



نگاه به آبخیزداری در اسناد پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی ایران

سعید نجفی

دانشجوی دکترای (نویسنده مسئول) علوم و مهندسی آبخیزداری دانشگاه تربیت مدرس (najafisaid65@yahoo.com)

چکیده

جمهوری اسلامی ایران پس از انقلاب شکوهمند اسلامی با تدوین اسناد بالادستی مانند برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه سعی کرده است ایران را به کشوری توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی مبدل سازد. این اسناد با توجه به شرایط و الویت‌های زمانی حاکم بر کشور دارای بخش‌های مختلفی از نظر حوزه‌های مورد توجه حاکمیت و مدیریت کشور بوده است. حفاظت خاک و آبخیزداری یکی از بخش‌های مشمول در قالب مسائل و اهداف مورد نظر در بخش کشاورزی، محیط زیست و منابع طبیعی می‌باشد که توجه به آن در سطح کلان امری ضروری است. لذا بررسی میزان توجه برنامه‌های پنج‌ساله‌ی کشور به جایگاه حفاظت خاک و آبخیزداری سبب درک جامعی از تناسب برنامه‌ریزی‌ها با واقعیت‌ها و معضلات موجود در منابع طبیعی کشور خواهد شد. مطالعه‌ی اسناد پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور نشان می‌دهد که برنامه‌ریزان تلقی و درک صحیحی از نقش حوزه‌های آبخیز و حفاظت آب و خاک، و آبخیزداری در تولید ناخالص ملی و تحقق توسعه‌ی پایدار ندارند. بر همین اساس در اکثر برنامه‌ها رویکرد دقیق و مشخصی در مورد حفاظت از این منابع تکلیف نشده و به مواد قانونی محدود و اغلب کلی و کیفی بسنده شده است.

واژه‌های کلیدی: اسناد توسعه‌ی کشور، انجمن‌های علمی، قوانین منابع طبیعی، نشریه‌های منابع طبیعی

مقدمه

توسعه تعاریف متعددی از نگاه اندیشمندان مختلف بسته به خاستگاه جغرافیایی و معرفتی آنان دارد که در منابع مختلف ارائه شده است (متوسلی، ۱۳۸۲). با وجود تعاریف متفاوت، آن‌چه از بررسی دیدگاه‌های اندیشمندان این عرصه می‌توان نتیجه گرفت، تاثیر مبانی معرفتی، فلسفی و اخلاقی هر جامعه یا مکتب بر نوع الگوی مطلوب آن جامعه یا مکتب است که تجویز نسخه‌ی واحدی از توسعه برای تمام جوامع را ناممکن می‌کند. بر همین اساس کشور جمهوری اسلامی ایران نیز پس از انقلاب شکوهمند اسلامی با تدوین اسناد بالادستی مانند برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه سعی کرده است ایران را به کشوری توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی مبدل سازد (سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، ۱۳۸۴). بر همین اساس تاکنون پنج برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه مورد تصویب و به اجرا درآمده است و برنامه‌ی ششم نیز مراحل نهایی تصویب خود را طی می‌کند. این اسناد با توجه به شرایط و الویت‌های زمانی حاکم بر کشور دارای بخش‌های مختلفی از نظر حوزه‌های مورد توجه حاکمیت و مدیریت کشور بوده است. حفاظت خاک و آبخیزداری یکی از بخش‌های مشمول در قالب مسائل و اهداف مورد نظر در بخش کشاورزی، محیط زیست و منابع طبیعی می‌باشد که توجه به آن در سطح کلان امری ضروری است. بخش کشاورزی و منابع طبیعی و متناسب با آن توجه به آب و خاک و محیط زیست به دلیل تامین غذا، ایجاد امنیت غذایی، شکل‌دهی نظم و ثبات در جامعه و نقش مهم آن در استقلال کشور اهمیتی مضاعف دارند. همچنین پایداری خروجی‌های حاصل از این بخش‌ها نیازمند توجه و برنامه‌ریزی صحیح و به‌هنگام و مناسب و متناسب با شرایط زمانی و مکانی را نیز می‌طلبد که برنامه‌ریزان سعی در توجه به آن داشته‌اند. از طرفی کشاورزی، آب و خاک، بستر تولید و محیط زیست در قالب واحدهایی قابل مدیریت می‌باشند که تحت عنوان



حوزه‌های آبخیز شناخته می‌شوند. هر گونه اقدام و عملیات حفاظتی، احیایی و یا اصلاحی در این واحدها با عنوان آبخیزداری یا مدیریت حوزه‌های آبخیز و در راستای کشاورزی پایدار و حفاظت از محیط زیست و به‌عنوان جزئی از توسعه‌ی پایدار کشور بر اساس اسناد پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور می‌باشد.

بر همین اساس در این مقاله سعی خواهد شد تا با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور، میزان توجه این اسناد و رویکردهای مدیریتی کلان به حفاظت خاک و آبخیزداری که نقش بی‌بدیلی در تحقق توسعه‌ی پایدار کشور دارند مورد کنکاش و آسیب‌شناسی قرار گیرد. از طرفی از مهم‌ترین دلایل پرداختن به این پژوهش مواردی چون الف) اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهای مناسب و متناسب با وضعیت کنونی و آینده‌ی موضوع مورد برنامه‌ریزی، به‌عنوان نخستین مرحله برای تحقق توسعه‌ی پایدار، ب) لزوم بررسی تناسب اهداف و انتظارات تصریح شده در اسناد و برنامه‌ریزی‌ها با واقعیت‌های موجود و ج) درک صحیح از اقدامات گذشته و حال جامعه‌ی تخصصی منابع طبیعی کشور در راستای عملیاتی کردن رسالت خویش مورد توجه بوده است.

مواد و روش‌ها

در این مطالعه از مرور منابع پژوهشی و بررسی اسناد قانونی مربوط به موضوع مقاله با روشی تحلیلی استفاده شده است که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد.

۱- حفاظت خاک و آبخیزداری در برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور

۱-۱ برنامه‌ی اول توسعه

برنامه‌ی اول توسعه، برنامه‌ای است که در آن ایجاد فشار بر منابع طبیعی کشور آغاز و شکلی رسمی به خود می‌گیرد. در مقابل، اقدامات مناسب و متناسب احیایی، حفاظتی و مدیریتی هرگز مورد توجه قرار نمی‌گیرد. به‌عنوان مثال در بخش "تصویر کلان برنامه" در قسمت نیروی انسانی و اشتغال آمده است: "علی‌رغم افزایش ۲۰۰ هزار هکتاری اراضی زیر کشت، توسعه‌ی شبکه‌های آبیاری و عملیات وسیع زراعی و ۵/۸ درصد رشد سالانه‌ی تولیدات کشاورزی، به‌دلیل دو عارضه‌ی منفی بیکاری و کم‌کاری موجود در این بخش، فرصت شغلی جدیدی در این بخش حاصل نخواهد شد. خاصه این‌که نیل به خودکفایی نسبی جامعه، کاربرد کشت مکانیزه در زمینه‌ی فرآورده‌های استراتژیک کشاورزی نظیر دانه‌های روغنی، پنبه و دیگر الیاف گیاهی، چغندر قند، نیشکر و غلات را الزامی می‌کند" (برنامه‌ی اول توسعه‌ی پنج‌ساله‌ی کشور، ۱۳۶۸). بر همین اساس به نظر می‌رسد برای رفع عوارض مذکور در ادامه چنین آمده است: "بر این اساس بیش‌تر اشتغال جدیدی که در بنیان‌های کشاورزی ایران پدید خواهد آمد نه به فعالیت‌های زراعی، بلکه غالباً به صید و ماهیگیری، جنگل و مرتع که زمینه‌ی کار و فعالیت وسیعی دارند اختصاص خواهد داشت". همان‌طور که ملاحظه می‌شود ذهنیت برنامه‌ریزان امر در آن مقطع زمانی از جنگل و مرتع و به‌طور عام منابع طبیعی عرصه‌هایی با پتانسیل حداکثر استفاده از آن‌ها می‌باشد تا جایی که ایجاد اشتغال برای بخش مهمی از جامعه را معطوف به آن می‌کنند. در این برنامه مواردی را که بتوان به‌عنوان قوانین حفاظت و احیای منابع طبیعی از آن‌ها نام برد، محدود به یک یا دو بند می‌شود. به‌طوری که در خط‌مشی چهارم برنامه که مربوط به ایجاد رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال مولد است، در میان ده‌ها تکلیف قانونی منجر به فشار بر منابع طبیعی، تنها به بند ۲۸-۴ با عنوان "تاکید بر حفظ، احیا، توسعه، و بهره‌برداری اصولی از منابع تجدید شونده و آبزیان" آن هم به‌صورت کاملاً کیفی، توصیه‌ای و مبهم اکتفا شده است (برنامه‌ی اول توسعه‌ی پنج‌ساله‌ی کشور، ۱۳۶۸). در خط مشی دهم که مربوط به توزیع مناسب جغرافیایی جمعیت می‌باشد، بند ۳-۶-۱۰ (نگه‌داشت جمعیت عشایری بر اساس رابطه‌ی تعادل یافته بین نسبت دام و ظرفیت مراتع) نه بر اساس نگرانی از تخریب منابع طبیعی که بر اساس حداکثر استفاده از سایر فرصت‌های استفاده نشده به تعادل دام و مرتع توصیه می‌کند.



به‌طور کلی در این برنامه تنها چهار بند کلی و غیرکمی در مورد منابع طبیعی وجود دارد که فقط دو مورد آن حفاظتی است. لازم به ذکر است که در این برنامه به موضوع حفاظت خاک و آبخیزداری پرداخته نشده است.

۱-۲ برنامه‌ی دوم توسعه

در بخش اول این برنامه که مربوط به ماده واحده‌ی آن می‌باشد، ۱۰۱ تبصره با بندهای مختلف تصویب شده است که تنها تبصره‌های ۷۷ و ۸۱، آن‌هم به‌صورت غیرمستقیم و به‌صورت غیرکمی به مقوله‌ی حفاظت خاک و آبخیزداری مربوط می‌شوند. البته با مقداری اغماض، تبصره‌های ۱۹، ۷۶ و ۸۲ را نیز می‌توان در زمره‌ی مواد قانونی حامی منابع طبیعی دانست با این تفاوت که یا اجرایی نشده‌اند و یا توان لازم در تاثیرگذاری برای حفاظت از منابع طبیعی را نداشته‌اند. تنها تبصره‌ای که به مقوله‌ی حفاظت منابع طبیعی آن‌هم به‌صورت کلی پرداخته است تبصره‌ی کیفی، مبهم و کم‌رمق ۸۱ می‌باشد. در این تبصره آمده است: به منظور حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی دولت مکلف است اقدامات ذیل را به عمل آورد:

الف - تأمین سوخت مورد نیاز عشایر در شعاع ۵ کیلومتری با قیمت‌های رسمی کشور.

ب - الزام بهره‌برداران از منابع ملی نسبت به بازسازی آن

ج - سامان‌دهی خروج دام از جنگل‌ها و تجمیع جنگل‌نشینان.

د - گماردن بخشی از نیروی انتظامی به منظور حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور و آموزش و تجهیز آن‌ها (برنامه‌ی دوم توسعه‌ی پنج‌ساله‌ی کشور، ۱۳۷۴).

بخش دوم از این برنامه نیز در محور دهم که مربوط به حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور می‌باشد نشان می‌دهد که اختلاط معنایی و حتی برداشت و تلقی اشتباه از مفاهیم منابع طبیعی و حفظ محیط‌زیست نیز صورت گرفته است. این محور بدین‌صورت است:

"**محور دهم** (حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور از طریق):

۱: تأکید بر حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی

۲: توسعه عملیات تفصیلی اکتشاف و تجهیز و آماده‌سازی معادن مورد نیاز صنایع کشور

۳: بهره‌برداری هر چه بیشتر از معادن جهت تأمین مواد اولیه کارخانجات تولیدی کشور و جایگزین کردن مواد خام و نیمه ساخته داخلی به جای مواد وارداتی

۴: برداشتن کلیه موانع و ایجاد همه‌گونه تسهیلات برای مشارکت معدن‌کاران غیر دولتی در انجام فعالیت‌های اکتشافی و تولیدی" (برنامه‌ی دوم توسعه‌ی پنج‌ساله‌ی کشور، ۱۳۷۴).

بندهای دوم، سوم و چهارم از این محور به‌دلیل تلقی نادرست برنامه‌ریزان از عبارت "استفاده‌ی بهینه از منابع طبیعی"، بهره‌برداری همه‌جانبه از معادن کشور با رفع هر نوع مانعی در مسیر این بهره‌برداری را دیکته می‌کند، غافل از این‌که در عمل، رعایت اصول حفاظتی و احیایی مراتع، جنگل‌ها و حوزه‌های آبخیز مانع تلقی خواهد شد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در اساسی‌ترین بخش برنامه نیز که مربوط به حفظ منابع طبیعی و محیط زیست می‌باشد، روح حاکم بر قانون، نهایت استفاده و استخراج از منابع طبیعی کشور بدون در نظر گرفتن اقدامات احیایی و حفاظتی آن بوده است.

به‌طور کلی در اکثر بخش‌های اقتصادی و کشاورزی برنامه، تکالیف و الزامات قانونی متعددی در راستای بهره‌برداری هر چه بیش‌تر از خاک، آب و اراضی زراعی به تصویب رسیده است. بر همین اساس فشار مضاعفی در قالب حوزه‌های آبخیز بر منابع طبیعی وارد شده است اما وضع قوانین حفاظتی و حمایتی که بتواند مانع تخریب منابع در مقابل استفاده‌ی افسار گسیخته از آن شود صورت نگرفته و یک یا دو ماده‌ی قانونی ذکر شده نیز به هیچ‌وجه متناسب با استفاده‌ی صورت گرفته از منابع آبی و خاکی کشور نبوده است.



۳-۱ برنامه‌ی سوم توسعه

در این برنامه بر خلاف دو برنامه‌ی قبل، فصول جداگانه‌ای به مباحث محیط‌زیست، آب و کشاورزی اختصاص داده شده است. به طوری که فصل ۱۲ به مباحث "محیط‌زیست" و فصل ۱۳ تحت عنوان "آب و کشاورزی" مجموعاً شش ماده را به این مباحث اختصاص داده‌اند. در برنامه‌ی سوم تنها دو بند در مواد قانونی ۱۰۴ و ۱۰۶ به بحث جنگل، مرتع و آبخیزداری پرداخته‌اند. با توجه به این که ماده‌ی ۱۰۴ بند الف (... دولت موظف است ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره‌برداری پایدار از منابع، با اجرای طرحهایی از قبیل "تعادل دام و مرتع"، "خروج دام از جنگل" و "تأمین علوفه دام" و سوخت جنگل‌نشینان، عشایر و روستائیان [...] ترتیبی اتخاذ نماید که تعادل محیط زیست نیز حفظ شود.) تکلیف قانونی دو برنامه‌ی قبل نیز بوده است، تکرار آن در این برنامه بیان‌گر عدم تحقق این تکلیف قانونی در برنامه‌های قبل می‌باشد. همچنین این موضوع نشان می‌دهد تفکر و ذهنیتی غیر تخصصی، کاملاً کیفی و مبهم از منابع طبیعی، جنگل، مراتع و حوزه‌های آبخیز در میان برنامه‌ریزان حاکمیت دارد. ماده‌ی ۱۰۶ بند الف "(به منظور جلب منابع مالی بیشتر جهت سرمایه‌گذاری و تسریع در اجرای طرحهای تأمین آب و خاک کشاورزی، شبکه‌های اصلی و فرعی آبیاری و زهکشی طرحهای کوچک آبی و احیاء قنوات و چشمه‌سارها، دام و طیور و دامپزشکی و شیلات، منابع طبیعی (جنگل، مرتع و بیابان) آبخیزداری، نوغانداری، زراعت و باغداری اعتبارات لازم را در بودجه‌های سالانه منظور و از طریق وزارتخانه ذی‌ربط در اختیار بانک کشاورزی قرار دهد (برنامه‌ی سوم توسعه‌ی پنج‌ساله‌ی کشور، ۱۳۷۹))" نیز توجه مشخص و خاصی به مقوله‌ی حفاظت خاک، جلوگیری از فرسایش و اجرای طرح‌های آبخیزداری ندارد.

۴-۱ برنامه‌ی چهارم توسعه

شاید بتوان برنامه‌ی چهارم توسعه را از نظر قوانین کمی و اهمیت این قوانین در حوزه‌ی آبخیزداری و حفاظت خاک، جنگل و مراتع "درخشان‌ترین و مترقی‌ترین برنامه" بین برنامه‌های توسعه‌ی کشور تا کنون دانست. در این برنامه به طور کلی دو ماده‌ی ۵۹ و ۶۹ از مواد قانونی است که مستقیماً به مسائل حفاظت خاک و آبخیزداری و متعاقب آن حفظ منابع آب اشاره دارد. بر اساس ماده‌ی ۵۹ که می‌تواند یکی از مترقی‌ترین مواد قانونی برنامه‌های توسعه در حوزه‌ی منابع طبیعی و محیط‌زیست کشور باشد، دولت مکلف به ارزش‌گذاری اقتصادی منابع طبیعی و محیط‌زیست شده است. فارغ از اجرایی شدن یا نشدن این ماده‌ی قانونی، آغاز چنین رویکردی می‌تواند ثمرات بهتری برای منابع طبیعی و محیط‌زیست کشور داشته باشد. دلیل این که کمی‌ترین برنامه در مورد منابع طبیعی برنامه‌ی چهارم به نظر می‌رسد، مربوط به ماده‌ی ۶۹ است. در برخی از بخش‌های این ماده چنین آمده است:

"دولت مکلف است برنامه حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده را با توجه به اولویت‌های زیر تنظیم و به مورد اجراء بگذارد: الف - خروج دام از جنگل و ساماندهی جنگل‌نشینان شمال تا پایان برنامه چهارم به میزان هفتاد درصد (۷۰٪) باقیمانده دام و جنگل‌نشینان در پایان سال ۱۳۸۳.

ب - کاهش پنجاه درصد (۵۰٪) دام مازاد از مراتع جهت تعادل بین دام و مرتع و همچنین لغو و اصلاح پروانه‌ی چراهای مربوطه.

ج - اجرای عملیات آبخیزداری در بیست درصد (۲۰٪) سطح حوزه‌های سدهای در دست اجراء، تمام شده و ده درصد (۱۰٪) حوزه‌های سایر مناطق.

ه - توسعه فضای سبز و جنگلهای دست کاشت به میزان حداقل پانصد هزار هکتار. همچنین اجرای عملیات کنترل کانونهای بحرانی بیابان‌زا به میزان حداقل یک و نیم میلیون هکتار.

و - اجرای عملیات پخش سیلاب در حوزه‌های شهری، روستائی و سایر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی به میزان یک و نیم میلیون هکتار به منظور ایجاد مراتع مشجر، تبدیل اراضی بیابانی به زراعی و تغذیه آبخوان‌ها.

ح - پوشش کامل سوخت‌رسانی به عشایر، جنگل‌نشینان و روستائیان.



ط - گسترش مشارکت شوراهای روستائی و بسیج محلی در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع به میزان پانزده درصد (۱۵٪) از سطح عملیاتی (برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی پنج‌ساله‌ی کشور، ۱۳۸۴).

همان‌طور که ملاحظه شد، در این برنامه اهداف و تکالیف قانونی در رابطه با حفاظت خاک و آبخیزداری و به‌طور کلی منابع طبیعی حالتی منسجم و کمی به خود گرفته است. این روند نه تنها اجرای برنامه را تسهیل می‌کند بلکه پایش میزان پیشرفت و اجرایی شدن اهداف در طول زمان اجرای برنامه را نیز ممکن می‌سازد.

۵-۱ برنامه‌ی پنجم توسعه

در این برنامه نیز رویکرد برنامه‌ریزی کمی و دقیق در مورد منابع طبیعی ادامه پیدا کرده است. حتی در مورد سایر بخش‌ها مانند کشاورزی نیز سعی شده است تا قوانین مربوط به ارتقاء سطح استانداردهای کشاورزی مانند استفاده از سموم، بهره‌وری آبیاری، تولید محصولات ارگانیک و ... مورد توجه قرار گیرد. مواد قانونی که در آن‌ها مشخصا به حفاظت خاک، آبخیزداری و حفظ منابع آب اشاره شده است شامل مواد قانونی ۱۴۰، ۱۴۱، ۱۴۷ و ۱۴۸ می‌باشند. در ماده‌ی ۱۴۰ که معطوف به توسعه‌ی پایدار منابع آب کشور می‌باشد در راستای ایجاد تعادل بین تغذیه و برداشت از سفره‌های آب زیرزمینی در کلیه دشتهای کشور، وزارت نیرو مکلف به تحقق مواردی از قبیل "پروژه‌های سازه‌ای و غیرسازه‌ای در سطح تمامی دشتهای کشور با اولویت دشتهای ممنوعه آبی" [...] "اجرای نظام مدیریتی آب کشور براساس سه سطح ملی، حوضه‌های آبریز و استانی به نحوی [...] که تا پایان برنامه با توجه به نزولات آسمانی، تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی در این دشتها نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) (دوازده و نیم درصد (۱۲/۵٪) از محل کنترل آبهای سطحی و دوازده و نیم درصد (۱۲/۵٪) از طریق آبخیزداری و آبخوانداری با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی بهبودیافته و با استقرار نظام بهره‌برداری مناسب از دشتهای موضوع این بند، اهداف پیش‌بینی‌شده را تحقق بخشد" شده است (برنامه‌ی پنجم توسعه‌ی پنج‌ساله‌ی کشور، ۱۳۸۹).

ماده‌ی ۱۴۱ دولت را مکلف به اجرای طرح‌های حفاظت خاک و آبخیزداری در حوزه‌های بالادست سدهای مخزنی کرده است. در ماده‌ی ۱۴۷ در بیانی دقیق‌تر از ماده‌ی ۵۹ برنامه‌ی چهارم، ارزش‌گذاری اقتصادی (کارکردهای بازاری و غیربازاری) منابع طبیعی هدف‌گذاری شده است و در ماده‌ی ۱۴۸ به‌منظور اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع، و آب و خاک علاوه بر جایگزینی سوخت فسیلی به‌جای سوخت هیزمی، توسعه‌ی جنگل دست‌کاشت، حمایت از تولید دام به روش صنعتی، اجرای عملیات بیابان‌زدایی و کنترل کانونهای بحران، اجرای عملیات آبخیزداری تا سطح هشت میلیون هکتار تا پایان برنامه نیز در نظر گرفته شده است. به‌طور کلی می‌توان گفت که دو برنامه‌ی چهارم و پنجم توسعه در میان پنج برنامه‌ی توسعه‌ی کشور در توجه به مقوله‌های حفاظت آب و خاک و آبخیزداری جایگاه ممتازی را دارا هستند. دلایل این امر را می‌توان تعداد مواد قانونی، رویکرد کمی و مشخص، و نگاه ویژه به آبخیزداری در قالب مواد قانونی مجزا دانست.

هر چند مواد قانونی مرتبط با منابع طبیعی در برنامه‌ی پنجم بیش‌تر از برنامه‌ی چهارم است اما از آنجایی که قانون‌گذاری منسجم در خصوص حفاظت خاک و آبخیزداری از برنامه‌ی چهارم آغاز شده است، این برنامه را می‌توان نقطه عطف برنامه‌ریزی دقیق، مناسب و متناسب در امر منابع طبیعی قلمداد نمود. از طرفی توجه بیش‌تر در برنامه‌ی پنجم توسعه به منابع طبیعی نمی‌تواند صرفا ناشی از تغییر تفکر حاکم بر برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران امر باشد بلکه بخشی از آن، اجبار ناشی از نتیجه‌ی بحران‌ها و معضلاتی مانند کاهش سطح آب سفره‌های زیرزمینی، بحران تامین آب کشاورزی و شرب، و پدیده‌ی ریزگردها می‌باشد که به رویکرد درمان‌محور برنامه‌ی پنجم انجامیده است. بر همین اساس هر چند از نقطه‌نظر نسبی، برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه وضعیت بهتری در پرداختن به حفاظت خاک و آبخیزداری دارند اما رویکرد درمان‌محوری به‌ویژه در برنامه‌ی پنجم نشان می‌دهد که مقوله‌ی منابع طبیعی و حفاظت آب و خاک و آبخیزداری هم‌چنان جایگاه شایسته‌ی خود در سطح برنامه‌ریزی‌های کلان کشور را نیافته است.



۲- جایگاه متخصصین حفاظت خاک و آبخیزداری در امر تصمیم‌سازی در مدیریت منابع طبیعی

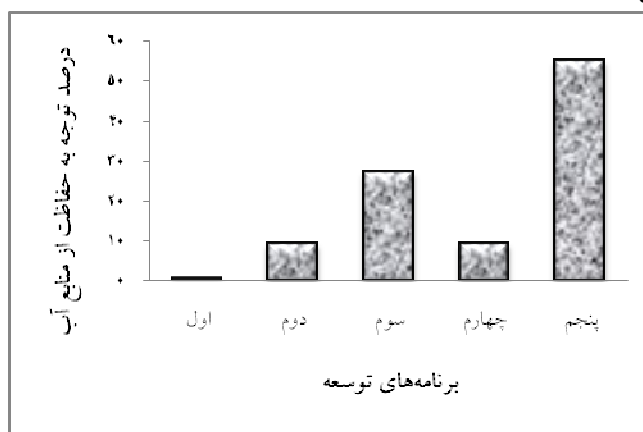
امروزه کشور ایران با توجه به گسترش ظرفیت آموزش عالی و تحصیلات تکمیلی دارای تعداد زیادی از فارغ‌التحصیلان جوان منابع طبیعی بویژه در زمینه‌ی حفاظت خاک و آبخیزداری می‌باشد. هم‌چنین سرمایه‌ی ارزشمند حضور و فعالیت چندین ساله‌ی اساتید خبره‌ی دانشگاهی و متخصصان با تجربه‌ی مراکز تحقیقاتی، پتانسیل عظیمی از دانش فنی و نیروی انسانی در این حوزه را فراهم آورده است. اما بررسی برنامه‌های توسعه و توجه بسیار اندک این برنامه‌ها به حفاظت خاک و آبخیزداری مشخص می‌کند که اثرگذاری و ایجاد فرآیند تصمیم‌سازی از سوی این قشر، به‌ویژه اساتید و پژوهشگران محترم دانشگاهی در حد قابل قبول نبوده است. در ادامه به نمونه‌هایی از این موارد اشاره خواهد شد که نقش‌آفرینی بیش‌تر جامعه‌ی تخصصی این حوزه با استفاده از راه‌های جدیدتر و جدی گرفتن یافته‌ها و گفته‌های تخصصی و فنی این قشر از سوی مسئولین امر را تاکید می‌نماید. جدول ۱ وضعیت فرسایش و رسوب از نظر مسئولین و متخصصین حوزه‌ی حفاظت خاک و آبخیزداری را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است محدوده‌ی نظرات در مورد فرسایش متوسط کشور از ۱۶ تا ۲۵ تن در هکتار در سال متغیر است. محدوده‌ی تفاوت فرسایش ۹ تن در هکتار در سال قاعدتا ناشی از عدم وجود پژوهشی دقیق و جامع در مورد میزان فرسایش در کشور است. این امر در شرایطی است که نزدیک به نیم قرن از آغاز فعالیت‌های حفاظت خاک و آبخیزداری در کشور می‌گذرد و با وجود شبکه‌ی وسیعی از اساتید، دانشکده‌های منابع طبیعی، پژوهشگاه‌ها و انجمن‌های علمی هیچ اقدامی در راستای تدوین پژوهشی ملی و در عین حال دقیق و جامع در مورد وضعیت فرسایش و رسوب در کشور تدارک دیده نشده است. از پیامدهای این امر عدم توانایی متخصصین امر، در توجیه تصمیم‌گیران حاکمیتی و قانون‌گذاران و برنامه‌ریزان، با اعداد و ارقام علمی و متفن در راستای برنامه‌ریزی صحیح است که به نمونه‌هایی از آن‌ها در بررسی برنامه‌های توسعه‌ی پنج‌ساله اشاره شد. بدیهی است زمانی می‌توان در مورد موضوعی خاص برای آینده برنامه‌ریزی کرد که جایگاه فعلی در مورد آن موضوع در شرایط حاضر مشخص باشد و برنامه‌ای صحیح خواهد بود که متکی بر آمار و اطلاعات صحیحی باشد. بر همین اساس، نبود مطالعه‌ی جامع از میزان دقیق فرسایش در کشور، برنامه‌ریزی صحیح و جامع در مورد آن را نیز غیر ممکن می‌سازد.

جدول ۱ - وضعیت فرسایش و رسوب در ایران از نظر مسئولین و متخصصین (اقتباس از مصفايي و طالبی، ۱۳۹۳)

میلیارد تن در سال	تن در هکتار در سال	مسئول مربوطه
۲	-	رئیس موسسه تحقیقات آب و خاک کشور (۱۳۸۹)
-	۱۶/۷	رئیس سازمان جنگل‌ها (۱۳۸۹)
-	۲۲	رئیس سازمان جنگل‌ها (۱۳۹۰)
-	۱۶	معاون آبخیزداری سازمان جنگل‌ها (۱۳۹۰)
۲/۵	۱۶/۷	معاون آبخیزداری سازمان جنگل‌ها (۱۳۹۰)
-	بیش از ۱۶/۵	مدیر کل دفتر حفاظت خاک سازمان جنگل‌ها (۱۳۸۹)
-	۱۷/۴	برخی از اساتید متخصص (۱۳۸۵)
-	۵ برابر آسیا	رئیس مرکز تحقیقات منابع طبیعی مازندران (۱۳۸۸)
-	۲۰ تا ۲۵	مدیر کل منابع طبیعی استان گلستان (۱۳۸۸)
۲	-	معاون تولیدات گیاهی جهاد کشاورزی (۱۳۸۸)
۳ تا ۴	-	فائو
-	۱۶ تا ۲۵	محدوده‌ی نظرات



نمونه‌ای دیگر از عدم نقش‌آفرینی به‌هنگام جامعه‌ی تخصصی حفاظت خاک و آبخیزداری در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در امر حفاظت خاک و آبخیزداری در سطح کلان، درمان‌محوری برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور به‌جای تشخیص و هشدارمحوری و پیشگیرانه بودن این برنامه‌هاست. به‌عنوان مثال همان‌طور که شکل ۱ نشان می‌دهد، بیش‌ترین توجه به حفاظت از منابع آب شیرین در برنامه‌ی پنجم توسعه‌ی کشور اتفاق افتاده است.



شکل ۱- میزان توجه برنامه‌های توسعه به حفاظت منابع آب شیرین (اقتباس داده‌های شکل از افراخته و همکاران، ۱۳۹۲)

این در حالی است که در زمان تصویب برنامه‌ی پنجم، نتایج استفاده‌ی بی‌رویه از منابع آب شیرین و خطرات و بحران‌های آبی در کشور ظاهر گشته‌اند و این جهش در توجه به منابع آبی نیز ناشی از رویکرد درمانی تصمیم‌گیران می‌باشد که البته در کوتاه‌مدت موثر نخواهد بود. این در حالی است که بر اساس جدول ۲، حدود ۳۳ نشریه‌ی علمی پژوهشی و یا ترویجی با اعضای هیئت تحریریه‌ی زبده و دارای بالاترین مدارج علمی، به انعکاس و ارائه‌ی جدیدترین یافته‌ها و پژوهش‌های جامعه‌ی تخصصی منابع طبیعی می‌پردازند. این واقعیت، این سوال جدی را مطرح می‌سازد که دلیل عدم انتقال نتایج و یافته‌های علمی و مدیریتی این حوزه و عدم تاثیرگذاری آن بر برنامه‌های توسعه در حوزه‌ی منابع طبیعی در جهت مدیریت صحیح این منابع چیست؟

جدول ۲- مجلات علمی مرتبط با منابع طبیعی و آبخیزداری

(پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی، <http://fa.journals.sid.ir/>)

عنوان	تعداد	توضیحات
مجلات دارای عنوان منابع طبیعی	۱۳ مورد	-
مجلات دارای عنوان آبخیزداری	۳ مورد	با یک هم‌پوشانی*
مجلات با عنوان آب و خاک	۸ مورد	-
مجلات با عنوان آبخیز	۱ مورد	-
مجلات با عنوان بیابان	۲ مورد	-
مجلات با عنوان مرتع	۴ مورد	دو مورد هم‌پوشانی
مجلات با عنوان جنگل	۶ مورد	دو مورد هم‌پوشانی
مجموع	۳۳ مجله	-

* # ! " % ' & * \$ " ! 0)



در همین راستا جدول ۳ تعداد و سابقه‌ی تاسیس انجمن‌های علمی کشاورزی و منابع طبیعی کشور را نشان می‌دهد. در مجموع ۲۶ انجمن علمی کشاورزی در کشور وجود دارد که در جدول ۳ به برخی از آنان که حدود دو دهه سابقه دارند اشاره شده است. سهم منابع طبیعی اعم از جنگل، مرتع و حوزه‌های آبخیز پنج انجمن علمی است که برخی موارد مانند انجمن آبخیزداری نزدیک به دو دهه سابقه‌ی فعالیت دارد.

جدول ۳- انجمن‌های علمی مربوط به کشاورزی و منابع طبیعی (کمیسیون انجمن‌های علمی ایران،

<http://www.isacmsrt.ir>)

سال تاسیس	نام	سال تاسیس	نام
۷۳	انجمن ترویج و آموزش کشاورزی ایران	۷۷	انجمن آبخیزداری
-	انجمن آبیاری و زهکشی ایران	۸۲	انجمن جنگلبانی ایران
۸۱	انجمن مهندسی آبیاری و آب ایران	۸۴	انجمن گیاهان دارویی ایران
۸۴	انجمن کشاورزی بوم شناختی ایران	-	انجمن مدیریت و کنترل مناطق بیابانی ایران
۷۷	انجمن علوم زراعت و اصلاح نباتات ایران	۷۹	انجمن مرتعداری ایران
-	انجمن توسعه روستایی ایران	-	انجمن علوم خاک ایران
مجموع انجمن‌های علمی کشاورزی: ۲۶ مورد			
مجموع انجمن‌های مربوط به آبخیزداری، جنگل و مرتع: ۵ مورد			

با این حال، بررسی نوع توجه صورت گرفته به مقوله‌های منابع طبیعی در اسنادی مانند برنامه‌های پنج‌ساله‌ی کشور با توجه به روح کیفی قوانین به همراه درمان محور بودن رویکردها، نشان دهنده‌ی عدم کارکرد فعال، تصمیم‌ساز و به‌هنگام انجمن‌های علمی و نشریات علمی جامعه‌ی تخصصی منابع طبیعی، به‌ویژه در بخش حفاظت خاک و آبخیزداری می‌باشد.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

به‌طور کلی بررسی اسناد پنج‌ساله‌ی توسعه نشان می‌دهند که برنامه‌ریزان تلقی و درک صحیحی از نقش حوزه‌های آبخیز و حفاظت آب و خاک و آبخیزداری در تولید ناخالص ملی و تحقق توسعه‌ی پایدار ندارند. بر همین اساس در اکثر برنامه‌ها رویکرد دقیق و مشخصی در مورد حفاظت از این منابع تکلیف نشده و به مواد قانونی محدود و اغلب کلی و کیفی بسنده شده است. هر چند در برنامه‌های چهارم و پنجم، وضعیت توجه به حفاظت آب و خاک چه از نظر مواد قانونی اختصاص یافته و چه از نظر کیفیت قانون و تکالیف وضع شده، بهبود می‌یابد اما با توجه به فشار ایجاد شده بر منابع طبیعی کشور در ادوار گذشته، مناسب و متناسب نمی‌باشد. از طرفی ظهور عوارض منفی استفاده‌های بی‌رویه از منابع آبی و خاکی کشور، توجه صورت گرفته در برنامه‌ها را نیز به سمت رویکردهای صرفا درمانی سوق داده و از برنامه‌های پیش‌گیرانه در راستای حفاظت آب و خاک و آبخیزداری استفاده نشده است. از طرفی علی‌رغم وجود دانش فنی و شبکه‌ی بزرگی از دانشکده‌ها، پژوهشگاه‌ها، انجمن‌های علمی تخصصی، اساتید و دانشجویان تحصیلات تکمیلی در حوزه‌ی منابع طبیعی و آبخیزداری، جریان‌سازی و تصمیم‌سازی در خوری در راستای تاثیرگذاری بر برنامه‌ریزی‌های کلان منابع طبیعی کشور صورت نگرفته و نمی‌گیرد. نشانه‌های این ادعا را می‌توان در عدم توجه شایسته در اسناد توسعه‌ی کشور به مقوله‌های حفاظت خاک و آبخیزداری و منابع طبیعی، نگاه عموماً غیرکمی برنامه‌ها در ایجاد تکالیف قانونی و



هم‌چنین نامناسب و نامتناسب بودن آن‌ها خلاصه نمود. به نظر می‌رسد تلاش در پاسخ به سوالات زیر نتایج سودمندی را در مورد رفع کاستی‌های موجود حاصل خواهد کرد:

- (الف) جایگاه و ردپای متخصصین اثرگذار بخش جنگل، مرتع، آبخیزداری و حفاظت خاک در برنامه‌ریزی کلان منابع طبیعی کجاست؟
(ب) دلایل عدم انتقال نگاه دانشگاهی و حفاظتی و پیشگیرانه در مورد منابع طبیعی به اسناد بالادستی چیست؟
(ج) سهم و میزان اثرگذاری دانشکده‌ها و دانشگاه‌های منابع طبیعی کشور با توجه به میزان سرمایه‌گذاری صورت گرفته، در مدیریت صحیح منابع طبیعی چگونه است؟
(د) راه‌های حل معضل عدم نقش‌آفرینی موثر جامعه‌ی علمی و متخصص منابع طبیعی در تصمیم‌سازی برای مدیریت کلان منابع طبیعی چیست؟

منابع

- افراخته، ح؛ حجتی‌پور، م؛ گرزین، م. و بهناز، ن.، (۱۳۹۲)، جایگاه توسعه‌ی پایدار کشاورزی در برنامه‌های توسعه‌ی ایران (مورد: برنامه‌های پنج‌ساله‌ی پس از انقلاب)، فصلنامه‌ی سیاست‌های راهبردی و کلان، شماره‌ی یکم، ۴۳-۶۲.
برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی اول، (۱۳۶۸-۱۳۷۲).
برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی دوم، (۱۳۷۴-۱۳۷۸).
برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی سوم، (۱۳۷۹-۱۳۸۳).
برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی چهارم، (۱۳۸۴-۱۳۸۸).
برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی پنجم، (۱۳۸۹-۱۳۹۴).
پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی، <http://fa.journals.sid.ir/>
سند چشم‌انداز ۲۰ ساله‌ی ایران، (۱۳۸۴-۱۴۰۴).
عرب‌خدری، م.، (۱۳۹۳)، مروری بر نرخ فرسایش آبی و تولید رسوب در ایران، نشریه‌ی ترویج و توسعه‌ی آبخیزداری، سال دوم (۴)، ۲۳-۳۰.
کمیسیون انجمن‌های علمی ایران، <http://www.isacmsrt.ir>
متوسلی، م.، (۱۳۸۲)، توسعه‌ی اقتصادی: مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)، تهران.
مصفايي، ج، و طالبی، ع.، (۱۳۹۳)، نگاهی آماری به وضعیت فرسایش آبی در ایران، نشریه‌ی ترویج و توسعه‌ی آبخیزداری، سال دوم (۵)، ۹-۱۷.