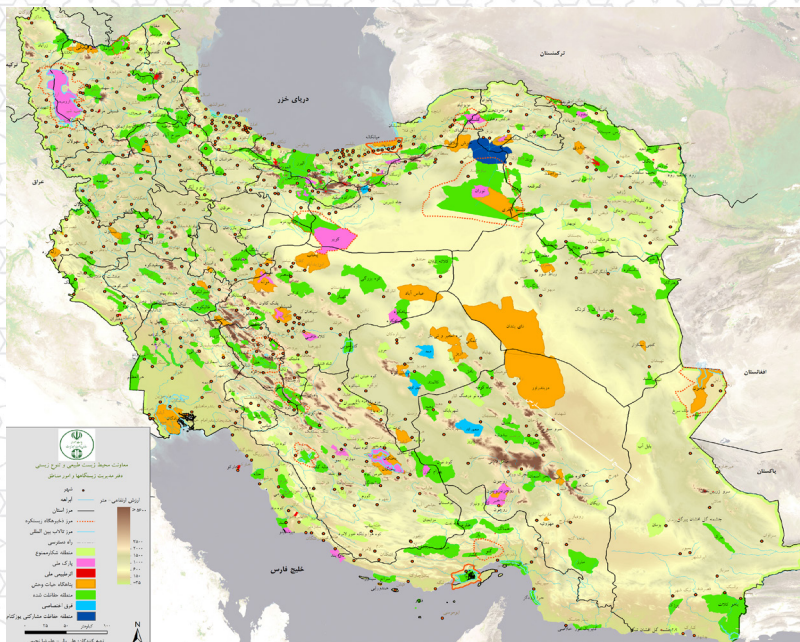


گزارش نظارتی در خصوص مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده ناظر بر ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۸/۱۸

شماره مسلسل:
۲۱۱۳۸



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

گزارش نظارتی در خصوص مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده ناظر بر ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

نوع گزارش:

طرح/ لایحه ، راهبردی ، نظارتی ، پیش نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

تهیه و تدوین کنندگان:

میترا چراغی (دانشیار دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی خوزستان)، الهه سلیمانی مورچه خورتی (گروه محیط زیست)

مدیر مطالعه:

الهه سلیمانی مورچه خورتی

ناظران علمی:

محمدحسن معادی رودسری، میثم پیله فروش

ناظر علمی خارج از مرکز:

شیرین شیرازیان (هیئت علمی گروه حقوق محیط زیست دانشگاه علوم و تحقیقات)

اظهار نظر کننده داخل مرکز:

امین پژمان (دفتر مطالعات حقوقی، گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

عباس رجایی (رئیس اسبق کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی)

گرافیک و صفحه آرایی:

حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق حفاظت شده
۲. اثربخشی مدیریت
۳. پایش

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۲/۰۲



فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۹
۲. پیشینه	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی	۱۱
۳. وضعیت اجرای ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و آسیب شناسی آن	۱۴
۴. نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها	۱۷
منابع و مأخذ	۱۹

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی	۱۱
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی	۱۲
جدول ۳. نقاط قوت و ضعف اجرای <u>ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست</u>	۱۶
جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش های راهبردی / نظارتی	۱۸



گزارش نظارتی در خصوص مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده ناظر بر ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

چکیده



مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده کشور که شامل پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت شده هستند؛ نقش کلیدی در تحقق اهداف ملی و بین‌المللی تنوع زیستی دارد. ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست و شورای عالی محیط زیست را موظف به تعیین، تصویب و مدیریت این مناطق کرده است. با وجود گستردگی بیش از ۱۹/۸ میلیون هکتاری این مناطق و پیشرفت‌هایی نظیر تدوین اسناد مدیریتی، توسعه زیرساخت‌ها، ارتقای سطح حفاظتی بخشی از اراضی و آغاز فرایند هوشمندسازی، همچنان ضعف‌های بنیادی مانع از تحقق کامل اهداف حفاظتی شده است. مهم‌ترین چالش‌ها عبارت‌اند از: نبود نظام پایش جامع، ناکافی بودن بودجه پایدار، کمبود نیروی انسانی متخصص، فشارهای توسعه‌ای و جابه‌جایی مناطق به جای ارتقای کیفی مدیریت. این وضعیت سبب شده است که تنها حدود ۹/۵ درصد از مناطق حفاظت شده کشور تحت ارزیابی اثربخشی مدیریت (PAME) قرار گیرند؛ در حالی که ابزارهایی مانند ابزار ردیابی اثربخشی مدیریت (METT)، به شرط تأمین منابع، زیرساخت‌ها و آموزش لازم می‌توانند چارچوب استاندارد جهانی برای سنجش کیفیت مدیریت باشند. از سوی دیگر، احکام برنامه هفتم توسعه نیز بر پوشش صددرصدی مناطق چهارگانه، ارتقای ضمانت‌های قانونی و احیای زیستگاه‌ها تأکید دارد. بنابراین، بازآرایی مدیریت این مناطق براساس قوانین مادر، الزامات برنامه‌ای، شاخص‌های کمی عملکردی و استانداردهای بین‌المللی ضروری است. اجرای نظام پایش یکپارچه، اختصاص ردیف بودجه پایدار، تقویت مشارکت فعال جوامع محلی و پرهیز از جایگزینی مناطق، می‌تواند ضمن ارتقای کیفیت حفاظت، مدیریت مبتنی بر شواهد را تقویت و جایگاه ایران را در تعهدات بین‌المللی همچون کنوانسیون تنوع زیستی تثبیت کند.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده ایران شامل پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت شده، براساس ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، برعهده سازمان حفاظت محیط زیست و شورای عالی محیط زیست است. این مناطق با وسعتی بیش از ۱۹/۸ میلیون هکتار، حدود ۱۱ درصد از مساحت کشور را پوشش می‌دهند و نقش کلیدی در حفظ تنوع زیستی، ارائه خدمات اکوسیستمی و تحقق تعهدات بین‌المللی ایران همچون کنوانسیون تنوع زیستی (CBD) و اهداف آیچی ایفا می‌کنند. با این حال، به‌رغم پیشرفت‌هایی در زمینه تدوین اسناد مدیریتی، توسعه زیرساخت‌های حفاظتی و آغاز فرایند هوشمندسازی، چالش‌های ساختاری و نهادی متعددی مانع از تحقق کامل اهداف حفاظتی شده‌اند. از جمله این چالش‌ها می‌توان به نبود نظام پایش و ارزیابی مستمر، کمبود نیروی انسانی متخصص، فشارهای توسعه‌ای، ضعف در تخصیص بودجه پایدار و جایگزینی مناطق به‌جای ارتقای کیفی مدیریت اشاره کرد. این عوامل موجب شده‌اند که تنها حدود ۹/۵ درصد از مناطق تحت ارزیابی اثربخشی مدیریت (PAME) قرار گیرند و کیفیت حفاظت در بسیاری از مناطق زیر سؤال باشد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

• پیشرفت‌های حاصل شده:

- تهیه و اجرای طرح‌های مدیریتی برای ۲۲ منطقه و آغاز اجرای برنامه‌های ویژه در ۵ منطقه،
- توسعه زیرساخت‌ها شامل احداث و بازسازی پاسگاه‌ها، دکل‌های دیده‌بانی، راه‌های دسترسی و منابع آبی،
- آغاز فرایند هوشمندسازی با بهره‌گیری از پهپاد، دوربین‌های دید در شب و طراحی سامانه پایش آنلاین،
- آموزش بیش از ۳۰۰ کارشناس و محیط‌بان و جذب نیروهای جدید.

• چالش‌های اصلی:

- نبود نظام پایش جامع: فقدان ابزارهای استاندارد ارزیابی مدیریت مانند METT و PAME باعث شده است که اثربخشی واقعی مدیریت مناطق قابل سنجش نباشد.
- کمبود نیروی انسانی: تراکم محیط‌بانان بسیار کمتر از استاندارد جهانی (۱ محیط‌بان به ازای هر ۵۰۰۰ هکتار) است.
- ضعف مالی: عدم تخصیص بودجه پایدار و پایین بودن سطح تحقق اعتبارات مصوب،
- فشارهای توسعه‌ای: تعارضات ناشی از توسعه شهری، صنعتی و روستایی و حضور دام در مناطق حفاظت شده،
- جایگزینی مناطق به‌جای ارتقای مدیریت: در برخی موارد، به‌جای بهبود کیفیت مدیریت، مناطق حذف یا جایگزین شده‌اند که این امر شاخص‌های ملی و تعهدات بین‌المللی را تضعیف می‌کند.
- مشارکت محدود جوامع محلی: عدم همکاری مؤثر مردم محلی در تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت منابع.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تدوین و اجرای نظام پایش و ارزیابی مستمر:

- راه‌اندازی سیستم یکپارچه پایش مدیریت اثربخش (PAME/METT) برای تمامی مناطق چهارگانه،



- توسعه شاخص‌های کمی عملکردی و تضمین منابع مالی و انسانی لازم برای اجرای آن.

۲. تأمین منابع مالی پایدار:

- اختصاص ردیف بودجه‌ای ثابت برای نگهداری، آموزش، توسعه زیرساخت‌ها و مدیریت تعارضات،

- جذب مشارکت بخش خصوصی و استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی.

۳. تقویت نیروی انسانی:

- افزایش تعداد محیط‌بانان و ارتقای مهارت‌های آنان مطابق با استانداردهای جهانی،

- استخدام نیروهای متخصص در حوزه‌های اکولوژی، GIS و مدیریت بحران.

۴. ارتقای مدیریت مبتنی بر مشارکت:

- مشارکت فعال جوامع محلی و ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های حفاظتی،

- توسعه طبیعت‌گردی پایدار و ایجاد مشاغل سبز برای کاهش فشار بر منابع.

۵. همسویی با استانداردهای بین‌المللی:

- بازنگری در مرزهای مناطق براساس معیارهای اکولوژیک (نه اداری)، ایجاد شبکه‌های یکپارچه حفاظتی و اجرای تعهدات ایران تحت

کنوانسیون تنوع زیستی و چارچوب جهانی پس از ۲۰۲۰.

۶. پرهیز از جایگزینی مناطق:

- توقف رویکرد جابه‌جایی یا حذف مناطق به دلایل توسعه‌ای و تمرکز بر ارتقای کیفیت مدیریت مناطق موجود.

۷. توسعه همکاری‌های فرامرزی:

- تقویت مدیریت اکوسیستم‌های مشترک با کشورهای همسایه از طریق ایجاد مناطق حفاظت شده مرزی.

۸. افزایش شفافیت و اطلاع‌رسانی:

- انتشار منظم گزارش‌های عملکردی و استفاده از ظرفیت رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد برای افزایش آگاهی عمومی.

۱. مقدمه

آگاهی از وضعیت واقعی و کمی عملکرد محیط زیستی کشور، به ویژه در زمینه مدیریت مناطق چهارگانه تحت حمایت قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، زیربنای تصمیم‌گیری مؤثر محسوب می‌شود. اهمیت این داده‌ها زمانی مشخص می‌شود که بدانیم حدود ۵۳۶،۸۲۷،۱۹ هکتار از سرزمین ایران در قالب پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت شده از سوی سازمان حفاظت محیط زیست تحت مدیریت قرار گرفته‌اند. فهرست به‌روزرسانی شده مناطق تحت حفاظت سازمان نشان‌دهنده ۴۴ اثر طبیعی ملی، ۳۲ پارک ملی، ۵۵ پناهگاه حیات وحش و ۱۹۶ منطقه حفاظت شده است [۱]. این ارقام نشان‌دهنده گستره و پوشش قانونی این مناطق است، اما اثربخشی واقعی مدیریت و کیفیت حفاظتی آنها هنوز با ابهام مواجه بوده و نیازمند تحلیل شواهد و شاخص‌های عملکرد کمی است.

متأسفانه، در سال‌های گذشته، وجود روستاها و فعالیت‌های عمرانی در حاشیه برخی مناطق حفاظت شده موجب بروز تعارضات مردمی شد؛ این امر نه تنها باعث مشکلات اجتماعی و اقتصادی برای جوامع محلی گردید، بلکه عملکرد حفاظتی سازمان را تحت تأثیر قرار داد و منجر به درگیری محیط‌بانان با روستاییان، تخریب عمدی منابع، اعتراض مقامات محلی و نیاز به بازنگری محدوده‌ها شد. در سال ۱۳۹۵، ۱۶ منطقه با تغییرات جزئی در دستور کار شورای عالی قرار گرفت، اما به دلیل تعدد موضوعات زیست‌محیطی و پیچیدگی‌های مدیریتی اجرای آن میسر نشد. در نهایت، با اضافه شدن ۱۱ محدوده کوچک دیگر به استناد بررسی‌های کارشناسی، در مجموع ۲۷ محدوده حاشیه‌ای با وسعت حدود ۷۵ هزار هکتار - کمتر از ۰/۴ درصد کل مساحت مناطق حفاظت شده - بازنگری شد؛ در این بازنگری تغییری در محدوده پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی و پناهگاه‌های حیات وحش داده نشده است [۲]. این اقدامات با هدف رفع تعارضات ناشی از توسعه شهری، صنعتی و روستایی و مشکلات دام‌داری‌ها انجام شده و نشان‌دهنده ضرورت تقویت مدیریت مبتنی بر شواهد و پایش علمی است؛ تجارب گذشته نیز حاکی از آن است که فقدان نظام پایش مستمر و شاخص‌های کمی عملکردی موجب شده تصمیم‌گیری‌های حفاظتی گاهی براساس داده‌های ناکافی صورت گیرد و اثربخشی واقعی مدیریت مناطق چهارگانه به خطر بیفتد. ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، نقش شورای عالی محیط زیست را در تعیین، تصویب مرزها و ضوابط اجرایی برای مناطق چهارگانه مشخص کرده است. به‌رغم اقدامات مثبت در فرایند ارتقای سطح حفاظتی برخی از این مناطق - از جمله تدقیق مرزها، تهیه اطلس ذخیره‌گاه‌های زیست‌کره و جلب مشارکت مردمی، تحلیل مستندات نشان می‌دهد که چالش‌هایی نظیر کمبود نیروی انسانی محیط‌بان، فشارهای ناشی از توسعه صنعتی و شهری، ضعف ساختارهای اجرایی و فقدان نظام پایش و ارزیابی مستمر باعث شده است تا اثربخشی واقعی مدیریت حفاظتی همچنان محدود باشد.

برای تقویت مدیریت مبتنی بر شواهد و پایش علمی، ابزارهایی موسوم به Protected Area Management Effectiveness (PAME) ضروری‌اند که قادر به سنجش رعایت اهداف حفاظتی در مقابل واقعیت‌های عملیاتی هستند. یکی از ابزارهای کاربردی در این زمینه، ابزار ردیابی اثربخشی مدیریت (Management Effectiveness Tracking Tool) (METT) است که مبتنی بر چارچوب IUCN-WCPA و شامل ۶ مؤلفه کلیدی مدیریت (زمینه، برنامه‌ریزی، ورودی‌ها، فرایند، خروجی‌ها و نتایج) است و به صورت پرسش‌نامه‌ای ساده و قابل اجرا، در بیش از ۲۷۰۰ منطقه حفاظت شده در حداقل ۱۲۷ کشور به کار گرفته شده و در عین حال موفقیت آن در ایران مشروط به تأمین منابع مالی، نیروی انسانی آموزش دیده و زیرساخت‌های لازم است. این ابزار امکان سنجش اثربخشی مدیریت، ارائه بازخورد برای بهبود عملکرد و مقایسه پیشرفت‌ها بین مناطق حفاظت شده با شرایط



مشابه و در چارچوب شاخص‌های کمی عملکردی را فراهم می‌کند.

اهمیت این فرایند هنگامی بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم وسعت ذخیره‌گاه‌های زیست‌کره ایران نیز بسیار قابل توجه است و نسبت به مساحت کشور سهم بالایی دارند. این ذخیره‌گاه‌ها شامل ارسباران (۸۰,۰۰۰ هکتار)، ارژن و پیرشان (۵۹,۷۸۴ هکتار)، گنو (۸۳,۳۰۴ هکتار)، گلستان (۲۲۳,۱۶۶ هکتار)، کویر (۶۹۱,۱۶۳ هکتار)، حرا (۲۰۶,۶۶۴ هکتار)، دریاچه ارومیه (۱,۱۴۲,۷۴۶ هکتار)، میانکاله (۹۶,۰۰۰ هکتار)، توران (۱,۴۵۹,۵۰۶ هکتار)، دنا (۲۵۵,۵۳۷ هکتار)، تنگ صیاد و سبزکوه (۵۳۲,۸۷۸ هکتار)، هامون (۹۷۷,۱۵۸ هکتار) و کپه‌داغ (۳۴,۰۰۰ هکتار) است. این مناطق علاوه بر اهمیت حفاظتی، نقش اساسی در حفظ گونه‌ها، خدمات زیست‌بوم و مشارکت جوامع محلی دارند و مدیریت اثربخش نیازمند ابزارهای نوین نظارتی، شاخص‌های عملکرد کمی و رویکردهای مشارکتی مستمر است.

با وجود این اهمیت، تنها حدود ۹/۵٪ از مناطق حفاظت شده خشکی ایران تحت ارزیابی اثربخشی مدیریت (PAME) قرار گرفته‌اند [۳] که نشان‌دهنده شکاف آشکار در پوشش ارزیابی و ضرورت راه‌اندازی سریع و جامع فرایندهای نظارتی، شاخص‌های عملکرد کمی و رویکردهای مشارکتی مستمر است. نهادینه‌سازی چنین نظامی در چارچوب ماده (۳) می‌تواند ضمن تضمین پایش مستمر و علمی وضعیت مدیریت مناطق حفاظت شده، مبنایی برای اصلاح سیاست‌ها، ارتقای ساختارهای نهادی، شفافیت تصمیم‌گیری و تقویت حمایت قانونی دانش‌محور فراهم آورد و شکاف میان اهداف برنامه‌ای و اجرای واقعی در مدیریت مناطق حفاظت شده را کاهش دهد.

۲. پیشنهاد



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

همان‌طور که در جدول ۱ آمده است، در خصوص سوابق مطالعاتی مناطق حفاظت‌شده، تنها یک گزارش در این مرکز با عنوان «اهمیت مناطق حفاظت‌شده با تأکید بر مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲ شورای عالی محیط زیست» به این موضوع پرداخته است. در این گزارش، جایگزینی برخی مناطق با مناطق دیگر به‌عنوان تصمیمی با رویکرد توسعه‌محور ارزیابی شده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	بررسی کارشناسی درباره: اهمیت مناطق حفاظت شده با تأکید بر مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲ شورای عالی محیط زیست	۱۳۹۷	۱۵۸۸۴	مطالعات زیربنایی	مناطق حفاظت شده به عنوان بخشی کلیدی از استراتژی های توسعه پایدار در ایران حدود ۱۱ درصد وسعت کشور را شامل می شوند و ایران متعهد شده بود تا سال ۲۰۲۰ سطح این مناطق را در خشکی ها به ۱۷ درصد افزایش دهد. در جلسه شورای عالی حفاظت محیط زیست مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲، بازنگری حدود ۲۷ منطقه از نزدیک به ۲۸۰ منطقه تحت حفاظت انجام شد که معادل ۷۵ هزار هکتار یا ۴/۰ درصد کل مساحت بود و تغییری در محدوده پارک های ملی، آثار طبیعی ملی و پناهگاه های حیات وحش ایجاد نشد. کارشناسان هشدار داده اند که جایگزینی ۱۴ منطقه جدید با وسعت چند برابر، تأثیر کاهش ارزش بوم شناسی و حفاظت واقعی مناطق را کاهش نمی دهد و تصمیم گیری شورا به نفع توسعه، نه حفاظت، صورت گرفته است.

مأخذ: نگارندگان.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی

مطابق با جدول ۲، ماده (۳) قانون شکار و صید مصوب سال ۱۳۴۶، ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سال ۱۳۵۳، بندهای «ر» و «ط» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین ماده (۳۸) قانون برنامه هفتم توسعه، به طور مستقیم به موضوع مدیریت، حفاظت و بهره برداری پایدار از مناطق حفاظت شده و زیست بوم های حساس پرداخته اند. این قوانین و مقررات به عنوان زیرساخت های حقوقی و برنامه ای، چارچوب لازم را برای صیانت از محیط زیست و تضمین تداوم عملکرد مناطق حفاظت شده فراهم آورده اند.



جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/ صفحه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۱	قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳/۰۳/۲۸	ماده (۳)	<p>ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، شورای عالی حفاظت محیط زیست را مسئول تعیین، تصویب و مدیریت مناطق چهارگانه شامل پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت شده می‌داند و صدور هرگونه پروانه اکتشاف و بهره‌برداری معدنی در این مناطق منوط به موافقت شور است. این ماده با ایجاد هماهنگی بین بخشی با وزارت‌های کشاورزی و اقتصاد و امکان تعیین ضوابط خاص و صدور پروانه‌ها، چارچوب قانونی مستحکم‌تری برای حفاظت فراهم می‌کند. نقاط قوت آن شامل تضمین حفاظت قانونی و انگیزه‌دهی از طریق جوایز است، اما ضعف‌هایی مانند تأخیر در تدوین آیین‌نامه اجرایی، احتمال تعارض منافع با توسعه اقتصادی و نبود نظام پایش مستمر، می‌تواند کارایی واقعی قانون را کاهش دهد. اجرای ماده (۳) بدون ساز و کار نظارتی و علمی کامل ممکن است اهداف حفاظتی را محدود کند و نیازمند تقویت آیین‌نامه‌ها، پایش و هماهنگی نهادی برای حفاظت واقعی و پایدار مناطق است.</p>

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۲	قانون شکار و صید	مجلس شورای ملی	۱۳۴۶/۰۳/۱۶	ماده (۳)	ماده (۳) قانون شکار و صید، شورای عالی را مسئول تنظیم مقررات و مدیریت شکار و صید در کشور، به ویژه در پارک‌ها و مناطق حفاظت شده می‌کند. نکات برجسته آن شامل تعیین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های زمانی و مکانی شکار، مشخص کردن حیوانات قابل شکار و حمایت شده، تعیین اسلحه و وسایل ممنوع، و صدور پروانه‌های شکار با بهای مشخص است. نقاط قوت ماده، ایجاد نظام‌مندسازی شکار و صید، حفاظت از گونه‌های ارزشمند و زیستگاه‌های حساس، و شفافیت در صدور پروانه‌هاست. نقاط ضعف آن، محدودیت در جزئیات اجرایی، انعطاف‌پذیری کم در مدیریت محلی و نبود ساز و کار دقیق نظارت بر اجراست. پیامدهای اجرای این ماده شامل حفاظت مؤثر از مناطق حفاظت شده، کنترل جمعیت گونه‌ها، کاهش شکار غیرمجاز و ارتقای بهره‌برداری پایدار از منابع حیات وحش خواهد بود.
۳	قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶	بندهای «ر» و «ط» ماده (۳۸)	ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه دولت را موظف کرده است تا حفاظت از محیط زیست را تقویت کند. در این ماده، بر حفاظت صدها صدهای جنگل‌ها، مراتع و اراضی ملی و ارتقای ضریب حفاظت با مشارکت جوامع محلی، برنامه‌ریزی برای مدیریت مناطق چهارگانه محیط زیست و گونه‌های در معرض تهدید و استفاده از ظرفیت‌های داوطلبانه و سازمان‌های مردم‌نهاد تأکید شده است. نقاط قوت این ماده، رویکرد جامع، مشارکتی و پایدار، توجه به تعادل دام و مرتع و حمایت از حیات وحش در خطر انقراض است. نقاط ضعف آن نیز کمبود جزئیات اجرایی، منابع مالی و ساز و کارهای نظارت بر تحقق اهداف است. افزایش پایداری جنگل‌ها و مراتع، حفاظت مؤثر از گونه‌های در معرض تهدید، تقویت مشارکت محلی و سازمان‌های غیردولتی، و ارتقای آگاهی عمومی نسبت به محیط زیست از پیامدهای اجرا این ماده است.



ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/صفحه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۴	قانون بر نامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	ماده (۳۸)	ماده (۳۸) قانون بر نامه پنج ساله هفتم بر حکم رانی مطلوب و مدیریت یکپارچه منابع آب با تاکید بر مناطق چهارگانه حفاظت شده و تالابها تمرکز دارد. این ماده تاکید دارد بر مدیریت حوضه‌ای آبها و تالابها، ایجاد ساز و کارهای ملی حفاظت و مدیریت تالابها، تعیین وظایف مشخص بین وز ار تخانهها و سازمان حفاظت محیط زیست و جلب مشارکت جوامع محلی. نقاط قوت آن نیز شامل رویکرد یکپارچه و جامع، کاهش ساختارهای موازی، تمرکز بر پایداری سرزمین و حفاظت از زیست بومهای حساس و هماهنگی بین دستگاههاست. نقاط ضعف ماده، کمبود جزئیات اجرایی برای پیاده سازی برنامهها و نیاز به منابع مالی و نظارت دقیق است. پیامدهای اجرای آن شامل حفاظت مؤثر از مناطق چهارگانه و تالابها، ارتقای تخصیص زیست محیطی آب، کاهش برداشت غیرمجاز و تقویت مشارکت محلی و بهره برداری پایدار از منابع آب خواهد بود.

مأخذ: همان.

۳. وضعیت اجرای ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و آسیب شناسی آن

ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست به صراحت دولت و سازمان حفاظت محیط زیست را موظف می سازد تا نسبت به تعیین، مدیریت و ارتقای مناطق چهارگانه تحت حفاظت اقدام کند. بررسی عملکرد سالهای اخیر سازمان نشان می دهد که در حوزه تدوین و اجرای اسناد مدیریتی پیشرفت قابل ملاحظه ای حاصل شده است. تا پایان سال ۱۴۰۳، برای ۲۲ منطقه کشور اسناد بالادستی طرح مدیریت تهیه گردیده و اجرای برنامه های ویژه در زون های مدیریتی ۵ منطقه نیز آغاز شده است [۱]. این امر نشان دهنده حرکت به سمت مدیریت علمی، مبتنی بر برنامه و استراتژی حفاظتی بوده که با استانداردهای بین المللی همسو شده است.

در حوزه زیرساخت های حفاظتی، اقدامات مؤثری همچون احداث و بازسازی پاسگاهها (۵ باب در سال ۱۴۰۳)، جان پناهها (۲ باب جدید و ۳ باب بازسازی)، دکل های دیده بانی (۴ باب در سال ۱۴۰۳) و انبارهای علوفه (۵ باب جدید) انجام شده است. علاوه بر این، بیش از ۱۳۰ کیلومتر راه دسترسی به پاسگاهها احداث و ۲۲۰ کیلومتر تابلوهای منطقه ای نصب شده است [۱]. این شاخص ها نشان می دهند که زیرساخت های حفاظتی مناطق در مقایسه با سال ۱۴۰۱، نه تنها افزایش یافته بلکه به سمت شبکه ای منسجم و پوشش بوم شناسی بهتر حرکت کرده اند.

در زمینه مدیریت منابع طبیعی و حیات وحش، مرمت و لایروبی ۳۵۰ چشمه، احداث و مرمت بیش از ۲۵۰ آبشخور و ایجاد منابع آبی ثابت و سیار (۳۵ واحد در سال ۱۴۰۳) از اقدامات مهم بوده است [۱]. این فعالیت ها نقش بسزایی در کاهش تعارض انسان و حیات وحش، ارتقای

تاب‌آوری زیستگاه‌ها و تقویت خدمات زیست‌بوم ایفا کرده‌اند. همچنین، خریداری پروانه‌های چرا در برخی مناطق نشان‌دهنده تلاش برای مدیریت فشار دام بر مراتع و پایش پایدار منابع طبیعی است.

یکی از حوزه‌های کلیدی ماده (۳)، پیشگیری و مقابله با بحران‌های محیط زیستی نظیر حریق است. در این راستا، سازمان حفاظت محیط زیست در سال‌های اخیر اقدام به تأسیس پایگاه‌های اطفای حریق در استان‌های بحرانی، تجهیز نیروهای استانی و به‌کارگیری فناوری‌های نوین مانند پهپاد و سامانه‌های هوش مصنوعی کرده است [۱]. با این حال، اجرای کامل طرح پایگاه‌های اطفای حریق تنها ۲۵ درصد تحقق یافته و این موضوع نشان‌دهنده شکاف میان اهداف برنامه‌ای و میزان اجرای واقعی است. این ضعف، بیانگر ناهماهنگی میان ظرفیت‌های نهادی و سطح تهدیدات زیست‌محیطی است که نیازمند شتاب در پیاده‌سازی و تکمیل زیرساخت‌هاست.

همچنین سازمان به‌موازات تکمیل پرونده ارتقای سطح حفاظتی مناطق (با وسعتی بالغ بر ۳۵۴ هزار هکتار)، تدقیق مرز مناطق، تدوین اطلس ذخیره‌گاه‌های زیست‌کره و اطلس تالاب‌های کشور و آغاز فرایند هوشمندسازی اقدام کرده است [۱]. با وجود این اقدامات، تنها کمتر از ۱۰ درصد مناطق دارای طرح مدیریت مصوب و اجرایی هستند و حدود ۹۰ درصد مناطق بدون برنامه بدون اداره می‌شوند. این امر نشان‌دهنده ضعف ساختاری در تحقق الزامات ماده (۳) بوده و بیانگر آن است که تمرکز بر افزایش کمی سطح مناطق بدون تقویت کیفیت مدیریت، نمی‌تواند اهداف حفاظتی را محقق سازد. علاوه بر این، فقدان نظام جامع پایش و ارزیابی مستمر (بر اساس ابزارهای بین‌المللی نظیر PAME و METT موجب شده است که اثربخشی واقعی مدیریت مناطق سنجش‌پذیر نباشد. در نتیجه حتی با گسترش اسمی مناطق، تضمینی برای تحقق اهداف تنوع زیستی وجود ندارد.

از سوی دیگر، جابه‌جایی و جایگزینی مناطق حفاظت شده به‌جای ارتقای کیفی مدیریت، خطری است که هم شاخص‌های ملی را تضعیف می‌کند و هم تعهدات ایران در سطح بین‌المللی (از جمله کنوانسیون تنوع زیستی و اهداف آیچی) را با چالش روبه‌رو می‌سازد. این اقدام همچنین می‌تواند پیامدهای منفی برای شبکه منسجم زیست‌بوم‌ها و خدمات زیست‌بوم ایجاد کند و با اصول مدیریت مبتنی بر شواهد و ارزش‌های بوم‌شناسی مغایرت داشته باشد.

از منظر آسیب‌شناسی، مهم‌ترین چالش‌های اجرای ماده (۳) عبارت‌اند از:

- نبود نظام پایش و ارزیابی مستمر، که موجب می‌شود حتی با افزایش اسمی سطح مناطق، اثربخشی واقعی در حفاظت از تنوع زیستی تضمین نشود.

- جابه‌جایی و جایگزینی مناطق حفاظت شده به‌جای ارتقای کیفی مدیریت، که شاخص‌های ملی را تضعیف و تعهدات بین‌المللی ایران را با چالش روبه‌رو می‌سازد.

- کمبود محسوس نیروی محیط‌بان کمتر از استانداردهای جهانی (۱ محیط‌بان برای ۵ هزار هکتار)، که فشار زیادی بر نظام حفاظت از مناطق وارد می‌کند.

- ضعف در تخصیص و پایداری منابع مالی، که بر اساس گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست منجر به عدم تحقق کامل اعتبارات مصوب در سال‌های اخیر شده است.

- عدم همسویی کامل با تعهدات بین‌المللی مانند کنوانسیون تنوع زیستی و اهداف آیچی، که می‌تواند جایگاه ایران را در تعهدات جهانی تضعیف کند.

- غلبه نگاه اداری بر رویکرد بوم‌شناسی در تعیین مرزهای مناطق، که موجب اختلال در انسجام شبکه زیستگاهی و پیوستگی زیست‌بوم‌ها می‌شود.

- ضعف در جلب مشارکت جوامع محلی و ذی‌نفعان، که در برخی موارد به افزایش تعارض انسان و حیات وحش منجر شده است.



- کاستی در همکاری‌های فرامرزی برای مدیریت زیست‌بوم‌های مشترک، که مانع ارتقای همگرایی منطقه‌ای در حفاظت از تنوع زیستی می‌شود.

به‌طور کلی، ارزیابی اجرای ماده (۳) نشان می‌دهد که هر چند پیشرفت‌های مهمی در زمینه تهیه اسناد مدیریتی، ارتقای زیرساخت‌ها، حفاظت منابع طبیعی و آموزش حاصل شده است، اما چالش‌هایی مانند کمبود بودجه پایدار، ضعف نیروی انسانی، نبود نظام جامع پایش و ارزیابی مستمر و عدم همسویی کامل با تعهدات بین‌المللی و جایگزینی نادرست مناطق همچنان پابرجاست (جدول ۳). این وضعیت نشان می‌دهد که اجرای کامل ماده (۳) نیازمند توجه ویژه به قوانین مادر (قانون اساسی، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون شکار و صید) و نیز احکام برنامه هفتم توسعه است که بر «پوشش صددرصدی مناطق چهارگانه»، «ارتقای ضمانت اجرایی قوانین محیط زیستی»، «نظام پایش و ارزیابی مستمر»، و «احیای زیستگاه‌های حساس» تأکید دارد.

جدول ۳. نقاط قوت و ضعف اجرای ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

نقاط ضعف	نقاط قوت	حوزه اقدام
کافی نبودن اعتبارات برای تکمیل زیرساخت‌ها؛ تأخیر در اجرای کامل زون‌بندی؛ ضعف در تخصیص و پایداری منابع مالی	تدوین و اجرای طرح‌های مدیریتی برای بخش زیادی از مناطق؛ ایجاد و بازسازی پاسگاه‌ها، دکل‌های دیده‌بانی و راه‌های دسترسی	طرح‌های مدیریت و زیرساخت‌ها
نبود نظام پایش سریع و یکپارچه و ارزیابی مستمر؛ ضعف در هماهنگی استانی و ملی در مواقع بحرانی	ایجاد پایگاه‌های اطفای حریق؛ تجهیز نیروها به دمنده و پهپاد؛ آموزش گسترده کارشناسان	مدیریت بحران و اطفای حریق
کندی در تصویب نهایی پرونده‌ها؛ تعارضات حقوقی و مالکیت‌های محلی	پیگیری ارتقای سطح حفاظتی ۳۵۴ هزار هکتار؛ تدقیق مرزها و نشست‌های تخصصی؛ توسعه شبکه منسجم زیست‌بوم‌ها و ارتقای کیفیت حفاظتی مناطق	ارتقای سطح حفاظتی مناطق
نبود پوشش کامل در همه مناطق؛ کمبود نیروی متخصص فناوری اطلاعات	بهره‌گیری آرمایشی از پهپاد و دوربین‌های دید در شب؛ طراحی سامانه پایش آنلاین؛ آغاز فرایند هوشمندسازی و پایش آنلاین مناطق	هوشمندسازی و فناوری‌های نوین
مشارکت محدود جوامع محلی در تصمیم‌گیری؛ ضعف در اطلاع‌رسانی عمومی و رسانه‌ای؛ غلبه نگاه اداری بر رویکرد بوم‌شناسی	اجرای طرح «تربیت نسل محیط‌زیستی»؛ همکاری با تشکل‌های مردم‌نهاد؛ توسعه طبیعت‌گردی کنترل شده؛ تقویت مشارکت جوامع محلی و ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری حفاظتی	اقدامات فرهنگی و اجتماعی
کمبود مزمن نیروی انسانی در مناطق دور افتاده؛ محدودیت بودجه پایدار	آموزش بیش از ۳۰۰ کارشناس و محیط‌بان؛ جذب نیروهای تازه‌وارد؛ افزایش ظرفیت نیروی محیط‌بان با توجه به استانداردهای جهانی	منابع انسانی و مالی

مأخذ: همان.

۴. نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها

بررسی وضعیت مدیریت مناطق چهارگانه تحت ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست نشان می‌دهد که اگرچه در سال‌های اخیر گام‌های مثبتی نظیر ارتقای سطح حفاظتی بخشی از اراضی، آغاز هوشمندسازی و اجرای طرح‌های فرهنگی برداشته شده است، اما تحلیل مستند گزارش‌ها و داده‌های موجود نشان می‌دهد که چالش‌های ساختاری و نهادی، ضعف در تخصیص بودجه پایدار، کمبود نیروی محیط‌بان و فقدان نظام پایش و ارزیابی مستمر، همچنان مانع تحقق کامل اهداف حفاظتی شده‌اند.

نخست، پیگیری اجرای قوانین و نظارت مستمر اهمیت حیاتی دارد. بدون وجود سازوکارهای کارآمد برای پایش اجرای قوانین مادر و برنامه‌ای همچون قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون شکار و صید، قانون برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست، هرگونه توسعه پوشش مناطق حفاظت شده فاقد پشتوانه واقعی خواهد بود. این موضوع در شرایطی که برخی مناطق به دلایل توسعه شهری، صنعتی یا مشکلات جوامع محلی از حالت حفاظتی خارج شده‌اند، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در تحلیل مستندات، مشخص شد که حدود ۹۰ درصد مناطق بدون برنامه مدون اداره می‌شوند و تنها کمتر از ۱۰ درصد دارای طرح مدیریت مصوب هستند، که نشان‌دهنده ضعف ساختاری و ناکافی بودن سازوکارهای نظارتی است.

دوم، ارتقای سطح مناطق حفاظت شده باید براساس استانداردها و قوانین بین‌المللی (مانند چارچوب IUCN، اهداف آیچی و کنوانسیون تنوع زیستی) صورت گیرد، نه صرفاً از طریق جابه‌جایی یا جایگزینی مناطق به‌عنوان راهکار کوتاه‌مدت. خارج کردن یک منطقه و افزودن منطقه‌ای دیگر به‌منزله رأی به منفعت و توسعه است، نه رأی به حفاظت واقعی. این روند در بلندمدت می‌تواند تعهدات بین‌المللی ایران را تحت تأثیر قرار دهد و شاخص‌های جهانی حفاظت را تضعیف کند.

سوم، نظارت ضعیف و نبود پایش مستمر منجر به کاهش کیفیت مدیریتی مناطق موجود می‌شود. حتی افزایش اسمی سطح مناطق تحت حفاظت، تضمینی برای حفاظت واقعی از تنوع زیستی نخواهد بود. ابزارهایی مانند PAME و METT می‌توانند با ایجاد نظام ارزیابی مستمر و شاخص‌های عملکردی، کیفیت حفاظت را ارتقا دهند و تعارضات محلی را مدیریت کنند، اما موفقیت آنها مشروط به فراهم بودن منابع مالی، نیروی انسانی آموزش دیده، زیرساخت‌های لازم و تعهد مستمر مدیریتی است. بنابراین، برای ارتقای مدیریت مناطق چهارگانه و اجرای مؤثر ماده (۳)، توصیه‌های سیاستی در جدول ۴ پیشنهاد می‌شود:



جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/انظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
نیازمند عزم سیاسی و پشتیبانی قانونی بالا	کوتاه‌مدت تا میان‌مدت	قوه قضائیه، سازمان برنامه و بودجه	سازمان حفاظت محیط زیست	وجود داده‌های قابل استناد، هماهنگی بین‌بخشی، استقلال مکانیسم نظارتی	تدوین و مستندسازی دقیق چالش‌ها و نقاط ضعف اجرایی و پیگیری اجرای قوانین مادر از طریق مکانیسم‌های نظارتی فرابخشی		*	۱
امکان بروز تعارض با پروژه‌های توسعه‌ای ملی؛ نیاز به دیپلماسی محیط زیستی قوی	میان‌مدت تا بلندمدت	وزارت کشور، وزارت صمت	سازمان حفاظت محیط زیست	تخصیص اعتبارات جدید، انجام مطالعات اکولوژیک دقیق، مقاومت در برابر فشارهای محلی و توسعه‌ای	افزایش سطح مناطق حفاظت شده بر اساس استانداردهای بین‌المللی و پرهیز از جابه‌جایی یا جابجایی مناطق	*		۲
وابستگی شدید به تخصیص بودجه؛ نیاز به انتقال دانش و فناوری	میان‌مدت	سازمان برنامه و بودجه	سازمان حفاظت محیط زیست	تأمین منابع مالی پایدار، آموزش نیروی انسانی متخصص، ایجاد زیرساخت‌های فنی و نرم‌افزاری	راه‌اندازی نظام جامع پایش و ارزیابی اثربخشی مدیریت (PAME/ METT) برای تمامی مناطق چهارگانه	*		۳
در صورت عدم تصویب، سایر برنامه‌ها متوقف خواهد شد	کوتاه‌مدت	سازمان حفاظت محیط زیست	سازمان برنامه و بودجه	تصویب در بودجه سنواتی، شفافیت در تخصیص و هزینه‌کرد	تعیین ردیف بودجه‌ای پایدار برای نگهداری، آموزش محیط‌بانان و توسعه زیرساخت‌های حفاظتی		*	۴
نیازمند تغییر نگرش از حفاظت محض به حفاظت مشارکتی؛ امکان‌کنندگی در تصمیم‌گیری‌ها	میان‌مدت	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	سازمان حفاظت محیط زیست	ایجاد سازوکارهای قانونی برای مشارکت، تعریف واضح منافع و مسئولیت‌ها	تقویت نقش جوامع محلی، ذی‌نفعان و بخش خصوصی در حفاظت، بهربرداری پایدار و تصمیم‌گیری مشارکتی		*	۵
ممکن است نیاز به اصلاح قوانین داخلی داشته باشد؛ تحت تأثیر روابط دیپلماتیک قرار می‌گیرد	بلندمدت	وزارت امور خارج	سازمان حفاظت محیط زیست	ایجاد کارگروه ملی برای هماهنگی، بازنگری در قوانین داخلی، گزارش‌دهی منظم بین‌المللی	همسویی سیاست‌های ملی با تعهدات بین‌المللی ایران در کنوانسیون تنوع زیستی (CBD) و چارچوب جهانی پس از ۲۰۲۰		*	۶

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
بسیار پیچیده و زمان بر؛ نیازمند بازنگری اساسی در نقشه های حفاظتی کشور	بلندمدت	استانداری های مربوطه	سازمان حفاظت محیط زیست	انجام مطالعات آمایش سرزمین، هماهنگی فر استانی	طراحی و مدیریت مناطق بر اساس تقسیم بندی های بوم شناسی و چشم انداز های طبیعی، نه مرزهای اداری	*		۷
کاملاً وابسته به شرایط سیاسی و امنیتی منطقه؛ به عنوان دیپلماسی محیط زیستی می تواند مثبت عمل کند.	بلندمدت	سازمان حفاظت محیط زیست	وزارت امور خارجه	انعقاد تفاهم نامه های دوجانبه / چندجانبه، تامین امنیت مرزها، هماهنگی امنیتی و نظامی	توسعه همکاری های فرامرزی و تقویت مناطق حفاظت شده مرتبط با زیست بوم های مشترک با کشورهای همسایه	*		۸

مأخذ: همان.

منابع و مأخذ



- [۱] سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۴۰۴.
- [۲] گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷. بررسی کارشناسی درباره: اهمیت مناطق حفاظت شده با تأکید بر مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲ شورای عالی محیط زیست، شماره مسلسل: ۱۵۸۸۴.
- [3] Gannon, P. (2021), December. Aichi Biodiversity Target 11 Country Dossier: Islamic Republic Of Iran. (bound method Organization. get_name_with_acronym of (Organization: Convention on Biological Diversity)).

گزیده سیاستی

با وجود پوشش بیش از ۱۹/۸ میلیون هکتاری، تنها ۹/۵٪ مناطق چهارگانه حفاظت شده، ارزیابی مدیریت شده‌اند؛ لذا پیگیری قوانین مادر، پایش علمی و ابزارهای استاندارد برای حفاظت واقعی و همسویی بین‌المللی ضروری است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir