



## دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی<sup>۱</sup>

مهدی رفعتی پناه مهرآبادی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۰۵

### چکیده

توسعه پایدار با گزارش کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه در اواخر دهه ۱۹۸۰ به مثابه راهی برای توسعه کشورهایی که از توسعه بازمانده اند، معرفی شد و با کنفرانس ریو ۱۹۹۲ که به دنبال تقویت رشد اقتصادی، بهبود محیط زیست، تثبیت جمعیت، صلح و برابری جهانی بود، به عنوان گفتمان مسلط عرصه محیط زیست و حفاظت از آن شناخته شد. به تبع این فرآیند، در ایران نیز بحث های مرتبط با توسعه پایدار به ادبیات برنامه ریزی توسعه و سیاست گذاری های دولتی راه یافت. مقاله حاضر با استفاده از روش تحقیق تاریخی و با فرض این امر که توسعه پایدار در ایران نتوانست به گفتمان مسلط تبدیل شود، در پی پاسخ به این پرسش است که چه عواملی مانع از پیشرفت توسعه پایدار در برنامه ریزی های توسعه در کشور شد و چرا اصولاً نمی توان نسبتی بین توسعه پایدار و برنامه ریزی ها و سیاست های دولتی ایجاد کرد؟ یافته های پژوهش نشان می دهند که به رغم گنجاندن اصطلاح توسعه پایدار در برنامه های دوم و سوم توسعه و قوانین آنها، از آنجا که تمرکز دولت در این برنامه ها معطوف به کنترل تورم و کاستن از هزینه های غیر ضروری ای بود که می توانست در مسیر کنترل تورم، رشد نقدینگی و افزایش رشد اقتصادی و نیل به توسعه یاری رسان باشد، حفاظت محیط زیست در جهت گیری های دولتی مورد غفلت قرار گرفت. همچنین به نظر می رسد که رویکرد دستوری در برنامه ریزی توسعه و نیز تأکید بر راهکارهای انضباطی و انتظامی و رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا در قوانین محیط زیستی در کنار عدم توازن در توسعه سبب عدم تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه های مزبور شد.

**واژگان کلیدی:** توسعه پایدار، برنامه های دوم و سوم توسعه، محیط زیست، توسعه نامتوازن، برنامه ریزی دستوری.

<sup>۱</sup> - رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی (۱۴۰۳). دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی،

فصلنامه تحقیقات تاریخ ایران دوره اسلامی، سال اول، شماره اول، تهران: ص ۲۹-۱۰.

<sup>۲</sup> - استادیار پژوهشگر، تحقیق و توسعه علوم انسانی سمت. پست الکترونیکی: mahdirafati62@gmail.com

## مقدمه

گفتمان توسعه پایدار از دهه ۱۹۸۰ و با گزارش براندلند<sup>۱</sup> با عنوان «آینده مشترک ما» و سپس با برگزاری کنفرانس ریو ۱۹۹۲ عملاً به عنوان گفتمان مسلط در مباحث محیط‌زیست و توسعه به حساب آمد. تجویزات این کنفرانس و بیانیه آن سبب گردید تا کشورهای مختلف، ادبیات توسعه پایدار را در برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای خود وارد کنند و اقداماتی نیز برای حرکت به سمت توسعه پایدار صورت دهند. در ایران نیز به نظر می‌رسد که دولت و برنامه‌ریزان توسعه، پس از کنفرانس ریو، در صدد گنجاندن مباحث مربوط به توسعه پایدار در برنامه‌های توسعه به ویژه برنامه‌های دوم، سوم بر آمدند. نتیجه اینکه در برنامه‌های مزبور و قوانین این برنامه‌ها به توسعه پایدار اشاره شد و راه‌کارهایی برای پوشش اهداف آن نیز پیشنهاد شد. عطف به این موارد، مقاله حاضر در صدد است تا با استفاده از روش تحقیق تاریخی با رویکرد توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از اسناد و منابع دست اول چون قوانین موضوعه، قوانین برنامه‌های توسعه، متن این برنامه‌ها، گزارش‌های اقتصادی و سالنامه‌های آماری به این پرسش پاسخ دهد که چه عواملی مانع از پیشرفت توسعه پایدار در برنامه‌ریزی‌های توسعه طی برنامه‌های دوم و سوم در کشور شد و چرا اصولاً نمی‌توان نسبتی بین توسعه پایدار و برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌های دولتی ایجاد کرد؟

هر چند که در مورد توسعه پایدار در ایران مقالات و آثار متعددی به چاپ رسیده است، ولی این آثار چندان توجهی به دلایل عدم تحقق توسعه پایدار در ایران نداشته‌اند و با توجه به اینکه آثار منتشر شده عمدتاً از طریق پژوهشگران رشته‌های محیط‌زیست، اقتصاد و مواردی از این دست به نگارش درآمده‌اند، چندان توجهی به سیر گذشته نداشته‌اند و صرفاً به زمان کنونی پرداخته‌اند. به عنوان نمونه می‌توان از مقالات «زنان و توسعه پایدار در ایران» (اطاعت و توکل، ۱۳۹۲)، «آسیب‌شناسی توسعه پایدار در ایران» (فرهادی، ۱۳۹۳)، «راهبرد توسعه پایدار در ایران» (فنی، ۱۳۹۶)، «بررسی وضعیت توسعه پایدار در ایران با استفاده از شاخص ردپای کربن» (مؤمنی و دیگران، ۱۳۹۵)، «بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و توسعه پایدار در ایران» (نصراللهی و اسلامی، ۱۳۹۲) و «نهادینه‌سازی سیاست‌گذاری توسعه پایدار در ایران» (ملک محمدی و کمالی، ۱۳۹۲) نام برد. این مقالات صرفاً اندکی از آثاری است که در مورد توسعه پایدار به چاپ رسیده‌اند و هم به لحاظ موضوعی و هم به لحاظ روشی کاملاً متفاوت از مقاله حاضر هستند.

## توسعه پایدار چیست؟

گفتمان توسعه پایدار به مجموعه‌ای دقیق و مشخص از ساختارها و اقدامات برای دستیابی به نتایج مطلوب جمعی اشاره دارد. تعریفی که به طور گسترده از این گفتمان نقل شده است، تعریفی است که براندلند در کمیسیون جهانی محیط‌زیست و توسعه ارائه کرد: «بشریت توانایی ایجاد توسعه پایدار را دارد- تا اطمینان حاصل کند که نیازهای کنونی خود را برآورده می‌کند بدون اینکه توانایی نسل‌های آینده برای برآوردن نیازهایشان را به خطر بیندازد»

۱. Gro Harlem Brundtland.

دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی-رفعتی پناه مهرآبادی ۱۲

(۸: ۱۹۸۷, World Commission on Environment and Development). متعاقباً براندلند در گزارش اعلام می‌کند که «توسعه پایدار در اصل فرآیندی از تغییر است که در آن بهره‌برداری از منابع، مسیر سرمایه‌گذاری‌ها، جهت‌گیری توسعه فناورانه و تغییرات نهادی همگی هماهنگ هستند و پتانسیل فعلی و آینده را برای برآوردن نیازها، اهداف و آرزوهای بشر افزایش می‌دهند» (۴: Ibid). افزون بر تأکید براندلند، برگزارکنندگان کنفرانس توسعه پایدار سازمان ملل در سال ۲۰۱۲ در ریو، اعلام کردند که: «توسعه پایدار بر رویکردی جامع، عادلانه، بدون تبعیض و دوراندیشانه برای تصمیم‌گیری در همه سطوح تأکید دارد. توسعه پایدار نه تنها بر عملکرد قوی اقتصادی، بلکه بر برابری بین انسان‌های یک نسل<sup>۱</sup> و نیز برابری بین نسلی<sup>۲</sup> تأکید دارد و مبتنی بر یکپارچگی و توجه متوازن به اهداف و اغراض اقتصادی و محیط‌زیستی هم در تصمیم‌گیری عمومی و هم خصوصی (دولتی و شخصی) است». اهداف اقتصادی، محیط‌زیستی و اجتماعی گاهی به عنوان سه رکن این مفهوم تلقی می‌شوند (Dryzek, ۲۰۱۳: ۱۴۷).

گذشته از برگزاری کنفرانس محیط‌زیست و توسعه در سال ۱۹۹۲ در شهر ریودوژانیروی برزیل، دو کنفرانس دیگر طی دو دهه بعد نیز برگزار شد. اولین کنفرانس، در سال ۲۰۰۲ در ژوهانسبورگ با عنوان اجلاس جهانی توسعه پایدار (WSSD)<sup>۳</sup> برگزار شد. این اجلاس تا آن زمان بزرگ‌ترین کنفرانس بین‌المللی جهان به حساب می‌آمد. اجلاس مذکور بر طرح اجرائی دستور کار ۲۱ صحنه گذاشت، به ویژه اینکه طرح اجرائی دستور کار ۲۱ در مورد اهداف و تاریخ‌های دسترسی مطلوب فقرای جهان به آب سالم و بهداشت با جزئیات تدوین شده بود (von Frantzius, ۲۰۰۴: ۴۷۰). زان پس، در سال ۲۰۱۲ توسعه پایدار با کنفرانس توسعه پایدار سازمان ملل متحد (ریو+۲۰)<sup>۴</sup> به ریو بازگشت. این کنفرانس در مقایسه با نسخه ۱۹۹۲، توافقات، تعهدات و برنامه‌های ملموس بسیار کمتری به بار آورد. در حالی که این کنفرانس از سوی محیط‌زیست‌گرایان به شدت ناامید کننده به حساب آمد، تأیید کرد که عصر توافقات فراگیر و جامع جهانی به سرآمده است و توسعه پایدار باید خودش را در مکان‌های مختلف و چندگانه نشان دهد. بنابراین توسعه پایدار گفتمانی است که ضمن تأکید بر رشد اقتصادی، وجود شبکه‌های مختلف اجتماعی در سطوح گوناگون محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی را برای حفاظت از محیط‌زیست ضروری می‌داند و به این اعتبار اهداف اقتصادی، محیط‌زیستی و اجتماعی به عنوان سه رکن گفتمان توسعه پایدار تلقی می‌شوند.

می‌رود که مارتین درایزک توضیح داده است، توسعه پایدار به مثابه یک گفتمان دارای پیرنگی خاص است. بر این مبنا امکان برآوردن توسعه در تمامی کشورها از مسیر رشدی که قبلاً توسط کشورهای صنعتی طی شده است، وجود ندارد، زیرا چنین اقدامی بر اکوسیستم‌های جهان سنگینی می‌کند. با این حال، رشد اقتصادی برای رفع نیازهای مشروع فقرای جهان ضروری است. کاهش فقر یعنی کاهش تخریب محیط‌زیست، چرا که فقرا برای بقا و زنده

۱. این اصطلاح مربوط به برابری بین افراد هم نسل است و هدف آن تضمین عدالت در بین انسان‌هایی است که امروز زنده هستند و اولویت خاصی را برای کشورهای در حال توسعه و کسانی که از نظر محیط‌زیستی آسیب‌پذیرتر هستند، قائل می‌شود.

۲. Intergenerational equity

۳. World Summit on Sustainable Development.

۴. United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+۲۰).

ماندن چاره‌ای جز سوءاستفاده از محیط‌زیست محل خود ندارند. همچنین گفتمان توسعه پایدار به دنبال اقدام هماهنگ بین‌المللی، ملی و محلی در قالب مشارکت مردمی است و به عنوان جایگزینی برای مدیریت از بالا به پایین به شمار می‌رود (Dryzek, ۲۰۱۳: ۱۵۵).

از دید این گفتمان رشد اقتصادی، حفاظت از محیط‌زیست، عدالت توزیعی و پایداری بلندمدت همدیگر را تقویت می‌کنند. بنابراین رشد اقتصادی باید ترویج شود، اما لازم است با روش‌هایی هدایت شود که هم از نظر محیط‌زیستی و هم به لحاظ اجتماعی منصفانه باشد. به علاوه باید توجه داشت که گفتمان توسعه پایدار بر عدالت در توزیع منابع در بین نسل کنونی و در میان نسل‌های آینده تأکید دارد.

کنشگران اصلی در گفتمان توسعه پایدار نه صرفاً مدیران و متخصصان در سلسله مراتب اجباری، بلکه کنشگران انسانی در سطوح مختلف از جمله سازمان‌های بین‌دولتی (مانند سازمان ملل متحد و بانک جهانی) و سازمان‌های غیردولتی، مردمان و اجتماعات محلی هستند. شعار «جهانی بیندیشید، محلی عمل کنید» را می‌توان در این گفتمان دید. ضمن اینکه دستورکار ۲۱ خواستار مشارکت بیشتر شهروندان در تصمیمات مرتبط با محیط‌زیست و توسعه است (Dryzek, ۲۰۱۳: ۱۵۸).

گفتمان توسعه پایدار به مانند هر گفتمانی دارای استعاره‌هایی برای ایضاح برنامه‌ها و اهداف خود است. ساختار استعاری توسعه پایدار، ارگانیک است. از دید این گفتمان جوامع درست به مانند ارگانسیم‌ها رشد و نمو می‌کنند و البته منظور از پیشرفت، صرفاً بلوغ فیزیکی نیست که به صورت خودکار اتفاق بیفتد، بلکه توسعه پایدار بر رشد خودآگاه تصریح می‌کند و چون بر رشد خودآگاه تأکید دارد، با مفاهیم رشد شخصی انسان سازگار است، رشدی که بر آموزش و افزایش آگاهی تأکید می‌کند و فرد را قادر می‌سازد تا با محیط‌زیست اجتماعی خود به شیوه‌ای مؤثرتر گفتگو کند. بنابراین پایداری، عمدتاً در مورد یادگیری اجتماعی است که شامل رویکردهای غیرمتمرکز، اکتشافی و متغیر است. در حقیقت توسعه پایدار می‌تواند برنامه‌ای چندلایه و چندوجهی باشد. توسعه پایدار به جای تلاش برای تدوین مجموعه‌ای همبسته از اهداف دقیق و جامع، بر رویکرد «غیرمتمرکز»، تکثرگرا و نیز تجربیات محلی تأکید می‌کند. نتیجه اینکه این گفتمان، تکثرگرا، تمرکززدا، خواهان مشارکت عمومی و توجه به تجربیات محلی است (Dryzek, ۲۰۱۳: ۱۵۹).

### برنامه‌ریزی دستوری و قانونگذاری بر مبنای رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا

در حالی که توسعه پایدار به لحاظ گفتمانی تکثرگرا، تمرکززدا، چندلایه، خواهان مشارکت عمومی مردم در سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی است و به تجربیات محلی توجه نشان می‌دهد، در ایران طی دوره مورد بحث به دلیل ماهیت نهادی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی دستوری، قانونگذاری بر مبنای رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا، در کنار توسعه نامتوازن امکان تحقق این گفتمان فراهم نیامد. تحلیل و بررسی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب با

دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی-رفعتی پناه مهرآبادی ۱۴

استفاده از «دستور زبان نهادی»<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که ماهیت تمرکزگرای دولت ایران چگونه در قوانین برنامه‌های توسعه، دولت و نهادهای دولتی را به عنوان عامل و فاعل اصلی در مرکز برنامه‌ها قرار داد و تمامی مسئولیت‌های برنامه‌ها را اعم از تدوین و اجرا بر دوش سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی گذاشت و بدین‌سان جای چندانی برای عمل جمعی مردم نماند (برای اطلاعات بیشتر رک: رفعتی‌پناه مهرآبادی، ۱۴۰۱: ۱۷۹-۱۹۹).

به عنوان نمونه در مجموع ۵۴ گزاره نهادی موجود در قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، در ۳۵ گزاره از «دولت» به عنوان جزء اسنادی یا عامل<sup>۲</sup> نام رفته است. همچنین از ۱۹ گزاره باقیمانده، در ۱۸ گزاره از سازمان‌ها، مؤسسات، دستگاه‌های دولتی، وزارتخانه‌ها و سازمان برنامه و بودجه به عنوان جزء اسنادی یاد شده و تنها یک مرتبه از نهادهای غیردولتی به عنوان جزء اسنادی سخن به میان آمده است. در این قانون از سازمان‌های مردم‌نهاد یا غیردولتی به عنوان جزء اسنادی یا فاعل نام نرفته است. همچنین در مجموع ۵۴ گزاره‌ای که در آنها از شدت التزام<sup>۳</sup> بهره گرفته شده است در ۳۸ گزاره از «اجبار» به عنوان جزء شدت التزام در قالب عباراتی چون «مکلف است»، «موظف است» و «باید» و در ۱۷ گزاره نیز از «اجازه» به عنوان جزء شدت التزام استفاده شده است. نکته قابل تأمل اینکه استفاده از عباراتی با شدت التزام بسیار بالا نشانه ماهیت دستوری در سلسله مراتب اجباری اداری است. ضمن اینکه بر اساس این قانون دولت و سازمان‌های دولتی تمام مسئولیت‌های اجرائی، نظارتی، مالی و... را عهده‌دار شده‌اند (قانون برنامه اول توسعه، ۱۳۷۶: ۷-۲۹).

به همین نحو هر چند برنامه سوم توسعه مدعی کاهش تصدی‌گری دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور کشور بود، باز هم به مانند برنامه اول و بر همان سیاق تدوین و تصویب شد؛ چنانکه از مجموع ۱۸۸ گزاره نهادی، در ۱۱۷ گزاره از «دولت» و در ۶۹ گزاره از سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها به عنوان جزء اسنادی یا عامل سخن به میان آمده است؛ این در حالی است که تنها در دو گزاره از اشخاص حقیقی و عاملان غیردولتی یاد شده است. همچنین از مجموع ۱۸۶ گزاره‌ای که دارای جزء شدت التزام هستند، در ۱۰۹ گزاره از «اجبار» در قالب «موظف است، مکلف است و باید»، و در ۷۶ گزاره از «اجازه» و در یک گزاره از «ممنوعیت» استفاده شده است (قانون برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۲).

بر مبنای تحلیل دستور زبان نهادی در بین ۱۴ ماده مربوط به محیط‌زیست در قانون برنامه چهارم ۳۸ گزاره نهادی وجود دارد. از مجموع این ۳۸ گزاره صرفاً در یک گزاره، جزء اسنادی (فاعل)، سازمان‌ها یا واحدهای غیردولتی (۲/۶٪) هستند. به این اعتبار در ۲۶ گزاره، جزء اسنادی یا فاعل، «دولت» در نظر گرفته شده است و در بقیه گزاره‌ها نیز از سازمان حفاظت محیط‌زیست و یا سازمان‌ها، دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها به عنوان جزء

۱. Institutional Grammatical Method.

۲. Attribute.

۳. Deontic.

اسنادی یاد شده است. بنابراین ۹۷/۴٪ از گزاره‌های نهادهای دولت و نهادهای دولتی را به عنوان فاعل در امور مرتبط با محیط‌زیست و حفاظت از آن به رسمیت شناخته‌اند (مجموعه قانون برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۳: ۱۴۶-۱۵۹). بدین ترتیب تحلیل قوانین برنامه‌های توسعه با استفاده از «دستور زبان نهادی» نشان می‌دهد که ماهیت تمرکزگرای دولت چگونه در قوانین برنامه‌های توسعه، دولت و سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی را به عنوان عامل و فاعل اصلی در مرکز برنامه‌ها قرار داد و تمامی مسئولیت‌های برنامه‌ها اعم از تنظیم دستورالعمل، تسریع در اجرا، تهیه ضوابط، ارائه برنامه، تهیه آیین‌نامه، اتخاذ تمهیدات، تهیه و اجرای طرح‌ها، ساماندهی امور، تعیین تکلیف و مواردی از این دست را بر دوش اینان گذاشت و بدین سان هیچ جایی برای عمل جمعی مردم نماند و البته تدوین و تصویب قوانین برنامه با چنین رویکردی پیامد ماهیت بوروکراتیک، نهادی و تمرکزگرای دولت بود. این در حالی است که بر اساس اصل ۱۰ اعلامیه ریو ۱۹۹۲ «مسائل مربوط به محیط‌زیست هنگامی به بهترین نحو حل و فصل می‌شوند که کلیه شهروندان در سطوح مناسب در آن مشارکت داشته باشند» (بیانیه ریو پیرامون محیط‌زیست و توسعه).

آنی‌ترین نتیجه چنین نگاهی درگیر کردن دولت در امور مختلف، کنار گذاشتن نیروهای بالقوه مردمی، طرد مشارکت عمومی، تدوین قوانینی مبتنی بر کنشگری تام و تمام دولت و غلبه رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا است. به همین دلیل با بررسی قانونگذاری‌های محیط‌زیستی در ایران می‌توان نشان داد که نسبتی بین رویکرد قانونگذاری محیط‌زیستی در ایران و توسعه پایدار وجود نداشت. اصولاً در تدوین، تصویب و تحلیل قوانین محیط‌زیستی به سه راهکار حفاظتی توجه می‌شود:

۱- راهکارهای اجتماعی- اقتصادی: این دسته از راهکارها برای تأمین نیازهای اجتماعی و اقتصادی انسان‌هاست تا با تأمین نیازها، اقدام تخریبی کاهش یابد. در حقیقت قانون‌گذار تلاش می‌کند تا در متن قانون مواردی را مطرح کند تا در حد امکان آنچه را که مورد نیاز مردم است، تأمین شود. چراکه مردم به ویژه در روستاها و همچنین عشایر برای صدها سال در طبیعت زندگی کرده‌اند و از آن بهره برده‌اند لذا زندگی اینان با طبیعت به نحوی پیوسته بوده و قانون‌گذار می‌بایست در قوانین به این امر دقت نماید.

۲- راهکارهای آموزشی- ترویجی: این دسته شامل راهکارهایی برای آموزش مسائل مربوطه می‌باشد تا دخالت انسان در طبیعت همراه با آگاهی بوده و انسان با دخالت آگاهانه در طبیعت، موجبات حفظ محیط‌زیست را فراهم آورد. این دسته از راهکارها با آموزش تمامی اقشار جامعه به خصوص از طریق آموزش‌های همگانی و در مدرسه و دانشگاه و یا از طریق رسانه‌ها طیف گسترده‌ای از مردم را با لزوم حفظ محیط‌زیست و اهمیت آن برای زندگی انسان آشنا می‌کند.

۳- راهکارهای انضباطی- انتظامی: این دسته از راهکارها برای جلوگیری از آلودگی و تخریب محیط‌زیست توسط کسانی است که با وجود اعمال روش‌های دسته اول و دوم، در صدد تخریب و آلودگی محیط‌زیست برمی‌آیند (شامخی، ۱۳۹۰: ۲۹۳-۲۹۴).

دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی-رفعتی پناه مهرآبادی ۱۶

تحلیل قوانین محیط‌زیستی بر اساس سه رویکرد فوق نشان می‌دهد که در ایران غلبه مدل نهادی سیاست‌گذاری منجر به اتخاذ رویکرد دستوری در برنامه‌ریزی توسعه شد و این دو با هم منجر به تصویب قوانینی در حیطه حقوق محیط‌زیست ایران شدند که ضمن تصریح بر تأسیس سازمان‌ها و نهادهای متولی امر محیط‌زیست، غلبه راهکارهای انتظامی- انضباطی را در راهکارهای حفاظتی مسلم پنداشتند. در ۸ قانون پایه‌ای که مجموعاً ۲۲۵ ماده قانونی را در بر می‌گیرد از مجموع ۶۵ ماده‌ای که به راهکارهای حفاظتی اختصاص یافته‌اند، تعداد ۵۲ ماده به راهکارهای انضباطی- انتظامی- حدود (۸۰٪)، ۸ ماده به راهکارهای اقتصادی- اجتماعی (حدود ۱۲٪) و ۵ ماده به راهکارهای آموزشی- ترویجی اختصاص یافته است (حدود ۸٪) و بقیه قوانین نیز ناظر به تأسیس سازمان‌های مختلف و یا تغییرات تشکیلاتی هستند (رفعتی‌پناه مهرآبادی، ۱۳۹۷: ۶۸). در حقیقت قوانین محیط‌زیستی در ایران چندان به آموزش و ترویج و نیز سیاق معیشتی مردم توجه نشان ندادند و تأکیدشان را بر رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا قرار دادند و این در حالی است که توسعه پایدار بر این بر آموزش و ترویج تأکید دارد.

#### توسعه نامتوازن و به حاشیه رانده شدن محیط‌زیست

بعد از پایان برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) با یک‌سال وقفه، برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) طراحی شد. با توجه به تجربه‌ای که دولت در اجرای برنامه اول به دست آورده بود و نظر به شرایط ایجاد شده پس از برنامه اول، در تدوین لایحه برنامه دوم جهت‌گیرهای چهارگانه‌ای را تحت عنوان «سیاست ثبات اقتصادی» برای این برنامه در نظر گرفت. بر این اساس قرار شد:

- ۱- در برنامه دوم ابزارها و اهرم‌های مالی و پولی به صورت گسترده‌تری مورد استفاده قرار بگیرند.
- ۲- از آنجا که برای بسیاری از کالاها و خدمات، بازارهای متشکل و رقابتی وجود نداشت و تمرکز قدرت اقتصادی در دست مؤسسات و شرکت‌های خاصی بود، دولت در جهت‌گیری‌های اقتصادی خود تلاش برای کاهش این تمرکز و امکان رقابت گسترده‌تر را پیش‌بینی کرد.
- ۳- در برنامه دوم نظم و انضباط مالی و صرفه‌جویی در صرف منابع اعتبارات عمرانی طرح‌ها، منابع شرکت‌های دولتی و افزایش کارایی و استفاده بهینه از منابع به عنوان یک جهت‌گیری اساسی معرفی شد.
- ۴- از نظر برنامه‌ریزان توسعه با توجه به اینکه ساختار اداری دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی جوابگوی نیاز کشور به رشد سریع در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نبود، اصلاح نظام اجرائی- اداری کشور و ایجاد نظم و انضباط اداری، برقراری انسجام بین واحدهای داخلی، سازماندهی برخی دستگاه‌ها و حذف دستگاه‌های موازی، اعمال نظارت دقیق بر عملکرد سازمان‌های دولتی، پرهیز از تمرکز امور در تهران، حذف بوروکراسی پیچیده اداری و استفاده از سازوکارهای ساده برای انجام امور به عنوان یکی از جهت‌گیری‌های برنامه دوم ضروری می‌نمود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲ (الف)، ص ۱-۰ و ۲-۰). این جهت‌گیری‌ها نشان می‌دهد که تمرکز دولت در این برنامه معطوف به کنترل تورم و کاستن از هزینه‌های غیرضروری‌ای بود که می‌توانست در مسیر کنترل تورم، رشد نقدینگی و افزایش رشد اقتصادی و نیل به توسعه یاری‌رسان باشد. به همین جهت حفاظت محیط‌زیست در جهت‌گیری‌های

«سیاست ثبات اقتصادی» مورد غفلت قرار گرفت. به علاوه در نمودار برنامه‌ریزی برنامه دوم به رغم وجود چهار شورای تلفیق و ده شورای برنامه‌ریزی، برای حفاظت محیط‌زیست هیچ شورای برنامه‌ریزی مجزائی در نظر گرفته نشد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲(ب)، ج ۱: ۲۴).

به حاشیه رفتن محیط‌زیست در فرایند برنامه‌ریزی برنامه دوم به گونه‌ای بود که در ویراست اول برنامه دوم، از بین خط‌مشی‌های ۲۵ گانه این برنامه، هیچ خط‌مشی به محیط‌زیست و حفاظت از آن اختصاص نیافت و فقط گاه در ضمن برخی از خط‌مشی‌های برنامه اشاره‌ای به محیط‌زیست و مبارزه با آلودگی‌های محیطی شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲(ب)، ج ۳: ۴۳-۴۴ و ۳۴). با این همه در ویراست دوم این برنامه تحت تأثیر حضور ایران در کنفرانس ریودوژانیرو ۱۹۹۲ محیط‌زیست توانست به عنوان خط‌مشی هفتم خود را در برنامه وارد کند: «همانگ ساختن برنامه‌های محیط‌زیستی با تفاهمات جهانی مسائل محیط‌زیست با در نظر داشتن اصل توسعه پایدار...» (همان، ج ۳: ۲۳).

به همین صورت، از مجموع ۱۰۱ تبصره قانون برنامه دوم، تبصره‌های ۸۱، ۸۲ و ۸۳ را می‌توان در ارتباط با محیط‌زیست و توسعه پایدار به حساب آورد، چنانکه بند ۲ تبصره ۸۲ اعلام کرد که هرگونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چارچوب ضوابط استانداردهای محیط‌زیستی انجام شود (اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۴: ۶۶-۶۷).

هر چند که حفظ محیط‌زیست به رغم عدم حضورش در ویراست اول برنامه توانست در ویراست‌های بعدی و نهایتاً متن برنامه حضور یابد و به عنوان دهمین هدف کلان کیفی برنامه دوم تحت نام «حفظ محیط‌زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور» جای خود را در اهداف شانزده‌گانه آن باز کند؛ اما هدف‌های کلان کیفی برنامه نشان می‌دهند که اولویت برنامه چیز دیگری است. تلاش جهت تحقق عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری، رشد اقتصادی با محوریت کشاورزی، تلاش جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی، تقویت بنیه دفاعی و مواردی از این دست را می‌توان از اهدافی دانست که حفظ محیط‌زیست را تحت تأثیر و در سایه خود قرار می‌داد (اداره کل قوانین و مقررات کشور: ۷۹).

در این برنامه، از نظر اختصاص اعتبارات عمرانی و جاری، محیط‌زیست به حاشیه رانده شد. از مجموع اعتبارات جاری طی برنامه یعنی رقم ۱۳۳۱۵۶/۵ میلیارد ریال صرفاً ۸۹/۱ میلیارد ریال برابر با ۰/۰۶۷٪ از کل اعتبارات جاری به حفاظت محیط‌زیست اختصاص یافت. این در حالی است که کشاورزی ۳/۸۱۴٪، صنایع ۰/۱۴۰٪، نفت ۰/۰۱۶٪، بهداشت و درمان ۱۱/۵٪ از کل اعتبارات جاری را به خود اختصاص دادند. به همین صورت از مجموع اعتبارات عمرانی دوره برنامه (۱۰۵۰۲۹/۱ میلیارد ریال)، حفاظت محیط‌زیست رقم ۱۴۶/۱ میلیارد ریال برابر با ۰/۱۳۹٪، بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۵/۶۹۸٪، منابع آب ۷/۵۴۲٪، نفت ۲۰/۹۸۰٪، گاز ۵/۸۴۹٪، معادن ۹۳۱/۰٪ را به خود اختصاص دادند (اداره کل قوانین و مقررات کشور: ۱۳۴-۱۴۷). نحوه تخصیص اعتبار به ویژه اعتبارات عمرانی به حفاظت محیط‌زیست و تفاوت قابل توجه آن با سایر بخش‌ها نشان از عدم تغییر نگاه دولت و



دلایل عدم تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی- رفعتی پناه مهرآبادی ۱۸

برنامه‌ریزان به حفاظت محیط‌زیست و جایگاه آن داشت، به رغم ادعاهایی که در اهداف کلی کیفی و خط مشی‌های برنامه شده بود.

جدول ۱: توزیع اعتبارات جاری طی برنامه دوم مصوب کمیسیون تلفیق<sup>۱</sup>

عنوان	جمع اعتبارات جاری طی برنامه (میلیارد ریال)	درصد از کل اعتبارات
<b>امور عمومی</b>	۱۲۲۱۸/۷	۹/۱۷۶
<b>امور اجتماعی</b>		
۱- آموزش و پرورش عمومی	۲۲۲۴۲/۴	۱۶/۷۰۴
۲- فرهنگ و هنر	۱۴۶۰/۳	۱/۰۹۷
۳- بهداشت، درمان و تغذیه	۱۵۳۲۵/۱	۱۱/۵۰۹
۴- تأمین اجتماعی و بهزیستی	۱۱۹۳۵/۲	۸/۹۶۳
۵- تربیت بدنی و امور جوانان	۴۱۹/۵	۰/۳۱۵
۶- عمران شهرها	۵۷/۲	۰/۰۴۳
۷- عمران و نوسازی روستاها	۳۲۹/۱	۰/۲۴۷
۸- تأمین مسکن	۷۲/۵	۰/۰۵۴
۹- حفاظت محیط‌زیست	۸۹/۱	۰/۰۶۷
۱۰- عملیات چندمنظوره توسعه نواحی	۲۷/۳	۰/۰۲۰
۱۱- آموزش عالی	۷۰۳۰/۶	۵/۲۸۰
<b>امور اقتصادی</b>		
۱- کشاورزی و منابع طبیعی	۵۰۷۸/۹	۳/۸۱۴
۲- منابع آب	۱۰۶/۴	۰/۰۸۰
۳- برق	۵۵/۸	۰/۰۴۲
۴- صنایع	۱۸۶/۸	۰/۱۴۰
۵- نفت	۶۶۷۹/۶	۵/۰۱۶
۶- معادن	۵۰/۵	۰/۰۳۸
۷- بازرگانی	۱۸۸۰۸/۹	۱۴/۱۲۵
۸- راه و ترابری	۷۲۲/۱	۰/۵۴۲
۹- پست و مخابرات	۶۳/۲	۰/۰۴۷
۱۰- جهانگردی	۸۴۲/۴	۰/۶۳۳
<b>سایر هزینه‌های عمرانی</b>	۳۹۶۹/۹	۲/۴۵۶

ماهیت ناپایدار توسعه در ایران که سبب اتلاف منابع طبیعی و تخریب روزافزون محیط‌زیست می‌شد را می‌توان با نگاهی به دو بخش کشاورزی و منابع آب برنامه دوم به خوبی مشاهده کرد. تلاش دولت و اصولاً یکی از اهداف

۱. این جدول و نموداری بعدی بر اساس آمار و جداول برنامه دوم توسعه تنظیم شده است. اداره کل قوانین و مقررات کشور: ۱۳۴-۱۴۷.

اصلی آن در رشد اقتصادی کشور، توجه بیش از پیش به کشاورزی و افزودن بر تولید محصولات این بخش بود، چنانکه بخش عمده‌ای از ارقام تشکیل سرمایه ثابت در بخش کشاورزی ناشی از پرداخت‌های دولت به این بخش به حساب می‌آمد، به نحوی که پرداخت‌های عمرانی دولت به فصل کشاورزی از ۱۰۵/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ با متوسط رشد سالانه ۳۳/۶ درصد به ۸۰۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ رسید. در همین مدت پرداخت‌های جاری دولت از ۵۶/۵ میلیارد ریال با رشد متوسط ۴۲/۸ درصد به ۶۷۶ میلیارد ریال افزایش یافت. همچنین تسهیلات پرداختی به بخش کشاورزی در سال ۱۳۶۸ برابر با ۱۶۹۷ میلیارد ریال بود و این رقم در سال ۱۳۷۵ به ۹۸۸۰ میلیارد ریال افزایش یافت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ج ۲: ۹).

به رغم سرمایه‌گذاری قابل توجه دولت در بخش کشاورزی، گزارش‌های اقتصادی نشان می‌دهد که عمدتاً این هدف تحقق نیافت و حتی بهره‌برداری بیشتر از منابع آب (سطحی و زیرزمینی) نیز نتوانست به این هدف جامه عمل بپوشاند. هدف‌های کیفی بخش کشاورزی «تأمین رشد و توسعه پایدار کشاورزی با تأکید بر حفظ، احیا و بهره‌برداری متعادل از منابع پایه (آب و خاک، پوشش گیاهی، محیط‌زیست و هوا) عنوان شد. سایر اهداف کیفی بخش کشاورزی شامل افزایش تولیدات کشاورزی به منظور تأمین نیازهای غذایی جامعه، مواد خام مورد نیاز صنایع، توسعه صادرات و کاهش واردات محصولات کشاورزی؛ افزایش درآمد کشاورزان و بهبود زندگی آنان؛ کاهش ضایعات محصولات بخش کشاورزی؛ افزایش بهره‌وری عوامل تولید با تأکید بر توسعه و تحقیقات و آموزش نیروی انسانی و ترویج یافته‌های علمی می‌شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴: ۱۳-۱). هدف‌های کمی مختلفی نیز برای این بخش در نظر گرفته شد. به عنوان نمونه افزایش تولید سالانه گندم به ۱۴ میلیون ۳۱۵ هزار تن در پایان سال ۱۳۷۸ (رشد سالانه ۵/۷٪) (همان: ۱۵-۱). اما این هدف‌ها هرگز نتوانست بر اساس پیش‌بینی‌های برنامه پیش برود. این موضوع زمانی بغرنج‌تر می‌شود که دریابیم استحصال روزافزون منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی طی برنامه و اختصاص حجم قابل توجهی از این آب‌ها به بخش کشاورزی عملاً نتوانست به افزایش سطح زیر کشت محصولات عمده کشاورزی و نیز برداشت بیشتر محصول منتهی شود و طبعاً استفاده بیشتر از منابع آب بدون افزایش محصول و تولید کشاورزی معنایی جز هدر رفت آب و تخریب منابع آبی نداشت.

به نظر می‌رسد بخش کشاورزی بر خلاف اهداف برنامه نتایج امیدوارکننده‌ای به بار نیاورد. در سال ۱۳۷۴ سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱ حدود ۲۶/۹ درصد بود و این امر نشان از اهمیت بخش کشاورزی در اقتصاد ملی داشت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵: ۱۷۲). این رقم در سال ۱۳۷۶ به ۲۵/۷ درصد رسید (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ج ۲: ۹) و سپس در سال ۱۳۷۸ به ۱۶/۸ درصد کاهش یافت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹، ج ۲: ۴۸۱). همچنین سهم بخش کشاورزی در اشتغال کل از ۲۷/۶ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۲۳ درصد در سال ۱۳۷۷ (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸ (ب): ۲۴) و ۲۲/۷ درصد در سال ۱۳۷۸ کاهش پیدا کرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹: ۴۸۱). به علاوه در حالی که در سال ۱۳۶۹ سطح زیرکشت کشاورزی برابر با ۱۲۴۲۸ هزار هکتار بود، این رقم در سال ۱۳۷۴ (سال اول برنامه دوم) به ۱۲۳۱۲ هزار هکتار، در سال ۱۳۷۶ به

دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی-رفعتی پناه مهرآبادی □ ۲۰

۱۲۰۰۱ هزار هکتار و در سال ۱۳۷۸ به ۹۸۳۵ هزار هکتار کاهش یافت. افزون بر این در حالی که میزان تولید محصولات عمده کشاورزی (گندم، برنج، جو، چغندر قند، نیشکر، سیب زمینی، دانه‌های روغنی، پیاز، حبوبات و نباتات علوفه‌ای) در سال ۱۳۷۱ برابر با ۵۱۰۹۷ هزار تن و در سال ۱۳۷۲ (سال آخر برنامه اول) برابر با ۴۴۵۱۲ هزار تن بود این رقم در سال‌های برنامه دوم با نوسانی رو به نزول همراه بود چنانکه در سال ۱۳۷۴ میزان تولید محصولات عمده کشاورزی به ۴۴۴۴۴ هزار تن، در سال ۱۳۷۶ به ۴۷۲۶۳ هزار تن و در سال ۱۳۷۸ به ۴۱۹۹۰ تن رسید. در سال آخر این برنامه تولید گندم به ۸۶۷۳ هزار تن رسید و این رقم با هدف گذاری برنامه (۱۴ میلیون ۳۱۵ هزار تن) تفاوتی آشکار داشت (رک: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹: ۵۰۴؛ همان، ۱۳۷۸ (ب): ۴۳؛ همان، ۱۳۷۷: ۲۴؛ همان، ۱۳۷۵: ۱۹۳)، و این نوسان و نزول در شرایطی رخ می‌داد که حجم آب مصرفی در بخش کشاورزی به شدت در حال افزایش بود.

در حالی که اوایل برنامه اول میزان استحصال آب حدود ۵۹ میلیارد مترمکعب بود این رقم در آخر برنامه دوم (۱۳۷۸) به چیزی حدود ۸۹/۵ میلیارد مترمکعب رسید. افزایش برداشت از منابع آب در بخش کشاورزی نیز به وقوع پیوست. در حالی که در سال ۱۳۷۲ حدود ۷۷ میلیارد مترمکعب آب برای بخش کشاورزی مورد استفاده قرار می‌گرفت این مقدار در سال ۱۳۷۸ به ۸۳/۵ میلیارد متر مکعب بالغ گردید (حدود ۹۴ درصد از میزان کل مصرف آب در بخش‌های مختلف) (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹: ۶۱). سه همین نحو افزایش حجم آب مصرفی در بخش کشاورزی در سال ۱۳۷۴ معادل ۱۲۱۲/۶ میلیون مترمکعب برآورد شد که در مقایسه با سال ۱۳۷۳ (۸۴۶/۵ میلیون مترمکعب) افزایشی معادل ۴۳/۲ درصد را نشان می‌داد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵: ۱۶۲).

ناهمگونی برنامه‌های حفظ و بهبود منابع آب با برنامه‌های بهره‌برداری نمونه دیگری از ماهیت ناپایدار توسعه در بخش مدیریت منابع آب، کشاورزی و منابع طبیعی به شمار می‌رود. به عنوان مثال برداشت از آب‌های زیرزمینی مرتباً در حال افزایش بود و حتی گاه از پیش‌بینی‌های برنامه نیز فراتر می‌رفت چنانکه در سال ۱۳۷۷ بر اساس پیش‌بینی برنامه برداشت از آب‌های زیرزمینی باید به میزان ۷۱۰ میلیون مترمکعب صورت می‌گرفت؛ اما در این سال برداشت از آب‌های زیرزمینی به رقم ۱۲۵۲ میلیون متر مکعب یعنی ۱۷۶٪ پیش‌بینی‌ها رسید، در صورتی که برنامه تقویت سفره آب زیرزمینی نتوانست بیش از ۱۸٪ (معادل ۵۵/۲ میلیون متر مکعب) از هدف برنامه (۳۰۰ میلیون مترمکعب) در این سال را پوشش دهد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸ (ب): ۷۱). این رقم در سال آخر برنامه (۱۳۷۸) باز هم کاهش یافت و به ۱۶٪ (۴۳ میلیون متر مکعب) از هدف برنامه در این سال (۲۷۰ میلیون متر مکعب) رسید (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹: ۴۷۶).

بنابراین تأثیر کنفرانس ریو ۱۹۹۲ صرفاً در حد گنجاندن عبارت «توسعه پایدار» در قانون و متن برنامه دوم بدون هیچگونه تأثیر عملی در اندیشه برنامه‌ریزان توسعه و اقدامات دولت بود و حتی گاه می‌توان تضادی بین قانون برنامه و اعلامیه ریو با اهداف برنامه دوم مشاهده کرد. اوج تضاد برنامه دوم با توسعه پایدار مورد نظر کنفرانس ریو را باید در برنامه‌های مربوط به زیربخش «جنگل و مرتع» دید، به نحوی که مقرر گردید جنگل‌کاری و مراقبت از

جنگل‌ها از ۵۰ هزار هکتار در سال ۱۳۷۳ به ۴۸ هزار هکتار در سال ۱۳۷۸ کاهش و تثبیت شن‌های روان از ۳۶۸ هزار هکتار در سال ۱۳۷۳ به ۱۷۰ هزار هکتار در سال آخر برنامه تقلیل یابد. همچنین پیش‌بینی شد بهره‌برداری مجاز از جنگل‌های شمال کشور سالانه به میزان ۲/۵ میلیون مترمکعب انجام گیرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴: ۱۷-۱). جالب اینکه به رغم این نگاه کاهشی در برنامه‌های حفاظتی، اقدامات عملی در زمینه زیربخش جنگل و مرتع نتوانست برآورنده اهداف حداقلی برنامه باشد. جدول زیر به خوبی بیانگر میزان عملیاتی شدن برنامه‌های جنگل و مرتع است.

به مانند برنامه دوم، عدم توازن در فرایند توسعه طی برنامه سوم عدم تعادل در عملیاتی شدن برنامه‌های فصول مختلف را سبب گردید. مثلاً گزارش‌های اقتصادی نشان می‌دهند در حالی که عملکرد برنامه در امور آب توانست در اکثر بخش‌ها به اهداف برنامه دست یابد و حتی گاهی فراتر از اهداف برنامه برود، در بخش کشاورزی چنین عملکردی به وقوع نپیوست. مسأله در اینجا صرفاً به موفقیت یک بخش و عدم موفقیت بخشی دیگر باز نمی‌گردد. آنچه این عدم توازن را برای محیط‌زیست و حفاظت از آن بغرنج می‌کند این است که عملکرد موفق بخش امور آب عمدتاً متوجه برداشت از آب‌ها و مدیریت آن‌ها برای مصارف مختلف من جمله کشاورزی می‌شود؛ در حالی که این موفقیت به هنگام سرازیر شدن در بخش کشاورزی با عدم موفقیتی قرین می‌شود که متوجه مصرف آب است بدون بازده لازم در بخش کشاورزی. نتیجه اینکه برداشت از آبهای سطحی و زیرزمینی طی این برنامه با موفقیتی گاهی بیش از ۱۰۰ درصد همواره رو به فزونی داشت در صورتی که بخش کشاورزی عمدتاً ناتوان از مصرف درست آب‌ها، از عملکرد برنامه عقب بود و حتی گاهی محصولات زراعی تولید شده از تولید این محصولات در برنامه‌های قبلی نیز کمتر بود و طبعاً یکی از معانی این وضعیت، هدر رفت آب به حساب می‌آید.

داده‌های موجود حاکی از آن است که درصد تحقق بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی بر اساس هدف برنامه در سال ۱۳۷۹ برابر با ۱۰۱/۴٪، در سال ۱۳۸۰ برابر با ۱۰۲/۲٪، در سال ۱۳۸۱ معادل ۱۰۲/۶٪، در سال ۱۳۸۲ برابر با ۱۰۲/۸٪ و در سال ۱۳۸۳ معادل ۱۰۳/۲٪ بود. به همین نحو بهره‌برداری از آب برای مصارف کشاورزی در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ به ترتیب ۱۰۰/۲٪، ۱۰۲/۲٪، ۱۰۱/۵٪، ۱۰۰/۷٪ و ۱۰۰/۴٪ از هدف برنامه را پوشش داد و این در حالی است که در بخش کشاورزی چنین موفقیتی به دست نیامد. به عنوان نمونه توسعه سیستم‌های آبیاری تحت فشار به ترتیب در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ حدود ۳۸٪، ۱۹/۲٪، ۲۱/۶٪، ۵۵٪ و ۶۰/۸٪ از هدف برنامه را پوشش داد و یا جنگل‌کاری، احیا و غنی‌سازی جنگل‌های کشور در همین سال‌ها به ترتیب ۸۳/۶٪، ۱۱۲٪، ۳۴/۳٪، ۲۷٪ و ۲۰٪ از هدفها را عملیاتی کرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰، ج ۲: ۳۹۲-۳۹۳؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱، ج ۲: ۱۱۷۶؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲، ج ۲ قسمت ۲: ۱۳۲۴-۱۳۲۷؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳، ج ۳ قسمت دوم: ۱۶۲۷؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، ج ۳ قسمت دوم: ۱۸۵۱-۱۸۵۳ و ۱۹۲۷-۱۹۳۰).



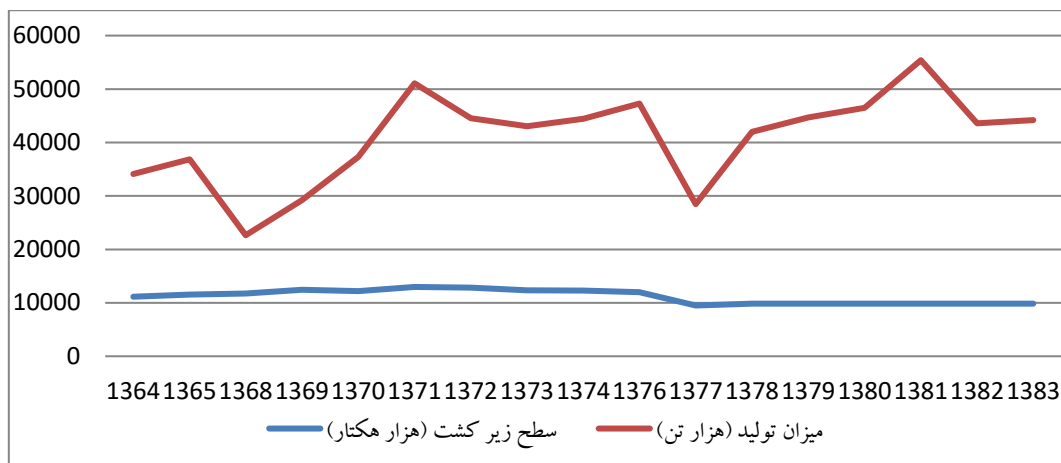
فصلنامه تحقیقات تاریخ ایران دوره اسلامی، سال اول، شماره اول (پیاپی ۱)، پاییز ۱۴۰۳ □ ۲۳

تحقق	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	برنامه	میلیون مترمکعب	ظرفیت آب تنظیمی سدها
۹۸/۷	۳۱۶۵۹	۳۲۷۳۱	۳۰۷۰۹	۳۰۸۴۹	۳۰۱۹۵	۳۰۸۱۸	۳۰۱۶۵	۳۰۲۱۶	۲۶۸۰۵	۲۶۸۱۰	۲۶۸۱۰	ظرفیت آب تنظیمی سدها	
۹۲/۹	۲۰۷۳	۲۵۰۰	۲۸۶۸	۳۱۷۹	۲۷۹۵	۲۹۵۴	۲۶۵۹	۲۷۵۳	۲۵۷۱/۷	۲۵۷۲	//	طرح‌های کوچک تأمین آب	
۸۹/۵	۲۷۲۵	۳۱۰۷	۲۳۰۵	۲۷۷۴	۲۳۹۵	۲۷۷۴	۲۳۶۹	۲۴۸۴	۲۱۱۰	۲۱۸۸	//	سدهای انحرافی مستقل و پمپاژ	
۷۸/۶	۲۳۶۷	۳۶۶۷	۲۲۸۰	۳۰۸۲	۲۲۸۰	۲۶۶۷	۱۹۵۷	۲۲۷۷	۱۹۱۷	۲۰۴۷	//	افزایش بهره‌برداری از ظرفیت‌ها	
۱۰۲	۵۱۱۹۲	۵۰۳۰۰	۵۱۲۹۱	۴۹۸۹۶	۸۸۸۴۹	۸۷۵۵۰	۸۸۱۴۷	۸۶۱۴۰	۸۴۹۵۰	۸۴۷۸۰	//	آب‌های زیرزمینی	
۱۰۱	۹۰۹۷۳	۹۰۶۵۰	۸۹۶۵۴	۸۹۰۵۰	۸۸۸۵۰	۸۷۵۵۰	۸۸۱۴۶	۸۶۱۴۰	۸۴۹۵۰	۸۴۷۸۰	//	بهره‌برداری از آب برای مصرف کشاورزی	
۹۸	۴۱۶	۵۰۰	۳۹۷	۴۱۵	۳۶۸	۳۳۲	۳۰۵	۲۸۵	۲۳۶	۲۳۶	//	تغذیه مصنوعی و پخش سیلاب	

جدول ۳: عملکرد شاخص‌های کلیدی بخش کشاورزی و منابع طبیعی طی برنامه سوم

درصد تحقق	۱۳۸۳		۱۳۸۲		۱۳۸۱		۱۳۸۰		۱۳۷۹		واحد شاخص	شاخص‌های کلیدی
	عملکرد	هدف برنامه	عملکرد	هدف برنامه	عملکرد	هدف برنامه	عملکرد	هدف برنامه	عملکرد	هدف برنامه		
۳۶	۷۶	۱۲۵	۵۵	۱۲۵	۲۷	۱۲۵	۲۴	۱۲۵	۳۲	۸۹	هزار هکتار	توسعه سیستم‌های آبیاری تحت فشار
۳۳	۶۵	۲۰۰	۶۷	۱۶۵	۵۰	۱۵۵	۴۰	۱۴۵	۴۳	۱۳۶	//	تجهیز و نوسازی اراضی
۲۵	۳۷	۲۱۲	۴۱	۲۱۰	۶۰	۲۱۱	۶۰	۲۱۰	۵۴	۱۶۵	//	پوشش رودخانه‌ها
۴۳	۶۷	۳۴۴	۷۱	۲۶۳	۶۶	۱۹۳	۱۵۶	۱۴۰	۸۸	۱۰۵	//	جنگل‌کاری، احیا و غنی‌سازی جنگل‌ها
۲۴	۱۵۲	۶۷۰	۱۳۶	۵۷۰	۸۳	۴۹۰	۷۸	۴۲۰	۱۴۴	۳۵۰	هزار واحد دامی	ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها
۲۶/۵	۶۷	۵۷۱	۷۴	۴۲۵	۶۹	۳۲۰	۱۰۸	۲۳۴	۱۴۰	۱۷۸	هزار هکتار	اجرای طرح‌های بیابان‌زدایی
۹۴	۱۱۵۳	۱۳۷۸	۱۳۸۵	۱۱۵۸	۱۵۶۱	۱۰۲۶	۳۱۱	۸۸۳	۶۲۶	۸۷۷	//	اجرای عملیات آبخیزداری
۷۸	۵/۹	۱۴/۴	۶/۴	۱۳/۶	۱۲/۹۲	۱۳/۲	۱۲/۶	۱۲/۵	۱۲/۳	۱۲/۱	میلیون تن	تولید محصولات باغی

دلایل عدم تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی-رفعتی پناه مهرآبادی ۲۴



نمودار ۱: میزان تولید و سطح زیر کشت محصولات عمده کشاورزی از ۱۳۶۴-۱۳۸۳

### نتیجه گیری

در حالی که گفتمان توسعه پایدار بر استفاده درست از منابع، عدالت بین نسلی، رشد خودآگاه، آموزش و افزایش آگاهی تأکید می‌کند و در تلاش است تا افراد را قادر سازد با محیط‌زیست خود به شیوه‌ای مؤثرتر گفتگو کنند و شامل رویکردهای غیرمتمرکز، اکتشافی و متغیر بر مبنای تجربیات محلی و مشارکت عمومی در سطوح مختلف می‌شود، به نظر می‌رسد در ایران به دلیل سیطره مدل نهادی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی دستوری و توجه بیش از حد به رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا در قوانین، امکان تحقق توسعه پایدار طی برنامه‌های دوم و سوم توسعه میسر نشد. با این همه باید خاطر نشان کرد که موانع توسعه پایدار در بازه زمانی مدنظر ریشه‌هایی طولانی دارد که می‌توان آنها را به دوران پهلوی نیز بازگرداند. رویکرد دستوری برنامه‌ریزی، الگوی نهادی سیاست‌گذاری و تکیه بر رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا، صرفاً به برنامه‌های دوم و سوم توسعه محدود نمی‌شود و از دوران پهلوی تاکنون همواره وجود داشته است. بنابراین باید از امتناع گفتمانی در ایران سخن به میان آورد، به این معنا که به دلیل ماهیت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و قانونگذاری، می‌توان به تسلط گفتمان عقل‌گرایی اداری اذعان داشت. این گفتمان برخلاف گفتمان توسعه پایدار، تأکیدش بر دولت، متخصصان و مدیران دولتی در سلسله مراتب اجباری است و اصولاً مردم را به رسمیت نمی‌شناسد. آنی‌ترین نتیجه چنین نگاهی درگیر کردن دولت در امور مختلف، کنار گذاشتن نیروهای بالقوه مردمی، طرد مشارکت عمومی، تدوین قوانینی مبتنی بر کنشگری تام و تمام دولت و غلبه رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا است. بدین ترتیب قوانین برنامه‌های توسعه، استراتژی‌هایی برای تسلط بیشتر دولت بر جامعه و در عین حال بازتابی از ماهیت تمرکزگرای دولت ایران بودند. به علاوه با توجه به احتساب دولت به عنوان تنها کنشگر و عامل قوانین برنامه‌های توسعه، می‌توان نتیجه گرفت که برنامه‌ریزان توسعه در ایران، پروژه توسعه را پروژه‌ای دولتی و نه مردمی به حساب می‌آوردند. به علاوه در ایران در جریان تدوین برنامه دوم و سوم هر چند که اصطلاح توسعه پایدار در قوانین و متن برنامه‌ها گنجانده شد؛ اما از آنجا که تمرکز دولت در این برنامه‌ها معطوف به کنترل تورم و کاستن از هزینه‌های غیرضروری‌ای بود که می‌توانست در مسیر کنترل تورم، رشد نقدینگی و افزایش رشد اقتصادی

یاری‌رسان باشد، حفاظت محیط‌زیست مورد غفلت قرار گرفت. تلاش جهت تحقق عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری، رشد اقتصادی با محوریت کشاورزی، تلاش جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی، تقویت بنیه دفاعی و مواردی از این دست را می‌توان از اهدافی دانست که حفظ محیط‌زیست را تحت تأثیر و در سایه خود قرار می‌داد. به حاشیه رفتن محیط‌زیست سبب شد که اصطلاح توسعه پایدار عملاً در سطح حرف باقی بماند و هیچ گام عملی مؤثری در جهت حرکت به سوی توسعه پایدار برداشته نشود، به ویژه اینکه در اجرای برنامه‌های توسعه توازن بین بهره‌برداری با احیا و حفاظت نیز مدنظر قرار نگرفت و همین امر سبب عدم تعادل در محیط‌زیست ایران گردید.



دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی- رفعتی پناه مهرآبادی ۲۶

## منابع

اداره کل قوانین و مقررات کشور (۱۳۷۴). *مجموعه قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره کل قوانین و مقررات کشور.

اطاعت، جواد و توکل، متین، (۱۳۹۲). «*زنان و توسعه پایدار در ایران*»، اطلاعات سیاسی اقتصادی، ش ۲۹۲، تابستان، ۱۹۳-۱۷۰.

«بیانیه ریو پیرامون توسعه و محیط زیست»، قابل دسترس در:

<https://iran.un.org/fa/۱۰۶۴۶۸-byanyh-ryw-pyramwn-mhyt-zyst-w-twsh>, (Accessed ۲۸ May ۲۰۲۲)  
رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی (۱۴۰۱). «*تحلیل قانونگذاری توسعه در ایران با استفاده از روش دستور زبان نهادی* (۱۳۵۶-۱۳۴۱)»، تاریخ ایران، دوره ۱۵، ش ۲، زمستان، ۱۷۹-۱۹۹.

رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی (۱۳۹۷). «*تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادهای نشدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه حفاظت محیط زیست (۱۳۲۱-۱۳۷۷)*». مطالعات تاریخ فرهنگی، س ۹، ش ۳۶، تابستان، ۵۳-۷۶.

رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۲). «*از ریو تا ریو: در تکاپوی توسعه پایدار*»، نشریه تحقیقات حقوقی، ش ۶۲، تابستان، ۴۰۹-۴۵۹.

سازمان برنامه و بودجه، پیوست لایحه برنامه دوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۷): هدف‌ها، خط‌مشی‌های اساسی، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی، (۱۳۷۲ الف) تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۷)، (۱۳۷۲ ب)، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۴). هدف‌ها، خط‌مشی‌های اساسی، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی بخش‌های اقتصادی در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، تهران: سازمان برنامه و بودجه.

سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان (۱۳۷۵)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۴، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان (۱۳۷۷)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۶، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۸ ب)، سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۱۳-۱۳۷۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان (۱۳۷۸ ب)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۷، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان (۱۳۷۹). گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۸، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، دفتر اقتصاد کلان (۱۳۸۰). گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۹، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۱)، گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سال دوم برنامه سوم توسعه، سال ۱۳۸۰، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۱ و نظارت بر عملکرد سه ساله اول برنامه سوم توسعه، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهار سال اول برنامه سوم توسعه، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری و مالی، دفتر انتشارات علمی و مدارک تخصصی.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات.

ساکما، سند ۳۰۸۸۵-۲۹۳.

شامخی، تقی (۱۳۹۰). قوانین و مدیریت منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)، تهران: دانشگاه تهران.

فرهادی، مرتضی (۱۳۹۳). «صنعت بر فراز سنت یا در برابر آن: آسیب‌شناسی روند توسعه پایدار در ایران»، دانش‌های بومی ایران، ش ۱، بهار و تابستان، ۷۱-۱۳۰.

فنی، محمدعلی (۱۳۹۶). «راهبردهای توسعه پایدار در ایران»، الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، دوره ۶، ش ۱۳ و ۱۴، اردیبهشت، ۳۰۷۸-۳۰۵۴.

فوزی، یحیی (۱۳۹۹). تحولات سیاسی-اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۷-۱۳۹۶، تهران: سمت.

قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۶). تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) (۱۳۸۲). بی‌جا: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲.

مرکز آمار ایران (۱۳۶۷). سالنامه آماری کشور ۱۳۶۶، تهران: مرکز آمار ایران.

مرکز آمار ایران (۱۳۷۷). سالنامه آماری کشور ۱۳۷۶، تهران: مرکز آمار ایران.

دلایل عدم امکان تحقق توسعه پایدار در ایران طی برنامه دوم و سوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۸۳): رویکردی تاریخی- رفعتی پناه مهرآبادی ۲۸

مرکز آمار ایران (۱۳۶۹). *سالنامه آماری کشور ۱۳۶۸*، تهران: مرکز آمار ایران.

مرکز آمار ایران (۱۳۸۱). *سالنامه آماری کشور ۱۳۸۰*، تهران: مرکز آمار ایران.

مرکز آمار ایران (۱۳۸۵). *سالنامه آماری کشور ۱۳۸۴*، تهران: مرکز آمار ایران.

ملک محمدی، حمیدرضا و کمالی، یحیی (۱۳۹۲). «تحلیل نهادینه‌سازی سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: بررسی

موانع و ارائه مدلی برای آن»، فرآیند مدیریت و توسعه، ش ۸۴، تابستان، ۱۶۱-۱۸۶.

مومنی، فرشاد و دیگران (۱۳۹۵). «بررسی وضعیت توسعه پایدار در ایران با استفاده از شاخص ردپای کربن»، اقتصاد

محیط ریست و منابع طبیعی، س ۱، ش ۱، پاییز، ۶۵-۹۳.

نصراللهی، زهرا و اسلامی، راضیه (۱۳۹۲). «بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و توسعه پایدار در ایران (کاربردی از

مدل روبرت فوآ)»، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ش ۱۳، زمستان، ۱۸-۶۱.

Dryzek, John S. (۲۰۱۳), *The Politics of The Earth: Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press.

VONFRANTZIUS, INA (۲۰۰۴), 'World Summit on Sustainable Development Johannesburg ۲۰۰۲: A Critical Assessment of the Outcomes: *Environmental Politics*, ۱۳: ۴۶۷-۷۳.

WAPNER, PAUL, (۲۰۰۳), 'World Summit on Sustainable Development: Toward a Post-Jo'burg Environmentalism: *Global Environmental Politics*, ۳ (۱): ۱-۱۰.

World Commission on Environment and Development (۱۹۸۷), *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.





## Reasons for the impossibility of achieving sustainable development in Iran during the Second and Third Development Plans (۱۹۹۵-۲۰۰۴): A historical approach

Mahdi Raf'itpanah Mehrabadi

Received: ۲۰۲۴ Sep ۲۸

Accepted: ۲۰۲۴ Des ۲۲

### abstract

Sustainable development was introduced by the report of the World Commission on Environment and Development in the late ۱۹۸۰s as a way to develop countries that had failed to develop. After the Rio Conference ۱۹۹۲, which sought to strengthen economic growth, to improve the environment, to stabilize the population, peace and global equality, sustainable development was recognized as the dominant discourse in the field of the environment and its protection. Following this process, discussions related to sustainable development entered the literature of development planning and government policies in Iran. Using historical research method with a descriptive-analytical approach and assuming that sustainable development in Iran could not become a dominant discourse, this article seeks to answer the following questions: What factors hindered the progress of sustainable development in development planning in Iran? And Why is it not possible to establish a relationship between sustainable development and government policies and plans? The findings of the research show that despite the inclusion of the term sustainable development in some development programs and their laws, since the government's focus in these plans was on controlling inflation and reducing unnecessary costs, environmental protection was neglected in government policies. It also seems that the imperative approach in development planning, as well as the emphasis on disciplinary solutions and the punitive approach to guarantee the implementation of environmental laws, along with the imbalance in development, caused the failure to achieve sustainable development in Iran.

**Keywords:** Sustainable development, the second and third development plans, environment, unbalanced development, imperative planning.