

# بررسی عملکرد سیاست‌های کلی در خصوص بخش محیط زیست

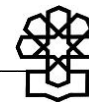
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۶۷۲۰  
آبان‌ماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۳	بیان مسئله
۴	نگاهی به وضعیت کنونی محیط زیست
۵	بررسی مسئولیت دستگاه‌های اجرایی در سیاست‌های کلی محیط زیست
۱۰	چالش‌های اجرایی سیاست‌های کلی محیط زیست
۱۶	تلفیق چالش‌ها براساس عناصر کلیدی تأثیرگذار بر آینده طرح (تحت تأثیر و نحوه تأثیر)
۱۶	الف) نظام سیاست‌گذاری، حکمرانی، تنظیم‌گری و مدیریت محیط زیست
۱۸	ب) حفاظت از منابع و تنوع زیستی و احیا و حفاظت اکوسیستم‌ها و زیست‌بوم‌های حساس و تخریب شده
۱۹	ج) روابط و همکاری‌های بین‌المللی زیست‌محیطی
۲۰	د) تحقیقات، نوآوری و فناوری‌های اولویت‌دار کشور
۲۰	ه) پیشگیری از انواع آلودگی‌ها و کنترل و کاهش عوامل آلاینده و تهدیدکننده هوا
۲۱	ارکان مهم ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری
۲۱	الف) بهره‌وری منابع
۲۱	ب) شاخص‌های عملکرد محیط زیستی
۲۱	ج) ارزشگذاری اقتصادی و برآورد خسارت محیط زیستی در ایران
۲۱	د) اعتبارات بخش محیط زیست
۲۲	ه) بهره‌برداری خردمندانه از منابع
۲۲	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۴	منابع و مآخذ



## بررسی عملکرد سیاست‌های کلی در خصوص بخش محیط زیست

### چکیده

سیاست‌های ۱۵ گانه نظام در حوزه محیط زیست، براساس بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۴ به قوای کشور ابلاغ شد. در سیاست‌های کلی نظام، بر مبنای اصول و اهداف جمهوری اسلامی ایران چارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کشور در همه عرصه‌های حکومتی مشخص شده و اجرای مفاد آن الزام‌آور است؛ به این معنا که براساس مفاد این سیاست‌ها، قوای سه‌گانه و نهادهای حکومتی موظف به گام برداشتن در جهت تحقق آنها هستند. برای تحقق این سیاست‌ها باید اجرای آن به صورت متمادی مورد بررسی قرار گیرد. شاخص‌هایی در جهت ارزیابی پیشرفت سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست مشخص شده است و براساس این شاخص‌ها هر ساله عملکرد قوای سه‌گانه و نهادهای حکومتی در مسیر اجرای این سیاست‌ها بررسی می‌شود. بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که تنها ۴۷ درصد اهداف سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری توسط دستگاه‌های اجرایی در بخش محیط زیست تحقق یافته و ۵۳ درصد فاقد عملکرد یا تحقق نیافته است. این وضعیت نشان از آن دارد که طی چهار سال گذشته دستگاه‌های اجرایی در تعیین نحوه حرکت و نقشه راه، آن‌گونه که انتظار می‌رود به صورت جدی و فعال پیگیر تمام ابعاد سیاست‌های ابلاغی در خصوص محیط زیست نبوده‌اند و برنامه‌ریزی عملیاتی از سوی مجریان در این حوزه صورت نگرفته و سمت‌وسوگیری‌های برنامه مشخص نشده است. لذا جهت تحقق اهداف سیاست‌های کلی ابلاغی در حوزه محیط زیست نیاز به برنامه‌ریزی‌های دقیق از سوی قوای سه‌گانه نظام و سازمان‌های وابسته به آنهاست.

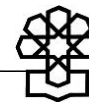
### مقدمه

اهمیت، ضرورت، ابعاد و چگونگی تحقق سیاست‌های کلی و به‌ویژه سیاست‌های کلی حوزه محیط زیست همواره یکی از محورهای مهم در تدوین و ارزیابی سیاست‌ها بوده است. با توجه به اصل پنجاهم قانون اساسی که در آن حفاظت محیط زیست وظیفه عمومی تلقی شده و رشد و تعالی نسل امروز و نسل‌های بعدی منوط به حفاظت از منابع حیاتی دانسته شده است و نیز اینکه حفاظت از محیط زیست در قرن بیست و یکم به‌عنوان یکی از هشت هدف توسعه هزاره و یکی از سه پایه توسعه پایدار شناخته می‌شود، سیاست‌های کلی محیط زیست به‌گونه‌ای تنظیم شده است که تأمین‌کننده کلیه امور مرتبط با این حوزه

باشد. سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در قالب ۱۵ بند تدوین شده است.<sup>۱</sup> از آنجایی که محیط زیست دارای مفهومی فرابخشی و فراحاکمیتی است، دولت نقش مهمی در هماهنگی همه عوامل آن در جهت پویایی فعالیت‌های محیط زیستی و رعایت الزامات آن دارد. چنانچه هدف اصلی دولت را ایجاد پایداری محیط زیستی از طریق کنترل فرایندهای اجتماعی - اقتصادی قلمداد کنیم، دولت برای استقرار و تبیین نقش هریک از اجزا باید به یک نظام ملی فراگیر و هماهنگ مبتنی بر نقش عملکردی دستگاه‌ها توجه کند.

همه قوا و دستگاه‌ها و نهادهای کشور چه دولتی و چه عمومی تحت نظارت رهبری معظم مشمول این سیاست‌ها و ملزم به تبعیت از سیاست‌های کلی در تدوین برنامه‌ها و امور اجرایی تحت پوشش خود هستند. سیاست‌های کلی نظام مربوط به یک یا دو نهاد خاص نیست و با توجه به آنکه اصل نظارت یک اصل منطقی،

۱. مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی (از قبیل هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) مبتنی بر توان و پایداری زیست‌بوم به‌ویژه با افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های حقوقی و ساختاری مناسب همراه با رویکرد مشارکت مردمی.
۱. ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست.
۲. اصلاح شرایط زیستی به‌منظور برخوردار ساختن جامعه از محیط زیست سالم و رعایت عدالت و حقوق بین نسلی.
۳. پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم‌انگاری تخریب محیط زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط زیست و الزام آنان به جبران خسارت.
۴. پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک، آلودگی‌های صوتی، امواج و اشعه‌های مخرب و تغییرات نامساعد اقلیم و الزام به رعایت استانداردها و شاخص‌های زیست‌محیطی در قوانین و مقررات، برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین.
۵. تهیه اطلس زیست‌بوم کشور و حفاظت، احیا، بهسازی و توسعه منابع طبیعی تجدیدپذیر (مانند دریا، دریاچه، رودخانه، مخزن سدها، تالاب، آبخوان زیرزمینی، جنگل، خاک، مرتع و تنوع زیستی به‌ویژه حیات وحش) و اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع متناسب با توان اکولوژیک (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها براساس معیارها و شاخص‌های پایداری، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند (از قبیل پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی) و حفاظت از منابع ژنتیک و ارتقای آنها تا سطح استانداردهای بین‌المللی.
۶. مدیریت تغییرات اقلیم و مقابله با تهدیدات زیست‌محیطی نظیر بیابان‌زایی، گردوغبار به‌ویژه ریزگردها، خشکسالی و عوامل سرایت‌دهنده میکروبی و رادیواکتیو و توسعه آینده‌نگری و شناخت پدیده‌های نوظهور زیست‌محیطی و مدیریت آن.
۷. گسترش اقتصاد سبز با تأکید بر:
  - ۱-۷. صنعت کم‌کربن، استفاده از انرژی‌های پاک، محصولات کشاورزی سالم و ارگانیک و مدیریت پسماندها و پساب‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی، اجتماعی، طبیعی و زیست‌محیطی.
  - ۲-۷. اصلاح الگوی تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و بهینه‌سازی الگوی مصرف آب، منابع، غذا، مواد و انرژی به‌ویژه ترویج مواد سوختی سازگار با محیط زیست.
  - ۳-۷. توسعه حمل‌ونقل عمومی سبز و غیرفسیلی از جمله برقی و افزایش حمل‌ونقل همگانی به‌ویژه در کلان‌شهرها.
  ۸. تعادل‌بخشی و حفاظت کیفی آب‌های زیرزمینی از طریق اجرای عملیات آبخیزداری، آبخوان‌داری، مدیریت عوامل کاهش بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی و تیخیر و کنترل ورود آلاینده‌ها.
  ۹. استقرار نظام حسابرسی زیست‌محیطی در کشور با لحاظ ارزش‌ها و هزینه‌های زیست‌محیطی (تخریب، آلودگی و احیا) در حساب‌های ملی.
  ۱۰. حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری‌ها و فناوری‌های سازگار با محیط زیست با استفاده از ابزارهای مناسب از جمله عوارض و مالیات سبز.
  ۱۱. تدوین منشور اخلاق محیط زیست و ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ و اخلاق زیست‌محیطی مبتنی بر ارزش‌ها و الگوهای سازنده ایرانی اسلامی.
  ۱۲. ارتقای مطالعات و تحقیقات علمی و بهره‌مندی از فناوری‌های نوآورانه زیست‌محیطی و تجارب سازنده بومی در زمینه حفظ تعادل زیست‌بوم‌ها و پیشگیری از آلودگی و تخریب محیط زیست.
  ۱۳. گسترش سطح آگاهی، دانش و بینش زیست‌محیطی جامعه و تقویت فرهنگ و معارف دینی مشارکت و مسئولیت‌پذیری اجتماعی به‌ویژه امر به معروف و نهی از منکر برای حفظ محیط زیست در تمام سطوح و اقشار جامعه.
  ۱۴. تقویت دیپلماسی محیط زیست با:
    - ۱-۱۴. تلاش برای ایجاد و تقویت نهادهای منطقه‌ای برای مقابله با گردوغبار و آلودگی‌های آبی.
    - ۲-۱۴. توسعه مناسبات و جلب مشارکت و همکاری‌های هدفمند و تأثیرگذار دوجانبه، چندجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی در زمینه محیط زیست.
    - ۳-۱۴. بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی در حرکت به‌سوی اقتصاد کم‌کربن و تسهیل انتقال و توسعه فناوری‌ها و نوآوری‌های مرتبط.



عقلی، عرفی و بدیهی است به نحوی که بدهت آن نیاز به استدلال ندارد و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلان باعث می‌شود که هم ضمانت اجرایی برای پیگیری و تحقق سیاست‌های کلی افزایش یابد و هم مدیران تصمیم‌ساز کشور در چارچوب و کانال‌های سیاست‌های کلی قرار گیرند. در قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام برعهده رهبر معظم انقلاب محول شده است. ایشان براساس متن صریح قانون اساسی می‌توانند مستقیماً امر نظارت را عهده‌دار شوند و برای این کار سازوکار مشخصی را به‌وجود آورند؛ البته نظارت ایشان از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان بازوی مشورتی رهبری پیگیری می‌شود. بدیهی است که تحقق یک سیاست کلان همواره با یک راهکار ثابت عملی نخواهد بود، بلکه در تحقق سیاست‌ها باید به مجموعه راهکارها و به جهت‌گیری و روند کلی پیگیری سیاست‌ها توجه کرد؛ با توجه به اینکه تحقق برخی از سیاست‌های کلان با وظایف چند دستگاه که بعضاً وظایف آنها با هم همپوشانی دارد، مرتبط است حتماً باید مسئولیت و سهم هر دستگاه در تحقق سیاست‌ها مشخص شود تا از فرافکنی و احاله مسئولیت به دیگری پرهیز شود.

در راستای اجرای سیاست‌های مذکور سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان متولی اصلی حفاظت و بهسازی محیط زیست مسئول پایش اجرای این سیاست‌ها و ارائه گزارش ادواری است. در گزارش پیش رو سعی بر آن است تا ضمن ارائه گزارش روند اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست و انعکاس چالش‌های موجود، در جهت کمک به دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی محیط زیست و راهکارهای برون‌رفت از این چالش‌ها گامی مؤثر برداشته شود.

## بیان مسئله

ختم‌شدگی گذاری به‌عنوان ابزاری جهت طرح‌ریزی نقاط هدف، طراحی نقشه راه و ترکیب‌بندی چارچوب نظام سیاسی و اداری در راستای نیل به آرمان‌های مطلوب، امروزه جایگاه خود را در اتاق‌های فکر برنامه‌ریزان و تصمیم‌سازان کلان سیاسی پیدا کرده است. سیاست‌گذاری به‌عنوان علم جهت‌یاب و دانش وسیله‌ساز، حوزه‌های مختلفی را که تحت سیطره مفهوم حکومت، سیاست، قدرت و اداره قرار دارد، بررسی می‌کند تا از یک‌سو، با طراحی الگوی مطلوب و نقطه هدف، مقصد برنامه‌ها را مشخص کند و از سوی دیگر وسایل نیل به این اهداف را معین کند.

در این راستا به‌منظور حرکت کشور در یک مسیر مشخص به سمت الگوی مطلوب و نقطه هدف و مقصد برنامه‌ها سیاست‌های کلی محیط زیست در ۱۵ بند تدوین و توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ به ریاست محترم جمهور ابلاغ شد.

در اجرای هر سیاست یا برنامه، طراحی الگوی حرکت، تعریف مقصد، تشخیص امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز و تعیین مراکز تصمیم‌گیرنده از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که تعلل

و عدم اجرای این سیکل رفتاری موجب عدم هماهنگی بین زیرمجموعه‌ها و مؤلفه‌های تعریف شده در اجرای سیاست مورد نظر می‌شود و از طرفی سیاست‌های گوناگون و تعریف شده در ساحت نظام حقوقی در اصطلاح با هم قرار گرفته و به علت تداخل برنامه‌ها، اجرای هیچ‌یک از این سیاست‌ها ممکن نمی‌شود. عدم وجود یک برنامه مشخص که گروه‌های تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر را مشخص، مجریان را به صورت فردی یا جمعی معین و سازوکارهای اجرا را به صورت علمی تعریف کرده باشد، موجب موازی‌کاری دستگاه‌ها و در نتیجه تشویش در اجرا می‌شود. به منظور جلوگیری از ابتر ماندن فعالیت‌ها وجود یک نظام تعریف شده نظارتی به منظور پایش و تحلیل سیاست‌ها ضروری و بدیهی است.

تهیه گزارش در حوزه اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست این امکان را فراهم می‌سازد تا براساس عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط زاویه حرکت توسعه ایران اسلامی را با سیاست‌های کلی نظام سنجیده و نسبت به تغییر و یا اصلاح آن اقدام کرد.

### نگاهی به وضعیت کنونی محیط زیست

نگاهی به وضعیت کنونی محیط زیست در مناطق مختلف کشور نشان می‌دهد که همگام با برنامه‌های توسعه اقتصادی و گسترش صنایع در چند دهه گذشته به علت کم‌توجهی به نظام حاکم بر محیط زیست، کشور هم‌اکنون با چالش‌های بسیار زیادی مواجه است که حیات چند هزارساله این سرزمین را با خطرآتی مواجه کرده است. براساس آمار سازمان حفاظت محیط زیست از نظر شاخص‌های عملکرد، وضعیت محیط زیست کشور به شرح زیر است:

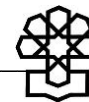
از میان ۱۷۸ کشور جهان در سال ۲۰۱۸، عملکرد محیط زیستی ایران براساس شاخص بین‌المللی EPI در مرتبه ۸۰ بوده است که در مجموع رتبه‌ای شایسته برای کشور نیست.<sup>۱</sup> سرانه ظرفیت زیستی کشور در سال ۲۰۱۲ حدود ۰/۸۴ با رتبه ۱۰۸ و سرانه جای پای اکولوژیک، ۲/۶۶ هکتار با رتبه ۶۶ در جهان بوده است که از ناپایداری سبک زندگی و شیوه مصرف منابع زیست‌بوم‌ها حکایت دارد.<sup>۲</sup>

در میان ۱۸۰ کشور مورد مطالعه در سال ۲۰۱۶، ایران از نظر شاخص سرانه انتشار CO<sub>2</sub> در مرتبه ۱۵۴ قرار داشته و نمره عملکرد کشور نیز در مرتبه ۶۳ بوده است، در شاخص آلودگی هوا با میانگین غلظت ذرات ۲/۵ میکرون، ایران دارای رتبه ۱۴۸ و نمره عملکرد کشور در رتبه ۶۶ قرار داشته است.<sup>۳</sup> در شاخص استفاده بهینه از منابع آبی، ایران در سال ۲۰۱۶ دارای رتبه ۹۲ بوده و نمره عملکرد

1. EPI Results, 2018.

۲. گزارش مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اندیشکده آب، محیط زیست، امنیت غذایی و منابع طبیعی: مفاهیم و شاخص‌های پیشرفت در حوزه آب، محیط زیست، امنیت غذایی و منابع طبیعی.

۳. همان.



کشور در مرتبه ۵۶ قرار داشته است.<sup>۱</sup>

به‌طور کلی ارزیابی‌های اولیه حکایت از آن دارد که ناپایداری محیط زیست در کلیه زمینه‌ها به چشم می‌خورد و وضعیت محیط زیست دارای ضریب ریسک بالایی است. بر این اساس در تطابق با سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ که بهره‌مندی جامعه از محیط زیست مطلوب به‌عنوان هدف محسوب می‌شود، باید گفت نه تنها به سمت هدف حرکتی نداریم، بلکه با بهره‌برداری و تخریب و آلاینده‌گی بیمارگونه وضع موجود را تخریب کرده و در جهت مخالف هدف حرکتی شتابان داریم، حرکتی که ثمره آن صرفاً تخریب محیط زیست در ابعاد مختلف بوده و متأسفانه منجر به توسعه اقتصادی و سرزمینی نشده است.

### بررسی مسئولیت دستگاه‌های اجرایی در سیاست‌های کلی محیط زیست

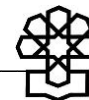
با استناد به اصل پنجاهم قانون اساسی و قانون حفاظت و بهسازی و قانون شکار و صید موضوع محیط زیست به‌عنوان یکی از موضوعات اصلی و راهبردی کشور با عنوان وظیفه همگانی تلقی می‌شود؛ بنابراین با توجه به تفسیر حاکم از اصل پنجاهم مبنی بر حفظ امانت بین نسلی و ضرورت پاس داشتن با عنوان وظیفه همگانی سیاست‌های کلی محیط زیست بیانگر نحوه و چارچوب عملیاتی این مهم است. بر این اساس با توجه به محوریت موضوعات محیط زیست در نهادی به نام سازمان حفاظت محیط زیست و لزوم توجه به مسئولیت‌های سایر دستگاه‌ها در حوزه‌هایی نظیر صنعت، تجارت، توسعه اقتصادی و کشاورزی و آثار آن بر اثرات سوء غیرقابل انکار بر محیط زیست کشور و قلمداد کردن محیط زیست و مأموریت‌های آن به‌عنوان یکی از مسئولیت‌های حاکمیتی با ماهیت فرابخشی و بین بخشی تحلیل عملکرد هریک از دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه به‌عنوان بزرگ‌ترین عامل بهره‌برداری از منابع زیستی کشور و انطباق آن با الزامات مندرج در سیاست‌های کلی محیط زیست می‌تواند تصویری روشن از وضع موجود عوامل فشار و تصویری گویا از وضعیت آتی آن به نمایش گذارد. این امر می‌تواند به‌همراه استفاده از متغیرها و شاخص‌های مشخص زمینه‌ساز ایفای پاسخگویی دستگاه‌ها در حوزه وظایف مرتبط با محیط زیست را فراهم کند.

با عنایت به موارد فوق (و نیز ابلاغیه شماره ۲۱۴۱/۱۴۲۶۳۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۳ معاون اول

رئیس‌جمهور) دستگاه مسئول و مجری هریک از سیاست‌ها در جدول زیر مشخص شده است:

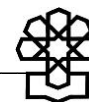
جدول ۱. مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی در اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست

سیاست‌های کلی محیط زیست	دستگاه / دستگاه‌های مسئول	دستگاه‌های مجری
۱. مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی (از قبیل هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) مبتنی بر توان و پایداری زیست‌بوم به‌ویژه با افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های حقوقی و ساختاری مناسب همراه با رویکرد مشارکت مردمی	- سازمان حفاظت محیط زیست	- وزارت کشور - معاونت زنان و امور خانواده - سازمان جنگل‌ها و مراتع - سازمان شیلات - سازمان بنادر و کشتیرانی - سازمان هواشناسی - شورای عالی استان‌ها - سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت نیرو - وزارت جهاد کشاورزی - معاونت حقوقی ریاست جمهوری - وزارت نفت - وزارت صنعت، معدن و تجارت
۲. ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست	- سازمان حفاظت محیط زیست	- کلیه دستگاه‌های اجرایی
۳. اصلاح شرایط زیستی به‌منظور برخوردار ساختن جامعه از محیط زیست سالم و رعایت عدالت و حقوق بین نسلی	- سازمان حفاظت محیط زیست	- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - وزارت دادگستری - سازمان جنگل‌ها و مراتع
۴. پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم‌انگاری تخریب محیط زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط زیست و الزام آنان به جبران خسارت	- سازمان حفاظت محیط زیست	- وزارت دفاع - وزارت نفت - وزارت نیرو - وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزارت راه و شهرسازی - وزارت جهاد کشاورزی - وزارت دادگستری - معاونت حقوقی ریاست جمهوری
۵. پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک، آلودگی‌های صوتی، امواج و اشعه‌های مخرب و تغییرات نامساعد اقلیم و الزام به رعایت استانداردها و شاخص‌های زیست‌محیطی در قوانین و مقررات، برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین	- سازمان حفاظت محیط زیست - سازمان برنامه و بودجه - سازمان ملی استاندارد	- سازمان ملی استاندارد - معاونت اجرایی ریاست جمهوری - وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - سازمان انرژی اتمی
۶. تهیه اطلس زیست‌بوم کشور و حفاظت، احیا، بهسازی و توسعه منابع طبیعی تجدیدپذیر (مانند دریا، دریاچه، رودخانه، مخزن سدها، تالاب، آبخوان	- سازمان حفاظت محیط زیست - معاونت حقوقی ریاست جمهوری	- سازمان حفاظت محیط زیست - سازمان جنگل‌ها و مراتع - وزارت جهاد کشاورزی - وزارت نیرو



سیاست‌های کلی محیط زیست	دستگاه / دستگاه‌های مسئول	دستگاه‌های مجری
زیرزمینی، جنگل، خاک، مرتع و تنوع زیستی به‌ویژه حیات وحش) و اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع متناسب با توان اکولوژیک (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها براساس معیارها و شاخص‌های پایداری، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند (از قبیل پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی) و حفاظت از منابع ژنتیک و ارتقای آنها تا سطح استانداردهای بین‌المللی	- معاونت پارلمانی ریاست‌جمهوری	- سازمان میراث فرهنگی و گردشگری
۷. مدیریت تغییرات اقلیم و مقابله با تهدیدات زیست‌محیطی نظیر بیابان‌زایی، گردوغبار به‌ویژه ریزگردها، خشکسالی و عوامل سرایت‌دهنده میکروبی و رادیواکتیو و توسعه آینده‌نگری و شناخت پدیده‌های نوظهور زیست‌محیطی و مدیریت آن	- سازمان حفاظت محیط زیست	- وزارت دفاع - وزارت نفت - وزارت نیرو - وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزارت راه و شهرسازی - سازمان برنامه و بودجه - وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها و مراتع - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - سازمان هواشناسی - وزارت اطلاعات - سازمان انرژی اتمی - سازمان پدافند غیرعامل
۸. گسترش اقتصاد سبز با تأکید بر: ۸-۱. صنعت کم‌کربن، استفاده از انرژی‌های پاک، محصولات کشاورزی سالم و ارگانیک و مدیریت پسماندها و پساب‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی، اجتماعی، طبیعی و زیست‌محیطی ۸-۲. اصلاح الگوی تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و بهینه‌سازی الگوی مصرف آب، منابع، غذا، مواد و انرژی به‌ویژه ترویج مواد سوختی سازگار با محیط زیست ۸-۳. توسعه حمل‌ونقل عمومی سبز و غیرفسیلی از جمله برقی و افزایش حمل‌ونقل همگانی به‌ویژه در کلان‌شهرها	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت امور اقتصاد و دارایی	- وزارت نفت - وزارت نیرو - وزارت جهاد کشاورزی - سازمان امور مالیاتی - وزارت راه و شهرسازی - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - وزارت صنعت، معدن و تجارت

سیاست‌های کلی محیط زیست	دستگاه / دستگاه‌های مسئول	دستگاه‌های مجری
۹. تعادل بخشی و حفاظت کیفی آب‌های زیرزمینی از طریق اجرای عملیات آبخیزداری، آبخوان‌داری، مدیریت عوامل کاهش بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی و تبخیر و کنترل ورود آلاینده‌ها	- وزارت کشور - سازمان حفاظت محیط زیست	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت نیرو - وزارت جهاد کشاورزی - وزارت صنعت، معدن و تجارت
۱۰. استقرار نظام حساسی زیست‌محیطی در کشور با لحاظ ارزش‌ها و هزینه‌های زیست‌محیطی (تخریب، آلودگی و احیا) در حساب‌های ملی	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت امور اقتصاد و دارایی - بانک مرکزی	- کلیه دستگاه‌های اجرایی - معاونت پارلمانی ریاست جمهوری
۱۱. حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری‌ها و فناوری‌های سازگار با محیط زیست با استفاده از ابزارهای مناسب از جمله عوارض و مالیات سبز	- معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری - وزارت امور اقتصاد و دارایی	- وزارت امور اقتصاد و دارایی - معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - سازمان میراث فرهنگی و گردشگری - اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - اتاق صنعت و معدن - صندوق توسعه ملی - صندوق ملی محیط زیست - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۱۲. تدوین منشور اخلاق محیط زیست و ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ و اخلاق زیست‌محیطی مبتنی بر ارزش‌ها و الگوهای سازنده ایرانی اسلامی	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - وزارت آموزش و پرورش - سازمان صداوسیما - معاونت زنان و امور خانواده - مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - وزارت آموزش و پرورش - سازمان صداوسیما - معاونت زنان و امور خانواده - مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
۱۳. ارتقای مطالعات و تحقیقات علمی و بهره‌مندی از فناوری‌های نوآورانه زیست‌محیطی و تجارب سازنده بومی در زمینه حفظ تعادل زیست‌بوم‌ها و پیشگیری از آلودگی و تخریب محیط زیست	- سازمان حفاظت محیط زیست - معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری	- معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - وزارت صنعت، معدن و تجارت
۱۴. گسترش سطح آگاهی، دانش و بینش زیست‌محیطی جامعه و تقویت فرهنگ و معارف دینی مشارکت و مسئولیت‌پذیری اجتماعی به‌ویژه امر به	- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - وزارت آموزش و پرورش - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری



سیاست‌های کلی محیط زیست	دستگاه / دستگاه‌های مسئول	دستگاه‌های مجری
معروف و نهی از منکر برای حفظ محیط زیست در تمام سطوح و اقشار جامعه		- سازمان تبلیغات اسلامی - وزارت دادگستری - ستاد ائمه جمعه و جماعات - وزارت ورزش و جوانان - وزارت کشور (نیروی انتظامی)
۱۵. تقویت دیپلماسی محیط زیست با: ۱-۱۵. تلاش برای ایجاد و تقویت نهادهای منطقه‌ای برای مقابله با گردوغبار و آلودگی‌های آبی ۲-۱۵. توسعه مناسبات و جلب مشارکت و همکاری‌های هدفمند و تأثیرگذار دوجانبه، چندجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی در زمینه محیط زیست ۳-۱۵. بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی در حرکت به سوی اقتصاد کم‌کربن و تسهیل انتقال و توسعه فناوری‌ها و نوآوری‌های مرتبط	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت امور خارجه	- سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت امور اقتصادی و دارایی - وزارت امور خارجه - وزارت نفت - وزارت نیرو - وزارت صنعت، معدن و تجارت

مأخذ: سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.

تحلیل عملکرد دستگاه‌های اجرایی مؤید آن است که سازمان حفاظت محیط زیست با ۱۷ مورد (بند و جزء) مرتبط دارای بالاترین سهم و مسئولیت در اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست بوده و بعد از آن وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، نیرو و نفت بالاترین سهم را دارند. در سایر طبقات آماری وزارت جهاد کشاورزی با ۹ مورد در طبقه دوم و سایر دستگاه‌ها با بازه ۳ تا ۵ مورد در طبقه سوم قرار دارند که از نظر آماری می‌توان از داده‌های برخی از آنها به‌دلیل تکرار در طبقه اول و دوم و نیز اثربخشی کم بر حوزه محیط زیست صرف‌نظر کرد.<sup>۱</sup>

#### - تحلیل کلی داده‌ها

اگر وزن تمام بندهای مرتبط با دستگاه‌ها را به‌عنوان متغیر X با وزن یکسان فرض کنیم، مجموع بندهای مرتبط با ۲۶ دستگاه بدون لحاظ همپوشانی و در حالت کاملاً خطی ۱۵۰ مورد است که براساس گزارش‌های اخذ شده تعداد موارد دارای عملکرد ۷۱ و تعداد موارد فاقد عملکرد ۷۹ مورد است. بر این اساس اگر بخواهیم کیفیت عملکرد دولت را با احتساب ۲۶ دستگاه اجرایی با فرض قبول کلیه موارد به‌عنوان گزارش عملکرد محاسبه و لحاظ کنیم، ۴۷ درصد تحقق‌یافته و ۵۳ درصد فاقد عملکرد یا

۱. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.

تحقق‌نیافته است که این موضوع عملکرد اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست را پایین‌تر از سطح متوسط عملکردی نشان می‌دهد.<sup>۱</sup>

مهم‌ترین اقدامات مقدماتی انجام شده در حوزه محیط زیست جهت پیشبرد اهداف سیاست‌های ابلاغی به شرح زیر است:<sup>۲</sup>

- در حوزه قوه مجریه، سیاست‌های کلی محیط زیست در چند بسته قابل پیگیری است.
- در حوزه آلودگی، استانداردسازی سوخت و افزایش استاندارد تولید خودرو از اقدامات انجام شده توسط دولت است.
- در حوزه آب، بخشنامه وزارت نیرو برای پرداخت حقا به تالاب‌ها.
- در حوزه تنوع زیستی اقدام نیروهای مسلح برای جلوگیری از تولید سلاح و پشتیبانی تجهیزات حفاظتی، اقدامات مهم در این زمینه بود.
- در حوزه اقتصاد سبز، تهیه لایحه اصلاح قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و قرار دادن یک فصل در حوزه محیط زیست در دستور کار مجلس قرار گرفت.
- بیش از ۱۵ تفاهمنامه با کشورهای مختلف در حوزه محیط زیست امضا شد.
- همچنین بحث گردوغبار در دستور کار برنامه‌های محیط زیستی سازمان ملل<sup>۳</sup> قرار گرفت.

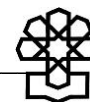
### چالش‌های اجرایی سیاست‌های کلی محیط زیست

محیط زیست به‌واسطه کنش و واکنش‌های آن با سایر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حوزه‌های بسیار فراگیر محسوب می‌شود. از نظر اقتصادی، تأمین‌کننده نهاده‌های تولید و عامل اثرگذار بر رشد اقتصادی است؛ از نظر اجتماعی، مکان زیست سالم، لازمه جامعه‌ای سالم است که دربرگیرنده ویژگی‌های طبیعی و اقلیمی است و آداب و سنن ملی و هویت میهنی و تاریخی هر کشور در انطباق با آن تکوین و تکامل می‌یابد. توسعه و استمرار رشد اقتصادی با هزینه تخریب طبیعت در بلندمدت پایدار نمی‌ماند، از این‌رو توجه به ملاحظات محیط زیستی، شناخت چالش‌های موجود و پیش‌روی کشور در روند سیاست‌گذاری‌های پیشرفت ملی، به‌عنوان مهم‌ترین اولویت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی لازم است.

چالش‌هایی از جمله نظام‌های سیاست‌گذاری، حفاظت و احیای زیست‌بوم‌ها، روابط و همکاری‌های بین‌المللی، نوآوری و فناوری‌های اولویت‌دار کشور، حفاظت و توسعه منابع آب، بهره‌وری تولید و مصرف انرژی، پیشگیری از انواع آلودگی‌ها و چالش‌های استراتژیک محیط زیست ایران از جمله مواردی است که

۱. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.

۲. گزارش همایش سیاست‌های کلی محیط زیست؛ اجرا و نظارت، ۱۳۹۵.



برای این مهم در این گزارش مورد بحث قرار گرفته است.

- چالش‌های مدیریتی: فقدان الگوی کارآمد اسلامی در تعامل انسان با محیط زیست (منشور اخلاقی محیط زیست) و عدم وجود شاخص‌های بومی زیست‌محیطی در کنار آن، فقدان مطالعات جامع محیط زیستی، نبود سیستم‌های آماری و اطلاعاتی روزآمد و جامع محیط زیستی، توزیع نامتعادل جمعیت و عدم تناسب سیستم‌های خدمات عمومی با افزایش جمعیت و نیز وجود فقر و عدم توزیع عادلانه ثروت ناشی از فقدان زمینه‌ها و بسترهای لازم، ناکارآمدی برخی قوانین و مقررات موجود، عدم اجرای کامل قوانین و همچنین تعارض بین برخی قوانین داخلی با یکدیگر و نیز با معاهدات بین‌المللی، فقدان مدیریت یکپارچه بر عرصه‌های طبیعی کشور از جمله چالش‌های مدیریتی محیط زیست قلمداد می‌شود.

- با توجه به در حال توسعه بودن کشور، باید با ظرافت خاصی به محیط زیست پرداخت؛ به گونه‌ای که هم پیشرفت کشور میسر شود و هم محیط زیست تخریب نشود. با این حال، وجود الگوی تولید و مصرف ناسازگار با محیط زیست، اولویت دادن به منافع اقتصادی کوتاه‌مدت در فرایند تصمیم‌گیری توسعه در مقایسه با منافع پایدار، نبود زیرساخت‌های لازم برای بازیافت و عدم انگیزه بخش خصوصی (صنعت، کشاورزی و...) به استفاده از فناوری‌های سبز، ضعف سیستم‌های پایش، نظارت، کنترل و ارزیابی مستمر بر کلیه فعالیت‌های صنعتی، زیربنایی خدماتی و... بهره‌برداری از محیط زیست و منابع طبیعی از جمله چالش‌های محیط زیست در ایران قلمداد می‌شود.

پایین بودن سطح فرهنگ عمومی و فقدان آگاهی‌های مؤثر اقشار مختلف از اهمیت و کارکردهای محیط زیست و خطرات ناشی از آلودگی، تغییر سبک زندگی، مصرف‌زدگی و اسراف و بی‌توجهی به عدالت اجتماعی از جمله چالش‌های فرهنگی محیط زیست قلمداد می‌شود. برای نمونه با وجود اینکه به لحاظ سرانه آب در دنیا رتبه یکصد و دوازدهم را داریم، اما در مصرف رتبه پنجم را به خود اختصاص داده‌ایم؛ آگاهی و آموزش مردم می‌تواند تا حد زیادی این چالش‌ها را کاهش دهد.

- چالش‌های وارداتی: در کنار عدم وجود فناوری مناسب و کمبود نیروهای متخصص و توزیع نامناسب آن جهت پیشگیری و محافظت از محیط زیست و درنهایت، عدم همکاری برخی کشورهای منطقه جهت کاهش آثار فراروی معضلات زیست‌محیطی مانند آسیب دیدن لایه ازن، گرم شدن کره زمین و ریزگردها و رسیدن به مدیریت هماهنگ زیست‌منطقه‌ای از جمله چالش‌های وارداتی قابل دسته‌بندی است. بنابراین، سیاست‌های کلی محیط زیست باید ضمن پاسخگویی در برابر چالش‌های برشمرده شده، دربرگیرنده ویژگی‌ها و مؤلفه‌های تأمین‌کننده سلامت محیط زیست باشد. فرایند تعیین ارزش اقتصادی محیط زیست در محاسبات ملی لحاظ و مدیریت جامع منابع حیاتی و تأمین عدالت زیست‌محیطی مستقر شود. در ضمن محیط زیست انسانی و کنترل انواع آلودگی‌های تهدیدکننده آن طراحی و ساخته شود و با رویکرد توسعه پایدار، پیشگیری از تخریب محیط زیست و حفاظت از منابع زیستی و پایش مستمر آن، گسترش اقتصاد سبز با استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌ها افزایش یابد.

همچنین لزوم تدوین منشور اخلاقی زیست‌محیطی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و تقویت و گسترش مشارکت فعالانه عمومی در امر محیط زیست و مشارکت فعال و هدفمند در همکاری‌های زیست‌محیطی منطق‌های و جهان فراهم شود.

اما علاوه بر آنچه گفته شد موارد ذیل (جدول ۲) به‌عنوان چالش‌های کلیدی اجرای سیاست‌های محیط زیست کشور و تحقق اهداف آن است.

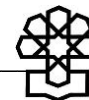
جدول ۲. ارتباط عناصر کلیدی تأثیرگذار بر حوزه‌های مرتبط محیط زیست

حوزه	عناصر کلیدی تأثیرگذار
- پایش و بهره‌برداری از منابع زیستی	- تحولات جمعیت و شهرنشینی
	- مصرف انرژی و انتشار آلاینده‌ها و گازهای گلخانه‌ای
	- شدت انرژی و انتشار آلاینده‌ها
	- هزینه‌های اجتماعی بخش‌های مصرف‌کننده انرژی
	- منابع و مصارف آب
	- پسماندها
	- جای پای بوم‌شناختی (EF) و توان تولید زیستی (BC)
- حفاظت و احیای تنوع زیستی	- فعالیت‌های کشاورزی
	- تنوع زیستی
	- بلایای طبیعی
	- جنگل‌ها و مراتع
	- ذخایر آبزیان

مأخذ: سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.

تحلیل جدول فوق مؤید آن است که اگرچه عناصر کلیدی شناسایی شده به‌عنوان مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر وضعیت موجود محیط زیست در اجرای وظایف پایه حفاظت، احیا و پایش محیط زیست محسوب می‌شوند، اما تحلیل وضعیت محیط زیست به‌عنوان یک دستگاه فراحاکمیتی نیازمند نگرش سازمانی در ابعاد وظایف و مسئولیت‌های آن به‌عنوان یک سازمان است.

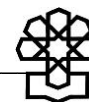
بر این اساس بررسی وضعیت چالش‌های شناسایی شده در حوزه‌های مختلف سازمان محیط زیست از ابعاد بخشی و فرابخشی و ارتباط آن با حوزه‌های تحت تأثیر عناصر کلیدی تأثیرگذار و نحوه اثر آن (مستقیم/ غیرمستقیم) مهم‌ترین عاملی است که می‌تواند به این سازمان در شناسایی وضعیت موجود و نحوه برنامه‌ریزی جهت نیل به اهداف و رفع چالش‌ها کمک شایانی کند.



جدول ۳. بررسی وضعیت چالش‌های شناسایی شده در حوزه‌های مختلف سازمان محیط زیست از ابعاد بخشی و فرابخشی و ارتباط آن با حوزه‌های تحت تأثیر عناصر کلیدی تأثیرگذار و نحوه اثر آن

نوع تأثیر	حوزه تحت تأثیر		چالش فرابخشی	چالش بخشی
	حفاظت و احیای تنوع زیستی	پایش و بهره‌برداری پایدار از منابع زیستی		
غیرمستقیم	*	*	- نبود حمایت‌های قانونگذاری و ساختارهای اجرای قوانین در حوزه محیط زیست	- ناکارآمدی نظام حقوقی حفاظت، احیای پایش و بهره‌برداری اجزای محیط زیست کشور
غیرمستقیم	*	*	- عدم هماهنگی نهادهای آماری کشوری در تکمیل فرایند آمارهای ثبتی محیط زیست	- نبود نظام اطلاعات و آمار شناسایی وضع موجود محیط زیست در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی
مستقیم		*	- عدم الزام و بی‌توجهی به ارزیابی راهبردی محیط زیست در طراحی و اجرای برنامه‌های کلان توسعه و تولید کشور - ناکارآمدی نحوه اجرا و صحت‌سنجی نظام خوداظهاری و پایش لحظه‌ای صنایع - عدم الزام به رعایت استانداردهای تعیین شده محیط زیست در تولید و توسعه سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی و شخصی - عدم تفکیک وظایف و ناهماهنگی بین دستگاه‌های مسئول و همکار در حوزه آلودگی هوا و تغییر اقلیم - سهم کم انرژی‌های پاک از سبد انرژی کشور - عدم تکمیل و به‌روزرسانی شبکه‌ها و سیستم‌های تصفیه فاضلاب و پساب شهری، صنعتی، خانگی و کشاورزی کشور و امکان استفاده مجدد از آنها - عدم وجود برنامه‌های کارآمد	- ناکارآمدی نظام پایش و نظارت بر اجزای منابع زیستی (آب و خاک و هوا) و ارزیابی اثرات تولید و توسعه بر آن

نوع تأثیر	حوزه تحت تأثیر		چالش فرابخشی	چالش بخشی
	حفاظت و احیای تنوع زیستی	پایش و بهره‌برداری پایدار از منابع زیستی		
			جهت نظارت و کاهش فرایندهای منتهی به تخریب و فرسایش خاک - عدم نظارت و نبود ابزارهای لازم جهت پایش صحیح اجرای برنامه مدیریت پسماندهای کشور	
غیرمستقیم	*	*	- حذف کامل فرایندهای مرتبط با محیط زیست در اقتصاد کشور	- عدم تکمیل و اجرای فرایندهای اقتصادی در محیط زیست کشور
مستقیم	*		- ناکارآمدی و عدم هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول و همکار در پایش، کنترل و مهار بیماری‌های حیات وحش - عدم وجود برنامه کاهش تأثیرات اقلیمی و بلایا بر تنوع زیستی کشور - عدم صدور اسناد مالکیت اراضی و تخریب و تغییر کاربری سرزمین در مناطق و زیستگاه‌ها - عدم رعایت کمی و کیفی حقایق اکولوژیکی تالاب‌ها، دریاچه‌ها و سایر منابع آبی کشور	- ناکارآمدی نظام حفاظت و احیای اجزای تنوع زیستی کشور - عدم تکمیل و اجرای فرایند تعیین محدوده و <b>زون‌بندی</b> مناطق تحت مدیریت
غیرمستقیم			- عدم تکمیل و اجرای فرایندهای آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی فضایی کشور در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی - عدم تکمیل و اجرای راهبردها، شاخص‌ها و ناگرهای توسعه پایدار و اصلاح الگوی مصرف - توسعه نامتناسب توریسم دریایی با ظرفیت‌های بهره‌برداری از منابع دریایی و ساحلی کشور	- بهره‌برداری ناپایدار از منابع محیط زیست کشور



نوع تأثیر	حوزه تحت تأثیر		چالش فرابخشی	چالش بخشی
	حفاظت و احیای تنوع زیستی	پایش و بهره‌برداری پایدار از منابع زیستی		
غیرمستقیم	*	*	- عدم همکاری، انسجام رویه و ناکارآمدی روش‌های آموزش غیررسمی محیط زیست در دستگاه‌های همکار و مسئول فرابخشی	— تطابق نداشتن نظام آموزش رسمی محیط زیست با نیازهای سازمانی
غیرمستقیم	*	*		— عدم شناسایی فرایندهای سازمانی و نبود نظام‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌گیری (ارتباطات عمودی و افقی)
غیرمستقیم	*	*		- پایین بودن ضریب نفوذ آموزش غیررسمی و اطلاع‌رسانی محیط زیست
غیرمستقیم	*	*		— تطابق نداشتن نظام پژوهشی با نیازهای سازمانی و اجتماعی محیط زیست
غیرمستقیم	*	*		— ضعف در مدیریت و نظارت بر اجرای تفاهمنامه‌ها و پیمان‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی

مأخذ: سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.

تحلیل داده‌های جدول ۳ مؤید آن است که از ۱۱ حوزه چالشی بخش محیط زیست در ۹ مورد چالش‌ها بر کلیه حوزه‌ها شامل حفاظت، احیا، بهره‌برداری و پایش و... مؤثر هستند. اما از نگاه دیگر تحلیل نحوه اثر این چالش‌ها بر روی حوزه‌ها و عناصر کلیدی تأثیرگذار بر محیط زیست مؤید آن است که حوزه‌هایی مانند قوانین و مقررات، ارزشگذاری اقتصادی، آمایش سرزمین، آمار، آموزش و... اگرچه جملگی تأثیر غیرقابل انکاری بر بهبود وضعیت عناصر کلیدی تأثیرگذار دارند، اما تأثیر غیرمستقیم بر فرایند بهبود و سیستم‌های مرتبط با آن دارند.

### تلفیق چالش‌ها براساس عناصر کلیدی تأثیرگذار بر آینده طرح (تحت تأثیر و نحوه تأثیر)

با توجه به اجرای روند شناسایی چالش‌ها و حوزه‌های تحت تأثیر آن حوزه‌های اصلی چالش و چارچوب اصلی دسته‌بندی آن در محورهای ذیل تعیین می‌شود:

(الف) نظام سیاستگذاری، حکمرانی، تنظیم‌گری و مدیریت محیط زیست،

(ب) حفاظت از منابع و تنوع زیستی و احیا و حفاظت اکوسیستم‌ها و زیست‌بوم‌های حساس و تخریب‌شده،

(ج) روابط و همکاری‌های بین‌المللی زیست‌محیطی،

(د) تحقیقات، نوآوری و فناوری‌های اولویت‌دار کشور،

(ه) پیشگیری از انواع آلودگی‌ها و کنترل و کاهش عوامل آلاینده و تهدیدکننده هوا.

#### (الف) نظام سیاستگذاری، حکمرانی، تنظیم‌گری و مدیریت محیط زیست

##### • عدم تکمیل فرایند تعیین ارزش اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع زیستی

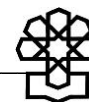
بررسی وضعیت ارزشگذاری اقتصادی منابع محیط زیستی در کشور مؤید آن است که به‌رغم گذشت نزدیک به یک دهه از آغاز فعالیت‌های سازمان محیط زیست در زمینه تعیین ارزش اقتصادی و هزینه‌های تخریب متأسفانه هنوز این فرایند تکمیل نشده، منابع اعتباری بابت انجام پروژه‌ها و فعالیت‌های طرح تخصیص نیافته است و ارزش اقتصادی این منابع در حساب‌های ملی درج نشده و عملاً فرایندهای مرتبط با اقتصاد زیست‌محیطی و لحاظ کردن هزینه‌های تخریب محیط زیست در اقتصاد کشور کاملاً حذف شده است. در کلام آخر می‌توان اذعان داشت ابزار اقتصادی محیط زیستی در وضع موجود متناسب با نیازهای زیست‌محیطی کشور نیست.

##### • ضعف ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح جامع آمایش سرزمین و توسعه پایدار

توقف روند اجرای مطالعات آمایش سرزمین و ارزیابی توان اکولوژیک در سنوات اخیر نه تنها موجب بروز مسائل و مشکلات عدیده در برنامه‌ریزی فضایی و سرزمینی کشور شده، بلکه به‌علت عدم ارزیابی توان اکولوژیک و بهره‌برداری خارج از توان سرزمین موجب بروز خسارات جبران‌ناپذیری به محیط زیست و عرصه‌های آن شده است.

##### • ضعف ساختار حکمرانی محیط زیست کشور و ناهماهنگی بخشی و فرابخشی

بررسی وضعیت ساختار و ظرفیت‌های سازمان محیط زیست در حوزه‌های بخشی و فرابخشی مؤید آن است که بخش قابل توجهی از پست‌های عملیاتی و کارشناسی به‌دلیل عدم اخذ مجوز جذب بلا تصدی بوده و این در حالی است که میانگین سرانه حفاظتی در کشور حدود سه برابر حد استاندارد جهانی بوده و بخش اعظم کارکنان خبره ستادی و استانی از خدمت دولت خارج شده و یا به سازمان‌های دیگر انتقال



یافته‌اند و کارکنان موجود فاقد انگیزه و توان علمی لازم برای انجام امور علی‌الخصوص در حوزه‌های تخصصی هستند و سازمان متولی در حوزه بخشی دارای رکود و پیری ساختاری است. در حوزه فرابخشی عدم ایجاد و یا تعطیلی واحدهای محیط زیست در دستگاه‌های تأثیرگذار و عدم الزام دستگاه‌های اجرایی به رعایت ضوابط و استانداردهای محیط زیستی و ناهماهنگی بخشی و فرابخشی مرتبط با فرایندهای اجرایی داخل و خارج سازمان متولی موجب ایجاد سازمانی ناکارآمد شده است.

• **ناکافی بودن قوانین، آیین‌نامه، ضوابط و دستورالعمل اختصاصی در خصوص حفاظت از محیط زیست**  
ساختار موجود در حوزه قوانین و مقررات محیط زیست تشکیل شده از بخش‌های بسیار محدود با قوانین و مقرراتی که عمدتاً جنبه حقوقی داشته و سالیانه پرونده‌های متعددی در زمینه حفاظت از محیط زیست کشور و عرصه‌های آن مشتمل بر شکار و صید، زیستگاه‌ها و امور مناطق و... است که این مهم در عرصه‌های حقیقی و حقوقی دارای رشد روزافزون و مضاعفی به دلیل افزایش تقاضای بهره‌برداری از منابع محیط زیست و محدودیت منابع زیستی است.

این معضلات در کنار چالش‌های همیشگی قوانین محیط زیست نظیر نداشتن ضمانت اجرایی قوانین محیط زیست کشور به دلیل ماهیت حقوقی جرم زیست‌محیطی در کشور، عدم توجه به نیازهای پایه‌ای در اجرای قوانین محیط زیست نظیر وجود دادگاه‌های ویژه و تخصصی و قضات مطلع در زمینه محیط زیست سبب بروز مشکلات عدیده، پرونده‌های مفتوح در محاکم قضایی و... شده است.

• **کم‌توجهی به جایگاه نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های اجرایی**  
حکمرانی مطلوب محیط زیست در سطح جامعه و ارتقای جایگاه آن مستلزم کسب سرمایه‌های اجتماعی نظیر باور، اعتماد و مشارکت افراد در تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های محیط زیست کشور است که نمونه آن را می‌توان در کشور ژاپن که بهترین کشور آسیا در رتبه‌بندی کشورهای جهان براساس شاخص‌های جهانی EPI است، مشاهده کرد. بر این اساس بررسی وضعیت سمن‌ها در کشور ایران مؤید ایجاد یک روند رکود و توقف نسبی از آغاز سال ۱۳۸۵ تاکنون است. تداخل مسائل سیاسی و امنیتی با ساختار فعالیت‌های اجتماعی و عدم توجه به سمن‌ها در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی محیط زیست کشور، کاهش چشمگیر سالیانه سمن‌های فعال در سطح کشور را به همراه داشته است، به نحوی که در سال ۱۳۹۰ حدود ۴۰ سمن در سراسر کشور منحل شد و اکنون نسبت تعداد سمن‌های فعال به سمن‌های ثبت شده در سراسر کشور بسیار اندک است.<sup>۱</sup>

• **ناکافی بودن منابع آمار و اطلاعات مورد نیاز مرتبط با محیط زیست کشور**  
به‌رغم تأکید قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر الزام ایجاد نظام‌های آماری و اطلاعاتی تا سال دوم برنامه و اختصاص ردیف اعتباری در قانون بودجه سنواتی کشور متأسفانه به دلیل عدم تمایل به شفاف‌سازی در

ابعاد آماری ناشی از ارائه عملکرد، تهیه گزارش بر مبنای داده‌ها و ستانده‌های غیرواقعی، ضعف تخصصی ناشی از عدم وجود نیروی متخصص آماری و کارآمد طراح و مدیریت نظام اطلاعاتی و ضعف شدید مرکز آمار ایران به‌عنوان دستگاه هماهنگ‌کننده اصلی و مفقود شدن اسناد و مدارک ناشی از نظام آمار و اطلاعات طراحی شده در سال ۱۳۸۳ امروزه سازمان محیط زیست فاقد نظام به‌روز و کارآمد آماری در برنامه‌ریزی و ارائه عملکرد و کشور فاقد نظام آمار و اطلاعات زیست‌محیطی جامع و یکپارچه در سطوح ملی و استانی است.

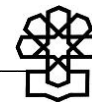
#### • **ناهماهنگی بخشی و فرابخشی در اجرای برنامه آموزش همگانی محیط زیست**

آموزش محیط زیست به‌عنوان یکی از ارکان حفاظت از منابع حیاتی و تنوع زیستی دارای اهمیت ویژه است. بر این اساس در هر سال برنامه آموزشی زیست‌محیطی تقریباً گسترده‌ای توسط نهادها، ارگان‌های دولتی، عمومی و غیردولتی برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود. این برنامه‌ها که به‌صورت پراکنده و غیرمنسجم و با صرف هزینه‌های زیادی اجرا می‌شود، در جهت اهداف بخشی این نهادها و ارگان‌ها قرار دارد و فاقد ماهیت فرابخشی است. این وضعیت سبب شده که برنامه‌های تکراری و در برخی موارد خارج از اهداف برنامه‌های توسعه کشور صورت گیرد که می‌توان با ایجاد نظام کارآمد آموزش و اطلاع‌رسانی محیط زیستی، برنامه‌های آموزش همگانی محیط زیست تمام فعالیت ارگان‌ها و نهادهای مربوط را در این راستا یکپارچه کرد. مهم‌ترین خلأ از فعالیت‌های گسسته موجود، نبودن اطلاعات دقیق و کامل است که منجر به عدم آگاهی از وضعیت آموزش‌های زیست‌محیطی در کشور است.

#### ب) **حفاظت از منابع و تنوع زیستی و احیا و حفاظت اکوسیستم‌ها و زیست‌بوم‌های حساس و تخریب شده**

##### • **ضعف در پایش و نظارت دقیق بر تولید و انتشار آلاینده‌های منابع زیستی**

بررسی وضعیت موجود منابع زیستی کشور (آب و خاک) مؤید آن است که وضعیت این منابع با گسترش روزافزون آلاینده‌های محیط زیستی و عدم استقرار نظام‌های کارآمد پایش، حفاظت، احیا به‌دلیل مدیریت ناکارآمد برنامه‌ها و منابع اعتباری مرتبط و ارزیابی زیست‌محیطی تشریفاتی یا عدم ارزیابی زیست‌محیطی بسیاری از طرح‌های توسعه در مراحل قبل، حین و بعد از اجرا و عدم اجرای برنامه‌های نظارتی فرابخشی، در مرز خطر و بحران است. به‌طور مثال براساس مطالعات اولیه انجام شده در طرح تهیه اطلس آلاینده‌های خاک در هشت استان کشور در حدود ۲۰۰۰۰ نقطه آلوده در خاک‌های کشور وجود داشته که به آلاینده‌های مختلف از جمله فلزات سنگین، آلاینده‌های نفتی، سموم و... آلوده بوده و محیط زیست و سلامت مردم را به‌شدت تهدید می‌کند. از دیگر سو بسیاری از انواع مواد شیمیایی در محصولات و تولیدات کارخانه‌ها وجود داشته که به مقدار وسیعی مورد مصرف مردم قرار گرفته و بسیار خطرناک است. متأسفانه به‌رغم تولید، واردات و مصرف مواد شیمیایی خطرناک، بررسی‌های زیست‌محیطی و



بهداشتی کافی در خصوص اکثر آنها صورت نمی‌گیرد. همچنین در حال حاضر روزانه بیش از ۴۵۰۰۰ تن پسماند شهری در کشور تولید می‌شود. سالیانه مقدار قابل توجهی از مواد قابل بازیافت مانند کاغذ و پلاستیک در دل خاک مدفون می‌شوند، پسماندهای بیمارستانی هم که حاوی میکروبه‌های فراوان و خطرناکی است نیز همراه با پسماندهای شهری دفن غیراصولی می‌شوند.<sup>۱</sup>

• **ضعف در نظام و اعمال فرایندهای حفاظت، ارزیابی، پایش، احیا و نظارت بر بهره‌برداری اجزای تنوع زیستی**

بررسی روند عملکردی سازمان محیط زیست در حفاظت از تنوع زیستی در دهه گذشته مؤید آن است که این موضوع چندان مورد توجه سیاستگذاران و برنامه‌ریزان محیط زیست کشور نبوده است. در حوزه گونه‌های جانوری حیات وحش براساس آخرین بررسی و گزارش‌های کارشناسان محیط زیست حدود ۱۱۳۱ گونه جانوری اعم از پستاندار، پرنده، خزنده و دوزیستان در اکوسیستم‌های خشکی و آب‌های داخلی ایران زیست می‌کنند. رده پستانداران با ۱۹۴ گونه، ۵۲۱ گونه پرنده، ماهیان آب‌های داخلی ایران شامل ۱۸۰ گونه، ۲۰۴ گونه خزندگان و ۲۰ گونه دوزیستان است که برطبق آخرین وضعیت حفاظتی گونه‌های مختلف مهره‌داران در ایران را در سال ۲۰۰۹ حدود ۸۰ گونه از تمامی رده‌های جانوری، یعنی نزدیک به هفت درصد از کل گونه‌های جانوری ایران در فهرست منتشر شده سرخ قرار دارد.<sup>۲</sup> علت این موضوع را می‌توان در ناتوانی سازمان در ارائه و اجرای مدل حفاظت از تنوع زیستی کشور و غیرضروری دانستن آن دانست، به‌نحوی که منابع اعتباری مربوط به این حوزه طی دهه گذشته صرف اجرای مصوبات غیرمرتبط سفرهای استانی هیئت وزیران شده و طرح‌هایی نظیر ایجاد موزه ملی تاریخ طبیعی و ذخایر ژنتیکی مادر در تهران به‌دلیل سیاستگذاری غلط و توزیع اعتبار آن در استان‌ها به‌رغم اتمام طرح، پایان نیافته و بسیاری از مراحل اصلی آن ناتمام مانده است.

(ج) **روابط و همکاری‌های بین‌المللی زیست محیطی**

• **انزوا در دیپلماسی زیست محیطی بین‌المللی و منطقه‌ای و ضعف در همکاری‌های بین‌المللی محیط زیست در سطوح مختلف از مذاکرات تا انجام تعهدات و مدیریت اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بین‌المللی**

بررسی عملکرد پروتکل‌ها و توافقنامه‌های بین‌المللی نشانگر آن است که محیط زیست کشور در برخی از کنوانسیون‌ها و پروتکل‌ها به‌دلیل اجرایی نشدن تعهدات سهم ایران، عدم اجرای صحیح پروژه‌های بین‌المللی و دست‌نیافتن به اهداف پیش‌بینی شده، حضور ضعیف و بدون برنامه در مجامع (از مرحله مذاکره تا امضا و اجرا) و عدم حضور گروه کارشناسی در جلسات تخصصی بین‌المللی و اصرار بر حضور مدیران ارشد سازمان محیط زیست در همه جلسات سبب ضعف در دیپلماسی بین‌المللی محیط زیست شده است.

۱. سازمان محیط زیست.

۲. همان.

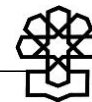
#### د) تحقیقات، نوآوری و فناوری‌های اولویت‌دار کشور

- نامتناسب بودن پژوهش‌ها و تحقیقات انجام شده با نیازهای اجرایی و اجتماعی محیط زیست کشور و عدم حمایت از تحقیقات، شرکت‌های دانش‌بنیان، اختراعات و فناوری‌های محیط زیست اکثر قریب به اتفاق موارد هزینه شده در حوزه پژوهش فاقد اولویت یا فاقد قابلیت اجرایی بوده و کپی‌سازی یا ترجمه صرف از سایر منابع علمی و دانشگاهی است.<sup>۱</sup>

#### ه) پیشگیری از انواع آلودگی‌ها و کنترل و کاهش عوامل آلاینده و تهدیدکننده هوا

- معضل گردوغبار و گسترش آلودگی هوای کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ با مراجعه به آمار و سوابق، در کشور ایران گردوغبار به‌عنوان یکی از انواع پدیده‌های جوی همواره مطرح بوده است. البته منشأ اصلی گردوغبار در جنوب شرق ایران که با شدت بیشتر در استان سیستان و بلوچستان بوده و دامنه‌های آن تا استان‌های خراسان جنوبی، خراسان رضوی، کرمان و یزد نیز گسترش می‌یابد، پدیده بادهای محلی فصلی ۱۲۰ روزه است که از روی اقیانوس هند آغاز و پس از عبور از پاکستان و افغانستان در منطقه جنوب شرق ایران به‌علت خشکی هوا و کمبود رطوبت در خاک همراه با گردوخاک بسیار شدید ظاهر می‌شود. ولی نکته بسیار مهم این است که توفان‌های گردوغبار رخ داده در هفت سال اخیر در این منطقه از نظر ویژگی‌های زیر از موارد مشابه قبلی متمایز است: غلظت، اندازه ذرات معلق در توفان، تداوم دوره زمانی، تعداد دفعات وقوع، وسعت و منطقه تحت تأثیر و زمان تحت تأثیر توفان. البته فقط کشور و مردم ایران تحت تأثیر این شرایط نامطلوب نبوده و سایر کشورهای منطقه به‌خصوص سوریه و عراق هم در شرایط سخت‌تری متأثر از این توفان‌ها هستند. در هفت سال گذشته، وقوع توفان گردوغبار با تداوم چندین هفته‌ای و غلظت بسیار بالا که مناطق وسیعی را پوشش می‌دهد موجب مختل شدن جدی زندگی مردم شده و نه تنها عرصه را برای هرگونه فعالیت مفید مردم تنگ کرده، بلکه به‌علت ریز بودن سایز ذرات معلق در توفان امکان بروز بیماری‌های متعدد تنفسی، ریوی، چشمی و پوستی را افزایش داده است. براساس مطالعات اولیه منشأ عمده این توفان‌ها در بخش‌هایی از عراق، سوریه و عربستان قرار دارد. شاید ازجمله علل بروز این پدیده را مسائلی مثل تغییرات اقلیمی، کاهش بارش و بروز خشکسالی‌های متوالی و طولانی، تغییر کاربری اراضی و کاهش قابل توجهی از پوشش گیاهی در منطقه ذکر کرد.

۱. گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.



## ارکان مهم ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری

چنانچه بخواهیم ارزیابی از عملکرد اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص محیط زیست داشته باشیم می‌توان به سه رکن مهم بهره‌وری منابع، بهره‌برداری خردمندانه منابع و شاخص‌های عملکرد محیط زیستی اشاره کرد که در ذیل به تفصیل آورده شده‌اند. این ارکان به‌عنوان ابزاری برای نیل به افق ۱۴۰۴ قلمداد می‌شوند. چنانچه پارامترهای تأثیرگذار بر آنها مورد توجه قرار گیرند و هریک از این عوامل تقویت شوند، می‌توانند منشأ تحولی بزرگ در وضعیت محیط زیست کشور باشند.

### الف) بهره‌وری منابع

مطابق تحلیل انجام شده در حوزه بهره‌وری کشور در می‌یابیم که وضعیت کلی بهره‌وری طی ۲۰ سال اخیر روند نزولی داشته است.<sup>۱</sup>

### ب) شاخص‌های عملکرد محیط زیستی

مطابق آمار و اطلاعات مندرج در ارزیابی عملکرد محیط زیست در شاخص‌های عملکرد زیست‌محیطی، از میان ۱۷۸ کشور جهان در سال ۲۰۱۸، عملکرد محیط زیستی ایران براساس شاخص بین‌المللی EPI در مرتبه ۸۰ بوده است که در مجموع رتبه‌ای شایسته برای کشور نیست.<sup>۲</sup>

### ج) ارزشگذاری اقتصادی و برآورد خسارت محیط زیستی در ایران

اولین گام برای اجرای اقتصاد محیط زیست در کشور مشخص کردن وضعیت کشور از نظر محیط زیستی است تا معلوم شود کشور در چه شرایطی قرار دارد و به چه سمتی در حال حرکت است. به همین دلیل ارزشگذاری و ارزیابی خسارات وارده به محیط زیست دارای اهمیت بالایی است و کمک بسیار بزرگی برای بهبود شرایط محیط زیستی است. همچنین این ارزشگذاری کمک بسیار خوبی برای اجرای ابزارهای اقتصاد محیط زیست (مالیات، تجارت، انتشار و...) خواهد بود. براساس مطالعه انجام شده در سال ۲۰۰۲، خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران ۸۴۳۰ میلیون دلار برآورد شده است. با عنایت به عدم توجه مسئولان به بخش محیط زیست احتمال افزایش این رقم در سال‌های اخیر بسیار زیاد است.

### د) اعتبارات بخش محیط زیست

بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و احکام برنامه ششم توسعه بیانگر این موضوع است که با وجود اینکه این لایحه نسبت به لایحه سال گذشته تغییراتی شکلی

۱. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.

2. EPI Results, 2018.

در نحوه تقسیم‌بندی برنامه‌ها و طرح‌ها داشته، اما در عمل ادامه روند قبلی است. بررسی قانون (و لایحه) بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور در بخش محیط زیست، در نگاه اول نشان از افزایش ۴۲ درصدی می‌دهد. این درحالی است که سهم امور محیط زیست در بین سایر امور تنها ۰/۱ درصد است و تغییر زیادی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نداشته است. بخش عمده‌ای از افزایش ۴۲ درصدی به دلیل انتقال ردیف‌های بودجه متفرقه در اعتبارات این امور و تصویب برخی قوانین مرتبط با این امور است.<sup>۱</sup>

بر این اساس با توجه به ارزیابی‌ای که درخصوص این لایحه با سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و مصوبات برنامه ششم توسعه صورت گرفته است، می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که یکی از عمده ضعف‌های مباحث کلان زیست‌محیطی بی‌توجهی به ۵۰ درصد از وظایف و مسئولیت‌های قانونی در بودجه کل کشور است. به‌طوری که حدود نیمی از وظایف و مسئولیت‌های سازمان متولی محیط زیست کشور در حوزه‌های مختلف فاقد طرح مرتبط است که اگر معیار را حوزه‌های عملیاتی قلمداد کنیم، حوزه‌های جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست و منابع طبیعی و احیای آنها و حکمرانی مطلوب محیط زیستی بالاترین سهم و وزن را در این محاسبه دارد.

#### هـ) بهره‌برداری خردمندانانه از منابع

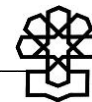
بررسی وضعیت کشور در شاخص سرزمین شاد که بخشی از آن منبعث از وضعیت محیط زیستی کشور است، مؤید آن است که درحال حاضر میزان مصرف منابع زیستی بیش از ۲/۵ برابر ظرفیت زیستی کشور است که این موضوع در کنار سایر عوامل موجب آن شده که کشور هم‌اکنون پاسخگوی نیاز ۲۵ میلیون نفر جمعیت برمبنای ظرفیت زیستی باشد موضوعی که در حوزه‌هایی مانند آب و خاک به حد بحران رسیده و در سایر موارد محیط زیستی اگر چنانچه اقدام عاجلی اندیشیده نشود به‌زودی به بحران خواهد رسید.<sup>۲</sup>

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با استناد به اصل پنجاهم قانون اساسی، حفاظت از محیط زیست به‌عنوان یکی از موضوعات اصلی و راهبردی کشور وظیفه همگانی تلقی می‌شود. بر این اساس با توجه به محوریت موضوعات محیط زیست و انطباق آن با الزامات مندرج در سیاست‌های کلی محیط زیست می‌توان تصویری روشن از وضع موجود به‌دست آورد. این امر می‌تواند به‌همراه استفاده از متغیرها و شاخص‌های مشخص، زمینه ایفای پاسخگویی دستگاه‌ها در حوزه وظایف مرتبط با محیط زیست را فراهم نماید. در این راستا براساس ارزیابی‌های اولیه

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.

۲. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.



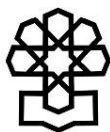
عملکرد اجرای سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص محیط زیست، باید گفت که قوای سه‌گانه و نهادهای حکومتی، عملکردی پایین‌تر از سطح متوسط نشان داده‌اند. ازسوی دیگر نتایج بررسی‌ها در تطابق با هدف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ (بهره‌مندی جامعه از محیط زیست مطلوب) نشان می‌دهد که نه تنها به سمت هدف حرکتی نداریم، بلکه حرکتی شتابان در جهت تخریب محیط زیست مشاهده می‌شود که سبب ناپایداری محیط زیست در کلیه ابعاد شده است. این وضعیت نشان از آن دارد که طی چهار سال گذشته دستگاه‌های اجرایی در تعیین نحوه حرکت و نقشه راه، آنگونه که انتظار می‌رود به‌طور جدی و فعال پیگیر تمام ابعاد بندهای ۱۵ گانه سیاست‌های ابلاغی در خصوص محیط زیست نبودند و برنامه‌ریزی عملیاتی ازسوی مجریان در این حوزه صورت نگرفته و سمت‌وسوگیری‌های برنامه مشخص نشده است، لذا جهت تحقق اهداف سیاست‌های کلی ابلاغی در حوزه محیط زیست نیاز به برنامه‌ریزی‌های دقیق ازسوی قوای سه‌گانه نظام و سازمان‌های وابسته به آنهاست. در این راستا الزامات تحقق سیاست‌های کلی محیط زیست و راهکارهای کلان برون‌رفت از چالش‌های فراروی محیط زیست عبارتند از:

۱. تهیه و تصویب سند ملی محیط زیست و توسعه پایدار،
۲. هماهنگ‌سازی بین فرایندهای اجرا، نظارت و قانونگذاری،
۳. حفظ ماهیت پویایی سیاست‌ها در برنامه‌ریزی، نظارت و اجرا و مرتفع‌سازی موانع آن،
۴. رصد مستمر و مطالبه‌گری بندهای سیاست‌های کلی در قالب نقشه راه و شاخص‌های سنجش،
۵. جلوگیری از تصویب، قوانین، برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های مخالف با سیاست‌های محیط زیست کشور در قوای سه‌گانه،
۶. برنامه‌ریزی برای شناسایی و حل چالش‌های بخشی و فرابخشی محیط زیست در دو برنامه آتی توسعه‌ای کشور،
۷. استقرار محورها و شاخص‌های توسعه پایدار در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و اقتصادی کشور،
۸. تصویب و ابلاغ نقشه راه محیط زیست کشور،
۹. تعریف کمی وضع مطلوب در افق ۱۴۰۴ براساس شاخص‌ها،
۱۰. توجه به اهداف توسعه پایدار (SDGs) و پیاده‌سازی آن در کشور،
۱۱. بازنگری شاخص‌ها براساس جامعیت موضوع محیط زیست و تطابق با شاخص‌های SDG،
۱۲. طراحی و اجرای نظام جامع داده‌برداری و داده‌کاوی محیط زیست،
۱۳. توجه به محیط زیست در برنامه ششم توسعه و تلاش برای تقویت منابع اعتباری و انسانی آن،
۱۴. تقویت شورای عالی محیط زیست و ایجاد ساختارهای نظارتی بخشی و فرابخشی آن،
۱۵. ایجاد و گسترش ابزارهای اقتصادی نظیر مالیات و جرائم محیط زیستی در قوانین دائمی و برنامه ششم توسعه،
۱۶. اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با رویکرد اقتصاد سبز (اقتصاد کم‌کربن)،

۱۷. نهاده‌سازی نظام ارزیابی راهبردی محیط زیست در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و اقتصادی کشور،  
۱۸. پیاده‌سازی نظام مدیریت سبز در کشور با هدف حفاظت از منابع پایه و محیط زیست (هوا،  
آب، خاک و تنوع زیستی).

### منابع و مآخذ

۱. گزارش مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اندیشکده آب، محیط زیست، امنیت غذایی و منابع طبیعی: مفاهیم و شاخص‌های پیشرفت در حوزه آب، محیط زیست، امنیت غذایی و منابع طبیعی، ۱۳۹۵.
  ۲. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۷.
  ۳. گزارش همایش سیاست‌های کلی محیط زیست، اجرا و نظارت، ۱۳۹۵:  
(<http://www.iribnews.ir/fa/news/1380427>)
  ۴. بررسی تطبیقی اقتصاد محیط زیست از دیدگاه تقنینی و نظارتی (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).
  ۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸:  
(<https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1100424>)
6. 2018 EPI Results) <https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-topline>(



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد سیاست‌های کلی در خصوص بخش محیط زیست

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

تهیه و تدوین کنندگان: الهه سلیمانی، میترا چراغی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

همکار: فاطمه حاجی‌زاده

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های کلان

۲. محیط زیست



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۸/۲۷