

منابع و محیط

و

سند ملی توسعه فرابخشی

مهر ماه سال ۸۵ معاون رییس جمهور و رییس سازمان مدیریت و برنامه ریزی (سابق) کشور طی نامه‌ای متن کامل سند ملی توسعه فرابخشی محیط زیست را برای اجرا ابلاغ نمود، نامه مذکور به این نکته تاکید دارد که اسناد ملی توسعه اعم از بخشی یا فرابخشی محصول و نتیجه تلاش گسترده تمام دستگاه‌های ستادی و اجرایی کشور بوده که پس از بررسی‌های کارشناسی در سازمان مدیریت و برنامه ریزی (سابق) کشور به شکل کنونی تهیه شده است، به طوری که مجموعه این اسناد ضمن ارایه سیمایی از وضع موجود، مشکلات- تنگناها، فرصت‌ها، چالش‌ها و هدف گذاری‌ها، به طور مشخص متضمن توجیه‌های لازم برای سیاست‌ها و اقدام‌های اجرایی است. در این نامه همچنین به این نکته یادآوری گردیده است که این اسناد، مبنای اصلی تنظیم برنامه‌های سالانه و جدول‌های کمی فعالیت‌ها در برنامه چهارم توسعه می باشد.

به طور کلی دورنمای سند توسعه فرابخشی محیط زیست از جمله در بخش‌های جنگل، مرتع، آب و خاک، سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز توسعه ۲۰ ساله کشور است، به طوری که در مقدمه آن آمده است:

در سند چشم‌انداز توسعه ۲۰ ساله کشور، علاوه بر موارد دیگر، منظر محیط زیستی در قالب بهره‌مندی از محیط زیست مطلوب درج شده است. با توجه به اهداف دیگر سند مانند توسعه اقتصادی، علم و دانش، ارتقاء فرهنگ و اخلاق، رویکرد ایجاد تناسب میان نهادهای اجتماعی و تعادل بوم‌شناختی را می‌توان از این چشم‌انداز استنتاج کرد. براساس چنین چشم‌اندازی، سیاست‌های کلی نظام نیز حاوی منظر محیط زیستی است. در این سیاست‌ها، در دو قسمت به طور مستقیم به محیط زیست پرداخته شده است: «کسب فناوری... محیط زیستی» و «حفاظت محیط زیست و احیاء منابع طبیعی». البته توجه به این نکته حایز اهمیت است که هر چند در سیاست‌های دیگر نامی از محیط زیست برده نشده است اما به لحاظ پیوستگی و اثرگذاری، ارتباط تنگاتنگی را با محیط زیست دارا می‌باشند. از این میان «تعادل منطقه‌ای، رفع محرومیت خصوصاً در مناطق روستایی کشور» را می‌توان نام برد. از نظر اقتصادی نیز با افزایش میزان فعالیت‌های نوین در ساختار اقتصادی و کاستن از سهم اقتصاد مبتنی بر منابع طبیعی، فشار بر طبیعت کشور تقلیل خواهد یافت.

رویکرد محیط زیستی سند

هر چند واژه محیط زیست بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد لیکن به دلیل محدودیت اطلاعات و دانش، تصورات ناقصی از محیط زیست شایع است. بدین خاطر ضروری است در آغاز تعریفی از محیط زیست مطرح شود تا درک مشترکی از آن حاصل آید. از میان تعاریف متعددی که وجود دارد، در این جا یکی از آن‌ها با اندکی تغییر ارایه می‌شود. محیط زیست عبارت است از:

«تمام عوامل زنده و غیرزنده که فرد یا جمعیت را در هر مرحله از چرخه زندگی تحت تأثیر قرار می‌دهد و به طور متقابل از آن‌ها متأثر می‌شود گاه از آن برای مشخص کردن مجموعه شرایط خاصی که پیرامون پدیده ویژه‌ای مطرح است نیز استفاده می‌شود».

«عوامل زنده و غیرزنده» دامنه وسیعی از مولفه‌ها مشتمل بر حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و طبیعی را در بر می‌گیرد. البته این امر پس از تحولاتی که در پارادایم محیط زیست رخ داد از یک الگوی زیستی به الگوی فراگیر زیستی، اقتصادی، اجتماعی، ... امروزی ارتقاء یافته است. لذا بی‌اغراق نیست که گفته شود تمام ابعاد زندگی فردی، گروهی، ملی، بین‌المللی از نظر اخلاقی، ارزشی، رفتاری، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... در ارتباط با محیط زیست قرار می‌گیرند.

این امر از آن جهت است که در واقع امر، طبیعت و اجتماع در رابطه متقابلی قرار دارند لذا برای حفظ طبیعت، توجه به ابعاد مختلف زندگی بیش از پیش ضرورت یافته است. این تغییر، اثر خود را در بعضی از رشته‌های علمی نیز برجا گذارده است. تحول پارادایم جامعه‌شناسی و ایجاد جامعه‌شناسی محیط زیستی که در آن تعریف «محیط» بسط یافته است، ناظر بر این موضوع است.

حال که چنین درکی از واقعیت حاصل شده است، انعکاس آن باید در نظرات و اقدامات توسعه‌ای نیز بارز شود. بهترین انعکاس این امر در مفهوم توسعه پایدار تجلی یافته است. در تعاریف گوناگون توسعه پایدار، هم بر رکن بودن طبیعت و هم بر پیوستگی آن با جامعه (به نحو

مستقیم و غیرمستقیم) تاکید شده است. اما دلیل و فایده چنین مفهوم سازی جدیدی چیست؟ پاسخ به این پرسش را می توان چنین خلاصه نمود: درک بهتر از عوامل موثر بر تحولات زندگی و استفاده کارآتر از امکانات برای اثرگذاری بیشتر بر فرآیندهای زندگی. بر این اساس از این منظر، مقوله حفاظت محیط زیست مختص سازمان حفاظت محیط زیست نیست و کلیه افراد و تشکیلات دولتی و غیردولتی در آن سهم هستند (اصل پنجاهم قانون اساسی).

ویژگی های مهم فرابخش محیط زیست

برای درک بهتر سند توجه به چند ویژگی اصلی و مهم فرابخشی محیط زیست ضروری است:
بخش های مرتبط و موثر بر محیط زیست:

با در نظر گرفتن تعریف محیط زیست و مطالبی که پیش از این ارائه شد، ارتباط گسترده بخش های متنوع زندگی با محیط زیست آشکارتر گردید. البته نوع و شدت این ارتباط به شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و فناوری جوامع بستگی دارد. اما آن چه در این میان بارز است، اهمیت نگرش یک جامعه به طبیعت و ارزش طبیعت در فرهنگ آن جامعه است. هر چه نگرش به طبیعت ارگانیک تر و پیوسته تر باشد و ارزش طبیعت نزد مردم بیشتر، هماهنگی اجتماعی- اقتصادی با فرآیندهای بوم شناختی بیشتر خواهد بود و انعکاس این رابطه در بخش های صنعت، کشاورزی، شهرنشینی و امور زیربنایی مشخص می شود.

عدم قطعیت:

از یک سو، موضوعات بوم شناختی از پیچیدگی های زیادی برخوردار است، از سوی دیگر شناخت ما از آن ها محدود است که بخش قابل توجهی از آن ناشی از کمبود پژوهشی می باشد. این امر در برنامه ریزی محیط زیست و پیش بینی اثرات فعالیت ها بر فرآیندهای بوم شناختی بازتاب می یابد. بدین معنی که در مقایسه با بخش هایی که شناخت بیشتری از فرآیندهای امور آن در دسترس است (صنعت)، محیط زیست با عدم قطعیت بیشتری مواجه است.

اصل احتیاط:

این اصل در ارتباط مستقیم با ویژگی پیشین است. رعایت اصل احتیاط که در متون مختلف کنوانسیون ها و معاهدات بین المللی محیط زیستی نیز درج شده است بر این خرد پایه دارد که از اقدام و فعالیتی که پیامدهای آن قابل پیش بینی نیست باید حذر کرد. هدف این اصل جلوگیری از خسارات بیشتر به محیط زیست، به ویژه خسارات اساسی و جبران ناپذیر است.

ماهیت حاکمیتی محیط زیست و مشارکت عمومی:

حفاظت از محیط زیست در زمره فعالیت های حاکمیتی قرار دارد (ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم). هر چند حفاظت از محیط زیست در اصل پنجاهم قانون اساسی بر عهده آحاد مردم است لیکن از اهمیت وجه حکومتی آن نمی کاهد. نقش حاکمیت را در این باره می توان به گونه ای پیشرو بودن تفسیر کرد. تجربه سه دهه اخیر در توسعه و حفاظت محیط زیست عملاً بر ایفای نقش توسط تمامی دست اندرکاران تاکید دارد. بر همین اساس است که مشارکت (Participation) کلیه دست اندرکاران دولتی و غیردولتی به شراکت (Partnership) ارتقاء یافته است. در چنین حالتی که اثرگذاران بر محیط زیست و تاثیرپذیران در شبکه روابط حفاظت محیط زیست باید مشارکت داشته باشند.

اصل عدم تعارض یا پیوستگی توسعه و حفاظت:

دلیل عمده ای که باعث کم توجهی به حفاظت از محیط زیست نزد بسیاری از تصمیم گیران بخش های دولتی و غیردولتی می شود، متعارض پنداشتن رشد و توسعه اقتصادی با حفاظت از محیط زیست است. اما در عمل ثابت شده است که افزایش بهره وری در صنعت با کاهش تولید آلاینده ها به سهولت می تواند همراه باشد. در کشاورزی، پایداری فعالیت ها منوط به رعایت توان اکولوژیک و ظرفیت های تحمل است. به هر صورت، دوره این پندار که محیط زیست «کالایی لوکس» است، سرآمده است.

وضعیت محیط زیست کشور

ایران از تنوع زیستی غنی برخوردار است. این تنوع در زیست بوم ها، گونه های گیاهی و جانوری و بالطبع در سطح ژنتیکی نیز وجود دارد.

هر چند پیشینه حفاظت از محیط زیست در ایران حداقل حدود سه دهه می باشد، لیکن به دلایل و علل مختلف از یک روند پیوسته برخوردار نبوده و زمینه لازم برای انباشت تجربیات و دستاوردها در حد مناسب فراهم نشده است و ضعف قابل توجهی در حفاظت محیط زیست وجود دارد.

* بسیاری از زیست بوم های آبی (تالابی، رودخانه ای) در اثر ورود پسماندهای کشاورزی، شهری و صنعتی در شرایط نامناسبی قرار گرفته اند. بعضی از جریان های آبی کشور بدون توجه لازم به ماهیت اکوهیدرولوژیک تغییر مسیر داده شده اند یا ملاحظاتی پایین دست جریان

آب به نحوی در نظر گرفته نشده است.

- * مشکلات کمی و کیفی آب به نحو فزاینده‌ای نمایان شده است.
- * بهره برداری ناپایدار از زیست بوم‌های جنگلی و مرتعی نیز باعث شده تا توان تجدیدشوندگی آن‌ها محدود شود و به تدریج از کمیت و کیفیت جنگل‌ها و مراتع کاسته شود.
- * پدیده بیابان‌زایی نیز در مناطق حاشیه‌ای در حال گسترش می‌باشد.
- * تعداد گونه‌ها و جمعیت جانوری و گیاهی در حال انقراض و در معرض تهدید و خطر حفاظت بیشتری را می‌طلبند.
- * شالوده سیاست‌های کشور، عمدتاً رشد اقتصادی بوده و به تبع آن فعالیت‌های تولیدی، زیربنایی، شهرنشینی از حدود نیم قرن پیش رشد سریع و نامتناسب با ظرفیت‌های بوم‌شناختی یافته‌اند.
- * الگوی تولید و مصرف در تحولات فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی رو به ناپایداری گذارده است.
- * استقرار جمعیت و فعالیت به نحو متمرکز باعث برآشفتگی فرآیندهای بوم‌شناختی شهری و روستایی در بسیاری از نقاط شده است. نتیجه این ناسازگاری با محیط‌زیست به صورت انواع آلودگی‌ها و تنش‌ها در طبیعت و اثرات منفی بر سلامت مردم بازتاب یافته است که شناخت علمی از آن‌ها محدود است.
- * به دلیل نبود نظام پایش محیط‌زیست و کمبود تحقیقات، پیش‌بینی آشفستگی و تخریب زیستگاه‌ها و زیست‌بوم‌ها امکان‌پذیر نمی‌باشد یا حداکثر در سطح فردی و محلی باقی می‌ماند.
- * تقریباً تمامی سیاست‌های محیط‌زیستی انفعالی و درمانی هستند و سیاست‌های پیشگیرانه به طور نادر اجرا می‌شوند.
- * ساختار مدیریت محیط‌زیست کشور از توان لازم برای مقابله با مشکلات و چالش‌های فراروی کشور برخوردار نمی‌باشد.
- * توجه به محیط‌زیست در حال افزایش است.
- * سازمان‌های غیردولتی محیط‌زیستی روند رو به افزایش دارند و تقریباً در تمام استان‌ها تشکیل شده‌اند.
- * اگرچه اعتبارات طرح‌ها و پروژه‌های محیط‌زیستی کافی نیست اما رو به افزایش می‌باشد.
- * تعداد دفاتر و بخش‌های محیط‌زیستی در دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی در حال افزایش است، لیکن اثربخشی آن‌ها محدود است.
- * تعهدات منطقه‌ای و بین‌المللی کشور به نحو اجتناب‌ناپذیری در حال گسترش است و ضروری است برای حفظ محیط‌زیست سالم و منافع ملی، فعالیت‌های بیشتری صورت گیرد.

اهداف و راهبردهای فرابخش محیط‌زیست در برنامه چهارم

با توجه به مطالب گذشته، رویکرد برنامه چهارم به محیط‌زیست، رویکردی فرابخشی بوده و اهداف و راهبردهای آن در پنج گروه تنظیم گردیده است. این اهداف و راهبردها، اساس تقسیم کار در تدوین سند فرابخش قرار گرفت و پنج کار گروه تحت عنوان زیر سازماندهی شده

- * اشاعه فرهنگ و اخلاق محیط‌زیستی
 - * سازگاری توسعه با محیط‌زیست
 - * حفاظت و احیاء تنوع زیستی
 - * حفاظت، احیاء و توسعه منابع طبیعی (جنگل، مرتع، آب و خاک)
 - * توانمندسازی ساختار محیط‌زیستی
- نتایج تلاش گروه‌های پنج‌گانه پس از تلفیق، سند فرابخش محیط‌زیست گردید. این سند حاصل فعالیت کار گروه‌های یاد شده و با ملاحظه سایر اسناد بالادستی و موازی تدوین شد.

دستیابی به پنج موضوع اصلی با استفاده از مدل شناخته شده (فشار، وضعیت، اثر، واکنش) (Pressure, State, Impact, Response) صورت گرفت البته با کمی تغییر. در این مدل فشارهای ناشی از فعالیت‌ها که در محیط‌زیست وارد می‌شود مورد بررسی قرار می‌گیرد سپس وضعیت محیط‌زیست و فرآیندهای بوم‌شناختی مورد نظر واقع می‌شوند. با توجه به اثراتی که برجا مانده، واکنش‌های مختلفی که انجام شده مورد ارزیابی و اثربخشی قرار می‌گیرد. با چنین مدلی، پنج هدف یا برنامه اجرایی به عنوان واکنش‌ها و اقدامات لازم حاصل گردید:

الف) اشاعه فرهنگ و اخلاق محیط‌زیستی از طریق

- * ارتقاء آگاهی‌های محیط‌زیستی و اصلاح نگرش و شیوه زندگی جامعه بر مبنای اصول توسعه پایدار با تأکید بر گروه‌های اثرگذار و

اولویت دار

- * افزایش مشارکت مردمی، جامعه مدنی و مشارکت بخش های دولتی و غیردولتی
- * تبیین و تثبیت حق محیط زیست مردم و کوشش برای تحقق آن

(ب) سازگاری توسعه با محیط زیست از طریق

- * کاهش و پیشگیری از تولید آلاینده ها و تخریب محیط زیست در فرآیندهای تولیدی، زیربنایی و خدماتی
- * ارزیابی راهبردی سیاست ها، برنامه ها و طرح های ملی اثرگذار بر محیط زیست در بخش های صنعت و معدن، کشاورزی، آب، حمل و نقل، انرژی، عمران شهری و روستایی
- * ارزیابی محیط زیستی پروژه های تولیدی، زیربنایی و خدماتی
- * اصلاح الگوهای تولید و مصرف بر مبنای اصول توسعه پایدار
- * افزایش سهم فناوری های پاک و انرژی های تجدیدشونده
- * ایجاد مدیریت جامع پسماندها با تأکید بر گسترش روش های بازیافت با اولویت نقاط بحرانی
- * بهبود شاخص های محیط زیستی در بخش های مختلف
- * مدیریت، پایش و کنترل آلاینده های محیط زیستی
- * کاهش آلودگی هوا در شهرهای بزرگ و آلوده کشور (تهران، اهواز، اراک، تبریز، مشهد، شیراز، کرج و اصفهان)

(پ) حفاظت و احیاء تنوع زیستی از طریق

- * استقرار مدیریت زیست بومی
 - * ایجاد نظام های تحقیقاتی و اطلاعاتی
 - * بهره برداری پایدار از منابع
 - * ملحوظ نمودن توان طبیعی و ظرفیت تحمل زیست بوم ها در طرح های توسعه ملی و منطقه ای
- ### (ت) حفاظت، احیاء و توسعه منابع طبیعی (جنگل، مرتع، آب و خاک) از طریق:
- * اعمال رویکرد مدیریت یکپارچه و نظام مند منابع طبیعی کشور براساس حوزه های آبخیز
 - * احتساب ارزش های اقتصادی منابع طبیعی و محیط زیستی در فرآیند توسعه
 - * اصلاح نظام های بهره برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع
 - * تقویت همکاری و مشارکت مردم و بهره برداران در مدیریت پایدار و حفاظت از منابع طبیعی
 - * گسترش طرح های مدیریتی منابع طبیعی (در قالب طرح های مرتع داری، جنگل داری و...) در عرصه های فاقد طرح های مدیریت با رویکرد جنبه های حفاظتی

- * ملحوظ نمودن اصول آمایش و توان طبیعی در تعیین کاربری های عرصه های منابع طبیعی و ساماندهی کاربری های ناسازگار
- * تدوین و اجرای برنامه های جامع پیشگیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی در عرصه های منابع طبیعی
- * تقویت عزم ملی برای حفظ، احیاء و توسعه پایدار منابع طبیعی و افزایش بهره وری سبز
- * تثبیت مالکیت دولت بر اراضی ملی و دولتی و تفکیک مستثنیات تا پایان برنامه
- * اجرای طرح های احیاء و توسعه پوشش گیاهی، به ویژه در مناطق کوهستانی

(ث) توانمندسازی ساختار محیط زیستی کشور از طریق:

- * تدوین و اجرای برنامه تحول ساختاری در سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل ها و مراتع و آبخیزداری
- * ایجاد، توسعه و تقویت ساختار متناسب برای فعالیت های محیط زیستی در دستگاه های اثرگذار و واحدهای تولیدی و خدماتی بزرگ
- * ارتقاء آموزش تخصصی محیط زیستی در واحدهای آموزشی و مراکز آموزش عالی
- * ارتقاء نقش مسئولانه و مؤثر در تعهدات و همکاری های دوجانبه و مناسبات منطقه ای و بین المللی براساس منافع ملی
- * توسعه و حمایت از سرمایه گذاری در بخش محیط زیستی کشور
- * اشاعه فرهنگ و اخلاق محیط زیستی
- بخش چشمگیری از سند فرابخشی محیط زیست کشور به موضوع فرهنگ سازی و ارتقاء اخلاق زیست محیطی اختصاص دارد که ارایه و گفتگو پیرامون آن به فرصت مناسب دیگری نیاز دارد، امید آن که در شماره بعدی مجله جنگل و مرتع این فرصت مغتنم به دست آید.