

دوره نهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۱۳۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۳/۵/۲۵

شماره ثبت: ۴۸۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تأسیس سازمان‌های استانی
توسعه عمران دریا و سواحل»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۸۹۰

مهرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	بررسی ابعاد طرح پیشنهادی
۶.....	مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران
۱۱.....	توضیحات تکمیلی
۱۲.....	مشکلات ساختاری سواحل کشور
۱۴.....	جمع‌بندی و پیشنهاد
۱۶.....	عمده خلأها و نیازهای قانونی
۱۸.....	پیشنهاد اصلاحی
۲۰.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تأسیس سازمان‌های استانی توسعه
عمران دریا و سواحل»

چکیده

مناطق ساحلی کشور از جمله نواحی دریای مازندران، خلیج فارس و دریای عمان، با برخورداری از اهمیت ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک در مقیاس جهانی و منطقه‌ای، به‌عنوان یکی از مهمترین نواحی حساس سیاسی جهان به شمار می‌روند، این‌گونه مناطق در دوره‌های زمانی میان‌مدت و بلندمدت همواره با تغییرات دوره‌ای تراز دریا (پیش‌روی و یا پس‌روی)، تغییرات اکولوژی و طبیعی در کنار خلأهای عمده‌زیستی، اقتصادی، اجتماعی و ... مواجه بوده‌اند. ازسوی دیگر وجود تقاضاهای بسیار زیاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی از این مناطق باعث تعارض و تضاد بین بخش‌های مختلفی می‌شود که به نوعی از این مناطق استفاده و یا منتفع می‌شوند. این کرانه‌ها (یعنی سواحل دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان) با ساختارهای متفاوت محیطی، اجتماعی و اقتصادی و فرآیندهای اثرگذار، دارای کارکردهای بسیار متفاوتی هستند، وجود تکالیف متعدد در قوانین بخشی دستگاه‌ها در سنوات مختلف و برنامه‌های توسعه، حکایت از آن دارد که بخش اعظم تکالیف واگذار شده با اجزای ضعیف یا عدم اجرا، تخلفات قانونی توسط اشخاص مختلف و کسب منافع هنگفت از بابت آن، تضییع حقوق بیت‌المال، تخریب محیط زیست و

اکولوژی منطقه، زمین‌خواری، ساخت‌وساز غیرمجاز، تغییر غیرقانونی کاربری اراضی، و ... همراه بوده است. تعدد قوانین بعضاً همسو و مغایر که به دستگاه‌های متعدد واگذار شده، رفتارهای متفاوتی را بروز داده است که موجب بروز مشکلات عمده‌ای شده است. در این راستا در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۵ طرحی با نام «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران» مورد توجه و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران قرار گرفت، و در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۴ این طرح ملی، جهت اجرا و استفاده از نتایج آن در طرح‌های استانی و محلی و سیاستگذاری‌های توسعه در سواحل، به استانداران استان‌های ساحلی ابلاغ گردید. در این ابلاغیه تشکیل کمیته ساماندهی سواحل به ریاست استاندار و دبیری مدیر کل بنادر و دریانوردی استان مربوطه تبیین شده است. از این منظر می‌توان اهداف طراحان محترم را در اجرای کامل آن مصوبه دانست و نیازی به تصویب این طرح پیشنهادی جهت تأسیس سازمان جدیدی نیست، بلکه توصیه می‌گردد تا نسبت به تسریع در اجرای کامل مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری برای «مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور» تکلیف لازم تبیین گردد.

مقدمه

مناطق ساحلی همواره به‌عنوان یکی از جذاب‌ترین کانون‌های سکونتگاهی انسان مطرح بوده و علاوه بر اهمیت سکونتگاهی، از ظرفیت‌هایی برای بهره‌برداری از منابع زنده و فسیلی، استقرار صنایع، بازرگانی و حمل‌ونقل کالا، گردشگری، کشاورزی و



آبزی‌پروری برخوردار بوده است. این در حالی است که محدود بودن مناطق ساحلی و سطح دسترسی به آن از یک سوی و ازسوی دیگر، تقاضای زیاد برای بهره‌برداری از آن، منجر به رقابت و گاه تضاد میان اشخاص و کاربری‌های مختلف می‌گردد که چنین شرایطی با پیامدهای محیط زیستی (از قبیل کاهش تنوع زیستی و منابع زنده، تخریب و تغییر کاربری زمین‌های ساحلی، فرسایش کرانه‌ها، رسوب‌گذاری در دهانه رودخانه‌ها، پرشدن تالاب‌های ساحلی و آلودگی‌ها)، همراه شده است.

شایان ذکر است که طول سواحل شمالی کشور در دریای خزر، ۶۵۷ کیلومتر است و از ادوار گذشته زمین‌شناسی و تاریخی تاکنون با نوسانات بسیاری همراه بوده است. این میزان در سواحل جنوبی کشور (یعنی در خلیج فارس و دریای عمان) ۲,۰۴۳ کیلومتر است، به طوری که طول سواحل جنوبی در خلیج فارس، ۱,۲۵۹ کیلومتر و در طول دریای عمان ۷۸۴ کیلومتر است. این مناطق با توجه به اهمیت ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک در مقیاس جهانی و منطقه‌ای، به‌عنوان یکی از مهمترین نواحی حساس سیاسی جهان به شمار می‌رود. این طرح پیشنهادی بر مبنای بند «ب» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ طرح «تأسیس سازمان‌های استانی توسعه و عمران دریا و سواحل» را در ذیل وزارت کشور پیشنهاد داده است که ذیلاً بدان می‌پردازد.

۱. ماده (۱۸۷)

ب) دولت موظف است نسبت به تشکیل سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل جهت مطالعه و اجرای طرح‌های بهسازی و شنا زیر نظر وزارت کشور به‌عنوان متولی اصلی ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا در سال اول برنامه اقدام نماید. اساسنامه سازمان مذکور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

بررسی ابعاد طرح پیشنهادی

براساس این طرح پیشنهادی، وزارت کشور موظف شده است تا در راستای اجرای وظیفه مندرج در بند «ب» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه، نسبت به راه‌اندازی واحدهای استانی سازمان توسعه عمران دریا و سواحل در استان‌های ذیربط در سال جاری (۱۳۹۳) اقدام نماید. ابتدا باید اظهار داشت که با توجه به اینکه تأسیس سازمان‌های استانی، نیازمند هزینه‌های لازم و مورد نیاز است و در طرح مزبور نیز هیچ راهکاری برای تأمین هزینه‌های آن پیشنهاد نشده است در نهایت منجر به افزایش هزینه‌ها گردیده و بار مالی سنگینی را برای دولت ایجاد می‌کند، از این منظر با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی در تعارض است. ازسوی دیگر فارغ از پرداختن به ضرورت اصلاح نگارشی طرح پیشنهادی مبنی بر تقدم تأسیس سازمان توسعه عمران دریا و سواحل کشور بر راه‌اندازی واحدهای استانی آن سازمان در سال جاری و همچنین خلأ رویکردی این طرح درباره ضرورت تنظیم شرح وظایف آن سازمان، به نکته با اهمیتی در خصوص عدم نیاز به تصویب این طرح، اشاره می‌نماید و آن اینکه:

تکلیف مندرج در بند «ب» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه، در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۵ تحت نام «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران» مورد



توجه و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران قرار گرفت^۱ و در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۴ این طرح ملی، جهت اجرا و استفاده از نتایج آن در طرح‌های استانی و محلی و سیاستگذاری‌های توسعه در سواحل، به استانداران استان‌های ساحلی ابلاغ گردید. در این ابلاغیه تشکیل کمیته ساماندهی سواحل به ریاست استاندار و دبیری مدیر کل بنادر و دریانوردی استان مربوطه تبیین شده است، ضمن آنکه تدقیق نتایج طرح در مقیاس استانی تا ۱/۵۰۰۰ توسط سازمان بنادر و دریانوردی و نیز آموزش مدیران و کارشناسان استانی توسط سازمان مزبور جهت هدایت و بهره‌گیری بهتر استان‌ها از نتایج طرح و نرم‌افزار مربوطه تصریح شده است. ابعاد و رویکردهای مرتبط با این طرح مصوب برای توضیح بیشتر به شرح زیر ارائه می‌گردد:

۱. شایان ذکر است که مطالعات مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی از سال ۱۳۸۴ آغاز و در سال ۱۳۸۸ خاتمه یافت. گستره این مطالعات دربرگیرنده تلفیق یافته‌های مراحل گذشته بود که با عنوان برآیند مطالعات «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور» عرضه شده است که دستاوردهای موضوعی ۹ گانه طرح، شامل محورهای زیر می‌باشد:

۱. تعیین محدوده و مرزبندی مناطق ساحلی کشور،
۲. بررسی جایگاه سیاسی و امنیتی سواحل کشور،
۳. تدوین برنامه مدیریت نوار ساحلی کشور،
۴. تهیه برنامه مدیریت محیط‌زیستی سواحل کشور،
۵. مطالعات حقوق و قوانین مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور،
۶. تهیه طرح کاربری مطلوب اراضی مناطق ساحلی کشور،
۷. طراحی ساختار و سازمان اجرایی طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در کشور،
۸. ایجاد و مدیریت پایگاه اطلاعات جغرافیایی مدیریت سواحل کشور،
۹. تدوین برنامه نظارت و ارزیابی اجرای طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در کشور.

مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران

مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران بر پایه الزامات ملی و منطقه‌ای کشور فرآیندی تکاملی، پویا و یکپارچه است که تلاش دارد با توجه به ظرفیت‌های اکولوژیک سواحل و نیازهای بلندمدت توسعه‌ای، منافع متضاد بخش‌های مختلف در سواحل را سازگار نموده و از طریق کاهش تعارضات مابین بهره‌برداران دولتی و خصوصی، شرایط حفظ منابع موجود در سواحل کشور را در راستای توسعه پایدار فراهم نماید. بر این اساس، حفاظت و توسعه مناطق ساحلی کشور با برنامه مدیریت یکپارچه سواحل کشور، سه رویکرد اساسی را شامل می‌شود که در تولید برنامه یکپارچه بهره‌برداری از سواحل توجه به آن الزام آور می‌باشد:

رویکرد اول – رویکرد حفاظت‌محور؛ به معنای صیانت از محیط زیست مناطق

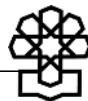
ساحلی و توجه به اصل بهره‌برداری پایدار از منابع است که سهم نسل‌های آینده را از مواهب طبیعی این مناطق در پرتو مدیریت یکپارچه تضمین نماید.

رویکرد دوم – رویکرد توسعه‌محور؛ که توجه به مقوله رشد اقتصادی – اجتماعی

مناطق ساحلی کشور را در فرآیند اعمال برنامه ضروری می‌سازد. در این رویکرد بهره‌برداری عقلایی با هدف تقویت ظرفیت‌های توسعه‌ای مناطق ساحلی، به همراه بهره‌مندی عموم مردم از این منابع، شرط اساسی تلقی می‌شود که موجب افزایش پایداری طبیعی و استفاده از ظرفیت توسعه‌ای سواحل در چرخه توسعه ملی خواهد شد.

رویکرد سوم – رویکرد یکپارچه‌گرا در برنامه‌ها و اعمال سیاست‌ها؛ که بر

همکاری مستمر و تعاملی بخش‌های بهره‌بردار و ناظر از سواحل کشور تأکید دارد. در



این رویکرد استفاده از توان‌های مشارکتی اجتماع محلی در تبیین برنامه‌ها و مشارکت آگاهانه و فعالانه آنها در اجرای برنامه‌ها، شرطی اساسی تلقی می‌شود. همچنین در این رویکرد تأکید بر این است که با برقراری یک استراتژی واحد، منسجم و فرابخشی در مناطق ساحلی کشور، ضمن کاهش تضاد موجود (یا آتی) بین فعالیت‌های کاربران مختلف، حداکثر برداشت پایدار و توازن در بهره‌برداری از این منابع، با هماهنگی و همکاری سازمان‌های دولتی، غیردولتی و اجتماعات محلی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی هماهنگی شود.

لازم به ذکر است که در ساختار نهاد مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران (میم سا) ساختارها و وظایف تخصصی دیده شده است که می‌تواند (منوط به اجرای کامل)، دربردارنده ساماندهی و بهبود مناطق ساحلی گردد، ترکیب سطوح تشکیلاتی آن ساختار و وظایف عمده آن به شرح جدول ذیل ارائه می‌شود:

جدول ۱. ترکیب سطوح مختلف ساختار نهاد مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران

(میم سا)

سطح	ترکیب اعضا	وظایف اصلی
ملی (مجمع عالی نهاد)	نهادهای اصلی: ۱. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ۲. رئیس سازمان حفاظت محیط زیست ۳. رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ۴. وزیر کشور ۵. وزیر راه و ترابری ۶. وزیر جهاد کشاورزی ۷. وزیر نیرو ۸. وزیر صنایع ۹. وزیر مسکن و شهرسازی	وظایف اصلی: سیاستگذاری، ساماندهی، جلوگیری و مقابله، هماهنگی، نظارت و ارزیابی، پیگیری و همکاری با مراجع دیگر وظایف پشتیبان: - امور مالی - قوانین و مقررات - تحقیق و توسعه - منابع انسانی - فناوری اطلاعات - مدیریت (برنامه‌ریزی و سازماندهی) - استانداردها - تجهیزات - زیرساخت‌ها - ایمنی و نجات دریایی
	نهادهای جانبی: ۱. قوه قضائیه ۲. وزارت نفت ۳. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۴. وزارت اقتصاد و دارایی ۵. وزارت بهداشت و درمان ۶. وزارت دفاع و پشتیبانی ۷. وزارت آموزش و پرورش ۸. وزارت امور خارجه	
سطح استانی (نمایندگان مجمع عالی) و سایر آنها	دستگاه اصلی: ۱. منابع طبیعی و آبخیزداری ۲. بنادر و دریانوردی ۳. شیلات ۴. مدیریت منابع آب ۵. دادگستری ۶. استاندارد و تحقیقات صنعتی	عالی‌ترین مرجع مدیریتی تصویب نهاد و قوانین و مقررات



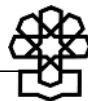
سطح	ترکیب اعضا	وظایف اصلی
	دستگاه فرعی : ۱. حفظ نباتات ۲. تحقیقات و آموزش کشاورزی ۳. نقشه برداری ۴. بنیاد مسکن ۵. صدا و سیما ۶. شرکت ملی نفت منطقه ۷. سازمان امور اراضی ۸. هواشناسی	
سطح شهرستان	نهادهای ذینفع و ذیربط: ثابت: برای همه شهرستان‌های ساحلی توسط ستاد مرکزی مشخص می‌شود متغیر: به تناسب هر شهرستان است	نظارت و پایش و گزارش‌دهی

درخصوص جدول فوق، باید ابراز داشت که مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی فرآیندی است که همه بخش‌های درگیر در توسعه، مدیریت و استفاده از سواحل را گرد هم آورده و منافع‌شان را یکپارچه و آنها را به سوی یک هدف مشترک هدایت می‌کند. برای رسیدن به اهداف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، شناخت محدوده ساحلی و تعیین مرزهای مدیریتی اولین گام به شمار می‌رود. یکی از مهمترین بخش‌های مورد توجه در این مطالعات، مرزبندی مناطق ساحلی کشور است. تعیین مرزهای مدیریتی در خشکی و دریا و همچنین تعیین معیارهای حریم دریا یکی از نکات برجسته و مهم این مطالعات و طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی می‌باشد که براساس معیارهای فنی و مهندسی (معیارهای خط خطر)، ملاحظات اقتصادی - اجتماعی و نیز چگونگی ارتباط نهادهای سازمان‌های مختلف در این محدوده تعیین می‌گردد. لازم به ذکر است که در

مطالعات مدیریت نوار ساحلی معیارهای فنی و مهندسی برای تعیین خط خطر به‌طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته و کد ارتفاعی خط خطر تعیین شده است.^۱ از این دیدگاه، عملکرد گسترده فرآیندهای مختلف طبیعی شامل پدیده‌های زمین‌شناسی، شرایط هیدرودینامیکی و ویژگی‌های اقلیمی از عوامل مؤثر در شکل‌پذیری و ریخت‌شناسی زمینی سواحل ایران و از جمله تغییرات حدّ حریم تعیین شده می‌باشند. محاسبه نرخ رانه ساحلی^۲ یکی از بخش‌های مهم مطالعات مهندسی سواحل است که به عنوان مقدمه‌ای برای بسیاری از مطالعات هیدرودینامیک، رسوب و محاسبه تغییرات خط ساحلی به‌شمار می‌آید. تفاوت قدرت حمل رسوب از یک نقطه تا نقطه‌ای دیگر سبب ایجاد فرسایش یا ته‌نشینی رسوبات شده و در نتیجه باعث جلو و عقب رفتن خط ساحل می‌گردد. عوامل هیدرودینامیکی مختلفی در این زمینه دخیل هستند. امواج و جریانات

۱. تعیین کد ارتفاعی خط خطر آب‌گرفتگی ناشی از نوسانات کوتاه‌مدت تراز دریا برای سواحل کشور براساس مطالعات مرزبندی مناطق ساحلی کشور، یکی از مرزها در منطقه خشکی خط خطر (Hazard Line) می‌باشد. این مرز خطی بر روی خشکی است که آب دریا در اثر نوسانات کوتاه‌مدت یعنی خیزآب ناشی از باد (Wind Set-up)، خیزآب ناشی از موج (Wave Set-up) و «بالاروی» موج (Run-up) نسبت به تراز بالایی مد (MHHW) (در سواحل جنوب کشور) به آن می‌رسد، لذا برای تعیین کد ارتفاعی خط خطر، بالآمدگی آب در اثر هریک از عوامل فوق محاسبه شده و کد ارتفاعی آن برای بیش از ۲۵۰ نقطه (بازه ۱۳ کیلومتری) نسبت به تراز متوسط آب دریا (MSL) تعیین شده است. همچنین در تعیین کد ارتفاعی این خط، نرخ فرسایش و رسوبگذاری نیز از عوامل تعیین‌کننده به‌شمار می‌رود که در مطالعات مربوط به فرسایش و رسوب محاسبه و در تعیین کد ارتفاعی خط خطر لحاظ شده است. در ادامه، روابط مربوط به محاسبه هر یک از این عوامل و نحوه تعیین آنها شرح داده شده و مثالی برای یک نقطه ارائه شده است. خاطر نشان می‌سازد در گزارش مطالعات پدیده‌های دریایی کلیه نتایج براساس روابط مختلف و برای دوره بازگشت‌های ۵، ۲۰ و ۵۰ ساله محاسبه و ارائه شده است.

(خیزآب ناشی از تغییرات فشار+خیزآب ناشی از باد + خیزآب ناشی از موج + بالاروی موج + تراز بالایی مد) = تراز خط خطر در سواحل جنوبی کشور
(خیزآب ناشی از تغییرات فشار+خیزآب ناشی از باد + خیزآب ناشی از موج + بالاروی موج + تراز آب دریای خزر در دهه آینده) = تراز خط خطر در سواحل شمالی کشور
مرز تقریبی ناحیه دریایی



موازی ساحل بیشترین تأثیر را در این زمینه دارند. سایر جریان‌ها از قبیل جریان‌های ناشی از جزر و مد و باد نیز می‌توانند در این زمینه تأثیرگذار باشند. ازسوی دیگر، افزایش روند فعالیت‌های انسانی در ابعاد مختلف نظیر تعریف کاربری‌های شهری، روستایی، صنعتی، کشاورزی و حمل‌ونقل زمینی - دریایی موجب شده تا نواحی ساحلی با تغییرات قابل توجهی مواجه باشند. این مناطق به سبب شرایط و موقعیت جغرافیایی و ویژگی‌های طبیعی، تنوع زیستی و اکوسیستم‌های وابسته به آن و تأثیرپذیری توأمان از خشکی و دریا، مناطقی حساس و شکننده قلمداد می‌شوند. با وجود این عملکردهای بوم‌شناختی مناطق ساحلی سبب استقرار طیف متنوعی از رویکردهای توسعه‌ای و بهره‌برداری انسانی در این نواحی شده است که این بی‌توجهی به پایداری ساختار و فرآیندهای طبیعی مناطق ساحلی، دارای تبعات متعددی است که خارج از بحث این موضوع است.

توضیحات تکمیلی

مدیریت ساحلی از آن‌رو یکپارچه نامیده شده که این مدیریت به‌وسیله سازمانی مسئول و به‌صورت یکپارچه (و نه بخشی) و با توجه به ملاحظات حفاظت فیزیکی و اکولوژیک سواحل انجام می‌گیرد. ذکر این نکته ضروری است که مدیریت یکپارچه جایگزین فعالیت سازمان‌های بخشی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها) نمی‌شود، بلکه ضمن داشتن تکالیف خاص در پی کاهش تداخل، تزاخم و رفع تعارض و تضاد میان فعالیت‌های آنهاست. هدف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، یکپارچه کردن

فرآیند تصمیم‌گیری در مناطق ساحلی و دخالت دادن همه بخش‌های درگیر به منظور سازگاری و توازن در بهره‌برداری و استفاده از منابع ساحلی ذکر شده است، که این امر خود نیازمند هماهنگی و همکاری سازمان‌ها و ادارات مختلف دولتی در سطوح ملی و منطقه‌ای است که دارای وظایف و مسئولیت‌هایی در رابطه با سواحل هستند.

مشکلات ساختاری سواحل کشور

یکی از الزامات قانونگذاری، اتخاذ تمهیداتی برای رفع مشکلات حاکم بر بخش است، با عنایت به اینکه مناطق ساحلی کشور (از جمله محدوده حریم) دارای مشکلات عدیده و قابل توجهی هستند، از این‌رو ضروری است تا تمهیدات متناسب با خلأهای قانونی برای رفع مشکلات اتخاذ گردد. عمده‌ترین مشکلات ساختاری کلان سواحل کشور را می‌توان در قالب ۴ گروه عمده مشکلات تقسیم‌بندی نمود، که عبارتند از:

الف) کاربری زمین،

ب) طبیعی و زیست‌محیطی،

ج) اقتصادی،

د) مسائل اجتماعی و فرهنگی.

مشکلات فوق را درخصوص سواحل شمال و جنوب کشور می‌توان به شرح جدول زیر ارائه و بررسی کرد:



جدول ۲. مشکلات کلان سواحل شمالی و جنوبی کشور

مشکلات کلان	سواحل دریای خزر	سواحل خلیج فارس و دریای عمان
الف) مشکلات کاربری زمین	۱. ساخت‌وساز غیرقانونی و بی‌ضابطه ۲. محدود شدن دسترسی عمومی به دریا ۳. فقدان طرح کاربری اراضی مناسب جهت توسعه مناطق ساحلی ۴. مسائل مالکیتی و حقوقی اراضی ساحلی ۵. تغییر غیرقانونی کاربری اراضی ۶. عدم تکافوی زیرساخت‌ها در بخش حمل‌ونقل ۷. زمین‌خواری‌های پراکنده	۱. ساخت‌وساز بی‌ضابطه و بعضاً غیرقانونی ۲. تغییر غیرقانونی کاربری اراضی ۳. عدم تکافوی زیرساخت‌ها در بخش حمل‌ونقل ۴. زمین‌خواری‌های پراکنده
ب) مشکلات طبیعی و زیست محیطی	۱. تخلیه زواید جامد و پساب‌های شهری، صنعتی و کشاورزی در دریا ۲. بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی ۳. آلودگی نواحی ساحلی ناشی از کمبود زمین جهت دفن زائد ۴. تغییرات تراز آب دریا ۵. فرسایش نواحی ساحلی ۶. کاهش تنوع زیستی ۷. آلودگی ناشی از شناورها و خطوط لوله در دریا	۱. استخراج منابع نفت و گاز ۲. آلودگی منابع ساحلی ۳. تخلیه زواید جامد و پساب‌های شهری، صنعتی و کشاورزی در دریا ۴. تغییرات تراز آب دریا ۵. فرسایش و رسوبگذاری نواحی ساحلی ۶. آب‌گرفتگی ناشی از طوفان و سونامی ۷. جریانات شکافنده و تخریب و تهدیدکننده منابع و محیط زیست ۸. تخریب جنگل‌های حرا ۹. تخریب آب‌سنگ‌های مرجانی ۱۰. کاهش تنوع زیستی (گونه‌های گیاهی و جانوری)
ج) مشکلات اقتصادی	۱. بهره‌برداری پایین فعالیت‌های کشاورزی و استفاده نامناسب از زمین ۲. کاهش منابع شیلاتی و ذخایر ماهی	۱. فقر فعالیت‌های کشاورزی در اثر نامناسب بودن شرایط اقلیمی و الگوی کشت و کمبود آب شیرین ۲. غیرفعال بودن بازرگانی و تجارت دریایی در

مشکلات کلان	سواحل دریای خزر	سواحل خلیج فارس و دریای عمان
	۳. نبود صنایع مادر و صنایع پشتیبانی ۴. غیرفعال بودن بازرگانی و تجارت دریایی	مقایسه با کشورهای عرب همسایه ۳. فقدان امکانات و تسهیلات گردشگری ۴. کمبود منابع آب شیرین
د) مسائل اجتماعی و فرهنگی	۱. نرخ رشد جمعیت بالا ۲. تغییر سریع و ناخواسته در بافت فرهنگی مناطق ساحلی	۱. اتصال ضعیف مناطق ساحلی به مناطق داخلی کشور ۲. بیکاری و فقر ۳. قاچاق و نقل و انتقال غیرقانونی کالا

جمع‌بندی و پیشنهاد

براساس تبصره ماده (۴) اساسنامه سازمان توسعه عمران دریا که در اجرای بند «ب» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب هیئت وزیران رسیده است، ایجاد واحد سازمانی در استان‌های ساحلی در ساختار استانداری‌های ذیربط اندیشیده شده و منوط به تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور گردیده است.

با توجه به اینکه این مهم به لحاظ قانونی با خلأ یا مانعی مواجه نیست، لذا نیازی به قانونگذاری جدید نمی‌باشد. بنابراین در صورتی که اجرای قانون موجود با مشکلی روبرو است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی می‌توانند، از طریق نظارت، مسئله را پیگیری کرده و به مجلس گزارش کنند.

از سوی دیگر ایجاد و یا تأسیس سازمان‌های موازی با تکالیف مشابه توصیه نمی‌گردد.

گفتنی است که پرداختن به موضوع ساماندهی دریا و سواحل، موضوعی است که از



سال ۱۳۳۹ به بعد مورد توجه قانونگذاران قرار گرفته است، تبیین تکالیف متعدد در قوانین بخشی دستگاه‌ها در سنوات مختلف و برنامه‌های توسعه، حکایت از آن دارد که بخش اعظم تکالیف واگذار شده با اجراهای ضعیف یا عدم اجرا، تخلفات قانونی توسط اشخاص مختلف و کسب منافع هنگفت از بابت آن، تضییع حقوق بیت‌المال، تخریب محیط زیست و اکولوژی منطقه، زمین‌خواری، ساخت‌وساز غیرمجاز، تغییر غیرقانونی کاربری اراضی، و ... همراه بوده است. **تعدد قوانین بعضاً همسو و مغایر که به دستگاه‌های متعدد واگذار شده، رفتارهای متفاوتی را بروز داده است، ازسوی دیگر وجود تغییرات دوره‌ای تراز دریا (پیش‌روی و یا پس‌روی)، تغییرات اکولوژی و طبیعی در کنار خلأهای عمده‌زیستی، اقتصادی، اجتماعی و ... بومیان مناطق ساحلی و همچنین ضرورت پرداختن به خط حریم متناسب با موقعیت جغرافیایی و شرایط طبیعی مناطق مختلف ساحلی، سطح دسترسی به سواحل و همه و همه، ضرورت نگاهی جامع، قاطع و یکپارچه به ساماندهی مدیریت سواحل را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.**

تنوع فعالیت‌ها در سواحل از یک‌سو و تعارض میان بهره‌برداران و یا برنامه‌های بخشی ازسوی دیگر، نظارت و مدیریت بهینه منابع در مناطق ساحلی کشور را الزام‌آور می‌کند. نمونه‌ای از مسائل مناطق ساحلی که نیازمند مدیریت مستمر و یکپارچه است را می‌توان در مواردی همچون مسائل محیط زیستی سواحل، جلوگیری از فشار بیش از ظرفیت انسان‌ها بر مناطق ساحلی و جلوگیری از تخریب و آسیب‌های احتمالی بر سواحل ذکر کرد. رفع یا کاهش این مشکلات، چالشی جدی فراوری استان‌های ساحلی و سیاستگذاران دولتی است که در صورت تداوم، آثار زیانبار آن، می‌تواند آثار و خسارات جبران‌ناپذیری را به بار آورد. بنابراین سواحل را باید

به گونه‌ای مدیریت کرد که نه تنها امکان بهره‌برداری عقلایی از منابع و ظرفیت‌های موجود در آن مهیا گردد، بلکه با اعمال الگوی نظارتی مؤثر، فشارهای وارده به سواحل کنترل شود و امکان بهره‌برداری مناسب‌تر از آن حاصل آید.

از آنجایی که با عنایت به عمده عوامل ذیل، تدوین قانون مستقل برای مدیریت یکپارچه سواحل کشور اجتناب‌ناپذیر است، ضرورت دارد تا با عنایت به مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی کشور در باره «مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور» (در سال ۱۳۹۱)، که دربردارنده جهت‌گیری‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و ... برای مناطق مختلف ساحلی است هرگونه اتخاذ تصمیم تقنینی، در راستای کارآمدتر شدن آن مصوبه صورت پذیرد.

عمده خلأها و نیازهای قانونی

الف) خلأ و نقص قانونی در بسیاری از موارد مثل تعریف تالاب، مناطق ساحلی، اراضی ساحلی و ...،

ب) موازی و گاه متضاد بودن برخی قوانین مانند مجازات مقرر در ماده (۱۱) قانون اراضی ساحلی (مصوب ۱۳۵۴) و ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی با توجه به ماده (۴۸) قانون توزیع عادلانه آب،

ج) عدم کارایی برخی قوانین به دلیل تغییر شرایط به عنوان مثال وضعیت مالکیت اراضی ساحلی واقع در حریم قبل و بعد از قانون اراضی مستحدث،

د) تداخل وظایف قانونی برخی از نهادها و سازمان‌های متولی سواحل کشور مانند



وزارت کشاورزی؛ وزارت نیرو و وزارت راه و شهرسازی در مورد علامت‌گذاری حریم و تعیین حدود اراضی ساحلی،

ه) مبهم و نامشخص بودن موضوع مالکیت اراضی ساحلی و فعالیت‌های ساحلی و دریایی و مغایرت و تضادهای مرتبط با آن در قوانین و مقررات موجود.

از این دیدگاه، با وجود اهمیت و حساسیت فوق‌العاده برای موضوع ساماندهی نواحی ساحلی، می‌توان با مغتنم شمردن فرصت، برای لحاظ تصمیمات مبتنی‌بر مطالعات و استانداردهای بین‌المللی، احاله مدیریت مناطق ساحلی و تعیین حریم را براساس آن طرح تعیین کرد.

نکته‌ای که در خصوص طرح حاضر وجود دارد این است که در این طرح مشخص نیست که آیا با تصویب این طرح و تأسیس سازمان فرضی، منافع و مصالح عامه تضمین می‌شود یا خیر؟ توضیح مختصر اینکه براساس اصل چهل و پنجم قانون اساسی دریاها جزء انفال و ثروت‌های عمومی بوده و در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل شود. بنابراین مهمترین شرط حاکمیت بر انفال در حکومت اسلامی از جمله دریاها، تأمین مصالح عمومی است. ذیل این اصل نیز مقرر می‌دارد: «تفصیل و ترتیب استفاده از هریک را قانون معین می‌کند». از این‌روی، با تصویب و لازم‌الاجرا بودن قوانین ذیل مواجه هستیم.

در پایان توصیه می‌شود تا طرح جاری تنها در راستای تسریع در اجرایی شدن آن طرح و احاله مدیریت سواحل و تعیین حریم براساس معیارها، استانداردها و شاخص‌های مندرج در طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران مورد تصویب قرار گیرد. نکته با اهمیت آن است که رویکردهای مندرج در

مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، رویکردهای بین بخشی و فرابخشی است، لذا از آنجا که تجارب گذشته بیانگر ضعف‌ها و خلأهای مسئولیت‌پذیری جایگاه‌های بین‌بخشی است، ضرورت دارد تا در هر نوع رویکرد تقنینی جایگاه عالی نظارتی، مسئولیت‌پذیری بخش‌ها و پاسخگویی آنها تبیین گردد تا از این حیث، مشکلات مربوط از جمله زمین‌خواری‌های احتمالی اراضی ساحلی به‌وقوع نپیوندد. ازاین‌روی تصویب طرح حاضر با اتکا به وضعیت و محتوای فعلی، توصیه نمی‌شود.

ضمن آنکه پیش‌بینی تأسیس سازمان توسعه عمران دریا و سواحل کشور با خلأ رویکردی تنظیم شرح وظایف اساسنامه‌ای و ساختار مورد نیاز مواجه است. به عبارت دیگر نبود شرح وظایف پیش‌بینی شده به همراه عدم پیش‌بینی منابع هزینه‌ای آن، نیازمند اتخاذ تمهیدات لازم و رفع تعارض با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

پیشنهاد اصلاحی

با توجه به مطالب پیش‌گفته، تأسیس و یا ایجاد سازمان‌های موازی با تکالیف مشابه توصیه نمی‌گردد و پیشنهاد می‌شود ماده ذیل به‌عنوان ماده (۳) مکرر و به جای این طرح پیشنهادی به قانون اراضی مستحدث و ساحلی الحاق گردد:

«مدیریت مناطق ساحلی و تعیین حریم در آن مناطق، براساس معیارهای مندرج در «طرح جامع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور» مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (سال ۱۳۹۱) می‌باشد و استانداران مناطق



ساحلی مکلفند نسبت به اجرای کامل رویکردها و معیارهای مندرج در آن طرح و همچنین رفع عمده‌ترین مشکلات ساختاری کلان سواحل کشور که در قالب ۴ گروه عمده مشکلات تقسیم‌بندی و به شرح جدول ذیل آمده است اقدام نمایند، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری به‌عنوان ناظر عالی این تکلیف تعیین می‌شود».

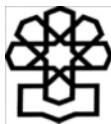
جدول ۳. مشکلات کلان سواحل شمالی و جنوبی کشور

مشکلات کلان	سواحل دریای خزر	سواحل خلیج فارس و دریای عمان
الف) مشکلات کاربری زمین	۱. ساخت‌وساز غیرقانونی و بی‌ضابطه ۲. محدود شدن دسترسی عمومی به دریا ۳. فقدان طرح کاربری اراضی مناسب جهت توسعه مناطق ساحلی ۴. مسائل مالکیتی و حقوقی اراضی ساحلی ۵. تغییر غیرقانونی کاربری اراضی ۶. عدم تکافوی زیرساخت‌ها در بخش حمل‌ونقل ۷. زمین‌خواری‌های پراکنده	۱. ساخت‌وساز بی‌ضابطه و بعضاً غیرقانونی ۲. تغییر غیرقانونی کاربری اراضی ۳. عدم تکافوی زیرساخت‌ها در بخش حمل و نقل ۴. زمین‌خواری‌های پراکنده
ب) مشکلات طبیعی و زیست محیطی	۱. تخلیه زواید جامد و پساب‌های شهری، صنعتی و کشاورزی در دریا ۲. بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی ۳. آلودگی نواحی ساحلی ناشی از کمبود زمین جهت دفن زواید ۴. تغییرات تراز آب دریا	۱. استخراج منابع نفت و گاز ۲. آلودگی منابع ساحلی ۳. تخلیه زواید جامد و پساب‌های شهری، صنعتی و کشاورزی در دریا ۴. تغییرات تراز آب دریا ۵. فرسایش و رسوبگذاری نواحی ساحلی ۶. آب‌گرفتگی ناشی از طوفان و سونامی

مشکلات کلان	سواحل دریای خزر	سواحل خلیج فارس و دریای عمان
	۵. فرسایش نواحی ساحلی ۶. کاهش تنوع زیستی ۷. آلودگی ناشی از شناورها و خطوط لوله در دریا	۷. جریانات شکافنده و تخریب و تهدیدکننده منابع و محیط زیست ۸. تخریب جنگل‌های حرا ۹. تخریب آب‌سنگ‌های مرجانی ۱۰. کاهش تنوع زیستی (گونه‌های گیاهی و جانوری)
ج) مشکلات اقتصادی	۱. بهره‌برداری پایین فعالیت‌های کشاورزی و استفاده نامناسب از زمین ۲. کاهش منابع شیلاتی و ذخایر ماهی ۳. نبود صنایع مادر و صنایع پشتیبانی ۴. غیرفعال بودن بازرگانی و تجارت دریایی	۱. فقر فعالیت‌های کشاورزی در اثر نامناسب بودن شرایط اقلیمی و الگوی کشت و کمبود آب شیرین ۲. غیرفعال بودن بازرگانی و تجارت دریایی در مقایسه با کشورهای عرب همسایه ۳. فقدان امکانات و تسهیلات گردشگری ۴. کمبود منابع آب شیرین
د) مسائل اجتماعی و فرهنگی	۱. نرخ رشد جمعیت بالا ۲. تغییر سریع و ناخواسته در بافت فرهنگی مناطق ساحلی	۱. اتصال ضعیف مناطق ساحلی به مناطق داخلی کشور ۲. بیکاری و فقر ۳. قاچاق و نقل و انتقال غیرقانونی کالا

منابع و مآخذ

۱. اسناد و مطالعات طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران (میم سا).
۲. قوانین و مقررات موضوعه.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۸۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس سازمان‌های استانی توسعه عمران دریا و سواحل»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران)

تهیه و تدوین: محمدرضا فارسیان

مدیر مطالعه: محمدرضا فارسیان

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

همکاران: حسن کریمی فرد (دفتر مطالعات سیاسی)، حامد ناظمی (دفتر مطالعات حقوقی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. دریا و سواحل

۲. مناطق ساحلی

۳. حریم دریا



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۳/۶/۲۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۳/۶/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۷/۱