

## نگاهی به چگونگی عملکرد بخش محیط زیست در برنامه اول و پیشنهاداتی برای برنامه دوم

### ■ محیط زیست؛ پیموده‌ها و ناپیموده‌ها

کار: گروه تحقیق

مسئول گروه: دکتر محمدرضا مخدوم

#### اشاره

برنامه‌های بخش حفاظت از محیط زیست در برنامه اول حول سه محوراً تشویق مردم به مشارکت، جلوگیری از تخریب منابع طبیعی و احیای مناطق آسیب دیده از اثرات سوء گذشته، پیش بینی شده بود.

سازمان حفاظت محیط زیست برای برنامه اول ۲۱ برنامه اجرایی با بودجه‌ای حدود ۲۲/۳ میلیارد ریال پیش‌بینی کرده بود که تنها سه برنامه از میان آنها به طور کامل به اجرا درآمد (یکی از این سه برنامه نیز توسط مؤسسه مطالعات محیط زیست دانشگاه تهران اجرا شد). بررسی‌های انجام یافته حاکی از اجرای بعضاً ناقص و یا در حال اجرا بودن هشت برنامه و عدم اجرای ده برنامه دیگر است.

بررسی کارشناسان حکایت از این دارد که مهمترین دلایل عدم اجرا یا اجرای ناقص برنامه‌ها عبارت بوده است از:

- ضعف ساختاری در تشکیلات سازمان
- چندگانگی برنامه‌های حفاظت و بهسازی منابع طبیعی
- عدم پشتیبانی کافی قوه قضائیه
- نداشتن متخصص به اندازه کافی
- بهاندادن به نظر کارشناسان

- عدم پیگیری اجرای برنامه‌های محیط زیست در سطوح کشور

گزارش پژوهشی حاضر همچنین نتیجه‌گیری می‌کند که اهداف برنامه اول در این بخش حدود ۶۵ درصد تحقق نیافته است و در صورت تداوم ساختار و وضعیت فعلی، طی برنامه دوم نیز تحقق ۵۰ درصد از برنامه‌های پیش‌بینی شده، بعید به نظر می‌رسد. در این گزارش سه سناریو برای دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده در برنامه دوم برای سازمان حفاظت محیط زیست ارائه شده است.

## بخش هشتم مدارس و مراکز

عدم انجام به موقع کار) معوق ماند.  
ب - تهیه، چاپ و نشر مجله، کتاب، نشریه، بروشور، شناسنامه های منطقه ای و دائرة المعارف زیست محیطی.

پیش از اجرای برنامه اول، انتشارات سازمان به طور میانگین با چاپ چهار شماره مجله محیط زیست، یک کتاب و دو بروشور در سال، از سرعتی نسبتاً خوب برخوردار بود. این روند تا اواسط برنامه اول نیز ادامه داشت، اما از اواسط سال های سوم، چهارم و پنجم، اجرای این کار به خاطر تبدیل هیأت تحریریه دفتر آموزش سازمان محیط زیست - از هیأت علمی به هیأت اداری - به یک دهم قبل از اجرای برنامه اول و حدود یک پنجم سالهای اول برنامه عمرانی کشور رسید، تا جاییکه، فصلنامه محیط زیست تبدیل به سالنامه شد و تدوین دائرة المعارف نیز هرگز صورت اجرایی به خود نگرفت.

پ - تهیه، ترجمه، خرید و تولید فیلمهای آموزشی زیست محیطی  
اجرای این برنامه طبق چارچوب پیش بینی شده عملی شده است.

ت - آموزش نیروی انسانی در مقاطع مختلف تحصیلی و دوره های زمانی متفاوت؛ اجرای این برنامه نیز تا حدودی با موفقیت انجام پذیرفت اما، از نیروی انسانی تربیت شده توسط سازمانها و ارگانهای دیگر، به علت ضعف مدیریت، فقط حدود ۱۰ درصد آنها توسط سازمان حفاظت محیط زیست جذب شدند، درحالی که

۱ - مروری بر عملکرد برنامه اول در بخش محیط زیست

در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳)، برنامه های اجرایی پیش بینی شده در مورد هدفها، سیاستها و برنامه های راهبردی، حول سه محور کلی بوده اند:

۱ - تشویق مردم به مشارکت در حفظ محیط زیست و استفاده منطقی از اصول توسعه پایدار منابع طبیعی

۲ - جلوگیری از تخریب منابع طبیعی و ایجاد آلودگیها

۳ - احیای مناطق آسیب دیده از اثرات سوء گذشته

روشهای اجرایی برنامه برای دستیابی به هدفهای یادشده، توسط سازمان حفاظت محیط زیست کشور، شامل: آموزش و مشارکت مردم، تحقیق و کنترل و نظارت، بوده است.

۱-۱: برنامه مشارکت مردم، ارشاد و آموزش

الف - ایجاد و توسعه کتابخانه ها و مراکز اسناد و مدارک زیست محیطی در سراسر کشور. این برنامه به توسعه نسبی کتابخانه سازمان مرکزی، آموزشکده حفاظت محیط زیست در کرج و کتابخانه های ادارات کل سازمان حفاظت محیط زیست در مراکز استانها همت گمارد. ولی ایجاد مراکز اسناد و مدارک زیست محیطی در سراسر کشور، به دلیل ضعف اداری و مالی (بوروکراسی و

سازمان برنامه و بودجه به مؤسسه مطالعات محیط زیست دانشگاه تهران واگذار شده بود. تمام برنامه کاملاً اجرا شد، بخشی از نتایج آن منتشر و بقیه نیز در حال انتشار است.

ج - مطالعه و بررسی استراتژی توسعه نوار ساحلی شمال و جنوب کشور

اجرای این برنامه به علت ضعف در ساختار تشکیلاتی و نبود متخصص در سازمان حفاظت محیط زیست، هرگز به اجرا درنیامد.

ح - انجام مطالعات اقیانوس شناسی برای کنوانسیون کویت

اجرای این برنامه تاکنون به انجام چند سفر به کویت خلاصه شده است.

خ - بررسی آلودگیهای نفتی در خلیج فارس اجرای این برنامه به خاطر مشکلات اداری هنوز تکمیل نشده است.

د - بررسی و تعیین الگوی ارزیابی زیست محیطی از طرحهای توسعه ملی کشور اجرای این برنامه به علت ضعف مدیریت و ساختار تشکیلاتی هرگز به اجرا درنیامد.

ذ - مطالعه و بررسی بحرانهای زیست محیطی کشور

انجام این برنامه نیز به علت ضعف مدیریت و ساختار تشکیلاتی عملی نشده است.

ر - بررسی جامع روند آینده محیط زیست کشور

اجرای این برنامه با عنوان پروژه استراتژی ملی محیط زیست کشور، با کمک مالی بانک جهانی و سازماندهی برنامه عمران ملل متحد، همیاری استادان و

پیش بینی شده بود حدود ۷۰ درصد آنان توسط سازمان جذب شوند

۱-۲: برنامه پژوهش و بررسی

الف - بررسی قدرت خودبلائی رودخانه های مهم کشور و تعیین ضوابط و استانداردهای مربوطه

به علت کمبود نیروی متخصص در سطح سازمان محیط زیست، تنها یک سوم برنامه های پیش بینی شده به اجرا درآمد.

ب - بررسی آلودگی آبهای زیرزمینی در پنج منطقه کشور.

این برنامه نیز به علت فقدان نیروی متخصص در سازمان محیط زیست به اجرا در نیامد.

پ - بررسی دفع زباله در ده شهر با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر

این برنامه با کمک استادان دانشگاهها و شهرداریها در حال تکوین است.

ت - بررسی اثر آلاینده های هوا در رابطه با منابع مختلف آلوده کننده صنعتی و ترافیک شهری در چهار استان کشور

این طرح به خاطر مشکلات اداری هنوز به طور عملی به اجرا در نیامده است.

ث - بررسی قدرت تصفیه پذیری فاضلابهای صنایع مختلف در سه استان کشور اجرای این طرح نیز هرگز صورت عملی به خود نگرفت.

ج - بررسی جامع محیط زیست شهر تهران شامل عوامل و منابع آلوده کننده مختلف، به ویژه منابع ایجادکننده سر و صدا و آلودگیهای مربوط به فاضلاب جنوب تهران اجرای این برنامه به طور کامل توسط

## بخش هادروپ برنامه

فعالیت‌های اقتصادی، با اعمال ضوابط و معیارهای زیست محیطی اجرای این برنامه هنوز آغاز نشده است. جلوگیری از آلودگیها فقط درحد برخورد مقطعی و موضعی و تعطیل چند کارخانه و کارگاه بوده است. ضعف قوانین و ضابطه‌های اجرایی و قضایی، دلایل عدم موفقیت برنامه هستند.

ب - جلوگیری از استقرار صنایع و کارگاههای نامناسب براساس قوانین اجرایی به دلیل عدم اجرای آمایش سرزمین در کشور، نبود قوانین لازم و کافی زیست محیطی و عدم پشتیبانی کافی قوه قضاییه، این برنامه بیشتر به صورت ناقص به همراه صدور یا عدم صدور موافقت اصولی، براساس سلیقه‌های شخصی اجرا شده است و به دلیل نبود ضوابط، مشکلاتی را نیز در توسعه صنعت کشور به وجود آورده است.

پ - جلوگیری از تخریب اکوسیستمهای طبیعی و زیستگاههای حیوانات وحشی به علت ضعف مدیریت و ساختار تشکیلاتی سازمان، نبود قوانین لازم و نبود پشتیبانی کافی قوه قضاییه و همچنین عدم آگاهی زیست محیطی مردم، توفیق چندانی در اجرای برنامه حاصل نشده است.

### بحث و نتیجه گیری از فصل اول

از میان بیست و یک برنامه اجرایی سازمان حفاظت محیط زیست، که برای دوره پنجساله اول با بودجه ۲۲/۳ میلیارد ریال برنامه ریزی شده بود، تنها سه برنامه کاملاً به

پژوهشگران کشور، هنوز در مراحل تکوین است. این پروژه به خاطر نبود استراتژی مشخص، ضعف مدیریت (تعویض مجری پروژه در وسط برنامه)، ضعف ساختار تشکیلاتی سازمان محیط زیست و نبود متخصص ارزیابی و برنامه ریزی، هنوز نتوانسته است روند آتی محیط زیست کشور را تعیین کند.

ز - احداث، تجهیز و تعمیر مراکز تحقیقاتی زیست محیطی

این طرح نیز به علت ضعف مدیریت و دست اندازهای اداری هنوز مراحل بحث و گفتگو را (به استثنای چند مورد خاص) می گذراند.

س - احیای منابع طبیعی با مطالعه درباره آبزیان آبهای داخلی و ساحلی، تجدید ساختار و تجهیز پارکهای ملی و بهره وری از آنها، تفریحگاههای طبیعی، مناطق حفاظت شده، پناهگاههای حیات وحش و همچنین، ایجاد مراکز برای مأمورین پارکها

این پروژه در واقع ادامه فعالیت‌های جاری سازمان در این مناطق است. از آنجا که اجرای این برنامه بدون داشتن طرح و کتاب طرح پارکداری و فقط در چارچوب مسائل روزمره اجرا می شود، سازمان محیط زیست نتوانسته است تنها به یک دهم هدفهای اصلاح ساختار، تجهیز و بهره وری در حد توان اکولوژیکی این مناطق، دست یابد.

### ۱-۳: برنامه کنترل و نظارت

الف - جلوگیری از آلودگیهای ناشی از

و استادان دانشگاهها و دیگر پژوهشگران محیط‌زیست، از سوی سایر ارگانها و سازمانهای عمومی و خصوصی کشور

۴- عدم پیگیری اجرای برنامه‌های حفظ و بهسازی محیط‌زیست در سطح کشور

برنامه‌های محیط‌زیست وزارتخانه‌ها و سازمانها، نظیر سازمان جنگلها و مراتع کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان هواشناسی کشور، امور شیلات و آبریان وزارت جهادسازندگی، وزارت صنایع، وزارت نفت، وزارت کشور (شهرداریها) و وزارت نیرو نیز حول سه محور یادشده، یعنی تشویق مردم به مشارکت، جلوگیری از تخریب منابع طبیعی و بروز آلودگیها، احیای آسیب دیدگی‌های گذشته و بهسازی محیط زیست بوده است.

درباره عملکرد سازمانها و ارگانهای یادشده در راستای اجرای برنامه‌ها و هدفهای زیست محیطی، سازمان جنگلها و مراتع کشور در مورد جلب مشارکت مردم توفیق نسبی داشته است. در مورد محور دوم، یعنی جلوگیری از تخریب و ایجاد آلودگیها، به علت ضعف ساختار تشکیلاتی سازمان حفظ محیط‌زیست کشور، عدم هماهنگی میان سازمانها، دوباره کاریها و مشکلات اقتصادی - اجتماعی روستاییان و حاشیه نشینان شهری، به نظر می‌رسد نه تنها توفیقی به دست نیامده، بلکه تخریب منابع طبیعی و بروز آلودگیها از گذشته، بیشتر نیز شده است. اقدامهای انجام شده برای احیای آسیب دیدگیهای گذشته و بهسازی محیط‌زیست، گرچه همپای میزان تخریب

اجرا درآمد که یکی از آنها توسط مؤسسه مطالعات محیط‌زیست دانشگاه تهران اجرا شده است. هشت برنامه به طور ناقص اجرا شده یا در حال اجراست و تعداد ده برنامه نیز هنوز به اجرا درنیامده است. بیشترین برنامه‌های اجرا شده یا در حال اجرا مربوط به آموزش و ارشاد زیست محیطی است و بیشترین برنامه‌های اجرا نشده نیز به ترتیب مربوط به پژوهش، نظارت و کنترل است. دلایل عمده عدم اجرا یا اتمام این برنامه‌ها به قرار زیر می‌باشند:

الف - متوقف ماندن اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین و چندگانگی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای کشور و به دنبال آن:

۱- ضعف در ساختار تشکیلاتی سازمان حفظ محیط‌زیست کشور

۲- چندگانگی برنامه‌های حفاظت و بهسازی منابع طبیعی کشور

۳- مشکلات اقتصادی - اجتماعی روستاییان و حاشیه نشینان شهری

۴- عدم پشتیبانی کافی قوه قضاییه در حفظ محیط‌زیست، به علت نقص قوانین موجود و نبود قوانین لازم

ب - ضعف مدیریت، قدرت اجرایی و ساختار تشکیلاتی سازمان حفاظت محیط‌زیست کشور و به دنبال آن:

۱- قرار گرفتن امور کارشناسی سازمان در زیر چتر مسائل مالی، اداری و بوروکراسی اداری

۲- نداشتن متخصص و عدم جذب فارغ‌التحصیلان محیط‌زیست به تعداد لازم

۳- بهاندادن به نظرات کارشناسان سازمان

نیست، ولی سازمان جنگلها و مراتع کشور، شهرداریها، وزارت نیرو و وزارت نفت در این مورد توفیق نسبی داشته‌اند.

## ۲- ارزیابی لایحه برنامه دوم

لایحه برنامه دوم در بخش محیط‌زیست، در مورد هدفهای کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاستها، از لایحه برنامه اول دنباله روی کرده است. اما دارای سه تغییر اساسی به شرح زیر است:

۱- به تفاهمهای بین‌المللی حفظ محیط زیست و بین‌المللی شدن مسأله حفاظت از محیط زیست، بهاداده شده و انجام توسعه پایدار در چارچوب اجرای تعهدات جمهوری اسلامی ایران را نسبت به بیانیه ریو (۱۹۹۲) لازم دانسته است.

۲- برنامه‌های حفظ و بهسازی محیط‌زیست سایر ارگانها و سازمانهای دولتی کشور را در یک بخش (بخش محیط‌زیست) جمع‌بندی کرده است؛ اگرچه در این مورد تناقضهایی نیز به چشم می‌خورد (مثل هدفهای کمی وزارت نفت و سازمان حفاظت محیط‌زیست پیرامون گازسوز کردن وسایل نقلیه، یا هدفهای وزارت جهاد سازندگی در مورد شیلات و ماهی‌دار کردن آبهای داخلی و نبود ضمانت اجرایی برای انجام هماهنگ برنامه‌ها).

۳- به منظور همسویی با برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، اصلاح ساختار سازمان حفاظت محیط‌زیست کشور

را ضروری می‌داند.

با مرور هدفهای کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاستها، به نظر می‌رسد که برنامه بخش محیط‌زیست در لایحه برنامه دوم، نسبت به لایحه برنامه اول (گرچه برخی از برنامه‌های اجرا نشده برنامه اول دوباره تکرار شده‌اند) تکامل یافته است زیرا، بین‌المللی شدن مسائل محیط‌زیست را در نظر گرفته و در سطح کشور، اتفاق نظر و همیاری ارگانها و سازمانهای ملی را در بهبود و حل مسائل محیط‌زیست مورد تأکید قرار داده و برای حل مشکلات، خواستار اصلاح ساختار تشکیلاتی است. اما با مرور برنامه‌های کیفی و کمی (که در واقع ترجمان عملیات اجرایی یا به عبارت دیگر پیش‌فرض برنامه‌های اجرایی هستند) مشاهده می‌گردد که برنامه و خط‌مشی خاصی برای رسیدن به این هدفها، از جمله سه مورد یادشده، پیش‌بینی نشده است. به عنوان نمونه:

- معلوم نیست تفاهمهای بین‌المللی چگونه تحقق خواهند یافت.
- مشخص نیست که سطح همکاری و همیاری ارگانها و سازمانهای محیط‌زیست کشور چگونه است.
- اصلاحات لازم در ساختار سازمان حفاظت از محیط‌زیست کشور تعریف نشده است.
- روشن نیست برای رسیدن به هدفهای کمی چه سیاستهایی مورد نظرند و برنامه‌های عملیاتی چگونه باید اجرا شوند.
- مفاهیم توسعه پایدار روشن نشده است.

جنگلها و مراتع کشور و وزارت نیرو عنوان و تعریف شده است که به نظر می رسد ارقام تعدادی از آنها منطبق بر نتایج مطالعات و پژوهشهای انجام شده باشد (مثلاً میزان بهره برداری مجاز از جنگلهای شمال کشور در حد ۲ میلیون متر مکعب)؛ ولی ارقام و هدف بسیاری از برنامه ها که توسط سازمان حفاظت محیط زیست یا سایر سازمانها پیش بینی و ارائه شده است، به نظر می رسد بیشتر بر حسب حدس و گمان یا اقتباس شده از هدفهای کمی برخی از کشورهای آسیایی مانند تایوان، اندونزی یا احتمالاً فیلیپین باشد، به عنوان مثال:

- سازمان حفاظت محیط زیست پیش بینی کرده است که میزان مصرف گازهای CFC12، CFC11 را از ۲۵۰۰ تن در سال ۱۳۷۲ به ۱۵۰۰ تن در پایان برنامه دوم برساند در حالیکه رقم ۲۵۰۰ تن در سال فقط میزان مصرف کارخانه های مولد سرما (سازندگان یخچال و سردخانه ها) می باشد، البته بدون در نظر گرفتن مصرف وزارت دفاع.

از سوی دیگر گفتنی است از راه قوطی های اسپری (حشره کش ها، خوشبوکننده ها، گازفندک و لوازم آرایشی) که بیشتر از طریق غیر رسمی وارد کشور می گردند به مصرف می رسد حال چگونه می توان اذعان کرد که میزان مصرف در سال ۱۳۷۲، ۲۵۰۰ تن در سال است.

- چنین ایرادی در مورد هدف برنامه افزایش سرانه فضای سبز شهرداری از ۸ به ۱۰ متر مربع نیز مصداق دارد. در شهر تهران و اغلب شهرهای بزرگ کشور که در مناطق خشک و

- برنامه ها پیوستگی و همبستگی لازم را ندارند و بسیاری از موضوعها مثل مسائل مربوط به آب و فاضلاب از جمله؛ کاهش تبخیر منابع و مخازن آب، استفاده بهینه از ظرفیتهای موجود، بالا بردن بازدهی آبیاری در کشاورزی، تغذیه روزافزون آبهای زیرزمینی، جلوگیری از آلودگی آبهای و برنامه ریزی برای پژوهش پیرامون آب، در نظر گرفته نشده اند.

- مهمترین موضوعی که در برنامه بخش محیط زیست فراموش نشده، مسأله جمعیت و ارتباط آن با طرحهای حفاظت و بهسازی محیط زیست است.

- ارتباط میان ارگانها و سازمانها، برای اجرای برنامه های زیست محیطی پیش بینی شده، روشن نیست (مثلاً ضمانت اجرایی ایجاد ۵۰۰۰ هکتار کمربند سبز اطراف شهرها توسط شهرداریها چیست و چگونه هماهنگی های لازم برای اجرای آن به وجود خواهد آمد؟).

- آموزش رسمی برای تربیت کاردان، کارشناس، کارشناس ارشد و نیز آموزشهای تخصصی در نظر گرفته نشده است. البته همان گونه که در برنامه اول اشاره شد (بخش اول)، با وجود ضعفهای موجود در سازمان حفاظت محیط زیست و ساختار تشکیلاتی آن، انتظار چندانی در این مورد نباید داشت.

موضوع دیگری که لایحه برنامه دوم را در بخش محیط زیست زیر سؤال می برد، خود هدفهای کمی پیش بینی شده در آن است. برخی از این هدفها توسط سازمانهای درگیر مسائل محیط زیست، مانند سازمان

نیمه خشک قرار گرفته اند، سرانه فضای سبز حدود ۲ متر مربع است. رقم ۸ متر مربع از کجا به دست آمده است؟ البته این آرزوی کارشناسان محیط زیست کشور است که بتوانند سرانه فضای سبز تهران و سایر شهرهای بزرگ را به حد ۸ متر مربع برسانند. - کاهش ارقام کمی مربوط به آلودگی هوا (اگر کاهش یافته باشد) هنوز بیشتر از استانداردهای بهداشت جهانی است و چیزی را حل نمی کند.

- همچنین، مسدود شدن BODs بیشتر رودخانه های کشور، به استثنای چند رودخانه مانند زرجوب، کمتر از ۴۰ تا ۵۰ میلی گرم در لیتر است (دکتر رازقی مدیر گروه مهندسی محیط زیست دانشگاه تهران). در حالی که این رقم به عنوان مبنا در برنامه کمی پیش بینی شده است. طبق نظر دکتر رازقی، رساندن BODs در رودخانه هایی که از آب آنها برای مصرف شرب استفاده می شود، به حد ۱۰ میلی گرم در لیتر مطلوب نیست و باید به زیر ۵ برسد تا در تصفیه آن برای شرب، به فرایندهای متعارف اکتفا شود. با این حال این BODs نیست که خطر اصلی است، بلکه، فلزات سنگین، پاک کننده ها و مواد آلی مصنوعی نیز باید ملاک قضاوت قرار گیرند.

- هدفهای کمی با بودجه پیش بینی شده هماهنگ نیست. به عنوان نمونه، کل بودجه پیش بینی شده حدود ۱۰۰ میلیون دلار است، در حالی که طبق بررسی انجام یافته فقط

گازسوز کردن ۱۵۰۰ دستگاه وسیله نقلیه ۲۴ میلیون دلار ارزیابی داشته است. حال چگونه با این بودجه می توان تمام برنامه ها را انجام داد و ۵۰۰۰ وسیله نقلیه را هم گازسوز کرد. همچنین، راه اندازی یک ایستگاه اندازه گیری آلودگی هوا ۲۰۰ هزار دلار ارز نیاز دارد. بنابراین، برای احداث ۲۵ ایستگاه نیاز به ۵ میلیون دلار ارز می باشد (هزینه های ریالی احداث این ایستگاهها، ۷۵۰ میلیون ریال خواهد بود)

- مجهز کردن اتومبیل های ساخت داخل به سیستم کالتیک، برای هر اتومبیل ۳۰۰ دلار هزینه ارزی دارد و لازمه استفاده از آن، مصرف بنزین بدون سرب است. حال آنکه به نظر نمی رسد برنامه های پیش بینی شده انرژی بتوانند در طول برنامه دوم به این مهم یعنی تولید بنزین بدون سرب در حد مصرف داخلی نایل شوند. بنابراین، بیشتر اقدامهای اجرایی پیش بینی شده در لایحه برنامه دوم، از آنجا که اغلب هدفهای کمی تعیین نشده برای آنها خالی از محتوی و غیر واقعی است، همچنین، به دلیل ضعفهای یاد شده در بخش اول (ساختار تشکیلاتی حفاظت محیط زیست کشور)، غیر قابل اجرا و دست نیافتنی به نظر می رسند.

اگرچه برخی از برنامه ها مانند نصب تابلوهای تبلیغاتی در معابر توسط شهرداریها برای جلب همیاری مردم برای کاهش آلودگیها، انجام شدنی هستند ولی برخی از برنامه های دست یافتنی که حتی می توان با



برنامه‌ریزی می‌شود، دربرنامه‌های توسعه، جایگاهی به محیط‌زیست داده می‌شود و از همه مهمتر راجع به توسعه پایدار صحبت به میان می‌آید و همگان در برنامه خود (لایحه برنامه دوم) خواستار اجرای توسعه پایدار می‌شوند.

سروری بر لایحه برنامه دوم نشان می‌دهد که به طور جداگانه راجع به آمایش سرزمین فکر شده است. (صفحه ۴ - ۱۰)، همچنین در مورد بخش محیط‌زیست (البته به همراه بازرگانی داخلی و تعاون)، برنامه‌ریزی انجام گرفته است و تقریباً در تمامی برنامه، هدف، توسعه پایدار عنوان گردیده است؛ این درست همانند آن است که چرخهای جلوی یک اتومبیل (آمایش سرزمین) به خاطر عجله در رسیدن به هدفهای اقتصادی هرچه سریعتر به طرف جلو حرکت کنند و چرخهای عقب آن (بخش محیط‌زیست) به خاطر جلوگیری از حرکت اقتصادی به طرف عقب حرکت کند و ما بخواهیم که اتومبیل (توسعه پایدار) به طور پایدار در حرکت باشد. پس سه مقوله توسعه پایدار، محیط‌زیست و آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی منطقه‌ای) هر سه یک سویه، به هم مرتبط و از یک خانواده‌اند. به طور کلی از نظر علمی معادله‌های زیر صادقند:

- ۱- توسعه پایدار مساوی است با محیط زیست سالم همراه با رفاه نسبی مردم
- ۲- توسعه پایدار یعنی توسعه براساس توان اکولوژیکی + منابع مالی + نیروی انسانی + تکنولوژی

وضعیت و ساختار فعلی نیز آنها را به اجرا درآورد ناپایده گرفته شده‌اند، مانند:

- کاهش آلودگی گرد و غبار کارخانه‌های سیمان کشور با نصب الکتروفیلترها
- تهیه فهرست گونه‌های گیاهی و جانوری مورد تهدید، در حال انقراض و نادر کشور
- جلوگیری از آلودگی تالاب انزلی
- لزوم تهیه الگوی ارزیابی اثرات توسعه بر محیط‌زیست در پروژه‌های توسعه کشور
- هماهنگ کردن الگوی تولید و مصرف جهت انطباق با هدفهای توسعه پایدار
- طبقه‌بندی رودخانه‌ها براساس مصرف و نیاز

### ۳- چارچوب پیشنهادی برای دستاوردهای مطلوبتر در بخش محیط زیست در برنامه دوم

همان‌گونه که در فصل اول این گزارش بیان شد، به علت متوقف ماندن برنامه‌های آمایشی کشور وضعف در ساختار تشکیلاتی حفاظت از محیط‌زیست، حدود ۶۵ درصد از برنامه‌های دوره اول به اجرا در نیامد و به نظر نمی‌رسد با ساختار و وضعیت فعلی بیش از ۵۰ درصد از برنامه‌های دوره دوم نیز به سرانجام رسد. در این صورت وضعیت محیط‌زیست کشور شاید از این هم بدتر شود. دلیل اصلی چنین رخدادی، وجود ضعف در ساختار تشکیلاتی محیط‌زیست کشور به خاطر آن است که هنوز مقوله و مفهوم محیط‌زیست برای بسیاری از دولتمردان و مردم روشن نیست و این در حالی است که راجع به آمایش سرزمین

۳- آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)

یعنی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ملی، براساس نتایج ارزیابی زیست‌محیطی

۴- ارزیابی زیست‌محیطی معادل است با ارزیابی توان اکولوژیکی منطقه + ارزیابی نیاز اقتصادی اجتماعی منطقه

۵- نیاز اقتصادی - اجتماعی برابر است با منابع مالی مورد نیاز + نیروی انسانی مورد نیاز + تکنولوژی (روش کار) مورد نیاز

جمع‌بندی معادله‌های بالا حاکی از آن

است که برای بالا بردن سطح رفاه نسبی و

داشتن محیط‌زیست سالم به همراه

جلوگیری از تخریب منابع طبیعی و ایجاد

آلودگیها و نیز بهسازی اثرات سوء گذشته،

باید برنامه‌های توسعه را براساس اصول

توسعه پایدار یعنی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و

ملی پی‌ریزی کرد. این مهم حاصل نمی‌شود

مگر آنکه برنامه‌های محیط‌زیست به عنوان

اساس برنامه‌های توسعه و خط‌مشی‌دهنده

به سایر برنامه‌ها. در چارچوب برنامه‌ریزی

منطقه‌ای تلقی شود. به همراه آن باید ساختار

و تشکیلات منسجمی نیز به وجود آید تا

بتواند تمامی برنامه را به طور فراگیر،

یکپارچه و هماهنگ انجام دهد.

کشور ایران با خیل عظیمی از منابع

طبیعی، نیروی انسانی ماهر و نیمه‌ماهر، با

تکنولوژی سنتی و کسب شده به راحتی

می‌تواند بهتر از کشورهای آسیایی پادشده به

چنین مهمی نایل آید. مهم آن است که

باحتمی اسلامی و ملی، همت به خرج

دهیم، زیرا با ساختار فعلی تشکیلات

سازمان حفاظت محیط زیست و بخش

محیط زیست، ارگانها و سازمانهایی که به

طور جنبی به این امر می‌پردازند، اجرای

برنامه این بخش به سرانجامی درخور نظام

جمهوری اسلامی ایران نمی‌انجامد. برای

دستیابی به این هدف سه سناریو به شرح زیر

پیش‌بینی شده است:

۱-۳: سناریوی اول

نخست با اصلاح کوچکی در ساختار

تشکیلاتی سازمان حفاظت محیط‌زیست،

معاونت مالی و اداری زیر نظر قائم‌مقام

سازمان انجام وظیفه نماید و قائم‌مقام سازمان

وظایف معاونت پژوهشی را انجام دهد.

دوم، شورای عالی برنامه‌ریزی که ترکیبی

از هیأت رئیسه و مدیرکل طرح و برنامه

سازمان به همراه نمایندگان وزارتخانه‌های

صنایع، راه و ترابری، کشاورزی، بهداشت و

درمان، جهاد سازندگی، نیرو، کشور، مسکن

و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه،

سازمان هواشناسی کل کشور و سه نفر از

استادان رشته محیط‌زیست دانشگاههاست،

در نشستهایی که خواهد داشت برنامه دوم

بخش محیط‌زیست را در چارچوب فعلی

همگام با توسعه پایدار تهیه نماید.

سوم، دفتر مستقل بخش محیط‌زیست

در سازمان برنامه و بودجه به وجود آید و در

هریک از وزارتخانه‌ها، سازمانها و ارگانهای

دولتی دفتری هم‌تراز ذی‌حسابی‌های سازمان

برنامه، جهت هماهنگی برنامه‌ها با اصول

محیط زیست، به وجود آید.

۳-۲: سناریوی دوم

نخست، با اصلاح ساختار تشکیلاتی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگلها و مراتع کشور و معاونت آبخیزداری وزارت جهاد سازندگی، در یکدیگر ادغام و وزارتخانه‌ای تحت عنوان وزارت محیط زیست و منابع طبیعی به وجود آید.

دوم، شش‌سورای عالی برنامه ریزی وزارتخانه جدید، برنامه کار خود را که در واقع بخشی از آن برنامه دوم در بخش محیط زیست است را تهیه و به مجلس ارائه کند و همانند بخش سوم سناریوی اول، در ارگانهای دولتی نیز دفتر نظارت زیست محیطی تشکیل شود.

رتوس برنامه این وزارتخانه شامل:

- ۱- ارزیابی توان طبیعی و نیاز اقتصادی - اجتماعی منطقه‌های هشتگانه کشور
  - ۲- ساماندهی کاربریها براساس هماهنگ کردن الگوی تولید و مصرف، حاصل از ارزیابی توان و نیاز در گام اول و منطبق با هدفهای توسعه پایدار.
  - ۳- نظارت در برنامه ریزی کاربری‌های مربوط به توسعه
  - ۴- نظارت در اجرای برنامه‌ها و تطبیق آن با الگوی اثرات توسعه بر محیط و فرایینی (وارسی) شاخصهای زیست محیطی
  - ۵- تدوین استانداردها و ضوابط و پیشنهاد لوایح قانونی به مجلس شورای اسلامی
- ۳-۳: سناریوی سوم

در این سناریو پیشنهاد می‌شود ساختار کلی تشکیلات محیط زیست کشور یا به

صورت وزارتخانه‌ای مجزا یا زیر نظر معاونت رئیس جمهوری و یا زیر نظر مجلس شورای اسلامی عمل نماید و تشکیلات ساختاری و هدفهای آن به شرح زیر دگرگون شود:

الف - تشکیلات سازمانی

- این سازمان (یا وزارتخانه) مشتمل بر پنج بخش و یک معاونت به شرح زیر است:

- ۱- بخش شناسایی و جمع آوری منابع اکولوژیکی و اقتصادی - اجتماعی
  - ۲- بخش ارزیابی توان اکولوژیکی، نیاز اقتصادی - اجتماعی و اثرات توسعه بر محیط زیست
  - ۳- بخش برنامه ریزی و طرح ریزی منطقه‌ای و ملی، تدوین کتب طرح و تدوین ضابطه و معیار
  - ۴- بخش نظارت بر اجرای برنامه‌های طرح و فرایینی (وارسی) شاخصهای زیست محیطی و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های وزارتخانه‌ها و ارگانهای کشور
- این سازمان بتدریج از ادغام سازمانها و ارگانهای فعلی زیر به وجود خواهد آمد:
- ۱- سازمان حفاظت محیط زیست
  - ۲- سازمان جنگلها و مراتع کشور
  - ۳- معاونت آبخیزداری وزارت جهاد سازندگی
  - ۴- شورای طرحهای جامع وزارت کشاورزی و دفتر توسعه پایدار
  - ۵- بخش تحقیقات وزارت نفت
  - ۶- بخش تحقیقات آلودگی هوا در سازمان هواشناسی کل کشور
  - ۷- بخش بهداشت در وزارت بهداشت،

درمان و آموزش پزشکی

۸- بخش تحقیقات آب و فاضلاب وزارت

نیرو

۹- دفتر آمایش سازمان برنامه و بودجه

۱۰- بخش تحقیقات وزارت صنایع

۱۱- دفتر تحقیقات و مطالعات شهرسازی و

معماری وزارت مسکن و شهرسازی

۱۲- دفتر ایرانگردی و جهانگردی وزارت

ارشاد اسلامی

۱۳- بخش تحقیقات شیلات و آبزیان

۱۴- بخش تحقیقات وزارت راه و ترابری

مروری بر سازمانهای بالا نشان می دهد

که در حال حاضر چقدر دوباره کاری در

کشور انجام می گیرد و چقدر هزینه، وقت و

انرژی تلف می شود.

ب: برنامه کار، هدفها و سیاستها

۱- گردآوری، شناسایی و نقشه برداری از

منابع طبیعی کشور

۲- گردآوری، شناسایی و نقشه برداری از

منابع اقتصادی - اجتماعی کشور

۳- ارزیابی توان اکولوژیکی اکوسیستم های

کشور برای استفاده های گوناگون از سرزمین

و انجام موارد متعدد توسعه

۴- ارزیابی نیاز اقتصادی - اجتماعی در

منطقه های هشتگانه کشور

۵- ساماندهی کاربری ها در سطح منطقه در

چهاربخش کلان کشاورزی، صنعت،

خدمات و بازرگانی

۶- برنامه ریزی یا نظارت در تهیه برنامه های

استفاده از سرزمین و بهسازی محیط زیست

در سطح منطقه ای و ملی

۷- نظارت و کنترل در اجرای برنامه ها و

فرآینبی (وارسی) شاخصهای زیست محیطی

۸- آموزش و اشاعه فرهنگ زیست محیطی

به همراه اجرای برنامه های ایرانگردی و

جلب جهانگرد

۹- ارزیابی اثرات توسعه بر محیط زیست

کشور و صدور موافقتنامه های اصولی برای

ایجاد و راه اندازی مراکز و سازمانهای

توسعه ای در کشور

۱۰- ارائه استانداردها، ضوابط و معیارهای

زیست محیطی و پیشنهاد تبصره های قانونی

به مجلس شورای اسلامی

۱۱- همیاری در تدوین برنامه های عمرانی

پنجساله کشور

پ - زمانبندی اجرای برنامه

برای اجرای سناریوی اول برنامه، شش ماه

و برای اجرای سناریوی دوم یک سال زمان

پیش بینی می شود. برای اجرای سناریوی

سوم و تشکیل چنین ساختار سازمانی، تا

اواسط برنامه دوم وقت لازم است. ادامه

برنامه های کار به بقیه دوره برنامه دوم و

برنامه سوم نیازمند است. در برنامه چهارم

عمرانی کشور می توان از مواهب برنامه ای

درخور حفظ و بهسازی محیط زیست

جمهوری اسلامی ایران، به همراه توسعه

پایدار کشور برای نسل حاضر و نسلهای بعد

برخوردار شد. تا قبل از آن سال، محیط زیست

ایران همچنان زیر صفر خواهد بود.

□ □ □