

واکاوی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به منظور دستیابی به توسعه پایدار سازگار کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست

سمیه اسمعیلی^{*۱}

۱) استادیار گروه اقتصاد، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران غرب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

*رایانامه نویسنده مسئول مکاتبات: esmaeili.somayeh@wtiau.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۲۴

چکیده

توسعه از حدود سال ۱۳۲۷ تحت عنوان «دخالت مدیریت شده» و توسعه پایدار از حدود سال ۱۳۷۴ با هدف «تداوم اقدامات مدیریت شده با نگاه به آینده»، محور برنامه‌های کشور بوده است. علی‌رغم تجربه یازده برنامه بلندمدت در این فرآیند، کشور همچنان با چالش بزرگ عدم تحقق اهداف توسعه‌ای قانون برنامه بر اساس سند‌های مصوب مواجه بوده است. پژوهش حاضر به روش مطالعات مروری و فراتحلیلی با واکاوی قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) با تمرکز بر بخش منابع طبیعی انجام شد. به دلیل ارتباط تنگاتنگ بخش کشاورزی و اثرگذاری آن بر محیط زیست، ارتباط بین هر سه بخش به‌طور تلفیقی در یک ساختار دیده شد. نتایج بررسی قانون سند ششم کشور در بخش‌های منابع طبیعی، محیط زیست و کشاورزی نشان از وجود شکاف جدی در تدوین قانون برنامه و اجرای آن دارد که به فقدان وجود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی مربوط است. مجموعه‌ای از احکام کلی، اهداف آرمانی و موضوع‌های متعدد و متنوع در برنامه‌ها و عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب‌های برنامه‌های توسعه منجر به عدم دستیابی به اهداف مد نظر برنامه‌های توسعه کشور در این خصوص شده است که نشان از تضاد جدی در نگاه پایدار به منابع طبیعی همسو با بخش کشاورزی و محیط زیست دارد، بنابراین لازم است تغییر جدی در دیدگاه درمان‌محوری برنامه‌ریزی‌های توسعه صورت پذیرفته و به جای آن از نگاه سیستماتیک پیشگیری‌محور و پیش‌بینی‌محور در فرآیند برنامه‌ریزی بهره گرفته شود.

واژه‌های کلیدی: برنامه ششم، توسعه پایدار، کشاورزی، محیط زیست، منابع طبیعی.

مقدمه

در کشورهای در حال توسعه شده است (Dubey et al., 2020). تنش خشکی، کاهش مدت زمان سرمای زمستان و تامین نشدن نیاز سرمایی، زودگلدهی و افزایش خسارت سرمای دیررس بهاره و کاهش سطح زمین‌های مستعد کشاورزی برخی از اثرات منفی پدیده تغییر اقلیم هستند. این تأثیرات تا سال ۲۰۳۰، تولید ۹ محصول از ۱۰ محصول راهبردی کشاورزی جهان را در مخاطره جدی قرار می‌دهد و سبب افزایش قیمت تمام‌شده آنها به میزان ۹۰، ۸۹ و ۷۵ درصد به ترتیب برای ذرت، برنج و گندم جهت عرضه خواهد شد (وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹).

دستیابی به تامین تقاضای رو به فزون مواد غذایی برای جمعیت در حال افزایش انسانی، یکی از چالش‌های اصلی پایدار در قرن بیست و یکم است که جایگاه بخش کشاورزی و منابع طبیعی را به دلیل نقش پایه در این امر به عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد مطرح می‌نماید (وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹). تغییرات شرایط محیط زیست همراه با تغییرات شدید جوی و اقلیم بر تولیدات کشاورزی جهان اثر گذاشته - به صورتی که تبدیل به یک چالش جدی در کیفیت مطلوب مواد غذایی و افزایش سطح پایدار میلیون‌ها تولیدکننده

پیش‌بینی می‌شود اگر تخمین فوری تاب‌آوری جوی^۱ در خلال نیمه اول قرن حاضر صورت نپذیرد، در نیمه دوم قرن حاضر، بشر با بسیاری از چالش‌های جدی در مقوله محیط زیست و منابع طبیعی مواجه می‌شود. بنابراین اقدامات برنامه‌ای سیستمی و انتقالی بر اساس ظرفیت تاب‌آوری که فراتر از توسعه پایدار است، برای ابقا تولید در بخش کشاورزی در چنین شرایط ناسازگار آب و هوایی ضرورت می‌یابد (Dubey et al., 2020)؛ افزایش تولید پایدار که در جهت دستیابی به سه هدف اول توسعه پایدار سازمان ملل متحد (تحت عنوان ۱. حذف فقر، ۲. حذف گرسنگی و ۳. سلامت و رفاه^۲) در کنار دیگر اهداف آن جزو الزامات کشورها است، همراه با توصیه‌های سیاستی مناسب مطابق با شرایط محیط زیست و منابع طبیعی آتی کشورها بایستی صورت پذیرد (Dubey et al., 2020; Jiang & Li, 2022).

برآوردها نشان داده است منابع طبیعی به‌طور سالانه ۵۰ درصد بیش از میزان قابل احیای زمین در کل جهان مصرف می‌شود و اگر چشم‌انداز زندگی در قرن بیست‌ویک فقط محدود به ادامه مسیر فعلی باشد، محدودیت‌های منابع آشکاری مانند نفت، زمین‌های زراعی و آب وجود دارند که بر توسعه در آینده اثرگذار خواهند بود. تغییر اقلیم، رویدادهای مخرب نظیر خشکسالی‌های طولانی‌مدت، طغیان‌های شدید، سیلاب‌ها و تندبادها، آتش‌سوزی‌های عظیم و تغییر جمعیتی ناشی از آنها، امنیت زیستی و به دنبال آن ناپایداری‌های مالی در کنار زیرساخت‌های آسیب‌پذیر و تغییر اجتماعی-جمعیتی، تغییر سرمایه اجتماعی و انسانی و در نهایت کیفیت محیط زیست همگی عوامل درون‌زا و برون‌زایی است که برای مدیریت واقعی آن نیاز به تعهد به برنامه‌ریزی و طراحی طولانی‌مدت نوآورانه، قوانین مناسب، ملت‌سازی، همکاری‌های جهانی و تعامل با جامعه است (پیرسون و همکاران، ۱۳۹۹).

نگاه تاریخی به افزایش رشد اقتصادی جهان همراه با افزایش چالش‌های زیست محیطی که از ویژگی‌های بارز دهه ۱۹۷۰ در جهان به شمار می‌رفت، نشان از آن دارد که دوران طلایی افزایش سرانه تولید ناخالص داخلی دنیا به میزان نزدیک به ۳ درصد همراه با شوک‌های ناگوار در محیط زیست نظیر وقوع باران‌های اسیدی به‌دلیل رشد صنایع و اثر نامطلوب آن بر جنگل‌ها و ذخایر آبی؛ مرگ دسته جمعی آبزیان در اروپا به‌دلیل

انتقال آلودگی‌های صنعتی به آب‌ها؛ دفن زباله‌ها و ضایعات تولیدات صنعتی به خصوص زباله‌های اتمی همراه بوده است که جامعه جهانی را با نگرانی‌های جدی در این خصوص مواجه ساخته است (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵). انتقال این آلودگی‌ها از کشورهای صنعتی به کشورهای فقیر در دنیا نشانگر آن است که عزم جهانی برای حفظ محیط زیست و منابع طبیعی خصوصاً در کشورهای در حال توسعه لازم و ضروری است (کوپاهی، ۱۳۹۱) و روندهای کهنه در این خصوص نمی‌تواند راهگشا باشد.

ایران واقع در جنوب‌غربی آسیا و در ۲۵ درجه عرض شمالی در حدود ۱/۶۴۸ میلیون کیلومتر مربع وسعت دارد. کوه‌ها (زاگرس از شمال‌غرب تا جنوب و جنوب‌شرقی و رشته کوه‌های البرز در شمال از غرب تا شرق)، ارتفاعات فلات مرکزی، دریای خزر در شمال، خلیج فارس و دریای عمان در جنوب و چندین پهنه آبی داخلی نظیر دریاچه ارومیه، هامون و سرخس با حوضه‌های آبریز گسترده و دارا بودن اقلیم گرمسیری، نیمه‌گرمسیری و معتدل، مناطق اقلیمی-کشاورزی متنوعی را به‌وجود آورده و بستر مناسبی برای تولید محصولات کشاورزی در بستر منابع گسترده طبیعی حاصل گشته است، به‌علاوه سواحل و جزایر جنوبی با حدود ۱۸۰۰ کیلومتر و سواحل دریای خزر در شمال با حدود ۸۰۰ کیلومتر^۳، دریاچه‌های داخلی و پهنه‌های آبی، پتانسیل گسترده‌ای برای توسعه آبریان تحت عنوان شیلات به‌وجود آورده است (سازمان خواربار و کشاورزی، ۱۳۸۴). در واقع در حدود ۱۱/۵ درصد کل مساحت کشور تحت کشت محصولات مختلف، ۱۹/۵ درصد سایر اراضی قابل‌کشت، ۷/۵ درصد جنگل، ۵۴/۵ درصد مراتع و تپه‌ها و ۷ درصد سایر کاربری‌ها نظیر جاده، شهرها و غیره می‌باشند. از بین ۱۹/۵ درصد سایر اراضی قابل‌کشت از ۱۶/۵ میلیون هکتار مساحت اراضی کشاورزی، ۱۴/۷ میلیون هکتار در حدود ۸۹ درصد به اراضی زراعی به‌عنوان اثرگذارترین محصول در این بخش و سایر به باغ و قلمستان اختصاص دارد. در خصوص ۷/۵ درصد جنگل قید شده، سطح کل جنگل‌های کشور در حدود ۱۴/۳۲ میلیون هکتار است که ۵۶/۶ درصد آنها به صورت تنک، ۲۴/۲ درصد نیمه‌انبوه و ۱۲/۴ درصد جنگل‌های انبوه هستند. در نهایت از ۵۴/۵ درصد مراتع و تپه‌ها، سطح کل مراتع کشور بیش از ۸۴/۸۱ میلیون هکتار

در سطوح زیرکشت و فشار بر عرصه منابع طبیعی، تعداد نامتناسب دام با منابع محدود آب تجدیدشونده و ظرفیت مراتع و افزایش خشکسالی‌ها طی سالیان متمادی باعث صدمات جبران‌ناپذیر به منابع تولید منجمله منابع آب به‌خصوص در بحث آبخیزداری و آبخوان‌داری در کشور شده است که خود اثرات منفی بر تولیدات بخش کشاورزی و همچنین بر محیط کنش آن در بستر محیط زیست گشته است. سیاست‌های حمایتی اقتصادی مورد نظر در راستای اهداف برنامه‌های ۵ ساله در جهت توسعه اجتماعی-اقتصادی و فرهنگی همسو با همین کنش مهم هدایت شده است. اصلاح نظام پولی و بازار مالی، کنترل تورم، تشویق سرمایه‌گذاری و تامین امنیت غذایی، ایجاد فرصت‌های شغلی، حذف انحصارات اقتصادی، کاهش نقش دولت از طریق حمایت از خصوصی‌سازی و تعاونی کردن فعالیت‌ها در زمره اهداف اصلی برنامه‌ریزی توسعه و سیاست‌های حمایتی (سازمان خواربار و کشاورزی، ۱۳۸۴؛ سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰) طی حداقل بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی در کشور بوده است.

قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) دارای ۲۰ بخش و ۱۲۴ ماده، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در قالب ۱۹ بخش و شامل ۷۳ ماده است که مشمول احکام و مواد قانونی برنامه‌های توسعه قبلی می‌شود که جنبه دائمی داشته و برای جلوگیری از تکرار آنها در قانون پنج ساله ششم توسعه کشور به‌صورت یک قانون مستقل اما مکمل قوانین برنامه‌های توسعه کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. سند راهبردی توسعه کشور در دو جزء فرابخش و بخش تهیه و ضمن تایید در هیات دولت، مبنای تهیه برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی به‌منظور تحقق مواد و احکام پیش گفته قرار گرفته است. چنین برنامه توسعه‌ای در کشور می‌تواند فرصت مناسبی برای اصلاح روندهای گذشته، حل مشکلات موجود و جلوگیری از بحرانی شدن آینده زمین با رویکرد توجه به نیازهای نسل‌های آینده در راستای اقدامات جهانی به‌وجود آورد (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵؛ سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰).

همان‌طور که توسعه پایدار دستور کار قرن بیست‌ویک بوده

است که ۶۶/۲ درصد با تراکم کم، ۲۵/۳ درصد نیمه‌متراکم و ۸/۵ درصد متراکم هستند، درحالی‌که بیابان‌های ایران نزدیک به ۳۲/۵۸ میلیون هکتار بوده که ۵۳/۳ درصد اراضی بدون پوشش و بیرون‌زدگی سنگی، ۲۰/۱ درصد اراضی شور و نمک‌زار و ۱۷/۹ درصد کویر می‌باشند. در کل کشور دارای ۳۹۲ پارک جنگلی با مساحت ۸۳۳۹۳ هکتار است (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰) که باید در راستای منابع کشور مورد توجه قرار گیرند. کل اراضی قابل کشت کشور در حدود ۳۷ میلیون هکتار است که ۱۷ میلیون هکتار آن قابل آبیاری و ۲۰ میلیون هکتار اراضی غیرقابل آبیاری می‌باشند که نیاز به توجه ویژه به نقش آب در این راستا را نمایان می‌سازد. سهم بخش کشاورزی به‌عنوان اولین بخش مهم اقتصاد در کل تولید ناخالص داخلی از ۱۹/۴ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۱۶/۲ درصد در سال ۱۳۷۸ و ۱۱/۹ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰؛ مرکز آمار ایران، ۱۴۰۱).

اهمیت بخش کشاورزی در بستر منابع طبیعی و اثرگذاری بر محیط زیست به‌عنوان مادر تمام فعالیت‌ها و صنایع مورد نیاز کشور و عرضه‌کننده عوامل اساسی زندگی بشر و دیگر بخش‌های اقتصاد همانند ساختارهای جهانی باید مورد توجه باشد. رشد پایدار این بخش با افزایش بهره‌برداری بهینه از عوامل تولید در جامعه این امکان را فراهم می‌سازد که ارتقای بهره‌وری عوامل تولید و کاهش هزینه‌ها سبب محقق شدن اهداف توسعه و رشد اقتصادی گردد و توزیع عادلانه درآمد را در جهت افزایش رفاه کشور ممکن سازد. در حقیقت با عرضه نیروی کار و سرمایه مازاد؛ تامین مواد غذایی و مواد خام صنعت؛ گسترش صادرات غیرنفتی و تامین ارز خارجی؛ تهیه بازار کالاهای صنعتی سبک بالادستی و پایین‌دستی؛ تشویق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولیدی جانبی و صنایع تبدیلی و تکمیلی؛ و رونق مبادلات تجاری محصولات کشاورزی می‌تواند به‌عنوان موتور محرکه به‌صورت مختلف در اقتصاد ملی ایفای نقش نماید و اثرات مثبت و مستقیمی بر رشد اقتصادی کشور داشته باشد (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰؛ وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹). این بخش با ۳/۲۶۲ میلیون نفر نیروی انسانی در سال ۱۳۸۲ از سهمی برابر با ۲۳/۳ درصد به ۱۸ درصد در سال ۱۴۰۰ در کل اشتغال کشور (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۱) کاهش این نقش را نشان می‌دهد. با توجه به عدم تعادل

استخراج می‌گردد. در پژوهش حاضر با بررسی مقوله توسعه پایدار در جهان و ایران و سطح توجه به آن در برنامه‌های توسعه‌ای کشور به خصوص برنامه ششم توسعه، چالش‌ها و معضلات موجود همراه با فهرستی از آسیب‌های صوری و محتوایی برنامه‌ریزی توسعه در بخش کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست در نتیجه اقدامات برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران توسعه در کشور ارائه می‌گردد تا آثار موقت و دائمی این اقدامات در بعد زمانی ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰ مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد.

نتایج

نتایج مطالعه حاضر در راستای پاسخ به سوال‌های اصلی پژوهش در ۳ زیربخش قابل بیان است:

بخش کلیدی اول - مفهوم توسعه پایدار در جهان و ایران چیست؟ ایران به‌عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه با چه چالش‌هایی در مقوله توسعه پایدار روبه‌رو است؟

- مفهوم توسعه پایدار در جهان

دوران طلایی رشد در دنیا در دهه ۱۹۷۰ به‌عنوان دوران مواجه با عامل‌های بحرانی «جمعیت»، «تولید خوراک»، «صنعتی شدن»، «آلودگی» و «مصرف منابع طبیعی تجدیدنپذیر» معرفی شد که نحوه رودررویی با چنین چالش‌هایی به‌دلیل اثر متقابل بر یکدیگر بسیار ناشناخته بود. در این حین در اواسط دهه ۱۹۸۰ پارادایم نوین توسعه (حفظ روند توسعه در زمان (وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹)) تحت عنوان توسعه پایدار توسط سازمان ملل مطرح شد تا بتواند با نگاه چندوجهی و رویکرد به سمت آینده به چالش‌های قرن ۲۱ پاسخ دهد. تعریف توسعه پایدار در سال ۱۹۸۷ توسط برانتلند^۱ نخست‌وزیر نروژ بدین صورت بیان شد: «توسعه‌ای که نیازهای کنونی را برآورده کند، بدون آنکه توانایی نسل‌های آینده در تامین نیازهایشان را به مخاطره اندازد» (Jodoin, 2010). بر اساس گزارش «آینده مشترک ما» براتلند دو اصل در توسعه پایدار تحت عنوان اصل برابری درون‌نسلی و اصل برابری برون‌نسلی در تامین نیازها را مطرح کرد اما می‌توان اصول گسترده‌تری را برای توسعه پایدار نظیر اصل برابری بین‌نسلی یا اصل نسل آینده؛ اصل عدالت اجتماعی یا برابری درون‌نسلی؛ اصل مسئولیت‌پذیری یا پرداخت‌هایی برای عوامل آلوده‌کننده؛ درک ارزش محیط و حفاظت از محیط زیست متصور گشت

است، برنامه‌ریزی‌های توسعه بدون توجه به مفاهیم نوین نمی‌تواند در مسیر صحیح خود قرار گیرد، بنابراین هدف از انجام این پژوهش آن است که ابتدا به کلیت برنامه‌های توسعه پایدار در این خصوص پرداخته شود و سپس با تمرکز بر برنامه ششم توسعه کشور به‌عنوان برنامه‌ای که محوریت اصلی آن تمرکز بر محیط زیست عنوان شده است به واکاوی توسعه پایدار در بخش کشاورزی و محیط زیست به‌عنوان بخش تقویت‌کننده و در عین حال تضعیف‌کننده منابع طبیعی کشور پرداخته شود تا بتوان برای دستیابی به این مهم در ۳ بخش در راستای سوال‌های پژوهش به پاسخ علمی دست یافت:

۱. **مفاهیم و چالش‌های پیش‌رو:** مفهوم توسعه پایدار در جهان و ایران چیست؟ ایران با چه چالش‌هایی به‌عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه در مقوله توسعه پایدار روبه‌رو است؟
۲. **بررسی سند برنامه ششم:** بررسی نحوه توجه به واژه توسعه پایدار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور و بازتعریف آن به صورت کلی به چه صورتی است؟ جایگاه بخش کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست در سند برنامه ششم توسعه کشور چگونه است؟

۳. **واکاوی و تحلیل برنامه ششم در راستای دستیابی به توسعه پایدار:** با واکاوی برنامه ششم توسعه آیا نارسایی در برنامه‌ریزی کلان در بخش‌های منابع طبیعی، محیط زیست و کشاورزی وجود دارد؟ تا چه میزان در برنامه بر ارتباط بین تولید در بخش کشاورزی در بستر محیط زیست و منابع طبیعی در یک راستای پایدار توجه هماهنگ شده است؟ و نتیجه غایی برنامه ششم توسعه با تمرکز ویژه بر محیط زیست، همگرایی برای دستیابی به توسعه پایدار در کشور را توانسته محقق سازد؟

روش پژوهش

مرور پژوهش‌های انبوه صورت گرفته در دنیای انفجار دانش و اطلاعات در قرن بیست و یکم در حوزه توسعه پایدار و برنامه‌ریزی ملی در سطح ایران می‌تواند نکات مهم و ارزنده‌ای را نمایان سازد. روش پژوهش حاضر از نوع مروری و فراتحلیلی است که جهت واکاوی برنامه و میزان تحقق آن می‌تواند کافی باشد. مطالعه فراتحلیلی، مطالعه‌ای است که به صورت کتابخانه‌ای انجام می‌شود و با بررسی منابع موجود، تحلیلی از یافته‌ها و دیدگاه‌ها به عمل آمده و نتایج جدید و بدیع که حاصل جمع‌بندی استنتاج‌های مطالعات گذشته است،

گرایش توسعه فنی و تغییرات نهادی با نگاه به زمان حال و آینده در جهت برآورده‌سازی نیازها و آمال افراد صورت پذیرد که از دید بران^۳ (۱۹۹۱) دارای پایداری اکولوژیکی (عدم اتمام منابع تجدیدنشدنی و سایر منابع طبیعی برای پیشرفت‌های کوتاه‌مدت با هدف حفظ توانمندی منابع طبیعی) (Sikdar, 2003; Li et al., 2022; Khan et al., 2022)؛ پایداری اقتصادی (عدم وابستگی پیشرفت‌ها به تزریق منابع تجدیدناپذیر با هدف پیشرفت و کارآیی بیشتر) (Bakshi & Fiksel, 2003; Khan et al., 2021; Ruan et al., 2021)؛ پایداری سیاسی (نیاز به تغییرات مربوط به زمان حال با توزیع قدرت) (Aydin, 2022)؛ پایداری فرهنگی (هماهنگی تغییرات با ارزش‌های اصلی، انتظارات و رسوم جامعه) (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵؛ Tobin, 1999; Ruan et al., 2021) و پایداری اجتماعی (با هدف برابری و کاهش فقر) (US National Research Council, 1999; Khan et al., 2022; Ruan et al., 2021) باشد. این اهداف دارای تعامل چندگانه با یکدیگر هستند: اهداف اقتصادی و اجتماعی (توزیع درآمد و اشتغال و کمک‌های هدفمند)؛ اهداف اقتصادی و اکولوژیکی (ارزیابی محیط زیست، ارزش‌گذاری و درون‌گرایی)؛ اهداف اکولوژیکی و اجتماعی (مشارکت مردمی، مشاوره و تکررگرایی) (جدول ۱).

(WECD, 1987). مفهومی که در لغت‌نامه به تلاش مداوم برای حفظ توانایی بقا و جلوگیری از شکست و انقراض اطلاق می‌شود، در اصل ریشه در جنگلداری دارد. اطمینان از اینکه توانایی‌های موجود منابع جنگل حفظ شود یعنی مقدار قطع شده و صدمات وارد شده به طبیعت جنگل به‌طور متوسط از نرخ رشد جنگل تجاوز نکند و اگر از این حد تجاوز شود در بلندمدت نتیجه‌اش کاهش بازده‌های متوسط خواهد بود، چرا که تهدید آن را در حد بهره‌برداری‌های افراطی نمی‌توان تضمین نمود (Kohler, 1996).

برگزاری اجلاس سران زمین در ریودوژانیرو^۱ با عنوان «دستور کار ۲۱ منشوری برای آینده» نشان داد مساله توسعه پایدار نیاز به مشارکت جهانی دارد و به موضوعاتی چون مبارزه با فقر، ادغام محیط زیست و توسعه، بیوتکنولوژی پایدار، برنامه‌ریزی و توسعه روستایی، حفاظت از اقیانوس‌ها و انتقال فناوری به کشورهای در حال توسعه توجه ویژه‌ای شده است و اکنون پس از گذشت ۳۰ سال از آن، «طرحی مشترک برای صلح و رفاه برای مردم و کره زمین، در حال حاضر و آینده^۲» همچنان در دستورکار قرار دارد که تاکید مجددی بر ادغام پایداری با هر جنبه‌ای از زندگی بشر است (Jiang & Li, 2022). توسعه پایدار به‌عنوان فرآیند مداوم و در حال تغییر باید با هماهنگی در استخراج منابع، جهت‌گیری سرمایه‌گذاری،

جدول ۱. تعامل عمودی و افقی ابعاد توسعه پایدار

اجتماعی	اقتصادی	زیست محیطی
جهانی	تغییرات بازار و قیمت‌ها	گرم شدن زمین
منطقه‌ای	تغییرات بازار و قیمت‌ها	خشکسالی و سیل
ملی	سیاست‌های ملی در زمینه زیرساخت‌ها و بازار	از دست رفتن منابع ملی
محلی	مسائل مالکیت	فرسایش و جنگل‌زدایی

منبع: وینوگراد، ۱۳۸۱

است (Alves & Oliveira, 2022). سیستم حکومت که شامل مدیریت، عوارض و مالیات‌ها، دموکراسی و مشارکت سیاسی، شفاف‌سازی، سیاست حقوق بشر، سیاست جمعیت و مهاجرت، سیستم قانون، کنترل جرم و سیاست فناوری است. سیستم زیرساختی که شامل سکونت‌گاه‌ها، حمل‌ونقل توزیع، سیستم تامین انرژی، آب غذا و کالا و خدمات، امجا زیاله‌ها، خدمات بهداشتی، ارتباطات و رسانه‌ها، تسهیلات آموزشی و تحقیق و توسعه است. سیستم اقتصادی شامل تولید و مصرف، پول،

از نگاه سیستمی، توسعه پایدار دارای شش زیرسیستم حیاتی است که شامل موارد زیر است (شکل ۱): سیستم فردی (انسانی) که شامل آزادی‌های مدنی و حقوق بشر، عدالت، استقلال فردی و باارادگی، جنسیت، استاندارد زندگی، آموزش بزرگسالان، فراغ‌خاطر، تفریح و هنر است (کرمی و رضایی‌مقدم، ۱۳۹۶). سیستم اجتماعی که شامل جمعیت، یکپارچگی قومی، توزیع درآمد و ساختار اجتماعی، سازمان‌ها و گروه‌های اجتماعی، امنیت اجتماعی، تامین‌های سن پیری و بهداشت

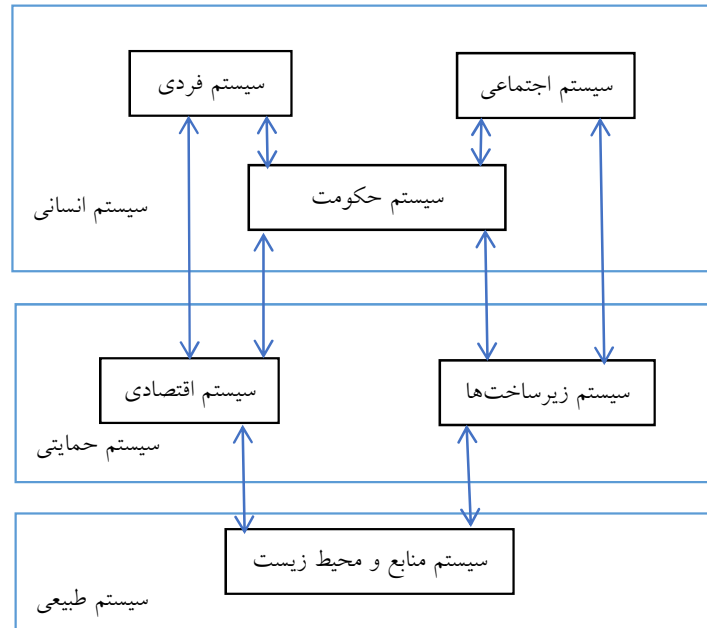
1 Earth Summit, Rio de Janeiro

2 «A shared blueprint for peace and prosperity for people and the planet, now and into the future»

3 Brown

قطعا پایایی کل سیستم به عملکرد مناسب زیرسیستم‌ها بستگی خواهد داشت که نشانگر گستردگی اثرگذاری بر کل سیستم با پیچیدگی‌های بسیار است.

تجارت، کار و اشتغال، درآمد، بازار و تجارت بین منطقه‌ای است. سیستم منابع و محیط که شامل محیط طبیعی، اتمسفر و هیدروسفر، اکوسیستم منابع، گونه‌ها، تخلیه منابع، بازتولیدی منابع، گردش مواد و آلودگی است (Tonnejck et al., 2006).



شکل ۱. زیرسیستم‌های توسعه پایدار و ارتباط آنها با یکدیگر (Bossel, 1999)

دهه ۱۹۷۰ با وجود نگرانی‌های اولیه توسعه منجر به شکل‌گیری برنامه‌های دولت‌محور برای توزیع مجدد همراه با رشد به‌منظور اطمینان از تامین نیازهای اولیه و افزایش مشارکت مردم شد. در دهه ۱۹۸۰ الگوی توسعه انسان‌محور با برنامه‌های نئولیبرالی مانند تعدیل ساختاری جایگزین شد و در دو دهه تئوری‌های نئولیبرالیسم به‌عنوان پارادایم غالب در زمینه توسعه گسترش یافت. این الگو به صورت عملی بر توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه اثر گذاشت. چنین رویکردی در کشورهای در حال توسعه منجر به کاهش نقش دولت‌ها و قوت نقش نیروهای بازار در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی تحت عنوان سیاست گسترش بازار شد، سیاستی که به صورت سهل‌انگارانه و ایدئولوژی‌زده بدون ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و نهادی عاملی برای تخریب محیط زیست به شمار رفت و یک‌بار دیگر نشان داد حضور و مداخله دولت برای حفظ محیط زیست و منابع طبیعی ضرورت دارد. اثر مخرب سیستم بازار بر طبیعت به دلیل رقابت‌محور بودن نیروهای بازار

در نهایت می‌توان این‌گونه بیان داشت که توسعه پایدار فرآیندی پیچیده و پویا است که در بعد اقتصادی با بهره‌برداری پایدار از منابع، جهت‌گیری سرمایه‌گذاری، مسیر توسعه فناوری 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 بهره‌برداری از منابع جهت سرمایه‌گذاری و سمت و سوی توسعه فناوری‌ها و تغییرات نهادی با نیازهای آتی؛ 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 که بایستی بتواند توازن بین بخش‌های ۴ گانه خود را با رویکرد سیستمی در میان نسل‌های حاضر و آتی ایجاد نماید (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵؛ Alves & Oliveira, 2022; WCED, 1987).

- توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه در تقابل با حفظ منابع طبیعی و محیط زیست

توسعه منجر به افزایش تولیدات کشاورزی به بهای آسیب‌های جدی به محیط زیست نظیر افزایش ضایعات صنعتی، جنگل‌زدایی، از دست رفتن خاک سطحی، تخریب مراتع، آلودگی آب و آلودگی آفت‌کش‌ها و در نهایت از دست رفتن تعادل منابع طبیعی گشت و مجدد سبب افزایش نابرابری‌های اقتصادی بین‌المللی به خصوص به ضرر کشورهای در حال توسعه با انتقال عظیمی از منابع به کشورهای توسعه‌یافته شد (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

گسترش مصرف در مقیاس جهانی به منزله تهدید محیط زیست و منابع طبیعی با گسترش صنعتی شدن، تولید انبوه، کشاورزی مکانیزه، تولید مواد شیمیایی سمی و استفاده بیش از حد از سوخت‌های فسیلی است که یکی دیگر از آثار مخرب سیاست‌های نئولیبرالی در کشورهای در حال توسعه است (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

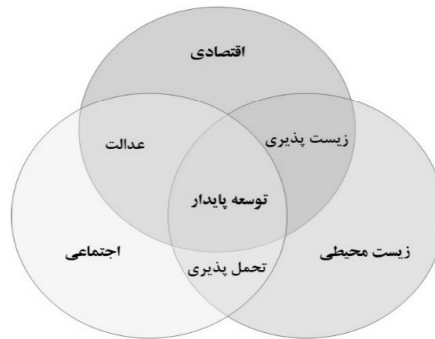
- مفهوم توسعه پایدار در ایران

توسعه پایدار کشاورزی در ایران نیز از قاعده مطرح شده در جهان تبعیت می‌کند. به صورتی که می‌توان آن را به دو گروه شاخص‌های کلان (جنبه پایداری در سطح جهانی) و خرد (پایداری در سطح مزرعه و میدان) در ۳ بعد بوم‌شناختی، اقتصادی و اجتماعی تقسیم نمود. این شاخص‌ها بایستی در بعد اقتصادی (شامل متغیرهای کل تولید مزرعه، سطح زیرکشت، تولید در واحد سطح، افزایش پس‌انداز یا درآمد خانواده، الگوی مصرف خانواده، کاهش وابستگی کشاورز به کمک‌های دولتی، تلفیق اشتغال درون مزرعه‌ای و برون مزرعه‌ای و هزینه نهاده‌ها)، اجتماعی (شامل سطح آموزش، میزان مهارت‌های مدیریتی، میزان مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محلی، میزان مهاجرپذیری و مهاجرت، میزان مرگ، ظرفیت برنامه‌ریزی مزرعه، سن و سطح زندگی کشاورز، وضعیت بهداشتی و تغذیه‌ای) و محیط زیستی و بوم‌شناختی (شامل ویژگی‌ها و کیفیت خاک، ویژگی‌ها و کیفیت آب، کاربری منابع آب، کاربری زمین‌ها، کاربرد آفت‌کش‌ها، مصرف کود و سموم، پسماندهای مواد شیمیایی در فرآورده‌های کشاورزی، استفاده از کودهای آلی، کود سبز و تغییر اقلیم) همزمان مورد سنجش قرار گیرند (وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹) (شکل ۲).

و نبود بسترهای نهادی لازم در جهت کسب سود بیشتر و نبود برنامه‌های ضد فقر و کاهش یارانه‌های رفاهی منجر به تقویت چرخه فقر و برداشت بیش از حد منابع طبیعی، تخریب زمین و کاهش تنوع گونه‌ای، استفاده بیش از حد از جنگل برای تامین غذا و استفاده از چوب برای سوزاندن شد. همزمان افزایش جمعیت فقرا شهری و روستایی ناشی از تعدیل ساختاری و اتخاذ ریاضت اقتصادی، کاهش یارانه‌ها، اخراج کارگران و قطع مزایای رفاهی، منجر به کاهش خدمات اجتماعی، افزایش قیمت غذا، کاهش دستمزد حقیقی، کاهش دسترسی به تسهیلات و بهداشت، افزایش فقر و نابرابری اقتصادی، افزایش میل به مصرف بیش از حد ثروتمندان از منابع طبیعی غیرقابل تجدید و در نهایت وابستگی بیشتر فقرا به منابع طبیعی گشت (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵؛ پرم‌ن و همکاران، ۱۳۹۲؛ Tonnejck et al., 2006).

از سوی دیگر مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی در تعدیل ساختاری منجر به افزایش قیمت کالاها و خدمات و افزایش فشار بیشتر بر خانواده‌های کم‌درآمد و در نهایت فشار بیشتر بر منابع طبیعی و محیط زیست شد. همراه با آن قیمت نهاده‌های کشاورزی نظیر کودها افزایش یافت و ظرفیت کشاورزان کوچک برای استفاده کارا از این نهاده‌ها کاهش یافت و سبب گسترش تولیدات کشاورزی از طریق کشت اراضی حاشیه‌ای و در نهایت فرسایش بیشتر منابع طبیعی شد. مقررات‌زدایی و قطع بودجه عامل دیگری برای کاهش حمایت دولت‌ها از محیط زیست به دلیل عدم تقویت قانون بود که حتی منجر به تعلیق نظارت بر منابع طبیعی تجدیدپذیر در برخی کشورهای در حال توسعه شد. در کشورهای در حال توسعه، به دلیل وجود استانداردهای محیط زیستی حداقلی، پایین بودن هزینه‌های آلودگی صنایع، همراه با وجود نیروی کار ارزان و کم‌ارزش-گذاری دارایی‌های خصوصی، فعالیت برای شرکت‌های خارجی آسان‌تر شده و افزایش تخریب منابع طبیعی و محیط زیست را در این کشورها سرعت بخشید (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵؛ کویاهی، ۱۳۹۱).

یکی دیگر از ارمان‌های سیاست نئولیبرالی، آزادسازی تجاری و گسترش صادرات برای رشد اقتصادی بود که به کشاورزان ثروتمند مشوق‌های بیشتری برای گسترش تولید محصول برای بازار را داد. این امر در برخی کشورهای در حال



شکل ۲. شاخص‌های توسعه پایدار کشاورزی در ایران (وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹)

موضوع محیط زیست سبب کاهش توان رقابتی ایران در عرصه بین‌الملل گشته چرا که مغایر با اقدامات تسریع‌کننده جهان در بروز پدیده تغییرات اقلیمی به‌عنوان رتبه هشتم در تولیدکننده اصلی سوخت‌های فسیلی و رتبه دهم در انتشار گازهای گلخانه‌ای با داشتن صنایع نفت و گاز و آلاینده‌هایی نظیر سیمان و فولاد است که ردپای کربن در آنها از حد استاندارد تعیین شده بیشتر است و می‌تواند تهدید جدی برای کاهش سهم صادرات ایران در تجارت بین‌المللی باشد (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

یکی دیگر از ابعاد توسعه پایدار بعد سیاسی است که با محوریت قوانین، سیاست‌ها، مشارکت عمومی و امنیت تحت عنوان «حکمرانی خوب»^۱ در ارتباط است. مقصود از حکمرانی خوب شیوه استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی- اجتماعی برای دستیابی به توسعه پایدار با سه رکن دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است. یکی از نتایج حاکمیت خوب، حفظ محیط زیست و منابع طبیعی با وضع قوانین و استانداردها توسط دولت، آگاهی‌بخشی و سازماندهی قدرت در سطح جامعه با ایجاد اشتغال، تولید و تجارت بخش خصوصی است که همگی باید هماهنگ و شایسته با یکدیگر پیش روند تا حفظ محیط زیست را در قالب مفهوم توسعه پایدار همراه داشته باشند.

نبود قوانین موثر، 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، فراهم نبودن زمینه مشارکت فعال مردم، ضعف فناوریانه در صنایع، افزایش آثار خارجی ناشی از فعالیت صنایع

- مهمترین مسایل و چالش‌های توسعه پایدار در ایران هسته شکل‌گیری مباحث توسعه پایدار، آسیب‌های وارده به محیط زیست بوده است، بنابراین بعد محیط زیست در برنامه‌های توسعه ۵ ساله دولت بسیار مهم می‌باشد. متأسفانه به دلیل نگاه تک‌بعدی به موضوع توسعه از دید اقتصاد و عدم توجه به سایر بخش‌های دیگر طی سالیان گذشته برنامه‌های عمرانی کشور پیشرفت‌های چشمگیری به قیمت آسیب‌های جبران‌ناپذیر به محیط زیست و منابع طبیعی داشته است، این امر ارتباط تنگاتنگی با فعالیت‌های کشاورزی به‌عنوان اولین بخش تولیدی اقتصادی دارد. ایجاد صنایع آب‌بر مانند پتروشیمی و فولاد در مناطق گرم‌وخشک، سدسازی‌های بی‌رویه، عدم اصلاح روش‌های آبیاری در بخش کشاورزی، حفر چاه‌های غیرمجاز در نزدیکی تالاب‌ها و ارایه مجوزهای دولتی برای حفر چاه بدون مطالعه آثار محیط زیستی (۸۵۰ هزار چاه که حدود نیمی از آن غیرمجاز می‌باشد (انصاری، ۱۴۰۱)، تخریب جنگل‌ها و فرسایش خاک، گسترش صنایع آلاینده هوا بخشی از مهمترین چالش‌های محیط زیست طی سال‌های اخیر بوده است. برآورد بانک جهانی در گزارش ارزیابی خسارت وارده به محیط زیست در ایران (۲۰۰۵) هزینه سالیانه تخریب محیط زیست در ایران را در حدود ۵ تا ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی بیان داشته است. علل چنین چالش‌هایی وجود ضعف نهادی و وابستگی به مسیر در ایجاد ارزش‌افزوده از بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی در کشور است که ارجحیت رشد اقتصادی بر مسایل محیط زیستی و منابع طبیعی را نشان می‌دهد، درحالی‌که از اثر تخریب منابع طبیعی بر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی غفلت شده است. عدم توجه به

Li, 2022) و فقر مانع بزرگی برای دستیابی به توسعه پایدار است که رفع آن نیازمند سیاست‌گذاری و عوامل نهادی در کشور است. کشورهای در حال توسعه با مفهوم «آلودگی فقر» نسبت به نگرانی‌های زیست محیطی واکنش نشان داده‌اند، آلودگی به فقر به مشکلات محیط زیستی منجر می‌شود که ناشی از نبود توسعه است. مشکلات ایران نیز در این خصوص ناشی از اقتصاد معیشتی است که مشکلات زیست محیطی آن را پررنگ‌تر می‌نماید (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

فقر ارتباط تنگاتنگی با عدم استفاده از سوخت‌های پاک به‌خصوص در مناطق روستایی و در بخش کشاورزی نظیر اقدام به سوزاندن چوب درختان، فضولات حیوانی و پس‌ماندهای زراعی دارد. از طرف دیگر وابستگی به مسیر فقر برای حال و آینده (تله فقر) قابل تامل است که نیاز به تغییرات ساختار نهادی را بیشتر مشخص می‌سازد. می‌توان فقر نهادی (عدم اتصال فعالیت‌های اقتصاد معیشتی و اقتصاد دانایی که می‌تواند منجر به ارتقای سطح نهادی شود)، فقر فناوری (توجه صرف به سخت‌افزار فناوری و عدم توجه به افزایش توانایی‌های فردی (دانش ضمنی) و جمعی (سازمانی)) و آلودگی فقر را از مهمترین موضوع‌های ایران در این بعد بیان داشت که مداوم با یکدیگر در ارتباط هستند و یکدیگر را تقویت می‌سازند (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵)، بنابراین برون‌رفت از این چرخه به راحتی امکان‌پذیر نبوده و بر عملکرد سایر زیرسیستم‌ها اثرگذار است.

موارد بیان شده در بخش‌های سه‌گانه مرتبط با منابع طبیعی، محیط زیست و کشاورزی می‌تواند بیانگر آن باشد که بخش کشاورزی به‌عنوان کنش در بستر دو بخش دیگر خود از چالش‌های جدی در پایداری برخوردار است. مهمترین این موارد از منظر وحدتی و ساریخانی (۱۳۹۹) بدین صورت بیان شده است: بالا رفتن افزایش سطح زیرکشت، سه برابر شدن جمعیت کشور طی ۴۰ سال گذشته، کاهش زمین‌های مستعد کشاورزی، افزایش فشارهای بوم‌شناختی در فضاهای تولید فرآورده‌های کشاورزی در برنامه‌های منطقه‌ای، استفاده مکرر از زمین، استفاده نادرست و ویران‌کننده از منابع آبی، کاهش بازده عامل‌های بنیادین تولید آب و زمین، به صرفه نبودن اقتصادی

بر محیط زیست مهمترین چالش‌های حکمرانی خوب در ایران است که گواهی بر فقدان حکمرانی خوب و توسعه پایدار در کشور دارد. اهمیت بعد سیاسی به اینجا ختم نمی‌شود، بلکه عدم توجه به توسعه پایدار در این مقوله می‌تواند چالش‌های زیست محیطی را افزایش داده و تشدیدکننده اوضاع اجتماعی با گذر از آستانه تحمل به تنش همگانی و در نهایت به خطر افتادن امنیت کشور به خصوص به دلیل واقع شدن ایران در منطقه خشک آب و هوایی و حکمرانی نامناسب در موضوع آب و بحران جدی در این امر شود (خشکسالی در سوریه طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ منجر به جنگ داخلی شد). عدم توجه به حقوق مالکیت از نوع مشاع در بهره‌برداری آب و ارایه مجوز برای برداشت از سفره‌های آب زیرزمینی نشان از عدم توجه به موضوع کم آبی در سطح کلان و ملی و تبدیل آن به رقابت استانی شده و در نهایت امنیت داخلی را تهدید خواهد کرد که در تضاد با حفظ یکپارچگی کشور است (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

بعد سوم در برنامه توسعه پایدار، بعد اقتصادی است که کشورهای در حال توسعه از این منظر به ۳ گروه کشورهای صادرکننده سوخت‌های فسیلی، کشورهای صادرکننده محصولات صنعتی؛ و کشورهای صادرکننده کالاهایی غیر از سوخت‌های فسیلی تقسیم می‌شوند. ایران در این تقسیم‌بندی از یک سو کشوری با منابع درآمدی نفت و گاز با محوریت رشد اقتصادی بر پایه بهره‌برداری از منابع است و از سوی دیگر استفاده از این منابع با روند رشد اقتصادی در یک راستا نبوده چرا که مسیر توسعه فناورانه و ابعاد نهادی در این امر توان رقابتی کشور را کاسته و بر استقرار صنایع انرژی‌بر و ارزش‌افزوده از طریق بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی کشور ناشی از عدم توجه به موضوع فناوری شده است که یکی دیگر از کانون‌های اثرگذار بر توسعه پایدار کشور است. به دلیل اتکا اقتصاد کشور بر درآمدهای نفتی، شکل‌گیری سرمایه‌گذاری و فناوری به‌عنوان الزامات توسعه پایدار بر مبنای رشد اقتصادی بوده است که تغییر چنین ساختار نهادی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

در نهایت بعد اجتماعی، آخرین جز در توسعه پایدار است. از بین بردن فقر به‌عنوان نخستین آرمان توسعه پایدار در سند دستورکار ۲۰۳۰ مورد توافق سازمان ملل قرار دارد (Jiang &

تولید، پیری جمعیت بهره‌بردار و بی‌رغبت بودن جوانان به فعالیت در این حوزه.

بخش کلیدی دوم- بررسی نحوه توجه به واژه توسعه پایدار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور و بازتعریف آن به صورت کلی به چه صورتی است؟ جایگاه بخش کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست در سند برنامه ششم توسعه کشور چگونه است؟

- واکاوی برنامه ششم توسعه

تعریف مفهوم توسعه، فقدان جدی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده که دشواری رسیدن به هدف توسعه پایدار را به‌عنوان گامی همسو با آن دو چندان می‌سازد. تعداد بسیار زیاد راهبرد، اهداف و سیاست‌های غیرکمی برای برنامه توسعه پنج ساله کشور که دسترسی به آن را دشوار می‌سازد، یکی از نمودهای کلی‌گویی‌های دست‌نیافتنی در برنامه مورد بررسی است. از دیگر نقدهای جدی بر برنامه، عدم تعیین دستگاه مسئول برای بسیاری از سیاست‌ها و اقدامات اجرایی و عدم تعیین نحوه تامین منابع مالی است که عمدتاً نیز در حوزه فرابخشی قرار دارند و یکی از راه‌های تعیین دستیابی به اهداف تعیین حوزه وظایف دستگاه‌های مرتبط است که این امر نیز مغفول مانده است (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵). در برنامه توسعه بخش کشاورزی (بخش ۷) و محیط زیست و منابع طبیعی (بخش ۹) در بندهای مجزا بیان شده است که به‌دلیل وابستگی این دو بخش و اولویت بررسی بخش ۹ به‌عنوان بستر اقدامات بخش کشاورزی، لازم است ابتدا بخش محیط زیست و منابع طبیعی مورد واکاوی قرار گیرد. جهت واکاوی دقیق سند برنامه ششم توسعه، نیازمند توجه همزمان به بخش کلیدی سوم پژوهش است که به تفصیل در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

بخش کلیدی سوم- با واکاوی برنامه ششم توسعه آیا نارسایی‌هایی در برنامه‌ریزی کلان در بخش‌های منابع طبیعی، محیط زیست و کشاورزی وجود دارد؟ تا چه میزان در برنامه بر ارتباط بین تولید در بخش کشاورزی در بستر محیط زیست و منابع طبیعی در یک راستای پایدار توجه هماهنگ شده است؟ و نتیجه‌گیری برنامه ششم توسعه با تمرکز ویژه بر محیط زیست، همگرایی برای دستیابی به توسعه پایدار در کشور را توانسته محقق سازد؟

- بررسی بخش محیط زیست و منابع طبیعی

با توجه به افزایش معضلات و مخاطرات زیست محیطی و توجه ویژه به حفاظت از محیط زیست در کانون توجه دولت، نگاه متفاوتی به محیط زیست از جمله ماده ۲ قانون برنامه ششم توسعه شده و به محیط زیست به‌عنوان یک موضوع خاص و راهبردی با تاکید بر ایجاد بسترهای لازم برای پایداری محیط زیست به‌عنوان یک اولویت جدی پرداخته شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸). به‌علاوه برای محیط زیست به‌عنوان یک موضوع فرابخشی، سند فرابخشی مجزایی در نظر گرفته شده که با سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری، اهداف جهانی توسعه پایدار و توافق پاریس برای کاهش گازهای گلخانه‌ای در قالب برنامه اقتصاد کم‌کربن هماهنگ می‌باشد (مخترع، ۱۳۹۴). اما علی‌رغم تاکیدات ویژه در بخش محیط زیست در سند، صرفاً به اقدامات دولت، چالش‌ها و برنامه‌های راهبردی اشاره شده است، درحالی‌که بایستی ابتدا جایگاه بخش محیط زیست در کل برنامه توسعه دیده می‌شد و سپس ارتباطات بین‌بخشی در این زمینه معرفی می‌گشت (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵) و ارتباط آن با منابع طبیعی و بخش کشاورزی به‌صورت سیستماتیک در نظر گرفته می‌شد که این امر دیده نمی‌شود. توجه به این مهم می‌توانست کمک شایانی به تبیین وضعیت فعلی محیط زیست در کشور و شناسایی بحران‌های اساسی پنج سال آتی و نحوه مواجهه با آنها و حتی اثرگذاری بر بخش‌های دیگر توسعه کشور داشته باشد. عملکرد برخی شاخص‌های حوزه محیط زیست در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به‌صورت کمی بیان‌گر آن است که درصد تحقق میزان کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای نسبت به وضع موجود، ۴۱/۳؛ تدوین و اجرا برنامه جامع کاهش آلودگی هوا، صدا و امواج، ۴۸/۲۸؛ تهیه و اجرای برنامه عمل مدیریت و حفاظت از گونه‌ها، ۵۷/۱۴؛ تدوین و اجرای برنامه جامع مقابله با گردوغبار (صرفاً در ۱۲ استان)، ۶۰؛ مطالعه و نظارت بر کاهش فرسایش خاک، ۵۱/۳۸؛ تدوین و اجرای کامل برنامه جامع مدیریت پسماند (صرفاً در ۱۲ مرکز استان)، ۶۰؛ تدوین و اجرای برنامه جامع احیا رودخانه‌های کشور (صرفاً در ۶ رودخانه)، ۱۵؛ تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در مناطق (در ۲۶ درصد مناطق) ۶۵؛ و عملکرد حمایت از گونه‌ها، ۵۷ بوده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸).

«کاهش انتشار آلاینده‌های زیست محیطی»، «جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست و منابع طبیعی و احیای آنها»، «حفاظت و احیای تنوع زیستی کشور» و «حکمرانی مطلوب محیط زیست» معرفی شده‌اند. برای این هدف ۱۵ راهبرد، ۸۶ سیاست و ۱۱۳ اقدام بیان شده است که برای دستیابی به اهداف هماهنگ بین سیاست‌ها ضروری است و تعدد زیاد آنها قطعا امکان هماهنگی را کاهش خواهد داد. به‌طور مثال نحوه ارتباط راهبرد توسعه اقتصادی کم‌کربن (توجه به بعد اقتصادی توسعه پایدار در کشور از طریق بهره‌برداری ناپایدار در گذشته) با کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای (توجه به بعد محیط زیستی توسعه پایدار) نامشخص است. از سوی دیگر راهبرد اقتصاد کم‌کربن در نتیجه به‌کارگیری فناوری‌ها با آلاینده‌گی کم در همه بخش‌ها به ویژه بخش کشاورزی است و راه دستیابی به آن افزایش کارایی انرژی، استفاده از انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر و فناوری‌های سبز است که در این بخش به سیاست‌های لازم برای اجرا اشاره‌ای نشده است و بیشتر تأکیدها بر سیاست‌های قیمتی و سازوکارهای پولی است. از ۷ سیاست عنوان شده در سند در خصوص راهبرد انتشار گازهای گلخانه‌ای، ۴ سیاست بر سازوکارهای مالی استوار هستند (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). وابستگی شدید کشور به انرژی‌های فسیلی با بهره‌وری پایین انرژی شکاف جدی در این خصوص است که نشان دیگری از ارایه کلیات بدون تعیین برنامه‌های کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در این خصوص دارد. یکی از سازوکارهای کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای، سیستم مجوزهای قابل مبادله کربن است که در اتحادیه اروپا با چالش جدی مواجه شده و استفاده از آن کنار گذاشته شده است. سازوکار دیگر تسهیل واردات فناوری‌های کاهش انتشار است که صرفا نگاه سخت‌افزاری به فناوری را بدون توجه به دانش ضمنی و ظرفیت سازمانی (بعد اجتماعی و موضوع فقر نهادی و فناوریانه توسعه پایدار) بیان می‌کند. در نهایت در این

مقایسه درصدهای تحقق در سال اول برنامه بر اساس آخرین اطلاعات قابل استناد و منتشر شده نشان از عدم تناسب بودجه با دسترسی به اهداف و مسئولیت‌های گسترده این حوزه نظیر گردوغبار، تالاب‌ها، کاهش آلودگی هوا، مدیریت پسماند و غیره دارد که این عدم تناسب طی سال‌های بعد اجرای برنامه همچنان قابل مشاهده است (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰). جهت برونرفت از این نقصان، مدیریت یکپارچه محیط زیست در حوزه فرابخشی با توجه به هزینه‌های بالای احیا و بازسازی محیط زیست بسیار جدی به نظر می‌رسد، بنابراین می‌توان با بررسی جامع سند در این حوزه و درصدهای تحقق بیان شده نقص‌های وارده را بدین صورت بیان نمود (مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵):

• در فهرست ۱۱ گانه ارایه شده در این خصوص معضلات جدی در ۳ دسته «گازهای گلخانه‌ای»، «بحران کم آبی» و «پسماندها و پساب‌های خانگی، صنعتی و کشاورزی» قابل مشاهده است که بر مسیر بخش‌های دیگر اقتصادی- اجتماعی کشور اثرگذار خواهد بود، درحالی‌که در برنامه مدون دولت در این خصوص با ارایه آمارهای کلی ارایه‌کننده تصویر مبهمی از وضعیت بحرانی در کشور بیان شده است. صرف اشاره به موضوع حفاظت از محیط زیست بدون یک نگاه عمیق کارشناسی در همه ابعاد کافی نمی‌باشد. همچنین راهکارهای پیشنهادی بیان شده از ساختار لازم برای سیاست و اجراپذیری برخوردار نیستند و در نهایت راهبردی برای رهایی از وابستگی به مسیر ناتوان طی شده گذشته در همان چارچوب نهادی شکل‌گرفته ارایه نشده است (به‌طور مثال در خصوص انتشار گازهای گلخانه‌ای). پیشنهاد سازوکارهای پولی و ابزارهای مالی نشانگر مسیری است که در ادامه مسیر هدفمندی یارانه‌ها قبل از اجرای اقدامات نهادی و زیرساختی به دنبال راهکارهای قیمتی بوده است، می‌باشد (تدوین سیاست‌های همسو با سیاست‌های قبلی). بنابراین لازم است ابتدا اقدامات اساسی متناسب با سیاست‌ها و راهکارها تدوین شوند و سپس اقدامات نهادی و ساختاری صورت پذیرفته و در نهایت به سازوکارهای قیمتی و استفاده از سیستم‌های مجوزهای لازم روی آورده شود.

• یک برنامه توسعه کارآمد دارای رویکردهای مشخص در بخش‌های مختلف و تعیین اهداف قابل محاسبه است. در بخش محیط زیست و منابع طبیعی در سند، ۴ هدف کلی تحت عنوان

سند به راهکار و اقدام اساسی برای «حکمرانی خوب»، «مهاجرت محیط زیستی» و «تهدید امنیت داخلی در اثر تخریب محیط» اشاره‌ای نشده است که از مهمترین عوامل اثرگذار در آلودگی فقر در توسعه پایدار می‌باشند.

• ارتباط طرح‌هایی نظیر طرح ارتقای بهره‌وری انرژی، طرح ارتقای بهره‌وری آب و طرح توسعه و نوسازی صنایع کشور در برنامه‌های ۱۲ گانه مدیریت اقتصاد مقاومتی که مرتبط با سیاست‌های بخش محیط زیست و منابع طبیعی هستند، مشخص نمی‌باشد و تامین مالی برنامه‌های مشترک در این خصوص مشخص نیست.

• اهداف کمی بیان شده برای سازمان حفاظت محیط زیست و وزارتخانه جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌ها منجر به تعهدات مالی گسترده‌ای می‌شود که نحوه تامین آنها در برنامه مشخص نشده و سبب تبدیل برنامه صرفاً به یک سند مکتوب بدون ابزارهای مالی جهت اجرایی‌سازی آن می‌گردد. به‌طور مثال در خصوص کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به ۴۷/۸۸ میلیون تن طبق برنامه مشارکت ملی با توافق‌نامه پاریس به میزان ۴ درصد (طی سال‌های ۲۰۲۰ الی ۲۰۳۰) نیاز به ۱۷/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در کشور اعلام شده است که منبع تامین آن مشخص نیست. این امر در خصوص حفاظت و احیای تالاب‌های کشور؛ تدوین و اجرای برنامه جامع مقابله با گردوغبار؛ ظرفیت‌سازی تولید و مصرف انرژی؛ بهبود توسعه ساماندهی حمل‌ونقل عمومی؛ بازیافت مواد و انرژی؛ و اجرای تعهدات ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و توسعه دیپلماسی محیط زیست نیز به همین منوال است.

• برخی از راهبردها و سیاست‌های بیان شده در بخش محیط زیست نیازمند قانون‌گذاری و کسب مجوز است تا بار مالی بر دوش دولت در بودجه‌های سالیانه خود را نشان دهد. فهرستی از سیاست‌ها و اقدام‌های اساسی در این راستا فاقد توجه به مسئله کسب مجوز در تامین منابع بوده است، به‌عنوان مثال راهبرد بهبود کیفیت هوا، آب و خاک و کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای نیازمند تاسیس چندین نهاد و مرجع قانونی است که دولت در خصوص اجرای آن باید به کسب مجوزهای لازم برای این نهادها اقدام نماید و یا وجود یک مرجع قانونی- دولتی برای تعیین سقف انتشار آلاینده‌گی و تخصیص سهمیه آلاینده‌گی به منابع تولیدکننده آلاینده‌ها نظیر بنگاه‌های

تولیدی و همچنین ایجاد یک نهاد نظارتی برای بررسی و ارزیابی انتشار واحدهای تولیدی و خدماتی بر اساس استانداردهای مصوب از جمله الزامات پیاده‌سازی برنامه است.

• در بخش‌هایی از سند که شامل انبوهی از راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اجرایی است، دستگاه مجری و دستگاه‌های همکار مشخص نشده‌اند. به‌عنوان مثال «سیاست استقرار نظام یکپارچه مدیریت پسماند» که اقدام اساسی در جهت تدوین و اجرای بازیافت پسماند است، مشخص نمی‌باشد که مربوط به وزارت کشور است و یا به سازمان محیط زیست مرتبط می‌باشد. از سوی دیگر شفاف‌سازی همکاری سازمان‌ها با وظیفه نظارتی سازمان محیط زیست لازم و ضروری است. به‌عنوان مثال طراحی سیستم پیچیده جمع‌آوری و بازیافت زباله در کلان شهرها توسط وزارت کشور بدون هماهنگی با سازمان محیط زیست مقدور نمی‌باشد و به نتایج ناموفق ختم می‌گردد.

• در سند برنامه فقدان انسجام و یکپارچگی لازم در بخش‌های مختلف، راهبردها و سیاست‌ها نظیر بخش محیط زیست (به‌عنوان فرابخش) مشاهده می‌شود. به‌عنوان مثال راهبردهایی همچون توسعه اقتصاد کم‌کربن، توسعه فناوری‌های سبز، ارتقای بهره‌وری‌های سبز، و کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای در راستای راهبردهای کلان باید در اقدامات بخش‌های صنعت و انرژی دیده می‌شد با توجه به اینکه سازمان حفاظت محیط زیست در این خصوص وظیفه نظارتی داشته و مسئول انجام این راهبردها نمی‌باشد. مسکوک ماندن این امر نشان از واگرایی برنامه‌های مدون کشوری دارد. مثال دیگر آن بحث اقتصاد سبز، حسابداری سبز و مالیات سبز است که یکی از ارکان مالیاتی کشور در خصوص کالاها یا فرآیندهای آلاینده و مخرب محیط زیست در کلیه فعالیت‌های اقتصادی است که این واگرایی در این مورد هم دیده می‌شود. حتی در برخی از موارد برای دستگاه متولی صرفاً به ذکر سایر دستگاه‌های ذی‌ربط بسنده شده است (بی‌نام، ۱۳۹۶).

• در قسمت فرابخشی در حوزه اقتصاد کلان، ۷ راهبرد در راستای تقویت مولفه‌های توسعه پایدار بیان شده است که ۲ سیاست «تاکید بر سازوکار اقتصادی نظیر منطقی کردن قیمت منابع پایه در بهره‌برداری از منابع طبیعی پایه (آب، خاک و انرژی)» و «افزایش سهم منابع غیرپایه و طبیعی در تولید ملی با

- بررسی بخش کشاورزی و منابع طبیعی

عملکرد بخش کشاورزی به عنوان بخش بسیار مهمی از قانون که سهم عمده‌ای در پیشرفت اقتصادی و تامین امنیت غذایی کشور دارد (وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹). بر اساس ماده یک آیین نامه اجرایی لایحه قانونی نحوه واگذاری و احیا اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب، کشاورزی بهره‌برداری از آب و زمین به منظور تولید محصولات حیوانی و گیاهی از قبیل زراعت، باغداری، درخت‌کاری مثمر و غیرمثمر، جنگل‌داری، دامداری، پرورش طیور، زنبور عسل و آبیان است. در بند ۹ اصل ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی تا تحقق خودکفایی کشور در تامین نیازهای عمومی تاکید گردیده و در اصول ۴۵، ۴۸ و ۵۰ نیز بر حفاظت، نگهداری و بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی، جنگل‌ها و مراتع تاکید شده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۶). حال آنکه تمرکز بر واژه «خودکفایی» بدون تعریف مشخص از آن ریشه در تحمیل فشار بیشتر بر منابع طبیعی و محیط زیست که خود با نفس برنامه توسعه در تضاد است، دارد. شاید توجه ویژه به واژه «خودکفایی» در این اصل بیشتر سازگار با اهداف بیان شده در قالب توسعه پایدار باشد. بنابراین ارتباط و وابستگی بخش کشاورزی بر بستر منابع طبیعی کشور و محیط زیست بسیار تنگاتنگ می‌شود که ضرورت توجه همزمان به این مباحث را پررنگ‌تر می‌سازد. قطعاً نگاه امروز فراتر از تاکید بیان شده در قانون است و نگاه به سمت پایداری کشاورزی - به عنوان سیستمی که در مدیریت صحیح در بهره‌برداری از منابع، کیفیت محیط زیست و ذخیره‌های منابع طبیعی را در اولویت خود قرار می‌دهد- دارد. بر همین اساس تعریف سازمان خواروبار کشاورزی جهانی، کشاورزی پایدار مدیریت و حفاظتی است از منابع طبیعی پایه و هدایت دگرگونی‌های فناوری و نهادی در راستای ارضای مستمر نیازهای انسانی نسل‌های حاضر و آینده که بر ۳ موضوع، درآمد کافی برای افراد کم درآمد، دسترسی به غذا و حفاظت و بهبود منابع طبیعی تاکید ویژه‌ای شده است (وحدتی و ساریخانی، ۱۳۹۹) که باید این همگرایی در برنامه مشاهده شود که بررسی‌ها حاکی از عدم وجود یک نگاه هماهنگ در این خصوص است.

افزایش سهم فناوری و سرمایه انسانی و اقتصاد دانش‌بنیان» برای آن در نظر گرفته شده است. در سیاست اول دیدگاه سازوکار قیمت درباره منابع طبیعی مبتنی بر نظریات توسعه پایدار ضعیف است که جانشینی منابع طبیعی را با کالاهای سرمایه‌ای ممکن می‌داند و در اقتصاد نئوکلاسیکی قرار می‌گیرد و باز مجدد تاکید بر ابزار قیمتی است که بدون حل مسایل سطح توسعه که اشاره شد، کارایی لازم را نخواهد داشت. از سوی دیگر تعیین قیمت‌گذاری آب در بخش کشاورزی بر مبنای قیمت تمام شده در حالی است که این بخش دارای ساخت دوگانه سنتی مبنی بر عامل انسانی و مدرن مبتنی بر واردات فناوری است، بنابراین قیمت‌گذاری آب بدون اصلاح سایر بخش‌های مربوطه، چارچوب تولید معیشتی را با چالش جدی مواجه خواهد کرد که با اشتغال در روستا و پایداری نواحی روستایی نیز در هم تنیده شده است. اقدام اساسی دیگر در سند «تداوم اقدامات برای احیای دریاچه ارومیه» است که توجه صرف به دریاچه ارومیه به عنوان دریاچه در معرض خطر نابودی کشور به منزله توجه نکردن به ۴۰ تالاب کشور که بین ۵۰ تا ۹۰ درصد دچار خشکی خارج از روال طبیعی شده‌اند، است. بنابراین نیاز به یک برنامه فراگیر برای نجات تالاب‌ها در کشور الزامی است.

• علی‌رغم توجه به بحث جمعیت، آمایش و توسعه روستایی در حوزه فرابخشی محیط زیست، راهبرد تقویت بینه اقتصادی روستایی در توسعه روستایی و فاصله از تولید معیشتی و افزایش مهارت‌ها طرح شده است، اما در بخش سیاست‌ها و اقدامات اساسی اشاره‌ای به آن نشده است. به طور مثال سیاست «حفظ و توسعه پایدار سکونت‌گاه‌های روستایی در نواحی مرزی» فاقد تعیین نوع اقدام اساسی در سند است. در بحث انرژی توجه به افزایش و کاهش شدت انرژی و بهینه‌سازی مصرف انرژی در کشور اشاره شده است که باز هم صرف توجه به اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، توسعه تولید کالاهایی با بازدهی بهینه و گسترش فرهنگ صرفه‌جویی بدون توجه به نیاز فاحش به بسترها، زیرساخت‌ها و اصلاحات نهادی در اقتصاد ممکن نخواهد بود و دستکاری قیمتی راه‌حل موقتی است که نمی‌توان جلوی افزایش قیمت حامل‌های انرژی را گرفت و از روی آوردن روستاییان به استفاده از چوب و در نهایت جنگل‌زدایی را در این بین نادیده گرفت.

از سوی دیگر بخش کشاورزی و منابع طبیعی به دلیل داشتن نقش حیاتی در تامین غذای مورد نیاز و تحقق امنیت غذایی کشور همان طور که در بالا نیز بر آن تاکید شد، یکی از مهمترین بخش های اقتصاد محسوب می شود که پایداری مستمر کشور ریشه اصلی در پایداری این بخش دارد. بنابراین باید جایگاه این بخش در برنامه های توسعه ای کشور با تمرکز بر توانمندی های قابل توجه این بخش از جمله اراضی مستعد کشاورزی، اقلیم های متنوع آب و هوایی، منابع طبیعی تجدید شونده شامل جنگل ها و مراتع و ذخایر ژنتیکی در اقتصاد کشور متمایز باشد و به ایفای نقش موثر آن در تشکیل تولید ناخالص داخلی، افزایش صادرات غیرنفتی و اشتغال نیروی کار کشور تمرکز گردد (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۶). رشد سالانه اشتغال در بخش کشاورزی به طور متوسط ۳/۹ درصد در سال ۱۳۹۷ بوده است که نشان از تحقق ۱۷۳/۶۸ درصدی در برنامه داشته است که با توجه به اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری» با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی از روند کاهشی ایجاد اشتغال در بخش کشاورزی کاسته شده و تا سال ۱۳۹۷ مبلغ ۷۳۸۰ میلیارد تومان تجهیز شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸). اما مشخص نیست این رشد در اشتغال کامل و یا ناقص محقق شده است. این امر با توجه به افزایش هزینه های زندگی، افزایش نرخ تورم و افزایش بیکاری ناشی از رکود اقتصادی و بدتر شدن وضعیت معیشت گروه های پایین درآمدی و آثار ناخوشایند اقتصاد در زندگی این گونه افراد و نابرابری های درآمدی نشان از عدم همسویی با تولید پایدار منابع طبیعی و محیط زیست دارد که ارتباط این دو مقوله در برنامه ششم باز هم دیده نشده است.

در خصوص شاخص های توسعه و عمران روستایی در ادامه عملکرد سال دوم برنامه ششم توسعه نمایانگر مشکلات ساختاری است که محقق شدن اهداف را کند کرده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸). اگرچه ایرادات وارد بر بخش محیط زیست در این بخش هم از باب های مفاهیم توسعه و عدم توجه به زیرساخت ها و هدف گذاری های کلی نیز مجددا مشاهده می شود. حتی نحوه جایگزینی رویکردهای نوینی مانند رویکردهای توانمندسازی، ظرفیت سازی، مشارکتی، نظارتی و رویکرد ترویج و نشر اطلاعات با رویکرد موجود مشخص

نیست و حتی چگونگی دستیابی به برنامه ریزی یکپارچه روستایی برای حصول به سکونت گاه های روستایی شاداب، پایدار و جذاب برای کار و زندگی نیز در ابهام است. ارتباطی که بایستی با بخش آمایش سرزمین در این مقوله در راهبردها و سیاست ها مشاهده می شد.

درصد تحقق در عملکرد برخی شاخص های حوزه کشاورزی و منابع طبیعی در سال های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ بدین صورت بوده است: صید و صیادی در آب های جنوب، ۱۲۳/۳۴؛ آبروی پروری در قفس، ۹۶/۷۲؛ احداث گلخانه های جدید، ۹۶/۸۶؛ تولید محصولات باغی، ۱۰۹/۶۸؛ تولید گندم، ۱۰۵/۵۶؛ اصلاح و بهبود خاک کشاورزی، ۳۰؛ حفاظت از جنگل های کشور، ۸۱/۵۴؛ حمایت از بازسازی و نوسازی واحدهای تبدیلی و تکمیلی، ۱۴۰؛ صید و صیادی در آب های شمال، ۹۱/۲۸؛ جنگل کاری و احیا جنگل ها، ۱۴/۶۶؛ افزایش تولید گوشت قرمز، ۹۸/۹۹؛ اجرای عملیات آبخیزداری، ۴۸/۱۵؛ توسعه سامانه های نوین آبیاری، ۴۴/۲؛ و افزایش تولید گوشت طیور، ۱۰۴/۴۸ است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸). در نهایت پس از گذشت دوره برنامه ریزی تا سال ۱۴۰۰، آنچه مسلم است آن است که در بخش کشاورزی به ویژه در مقوله خودکفایی در محصولات راهبردی، اهداف تعیین شده در برنامه هیچ یک تحقق نیافته اند که تاکید مجدد استفاده از خودکفایی ریشه در عدم توجه هماهنگ و همسو به ۳ بخش یاد شده دارد. کاهش در میزان تولید محصولات اساسی کشاورزی بر خلاف تکلیف ۳۱ قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر خودکفایی ۹۵ درصدی در محصولات اساسی؛ تراز مثبت در بخش کشاورزی؛ خرید تضمینی به موقع محصولات کشاورزی و جبران خسارت ناشی از تاخیر در پرداخت توسط نظام بانکی (بندب) نیز محقق نشده است. همچنین عدم تحقق تکلیف بند چ ماده ۳۳ قانون برنامه ششم مبنی بر افزایش سهم سرمایه گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه گذاری ها به میزان سالانه حداقل ۲ درصد و بند ذ همان ماده مبنی بر اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک های عامل غیر تخصصی کشور به بخش کشاورزی هیچیک نمود عینی پیدا نکرده است. نبود برنامه اجرایی و عملیاتی اثربخش و فراگیر برای توسعه کشت محصولات سالم و ارگانیک بر خلاف تکلیف بند ج از ماده ۳۱؛ عدم تحقق بسیاری از اهداف کمی

جدی‌تر و عملی‌تر نسبت به پنج برنامه توسعه قبلی در افق آینده محیط زیست و منابع طبیعی کشور داشته است. با بررسی روند تاریخی در فرآیند برنامه‌ریزی کشور، ارزیابی برنامه سوم توسعه کشور خوب و برنامه چهارم توسعه بسیار خوب بوده است، ولی در اجرا و درصد تحقق برنامه سوم کمتر از پنجاه درصد و اجرای برنامه چهارم بسیار کمتر از آن ارزیابی شده است که این امر در برنامه‌های پنجم (فاقد نگاه کمی) و ششم (دارای نگاه کمی اما همچنان ناکامل) هم ادامه‌دار بوده است. حتی می‌توان گفت با تمرکز صرف بر توسعه پایدار کشاورزی، برخلاف تمرکز بر این موضوع در سال ۱۳۷۲، ورود این بحث در برنامه‌های کشور از برنامه چهارم شروع شده ولی عملاً محدود به برنامه‌های پنجم و ششم توسعه کشور گردیده که آن هم با نقص‌های جدی روبه‌رو بوده و شکاف بسیار عمیقی با اهداف توسعه پایدار در بخش کشاورزی داشته است که حتی این شکاف جدا از اقدامات هماهنگی که باید در بستر منابع طبیعی و محیط زیست و حفاظت از آن داشته باشد، قابل بیان است.

علل عدم تحقق اهداف برنامه ششم باز هم دلایل مطرح شده در برنامه‌های توسعه‌ای قبل نظیر بخشی‌نگری، عدم ارتباط هماهنگ بین ارگان‌های اجرایی، آگاهی کم مسئولین و سیاست‌گذاران و نگاه موضوع‌محوری تا سیستم‌محوری، در اولویت نبودن محیط زیست و منابع طبیعی در مقابل سایر برنامه‌ها، کمبود متخصص و امکانات، عدم تدوین برنامه بر اساس توان اکولوژیک برای عرصه‌های طبیعی و محیط زیست، نگاه درمان‌محوری در برنامه‌ریزی‌ها و ضعف مدیریتی می‌باشد. ضعف‌های اساسی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی نیز به دنبال سیاست‌های اشتباه، تحریم‌ها، مورد غفلت واقع شدن فرصت‌های فراوان این بخش ناشی بوده است.

وجود شکاف جدی در تدوین قانون برنامه و اجرای آن، نشان از فقدان وجود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی در کشور است. مجموعه‌ای از احکام کلی، اهداف آرمانی و وجود موضوع‌های متعدد و متنوع در برنامه‌ها

مرتبط با تولید محصولات اساسی کشاورزی، سیاست‌های حمایتی، توسعه زیرساخت‌ها، مدیریت منابع طبیعی، توسعه تولید گیاهان دارویی و همچنین تولید در محیط‌های کنترل‌شده و گلخانه‌ها بر اساس اهداف معین شده در برنامه ششم توسعه نشان از شکاف جدی بین برنامه‌های تدوین شده و میزان تحقق آنها داشته است. تحقق پایین‌تر از ۳۰ درصد از اهداف فعالیت‌های احیاء توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها، جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها، توسعه زراعت چوب و حدنگاری کاداستر منابع طبیعی و تحقق تنها ۹ درصد از اهداف برنامه‌ریزی شده بند ۳۸ ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر تهیه نقشه‌های حدنگاری کاداستر اراضی کشاورزی به میزان حداقل ۲۰ میلیون هکتار در مقوله منابع طبیعی نشان از ضعف جدی در اجرای برنامه ششم توسعه کشور در بخش کشاورزی و منابع طبیعی دارد. در نهایت سردرگمی در واردات و صادرات محصولات کشاورزی، عدم توجه کافی بر بحث آب مجازی در واردات محصولات، استفاده از الگوی کشت قراردادی به جای به‌کارگیری الگوهای ترکیبی توسعه کشاورزی ابهامات دیگری است که در راستای اهمیت بحث منابع آبی و ابربحران آبی کشور هنوز جای بحث و تأمل دارد.

بحث و نتیجه‌گیری

بخش کشاورزی هم عامل معضلات بخش منابع طبیعی و محیط زیست کشور است و در عین حال هم می‌تواند یکی از مهمترین راه‌حل‌های رفع این معضل باشد که ارتباط تنگاتنگی با کاهش تنوع زیستی و تغییر اقلیم دارد. قطعاً نگاه توسعه پایدار به بخش کشاورزی با توجه به ضرورت بحث امنیت غذایی کشور و حفظ منابع برای نسل‌های آتی تنها نیروی محرکه پایدار توسعه در کل کشور در حال توسعه است. برنامه ششم توسعه یا به عبارتی برنامه دولت دوازدهم که مهلت قانونی آن تا سال ۱۴۰۰ بود و برای یک‌سال دیگر تمدید شد، با نگاه خاص به محیط زیست به‌عنوان موضوع‌محوری برخلاف تمرکز بر توسعه و صنعت در ده برنامه هفت‌ساله و پنج‌ساله قبل، با لحاظ نمودن موضوع‌های جدیدی نظیر توسعه دیپلماسی محیط زیست، کاهش گازهای گلخانه‌ای، مقابله با آلودگی هوا، احیای تالاب‌ها، رودخانه‌ها، جنگل‌ها، حفظ و احیا و حمایت از تنوع زیستی کشور، حکمرانی محیط زیستی درصدد ایجاد سازوکار

و عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز خصوصاً منابع درآمدی و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب‌های برنامه‌های توسعه منجر به شکست اهداف مد نظر برنامه‌های توسعه به‌خصوص در برنامه ششم شده است، شکافی که در بردارنده ادامه تخریب محیط زیست و منابع طبیعی در کشور است و نشان از عدم تعادل لازم بین ۳ بخش مطرح شده در پژوهش دارد که بایستی در چارچوب تعادل جهانی قرار گیرد. آنچه مسلماً ضروری است تغییر مکانیسم نظارت و ارزیابی عملکرد برنامه‌ها به ایجاد سیستم متمرکز در سازمان حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و وزارت جهاد کشاورزی جهت تکمیل اطلاعات آن توسط سایر دستگاه‌های مربوطه است که میزان تحقق برنامه و نظارت بر حسن اجرای آن بهتر صورت پذیرد. اگرچه با این اوصاف می‌توان بیان داشت که دستیابی به هدف کسب رتبه نخست کشور در بین ۲۵ کشور آسیای جنوب غربی در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ در هاله‌ای از ابهام قرار گرفته است.

در نهایت می‌توان نقد نهایی وارد بر بخش‌های محیط زیست، منابع طبیعی و کشاورزی را در برنامه توسعه ششم کشور به صورت خلاصه شامل موارد زیر دانست: ۱. نامشخص بودن نحوه مواجهه با بحران‌های اساسی پیش‌رو و جایگاه توسعه‌ای کشور در سال‌های آینده و برنامه‌ریزی‌های پیش‌رو؛ ۲. نامشخص بودن رویکرد و اهداف کلی؛ ۳. تعدد راهبردها، سیاست‌ها و اقدام‌ها و فقدان انسجام و هماهنگی‌های لازم بین آنها؛ ۴. ابهام در نحوه ارتباط برنامه‌های مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی با برنامه؛ ۵. ایجاد تعهدات مالی گسترده برای دولت و نامشخص بودن نحوه تامین منابع؛ ۶. عدم توجه به قانون‌گذاری جهت ورود منابع درآمدی در بودجه سالیانه کشور؛ ۷. بی‌توجهی به مسئله کسب مجوز در بسیاری از راهبردها؛ ۸. نامشخص بودن دستگاه متولی و پاسخگو؛ ۹. نامشخص بودن وظیفه نظارتی و دستگاه مربوطه در بسیاری از دستگاه‌های مجری و همکار؛ ۱۰. ناسازگاری درونی سند برنامه؛ ۱۱. توجه به حوزه اقتصاد کلان؛ ۱۲. توجه صرف به مکانیسم قیمت در بستر تفکر نئوکلاسیک؛ ۱۳. عدم نگاه جامع فرابخشی به جمعیت، آمایش، توسعه روستایی و محیط زیست؛ ۱۴. عدم

توجه واقعی به زیرساخت‌های موجود در کشور؛ ۱۵. عدم توجه به نحوه جایگزینی رویکردهای نوین و دستیابی به آنها در برنامه‌ریزی‌های یکپارچه کشوری؛ ۱۶. نبود برنامه فراگیر برای نجات تالاب‌ها و پایداری منابع آب؛ ۱۷. عدم توجه به جایگاه مقدم بخش محیط زیست در کل برنامه و ارتباط سیستماتیک آن با منابع طبیعی و بخش کشاورزی کشور.

منابع

انصاری، م. (۱۴۰۱) تحلیل روز: توسعه‌ای ناپایدار در ایرانی رو به خشکی و دیگر هیچ. مجله صنایع زیرساخت‌های کشاورزی، شماره ۲۴۹، ۱۳/۹/۱۴۰۱، پایگاه خبری، تحلیلی، تفسیری اقتصاد کشاورزی، قابل دسترس در: <http://www.keshavarziyandehjahan.ir/> بی‌نام. (۱۳۹۶) محیط زیست در مرکز برنامه ششم توسعه، اداره کل حفاظت از محیط زیست استان اصفهان، پایگاه اطلاع‌رسانی محیط زیست اصفهان پارما، قابل دسترس در: <http://isfahan-doe.ir/> پرمن، ر.، ما، ی. و مکی‌گیلری، ج. (۱۳۹۲) اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی. ترجمه ح.ر. ارباب، چاپ سوم، تهران: نشر نی، ۷۲۸ صفحه.

پیرسون، ل.جی، نیوتن، پ.دبیلو. و رابرتز، پ. (۱۳۹۹) شهرهای پایدار و تاب‌آور. ترجمه ژ. سیدی. چاپ اول، تهران: طحان گستر، ۳۷۹ صفحه.

سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۹۸) خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۰۸ صفحه.

سازمان برنامه و بودجه. (۱۴۰۰) گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۹. جلد دوم، حوزه بخشی (۱)، بخش هشتم بخش کشاورزی (صفحات ۹-۱۴۰)، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.

سازمان خواربار و کشاورزی. (۱۳۸۴) چارچوب استراتژی توسعه پایدار کشاورزی در جمهوری اسلامی ایران.

- Alves, D.O. and Oliveira, L. (2022) Commercial urban agriculture: A review for sustainable development. *Sustainable Cities and Society*, 87(2022): 104185. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.104185/>
- Aydin, M. (2022) The impacts of political stability, renewable energy consumption, and economic growth on tourism in Turkey: New evidence from Fourier Bootstrap ARDL approach. *Renewable Energy*, 190(2022): 467-473. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.renene.2022.03.144/>
- Bakshi, B.R. & Fiksel, J. (2003) The quest for sustainability: Challenges for process systems engineering. *AIChE Journal*, 49(6): 1350-1358.
- Bossel, H. (1999) Indicator for sustainable development: Theory, method, applications. Report to the balaton group, international institute for sustainable development, published.
- Dubey, P.K., Singh, G.Sh. and Abhilash, P.Ch. (2020) Adaptive agricultural practices: Building resilience in a changing climate. *Springer Briefs in Environmental Science*, 146p. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/978-3-030-15519-3/>
- Jiang, Y. and Li, X. (2022) Sustainable development: 30 years since the Rio de Janeiro Earth Summit. *American Chemical Society*, 2(6): 480-481. Retrieved from <https://doi.org/10.1021/acsenvironau.2c00065/>
- Jodoin, S. (2010) Crimes against future generations: Implementing intergenerational justice through international criminal law. *International Justice Review*, 1(2010): 1-17.
- Khan, Z., Badeeb, R.A. and Nawaz, K. (2022) Natural resources and economic performance: Evaluating the role of political risk and renewable energy consumption. *Resources Policy*, 78(2022): 102890. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.102890/>
- Kohler, B. (1996) Sustainable development: A labor view. *Organic Pollutants Conference*, Chicago, Illinois.
- Li, X., Xiao, L., Tian, Ch., Zhu, B. and Chevallier, J. (2022) Impacts of the ecological footprint on sustainable development: Evidence from China. *Journal of Cleaner Production*, 352(10): 131472.
- Ruan, F., Yan, L. and Wang, D. (2021) Policy effects on the sustainable development of resource-based cities in China: A case study of Yichun City. *Resources Policy*, 72(2021):
- مترجمان ا. دهقان و ه. فتحی. گزارش نهایی پروژه، چاپ اول، تهران: موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی- مدیریت امور پردازش و تنظیم یافته‌های تحقیقاتی، ۲۸۷ صفحه.
- کرمی، غ.ح. و رضایی مقدم، ک. (۱۳۹۶) مطالعات ارزیابی اثرات توسعه: ترویج علم در مدیریت محیط زیست. فصلنامه علمی- ترویجی ترویج علم، ۸(۱۲): ۴۳-۶۰.
- کوپاهی، م. (۱۳۹۱) اصول اقتصاد کشاورزی. چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۵۳۱ صفحه.
- مختار، ح. (۱۳۹۴) جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه: ارتقا در برنامه، ضعف در اجرا. گزارش خبری شماره ۱۲۱۴۷۹، پایگاه اطلاع‌رسانی و خبری جماران، تهران، قابل دسترس در: <https://www.jamaran.news/>
- مرکز آمار ایران. (۱۴۰۱) درگاه ملی آمار، گروه کشاورزی، قابل دسترس در: <http://amar.org.ir/>
- مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵) بررسی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵). بخش ۶: توسعه پایدار با تاکید بر محیط زیست. معاونت پژوهش‌های اقتصادی: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی) و مطالعات زیربنایی، کد موضوعی ۲۳۰، شماره مسلسل ۱۵۳۱۲، ۳۶ صفحه.
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی. (۱۳۸۶) گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۴ و نظارت بر عملکرد سال اول برنامه چهارم توسعه. جلد سوم حوزه‌های بخشی (۲)، بخش چهاردهم امور تولیدی، فصل چهل و یکم کشاورزی و منابع طبیعی (صفحات ۱۳۵۱-۱۴۲۸)، تهران: ریاست جمهوری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.
- وحدتی، ک. و ساریخانی، س. (۱۳۹۹) مروری بر توسعه پایدار بخش کشاورزی ایران و جهان. مجله پژوهش‌های راهبردی در علوم کشاورزی و منابع طبیعی، ۵(۱): ۱۹-۳۲.
- وینوگراد، م. (۱۳۸۱) روابط عمودی و افقی در شاخص‌های توسعه پایدار. ترجمه ن. حدادتهرانی و ن. محرم‌نژاد، تهران: انتشارات سازمانی محیط زیست، صفحات ۱۰-۸۰.

- Tonneijck, F., Hengsdijk, H. and Bindraban, P.S. (2006) Natural resources use by agricultural systems: Linking biodiversity to poverty. Plant research international, B.V., Wageningen UR, 84p.
- US. National Research Council (1999) Board on sustainable development, our common journey: A transition toward sustainability. Washington D.C., National Academy Press.
- WCED. (1987) Our common future: The Brundtland report, Oxford university press, 300p. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/>
102145. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102145/>
- Sikdar, S.K. (2003) Sustainable development and sustainability metrics. AIChE Journal, 49(8): 1928-1932.
- Tobin, G.A. (1999) Sustainability and community resilience: the holy grail of hazards planning. Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards, 1(1): 13-25. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/S1464-2867\(99\)00002-9/](https://doi.org/10.1016/S1464-2867(99)00002-9/)

Analyzing the sixth economic, social and cultural development plan of the Islamic Republic of Iran to achieve sustainable development of agriculture, natural resources and environment

Somayeh Esmaeili*

1) Assistant Professor, Department of Economics, Faculty of Humanities, West Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

*Corresponding Author Email Address: esmaeili.somayeh@wtiau.ac.ir

Date of Submission: 2022/10/16

Date of Acceptance: 2022/12/09

Abstract

Development for the purpose of managed intervention since 1948 and sustainable development for the purpose of continuation of managed actions in the future since 1995 have been the focus of the country's plans. Despite the experience of eleven long-term planning in this process, the country is still facing the big challenge of not fulfilling the development goals of the program law based on the approved documents. The present research has been carried out by the review and meta-analytical studies by analyzing the law of the sixth five-year economic, social and cultural development plan of the Islamic Republic of Iran (2017-2021) with a focus on the natural resources sector. Due to the close relationship between the agricultural sector and its impact on the environment, the relationship between all three sectors has been integrated into one structure. The results of the review of the country's sixth planning law in the natural resources, environment and agriculture sectors show that there is a serious gap in the formulation of the plan and its implementation, which is due to the lack of a desirable, coordinated and optimal planning system and the lack of coherent and institutional communication between It leads to planning, policy making and budgeting. A set of general rules, ideal goals and numerous and diverse topics in the programs and the lack of precise determination of the required and achievable resources along with other combinations of development programs lead to the failure to achieve the goals of the program and development of the country in this regard, which shows a serious contradiction in the sustainable view of natural compatible resources with agriculture and environment district. Therefore, it is necessary to make a serious change in the treatment-oriented view of development planning and instead use a systematic prevention-oriented and prediction-oriented view.

Keywords: Agricultural sector, Environment sector, Natural resources sector, 6th Planning, Sustainable development.