

## بررسی جایگاه و اهمیت محیط زیست در تبیین برنامه های پنج ساله توسعه کشور (از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۴)

فائقه علیائی طیبی شاهی<sup>۱</sup>، احسان کامرانی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

<sup>۲</sup> گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران (مسؤل مکاتبات)

### چکیده

این پژوهش با هدف بررسی جایگاه و اهمیت محیط زیست در تبیین برنامه های پنج ساله توسعه کشور (از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۴) می باشد که به صورت توصیفی - تحلیلی انجام پذیرفته است. بی تردید اهمیت و جایگاه حقوق محیط زیست به بهترین شکل آن در اصل پنجاهم قانون اساسی متبلور شده و پیام آور این مهم می باشد که مسایل زیست محیطی یک امر کاملاً فرابخشی بوده و می بایست کلیه آحاد جامعه علی الخصوص سازمان ها و دستگاه ها هر یک به فرا خور توان و کارائی تشکیلات خود در حفظ و نگهداری از محیط زیست بعنوان یک وظیفه عمومی از هر فعالیتی که با آلودگی و یا تخریب غیر قابل جبران محیط زیست همراه باشد. در این میان در طی این برنامه های توسعه می توان گفت که هر چند در برنامه اول با هویتی عمدتاً اقتصادی نتوانست در این برنامه به عنوان یکی از اهداف کلان جلوه گر شود اما در برنامه چهارم حرکت امیدوارانه ای آغاز شد و در برنامه توسعه پنجم نیز این راه ادامه یافت.

**واژه های کلیدی:** جایگاه و اهمیت محیط زیست، برنامه های پنج ساله توسعه کشور.

**مقدمه**

برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به مجموعه برنامه های میان مدتی گفته می شود که به صورت پنج ساله و توسط دولت وقت تنظیم می شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد. این مقاله با هدف بررسی بررسی جایگاه و اهمیت محیط زیست در تبیین برنامه های توسعه کشور (از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۴) به صورت توصیفی - تحلیلی انجام پذیرفته است.

از زمانی که کشورهای جهان، توسعه و پیشرفت را هدف اساسی خود قرار دادند، برنامه ریزی به عنوان یک فن برای نیل به اهداف جلوه گر شد تا بتواند کوششها و فعالیت های توسعه را هماهنگ با محیط زیست جهت دهی نماید، به نحوی که استفاده بهینه و مطلوب از محیط زیست در جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و در نتیجه تداوم حیات در پهنه سرزمین کشور که همان هدف توسعه پایدار و حفظ محیط زیست است حاصل شود. این برنامه ها نیز به اقتضای شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هر کشور، شکل و مفهوم خاصی به خود گرفتند و در پرتو آنها، کشورها به موفقیت هایی نائل شدند. اوج توجه به مفهوم و نقش برنامه ریزی به قرن بیستم باز می گردد، چنانچه، ما بیش از هر زمان دیگر شاهد تاکید و امعاء نظر در کاربرد برنامه ریزی در تصمیمات کلان ملی و بین المللی در همه سطوح می باشیم. به تعبیری دیگر، بشر امروز توانسته است از طریق برنامه ریزی شریان اداره اموال، زندگی و آینده خود را در دست گیرد. از آنجائی که یک برنامه، متعلق به یک دوره زمانی و مکانی خاص است، لذا، توجه به شرایط و ویژگی های محیطی و به ویژه محیط زیست، ضروری به نظر می رسد. به نحوی که، هرگونه تغییر در شرایط محیط زیست، می تواند، تاثیر مستقیمی بر زندگی انسانها داشته باشد، به همین دلیل هر روز نقش محیط زیست در برنامه های توسعه پررنگ تر می شود..

**برنامه های توسعه کشور**

- برنامه اول توسعه ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ دوران سازندگی
- برنامه دوم توسعه ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ دوران سازندگی
- برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹ تا دوران اصلاحات دوم
- برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸
- برنامه پنجم توسعه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴

**دستاوردها و بررسی مفاد زیست محیطی برنامه های توسعه ای پس از انقلاب برنامه اول توسعه اقتصادی****اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲)**

این برنامه در تاریخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی و هم چنین شورای نگهبان رسید. علیرغم تخریب بخش وسیعی از مناطق طبیعی جنوب و غرب کشور و هم چنین بهره برداری از منابع طبیعی، به جهت جنگ تحمیلی و نیاز مبرم در آن برهه از زمان، متأسفانه، در برنامه اول توسعه (پس از جنگ به تصویب رسید) محیط زیست به جایگاه و اهمیتی که بایستی در برنامه های توسعه برخوردار باشد، دست نیافت، به نحوی که حتی در هدف ها و سیاست های کلی برنامه اول به مقوله محیط زیست و منابع طبیعی توجه نشد و تنها در خط مشی های برنامه آنهم به جهت نیل به دیگر اهداف تا حدودی و به صورت کلی حفاظت محیط زیست مورد توجه قرار گرفت. قانون برنامه اول مشتمل بر یک ماده واحده و پنجاه و دو تبصره قانونی می باشد، که در این میان، تنها تبصره ۱۳ به صورت مستقیم به امر حفاظت از محیط زیست می پردازد.

**تبصره سیزده (۱۳) قانون برنامه اول توسعه**

طبق این تبصره به منظور فراهم نمودن امکانات و تجهیزات لازم جهت پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از منابع آلوده کننده، کارخانه ها و کارگاهها موظفند یک در هزار از فروش تولیدات خود را با تشخیص و تحت نظر سازمان حفاظت محیط

زیست صرف کنترل آلودگیها و جبران زیان ناشی از آلودگیها و ایجاد فضای سبز نمایند. وجوه هزینه شده از این محل جزء هزینه های قابل قبول موسسه مربوطه محاسبه خواهد شد. آئین نامه اجرایی این تبصره، توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارائی تهیه و به تصویب هیات وزیران رسیده است. تبصره سیزده رامی توان تنها تبصره ای دانست که در برنامه اول و آشکارا به امر حفاظت از محیط زیست می پردازد، اگر چه محیط زیست در آن برهه از زمان ( بعد از جنگ تحمیلی) با وجود مشکلات و مسائل عدیده زیست محیطی به جایگاه و نقش محوری خود در برنامه اول توسعه دست نیافت و به صورت بسیار محدود جلوه گر شد، اما در عین حال یک چشم انداز روشنی برای برنامه های بعدی ایجاد نمود.<sup>۱</sup> لازم به ذکر است که تبصره ۱۳ بعدها به عنوان بند "د" ماده ۴۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین به صورت قانون دائمی در آمد. تبصره سیزده را به دلیل معافیت مالیاتی که برای صنایع، کارخانجات و کارگاهها ایجاد می کند، می توان جزء قوانین تشویقی برنامه اول ذکر کرد، که از جمله مزایای این تبصره می باشد.

### برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

برنامه پنج ساله دوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ به تصویب مجلس رسید. قانون برنامه دوم مشتمل بر یک ماده واحده و صدویک تبصره می باشد، که در این میان سه تبصره به صورت مستقیم بر حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی تاکید می نماید، ضمناً به منظور حمایت واحیای منابع طبیعی و جلوگیری از تعدی و ممانعت از معاملات اراضی منابع طبیعی، قانونگذار در چند تبصره دولت را مکلف به اجرای اقدامات مناسب در پرتو دیگر فعالیت ها از قبیل، لوایح بودجه سالانه، فعالیت های اقتصادی، کشاورزی و صنعتی می نماید.

### تبصره هشتاد و یک

به منابع طبیعی اختصاص داده شده و ناظر بر حفظ، احیاء، توسعه و بهره برداری اصولی از منابع طبیعی می باشد و دولت موظف است به:

- الف- تامین سوخت مورد نیاز عشایر در شعاع ۵ کیلومتری با قیمت های رسمی کشور.
- ب- الزام بهره برداری از منابع ملی نسبت به بازسازی آن.
- ج- ساماندهی خروج دام از جنگلها و تجمیع جنگل نشینان.
- د- گماردن بخشی از نیروی انتظامی به منظور حفاظت از جنگلها و مراتع کشور و آموزش و تجهیز آنها را به عمل آورد.

### تبصره هشتاد و دو

#### مقرر می دارد:

- الف در طول برنامه دوم کلیه فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی بایستی با رعایت ملاحظات زیست محیطی صورت گرفته و به این منظور اجرای موارد زیر الزامی است:
- ۱ طرحها و پروژه های بزرگ تولیدی و خدماتی باید قبل از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی بر اساس الگوی مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی زیست محیطی قرار گیرد.
  ۲. انجام هر گونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چار چوب ضوابط و استانداردهای زیست محیطی باشد.
  - ۳ بهره برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان بالقوه منابع محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط صورت گیرد، به نحوی که ضمن بهره مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط زیست فراهم شود.
  - ۴ استفاده از انرژی در کشور باید از طریق تجدید نظر در الگوی مصرف و کاهش در آلودگی سوختها صورت گیرد.

<sup>۱</sup> انصاری، محسن، ۱۳۹۰، جایگاه و نقش محیط زیست در برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با برنامه های قبل از انقلاب

ب دولت مکلف است در طول برنامه دوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی اقدام نماید.

تبصره ۸۲ برنامه دوم توسعه را، می توان یکی از پیشرفته ترین قوانین برنامه ای کشور، در راستای اصل پنجاهم قانون اساسی، با در نظر گرفتن اصل توسعه پایدار و حفاظت اصولی از محیط زیست در مقابل فعالیت های اقتصادی و اجتماعی دانست.

### طبق تبصره هشتاد و سه

به منظور جلوگیری و رفع آلودگی منابع آب توسط فاضلابهای صنعتی، صنایع و کارخانجات واقع در شهرها و شهرک های صنعتی موظفند، نسبت به ایجاد بهره برداری شبکه های جمع آوری و انتقال و تاسیسات تصفیه فاضلاب صنعتی براساس استانداردهای سازمان حفاظت محیط زیست و با مشارکت و یا نظارت شرکت های آب و فاضلاب استانها اقدام نمایند<sup>۱</sup>.

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

با نزدیک شدن به سالهای پایانی برنامه دوم فعالیت های مربوط به آماده سازی مقدمات تدوین برنامه سوم توسعه از اواخر سال ۱۳۷۶ آغاز شد و در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. علاوه بر تفاوتهایی که در ساختار و نظام برنامه ریزی برنامه سوم با دو برنامه گذشته است، نوع رویکرد جدید به برنامه در شکل آن نیز انعکاس یافته است و به جای آنکه برنامه به شکل ماده واحده و تعدادی تبصره تنظیم شود، برای اولین بار، برنامه سوم، به صورت مجموعه ای از مواد قانونی<sup>۲</sup> عرضه شده است که در قالب فصول مختلف به مهمترین مسائل اداره کشور در پنج سال پیش رو پرداخته است.<sup>۳</sup> فصل دوازدهم برنامه سوم توسعه تحت عنوان «سیاست های زیست محیطی» شامل دو ماده است که، در حوزه فعالیت های فرابخشی به مسئله محیط زیست می پردازند. تحقق بخش قابل توجهی از رهنمودهای کلی زیست محیطی در گروه رویکرد، سیاستها، طرح ها و پروژه های دستگاههای ذیربطی است که فعالیت آنها بر محیط زیست و منابع طبیعی اثر مهمی دارد، لذا به این منظور، مواد هفده (بند الف)، شصت و یک (بند ب قسمت یک)، هشتاد و پنج (بند ج قسمت یک)، ماده یکصد و چهارده (بند ب)، ماده یکصد و بیست و یک (بند الف)، ماده یکصد و سی و چهار و ماده یکصد و هفتاد و سه به ترتیب به موارد ذیل اشاره می نمایند:

- توجه به اقدامات زیست محیطی توسط متقاضیان خصوصی دریافت سهام و مدیریت شرکت های دولتی
  - مبادله موافقت نامه طرح های عمرانی انتفاعی و غیر انتفاعی جدید صرفاً پس از طی مراحل مختلفی صورت می گیرد که اولین مرحله آن توجه به انجام مطالعات مبنی بر توجیه فنی، اقتصادی و زیست محیطی است.
  - رعایت شرایط زیست محیطی در اجرای پروژه ها و طرح ها.
  - حفاظت از ذخایر ژنتیکی (گیاهی و جانوری) و محیط زیست به منظور جلوگیری از صدور به دیگر کشورها.
  - تهیه و تدوین معیارها و مشخصات فنی مصرف انرژی به منظور کاهش در مصرف انرژی و آلودگی ها.
  - توجه به منابع آبی و نیز جمع آوری تصفیه و دفع بهداشتی پساب ها.
  - تهیه طرح جامع استقرار مراکز نظامی در خارج از شهرها با توجه به میزان و نوع تخریب محیط زیست.
- اینک بطور مختصر به بررسی مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون برنامه سوم می پردازیم:

<sup>۱</sup> انصاری، محسن، ۱۳۹۰، جایگاه و نقش محیط زیست در برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با برنامه های قبل از انقلاب

<sup>۲</sup> ماده یک حکم کلی است در مورد موضوعی، در صورتی که تبصره بخشی از ماده است که در عین داشتن استقلال به منظور توضیح قسمتی از ماده، محدود نمودن و یا ارائه حکم خاص پیش بینی می شود.

<sup>۳</sup> دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم

و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۶، ص ۸

## ماده یکصد و چهار

- در ابتدای بند الف ماده یکصد و چهار که در راستای حفظ محیط زیست (اصل ۴۵ قانون اساسی) و تاکید بر حفاظت و حراست از منابع طبیعی و بهره برداری پایدار از آن تدوین شده است، اشاره دارد بر طرحهایی چون «تعادل، دام و مرتع»، «خروج دام از جنگل» و تامین علوفه دام و سوخت جنگل نشینان و... ولی متأسفانه به نحوی تدوین شده که اساساً به صورت خنثی و بی اثر جلوه گر می شود. این بند نیز همچون تبصره های ۸۱ و ۸۲ برنامه دوم توسعه نتوانست چندان در رسیدن به اهداف مورد نظر موفق شود، چرا که جلوگیری از بهره برداری بیش از توان منابع و محدود نمودن فعالیت های اقتصادی و صنعتی در محدوده این منابع، از حداقل اقدامات ضروری در این زمینه است.
- بند ب ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه با هدف گسترش مشارکت های مردمی و اعطای امور به مردم (یکی از اهداف کلی برنامه سوم) در امر حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی پیش بینی شد. اگر چه این بند را ظاهراً می توان در جهت اعطای امور به مردم و مشارکت دادن آنها در فرآیند حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی و تقویت و پشتیبانی از سازمانهای غیر دولتی حامی محیط زیست بسیار مهم و مفید دانست اما، به سبب عدم ضمانت اجرا هیچگونه توفیقی نداشته است.
- بند «ج» ماده یکصد و چهار، عمدتاً در راستای توجه به محیط زیست انسانی است. لازم به ذکر است که رویکرد جدیدی که نسبت به کنترل منابع و عوامل آلاینده پیش بینی شده بود و بلافاصله نیز قابلیت اجرا پیدا کرد، اساساً دیدگاه و مسیر جدیدی در زمینه شیوه های اجرایی کنترل کارخانجات و کارگاهها در مقایسه با ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سال ۱۳۵۳ ایجاد نمود. به عبارت دیگر به موجب قوانین دائمی، اولین راه حل و تقابل با منابع آلاینده ثابت مانند کارخانجات و کارگاهها پس از ابلاغ اخطاریه و عدم رفع آلودگی، صدور دستور توقف فعالیت منبع مذکور یا به اصطلاح متداول ومرسوم، پلمپ و تعطیلی کارخانجات و کارگاهها است، در صورتیکه، مطابق بند «ج» ماده ۱۰۴ تعطیلی کارخانه آخرین راه حل و اقدام محسوب می شود و طی این مدت، منابع آلاینده و مخرب محیط زیست می بایست جریمه ای متناسب با خسارات وارده به محیط زیست را تقبل نموده و به دولت بپردازند. در مجموع بند «ج» ماده ۱۰۴ را به دلیل پیش بینی اقدامات تشویقی و تنبیهی متناسب می توان از متعادل ترین بندهای ماده یکصد و چهار دانست و به دلیل معافیت مالیاتی که در این بخش پیش بینی شده، در صورت وجود یک نظارت دقیق و کامل می توان به اهداف مورد نظر در این بند دست یافت.
- بند «د» ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه را باید برگرفته از تبصره (۸۲) (قسمت ب) قانون برنامه دوم توسعه دانست که به منظور کاهش شرایط بحرانی زیست محیطی به خصوص در شهرهای بزرگ (تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز، اصفهان) ارائه شده است.
- بند «ه» ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه از اولین قوانین برنامه ای است که، به منظور حفاظت از محیط زیست دریایی به تصویب رسید. بند فوق، یکی از نگران کننده ترین اقدامات مخرب زیست محیطی یعنی تجاوز، تخریب و ساخت و ساز در حریم و اراضی ساحل دریای خزر و آلودگی آن را در حد یک حکم کلی مورد توجه قرار داده است.
- بند «و» ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه از جمله قوانینی است که، به منظور کاهش شرایط بحرانی در محیط زیست شهری توسط منابع ثابت آلاینده پیش بینی شده است و هرچند که بخش عظیمی از آلودگی هوا در شهرهای بزرگ کشور ناشی از منابع متحرک (وسایل نقلیه موتوری) است (در شهر تهران حدود ۷۱ درصد)، اما با این حال نمی توان از نقش منابع ساکن (کارخانجات و صنایع موجود در محدوده شهرها، آلودگی ناشی از منابع خانگی، تجاری و...) نیز چشم پوشی نمود.
- بند «ز» ماده یکصد و چهار قانون برنامه سوم توسعه، شهر تهران، با چهار ده هزارم (۴/۱۰۰۰۰) وسعت کل کشور و ۱/۴ جمعیت شهری کشور را، در خود جای داده است. وجود شرایط ویژه توپوگرافی و از دیگر نکات این

بند پیش بینی مبلغ بیست میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال بودجه سالانه برای سازمان حفاظت محیط زیست، به منظور کمک به وسائل نقلیه شخصی (موتور سیکلت و سواری) است، که متأسفانه به دلیل عدم پیش بینی نحوه پرداخت و میزان آن، از اهمیت این قسمت تا حدودی کاسته شده است.

با جمع بندی موارد مذکور، می توان گفت که بند «ز» ماده ۱۰۴ نیز از جهت اجرائی، سرنوشتی بهتر از بندهای پیشین ماده ۱۰۴ نداشته و از لحاظ اجرا، عملاً عقیم مانده است.<sup>۱</sup>

#### ماده یکصد و پنج

ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه مقرر می دارد، کلیه طرحها و پروژه های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط زیست و مصوب هیات وزیران مورد ارزیابی زیست محیطی قرار گیرند. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرحها و پروژه های مذکور الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده بر عهده سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی فعلی) می باشد.

تبصره سازمان حفاظت محیط زیست موظف است راهکارهای عملی و اجرایی پروژه های عمرانی و اشتغال زایی در مناطق حفاظت شده را به طریقی فراهم نماید که ضمن رعایت مسائل زیست محیطی، طرحهای توسعه عمرانی متوقف نگردد.

ماده یکصد و پنج قانون برنامه سوم توسعه را می توان در جهت تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ضرورت تداوم حیات اجتماعی رو به رشد در کشور و به منظور ارتقاء کیفیت زندگی و دستیابی به توسعه پایدار دانست. این ماده در واقع همان مفاد تبصره (۸۲) قانون برنامه دوم توسعه می باشد.<sup>۲</sup>

#### ۴- برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که پس از تصویب در مجلس ششم و ایرادهای گسترده شورای نگهبان، به مصوبه مجلس و سپس تقارن آن با شروع کار مجلس هفتم با چالش و تغییرات عمده ای مواجه شده و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده و نهایتاً در مهر ماه سال ۱۳۸۳ به دولت ابلاغ شد. این قانون حاوی ۱۶۱ ماده و ۳۴ تبصره و ۹ ضمیمه است.

قانون برنامه چهارم، دارای ۶ بخش عمده است که بیانگر محورهای اصلی برنامه هستند و ۱۵ فصل ذیل آنها است. بخش یا محور دوم قانون برنامه، تحت عنوان «حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای» نشانگر اهمیت محیط زیست و آمایش سرزمین در برنامه چهارم است، که در این بخش، فصل پنجم به حفظ محیط زیست اختصاص یافته است. فصل محیط زیست در برگزیده ۱۴ ماده و یک تبصره (از ماده ۵۸ لغایت ۷۱) است و از آنجائیکه، ماده ۷۱ صرفاً تنفیذ دو ماده از قانون برنامه سوم (ماده ۱۰۵ و بند ج ماده ۱۰۴) است، لذا، تعداد موارد اصلی قانون برنامه چهارم در زمینه حفظ محیط زیست به ۱۵ ماده می رسد، ضمن آنکه مواد دیگر نیز در همین قانون به محیط زیست ارتباط پیدا می کند، که در برخی موارد اهمیت آن ها، کمتر از مواد فصل پنجم نمی باشد. تعداد مواد مرتبط نیز بالغ بر ۱۴ ماده است (۳، ۱۴، ۱۷، ۲۰، ۲۲، ۳۱، ۳۲، ۳۴، ۳۶، ۴۳، ۷۲، ۱۱۷، ۱۳۵، ۱۴۰).

یکی از مشخصات شکلی قانون برنامه چهارم که در قوانین برنامه ای قبلی وجود نداشت، تنفیذ و تداوم مواد قانون برنامه سوم بدون هیچگونه تغییری است. در خصوص موارد زیست محیطی نیز، ۷ ماده و بند از مواد قانون برنامه سوم عیناً تنفیذ شده است.

<sup>۱</sup> انصاری، محسن، ۱۳۹۰، جایگاه و نقش محیط زیست در برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با برنامه های قبل از انقلاب

<sup>۲</sup> دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم

و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۶، ص ۹

**بخش مربوط به حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای**

همانگونه که قبلاً نیز اشاره شده، در قانون برنامه چهارم توسعه یکی از محورهای بخش‌های شش‌گانه یعنی بخش دوم به حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای اختصاص داده شده است. این بخش نیز خود دارای دو فصل حفظ محیط زیست (فصل پنجم) و آمایش سرزمین و توازن منطقه ای (فصل ششم) است.

فصل پنجم از این برنامه، که به حفظ محیط زیست اختصاص یافته است، در برگزیده ۱۴ ماده<sup>۱</sup> است. با مرور کلی و بررسی مواد فصل پنجم و در مقایسه با سایر قوانین برنامه ای در می‌یابیم، علاوه بر ارتقاء جایگاه محیط زیست، به طور کلی نقاط ضعف و قوت به شرح زیر وجود دارد:

- قانونگذار در ماده ۵۸ قانون برنامه چهارم توسعه، به عنوان اولین ماده قانونی از فصل اختصاص یافته به محیط زیست، دولت را جهت تسریع اجرای برنامه عمل حفاظت و بهره برداری از تنوع زیستی کشور موظف به ایجاد هماهنگی لازم بین دستگاه‌های مربوطه نموده به نحوی که تا پایان برنامه چهارم توسعه، وضعیتی در حد استانداردهای جهانی را در زمینه تنوع زیستی در کشور شاهد باشیم.
- در ماده ۵۹ قانون برنامه چهارم توسعه، ترم جدیدی به نام اقتصاد محیط زیست، مورد توجه قرار گرفته که پیش از آن در کشور ما مورد توجه نبوده است. براساس این ماده، سازمان مدیریت و برنامه ریزی موظف شده است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاه‌های مربوطه به منظور برآورد ارزشهای اقتصادی منابع طبیعی و زیست محیطی و نیز هزینه های ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست در فرآیند توسعه و محاسبه آن در حسابهای ملی، نسبت به تنظیم دستور العمل آن اقدام نماید.
- ماده ۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اشاره دارد بر وظیفه ای که قانونگذار جهت تقویت و توانمندسازی ساختار مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی بر عهده دولت گذاشته، به نحوی که ساز و کارهای لازم را جهت آموزش های عمومی و تخصصی محیط زیست، حمایت از سرمایه گذاری در بخش محیط زیست و منابع طبیعی و ایجاد ساختارهای مناسب جهت فعالیت های زیست محیطی تنظیم و برقرار نماید.
- در بند «الف» ماده ۶۱ قانون برنامه چهارم توسعه، آنچه مورد توجه قانونگذار قرار گرفته، سیاستهای جدید در زمینه پایش و کنترل منابع آلاینده است که، در واقع یک حرکت مشارکتی محسوب شده که طرح خود اظهاری برای پایش منابع آلاینده را در خود جای داده است. لازم به ذکر است، طبق قوانین دائمی، سازمان حفاظت محیط زیست موظف بود از واحدها و صنایع آلاینده بازدید و نمونه برداری کرده و در صورت وجود آلودگی، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. طبق ماده ۶۱ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت و یا در واقع سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است، طرح خود اظهاری را، برای پایش واحدهای تولیدی، خدماتی و زیر بنائی، براساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجرا بگذارد. چنین به نظر می رسد که اجرای چنین طرحی در بادی امر، به دلیل نگرانی و ترسی که برخی از منابع آلاینده از عواقب ناشی از آلودگی محیط زیست و ضمانت اجرایی آن دارند، از یک طرف و عدم وجود فرهنگ زیست محیطی از طرف دیگر با مشکلاتی همراه باشد که، در نهایت سبب ایجاد حس اعتماد در صنایع و جلب مشارکت آنان از طریق طرح خود اظهاری و تلاش در جهت بهبود وضعیت زیست محیطی منابع آلاینده ارزش یک تجربه پنج ساله را به عنوان سیاستی جدید و مؤثر دارا است
- در بند «ب» ماده ۶۲ قانون برنامه چهارم توسعه نیز دولت ملزم به از رده خارج کردن خودروها و موتور سیکلت های فرسوده شده است. هرچند که مدت‌هاست که این الزام در دستور کار دولت و مجلس قرار دارد اما ظاهراً بنا به ملاحظاتی

<sup>۱</sup> از ماده ۵۸ تا ماده (۷۱)

هیچ گاه به صورت جدی به مرحله ی اجرا در نیامده است، ولی به هر حال قانونگذار این امر را تکلیفی برای دولت دانسته است.

- قانون گذار در ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم با دقت و توجه بیشتری موضوع آلودگی و تخریب شدید و فاجعه بار دریای خزر را مورد حکم قرار داده است، زیرا در ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه در این خصوص تنها یک انشاء غیر قاطع و کلی صورت گرفته بود که در قانون برنامه چهارم توسعه اصلاح شده است. با توجه به موارد مذکور، امید است با تدوین یک آئین نامه اجرایی بتوان تنها نوار باریک سبز شمال ایران را که در اثر سودجویی و زیاده طلبی بسیاری از اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی، دولتی و نهادهای به شدت در معرض تجاوز، تخریب و آلودگی قرار دارد و اخیراً نیز متقاضیانی از کشورهای خارجی برای ساخت و ساز پیدا کرده است، نجات داد.
- در ماده ۶۴ قانون برنامه چهارم توسعه نیز شاهدیم که در بند «الف» بحث ارتقاء آگاهی های عمومی جهت دستیابی به توسعه پایدار مورد توجه قرار گرفته و در بند «ب» همان ماده ایجاد نظام اطلاعات زیست محیطی کشور جهت پایش، اطلاع رسانی و ارزیابی زیست محیطی مورد تاکید قرار گرفته است.
- قانونگذار در ماده ۶۵ قانون برنامه چهارم توسعه دولت را موظف به تدوین اصول توسعه پایدار بوم شناختی، خصوصاً در الگوهای تولید و مصرف و دستورالعمل های بهینه سازی نموده است تا منجر به رعایت اصول مذکور توسط دستگاههای مربوطه شود.
- ماده ۶۶ قانون برنامه چهارم توسعه نیز مقرر می دارد سازمان حفاظت محیط زیست باید آئین نامه ای را با مشارکت سازمان مدیریت و برنامه ریزی و همکاری سایر دستگاههای ذیربط تهیه نماید، که در برگزیده نحوه اجرای برنامه مدیریت سبز توسط دستگاههای اجرایی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است.
- در زمینه حفاظت از حیات وحش و منابع طبیعی و به طور کلی تنوع زیستی نیز در مواد ۶۷، ۶۹ و ۷۰ قانون برنامه چهارم احکام قانونی قابل قبولی تصویب شده است، از جمله مدیریت زیست بومی در زیست بوم های حساس، محدود کردن پروانه حمل اسلحه شکاری، برنامه حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره برداری از منابع طبیعی تجدید شونده، اجرای طرحهای مرتع داری و مدیریت مراتع از طریق عشایر و ارتقاء آگاهیهای عمومی که اگر به مورد اجرا گذاشته شود، تاثیرات مثبتی در جهت حفظ حیات وحش، جنگلها، مراتع و سایر زیست بومهای حساس باقی مانده کشور خواهد داشت. متن آئین نامه اجرائی بند الف ماده ۶۷ در بخش ضمائم موجود است.
- از جمله نکات برجسته فصل محیط زیست برنامه چهارم، اجازه تشکیل « صندوق ملی محیط زیست » به منظور حمایت و تشویق واحدهای آلاینده و مخرب محیط زیست، با رعایت اصول ( ۷۲ ) و ( ۸۵ ) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای رفع آلودگی با پشتوانه مالی می باشد که مندرج در بند « ب » ماده ۶۸ قانون برنامه چهارم توسعه می باشد. لازم به توضیح است که، گرچه قانونگذار در بند « ب » ماده ۶۸ قانون برنامه چهارم توسعه، اساس تشکیل صندوق ملی محیط زیست را پذیرفته است. ولی محدودیتی که در همان بند از جهت تامین منابع مالی صندوق (صرفاً محدود به منابع غیر دولتی شده است) ایجاد شده، موفقیت صندوق ملی محیط زیست را برای رسیدن به اهداف مورد نظر با تردید مواجه می سازد.
- ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه نیز به عنوان آخرین ماده در فصل محیط زیست در بر گیرنده تنفیذ مواد ۱۰۵ و بند « ج » ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه می باشد.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم



### برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

- برنامه پنجم مشتمل بر ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره در جلسه علنی مورخ پانزدهم دیماه یکهزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی، تصویب و در تاریخ ۸۹/۱۰/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.
- در برنامه پنجم توسعه برخلاف برنامه های فوق فصل مستقلی به محیط زیست اختصاص نیافته است؛ اما ماده های ۱۸۷ تا ۱۹۳ در ارتباط با محیط زیست به شرح رویکردهای دولت می پردازد.

#### رویکردهای زیست محیطی برنامه پنجم توسعه

- حفاظت، احیا و بهره برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی
- تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره برداری پایدار از تنوع زیستی بوم های حساس و شکننده کشور
- ارتقای آگاهیهای عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به منظور حفظ محیط زیست
- کاهش عوامل آلوده کننده و مخرب محیط زیست کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیربنایی
- «صندوق ملی محیط زیست» اصلاح اساسنامه
- تشکیل سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل جهت مطالعه و اجرای طرحهای بهسازی و شنا
- تدوین استانداردهای زیست محیطی مشخص، شفاف و ثابت با همکاری وزارتخانه های صنایع و معادن و جهاد کشاورزی
- ترویج نظام اطلاعات زیست محیطی کشور در سطوح منطق های، ملی و استانی
- تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره برداری پایدار از تنوع زیستی
- زیست بوم های حساس و شکننده کشور
- اجرای برنامه مدیریت سبز شامل مدیریت مصرف انرژی، آب، مواد اولیه و تجهیزات (شامل کاغذ)، کاهش مواد زائد جامد
- مدیریت پسماند شهری به ویژه در شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت و شهرهای ساحلی و شهرهای حاشیه تالابهای داخلی
- کاهش آلودگی هوا تا حد استانداردهای جهانی
- اعمال مدیریت یکپارچه تالابهای داخلی کشور از نقاط قوت قابل توجه در برنامه پنجم در زمینه حفاظت از محیط زیست، توجه به برآورد ارزشهای اقتصادی منابع طبیعی و زیست محیطی و هزینه های ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست در فرآیند توسعه می باشد

#### حق محیط زیست مرتبط با ماده های قوانین اساسی

یکی دیگر از قوانین و مقررات مهم و مرتبط با موضوع که جایگاه آن سلسله مراتب حقوقی به نوعی قانون اساسی پایین تر است، اما همچون قانون اساسی کلیات و جهت گیری عملی سازمان ها و نهادهای دولتی و... را مشخص می باشند، قوانین پنج ساله برای همان دوره پنج ساله معتبر و واجد شرایط حقوقی می باشد، اما با وجود بسیار مهم و ارزشمند است. در این راستا و به منظور آشنایی به برخی از مواد قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ به بیان مواد مرتبط با محیط زیست آن پرداخته می شود.

#### مواد قانونی:

- الف) ماده ۱۸۷ (به دولت اجازه داده می شود به منظور حفاظت احیاء و بهره برداری پایدار از محیط زیست و منابع طبیعی و تنوع زیستی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه نسبت به موارد زیر اقدام قانونی انجام دهد.

تدوین و اجرای برنامه مدیریت یک پاچه محیط زیست و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره برداری پایدار از تنوع محیط زیستی حساس و شکننده کشور.

- تبصره ۱- قوه قضاییه، نهادهای نظامی و انتظامی و شهرداری ها همکاری کامل با دولت برای تحقیق مفاد این ماده خواهد داشت.
  - تبصره ۲- سازمان محیط زیست، مناطق ساحلی و دریایی با حساسیت بالای زیستی محیطی را شناسایی و اعلام نماید.
  - تبصره ۳- آیین نامه اجرایی این ماده توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه های نیرو، مسکن و شهرسازی و جهاد کشاورزی و معاونت تهیه و به تصویب هیات وزیران می رسد.
  - ب) دولت موظف است نسبت به تشکیل سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل جهت مطالعه و اجرای سال اول برنامه اقدام نمایند. اساسنامه سازمان مذکور به تصویب هیات وزیران می رسد.
- ماده ۱۸۸- به منظور تسهیل امر سرمایه گذاری، سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت خانه های صنایع و معادن و جهاد کشاورزی و با هماهنگی معاونت، ضوابط و استانداردهای زیست محیطی مشخص، و ثابت را در چهارچوب قوانین برای یک دوره زمانی پنج ساله توین و جهت درج در کتابهای سرمایه گذاری موضوع تبصره (۳) ماده (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ظرف شش ماه اول برنامه ارائه نمایند. کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیر بنایی به رعایت ضوابط و استانداردهای فوق می باشند.

### نتیجه گیری

در یک جمع بندی اجمالی در مورد نظام برنامه ریزی محیط زیست ایران می توان گفت: محیط زیست در برنامه اول توسعه با هویتی عمدتاً اقتصادی نتواست در این برنامه به عنوان یکی از اهداف کلان جلوه گر شود و تنها در یک تبصره (تبصره ۱۳) از مجموع ۵۲ تبصره نمود پیدا کرد.

برنامه دوم توسعه نیز با توجه به عناصر اقتصادی، فرهنگی و نظام اجتماعی تدوین گشت، به طوری که نیمی از اهداف کلان کیفی به این مسئله پرداخت. در برنامه سوم توسعه حفاظت از محیط زیست به عنوان یکی از رهنمودها و سیاست های کلی برنامه مطرح شد و به منظور دستیابی به این اهداف و راهبردی نمودن آن در حوزه فعالیت های فرابخشی و بخشی اقداماتی پیش بینی گردید، برنامه چهارم توسعه نیز به عنوان آخرین قانون برنامه ای در کشور نسبت به برنامه سوم از لحاظ کیفی و کمی ارتقاء یافته که نسبت به آنچه که در حیطه برنامه ریزی نداشته ایم بضاعتی قابل قبول محسوب می شود، مضافاً اینکه در قانون برنامه چهارم توسعه طرح دیدگاهها و سیاستهای مبتنی بر تفکر زیست محیطی مانند اقتصاد محیط زیست گامی خردمندانه و پرمعنا بشمار می رود. با توجه به روند طی شده در مسیر تدوین سیاستهای زیست محیطی و شکل گیری قوانین برنامه ای می توان چنین نتیجه گرفت که در برنامه چهارم حرکت امیدوارانه ای آغاز شد و در برنامه توسعه پنجم نیز این راه ادامه دار است.

### منابع

۱. انصاری، محسن، ۱۳۹۰، جایگاه و نقش محیط زیست در برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با برنامه های قبل از انقلاب
۲. دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۶

دوره ۲، شماره ۴/۱، زمستان ۱۳۹۵، صفحات ۸۰-۹۱

۳. دبیری، فرهاد، ناوان، عارف، رسانه ها و توسعه حقوق محیط زیست، سال ششم، شماره ۱۳، نشریات مطالعات رسانه ای ۱۳۹۰

۴. انصاری، باقر، بررسی و نقد لایحه، آزادی اطلاعات، نشریه اطلاع رسانی حقوق، فصلنامه معاونت آموزشی، شماره ۱۳، سال ۱۳۷۸

# Investigating the Position and Importance of the Environment in Explaining the Country's Five-Year Development Program (from 1979 to 2015)

Faegheh Olyaie Teibee Shahi<sup>1</sup>, Dr. Ehsan Kamrani<sup>2\*</sup>

1. Department of law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran.

2. Department of law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran.

*\*Corresponding Author*

---

## Abstract

This research aimed to investigate the position and importance of the environment in explaining the country's five-year development program from 1979 to 2015 which is done by descriptive- analytical method. Undoubtedly, the position and importance of environmental law has been crystallized in the best way in the fifth principle of constitution and it shows that environmental issue is a fully multi-sectoral. All parts of society especially organizations should maintain and protect of the environment as a general obligation and avoid any activity that pollution or degradation of the environment. So, during this development can be said although the first program with economic entity failed, hopefully movement started in the fourth program and it continues in the fifth program.

**Keywords:** Position and Importance of the Environment, Country's Five-Year Development Program

---