



همایش ملی سیاست گذاری عمومی ایران
چالش‌ها و اولویت‌های سیاست گذاری محیط زیست در ایران امروز

ناظر علمی:
دکتر محمد فاضلی

تهیه و تدوین:
مریم اسماعیل فرد
(پژوهشگر و محقق سیاست گذاری عمومی)

عنوان: چالش‌ها و اولویت‌های سیاست‌گذاری محیط‌زیست در ایران امروز

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.
هرگونه بازنشر این گزارش بدون اجازه کتبی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری ممنوع است

فهرست مطالب

۲	مقدمه.....
۲	جایگاه محیط‌زیست در نظام حقوقی و برنامه‌ای ایران.....
۷	قوانین دایمی و خاص مرتبط با محیط زیست کشور.....
۸	محیط‌زیست در دولت یازدهم.....
۱۲	سیمای محیط‌زیست ایران.....
۱۵	چالش‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در جمهوری اسلامی ایران.....
۱۸	اولویت‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در جمهوری اسلامی ایران از منظر فعالین جامعه مدنی.....
۱۹	موخره.....

مقدمه

هدف از تهیه این گزارش معرفی اولویتهای سیاست‌گذاری محیط‌زیست برای بحث در پنل محیط‌زیست همایش ملی سیاست‌گذاری عمومی در ایران می‌باشد. به این منظور در بخش اول مروری اجمالی بر جایگاه محیط‌زیست در نظام حقوقی و برنامه‌ای کشور خواهیم داشت. در بخش دوم تصویری اجمالی از وضعیت محیط‌زیست ایران ارائه خواهد شد. این دو بخش نشان خواهد داد که با وجود قوانین مترقی در حوزه محیط‌زیست، وضعیت محیط‌زیست کشور با وضعیت محیط‌زیست مطلوب که در افق چشم انداز بیست ساله ایران ترسیم شده است فاصله بسیار دارد.

با هدف پرتو افکندن بر چرایی این فاصله، در بخش سوم با استفاده از مدل چرخه‌ای در سیاست‌گذاری عمومی به بیان مهمترین مشکلات سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی ایران خواهیم پرداخت. داده‌های این بخش در فاز اول از طریق طراحی، توزیع و تحلیل پرسشنامه‌هایی با سوالات باز گردآوری شده است. حجم نمونه به شیوه نمونه‌گیری گلوله برفی از مدیران اجرایی سابق و کنونی حوزه محیط‌زیست کشور در قوای سه گانه و نیز اساتید و دانشجویان دوره دکتری انتخاب شده‌اند. در هر یک از مراحل پنج گانه سیاست‌گذاری زیست‌محیطی از پرسش شونده خواسته شد تا ۵ مورد از مهمترین چالشها را به ترتیب اهمیت ذکر نماید. در نهایت از آنجائیکه هدف این فاز محدود نمودن موضوعات در پیش پنها به منظور افزایش عمق مباحث است؛ پرتکرارترین گزاره‌ها در قالب جداول تفکیکی تنظیم و به صورت پرسشنامه بسته در اختیار خبرگان قرار گرفت. در این فاز تنها گزاره‌هایی ذکر شدند که مورد وفاق حداقل ۵۰ درصد پرسش‌شوندگان بودند. از پرسش‌شوندگان درخواست شد تا میزان اهمیت هر گویه را بر اساس طیف پنج‌گانه لیکرت مشخص نمایند. در تنظیم گزارش نهایی مطابق نظر مرکز بررسی‌های استراتژیک، در هر مرحله از چرخه سیاست‌گذاری محیط‌زیست سه گویه با رتبه میانگین بالاتر به عنوان چالش احصا شد.

در بخش چهارم به منظور اطلاع از نظرات جامعه مدنی، اقدام به برگزاری ۳ جلسه دوساعته طوفان فکری مجازی با میانگین ۲۰ نفر از فعالین تشکل‌های مردم نهاد و اصحاب رسانه شد. پرسش‌مبنایی در این بخش آن بود که: اگر سکان محیط‌زیست کشور را به دست داشته باشید، موضوعاتی که بلافاصله در آن ورود می‌نمایید کدامند؟ جنس پاسخها یکدست نبوده و در قالب استراتژی، تاکتیک و برنامه عملیاتی قابل تقسیم‌بندی می‌باشند. از آنجا که هدف این بخش بیان مطالبات جامعه مدنی می‌باشد، تغییری در پاسخها به منظور یکدست سازی داده‌ها صورت نگرفته است و صرفاً پاسخهای مطرح شده بر مبنای تعداد فراوانی مرتب شده و پرتکرارترین آنها در گزارش پیش رو آمده است.

جایگاه محیط‌زیست در نظام حقوقی و برنامه‌ای ایران

اولین نشانگان توجه به محیط‌زیست در نظام حقوقی ایران در قالب مواد ۱۷۹ و ۱۸۹ قانون مدنی ایران در خصوص صید و شکار نمایان است. در پی تصویب قانون شکار در سال ۱۳۳۵ قانون شکار ایران با هدف حفظ نسل شکار و نظارت بر مقررات مربوط به آن تاسیس شد. این قانون پس از تصویب قانون شکار و صید در سال ۱۳۴۶ به سازمان شکاربانی و نظارت بر صید تبدیل شد. در این سازمان وزرای کشاورزی، جنگ و دارایی و نیز شش نفر از اشخاص حقیقی باصلاحیت عضویت داشتند. ماده ۶ قانون شکار و صید وظایف سازمان شکاربانی را احصاء نموده است. بر اساس این ماده فراتر از نظارت و اجرای مقررات ناظر بر

شکار، امور تحقیقاتی و مطالعاتی مربوط به حیات وحش، تکثیر و پرورش حیوانات وحشی و حفاظت از زیستگاه آنها و تعیین مناطقی به عنوان پارک وحش و موزه جانورشناسی به عنوان وظایف سازمان تعریف شدند.

در سال ۱۳۵۰ سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به شورای عالی حفاظت محیط‌زیست تغییر نام داد و شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید به شورای عالی حفاظت محیط‌زیست تبدیل شد. این تحولات نهادی، وظایف جدیدی را در حوزه پیشگیری از اقدامات زیانبار برای تعادل و تناسب محیط‌زیست به عهده سازمان نهاد. پیرو قرار گرفتن محیط‌زیست در دستورکار جهانی در قالب کنفرانس جهانی محیط‌زیست (استکهلم) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست در ۲۱ ماده در ایران به تصویب رسید و سازمان حفاظت محیط‌زیست تا حدودی از اختیارات گسترده و متناسب با الزامات برنامه‌های توسعه برخوردار شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، اصل ۵۰ قانون اساسی نشان از توجه خاص به اهمیت موضوع محیط‌زیست دارد. بر اساس این اصل در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.

در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) محیط‌زیست در قالب یک تبصره مورد توجه قرار گرفته است. در تبصره ۱۳ کارگاه‌ها و کارخانه‌ها به تخصیص یک در هزار از فروش تولیدات خود جهت کنترل آلودگی و جبران زیان‌های ناشی از آلودگی‌ها و ایجاد فضای سبز ملزم شده‌اند.

سهم محیط‌زیست در **برنامه دوم** توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) از یک تبصره به سه تبصره ارتقا یافته است. در برنامه دوم تبصره ۸۱ ناظر بر حفاظت از منابع طبیعی با تاکید بر جنگلها، تبصره ۸۲ و ۸۳ ناظر بر تضمین بهره‌برداری پایدار از منابع و پیشگیری از آلودگی آب و هوا است.

از **برنامه سوم** توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) شاهد نوعی تغییر شکلی در نظام برنامه‌های میان مدت هستیم و به جای یک ماده واحد و چندین تبصره، برنامه از فصول مختلف تشکیل شده است. فصل ۱۲ برنامه سوم توسعه به موضوع محیط‌زیست اختصاص داشته و مشتمل بر ماده ۱۰۴ و ۱۰۵ است. در سایر فصول نیز به تناسب به موضوع محیط‌زیست اشاره دارد. این مواد عبارتند از: بند الف ماده ۱۷، بند ب قسمت اول ماده ۶۱، بند ی ماده ۱۱۴، بند الف ماده ۱۲۱، ماده ۱۳۴ و ۱۷۱.

به طور کلی در برنامه سوم شاهد رشد توجه به مباحث زیست محیطی در قالب موضوعات ذیل هستیم: حفاظت از منابع طبیعی، پیشگیری از آلودگی‌ها به خصوص در کلان شهرها، وارد کردن ملاحظات محیط‌زیستی در تصمیم‌گیری‌های کشور، مشارکت‌های مردمی در حفظ محیط‌زیست، توانمندسازی سازمان حفاظت از محیط‌زیست، ارزیابی محیط‌زیستی پروژه‌های بزرگ و لزوم رعایت ملاحظات محیط‌زیستی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیتهای توسعه ای کشور.

بخش دوم قانون **برنامه چهارم** توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) تحت عنوان «حفظ محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» تدوین شده است. در این بخش فصل پنجم مشتمل بر ۱۷ ماده (۵۸-۷۱) به حفظ محیط‌زیست اختصاص دارد. در سایر بخشها نیز ۱۴ ماده مرتبط با محیط‌زیست می‌باشد این مواد عبارتند از: مواد ۳، ۱۴، ۱۷، ۲۰، ۲۲، ۲۳، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۶، ۴۳، ۷۲، ۱۱۷، ۱۳۵، ۱۴۰. در

این مواد موضوعات زیست‌محیطی ذیل مورد توجه قرار گرفته‌اند: آموزش محیط‌زیست، اقتصاد محیط‌زیست، اطلاع‌رسانی محیط‌زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه، ارزش‌گذاری اقتصادی منابع، مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، ارزیابی محیط‌زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، ایجاد صندوق ملی محیط‌زیست و پایش منابع آلاینده.

در **برنامه پنجم** توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) فصل «توسعه منطقه‌ای» مشتمل بر ۷ ماده (۱۹۳-۱۸۷) شامل ۱۶ موضوع زیست‌محیطی است. در سایر فصول نیز ۱۳ ماده به موضوع محیط‌زیست مرتبطند. این موارد عبارتند از: نظام ارزیابی محیطی، اجرای نظام شاخص‌های پایداری، الزام طرح‌های توسعه‌ای به رعایت الزامات حفظ محیط‌زیست، آموزش همگانی و اطلاع‌رسانی محیط‌زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه و ارزش‌گذاری اقتصادی منابع طبیعی، مدیریت یکپارچه زیست بومی، اجرای برنامه عمل حفظ تنوع زیستی، حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی محیط‌زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، کاهش حجم پسماند تولیدی، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، ممنوعیت بهره‌برداری صنعتی و معدنی از تالاب‌های داخلی، مدیریت یکپارچه تالاب‌های کشور و شناسایی کانون‌های انتشار ریزگردها و مهار آن.

ویژگی‌های جامعه ایرانی بر اساس **سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴** عبارت است از: برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های مختلف از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌اند؛ که حداقل قانون اساسی و قوانین عادی قرار داشته و به عنوان سند بالادست از اهمیت بالایی در تعیین مسیر توسعه کشور برخوردارند. بررسی سیاست‌های کلی که در حوزه‌های مختلف ابلاغ شده اند نشان می‌دهد، موارد ذیل به طور مستقیم یا غیر مستقیم به بحث محیط زیست مرتبط می‌باشند:

- **سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «منابع آب»** مصوب مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ توسط مقام معظم رهبری تأیید و طی شماره ۷۶۲۳۰/۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ دفتر معظم له ابلاغ گردیده است.

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

- **سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد "انرژی"** مصوب مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ توسط مقام معظم رهبری تایید و طی شماره ۷۶۲۳۰/۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ دفتر معظم له ابلاغ گردیده است.
 - بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی (سیاست‌های کلی نفت و گاز)
 - ایجاد تنوع در منابع انرژی کشور و استفاده از آن با رعایت مسائل زیست محیطی و تلاش برای افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر با اولویت انرژی‌های آبی (سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی)
 - تلاش برای کسب فن‌آوری و دانش فنی انرژی‌های نو و ایجاد نیروگاه‌ها از قبیل بادی و خورشیدی و پیل‌های سوختی و زمین‌گرایی در کشور. (سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی)
- **سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد "پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه"** مصوب مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ توسط مقام معظم رهبری تایید و طی شماره ۷۶۲۳۰/۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ دفتر معظم له ابلاغ گردیده است.
 - افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی.
 - گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به منظور شناسایی و کاستن از خطرات اینگونه حوادث با اولویت خطر زلزله.
 - شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به هم پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت با استفاده از فناوری‌های پیشرفته.
 - تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به‌گونه‌ای که در همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد «سازگاری با اقلیم» ملاحظه و نهادینه شود. بنابراین اقدامات ذیل باید انجام گیرد:
 - شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین
 - تهیه، تدوین و ساماندهی نظام‌های جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی.
 - شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راه‌کارهای مناسب.
- **سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد "بخش معدن"** مصوب مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ توسط مقام معظم رهبری تایید و طی شماره ۷۶۲۳۰/۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ دفتر معظم له ابلاغ گردیده است.
 - سیاست‌گذاری و اطلاع‌رسانی جامع و هماهنگ در علوم و فنون زمین.
 - تقویت خلاقیات و ابتکار و دستیابی به فن‌آوری‌های نوین و ارتقای سطح آموزش و تربیت نیروی انسانی و تعمیق پژوهش

- و گسترش زمین‌شناسی بنیادی، اقتصادی، مهندسی، محیطی و دریایی برای بهره‌برداری مناسب از ذخایر معدنی کشور.
- ۱- **سیاست‌های کلی محیط زیست** که در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ توسط مقام معظم رهبری تأیید و به روسای قوا ابلاغ گردیده است.
- سیاست‌های کلی محیط زیست از منظر حقوق اساسی حداقل قانون اساسی و قوانین برنامه ای و عادی محسوب می‌گردد و به عنوان سند بالادست از اهمیت بالایی در تعیین استراتژی و راهبردهای آتی کشور در بازه زمانی حداقل ده ساله ایفا می‌کند. در لایحه برنامه ششم توسعه پیشنهادی دولت نیز بر لزوم اقدام در خصوص عملیاتی شدن سیاست‌های کلی محیط زیست تصریح شده است. البته بدیهی است که برای بهره‌مندی از ظرفیتهای این سیاستها نیاز است تا با همکاری ذی‌نفعان علمی-اجرایی و دولتی-غیردولتی نسبت به تدوین سند سیاستی و برنامه عملیاتی اقدام گردد. در حال حاضر سازمان حفاظت محیط زیست از سوی رئیس‌جمهور مامور تدوین این مهم شده است.
- متن سیاست‌های کلی محیط زیست که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین شده، به این شرح است:
- ۱- مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی (از قبیل هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) مبتنی بر توان و پایداری زیست‌بوم بویژه با افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های حقوقی و ساختاری مناسب همراه با رویکرد مشارکت مردمی.
- ۲- ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست.
- ۳- اصلاح شرایط زیستی به منظور برخوردار ساختن جامعه از محیط زیست سالم و رعایت عدالت و حقوق بین‌نسلی.
- ۴- پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم‌انگاری تخریب محیط زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط زیست و الزام آنان به جبران خسارت.
- ۵- پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک، آلودگی‌های صوتی، امواج و اشعه‌های مخرب و تغییرات نامساعد اقلیم و الزام به رعایت استانداردها و شاخص‌های زیست محیطی در قوانین و مقررات، برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین.
- ۶- تهیه اطلس زیست‌بوم کشور و حفاظت، احیاء، بهسازی و توسعه منابع طبیعی تجدیدپذیر (مانند دریا، دریاچه، رودخانه، مخزن سدها، تالاب، آبخوان زیرزمینی، جنگل، خاک، مرتع و تنوع زیستی بویژه حیات وحش) و اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع متناسب با توان اکولوژیک (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها بر اساس معیارها و شاخص‌های پایداری، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند (از قبیل پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی) و حفاظت از منابع ژنتیک و ارتقاء آنها تا سطح استانداردهای بین‌المللی.
- ۷- مدیریت تغییرات اقلیم و مقابله با تهدیدات زیست محیطی نظیر بیابان‌زایی، گرد و غبار بویژه ریزگردها، خشکسالی و عوامل سرایت‌دهنده میکروبی و رادیواکتیو و توسعه آینده‌نگری و شناخت پدیده‌های نوظهور زیست محیطی و مدیریت آن.
- ۸- گسترش اقتصاد سبز با تأکید بر:
- ۸.۱ - صنعت کم‌کربن، استفاده از انرژی‌های پاک، محصولات کشاورزی سالم و ارگانیک و مدیریت پسماندها و پساب‌ها با

- بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی، اجتماعی، طبیعی و زیست محیطی.
- ۸۲- اصلاح الگوی تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و بهینه‌سازی الگوی مصرف آب، منابع، غذا، مواد و انرژی بویژه ترویج مواد سوختی سازگار با محیط زیست.
- ۸۳- توسعه حمل و نقل عمومی سبز و غیرفسیلی از جمله برقی و افزایش حمل و نقل همگانی بویژه در کلان شهرها.
- ۹- تعادل بخشی و حفاظت کیفی آب‌های زیرزمینی از طریق اجرای عملیات آبخیزداری، آبخوان‌داری، مدیریت عوامل کاهش بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی و تبخیر و کنترل ورود آلاینده‌ها.
- ۱۰- استقرار نظام حسابرسی زیست محیطی در کشور با لحاظ ارزش‌ها و هزینه‌های زیست محیطی (تخریب، آلودگی و احیاء) در حساب‌های ملی.
- ۱۱- حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری‌ها و فناوری‌های سازگار با محیط زیست با استفاده از ابزارهای مناسب از جمله عوارض و مالیات سبز.
- ۱۲- تدوین منشور اخلاق محیط زیست و ترویج و نهادینه سازی فرهنگ و اخلاق زیست محیطی مبتنی بر ارزش‌ها و الگوهای سازنده ایرانی - اسلامی.
- ۱۳- ارتقاء مطالعات و تحقیقات علمی و بهره‌مندی از فناوری‌های نوآورانه زیست محیطی و تجارب سازنده بومی در زمینه حفظ تعادل زیست بوم‌ها و پیشگیری از آلودگی و تخریب محیط زیست.
- ۱۴- گسترش سطح آگاهی، دانش و بینش زیست محیطی جامعه و تقویت فرهنگ و معارف دینی مشارکت و مسؤلیت‌پذیری اجتماعی بویژه امر به معروف و نهی از منکر برای حفظ محیط زیست در تمام سطوح و اقشار جامعه.
- ۱۵- تقویت دیپلماسی محیط زیست با:
- ۱۵-۱- تلاش برای ایجاد و تقویت نهادهای منطقه‌ای برای مقابله با گرد و غبار و آلودگی‌های آبی.
- ۱۵-۲- توسعه مناسبات و جلب مشارکت و همکاری‌های هدفمند و تأثیرگذار دوجانبه، چندجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی در زمینه محیط زیست.
- ۱۵-۳- بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی در حرکت به سوی اقتصاد کم کربن و تسهیل انتقال و توسعه فناوری‌ها و نوآوری‌های مرتبط.

قوانین دایمی و خاص مرتبط با محیط زیست کشور

- قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷)
- قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی آن
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور با اصلاحات بعدی (مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰)
- قانون حفظ نباتات (مصوب ۱۳۴۶/۲/۱۸)
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه مصوب ۱۳۷۱/۸/۲۴)

- قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی (مصوب ۱۳۵۴/۱۱/۴)
- قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی (مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۸ هیأت وزیران)
- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (مصوب ۱۳۷۱/۷/۵)
- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۴/۲/۳)
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴)
- قانون مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰)
- قانون ایمنی زیستی
- قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و اصلاحیه مصوب ۱۳۶۴/۸/۱۴)

محیط‌زیست در دولت یازدهم

الف- خط مشی و اصول کلی برنامه دولت در حوزه محیط زیست

ارتقای کیفیت زندگی ایرانیان

مردم ایران دارای سابقه تمدنی چند هزار ساله و با سهمی مهم در تمدن جهانی که از منابع انسانی، طبیعی، فرهنگی، ژئوپلیتیک و تاریخی عظیمی برخوردارند، شایسته زندگی با کیفیت بالاتری هستند. بر این باوریم که وضع فعلی کشور در مقایسه با شایستگی‌های ملت ایران، نامناسب است و خود را متعهد به ارتقای کیفیت زندگی ایرانیان در همه ابعاد می‌دانیم. شایسته است وضعیت اقتصادی، آرامش خاطر و وضع روانی، کیفیت زندگی زیست محیطی، منزلت و اقتدار جهانی، امیدواری و نشاط اجتماعی، و در نهایت رضایت ایرانیان از زندگی در همه ابعاد در چارچوب امکانات، محدودیتها و منابع کشور، به صورتی پایدار بهبود یابد.

پایدارسازی محیط زیست

فرایندهای توسعه ای در بستر محیط زیست رخ می‌دهند. آمارها از آن حکایت دارند که در چند دهه گذشته روند تخریب زیست محیطی شدت گرفته و به مرز خطرناکی رسیده است. بحران‌های متوالی بر اثر تخریب زیست محیطی بر کشور عارض خواهند شد و بدون تعهد به ارتقای پایداری زیست محیطی، فقدان توسعه اجتماعی ناشی از عدم توازن‌های جغرافیایی، و توسعه نامتوازن تشدید شده و هزینه دولت و جامعه برای مقابله با خطرات و مشکلات زیست محیطی به شدت افزایش خواهد یافت. دولت یازدهم بر این باور است که سرنوشت آینده ایرانیان در گرو چگونگی نگرش ما به محیط زیست و میزان احیای توازن زیست محیطی است، و عمیقاً بر این باور است که بحران‌های زیست محیطی در صورتی که مدیریت نشوند و توازن زیست محیطی کشور احیا نشود، می‌توانند به تهدید امنیت ملی نیز بیانجامند. از این رو، دولت تدبیر و امید برنامه توسعه اجتماعی خود را بر محور احیای توازن زیست محیطی گسترش خواهد داد.

ب-اهداف راهبردی در حوزه محیط زیست (ارتقای پایداری زیست محیطی)

واقعیت آن است که زندگی انسانی و کلیه فرایندهای توسعه‌های در بستر محیط زیست رخ می‌دهند. متأسفانه آمارها از آن حکایت دارند که در چند دهه گذشته روند تخریب زیست محیطی شدت گرفته و به مرز خطرناکی رسیده است. بحرانهای متوالی بر اثر تخریب زیست محیطی بر کشور عارض خواهند شد و بدون تعهد به ارتقای پایداری زیست محیطی، فقدان توسعه اجتماعی ناشی از عدم توزان‌های جغرافیایی، و توسعه نامتوازن تشدید شده و هزینه دولت و جامعه برای مقابله با خطرات و مشکلات زیست محیطی به شدت افزایش خواهد یافت. دولت یازدهم بر این باور است که سرنوشت آینده ایرانیان در گرو چگونگی نگرش ما به محیط زیست و میزان احیای توزان زیست محیطی است. از این رو، دولت برنامه توسعه اجتماعی خود را بر محور احیای توزان زیست محیطی گسترش خواهد داد. که در این راستا و به منظور تضمین امنیت فعالیت در عرصه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، زیست‌محیطی و سیاسی از برنامه‌های دولت است. این امر نه تنها به معنای مداخله امنیتی در این عرصه‌ها نیست، بلکه مستلزم فراهم آوردن فضایی آرام و بدون تنش برای فعالان این عرصه‌هاست. جداسازی امنیت اجتماعی و فرهنگی از امنیت پلیسی نیز از دیگر اولویتهای دولت است بر این اساس اهداف راهبردی حوزه محیط زیست عبارتند از:

- پایدارسازی کمی و کیفی آب و خاک؛
- دستیابی به هوای سالم و پاک و سطوح قابل قبول آلاینده‌ها؛
- حفظ و بازسازی تنوع زیستی؛
- نیل به پایداری عرصه‌های طبیعی؛
- لحاظ ارزشگذاری محیط زیست در تصمیم‌گیری‌ها و حرکت به سوی اقتصاد سبز؛

ج- راهبردها

برای دستیابی به این اهداف راهبردی، سه راهبرد زیر تنظیم شده اند:

- پایدارسازی محیط زیست با تاکید بر حفاظت؛
- استقرار حکمرانی شایسته محیط زیست؛
- ساماندهی اقتصاد محیط زیست.

د- اولویتهای راهبردی

- ایجاد مدیریت یکپارچه و کارآمد کاهش آلودگی هوای کلان شهرها آلودگی هوا

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

- احیای مدیریت حوضه ای آب با اولویت تعادل بخشی منابع زیرزمینی

بازگشت کشور به دوره مدیریت یکپارچه حوضه ای، اقدامی راهبردی برای حل "مشکل آب" است. مدیریت استانی آب خلاف رویه های مرسوم جهانی و زمینه ساز تخصیص های غیر متوازن و در نتیجه درگیری های جدی محلی است. برنامه چهارم تکلیف می کرد که میزان اضافه برداشت ۴ میلیارد مترمکعبی تا پایان برنامه با ۲۵٪ کاهش به حدود ۴ م م م برسد. متأسفانه با شکست فاحش در وصول به این تکلیف، در سال پایان برنامه این رقم به بیش از ۹ م م م میرسد. این روند خطرناک نشان میدهد کشور در مساله تعادل سفره‌ها محتاج تغییرات اساسی است.

- مدیریت انرژی در جانب عرضه و تقاضا

مقایسه ضریب شدت انرژی در ایران با کشورهای پیشرفته و حتی با متوسط جهانی، نشانگر بهره‌وری کم و اتلاف گسترده است. این مساله یکی از مهمترین منشاءهای آلودگی محیط زیست میباشد. مدیریت هوشمند تقاضا، بازسازی نرم افزاری و ساخت‌افزایی نیروگاهها، واقع‌سازی قیمت حاملهای انرژی تشویق مردم به تولید موضعی انرژی برق و گسترش منابع انرژیهای نو باید در دستور کار قرار گیرد.

- اعمال مدیریت آب محور و افزایش بهره‌وری آب کشاورزی

نجات محیط زیست ایران بیش از هر چیز بسته به تعادل بخشی به مصارف آب است. بیش از ۹۰٪ مصرف آب کشور در کشاورزی با بهره‌وری نازلی صورت میگیرد. پس اگر بخواهیم تغییر معنی داری در تعادل آب ایران ببینیم باید بخش کشاورزی در سه برنامه اول توسعه مجموعاً ۴,۵ سرمایه گذاری ملی را به خود اختصاص داده است. در برنامه چهارم که اعداد تفکیکی عملکرد آن گزارش نشده، وضع بهتر نیست. یعنی بخشی که ۱۳٪ تولید ناخالص و بیش از ۲۰٪ اشتغال کشور را تامین کرده با فقر انباشته سرمایه‌گذاری روبروست. اصلاح بهره‌وری آب کشاورزی محتاج سرمایه‌گذاری جدی و جبران بی توجهی گذشته است.

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

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

- ارتقای کارآمدی در حفاظت منابع طبیعی و تنوع زیستی

تنوع زیستی و منابع طبیعی در کشور در روند تخریب مداوم است. آمار موجود نشان دهنده روند نزولی سطح جنگل‌ها و کاهش کیفیت آنها به ویژه در جنگل‌های هیرکانی شمال کشور است. تالابهای کشور، عموماً در حال مرگ یا چالش جدی است. فاجعه دریاچه ارومیه یک نمونه آن است. بر این موارد نظارت بصورت جدی اعمال نمیشود و متأسفانه تخریبها در گسترده‌تر، بیشتر و عمیقتر شدن هستند. تامین و تخصیص حق آبه تالابها، توقف تدریجی استحصال چوب جنگلی شمال و

افزایش کیفی مناطق چهارگانه و تحت حفاظت از جمله اولویتهاست.

- احیای شورای عالی محیط زیست و تشکیل و فعال نمودن صندوق محیط زیست

قانون، شورای عالی محیط زیست را به ریاست رییس جمهور، به عنوان عالیترین نهاد تصمیم ساز کشور مسئول هماهنگی بین سازمانهای متنوع درگیر در موضوع نموده است. تعطیل و سپس تفویض اختیار و افول جایگاه این نهاد مهم حل مسایل محیط زیستی کلان را مختل نمود. فعالیتهای زیست محیطی محتاج ساختار حامی مالی و تامین موثر اعتبار است. برنامه چهارم با تاسیس صندوق ملی محیط زیست به این نیاز پاسخ گفت. این تکلیف قانونی ۸ سال است معطل مانده است. احیای این دو نهاد ملی، سبب توسعه مدیریت محیط زیست کشور برای حل معضلات بزرگ است.

- آموزش و ترویج سواد، اخلاق، رفتار و عمومی سازی فرهنگ محیط زیست

مشارکت همگانی برای حفاظت از محیط زیست که در اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد تاکید قرار گرفته است، جز از طریق تنویر افکار عمومی و آموزش های زیست محیطی در مقاطع مختلف و برای گروههای ذینفع متفاوت، تحقق پیدا نمی کند. افزایش و توسعه آموزش در مدارس و دانشگاهها و فضای رسانه ملی در جهت آگاه سازی عمومی، به ویژه با فعالسازی کم هزینه سازمان های مردم نهاد در آموزش و ترویج محیط زیست، باید در برنامه قرار گیرد. تاسیس و فعالیت شبکه های رادیویی، تلویزیونی، تارنها و اصلاح کتب درسی و جلب روحانیون، معلمین، اساتید و خبرنگاران از جمله برنامه هاست.

- ارتقای دیپلماسی آب و احیای دیپلماسی محیط زیست با تاکید بر معضل ریزگردها

کشور در مسایل آبهای مرزی درگیر تعداد فزایندهای پروندههای حساس است. از سوی دیگر اقدامات کشورهای همسایه در مهار گسترده آب و گسترش مصارف، بر منافع قانونی ایران تاثیرات عمیق دارد. از کاهش آبهای ورودی مرزی تا طغیان فزاینده ریزگردها (که بیش از هر چیز ریشه در مهار سرشاخههای دجله و فرات دارد)، لزوم احیای دیپلماسی آب ایرانی را می طلبد. چنین نیازی در سایر بخشهای محیط زیست که روز به روز مسالهای فراملتر میشود ملاحظه میشود. با توجه به جایگاه مهم محیط زیست در معادلات بینالمللی و عوارض گسترده تحریمها بر محیط زیست کشور باید از قواعد دیپلماسی رسمی و تشکلهای مردم نهاد داخلی و بینالمللی برای طرح دعوی و اعتراض به تحریمها با عنوان عوامل مخرب محیط زیست در سطح ملی و بینالمللی استفاده نمود. این کار میتواند فضای مناسبی را در جهان بر علیه تحریمها ایجاد نماید.

- توانمندسازی ساختاری و اقتدار محیط زیست در حاکمیت

دولت زمانی میتواند به وظیفه حاکمیتی خود در محیط زیست عمل نماید که دارای ساختار مناسب و دستگاه مقتدر و کارآمد در این زمینه باشد. سازمان حفاظت محیط زیست ناکارآمد و ضعیف، موجبات یاس و ناامیدی شهروندان و جرات متجاوزان را فراهم خواهد نمود. توانمندسازی در جهت افزایش نیروی انسانی متخصص، تامین اعتبارات و تامین امکانات ضرورت دارد. اما از همه مهمتر بازتعریف اختیارات حاکمیتی و تامین امنیت کاری برای محیطبانان، جنگلبانان و کارشناسان پایش است. بازنگری و تقویت ساختار سازمان، راهاندازی و تقویت دفاتر محیط‌زیست و توسعه پایدار در دستگاه-ها و آموزش مداوم کارکنان از جمله

سیاست‌های در دستورست.

- ارزیابی زیست محیطی - اجتماعی در همه طرحها و لحاظ جدی اقتصاد محیط زیست

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

- اعمال رویکرد هزینه- فایده زیست محیطی کلیه بخشها در حسابهای ملی

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

- لحاظ آمایش سرزمین با محوریت آب و محیط زیست در برنامه‌ها و طرحهای توسعه

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

سیمای محیط‌زیست ایران

منابع آب ایران در بین ۱۸۰ کشور دارای رتبه ۵۰ است. ایران به لحاظ سرانه منابع آب در رتبه ۱۱۲ می‌باشد. از سال ۱۳۸۵ کشور وارد مرحله تنش آبی شده است. در حال حاضر برداشت اضافه از آبهای زیرزمینی سالانه ۴/۵ میلیارد متر مکعب است. و از ۴۰۰ میلیارد متر مکعب نزولات جوی، صرفاً حدود ۱۲۰ میلیارد متر مکعب آن در کشور حجم آب تجدید شونده است. حدود ۱۱ درصد از اراضی کشور قابلیت کشت و زرع دارد که ۴۶ درصد از آن را کشاورزی آبی و ۵۴ درصد به صورت دیم بهره‌برداری می‌شود. در حالیکه شاخص جهانی فرسایش خاک ۵ تا ۶ تن در هکتار است، این رقم در ایران در حدود ۱۷ تن در هکتار است. میزان رسوب‌گذاری در حدود ۲۴۰ میلیون مترمکعب در حوزه سدهای کشور است که این رقم معادل سالانه پنج سد با ذخیره ۵۰ میلیون مترمکعب است.

در فعالیتهای کشاورزی نیز مصرف سالانه ۱/۲ میلیون تن کود شیمیایی سلامت آب و خاک و هوا را تهدید می نماید. الگوی غالب آبیاری ایران نیز سنتی است. الگوی آبیاری غرقابی سبب شده است که بیش از ۹۰ درصد از منابع آبی کشور در بخش کشاورزی مصرف شود. استاندارد جهانی رعایت نسبت ۷۰-۸-۲۲ درصدی را میان بخشهای کشاورزی- شرب-صنعت ضامن توسعه پایدار می‌داند. در حالیکه این نسبت در ایران ۹۲-۶-۲ درصد است. علاوه بر این به دلیل الگوی کشت نامناسب با اقلیم و

نیز هدر رفت آب در روش‌های سنتی آبیاری، بهره‌وری آب در بخش کشاورزی نیز مطلوب نیست. به گونه‌ای که در مقابل میانگین تولید ۲/۵ کیلوگرم محصول به ازای هر مترمکعب آب در دنیا، شاهد تولید ۰/۹ کیلوگرم در ایران هستیم و علارغم تلاش‌های بسیار برای خودکفایی کشاورزی بر مبنای سند چشم‌انداز هم‌چنان ۴۰ درصد مواد غذایی کشور را وارد می‌نماییم و اگر بخواهیم با همین الگوی نامناسب به اهداف سند چشم‌انداز دست یابیم نیازمند سالانه ۲۵۰ میلیارد مترمکعب آب هستیم.

الگوی کشت ایران نیز نامناسب است. کشت محصولات آب‌بر در سودای خودکفایی سبب شده است تا در حاشیه تالابها و دریاچه‌های کشور باغات و جالیزهایی سبز وجود داشته باشد که با نادیده گرفتن حقایق طبیعت و برداشت بی‌رویه از آبخوان‌های کشور نه تنها آسیب‌های جدی به طبیعت وارد می‌نمایند بلکه امکان پایداری کشاورزی را نیز از میان می‌برند. به عنوان مثال تغییر الگوی کشت از انگور به اقلام آب‌بری همچون سیب و چغندر قند در حاشیه دریاچه ارومیه، وجود جالیزهای حاشیه پریشان و کشت برنج در اصفهان سبب شده است که این اکوسیستم‌های آبی کشور به منشا گرد و غبار تبدیل شوند و سلامت و معیشت بومیان و نیز منطقه را تهدید نمایند.

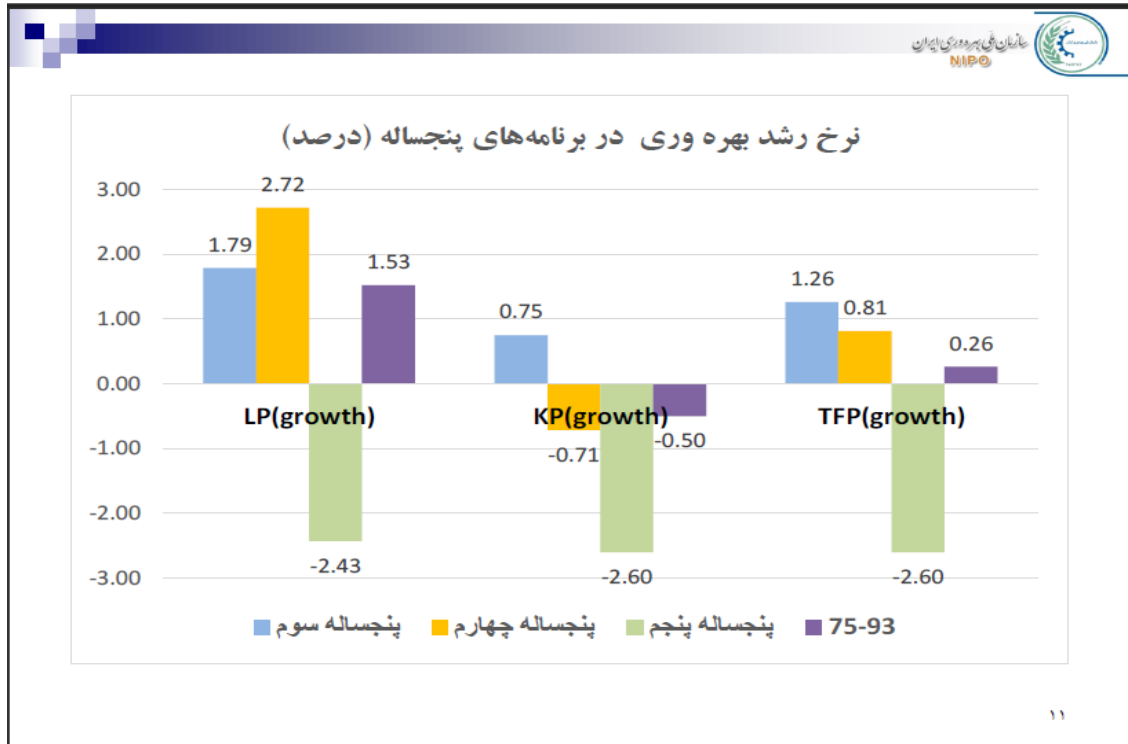
مصرف سوخت در ایران ۴ برابر میانگین مصرف سرانه در دنیا است. مصرف سوخت در ایران در حدود ۸۵۰ میلیون لیتر در روز است. تولید و انتشار کربن ناشی از مصرف سوخت‌های فسیلی سالانه در حدود ۷۰۰ میلیون تن است. خسارت اقتصادی آلودگی هوای سالانه ایران در حدود ۸ میلیارد دلار است و سالیانه بیش از ۲۷۰۰ نفر تنها در تهران در اثر استنشاق ذرات معلق کمتر از دو و نیم میکرون جان خود را از دست می‌دهند. در ۲۳ استان کشور با پدیده گرد و غبار روبرو هستیم و سالانه در حدود ۱۲۰ رخداده گرد و غبار در ایران رخ می‌دهد. وجود آزیست در کشور ۵۰ برابر حد مجاز است.

از مجموع کل اراضی ایران، ۵۲/۴ درصد از آن را مراتع، ۸/۶ درصد از آن را جنگل‌ها و ۱۹/۵ درصد از آن را بیابان‌های مطلقاً واجد خاک‌های شور تشکیل می‌دهد. علاوه بر بهره‌برداری سنتی توسط جنگل‌نشینان، روستائیان، دامداران و قچاقچیان چوب میزان بهره‌برداری حدود یک میلیون متر مکعب در سال است. در حالیکه ظرفیت تحمل مراتع کشور ۴۰ میلیون واحد دامی است در حال حاضر در شاهد چرای حدود ۱۲۰ میلیون واحد دامی در مراتع هستیم. از ۳۲ میلیون هکتار عرصه‌های بیابانی کشور، حدود ۷/۸ میلیون هکتار آن کانون بحران است.

از تعداد ۴۲ نوع تالاب تعریف شده بر اساس کنوانسیون رامسر، همگی به جز یک مورد (تالاب‌های توندرا)، در ایران وجود دارد که جملگی آنها در معرض خطر هستند. مطابق فهرست جهانی IUCN در سال ۲۰۱۴ تعداد ۱۷ گونه پستاندار، ۲۲ گونه پرنده، ۱۳ گونه خزنده، ۴ گونه دوزیست و ۲۹ گونه از ماهیان کشور در زمره گونه‌های در معرض تهدید قرار گرفته‌اند.

مطابق سند چشم‌انداز بهره‌مندی جامعه از محیط‌زیست مطلوب بعنوان هدف سال ۱۴۰۴ محسوب می‌گردد. در حالیکه بررسی وضعیت محیط‌زیست بر اساس شاخص‌ها موید سیر صعودی منابع آسیب‌رسان و آلاینده و سیر نزولی حفظ منابع زیستی و حیاتی است.

مطابق تحلیل انجام شده در حوزه بهره‌وری کشور به تفکیک برنامه‌های توسعه کشور که توسط سازمان ملی بهره‌وری انجام شده است؛ وضعیت کلی بهره‌وری از برنامه سوم توسعه تا برنامه پنجم روند نزولی داشته است.



شکل
شمار
ه ۱:
نرخ

رشد بهره‌وری در برنامه‌های توسعه کشور

مطابق گزارش «شاخص عملکرد زیست محیطی» (EPI ۲۰۱۴)، ایران در رده ۸۳ جهان قرار دارد. پایین‌ترین امتیاز ایران در شاخص‌های عملکردی مربوط به حوزه منابع آب (فاضلاب) می‌باشد. مقایسه شاخص عملکرد محیطی ایران با ۲۴ کشور منطقه نشان می‌دهد؛ ایران با عملکرد ۵۱/۰۸ درصد در رتبه ۱۵ منطقه قرار گرفته و امارات متحده عربی با ۷۲/۹۱ درصد و افغانستان با ۲۱/۵۷ درصد به ترتیب بیشترین و کمترین عملکرد را از خود نشان دادند.

ردیف	کشور	نمره عملکرد محیط زیست
۱	امارات متحده عربی	۷۲,۹۱
۲	عربستان سعودی	۶۶,۶۶
۳	قبرس	۶۶,۲۳
۴	رژیم اشغالگر قدس	۶۵,۷۸
۵	کویت	۶۳,۹۴
۶	قطر	۶۳,۰۳
۷	ارمنستان	۶۱,۶۷
۸	مصر	۶۱,۱۱
۹	اردن	۵۵,۷۸
۱۰	آذربایجان	۵۵,۴۷
۱۱	ترکیه	۵۴,۹۱
۱۲	سوریه	۵۴,۵
۱۳	بحرین	۵۱,۸۳

۵۱,۰۷	قزاقستان	۱۴
<u>۵۱,۰۸</u>	<u>ایران</u>	<u>۱۵</u>
۵۰,۱۵	لبنان	۱۶
۴۷,۷۵	عمان	۱۷
۴۵,۰۷	ترکمنستان	۱۸
۴۳,۲۳	ازبکستان	۱۹
۴۰,۶۳	قرقیزستان	۲۰
۳۴,۵۸	پاکستان	۲۱
۳۳,۳۹	عراق	۲۲
۳۱,۳۴	تاجیکستان	۲۳
۳۰,۱۶	یمن	۲۴
۲۱,۵۷	افغانستان	۲۵

جدول شماره ۱: مقایسه وضعیت شاخص عملکرد زیست محیطی ایران و کشورهای هدف چشم انداز ۱۴۰۴

این وضعیت کشور در حوزه محیط‌زیست در شرایطی است که اولاً سابقه سیاست‌های تنظیمی در حوزه محیط زیست کشور به نیم قرن می‌رسد و ثانیاً تا افق ۱۴۰۴ فقط دو برنامه توسعه مانده است. با توجه به عدم ایجاد زیر ساخت های توسعه محیط‌زیست در برنامه های قبلی توسعه، زمانبر بودن احیاء منابع زیستی و حیاتی، دستیابی به رتبه اول منطقه با حفظ شرایط موجود نیازمند ارزیابی سیاست‌های توسعه ای کشور و باز تعریف آن بر مبنای توسعه پایدار است.

چالش‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در جمهوری اسلامی ایران

در این بخش بر اساس مدل چرخه‌ای در سیاست‌گذاری عمومی، فرآیند سیاست‌گذاری زیست‌محیطی را به صورت ایده‌آل تیبیک به ۵ مرحله، شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستورکار، ارائه راه حل، تصمیم، اجرا و ارزیابی تقسیم نموده و از پرسش‌شوندگان درخواست نمودیم که در مرحله اول با توجه به دانش و تجربه خود مهمترین چالش‌ها را بیان نمایند. سپس گویه های پرتکرار در قالب پرسشنامه بسته در اختیار متخصصان قرار گرفت.

چالش‌های مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار

منظور از شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستورکار، فرآیندی است که به کمک آن، اندیشه‌ها و موضوعات از طریق مراجع مختلف دولتی (تقنینی، اجرائی و قضائی) و / یا غیردولتی (شهروندان، گروه‌های ذی‌نفع، رسانه‌ها، تشکلهای غیردولتی و ...) مطرح شده و به عنوان یک مشکل در دستورکار حکومت قرار می‌گیرد. در ادامه اهمیت گویه‌ها بر اساس میانگین رتبه‌های هر گویه مشخص شده است و هر چه این میزان بیشتر باشد آن گویه از اهمیت بیشتری برخوردار است.

ردیف	گویه‌ها	حداقل نمره	حداکثر نمره	میانگین رتبه‌ها
۱	اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم‌توجهی می‌شود.	۳	۵	۵/۵۵

۴/۳۴	۵	۱	مشارکت شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع در تعیین و اولویت‌بندی نیازهای محلی هر منطقه ضعیف است.	۲
۴/۱۹	۵	۳	هماهنگی بین ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی (تقنینی، اجرایی و قضائی) متولی و یا موثر بر حوزه محیط‌زیست ضعیف است.	۳

جدول شماره ۲: رتبه بندی اهمیت گویه های « چالش های مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار » با توجه به اطلاعات جدول گویه « اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم‌توجهی می‌شود » با رتبه ۵/۵۵ از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه « هماهنگی بین ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی (تقنینی، اجرایی و قضائی) متولی و یا موثر بر حوزه محیط‌زیست ضعیف است. » با رتبه ۴/۱۹ کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

چالش‌های مرحله ارائه راه حل به تصمیم‌گیران

در این مرحله کارشناسان بخش دولتی و/یا غیردولتی راه‌حل‌های مختلف در خصوص مشکل را به همراه تخمین هزینه‌ها و منفعت‌های هر یک به تصمیم‌گیران ارائه می‌نمایند.

ردیف	گویه‌ها	حداقل نمره	حداکثر نمره	میانگین رتبه‌ها
۱	در سطح ملی و محلی، گروه‌های خاص اقتصادی و سیاسی در ارائه راه‌حل‌های زیست‌محیطی اعمال نفوذ زیادی دارند.	۳	۵	۵/۳۱
۲	عدم وجود سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط‌زیست سبب تشتت در منطق راه حل‌ها در میان مدت می‌شود.	۱	۵	۵/۲۸
۳	پژوهش‌های کاربردی محدودند و جایگاه ضعیفی در ارائه راه‌حل‌های سیاستی دارند.	۱	۵	۵/۰۶

جدول شماره ۳: رتبه بندی اهمیت گویه های «چالش‌های مرحله ارائه راه حل‌ها به تصمیم‌گیران» با توجه به اطلاعات جدول گویه « در سطح ملی و محلی، گروه‌های خاص اقتصادی و سیاسی در ارائه راه‌حل‌های زیست‌محیطی اعمال نفوذ زیادی دارند. » با رتبه ۵/۳۱ از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه « پژوهش‌های کاربردی محدودند و جایگاه ضعیفی در ارائه راه‌حل‌های سیاستی دارند. » با رتبه ۵/۰۶ کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

چالش‌های مرحله مشروعیت بخشی به یک راه حل و یا تصمیم

تصمیم‌گیر در این مرحله یک راه حل را پذیرفته و از طریق امضاء یا رای خود به آن رسمیت و ضمانت اجرا می‌دهد. مهمترین چالش‌های طرح شده در این مرحله عبارتند از:

ردیف	گویه‌ها	حداقل نمره	حداکثر نمره	میانگین رتبه‌ها
۱	تصمیم‌گیری در حوزه محیط‌زیست بر مبنای مصلحت‌اندیشی سیاسی و اجتماعی است و نه ملاحظات واقعی زیست‌محیطی.	۱	۵	۳/۲۳

۳/۱۷	۵	۱	به علت بالا بودن تبعات سیاسی و اجتماعی اخذ تصمیم برای تصمیم‌گیر، مسئولان از اتخاذ تصمیم در بسیاری از مسائل زیست محیطی خودداری می‌نمایند. (وضعیت بدون تصمیم)	۲
۳/۰۴	۵	۱	هرم تصمیم‌گیری سنتی و فرد محور است و مشارکت خبرگان درون سازمان و برون سازمان ضعیف است.	۳

جدول ۴- رتبه بندی اهمیت گویه های « چالش های مرحله مشروعیت بخشی به یک راه حل و یا تصمیم »

با توجه به اطلاعات جدول گویه « تصمیم‌گیری در حوزه محیط‌زیست بر مبنای مصلحت‌اندیشی سیاسی و اجتماعی است و نه ملاحظات واقعی زیست محیطی » با رتبه ۳/۲۳ از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه « هرم تصمیم‌گیری سنتی و فرد محور است و مشارکت خبرگان درون سازمان و برون سازمان ضعیف است. » با رتبه ۳/۰۴ کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

چالش‌های مرحله اجرا

اجرا، فرآیند کلی ترجمه سندی قانونی (خواه فرمان اجرایی و خواه متنی تقنینی) به دستورالعمل‌ها و ساختارهایی است که یک برنامه دولتی را به عمل در می‌آورد. مهمترین چالش‌های این بخش عبارتند از:

ردیف	گویه‌ها	حداقل نمره	حداکثر نمره	میانگین رتبه‌ها
۱	هم‌سویی و هم‌افزایی لازم در بین نهادهای اجرایی ذی‌نفع و مسئول وجود ندارد.	۳	۵	۸/۹۳
۲	نظارت کافی بر اجرای صحیح قوانین و سیاست‌های مورد نظر وجود ندارد.	۱	۵	۸/۰۰
۳	به دلیل کم‌توجهی به محیط‌زیست و وجود فشارهای خارجی ضمانت اجرای کافی برای سیاست‌های زیست محیطی وجود ندارد.	۳	۵	۷/۹۱

جدول شماره ۵: رتبه‌بندی اهمیت گویه‌های «چالش‌های مرحله اجرا»

با توجه به اطلاعات جدول گویه « هم‌سویی و هم‌افزایی لازم در بین نهادهای اجرایی ذی‌نفع و مسئول وجود ندارد. » با رتبه ۸/۹۳ از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه « به دلیل کم‌توجهی به محیط‌زیست و وجود فشارهای خارجی ضمانت اجرای کافی برای سیاست‌های زیست محیطی وجود ندارد. » با رتبه ۷/۹۱ کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

چالش‌های مرحله ارزیابی

منظور از ارزیابی شناخت و اندازه‌گیری تأثیرات یک اقدام سیاستی توسط نهادها عمومی، خصوصی و مردمی است. در این مرحله میزان تحقق اهداف سنجیده شده و نتایج آن در صورت نیاز به صورت یک مشکل مجدداً وارد چرخه سیاست‌گذاری می‌گردد. ارزیابی در این بخش به دو معنا در نظر گرفته شده است. نخست معادل ارزیابی میزان تحقق اهداف یک سیاست زیست محیطی است و دوم به معنی ارزیابی اثرات پروژه‌های مختلف بر روی محیط‌زیست. مهمترین چالش‌های این بخش عبارتند از:

ردیف	گویه‌ها	حداقل نمره	حداکثر نمره	میانگین رتبه‌ها
۱	سطح آگاهی زیست‌محیطی عموم ضعیف است و این مسئله منجر به کم‌رنگ شدن نقش نظارتی شهروندان و ضعف سیستم‌های دموکراتیک ارزیابی می‌شود.	۱	۵	۴/۳۴
۲	معمولا ارزیابی صورت نمی‌گیرد و یا صوری است.	۱	۵	۴/۲۰
۳	کارفرمایان و مجریان به مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به شکل مانع قانونی نگاه می‌کنند. مانعی که باید آنرا دور زد!	۱	۵	۴/۱۷

جدول ۶- رتبه بندی اهمیت گویه های « چالش های مرحله ارزیابی »

با توجه به اطلاعات جدول گویه « سطح آگاهی زیست‌محیطی عموم ضعیف است و این مسئله منجر به کم‌رنگ شدن نقش نظارتی شهروندان و ضعف سیستم‌های دموکراتیک ارزیابی می‌شود. » با رتبه ۴/۳۴ از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه « کارفرمایان و مجریان به مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به شکل مانع قانونی نگاه می‌کنند. مانعی که باید آنرا دور زد! » با رتبه ۴/۱۷ کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

اولویت‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در جمهوری اسلامی ایران از منظر فعالین جامعه مدنی

در بخش چهارم این گزارش با توجه به اهمیت نقش و جایگاه نهادهای مردم نهاد و اصحاب رسانه در موفقیت و یا شکست سیاست‌ها ۲۰ مورد از پرتکرارترین گزاره‌های مطرح شده در جلسات بارش افکار درج خواهد شد. این گزاره‌ها به عنوان پاسخ این سوال مطرح شده‌اند: اگر ساکن محیط‌زیست کشور را به دست داشته باشید، موضوعاتی که بلافاصله در آن ورود می‌نمایید، کدامند؟

اولویت‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در ایران	
۱	تدوین و اجرای نظام جامع آموزش عمومی محیط‌زیست (در همه رده های سنی و اقشار جامعه)
۲	توانمند نمودن نهادهای مردمی و جوامع سازمان یافته محلی و ایجاد سازوکار مشارکت آنها در کلیه مراحل سیاست‌گذاری عمومی
۳	تعیین اولویتهای پژوهشی کشور با هدف کاربردی نمودن پژوهشها
۴	ایجاد نظام ملی توسعه پایدار
۵	تکمیل فرآیند ارزش گذاری اقتصادی زیست بومها و منابع زیستی و الزام به محاسبه آلودگی و تخریب محیط‌زیست در محاسبه هزینه تمام شده کالا و خدمات
۶	ایجاد بانک اطلاعات وضعیت کنونی محیط‌زیست کشور و طراحی سناریوهای محتمل آتی
۷	ورود کارشناسی به موضوع حیات وحش شهری
۸	تقویت ابزار قانونی، اجرایی و نظارتی در بحث قاچاق حیوانات
۹	تدوین برنامه جامع مدیریت زیست مبتنی بر توان اکولوژیک سرزمین
۱۰	تدوین سازوکار قانونی برای جلوگیری از تغییر کاربری اکوسیستم‌های حساس
۱۱	الزام به رعایت حقایق محیط‌زیست
۱۲	پیگیری اجرای کامل قانون مدیریت پسماند با تاکید بر بازیافت
۱۳	جلوگیری از ورود پسابها و پسماندهای شهری و صنعتی به محیط‌زیست
۱۴	ایجاد دوره چندساله "نه صید و نه شکار" با هدف احیاء توان اکولوژیک

۱۵	تدوین و اجرای برنامه احیاء و حفاظت از گونه‌های گیاهی و جانوری در داخل و خارج زیستگاه
۱۶	تعیین ظرفیت بهره برداری پایدار از مناطق تحت مدیریت زیست بوم‌های کشور و ایجاد سازوکار قانونی برای الزام طرح‌های توسعه‌ای کشور به رعایت این ظرفیت
۱۷	ایجاد اسناد بالادستی آمایش سرزمین در سطح ملی
۱۸	کارآمد نمودن قانون، آیین نامه، ضوابط و دستورالعمل اختصاصی در خصوص حفاظت آب، خاک و هوا
۱۹	تدوین برنامه جامع کاهش آلودگی صوتی و پرتوهای کشور
۲۰	اولویت دادن به اصلاح الگوی مصرف و توسعه انرژی‌های پاک

مؤخره

گزارش حاضر از ۴ بخش تشکیل شده است. بخش اول مروری اجمالی بر جایگاه محیط‌زیست در نظام حقوقی ایران است. بخش دوم گزارش نشان می‌دهد که با وجود ارتقای جایگاه محیط‌زیست در نظام حقوقی و برنامه‌ای ایران، وضعیت محیط‌زیست با چشم‌انداز «محیط‌زیست مطلوب» در سند ۱۴۰۴ فاصله چشمگیری دارد. در جستجوی چرایی این فاصله بخش سوم و چهارم تلاشی است برای ارائه مهمترین چالش‌های و اولویت‌های سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی ایران از منظر کارشناسان و فعالین جامعه مدنی. تنوع گزاره‌ها گسترده بود. اما از آنجا که هدف گزارش، ایجاد فرصت برای بحث‌های عمیق و متقن در پیش پندل‌های "همایش سیاست‌گذاری عمومی در ایران" است، به ذکر اهم موارد بسنده شده است.

بررسی گزاره‌های طرح شده در مراحل پنج‌گانه پیش گفته و نیز طرح شده در جلسات بارش افکار نشان از اشتراک گزاره‌های ذیل می‌دهد:

چالش‌های مرحله اجرا از بالاترین رتبه میانگین برخوردار بودند. عدم هماهنگی بخشی و میان بخشی، ناکافی بودن نظارت بر اجرای سیاستها و قوانین و نبود ضمانت اجرا سه اولویت اول احصا شده در مرحله اجراست.

پس از آن سه گویه، بالاترین رتبه میانگین مربوط به مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار است. به نظر پاسخ دهندگان اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم‌توجهی می‌شود و به عبارت دیگر توسعه پایدار مرجعیت سیاست‌های توسعه کشور نیست.

سه گویه مرحله ارائه راه حل‌ها، اولویت‌های بعدی را تشکیل می‌دهند. تاثیرگذاری بالای گروه‌های ذی نفوذ اقتصادی و سیاسی در ارائه راه‌های زیست محیطی حائز اهمیت است. پس از این چالش مهمترین گویه مربوط به فقدان سیاست‌های کلی محیط زیست است که خوشبختانه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی محیط زیست تا حدودی مرتفع شده است. البته باید توجه داشت که این سیاستها تا زمانی که تبدیل به برنامه عملیاتی و سند سیاستی نشوند؛ قابلیت اجرا و ارزیابی پیدا نمی‌کنند. چالش بعدی مربوط به فقدان پژوهش‌های کاربردی است که سبب می‌شود تا راه‌های ارائه شده از کارائی کافی برخوردار نباشند و در مرحله بعد تصمیم گیر با دشواری روبرو شود.

اولویت بعدی مربوط به مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار است که به نظر خبرگان به اندازه کافی از طریق مشارکت ذی نفعان به ویژه جوامع محلی صورت نمی‌گیرد و نیاز است تا ساز و کارهای لازم برای مشارکت آنان در فرآیند

تعیین مسئله و قرارگرفتن در دستورکار فراهم شود. این مهم می‌تواند منجر به شناخت مسائل واقعی گردد و علاوه بر افزایش رضایت عمومی، مشارکت ذی‌نفعان را در اجرای موفق تصمیمات تضمین نماید.

بحث کمبود آگاهی‌های عمومی چالش مهم بعدی است که در مرحله ارزیابی، نقصان آن نمایان است. این مسئله سبب می‌شود فرآیندهای نظارت دموکراتیک و جامعه محور کمرنگ گردد. پس از آن در همین مرحله فقدان ارزیابی و یا صوری بودن ارزیابی‌های زیست محیطی با وجود الزامات قانونی از اهمیت برخوردار است.

ضعف هماهنگی بین قوه ای در مرحله اول چرخه سبب می‌شود که تشتت در شناخت مسئله اصلی ایجاد شود و در مراحل بعد شاهد تصمیم‌های موازی و گاه متقاطع و لذا اتلاف نیرو و بودجه باشیم.

چالش بعدی آن است که در مرحله ارزیابی، کارفرمایان دولتی و غیردولتی اهتمام کافی به بحث لزوم ارزیابی زیست محیطی طرحها ندارند و لذا می‌کوشند با استفاده از ابزارهای فراقانونی از اجرای آن‌شانه خالی کنند و یا به اجرای صوری بسنده کنند.

کمترین رتبه میانگین را گویه‌های مرحله مشروعیت بخشی به راه حل و اتخاذ تصمیم به خود اختصاص می‌دهند. پیرنگ بودن ملاحظات اقتصادی و سیاسی در تصمیم‌گیری‌های زیست محیطی، تمایل تصمیم‌گیر به روزمرگی و پرهیز از اتخاذ تصمیمات پردامنه به دلیل بالا بودن تبعات سیاسی، اجتماعی و امنیتی اتخاذ تصمیم و در نهایت هرمی و فرد محور بودن نظام تصمیم‌گیری زیست محیطی و کمبود گردش‌نخبگان تصمیم‌گیر و خبرگان مشاور چالش‌های این مرحله را تشکیل می‌دهند.