

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران

اسفندیار جهانگرد\*

### چکیده

ایران، در اوایل دهه ۱۳۵۰، برای ایجاد محیط زیستی سالم، تمایل جدی نشان داد. هر چند کسی انتظار نداشت که ایران، رشد اقتصادی را فدای محیط زیست کند. لذا برخی اصول در قانون اساسی لحاظ شدند که باعث شد برنامه‌های کنترل آلودگی و حفاظت محیط زیست با برنامه‌های جاری توسعه ترکیب شود تا اطمینان حاصل شود که فعالیت‌های زیست محیطی بخشی از توسعه ملی تلقی می‌شوند. برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران نشان می‌دهند که در تشویق و حفظ محیط زیست، نقش دولت در قبل و بعد از انقلاب اسلامی به جای ترویج رقابت، کارایی و حفاظت از طریق ساز و کار بازار، دستور و نظارت مستقیم بوده است. در این باره ضعف برنامه‌های اجرایی، نبود آگاهی عمومی و شانه خالی کردن افراد و کارخانه‌ها از سیاست‌ها و قوانین، قرار گرفتن اولویت‌های تخصیص بودجه‌های سالانه در عرصه‌های دیگری به غیر از محیط زیست باعث ناتوانی سیاست‌های کنترل محیط زیست در ایران شده است. لذا پاسخ به دو سوال اساسی در آینده بسیار مهم است. آیا باورهای افراد جامعه برای تخریب محیط زیست اهمیتی قایل هستند و خواستار اقدامی جدی برای مقابله با مخاطرات زیست محیطی هستند؟ آیا حاکمیت بستر و امکان مناسب را برای حفاظت از محیط زیست فراهم نموده است؟ پاسخ به این سوالات منجر به تدوین سیاست‌ها و اجرای عملیاتی آنها در قبال مسایل زیست محیطی در برنامه و بودجه کشور می‌شود و موفقیت سیاست‌ها بستگی به پاسخهای این سوالات دارد.

طبقه بندی JEL: Q44, Q50

واژه‌های کلیدی: برنامه‌های توسعه، محیط زیست، ایران

---

\* عضو هیات علمی گروه اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی Email: jahangarde@gmail.com

## مقدمه

ارتباط بین پیشرفت اقتصادی و محیط زیست همیشه بحث بر انگیز بوده و هست. بعضی ایجاد مشکل آلودگی جدید و عدم موفقیت در حل مشکل گرم شدن زمین و افزایش جمعیت در جهان سوم را دلیلی بر این میدانند که انسانها موجودات کوتاه بین و درنده خوئی می‌باشند. بعضی دیگر البته نیمه پر لیوان را می‌بینند. آنها متوجه پیشرفت زیادی در ارائه سرویس فاضلاب شهری و همچنین بهبود وضعیت هوا در بیشتر شهرهای بزرگ و پیشرفت اعجاز برانگیز در بهبود وضعیت مردم به واسطه پیشرفت تکنولوژی شده اند. گروه اول تمرکز خود را روی مشکلات محیط زیست موجود که غالباً بسیار جدی است قرار داده اند؛ گروه دوم تمرکز خود را بر تاریخ طولانی و گاهاً نامنظم بهبود در استاندارد زندگی گذاشته اند.

در ادبیات اقتصادی و برنامه ریزی معمولاً توجه کمتری به نقش طبیعت به عنوان مخزنی برای مواد ناخواسته - مواد بوجود آمده از فعالیت‌های اقتصادی - شده است. زمانی که توانمندی محیط زیست جهت جذب یا پخش مواد زائد از حد معمول گذشت، از کیفیت محیط زیست کاسته میشود و عکس العمل به این کاهش در کیفیت باعث محدودیت در پیشرفت میشود. پیشرفت امکان دارد کم شود زیرا کاهش در کیفیت محیط زیست نیاز به تمیز کردن زیاد دارد که بازدهی سرمایه گذاری را کمتر می‌کند و پیشرفت ممکن است محدود شود زمانی که انسانها چنان اکوسیستم را تخریب کنند که قابل درست شدن نباشد و وضعیت جدیدی که کمتر مولد ثروت و پایدار است، مستقر گردد. اخیراً بخاطر مضامین تجربی رو به گسترشی که بین درآمد سرانه و آلودگی هست، به ارتباط بین پیشرفت و محیط زیست توجه بیشتری شده است. این مضمون، که بعنوان منحنی کوزنتس محیط زیست (EKZ) شناخته شده، بسیار تاثیر گذار بوده است. بنابراین تاحدی شرایط فرق کرده است؛ خیلی نگرانی کمتری برای تمام شدن بنزین و منیزیم وجود دارد و دغدغه بیشتری برای کیفیت هوا، گرم شدن کره زمین و انتشارات محصولات صنعتی وجود دارد. مطالب اقتصادی زیادی وجود دارد که ارتباط بین پیشرفت و محیط زیست را بررسی می‌کند؛ آنها اساساً تئوری استخراج منابع طبیعی را مطرح می‌کنند، مقدار قابل توجهی از بدنه تئوری در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۰۷

خصوصاً کاهش منابع و رشد ساخته شده است؛ و مقدار زیادی در دهه ۱۹۹۰ در بررسی پیامدهای تئوری رشد درون‌زا ساخته شده؛ و در دهه اخیر مطالب جدید و رو به افزایشی در خصوص ارتباط بین آلودگی و سطح درآمد ملی ساخته شده است. کتابهای بسیار خوب در مورد تخلیه مواد قابل بازیافت و غیر قابل بازیافت جهان وجود دارد، چندین نشریه در مورد تئوری رشد درون‌زا در حال حاضر در دنیا وجود دارد. این نشان می‌دهد که بشر در مورد مطلب تئوری جدیدی در ادبیات اقتصادی و برنامه ریزی بحث می‌کند که بین کیفیت محیط زیست و سطح درآمد ارتباط برقرار میکند. برای بیشتر قسمت‌ها، ارتباط بین آلودگی صنعتی و رشد بحث می‌شود، اما نشان می‌دهد که چگونه کارهای جدید به مشارکت‌های اخیر در مورد منابع محدود و پیشرفت ارتباط دارد. از طرف دیگر نشان می‌دهد که اهمیت محیط زیست در ادبیات برنامه ریزی و اقتصادی روبه گسترش است.

با این وصف روندهای تصمیم‌گیری در ایران حاکی از آن است که در سال ۱۳۳۲ با ملی شدن صنعت نفت، از حق خود برای تعیین قیمت نفت در سطح دنیا استفاده کرد. با افزایش درآمدهای نفت ایران در قبل از انقلاب برنامه‌های جاه طلبانه طرح شد تا کشور را از حالت تقریباً کشاورزی به اقتصادی صنعتی در دو دهه تبدیل کند. راه اندازی صنایع، همراه با رشد جمعیت، باعث افزایش شهرنشینی، بالا رفتن سطح زندگی و گسترش فناوری‌های نوین شد. توسعه اقتصادی و تخریب محیط زیست، جان‌نشین محیط زیست سالم، وسیع و آرام شد. راه اندازی صنایع مختلف و بعضاً بزرگ باعث شکل‌گیری روند مهاجرت از روستا به شهرها شد. کشاورزی در این راستا از حالت سنتی به کشاورزی بزرگ مقیاس معطوف به بازار تغییر و شدت تحول گرفت. افزایش قیمت نفت و افزایش دستمزدها و فرصت‌های شغلی باعث شکل‌گیری طبقه متوسط و اعیان در جامعه شد و به دنبال آن تقاضا برای خودروهای شخصی شدت گرفت. خیابان‌ها در شهرهای بزرگ مملو از خودروها شد، گازهای ناشی از احتراق ناقص انواع آلاینده‌ها در این خودروها، شهرهای بزرگ کشور را در بر گرفت. سنتز مواد پلاستیکی، آلاینده‌های سمی مختلفی را بروز داد که به شکل مواد زاید غیر قابل بازیافت وارد محیط زیست شد. استفاده از کودهای شیمیایی و آفت‌کش‌ها باعث آلودگی آب‌های زیر زمینی و خاک شد. چرای بی‌رویه مراتع، جنگل‌زدایی به دلیل

۱۰۸ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

توسعه کشاورزی و مسکن و تامین سوخت باعث افت محیط زیست شد. در اواخر دهه ۱۳۵۰ همه این ظاهر تخریب شده دیده شد. جنگ تحمیلی و جنگ عراق در سال ۱۳۶۹ نیز، باعث بروز معضلات زیست محیطی برای ایران شد. به دلیل آتش سوزی چاه‌های نفت کویت، باران‌های اسیدی در ایران باریدن گرفت. از طرف دیگر قانون گذار، در قوانین رسمی کشور به موضوع محیط زیست توجه نمود. در برنامه‌های توسعه پنج ساله و برنامه‌های سالانه، توسط قانون گذار مسایل محیط زیست لحاظ گردید و دولت نیز موظف به اجرای آن بوده اند. در این باره رویکردهای حاکم بر برنامه‌ها در تطابق با مباحث نظری موجود در اقتصاد محیط زیست بسیار مهم و موفقیت و عدم موفقیت برنامه‌ها را در ایجاد بستر حفظ محیط زیست نشان می‌دهد. سوال‌های مورد توجه این مقاله این است که آیا باورهای افراد جامعه برای تخریب محیط زیست اهمیتی قابل هستند و خواستار اقدامی جدی برای مقابله با مخاطرات زیست محیطی هستند؟ آیا حاکمیت بستر و امکان مناسب را برای حفاظت از محیط زیست فراهم نموده است؟ پاسخ سوال اول را با نگاهی به شاخص‌های محیط زیست در ایران بررسی خواهیم کرد و سوال دوم را با بررسی مسایل زیست محیطی در بردارنده قوانین و مقررات به‌ویژه قوانین برنامه کشور جستجو خواهیم کرد. لذا هدف این مقاله، در کنار اهمیت و پیشرفت نظری و تئوریک که در دنیا در حوزه اقتصاد محیط زیست انجام شده، عمدتاً بررسی رویکردهای حاکم بر محیط زیست در ایران به‌ویژه در قوانین و برنامه‌های توسعه ایران است. برای انجام این مهم ابتدا موضوع محیط زیست و اهمیت آن به شکل بسیار مختصر در مباحث تئوریک بازگو می‌گردد. پس آن شاخص‌های زیست محیطی ایران به صورت گذرا ارایه می‌شود تا بتواند به سوال اول مقاله پاسخ داد. سپس موضوع محیط زیست در قوانین بالادستی و سند چشم انداز و اسناد برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه و نحوه سیاست گذاری در مورد محیط زیست ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت ارزیابی برنامه‌های توسعه و بحث و نتیجه گیری ارایه می‌شود.

## سیر تحول مباحث نظری اقتصاد محیط زیست

### تولید و محیط زیست

اگر رشد و توسعه اقتصادی را به معنای یک افزایش در ظرفیت اقتصاد برای تولید کالاها و خدمات برای استفاده نهایی مردم تعریف کنیم، چنین رشدی معمولاً با حداکثر کردن جریان مواد و منابع انرژی به وسیله رشد جمعیت و مصرف سرانه بیشتر برای هر شخص انجام می‌گیرد بدین ترتیب، روی دیگر افزایش تولید افزایش مصرف است، چه به علت افزایش مصرف سرانه و چه به خاطر افزایش جمعیت. اما وقتی تولیدی انجام می‌گیرد، نهاده‌های تولید و یا عوامل تولید به کار می‌افتند. نهاده‌های تولیدی را به شکل‌های مختلفی می‌توان تقسیم بندی کرد. در تحلیل‌های اقتصادی معمولاً نهاده‌های تولیدی را به سه شکل تقسیم می‌کنند که عبارتند از نیروی کار (L)، مقدار سرمایه (K) و زمین مورد استفاده (D). در تحلیل‌های کاربردی گاهی اوقات عامل چهارمی به نام انرژی (E) نیز معرفی می‌گردد. این نهاده‌های مولد، یا به شکل متغیر جریان (مانند L و E) و یا به صورت متغیر ذخیره (مثل K و D) در هر لحظه از زمان اندازه‌گیری می‌شوند. لذا تابع تولید را به شکل زیر نوشته می‌شود:

$$Q = F(L, K, D, E)$$

اصل اساسی هر نظریه اقتصادی این است که ما با مسأله کمیابی مواجه هستیم. کمیابی ما را با نهاده دیگری مواجه می‌کند که در فرایند تولید استفاده می‌شود ولی ظاهراً به چشم نمی‌آید. یک بخش از این نهاده‌های نامرئی را می‌توان به هزینه فرصت منسوب کرد. این هزینه‌های فرصت، در اقتصاد، به هزینه‌هایی گفته می‌شود که با به‌کارگیری یک نهاده در یک فرایند تولید، از استفاده آن در فرایندهای دیگر محروم می‌مانیم.<sup>۱</sup> اما هزینه‌های استفاده از منابع طبیعی فقط به هزینه‌های فرصت محدود نمی‌شود. با یک مثال این مسأله را بهتر می‌توان توضیح داد. درختان جنگلی، به عنوان نهاده تولید محسوب می‌شوند و عامل تولید ارزش، می‌باشند. درختان جنگلی با جذب مسافران داخلی و جهانگردان و غیره برای ساکنین جنگل و کل کشور ایجاد ارزش می‌کنند و به

غیر از این به صورت الوار نیز در صنایع مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرند. بنابراین یکی از هزینه‌های قطع درخت و استفاده از آن در صنایع تولیدی، محروم ماندن مردم منطقه از درآمدهای ناشی از جذب توریسم است. اما این تنها هزینه قطع درخت نیست؛ درخت یک عضو از نظام و چرخه طبیعی است که از طرف این نظام، مسئولیت‌هایی به عهده دارد و با قطع آن، تغییراتی در چرخه طبیعی اتفاق می‌افتد که این تغییرات در نهایت هزینه‌هایی را به دوش انسان می‌گذارد که این هزینه‌ها را به مفهوم هزینه فرصت، نمی‌توان به خوبی تبیین کرد. اینها هزینه‌های خارجی<sup>۱</sup> فعالیت‌های تولیدی هستند. به عبارت دیگر فعالیت‌های تولیدی انسان قادر است که تغییراتی در چرخه طبیعت ایجاد کند و باعث بر هم خوردگی اکوسیستم شود و از آنجا که گفته می‌شود مکانیسم طبیعت، یک نظام فعال و زنده است و در برابر هر واکنشی عکس العمل نشان می‌دهد، هر عکس العمل نظام طبیعت هزینه‌های غیر قابل تخمینی می‌تواند براقصداد وارد کند. بنابراین نهاده‌های تولید در هر فرایند تولیدی به "شکل نوین" عبارت است از سرمایه، نیروی کار، زمین و مواد خام طبیعی، هزینه‌های فرصت ( $O_c$ ) و هزینه‌های خارجی ( $F_c$ ).<sup>۲</sup>

$$Q = F(L, K, D, E, O_c, F_c)$$

به همین منظوری بردن به "آستانه تحمل طبیعت" در اقتصاد بسیار مهم است. باید دانست که طبیعت تا چه حد می‌تواند، آثار فعالیت‌های تولیدی انسان را تحمل کرده و نهاده‌های لازم برای آن را تأمین نماید. اینجاست که بحث محدودیت‌های رشد و توسعه مطرح می‌شود. در اقتصاد، کالاهایی که دارای آثار جانبی منفی می‌باشند معمولاً بیش از حد در بازار تولید می‌شوند و اگر حقوق مالکیت در چنین مواردی به خوبی تعریف نشده باشد تنظیم و اعمال مقررات دولتی ضرورت خواهد یافت.<sup>۳</sup>

"کاوز" قضیه‌ای را در این باره در اقتصاد مطرح می‌کند که اساس آن این است که در غیاب هزینه مبادله، بخش خصوصی بدون توجه به توزیع اولیه منابع می‌تواند مشکل عوارض خارجی را با قرار داد فی مابین، برطرف کند. این قضیه بر این موضوع اذعان

1. Externality

۲. همان

3. Jones, Charls, 2016

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۱۱

دارد که هزینه مبادله باید ناچیز باشد تا بخش خصوصی مشکل عدم تخصیص بهینه منابع را برطرف سازد. ولی در عمل همواره این گونه نیست و معمولاً دولت‌ها بعنوان نهاد موثر برای رفع عوارض خارجی وارد عمل می‌شوند. دولت‌ها از دو طریق می‌توانند وارد عمل شوند. اول سیاست‌های دستوری در قالب قوانین که یکی از آنها می‌تواند قوانین برنامه توسعه باشد، دوم سیاست‌های مبتنی بر بازار که با ایجاد انگیزه، بخش خصوصی را راغب به حل مشکل عوارض خارجی می‌کند. در خصوص اول معمولاً سازمان‌های حفاظت از محیط زیست را تاسیس و دایر کردند که در کشور ما هم دایر شده است. سازمان‌های حفاظت از محیط زیست معمولاً به منظور برقراری قواعد مناسب برای کاهش آلودگی به وجود آمده‌اند. درحالت دخالت نوع دوم، دولت‌ها از طریق برقراری سیستم مالیات و یارانه بر عملکرد بازار و عوارض خارجی تاثیر می‌گذارند. در هر دو حالت یعنی برقراری مجوزهای مبادله آلودگی و مالیات از نوع پیگو به منظور داخلی ساختن عوارض خارجی تعبیه شده‌اند.<sup>۱</sup>

### محیط زیست، رشد و توسعه اقتصادی

مباحث مربوط به امکان پذیری رشد و تداوم آن، به صورت نظری، برای اولین بار توسط "مالتوس" مطرح شد. وی عنوان کرد که با توجه به فزونی روند نرخ رشد جمعیت به نرخ رشد تولیدات کشاورزی آینده خوبی در انتظار بشر نیست. این موضوع با وقوع انقلاب صنعتی و افزایش کارایی در تولید محصولات کشاورزی منتفی شد ولی در سال‌های اخیر برخی اقتصاددانان همانند "نورد هاوس" شکل جدیدی از نظریه "مالتوس" را مطرح کردند که با افزایش رشد اقتصادی مسایلی هم چون آلودگی هوا و زمین و گرم شدن کره زمین و .. مطرح شده که باعث اثرات منفی بر رشد اقتصادی دارد.<sup>۲</sup>

فعالیت‌های اقتصادی انسان که با هدف رشد اقتصادی صورت گرفته است، ماهیت خطرات و ریسک‌ها را نیز تغییر داده است. در این مورد "آنتونی گیدنز" بحث جالبی را ارائه می‌دهد. آنتونی گیدنز با تمایز ریسک‌های گذشته و حال، دو نوع ریسک را از هم

۱. منکیو، ۱۳۹۴

2. Jones, 2002

تشخیص می‌دهد: ریسک خارجی و ریسک تولید شده. گیدنز بیان می‌کند که بهترین راه توضیح تمایز بین ریسک خارجی و ریسک تولید شده، نگرستن به رویدادهای جهان فیزیکی در نتیجه تأثیر دانش و فناوری است. چند دهه قبل از شدت یافتن یکپارچگی جهانی، بیشتر ریسک‌هایی که مردم نگران آن بودند ناشی از طبیعت بود؛ مانند بازده ناچیز زراعت، تغییرات آب و هوایی، زلزله، طوفان و بلایای طبیعی. در گذشته تنوع ریسک‌ها ناشی از طبیعت بود. اکنون آن تفکرات تقریباً مرده است و آرام آرام نگرانی ما نسبت به طبیعتی که می‌تواند کارهایی برایمان انجام بدهد کم شده و امروز نگران کارهایی هستیم که خود با طبیعت می‌کنیم. این انتقال، نشانه ظهور سیاست محیط زیستی و علایق محیط زیستی است. وقتی نگرانی ما در مورد آنچه بر سر طبیعت آورده ایم، شروع شد به دوره ریسک تولید شده وارد می‌شویم. ریسک تولید شده به معنای محیط‌های ریسک بشری است که بخشی از آن به وسیله پیشرفت دانش و فناوری ایجاد شده است.<sup>۱</sup> ریسک تولید شده را می‌توان دخالت بشر در تاریخ و طبیعت، از طریق دانش و فناوری، تعریف کرد. ریسک تولید شده کشفی است که حوزه‌های رشد در دانش بشری بر سر ما فرو ریخته است.<sup>۲</sup> برخی از اقتصاددانان بر این باورند که هدف اقتصاد کلاسیک، تخصیص بهینه منابع است و توجه به مسائل محیط زیستی خارج از چارچوب اقتصاد کلاسیک می‌باشد. این موضوع در فضای مختصات دو بعدی منحنی‌های تولید یکسان ارائه می‌شود (نمودار ۱). به طوری که اگر

۱. در اکتبر ۱۹۶۲ بحران موشکی کوبا موجب کشتار جمعی هسته‌ای شد. رئیس جمهور آمریکا "جان اف کندی" اعلام کرد این اتفاق در نقاط دیگر جهان نیز می‌تواند اتفاق بیفتند همچنین "آرتور شلینجر" مورخ و مشاور رئیس جمهور آمریکا این اتفاق را خطرناک ترین لحظه در تاریخ بشری نامید. چه اتفاقی می‌افتد اگر جمعیت قابل توجهی در کشتار جمعی اتمی کشته می‌شدند از این مثال می‌توان دریافت که از برخی جنبه‌ها هزینه کلی نوآوری‌های تکنولوژی‌های جدید در ۳۰ سال اخیر می‌تواند بیشتر از منفعت آن باشد. خرابی‌های اتمی یک مثال واضح از هزینه‌های بالقوه ی تغییرات تکنولوژی می‌باشد. منفعت حاصل از موتورهای درون سوز را باید در مقابل هزینه‌های همراه آن مانند آلودگی و گرم شدن کره زمین در نظر گرفت. پیشرفتهای پزشکی بهبودهای اساسی در سلامت جامعه ایجاد کرده است اما امکان ایجاد سلاح و کاربردهای ناصحیح را نیز فراهم نموده است. همچنین ظرفیت بالقوه مفید در نانوتکنولوژی را نیز می‌توان در کاربردهای ناصحیح بکار برد. در نتیجه می‌توان گفت تکنولوژی‌های جدید با ریسک و منفعت همراه هستند مانند سموم مورد استفاده در مزارع که تأثیر مخربی برای کودکان دارد. همچنین کشف "ماری کوری" دانشمند بزرگ که فواید قابل توجهی در علم پزشکی داشته است اما از طرفی در برخی زمینه‌ها مورد سواستفاده قرار گرفته است. در حالت کلی می‌توان گفت برخی از تکنولوژی‌های جدید خطرناک هستند و برخی دیگر بقای زندگی را زیاد می‌کنند. (Charls. I. Jones, 2016)

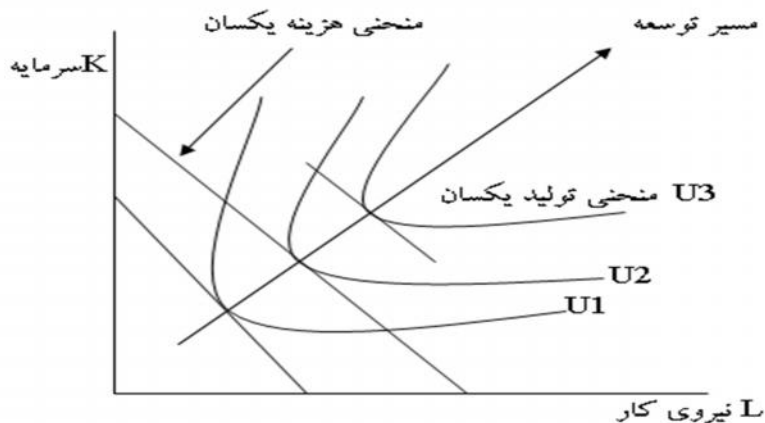
۲. گیدنز، ۱۳۷۹، صص ۵۷-۵۵.



### محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۱۳

کار و سرمایه، نهاده‌های تولیدی باشند، نقطه بهینه تولید جایی است که منحنی تولید یکسان بر منحنی هزینه یکسان مماس باشد.

نمودار ۱. منحنی مسیر توسعه



در این وضعیت اگر پرداخت‌های کل بنگاه افزایش یابد (در حالی که قیمت کار و سرمایه ثابت باشد)، منحنی‌های هزینه یکسان بنگاه به طور موازی به سمت بالا منتقل شده و با منحنی‌های تولید یکسان بالاتر مماس می‌شوند. از آنجا که این نقاط مماس، نقطه بهینه تولید است، از اتصال نقاط بهینه مذکور، "مسیر رشد" بنگاه به دست می‌آید. بدین ترتیب تنها محدودیت ما در این دیدگاه، منحنی هزینه است و هیچ محدودیتی برای کار و سرمایه در نظر گرفته نمی‌شود. بنابراین با تأمین هزینه‌ها و منابع پولی می‌توان تا بی نهایت رشد کرد بدون اینکه محدودیتی از نظر تأمین نیروی کار و سرمایه (اعم از منابع طبیعی) پیش آید. به خاطر این دیدگاه اقتصاد کلاسیک است که گفته می‌شود توجه به مسایل محیط زیستی خارج از چارچوب اقتصاد کلاسیک است. در مقابل این نگرش، دیدگاه دیگری هم وجود دارد که تلاش می‌کند برای مسائل مربوط به تخریب محیط زیست، چارچوب نئوکلاسیکی ایجاد کند که این کار عموماً در قالب **اقتصاد منابع یا اقتصاد محیط زیست** انجام می‌گیرد.<sup>۱</sup> این گروه اقتصاددانان سعی می‌کنند محدوده مباحث محیط زیست را به زمان شکل‌گیری علم اقتصاد کلاسیک

۱. گلدین و ویتترز، ترجمه ارمکی، ۱۳۷۹، ص ۲.

عقب ببرند و سهم اسمیت، مالتوس، ریکاردو و استوارت میل را در گسترش اقتصاد منابع طبیعی بررسی کنند. عمده مباحث اقتصاددان اولیه، بیشتر بر روی محدودیت زمین و عدم تناسب رشد جمعیت با رشد مواد غذایی، دور می زد که رابرت مالتوس (۱۷۶۶-۱۸۳۴م)، جایگاه ویژه‌ایی در این زمینه دارد. پرمن در این رابطه این‌گونه بیان می‌کند: "در سیر تکاملی اقتصاد کلاسیک تا اقتصاد نئوکلاسیک همواره ترسی از اتمام منابع طبیعی محدود وجود داشته است. جدا از تحلیل‌های بسیار جدید آثار ناشی از محدودیت منابع، مثال‌های بسیار زیادی در مورد اتمام منابع طبیعی در طی قرن‌های ۱۹ تا ۲۰ می‌توان یافت. به طور مثال جونز (۱۸۶۵) محدودیت‌های فیزیکی عرضه ذغال سنگ را در دوران صنعتی انگلیس مشاهده کرد و پیش بینی نمود که این محدودیت‌ها سرانجام موجب توقف انقلاب صنعتی خواهد شد"<sup>۱</sup> با تقلیل منابع طبیعی و محیط زیستی و محدودیت‌های رشد از دهه ۱۹۶۰ به بعد، علوم مربوط به محیط زیست و عناصر کلیدی علوم طبیعی گسترش یافت که برخی از این تلاش‌ها منجر به پیدایش **اقتصاد محیط زیست** شد که بانیان آن با مطرح کردن پیشینه توجه به مسائل علوم طبیعی در اقتصاد کلاسیک به آن نظام "اقتصاد نوین محیط زیست" لقب دادند.<sup>۲</sup>

در مورد توانایی معضلات محیط زیستی در محدود کردن رشد، اقتصاددانان نظرات متفاوتی دارند. بر خلاف دیدگاه اعضای باشگاه رم که عموماً در کتاب‌های محدودیت‌های رشد (۱۹۷۲)، کیفیت بشری: ادعای‌نامه‌ای علیه انسان‌گرایی نوین (۱۹۷۵)، معمای بشری، آینده و یادگیری (۱۹۷۹)، آینده در دست‌های ماست (۱۹۸۱) و جهان در آستانه قرن بیست و یکم (۱۹۸۲) منعکس شده است و نگاه بدبینانه‌ای به آینده رشد اقتصادی دارد، برخی از اقتصاددانان، نگاه خوش بینانه‌ای نسبت به پایداری رشد تولید دارند و از دیدگاه بدبینانه به این موضوع به شدت انتقاد می‌کنند. از نظر اینها کمبود مواد اولیه و سایر کانی‌ها نگران کننده نیست و آنچه مهم است این است که روش‌های تولیدی باید عوض شوند. احتمال هیچ فاجعه نابودکننده منابع وجود ندارد و هیچ علتی مانع رشد مستمر نخواهد شد. چرا که رشد اقتصادی در طول تاریخ وجود

۱. پرمن، یوما و گیل، ۱۳۸۲، صص ۹-۱۴

۲. همان، ص ۸.

داشته است. رشد اقتصادی عبارت است از رشد ارزش تولید و این امکان وجود دارد که افزایش ارزش تولید نیازی به افزایش کاملاً یکسان در مواد و انرژی نداشته باشد. لذا رشد پایدار امکان پذیر است و می‌توان نهاده‌ها و منابع به کار رفته در تولید را دائماً کاهش داد<sup>۱</sup> در نظر این گروه یک دلیل برای تداوم رشد تولید اقتصادی این است که از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ جمعیت جهان سالیانه ۱/۸ درصد و تولید مواد غذایی جهان سالیانه ۲/۲۳ درصد رشد داشته اند.

### انواع الگوهای نظری رشد اقتصادی و محیط زیست

در ادبیات رشد اقتصادی چهار نوع مدل در ارتباط با رشد اقتصادی و محدودیت‌های محیط زیستی تهیه شده اند. یکی از این مدل‌ها، مدل سبز سولو (Green Solow) است. در این مدل، کاهش در انتشار به‌خاطر پیشرفت برون‌زای تکنولوژی در فرآیند جلوگیری از آلودگی به‌دست می‌آید. اگرچه این مدل خیلی ساده است ولی سه نتیجه مفید می‌دهد. اول، نشان می‌دهد که حتی با ثابت نگه داشتن شدت جلوگیری از آلودگی در اقتصاد، پویایی مدل سولو به همراه عملیات استاندارد باز تولید کافی می‌باشند تا منحنی محیط زیست کوزنتس را بسازند. گذار به سمت هرگونه مسیر رشد پایدار در ابتدا باعث بدتر شدن وضعیت کیفیت محیط زیست با رشد اقتصادی می‌شود ولی بعد همین‌طور که به سمت مسیر رشد متعادل پیش می‌رویم بهتر می‌شود. این یک نتیجه تعجب برانگیز است. باوجودیکه توضیحات زیادی برای ارتباط منحنی زیست محیطی کوزنتس آورده شده است، این توضیح ساده، جدید و کلی می‌باشد چون فقط وابسته به خواص اولیه تابع رشد می‌باشد.<sup>۲</sup> دوم، مدل سبز سولو، محک مفید و علمی را در این زمینه ارائه می‌دهد چرا که این مدل پیش بینی می‌کند؛ سیاست سختگیرانه محیط زیست اثر دراز مدت روی پیشرفت ندارد. در مدل اصلی سولو، شدت‌های مختلف جلوگیری تغییراتی در مقدار درآمد بوجود می‌آورد ولی اثری در شدت پیشرفت اقتصادی در مسیر رشد متعادل ندارد. این نتیجه توجیه نسبی برای روش اندازه گیری فعلی هزینه کنترل آلودگی می‌باشد که شامل مجموع هزینه‌های فعلی خصوصی و

۱. همان، ص ۲۰.

عمومی می‌باشد و بدون ایجاد هیچگونه تصحیحی برای کاهش در رشد به وجود آمده است. همچنین به شرایط دقیق مورد نیاز برای سیاست‌گذاری سخت تر که هیچ زیانی در رشد اقتصاد نداشته باشد اشاره می‌کند.<sup>۱</sup> سوم، مدل بطور واضح نشان می‌دهد که چگونه پیشرفت تکنولوژی در تولید کالا اثر خیلی متفاوتی بر روی محیط زیست دارد تا پیشرفت در تکنولوژی جلوگیری از آلودگی. پیشرفت تکنولوژی در تولید کالا اثر در افزایش انتشارات دارد و از طرف دیگر پیشرفت تکنولوژی در توانایی جلوگیری، باعث بهبود فنون و کاهش انتشار آلودگی می‌شود. در مدل سبز سولو هر دو نرخ برونزا می‌باشند. بودن یا نبودن پیشرفت تکنولوژی در جلوگیری از آلودگی، کلید اصلی برای کاهش انتشارات، پشتیبانی رشد مداوم و ارائه تخمین قابل قبولی از هزینه کنترل آلودگی می‌باشد.

**دومین مدل** در این باره بنام الترناتیو استوکی<sup>۲</sup> از مقاله (1998) Nancy Stokey الهام گرفته شده است که بروک و تیلور (2005) مدل ساده تری از آن را ارائه می‌دهند. مدلی که آنها ارائه می‌دهند در مسیر رشد متعادل تمرکز می‌کند نه مسیرگذار که توسط استوکی تاکید شده است، ولی به هر حال دارای دو نتیجه قابل توجه است. اول نتیجه‌ای است که وقتی هدف استفاده از منابع کمتر باشد و جلوگیری از آلودگی را به عنوان فعالیت اقتصادی مدل می‌کنیم، افزایش در شدت جلوگیری که لازم است آلودگی را در کنترل خود نگه‌دارد اثر روی پیشرفت اقتصادی دارد. افزایش جلوگیری اثر تکنیکی را با کاهش انتشارات برای هر واحد خروجی به ارمغان می‌آورد، اما همچنین با کاهش نرخ رشد تولید، آلودگی را کاهش می‌دهد. دومین مشخصه‌ای که این مدل دارد پیش بینی آن از بابت شدت جلوگیری می‌باشد. در مدل‌هایی که با کاهش سطح آلودگی روبرو هستند، مفروضات نئوکلاسیک روی جلوگیری، و نه پیشرفت خاص تکنولوژی جلوگیری، به مرور زمان شدت جلوگیری باید مدام افزایش یابد. برای مثال در تحلیل استوکی سهم "تولید بالقوه" اختصاص یافته به جلوگیری در حد به سمت یک می‌رود. از آنجایی که این سهم نشان دهنده هزینه جلوگیری از آلودگی در مقایسه با ارزش افزوده فعالیت اقتصادی می‌باشد، مدل‌هایی که فقط برپایه جلوگیری می‌باشند معمولاً

1. Brock and Taylor, 2005

2. Stokey Alternative

تخمین‌های خلاف واقع برای هزینه جلوگیری ایجاد می‌کنند. این درست است حتی اگرچه پیشرفت اقتصادی مداوم توسط پیشرفت تکنولوژی بوجود آمده باشد، و بنابراین این نتیجه تاکید دیگری بر اهمیت پیشرفت تکنولوژی در جلوگیری آلودگی می‌باشد. سومین مدل رشد و محیط زیست، بین نقش منبع و مخزن<sup>۱</sup> طبیعت ارتباط برقرار می‌کند. این مدل با این فرض ارایه می‌شود که استفاده انرژی هم مخزن منابع پایان پذیر راکاهش می‌دهد و هم انتشارات آلوده‌ای ایجاد می‌کند که کیفیت محیط زیست را کاهش می‌دهد. این فرموله کردن "منبع و مخزن" به ما این اجازه را می‌دهد که ببینیم چگونه تغییرات در مقدار انرژی محصولات به ما کمک می‌کند تا با محدودیت‌های محیط زیستی مواجه شویم. در این مدل، شدت جلوگیری ثابت در نظر گرفته می‌شود و هیچگونه پیشرفت تکنولوژی در جلوگیری وجود ندارد. در عوض اقتصاد نرخ انتشار آلودگی به تولید را در طول زمان کاهش می‌دهد و اینکار را با انتخاب ترکیبی تمیزتر از روشهای تولید می‌کند. اینگونه مدلها تمرکز خود را روی نقش اثرات ترکیبی برای در نظر گرفتن محدودیت‌های محیط زیست قرار می‌دهند. در این مدلها با کاهش آلودگی اقتصاد می‌تواند رشد کند و این به خاطر تغییرات دائم در ترکیبات نهاده‌های آن می‌باشد، اما جلوگیری بدین شکل و رویه هزینه بر می‌باشد. با توجه به اینکه از منابع طبیعی کمتر و کمتر در تولیدات می‌توان استفاده کرد، پیشرفت آهسته تر می‌شود.<sup>۲</sup>

به طور کلی، در بحث نظری محیط زیست و اقتصاد به‌ویژه رشد اقتصادی تبیین موضوع حقوق مالکیت نقش محوری دارد. در ادبیات علم اقتصاد وجود حقوق مالکیت برای کالاهای زیست محیطی دو دلالت مهم دارد. اول این که بازار علایم مشخصی در مورد چگونگی استفاده از کالا را ارایه می‌دهد و دوم این که با وجود حقوق مالکیت برای یک کالای زیست محیطی می‌توان از قیمت آن شواهدی در مورد اهمیت آن در تولید بدست آورد. اما در مورد کالای زیست محیطی که برای آن حقوق مالکیت وجود ندارد استفاده از آنها دارای پیامد خارجی است لذا دخالت دولت در این حالت باید پر قدرت تر باشد و قیمت بازار به عنوان خلاصه‌ای از شواهد در مورد اهمیت کالا وجود ندارد و

---

1. Source and Sink

تعیین قاعده و مقررات توسط دولت را به دلیل شکست بازار در ادبیات نظری مطرح می‌کند. لذا مسایل نظری اقتصاد خوش بینی به ویژه در خصوص شکست بازار در مورد مسایل زیست محیطی ارایه نمی دهند. در تکاپوی درک نظری رشد اقتصادی، موضع محیط زیست با محدود کردن رشد اقتصادی مطرح شده است. اکثر نظریه‌ها و مدل‌های ارایه شده به خصوص از دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در چارچوب مدل‌های رشد برون‌زار و از دهه ۱۹۹۰ به بعد با ظهور مدل‌های رشد درون‌زا عمدتاً حول مدل سبز رشد سولو، مدل استوکی، مدل نقش منبع و مخزن طرح شده است و در همه آن نقش تبادل نقش فناوری و محیط زیست برای دستیابی به رشد اقتصادی کارکرد اساسی داشته است.

### نگاهی به وضعیت محیط زیست و هزینه‌های ناشی از تخریب آن در ایران

در حال حاضر منابع محیط زیستی در ردیف سایر منابع کمیاب قرار داشته و چون آینده توسعه اقتصادی به این منابع وابسته است، در استفاده از آنها باید عقلانیت اقتصادی رعایت گردد. لذا طبق مباحث نظری ارایه شده، منطق اقتصادی در مورد بسیاری از کالاهای زیست محیطی، حکم می‌کند که اگر از یک عامل برای تولید استفاده می‌کنیم، باید سهمی را که متناسب با ارزش تولید آن است در نظر بگیریم. زیرا امروزه تأثیر متقابل اقتصاد و محیط زیست بر یکدیگر واقعیتی غیرقابل چشم پوشی است، به گونه‌ای که هر تصمیم اقتصادی مستقیماً بر محیط زیست تأثیر می‌گذارد و سیاست‌های زیست محیطی نیز اقتصاد را متأثر می‌کنند. با تمامی این اوصاف در کشور ما هنوز ارزش ریالی منافع غیرمستقیم منابع طبیعی محاسبه نمی‌شود و تا زمانی که تصور رایگان بودن منابع خداداد طبیعی در ذهن‌ها وجود دارد، شاهد بهبود وضعیت قهقرایی منابع طبیعی نخواهیم بود. بنابراین این اهمال تبعات بسیار زیادی را چه از لحاظ اقتصاد ملی و چه از جنبه حفظ محیط زیست به همراه خواهد داشت. نمونه‌هایی از نبود باورهای اساسی در مورد حفظ محیط زیست، به شرح زیر است: از نظر وضعیت جنگل‌ها، سهم سرانه هر ایرانی از جنگل به ۰/۲ هکتار هم نمی‌رسد که این رقم کمتر از یک چهارم سرانه جهانی است. همچنین میزان برداشت از جنگل‌ها توسط و روستاییان و بهره برداری رسمی نزدیک به دو برابر ظرفیت رویش و تولید طبیعی جنگل‌هاست. از نظر وضعیت مراتع، روند تخریب مراتع در کشور ما که حدود یک

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۱۹

درصد در سال برآورد شده است، سبب فرسایش خاک، کاهش توان تولیدی پوششهای طبیعی مراتع و کاهش سطح اراضی قابل استفاده برای تولید محصولات کشاورزی گیاهی و دارویی شده است. سالیانه وسعتی بالغ بر ۳۲۲ هزار هکتار از اراضی حاصلخیز کشور دستخوش فرسایش میشود. بانک جهانی در گزارش منتشره در سال ۲۰۰۶ خسارات سالیانه تخریب زمین در ایران را معادل ۱۵ هزار و ۳۳۲ میلیارد ریال اعلام کرد. براساس این گزارش شور شدن مزارع سالیانه ۱۲ هزار و ۷۲ میلیارد ریال، تخریب مراتع یک هزار و ۳۷۲ میلیارد ریال، نابودی زمین‌های حاصلخیز ۲ هزار و ۸۰۰ میلیارد ریال و بروز سیل‌ها یک هزار و ۱۹۲ میلیارد ریال سالیانه به ایران خسارت وارد می‌کنند. از نظر وضعیت آلودگی هوا، وضعیت آلودگی براساس مفاد گزارش جامع هوای سازمان بازرسی کل کشور ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در ایران در سال ۱۳۷۹ بیش از ۷ میلیارد دلار برآورد شده است. براساس جدیدترین گزارش بانک جهانی، خسارت سالیانه آلودگی هوا در ایران تا سال ۲۰۱۶ به حدود ۱۳ میلیارد دلار میرسد. از نظر وضعیت پسماندها در حال حاضر روزانه به طور متوسط ۲۷۱۰ گرم به ازای هر تخت بیمارستانی، پسماند عفونی تولید می‌شود که با لحاظ حدود ۳۲ هزار تخت بیمارستانی، مجموع زباله‌های تولیدی در هر شبانه روز به حدود ۲۱ تن خواهد رسید و متأسفانه به دلیل وضعیت بسیار نابسامان و بحرانی دفع زباله‌های بیمارستانی، سالیانه ۲ میلیارد دلار هزینه اضافی به سیستم بهداشتی و درمان کشور تحمیل می‌شود. از نظر وضعیت فرسایش خاک، میزان فرسایش خاک در جهان حدود ۷۵ میلیارد تن است که سهم ایران از آن بیش از ۲ میلیارد تن بوده و حدود سه برابر متوسط آسیا است و ارزش اقتصادی خسارت سالیانه فرسایش خاک در کشور قریب ۱۲ هزار میلیارد ریال معادل تخریب یک میلیون هکتار زمین کشاورزی برآورد شده است و سالیانه حدود دو میلیارد مترمکعب رسوب بر اثر فرسایش خاک در سدهای کشور جمع می‌شود و این حجم رسوب سه برابر حجم رسوب در حوزه‌های آبخیز کشور چین است. براساس برخی از گزارشهای موجود سالیانه به طور متوسط ۲۲۰ میلیون مترمکعب از ظرفیت سدهای کشور کاسته می‌شود و روند رسوب‌گذاری در مخازن سدها به گونه است که حدود ۳۳ درصد از ظرفیت مخازن سدهای تازه ساخته شده از بین می‌رود که برای جبران و لایروبی مخازن اینگونه سدها سالیانه باید ۵۲۲ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری

۱۲۰ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

کرد. از دهه ۱۳۳۲ تا ۱۳۷۲ سیلابهای مخرب سالیانه به ترتیب با ۱۹۵، ۲۳۳، ۴۳۱، ۹۳۴ و ۱۱۲۲۱۱۰۸ مورد، روند صعودی داشته که نشانگر تخریب شدید پوشش گیاهی است. متوسط سالیانه فرسایش خاک کشور ۱۲ تا ۱۵ تن در هکتار در سال بوده در حالی که این رقم در آسیا ۳/۸ در اروپا ۰/۵ و در استرالیا ۰/۳ تن است.<sup>۱</sup> همه موارد یاد شده حاکی از این است که اولاً باورهای لازم برای حفظ محیط زیست در اقتصاد ایران جدی نیست و دوم این که قواعد و مقررات و حتی کارکرد بازار هم در حل و فصل مسایل زیست محیطی چندان موفق نبوده است. برای بررسی گزاره نقش قواعد و مقررات در محیط زیست در ادامه به تفصیل به این موضوع خواهیم پرداخت و ارزیابی برنامه‌های ایران برای حفظ محیط زیست ارائه خواهیم کرد.

### محیط زیست در قوانین مادر و اسناد بالادستی ایران

همان‌طور که در بخش نظری توضیح داده شد موضوع بررسی مسایل زیست محیطی و چگونه اثر آن بر رشد اقتصادی در اقتصاد بستگی به چگونگی تفکر در مورد حقوق مالکیت معنوی دارد. اگر حقوق مالکیت معنوی برای عوامل محیط زیستی وجود داشته باشد بازار علایم با ارزشی در مورد استفاده از آنها ارائه می‌دهد و اگر حقوق مالکیت برای کالاهای محیط زیستی نباشد، استفاده از آنها دارای پیامد خارجی است و توجیه دخالت دولت در این حالت پر قدرت می‌شود. در این مطالعه ما با بررسی موضوع محیط زیست در قوانین اساسی و مادر و اسناد برنامه توسعه بدنبال چگونگی برخورد ایران با مسایل محیط زیست هستیم.

از اهداف مهم و اصلی برنامه‌های عمرانی و توسعه در ایران دستیابی به رشد اقتصادی بوده و هست. زمانی که برنامه ریز، رشد اقتصادی را مورد ملاحظه قرار می‌دهد، معمولاً آنچه که به ذهن متبادر می‌شود منافع بی‌شمار حاصل از آن است: افزایش امید به زندگی، کاهش مرگ‌ومیر نوزادان، درآمدهای بالاتر، گسترش دامنه کالاها و خدمات در دسترس و مواردی از این دست. اما در مورد هزینه‌های رشد اقتصادی چطور؟ در صدر لیست هزینه‌های رشد اقتصادی، مسایل زیست محیطی مانند آلودگی، تحلیل منابع طبیعی و یا گرمایش زمین قرار می‌گیرند. در کشورهای ثروتمند هزینه‌های رشد

۱. مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)



## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۲۱

اقتصادی در سایه قرار می‌گیرند. یعنی در مراحل اولیه رشد اقتصادی میزان آلودگی آنها افزایش می‌یابد (مانند وضعیت لندن در میانه‌ای قرن نوزدهم و یا مکزیکوسیتی کنونی). همانطور که گفته شد اقتصاددانان محیط زیست شواهدی را مبنی بر وجود یک رابطه به شکل  $n$  در خلال فرایند رشد مستند نموده‌اند: یعنی در مراحل اولیه‌ای که یک اقتصاد بسط می‌یابد، میزان آلودگی بالا می‌رود اما به تدریج اوضاع بهبود می‌یابد. هیچ مناقشه‌ای بر این موضوع وجود ندارد که رشد اقتصادی مستلزم صرف برخی هزینه‌هاست، به ویژه در برخی زمان‌های خاص، برخی مکان‌های خاص و برای برخی افراد خاص. با این وجود عموماً این هزینه‌ها کمتر از آن هستند که نتوان توسط منافع رشد اقتصادی آن‌ها را جبران نمود.<sup>۱</sup>

با این وصف موجود محیط زیست ایران نشان می‌دهد که قانون‌گذار در ایران همواره از گزاره منافع رشد اقتصادی نسبت به هزینه‌های آن بهره برده و در همه برنامه‌های توسعه و عمرانی رشد اقتصادی یک هدف عمده بوده است. در این باره همواره نیم‌نگاهی هم به هزینه‌های رشد اقتصادی داشته است. به گونه‌ای که قدمت نهادی حفظ محیط زیست در ایران به سال ۱۳۳۵ بر می‌گردد که در این سال به دلیل تخریب محیط زیست دستگاهی مستقل به نام "کانون شکار ایران"، با هدف حفظ نسل شکار و نظارت بر اجرای مقررات مربوط به آن تشکیل شد. به دنبال آن در سال ۱۳۴۶ در پی تصویب قانون شکار و صید، "سازمان شکاربانی و نظارت بر صید" جایگزین کانون فوق شد. بر اساس قانون اخیر، سازمان شکاربانی و نظارت بر صید، مرکب از وزیران کشاورزی، دارایی، جنگ و شش نفر از اشخاص با صلاحیت تعیین شده بودند. بر اساس ماده ۶ قانون فوق، وظایف سازمان شکاربانی و نظارت بر صید از محدوده نظارت و اجرای مقررات ناظر بر شکار فراتر رفته و امور تحقیقاتی و مطالعاتی مربوط به حیات وحش کشور، تکثیر و پرورش حیوانات وحشی و حفاظت از زیستگاه آنها و تعیین مناطقی به عنوان پارک وحش و موزه‌های جانورشناسی را نیز در بر گرفت. در سال ۱۳۵۰ نام سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به "سازمان حفاظت محیط

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: Jones (2002)

زیست“ و نام شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید به “شورای عالی حفاظت محیط زیست” تبدیل شد و امور زیست محیطی از جمله پیشگیری از اقدامهای زیانبار برای تعادل و تناسب محیط زیست نیز به اختیارات قبلی آن افزوده شد. بنابراین براساس این شواهد می توان گفت که در اوایل دهه ۱۳۵۰، ایران برای ایجاد محیط زیست سالم، تمایل جدی نشان داد. هر چند کسی انتظار نداشت که ایران رشد اقتصادی را فدای حفظ محیط زیست کند اما عقلانی هم نبوده که محیط زیست را رها کند. لذا برنامه های کنترل آلودگی با برنامه های جاری دولت ترکیب شد تا اطمینان حاصل شود که معضلات زیست محیطی جدای از فعالیت های اقتصادی و توسعه نیستند. در سال ۱۳۵۳ پس از برپایی کنفرانس جهانی محیط زیست در استکهلم و با تصویب **قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست** در ۲۱ ماده، این سازمان از اختیارات قانونی تازه ای برخوردار شد و از نظر تشکیلاتی نیز تا اندازه ای از ابعاد و کیفیت سازگار با **ضرورت های برنامه های رشد و توسعه** برخوردار شد. لذا در این سال اولین قانون حفاظت و بهبود محیط زیست توسط مجلس ایران تصویب شد. یک سال بعد مقررات ملی هوا تمیز، به عنوان ضمیمه به این قانون اضافه و تصویب شد که طبق آن ترویج نگرش یکسان بر کنترل آلودگی هوادر سراسر کشور، اجرای موثر تدابیر کنترل آلودگی هوا و نقش رهبری سازمان حفاظت از محیط زیست در محورهای تعیین استانداردهای ملی کیفیت هوا، کنترل ترکیب سوخت، گردآوری اطلاعات مربوط به منبع آلودگی و تعیین استانداردهای ملی وسایل نقلیه موتوری و صنعتی به وظایف سازمان حفاظت محیط زیست اضافه شد.<sup>۱</sup> در این باره برای دو منبع آلودگی هوا یعنی صنایع و خودروها (منابع ثابت و متحرک) راهکارهای کنترلی اتخاذ شدند. با این وصف راهکارهای کنترل آلودگی در منبع ثابت با به کارگیری استانداردهای خاص آلودگی صنعتی اجرا می شد. در خصوص منابع متحرک نصب دستگاه اکسیداسیون کمکی (Catalytic oxidization) در برخی خودروها و ایجاد تغییرات جزئی در ساخت و تنظیم موتور برخی خودروها، معاینه متناوب گازهای خروجی خودروهای شخصی قدیمی، وسایل نقلیه کرایه ای، تاکسی، کامیون و اتوبوس های فرسوده، تبدیل وسایل

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۲۳

نقلیه کرایه‌ای با سوخت بنزین و گازوییل به سوخت‌های گازی CNG و LPG، بهبود مدیریت ترافیک با افزایش جاده‌ها، بزرگراه‌ها و حمل و نقل عمومی. در سال ۱۳۶۳، هیات وزیران در خصوص کنترل آلودگی آب نیز آیین‌نامه‌ای را در خصوص آب‌های سطحی، رودخانه‌ها، آبهای زیر زمینی، دریاچه‌ها، دریا، سواحل دریای خزر و خلیج فارس گذراند. این مصوبه دولت، مواد زاید انسانی و حیوانی، اجساد حیوانات، انواع خاک، زباله‌های صنعتی و شهری، مواد زاید بیولوژیکی و شیمیایی، فاضلاب و زباله بیمارستان‌ها را به عنوان منابع آلود کننده آب معرفی کرد. پارک‌های آب نما، اردو گاهها، جاذبه‌های توریستی و مناطق تفریحی کنار دریا و دریاچه‌ها نیز مشمول مصوبه کنترل آلودگی آب قرار گرفتند.<sup>۱</sup> استانداردهای آلودگی آب سالم طبق این آیین‌نامه تعیین شد. در بعد از انقلاب مقررات آلودگی هوای مصوب سالهای ۱۳۵۳-۱۳۵۴ با تغییرات اندکی در سازو کارهای اجرایی و اداره امور کارکنان هم چنان پابرجا بود و توضیح جزئیات منابع مختلف آلاینده هوا و جریمه متخلفان به قوانین موجود اضافه شد.

### قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ترسیم کرده است (اصول ۴۳ و ۴۴). در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن جایگاهی برای محیط زیست دیده نشده است اما در قانون اساسی ج. ا. چهار اصل از اصول قانون اساسی به موضوع چگونگی استفاده از منابع طبیعی و ثروت‌های طبیعی، رعایت عدالت و استفاده بین نسلی محیط زیست تاکید شده که شرح دقیق آنها در اصول ۴۵، ۱۵۳، ۴۸ و ۵۰ به قرار زیر آمده است و مورد توجه قانون‌گذار بوده و به عبارتی میثاق ملی در خصوص ارزش‌های محیط زیستی تلقی می‌شود.

**اصل ۴۵:** انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آبهای عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های

1. <http://coastseng.pmo.ir/fa/law/122>

۱۲۴ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

طبیعی، مرادعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند. اصل ۱۵۳: هر گونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است. اصل ۴۸: در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد. اصل ۵۰: در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. بنابراین در اصول قانون اساسی کشور دارایی‌های طبیعی، عدم تبعیض در بهره برداری منابع طبیعی در اختیار حکومت است و حفاظت از محیط زیست یک وظیفه عمومی است.

#### محیط زیست در سند چشم انداز بیست ساله ۱۴۰۴

جامعه‌ی ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت: 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. لذا در سند چشم انداز تصویری که از محیط زیست در چشم انداز ارایه شده است یک محیط زیست مطلوب است ولی تعریف محیط زیست مطلوب تعریف نشده است.

#### محیط زیست در قوانین برنامه توسعه بعد انقلاب

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

قانون برنامه اول مشتمل بر یک ماده واحده، پنجاه و دو تبصره، ۱۰۴ حکم، ۱۱ جدول کلان و یک پیوست (اهداف کمی برنامه‌های بخشی) در بهمن‌ماه ۱۳۶۸ به تصویب

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۲۵

مجلس شورای اسلامی رسید.<sup>۱</sup> این برنامه به لحاظ شکلی جامع‌ترین برنامه توسعه ایران از ابتدا تاکنون به‌شمار می‌آید. لایحه برنامه به صورت سند اصلی و دو پیوست مربوط به اهداف و برنامه‌های بخشی و پیوست طرح‌های عمرانی به مجلس ارایه شده بود که سند اصلی و اهداف کمی برنامه‌های بخشی به تصویب رسیدند. بنابراین برنامه اول توسعه تنها برنامه بعد از انقلاب اسلامی است که دارای پیوست برنامه‌های بخشی مصوب است در این برنامه، تنها تبصره ۱۳ به صورت مستقیم به امر حفاظت از محیط زیست می‌پردازد. در این برنامه علی‌رغم تخریب بخش وسیعی از مناطق طبیعی جنوب و غرب کشور و هم‌چنین بهره‌برداری از منابع طبیعی، به دلیل جنگ تحمیلی و استراتژیهای اتخاذ شده محیط زیست به جایگاه و اهمیتی که شایسته بود در برنامه اول 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 خط‌مشی‌های برنامه آن‌هم به جهت نیل به دیگر اهداف تا حدودی و به صورت کلی حفاظت محیط زیست مورد توجه قرار گرفت. مطابق تبصره ۱۳، همان‌طور که مطرح شد دولت در این برنامه با اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر بازار که با ایجاد انگیزه بخش خصوصی را راغب به حل مشکل عوارض خارجی می‌کند سعی در حل مسایل زیست محیطی است. به‌عبارتی دولت در این برنامه و در قالب تبصره ۱۳ از طریق برقراری سیستم مالیات و یارانه بر عملکرد بازار و عوارض خارجی درصدد تاثیر بر عوارض زیست محیطی بر اقتصاد بوده است. 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 در آمد.<sup>۲</sup> 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.<sup>۳</sup>

در طول این برنامه در حوزه بین‌المللی مسایل محیط زیست نیز تا حدودی مشارکت کرد. اهداف زیست محیطی ایران در کنفرانس سران درباره زمین در ریو در سال ۱۳۷۱

۱. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول

۲. دبیری و همکاران (۱۳۸۶)

۳. همان

نیز توسط ایران پی گیری شده است. ایران در این سال در کنفرانس سران ریو، ایران گزارش ملی محیط زیست در خصوص وضعیت زمین، آب، نیروی انسانی و منابع آلودگی محیط زیست ایران، طرح‌های تهیه شده برای بهبود کیفیت محیط زیست، و همکاری ایران با سازمانهای جهانی حفاظت محیط زیست ارائه داد که در آن گزارش به جزئیات پروژه‌های آگاه سازی عمومی، پژوهشی، کنترل و نظارت بر آلودگی، حفاظت محیط زیست پرداخت.<sup>۱</sup> هم چنین در برنامه اول توسعه، کلیه طرح‌های عمرانی به صورت ملی اجرا شد و فاقد هر گونه طرح استانی بود و تنها استثنا در این مورد مربوط به سال ۱۳۷۲ بوده که بر اساس اعتبارات تعیین شده عمرانی وضعیت محیط زیست استان‌ها برای بررسی روند گذشته، حال و تصویری از آینده در کلیه استان‌ها و همچنین بررسی آلودگی‌های زیست محیطی ناشی از فعالیت‌های معدنی در برخی از استان‌ها به اجرا درآمد و مورد استقبال قرار گرفت که این امر باعث ایجاد بسترهای لازم برای اجرای طرح‌های استانی در برنامه دوم شد.

#### ب. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۷۴-۱۳۷۸

لایحه این قانون در آذرماه سال ۱۳۷۲ به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید، لکن با توجه به اینکه مجلس به فرصت بیشتر برای بررسی لایحه احتیاج داشت، عملاً بررسی لایحه برنامه دوم به سال ۱۳۷۳ موکول شد و لایحه مزبور در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. برنامه دوم توسعه دوره ۱۳۷۴-۷۸ را در بر می‌گرفت و بدین ترتیب سال ۱۳۷۳ کشور بدون برنامه توسعه بود. قانون برنامه دوم توسعه، مشتمل بر ۳ فصل بود. فصل اول: هدف‌های کلان کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی، فصل دوم: ماده واحده و تبصره‌ها (شامل ۱۰۱ تبصره و مجموعاً ۲۷۸ حکم) و فصل سوم: هدف‌های کمی و جداول پیوست. استراتژی اصلی برنامه دوم توسعه تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه و ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه بود. قانون برنامه دوم توسعه، مشتمل بر ۱ ماده واحده و ۱۰۱ تبصره، سه تبصره آن به صورت مستقیم بر حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی تاکید می‌نماید. ضمناً به منظور حمایت و احیای منابع طبیعی و

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۲۷

جلوگیری از تعدی و ممانعت از معاملات اراضی منابع طبیعی، قانون گذار در چند تبصره، دولت را مکلف به اجرای اقدامات مناسب از قبیل، لوایح بودجه سالانه، فعالیت‌های اقتصادی، کشاورزی و صنعتی می‌نماید.<sup>۱</sup>

به طور کلی در این برنامه با سه تبصره فوق، حفظ جنگل‌ها و ممانعت از آلودگی آب و هوا مورد توجه قرار گرفت و به صورت سه تبصره حفاظت از منابع طبیعی با تأکید بر جنگل‌ها و تضمین بهره برداری پایدار از منابع و پیشگیری از آلودگی هوا و آب آورده شد. برنامه دوم توسعه تحت تاثیر اهداف زیست محیطی ایران در کنفرانس سران درباره زمین در ریو در سال ۱۳۷۱ نیز قرار گرفت. از جمله دیگر تفاوت‌ها با برنامه اول، گنجاندن اهداف کمی در این برنامه بوده است.

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

رویکرد این قانون با قوانین قبلی کمی فرق می‌کرد. لایحه این قانون در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون مشتمل بر ۳ بخش است: بخش اول حوزه‌های فرابخشی (شامل فصول اول تا دوازدهم) بخش دوم امور بخشی (شامل فصول سیزدهم تا بیست و پنجم) و بخش سوم اجرا و نظارت (شامل فصل بیست و ششم). این قانون شامل ۱۹۹ ماده، ۵۷ تبصره و در مجموع حدود ۵۴۰ حکم اجرایی است. لازم به ذکر است که قانون برنامه سوم جداول پیوست (بجز دو جدول کارکنان دولت و پیش بینی درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام) را ندارد.<sup>۲</sup> گرچه در برنامه سوم توسعه اهداف کمی به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و صرفاً به تأیید و اعلام سیاست‌های کلی و سیاست‌گذاری در حوزه‌های اشاره شده اکتفا کرده است، ولی دولت کوشیده است جداول کمی را برای رسیدن به اهداف مورد نظر در زمینه‌ها و عرصه‌های مهم اقتصاد و با عنوان «اهداف اصلاحات اقتصاد» اعلام کند و به منزله مستندات برنامه پیگیری کند. بنابراین می‌توان گفت که در برنامه سوم گرایشی به نوعی برنامه‌ریزی راهبردی به چشم می‌خورد.<sup>۳</sup>

۱. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷) قانون برنامه دوم

۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹)

۳. قنبری و صادقی، ۱۳۸۶، ص ۴۷۰ و توفیق، ۱۳۸۵، ص ۷۲.

۱۲۸ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

فصل ۱۲ قانون برنامه سوم توسعه تحت عنوان "سیاست‌های زیست محیطی" شامل دو ماده است که، در حوزه فعالیت‌های فرابخشی به مسئله محیط زیست می‌پردازند. تحقق بخش قابل توجهی از رهنمودهای کلی زیست محیطی در گروه رویکرد، سیاست‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های ذیربطی است که فعالیت آنها بر محیط زیست و منابع طبیعی اثر مهمی دارد، لذا به این منظور، مواد ۱۷ (بند الف)، ۶۱ (بند ب)، قسمت یک) ۸۵ (بند ج قسمت یک)، ماده ۱۱۴ (بند ب)، ماده ۱۲۱ (بند الف)، ماده ۱۳۴ و ۱۷۳ در این برنامه از این حیث بوده اند.

بند ب ماده ۱۰۴ را می‌توان تلاش قانون گذار در جهت ایجاد باورهای افراد جامعه برای ایجاد اهمیت برای حفظ محیط زیست قلمداد نمود اما، به دلیل نگاه برنامه ریز برای ایجاد باور از بالا به پایین و عدم خودجوش بودن آن توفیق چنانی با توجه به عملکرد شاخص‌های زیست محیطی نداشته است.

بند "ج" ماده ۱۰۴ نوع نگاه به مسایل زیست محیطی در قوانین کشور تغییر می‌کند. به موجب قوانین دائمی، اولین راه حل و تقابل با منابع آلاینده ثابت مانند کارخانجات و کارگاه‌ها پس از ابلاغ اختاریه و عدم رفع آلودگی، صدور دستور توقف فعالیت منبع مذکور یا به اصطلاح متداول و مرسوم، پلمپ و تعطیلی کارخانجات و کارگاه‌ها است، اما، 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 این برنامه، به لحاظ مطالعات مرتبط با آمایش سرزمین مطالعات آغاز شده از برنامه دوم توسعه تداوم یافت. نتایج این مطالعات در بهار ۱۳۷۹ تدوین شد و با ارایه مجموعه مطالعات مرحله اول شامل "نظریه پایه توسعه ملی" و "دیدگاه بلند مدت توسعه فضایی کشور" به هیئت محترم وزیران نخستین گام خود را به سوی تدوین سند آمایش سرزمین برداشت. تدوین نظریه پایه توسعه ملی که اصلی‌ترین خطوط و جهت‌گیری‌های توسعه کشور را ترسیم می‌کرد از آن جا ضرورت یافت که در فقدان یک سند چشم انداز برای توسعه کشور خلأ وجود اسناد بالا دست توسعه را پر کند. با ارایه نظریه پایه توسعه ملی در هیئت دولت و تأکید دولت بر ادامه مطالعات، مجموعه رهیافت‌های "نظریه پایه توسعه ملی" در جلسات "شورای آمایش سرزمین



## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۲۹

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی "نهایی و مبنای مطالعات آمایش سرزمین در مرحله تفصیلی شد. نتایج این مطالعات در دوران انتهایی برنامه سوم به صورت سند نهایی آمایش سرزمین تدوین و منتشر شد.<sup>۱</sup>

به طور کلی رعایت ملاحظات محیط زیستی در برنامه سوم توسعه محدود به فصل یاد شده نبوده و در مواد قانونی ۱۳۴ و ۱۷۳ نیز همانطور که در بالا به آنها اشاره شده، تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیت‌های توسعه ای تلویحاً موکول به رعایت ملاحظات محیط‌زیستی گردیده است. جایگاه محیط زیست در برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه‌های اول و دوم توسعه از وزن بیشتری برخوردار شده و بر ادغام و ملاحظات محیط زیستی در فرایندهای برنامه ریزی بیش از پیش تأکید شده و سیاست‌ها که در برنامه‌های قبل بیشتر معطوف به سیاست‌های انفعالی و واکنشی بود، به اتخاذ سیاست‌های فعال و پیشگیرانه معطوف گردید.

### د. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۸۴-۱۳۸۸

این برنامه در قالب سند چشم‌انداز آینده در افق بلندمدت و با سرمشق "رشد پایدار اقتصادی مبتنی بر محور دانایی و رویکرد جهانی"، به منظور اصلاح ساختارها و فرایندها تهیه و تدوین شد. این برنامه برخلاف برنامه سوم توسعه که اصلاح ساختار کشور را با رویکرد اصلاح ساختارهای درونی مد نظر قرار داده بود، با رویکرد دانایی محور و تعامل فعال با دنیای خارج برای اصلاح ساختار کشور تدوین شده است. مقارن با تدوین این برنامه توجه به ضرورت‌ها و الزامات ناشی از آرمان‌های قانون اساسی، تحولات بین‌المللی، فضای نوین اقتصاد جهانی، تحولات علمی و فناوری‌های نو به خصوص فناوری اطلاعات و نیازهای توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور در مرحله کنونی (از جمله رشد سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال) و در بلند مدت (از جمله برپایی اقتصادی توانمند، پویا و بالنده و متکی بر مؤلفه‌های دانایی با هدف تحقق صادرات انبوه به جای صدور مواد اولیه به ویژه نفت خام)، باعث شد تا برخورداری از یک رویکرد منطقی نسبت به تحولات پیش رو و ترسیم چشم‌انداز آینده در افق بلند مدت

---

۱. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۸.

۱۳۰ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

ضروری دانسته شود<sup>۱</sup> بنابراین برنامه چهارم توسعه در قالب چشم انداز بلند مدت اقتصادی تهیه و تدوین شد.

قانون برنامه چهارم توسعه حاوی ۱۶۱ ماده و ۳۴ تبصره و ۹ ضمیمه است. این قانون، دارای ۶ بخش عمده است که بیانگر محورهای اصلی برنامه هستند و ۱۵ فصل ذیل آنها است.<sup>۲</sup>

بخش یا محور دوم قانون اختصاص به "حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای" دارد. تعداد موارد اصلی قانون برنامه چهارم در زمینه حفظ محیط زیست به ۱۵ ماده و یک تبصره می‌رسد، ضمن آنکه مواد دیگر نیز در همین قانون به محیط زیست ارتباط پیدا می‌کند، که در برخی موارد اهمیت آن‌ها، کمتر از مواد فصل پنجم نمی‌باشد. تعداد مواد مرتبط نیز بالغ بر چهارده ماده است (۳۶، ۳۴، ۳۲، ۳۱، ۲۲، ۲۰، ۱۷، ۱۴، ۳، ۱۳۵، ۱۴۰، ۱۱۷، ۷۲، ۴۳).

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

### حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای

فصل پنجم برنامه، که به حفظ محیط زیست اختصاص یافته است، در برگیرنده ۱۴ ماده (از ماده ۵۸ تا ماده ۷۱) است. مجلس در ماده ۵۸ قانون برنامه چهارم توسعه، به عنوان اولین ماده قانونی از فصل 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، واژه و مفهوم جدیدی به نام اقتصاد محیط زیست، مورد توجه قرار گرفته که پیش از آن در کشور ما مورد توجه نبوده است.

۱. جهانگرد، ۱۳۸۳.

۲. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۳)

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۳۱

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، در بند آنچه مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته، سیاست‌های جدید در زمینه پایش و کنترل منابع آلاینده است که، در واقع یک 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 صنایع آلاینده بازدید و نمونه برداری کرده و در صورت وجود آلودگی، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.

می توان گفت محیط زیست، در برنامه چهارم توسعه از منظر برنامه‌ریزی سهم بیشتری نسبت به سایر برنامه‌ها چه به لحاظ کمی و چه به لحاظ کیفی به خود گرفت. در این برنامه علاوه بر مباحث برنامه سوم توسعه، در زمینه‌های آموزش محیط زیست، اطلاع رسانی محیط زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی رویه، ارزشگذاری اقتصادی منابع، مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل نوع زیستی، ارزیابی محیط زیستی پروژه‌ها، خود اظهاری، کاهش آلودگی هوا، ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، ایجاد صندوق ملی محیط زیست، پایش منابع آلاینده، دارای مواد قانونی در فصل محیط زیست گردید.

### هـ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

این قانون مشتمل بر سه بخش و سیزده فصل در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. یکی از ویژگی‌های مهم تدوین برنامه پنجم توسعه،

۱۳۲ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

همانند برنامه چهارم توسعه تعیین و تهیه سیاست‌های کلی برنامه قبل از تدوین آن است. این سیاست‌های کلی در چارچوب سند چشم انداز بیست ساله و با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت، از طرف رهبری به دولت ابلاغ شده است تا لایحه در چارچوب آن تهیه و تنظیم شود. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه دارای ۴۵ بند و شامل سرفصل‌های: امور فرهنگی، امور علمی و فناوری، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور سیاسی، دفاعی و امنیتی است.<sup>۱</sup>

افزایش فعالیت و بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی، اکوسیستم‌های طبیعی و انواع گونه‌های گیاهی و جانوری محیط زیست کشور را علی‌رغم تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه در استانه برنامه پنجم توسعه در معرض خطر جدی قرار داده است. از این رو حفاظت می‌تواند تا حدودی از زیاده‌تخریب و آسیب‌های محیطی بکاهد. برای تحقق این هدف سیاست‌های حفاظتی گوناگونی در برنامه‌های قبلی به کار گرفته شده‌اند اما شرایط زیستی کشور بدتر شده است. از این رو بخش **بعنوان محیط زیست** در این برنامه گنجانده شده و مستقیم به امور محیط زیست در قالب مواد ۱۸۷ تا ۱۹۳ می‌پردازد. علاوه بر آن مواد ۱۲۳، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰ نیز به موضوع محیط زیست می‌پردازد.

همانطور که اشاره شد در برنامه پنجم توسعه، در قسمت توسعه منطقه ای این ماده ۷ با ۱۶ موضوع مهم محیط زیستی به تصویب رسیده است. در بخش‌های دیگر برنامه پنجم ۱۳ ماده با تبصره‌های مختلف به محیط زیست اختصاص یافته که سایر دستگاه‌های اجرائی موظف به اجراء آن هستند. در این برنامه مفاد مواد قانونی مربوط به آموزش همگانی و اطلاع رسانی محیط زیستی در سطح ملی و منطقه ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه و ارزشگذاری اقتصادی منابع طبیعی از برنامه چهارم توسعه، تنفیذ شده است. در بخش محیط زیست همچنین مواد قانونی دیگری با موضوعاتی مثل مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی محیط زیستی پروژه ها، خود اظهاری، کاهش آلودگی هوا، کاهش حجم پسماندهای ورودی به محل‌های دفن، شناسایی کانون‌های انتشار

۱. معاونت راهبردی و نظارت رییس جمهور (۱۳۹۰)

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۳۳

ریزگردها و مهار آن، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، ممنوعیت بهره برداری صنعتی و معدنی از تالاب‌های داخلی، مدیریت یکپارچه تالاب‌های کشور آمده است. در بخش توسعه منطقه ای نظام ارزیابی محیطی و اجرای نظام شاخص‌های پایداری به صورت دو ماده قانونی تصویب شده است. در سایر بخش‌ها نظیر کشاورزی، حمل و نقل، انرژی و صنعت فعالیت‌های توسعه ای با لحاظ حفظ محیط زیست مصوب گردیده است.

### و. سیاست‌های کلی محیط زیست کشور

سیاست‌های کلی محیط زیست در قالب ۱۵ سیاست کلی ارایه شده است. ابلاغ این سیاست‌ها از نظر زمانی، در سال ۱۳۹۴ و در آستانه تدوین برنامه ششم توسعه است. از آنجا که درسیست ۵ یکی آن آمده این سیاست‌ها باید برای تمام برنامه‌ها استفاده شود، بنابراین در برنامه ششم توسعه هم سیاست‌های کلی محیط زیست جاری خواهد بود. همچنین از نظر بین‌المللی، دنیا در آستانه اجلاس سران درباره تغییرات اقلیمی در پاریس در آذرماه ۱۳۹۴ است و می‌تواند بر سیاست‌های محیط زیستی کشورها متاثر باشد. در این سیاست‌ها از واژه‌هایی هم چون اقتصاد سبز، مالیات سبز، منشور اخلاق محیط زیست، نظام حسابرسی محیط زیست، تعادل و توازن آب‌های زیر زمینی، اصلاح الگوی تولید با محوریت آب و انرژی، موضوع حقوق بین نسلی و به دیپلماسی محیط زیست پرداخته شده و نشان می‌دهد که باید برای حفظ محیط زیست تعاملات بین‌المللی، منطقه‌ای و بین‌الدولی وجود داشته باشد.

### ارزیابی برنامه‌های توسعه در مورد محیط زیست

ارزیابی برنامه‌های توسعه، از سه منظر قابل بررسی است. یکی از نظر کمیت بررسی محیط زیست در برنامه‌ها، دوم از منظر کیفیت و رویکردهای علمی حاکم بر برنامه‌ها و نهایت اثر بخشی رویکردهاست. به طور کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب از منظر تعیین سیاست و چارچوب حرکت و تعداد حکم به سرعت افزایش پیدا کرده اند. به گونه‌ای که از نظر حکم از تعداد ۱۰۴ حکم در برنامه اول توسعه، به ۱۱۱۴ حکم در برنامه پنجم توسعه افزایش یافته است. همین طور از منظر تبصره از ۱۰۱ تبصره در همین دوره به ۱۹۲ تبصره در برنامه پنجم توسعه فزونی داشته است. از منظر زیست

## ۱۳۴ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

محیطی نیز نگاه به برنامه‌های توسعه اطلاعات مفیدی ارائه می‌کند. از زمان برنامه توسعه اول تاکنون احکام بیشتری به لحاظ کمی در قوانین برنامه در خصوص محیط زیست گنجانده شده است. به طوری که از یک تبصره در برنامه اول توسعه (تبصره ۱۳) تعداد مواد به ۳۲ عدد و یک تبصره در برنامه چهارم توسعه و ۱۷ ماده و ۹ تبصره در برنامه پنجم توسعه رسیده است. از برنامه ششم توسعه هم تعداد ۱۵ سیاست کلی محیط زیست ارائه شده است که در برخی از سیاست‌ها مثل سیاست کلی ۸ و ۱۵ خود این دو سیاست شامل ۶ سیاست کلی شده اند و به لحاظ کمی می‌توان گفت ۱۹ عدد سیاست کلی برای محیط زیست ایران ارائه شده است.

### جدول ۱. تعداد مواد، تبصره و حکم برنامه‌های توسعه

برنامه	دوره	تعداد ماده	تعداد تبصره	تعداد حکم	منابع ریالی	تاریخ تصویب
اول	۷۲-۱۳۶۸	۱	۵۲	۱۰۴	۳۴۶۳۲	۱۳۶۸/۱۱/۱۱
دوم	۷۸-۱۳۷۴	۱	۱۰۱	۲۷۸	۲۳۸۱۸۶	۱۳۷۳/۹/۲۰
سوم	۸۳-۱۳۷۹	۱۹۹	۵۷	۵۴۰		۱۳۷۹/۱/۲۷
چهارم	۸۸-۱۳۸۴	۱۶۱+۷۳ تنفیذ	۳۴	۷۷۴	۴۱۱۸۵۵۵	۱۳۸۳/۷/۲۵
پنجم	۹۴-۱۳۹۰	۲۳۵	۱۹۲	۱۱۱۴		۱۳۸۹/۱۰/۵

منبع: یافته‌های تحقیق

همان‌طور که در بحث نظری مقاله گفته شد دولت‌ها از دو طریق می‌توانند در امور و ساماندهی محیط زیست وارد عمل شوند. اول سیاست‌های دستوری در قالب قوانین است که یکی از آنها می‌تواند قوانین برنامه توسعه باشد، دوم سیاست‌های مبتنی بر بازار که با ایجاد انگیزه، بخش خصوصی را راغب به حل مشکل عوارض خارجی می‌کند. در خصوص روش اول، در ایران تاسیس سازمان حفاظت از محیط زیست در این راستا بوده است. سازمان‌های محیط زیست معمولاً به منظور برقراری قواعد مناسب برای کاهش آلودگی به وجود آمده‌اند. درحالت دخالت نوع دوم، دولت‌ها از طریق برقراری سیستم مالیات و یارانه بر عملکرد بازار و عوارض خارجی تاثیر می‌گذارند. در هر دو حالت یعنی برقراری مجوزهای مبادله آلودگی و مالیات از نوع پیگو به منظور داخلی ساختن عوارض خارجی تعبیه شده‌اند. در مورد دوم در ایران در قبال مسایل زیست

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۳۵

محیطی تاکنون اقدام جدی صورت نگرفته است. در ادبیات اقتصادی اخذ مالیات به دلایلی مانند کسب درآمد، سیاست گذاری، بازتوزیع و غیره صورت می‌پذیرد، ولی از آنجا که همه مالیات‌ها دارای آثار تخصیصی و توزیعی می‌باشند، از این رو اقتصاددانان به دنبال شناسایی پایه‌های مالیاتی هستند که موجب کمترین عدم‌کارایی در اقتصاد کشور گردد. یکی از پایه‌های مالیاتی که این خصوصیات را دارد، پایه مالیاتی زیست محیطی می‌باشد. این پایه مالیاتی بر آلودگی‌های تحمیل شده بر محیط زیست کشور وضع می‌گردد که ضمن عدم‌کارایی اقتصادی منجر به تقویت فواید اجتماعی نیز می‌شود که در اقتصاد ایران در رابطه با برنامه این نوع مالیات‌ها به شکل همه جانبه در گستره اقتصاد ایران تعبیه و اجرا نشده است.

جدول ۲. تعداد مواد و تبصره مرتبط با محیط زیست در برنامه‌های توسعه

برنامه	دوره	تعداد ماده	تعداد تبصره	تاریخ تصویب
اول	۷۲-۱۳۶۸	-	۱	۱۳۶۸/۱۱/۱۱
دوم	۷۸-۱۳۷۴	-	۳	۱۳۷۳/۹/۲۰
سوم	۸۳-۱۳۷۹	۲ ماده قانونی و ۷ ماده مرتبط		۱۳۷۹/۱/۲۷
چهارم	۸۸-۱۳۸۴	۳۲ ماده مستقیم + ۱۶ ماده مرتبط	۱	۱۳۸۳/۷/۲۵
پنجم	۹۴-۱۳۹۰	۴ ماده قانونی با ۱۳ موضوع و ۱۳ ماده محیط زیستی مرتبط در سایر مواد برنامه	۹	۱۳۸۹/۱۰/۵

منبع: یافته‌های تحقیق

در اقتصاد ایران ورود موضوع مالیات سبز در سیاست‌های کلی به محیط زیست در سال ۱۳۹۴ آمده است و در دوره قبل در کنار عدم پیاده سازی این ابزار برای حفظ محیط زیست دو مشکل عمده در مدیریت و سازماندهی محیط زیست در همه برنامه‌های توسعه وجود داشته است. این دو مسئله علی‌رغم پیشرفت در مباحث نظری در دنیا و همزمان گسترش تعمیق کیفی مفاد قوانین برنامه بویژه از زمان برنامه سوم توسعه تاکنون هم چنان گسترش داشته و هزینه‌های زیادی را بر ایران تحمیل کرده است. این دو مسئله یکی گسترش بی رویه دولت در کنار حجم قابل توجهی از تصدی‌گری و دیگری مسایل زیست محیطی بین المللی و منطقه‌ای ناشی از کارکردها و تصمیم‌های اقتصادی و سیاسی دولت‌های منطقه و جهان است. در باره موضوع اول وجود مدیریت

کلان دولتی در کنار حجم قابل توجهی از تصدی گری‌های دولت در حوزه اقتصاد به صورت اجتناب ناپذیری به یک چالش بزرگ در اقتصاد ایران تبدیل شده است. به گونه‌ای که این امر (جدای از سایر حوزه‌ها) حداقل در حوزه محیط زیست می‌تواند خطرات جدی به وجود آورد. لذا حل مشکل فوق به نوبه خود نیازمند راهکارهایی است که اساساً به اصلاحات ساختاری در اقتصاد منجر شده و پیامدهای منفی مدیریت دولت را در حوزه اقتصاد و محیط زیست حداقل نماید. این سیاست‌ها باید به گونه‌ای باشد که هم زمان با کاهش دامنه و سپهر مدیریت دولت در امور تصدی گری اقتصاد، جایگاه حاکمیتی و کنترلی دولت را تقویت نماید. چراکه باتوجه به حجم قابل توجه حضور دولت در اقتصاد و متعاقب آن سهم قابل توجه آن در تولید آلودگی و هم زمان در اختیار داشتن مسئولیت و مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست، به نظر می‌رسد در حوزه آلودگی محیط زیست عاملیت و نظارت کار در یک نهاد (دولت) متمرکز شده است و کارکرد لازم را ندارد. بنابراین باید هم - زمان با تقویت نقش نظارتی و کنترلی دولت در حوزه محیط زیست، حجم تصدی گری دولت در حوزه اقتصاد را که در قالب سرمایه گذاری و مدیریت در واحدهای اقتصادی صورت می‌گیرد، حداقل نمود. این امر همان گونه که گفته شد نیازمند یک اصلاح ساختاری و به تعبیری مهندسی مجدد ساختار اقتصادی دولت می‌باشد. بدیهی است اصلاحات ساختاری نیازمند نگرش ملی و خارج از اختیار متولیان حوزه محیط زیست فعلی است.

در حوزه بین الملل نیز در کنار دیپلماسی سیاسی فعلیت دیپلماسی زیست محیطی در جهان و به ویژه در منطقه برای ادامه حیات و رعایت حقوق بین نسلی لازم است. که به نظر در وجود آن در سیاست‌های کلی محیط زیست لازم بود ولی برای اجرا این مهم سازماندهی کارآمدی لازم است که نهادهای متولی انجام دهند.

اما اجرای برنامه‌های زیست محیطی در ایران به منابع در دسترس، تخصص، وضعیت فناوری و رعایت مقررات از طرف عامه مردم نیز بستگی دارد. همان‌طور که در برخی مواد برنامه‌های توسعه آمده، دولت در مراحل متعدد سعی در حل باورها و عقاید مردم از طریق سیستم بورکراتیک کرده است که امکان اثر بخشی این سیاست‌ها بسیار کم و ناچیز است و ترویج فرهنگ آموزش و درون‌زا نمودن توجه به مسایل محیط زیست نیاز به درایت و تدبیر در همه امور و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و سیاسی به



شکل ویژه دارد.

به طور کلی با توجه به مسایل و شاخص‌های آلودگی هوا به ویژه شهرهای بزرگ کشور، کاهش ذخایر آب کشور، فرسایش خاک، کاهش سطح مراتع و جنگل‌ها و آلودگی آب‌های سطحی و زیر زمینی می‌توان گفت در قبال موفقیت عملکرد و اثر بخشی برنامه‌ها در ایران باید کمی تأمل نمود. البته بررسی نقش برنامه‌ها در کاهش مخاطرات زیست محیطی، نیاز به مطالعه همه جانبه و جداگانه دارد. از دیدگاه برنامه ریزی و نوع نگاه نظری تحولات مثبتی همزمان با تحولات در دنیا در برنامه‌های توسعه لحاظ شده به گونه‌ای که برنامه سوم توسعه کشور در زمینه محیط زیست خوب و برنامه چهارم توسعه بسیار خوب طراحی شده بود ولی در اجرا برنامه سوم کمتر از پنجاه درصد و اجرای برنامه چهارم بسیار کم ارزیابی شده است.<sup>۱</sup> علل عدم تحقق اهداف، بخشی نگری و عدم ارتباط هماهنگ بین ارگان‌های اجرایی، آگاهی کم مسئولین و سیاست‌گذاران در زمینه محیط زیست، در اولویت نبودن محیط زیست در مقابل سایر برنامه‌ها، کمبود متخصص و امکانات و ضعف مدیریت بیان گردیده است. این نشان می‌دهد که فاصله‌ای قابل ملاحظه بین تدوین قانون برنامه و اجرای آن وجود دارد.

### خلاصه و جمع بندی

با ورود ادبیات اقتصاد محیط زیست در فعالیت‌های بشری، نهادهای تولید در هر فرآیند تولیدی به سرمایه، نیروی کار، زمین و مواد خام طبیعی، هزینه‌های فرصت و هزینه‌های خارجی گسترش یافتند. به همین منظوری بردن به "آستانه تحمل طبیعت" در اقتصاد بسیار مهم شده است. باید دانست که طبیعت تا چه حد می‌تواند، آثار فعالیت‌های تولیدی انسان را تحمل کرده و نهادهای لازم برای آن را تأمین نماید. با این تفسیر بحث محدودیت‌های رشد و توسعه در علم اقتصاد مطرح می‌شود. دولت‌ها از دو طریق می‌توانند در حوزه اقتصاد محیط زیست وارد عمل شوند. اول سیاست‌های دستوری در قالب قوانین که یکی از آنها می‌تواند قوانین برنامه توسعه باشد، دوم

---

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴)

## ۱۳۸ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

سیاست‌های مبتنی بر بازار که با ایجاد انگیزه، بخش خصوصی را راغب به حل مشکل عوارض خارجی می‌کند. در خصوص اول دولت‌ها معمولاً به منظور برقراری قواعد مناسب برای کاهش آلودگی وارد عرصه اقتصاد می‌شوند. در این باره موضوع اقتصاد محیط‌زیست به‌طور عام و استفاده از ابزارهای اقتصادی برای حفاظت از محیط‌زیست به‌طور اخص از پیشینه چندان طولانی در کشور ما برخوردار نیست، اما به صورت موردی، احکامی در برنامه‌های توسعه کشور مشاهده می‌شوند که بر استفاده از سازوکارهای اقتصادی و تشویقی برای حفاظت از محیط‌زیست، تأکید دارند. که هدف این مقاله بررسی این موضوع بوده است.

ارزیابی برنامه‌های توسعه، از سه منظر قابل بررسی است. یکی از نظر کمیت بررسی محیط زیست در برنامه‌ها، دوم از منظر کیفیت و رویکردهای علمی حاکم بر برنامه‌ها و نهایت اثر بخشی رویکردها است. به‌طور کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب از منظر تعیین سیاست و چارچوب حرکت و تعداد حکم به سرعت افزایش پیدا کرده‌اند. به گونه‌ای که از نظر حکم از تعداد ۱۰۴ حکم در برنامه اول توسعه، به ۱۱۱۴ حکم در برنامه پنجم توسعه افزایش یافته است. همین‌طور از منظر تبصره از ۱۰۱ تبصره در همین دوره به ۱۹۲ تبصره در برنامه پنجم توسعه فزونی داشته است. از منظر زیست محیطی نیز نگاه به مواد برنامه‌های توسعه مفید است. از زمان برنامه توسعه اول تاکنون احکام بیشتری به لحاظ کمی در قوانین برنامه در خصوص محیط زیست گنجانده شده است. به طوری که از یک تبصره در برنامه اول توسعه (تبصره ۱۳) تعداد مواد به ۳۲ عدد و یک تبصره در برنامه چهارم توسعه و ۱۷ ماده و ۹ تبصره در برنامه پنجم توسعه رسیده است. در برنامه ششم توسعه هم تعداد سیاست کلی محیط زیست نیز به ۱۵ عدد رسیده است که در برخی از سیاست‌ها مثل سیاست کلی ۸ و ۱۵ خود این دو سیاست شامل ۶ سیاست کلی شده‌اند و به لحاظ کمی می‌توان گفت ۱۹ عدد سیاست کلی برای محیط زیست در نظر گرفت.

دو مشکل عمده در مدیریت و سازماندهی محیط زیست در همه برنامه‌های توسعه وجود داشته است. این دو مسئله علی‌رغم پیشرفت در مباحث نظری در دنیا و هم‌زمان گسترش تعمیق کیفی مفاد قوانین برنامه به‌ویژه از زمان برنامه سوم توسعه تاکنون هم چنان وجود و گسترش داشته و هزینه‌های زیادی را بر ایران تحمیل کرده است. این دو

## محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران ۱۳۹

مسئله یکی گسترش بی رویه دولت در کنار حجم قابل توجهی از تصدی‌گری و دیگری مسایل زیست محیطی بین المللی و منطقه‌ای ناشی از کارکردها و تصمیم‌های اقتصادی و سیاسی دولت‌های منطقه و جهان است. در مورد موضوع اول باید اشاره نمود موضوع خارج از ساختار نهادی دیده شده برای امور محیط زیست (سازمان حفاظت محیط زیست) است و عزم ملی می‌خواهد. در مورد دوم هم همزمان با فعالیت دستگاه دیپلماسی سیاسی دیپلماسی زیست محیطی نیز باید فعال باشد. در مورد این دو کارکرد برنامه‌های توسعه و جامعه نتوانستند موفقیت چندانی داشته باشند. چرا که از منظر تاریخی اقتصاد ایران تا سال ۱۳۴۹ از نظر مواد غذایی خودکفا بوده و مازاد آن را به کشورهای همسایه صادر می‌کرد. امروزه بدلیل گسترش اقتصاد و شهرنشینی و مسایل دیگر، نه تنها خودکفا نیست بلکه دلیل قانع کننده‌ای برای متکی به واردات مواد غذایی وجود دارد. ایران هم اکنون منابع طبیعی خود را در مقابل واردات مواد غذایی مبادله می‌کند. در حال حاضر کشور برای دفع آفات کشاورزی، اتکای زیادی بر سموم دفع آفات نباتی می‌کند. استفاده از این سموم در دفع آفات نباتی و علف‌های هرز و افزایش محصولات کشاورزی موفقیت آمیز بوده است ولی مشکلات عمده‌ای به خاطر استفاده فزاینده و بی رویه از این سموم در تولید محصول برای محیط زیست به وجود می‌آورد که بیشتر کشاورزان به آن توجه ننموده‌اند. کاهش بهره‌وری کشاورزی در ایران و وابستگی شدید به واردات مواد غذایی تا حد زیادی به علت مصرف کودهای شیمیایی است که خاکهای کم عمق را سوزانده‌اند. لذا علاوه بر کاهش راندمان محصولات، موازنه عناصر مغذی خاک را مصرف این کودها بر هم زده است و باعث آلودگی آبهای زیر زمینی نیز شده‌اند. منبع اصلی آلودگی آب و زمین زباله‌های صنعتی هستند که در رودخانه‌ها و دریاچه‌ها ریخته می‌شود که منجر به دو مشکل عمده به دنبال آلودگی رودخانه‌ها شده است. یکی ایجاد مشکل برای آبزیان و موجودات خشکی در باتلاق‌های انتهایی رودخانه‌ها شده است و دیگری ایجاد خطر سلامتی، از طریق آلودگی آبهای زیر زمینی اطراف رودخانه‌ها و مصرف آب شرب و مصرف خانگی ساکنان کنار رودخانه‌ها است. به دلیل تعرفه‌های گمرکی بالا برای خودروهای وارداتی نو با کلاس متوسط، قیمت گذاری بالای خودروهای تولید داخل، فرسوده بودن خودروهای موجود در اقتصاد، حامل‌های انرژی تولیدی زیر استاندارد، تراکم شهر

۱۴۰ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

نشینی بالا، عدم فراهم سازی زیر ساخت‌های حمل و نقل عمومی لازم، و عدم اجرای برخی قوانین و غیره هوای اکثر شهرهای بزرگ آلوده و بحرانی است. بیابان‌زایی، جنگل زدایی، چرای بی‌رویه، از بین رفتن پوشش گیاهی زمین، کشت دیم روی شیب تپه‌ها، استفاده نامناسب از زمین کشاورزی و مدیریت ضعیف زمین توسط حاکمیت باعث گسترش فرسایش خاک در ایران شده است.

این شواهد نشان می‌دهد علی‌رغم گسترش مواد و احکام در برنامه‌های توسعه درباره کنترل و حفظ محیط زیست، اثر بخشی آن با توجه به اهداف اصلی اقتصاد یعنی رشد اقتصادی مطلوب، بسیار کم بوده است. به عبارت دیگر دولت از طریق برنامه‌های توسعه نتوانسته است بستر و امکان مناسب را برای حفاظت از محیط زیست فراهم کند. هم چنین نوع نگاه به ایجاد باور افراد جامعه برای جلوگیری از تخریب محیط زیست بیشتر نگاه تحکمانه در برنامه بوده است و از این حیث هم نتوانسته است موفقیت چندانی داشته باشد.

## منابع

- پرمن. ر، یو. م، گیل ری. ج. (۱۹۹۶). *اقتصاد و محیط زیست و منابع طبیعی*. ترجمه حمیدرضا ارباب، نشرنی، تهران، ۱۳۸۲.
- جهانگرد، اسفندیار (۱۳۸۳)، "پیش بینی رشد اقتصادی ایران و مقایسه آن با اهداف برنامه چهارم توسعه"، *مجله برنامه و بودجه*، شماره ۸۹.
- دبیری، فرهاد، مجید عباسپور، رضا مکنون، بی تا ازاد بخت (۱۳۸۶) جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه‌ای پس از انقلاب، *علوم و تکنولوژی محیط زیست*، دوره نهم، شماره ۱.
- ذکاوت سعید (۱۳۷۷) وضعیت محیط زیست در ایران، مترجم: زهرا شمس تهرانی، *فصلنامه برنامه ریزی و بودجه سال سوم*، شماره ۷-۸ (پیاپی ۳۲)، آبان و آذر
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، *قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۸-۱۳۷۴*: مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹)، *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، *قانون برنامه چهارم توسعه*.
- قنبری، علی و صادقی، حسین (۱۳۸۶)، *تحولات اقتصادی ایران، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)*.
- گریگوری منکیو (۱۳۹۴) *مبانی اقتصاد*، ترجمه و تالیف منوچهر عسگری، نشر نی.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۷۹). *گفتارهایی درباره یکپارچگی جهانی، جهان رها شده*، ترجمه علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران، انتشارات علم و ادب، چاپ اول
- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴) *جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور*، شماره مسلسل گزارش ۱۴۵۵۵.
- معاونت نظارت و برنامه ریزی راهبردی (۱۳۹۰)، *قانون برنامه پنجم توسعه*.
- مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۸۸)، *برنامه ریزی توسعه: مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد اول)*، تهران: معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی - دفتر مطالعات اقتصادی.
- Brock, William A. & Taylor, M. Scott, (2005). "Economic Growth and the Environment: A Review of Theory and Empirics," Handbook of Economic Growth, in: Philippe Aghion & Steven Durlauf (ed. ), Handbook of Economic Growth, edition 1, volume 1, chapter 28, pages

۱۴۲ دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی، سال دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۷

1749-1821 Elsevie.

<http://coastseng.pmo.ir/fa/law/122>

Jones. I. Charels (2002) Introduction to Economic Growth, W. W. Norton & Company.

Jones. I. Charels (2016) Life and Growth, *Journal of Political Economy*: Vol 124, N.

## Development Plans and the Environment in Iran

Esfandiar Jahangard<sup>\*</sup>

### Abstract

In the early 1970s, the Iranian government was committed to maintain a healthy environment in the country. While it was clear that the government would not sacrifice economic growth in order to preserve and protect the environment, several changes had been made in the Iranian Constitution aiming to achieve environmental improvement. In particular, the goal was to ensure the environmental activities become a major part of national development plans. There are evidences that show that the government has not been successful in tackling environmental challenges. The perceived severity of environmental degradation was positively related to the weakness of executive authority, the lack of administrative efficiency and the absence of a detailed program of action. These facts raise important questions: First, Whether society is willing to dedicate efforts to protect the environment. Second, whether the government makes enough efforts to prevent environmental degradation. Answering these questions leads to implications for environmental policy making.

**Keywords:** National Development Plans, Environment, Iran.

**JEL classification:** O44, Q50

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Allameh Tabataba'i, Tehran, University, Faculty of Economics. Email: Jahangard@atu.ac.ir

Received:15/12/2015

Accepted:7/1/2017