

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)
سال سی و چهارم، دوره جدید، شماره ۶۳، پیاپی ۱۵۳، پاییز ۱۴۰۳
مقاله علمی - پژوهشی
صفحات ۹۱-۶۳

غفلت از محیط زیست در سایه توسعه مبتنی بر کشاورزی و تمرکز بر استقلال غذایی در دهه ۱۳۶۰*

مهدی رفعتی پناه مهرآبادی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۲۵

چکیده

در دهه ۱۳۶۰ به عنوان دهه آغازین دولت جمهوری اسلامی، نه تنها بنیادهای این دولت تثبیت، بلکه شالوده‌های امور مختلف نیز ترسیم و ریخته شد. ریل‌گذاری‌هایی که در این دهه در زمینه‌های مختلف و از جمله حفاظت محیط زیست صورت گرفت، تأثیری دیرپا بر جای گذاشت و عملاً در حکم شالوده برنامه‌ریزی و اجرا در دهه‌های بعدی به حساب آمد. این مقاله در نظر دارد با استفاده از روش تحقیق تاریخی و با بررسی روند تدوین برنامه‌های توسعه‌ای در دهه ۱۳۶۰، نشان دهد که محیط زیست و حفاظت از آن چه جایگاهی در آنها داشته است؟ و مهم‌ترین اقدامات دولت در این زمینه چه ثمراتی به بار آورد؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در این دهه، کشاورزی به عنوان محور توسعه و یکی از مشخصه‌های استقلال به شمار می‌آمد و تلاش شد برای رفع وابستگی غذایی و کسب خودکفایی در تولید مواد غذایی، توسعه سریع بخش کشاورزی عملی گردد. همین امر سبب شد در برنامه‌ریزی‌های دولتی، بیشترین توجه به کشاورزی و بهره‌برداری از منابع آبی، به‌ویژه آب‌های زیرزمینی شود و محیط زیست به عنوان امری حاشیه‌ای محسوب و یا نادیده گرفته شود. نادیده گرفته شدن حفاظت محیط زیست سبب شد مسائل و معضلاتی که از دوره پهلوی ایجاد شده بود، در این دهه نیز همچنان ادامه داشته باشد و وضعیت محیط زیست در شاخص‌هایی چون هدررفت آب، از بین رفتن جنگل‌ها، تخریب مراتع و فرسایش خاک، رو به وخامت بگذارد و زمینه را برای شروع بحران محیط زیستی در ایران، به‌ویژه پس از جنگ تحمیلی فراهم کند.

واژه‌های کلیدی: محیط زیست، دهه ۱۳۶۰، برنامه‌های توسعه، استقلال غذایی

* شناسه دیجیتال (DOI): 10.22051/hii.2025.48331.2967

۱. استادیار گروه مطالعات تاریخی و محیطی پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت)، تهران، ایران:

rafatipناه@samt.ac.ir

مقدمه

پیش از انقلاب ۱۳۵۷، پنج برنامه عمرانی تدوین و اجرا گردید و برنامه ششم عمرانی نیز آماده اجرا بوده ولی با انقلاب عملاً اجرای این برنامه منتفی گردید. با این حال، در سال‌های اولیه پس از انقلاب، مسئولان کشور از یک سو اقداماتی برای سروسامان دادن به اوضاع اقتصادی کشور مد نظر داشتند و از سوی دیگر، به دنبال تحول ساختاری مهمی براساس الگوی مورد نظر خود در اقتصاد کشور بودند، اما بحران‌های اول انقلاب موانع مهمی را در این مسیر ایجاد کرد. آشفتگی اوضاع اقتصادی کشور که از مدتی پیش از انقلاب آغاز شده بود، موجب کاهش فعالیت‌های اقتصادی، فرار سرمایه از کشور، افزایش فشارهای تورمی، کسری بودجه دولت، بیکاری، کاهش صادرات نفت و مسائلی از این دست شده بود. نتیجه این عوامل، رکود اقتصادی در همه بخش‌ها بود. این وضعیت در ماه‌های اولیه انقلاب با بروز مسائلی چون تشنگی در تصمیم‌گیری، تعدد مراکز قدرت، بی‌تجربگی مدیران، فقدان نظارت و کنترل، درهم‌ریختگی نظام بانکی و وجود تنگناهای مالی، کمبود شدید مواد اولیه و غیره تشدید شد (فوزی، ۱۳۹۹: ۹۴). در این وضعیت، شورای انقلاب و دولت موقت اقدامات اصلاحی خود را که عمدتاً معطوف به سازماندهی اقتصادی کشور از طریق تقویت نقش دولت در اقتصاد و بازتوزیع درآمدها بود، آغاز کردند. سپس طی سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۶۲ تلاش شد با استفاده از استراتژی «رشد معطوف به توزیع مجدد درآمد» معضلات اقتصادی کشور حل شود (گروه مطالعات اجتماعی معاونت فرهنگی و اجتماعی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۷۱: ۱۲).

پس از آن، در سال ۱۳۶۲ مسئولان کشور کوشیدند به منظور تحول اساسی در ساختار اقتصادی-اجتماعی کشور، اقدامات برنامه‌ای خود را آغاز کنند و بر همین اساس، اولین برنامه عمرانی پس از انقلاب که هدف آن تغییر ساختار اقتصادی کشور ذکر شده بود، به تصویب هیئت دولت رسید و برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم شد. البته این برنامه به دلیل ادامه جنگ اجرا نشد و عمده تلاش دولت مصروف حل و فصل امور جاری گردید (فوزی، همان، ۹۴-۹۵). این در حالیست که پیش از این و در همان اوایل انقلاب، تلاش‌هایی برای تدوین برخی برنامه‌های توسعه‌ای انجام گرفته بود؛ چنان‌که از ابتدای سال ۱۳۵۸ کارشناسان سازمان برنامه بر آن شدند تا برنامه تازه‌ای متناسب با تحولات و نیازهای روز کشور تهیه کنند. در اردیبهشت ۱۳۵۸ نخستین پیشنهادها به صورت مدون با عنوان «مبرم‌ترین مسائل کشور» عرضه شد. با این همه، به نظر می‌رسد دلایل مختلفی از جمله عدم وجود نگرش جامع و موزون به توسعه و عدم یکپارچگی در تصمیم‌گیری، سبب نادیده گرفتن این پیشنهاد شد. افزون بر این، در شهریور ۱۳۵۸ مجموعه‌ای شامل تحلیل وضع گذشته و موجود کشور و

مجموعه‌ای از نظرات و پیشنهادهای کارشناسی، به سمینار نخست‌وزیری ارائه شد. در این مجموعه، پس از ارائه تحلیل اقتصادی و پیشنهاد راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت اصلاح امور اقتصادی کشور، هر یک از بخش‌های توسعه مانند کشاورزی، عمران روستایی، توسعه منابع آب، صنعت، انرژی، ارتباطات، مخابرات، مسکن، عمران شهری، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، جداگانه مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت (آل یاسین، ۱۳۹۳: ۱۸۵-۱۹۰). این مجموعه نیز سرانجامی نیافت. پس از این نیز چندین تلاش نافرجام برای تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه صورت گرفت. مهم‌ترین تلاش در این زمینه تدوین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پنج ساله اول (۱۳۶۲-۱۳۶۶) بود. این برنامه در ۹ شهریور ۱۳۶۱ به تصویب شورای اقتصاد رسید و سپس لایحه آن در تاریخ ۲۰ تیر همین سال در هیئت دولت مصوب شد. به‌رغم اینکه این برنامه در سال‌های ۱۳۶۴ و ۱۳۶۶ مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت، ولی هرگز اجرایی نشد. با این حال، به نظر می‌رسد به‌رغم جنگ تحمیلی و تقدم یافتن آن در برنامه‌ریزی‌های دولتی، اصول رابطه دولت با بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نیز محیط زیستی در راستای همین برنامه‌ها بوده است.

عطف به مطالب فوق، این مقاله در نظر دارد با استفاده از روش تحقیق تاریخی و با بررسی روند تدوین برنامه‌ها در دهه ۱۳۶۰، نشان دهد که محیط زیست و حفاظت از آن، چه جایگاهی در آنها داشته است؟ و مهم‌ترین اقدامات دولت در این زمینه چه ثمراتی به بار آورد؟ درباره برنامه‌های توسعه‌ای و نیز جایگاه محیط زیست در چنین برنامه‌هایی، تاکنون پژوهش‌هایی چند انجام شده است. از این دست پژوهش‌ها می‌توان به «تحلیلی تاریخی از زمینه‌های پیدایش برنامه‌ریزی توسعه‌ای و شکل‌گیری سازمان برنامه در ایران (دوره پهلوی ۱۳۲۷-۱۳۰۴)» نوشته شهوند و سعیدی‌نیا (۱۳۹۷)، «خوانشی نو از علل تعویق برنامه هفت‌ساله اول» نوشته شهوند و سعیدی‌نیا (۱۳۹۹)، «تأثیر سیاست‌های کشاورزی دولت ایران بر بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی در دوران برنامه‌های عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۵۷)» از رفعتی‌پناه مهرآبادی (۱۳۹۶) و «حفظ و بهبود محیط زیست در برنامه عمرانی پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۵ با تأکید بر جنگل‌ها و مراتع» نوشته رفعتی‌پناه مهرآبادی (۱۴۰۰) اشاره کرد. این مقالات به لحاظ دوره تاریخی، به دوره پهلوی می‌پردازند و به همین دلیل از دهه ۱۳۶۰ سخنی به میان نمی‌آورند. همچنین باید به مقاله «محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران» اشاره کرد. این مقاله پس از طرح بحث‌های مقدماتی و نظری، به‌طور خلاصه به جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه‌های توسعه از سال ۱۳۶۸ به بعد می‌پردازد و طبعاً از بررسی وضعیت محیط زیست و رابطه دولت و محیط زیست در دهه ۱۳۶۰ باز می‌ماند (جهانگرد، ۱۳۹۷). در کنار مقاله مزبور، باید از مقاله

«جایگاه محیط زیست در برنامه‌های پنج ساله توسعه از منظر هفت عنوان منتخب» نام برد. این مقاله به بررسی هفت شاخص ارزش‌گذاری منابع، ارزیابی اثرات، بهره‌وری، تخصص‌گرایی، استفاده از ابزارهای اقتصادی در حفاظت، بانک جامع اطلاعاتی و توسعه پایدار در برنامه‌های توسعه پرداخته است (گلدانی و امامی میبدی، ۱۳۹۴) و به همین دلیل هم از بُعد زمانی و هم به سبب نوع مسئله، با مقاله حاضر متفاوت است. افزون بر این دو مقاله، باید از گزارشی نام برد که مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور» ارائه کرده است. این گزارش نیز متوجه چالش‌ها و اولویت‌های راهبردی برنامه‌های توسعه در ارتباط با محیط زیست است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴).

جایگاه محیط زیست در تدوین برنامه‌های توسعه‌ای

براساس گزارش‌های موجود، شاید مهم‌ترین مسئله‌ای که حفاظت محیط زیست ایران در دهه ۱۳۶۰ با آن روبه‌رو بود، عدم آگاهی و مشارکت مردمی به شمار می‌رفت و البته این مشکلی بود که از پیش از انقلاب به دوران پس از آن راه یافته بود. برای نمونه، گزارش عملکرد چهارساله اول فصل حفاظت محیط زیست برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)، در تشریح مشکلات و تنگناهای اجرای برنامه‌های حفاظت محیط زیست، به اولین نکته‌ای که اشاره می‌کند عدم آشنایی بیشتر مردم با اصول حفاظتی است. از دید گزارش مزبور، عدم آشنایی اکثریت مردم با اصول محیط زیستی، ناشی از فقدان آموزش کافی بود که این امر سبب خودداری مردم از همکاری در زمینه حفاظت محیط زیست و حتی ایجاد مشکلاتی در راه اجرای برنامه‌های حفاظتی از سوی دولت می‌شد. سایر مسائل، تنگناها و موانعی که براساس این گزارش بر سر راه حفاظت قرار داشت، شامل مواردی چون توسعه و گسترش بی‌رویه و نامتناسب شهرها، مجتمع‌ها و مراکز صنعتی در داخل شهرها بدون توجه به مسائل محیط زیستی، کمبود نیروی انسانی برای اجرایی کردن برنامه‌ها، عدم همکاری صاحبان صنایع (چه بخش عمومی و چه خصوصی) در راستای حفظ و بهبود محیط زیست، عدم همکاری و ناهماهنگی سازمان‌های متولی که خود سبب دوباره‌کاری و برهم خوردن نظام برنامه‌ای در توزیع تسهیلات و استفاده منطقی از نیروی انسانی می‌گردید، عدم اعمال سیاست تخفیف‌های مالیات برای واحدهای تولیدی که به منظور کاهش آلودگی، ناگزیر از صرف هزینه‌های سنگین می‌شدند، نبود امکانات کافی و عدم دسترسی به منابع سوختی (نفت و گاز) در نقاط دورافتاده و مناطق کوهستانی و بیابانی که موجب شده بود ساکنان این مناطق از پوشش گیاهی برای تأمین سوخت استفاده کنند، می‌شد (سازمان برنامه و بودجه، [بی‌تا]: ۲۳؛ سازمان برنامه و

بودجه، ۱۳۵۹: ۱۱). البته طبیعی است که در همین گزارش، اولین پیشنهاد برای رفع تنگناها و مسائل حفاظتی را «تنویر افکار عمومی جهت گسترش همه‌جانبه تعلیمات زیست‌محیطی از طریق انتشار کتب و نشریات راهنما و رسانه‌های گروهی» می‌داند (همان، ۲۵).

بنابراین دولت بعد از انقلاب در زمینه حفاظت محیط زیست، وارث مرده‌ریگی بود که از دولت قبل به جا مانده بود و طبعاً رفع مسائل و مشکلات فوق با استفاده از روش‌های مورد استفاده دولت پهلوی، به‌ویژه در تدوین برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌ها و نیز اجرای آنها -مانند تدوین برنامه براساس نگاه دستوری، رویکرد تنبیهی در وضع قوانین، تکیه صرف بر سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عدم توجه به حضور مردم- امکان‌پذیر نبود. اگر روش‌ها و راه‌حل‌های آن دولت امکان پاسخ‌گویی به مسائل مرتبط با منابع طبیعی، محیط زیست و حفاظت از آن را داشت، در همان زمان امکان رفع این مشکلات فراهم می‌آمد و در سال چهارم برنامه عمرانی پنجم (سال ۱۳۵۵) هنوز انبوهی از مسائل محیط زیستی در عرصه‌های مختلف چون جنگل‌ها، مراتع، آب‌ها و غیره پیش روی دولت قرار نداشت (کمیته محیط زیست، معاونت برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه، ۲۵۳۵: ۴-۵).

به نظر می‌رسد در دوران پس از انقلاب به‌رغم آگاهی از ناتوانی روش‌ها و برنامه‌هایی که دولت پهلوی برای مدیریت و حفاظت از محیط زیست به کار گرفته بود و با وجود اطلاع از ناآگاهی مردم در مورد نحوه حفاظت از محیط زیست و ضعف مشارکت عمومی در این عرصه، باز هم از همان روش‌ها و رویکردهای دولت پهلوی، متها با افزودن واژه‌هایی چون «براساس موازین شرعی»، «ارزش‌های اسلامی» و نظیر اینها بهره گرفته شد. نخستین برنامه توسعه (۱۳۶۲-۱۳۶۶) -و برنامه‌های بعدی- با رویکردی دستوری و الزام‌آور و از طریق مدیران سیاسی دولتی و به کمک نیروهای تکنوکرات و بوروکرات تدوین شد. در مقدمه برنامه کلان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۲-۱۳۶۶)، می‌توان به خوبی ماهیت دستوری، فرادستی و نیز کاملاً دولتی برنامه و عدم حضور نظرات عمومی و مشاوره‌های شهروندی را مشاهده کرد:

اقدامات مربوط به تدوین نظام برنامه‌ریزی از زمان نخست‌وزیری شهید باهنر آغاز شد و در دوران نخست‌وزیری آیت‌الله مهدوی کنی با جدیت پیگیری گردید. با بذل توجه برادر موسوی نخست‌وزیر و تلاش پیگیر شورای اقتصاد و استقبال شایسته مسئولان، نظام برنامه‌ریزی تهیه و تصویب و ابلاغ شد و به جریان افتاد و همزمان، کار تهیه ساختار نظام اقتصادی، اجتماعی جمهوری اسلامی نیز در ده گروه منتخب اقتصاد آغاز گردید. از یک سو سال ۱۳۶۱ سال برنامه‌ریزی اعلام شد

و از سوی دیگر بیش از پنج هزار نفر از سراسر ایران دست‌اندرکار تدوین اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شدند تا به فرمان مجلس شورای اسلامی و به لحاظ ضرورت رشد اسلامی، نخستین برنامه ۵ ساله جمهوری اسلامی ایران را تدوین کنند. شوراهای برنامه‌ریزی شهرستان‌ها، استان‌ها و وزارتخانه‌ها هم اکنون نیز هماهنگ و منطبق با نظام مصوب، هر یک در حیطه وظایف خود به کار تهیه برنامه مشغول‌اند و نتیجه فعالیت آنها پس از ادغام و انطباق با برنامه کلان، برنامه اول خواهد بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۱: ۳).

در کنار عدم بهره‌گیری از نظرات عمومی در تدوین برنامه اول، به‌ویژه برنامه‌های مرتبط با حفظ و بهسازی محیط‌زیست، در تدوین «هدف‌ها و جهت‌گیری‌های کلی» «برنامه کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پنج ساله اول» (مصوب شورای اقتصاد ۹ شهریور ۱۳۶۱) که براساس هدف‌های کمی و سیاست‌های کلی تعیین‌شده توسط شورای اقتصاد تنظیم شده بود، توجه چندانی به حفاظت محیط زیست نشد و مواردی چون گسترش آموزش و فرهنگ، تأمین منافع مستضعفان، تأمین استقلال اقتصادی، تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی و درمانی، تأمین خوراک و پوشاک، تأمین مسکن و رفع بیکاری، به عنوان اهداف و جهت‌گیری‌های کلی بیان شدند. به عبارتی محیط زیست و حفاظت از آن، جایگاهی درخور نیافت و در زمره اهداف و جهت‌گیری‌های اصلی برنامه قرار نگرفت (همان، ۱۳). با این همه، در بخش «سیاست‌های کلی در جهت تأمین هدف‌ها»، حفاظت محیط زیست به عنوان یکی از سیاست‌های کلی منظور گردید، اما یک تناقض در سیاست‌های کلی این برنامه دیده می‌شد. بند «ب» سیاست‌های کلی با عنوان «کشاورزی محور توسعه»، کشاورزی را از اساسی‌ترین هدف‌ها و جهت‌گیری‌های توسعه و یکی از مشخصه‌های استقلال به حساب آورد و متذکر شد که کسب استقلال اقتصادی، تولید مواد غذایی را در داخل کشور ایجاب می‌کند:

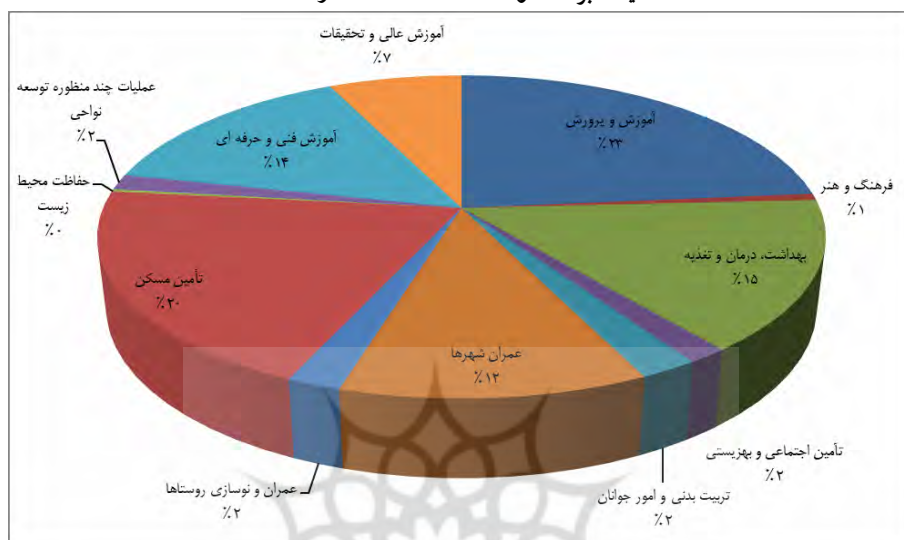
در حال حاضر کشور از نظر مواد غذایی به خارج وابسته است. برای رفع این وابستگی و کسب خودکفایی در تولید مواد غذایی، توسعه سریع بخش کشاورزی ضروری است. با توجه به اهمیت نیل به خودکفایی در تولید مواد غذایی، در سیاست کلی رشد اقتصادی، توسعه بخش کشاورزی از اولویت و اهمیت زیادی برخوردار است. این اولویت در ده سال آینده بخش کشاورزی را به صورت محور اصلی توسعه و بخش پیشتاز در رشد اقتصادی کشور قرار خواهد داد. منابع کشور در درجه اول برای توسعه کشاورزی به کار گرفته خواهد شد و در توسعه بخش‌های دیگر نیز رفع نیازهای بخش کشاورزی از اولویت برخوردار خواهد بود.

صنایع، تأسیسات زیربنایی و خدمات در درجه اول در جهت رفع نیازهای کشاورزی و در پیوند با توسعه کشاورزی توسعه خواهد یافت (همان، ۱۳-۱۴).

بدین ترتیب این بند، جهت‌گیری نه فقط برنامه‌های اقتصادی، بلکه برنامه‌های محیط زیستی و حفاظتی را به‌رغم تصریح اصل پنجاهم قانون اساسی بر اولویت حفاظت محیط‌زیست مشخص نمود: تکیه بر توسعه کشاورزی از طریق به‌کارگیری تمامی امکانات. تقدم برنامه‌های اقتصادی (به‌خصوص کشاورزی) بر محیط زیست حتی پس از بررسی‌هایی که کمیسیون ویژه برنامه در مجلس شورای اسلامی به عمل آورد، در نسخه اصلاحی مورد نظر این کمیسیون نیز مورد تأکید قرار گرفت؛ به همین دلیل در «هدف‌ها و اولویت‌های کلی» که «بایستی منابع عمده کشور مصروف آنها» می‌گردید، هیچ‌ذکری از محیط زیست به میان نیامد. «مهار تورم»، «توسعه کشاورزی و منابع آب»، «توزیع درآمد و ثروت»، «توسعه صنعتی»، «تأمین اجتماعی»، «تأمین انرژی» و «توسعه راه‌آهن» هدف‌ها و اولویت‌های کلی برنامه ذکر شد (مبانی اصلاح برنامه پنج ساله اول، ۱۳۶۲: ۱-۴). همین‌کم توجهی به محیط زیست، در لایحه برنامه اول (مصوب ۲۰ تیر ۱۳۶۲ در هیئت دولت) نیز خود را نشان داد و ضمن عدم ذکر محیط زیست در اهداف کمی این برنامه (لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۲: ۳۹-۵۱)، در بودجه‌بندی هزینه‌های عمرانی دولت کاملاً آشکار گردید؛ به گونه‌ای که از مجموع ۸/۸۶۳/۷۵۶ میلیون ریال هزینه‌های کل عمرانی دولت در دوره پنج ساله برنامه، فقط ۴۴۲۷ میلیون ریال به محیط زیست اختصاص یافت. بر این اساس، سهم محیط زیست در هزینه‌های دولت معادل ۰/۰۵٪ از مجموع کل هزینه‌ها و برابر با ۰/۲۳٪ از مجموع هزینه‌های امور اجتماعی این لایحه بود. این در حالیست که فصول کشاورزی و منابع آب مجموعاً حدود ۱۵/۶٪ از هزینه‌های کل را به خود اختصاص داده بودند. همچنین درحالی‌که رشد متوسط هزینه‌های بخش کشاورزی ۲/۲۴٪، بخش منابع آب ۳۶/۲٪، نفت ۲۰/۷٪، گاز ۲۱٪ و معادن ۲۰/۳٪ در طول برنامه در نظر گرفته شده بود، رشد میانگین بخش حفاظت محیط زیست ۱۳/۲٪ منظور گردید. این امر خود نشان از توجه بیشتر دولت به بخش کشاورزی، منابع آب، نفت، گاز و معادن نسبت به حفاظت از محیط زیست داشت؛ ضمن اینکه متوسط رشد حفاظت محیط زیست (۱۳/۲٪) از متوسط رشد برنامه (۱۵/۸٪) کمتر در نظر گرفته شد (همان، ۷).

۷۰ / غفلت از محیط زیست در سایه توسعه مبتنی بر کشاورزی و تمرکز بر ... / رفعتی پناه مهرآبادی

نمودار شماره ۱. نسبت هزینه‌های فصل حفاظت محیط زیست به سایر فصول بخش امور اجتماعی
لایحه برنامه اول (۱۳۶۲-۱۳۶۶) (درصد)



جدول شماره ۱. هزینه‌های عمرانی دولت طی برنامه اول (۱۳۶۲-۱۳۶۶)

| عنوان | هزینه در طول دوره برنامه (میلیون ریال) | رشد متوسط طی برنامه (درصد) |
|----------------------------------|---|-------------------------------|
| امور عمومی | ۲۲۳۲۰۱ | ۱۳/۶ |
| امور اجتماعی | | |
| ۱. آموزش و پرورش | ۲۳۸۴۷۵ | ۲۷/۱ |
| ۲. فرهنگ و هنر | ۱۲۲۲۰ | ۱۳/۳ |
| ۳. بهداشت و درمان و تغذیه | ۲۸۱۰۲۰ | ۱۶/۶ |
| ۴. تأمین اجتماعی و بهزیستی | ۲۸۴۸۰ | ۱۸/۲ |
| ۵. تربیت بدنی و امور جوانان | ۴۱۰۰۰ | ۳۳/۷ |
| ۶. عمران شهرها | ۲۱۶۱۱۵ | -۳/۴ |
| ۷. عمران و نوسازی روستاها | ۲۷۹۹۰ | ۴/۱ |
| ۸. تأمین مسکن | ۲۷۵۱۱۷ | -۲/۷ |
| ۹. حفاظت محیط زیست | ۴۴۲۷ | ۱۳/۲ |
| ۱۰. عملیات چندمنظوره توسعه نواحی | ۲۸۸۰۴ | ۱/۲ |
| ۱۱. آموزش فنی و حرفه‌ای | ۲۶۹۹۶۰ | ۲۶/۱ |
| ۱۲. آموزش عالی و تحقیقات | ۱۳۱۰۰۰ | ۲۰/۷ |

| عنوان | هزینه در طول دوره برنامه (میلیون ریال) | رشد متوسط طی برنامه (درصد) |
|--------------------------|---|-------------------------------|
| امور اقتصادی | | |
| ۱. کشاورزی و منابع طبیعی | ۷۵۵۹۹۹ | ۲۴/۳ |
| ۲. منابع آب | ۶۳۳۶۳۹ | ۳۶/۳ |
| ۳. برق | ۹۹۲۰۰۲ | ۷/۷ |
| ۴. صنایع | ۷۵۸۳۷۵ | -۳/۸ |
| ۵. نفت | ۸۴۸۲۰۵ | ۲۰/۷ |
| ۶. گاز | ۲۷۴۳۸۵ | ۲۱ |
| ۷. معادن | ۲۴۲۰۵۷ | ۲۰/۳ |
| ۸. بازرگانی | ۷۳۷۰۹ | ۱۰/۳ |
| ۹. حمل و نقل و ارتباطات | ۹۴۰۲۱۳ | ۱۲/۵ |
| ۱۰. پست و مخابرات | ۱۱۰۸۸۰ | -/۸ |
| ۱۱. جهانگردی | ۵۴۵۰ | -۸/۷ |
| جمع امور | ۷۷۲۳۰۰۷ | ۱۵/۸ |

تقدم و اولویت برنامه‌های کشاورزی و صنعتی بر سیاست‌های کلی محیط زیستی در «برنامه کلان اول توسعه» سبب گردید که حفاظت محیط زیست در آخرین بند، یعنی بند «س» این برنامه گنجانده شود و برخلاف سیاست‌های کلی کشاورزی که جهت‌گیری کاملاً مشخصی داشت، سیاست کلی حفاظت محیط زیست از صراحت لازم به مانند صراحت اصل پنجاهم قانون اساسی برخوردار نبود:

بخش محیط زیست در مجموع جهتی را دنبال خواهد کرد که بهره‌مندی معقول و مستمر از محیط زیست را به نحوی تضمین نماید که ضمن حفظ مناسبات متعادل زیستی، موجبات رشد و اعتلای انسان فراهم آید. به منظور جامه عمل پوشاندن به این هدف، فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی باید در جهتی سوق داده شود که در عین اعتلای کیفیت زندگی، از وارد آمدن آسیب‌های جبران‌ناپذیر به محیط زیست جلوگیری شود و اثرات سوء گذشته نیز ترمیم گردد. اجرای این مهم به وسیله پژوهش‌های زیست‌محیطی، ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط، انتخاب و گزینش تکنولوژی مناسب و منطبق با شرایط زیست‌محیطی و ارائه رهنمودها و ضوابط لازم در زمینه بهره‌وری از منابع محیط زیست و جلوگیری از تخریب و آلودگی آن امکان‌پذیر است. آموزش و جلب مشارکت عامه در زمینه محیط زیست، پایه

عمده‌ای را تشکیل می‌دهد که لازم است در جهت‌گیری‌های اجتماعی و فرهنگی ملحوظ گردد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۱: ۲۱).

به‌رغم تأکید برنامه کلان توسعه (۱۳۶۲-۱۳۶۶) بر «محیط زیست، حفظ مناسبات متعادل زیستی و بهره‌مندی معقول و مستمر از محیط زیست»، این بحث در اهداف کلان و نیز هدف‌های کمی برنامه گنجانده نشد و همین امر غفلت از محیط زیست را نشان می‌دهد. بخش کشاورزی به دلیل اهمیت استراتژیکی که از دید برنامه‌ریزان در تأمین استقلال اقتصادی کشور داشت، به محور اصلی توسعه در برنامه اول تبدیل شد. هدف برنامه‌های بخش کشاورزی، دستیابی به حداکثر رشد ممکن در تولید محصولات اساسی کشاورزی بود. با توجه به این هدف، رشد ارزش افزوده بخش مزبور ۷٪ در سال تعیین گردید. این در حالیست که پیش‌بینی شده بود میانگین رشد سالانه تولید ناخالص داخلی طی برنامه اول ۴/۸٪ و میانگین رشد سالانه تولید ناخالص داخلی بدون نفت در همین دوره ۵/۴٪ باشد. به عبارتی میانگین رشد کشاورزی بیشتر از میانگین رشد تولید ناخالص داخلی در نظر گرفته شد (لایحه برنامه اول، ۶۸ (۲-۳)).

همچنین در لایحه برنامه مزبور پیش‌بینی شده بود که با تحقق برنامه‌های مورد نظر، حداکثر تا سال ۱۳۷۱ کشور از نظر مواد غذایی به خودکفایی برسد. برای تحقق این خودکفایی نیز پیش‌بینی شده بود سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی طی برنامه اول حدود ۱۶/۸٪ رشد میانگین سالانه داشته باشد و از ۳۰۵/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۲ به ۵۶۸/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۶ (سال آخر برنامه) افزایش یابد. کل سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نیز برابر با ۲۱۳۳/۶ میلیارد ریال که حدود ۱۶/۴٪ از کل سرمایه‌گذاری کشور را به خود اختصاص می‌داد، برآورد گردید. بدین ترتیب، سهم بخش کشاورزی در مجموع منابع سرمایه‌ای کشور از حدود ۴/۳٪ در سال ۱۳۵۶ به حدود ۱۴/۲٪ در سال ۱۳۶۲ و ۱۸/۱٪ در سال ۱۳۶۶ در نظر گرفته شد (همان، ۴۰ (۲-۲)). نتیجه اینکه پیش‌بینی شد بخش کشاورزی با رشد متوسط ۱۶/۸٪ سالانه پس از بخش نفت با ۳۰/۲٪ بیشترین میزان جذب سرمایه را به خود اختصاص دهد. آمارهای فوق نشان می‌دهد که جهت‌گیری‌های برنامه اول دقیقاً متناسب با اهداف کلان آن بود و محیط زیست صرفاً موضوعی حاشیه‌ای به حساب آمد؛ به گونه‌ای که دولت کمترین میزان هزینه را در بین تمام بخش‌های برنامه به آن اختصاص داد.

به همین صورت، حتی در لایحه اصلاحی «کمیسیون خاص رسیدگی به برنامه پنج ساله»^۱

۱. لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که پیش از این در تاریخ ۵ مرداد ۱۳۶۲ به مجلس شورای اسلامی ارسال شده بود، مجدداً در تاریخ ۴ تیر ۱۳۶۳ به درخواست دولت برای طرح و رسیدگی مجدد، به مجلس ارسال شد. طی ۳۵ جلسه در کمیسیون خاص رسیدگی به برنامه پنج ساله،

(مصوب ۴ دی ۱۳۶۴)، محیط زیست نتوانست حضوری اصیل داشته باشد. محیط زیست در این لایحه درست به مانند برنامه کلان و نیز لایحه قبلی، حضوری حاشیه‌ای داشت. در فصل اول لایحه اصلاحی یعنی «اهداف کلی»، به رغم طرح و بیان مطالب و بندهای مختلف در مورد امور و مسائل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، نظامی، تأمین عدالت اجتماعی و غیره، سخنی از محیط زیست به میان نیامد و صرفاً در بند الف ماده ۸ که به «تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم» پرداخته بود، از محیط زیست سالم به عنوان آخرین نیاز اساسی نام برده شد (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴ [الف]: ۲۹). در فصل دوم این لایحه با عنوان «استراتژی‌های کلی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» نیز محیط زیست به کلی مغفول ماند (همان، ۳۰-۳۱) و فقط در فصل سوم یعنی «آمایش سرزمین»، از محیط زیست، هرچند نه به عنوان موضوعی مستقل، بلکه در پیوند با فعالیت‌های اقتصادی یاد شد (همان، ۳۲).

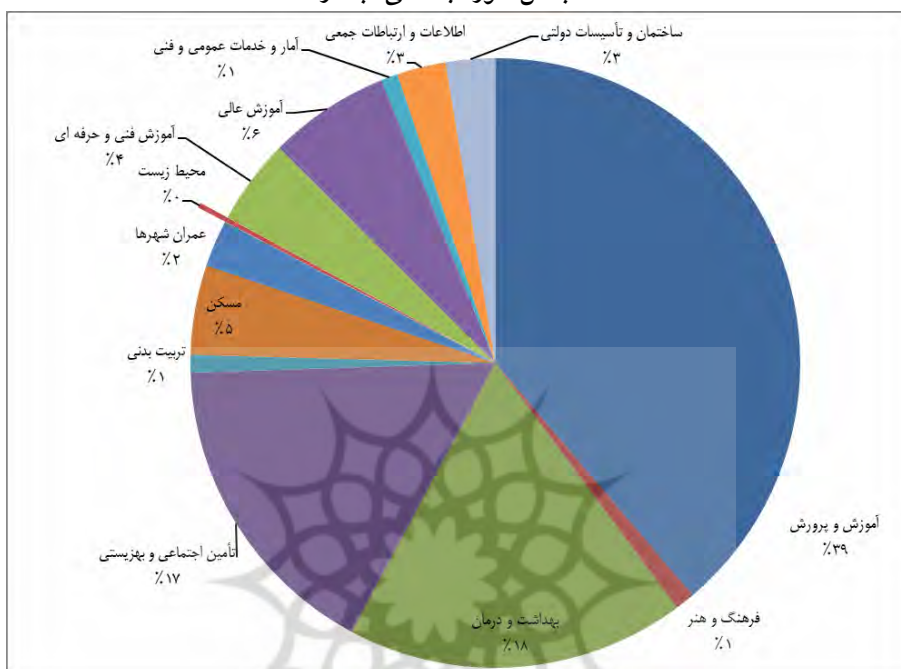
همین نگاه به محیط زیست سبب شده بود در لایحه اصلاحی کمیسیون خاص، سهم اعتبارات تخصیص یافته به محیط زیست از کل اعتبارات دولتی (بخش امور اقتصادی و امور اجتماعی) برنامه، به مانند لایحه قبلی، ناچیز و برابر با ۰/۱۵٪ از کل اعتبارات برنامه باشد؛ در حالی که سهم بخش‌های کشاورزی و منابع آب با ۹/۴۹٪، نفت و گاز با ۵/۵۳٪، صنایع با ۶/۴۶٪، معادن با ۱/۲۸٪ و حتی ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی با ۱/۴۸٪ بیش از سهم بخش محیط زیست بود. در اعتبارات برنامه اصلاحی، فقط بخش جهانگردی سهمی کمتر از محیط زیست داشت. همچنین در فهرست اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت بخش عمومی برنامه اصلاحی، کمترین میزان سرمایه‌گذاری ثابت به فصل حفاظت محیط زیست (۰/۰۵۵٪ نسبت به جمع کل اعتبارات سرمایه‌گذاری) اختصاص یافت (همان، ۴۷-۴۸)؛ در حالی که فصل کشاورزی با رقم ۷۱۶/۱۸۱ میلیون ریال سرمایه‌گذاری ثابت حدود ۵/۵٪، فصل منابع آب با رقم ۷۴۹/۶۷۴ میلیون ریال حدود ۵/۷٪، فصل صنایع با رقم ۲/۰۳۱/۹۰۰ میلیون ریال ۱۵/۶٪، فصل نفت با ۱/۶۱۰/۱۰۲ میلیون ریال حدود ۱۲/۳٪ از مجموع کل اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت بخش عمومی برنامه اصلاحی را به خود اختصاص دادند (همان، ۴۸).

سرانجام با اصلاحات و تغییرات عمده‌ای، در تاریخ ۴ دی ۱۳۶۴ در دو بخش و ۲۴ ماده به تصویب کمیسیون رسید (ر.ک. به: وزارت برنامه و بودجه، اصلاحیه برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران: اهداف، استراتژی‌ها، سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بخشی، بی‌جا: وزارت برنامه و بودجه، دی ۱۳۶۴، صص ۲۴-۴۱).

۷۴ / غفلت از محیط زیست در سایه توسعه مبتنی بر کشاورزی و تمرکز بر ... / رفعتی پناه مهرآبادی

نمودار شماره ۲. نسبت اعتبارات فصل حفاظت محیط زیست برنامه اصلاحی به اعتبارات فصول

مختلف بخش امور اجتماعی (به درصد)



جدول شماره ۲. میزان و درصد اعتبارات در نظر گرفته شده برای بخش‌های مختلف امور اقتصادی

و اجتماعی در برنامه اصلاحی^۱

| عنوان | میزان اعتبارات (میلیون ریال) | درصد به کل اعتبارات |
|--------------------|------------------------------|---------------------|
| امور اقتصادی | | |
| کشاورزی و منابع آب | ۱۰۳۷۵۳۹ | ۶/۱۷ |
| برق | ۶۰۱۳۳۰ | ۵/۵ |
| صنایع | ۷۰۴۲۹۹ | ۶/۴۴ |
| نفت و گاز | ۶۰۴۴۲۲ | ۵/۵۳ |
| معادن | ۱۳۹۹۷۰ | ۱/۲۸ |
| بازرگانی | ۵۴۱۱۵۹ | ۴/۹۵ |
| راه و ترابری | ۹۸۶۰۰۴ | ۹/۰۲ |
| پست و مخابرات | ۸۷۱۰۸ | ۰/۷۹ |

۱. این جدول از بررسی آمارهای برنامه اصلاحی تنظیم شده است (وزارت برنامه و بودجه، دی ۱۳۶۴).

| عنوان | میزان اعتبارات (میلیون ریال) | درصد به کل اعتبارات |
|----------------------------|------------------------------|---------------------|
| جهانگردی | ۳۳۷۴ | ۰/۰۳۰ |
| امور اجتماعی | | |
| آموزش و پرورش | ۲۴۱۴۲۰۰ | ۲۲/۰۹ |
| فرهنگ و هنر | ۶۴۲۰۰ | ۰/۵۸ |
| بهداشت و درمان | ۱۱۱۸۸۵۸ | ۱۰/۲۳ |
| تأمین اجتماعی و بهزیستی | ۵۷۶۸۰۰ | ۰/۵۲ |
| مسکن | ۲۹۶۰۰۱ | ۲/۷ |
| عمران شهرها | ۱۵۴۰۵۶ | ۱/۴ |
| محیط زیست | ۱۶۶۱۷۷ | ۰/۱۵ |
| آموزش فنی و حرفه‌ای | ۲۸۲۵۵۰ | ۲/۵۸ |
| آموزش عالی | ۴۰۰۵۱۵ | ۳/۶۶ |
| آمار و خدمات عمومی و فنی | ۵۵۲۸۶ | ۰/۵ |
| اطلاعات و ارتباطات جمعی | ۱۶۱۳۳۲ | ۱/۴۷ |
| ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی | ۱۶۲۵۲۲ | ۱/۴۸ |

به حاشیه راندن حفاظت محیط زیست در این برنامه و اختصاص اعتبارات ناچیز برای آن، از یک سو با اهداف و سیاست‌هایی که این برنامه در فصل حفاظت محیط زیست مدعی آن شده بود، جور در نمی‌آمد و از سوی دیگر، فشاری که اهداف و برنامه‌های فصول دیگر به‌ویژه کشاورزی و منابع آب بر محیط زیست می‌توانستند وارد کنند، با این به حاشیه راندن همخوانی نداشت؛ به‌ویژه آنکه به اذعان خود برنامه، حفاظت محیط زیست در آن برهه با مشکلات گوناگون ساختاری و اجرایی روبه‌رو بود. مهم‌ترین مسائل و مشکلات ساختاری‌ای که برنامه اصلاحی در ارتباط با حفاظت محیط زیست شناسایی کرده بود، شامل مواردی چون «پایین بودن آگاهی و سطح آموزش مردم نسبت به اهمیت مسائل محیط زیستی و ضرورت حفاظت از طبیعت و منابع طبیعی اعم از آب، هوا و خاک؛ وجود آلودگی‌های مختلف محیط زیستی و رسیدن آنها به حدود خطرناک در اثر توسعه بی‌رویه شهرنشینی؛ تبدیل زمین‌های زراعتی به اراضی و مستحلاتات مسکونی، خدماتی و صنعتی؛ فقدان هماهنگی بین‌بخشی؛ جهت‌گیری‌های یک‌جانبه غیرمنضبط و نبود سیاست‌های مشخص توسعه هماهنگ با محیط زیست در مراحل مختلف برنامه‌ریزی؛ سلطه نگرش‌های کوتاه‌مدت در دستیابی به اهداف و بی‌توجهی به حفاظت محیط زیست از دیدگاه پیشگیری و تمرکز توجهات و اقدامات پس از وقوع حوادث

و به صورت درمان» می‌شد. به علاوه، وجود مشکلاتی چون «ضعف گرایش‌های محیط‌زیستی در ... مسئولین اجرایی ...؛ ضعف مدیریت در جلب مشارکت مردمی در برنامه‌های حفاظت و بهبود محیط زیست و همچنین تنویر افکار عمومی و مسئولان از طریق رسانه‌های گروهی در رابطه با واقعیت‌های محیط زیست؛ گسترش صنایع و فعالیت‌های زیان‌بار برای محیط زیست بدون انجام مطالعات کافی برای کنترل آثار آنها بر محیط زیست» (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴[الف]: ۱۸۵) نشان می‌داد که مسائل و مشکلات محیط زیستی، وجهی عام و درهم‌تنیده دارند و نه فقط با مسائل اقتصادی، سیاستمداران و برنامه‌ریزان توسعه، بلکه با بافتار اجتماعی و فرهنگی جامعه نیز در پیوند قرار دارند و به همین دلیل برای حل آنها به مجموعه‌ای از برنامه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیاز است.

درک همین ضرورت از سوی برنامه‌ریزان توسعه سبب گردید تا در فصل حفاظت محیط زیست برنامه اصلاحی، «حفاظت، بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از آلودگی‌ها و اقداماتی که موجب تخریب و برهم خوردن محیط زیست می‌گردد و همچنین آموزش و ارشاد افکار عمومی در زمینه استفاده از مواهب طبیعت و حفظ آنها به عنوان میراثی برای همه نسل‌ها» به عنوان هدف‌های کلی و اساسی این فصل در نظر گرفته شوند (همان، ۱۸۶). سیاست‌های اجرایی این برنامه نیز شامل تشکیل شورای عالی هماهنگی حفاظت محیط زیست به منظور تهیه، تنظیم و تصویب اهداف و خط‌مشی‌های متناسب با شرایط و حمایت از برنامه‌های حفاظت، تشکیل شورای هماهنگی تحقیقات و پژوهش‌های محیط زیستی برای تشویق پژوهش‌های محیط زیستی، استفاده از نیروهای متخصص دانشگاهی در اجرای فعالیت‌های تحقیقاتی محیط زیستی و برقراری تعرفه‌های مناسب در مورد استفاده از امکانات رفاهی و تفریحی در فضاهای تفریحی و ایجاد ارتباط مناسب بین توریسم و محیط زیست کشور می‌شد. در عین حال، به منظور اجرایی کردن اهداف و سیاست‌های اجرایی، برنامه‌های چهارگانه‌ای چون برنامه ارشاد و آموزش، برنامه تحقیق و بررسی، برنامه کنترل و نظارت و برنامه خدمات اداری تدوین و اعتبارتی نیز در نظر گرفته شد (همان، ۱۸۶-۱۹۰).

جدول شماره ۳. کل اعتبارات فصل حفاظت محیط زیست برنامه اصلاحی (میلیون ریال)^۱

| عنوان | اعتبارت جاری | اعتبارت عمرانی | جمع |
|--|--------------|----------------|-------|
| برنامه ارشاد و آموزش محیط زیستی | ۳۴۱ | ۸۵ | ۴۲۶ |
| برنامه کنترل و نظارت | ۵۱ | - | ۵۱ |
| برنامه تحقیق و بررسی | ۳۲۸ | ۳۱۱۶ | ۳۴۴۴ |
| برنامه خدمات اداری | ۱۴۴۲ | ۱۲۴ | ۱۵۶۶ |
| برنامه تحقیق و بررسی در زمینه بهره‌برداری معقول از محیط زیست کشور | ۴۸ | - | ۴۸ |
| برنامه تحقیق و بررسی به منظور تهیه ضوابط و استانداردهای محیط زیستی | ۶۲ | - | ۶۲ |
| برنامه تحقیق و بررسی در زمینه شناخت مشکلات محیط زیستی | ۱۳ | - | ۱۳ |
| اعتبارات استانی | ۱۱۰۶۷ | | ۱۱۰۶۷ |
| جمع | ۱۳۳۵۲ | ۳۳۲۵ | ۱۶۶۷۷ |

به‌رغم اختصاص یک فصل به حفاظت محیط زیست در این برنامه و ترسیم اهداف، برنامه‌ها و سیاست‌های اجرایی، تا سال ۱۳۶۹ در هیچ‌یک از گزارش‌های سالانه اقتصادی وزارت برنامه و بودجه گزارشی از وضعیت محیط زیست و پیشرفت برنامه‌های چهارگانه فوق نیامد؛ درحالی‌که گزارش‌های سالانه در مورد فعالیت‌های انجام‌شده و میزان پیشرفت برنامه‌های تدوین‌شده سایر فصول، حتی فصولی چون گردشگری، صلاحیت فنی پیمانکاران و تربیت بدنی، به صورت منظم ارائه می‌گردید.^۲ بنابراین اگر قرار بود امکان حفاظت از محیط زیست در این برنامه فراهم شود، باید تناسبی بین برنامه‌های اقتصادی و حفاظتی، هم از بُعد اعتبارات و سرمایه‌گذاری و هم از بُعد تدوین اهداف و اولویت‌ها ایجاد می‌شد، اما به گونه‌ای متناقض از یک سو بر گسترش برنامه‌های کشاورزی، منابع آب و توسعه اقتصادی تأکید می‌شد و از سوی دیگر، بحث حفاظت محیط زیست به‌رغم وجود مسائل و معضلات بسیار جدی، کاملاً

۱. وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴[الف]: ۱۹۰.

۲. برای نمونه ر.ک. به: وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۵)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۴، ج ۱، ۲، تهران: وزارت برنامه و بودجه؛ وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۶)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۵، ج ۱، ۲، تهران: وزارت برنامه و بودجه.

به کناری نهاده شده بود. همچنین نادیده گرفتن وضعیت میان بخشی محیط زیست و هم پوشانی آن با بخش کشاورزی، صنعت و آب، سبب عدم ذکر مسائلی چون اتلاف آب و یا استفاده روزافزون از سموم دفع آفات و کودهای شیمیایی در کشاورزی شده بود. اینکه مثلاً جنگل ها و مراتع در فصل کشاورزی برنامه لحاظ شده بود و یا مدیریت آب صرفاً در فصل منابع آب ذکر گردیده بود، نشان از نگرش بخشی و تکه تکه به مسائل و موضوعاتی است که ماهیتاً میان بخشی و درهم تنیده می باشند. نگاهی به مسائل و مشکلات بخش هایی چون جنگل ها، مراتع و نیز بحران هدررفت آب در این دهه (۱۳۶۰)، به خوبی نشان می دهد که دولت به رغم سرمایه گذاری ها، سیاست ها و برنامه های مختلف در زمینه آب و کشاورزی، هر چند در گسترش کشاورزی و برداشت بیشتر از منابع آب پیشرفت های اندکی حاصل کرد، اما در زمینه حفاظت به پیشرفت قابل توجهی دست نیافت.

گزارش وزارت برنامه و بودجه نشان می دهد که در سال ۱۳۶۱ از مجموع ۵۹ میلیارد متر مکعب آبی که در اختیار بخش کشاورزی قرار گرفته بود، صرفاً ۴۱٪ به بهره برداری رسیده و ۵۹٪ آن هنگام انتقال و یا در داخل مزارع تلف شده بود و پرواضح است که دلیل این امر محدودیت شبکه های آبیاری، تسطیح و قطعه بندی نادرست اراضی، تناوب نامعقول در کشت محصولات زراعی، شیوه های نامطلوب آبیاری، مسائل حقوقی ناشی از مالکیت و نظام بهره برداری بود. این گزارش ادامه می دهد که در سال ۱۳۶۴ بیش از نیمی از زمین های کشاورزی به کشت غلات اختصاص یافته و بازده تولید در تقریباً «همه محصولات زراعی به جز نیشکر و بعضی از اقلام صیفی» «بسیار کم» بود (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴ [ب]: ۲). به همین صورت وضعیت سایر مقولات محیط زیستی مانند جنگل ها و مراتع (که البته به زعم برنامه ریزان توسعه، جزو بخش کشاورزی محسوب و در چارچوب نگاه های سوداگرانه نگریسته می شدند) بهتر از وضع هدررفت آب نبود. براساس همین گزارش، وسعت جنگل های کشور به دلیل بهره برداری نادرست و سنتی به شدت رو به کاهش نهاد و مراتع نیز با تحلیل و فرسایش روبه رو شده بودند. این گزارش تخمین زده بود که در سال های ۱۳۶۱ و ۱۳۶۴ ظرفیت بالقوه مراتع حدود ۱۰ میلیون تن بوده است؛ در حالی که میزان برداشت از مراتع به حدود ۱۵ میلیون تن علوفه خشک در همین دوره می رسید. به عبارتی نرخ بهره برداری از مراتع کشور طی این دوره حدود ۱۵۰٪ بود (همان، ۳-۴).

با تدوین برنامه ها، سیاست ها و انجام اقدامات متعدد در زمینه کشاورزی و دستیابی به استقلال غذایی، طی سال های ۱۳۵۸-۱۳۶۳ دولت حدود ۵۶۹ میلیارد ریال در بخش کشاورزی هزینه کرد و به همین دلیل متوسط رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی طی این مدت معادل

۴/۶٪ برآورد شد. همچنین با کاهش سهم ارزش افزوده بخش نفت، سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی به ۱۳/۱٪ در سال ۱۳۶۳ افزایش یافت. در سال ۱۳۶۴ نیز دولت با افزایش ۱۶/۶٪ بودجه جاری بخش کشاورزی نسبت به سال ۱۳۶۳، سبب گردید که سطح اراضی دیم کشور افزایشی حدود ۰/۸٪ (۵/۹ میلیون هکتار) و اراضی کشت آبی حدود ۳/۷٪ (۵/۲ میلیون هکتار) تجربه کنند. در همین سال، اراضی زیر کشت غلات با رشدی معادل ۲/۴٪ به ۸۷۶۸/۴ هزار هکتار و سطح زیر کشت گیاهان صنعتی با رشدی برابر با ۵/۷٪ به ۵۱۲/۹ هزار هکتار رسید (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۵: ۳۴/۱-۳۵). بدین ترتیب، از مجموع ۱۸/۵ میلیون هکتار زمین مستقل کشاورزی، حدود ۱۱/۱ میلیون هکتار (حدود ۶۰٪ از اراضی قابل کشت) زیر کشت رفت (همان، ۱۵-۱/۲). در سال ۱۳۶۵ سطح زیر کشت کشاورزی باز هم توسعه یافت و به رقمی حدود ۱۱/۵ میلیون هکتار (۵/۴ میلیون هکتار کشت آبی و ۶/۱ میلیون هکتار کشت دیم) رسید. البته به نظر می‌رسد افزایش بارندگی را باید یکی از متغیرهای افزایش در این سال به حساب آورد (همان، ۱۵-۲/۲)؛ زیرا برخلاف سال ۱۳۶۵ که افزایش بارندگی سبب افزایش محصول شده بود، در سال ۱۳۶۶ تقریباً «در تمام زمینه‌ها» تولید کمتر از سال ۱۳۶۵ بود و رشد بخش کشاورزی در این سال نسبت به سال قبل کمتر و حدود ۳ درصد بود (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۷: ۱۵-۱/۲). این امر معنایی جز این نداشت که به‌رغم تدوین و اجرای برنامه‌های مختلف برای افزایش سطح زیر کشت و رسیدن به استقلال غذایی، ماهیت سیاست‌گذاری دولت ماهیتی ناپایدار بود که به راحتی با نوسان در میزان بارش سالانه، میزان تولیدات کشاورزی با نوسان روبه‌رو می‌شد. در واقع، اگر برنامه‌ریزی‌ها براساس واقعیت‌های محیطی، ظرفیت تحمل، میزان بارش و احتمال نوسان آن و توجه به سطح بالای کشت دیم در کشور که میزان بارندگی سالانه و نوسان بارش نقشی اساسی در حجم محصول آن دارد، صورت می‌گرفت، دیگر شاهد چنین وضعیتی نبودیم.

در این سال (۱۳۶۶) هدررفت آب همچنان بالا بود؛ به گونه‌ای که براساس گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۵، از حدود ۶۰ میلیارد متر مکعب آبی که در اختیار بخش کشاورزی قرار گرفته بود، فقط حدود ۳۵ درصد آن به مصرف زراعی رسیده و بقیه در مرحله انتقال و آبیاری تلف شده بود (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶: ۱۵-۲/۲). اگر این آمار درست باشد، به معنای افزایش ۶ درصدی هدررفت آب نسبت به سال ۱۳۶۱ است و نشان از عدم توفیق برنامه‌های مرتبط با منابع آب دارد. به‌رغم سرمایه‌گذاری‌هایی که دولت برای بهبود سیستم‌های آبیاری و بهره‌برداری از آب‌های سطحی و نیز تأسیسات جدید آبیاری انجام داده بود، هرچند که میزان آب تأمین‌شده در دوره ۱۳۵۷-۱۳۶۶ سالانه به‌طور متوسط حدود ۳ درصد و میزان آب قابل

مصرف سالانه حدود ۴/۲ درصد افزایش داشت، اما هنوز در این سال (۱۳۶۶) بالغ بر ۹۱ درصد از آب‌های تأمین‌شده، معلول توسعه بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی بود و از این میزان نیز ۵۱ میلیارد متر مکعب، معادل ۷۳ درصد از کل آب‌های تأمین‌شده، از طریق حفر چاه تأمین شده بود و در مواردی نیز بهره‌برداری به صورتی بی‌رویه ادامه داشت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸: ۱-۳)؛ البته ناگفته پیداست که افزایش برداشت آب‌های زیرزمینی از طریق حفر چاه را می‌توان از نتایج قانون «توزیع عادلانه آب» (۱۳۶۱) دانست.

در اواخر سال ۱۳۶۱ (۱۶ اسفند) قانون «توزیع عادلانه آب» به تصویب مجلس رسید. با وجود وضع قوانین و چارچوب‌های شرعی و عرفی مرتبط با آب در تاریخ ایرن، اصلی‌ترین تحول در قوانین آب، به قانون «آب و نحوه ملی کردن» (مصوب ۱۳۴۷) بازمی‌گردد. در این قانون، آب از دایره مباحات خارج شد و در زمره ثروت‌های عمومی قرار گرفت؛ این در حالیست که پیش از آن حتی در قانون مدنی (۱۳۰۷) تصرف در آب‌ها آزاد بود. درست به مانند قانون سال ۱۳۴۷، قانون «توزیع عادلانه آب» با تکیه بر اصل ۴۵ قانون اساسی و محسوب داشتن تمامی آب‌ها شامل «دریاها، آب‌های جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و سیلاب‌ها و فاضلاب‌ها و زه‌آب‌ها و دریاچه‌ها و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و چمسه‌سارها و آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی» به عنوان مشترکات، آن را در حیطه قدرت حکومت اسلامی قرار داد. به عبارتی این قانون را می‌توان تأیید قانون سال ۱۳۴۷ به حساب آورد. به علاوه، همان‌طور که برخی از پژوهش‌ها متذکر شده‌اند (امیری و دیگران، ۱۳۹۵: ۸۷)، این قانون بیش از آنکه دغدغه حفاظت و حراست از آب‌های کشور را داشته باشد، بیشتر به دنبال تقسیم آب و تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز بود؛ زیرا براساس قانون ملی کردن آب، چاه‌های غیرمجاز به هیچ‌وجه نمی‌توانستند مجوز بهره‌برداری کسب کنند؛ درحالی‌که تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، صاحبان کلیه چاه‌هایی را که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده بودند، اعم از اینکه چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته بود، به مراجعه به وزارت نیرو و اخذ پروانه بهره‌برداری موظف کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون توزیع عادلانه آب). در حقیقت، این قانون را می‌توان فراخوانی دانست برای کسانی که پیش از انقلاب و یا در سال‌های اول انقلاب - تا سال تصویب این قانون - مبادرت به حفر چاه‌های غیرمجاز کرده بودند تا عمل غیرقانونی خود را قانونی کنند و طبعاً تصادفی نیست که میزان چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق کشور از رقم ۵۸۸۹۸ حلقه در سال آبی ۱۳۵۴-۱۳۵۵ به رقم ۱۶۴۴۲۳ حلقه در سال آبی ۱۳۶۴-۱۳۶۵ رسید.

همچنین وضعیت جنگل‌ها و مراتع در اواخر دهه ۱۳۶۰ نسبت به سال ۱۳۶۱ تغییری نکرده

بود و روند تخریب آنها ادامه داشت (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶: ۲/۲-۱۵). این تخریب به گونه‌ای بود که برای نمونه، براساس گزارش سال ۱۳۶۸، بیش از ۴۵ میلیون واحد دامی مازاد بر ظرفیت مراتع کشور، در حال چرا در مراتع بودند. میزان فرسایش سالانه خاک از مرز ۱/۵ میلیارد تن -معادل نابودی ۴۰۰ هزار هکتار اراضی حاصلخیز در سال- تجاوز کرده بود و پیش‌بینی می‌شد در ۲۵ سال آینده میزان فرسایش خاک از مرز ۴/۵ میلیارد تن در سال -معادل نابودی ۱/۲ میلیون هکتار اراضی حاصلخیز- تجاوز کند. به علاوه، در مقایسه با سال ۱۳۵۶، بیش از ۷۰ درصد از مناطق حفاظت‌شده و بیش از ۵۰ درصد از پناهگاه‌های حیات وحش، در اثر بهره‌برداری بی‌رویه و مفرط از پوشش گیاهی، قابلیت خود را در زمینه ترمیم و احیا در کوتاه‌مدت از دست داده بودند. طی این دهه (۱۳۶۰) به جمعیت پستانداران بیش از ۸۰ درصد از مناطق حفاظت‌شده و پناهگاه‌های حیات وحش آسیب‌های جدی وارد شد و جمعیت آنها بین ۵۰ تا ۸۰ درصد کاهش یافت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸: ۱-۵).

در همین دهه، بار آلودگی‌ها به سرعت در حال افزایش بود؛ به‌طوری که علاوه بر تهران، چند شهر بزرگ دیگر کشور با مخاطرات آلودگی روبه‌رو بودند؛ چنان‌که در سال ۱۳۶۸ شهر صنعتی البرز روزانه ۱۳۰۰۰ متر مکعب از فاضلاب‌های صنعتی را بدون تصفیه، در زمین‌های مجاور تخلیه می‌کرد. فاضلاب شهر صنعتی کاوه به همین گونه در زمین‌های اطراف تخلیه می‌شد. سالانه ۲۶۷۶ میلیون متر مکعب فاضلاب با بار آلی ۳۲۳۳ تن، از ناحیه ۴۰۰ کشتارگاه کشور در محیط زیست تخلیه می‌گردید. در نتیجه فعالیت صنایعی نظیر روغن نباتی، مواد پاک‌کننده، کنسروسازی و غیره، حدود ۶۵۶۱۵ میلیون متر مکعب فاضلاب با بار آلی ۳۷۶۶۳ تن در سال به محیط زیست تخلیه می‌شد. بیشتر شهرهای کشور نیز فاقد یک نظام اصولی برای جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب بودند؛ به صورتی که فقط در ۳۵ شهر و آن هم غالباً به‌طور ناقص، دفع بهداشتی مواد زائد جامد و زباله صورت می‌گرفت (همان، ۲-۵).

افزون بر این، گزارش سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که برای ارتقای سطح دانش و آگاهی عمومی درباره محیط زیست اقدامات مناسب، مؤثر و کافی صورت نگرفته بود و سهم آموزش محیط زیستی در برنامه‌های رسانه‌های جمعی، مدارس، دوره‌های آموزشی و کتاب‌های موجود ناچیز بود (همان، همان‌جا).

بنابراین در سال‌های آخر دهه ۱۳۶۰، نه تنها از معضلات و مشکلات محیط زیستی‌ای که از دوران پهلوی به ارث مانده بود، کم نشد، بلکه به دلیل عدم توجه به حفاظت محیط زیست و تمرکز کشور بر موضوع جنگ، میزان مسائل و مشکلات محیط زیستی به صورت قابل توجهی افزایش یافته بود و ضروری می‌نمود که برنامه‌ریزان توسعه، در تدوین برنامه‌های

توسعه به این امر توجه کنند.

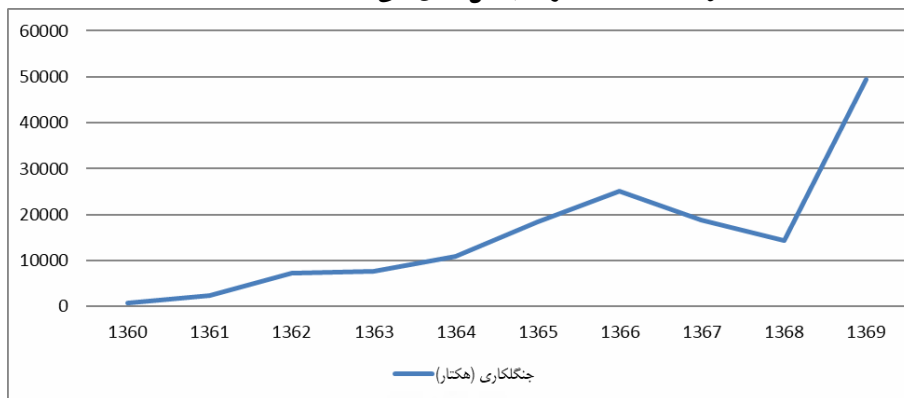
با وجود این، باید توجه داشت که عدم حل مسائل محیط زیستی به معنای فقدان فعالیت‌های حفاظتی نیست. در دهه ۱۳۶۰ فعالیت‌های متعددی در زمینه حفاظت و بهسازی مقولات محیط زیستی مانند انجام اقداماتی برای اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، جنگل‌کاری، تثبیت شن‌های روان، آبخیزداری و مواردی از این دست صورت گرفت.

در حالی که در سال ۱۳۶۲ حدود ۲۶۳ هزار هکتار از جنگل‌ها و مراتع به عنوان اراضی ملی، تحت نظارت دولت درآمدند، این رقم در سال ۱۳۶۲ به ۱۰۸۳ و در سال ۱۳۶۴ به ۴۳۱۲ هزار هکتار رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۶۲: ۳۸۰؛ همان، ۱۳۶۳: ۳۵۱؛ همان، ۱۳۶۵: ۳۶۷). به همین صورت، در حالی که در سال ۱۳۶۰ حدود ۸۴۰ هکتار جنگل‌کاری صورت گرفت، این رقم در سال ۱۳۶۳ به ۷۶۸۳ هکتار، در سال ۱۳۶۵ به ۱۸۵۱۱ هکتار و سپس در سال ۱۳۶۹ به حدود ۴۹۴۱۹ هکتار رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵: ۳۵۸؛ همان، ۱۳۶۸: ۲۲۴؛ همان، ۱۳۷۰: ۲۷۱).

در عین حال، باید توجه داشت که هرچند مساحت جنگل‌کاری براساس آمارهای رسمی، طی این دهه رو به افزایش بود، اما میزان و حجم برداشت از جنگل‌ها نیز سیری صعودی به خود گرفت. برای نمونه، در سال ۱۳۶۰ مساحت طرح‌های جنگل‌داری ۳۵۵ هزار هکتار بود و این رقم در سال ۱۳۶۳ به ۴۷۵ هزار هکتار، در سال ۱۳۶۶ به ۵۲۰ هزار هکتار و در سال ۱۳۶۹ به ۱۱۴۰ هزار هکتار رسید. طی این دوره، حجم برداشت از طرح‌های جنگل‌داری از ۱۳۸۱ هزار متر مکعب در سال ۱۳۶۰ به ۱۷۹۶ هزار متر مکعب در سال ۱۳۶۴ و ۳۴۸۳ هزار متر مکعب در سال ۱۳۶۹ بالغ گردید (مرکز آمار، ۱۳۶۵: ۳۶۱؛ همان، ۱۳۶۸: ۲۲۵؛ همان، ۱۳۷۰: ۲۷۲). همچنین حجم درختان مورد برداشت در حوزه سرچنگل‌داری‌های مناطق شمالی کشور، از ۱/۴۷۵/۷۲۲ متر مکعب در سال ۱۳۶۰ به ۱۶/۳۸۳/۳۳۲ متر مکعب در سال ۱۳۶۵ و ۲۰/۰۷۱/۶۷۸ متر مکعب در سال ۱۳۶۹ رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵: ۳۶۱؛ همان، ۱۳۷۰: ۲۷۳).

در زمینه تثبیت شن‌های روان، آبخیزداری و اصلاح مراتع نیز به نظر می‌رسد میزان فعالیت‌های انجام‌شده، به‌رغم نوسان موجود، در برخی موارد رو به افزایش بوده است. در جدول‌ها و نمودارهای زیر فعالیت‌های مختلفی که طی این دهه در زمینه‌های فوق صورت گرفته است، به تصویر کشیده شده‌اند.

نمودار شماره ۳. میزان جنگل کاری طی دهه ۱۳۶۰ (هکتار)^۱



جدول شماره ۴. اقدامات انجام شده در زمینه تثبیت شن‌های روان^۲

| سال | تولید نهال گلدانی (هزار اصله) | نهال کاری (هکتار) | بذرپاشی (هکتار) | مالج‌پاشی (هکتار) | احداث بادشکن (کیلومتر) | احداث جاده (کیلومتر) |
|------|-------------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|----------------------|
| ۱۳۶۱ | ۱۱۹۲ | ۳۰۰۰۰ | ۴۸۵۲۷ | ؟ | ۲۵۶ | ۳۸ |
| ۱۳۶۲ | ۱۵۶۳ | ۲۷۰۰۰ | ۳۸۰۰۰ | ؟ | ۳۳۳ | ۳۰ |
| ۱۳۶۳ | ۳۳۶۹ | ۵۲۳۶۰ | ۸۰۶۴۶ | ۱۴۰۴۵ | ۱۴۴ | ۱۶۱ |
| ۱۳۶۴ | ۳۵۴۷ | ۶۰۷۰۹ | ۱۳۶۳۹۵ | ۱۴۹۷۳ | ۶۸ | ۳۹۰ |
| ۱۳۶۵ | ۳۵۹۶ | ۵۴۸۹۴ | ۱۸۱۰۲۸ | ۶۸۴۲ | ۱۰۳ | ۲۰۸ |
| ۱۳۶۶ | ۴۰۳۶ | ۸۲۴۷۵ | ۲۳۰۸۰۹ | ۸۱۹۱ | ۶۳ | ۲۸۰ |
| ۱۳۶۷ | ۴۶۶۱ | ۵۷۱۹۹ | ۳۷۴۳۰۵ | ۷۷۲۴ | ۳۹ | ۲۷۹ |
| ۱۳۶۸ | ۲۹۷۴ | ۴۱۸۳۲ | ۱۵۷۴۳۰ | ۵۸۷۰ | ۸۲ | ۱۵۶ |
| ۱۳۶۹ | ۳۹۶۱ | ۸۶۸۵۲ | ۱۷۶۴۸۰ | ۵۰۳۵ | ۳۸ | ۲۱۲ |

۱. مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵: ۳۵۸؛ همان، ۱۳۶۸: ۲۲۴؛ همان، ۱۳۶۹: ۲۳۷؛ همان، ۱۳۷۰: ۲۷۱.

۲. مرکز آمار ایران، ۱۳۶۲: ۳۸۶؛ همان، ۱۳۶۳: ۳۴۸؛ همان، ۱۳۶۴: ۱۶۱؛ همان، ۱۳۶۵: ۳۷۶؛ همان، ۱۳۶۶: ۴۰۰؛

همان، ۱۳۶۷: ۲۴۵؛ همان، ۱۳۶۸: ۲۲۷؛ همان، ۱۳۶۹: ۲۳۹؛ همان، ۱۳۷۰: ۲۷۴.

۸۴ / غفلت از محیط زیست در سایه توسعه مبتنی بر کشاورزی و تمرکز بر ... / رفعتی پناه مهرآبادی

جدول شماره ۵. اقدامات انجام شده در زمینه مرتعداری و اصلاح مراتع دهه ۱۳۶۰^۱

| سال | تهیه طرح مرتعداری (هکتار) | اصلاح مراتع (هکتار) | جمع آوری بذور (تن) | احداث آبشخور (دستگاه) | حفر چاه عمیق و نیمه عمیق (حلقه) | چاه مالداري (حلقه) |
|------|---------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------|
| ۱۳۶۰ | ۳۰۶۳۹۰ | ۱۳۶۱۵ | ۷ | ۵۱۸ | ۱۳۷ | ۱۹۸ |
| ۱۳۶۱ | ۲۲۲۴۷۰ | ۲۵۱۶۶۰ | ۰۰۰ | ۶۵۹ | ۶۵ | ۲۸۶ |
| ۱۳۶۲ | ۲۵۱۶۶۰ | ۷۰۲۱۳ | ۱۰۶ | ۱۲۴ | ۱۱۳ | ۵۰۳ |
| ۱۳۶۳ | ۰۰۰ | ۱۳۶۰۴۴ | ۱۲۲ | ۷۴۰ | ۷ | ۲۷۵ |
| ۱۳۶۴ | ۰ | ۱۹۹۵۱۶ | ۳۵۸۲ | ۹۱۰ | ۰ | ۲۲۰ |
| ۱۳۶۵ | ۴۲۶۹۹۴ | ۱۷۶۶۹۶ | ۱۱۱۷ | ۴۹۴ | ۰ | ۱۰۶ |
| ۱۳۶۶ | ۲۸۹۸۸۳ | ۴۱۰۹۹۶ | ۱۶۲۱ | ۵۳۵ | ۰ | ۱۱۷ |
| ۱۳۶۷ | ۹۴۸۷۹۲ | ۲۰۷۴۹۱ | ۳۱۰۹ | ۳۰۷ | ۱ | ۵۷ |
| ۱۳۶۸ | ۵۴۵۸۱۰ | ۶۳۰۹۴ | ۱۳۷۶ | ۴۳۳ | ؟ | ۶۲ |
| ۱۳۶۹ | ۹۶۶۵۳۷ | ۹۸۱۸۱ | ۰ | ۷۳۰ | ؟ | ۱۲۷ |

جدول شماره ۶. اقدامات انجام شده در زمینه حفاظت از آبخیزها^۲

| نوع عملیات | واحد | ۱۳۶۰ | ۱۳۶۱ | ۱۳۶۲ | ۱۳۶۳ | ۱۳۶۴ | ۱۳۶۵ | ۱۳۶۶ | ۱۳۶۷ | ۱۳۶۸ | ۱۳۶۹ |
|--------------------------------|--------------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| احداث و مرمت بانکت | کیلومتر | ۳۸ | ۳۱ | ۳۷۰ | ۳۲۹ | ۷۹۷ | ۳۴۸ | ۵۷۲۸ | ۱۳۹۳ | ۱۵۴۰ | ۴۲۰ |
| احداث سدهای خشکه چین و سیل بند | هزار مترمکعب | ۳۰ | ۳۲ | ۵۲ | ۳۱ | ۴۵ | ۱۸ | ۸۵ | ۹۶ | ؟ | ؟ |
| احداث سدهای خاکی | // | ۲۷ | ۱۹ | ۱۸۳ | ۷۹ | ۱۷۰ | ۳۱۳ | ۷۱۰ | ۱۶۰۷ | ؟ | ؟ |
| احداث تراس | هزار مترمربع | ۸ | ۰۰۰ | ۶۰ | ۰۰۰ | ۱۹۲ | ۱۲۶۲۳ | ۴۸۰ | ۲۹۴۵ | ۰ | ۰ |

۱. مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵: ۳۶۸؛ همان، ۱۳۶۸: ۲۲۶؛ همان، ۱۳۷۰: ۲۷۳.

۲. مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵: ۳۷۲؛ همان، ۱۳۷۰: ۲۹۳.

| نوع عملیات | واحد | ۱۳۶۰ | ۱۳۶۱ | ۱۳۶۲ | ۱۳۶۳ | ۱۳۶۴ | ۱۳۶۵ | ۱۳۶۶ | ۱۳۶۷ | ۱۳۶۸ | ۱۳۶۹ |
|------------------------|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| حفاظت از مناطق قرق شده | هزار هکتار | ۴۱۶ | ۰۰۰ | ۰۰۰ | ۰۰۰ | ۰۰۰ | ؟ | ؟ | ؟ | ؟ | ؟ |
| کانال کشی | کیلومتر | ۱۰۰ | ۳۱ | ۱۴ | ۰۰۰ | ۵۰ | ۳۱ | ۶۲ | ۷۷ | ؟ | ؟ |
| احداث خزانه | هکتار | ۳ | ۲ | ۰۰۰ | ۶ | ۰ | ۰ | ۱۵ | ۵۵ | ؟ | ؟ |
| نهاد کاری و بوته کاری | هکتار | ۷۵۷ | ۴۲۵ | ۳۷۵ | ۱۴۹۸ | ۱۳۶۷ | ۱۲۵۹ | ۶۲۷۱ | ۲۵۰۹ | ۳۵۱۶ | ۱۵۸۶ |

نتیجه گیری

هرچند دولت ایران بعد از انقلاب در زمینه حفاظت محیط زیست وارث مرده ریگی بود که از دولت پهلوی به جا مانده بود، ولی به نظر می رسد در دهه ۱۳۶۰ نه تنها از معضلات و مشکلات محیط زیستی ای که از دوران پهلوی به ارث مانده بود، کم نشد، بلکه به دلیل عدم توجه به حفاظت محیط زیست و تمرکز کشور بر موضوع جنگ، میزان مسائل و مشکلات محیط زیستی به شکل قابل توجهی افزایش یافت. در این دهه، کشاورزی به عنوان محور توسعه و یکی از مشخصه های استقلال به شمار آمد و تلاش شد برای رفع وابستگی غذایی و کسب خودکفایی در تولید مواد غذایی، توسعه سریع بخش کشاورزی عملی گردد. همین امر سبب گردید در برنامه ریزی های دولتی، بیشترین توجه به کشاورزی و بهره برداری از منابع آبی، به ویژه آب های زیرزمینی مصروف گردد و محیط زیست به عنوان امری حاشیه ای محسوب و یا نادیده گرفته شود. به حاشیه راندن حفاظت محیط زیست، سبب اختصاص اعتبارات ناچیز برای حفاظت گردید و امکان پرداختن به مسائل و معضلات روزافزون محیط زیستی را با دشواری روبه رو کرد. همچنین قرار دادن کشاورزی در کانون برنامه های این دهه، سبب فشار بیشتر بر محیط زیست به ویژه منابع آب و خاک می گردید و با توجه به اینکه حفاظت محیط زیست در حاشیه قرار گرفته بود، توانایی حل و فصل مسائل مرتبط با فرسایش خاک و هدررفت و کاهش منابع آب را نداشت. عدم توجه به محیط زیست، در کنار ضعف در اجرای برنامه های کشاورزی، از یک سو باعث عدم موفقیت برنامه های کشاورزی شد و به رغم اختصاص اعتبارات زیاد به کشاورزی در برنامه های دولتی، پیشرفت چندانی در میزان تولید رخ نداد و از سوی دیگر، سبب افزایش هدررفت آب، تخریب جنگل ها، فشار بسیار زیاد بر

۸۶ / غفلت از محیط زیست در سایه توسعه مبتنی بر کشاورزی و تمرکز بر ... / رفعتی پناه مهرآبادی

مراتع، افزایش آلودگی‌های محیطی و فراهم شدن زمینه برای بحران محیط زیستی دهه‌های بعدی شد. به عبارتی ضعف اجرا در بخش‌هایی چون کشاورزی و به حاشیه راندن بخش‌هایی چون حفاظت محیط زیست، عاملی شد برای حرکت به سمت بحران محیط زیستی.



منابع و مأخذ

- آل یاسین، احمد (۱۳۹۳)، *تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، تهران: جامعه مهندسان مشاور ایران.
- امیری، هادی، وحید مقدم و محمدمهدی کمال (۱۳۹۵)، «راهبرد سیاستگذاری آب در ایران: کاربرد دستور زبان نهادی در اصلاح قانون توزیع عادلانه آب»، *نشریه راهبرد/اقتصادی*، سال پنجم، شماره ۱۹، صص ۸۳-۱۰۹.
- جهانگرد، اسفندیار (۱۳۹۷)، «محیط‌زیست و برنامه‌های توسعه در ایران»، *اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی*، سال دوم، شماره ۲، صص ۱۰۵-۱۴۲. Doi: [10.22054/eenr.2016.8409](https://doi.org/10.22054/eenr.2016.8409)
- رفعتی‌پناه مهرآبادی، مهدی (۱۳۹۶)، «تأثیر سیاست‌های کشاورزی دولت ایران بر بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی در دوران برنامه‌های عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۵۷)»، *تاریخ اسلام و ایران*، دوره ۲۷، شماره ۳۵، صص ۱۰۵-۱۲۸. Doi: [10.22051/hii.2017.15954.1397](https://doi.org/10.22051/hii.2017.15954.1397)
- (۱۴۰۰)، «حفظ و بهبود محیط زیست در برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)؛ با تکیه بر جنگل‌ها و مراتع»، *تاریخ اسلام و ایران*، دوره ۳۱، شماره ۴۹، صص ۶۲-۷۹. Doi: [10.22051/hii.2020.31233.2241](https://doi.org/10.22051/hii.2020.31233.2241)
- سازمان برنامه و بودجه، مدیریت کشاورزی و عمران روستایی [بی‌تا]، *گزارش فصل حفاظت محیط زیست در زمینه عملکرد ۴ ساله اول برنامه عمرانی پنجم، تهیه‌کننده: بهمن جلالی، [بی‌جا]: سازمان برنامه و بودجه.*
- سازمان برنامه و بودجه، مدیریت کشاورزی و عمران روستایی (۱۳۵۹)، *نظری اجمالی به عملکرد فصل حفاظت محیط زیست طی سال‌های گذشته و برنامه سال ۱۳۶۰*، [بی‌جا]: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۱)، *برنامه کلان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پنج ساله اول (۱۳۶۲-۱۳۶۶)*، [بی‌جا]: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۸)، *پایست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: سازمان برنامه و بودجه؛ مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.
- شهوند، علی و حبیب‌الله سعیدی‌نیا (۱۳۹۷)، «تحلیلی تاریخی از زمینه‌های پیدایش برنامه‌ریزی توسعه‌ای و شکل‌گیری سازمان برنامه در ایران (دوره پهلوی ۱۳۲۷-۱۳۰۴)»، *تاریخ اسلام و ایران*، دوره ۲۸، شماره ۴۰، صص ۳۳-۵۷. Doi: [10.22051/hii.2018.18618.1541](https://doi.org/10.22051/hii.2018.18618.1541)
- (۱۳۹۹)، «خوانشی نو از علل تعویق برنامه هفت‌ساله اول»، *تاریخ اسلام و ایران*، دوره ۳۰، شماره ۲۶، صص ۱۴۳-۱۷۵. Doi: [10.22051/hii.2020.28630.2135](https://doi.org/10.22051/hii.2020.28630.2135)
- فوزی، یحیی (۱۳۹۹)، *تحولات سیاسی-اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۷-۱۳۹۶*، تهران: سمت.
- کمیته محیط زیست، معاونت برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه (۲۵۳۵)، *شرح وظایف راهنما برای*

- نحوه برداشت جامع و تأکید بر جنبه‌های فضایی و فیزیکی و بسط کاربرد رهنمودها، [بی‌جا]: سازمان برنامه و بودجه.
- گروه مطالعات اجتماعی معاونت فرهنگی و اجتماعی مرکز تحقیقات استراتژیک (۱۳۷۱)، «فقر و برنامه اول توسعه»، نشریه راهبرد، سال اول، شماره ۱، صص ۵-۳۷.
- گلدانی، مهدی و علی امامی میبدی (۱۳۹۴)، «جایگاه محیط زیست در برنامه‌های پنج ساله توسعه، از منظر هفت عنوان منتخب»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۲، شماره ۸۲، صص ۲۹۷-۳۳۶.
- لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۲)، [بی‌جا]: سازمان برنامه و بودجه.
- مبانی اصلاح برنامه پنج ساله اول (۱۳۶۲)، [بی‌جا]: [بی‌نا].
- مرکز آمار ایران (۱۳۶۲)، سالنامه آماری ۱۳۶۱، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۶۳)، سالنامه آماری ۱۳۶۲، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۶۵)، سالنامه آماری ۱۳۶۴، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۶۸)، سالنامه آماری ۱۳۶۷، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۷۰)، سالنامه آماری ۱۳۶۹، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات زیربنایی (۱۳۹۴)، جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، «قانون توزیع عادلانه آب»، قابل دسترس در: (accessed 8 may 2022), <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>
- وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۴ [الف])، اصلاحیه برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران: اهداف، استراتژی‌ها، سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بخشی، [بی‌جا]: وزارت برنامه و بودجه.
- وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۴ [ب])، استفاده از ظرفیت در بخش‌های اقتصادی - اجتماعی کشور: تصویری از وضع موجود در دوره ۱۳۶۱-۱۳۶۴، پیوست شماره ۱: اصلاحیه برنامه اول جمهوری اسلامی ایران، تهران: وزارت برنامه و بودجه.
- وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۵)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۴، ج ۱، ۲، تهران: وزارت برنامه و بودجه.
- وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۶)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۵، ج ۲، تهران: وزارت برنامه و بودجه.
- وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۷)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۶: بخش اقتصادی-اجتماعی، ج ۲، تهران: وزارت برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

List of sources with English handwriting

- Al-Yasin, Ahmad. (2014). *History of Development Planning in Iran*, Tehran: Iranian Society of Consulting Engineers. [In Persian]
- Amiri, Hadi et al. (2017). "Water Policy Strategy in Iran: Applying Institutional Grammar Tool in Reforming the Fair Water Distribution Law", *a quarterly journal of Economic Strategy*, 5 (19), 83-109. [In Persian]
- Bill of the First Economic, Social and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran*, (1983), Tehran: Planning and Budget Organization. [In Persian]
- Environmental Committee of the Planning and Budget Organization (1976), *Description of the Guide's Duties for a Comprehensive Approach and Emphasis on Spatial and Physical Aspects and Expanding the Application of the Guidelines*, Tehran: Planning and Budget Organization
- Fozi, Yahya. (2010). *Socio-Political Development in the Islamic Republic of Iran (1979-2017)*, Tehran: SAMT. [In Persian]
- Fundamentals of Reforming the First Five-Year Plan*. (1983). N.p: n.p. [In Persian]
- Goldani, Mahdi and Emami Meybodi, Ali. (2015). "Environment's Status in Five-year Development Plans, Regarding Seven Selected Topics", *Majlis and Rahbord*, 22 (82), 297-336. [In Persian]
- Jahangard, esfandiar. (2018). "Development Plans and the Environment in Iran", *the journal Environmental and natural resource Economics*, 2 (2), 105-142. [In Persian]
- Ministry of Planning and Budget. (1985A). *Amendment to the First Development Plan of the Islamic Republic of Iran: Goals, Strategies, Policies and Sectorial Investments*, Tehran: Ministry of Planning and Budget. [In Persian]
- Ministry of Planning and Budget. (1986). *Economic Report for 1985*. Tehran: Ministry of Planning and Budget. [In Persian]
- Ministry of Planning and Budget. (1987). *Economic Report for 1986*, Tehran: Ministry of Planning and Budget. [In Persian]
- Ministry of Planning and Budget (1988), *Economic Report 1987: Socio-Economic Section*, Tehran: Ministry of Planning and Budget, Socio-Economic Documents and Publications Center. [In Persian]
- Ministry of Planning and Budget (1985B), *Capacity utilization in the country's socio-economic sectors: A picture of the current situation in the period 1982-1985, Appendix No. 1: Amendment to the First Plan of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Ministry of Planning and Budget. [In Persian]
- Planning and Budget Organization, Agricultural and Rural Development Management. (?). *Environmental Protection Chapter Report on the First 4-Year Performance of the Fifth Development Plan*, Prepared by Bahman Jalali, Tehran: Planning and Budget Organization. [In Persian]
- Planning and Budget Organization, Agricultural Management and Rural Development. (1980). *A brief overview of the performance of the Environmental Protection Department during the past years and the 1981 plan*, Tehran: Planning and Budget Organization. [In Persian]
- Planning and Budget Organization. (1982). *First Five-Year Economic, Social and Cultural Development Master Plan (1983-1987)*, Tehran: Planning and Budget Organization. [In Persian]
- Planning and Budget Organization. (1989). *Appendix to the Law of the First Economic, Social and Cultural Development Program of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Planning and Budget Organization: Center for Socio-Economic Documents and Publications. [In Persian]
- Parliamentary Research Center, Office of Infrastructure Studies. (2015). *The Place of the Environment in the Country's Development plans*, Tehran: Parliamentary Research Center, 2015. [In Persian]
- Parliamentary Research Center, "The Law of towzi' ādelāneh e āb", available at: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>, (accessed 8 may 2022). [In Persian]

- Rafatipناه Mehrabadi, M. (2017). The Impact of Agricultural Policies of Iran's State on the Use of Groundwater through Developmental Programs (1984-1978). *Journal of History of Islam and Iran*, 27(35), 105-128. doi: 10.22051/hii.2017.15954.1397. [In Persian]
- Raf'atipanaāh Mehrābādī, M. (2021). Preservation and Improvement of the Environment in the Fifth Development Plan (1352-1356/ 1973-1977) Based on Forests and Pastures). *Journal of History of Islam and Iran*, 31(49), 49-72. doi: 10.22051/hii.2020.31233.2241. [In Persian]
- Shahvand, A. and Saeedinia, H. (2019). An Analysis of the Historical Background of the Emergence of Development Planning and the Formation of the Planning Organization in Iran (the Reign of Pahlavi 1925-1948). *Journal of History of Islam and Iran*, 28(40), 33-57. doi: 10.22051/hii.2018.18618.1541. [In Persian]
- Shahvand, A. and Saeedinia, H. (2020). New Reading of the Reasons Behind the Suspension of the First Seven-year plan. *Journal of History of Islam and Iran*, 30(46), 143-175. doi: 10.22051/hii.2020.28630.2135. [In Persian]
- Social Studies Department of Cultural and Social Affairs Office of Strategic Research Center (1992), "Poverty and the First Development Plan", *Rahbard Journal*, 1 (1). [In Persian]
- Statistical Center of Iran, Statistical Yearbook 1361/ 1982*. (1982). Tehran: Statistical Center of Iran. [In Persian]
- Statistical Center of Iran, Statistical Yearbook 1362/ 1983*. (1983). Tehran: Statistical Center of Iran. [In Persian]
- Statistical Center of Iran, Statistical Yearbook 1364/ 1985*. (1986). Tehran: Statistical Center of Iran. [In Persian]
- Statistical Center of Iran, Statistical Yearbook 1367/ 1988*. (1989). Tehran: Statistical Center of Iran. [In Persian]
- Statistical Center of Iran, Statistical Yearbook 1369/ 1990*. (1991). Tehran: Statistical Center of Iran. [In Persian]



©2024 Alzahra University, Tehran, Iran. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0 license) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

Ignoring the environment in the shadow of agricultural-based development and focus on food independence in the 1980s*

Mahdi Rafatipanah Mehrabadi¹

Received: 2024/09/29

Accepted: 2025/02/13

Abstract

In the 1360s/80s, the first decade of the Islamic Republic, not only were the foundations of this government established, but the foundations of various affairs were outlined and laid. The measures taken in this decade in various fields, including environmental protection, left a lasting impact and were practically considered as the foundation of planning and implementation in the following decades. Using a historical method, this article aims to show the place of the environment and its protection in development plans in the 1360s/ 1980s and the results of the most important actions of the government in this area. The research findings indicate that in this decade, agriculture was considered the central axis of development and a characteristic of independence. Efforts were made to rapidly develop the agricultural sector in order to reduce food dependency and achieve self-sufficiency in food production. As a result, agriculture and the use of water resources, especially groundwater, were given the most attention in government planning, and the environment was considered a marginal issue or ignored. Ignoring environmental protection meant that the problems and issues that had arisen during the Pahlavi era continued into this decade. The state of the environment in indicators such as water wastage, deforestation, degradation of rangelands, and soil erosion worsened, setting the stage for the start of an environmental crisis in Iran, especially after the imposed war.

Keywords: Environment, 1360s/1980s, Development plans, Food self-sufficiency.

* DOI: 10.22051/hii.2025.48331.2967

1. Assistant Professor of the Department of Historical and Environmental Studies, the Institute for Research and Development in the Humanities (SAMT), Tehran, Iran: rafatipanah@samt.ac.ir

Print ISSN: 2008-885X/Online ISSN:2538-3493