

بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و
فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»
۶. توسعه پایدار با تأکید بر محیط زیست

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفاتر: مطالعات اقتصادی
مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۳۱۲
اسفندماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. توسعه پایدار دستور کار قرن بیست و یک
۶.....	۲. تجربیات جهانی از آثار الگوی سیاستی نئولیبرال بر توسعه پایدار
۱۲.....	۳. مسئله توسعه پایدار در ایران با تأکید بر محیط زیست
۱۹.....	۴. نقد سند برنامه ششم توسعه از منظر توسعه پایدار و با تأکید بر محیط زیست
۳۲.....	جمع بندی
۳۳.....	منابع و مآخذ



بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)»
۶. توسعه پایدار با تأکید بر محیط زیست

چکیده

در حالی ششمین سند برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از سوی دولت یازدهم تهیه، تدوین و به مجلس شورای اسلامی ارائه شده که از عمر برنامه‌ریزی برای دستیابی به توسعه در کشور بیش از ۶۰ سال می‌گذرد. ۶ برنامه تا پیش از انقلاب اسلامی تدوین و پیاده‌سازی شد و پس از پایان جنگ تحمیلی، تدوین برنامه‌های توسعه در کشور از سرگرفته شد. بی‌شک وجود نظام برنامه‌ریزی در هر کشور به پیشرفت و توسعه می‌انجامد و تجربه تاریخی کشورهای موفق در این زمینه بر این مهم صحنه می‌گذارد. برنامه‌های توسعه یک فرصت تاریخی برای تصمیم‌گیران و سیاستگذاران مهیا می‌کند تا با در نظر داشتن همه ملاحظات، چالش‌ها و نقاط قوت و ضعف، سیاست‌ها و راهبردهایی اتخاذ نمایند که بهترین مسیر برای دستیابی به اهداف باشند.

آنچه که در خصوص برنامه‌های توسعه در ایران کاملاً مشهود است، تمرکز عمده برنامه‌ها بر دستیابی به توسعه اقتصادی و ارتقای شاخص‌های آن است. از این رو طی سال‌های اخیر شاهد آن بودیم که توسعه در ایران از منظر فیزیکی وضعیتی به مراتب بهتر نسبت به سایر بخش‌ها داشته است. این در حالی است که عمده تمرکز بر یک بخش، ما را با چالش‌های اساسی در سایر بخش‌ها مواجه می‌کند. به‌طوری که عدم توجه جدی به مسائل و معضلات محیط زیست در کشور و آثار آن بر سایر بخش‌ها، اکنون مهمترین موضوعی است که توجه کارشناسان را از مقوله توسعه به سوی توسعه پایدار سوق داده است.

توسعه پایدار به مفهوم توسعه‌ای است که نیازهای کنونی را برآورده کند، بدون آنکه توانایی نسل‌های آینده در تأمین نیازهایشان را به مخاطره اندازد. از این رو این مفهوم دارای ابعاد مختلف محیط زیستی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. برنامه‌ریزی در قالب توسعه پایدار با توجه به نگاه سیستمی که به مسائل دارد، سیاستگذاران را از غفلت نسبت به یک بخش باز می‌دارد.

با توجه به سند برنامه ششم توسعه که توسط دولت به‌عنوان برنامه ششم توسعه ارائه شده، در این مطالعه سند مذکور از منظر توسعه پایدار و محیط زیست مورد واکاوی قرار گرفته است. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته:

— در سند برنامه ششم توسعه، تبیین مناسبی از وضعیت فعلی محیط زیست و آثار بحران‌های آن بر توسعه پایدار کشور ارائه نشده است.

- برای موضوعات مطروحه در سند مذکور، انبوهی از سیاست‌ها و اقدامات اساسی اشاره شده، اما اجرای تعداد زیادی اقدام اساسی و سیاست طی بازه زمانی پنج‌ساله دور از ذهن است و دیگر آنکه با فرض قابلیت پیاده‌سازی این سیاست‌ها و راهبردها، توانایی رفع چالش‌های پیش رو را نخواهد داشت.
 - نحوه تأمین منابع مالی جهت تحقق اهداف سند مذکور (به‌ویژه در موارد مربوط به محیط زیست) نامشخص است.
 - نحوه ارتباط برنامه‌های ۱۲ گانه مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی با برنامه ششم توسعه مبهم است.
 - در این سند نسبت به مسئله کسب مجوز در بسیاری از راهبردها بی‌توجهی صورت گرفته است.
 - در سند برنامه ششم توسعه، در برخی موارد دستگاه متولی و پاسخگو نامشخص است.
 - سند برنامه ششم توسعه در برخی موارد ناسازگاری دورنی دارد.
 - تأکید سند برای حل و فصل مشکلات اساسی حوزه محیط زیست معطوف به اصلاحات قیمتی است، حال آنکه تا زمانی که مسائل سطح توسعه حل نشوند، دستکاری قیمتی نمی‌تواند بر از دست رفتن منابع طبیعی فائق آید.
- بنابراین راهبردی که باید در بخش محیط زیست برنامه ششم مورد توجه قرار داد این است که با توجه به مشکلات متعددی که طی سال‌های اخیر در این حوزه توسعه پایدار کشور از آن متأثر شده است، اولویت‌بندی برای چالش‌های این بخش و در نتیجه راهبردها و سیاست‌های مورد نظر پیش‌بینی شود. ضمن آنکه در ارائه راهبردها باید موضوع به‌طور واقعی و نه فقط به‌صورت اسمی، فرابخشی دیده شود و چنانچه سیاستی در این بخش مطرح می‌شود ضمن امکان پیاده‌سازی آن طی بازه زمانی پنج‌ساله، پیوند آن با سایر سیاست‌ها در بخش‌های دیگر دیده شود.
- اما آنچه که به‌عنوان یک راهبرد اساسی باید به آن اشاره کرد این است که به‌دلیل اثرگذاری گسترده و عمیق محیط زیست بر تمام ابعاد توسعه پایدار این بخش را باید فراتر از تدوین راهبرد در برنامه ششم برای آن دید. به‌عبارت دیگر باید برنامه جامعی برای آن در نظر گرفت و بخشی از آن برنامه در برنامه‌های پنج‌ساله با ارائه راهکارهایی متناسب با این بازه زمانی معرفی شوند. نکته مهم دیگر استفاده از مطالعات آینده‌پژوهی برای ارائه سیاست‌های واقع‌گرایانه در این حوزه است.

مقدمه

دهه ۱۹۷۰ میلادی دهه‌ای همراه با بیم و امید برای دنیا محسوب می‌شد. از یک سو رشد اقتصاد جهانی به‌طور چشمگیری در حال افزایش و ازسوی دیگر محیط زیست با چالش‌های اساسی روبرو بود.



انگوس مدیسون^۱ در گزارش «اقتصاد جهان: چشم‌انداز هزاره» که به بررسی تغییرات بلندمدت در درآمد و جمعیت جهان طی هزاره پرداخته، آورده است: «بین سال‌های ۱۹۱۳ تا ۱۹۵۰ رشد اقتصادی دنیا بسیار کمتر از رشد اقتصادی سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۳ بوده، اما از سال ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۳ اقتصاد دنیا رشد سریعی را تجربه کرد و یک دوره طلایی از رونقی بی‌نظیر شکل گرفت. به‌طوری که GDP سرانه دنیا سالیانه حدود ۳ درصد افزایش و GDP کل، حدود ۵ درصد افزایش داشته است».

در همین سال‌ها شوک‌های متعددی نیز بر محیط زیست وارد شد. نخستین شوک وقوع باران‌های اسیدی در بسیاری از کشورها بود. این باران‌ها به‌عنوان آثار آلودگی‌های صنعتی، کشورهای متعددی را در اروپای غربی و همچنین آمریکای شمالی و بخش‌هایی از آسیای شرقی تحت تأثیر قرار داد. فرآیندهای صنعتی بسیاری مانند تولید آهن، فولاد و پالایش نفت خام در تولید دی‌اکسید گوگرد SO₂ و اکسید نیتروژن NO_x و ایجاد باران‌های اسیدی نقش داشتند و در اثر بارش‌های اسیدی جنگل‌ها و ذخایر آبی آسیب دیدند

شوک دوم که تقریباً به‌طور همزمان در کشورهای اروپایی اتفاق افتاد، مرگ دسته‌جمعی آبزیان بود. انتقال آلودگی‌های صنعتی به آب‌های سطح کره زمین ضمن آلوده کردن آب‌ها منجر به مرگ آبزیان در نقاطی از جهان شد.

شوک بعدی مربوط به دفن زباله‌ها و ضایعات تولیدات صنعتی (بالاخص زباله‌های اتمی) بود که کشورهای بسیاری را تحت تأثیر قرار داد. انتقال آلودگی از کشورهای صنعتی به کشورهای فقیر علاوه بر شکل رسمی به شکل‌های غیرقانونی و قاچاق نیز جریان یافت.

وقوع این شوک‌ها یک پیام مشترک برای همه کشورها اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه داشت: «روندهای پیشین قابل تداوم نیست و باید به سمتی از توسعه پیش رفت که قابلیت تداوم برای سال‌های آتی و نسل‌های آینده را نیز داشته باشد».

با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه می‌توانند یک فرصت جهت اصلاح روندهای پیشین و برنامه‌ریزی جهت حل و فصل مشکلات موجود و جلوگیری از بحرانی شدن شرایط در نظر گرفته شود، در این گزارش تلاش شده است سند برنامه ششم توسعه که دولت به‌عنوان برنامه ششم توسعه از آن یاد می‌کند، واکاوی شود. بنابراین مطالب این گزارش به‌صورت زیر طبقه‌بندی و ارائه شده است:

ابتدا مطالب مرتبط با توسعه پایدار در قرن بیست‌ویکم ارائه شده و سپس تجربیات جهانی از آثار الگوی سیاستی نئولیبرال بر توسعه پایدار مورد واکاوی قرار گرفته است. در بخش‌های بعد توسعه پایدار ایران با تأکید بر محیط زیست از ابعاد مختلف «محیط‌زیست»، «سیاسی»، «اقتصادی» و «اجتماعی» مطالعه شده و مبتنی بر دستاوردهای بخش‌های پیشین، سند برنامه ششم توسعه از منظر توسعه پایدار مورد نقد و بررسی قرار گرفته و در نهایت نتایج به‌دست آمده در قسمت جمع‌بندی ارائه شده است.

۱. توسعه پایدار دستور کار قرن بیست و یک

با پایان یافتن جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۵، دوران جدیدی در دنیا ظهور کرد که اساس آن بر پایه رقابت اقتصادی و ایدئولوژیکی کشورها با یکدیگر بوده و نقطه آغاز آن، شروع جنگ سرد در سال ۱۹۴۷ بوده است. دنیا در دهه ۱۹۵۰ با فضایی روبرو شد که ازسوی استراتژیست‌ها دوران جنون‌آمیز مسابقه رشد نامیده شد. در دوران جنگ سرد، رشد اقتصادی به‌عنوان نماد سرعت هر کشور به سمت توسعه در نظر گرفته می‌شد و رشد اقتصادی بیشتر نشان‌دهنده برتری ایدئولوژی طرفین بود.

تئوری‌های رشد اقتصادی کلاسیک‌ها، نئوکلاسیک‌ها، کینزین‌ها و نئوکینزین‌ها (مانند نظریات والراس، کینز و فریدمن) نگرانی در خصوص رشد اقتصادی بر اساس رقابت بازار را مطرح می‌کردند و تئوری‌های رادیکال در خصوص پیشرفت اجتماعی (مانند نظریات مارکس و انگلس) بر استثمار طبقه کارگر ناشی از تولید سرمایه‌داری و پیش‌بینی بحران عظیم در نظام سرمایه‌داری و سقوط نهایی آن تأکید داشتند.

دوران مسابقه رشد در دنیا در دهه ۱۹۷۰ چالش‌های جدی را به وجود آورد. در گزارشی که کلوب رم^۱ در خصوص آینده زمین منتشر کرده است، پنج عامل بحرانی «جمعیت»، «تولید خوراک»، «صنعتی شدن»، «آلودگی» و «مصرف منابع طبیعی تجدیدنپذیر»، در مقیاس جهانی شناسایی و معرفی شدند. در این گزارش به سه خصوصیت مشترک این چالش‌ها اشاره شده است:

- نخست آنکه ابعاد یا تصادم آنها به مقیاس جهانی است و صرف‌نظر از نظام‌های اجتماعی و سیاسی جاری در بعضی از ترازهای رشد همه کشورها ظاهر می‌شوند.
 - دوم آنکه این خصوصیات پیچیده و تابع متغیرهای تکنیکی و اجتماعی و اقتصادی و سیاسی‌اند.
 - سوم اینکه بر یکدیگر اثر متقابل دارند و این اثر به نحوی است که تاکنون شناخته نشده است.
- (مدوز، ۱۳۵۵).

در چنین شرایطی بود که نیاز برای تعریف پارادایم جدید توسعه از اواسط دهه ۱۹۸۰ تشخیص داده شد و توسعه پایدار جایگزین مفاهیمی همچون رشد، پیشرفت و توسعه شتابان شد. پس از آنکه سازمان ملل اعلام کرد دومین و سومین دهه توسعه با عدم توانایی در توقف چرخه فقر در کشورهای فقیر و شکست در سیاست‌های وام‌دهی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در ترکیب با الگوهای کمک‌های توسعه‌ای از طریق موافقتنامه‌های دوجانبه با عدم موفقیت مواجه شده است، انتقادات به پارادایم‌های جاری توسعه گسترش یافت.

اهم موارد مطرح شده عبارت بودند از:



- رشد اقتصادی به صورت خودکار چه در سطح ملی و چه در سطح بین‌المللی زندگی افراد را بهتر نمی‌کند.
- کشورهای فقیر و غنی در یک بازار جهانی به عنوان رقبای نابرابر رقابت می‌کنند. در یک وضعیت برابر آنها نیاز به ابزارهای بسیاری در سرمایه انسانی و توسعه تکنولوژی دارند.
- هیچ کدام از پارادایم‌های بازار آزاد، وابستگی و مارکسیستی به نیازهای توسعه فقیرترین و کم‌رشدترین کشورهای در حال توسعه پاسخ نمی‌دهند.
- رهیافت‌های بخشی توسعه در تقابل با بسیاری از مشکلات ساختاری کشورهای در حال توسعه، به دلیل ماهیت سیستماتیک مشکلات که نیازمند راه‌حل‌های سیستماتیک نیز هستند، ناکارآمد است (استس، ۱۹۹۳).
- با گسترش این انتقادات نسبت به الگوهای توسعه و ضعف در عملکرد و نتایج حاصله از این الگوها، جامعه بین‌المللی به دنبال مفهوم جدیدی بود که رهیافتی چندوجهی برای حل معضلات و پیشگیری از گسترش آن باشد. از این رو در سال ۱۹۸۷ کمیسیونی در سازمان ملل با عنوان محیط زیست و توسعه به ریاست برانت لند نخست وزیر وقت نروژ تشکیل شد. برانت لند در گزارشی با عنوان «آینده مشترک ما»^۱ مفهومی برای توسعه پایدار ارائه کرد که مورد استقبال جهانی قرار گرفت.
- تعریفی که وی از توسعه پایدار ارائه نمود عبارت بود از: «توسعه‌ای که نیازهای کنونی را برآورده کند، بدون آنکه توانایی نسل‌های آینده در تأمین نیازهایشان را به مخاطره اندازد» (گزارش کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه، ۱۹۸۷).
- در گزارش برانت لند بر اشتراک محیط زیست و توسعه و جدایی‌ناپذیری این دو تأکید شد. بر اساس این گزارش، محیط زیست جایی است که در آن زندگی می‌کنیم و توسعه همه تلاش ما برای بهبود محیط زیست است.
- بیست سال پس از برگزاری کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه، «اجلاس سران زمین»^۲ در ریودوژانیرو برگزار شد. مصوبه این اجلاس با عنوان دستور کار ۲۱ منشوری برای آینده^۳ که در مجمع عمومی سازمان ملل به تصویب رسید، بر این موضوع تأکید کرد که مسئله توسعه پایدار نیاز به مشارکت جهانی دارد. در اعلامیه ریو که در ۴۰ فصل تنظیم شده بود به موضوعاتی همچون: «مبارزه با فقر»، «ادغام محیط زیست و توسعه»، «بیوتکنولوژی پایدار»، «برنامه‌ریزی و توسعه روستایی»، «حفاظت از اقیانوس‌ها» و «انتقال تکنولوژی به کشورهای در حال توسعه» پرداخته شده بود. در واقع اعلامیه ریو دستور کاری برای قرن بیست و یکم برای توسعه پایدار بود.

1. Brundtland
2. Our Common Future
3. Summit Earth
4. Agenda 21; Charter for Future

آنچه که طی این سال‌ها از سوی نظریه‌پردازانی همچون لیندner^۱ (۱۹۸۹) مورد تأکید قرار گرفته، آن است که توسعه پایدار فرآیند مداوم و در حال تغییری است که در آن باید استخراج منابع، جهت‌گیری سرمایه‌گذاری، گرایش توسعه فنی و تغییرات نهادی، به‌طور هماهنگ در حال انجام باشند و پتانسیل زمان حال و آینده را برای برآورده کردن نیازها و آمال افراد افزایش دهند (استس، ۱۹۹۳).

توسعه پایدار به‌عنوان مفهومی که دارای ابعاد مختلفی است، شناسایی شد. دیوید براون^۲ (۱۹۹۱) رئیس مؤسسه تحقیقات توسعه در دانشگاه بوستون، ۴ بعد برای توسعه معرفی کرده است:

- **پایداری اکولوژیکی:** دلالت بر این دارد که منابع تجدیدنشده و سایر منابع طبیعی نباید برای پیشرفت‌های کوتاه‌مدت اتمام یابند.
- **پایداری اقتصادی:** دلالت دارد بر اینکه پیشرفت‌ها نباید بستگی به تزریق منابعی داشته باشد که نمی‌توان آنها را حفظ کرد.
- **پایداری سیاسی:** نیاز به تغییراتی که متناسب زمان حال باشد و بتواند قدرت را در جامعه توزیع کند، دارد.
- **پایداری فرهنگی:** پیشنهاد می‌کند که تغییرات باید با ارزش‌های اصلی، انتظارات و رسوم جامعه هماهنگ باشد.

۲. تجربیات جهانی از آثار الگوی سیاستی نئولیبرال بر توسعه پایدار

در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی به‌دلیل افزایش چالش‌های زیست‌محیطی در اثر گسترش صنعتی شدن، تمایل قابل توجهی در تفکرات به سمت توسعه پایدار شکل گرفت. بیشتر تئوری‌ها و مدل‌ها بر نگرانی‌های غالب ملت‌ها مانند: «رشد اقتصادی»، «رکود»، «رقابت»، «شکست بازار» و «ثبات سیاسی» تأکید داشتند تا اینکه بر کاهش استفاده از منابع و آلودگی محیط زیست متمرکز شوند.

در دهه ۱۹۷۰ میلادی نگرانی‌های اولیه توسعه منجر به شکل‌گیری برنامه‌های دولت‌محور برای توزیع مجدد همراه با رشد به‌منظور اطمینان از تأمین نیازهای اولیه و افزایش مشارکت مردم شد. در ابتدای دهه ۱۹۸۰ الگوی توسعه انسان‌محور با برنامه‌های نئولیبرالی مانند تعدیل ساختاری جایگزین شد و در طی دو دهه تئوری‌های نئولیبرالیسم به‌عنوان پارادایم غالب در زمینه توسعه گسترش یافت.

در راستای چنین تغییری، الگوی سیاستی نئولیبرالی به‌صورت عملی بر توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه اثر گذاشت (حقه^۳، ۱۹۹۹). در این قسمت به بررسی چگونگی اثرگذاری برنامه‌ها و سیاست‌های نئولیبرالی بر ابعاد مختلف توسعه پایدار در برخی از کشورهای در حال توسعه که منجر به

1. Lindner
2. David Brown
3. Haque



افزایش فقر و نابرابری، کاهش ظرفیت دولت، افزایش ناگهانی تولیدات صادرات محور، افزایش سرمایه‌گذاری خارجی بی ضابطه و گسترش مصرف‌گرایی شده، پرداخته می‌شود.

۲-۱. سیاست گسترش بازار

در راستای اتخاذ سیاست‌های نئولیبرالی در کشورهای در حال توسعه، نقش دولت‌ها کاهش یافت و نیروهای بازار نقش اصلی در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی را بر عهده گرفتند. این در حالی است که نیروهای بازار در غیاب بستر نهادی لازم و ایجاد شفافیت و بستر سازی برای رقابت عادلانه، تخریب محیط زیست و فاجعه‌های اقتصادی، اجتماعی دیگری پدید می‌آورند. به عبارت دیگر سیاست‌های گسترش بازار به صورت سهل‌انگارانه و ایدئولوژی زده و بدون ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و نهادی، نه تنها برای توسعه پایدار مناسب نیست، بلکه عاملی تأثیرگذار بر تخریب محیط زیست به شمار می‌روند.

ضرورت حضور و مداخله دولت به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر در موضوع حفظ محیط زیست و توسعه پایدار اجتناب‌ناپذیر است و آنچه که در این بخش به آن پرداخته می‌شود آثار سیاست گسترش بازار بدون نقش موثر دولت و بسترهای لازم نهادی بر توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه است.

اثر مخرب سیستم بازار بر روی طبیعت عمدتاً به دلیل رقابت محور بودن بین نیروهای بازار در نبود بسترهای نهادی لازم برای کسب سود بیشتر است. ویور^۱ (۱۹۷۳) معتقد است بر اساس سیاست‌های نئولیبرالی هر بنگاهی در رقابت با سایر بنگاه‌ها به ایجاد آلودگی بیشتری متوسل می‌شود.

از آنجایی که تحت سیاست‌های نئولیبرال، نقش دولت در برنامه‌های ضد فقر و یارانه‌های رفاهی کاهش یافت، وضعیت فقر و نابرابری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بدتر شد و این تغییرات آثار نامطلوبی بر محیط زیست و پایداری این کشورها گذاشت. بر اساس مطالعه همپل^۲ (۱۹۹۶) فقر اغلب منجر به اشکال مختلف تخریب محیط زیست شامل برداشت بیش از حد از منابع طبیعی، تخریب زمین و کاهش تنوع گونه‌های مختلف شده، زیرا فقرا در روستاها انتخاب دیگری بجز استفاده از جنگل برای تأمین غذا، استفاده از چوب برای سوزاندن و کشت بیش از حد نداشتند.

همچنین به دلیل آثار سیاست‌های نئولیبرالی، افزایش جمعیت فقرای شهری و آلودگی آب‌ها نیز رخ داد. بسیاری از این آثار مستقیماً ناشی از سیاست‌های نئولیبرال تثبیت و تعدیل ساختاری بوده که تحت اتخاذ ریاضت اقتصادی، کاهش یارانه‌ها، اخراج کارگران و قطع مزایای رفاهی به وجود آمد.

در فاصله سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۲ که سیاست‌های نئولیبرال در حال گسترش بود، تعداد فقرا در آمریکای لاتین از ۱۳۶ میلیون نفر به ۲۶۶ میلیون نفر و در آفریقا از ۲۷۰ میلیون نفر در سال ۱۹۸۶ به ۳۳۵ میلیون نفر در سال ۱۹۹۰ رسید. حتی در اقتصاد موفق کشورهای آسیایی، فقر به طور معناداری

1. Weaver

2. Hempel

در این کشورها باقی ماند. استانداردهای عمومی زندگی در بیشتر کشورهای آفریقایی و آمریکای لاتین به دلیل کاهش خدمات اجتماعی، افزایش در قیمت غذا، کاهش در دستمزد حقیقی و کاهش در دسترسی به تسهیلات و بهداشت نزول یافت. این افزایش سطح فقر تحت تأثیر سیاست‌های نئولیبرال، اثر بحرانی بر محیط زیست به خصوص به دلیل وابستگی فقرا به منابع طبیعی گذاشت.

به علاوه کاهش یارانه‌ها و حذف برنامه‌های رفاهی و ضد فقر، نابرابری را بین گروه‌های مختلف درآمدی افزایش داد که این موضوع موجب بدتر شدن وضعیت فقر شد. در کنار فقر، نابرابری اقتصادی حاکی از گسترش و غنی‌سازی بیشتر طبقه مرفه و در نتیجه مصرف بیش از حد و تخریب محیط زیست بود. یک دهه پس از سیاست‌های نئولیبرالی در آمریکای لاتین، ۲۰ درصد جمعیت ۲۰ برابر بیشتر از ۲۰ درصد فقیر جامعه درآمد کسب کردند. از نظر همپل این افزایش درآمد ثروتمندان، میل به مصرف بیش از حد منابع غیر قابل تجدیدپذیر، خودرو، مصالح ساختمانی، اقلام لوکس و مواد غذایی که آثار نامطلوبی بر محیط زیست داشت را افزایش داد.

۲-۲. مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی

رید^۱ (۱۹۹۶) در کتاب «تعدیل ساختاری، محیط زیست و توسعه پایدار» می‌نویسد: سیاست‌های نئولیبرال مبتنی بر مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی نیز آثار نامناسبی بر محیط زیست و پایداری داشتند. نخست اینکه به دلیل مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی، قیمت کالاها و خدماتی که برای خانواده‌های کم‌درآمد حیاتی است، افزایش یافتند و فشار بیشتری بر منابع طبیعی و محیط زیست وارد شد. در کشورهای مالی، کامرون، پاکستان و ویتنام قیمت نهاده‌های کشاورزی مانند انواع کودها افزایش و ظرفیت کشاورزان کوچک برای استفاده کارآ از این نهاده‌ها کاهش یافت و آنها مجبور به گسترش تولیدات کشاورزی از طریق کشت اراضی حاشیه‌ای شدند. در کشوری مانند کامرون از آنجایی که مقررات‌زدایی منجر به افزایش قیمت سوخت‌های تجاری شد، خانواده‌های کم‌درآمد شروع به استفاده از چوب درختان برای گرم کردن و پخت‌وپز کردند که این امر منجر به جنگل‌زدایی در این کشور شد.

دوم اینکه مقررات‌زدایی و قطع بودجه، ظرفیت دولت برای تقویت قوانین مرتبط با حمایت از محیط زیست را کاهش داده است. برای مثال با کاهش ۵۰ درصدی در بودجه آژانس حمایت از محیط زیست ایالات متحده آمریکا در زمان ریاست جمهوری ریگان، کاهش ظرفیت مقررات‌گذاری دولت مشهود شد. این تجربه در کشورهای در حال توسعه نیز رخ داد، برای مثال در ونزوئلا کاهش هزینه‌های عمومی موجب تضعیف نهادهایی همچون وزارت محیط زیست این کشور شد. در السالوادور، به دلیل کاهش بودجه ظرفیت مدیریت منابع طبیعی تجدیدپذیر و نظارت بر آنها معلق شد.



از آنجایی که مقررات زدایی و خصوصی سازی در افزایش سرمایه گذاری خارجی در کشورهای در حال توسعه نقش داشته، این امر آثار نامطلوبی بر محیط زیست گذاشته است. در بسیاری از این کشورها با توجه خصوصی شدن شرکت های دولتی، بخش هایی مانند معدن و ساخت صنعتی تحت کنترل مستقیم سرمایه گذاران خارجی درآمد. جریان سرمایه گذاری خارجی از آمریکا، ژاپن، فرانسه، انگلستان و آلمان از ۶۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۶ به ۱۵۶ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۰ رسید. این افزایش سرمایه گذاری خارجی در کشورهای در حال توسعه تنها به دلیل نیروی کار ارزان و امکان کم ارزش گذاری دارایی های خصوصی نبوده، بلکه به دلیل وجود حداقل استانداردهای محیط زیستی بوده که فعالیت برای شرکت های خارجی را بسیار آسان تر و کم هزینه تر کرد و هزینه های آلودگی را در فرآیند تولید صنعتی کمرنگ کرد. شواهدی وجود دارد که اتخاذ سیاست های نئولیبرالی در کشورهایی مانند تانزانیا، زامبیا، جامائیکا و ونزوئلا افزایش معناداری در سرمایه گذاری خارجی در بخش معدن (مس، آلومینیم آهن، طلا و نفت) که در آنها مقررات زدایی از محیط زیست صورت گرفته بوده، ایجاد نمود.

۲-۳. آزادسازی تجاری

رید (۱۹۹۶) در کتاب خود می نویسد: تحت چارچوب سیاستی نئولیبرال یک انحراف مشترک برای آزادسازی تجاری و گسترش صادرات برای رشد اقتصادی بیشتر به وجود آمد. در کشورهای در حال توسعه چنین جهت گیری اقتصادی صادرات محوری، تولید محصول برای بازار^۱ در بخش کشاورزی را گسترش داد. برای مثال به دلیل سیاست آزادسازی تجاری، مشوق های بیشتری به کشاورزان ثروتمند برای گسترش تولید محصول برای بازار شامل کاکائو و قهوه در کامرون، کنجد و دانه سویا در تانزانیا، کتان در مالی، نیشکر در جامائیکا و موز در ونزوئلا داده شد.

در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین تحت برنامه تعدیل ساختاری، سیاستگذاران صادرات نوین کشاورزی را به بهای آسیب به محیط زیست و از دست رفتن تعادل منابع گسترش دادند. برای مثال تحت حمایت تجارت آزاد و فرصت های صادراتی، گسترش تولید موز در کاستاریکا منجر به جنگل زدایی و استفاده زیاد از کودهای شیمیایی شد. همچنین تولید چوب موجب جنگل زدایی و بهره برداری ناپایدار از منابع طبیعی در تانزانیا و شیلی شد. صنایع پیشرو در صادرات در کشورهای تازه صنعتی شده مانند تایلند و تایوان نیز مشکلات محیط زیستی شدیدی را با توجه ضایعات صنعتی، آلودگی آب، جنگل زدایی و آلودگی آفت کش ها ایجاد کردند.

از نظر رید (۱۹۹۶) آزادسازی تجاری در افزایش نابرابری اقتصادی بین المللی، بین کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته نیز نقش داشت. با وجود تلاش نئولیبرال ها برای منحرف کردن توجهات عمومی از این رشد نابرابری در ساختار اقتصاد بین الملل، واقعیت بیانگر آن است که تا سال ۱۹۹۲، متوسط

درآمد سرانه ۲۳ کشور با بالاترین درآمد به ۲۲۱۶۰ دلار رسید در حالی که ۱/۳ میلیارد نفر در کشورهای در حال توسعه در فقر مطلق و ۳/۱ میلیارد نفر با درآمد متوسط سالانه ۳۱۰ دلار زندگی می‌کردند. این افزایش نابرابری بین‌المللی از سیاست‌های نئولیبرالی جدا نیست. آزادسازی تجاری انتقال عظیمی از منابع از کشورهای در حال توسعه به کشورهای توسعه یافته را در پی داشت. چنین نابرابری بین‌المللی حاکی از آن است که وقتی افراد در کشورهای ثروتمند صنعتی به سمت گسترش بیش از حد مصرف روی می‌آورند، مردم کشورهای با درآمد اندک از فقر و گرسنگی رنج می‌برند و به موجب آن افزایش فشارها بر محیط زیست در این کشورها گسترش می‌یابد.

۴-۲. تأکید بیش از حد بر رشد اقتصادی

نخست، افزایش رشد اقتصادی و بهره‌وری بر اساس اصول رقابت بازار آزاد، از اهداف اولیه سیاست‌های نئولیبرالی است. در مفهوم توسعه، نئولیبرال‌ها تمایل به تأکید بیش از حد بر رشد اقتصادی دارند در حالی که اهمیت برابری اقتصادی، برابری پایداری و نگرانی‌های زیست‌محیطی را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند. از این رو برنامه توسعه ملل متحد UNDP در گزارشات خود طبقه‌بندی‌های مختلف رشد اقتصادی بازارمحور را معرفی کرده است. برای مثال «رشد همراه با بیکاری»^۱ مسیر رشدی را نشان می‌دهد که در گسترش اشتغال در بسیاری کشورهای در حال توسعه شکست خورده است. «رشد ظالمانه»^۲ که به‌خصوص در کشورهای آمریکای جنوبی منجر به افزایش فقر برخلاف نرخ رشد بالاتر شده است. این فقر تحت لوای رشد اقتصادی آثار نامطلوبی بر محیط زیست به دلیل بهره‌برداری نامناسب از جنگل، زمین و سایر منابع داشته است.

دوم، از آنجایی که روح رشد اقتصادی تحت برنامه تعدیل ساختاری دستکاری می‌شود، محیط زیست و پایداری با چالش مواجه می‌شوند. زیرا برنامه‌های تعدیل ساختاری تمایل به توجیه برنامه‌ها و پروژه‌هایی دارند که بدون توجه به آثار محیط زیستی رشد را افزایش می‌دهند. به طور مشخص، برنامه‌های تعدیل ساختاری در درونی کردن هزینه‌های محیط زیست شکست خورده‌اند.

بر همین اساس ردکلیفت^۳ (۱۹۸۷) در مطالعه‌ای نشان می‌دهد تحت برنامه‌های تعدیل ساختاری «پیگیری رشد اقتصادی بدون توجه به ملاحظات محیط زیستی، سرعت خواهد یافت، در حالی که مشکلاتی مانند از دست رفتن خاک سطحی، کمیابی منابع آبی و تخریب مراتع و جنگل‌زدایی ایجاد می‌شود».

1. Jobless Growth
2. Ruthless Growth
3. Redclift



سوم، رشد اقتصادی معمولاً از طریق گسترش سریع صنعتی سازی که تحت شرایط مقررات ضعیف دولتی است منجر به نتایجی همچون کاهش سریع منابع، انتشار گازهای خطرناک و آلودگی آب و هوا می شود. در تایوان نرخ مؤثر رشد اقتصادی بر اساس صنعتی سازی گسترده، مشکلات جدی در خصوص آلودگی آب و هوا ایجاد نمود.

تجربیات مشابهی نیز که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه رخ داد، منجر به انتقادات گسترده ای نسبت به رشد کوتاه نظران سیاست های نئولیبرالی شد. با توجه به رابطه بین رشد اقتصادی و پایداری، دالی^۱ (۱۹۹۰) از اقتصاددان محیط زیست و استاد سیاست گذاری عمومی در دانشگاه مریلند می گوید: «ناپایداری رشد، توجه به مفهوم توسعه پایدار را ضرورت می دهد». بنابراین با توجه به غلبه رشد در مباحث نئولیبرالی، کلیت موضوع به عنوان نقش رشد و توسعه پایدار باید مجدداً مورد بازبینی قرار گیرد.

۵-۲. جهانی سازی مصرف

فرهنگ مصرف گرایی در سرمایه داری صنعتی که با گسترش صنعتی شدن، تولید انبوه، کشاورزی مکانیزه، تولید مواد شیمیایی سمی و استفاده بیش از حد از سوخت های فسیلی همراه بوده از علل اصلی اختلالات محیط زیست محسوب می شود. گسترش مصرف در مقیاس جهانی به منزله یک تهدید محیط زیستی است. بر اساس نظر برخی از محققان، اگر مردم در دنیا از الگوی مصرف غربی پیروی کنند، آنگاه به داشتن ۵ الی ۶ کره زمین برای بهره برداری از منابع و دفع زباله ها نیاز خواهیم داشت.

گسترش مصرف گرایی به کشورهای در حال توسعه از افزایش آزادسازی تجاری و سرمایه گذاری خارجی تحت سیاست های نئولیبرالی در این کشورها به وجود آمده است.

رید (۱۹۹۶) معتقد است، گسترش مصرف گرایی و افزایش تقاضا برای محصولات وارداتی از طریق رفع محدودیت های واردات تکمیل شده است. برای مثال بر اثر آزادسازی تجاری، افزایش قابل توجهی در واردات خودرو در کشورهایی نظیر السالوادور، تانزانیا، جامائیکا و ویتنام رخ داد و از آنجایی که بررسی میزان انتشار آلاینده ها در این کشورها مشکل بود، استفاده از وسایل نقلیه وارداتی در دهه ۱۹۹۰ میلادی در این کشورها موجب افزایش آلودگی هوا در آنها شد.

از لحاظ ایدئولوژیکی، گسترش مصرف گرایی نشان دهنده دستور کار جهانی سرمایه داری است و تا زمانی که کشورهای در حال توسعه به سیاست های نئولیبرالی سرمایه داری متعهد باشند، به سختی می توان از گسترش مصرف گرایی که به محیط زیست آسیب وارد می کند، جلوگیری نمود.

۳. مسئله توسعه پایدار در ایران با تأکید بر محیط زیست

همان‌طور که ذکر شد، توسعه پایدار به مفهوم ایجاد توازن بین بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و محیط زیست، در میان نسل حاضر و آتی است. از این‌رو با توجه به پیچیدگی سیستم‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی اتخاذ رویکرد سیستمی که در آن ملاحظات سطح توسعه و آینده‌نگری جدی گرفته شوند، ضروری است.

توسعه پایدار فرآیندی پویاست که در بعد اقتصادی با بهره‌برداری پایدار از منابع، جهت‌گیری سرمایه‌گذاری، مسیر توسعه تکنولوژی و تغییرات نهادی، در بعد اجتماعی با از بین بردن فقر، کاهش نابرابری‌ها، ایجاد عدالت اجتماعی و ایجاد رفاه، در بعد سیاسی با قوانین، برنامه‌ریزی، مشارکت عمومی، ظرفیت‌سازی و امنیت و در بعد محیط زیست با حفظ تنوع زیستی، جلوگیری از تخریب محیط زیست، کاهش آلودگی هوا و حفاظت از منابع آبی و خاکی همراه است. مفهوم پایداری دغدغه‌هایی که مربوط به نقش و اثر توسعه بر نسل حاضر است را منعکس می‌کند اما نیازمند آن است تا اطمینان دسترسی به منابع برای نسل‌های آینده را نیز فراهم کند.

موضوع توسعه پایدار برای ایران در همه ابعاد آن سرنوشت‌ساز است. در این گزارش سعی می‌شود ضمن اشاره به مهمترین مسائل و چالش‌های توسعه پایدار در ایران با محوریت چالش‌های محیط زیست و آثار آن بر دیگر ابعاد توسعه پایدار به بررسی دلایل و ریشه‌های شکل‌گیری این چالش‌ها پرداخته شود.

۳-۱. بُعد محیط زیست

بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد آنچه که باعث شد در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی جامعه جهانی به توسعه پایدار توجه کند، آسیب‌های وارده بر محیط زیست بود. از این‌رو می‌توان گفت هسته شکل‌گیری مباحث توسعه پایدار محیط زیست است.

طی سال‌های اخیر موضوع توسعه و تدوین برنامه‌های توسعه پنج ساله در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت و دیدگاه غالب در این برنامه‌ها توجه به رشد و توسعه اقتصادی بوده است. به عبارت دیگر به دلیل نگاه تک‌بُعدی به موضوع توسعه در کشور (عمدتاً نگاه اقتصادی) توجه به سایر بخش‌های مهم نظیر محیط زیست در دستور کار اصلی برنامه‌های توسعه قرار نداشته است. از همین‌رو شاهد آن بودیم که طی سال‌های گذشته در زمینه برنامه‌های عمرانی پیشرفت‌های چشمگیری در کشور حاصل شده که به قیمت آسیب‌های جبران‌ناپذیر به محیط زیست بوده است.

ایجاد صنایع آب‌بر مانند پتروشیمی و فولاد در مناطق گرم و خشک، سدسازی‌های بی‌رویه، عدم اصلاح روش‌های آبیاری در بخش کشاورزی، حفر چاه‌های غیرمجاز در نزدیکی تالاب‌ها و ارائه مجوزهای دولتی برای حفر چاه بدون مطالعه آثار محیط زیستی، تخریب جنگل‌ها و فرسایش خاک، گسترش صنایع



آلاینده هوا بخشی از مهمترین چالش‌های محیط زیست طی سال‌های اخیر در کشور بوده است. بر اساس برآورد بانک جهانی در گزارش «ارزیابی خسارات وارده به محیط زیست در ایران منتشره در سال ۲۰۰۵»، هزینه سالیانه تخریب محیط زیست در ایران حدود ۵ تا ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی است. بی‌شک بررسی علل ایجاد چنین چالش‌هایی نیاز به مطالعات گسترده و عمیقی دارد. اما آنچه کاملاً مشهود است وجود ضعف نهادی و وابستگی به مسیر در ایجاد ارزش افزوده از مسیر بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی در کشور است. به عبارت دیگر ماتریس نهادی خلق ارزش افزوده در کشور به گونه‌ای منتج از چارچوب‌های انعطاف‌ناپذیر نهادی شده که عوامل متعدد در بخش‌های مختلف به صورت شبکه‌ای مبتنی بر بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی در حال فعالیت هستند. رویه مرسوم در طی این سال‌ها در برنامه‌ریزی کشور، ارجحیت رشد اقتصادی بر مسائل محیط زیست بوده، حال آنکه تخریب و تهدید محیط زیست پتانسیل قوی برای اثرگذاری بر سایر بخش‌ها نظیر بخش اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور دارد.

موضوع دیگری که از ناحیه عدم توجه به محیط زیست توان رقابتی کشور در عرصه بین‌الملل را کاهش می‌دهد، توجه ویژه جامعه جهانی به موضوع اقدامات تسریع‌کننده کشورها در بروز پدیده تغییرات اقلیمی در دنیا است. به عبارتی می‌توان گفت جامعه بین‌الملل به عنوان یک نهاد، قوانین فعالیت کشورها در این عرصه را به صورت قیودی بر فعالیت‌های آنان وضع می‌نماید. ایران از یک سواز جمله تولیدکنندگان اصلی سوخت‌های فسیلی (رتبه هشتم)^۲ در جهان است و از سوی دیگر با داشتن صنایع نفت و گاز و همچنین صنایع آلاینده نظیر سیمان و فولاد در رده دهم انتشار گازهای گلخانه‌ای در جهان قرار دارد. بر اساس سند توافقنامه پاریس^۳ که در سال ۲۰۱۵ جایگزین پروتکل کیوتو شد، کشورها ملزم به ارائه گزارشی تحت عنوان «اقدامات داوطلبانه برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای» هستند که بر اساس آن همه کشورها باید برنامه‌های خود برای کاهش انتشار را طی بازه زمانی مشخص ارائه کنند. به موازات این سند بین‌المللی، کشورها در راستای محدود کردن انتشار گازهای گلخانه‌ای به دنبال اقداماتی نظیر ایجاد موانع ورود تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای برای کالاهایی هستند که ردپای کربن^۴ در آنها از حد استاندارد بیشتر است. این اقدامات به مثابه افزایش هزینه‌های مبادله در تجارت بین‌الملل محسوب می‌شود و بر سهم کشورها از کسب قدرت اقتصادی در جامعه بین‌الملل اثرگذار خواهد بود و می‌تواند تهدیدی برای سهم صادرات ایران در تجارت بین‌المللی باشد.

1. Islamic Republic of Iran Cost Assessment of Environmental Degradation

۲. براساس آمار بریتیش پترولیوم.

3. Paris Agreement

۴. به سنجش فشار وارد شده بر محیط زیست از طریق انتشار گازهای گلخانه‌ای در مسیر تولید کالاها می‌پردازد.

۳-۲. بُعد سیاسی

یکی دیگر از ابعاد مهم توسعه پایدار بعد سیاسی با محوریت قوانین، سیاست‌ها، مشارکت عمومی و امنیت است. آنچه که در این بعد از توسعه پایدار قابلیت تبیین موضوع را دارد «حکمرانی خوب»^۱ است. بر اساس تعریف بانک جهانی حکمرانی خوب به معنی شیوه استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی-اجتماعی برای دستیابی به توسعه پایدار است. حکمرانی خوب شامل سه رکن دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است و یکی از نتایج حاکمیت خوب حفظ محیط زیست است. یکی از مهمترین وظایف دولت تنظیم قوانین و استانداردهاست. جامعه مدنی نیز با ایجاد آگاهی و سازماندهی فرصت شکل‌گیری قدرت در سطح جامعه برای تأثیرگذاری بر فرآیندهای موثر در سرنوشت یک ملت را فراهم می‌کند. بخش خصوصی نیز عهده‌دار ایجاد اشتغال، تولید و تجارت در کشور است.

هنگامی که هر یک از این ارکان به نحو شایسته وظایف خود را انجام ندهند و یا شرایط برای فعالیت آنها مهیا نباشد، آثار آن بر حوزه‌های مختلف پدیدار می‌شود. چنانچه به موضوع حفظ محیط زیست در ایران از این منظر نگاه کنیم، فقدان حکمرانی خوب مشهود است. نبود قوانین مؤثر، عدم تناسب جرم‌های محیط زیستی با مجازات، عدم وجود مسئولیت مدنی در قبال تخریب محیط زیست، نداشتن قدرت کافی جامعه مدنی برای پیگیری مطالبات محیط زیستی و فراهم نبودن زمینه مشارکت فعال مردم، ضعف تکنولوژیکی در صنایع و افزایش آثار خارجی ناشی از فعالیت‌های صنعتی بر محیط زیست مهمترین چالش‌های حکمرانی خوب در کشور است که مستقیماً توسعه پایدار را مورد تهدید قرار می‌دهد.

موضوع دیگری که در حوزه محیط زیست سیاسی حائز اهمیت است، به خطر افتادن امنیت کشورها به دلیل حادث شدن چالش‌های زیست‌محیطی است. بنابر مطالعه‌ای که در سال ۲۰۱۵ در مجله آکادمی ملی علوم ایالات متحده منتشر شد، خشکسالی‌هایی که طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ در سوریه اتفاق افتاده از جمله عوامل تشدیدکننده‌ای بود که موجب شد اوضاع اجتماعی در این کشور با گذر از آستانه تحمل به یک تنش همگانی تبدیل شود و در نهایت جنگ داخلی در این کشور روی داد.

با توجه به اینکه ایران در منطقه خشک آب و هوایی قرار گرفته و همچنین به دلیل حکمرانی نامناسب در موضوع آب در کشور و عدم توجه به حقوق مالکیت (از نوع مشاع در موضوع بهره‌برداری آب)، موضوع کم آبی قابلیت تبدیل شدن به یک بحران در سطح وسیع را دارد. عدم توجه به موضوع کم آبی در سطح کلان و ملی و تبدیل شدن آن به رقابت‌های استانی امنیت داخلی را تهدید خواهد کرد و ناآرامی به دنبال خواهد داشت. ازسوی دیگر با ارائه مجوز برای برداشت از سفره‌های آب زیرزمینی در دولت قبل، قانون به‌عنوان یک نهاد مشوق نوع خاصی از مبادله در مجرای غیرقانونی قرار گرفت. به‌طوری



که پس از اتمام کار دولت دهم و با اعلام ممنوعیت حفر چاه، خرید و فروش مجوز حفر چاه به صورت غیرقانونی در بخش های مختلف شیوع پیدا کرد.

۳-۳. بُعد اقتصادی

در برنامه توسعه پایدار، کشورهای در حال توسعه به سه گروه تقسیم می شوند:

- کشورهایی که صادرکننده سوخت های فسیلی هستند،
- کشورهایی که صادر کننده محصولات صنعتی هستند،
- کشورهایی که کالاهایی غیر از سوخت های فسیلی صادر می کنند.

رشد در این کشورها به سمت تولید صنعتی، سوخت های فسیلی و سایر صنایع استخراجی متمایل است و عمدتاً کربن بر و منابع طبیعی بر هستند. این در حالی است که این کشورها عمدتاً از ناحیه آثار تغییرات آب و هوا و کاهش منابع طبیعی آسیب پذیرند. بنابراین کشورهای در حال توسعه نیاز به سیاست هایی دارند که همزمان تحریک رشد اقتصادی فراگیر و ترویج پایداری زیست محیطی را هدف قرار دهند.

در بعد اقتصادی ایران از یک سو کشوری با منابع درآمدی نفت و گاز است که طی سال ها محوریت رشد اقتصادی بر پایه بهره برداری از این منابع قرار داشته، از سوی دیگر استفاده از منابع نفت و گاز با روند رشد اقتصادی همسو نبوده است. به طوری که براساس آمارها در بازه زمانی ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۱ بیش از ۸۰ درصد از صادرات کشور متعلق به صادرات نفتی بوده و در سال های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ نیز بیش از ۵۰ درصد را به خود اختصاص داده است. این در حالی است رشد اقتصادی طی این سال ها با نوسان بسیاری همراه بوده و در سال ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ رشد اقتصادی علیرغم کسب درآمد نفتی ۱۰۱/۴ و ۶۱/۹ میلیارد دلار به منفی ۶/۶ و منفی ۱/۹ رسیده است.

به دلیل وابستگی به مسیر طی شده بر پایه درآمدهای نفتی، جهت گیری سرمایه گذاری، مسیر توسعه تکنولوژیکی و ابعاد نهادی به طور پیچیده ای در هم تنیده شده و توان رقابتی کشور کاهش یافته است. استقرار صنایع انرژی بر و خلق ارزش افزوده از طریق بهره برداری ناپایدار از این منابع در کشور که ناشی از انتخاب های تکنولوژیک در اثر وابستگی به مسیر طی شده و نظام قاعده گذاری است، یکی از مهمترین کانون های اثرگذاری بر توسعه پایدار کشور است.

بر اساس گزارش سازمان توسعه صنعتی ملل متحد^۱ (UNIDO ۲۰۱۱) شدت انرژی در بخش صنعت ایران در سال ۲۰۰۸ برابر با ۱/۴۶ گزارش شده است، به عبارت دیگر برای تولید هر ۱۰۰۰ دلار ارزش افزوده بخش صنعت ۱/۴۶ تن معادل نفت خام انرژی مصرف می شود. رتبه ایران در بین کشورهای

منطقه خاورمیانه در این شاخص هشتم گزارش شده است. در واقع ما نه از مسیر بهره‌وری و اقتصاد دانایی که از مسیر استفاده غیره بهره‌ور از منابع کشور اقدام به خلق ارزش افزوده کرده‌ایم. به عبارت دیگر رد پای عدم توجه به موضوع فناوری از این منظر کاملاً محسوس است.

جدول ۱. روند ارزش کل صادرات، ارزش صادرات نفت، سهم نفت از کل صادرات، رشد تولید ناخالص داخلی، رشد ارزش افزوده بخش صنعت و رشد سالیانه تشکیل سرمایه ناخالص طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴

سال	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
ارزش کل صادرات (میلیارد دلار)	۶۰/۰۱۲	۶۳/۲۵	۸۲/۹	۱۰۸/۴۷	۷۰/۶۱	۸۳/۷۹	۱۳۰/۵۴	۱۳۳/۲۶	۹۸/۸	۹۸/۹۸
ارزش صادرات نفت (میلیارد دلار)	۴۸/۲۸۶	۵۹/۱۳	۶۴/۹	۸۸/۹۲	۵۵/۶	۷۱/۵۷	۱۱۴/۷۵	۱۰۱/۴۷	۶۱/۹۲	۵۳/۶۵
سهم نفت از کل صادرات (درصد)	۰/۸	۰/۹۳	۰/۷۸	۰/۸۱	۰/۷۸	۰/۸۵	۰/۸۷	۰/۷۶	۰/۶۲	۰/۵۴
رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۴/۲	۵/۷	۹/۱۱	۰/۹۲	۲/۳	۶/۵	۳/۷	-۶/۶	-۱/۹	۴/۳
رشد ارزش افزوده بخش صنعت (درصد)	۱۰/۵	۷/۹	۱/۹	۳/۱	۸	۱۰/۴	۵/۶	-۸/۴	-۳/۹	۶/۷
رشد سالیانه تشکیل سرمایه ناخالص (درصد)	-۳/۰	۳/۱	۱۲	۸/۱	۲/۶	۸/۷	-۴/۳	-۱۴/۴	-۱/۰	-۱/۲

مأخذ: آمار ارزش کل صادرات و نفت از اوپک و آمار رشد تولید ناخالص داخلی، رشد ارزش افزوده بخش صنعت و رشد تشکیل سرمایه ناخالص از بانک جهانی.

بخش صنعت طی این سال‌ها نتوانسته به یک ثبات نسبی دست یابد و رشد اقتصادی پایداری را تجربه کند. به طوری که بر اساس آمارها از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴ این بخش مدام با نوسان رشد همراه بوده و در سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ با رشد منفی همراه بوده است. از این‌رو باید اشاره کرد به دلیل وابستگی به منابع نفتی، فرصت تخصص‌گرایی در صنعت ایجاد نشده است.

موضوع دیگری که از جمله ابعاد مهم اقتصادی توسعه پایدار به حساب می‌آید، نیروهای محرک رشد اقتصادی باثبات است. تشکیل سرمایه ناخالص که به مفهوم سرمایه‌گذاری در کالاهای سرمایه‌ای است، یکی از نیروهای محرکه برای رشد اقتصادی محسوب می‌شود. بررسی آمارها حاکی از آن است که این متغیر تأثیرگذار در سال‌های اخیر دارای نوسان زیادی بوده و به شدت تحت تأثیر درآمدهای نفتی قرار گرفته است. به طوری که پس از آنکه صادرات نفت از ۸۸/۹۲ میلیارد دلار به ۵۵/۶ میلیارد دلار در سال



۲۰۰۹ رسید، رشد تشکیل سرمایه ناخالص نیز از ۸/۱ به ۲/۶ درصد کاهش یافته است. ازسوی دیگر در برخی از مقاطع زمانی با وجود افزایش درآمدهای نفتی نیز نتوانسته‌ایم این تشکیل سرمایه را افزایش دهیم.

در سال ۲۰۱۱ درآمدهای نفتی به ۱۱۴/۷ میلیارد دلار رسید که نسبت به سال پیش از آن ۴۳/۲ میلیارد دلار بیشتر بوده، اما رشد تشکیل سرمایه ناخالص از ۸/۷ به منفی ۴/۳ رسیده است. در واقع به دلیل ماتریس نهادی شکل گرفته در اقتصاد کشور بر پایه درآمدهای نفتی، شکل‌گیری سرمایه‌گذاری و انتخاب فناوری به عنوان الزامات توسعه پایدار وابسته به مسیر پیموده شده‌ای است که تاکنون بر مبنای آن رشد اقتصادی صورت گرفته است و تغییر چنین ساختار نهادی ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

۴-۳. بعد اجتماعی

در سال ۲۰۱۵ از بین بردن فقر در همه انواع آن به عنوان نخستین آرمان توسعه پایدار در سند دستور کار ۲۰۳۰ مورد توافق همه کشورها در سازمان ملل متحد قرار گرفت. متخصصان توسعه معتقدند فقر مانعی اساسی در جهت دستیابی به توسعه پایدار است و رفع آن نیاز به سیاستگذاری و عوامل نهادی دارد.

هرچند توسعه پایدار فرآیندی پویا و مستمر است و ایجاد تعادل بین ارکان اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی در آن ضروری است، اما هیچ راه‌حل یگانه‌ای برای تمامی جهان توصیه نمی‌شود. لذا باید توجه داشت که نقطه عزیمت برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران متفاوت از کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته است. به کارگیری مفهوم توسعه پایدار در کشورهای توسعه‌یافته پس از طی شدن مراحل انقلاب صنعتی و اوج‌گیری توانایی‌های اقتصادی و صنعتی در این کشورها و با آشکار شدن مخاطرات محیط زیستی شروع شد. در واقع می‌توان گفت پس از آن بود که وجه محیط زیستی در اکثر برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های وجه غالب شد. اما واکنش کشورهای در حال توسعه نسبت به نگرانی‌های زیست‌محیطی ناشی از آلودگی‌ها، معرفی مفهوم «آلودگی فقر»^۱ بود. آلودگی فقر به مشکلات محیط زیستی مربوط می‌شود که بیش از آنکه مربوط به فرآیندهای توسعه باشد، ناشی از فقدان توسعه است.

شرایط ناشی از آلودگی‌های محیط زیستی که در کشورهای صنعتی در نیمه دوم قرن بیستم به وجود آمد، متفاوت از شرایط محیط زیستی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه بود. علت این موضوع، تفاوت شرایط اولیه در این کشورهاست. در حالی که مشکلات کشورهای صنعتی از الگوی صنعتی انتخابی این کشورها نشئت می‌گیرد، مشکلات محیط زیستی در کشورهای غیر صنعتی ناشی از اقتصاد معیشتی در این کشورهاست و از این رو راه‌حل‌ها نیز متفاوت است.

در بعد اجتماعی فقر یکی از مهمترین دلایلی است که اجازه استفاده از سوخت‌های پاک را در کشورهای در حال توسعه نمی‌دهد و بر اساس گزارش سازمان جهانی بهداشت (گزاره برگ^۱ ۲۰۱۵) در سال ۲۰۰۰، نیمی از مردم کشورهای در حال توسعه و ۹۰ درصد از جمعیت روستایی این کشورها از سوخت‌هایی نظیر چوب درختان، فضولات حیوانی و پس مانده‌های زراعی استفاده می‌کنند.

در تحلیل این موضوع باید به مسئله وابستگی به مسیر توجه کرد. در موضوع وابستگی به مسیر بر اساس انتخابی که در گذشته صورت گرفته، قفل شدگی به مسیر انتخابی برای حال و آینده به وجود می‌آید. وابستگی به مسیر در طی سالیان و با شکل‌گیری نهادهایی به وجود می‌آید و بنابراین برای خروج از آن نیاز به تغییرات ساختار نهادی است.

از این رو موضوع فقر در ایران نیز از منظر فقر نهادی و تکنولوژیکی و آلودگی فقر قابل بررسی است. آنچه که در اقتصاد ایران می‌تواند نقطه عطفی در این خصوص باشد به کارگیری صنایع در مسیر بالندگی است که به تدریج امکان افزایش سهم دستاوردهای علمی و تکنولوژی جدید در آن وجود دارد، محور اتصال فعالیت‌های اقتصاد معیشتی و اقتصاد مدرن است و به تدریج منجر به ارتقای سطح نهادی و تکنولوژیکی خواهد شد.

نهادهای و تکنولوژی نیز رابطه تنگاتنگی با هم دارند و ساختار نهادی در یک کشور در شکل‌گیری توانایی تکنولوژیکی، کیفیت آن و خلق دانش مؤثر است. فقر تکنولوژیکی در کشور به دلیل نگاه صرفاً سخت‌افزاری به موضوع تکنولوژی است که امکان افزایش توانایی‌های فردی (دانش ضمنی) و توانایی‌های جمعی (سازمانی) را فراهم نمی‌کند.

۵-۳. ملاحظات توسعه پایدار در ایران با تأکید بر محیط زیست

ذخیره دانایی موجود حکایت از آن دارد که حل بحران محیط زیست در بستر توسعه پایدار و ادغام ملاحظات محیط زیستی با ملاحظات پایداری سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی قابلیت تحقق دارد. آنچه که در این مسیر باید به آن توجه کرد انتخاب الگوی سیاستی مناسب برای توسعه پایدار در کشور است. تجربه تاریخی کشورهای در حال توسعه نشان داده است که هر گاه تفکر بازارمحور در غیاب بستر نهادی لازم و ایجاد شفافیت برای رقابت شکل گرفته و به زیرساخت‌های فیزیکی و نهادی توجه نشده، آثار این سیاست‌های سهل‌انگارانه منجر به ایجاد بحران‌های محیط زیستی شده است.

سیاست تعدیل ساختاری نمونه‌ای از سیاست‌های نئولیبرالی است که بدون توجه به شرایط اولیه کشورها در موضوع توسعه، سیاست‌هایی همچون گسترش بازار، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی و آزادسازی تجاری را برای کشورهای در حال توسعه تجویز می‌کند و نتایج تحقیقات متعدد حاکی از آن



است که این سیاست‌ها با فشار بر محیط زیست، توسعه پایدار را در کشورهای مختلف با چالش مواجه کرده‌اند.

توسعه پایدار برای کشور ما از بسیاری جهات سرنوشت‌ساز است. از آنجایی که توسعه پایدار مفهومی با ابعاد محیط زیستی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است، باید در قالب سیستمی به آن توجه کرد. در بُعد محیط زیستی به دلیل نگاه تک‌محوری به موضوع توسعه، فشار بر زیست‌بوم برای دستیابی به رشد اقتصادی افزایش یافته و ما اکنون شاهد آثار آن مانند بحران کم‌آبی، خشک شدن تالاب‌ها، تخریب جنگل‌ها، آلودگی هوا و ... در کشور هستیم.

در بُعد اقتصادی به دلیل نظام قاعده‌گذاری که مبتنی بر وابستگی به منابع طبیعی از جمله منابع نفت و گاز بوده، بهره‌برداری ناپایدار از این منابع جایگزین خلق ارزش افزوده از مسیر توسعه فناوری و اقتصاد دانایی شده است.

در بُعد اجتماعی، مهمترین موضوع قابل توجه انواع فقر و آثار آن بر توسعه پایدار است. رفع فقر نهادی و تکنولوژیکی می‌تواند نقطه اتصال فعالیت‌های اقتصاد معیشتی و اقتصاد دانایی باشد و منجر به بالندگی صنایع در کشور و به حداقل رساندن آسیب‌ها به محیط زیست می‌شود.

بُعد سیاسی توسعه پایدار که با موضوع حکمرانی خوب به خصوص در موضوع محیط زیست گره خورده است، مسئله امنیت ملی و حفظ یکپارچگی کشور در بحران‌های محیط زیستی را بیش از هر چیز مورد توجه قرار می‌دهد.

۴. نقد سند برنامه ششم توسعه از منظر توسعه پایدار و با تأکید بر محیط زیست

سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در حالی توسط دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شده که فقدان تعریف این برنامه از مفهوم توسعه در آن مشهود است. از این رو هنگامی که با عدم تعریف دقیق از توسعه در این سند روبرو هستیم، بررسی آن از منظر توسعه پایدار که گامی همسو با توسعه است، با دشواری همراه خواهد بود.

یکی دیگر از کاستی‌های این سند، تعداد بیشمار راهبرد، اهداف و سیاست برای یک برنامه پنج‌ساله است که یقیناً امکان دسترسی به همه این موارد طی پنج سال فراهم نخواهد شد. ضمن آنکه حجم زیادی از این اهداف به صورت کمی ارائه نشده و صرفاً به کلی‌گویی‌هایی بسنده شده است.

از دیگر نقدهای جدی که به این برنامه وارد است عدم تعیین دستگاه مسئول برای بسیاری از سیاست‌ها و اقدامات اجرایی است که عمدتاً نیز در حوزه فرابخشی قرار می‌گیرند و تعیین حوزه وظایف هر دستگاه لازم و ضروری است.

عدم تعیین نحوه تأمین منابع مالی برای اجرای هر یک از سیاست‌ها و اقدامات اجرایی از دیگر نقاط مغفول مانده در بخش‌هایی از این سند است.

از این رو با توجه به این کاستی‌هایی که در کل برنامه ششم توسعه وجود دارد، در این بخش به مهمترین کاستی‌ها و غفلت‌های مورد بررسی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از منظر توسعه پایدار و با تکیه بر محیط زیست پرداخته شده است.

۱-۴. نامشخص بودن نحوه مواجهه با بحران‌های اساسی پیش رو و جایگاه توسعه‌ای کشور در سال‌های آینده

در بخش محیط زیست سند برنامه ششم اهم «اقدامات دولت»، «چالش‌ها» و «برنامه‌های راهبردی» در این زمینه ارائه شده است. این درحالی است که در سند برنامه نخست باید جایگاه بخش محیط زیست در کل برنامه توسعه کشور دیده شود و سپس ارتباطات بین‌بخشی در این زمینه شناسایی و معرفی گردد. در گام بعدی باید با تبیین وضعیت فعلی محیط زیست در کشور ضمن شناسایی بحران‌های اساسی که طی پنج سال آینده کشور را با چالش‌های اساسی مواجه می‌کند، نحوه مواجهه با آنها، با در نظر گرفتن آثاری که بر تمامی بخش‌های توسعه کشور خواهند گذاشت، معرفی شوند.

در بخشی از این گزارش (صفحه ۱۴۰) آمده است: «علیرغم توجه دولت به موضوع حفاظت از محیط زیست طی دو سال اخیر، بر اساس آخرین و آمار اطلاعات کماکان کشور با معضلات زیست‌محیطی متعددی مواجه است» و فهرستی یازده‌گانه از این معضلات ارائه شده است. این فهرست را می‌توان در سه گروه اصلی طبقه‌بندی کرد:

- انتشار گازهای گلخانه‌ای،
- بحران کم‌آبی،
- پسماندها و پساب‌های خانگی، صنعتی و کشاورزی.

از این رو این معضلات بحران‌های اساسی خواهند بود که طی سال‌های آتی نیز کشور با آنها مواجه خواهد بود و بر مسیر توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور اثرگذار است. در حالی که دولت به‌عنوان متولی تهیه و تدوین برنامه ششم، برنامه مدونی برای مواجهه با این بحران ارائه نکرده است. در این بخش سه بحران اصلی در قالب فهرستی یازده‌گانه و با ارائه آماری کلی معرفی شده‌اند، به‌طوری که تصویر مناسبی از وضعیت کشور در این بحران‌ها را مشخص نمی‌کند.

برای مثال در موضوع انتشار گازهای گلخانه‌ای تنها به آمار انتشار این گازها در سال ۱۳۹۱ اشاره شده است. در صورتی که روند انتشار این گازها حداقل طی ده سال گذشته به همراه منابع انتشار باید ارائه شود. همچنین در این بخش به هزینه‌های اجتماعی ناشی از انتشار آلاینده‌ها و گازهای گلخانه‌ای



در سال ۱۳۹۱ اشاره شده است. ارائه این اطلاعات به صورت نقطه‌ای نمی‌تواند فضای حاکم بر این معضل را تشریح کند.

متأسفانه در این بخش به آمارهایی همچون شاخص عملکرد تغییرات آب و هوا^۱، نسبت انتشار گازهای گلخانه‌ای به تولید ناخالص داخلی، نسبت انتشار گازهای گلخانه‌ای به مصرف انرژی، شاخص شدت کربن (میزان تولید دی‌اکسید کربن به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی)، بهره‌وری کربن (میزان تولید ناخالص داخلی به ازای انتشار یک تن دی‌اکسید کربن)، سرانه انتشار گازهای گلخانه‌ای و هزینه تخریب سالیانه محیط زیست در اثر انتشار گازهای گلخانه‌ای (درصد از GDP) که در تبیین وضعیت انتشار گازهای گلخانه‌ای در کشور راهگشا هستند، اشاره‌ای نشده است.

ضمن آنکه مواجهه با این بحران‌ها پس از تبیین وضعیت فعلی نیاز به شناسایی کانون‌های اثرگذاری انتشار گازهای گلخانه‌ای بر مسیر توسعه کشور و ارائه راه‌حل‌های مشخص برای آن دارد. این در حالی است که در این بخش از سند برنامه (در صفحه ۱۴۱) آمده است:

«گذار از این چالش‌ها مستلزم اتخاذ تدابیر و سیاست‌گذاری‌های مناسب است تا بتوان کشور را در مدار توسعه پایدار قرار داد. بنابراین، در صورت برخورد جسورانه و توأم با دوراندیشی با موضوع حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار در برنامه ششم و با عنایت به ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و انسانی در کشور می‌توان به سلامت از این چالش و موانع اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی عبور کرد. تحقق این مهم، مستلزم نگاه نوین به موضوع توسعه به‌طور عام و توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست به‌طور خاص در برنامه‌های توسعه کشور است که در صورت اتخاذ تدابیر مناسب برای عملیاتی کردن موضوع پایداری محیط در برنامه ششم توسعه، می‌توان به توسعه موزون و پایدار در کشور دست یافت. پر واضح است برنامه‌ها و سیاست‌های حفاظت محیط زیست زمانی می‌توانند به نحوی ریشه‌ای بر مشکلات زیست‌محیطی کشور فائق شوند و از بروز معضلات و مخاطرات زیست‌محیطی در آینده پیشگیری نمایند و به‌عنوان بستر توسعه، کارکرد مطلوبی داشته باشند که در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و از بدو شروع آن فعالانه در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه قرار گرفته و در تعامل تنگاتنگ با سایر بخش‌ها تصویب و اجرا شوند. بر این اساس بازنگری در الگوهای تولید و مصرف منابع، نهادینه کردن حفاظت محیط زیست و ارتقای مشارکت‌های مردمی برای حفاظت از محیط زیست، ارتقای آگاهی‌های زیست‌محیطی اقشار مختلف جامعه، حساس کردن مسئولین و سیاست‌گذاران از اهمیت محیط زیست، رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه، درونی کردن هزینه‌های تخریب و آلودگی محیط زیست و ادغام آنها در حساب‌های ملی، افزایش شناخت از فرآیندهای محیط زیست و زیست‌بوم‌های کشور، تعامل بیشتر دستگاه‌های اجرایی برای حل مسائل و مشکلات زیست‌محیطی کشور، استقرار نظام پایش زیست‌محیطی، تدوین دستورالعمل‌ها و استانداردهای حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی و

زیست‌محیطی کشور و ... از جمله سیاست‌ها و راهکارهایی هستند که در برنامه ششم توسعه به اجرا در خواهند آمد».

آنچه که در اینجا باید به آن اشاره کرد این است که نخست موضوع حفاظت از محیط زیست همان اندازه که نیاز به برخورد جسورانه دارد نیازمند نگاه عمیق کارشناسی در همه ابعاد این موضوع است. دوم نمی‌توان بر راهکارهای پیشنهادی در این سطرها، عنوان سیاست و راهکار را گذاشت. کدامیک از این راهکارها قابلیت حل این بحران‌ها را در طی برنامه ششم دارند؟ برای مثال در موضوع انتشار گازهای گلخانه‌ای یکی از سیاست‌ها و راهکارهای اصلی که در برنامه ششم به آن توجه نشده، تغییر در وابستگی به مسیر طی شده است. بحران اصلی ما در این زمینه طی سال‌های آتی اثرگذاری تغییرات آب و هوا بر توسعه پایدار کشور به دلیل استقرار صنایع انرژی بر و خلق ارزش افزوده از طریق بهره‌برداری ناپایدار از منابع در کشور است. در اثر وابستگی به مسیر طی شده و نظام قاعده‌گذاری در کشور، انتخاب‌های تکنولوژیکی در گذشته شکل گرفته که محدوده گزینه‌های انتخاب آتی را نیز شکل می‌دهد. بر همین اساس ما در برنامه ششم، راهبردی برای رهایی از این وابستگی به مسیر طی شده در موضوع انتشار گازهای گلخانه‌ای نداریم، بلکه به دنبال آن هستیم تا در همان چارچوب نهادی شکل گرفته حرکت کنیم. پیشنهاد استفاده از سازوکارهای پولی و استفاده از ابزارهای مالی برای کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای که در این برنامه به آنها اشاره شده، تأییدی بر این است که ما در ادامه مسیری هستیم که پیش از این نیز در موضوع هدفمندی یارانه‌ها دنبال کردیم و قبل از اجرای اقدامات نهادی و زیرساختی به سراغ راهکارهای قیمتی رفتیم. به عبارت دیگر، به دلیل آثار تطبیقی و تشریک مساعی که وابستگی به مسیر با خود به همراه دارد در همان چارچوب نهادی شکل گرفته گام برمی‌داریم و سیاست‌هایی همسو با سیاست‌های قبلی در نظر می‌گیریم.

۲-۴. نامشخص بودن رویکرد و اهداف کلی

یکی از ویژگی‌های برنامه‌های توسعه کارآمد، رویکردهای مشخص آن برنامه در بخش‌های مختلف و تعیین اهداف قابل محاسبه است. در بخش محیط زیست سند برنامه ششم، ۴ هدف کلی تحت عناوین ذیل معرفی شده‌اند:

- کاهش انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی،
- جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست و منابع طبیعی و احیای آنها،
- حفاظت و احیای تنوع زیستی کشور،
- حکمرانی مطلوب محیط زیست.



برای این اهداف ۱۵ راهبرد، ۸۶ سیاست و ۱۱۳ اقدام اساسی تعیین شده است. از آنجایی که هماهنگی میان سیاست‌ها و اقدامات اساسی برای دستیابی به اهداف تعیین شده ضروری است، انبوهی از سیاست‌ها و اقدامات، امکان هماهنگی بین آنها را کاهش می‌دهد. برای مثال راهبرد «توسعه اقتصاد کم‌کربن» و «کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای»، دو راهبردی هستند که در این بخش به آنها اشاره شده و مکمل یکدیگر هستند، اما ارتباط آنها با یکدیگر در این سند نامشخص است. به عبارت دیگر اقتصاد کم‌کربن به بعد اقتصادی توسعه پایدار در کشور اشاره دارد که پیش‌تر نیز گفته شد ما در این بعد، رشد اقتصادی کشور را از طریق بهره‌برداری ناپایدار شکل داده‌ایم و یکی از نتایج آن انتشار گازهای گلخانه‌ای به میزانی است که کشور را در زمره ده کشور اصلی انتشاردهنده این گازها در دنیا قرار داده است. بنابراین عدم توجه به موضوعاتی مانند این دو سیاست که یکی در بعد اقتصادی و دیگری در بعد محیط زیستی قرار می‌گیرد، موضوع توسعه پایدار را با چالش مواجه خواهد کرد.

از سوی دیگر، برخی از مهمترین سیاست‌ها و اقدامات اساسی در این بخش نادیده گرفته شده‌اند. برای مثال در این بخش (در صفحه ۱۵۰)، یکی از راهبردها اقتصاد کم‌کربن معرفی شده است. در یک اقتصاد کم‌کربن رشد اقتصادی نتیجه به‌کارگیری فناوری‌ها با آلاینده‌گی کم در همه بخش‌ها اعم از صنعت، حمل‌ونقل، ساختمان و کشاورزی است. راه حل دستیابی به اقتصاد کم‌کربن در افزایش کارایی انرژی، استفاده از انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر و فناوری‌های سبز است. اما در این بخش به سیاست‌های لازم برای اجرا در هر یک از بخش‌ها اشاره‌ای نشده و عمده سیاست‌ها، حول سیاست‌های قیمتی و سازوکارهای پولی است.

آنچه که باید در این بخش مورد توجه جدی قرار گیرد وابستگی به مسیر اقتصاد کشور به انرژی‌های فسیلی و بهره‌وری پایین انرژی است. در بخش اقدامات اساسی نیز صرفاً کلیاتی همچون اجرای برنامه‌های کاهش انتشار گازهای آلاینده در بخش‌های صنعت، کشاورزی و انرژی اشاره شده و به تعیین برنامه‌های کاهش انتشار پرداخته نشده و اطلاعی از این برنامه‌ها در دسترس نیست.

در صفحه ۱۵۱، به کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای به عنوان یک راهبرد اشاره شده و ۷ بند به عنوان سیاست در این خصوص ذکر شده است. نکته قابل تأمل در اینجا در نظر گرفتن ۷ سیاست است که عمده تأکیدات (۴ سیاست) بر سازوکارهای مالی استوار است. عناوین این سیاست‌ها عبارتند از:

- استفاده از ابزارهای مالی و پولی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای،
- توانمندسازی کشور برای جذب منابع مالی بین‌المللی،
- بازنگری در قوانین و مقررات مرتبط با اعطای کمک از سازمان‌های بین‌المللی،
- اعطای وام‌های کم‌بهره به تولیدکنندگان جهت کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای،
- توسعه پوشش‌های گیاهی برای جذب گازهای گلخانه‌ای،
- توسعه فناوری‌های جذب گازهای گلخانه‌ای،

- توسعه فناوری‌های پاک و غیرآلاینده.
 - در این بخش اقدامات اساسی به شرح ذیل اعلام شده است:
 - تدوین استانداردهای انتشار گازهای گلخانه‌ای،
 - روزآمد کردن استانداردهای انتشار گازهای گلخانه‌ای،
 - استفاده از سازوکارهای اقتصادی برای کاهش انتشار از جمله سیستم‌های مجوزهای قابل مبادله،
 - تسهیل واردات فناوری‌های کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای،
 - کنترل مکان‌های دفع پسماندهای شهری به منظور کاهش انتشار متان،
 - شناسایی امکانپذیری تزریق گازهای گلخانه‌ای در اعماق زمین،
 - استفاده از سازوکارهای قیمتی از جمله مالیات بر کربن برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای.
- در اینجا نیز اقدامات اساسی، متناسب با سیاست‌ها و راهبردهای تعیین شده نیستند. به دلیل اینکه همان‌طور که پیش‌تر نیز گفته شد، در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای ابتدا باید اقدامات نهادی و ساختاری صورت گیرد و سپس به سازوکارهای قیمتی و استفاده از سیستم‌های مجوزهای قابل مبادله کربن روی آورد.
- سازوکار سیستم مجوزهای قابل مبادله کربن حتی در بخش‌هایی از دنیا مانند اتحادیه اروپا نیز با چالش مواجه شد و بعد از چند سال استفاده از این روش کنار گذاشته شد. از این‌رو این گونه مکانسیم‌های مالی قابلیت استفاده در مراحل نخست کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای را ندارند.
- موضوع دیگری که در اقدام‌های اساسی به آن اشاره شده، تسهیل واردات فناوری‌های کاهش انتشار است، اما نگاه صرفاً سخت‌افزاری به موضوع فناوری نمی‌تواند یک گام مؤثر بلندمدت در این خصوص باشد. در بخش سوم این گزارش تحت عنوان «مسئله توسعه پایدار در ایران با تأکید بر محیط زیست» در بعد اجتماعی به موضوع فقر نهادی و تکنولوژیکی پرداخته شد. از این‌رو باید تأکید کرد که تکنولوژی تنها به مفهوم ماشین‌آلات و تجهیزات نیست، بلکه دارای ارکان نرم‌افزاری شامل دانش ضمنی و ظرفیت سازمانی است که قابلیت وارداتی ندارد و باید در کشور ایجاد شود تا از فقر تکنولوژیکی که بر توسعه پایدار اثرگذار است، خارج شویم.
- همچنین شایان ذکر است که در بخش محیط زیست در این سند راهکار و اقدام اساسی برای موضوع «حکمرانی خوب»، «مهاجرت محیط زیستی»، «تهدید امنیت داخلی در اثر تخریب محیط زیست» و «آلودگی فقر در همه انواع آن» دیده نشده است. این موضوعات همان مواردی هستند که در بخش سوم این گزارش به بسط آنها پرداختیم و به چگونگی آسیب‌پذیری توسعه پایدار در کشور از این زوایا اشاره شد.



۳-۴. ابهام در نحوه ارتباط برنامه‌های ۱۲ گانه مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی

با برنامه ششم

در میان برنامه‌های ۱۲ گانه مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی، طرح‌هایی وجود دارد که مرتبط با سیاست‌های مندرج در بخش محیط زیست سند برنامه ششم است. دو نکته در اینجا مطرح است. نخست آنکه ارتباط این برنامه‌ها با سیاست‌های برنامه ششم مشخص نشده است. برای مثال طرح ارتقای بهره‌وری انرژی، طرح ارتقای بهره‌وری آب و طرح توسعه و نوسازی صنایع کشور از جمله طرح‌های ۱۲ گانه اقتصاد مقاومتی هستند که با بسیاری از راهبرها و سیاست‌های تعیین شده در برنامه ششم مانند توسعه اقتصاد کم کربن، توسعه فناوری‌های سبز و ارتقای بهره‌وری سبز، بهبود کیفیت هوا، آب و خاک و کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای در ارتباط هستند، در حالی که ارتباط این طرح‌ها و راهبردهای مندرج در برنامه ششم مشخص نشده است. دوم آنکه، تأمین منابع مالی برنامه‌های مشترک در اقتصاد مقاومتی با برنامه ششم مشخص نشده است. چنانچه قرار است منابع مالی مورد نظر برای اجرای برنامه‌های مشترک در برنامه ششم دیده شود، باید هم به منابع مالی و هم به برنامه مشترک بین مصوبات ستاد راهبری اقتصادی مقاومتی و برنامه ششم اشاره شود.

۴-۴. ایجاد تعهدات مالی گسترده برای دولت و نامشخص بودن نحوه تأمین منابع

در بخش محیط زیست در سند برنامه ششم، اهداف کمی برای سازمان حفاظت محیط زیست و همچنین سایر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها در نظر گرفته شده که دستیابی به این اهداف منجر به ایجاد تعهدات مالی گسترده خواهد شد. این در حالی است که نحوه تأمین منابع مالی مورد نیاز برای این برنامه‌ها مشخص نشده است.

برای مثال برنامه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای که قرار است در سال ۱۳۹۹ نسبت به سناریوی وضع موجود (Business As Usual) به ۴۷/۸۸ میلیون تن برسد قطعاً نیازمند تأمین منابع مالی است. این موضوع در ارتباط مستقیم با برنامه مد نظر مشارکت ملی (Intended Nationally Determined Contribution) موضوع توافقنامه پاریس است که در آن برای حصول به تعهدات مشارکت ملی (غیر مشروط) به میزان ۴ درصد کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای (طی سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۳۰) نیاز به ۱۷/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در کشور اعلام شده است و سال پایانی برنامه (۱۳۹۹) اولین سال آغاز تعهد کشور در توافقنامه پاریس^۱ خواهد بود. از این رو ضروری است میزان منابع مالی و نحوه تأمین آنها در این سند تعیین شود.

۱. توافقنامه پاریس هنوز در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسیده است.

برخی دیگر از مهمترین برنامه‌های تعیین شده در اهداف کمی سند برنامه ششم در بخش محیط زیست که منابع مالی مورد نیاز برای اجرای آنها معین نشده، عبارتند از:

- حفاظت و احیای تالاب‌های کشور،
 - تدوین و اجرای برنامه جامع مقابله با گرد و غبار،
 - ظرفیت‌سازی تولید و مصرف انرژی،
 - بهبود توسعه ساماندهی حمل‌ونقل عمومی،
 - بازیافت مواد و انرژی،
 - اجرای تعهدات ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و توسعه دیپلماسی محیط زیست.
- بی‌شک اجرای این برنامه‌ها و سایر برنامه‌های ذکر شده در این سند تعهدات مالی دولت طی سال‌های برنامه را به همراه دارد، در حالی که منابع مالی آن معرفی نشده‌اند. صرف ارائه راهکار و سیاست بدون تعیین منابع مالی، برنامه را فقط تبدیل به یک سند مکتوب می‌کند که ابزار اجرایی لازم برای آن، که همانا منابع مالی هستند را در اختیار مجریان برنامه قرار نمی‌دهد و دستاوردی برای توسعه کشور به همراه نخواهد داشت.

۴-۵. بی‌توجهی به مسئله کسب مجوز در بسیاری از راهبردها

در بخش محیط زیست سند برنامه ششم، در ذیل برخی از راهبردها و سیاست‌ها به اقدامات اساسی اشاره شده که نیاز به قانونگذاری و کسب مجوزهای لازم دارد. این سیاست‌ها و اقدامات اساسی عمدتاً مبتنی بر ایجاد بار مالی بر دولت است که باید در بودجه‌های سالیانه دیده شود. فهرستی از سیاست‌ها و اقدامات اساسی که در ذیل هر یک از راهبردها در این بخش بار مالی بر دولت در بودجه‌های سالیانه وضع می‌کند در جدول ذیل قابل مشاهده است.



جدول ۲. راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اساسی سند برنامه در حوزه محیط زیست

راهبرد	سیاست	اقدام اساسی
توسعه اقتصاد کم‌کربن	- استفاده از ابزارهای مالی مانند وضع عوارض و مالیات بر واحدهای ایجادکننده آلاینده‌گی ^۱ - اعطای وام کم‌بهره برای توسعه فناوری‌های پاک برای توسعه اقتصاد کم‌کربن	- کمک مالی و فنی به بنگاه‌ها به‌منظور تغییر تکنولوژی برای کاهش آلاینده‌گی و تولید محصولات با آلاینده‌گی کمتر - اعطای تسهیلات کم‌بهره برای بازسازی و نوسازی صنایع فرسوده
توسعه فناوری‌های سبز و ارتقای بهره‌وری سبز و گسترش اقتصاد سبز و کارآفرینی سبز	- حمایت پولی (اعطای یارانه) و مالی (معافیت‌های مالی) از فناوری‌های سبز	- اعطای وام‌های کم‌بهره برای توسعه فناوری سبز
بهبود کیفیت هوا، آب و خاک	- استفاده از سازوکارهای اقتصادی برای بهبود کیفیت آب و هوا از جمله استفاده از مجوزهای قابل مبادله ^۲	- کمک مالی و فنی به بنگاه‌ها به‌منظور تغییر تکنولوژی برای کاهش آلاینده‌گی و تولید محصولات با آلاینده‌گی کمتر - اعطای وام‌های کم‌بهره برای صنایع جهت تصفیه آلاینده‌های آب، هوا و خاک
کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای	- استفاده از ابزارهای مالی و پولی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای - اعطای وام‌های کم‌بهره به تولیدکنندگان جهت کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای	- استفاده از سازوکارهای اقتصادی برای کاهش انتشار از جمله سیستم‌های مجوزهای قابل مبادله - استفاده از سازوکارهای قیمتی از جمله مالیات بر کربن برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای
اعمال هزینه‌های آلودگی و تخریب محیط زیست در ارزیابی و محاسبات طرح‌ها و اقتصاد کشور	- وضع عوارض و مالیات بر واحدهای ایجادکننده آلاینده‌گی - هدفمند کردن یارانه‌ها و حذف یارانه‌های مخرب محیط زیست	- کمک مالی و فنی به بنگاه‌ها به‌منظور تغییر تکنولوژی برای کاهش آلاینده‌گی و تولید محصولات با آلاینده‌گی کمتر
مدیریت و کاهش مصرف کود و سموم شیمیایی		- اعطای وام‌های کم‌بهره برای توسعه اراضی تحت پوشش مبارزه بیولوژیک
توسعه و اشاعه فرهنگ و اطلاعات زیست محیطی	- حمایت از صنایع و فناوری‌های بازیافت با استفاده از تسهیلات کم‌بهره	- حمایت مالی از پروژه‌های کابردی در زمینه حفاظت از محیط زیست

در مورد سیاست استفاده از مجوزهای قابل مبادله که در راهبرد بهبود کیفیت هوا، آب و خاک و کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای آمده است باید به این نکته اشاره کرد که در این طرح نیاز به تأسیس چندین نهاد و مرجع قانونی است که اگر دولت در خصوص اجرای این طرح در برنامه ششم مصمم است باید در این برنامه به کسب مجوزهای لازم برای این نهادها اشاره می‌کند.

۱. چنانچه مقصود از این مالیات فصل ششم پیش‌نویس قانون دائمی مالیات بر ارزش‌افزوده است، باید به آن اشاره شود.
۲. مجوزهای قابل مبادله نیازمند شکل‌گیری بازاری است که در آن یک مرجع قانونی که عموماً باید دولتی باشد برای این موضوع انتخاب می‌شود تا نسبت به تشکیل بورس مربوطه و قوانین لازم اقدام شود.

وجود یک مرجع قانونی (که عموماً دولتی است) برای تعیین سقف انتشار آلاینده‌گی و تخصیص سهمیه آلاینده‌گی به منابع تولیدکننده آلاینده‌ها اعم از بنگاه‌های تولیدی، صنعتی یا خدماتی (برای مثال صنایع فلزی، پتروشیمی، معدنی و خطوط هوایی) و ایجاد بازار بورس برای مبادله سهمیه‌ها و همچنین ایجاد یک نهاد نظارتی برای بررسی و ارزیابی انتشار واحدهای تولیدی و خدماتی بر اساس استانداردهای مصوب از جمله الزامات پیاده‌سازی این برنامه است.

البته نکته شایان توجه آن است که این طرح باید بخشی از یک طرح جامع باشد که در آن به نهادهای لازم برای حمایت‌های اولیه از بنگاه‌های تولیدی توجه کرده باشند و پس از یک دوره زمانی و وجود شرایط مناسب نسبت به ورود بنگاه‌ها به این بازار اقدام شود. زیرا در غیر این صورت و بدون ایجاد آمادگی در این زمینه، بنگاه‌های اقتصادی با مشکلات دیگری روبرو می‌شوند و با شکست بازار مواجه خواهیم بود.

پس از آن در همان طرح جامع باید در نظر گرفت که کدام بخش‌ها تحت پوشش این برنامه قرار بگیرند؟ ابتدا بخش‌های پایین‌دستی وارد طرح شوند و یا بخش‌های بالادستی؟ صنایع پتروشیمی و نفت و گاز وارد شوند یا صنایع فلزی؟ کدام گازهای گلخانه‌ای تحت پوشش قرار گیرند؟ طرح به صورت استانی اجرا شود یا به صورت کشوری؟ تعهدات یک‌سال در نظر گرفته شوند یا پنج‌ساله؟ بازار بورس مورد نظر چگونه شکل بگیرد؟ از کدام یک از ابزارهای مالی نظیر قراردادهای سلف و یا آتی استفاده شود؟ همگی از جمله مواردی هستند که باید در همان طرح جامع دیده شوند که در این برنامه به هیچ یک از این موارد و مجوزهای لازم اشاره ای نشده است.

۴-۶. نامشخص بودن دستگاه متولی و پاسخگو

در سند برنامه ششم در بخش محیط زیست، یک قسمت اهداف کمی در نظر گرفته شده که در آن به پیش‌بینی اهداف کمی برای سال‌های برنامه (از ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹) پرداخته شده است. در این قسمت یک جدول مربوط به اهداف کمی برای سازمان حفاظت محیط زیست و جدول دیگری که در آن اهداف کمی محیط زیستی برای سایر دستگاه، نهادها و وزارتخانه‌ها مقرر شده، در نظر گرفته شده است. اما در بخش دیگری از این سند که شامل انبوهی از راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اجرایی است، دستگاه متولی و پاسخگو مشخص نشده است. با توجه به اینکه بخش محیط زیست در قسمت فرابخشی سند برنامه قرار داده شده و برنامه‌های تعیین شده نیاز به تعیین دستگاه مجری و همچنین دستگاه‌های همکار دارد، تعیین دستگاه متولی در این موارد ضروری است.

برای مثال (در صفحه ۱۵۰) در ذیل سیاست «استقرار نظام یکپارچه مدیریت پسماند» به اقدام اساسی «تدوین و اجرای بازیافت پسماندها» اشاره شده است، اما دستگاه متولی در این موضوع وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهرداری‌ها) خواهد بود یا سازمان حفاظت محیط زیست؟



در (صفحه ۱۵۱) ذیل راهبرد «بهبود کیفیت هوا، آب و خاک» به اقدامات اساسی همچون «کمک مالی و فنی به بنگاه‌ها به منظور تغییر تکنولوژی برای کاهش آلاینده‌گی و تولید محصولات با آلاینده‌گی کمتر» و «حمایت و پشتیبانی مالی و انسانی از فناوری‌های بهسازی و پاک‌سازی محیط زیست» بدون تعیین متولی اشاره شده است.

در راهبرد کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای به دو اقدام اساسی «تدوین و روز آمد کردن استانداردهای انتشار گازهای گلخانه‌ای» اشاره شده است. باید توجه نمود که تدوین و انتشار گازهای گلخانه‌ای نیازمند آن است که در ابتدا سیستم، اندازه‌گیری، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی ایجاد شود و بر اساس آن دستگاهی مسئول این مهم باشد.

ذکر این نکته ضروری است که با توجه به بندهای مندرج در توافقنامه پاریس ایجاد و راه‌اندازی چنین سیستمی ضروری است، زیرا در سال‌های آتی راستی‌آزمایی در خصوص میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای کشورها در دستور کار توافقات بین‌المللی قرار خواهد گرفت و پایه‌های آن در توافقنامه پاریس دیده شده است.

۴-۷. ناسازگاری درونی سند برنامه

در سند برنامه ششم به دلیل فقدان انسجام و یکپارچگی در بخش‌های مختلف، راهبردها و سیاست‌هایی در قسمت‌هایی همچون محیط زیست (به عنوان فرابخش) در نظر گرفته شده در حالی که در سایر بخش‌های مرتبط با آن مانند بخش صنعت و معدن یا انرژی به این موارد و اقدامات اساسی که باید در همان راستا انجام شود، اشاره‌ای نشده است.

برای مثال در قسمت فرابخشی محیط زیست راهبردهایی همچون «توسعه اقتصاد کم‌کربن»، «توسعه فناوری‌های سبز» و «ارتقای بهره‌وری‌های سبز و کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای» تعیین شده است. این در حالیست که هیچ‌گونه سیاست و اقدام اساسی که در راستای این راهبردهای کلان باشد در سایر بخش‌های مرتبط نظیر بخش صنعت و انرژی که عمده اقدامات اساسی توسط این بخش‌ها باید صورت گیرد، نیامده است.

با توجه به اینکه سازمان حفاظت محیط زیست بر اساس قانون وظیفه نظارتی دارد، مسئول انجام این راهبردها نخواهد بود، بلکه باید نظارت و پایش توسط آن نهاد صورت گیرد و باید در برنامه سایر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها به اقدامات اساسی در این خصوص پرداخته می‌شد. به عبارت دیگر مسکوت ماندن این موارد در برنامه‌های بخش‌های صنعت و معدن و انرژی حاکی از واگرایی در برنامه‌های مدون شده دارد.

برخی دیگر از مهمترین مواردی که به حوزه محیط زیست مربوط است و در سایر بخش‌های سند برنامه ششم به آنها اشاره شده است عبارتند از:

۸-۴. حوزه اقتصاد کلان

در قسمت فرابخشی در حوزه اقتصاد کلان، یکی از ۷ راهبرد در نظر گرفته شده در این بخش تقویت مؤلفه‌های توسعه پایدار معرفی شده است. برای پیشبرد این راهبرد دو سیاست زیر در نظر گرفته شده است. (جدول صفحه ۳۲ سند برنامه ششم توسعه)

– تأکید بر سازوکار اقتصادی نظیر منطقی کردن قیمت منابع پایه در بهره‌برداری از منابع طبیعی پایه (آب، خاک و انرژی)

– افزایش سهم منابع غیر پایه و طبیعی در تولید ملی با افزایش سهم فناوری و سرمایه انسانی و اقتصاد دانش‌بنیان

در سیاست نخست به سازوکار قیمتی بهره‌برداری از منابع طبیعی تأکید شده است. این موضوع از چند جهت قابل بررسی است. نخست آنکه دیدگاه حاکم بر سازوکار قیمتی درباره منابع طبیعی مبتنی بر نظریات توسعه پایدار ضعیف است که در آن می‌توان منابع طبیعی و کالاهای سرمایه‌ای را جانشین یکدیگر نمود و تحلیل هزینه و فایده کرد که ابزاری در اقتصاد نئوکلاسیکی به شمار می‌رود که پیش‌تر آثار سیاست‌های این تئوری اقتصادی بر توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه معرفی شد.

دوم اینکه، تا زمانی که مسائل سطح توسعه حل نشوند، دستکاری قیمتی نمی‌تواند بر از دست رفتن منابع طبیعی فائق آید. تجربه قانون هدفمندی یارانه‌ها نشان داد که تنها راه‌حل‌های قیمتی در موضوعات حوزه انرژی راهگشا نیست.

یکی از اقدامات اساسی که در این بخش به آن اشاره شده عبارتست از:

– تعیین قیمتگذاری آب در بخش کشاورزی بر مبنای قیمت تمام شده.

این در حالی است که بخش کشاورزی در ایران دارای ساخت دوگانه است، بخش سنتی مبتنی بر عامل انسانی و بخش مدرن مبتنی بر واردات تکنولوژی است. از این رو قیمتگذاری آب پیش از اینکه اصلاح در سایر بخش‌های مربوطه صورت گیرد، بخش سنتی کشاورزی در ایران که در چارچوب تولید معیشتی فعالیت می‌کند را با چالش اساسی مواجه خواهد کرد. این بخش به حمایت مالی و فناوری از سوی دولت نیازمند است تا ضمن اینکه از ساخت معیشتی فاصله می‌گیرد به افزایش اشتغال در روستاها و ایجاد پایداری در نواحی روستایی بیانجامد.

یکی دیگر از اقدامات اساسی که در این بخش معرفی شده عبارتست از:

– طراحی سیستم پیچیده جمع‌آوری و بازیافت زباله در کلان‌شهرها توسط وزارت کشور

از آنجایی که جمع‌آوری و بازیافت انواع زباله‌ها ارتباط مستقیم با محیط زیست دارد لذا نظارت سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان سازمانی که طبق قانون وظیفه نظارت بر عملکرد سایر دستگاه در حوزه محیط زیست را دارد، ضروری است و وزارت کشور حتماً باید با هماهنگی این سازمان اقدام به



برنامه‌ریزی و اجرا نماید. تجربه کشورهای موفق در این زمینه مانند کره جنوبی مؤید این مطلب است. در این کشور وزارت محیط زیست با همکاری شهرداری‌ها سیستم جمع‌آوری و بازیافت انواع زباله‌ها را بر عهده دارد.

ازجمله اقدامات اساسی دیگر مندرج در این سند عبارتست از:

— تداوم اقدامات برای احیای دریاچه ارومیه

دریاچه ارومیه تنها دریاچه در معرض خطر نابودی در کشور نیست. به دلیل خشکسالی و حفر چاه در نزدیکی بسیاری از دریاچه‌های کشور، حدود ۴۰ تالاب کشور بین ۵۰ تا ۹۰ درصد دچار خشکی خارج از روال طبیعی شده‌اند. بنابراین باید یک برنامه فراگیر برای نجات تالاب‌ها در کشور در نظر گرفته شود.

۹-۴. فرابخشی: جمعیت، آمایش، توسعه روستایی و محیط زیست

در این قسمت مطالب مربوط به حوزه محیط زیست در بخش فرابخشی سند برنامه ششم توسعه مورد بررسی قرار گرفته است.

۹-۴-۱. توسعه روستایی

در حالی که در بخش توسعه روستایی به راهبرد تقویت بنیه اقتصادی روستایی اشاره شده، اما در بخش سیاست‌ها و اقدامات اساسی به موضوع فاصله گرفتن از ساخت تولید معیشتی در روستاها و افزایش مهارت و تکنولوژی با حمایت دولت برای ایجاد صنایع در مسیر بالندگی که قابلیت ایجاد اشتغال روستایی و افزایش بهره‌وری را به همراه خواهد داشت، اشاره‌ای نشده است. (صفحه ۱۲۴)

در صفحه ۱۲۵ سند برنامه ششم توسعه، مربوط به جدول راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اساسی توسعه روستایی، به سیاست «حفظ و توسعه پایدار سکونت‌گاه‌های روستایی در نواحی مرزی» اشاره شده، در حالی که هیچ اقدام اساسی در این خصوص در ستون مقابل برای دستیابی به این هدف که گام مهمی در توسعه پایدار روستایی است قرار ندارد.

۹-۴-۲. انرژی

در صفحه ۲۲۱ سند برنامه ششم توسعه در بخش انرژی، به افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی و بهینه‌سازی مصرف انرژی در کشور به‌عنوان یکی از اهداف کلی اشاره شده است. راهبردهای دستیابی به این اهداف اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تا پایان برنامه ششم، توسعه تولید کالاهایی با بازدهی بهینه و کاهش شدت انرژی و همچنین گسترش فرهنگ صرفه‌جویی اعلام شده است.

این در حالی است که همان‌طور که پیش‌تر نیز گفته شد، دستکاری قیمتی در حامل‌های انرژی به‌عنوان یک متغیر کلیدی در اقتصاد نمی‌تواند مسائلی همچون کاهش شدت انرژی را حل و فصل کند، بلکه نیاز به بسترها، زیرساخت‌ها و اصلاحات نهادی در اقتصاد هستیم. تا هنگامیکه کانون اصلی اتلاف

انرژی در قسمت عرضه انرژی رفع نشود، دستکاری قیمتی راه‌حلی موقتی خواهد بود. آنچه در موضوع افزایش قیمت حامل‌های انرژی قابل توجه است، مسئله کشش‌پذیری حامل‌هاست که باید در سطح توسعه و کلان حل و فصل شود. افزایش قیمت حامل‌های انرژی موجب روی آوردن مردم در روستاها به استفاده از چوب و جنگل‌زدایی می‌شود.

در صفحه ۲۲۳ به افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی در کشور به‌عنوان یک هدف اشاره و پیش‌بینی شده است:

– کاهش شدت انرژی در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۴ به میزان ۳/۵ درصد

این در حالی است که در سال ۱۳۸۹ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف انرژی از سوی ابلاغی مقام معظم رهبری ابلاغ شد و در بند ۷ این سند آمده است:

«صرفه‌جویی در مصرف انرژی با اعمال مجموعه‌ای متعادل از اقدامات قیمتی و غیرقیمتی به‌منظور کاهش مستمر «شاخص شدت انرژی» کشور به حداقل دوسوم میزان کنونی تا پایان برنامه پنجم توسعه و به حداقل یک‌دوم میزان کنونی تا پایان برنامه ششم توسعه». از این‌رو ارتباط کاهش ۳/۵ درصدی شدت انرژی با سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف مشخص نیست.

جمع‌بندی

بررسی سند برنامه ششم از منظر توسعه پایدار و با تأکید بر محیط زیست حاکی از آن است که تبیین مناسبی از وضعیت فعلی محیط زیست و آثار بحران‌های آن بر توسعه پایدار کشور در این سند ارائه نشده است. به‌علاوه عدم شناسایی صحیح چالش‌ها و مسائل اساسی محیط زیست که طی سال‌های آتی بار عظیم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی برای کشور خواهد داشت، از جمله مواردی است که نیاز به بازنگری دارد. در این سند برای موضوعات مطروحه در آن انبوهی از سیاست‌ها و اقدامات اساسی اشاره شده، اما اجرای تعداد زیادی اقدام اساسی و سیاست طی بازه زمانی پنج‌ساله دور از ذهن است و دیگر آنکه با فرض قابلیت پیاده‌سازی این سیاست‌ها و راهبردها، توانایی رفع چالش‌های پیش رو را نخواهد داشت. نامشخص بودن نحوه تأمین منابع مالی نیز یکی از مهمترین نقاط ضعف این سند، به خصوص در بخش محیط زیست است. در این برنامه محیط زیست در قسمت فرابخشی ارائه شده، در حالی که بررسی‌ها نشان می‌دهد سیاست‌های مندرج در سایر قسمت‌ها (مانند بخش انرژی، صنعت و معدن) دارای همگرایی با سیاست‌های مندرج در بخش محیط زیست این سند نیست.

راهبردی که باید در بخش محیط زیست برنامه ششم مورد توجه قرار داد، این است که با توجه به مشکلات متعددی که طی سال‌های اخیر در این حوزه توسعه پایدار کشور از آن متأثر شده است، اولویت‌بندی برای چالش‌های این بخش و در نتیجه راهبردها و سیاست‌های مورد نظر پیش‌بینی شود.



ضمن آنکه در ارائه راهبردها باید موضوع به‌طور واقعی و نه فقط به‌صورت اسمی، فرابخشی دیده شود و چنانچه سیاستی در این بخش مطرح می‌شود ضمن امکان پیاده‌سازی آن طی بازه زمانی پنج ساله، پیوند آن با سایر سیاست‌ها در بخش‌های دیگر دیده شود.

اما آنچه که به‌عنوان یک راهبرد اساسی باید به آن اشاره کرد این است که به‌دلیل اثرگذاری گسترده و عمیق محیط زیست بر تمام ابعاد توسعه پایدار این بخش را باید فراتر از تدوین راهبرد در برنامه ششم برای آن دید. به‌عبارت دیگر باید برنامه جامعی برای آن در نظر گرفت و بخشی از آن برنامه در برنامه‌های پنج ساله با ارائه راهکارهایی متناسب با این بازه زمانی معرفی شوند. در این ارتباط ضرورت تدوین «سند راهبردی محیط زیست» که دربرگیرنده و ارائه‌دهنده حرکت میان‌مدت و بلندمدت کشور در مباحث توسعه‌ای و توسعه پایدار می‌باشد، بیش از پیش احساس می‌شود. از سوی دیگر استفاده از مطالعات آینده‌پژوهی برای ارائه سیاست‌های واقع‌گرایانه در این حوزه می‌تواند در مسیر تحقق این مهم مؤثر واقع شود.

منابع و مأخذ

۱. سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵-۱۳۹۹.
۲. مدوز، دنیس و دیگران. ۱۹۷۲، محدودیت‌های رشد، ترجمه محمود بهزاد، ۱۳۵۵.
3. Estes, Richard, 1993, Toward Sustainable Development: From Theory to Praxis, Journal of Social Development Issues (15)3.
4. Fact sheet266, 2015, World Health Organization.
5. Haque, Shamsul, 1999, The Fate of Sustainable Development Under Neo-liberal Regimes in Developing Countries, International Political Science Review, Vol20, No.2.
6. Maddison, A., The world Economy, a millennial perspective, Development Centre Studies, 2001.
7. Reed, D. (1996). Structural Adjustment, the Environment, and Sustainable Development. London: Earthscan.
8. Report on the World Commission on Environment and Development, 1987.



مركز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۵۳۱۲

عنوان گزارش: بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ۶. توسعه پایدار با تأکید بر محیط زیست

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی) و مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین: شیدا اصغرزاده

همکاران: زهرا ذاکری، الهه سلیمانی مورچه‌خورتی

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سید احسان خاندوزی، جمال محمدولی سامانی، محسن صمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ششم توسعه

۲. سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

۳. توسعه پایدار و محیط زیست



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۲/۹