

## جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران

فرهاد دبیری

مدیر گروه حقوق محیط زیست، دانشکده محیط زیست، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی

مجید عباسپور

استاد دانشگاه صنعتی شریف، دانشکده مکانیک

رضا مکنون

دانشکده عمران و محیط زیست دانشگاه صنعتی امیرکبیر

بی تا آزادبخت

دانشکده محیط زیست، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی (عهده دار مکاتبات)

تاریخ پذیرش: ۸۵/۳/۱۵

تاریخ دریافت: ۸۴/۹/۱۰

### چکیده

امروزه جهان به نحو فزاینده‌ای با دو رویکرد مهم برنامه ریزی و محیط زیست در راستای تحقق توسعه پایدار روبروست، که در برآیند حاصل از آنها، شاهد شکل‌گیری ترمی جدید به نام حقوق محیط زیست هستیم که، قوانین برنامه‌ای بخشی از آن است. توسعه کشورها، براساس تدوین راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌هایی (بلند مدت، میان مدت، کوتاه مدت) صورت می‌پذیرد که با تکیه بر آرمانها، توانایی‌ها، امکانات و شرایط محیطی حاکم بر کشورها تدوین شده است. با بررسی قوانین برنامه‌های عمرانی (شش برنامه) قبل از انقلاب اسلامی و برنامه‌های توسعه‌ای (چهار برنامه) پس از انقلاب اسلامی، آنچه محرز می‌باشد، جایگاه سیر صعودی و توسعه حقوق محیط زیست در روند تدوین و تصویب قوانین برنامه‌ای است.

چنانچه در بررسی این قوانین در بستر زمانی پس از انقلاب، صرف‌نظر از مباحث ماهوی و تحلیل محتوای مواد، شاهدیم جایگاه محیط زیست به گواهی ارقام از يك تبصره (تبصره ۱۳) در قانون برنامه اول توسعه از مجموع ۵۲ تبصره، در برنامه چهارم توسعه به یکی از محورهای شش گانه به نام حفاظت محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای تغییر یافته است و در مجموع ۱۵ ماده از ۱۶۱ ماده قانون برنامه چهارم به محیط زیست اختصاص یافته و در کنار آن نیز در ۱۴ ماده دیگر ضرورت رعایت مسائل زیست محیطی مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و لحاظ شده است. گرچه در این برنامه نیز تارسیدن به وضعیت مطلوب راه نسبتاً طولانی در پیش است.

روند طی شده بیانگر حرکت در مسیری نسبتاً موفق در زمینه لحاظ نمودن ملاحظات زیست محیطی با برنامه‌های توسعه‌ای جهت دستیابی به توسعه پایدار است، که، موفقیت قطعی این برنامه‌ها، منوط به اجرای کامل آن خواهد بود.

باید اذعان نمود که تحقق تمامی اهداف زیست محیطی مندرج در برنامه‌های توسعه‌ای، خصوصاً در برنامه چهارم توسعه به عنوان آخرین برنامه با دیدگاه زیست محیطی، متضمن تقویت زیرساختهای بنیادی، هماهنگی بین امور زیست محیطی، عزم و اراده ملی و فراهم نمودن بستر مناسب جهت مشارکت عمومی به ویژه سازمان‌های غیردولتی است، که تجلی آنرا باید در برنامه پنجم توسعه دید. ضمن آنکه، برای ترسیم دیدگاه کلان و چشم انداز آینده باید در صدد ترسیم برنامه بلند مدت توسعه پایدار در کشور بود.

**واژه‌های کلیدی: استراتژی - سیاستهای کلان - قوانین برنامه‌ای - محیط زیست**

### مقدمه

نیل به اهداف جلوه گر شد تا بتواند کوششها و فعالیت‌های

توسعه را هماهنگ با محیط زیست جهت دهی نماید، به

نحوی که استفاده بهینه و مطلوب از محیط زیست در جهت

از زمانی که کشورهای جهان، توسعه و پیشرفت را هدف

اساسی خود قرار دادند، برنامه ریزی به عنوان يك فن برای

مختلف ارایه شده است، سه ویژگی عمده به چشم می‌خورد که عبارتند از:

الف - برنامه ریزی ماهیتاً با پیش بینی همراه است و اصولاً پیش از این که عملی انجام پذیرد، باید نوع کار و چگونگی انجام آن را معلوم کرد.

ب - برنامه ریزی يك نظام تصمیم گیری است که فرآیند اتخاذ تصمیم نسبت به آنچه باید در آینده انجام شود و نیز تنظیم طرح‌های اجرایی برای دستیابی به هدف‌ها را در بر می‌گیرد.

پ - برنامه ریزی بر نتایج مطلوب تاکید دارد که در آینده به دست می‌آید. به عبارت دیگر برنامه ریزی وسیله‌ای برای حصول اطمینان نسبت به تامین هدف‌های عمده سازمانی در زمان مورد نظر می‌باشد.

#### راهبردها<sup>۲</sup> و سیاستها<sup>۳</sup>

راهبردها و سیاستها به طور تنگاتنگ به هم مرتبط هستند. راهبردها برنامه‌های عملیاتی کلی هستند که بر تعهدات و تاکیده‌های برنامه ریزان بر نحوه تخصیص منابع برای نیل به اهداف کلی دلالت می‌کنند.

منابع برای نیل به آنها و سیاستهای اصلی برای استفاده از این منابع است. از همین رو سیاستها را راهنمای تصمیم گیری تعریف کرده‌اند، که مدیران را در زمان تصمیم گیری هدایت و راهنمایی می‌کند. بنابراین جوهر سیاست، وجود امکان تصمیم گیری می‌باشد و راهبردها (استراتژی‌ها) از سوی دیگر با مسیر و جهتی که به نیروی کار، سرمایه و مواد اولیه می‌دهد تا به اهداف ممکن و معینی دست یابد، مربوط است. لازم به ذکر است که برخی از سیاستهای اصلی و راهبردهای مهم ممکن است کم و بیش يك زمینه را پوشش دهند.

راهبردها و یا سیاست‌انشاء شده توسط مقامات عالی تصمیم گیری اساساً از اهدافی نشأت می‌گیرد که توسط مقامات عالی به عنوان اهداف برنامه توسعه در نظر گرفته شده‌اند، اما ابتکار يك مجموعه از سیاستها و راهبردها از بالا به معنی آن نیست که این راهبردها و سیاستها با دستور

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و در نتیجه تداوم حیات در پهنه سرزمین کشور که همان هدف توسعه پایدار و حفظ محیط‌زیست است، حاصل شود. این برنامه‌ها نیز به اقتضای شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هر کشور، شکل و مفهوم خاصی به خود گرفتند و در پرتو آنها، کشورها به موفقیت‌هایی نائل شدند. اوج توجه به مفهوم و نقش برنامه ریزی به قرن بیستم باز می‌گردد، چنانچه، ما بیش از هر زمان دیگر شاهد تاکید و امعاء نظر در کاربرد برنامه ریزی در تصمیمات کلان ملی و بین المللی در همه سطوح می‌باشیم. به تعبیری دیگر، بشر امروز توانسته است از طریق برنامه ریزی شریان اداره اموال، زندگی و آینده خود را در دست گیرد.

از آنجائی که يك برنامه، متعلق به يك دوره زمانی و مکانی خاص است، لذا، توجه به شرایط و ویژگی‌های محیطی و به ویژه محیط زیست، ضروری به نظر می‌رسد. به نحوی که، هرگونه تغییر در شرایط محیط زیست، می‌تواند، تاثیر مستقیمی بر زندگی انسانها داشته باشد، به همین دلیل هر روز نقش محیط زیست در برنامه‌های توسعه پرنرنگ‌تر می‌شود.

#### برنامه ریزی و قانونگذاری

##### تعریف و هدف برنامه ریزی<sup>۱</sup>

برنامه ریزی را می‌توان انتخاب‌ها و کوشش‌های متفکرانه بشر در جهت نیل به اهداف خود دانست، که ساده ترین اشکال آنرا در زندگی جوامع ابتدایی جهت تهیه غذا، محل اسکان و بعدها استفاده از آب رودخانه‌ها برای کشاورزی، ایجاد آبادیها، روستاها و شهرها می‌توان مشاهده نمود. امروزه نیز با توجه به رشد فزاینده جمعیت، استفاده از منابع طبیعی و هم چنین بکارگیری امکانات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور ایجاد رفاه و ارتقاء سطح زندگی بشر، نیاز به برنامه ریزی از جمله ضرورت‌هایی است که بوسیله آن می‌توان از دستیابی به هدف‌های از پیش تعیین شده موفق بوده است [۱].

در تعاریفی که از برنامه ریزی به وسیله پژوهشگران

اداری تحمیل شده‌اند

کشورهای اروپای غربی، در آن زمان به علت پیشرفت‌های صنعتی و کشاورزی که بر پایه ایدئولوژی سرمایه داری شکل گرفته بود با هرگونه دخالت دولت در اقتصاد بازار و برنامه ریزی اقتصادی مخالفت می‌کردند. با شروع دهه ۱۹۲۰ به تدریج نظام اقتصادی بین المللی وارد مرحله نوینی گردید، به طوری که این دهه را باید دهه رکود اقتصاد جهانی نام نهاد. در اواخر این دهه بود که تمام اروپا (به غیر از شوروی) دچار يك بحران سراسری شد و تبعات آن نیز از قبیل شیوع انواع بیماری‌های ناشی از سوء تغذیه، مشکلات روانی و اجتماعی در اروپا به شدت گسترش یافت و از همین رو اکثر کشورهای اروپایی در طی این دوران، به نوعی برنامه ریزی اقتصاد روی آوردند.

سابقه برنامه ریزی در اکثر کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای جنوبی نیز به دوران پس از جنگ جهانی دوم باز می‌گردد، که علت این امر نیز سلطه کشورهای استعماری بر کشورهای فوق می‌باشد. با پایان یافتن جنگ جهانی دوم موج استقلال خواهی در جهان به نحوی فزونی گرفت که این دوران را می‌توان عصر فروپاشی نظام استعمار کهنه اروپایی نامید. بدین ترتیب برنامه ریزی توانست بعد از جنگ جهانی دوم جهانی به همراه مفهوم جدید توسعه به کشورهای تازه استقلال یافته، وارد گردد.

#### نقش برنامه ریزی در توسعه جوامع

با شروع انقلاب صنعتی در قرن نوزدهم، بشر وارد مرحله نوینی از رشد و پیشرفت شد. در این زمان کشورهای اروپایی که اکثراً صاحب مستعمراتی در اقصی نقاط جهان بودند، توانستند بوسیله منابع طبیعی و هم چنین نیروی کار و افراد متخصص، پایه‌های رشد صنعتی و اقتصادی خود را به سرعت پی ریزی نمایند. با گذشت زمان و بروز مشکلات و مسائل جدید در راه رشد و توسعه صنعتی و به ویژه بحران اقتصادی سال ۱۹۲۹ و جنگ جهانی دوم، اکثر دولتهای اروپایی به يك نوع برنامه ریزی مرکزی روی آوردند و توانستند اثرات بحرانهای جهانی را تقلیل دهند. این برنامه‌ها در سالهای بعد نیز برای باز سازی کشورهای درگیر در جنگ و همچنین رشد و توسعه اقتصادی ادامه یافت. پس از جنگ

#### اهمیت تدوین استراتژیها و سیاستها برای برنامه

نقش کلیدی استراتژیها و سیاستها در هر برنامه، دادن يك جهت و سمت و سوی واحد به برنامه است. چنانچه راهبردها و سیاستها چارچوب برنامه را با کانالیزه کردن تصمیم‌های عملیاتی تجهیز می‌کنند و هرچه راهبردها و سیاستها با دقت بیشتری تنظیم و درك شده باشند به همان اندازه چارچوب برنامه سازگار تر و کاراتر خواهد بود. استراتژیها و سیاستهای عمده، مواردی هستند که حرکت يك نظام اقتصادی - اجتماعی را برای انجام موفقیت آمیز برنامه، شکل می‌دهند، در حالیکه راهبردها و سیاستهای فرعی‌تر، راهبردها و سیاستهای اصلی را حمایت کرده و به آنها اتکا دارند. همچنین، در شرایطی که تغییرات محیطی غیر قابل پیش بینی محتمل باشد، احتیاط ایجاب می‌کند مجموعه‌ای از راهبردها و سیاستهای اصلی و فرعی بصورت یدکی و کمکی برای برنامه تنظیم گردد، تا در صورت وقوع تغییرات عمده و تعیین کننده در شرایط محیطی نظام ( که حاصل تغییرات متغیرهای مستقل و خارج از کنترل نظام اقتصادی - اجتماعی آن است)، مجموعه کمکی استراتژی و سیاستها مبنای عمل قرارگیرد [۲].

#### تاریخچه برنامه ریزی در جهان و ایران

##### سابقه برنامه ریزی در جهان

اگر چه سابقه برنامه ریزی به اعصار گذشته باز می‌گردد، اما برنامه ریزی نظام یافته امروزی در قرن بیستم پایه گذاری شد، به طوری که به تدریج به عنوان يك رشته علمی به مراکز دانشگاهی وارد شد. اولین کشوری که در زمینه برنامه ریزی همت گمارد، اتحاد جماهیر شوروی سابق بود. این کشور در پی انقلاب ۱۹۱۷، با هدف بر پا سازی نظامی متفاوت از گذشته، برنامه ریزی نظام یافته اقتصادی را به کار گرفت ( سیستم اقتصاد با برنامه)، علت این امر نیز عقب افتادگی روسیه از کشورهای اروپای غربی از نظر تکنولوژی، صنایع و کشاورزی بود، لذا برای فرار از این وضعیت به برنامه ریزی متمرکز ( دولتی ) روی آورد.

مدیریت اقتصادی، جنگ هشت ساله و بسیاری مسائل اجتماعی و سیاسی روبرو بوده است، چنانچه نظام جمهوری اسلامی ایران عملاً از سال ۱۳۶۰ به ثبات سیاسی دست یافت، ولی وضعیت اقتصادی تا سالهای بعد نیز سامان نیافت، زیرا درآمدهای نفتی به علت جنگ کاهش یافته و در مقابل هزینه‌های اداره امور به دلایل یاد شده افزایش یافته بود [۴].

#### نخستین تلاش جمهوری اسلامی ایران در تهیه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

با پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، ضرورت برنامه ریزی و تعیین سمت و سوی حرکت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با اهداف و معیارهای جدید بیش از پیش احساس می‌شد، که این ضرورت در اصل چهل و سوم قانون اساسی به صراحت منعکس است. فعالیت‌های برنامه ریزی از سال ۱۳۶۰ به طور جدی در دستور کار دولت وارد شد و تا بدان حد مورد توجه و تاکید قرار گرفت که دولت سال ۱۳۶۱ را سال برنامه ریزی نام گذاری نمود. از این رو دستگاه‌های مسئول به منظور دگرگون نمودن مناسبات و روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گذشته و همچنین تدوین اهداف، سیاستها و برنامه‌های رشد و توسعه به تهیه يك نظام برنامه ریزی هماهنگ و جامع در کشور پرداختند و برای نخستین بار، تدوین برنامه‌ای برای توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی کشور را با توجه به اهداف و معیارهای جدید فراهم می‌آورد.

نظام برنامه ریزی کشور در تاریخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۰ توسط شورای اقتصاد با تصویب طرح پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه شکل گرفت. که از ویژگیهای بارز این نظام توجه به برنامه ریزی منطقه‌ای و استانی و هم چنین انعطاف پذیری آن بوده، زیرا در این طرح از چگونگی تدوین يك برنامه بلند مدت بیست ساله تا تعیین پروژه‌ها و طرحهای اجرایی سالیانه در شهرستانهای مختلف مورد بحث قرار گرفت. در نظام پیشنهادی يك ارتباط متقابل بین سطوح مختلف برنامه ریزی و يك جریان اطلاعاتی از سطوح پائین برنامه ریزی به بالا و بالعکس از سطوح بالا به پائین طراحی

جهانی دوم همزمان با گسترش موج استقلال طلبی در کشورهای تحت سلطه، مردم این کشورها خواهان استقلال و دستیابی به توسعه و رشد اقتصادی شدند. این دوران که مصادف بود با ارائه مفهوم جدید توسعه<sup>۱</sup>، بسیاری از کشورهای را بر آن داشت تا به برنامه ریزی مرکزی و ایجاد برنامه‌های چند ساله روی آورند. [۲].

#### سابقه برنامه ریزی در ایران قبل از انقلاب

کشور ایران را می‌توان از پیشگامان برنامه ریزی در سطح آسیا دانست، چنانچه اولین جرقه‌های برنامه ریزی در ایران در سال ۱۳۱۶ (۱۹۳۷) زده شد و در نهایت پس از گذشت ۱۱ سال از اولین اقدام رسمی در جهت برنامه ریزی، در بیست و ششم بهمن سال ۱۳۲۷ کشور ایران با تصویب مجلس شورای ملی صاحب اولین برنامه هفت ساله عمرانی کشور شد.

حال به اقدامات صورت گرفته اشاره می‌شود:

- برنامه هفت ساله اول عمرانی کشور (۱۳۳۴ - ۱۳۲۸)
- برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۴۱ - ۱۳۳۵)
- برنامه پنج ساله سوم عمرانی کشور (۱۳۴۶ - ۱۳۴۱)
- برنامه پنج ساله چهارم عمرانی کشور (۱۳۵۱ - ۱۳۴۷)
- برنامه پنج ساله پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۶ - ۱۳۵۲)
- برنامه پنج ساله ششم عمرانی کشور (۱۳۶۱ - ۱۳۵۷)، که گرچه اهدافی برای برنامه ششم نگارش گردید اما به دلیل بروز انقلاب اسلامی و تقاضای ساختار جدید نظام اجتماعی - اقتصادی با هویتی متفاوت، این برنامه در همان مراحل اولیه اجرا رها شد [۳] و [۴].\*

#### سابقه برنامه ریزی در ایران بعد از انقلاب

دوران پس از انقلاب اسلامی را از دیدگاه برنامه ریزی، می‌توان به دو قسمت ۱۳۶۷ - ۱۳۵۷ و ۱۳۶۸ به بعد تقسیم کرد، که در بخش اول نظام جمهوری اسلامی ایران با مسائل شکل‌گیری انقلاب، فرار سرمایه، مهاجرت نیروی انسانی کارآمد، ملی کردن بسیاری از صنایع و بانکها،

۱- توسعه عبارت است از ایجاد و تداوم رشد اقتصادی از طریق برنامه ریزی مرکزی در اقتصاد به طوری که معیار سنجش آن تولید ناخالص ملی (GNP) و درآمد سرانه می‌باشد.

شده بود. با توجه به احکامی که در قوانین ومقررات به چشم می خورد. چنین بیان کرده است: محیط زیست عبارتست از يك ساختار منسجم و سازگاری که در آن همه عوامل و شرایط محیطی در يك ارتباط متقابل با یکدیگر قرار دارند.

#### توسعه و مسائل زیست محیطی

بحرانها و مشکلات موجود در محیط زیست زائیده تمدن بشری است. انسان به دلیل قدرت خلاقیت و همچنین فکر و اندیشه خود توانسته بر طبیعت فائق آمده و از آن بهره برداری نماید، اما به دلیل محدود بودن اطلاعات و آگاهیها و عدم شناخت پیچیدگی و روابط متقابل طبیعی لطماتی، بر محیط زیست وارد آمده است، به نحوی که با پیشرفت علم و تکنولوژی بر میزان آلودگیها و تخریب منابع نیز افزوده شده است. [۶] و [۷].\*

#### جایگاه محیط زیست در برنامه ریزی توسعه کشورها

در گذشته به دلیل آنکه برنامه ریزی توسعه ای کشورها غالباً در دست اقتصاد دانان بوده، لذا آنان توسعه را فقط در رشد اقتصادی و بالا بردن تولید ناخالص ملی (GNP) <sup>۳</sup> می دانستند و از همین رو، به مسائل زیست محیطی، فرهنگی و اجتماعی در برنامه های توسعه در گذشته کمتر توجه شده است، اما به تدریج با آشکار شدن ضعف تفکر آنان و پیدایش مشکلات و مسائل زیست محیطی، گرایش به امر محیط زیست در برنامه های توسعه کشورها جدی گرفته شد، به طوری که از مهمترین اقدامات صورت گرفته در سطح بین المللی می توان از کنفرانس سازمان ملل متحد درباره محیط زیست و توسعه (۱۹۹۲، ریودوژانیرو) نام برد که از مهمترین اهداف آن جهت دهی به برنامه های توسعه در راستای اهداف توسعه پایدار<sup>۴</sup> و با توجه به حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست است.

۳- مجموع کالاها و خدمات نهایی تولید شده توسط عوامل تولیدی کشور طی یک سال  
GNSS National Product  
4- Sustainable Development

برهمن اساس علی رغم تلاشهای صورت گرفته در سالهای پس از انقلاب، اولین برنامه میان مدت توسعه کشور با يك تاخیر هشت ساله از سال ۱۳۶۸ آغاز گردید و تا سال ۱۳۷۲ ادامه یافت و به تبع آن از سال ۱۳۷۴، سه برنامه دیگر نیز تهیه و تنظیم گردید که عبارتند از:

- برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸).
- برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸ - ۱۳۷۴).
- برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹).
- برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴) و [۵].\*

#### محیط زیست، برنامه ریزی و توسعه پایدار

##### محیط زیست<sup>۱</sup>

اگر چه محیط زیست دارای قدمتی بس طولانی است، اما توجه به مفهوم و کاربرد علمی آن محدود به چند دهه اخیر می باشد، به طوری که این واژه از دهه ۱۹۶۰ میلادی که همزمان با افزایش آلودگیها و تخریب منابع طبیعی بوده، رایج و معمول گشت.

حال این پرسش مطرح می گردد که محیط زیست چیست؟ و چه عواملی را در بر می گیرد؟

رنه ماهو<sup>۲</sup> محیط زیست را این گونه تعریف می کند، « محیط زیست همه چیز یا تقریباً همه چیز را در بر می گیرد، هم انسان، هم طبیعت و هم روابط بین این دو را شامل می شود و بر کلیه فعالیتهای بشر تاثیر دارد و ضمناً از آنها متاثر می شود».

لازم به ذکر است که، در قوانین و مقررات جاری کشور هیچ تعریفی از واژه محیط زیست به عمل نیامده، ولی حقوقدانان در متون حقوقی در برخی از موارد با استنباط از عباراتی که در قانون بکار رفته است، تعریفی را مد نظر داشته اند، کما اینکه تلقی یکی از حقوقدانان محیط زیست

1- Environment

2- Rene Maheu (دبیر کل اسبق یونسکو)

## محیط زیست برنامه‌ای

از زمانی که مشکلات زیست محیطی در کشورهای صنعتی ظاهر گشت، کشورها نیاز به حفظ و حراست از محیط زیست و منابع طبیعی را دریافتند که شروع این جریان به اوایل دهه ۱۹۶۰ باز می‌گردد.

تجلی بارز آن را می‌توان در کنفرانس استکهلم در ژوئن سال ۱۹۷۲ شاهد بود، چنانچه در این کنفرانس برای اولین بار توجه به محیط زیست برنامه‌ای مورد امعاء نظر قرار گرفت و شالوده و اساس برنامه ریزی در جهت حفظ و حراست از محیط زیست و منابع طبیعی به صورت مستقیم ریخته شد و در اصول چهارم، هشتم و پانزدهم بیانیه کنفرانس مذکور به صورت غیر مستقیم، ضرورت و اهمیت برنامه ریزی در جهت حفاظت از منابع طبیعی، حفاظت حیات وحش و زیستگاه آن، توسعه اقتصادی - اجتماعی، دستیابی به مدیریت منطقی‌تر منابع و بهبود محیط زیست مورد تاکید قرار گرفت.

به تبع این کنفرانس، برنامه محیط زیست ملل متحده (UNEP) را می‌توان نام برد که در دسامبر همان سال به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید، که یکی از ارکان برنامه فوق، پشتیبانی مالی فعالیت‌ها و برنامه‌های زیست محیطی است.

با مشخص شدن جایگاه و نقش محیط زیست در برنامه‌ها و لزوم برنامه ریزی در زمینه حفظ و حراست از محیط زیست و منابع طبیعی، این بخش در کنفرانس ریو در سال ۱۹۹۲ اهمیت دو چندانی یافت، به طوری که در اصول یازده و دوازده اعلامیه کنفرانس و نیز در دستور کار ۲۱ که اساساً يك راهبرد برنامه‌ای برای توسعه در قرن ۲۱ می‌باشد، جلوه‌گر شد.

دستور کار ۲۱، نمونه بارزی از يك برنامه ریزی زیست محیطی جهانی است که در ۴۰ فصل بیان شده است که خود می‌تواند به عنوان يك راهکار عملی در تهیه و تدوین برنامه‌های زیست محیطی قرار گیرد [۱].

جایگاه محیط زیست در سند چشم انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله مبتنی بر توسعه پایدار ملی با رویکرد جهانی

اتخاذ رهیافتی استراتژیک نسبت به تعیین اولویت‌ها و جهت گیری‌های اساسی آینده کشور در متن تحولات بین‌المللی - منطقه‌ای تنها نمی‌تواند به برنامه‌ها و سیاستگذاری‌های کوتاه مدت و میان مدت بسنده کند و ناگزیر باید بر برنامه‌های بلند مدت، ارائه دورنماها و تحلیل چشم اندازهایی با افق دور دست (Vision) با هدف گذاری و سمتگیری‌های روشن و مشخص متکی باشد، چرا که برنامه ریزی‌های بلند مدت با تجسم بخشیدن به مبانی اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی - زیست محیطی جامعه آرمانی آینده، زمینه شکل گیری تحولات و اصلاحات و بازآرایی اقتصاد ملی و چارچوب‌های طراحی و اجرای برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت را فراهم می‌آورد [۷] و [۸].\*

## دستاوردها

بررسی مفاد زیست محیطی برنامه‌های توسعه‌ای پس از انقلاب

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

این برنامه در تاریخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی و هم چنین شورای نگهبان رسید. علیرغم تخریب بخش وسیعی از مناطق طبیعی جنوب و غرب کشور و هم چنین بهره برداری از منابع طبیعی، به جهت جنگ تحمیلی و نیاز مبرم در آن برهه از زمان، متأسفانه، در برنامه اول توسعه (پس از جنگ به تصویب رسید) محیط زیست به جایگاه و اهمیتی که بایستی در برنامه‌های توسعه برخوردار باشد، دست نیافت، به نحوی که حتی در هدف‌ها و سیاست‌های کلی برنامه اول به مقوله محیط زیست و منابع طبیعی توجه نشد و تنها در خط مشی‌های برنامه آنهم به جهت نیل به دیگر اهداف تا حدودی و به صورت کلی حفاظت محیط زیست مورد توجه قرار گرفت. قانون برنامه اول مشتمل بر يك ماده واحده و پنجاه و دو تبصره قانونی می‌باشد، که در این میان، تنها تبصره ۱۳ به صورت مستقیم به امر حفاظت از محیط زیست می‌پردازد.

- تبصره سیزده (۱۳) قانون برنامه اول توسعه

لوايح بودجه سالانه، فعاليت‌های اقتصادی، کشاورزی و صنعتی می‌نماید.

#### تبصره هشتادو يك

به منابع طبیعی اختصاص داده شده و ناظر بر حفظ، احیاء، توسعه و بهره برداری اصولی از منابع طبیعی می‌باشد و دولت موظف است به: الف- تامین سوخت مورد نیاز عشایر در شعاع ۵ کیلومتری با قیمت‌های رسمی کشور.

ب- الزام بهره برداری از منابع ملی نسبت به بازسازی آن. ج- ساماندهی خروج دام از جنگلها و تجمیع جنگل نشینان.

د- گماردن بخشی از نیروی انتظامی به منظور حفاظت از جنگلها و مراتع کشور و آموزش و تجهیز آنها را به عمل آورد.

#### تبصره هشتادو دو مقرر می‌دارد:

الف - در طول برنامه دوم کلیه فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی بایستی با رعایت ملاحظات زیست محیطی صورت گرفته و به این منظور اجرای موارد زیر الزامی است:

۱- طرحها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید قبل از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی بر اساس الگوی مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی زیست محیطی قرار گیرد.

۲- انجام هر گونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چارچوب ضوابط و استانداردهای زیست محیطی باشد.

۳- بهره برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان بالقوه منابع محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط صورت گیرد، به نحوی که ضمن بهره مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط زیست فراهم شود.

۴- استفاده از انرژی در کشور باید از طریق تجدید نظر در الگوی مصرف و کاهش در آلودگی سوختهها صورت گیرد.

ب- دولت مکلف است در طول برنامه دوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک،

طبق این تبصره به منظور فراهم نمودن امکانات و تجهیزات لازم جهت پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از منابع آلوده کننده، کارخانه‌ها و کارگاهها موظفند يك در هزار از فروش تولیدات خود را با تشخیص و تحت نظر سازمان حفاظت محیط زیست صرف کنترل آلودگیها و جبران زیان ناشی از آلودگیها و ایجاد فضای سبز نمایند. وجوه هزینه شده از این محل جزء هزینه‌های قابل قبول موسسه مربوطه محاسبه خواهد شد. آئین نامه اجرایی این تبصره، توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیات وزیران رسیده است. تبصره سیزده رامی‌توان تنها تبصره‌ای دانست که در برنامه اول و آشکارا به امر حفاظت از محیط زیست می‌پردازد، اگر چه محیط زیست در آن برهه از زمان (بعد از جنگ تحمیلی) با وجود مشکلات و مسائل عدیده زیست محیطی به جایگاه و نقش محوری خود در برنامه اول توسعه دست نیافت و به صورت بسیار محدود جلوه گر شد، اما در عین حال يك چشم انداز روشنی برای برنامه‌های بعدی ایجاد نمود [۱] و [۱\*].

لازم به ذکر است که تبصره ۱۳ بعدها به عنوان بند "د" ماده ۴۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین به صورت قانون دائمی درآمد. تبصره سیزده را به دلیل معافیت مالیاتی که برای صنایع، کارخانجات و کارگاهها ایجاد می‌کند، می‌توان جزء قوانین تشویقی برنامه اول ذکر کرد، که از جمله مزایای این تبصره می‌باشد [۱\*].

#### برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸

- ۱۳۷۴)

برنامه پنج ساله دوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ به تصویب مجلس رسید. قانون برنامه دوم مشتمل بر يك ماده واحده و صدويك تبصره می‌باشد، که در این میان سه تبصره به صورت مستقیم بر حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی تاکید می‌نماید، ضمناً به منظور حمایت و احیای منابع طبیعی و جلوگیری از تعدی و ممانعت از معاملات اراضی منابع طبیعی، قانونگذار در چند تبصره دولت را مکلف به اجرای اقدامات مناسب در پرتو دیگر فعالیتها از قبیل،

تحقق بخش قابل توجهی از رهنمودهای کلی زیست محیطی در گروه رویکرد، سیاستها، طرحها و پروژههای دستگاههای ذریبطی است که فعالیت آنها بر محیط زیست و منابع طبیعی اثر مهمی دارد، لذا به این منظور، مواد هفده (بند الف)، شصت و یک (بند ب قسمت یک)، هشتاد و پنج (بند ج قسمت یک)، ماده یکصد و چهارده (بند ب)، ماده یکصد و بیست و یک (بند الف)، ماده یکصد و سی و چهار و ماده یکصد و هفتاد و سه به ترتیب به موارد ذیل اشاره می‌نمایند:

- توجه به اقدامات زیست محیطی توسط متقاضیان خصوصی دریافت سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی
  - مبادله موافقت نامه طرح‌های عمرانی انتفاعی و غیر انتفاعی جدید صرفاً پس از طی مراحل مختلفی صورت می‌گیرد که اولین مرحله آن توجه به انجام مطالعات مبنی بر توجیه فنی، اقتصادی و زیست محیطی است.
  - رعایت شرایط زیست محیطی در اجرای پروژه‌ها و طرح‌ها.
  - حفاظت از ذخایر ژنتیکی (گیاهی و جانوری) و محیط زیست به منظور جلوگیری از صدور به دیگر کشورها.
  - تهیه و تدوین معیارها و مشخصات فنی مصرف انرژی به منظور کاهش در مصرف انرژی و آلودگی‌ها.
  - توجه به منابع آبی و نیز جمع آوری تصفیه و دفع بهداشتی پساب‌ها.
  - تهیه طرح جامع استقرار مراکز نظامی در خارج از شهرها با توجه به میزان و نوع تخریب محیط زیست.
- اینک بطور مختصر به بررسی مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون برنامه سوم می‌پردازیم

#### - ماده یکصد و چهار

- در ابتدای بند الف ماده یکصد و چهار که در راستای حفظ محیط زیست (اصل ۴۵ قانون اساسی) و تاکید بر حفاظت و حراست از منابع طبیعی و بهره برداری پایدار از آن تدوین شده است، اشاره دارد بر طرحهایی چون « تعادل دام و مرتع»، « خروج دام از جنگل » و « تامین علوفه دام و سوخت جنگل نشینان و...»، ولی متأسفانه به نحوی

شیراز و اصفهان در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی اقدام نماید.

تبصره ۸۲ برنامه دوم توسعه را، می‌توان یکی از پیشرفته ترین قوانین برنامه‌های کشور، در راستای اصل پنجاهم قانون اساسی، با در نظر گرفتن اصل توسعه پایدار و حفاظت اصولی از محیط زیست در مقابل فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دانست.

#### طبق تبصره هشتاد و سه

به منظور جلوگیری و رفع آلودگی منابع آب توسط فاضلابهای صنعتی، صنایع و کارخانجات واقع در شهرها و شهرک‌های صنعتی موظفند، نسبت به ایجاد بهره برداری شبکه‌های جمع آوری و انتقال و تاسیسات تصفیه فاضلاب صنعتی براساس استانداردهای سازمان حفاظت محیط زیست و با مشارکت و یا نظارت شرکت‌های آب و فاضلاب استانها اقدام نمایند.

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

با نزدیک شدن به سالهای پایانی برنامه دوم فعالیت‌های مربوط به آماده سازی مقدمات تدوین برنامه سوم توسعه از اواخر سال ۱۳۷۶ آغاز شد و در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. علاوه بر تفاوت‌هایی که در ساختار و نظام برنامه ریزی برنامه سوم با دو برنامه گذشته است، نوع رویکرد جدید به برنامه در شکل آن نیز انعکاس یافته است و به جای آنکه برنامه به شکل ماده واحده و تعدادی تبصره تنظیم شود، برای اولین بار، برنامه سوم، به صورت مجموعه‌ای از مواد قانونی<sup>۱</sup> عرضه شده است که در قالب فصول مختلف به مهمترین مسائل اداره کشور در پنج سال پیش رو پرداخته است [۱\*].

فصل دوازدهم برنامه سوم توسعه تحت عنوان « سیاست های زیست محیطی» شامل دو ماده است که، در حوزه فعالیت‌های فرابخشی به مسئله محیط زیست می‌پردازند.

۱- ماده یک حکم کلی است در مورد موضوعی. در صورتی که تبصره بخشی از ماده است که در عین داشتن استقلال به منظور توضیح قسمتی از ماده، محدود نمودن و یا ارائه حکم خاص پیش بینی می‌شود.



ماده یکصد و چهار دانست و به دلیل معافیت مالیاتی که در این بخش پیش بینی شده، در صورت وجود يك نظارت دقیق و کامل می‌توان به اهداف مورد نظر در این بند دست یافت.

– بند « د » ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه را باید برگرفته از تبصره (۸۲) (قسمت ب) قانون برنامه دوم توسعه دانست که به منظور کاهش شرایط بحرانی زیست محیطی به خصوص در شهرهای بزرگ (تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز، اصفهان) ارائه شده است.

– بند « ه » ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه از اولین قوانین برنامه‌ای است که، به منظور حفاظت از محیط زیست دریایی به تصویب رسید. بند فوق، یکی از نگران‌کننده‌ترین اقدامات مخرب زیست محیطی یعنی تجاوز، تخریب و ساخت و ساز در حریم و اراضی ساحل دریای خزر و آلودگی آن را در حد يك حکم کلی مورد توجه قرار داده است.

– بند « و » ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه از جمله قوانینی است که، به منظور کاهش شرایط بحرانی در محیط زیست شهری توسط منابع ثابت آلاینده‌پیش بینی شده است و هرچند که بخش عظیمی از آلودگی هوا در شهرهای بزرگ کشور ناشی از منابع متحرك (وسایل نقلیه موتوری) است (در شهر تهران حدود ۷۱ درصد)، اما با این حال نمی‌توان از نقش منابع ساکن (کارخانجات و صنایع موجود در محدوده شهرها، آلودگی ناشی از منابع خانگی، تجاری و ...) نیز چشم پوشی نمود.

– بند « ز » ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه، شهر تهران، با چهار ده هزارم (۴/۱۰۰۰۰) وسعت کل کشور و ۱/۴ جمعیت شهری کشور را، در خود جای داده است. وجود شرایط ویژه توپوگرافی و از دیگر نکات این بند پیش بینی مبلغ بیست میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، بودجه سالانه برای سازمان حفاظت محیط زیست، به منظور کمک به وسایل نقلیه شخصی (موتور سیکلت و سواری) است، که متأسفانه به دلیل عدم پیش بینی نحوه پرداخت و میزان آن، از اهمیت این قسمت تا حدودی کاسته شده است.

با جمع بندی موارد مذکور، می‌توان گفت که بند « ز » ماده

تدوین شده که اساساً به صورت خنثی و بی اثر جلوه گر می‌شود. این بند نیز همچون تبصره های ۸۱ و ۸۲ برنامه دوم توسعه نتوانست چندان در رسیدن به اهداف مورد نظر موفق شود، چرا که جلوگیری از بهره برداری بیش از توان منابع و محدود نمودن فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی در محدوده این منابع، از حداقل اقدامات ضروری در این زمینه است.

– بند ب ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه با هدف گسترش مشارکت‌های مردمی و اعطای امور به مردم (یکی از اهداف کلی برنامه سوم) در امر حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی پیش بینی شد.

اگر چه این بند را ظاهراً می‌توان در جهت اعطای امور به مردم و مشارکت دادن آنها در فرآیند حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی و تقویت و پشتیبانی از سازمانهای غیر دولتی حامی محیط زیست بسیار مهم و مفید دانست اما، به سبب عدم ضمانت اجرا هیچگونه توفیقی نداشته است.

– بند « ج » ماده یکصد و چهار، عمدتاً در راستای توجه به محیط زیست انسانی است. لازم به ذکر است که رویکرد جدیدی که نسبت به کنترل منابع و عوامل آلاینده پیش بینی شده بود و بلافاصله نیز قابلیت اجرا پیدا کرد، اساساً دیدگاه و مسیر جدیدی در زمینه شیوه‌های اجرایی کنترل کارخانجات و کارگاهها در مقایسه با ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سال ۱۳۵۳ ایجاد نمود.

به عبارت دیگر به موجب قوانین دائمی، اولین راه حل و تقابل با منابع آلاینده ثابت مانند کارخانجات و کارگاهها پس از ابلاغ اخطاریه و عدم رفع آلودگی، صدور دستور توقف فعالیت منبع مذکور یا به اصطلاح متداول ومرسوم، پلمپ و تعطیلی کارخانجات و کارگاهها است، در صورتیکه، مطابق بند « ج » ماده ۱۰۴ تعطیلی کارخانه آخرین راه حل و اقدام محسوب می‌شود و طی این مدت، منابع آلاینده و مخرب محیط زیست می‌بایست جریمه‌ای متناسب با خسارات وارده به محیط زیست را تقبل نموده و به دولت بپردازند. در مجموع، بند « ج » ماده ۱۰۴ را به دلیل پیش بینی اقدامات تشویقی و تنبیهی متناسب می‌توان از متعادل ترین بندهای

۱۰۴ نیز از جهت اجرائی، سرنوشتی بهتر از بندهای پیشین ماده ۱۰۴ نداشته و از لحاظ اجرا، عملاً عقیم مانده است [۱] و [\*].

#### – ماده یکصد و پنج

ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه مقرر می دارد، کلیه طرحها و پروژههای بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورایی عالی حفاظت محیط زیست و مصوب هیات وزیران مورد ارزیابی زیست محیطی قرار گیرند. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرحها و پروژههای مذکور الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده بر عهده سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی فعلی) می باشد.

تبصره - سازمان حفاظت محیط زیست موظف است راهکارهای عملی و اجرایی پروژههای عمرانی و اشتغال زایی در مناطق حفاظت شده را به طریقی فراهم نماید که ضمن رعایت مسائل زیست محیطی، طرحهای توسعه عمرانی متوقف نگردد.

ماده یکصد و پنج قانون برنامه سوم توسعه را می توان در جهت تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ضرورت تداوم حیات اجتماعی رو به رشد در کشور و به منظور ارتقاء کیفیت زندگی و دستیابی به توسعه پایدار دانست. این ماده در واقع همان مفاد تبصره (۸۲) قانون برنامه دوم توسعه می باشد [\*].

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

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که پس از تصویب در مجلس ششم و ایرادهای گسترده شورای نگهبان، به مصوبه مجلس و سپس تقارن آن با شروع کار مجلس هفتم با چالش و تغییرات عمده ای مواجه شده و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده و نهایتاً در مهر ماه سال ۱۳۸۳ به دولت ابلاغ شد. این قانون حاوی ۱۶۱ ماده و ۳۴ تبصره و ۹

ضمیمه است.

قانون برنامه چهارم، دارای ۶ بخش عمده است که بیانگر محورهای اصلی برنامه هستند و ۱۵ فصل ذیل آنها است. بخش یا محور دوم قانون برنامه، تحت عنوان «حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای» نشانگر اهمیت محیط زیست و آمایش سرزمین در برنامه چهارم است، که در این بخش، فصل پنجم به حفظ محیط زیست اختصاص یافته است. فصل محیط زیست در برگزیده ۱۴ ماده و یک تبصره (از ماده ۵۸ لغایت ۷۱) است و از آنجائیکه، ماده ۷۱ صرفاً تنفیذ دو ماده از قانون برنامه سوم (ماده ۱۰۵ و بند ج ماده ۱۰۴) است، لذا، تعداد موارد اصلی قانون برنامه چهارم در زمینه حفظ محیط زیست به ۱۵ ماده می رسد، ضمن آنکه مواد دیگر نیز در همین قانون به محیط زیست ارتباط پیدا می کند، که در برخی موارد اهمیت آنها، کمتر از مواد فصل پنجم نمی باشد. تعداد مواد مرتبط نیز بالغ بر ۱۴ ماده است (۳، ۱۴، ۱۷، ۲۰، ۲۲، ۳۱، ۳۲، ۳۴، ۳۶، ۴۳، ۷۲، ۱۱۷، ۱۴۰، ۱۳۵).

یکی از مشخصات شکلی قانون برنامه چهارم که در قوانین برنامه ای قبلی وجود نداشت، تنفیذ و تداوم مواد قانون برنامه سوم بدون هیچگونه تغییر است. در خصوص موارد زیست محیطی نیز، ۷ ماده و بند از مواد قانون برنامه سوم عیناً تنفیذ شده است.

#### بخش مربوط به حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای

همانگونه که قبلاً نیز اشاره شده، در قانون برنامه چهارم توسعه یکی از محورها یا بخشهای شش گانه یعنی بخش دوم به حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای اختصاص داده شده است. این بخش نیز خود دارای دو فصل حفظ محیط زیست (فصل پنجم) و آمایش سرزمین و توازن منطقه ای (فصل ششم) است. فصل پنجم از این برنامه، که به حفظ محیط زیست اختصاص یافته است، در برگزیده ۱۴ ماده (از ماده ۵۸ تا ماده ۷۱) است. با مرور کلی و بررسی مواد فصل پنجم و در مقایسه با سایر قوانین برنامه ای در می یابیم، علاوه بر ارتقاء

صنایع آلاینده بازدید و نمونه برداری کرده و در صورت وجود آلودگی، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. طبق ماده ۶۱ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت و یا در واقع سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است، طرح خود اظهاری را، برای پایش واحدهای تولیدی، خدماتی و زیر بنائی، براساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجرا بگذارد. چنین به نظر می‌رسد که اجرای چنین طرحی در بادی امر، به دلیل نگرانی و ترسی که برخی از منابع آلاینده از عواقب ناشی از آلودگی محیط زیست و ضمانت اجرایی آن دارند، از يك طرف و عدم وجود فرهنگ زیست محیطی از طرف دیگر با مشکلاتی همراه باشد که، در نهایت سبب ایجاد حس اعتماد در صنایع و جلب مشارکت آنان از طریق طرح خود اظهاری و تلاش در جهت بهبود وضعیت زیست محیطی منابع آلاینده ارزش يك تجربه پنج ساله را به عنوان سیاستی جدید و مؤثر دارا است.

در بند « ب » ماده ۶۲ قانون برنامه چهارم توسعه نیز دولت ملزم به از رده خارج کردن خودروها و موتورسیکلت های فرسوده شده است. هرچند که مدت‌هاست که این الزام در دستور کار دولت و مجلس قرار دارد اما ظاهراً بنا به ملاحظاتی هیچ گاه به صورت جدی به مرحلهی اجرا در نیامده است، ولی به هر حال قانونگذار این امر را تکلیفی برای دولت دانسته است.

قانون گذار در ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم با دقت و توجه بیشتری موضوع آلودگی و تخریب شدید و فاجعه بار دریای خزر را مورد حکم قرار داده است، زیرا در ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه در این خصوص تنها يك انشاء غیر قاطع و کلی صورت گرفته بود که در قانون برنامه چهارم توسعه اصلاح شده است. با توجه به موارد مذکور، امید است با تدوین يك آئین نامه اجرایی بتوان تنها نوار باریك سبز شمال ایران را که در اثر سودجویی و زیاده طلبی بسیاری از اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی، دولتی و نهادهای به شدت در معرض تجاوز، تخریب و آلودگی قرار دارد و اخیراً نیز متقاضیانی از کشورهای خارجی برای ساخت و ساز پیدا کرده است،

جایگاه محیط زیست، به طور کلی نقاط ضعف و قوت به شرح زیر وجود دارد :

– قانونگذار در ماده ۵۸ قانون برنامه چهارم توسعه، به عنوان اولین ماده قانونی از فصل اختصاص یافته به محیط زیست، دولت را جهت تسریع اجرای برنامه عمل حفاظت و بهره برداری از تنوع زیستی کشور موظف به ایجاد هماهنگی لازم بین دستگاههای مربوطه نموده به نحوی که تا پایان برنامه چهارم توسعه، وضعیتی در حد استانداردهای جهانی را در زمینه تنوع زیستی در کشور شاهد باشیم.

– در ماده ۵۹ قانون برنامه چهارم توسعه ، ترم جدیدی به نام اقتصاد محیط زیست، مورد توجه قرار گرفته که پیش از آن در کشور ما مورد توجه نبوده است. براساس این ماده، سازمان مدیریت و برنامه ریزی موظف شده است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاههای مربوطه به منظور برآورد ارزشهای اقتصادی منابع طبیعی و زیست محیطی و نیز هزینههای ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست در فرآیند توسعه و محاسبه آن در حسابهای ملی، نسبت به تنظیم دستور العمل آن اقدام نماید.

– ماده ۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اشاره دارد بر وظیفه‌ای که قانونگذار جهت تقویت و توانمند سازی ساختار مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی بر عهده دولت گذاشته، به نحوی که ساز و کارهای لازم را جهت آموزش‌های عمومی و تخصصی محیط زیست، حمایت از سرمایه گذاری در بخش محیط زیست و منابع طبیعی و ایجاد ساختارهای مناسب جهت فعالیت‌های زیست محیطی تنظیم و برقرار نماید.

– در بند « الف » ماده ۶۱ قانون برنامه چهارم توسعه، آنچه مورد توجه قانونگذار قرار گرفته، سیاستهای جدید در زمینه پایش و کنترل منابع آلاینده است که، در واقع يك حرکت مشارکتی محسوب شده که طرح خود اظهاری برای پایش منابع آلاینده را در خود جای داده است. لازم به ذکر است، طبق قوانین دائمی، سازمان حفاظت محیط زیست موظف بود از واحدها و

نجات داد.

در ماده ۶۴ قانون چهارم توسعه نیز شاهدیم که در بند «الف» بحث ارتقاء آگاهی‌های عمومی جهت دستیابی به توسعه پایدار مورد توجه قرار گرفته و در بند «ب» همان ماده ایجاد نظام اطلاعات زیست محیطی کشور جهت پایش، اطلاع رسانی و ارزیابی زیست محیطی مورد تاکید قرار گرفته است.

قانونگذار در ماده ۶۵ قانون چهارم توسعه دولت را موظف به تدوین اصول توسعه پایدار بوم‌شناختی، خصوصاً در الگوهای تولید و مصرف و دستورالعمل‌های بهینه‌سازی نموده است تا منجر به رعایت اصول مذکور توسط دستگاه‌های مربوطه شود.

ماده ۶۶ قانون چهارم توسعه نیز مقرر می‌دارد سازمان حفاظت محیط زیست باید آئین‌نامه‌ای را با مشارکت سازمان مدیریت و برنامه ریزی و همکاری سایر دستگاه‌های ذیربط تهیه نماید، که در برگیرنده نحوه اجرای برنامه مدیریت سبز توسط دستگاه‌های اجرایی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است.

در زمینه حفاظت از حیات وحش و منابع طبیعی و به طور کلی تنوع زیستی نیز در مواد ۶۷، ۶۹، ۷۰ قانون برنامه چهارم احکام قانونی قابل قبولی تصویب شده است، از جمله مدیریت زیست بومی در زیست‌بوم‌های حساس، محدود کردن پروانه حمل اسلحه شکاری، برنامه حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدید شونده، اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع از طریق عشایر و ارتقاء آگاهی‌های عمومی که اگر به مورد اجرا گذاشته شود، تأثیرات مثبتی در جهت حفظ حیات وحش، جنگلها، مراتع و سایر زیست بوم‌های حساس باقی مانده کشور خواهد داشت. متن آئین‌نامه اجرائی بند الف ماده ۶۷ در بخش ضوابط موجود است.

از جمله نکات برجسته فصل محیط زیست برنامه چهارم، اجازه تشکیل «صندوق ملی محیط زیست» به منظور حمایت و تشویق واحدهای آلاینده و مخرب محیط زیست، با رعایت اصول (۷۲) و (۸۵) قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای رفع آلودگی با پشتوانه مالی می‌باشد که مندرج در بند «ب» ماده ۶۸ قانون برنامه چهارم توسعه می‌باشد.

لازم به توضیح است که، گرچه قانونگذار در بند «ب» ماده ۶۸ قانون برنامه چهارم توسعه، اساس تشکیل صندوق ملی محیط زیست را پذیرفته است. ولی محدودیتی که در همان بند از جهت تأمین منابع مالی صندوق (صرفاً محدود به منابع غیر دولتی شده است) ایجاد شده، موفقیت صندوق ملی محیط زیست را برای رسیدن به اهداف مورد نظر با تردید مواجه می‌سازد.

ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه نیز به عنوان آخرین ماده در فصل محیط زیست در برگیرنده تنفیذ مواد ۱۰۵ و بند «ج» ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه می‌باشد[\*].

### بحث و نتیجه گیری

#### جمع بندی

در يك جمع بندی اجمالی در مورد نظام برنامه ریزی ایران می‌توان گفت: که نظام برنامه ریزی ایران دارای سابقه نسبتاً طولانی می‌باشد، به طوری که اولین برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۷ آغاز گردید و به دنبال آن چهار برنامه دیگر نیز تا سال ۱۳۵۷ ادامه یافت و برنامه ششم نیز تدوین گشت که به سبب انقلاب و تغییرات بنیادی در ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور هرگز به مرحله اجرا در نیامد. در دوران پس از انقلاب تا کنون نیز (در خلال سالهای ۱۳۶۸ - ۱۳۸۴) چهار برنامه توسعه تدوین گشته است. محیط زیست در برنامه اول توسعه با هویتی عمدتاً اقتصادی نتوانست در این برنامه به عنوان یکی از اهداف کلان جلوه‌گر شود و تنها در يك تبصره (تبصره ۱۳) از مجموع ۵۲ تبصره نمود پیدا کرد.

برنامه دوم توسعه نیز با توجه به عناصر اقتصادی، فرهنگی و نظام اجتماعی تدوین گشت، به طوری که نیمی از اهداف کلان کیفی به این مسئله پرداخت. در این برنامه شاهدیم برای اولین بار محیط زیست توانست به عنوان يك هدف کلان کیفی مطرح گردد، چنانچه از مجموع ۲۲۰

اشاره قرار گرفت. جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه‌ای و سیاست‌های کلان با سیر صعودی و روند فزاینده‌ای همراه بوده است، ولی در يك تحلیل آینده‌نگر و با توجه به نگرانی‌هایی که در اجرای برنامه‌های همه‌جانبه توسعه‌ای و تأثیرات آن بر محیط زیست وجود دارد، نمی‌توان حتی گستردگی احکام کنترل‌کننده زیست محیطی در برنامه‌چهارم را که به نسبت برنامه‌های قبل پیشرفت چشمگیری داشته است، ملاک تحقق کامل توسعه پایدار و نفوذ ملاحظات و معیارهای زیست محیطی در تمام برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تلقی نمود. اختصاص يك فصل در کل برنامه‌های سوم و چهارم توسعه به محیط زیست يك چشم‌انداز مثبت و امیدوارکننده است، ولی کافی نیست و برای رفع این نقیصه می‌بایست اقدامات زیر صورت گیرد.

۱- در برنامه آتی یعنی قانون برنامه پنجم توسعه، می‌بایست یکی از محورهای اصلی برنامه به محیط زیست اختصاص داده شود، به این معنا که در تمام مراحل و موادی که مسیر توسعه در برنامه ترسیم می‌شود، ملاحظات و اهداف حفاظت و حمایت از محیط زیست نیز به موازات آن تبیین و تعیین گردد.

۲- عنوان برنامه‌ها نشان‌دهنده چارچوب کلی سیاست‌گذاری است و درج عبارت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حاکی از جهت و سمت حرکت برنامه ریزان می‌باشد. همانگونه که قرار بود بدو در برنامه چهارم بعد از واژه « فرهنگی» اصطلاح « زیست محیطی» نیز بکار رفته و یا بعداً توسعه پایدار به طور کلی مورد استفاده قرار گیرد، که در مراحل نهایی حذف شد. لذا، ضرورت دارد این دیدگاه در قانون برنامه پنجم مجدداً مد نظر قرار گیرد چرا که درج واژه «توسعه پایدار» نیز نشان‌دهنده روح حاکم بر سیاست‌های کلان و اجرائی است که در قالب برنامه‌های توسعه‌ای تجلی می‌کند.

۳- صرف‌نظر از پیشنهادات خاص که برای برنامه پنجم قابل اعمال می‌باشد، موضوع مهم دیگری که می‌تواند اساس و زیر بنای حرکت‌های منتهی به تدوین برنامه‌های میان مدت بر مبنای جهت‌گیری‌های صحیح و آینده‌نگر باشد، به تصویب رساندن برنامه‌های بلند مدت توسعه پایدار می

خط‌مشی ارائه شده تعداد ۱۲ خط‌مشی بر حفظ محیط زیست تأکید می‌نمود به همراه تبصره‌های ۸۱، ۸۲ و ۸۳ قانون برنامه دوم توسعه که در ادامه اقدامات برنامه‌های گذشته تدوین گردید، اما به لحاظ رویکرد نسبتاً جدید و تا حدی قابل قبول از توسعه پایدار می‌توان آنرا از برنامه گذشته مجزا نمود.

در برنامه سوم توسعه حفاظت از محیط زیست به عنوان یکی از رهنمودها و سیاست‌های کلی برنامه مطرح شد و به منظور دستیابی به این اهداف و راهبردی نمودن آن در حوزه فعالیت‌های فرابخشی و بخشی اقداماتی پیش‌بینی گردید، به طوری که فصل دوازدهم از برنامه مذکور در قالب مواد ۱۰۴، ۱۰۵ و ۱۳۴ به مسئله حفاظت از منابع طبیعی، مشارکت‌های مردمی محیط زیست دریایی، جلوگیری از آلودگی هوای شهرهای بزرگ و بخصوص تهران و همچنین ارزیابی اثرات زیست محیطی می‌پرداخت.

برنامه چهارم توسعه نیز به عنوان آخرین قانون برنامه‌ای در کشور نسبت به برنامه سوم از لحاظ کیفی و کمی ارتقاء یافته که نسبت به آنچه که در حیطه برنامه ریزی نداشته‌ایم بضاعتی قابل قبول محسوب می‌شود، مضافاً اینکه در قانون برنامه چهارم توسعه طرح دیدگاهها و سیاست‌های مبتنی بر تفکر زیست محیطی مانند اقتصاد محیط زیست گامی خردمندانه و پرمعنا بشمار می‌رود. از نگاه ارقام نیز همانطور که پیشتر اشاره شد، يك بخش از قانون برنامه (بخش دوم) به حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای پرداخته که در این بخش، فصل پنجم به حفظ محیط زیست اشاره دارد، که در برگیرنده ۱۵ ماده و يك تبصره می‌باشد که مستقیماً به مباحث زیست محیطی پرداخته و بالغ بر ۱۴ ماده نیز در ارتباط با محیط زیست می‌باشد.

با توجه به روند طی شده در مسیر تدوین سیاست‌های زیست محیطی و شکل‌گیری قوانین برنامه‌ای می‌توان چنین نتیجه گرفت که در برنامه چهارم حرکت امیدوارانه‌ای آغاز شده است.

#### پیشنهادها

همانگونه که در فصول گذشته و در جمع‌بندی مطالب، مورد

۱. انصاری، محسن، ۱۳۷۹، جایگاه و نقش محیط زیست در برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با برنامه های قبل از انقلاب
۲. طبیبی، سیدجمال الدین و محمد رضا ملکی، ۱۳۸۲، برنامه ریزی استراتژیک، انتشارات مولفین
۳. توفیق، فیروز، ۱۳۵۹، درآمدی بر برنامه ریزی اقتصادی با نگاهی به وضع ایران، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور
۴. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، مستندات برنامه سوم توسعه، انتشارات سازمان برنامه و بودجه
۵. سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۷، سابقه برنامه ریزی در ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه
۶. مخدوم، مجید، ۱۳۷۹، زیستن در محیط زیست، انتشارات دانشگاه تهران
۷. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۲، چشم انداز بلند مدت جمهوری اسلامی ایران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی

[\*] نگارندگان مقاله

باشد. در سال ۱۳۷۷ حرکت مثبتی برای تدوین برنامه بلند مدت با عنوان « ایران ۱۴۰۰ » آغاز شد، ولی هیچگاه این برنامه ریزی به صورت قانونی در نیامد، لذا ضرورت دارد در مرحله اول قانون برنامه ۲۰ یا ۲۵ ساله توسعه پایدار تدوین و به تصویب برسد.

۴- برخی از مواد قانون چهارم که به هر حال جنبه دائمی ندارند ولی اساس تحقق اهداف زیست محیطی هستند، می بایست از حالت موقت ۵ ساله خارج و به صورت قانون دائمی در آیند، که در این زمینه می توان به موارد ذیل اشاره کرد :

الف - ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه ناظر بر ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه در مورد ضرورت ارزیابی زیست محیطی طرحها و پروژه های بزرگ عمرانی است، که می بایست به شکل قانون ملی ارزیابی زیست محیطی درآید.

ب - ساماندهی دریای خزر و حل مشکلات زیست محیطی آن مقوله ای نیست که با يك ماده ساده (ماده ۶۳) بتوان آن را به نتیجه رساند، کما اینکه در بند ه ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم نیز بندی به آزادسازی و کنترل آلودگی دریای خزر اختصاص داده شده بود، ولی هیچگاه نتیجه ای در بر نداشت. لذا، لازم است به طور کلی و اساسی قانونی مدون و دائمی جهت مدیریت یکپارچه محیط زیست دریائی و نواحی ساحلی تدوین شود.

ج - حمایت از نهادهای غیر دولتی زیست محیطی و جلب مشارکت مردمی نیز به صورت ۵ ساله در قوانین برنامه ای مورد اشاره مختصر قرار گرفته است، ولی می بایست مسئله تنویر افکار عمومی و جلب مشارکت مردم و نهادهای غیر دولتی در قالب يك سیاستگذاری مستقل به صورت قوانین دائمی در آید.

د - مسئله اقتصاد محیط زیست، مقوله ای زیربنائی و جدید است که به نظر می رسد اختصاص يك ماده (ماده ۵۹) برای حل این موضوع در برنامه کافی نبوده و نیازمند يك سیاستگذاری کلان در قالب قانون مستقل می باشد[\*].