیست، تشکیل سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل، ترویج نظام اطلاعات محیط‌زیستی کشور در سطوح منطقه‌ای، ملی و استانی، تدوین استانداردهای محیط‌زیستی مشخص و شفاف با همکاری وزارتخانه‌های صنایع و معادن و جهاد کشاورزی، ضرورت نصب و راه‌اندازی سامانه پایش و کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، مدیریت پسماندهای شهری و برنامه مدیریت زیست‌بومی در زیست‌بوم‌های حساس است (صالحی و همکاران، ۱۳۹۳).

در این بخش مواد قانونی مربوط به آموزش همگانی و اطلاع‌رسانی محیط‌زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه و ارزش‌گذاری اقتصادی منابع طبیعی از برنامه چهارم توسعه، تنفیذ شده‌است. در بخش محیط‌زیست همچنین مواد قانونی دیگری با موضوعاتی مثل مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و اجرای برنامه عمل تنوع‌زیستی، حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی محیط‌زیستی 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 آمده‌است. در بخش توسعه منطقه‌ای برای اولین بار نظام ارزیابی محیط‌زیستی و اجرای نظام شاخص‌های پایداری به صورت دو ماده قانونی مهم تصویب شد که در صورت اجرای کامل آن‌ها محیط‌زیست کشور کاملاً از شرایط تهدید خارج خواهد شد و تحولات اساسی در توسعه مبتنی بر حفظ محیط‌زیست رخ

خواهد داد. در سایر بخش‌ها نظیر کشاورزی، حمل‌ونقل، انرژی و صنعت فعالیت‌های توسعه‌ای با لحاظ حفظ محیط-زیست مصوب گردید (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴). همچنین در فصل ششم این برنامه به تدوین شاخص‌های پایداری محیط‌زیستی توجه شده‌است از جمله ماده ۱۸۴ و ۱۸۵ (ملکی و سعیدی، ۱۳۹۵).

در این برنامه نقاط قوت برنامه چهارم توسعه به‌صورت تقریبی حفظ شدند اما کم‌توجهی به محیط‌زیست (به لحاظ تعداد بندها و مفاد کمی) و کلی‌گویی و فقدان سنجش‌پذیری در برخی مفاد محیط‌زیستی برنامه از نقاط ضعف برنامه توسعه پنجم محسوب می‌شدند (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

برنامه ششم نیز تا سال ۱۴۰۲ تمدید شد و دربرگیرنده ۱۲۴ ماده و ۱۲۸ تبصره بود که در این میان بخش نهم این قانون به محیط‌زیست اختصاص یافت. طبق ماده ۲ قانون برنامه ششم توسعه، محیط‌زیست به‌عنوان یکی از موضوعات خاص و راهبردی تعیین شده‌است و این مهم می‌بایست به‌عنوان یکی از اصول و جهت‌گیری‌های بنیادین دولت یازدهم و دوازدهم لحاظ شود و ایجاد بسترهای لازم برای پایداری محیط‌زیست یک اولویت جدی قلمداد شود. در بخش ۹، ذیل ماده ۳۸، اقدام‌هایی برای دولت در بهبود وضعیت کشور تعریف شده که مهم-ترین آن‌ها عبارتند از نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط-زیست در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی آثار محیط‌زیستی طرح‌های بزرگ؛ احیا و مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالاب‌های کشور با مشارکت سایر دستگاه‌های اجرایی و جوامع محلی به‌ویژه در ارتباط با تالاب‌های ثبت شده؛ تامین اعتبارات ارزی و ریالی مورد نیاز جهت اجرای تعهدات بین‌المللی دولت در حوزه محیط-

زیست؛ احیا توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها در سطح ۸۱۵ هزار هکتار، بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی آن حداقل در سطح ۱ میلیون و ۱۴۰ هزار هکتار؛ ارائه برنامه جامع مقابله با ریزگردها حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و اجرای عملی و موثر آن از سال دوم اجرای این قانون (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۴۰۰).

سیاست‌های کلان محیط‌زیستی مطرح شده در برنامه ششم شامل ارزیابی محیط‌زیستی تمام طرح‌ها، مدیریت زیست‌بوم‌های حساس و توسعه پایدار مناطق ساحلی کشور با اولویت سواحل مکران، مقابله با پدیده بیابان‌زدایی، کاهش میزان آلودگی هوا، مدیریت پسماند و پساب، اختصاص منابع و تسهیلات مالی خارجی به طرح‌های با توجه محیط‌زیستی، توزیع عوارض مالیات بر ارزش افزوده واحدهای آلاینده، دولت سبز، مشارکت‌های مردمی، آلودگی آب، احیا و حفاظت از جنگل‌ها، کنترل و کاهش گازهای گلخانه‌ای و مهار گردوغبار است (احمدی، ۱۳۹۵؛ غلامپوراربابستان و رضایی، ۱۴۰۲).

اختصاص یک بخش (نهم) به محیط‌زیست از نقاط قوت و در نظر نگرفتن شاخص‌های کمی (بی‌توجهی به مباحثی مانند آموزش و اطلاع‌رسانی و عدم ضمانت اجرایی قوانین) از نقاط ضعف برنامه ششم توسعه در حوزه محیط‌زیست محسوب می‌شود (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۴۰۳-۱۴۰۷)

لایحه برنامه هفتم توسعه در ۲۴ فصل تدوین شده‌است که براساس بررسی صورت گرفته این برنامه فاقد سرفصل مجزایی پیرامون محیط‌زیست است. البته در فصل‌های مختلفی نظیر اصلاح ساختار بودجه، امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی، نظام مدیریت یکپارچه منابع آب، رفع ناترازی انرژی، ترانزیت و اقتصاد دریا محور و سیاست خارجی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به موضوع

محیط‌زیست پرداخته شده‌است. در مجموع ۱۵ ماده مرتبط با موضوع محیط‌زیست در این لایحه وجود دارد که متأسفانه در برخی از احکام این برنامه عقب‌گرد نسبت به برنامه‌های توسعه گذشته اتفاق افتاده‌است. به‌طور مثال سازمان حفاظت محیط‌زیست در مواد ۲۲، ۶۰ و ۶۳ مکلف به انجام اقداماتی شده‌است و در مواد ۳۸، ۴۱ و ۴۵ نیز به عنوان همکار ایفای نقش می‌کند. علاوه بر این در ماده ۳۶ تکلیفی برای سازمان منابع طبیعی در خصوص طرح‌های جنگل‌داری نوین تعیین شده‌است (غلامپوراربابستان و رضایی، ۱۴۰۲).

طبق ماده ۲۲، بند «الف» تمام طرح‌های توسعه‌ای قبل از اجرا باید براساس شاخص‌ها، معیارها و ضوابط محیط‌زیستی که به تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست می‌رسد، توسط کارشناس ذی‌صلاح مورد ارزیابی محیط‌زیستی قرار بگیرد. براساس بند «ب» همان ماده، دستگاه‌های اجرایی مکلفند طرح‌های کلان توسعه‌های خود را مورد ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی قرار داده و گزارش آن را برای تأیید به سازمان حفاظت محیط‌زیست ارسال کنند. مطابق بند «پ» سازمان حفاظت محیط‌زیست مجاز است از طریق آزمایشگاه‌های معتمد و همکار بر میزان آلاینده‌گی و ارزیابی خوداظهاری واحدهای آلاینده و واسنجی تجهیزات پایش آلاینده‌های منابع زیستی نظارت و آن را کنترل کند. در ماده ۳۶ بند «الف»، برداشت درختان با شرایط ذکر شده صرفاً توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و با تأیید رئیس سازمان انجام خواهد شد. در بند «ب»، اجرای واگذاری طرح‌های زراعت چوب از طریق فراخوان و انعقاد قرارداد دوره‌ای به سرمایه‌گذار بخش خصوصی پیش‌بینی شده‌است. ماده ۳۸ بند «پ»، وزارت نیرو را مکلف می‌کند تا پایان سال اول برنامه سازوکارهای اجرایی لازم را برای مدیریت یکپارچه تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور با تأکید بر وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و میراث-فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی و سازمان حفاظت محیط‌زیست و با جلب مشارکت بهره‌برداران در دشت‌های

پیرامون تالاب‌ها و دریاچه‌ها ایجاد کند. ماده ۴۱ در مورد ممنوعیت رهاسازی آب‌های آلوده و آلوده‌کردن منابع آب سطحی و زیرزمینی است. در ادامه در مورد مدیریت پساب و پسماند در واحدهای مختلف و نقش وزارت نیرو و بخش خصوصی در آن و جرائم ناشی از تخلفات بیان شده‌است. در ماده ۴۵ دولت مکلف شده‌است ساز و کارهای مورد نیاز برای ارتقای کیفی فرآورده‌های تولیدی نفتی و کاهش تولید فرآورده‌های سنگین را به نحوی تدوین کند که تا سال پایان برنامه، ترکیب و کیفیت فرآورده‌های نفتی تولید شده در شرکت‌های پالایش نفت از استانداردهای لازم برخوردار باشد. در ماده ۴۶ بند «الف» و بند «پ» به اقداماتی در راستای مدیریت مصرف و کاهش شدت مصرف انرژی اشاره شده‌است. ماده ۴۸ بند «پ» در مورد احداث و توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر (خورشیدی و بادی) است. ماده ۵۶ مربوط به افزایش حجم صید محصولات شیلاتی به ۲/۶ میلیون تن در سال است. بند ۶۰ در راستای آمایش سرزمین و مدیریت یکپارچه سواحل به‌منظور هدایت جمعیت و فعالیت‌های آب‌بر و صادرات به قلمروهای مستعد جنوب کشور است. در بند «ت» سازمان حفاظت محیط‌زیست را مکلف می‌کند نسبت به حفاظت از تنوع‌زیستی، احیا و بازسازی زیستگاه‌های حساس اقدام کند. ماده ۶۳ این برنامه مجدداً درمورد افزایش صید محصولات شیلاتی کشور اقداماتی را مطرح می‌کند. ماده ۱۰۰ بند «الف» وزارت امور خارجه را به کنشگری فعال در دیپلماسی رسمی و عمومی در مسائل مختلف بین‌المللی من جمله مسائل حوزه محیط‌زیست مکلف می‌دارد. در ماده ۱۰۷ اقداماتی را در راستای هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک بیان می‌دارد. ماده ۱۱۵ نیز قوه قضائیه را مکلف می‌کند تا پایان برنامه، پرونده‌های قضایی را الکترونیکی و جایگزین پرونده‌های کاغذی کند که اقدامی مثبت در راستای کاهش تولید پسماند می‌باشد (غلامپوراربابستان و رضایی، ۱۴۰۲).

به‌طور کلی بررسی کلی محورها و مواد لایحه برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد این برنامه از نظر محتوایی و ساختاری با چالش‌هایی نظیر ۱- فقدان رویکرد مسئله‌محوری در تدوین برنامه؛ ۲- کلی‌گویی و ابهام در بندهای پیشنهادی؛ ۳- عدم لحاظ کلان‌روند تغییر اقلیم در بخش‌های مختلف توسعه‌ای کشور؛ ۴- کم‌توجهی به قوانین دائمی کشور در حوزه محیط‌زیست؛ ۵- بی‌توجهی به توازن و پایداری زیست‌بوم و ۶- فقدان ضمانت اجرایی موجه است (غلامپور اربابستان و رضایی، ۱۴۰۲).

بحث و نتیجه‌گیری

احکام محیط‌زیستی از مصوبات قانونی قدرت می‌گیرد. هرچند اصل ۵۰ قانون اساسی را می‌توان پشتوانه محکمی برای رویکردهای محیط‌زیستی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان قلمداد نمود، اما از سال ۱۳۶۸ با تدوین اولین برنامه توسعه پس از اتمام جنگ تحمیلی، توجه به ملاحظات محیط‌زیستی در سیاست‌گذاری‌های توسعه نیز مورد توجه قرار گرفت، به‌رغم آنکه دو برنامه نخست توسعه با رویکردهای بازسازی پس از جنگ و تقویت بنیان‌های امنیت ملی شکل گرفت ولی سهم احکام محیط‌زیستی، رویکردهای توسعه پایدار، ملاحظات برداشت منابع پایه و مدیریت پایدار سرزمین، در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) ۳ درصد و در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸) ۴ درصد بود. در برنامه دوم توسعه یکی از خط‌مشی‌های اساسی درج شده در برنامه (خط مشی ۱۰) "حفظ محیط-زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور" بود. از برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳)، ساختار برنامه‌نویسی تغییر کرد و در قالب فصل و مواد، محورهای مهم توسعه، سیاست‌گذاری شد. در این برنامه نیز یک فصل از برنامه (فصل دوازدهم) به "سیاست‌های زیست‌محیطی" اختصاص یافت و سهم احکام محیط‌زیستی و موازین توسعه پایدار به ۷ درصد افزایش یافت. پربارترین احکام محیط‌زیستی در برنامه‌های توسعه را می‌توان در برنامه

چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸) شاهد بود که حدود ۲۲ درصد مواد برنامه را شامل می‌شد و بیشتر احکام آن در بخش مستقلی با عنوان "حفظ محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای" و فصل حفظ محیط‌زیست (فصل پنجم) متمرکز شده بود. با این وجود برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) توانست اقبال بیشتری در توسعه سیاست‌های محیط‌زیستی بیابد و سهم احکام محیط‌زیستی و توسعه پایدار به ۱۳ درصد مواد برنامه کاهش پیدا کرد، اما در این برنامه نیز سرفصل مستقلی برای محیط‌زیست مشاهده می‌شود. برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰) نیز به‌طور مشخص برخوردار از بخش "محیط‌زیست و منابع طبیعی" (بخش ۹) بود و سهم احکام محیط‌زیستی نسبت به برنامه پنجم رشد اندکی داشت و ۱۴ درصد مواد برنامه را به خود اختصاص داد. متأسفانه پس از سه دهه تلاش در ارتقاء ادراک سیاست‌گذاران در ضرورت توسعه سیاست‌های محیط‌زیستی در احکام برنامه‌های توسعه، در برنامه هفتم توسعه سهم احکام محیط‌زیستی، موازین پایداری و ملاحظات مدیریت پایدار سرزمین در برنامه هفتم به ۹ درصد احکام برنامه کاهش یافته‌است و هیچ سرفصلی برای موضوعات محیط‌زیست، منابع طبیعی و آمایش سرزمین در این برنامه مشاهده نمی‌شود. در واقع از نظر تاریخی، ۲ دهه عقب‌گرد در احکام برنامه‌ای در این حوزه مشاهده می‌شود و در شرایط نسبی برنامه سوم توسعه قرار دارد. این درحالی است که ضرورت توجه به موضوعات محیط‌زیستی، به‌ویژه در حوزه حمایت از منابع ژنتیکی و تنوع‌زیستی، امنیت زیستی، امنیت آب، امنیت خاک، توسعه متعادل و متوازن سرزمینی و رعایت ملاحظات توسعه برای صیانت از منابع محدود سرزمینی بیش از سال‌های گذشته شده‌است. سهم احکام محیط‌زیستی برنامه‌های توسعه نشان از شرایط توسعه کشور دارد. سابقه تاریخی در کشورهای مختلف جهان نشان داده‌است، توسعه پایدار زمانی به یک هدف قابل‌برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری تبدیل می‌شود که رشد نسبی در شکل‌های دیگر توسعه، شامل توسعه اقتصادی،

توسعه اجتماعی، توسعه انسانی، توسعه فرهنگی و توسعه سیاسی در کشور صورت گرفته باشد. زمانی که این پنج حوزه توسعه در بستر جامعه در شرایط قابل قبولی قرار داشته باشند، اصول توسعه پایدار ظرفیت جاری شدن خواهند داشت. بنابراین سهم احکام محیط‌زیستی برنامه‌های توسعه، بازتاب‌دهنده شرایط توسعه‌یافتگی در کشور است و تنها در زمانی که رشد و تعادل نسبی میان جنبه‌های دیگر توسعه وجود داشته، سهم احکام محیط‌زیستی برنامه افزایش یافته‌است.

بررسی سیر تطور محیط‌زیست در اسناد برنامه‌های توسعه پنج ساله در کشور بیانگر رشد توجه به این مقوله در برنامه‌های توسعه بوده‌است. بر همین اساس، موضوع محیط‌زیست به ویژه از برنامه چهارم توسعه بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته و وزن و اثرگذاری محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه افزایش یافته و به تدریج دامنه آن به بخش‌های مختلف اثرگذار بر محیط‌زیست گسترش یافته است. می‌توان گفت رویکردهای حفاظت از محیط‌زیست از رویکردهای واکنشی و انفعالی به سوی رویکردهای پیگیرانه و فعال معطوف شده و هر برنامه نسبت به برنامه گذشته روند تکاملی را تجربه کرده‌است اما به رغم تقویت توجه به بخش محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه اخیر به ویژه برنامه ششم، براساس شاخص‌های عملکرد محیط‌زیستی در ایران، وضعیت در برخی شاخص‌ها نامناسب ارزیابی می‌شود (غلامپور و رضایی، ۱۴۰۲). براساس شاخص عملکرد محیط‌زیست در سال ۲۰۰۶، تعداد کشورهایی که مورد ارزیابی قرار گرفتند ۱۳۲ کشور بوده که ایران در رتبه ۵۳ قرار داشته و در سال ۲۰۱۰، رتبه ایران ۷۸ و در سال ۲۰۱۲ نیز رتبه ایران ۱۱۴ گزارش شده‌است (گلدانی و امامی میبدی، ۱۳۹۴). به رغم سیر تکاملی محیط‌زیست در برنامه‌های ادوار پیشین، احقاق اهداف تعیین شده در حوزه محیط‌زیست با موانع و چالش‌های جدی مواجه بوده‌است. بررسی‌ها نشان‌دهنده آن است که با آنکه از دیدگاه برنامه‌ریزان، برنامه سوم توسعه کشور در زمینه محیط-

زیست خوب و برنامه چهارم توسعه بسیار خوب ارزیابی شده‌است، ولی عملکرد در اجرا برنامه سوم کمتر از ۵۰ درصد و اجرای برنامه چهارم بسیار کم ارزیابی شده، این روند در برنامه ششم نیز امتداد داشته‌است (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۴۰۰؛ سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴). از جمله دلایل عدم احقاق اهداف مندرج در برنامه‌های پیشین توسعه در حوزه محیط‌زیست می‌توان به ۱- فقدان وجود برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه؛ ۲- اهداف کلی و آرمانی؛ ۳- نبود نگاه فرابخشی به محیط‌زیست؛ ۴- تدوین و تصویب برنامه با زمان اجرا در دو مقطع مدیریتی؛ ۵- بخشی‌نگری و عدم ارتباط هماهنگ بین دستگاه‌های اجرایی؛ ۶- عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی؛ ۷- نبود ضمانت اجرایی قوی و محکم برای اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیستی؛ ۸- عدم بازدارندگی جرائم در مقابل خسارات وارده بر محیط‌زیست؛ ۹- عدم لحاظ کردن محدودیت‌های اقلیمی و اکولوژیک و آثار و پیامدهای محیط‌زیستی ناشی از فعالیت‌ها اشاره کرد (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۴۰۰؛ غلامپور و رضایی، ۱۴۰۲؛ سلیمانی مورچه خورتی، ۱۳۹۴).

منابع

- احمدی، س. (۱۳۹۵). جایگاه محیط‌زیست در برنامه ششم توسعه. نشریه امنیت اقتصادی، ۴(۴).
- حفاظت و بهبود محیط‌زیست در برنامه عمرانی ششم. سازمان حفاظت محیط‌زیست.
- خلجی، ح.، احمدی، ع. و روشنایی، ع. (۱۳۹۸). مروری بر الگوها و رویکردهای نظری حاکم بر فضای برنامه‌ریزی توسعه در ایران. فصلنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۲(۴).
- دبیری، ف.، عباسپور، م.، مکنون، ر. و آزادبخت، ب. (۱۳۸۶). جایگاه محیط‌زیست در قوانین برنامه‌ای پس از انقلاب در ایران. علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، ۹(۱).

صیفوری، ب. و تقوی، ر. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری. ماهنامه آفاق علوم انسانی، ۲۲.

غلامپوراربابستان، ه. و رضایی، م. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه حوزه محیط‌زیست و ارائه احکام پیشنهادی. مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات زیربنایی. (شماره مسلسل ۱۹۰۷۲).

قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۸). قابل مشاهده در: [\[https://qavanin.ir\]](https://qavanin.ir)

گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه چهارم تا پایان سه‌ماهه چهارم سال ۱۳۵۱. (بی‌تا). تهران: سازمان برنامه.

گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم ۱۳۴۱-۱۳۴۶. (بی‌تا). بی‌جا: سازمان برنامه.

گلدانی، م. و امامی میبدی، ع. (۱۳۹۴). جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از منظر هفت عنوان منتخب. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۲(۸۲).

مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور، قانون برنامه عمرانی چهارم. (بی‌تا). بی‌جا: سازمان برنامه.

مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور، قانون برنامه عمرانی سوم. (بی‌تا). بی‌جا: سازمان برنامه.

مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران. (بی‌تا). بی‌جا: سازمان برنامه.

ملکی، س. و سعیدی، ج. (۱۳۹۵). بررسی ابعاد زیست‌محیطی و جایگاه محیط‌زیست شهری در برنامه‌های توسعه ایران. فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ۸(۲۷).

نصیری، ح. (۱۳۷۷). توسعه پایدار: چشم‌انداز جهان سوم. اطلاعات سیاسی اقتصادی، (۱۲۷-۱۲۸)، ۱۰۲-۲۰۴.

World Bank. (1992). World Development Report 1992: Development and the Environment. World Bank. Oxford University Press, 324 p.

رحمتی، ع. و خداینده دیزج تکیه، ه. (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی فرآیند ارزیابی محیط‌زیستی در ایران. ویژه‌نامه پژوهش‌های محیط‌زیست، ۱(۱)، ۹۱-۹۸.

رضایی، م.، نادری، ف. و حسین‌زاده، م. (۱۴۰۲). ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط‌زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۰(۱۱۵).

رفعتی پناه، م. (۱۳۹۵). بررسی مقایسه‌ای نقش و جایگاه حفاظت محیط‌زیست در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب ۱۳۵۷. خردنامه، ۱۶.

سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۷). مستندات برنامه سوم توسعه. انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

سلیمانی مورچه‌خورتی، ا. (۱۳۹۴). گزارش جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه کشور. مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات زیربنایی. (شماره مسلسل ۱۴۵۵۵).

سلیمانی مورچه‌خورتی، ا. (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی بخش محیط‌زیست به‌منظور دستیابی به محورهای برنامه هفتم توسعه. مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات زیربنایی. (شماره مسلسل ۱۷۶۳۵).

سنجش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور طی سه سال ۲۵۳۲-۲۵۳۴ شاهنشاهی. (بی‌تا). تهران: سازمان برنامه.

شیرینی، م.، قائمی، آ. و قائمی، پ. (۱۳۹۲). بررسی روند آموزش محیط‌زیست در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و ارائه راهکارهای مناسب جهت اجرای آموزش محیط‌زیست. فصلنامه آموزش محیط‌زیست و توسعه پایدار، ۱(۱).

صالحی، ص.، فیروزجائیان، ع. و غلامرضا زاده، ف. (۱۳۹۳). تحلیل گفتمان زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۲۱.

A Review of the Status of the Environment in Development Programs Before and After the Islamic Revolution of Iran

Asa Mahrooghi¹ and Afshin Danehkar^{2*}

1-Graduate of Bachelor of Science, Department of Natural Environment, Faculty of Natural Resources, College of Agriculture & Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran

2- Professor, Department of Natural Environment, Faculty of Natural Resources, College of Agriculture & Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran

*Corresponding Author's E-mail: danehkar@ut.ac.ir

Abstract

Before the Islamic Revolution, during the reign of the second Pahlavi, six development programs were formulated to promote the country's growth and development, five of which were implemented. In each of these programs, sections were dedicated to conserving natural resources—though with a focus on environmental issues rather than the environment itself—and budgets were allocated for their implementation. After the Islamic Revolution, the first development program was formulated after an 11-year delay in 1989. Since the revolution, seven five-year development programs have been drafted, with the seventh program currently being implemented in the country. The methodology of this study involves a systematic review and analysis of program documents. The findings reveal that the share of environmental provisions in the first development program (1989–1993) was 3%, in the second development program (1995–1999) 4%, in the third development program (2000–2004) 7%, in the fourth development program (2005–2009) 22%, in the fifth development program (2011–2015) 13%, in the sixth development program (2017–2021) 14%, and in the seventh development program (2024–2028) 9%. The share of environmental provisions in the development programs reflects the country's developmental conditions, increasing only when there was relative growth and balance among other aspects of development. However, weak enforcement guarantees, partiality, and lack of inter-sectoral coordination are among the fundamental challenges in implementing environmental provisions in development programs. The primary object of this study is to identify the evolutionary trajectory of environmental policies and to assess the strengths, weaknesses, and challenges in this field.

Keywords: Environmental Governance, Environmental Documentation, Environmental Management, Economic, Social, and Cultural Development Program