

The Paradox of Sustainable Development Policymaking in Iran: Examining the Relationship Between Environment and Development in the Second Development Plan (1995–1999)

Mahdi Rafatipanah Mehrabadi*

Abstract

The coincidence of the formulation of Iran's Second Development Plan (1995–1999) with the 1992 Rio Conference—which introduced sustainable development as a global strategy for achieving economic growth, social justice, and environmental protection—raises the question of the extent to which this conference influenced the drafting of the Second Plan and what relationship was established between sustainable development and the policies and executive measures of this plan. The research findings indicate that although the term "sustainable development" was incorporated into the amendments and the law of the plan, in practice, environmental considerations were marginalized due to the government's focus on the "economic stabilization policy" and priorities such as controlling inflation and promoting economic growth. As a result, sustainable development in the Second Plan largely remained at the discursive level and did not lead to effective executive actions. From this perspective, the Second Plan involved a fundamental paradox: the claim of moving toward sustainable development alongside the neglect of environmental imperatives. This contradiction led to the continued degradation of natural resources, intensified pollution, and the erosion of soil and forests, demonstrating that achieving sustainable development in Iran requires a rethinking of policymaking and the strengthening of institutional mechanisms.

* Assistant Professor, Department of Historical and Environmental Studies, Institute for Research and Development in Humanities (SAMT), Tehran, Iran, mahdirafati62@gmail.com

Date received: 26/10/2024, Date of acceptance: 27/11/2025



Keywords: sustainable development, Second Development Plan, Rio Conference.

Introduction

The concept of sustainable development emerged as one of the dominant global discourses in development policymaking since the late 1980s, particularly following the publication of the report *Our Common Future* by the World Commission on Environment and Development. By emphasizing economic growth, social justice, and environmental protection simultaneously, this concept sought to provide a comprehensive response to the environmental crises arising from unsustainable development patterns. The United Nations Conference on Environment and Development (Rio 1992) marked a turning point in institutionalizing this discourse at the international level, calling on governments to incorporate the principles of sustainable development into their national policies and programs. The coincidence of the drafting of the Second Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1995–1999) with this conference raises the fundamental question of the extent to which global developments—particularly the Rio Conference—influenced the content of this plan and whether the principles of sustainable development were genuinely and practically incorporated into it. Focusing on the Second Development Plan, this article examines the relationship between official claims regarding sustainable development and the government's actual performance in the environmental domain, thereby revealing the paradox inherent in development policymaking during this period.

Materials & Methods

The present research employs a historical research method with a descriptive-analytical approach. Data have primarily been collected from official documents of the Second Development Plan, approved bills and laws, economic reports of the Planning and Budget Organization, sectoral statistics related to agriculture, water resources, industry, and the environment, as well as international texts pertaining to sustainable development. In this study, the conceptual framework of sustainable development and its global contexts are first elucidated, and then, the process of drafting and implementing the Second Development Plan is analyzed within Iran's economic and institutional context. The primary focus is on examining the position of the environment within the planning structure, macro objectives, policies, legal notes, and budget allocations. Finally, by comparing the declared objectives with

practical outcomes in areas such as agriculture, water resources, forests and rangelands, water and air pollution, and public participation, the degree of realization of sustainable development is evaluated.

Discussion and Results

The research findings indicate that although the term "sustainable development" and certain environmental considerations were incorporated into later revisions of the Second Plan and into the text of its law, this was more a result of the discursive influence of the Rio Conference and international developments than an indication of a fundamental shift in policymaking approach. The dominant logic of the Second Plan, defined under the rubric of "economic stabilization policy," prioritized controlling inflation, fiscal discipline, and economic growth. Within this framework, environmental protection was marginalized. This marginalization is clearly evident in the institutional structure of planning, where the environment was not treated as an independent and cross-sectoral domain but was merely defined as a subordinate committee under the Planning Council for Industries and Mines.

At the executive level as well, the meager allocation of operational and capital budgets to the environmental sector demonstrated a lack of political will to achieve the declared objectives. This situation had serious unsustainable consequences in sectors such as agriculture and water resources. Despite a significant increase in the extraction of water resources and extensive investments in this sector, the plan's production targets were not met; instead, the erosion of water and soil resources intensified. The reduction in cultivated area, the decline in agriculture's share of gross domestic product and employment, and the failure to achieve quantitative targets for the production of basic commodities all attest to this shortfall.

In the domain of forests and rangelands as well, protective programs not only diminished but even the minimal objectives were not fully achieved. The consequences of this trend included the continued degradation of forests, reduction in vegetation cover, increased soil erosion, and the emergence of hazards such as widespread flooding. In the industrial and urbanization sectors, weaknesses in wastewater treatment infrastructure and pollution control led to extensive contamination of water, soil, and air, posing serious threats to public health. Furthermore, public participation and environmental education—which are considered fundamental pillars of sustainable development—played no effective role

in policymaking and implementation due to deficiencies in the formal education system and restrictions on non-governmental organizations.

Conclusion

The examination of the Second Development Plan reveals that sustainable development during this period was reduced to a more rhetorical and ornamental concept in programmatic documents rather than serving as a practical strategy. The principal paradox of the Second Plan lay in the fact that while it claimed to be moving toward sustainable development, it disregarded the necessary institutional, financial, and executive requirements for its realization. This gap between rhetoric and action led to the continuation of unsustainable development patterns and the exacerbation of environmental crises. The experience of the Second Development Plan clearly demonstrates that achieving sustainable development requires going beyond the formal acceptance of international concepts and necessitates a profound rethinking of the logic of policymaking, strengthening the institutional position of the environment, allocating sufficient resources, enhancing education and public awareness, and creating genuine platforms for social participation. Only within such a framework can one hope that sustainable development in Iran will transcend the level of documents and slogans and become an integral part of the practical reality of development.

Bibliography

- Dryzek, John S. (2013). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Eta'at, J., & Tavakkol, M. (2013). "Women and Sustainable Development in Iran". *Political-Economic Information*, No 292, 170-193. [in Persian]
- farhadi, M. (2014). Industry against Tradition: Pathology of the Development Trend in Iran. *Indigenous Knowledge of Iran*, 1(1), 71-131. doi: 10.22054/qjik.2014.458. [in Persian]
- Fanni, M. A. (2017). "Strategies for Sustainable Development in Iran". *The Islamic-Iranian Model of Progress Journal*, 6 (13-14), 3054-3078. [in Persian]
- Fouzi, Y. (2020). *Socio-Political Developments in the Islamic Republic of Iran (1979-2017)*. . Tehran: SAMT. [in Persian]
- Malekmohammadi H, Kamali Y. (2013). Sustainable Development Policy Institutionalization in Iran: Barriers and Model. *JMDP*. 26 (2), 161-186. Doi: 20.1001.1.17350719.1392.26.2.7.5. [in Persian]

261 Abstract

- Momeni, F. , Kamal, E. and MohammadKhanpour Ardebil, R. (2017). Assessment status of Sustainable Development in Iran Using Carbon FootprintIndex. *Journal of Environmental and Natural Resource Economics*, 1(1), 65-93. doi: 10.22054/eenr.2015.[in Persian]
- Nasrollahi, Z. and Nasrollahi, Z. (2014).” Study of the Relationship between Social Capital and Sustainable Development in Iran (Using Robert Foa Model)”. *Economic Growth and Development Research*, 4(13), 78-61. Doi: 20.1001.1.22285954.1392.4.13.4.3.[in Persian]
- Plan and Budget Organization. (1993a). *Annex to the Bill of the Second Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1994-1998): Goals, Fundamental Policies, Strategies, and Executive Programs*. Tehran: Plan and Budget Organization, Center for Socio-Economic Documents and Publications. [in Persian]
- Plan and Budget Organization. (1993b). *Documents of the Second Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1994-1998)*. Tehran: Plan and Budget Organization, Center for Socio-Economic Documents and Publications. [in Persian].
- Plan and Budget Organization. (1995). *Goals, Fundamental Policies, Strategies, and Executive Programs of Economic Sectors in the Second Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1995-1999)*. Tehran: Plan and Budget Organization. [in Persian]
- Plan and Budget Organization, Deputy for Economic Affairs and Coordination, Macroeconomic Office. (1996). *Economic Report for the Year 1995*. Tehran: Plan and Budget Organization, Center for Socio-Economic Documents and Publications. [in Persian]
- Plan and Budget Organization, Deputy for Economic Affairs and Coordination, Macroeconomic Office. (1998). *Economic Report for the Year 1997*. Tehran: Plan and Budget Organization, Center for Socio-Economic Documents and Publications. [in Persian]
- Plan and Budget Organization, Deputy for Economic Affairs and Coordination, Macroeconomic Office. (1999). *Economic Report for the Year 1998*. Tehran: Plan and Budget Organization, Center for Socio-Economic Documents and Publications. [in Persian]
- Plan and Budget Organization. (1999). *Document of the Third Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2000-2004), Annex No. 2 to the Plan Bill*. Tehran: Plan and Budget Organization, Center for Socio-Economic Documents and Publications. [in Persian]
- Plan and Budget Organization, Agricultural and Rural Development Management. (1980). *A Brief Overview of the Performance of the Environmental Protection Chapter in Previous Years and the Program for 1981*. Tehran: Plan and Budget Organization. [in Persian]
- Plan and Budget Organization, Agricultural and Rural Development Management. (n.d.). *Report of the Environmental Protection Chapter on the Performance of the First Four Years of the Fifth Development Plan* [Prepared by Bahram Jalali]. Tehran: Plan and Budget Organization. [in Persian]
- Rafatipanah Mehrabadi, M. (2022). The history of environmental formal education in Iran: Environment in textbooks of the 1370s/1990s and 1380/2000s. *Historical Perspective & Historiography*, 32(30), 163-196. doi: 10.22051/hph.2023.44878.1680. [in Persian]

- Rafatipناه Mehrabadi, M. (2023). "Government and environmental non-governmental organizations in contemporary Iran". *Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 16(1), 37-65. doi: 10.22035/isih.2024.5139.4914. [in Persian]
- Rezazadeh Ramandi Ghavamabadi, M. H. (2013). "From Rio to Rio: In Pursuit of Sustainable Development". *Legal Research Journal*. 16 (61). 409-459. [in Persian]
- Rio Declaration on Environment and Development*. (1992). Available at: <https://iran.un.org/fa/106468-byanyh-ryw-pyramwn-mhyt-zyst-w-twsh> (Accessed 28 May 2022)
- State Archives and Library of Iran. Document 30885-293.
- State Management and Planning Organization of Tehran Province. (2002). *Study of Economic Instruments for Reducing Environmental Pollution from Industrial Activities in Tehran Province*. Tehran: Deputy of Economic Affairs and Planning. [in Persian]
- The General Department of National Rules and Regulations. (1995). *Collection of Laws of the Second Five-Year Plan for Economic, Social, and Cultural Development of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: The General Department of National Rules and Regulations. [in Persian]
- Vonfrantzius, I. (2004). "World Summit on Sustainable Development Johannesburg 2002: A Critical Assessment of the Outcomes". *Environmental Politics*, 13 (2), 467- 473. doi: 10.1080/09644010410001685264
- Wapner, P. (2003). "World Summit on Sustainable Development: Toward a Post-Johannesburg Environmentalism". *Global Environmental Politics*, 3 (1), 1-10. doi: 10.1162/152638003763336356
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران:

بررسی نسبت محیط زیست و توسعه

در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

مهدی رفعتی پناه مهرآبادی*

چکیده

همزمانی تدوین برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) با کنفرانس ریو ۱۹۹۲، که توسعه پایدار را به عنوان راهبردی جهانی برای تحقق رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و حفاظت از محیط زیست مطرح کرد، این پرسش را پیش می کشد که تا چه اندازه این کنفرانس بر تدوین برنامه دوم اثرگذار بوده و چه نسبتی میان توسعه پایدار و سیاست ها و اقدامات اجرایی این برنامه برقرار شده است. یافته های پژوهش نشان می دهد که اگرچه اصطلاح توسعه پایدار در اصلاحیه ها و قانون برنامه گنجانده شد، اما به دلیل تمرکز دولت بر «سیاست ثبات اقتصادی» و اولویت هایی چون کنترل تورم و رشد اقتصادی، ملاحظات محیط زیستی در عمل به حاشیه رانده شد. در نتیجه، توسعه پایدار در برنامه دوم عمدتاً در سطح گفتگومانی باقی ماند و به اقدامات اجرایی مؤثر منجر نشد. از این منظر، برنامه دوم واجد پارادوکسی بنیادین بود: ادعای حرکت به سوی توسعه پایدار، در کنار نادیده گرفتن الزامات محیط زیستی. این تناقض به تداوم تخریب منابع طبیعی، تشدید آلودگی ها و فرسایش خاک و جنگل ها انجامید و نشان داد که تحقق توسعه پایدار در ایران مستلزم بازاندیشی در سیاست گذاری و تقویت سازوکارهای نهادی است.

کلیدواژه ها: سیاستگذاری، توسعه پایدار، برنامه دوم توسعه، محیط زیست، کنفرانس ریو.

* استادیار گروه مطالعات تاریخی محیطی، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی، سازمان سمت، تهران، ایران، mahdirafati62@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۰۵، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۶



۱. مقدمه

گفتمان توسعه پایدار به مجموعه‌ای دقیق و مشخص از ساختارها و اقدامات برای دستیابی به نتایج مطلوب جمعی اشاره دارد. این گفتمان از زمان انتشار گزارش کمیسیون براندلند در سال ۱۹۸۷ (کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه ۱۹۸۷)، به گفتمان مسلط جهانی در زمینه دغدغه‌های محیط زیستی تبدیل شد. تعریفی که به طور گسترده از این گفتمان نقل شده است، تعریفی است که براندلند (Gro Harlem Brundtland) در کمیسیون جهانی محیط زیست 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» (World Commission on Environment and Development, 1987: 8). 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 (Ibid: 4).

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 (intragenerational equity) و نیز برابری بین نسلی (Intergenerational equity) تأکید دارد و مبتنی بر یکپارچگی و توجه متوازن به اهداف و اغراض اقتصادی و محیط زیستی هم در تصمیم‌گیری عمومی و هم خصوصی (دولتی و شخصی) است.

اهداف اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی گاهی به عنوان سه رکن این مفهوم تلقی می‌شوند (Dryzek, 2013: 147).

کنفرانس سازمان ملل متحد در مورد محیط زیست و توسعه (UNCED) که در سال ۱۹۹۲ در ریودوژانیرو برگزار شد، به عنوان یک نقطه اوج در این زمینه به شمار می‌رود. ۱۷۱ هیئت نمایندگی دولتی، که بسیاری از آنها با سران دولت حضور داشتند، به توسعه

پایدار مهر تایید زدند. این کنفرانس دستور کار ۲۱، (agenda 21) که پی‌آمد و مکمل مفصل و طولانی تلاش‌های براندلند بود، را مورد تأیید و تأکید قرار داد. دستور کار ۲۱ استدلال می‌کرد که مشکلات محیط زیست جهانی عمده‌تر در نتیجه مصرف بی‌رویه و تولید کشورهای ثروتمندتر به وجود آمده است، ولی با این حال رشد اقتصادی بیشتر را برای همه توصیه می‌کرد. پس از کنفرانس ریو، سازمان ملل متحد برای اجرایی کردن دستور کار ۲۱ کمیسیون توسعه پایدار را به ویژه با در نظر گرفتن نحوه عملکرد دولت‌های ملی و محلی ایجاد کرد. توسعه پایدار به عنوان یک گفتمان برای همه، شمال و جنوب، فقیر و غنی، به پیش رفت؛ هر چند در نهایت ثروتمندان بخش زیادی از جنبه برابری جهانی را که جنبه حیاتی و محوری براندلند و اسلاف رادیکال‌ترش بود از بین بردند (Meadowcroft, 2000: 379).

در سال ۲۰۰۲ ژوهانسبورگ میزبان اجلاس جهانی توسعه پایدار (World Summit on Sustainable Development (WSSD)، بود. این اجلاس تا آن زمان بزرگترین کنفرانس بین‌المللی جهان به حساب می‌آمد. اجلاس مذکور بر طرح اجرایی دستور کار ۲۱ صحنه گذاشت. طرح اجرایی دستور کار ۲۱ هر چند که در مورد اهداف و تاریخ‌های دسترسی مطلوب فقرای جهان به آب سالم و بهداشت با جزئیات تدوین شده بود؛ ولی در مورد اقدامات محسوس و عینی، چگونگی اجرای موفقیت‌آمیز آنها و اینکه دقیقاً چه کسی باید طرح را انجام دهد (von Frantzius, 2004: 470) به اختصار صحبت کرده بود. بنابراین توسعه پایدار بیش از آنکه به منزله یک برنامه اقدام به شمار رود، به عنوان یک گفتمان باقی ماند. اجلاس جهانی توسعه پایدار شاهد تغییرات عمده‌ای در رابطه با این گفتمان بود. دولت‌های ثروتمند، که دیرزمانی داعیه‌دار دغدغه‌های محیط زیستی در چنین گردهمایی‌هایی بودند، اکنون به نظر می‌رسید که توجه‌شان بیشتر معطوف به پیشبرد منافع توسعه بود که می‌شد از طریق جهانی‌سازی و تجارت آزاد به دست آورد و دولت‌های جهان سوم که زمانی به دغدغه‌های محیط زیستی (به مثابه تجمعاتی برای ثروتمندان) به دیده تردید می‌نگریستند، اکنون به وخامت مسائل محیط زیستی خود پی برده بودند (Wapner, 2003: 4-6).

در سال ۲۰۱۲ توسعه پایدار با کنفرانس توسعه پایدار سازمان ملل متحد (ریو+۲۰) (United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)) 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 محیط زیست‌گرایان به شدت ناامید کننده به

حساب آمد، شاید به سادگی 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 محیط زیست ضروری می‌داند.

عطف به مطالب فوق و با توجه به همزمانی تدوین برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) با کنفرانس ریو ۱۹۹۲، این مقاله با استفاده از روش تحقیق تاریخی با رویکرد توصیفی-تحلیلی در پی پاسخ به این پرسش‌ها است که آیا این کنفرانس بر تدوین برنامه دوم تأثیر گذاشت؟ و در صورت تأثیر این کنفرانس بر تدوین برنامه دوم، چه نسبتی می‌توان بین توسعه پایدار و اقدامات صورت گرفته در دوره اجرای برنامه دوم برقرار کرد؟

با وجود انتشار مقالات متعدد در زمینه توسعه پایدار در ایران، اغلب این آثار به بررسی رابطه برنامه‌های توسعه با وضعیت محیط زیست و شاخص‌های توسعه پایدار در دوره‌های مشخص توجه نکرده‌اند. به عنوان نمونه، مقاله «زنان و توسعه پایدار در ایران» همانگونه که از عنوانش پیداست به نقش زنان در فرآیندهای توسعه پایدار در ایران می‌پردازد و توجهی به تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی توسعه در کشور و تأثیر آن‌ها بر محیط زیست ندارد (اطاعت و توکل، ۱۳۹۲). به همین نحو، «صنعت بر فراز سنت یا در برابر آن؟» (آسیب‌شناسی روند توسعه پایدار در ایران) با نقد مکتب نوسازی سعی در نشان دادن نادرستی پیش فرض این مکتب درباره تقابل سنت و صنعت دارد و فهم برخاسته از آن را به چالش می‌کشد و کوشیده است که با مصداق‌های متعدد نشان دهد که راه صنعت چه در کشورهای موج اول صنعتی و چه در کشورهای صنعتی شده موج دوم از سنت گذشته است (فرهادی، ۱۳۹۳). مقاله «راهبرد توسعه پایدار در ایران» راهبردهای کلی توسعه پایدار را بررسی کرده است، اما به ارتباط این راهبردها با برنامه‌های توسعه‌ای مشخص، از جمله برنامه دوم توسعه، اشاره نکرده است (فنی، ۱۳۹۶). «بررسی وضعیت توسعه پایدار با استفاده از شاخص ردپای کربن» نیز بیشتر به شاخص‌های محیط زیستی کمی پرداخته است و تحلیل تطبیقی با سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای ارائه نمی‌دهد (مؤمنی و دیگران، ۱۳۹۵). مقاله «بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و توسعه پایدار در ایران» به نقش سرمایه اجتماعی در توسعه پایدار توجه دارد و تأثیر برنامه‌های رسمی توسعه بر شاخص‌های محیط زیستی را مورد بررسی قرار نمی‌دهد. «نهادینه‌سازی سیاست‌گذاری توسعه پایدار در

ایران» هر چند به تحلیل فرآیند سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران پرداخته، ولی تمرکز اصلی‌اش بر سازوکارهای نهادی است و تحلیل اثر برنامه‌های توسعه‌ای بر محیط زیست در دوره‌های مشخص ارائه نشده است (ملک‌محمدی و کمالی، ۱۳۹۲). به این ترتیب، مقاله حاضر با تمرکز ویژه بر رابطه برنامه دوم توسعه و وضعیت محیط زیست در ایران و استفاده از رویکرد تاریخی-تحلیلی، جایگاه متمایزی نسبت به مطالعات پیشین دارد. این مقاله نه تنها به تحلیل کمی شاخص‌های محیط زیستی می‌پردازد، بلکه تأثیر سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی توسعه را بر توسعه پایدار بررسی می‌کند و خلا موجود در ادبیات موضوع را پر می‌سازد.

۲. محیط زیست در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

بعد از پایان برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) با یکسال وقفه، برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) طراحی شد. این وقفه بین برنامه اول و دوم به دلیل تشدید بحران‌های اقتصادی‌ای بود که در اواخر دوره برنامه اول رخ نمود. هر چند که طی دوره برنامه اول، بخش قابل توجهی از ویرانی‌های جنگ ترمیم گردید و دولت توانست در بخش صنایع دولتی از قبیل احداث صنایع فولاد مبارکه، فولاد اهواز، پتروشیمی تبریز، پتروشیمی اصفهان، پتروشیمی تهران و اراک و در بخش زیربنایی راه آهن سرخس-تجن و احداث سدهای متعدد در نقاط کشور تحرک اقتصادی فراوانی ایجاد کند؛ ولی سیاست‌های تعدیل اقتصادی سبب تورم زیاد و پرنوسانی در جامعه شد. این تورم نابرابری در توزیع ثروت و درآمد و فشار اقتصادی بر اقشار کم‌درآمد را تشدید کرد. به همین جهت دولت برای طراحی برنامه دوم وقفه‌ای یکساله ایجاد کرد و در نهایت برنامه دوم از سال ۱۳۷۴ عملیاتی گردید (فوزی، ۱۳۹۹: ۱۴۱-۱۴۳).

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. این ابزارها شامل حفظ استقراض در سطح صفر، افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و کنترل نرخ رشد پول می‌شدند. 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. ضمن اینکه بر توسعه برخی از بازارها مانند بازار سرمایه و بورس و استفاده بیشتر از کارکنان ایرانی تأکید شد. 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. با این حال تأکید شد که هیچ کاهشی در فعالیت طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها و عملیات جاری مؤسسات وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی اتفاق نخواهد افتاد. 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 اجرایی-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 ۱-۲ و ۱۰-۲۰). همچنین جهت‌گیری پنجمی در لایحه این برنامه وجود داشت که معطوف به تأمین رشد و توسعه پایدار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور از طریق توجه به نقاط قوت درونی نظام اقتصادی و ایجاد سازوکارهای تقویت بنیه‌های داخلی نظام اقتصادی به جای اتکاء به رشد حاصل از درآمد نفت می‌شد (همان: ۳-۱۰). 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 محیط زیست 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 مختلف مانند شورای برنامه‌ریزی کشاورزی و آب، و شورای برنامه‌ریزی صنعت برای حفاظت محیط‌زیست هیچ شورای برنامه‌ریزی مجزائی در نظر گرفته نشد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲ (ب)، ج ۱: ۲۴) و فقط از بین کمیته‌های چهل گانه، یک کمیته تحت عنوان «کمیته برنامه‌ریزی محیط زیست» در زیرمجموعه «شورای برنامه‌ریزی صنایع، معادن و بازرگانی داخلی» با هفت عضو تشکیل شد (همان: ۵۴).

گذشته از به حاشیه رفتن محیط‌زیست در فرایند برنامه‌ریزی برنامه دوم، اینکه اصولاً چه ارتباط مستقیمی می‌توان بین حفاظت محیط‌زیست با «شورای برنامه‌ریزی صنایع، معادن و بازرگانی داخلی» برقرار کرد و چه توجیهی می‌توان برای آن در نظر گرفت، از مسائل چالش برانگیز این برنامه در ارتباط با حفاظت محیط‌زیست و نیز نشان‌دهنده نوع نگاه برنامه‌ریزان توسعه است. هر چند که سه نفر از اعضای این کمیته از طرف سازمان حفاظت محیط‌زیست، دو نفر از طرف وزارت صنایع و یک نفر از طرف وزارت کشاورزی معرفی شده بودند؛ ولی آیا بر اساس همین منطق امکان قرار دادن این کمیته ذیل شورای «کشاورزی و آب» یا «شورای بهداشت، درمان، بهزیستی و تأمین اجتماعی» و یا «شورای برنامه‌ریزی امور عمومی» وجود نداشت؟ اگر یکی از اهداف محیط‌زیستی برنامه دوم - که در ادامه خواهد آمد - بالا بردن سطح مشارکت عمومی بود، چرا نباید از وزارت آموزش و پرورش و یا وزارت علوم هیچ نماینده‌ای به عنوان عضو کمیته در نظر گرفته می‌شد؟ اگر حفاظت محیط‌زیست به عنوان موضوعی بین المللی در نظر آورده می‌شد، آیا امکان حضور نماینده‌ای از وزارت خارجه در این شورا نبود؟ این پرسش‌ها و پرسش‌هایی شبیه به اینها نشان می‌دهد که درک از حفاظت محیط‌زیست در بین برنامه‌ریزان توسعه نه درکی جامع و کل‌نگرانه، بلکه عمدتاً متأثر از فهم محیط‌زیست به عنوان موضوعی ذیل امور صنعتی و کشاورزی و احتمالاً ناظر بر بهره‌برداری از منابع طبیعی بوده است. اگر محیط‌زیست و حفاظت از آن به عنوان یک کلان‌مسئله که نیاز به برنامه‌ریزی‌های چند وجهی و کثیر الاضلاع دارد، درک می‌شد به جای گنجاندن محیط‌زیست در یک کمیته فرعی ذیل یک شورای برنامه‌ریزی، این امکان وجود داشت که محیط‌زیست به عنوان یک شورای برنامه‌ریزی با کمیته‌های متعددی مثلاً کمیته کشاورزی و آب، کمیته صنعت و معدن، کمیته امور فرهنگی محیط زیستی، کمیته امور اجتماعی و مانند اینها و حتی یک شورای تلفیق برنامه‌ریزی در فرآیند برنامه‌ریزی برنامه دوم گنجانده شود؛ اما حاشیه بودن محیط زیست و حفاظت از آن در برنامه‌ای که هدفش مبارزه با تورم و در کنار آن تلاش برای رشد اقتصادی بود، این امکان را عملاً منتفی کرده بود.

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 خاصی به محیط‌زیست اختصاص نیافت و فقط گاه در ضمن برخی از خط‌مشی‌های برنامه اشاره‌ای به محیط‌زیست و مبارزه با آلودگی‌های محیطی شد. به عنوان نمونه ذیل خط‌مشی عمران

شهری، «کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست در شهرها از طریق تحدید وسائل نقلیه آلاینده و استفاده از اتومبیل‌های گازسوز و تشویق به استفاده از دوچرخه» مورد توجه قرار گرفت و یا به همین نحو یکی از بندهای خط مشی بخش انرژی، بهینه کردن و صرفه‌جویی در مصرف انرژی ذکر 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 ریو ۱۹۹۲، محیط‌زیست توانست به عنوان خط‌مشی هفتم خود را در برنامه وارد کند. «هماهنگ ساختن برنامه‌های محیط‌زیستی با تفاهمات جهانی مسائل محیط زیست با در نظر داشتن اصل توسعه پایدار؛ تدوین و اصلاح چارچوب حقوقی-قانونی و استانداردها و معیارهای لازم به منظور بررسی و اجرای کلیه جنبه‌های مربوط به محیط زیست بر اساس آخرین یافته‌های علمی؛ تدوین ضوابط مربوط به ملاحظات محیط زیستی برای اعمال در انتخاب طرح‌های توسعه...؛ ترویج دانش و بینش محیط زیستی از طریق آموزش و ایجاد انگیزه و جلب مشارکت مردم...؛ تدوین مجموعه شاخص‌های مربوط به ارزیابی کیفی محیط زیست در مراکز جمعیتی؛ ایجاد و گسترش بانک اطلاعاتی و مراکز اسناد محیط زیستی؛ و گسترش تحقیقات محیط زیستی پایه‌ای و کاربردی» از خط‌مشی‌های اساسی بخش محیط زیست بودند (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 به حساب آورد. بر اساس تبصره ۸۱ دولت موظف شد به منظور حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی اقداماتی مانند تأمین سوخت مورد نیاز عشایر در شعاع ۵ کیلومتری با قیمت رسمی، الزام بهره‌برداران از منابع ملی نسبت به بازسازی آن منابع، سامان‌دهی خروج دام از جنگل‌ها و تجمع جنگل‌نشینان، به کار گرفتن بخشی از نیروی انتظامی به منظور حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور و آموزش و تجهیز آن‌ها را به انجام رساند. تبصره ۸۲ نیز کلیه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را ملزم به رعایت ملاحظات محیط‌زیستی دانست. تبصره ۸۳ قانون برنامه به منظور جلوگیری از و رفع آلودگی منابع آب توسط فاضلاب‌های صنعتی، تمامی صنایع و کارخانه‌های واقع در شهرها و شهرک‌های صنعتی را موظف کرد تا نسبت به ایجاد شبکه‌های جمع‌آوری و انتقال فاضلاب صنعتی و بهره‌برداری از تأسیسات تصفیه فاضلاب صنعتی بر اساس استانداردهای سازمان حفاظت محیط زیست و با مشارکت و یا نظارت

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۷۱

شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها اقدام نماید (اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۴: ۶۶-۶۷).

به نظر می‌رسد گنجانیدن حفاظت محیط‌زیست در ویرایش دوم برنامه و نیز اختصاص ۳ تبصره از قانون این برنامه و ذکر محیط‌زیست در اهداف کلان کیفی و خط مشی‌های اساسی برنامه به همراه ذکر اصطلاح «توسعه پایدار» هم در ویراست دوم و سوم برنامه و هم در تبصره ۸۲ قانون برنامه تحت تأثیر «کنفرانس سازمان ملل متحد پیرامون محیط‌زیست و توسعه پایدار» قرار داشت که از تاریخ ۳ تا ۱۴ ژوئن ۱۳/ تا ۲۴ خرداد ۱۳۷۱/۱۹۹۲ در ریودوژانیروی برزیل برگزار شد.

درست بیست سال پس از کنفرانس استکهلم (۱۹۷۲)، موضوع توسعه پایدار در قالب اعلامیه ریو ۱۹۹۲ صورت‌بندی شد. خمیرمایه توسعه پایدار را می‌توان در «گزارش براندلند» (Brundtland Report) دید. این گزارش حاصل بررسی‌های کمیسیون جهانی محیط‌زیست و توسعه در سال ۱۹۸۷ بود که با عنوان «آینده مشترک ما» (Our Common Future) منتشر شد. این گزارش بر لزوم محافظت از محیط‌زیست تأکید کرد و اصطلاح توسعه پایدار را رواج داد و عملاً به عنوان مبنای اصلی کنفرانس ریو قرار گرفت. گزارش براندلند توسعه‌ای را پایدار می‌داند که نیازهای مربوط به توسعه و محیط زیست نسل‌های حاضر و آینده را بدون به خطر انداختن توانایی نسل‌های آینده در برآورده کردن نیازهایشان تأمین کند (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۲: ۴۱۵-۴۱۷؛ بیانیه ریو پیرامون توسعه و محیط زیست).

بنابراین تأکید بر توسعه پایدار در برنامه دوم، به ویژه تبصره ۸۲ قانون برنامه، را باید ناشی از تحولات جهانی و برگزاری کنفرانس ریو دانست؛ اما به نظر می‌رسد با وجود تأکید بر توسعه پایدار در قانون برنامه دوم، کنفرانس ریو تنها توانست در برخی واژه‌پردازی‌های برنامه دوم توسعه تغییراتی ایجاد کند و در نتیجه در رویکرد این برنامه تغییری نسبت به برنامه‌های قبلی ایجاد نشد.

هر چند که تحت تأثیر حضور ایران در کنفرانس ریو، 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)

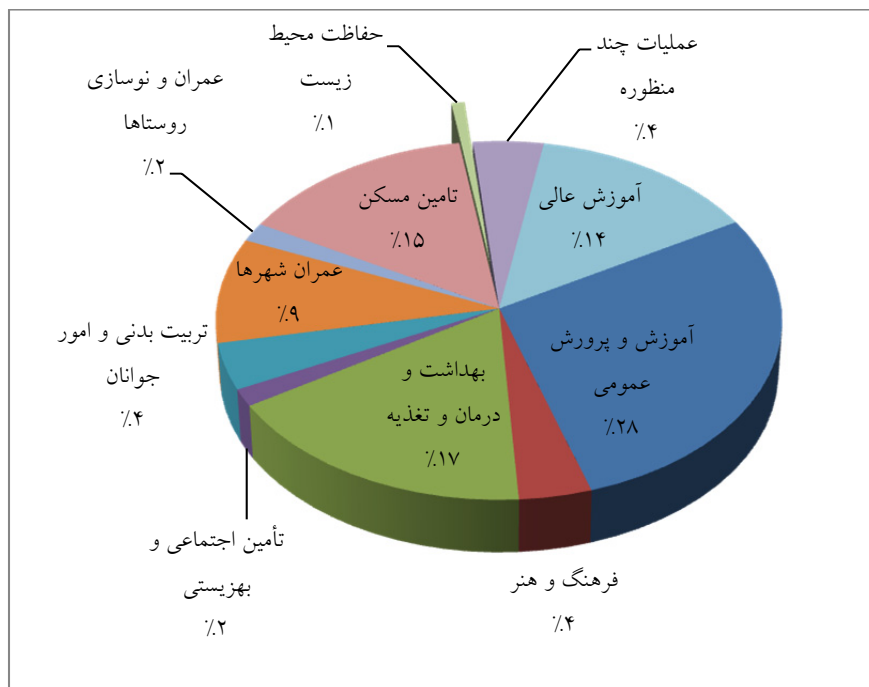
به علاوه بررسی خط‌مشی اساسی حفظ محیط‌زیست در این برنامه به خوبی گویای تأثیر فرآیند برنامه‌ریزی بر حفظ محیط‌زیست است. گفته شد که در فرآیند برنامه‌ریزی برنامه دوم، محیط‌زیست صرفاً در قالب یک کمیته، ذیل شورای برنامه‌ریزی صنایع، معادن و بازرگانی داخلی قرار گرفت. این جایگیری ناصواب تأثیر خود را در طراحی و تدوین خط‌مشی حفظ محیط‌زیست بر جای گذارد. بررسی بندهای خط‌مشی حفظ محیط‌زیست نشان می‌دهد که توجه برنامه‌ریزان بیش از آنکه بر حفاظت و احیاء باشد، بر بهره‌برداری بوده است. از ۹ بند خط‌مشی حفظ محیط‌زیست ۶ بند به استفاده از منابع و یا تسهیل استفاده از آنها می‌پردازد و تنها سه بند به حفظ و احیاء توجه دارد (اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۴: ۹۴-۹۵).

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 ۵/۰۱۶٪، 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 ۰/۹۳۱٪ 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 برنامه‌ریزان به حفاظت محیط‌زیست و جایگاه آن داشت، به رغم ادعاهایی که در اهداف کلی کیفی و خط‌مشی‌های برنامه شده بود.

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۷۳

جدول ۱. توزیع اعتبارات جاری طی برنامه دوم مصوب کمیسیون تلفیق^۱

عنوان	جمع اعتبارات جاری طی برنامه (میلیارد ریال)	درصد از کل اعتبارات
امور عمومی	۱۲۲۱۸/۷	۹/۱۷۶
امور اجتماعی		
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 محیط زیست	۸۹/۱	۰/۰۶۷
۱۰- عملیات چندمنظوره توسعه نواحی	۲۷/۳	۰/۰۲۰
۱۱- آموزش عالی	۷۰۳۰/۶	۵/۲۸۰
امور اقتصادی		
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
سایر هزینه‌های عمرانی	۳۹۶۹/۹	۲/۴۵۶



نمودار ۱. نسبت اعتبارات عمرانی اختصاص یافته برای حفاظت محیط زیست به اعتبارات سایر بخشهای امور اجتماعی برنامه دوم

ماهیت ناپایدار توسعه در ایران که سبب اتلاف منابع طبیعی و تخریب روزافزون محیط زیست می شد را می توان با نگاهی به دو بخش کشاورزی و منابع آب برنامه دوم به خوبی مشاهده کرد. تلاش دولت و اصولاً یکی از اهداف اصلی آن در رشد اقتصادی کشور، توجه بیش از پیش به کشاورزی و افزودن بر تولید محصولات این بخش بود، چنانکه بخش عمده ای از ارقام تشکیل سرمایه ثابت در بخش کشاورزی ناشی از پرداخت های دولت به این بخش به حساب می آمد، به نحوی که پرداخت های 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 پرداخت های جاری دولت از ۵۶/۵ میلیارد ریال با رشد متوسط ۴۲/۸ درصد به ۶۷۶ میلیارد ریال افزایش یافت. همچنین به غیر از اعتبارات عمرانی مصرف شده در فصل کشاورزی و منابع طبیعی، حدود ۷۰ درصد از اعتبارات عمرانی فصل منابع آب نیز جزو سرمایه گذاری بخش کشاورزی

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۷۵

محسوب می‌شد. ضمن اینکه متوسط رشد تسهیلات بانکی اعطائی به بخش کشاورزی در همین دوره معادل ۲۸/۶ درصد بود. 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 نیز نتوانست به این هدف جامه عمل بپوشاند.

در تدوین و طراحی هدف‌های کیفی برنامه دوم بیش از آنکه ملاحظات عملی و واقع‌گرایانه حاکم باشد، لفاظی‌های تکراری و کلیشه‌های همیشگی، به مانند تمام برنامه‌های قبلی خودنمایی می‌کرد. هدف‌های کیفی بخش کشاورزی نتوانست خود را از کلیشه‌های مورد علاقه نویسندگان و برنامه‌ریزان برنامه‌های توسعه رها کند. نتیجه اینکه در نگارش هدف‌های کیفی بخش کشاورزی عبارت‌پردازی‌های همیشگی و کهنه‌ای مانند

تأمین رشد و توسعه پایدار کشاورزی با تأکید بر حفظ، احیاء و بهره‌برداری متعادل از منابع پایه (آب و خاک، پوشش گیاهی، محیط زیست و هوا) مورد استفاده قرار گرفت. 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 آبی 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.

نتیجه اینکه، 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 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 متر مکعب بود این رقم در آخر برنامه دوم (۱۳۷۸) به چیزی حدود ۸۹/۵ میلیارد متر مکعب رسید. افزایش برداشت از منابع آب در بخش کشاورزی نیز به وقوع پیوست. در حالی که در سال ۱۳۷۲ حدود ۷۷ میلیارد متر مکعب 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: ۴۶۱).^۳ همین نحو افزایش حجم آب مصرفی در بخش کشاورزی در سال ۱۳۷۴ معادل ۱۲۱۲/۶ میلیون

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۷۷

مترمکعب برآورد شد که در مقایسه با سال ۱۳۷۳ (۸۴۶/۵ میلیون متر مکعب) 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 صورتی‌که 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).

مشارکت عمومی و توجه به آموزش محیط زیست، مسأله بسیار مهم دیگری است که در بررسی ارتباط بین برنامه دوم و توسعه پایدار باید مورد توجه قرار گیرد. امروزه مشخص شده است که یکی از راه‌های دستیابی به توسعه پایدار استفاده از سرمایه اجتماعی و مشارکت اقشار گوناگون جامعه است (نصراللهی و اسلامی، ۱۳۹۲). به رغم اهمیت مشارکت عمومی در توسعه پایدار و حفاظت محیط زیست، بر اساس گزارش‌های موجود شاید مهمترین مسأله‌ای که حفاظت محیط زیست ایران با آن روبرو بود، عدم آگاهی و مشارکت مردمی به شمار می‌رفت و البته این مشکلی بود که از پیش از انقلاب به دوران پس از آن راه یافته بود. به عنوان نمونه گزارش عملکرد چهارساله اول فصل حفاظت محیط زیست برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) در تشریح مشکلات و تنگنای اجرای برنامه‌های حفاظت محیط زیست به اولین نکته‌ای که اشاره می‌کند عدم آشنائی اکثر مردم با اصول حفاظتی است. از دید گزارش مزبور عدم آشنائی اکثریت مردم با اصول محیط زیستی ناشی از نبود آموزش کافی به حساب می‌آمد که این امر سبب خودداری مردم از همکاری در زمینه حفاظت محیط زیست و حتی ایجاد مشکلاتی در راه اجرای برنامه‌های حفاظتی از سوی دولت می‌شد (سازمان برنامه و بودجه، مدیریت کشاورزی و عمران روستائی، بی‌تا: ۲۳؛ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۹: ۱۱). و البته طبیعی است که در همین گزارش اولین

پیشنهاد برای رفع تنگناها و مسائل حفاظتی را «تنویر افکار عمومی جهت گسترش همه جانبه تعلیمات زیست محیطی از طریق انتشار کتب و نشریات راهنما و رسانه‌های گروهی» می‌داند (همان: ۳۵). با این همه و به رغم تأکیدی که در خط مشی هفتم ویراست دوم برنامه دوم بر آموزش محیط زیست و جلب مشارکت عمومی صورت گرفته بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲ (ب)، ج ۳: ۲۳)، پژوهش‌هایی که در مورد آموزش محیط زیست انجام شده‌اند نشان می‌دهد که محیط زیست در آموزش رسمی جایگاه درخوری نیافت (رفعتی پناه مهرآبادی، ۱۴۰۱: ۱۶۳). افزون بر این، سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی که همواره به عنوان یکی از عوامل افزایش مشارکت عمومی به شمار می‌روند، در ایران به دلیل میل به تمرکزگرایی در قوانین و آیین‌نامه‌های صادره دچار محدودیت‌های فراوانی شده بودند، محدودیت‌هایی که عملاً آنها را بی اثر می‌کرد. ضعف روز افزون این نهادها، سبب پایین آمدن کارایی‌شان و بی انگیزگی آنها از یکسو و ناتوانی آنها در برقرار ارتباط مؤثر با مردم و ترویج فرهنگ حفاظت از محیط‌زیست از سوی دیگر شد (رک: رفعتی پناه مهرآبادی، ۱۴۰۲: ۶۲).

بنابراین تأثیر کنفرانس ریو ۱۹۹۲ صرفاً در حد گنجانیدن 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: ۱-۱۷). 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.

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۷۹

جدول ۱. عملکرد زیربخش منابع طبیعی طی سالهای برنامه دوم^۲

عنوان	واحد	۱۳۷۳ هدف	۱۳۷۴ عملیاتی	۱۳۷۶ هدف	۱۳۷۶ عملیاتی	۱۳۷۷ هدف	۱۳۷۷ عملیاتی	۱۳۷۸ هدف	۱۳۷۸ عملیاتی	درصد تحقق
جنگلکاری و احیاء جنگلها	هزار هکتار	۴۶/۸	۵۸	۳۴/۳	۱۲۵	۷۰/۸	۲۹	۷۷	۴۱/۷	۵۶٪
تثبیت شنهای روان	هزار هکتار	۳۶۷	۲۰	۲۷۲	۳۷۰	۱۶۷	۴۶	۴۵۶	۷۱/۳	۲۸٪
بهره‌برداری از جنگلهای شمال	میلیون متر مکعب	۱/۶۷	۲/۵	۱/۶۲	۲/۵	۱/۸۹	۲	۲	۱/۳۷	۷۱٪
ساماندهی خروج دام از جنگل	هزار واحد دامی	۸۰/۸۲	۱۳۳/۲۰۰	۸۰/۸۲	۲۶۲	۸۵/۵	۲۹۲	۶۱	۱۲۹	۲۵٪
مرتعداری و تولید علوفه	هزار هکتار	۳۴۶	۲۱۴	-	۴۰۰	۲۰۵	۵۳۴	۴۸۵	۱۲۰/۹	۴۲٪
حفاظت آبخیزها	هزار هکتار	۸۸	۱۱۹۶	۷۳۲	۲۵۲۹	۸۸۳۷	۳۱۱۶	۵۷۸۲	۹۷۷/۹	۳۸٪

نتیجه اینکه، با گذشت حدود دو دهه از انقلاب ۱۳۵۷ و به دلیل به حاشیه رفتن حفاظت محیط‌زیست، مشکلات فراوانی در عرصه‌های گوناگون محیطی حادث شده بود، چنانکه به دلیل فعالیت‌های صنعتی ناپایدار و آلاینده، میزان آلودگی آب رو به افزایش بود. بر اساس آمارهای موجود در سال ۱۳۷۳ حدود ۱۳۲۴۸ کارگاه صنعتی متوسط و بزرگ سالانه ۸۰۰ میلیون متر مکعب آب مصرف می‌کردند که بخش عمده آن به صورت فاضلاب در محیط تخلیه می‌شد. بیشتر این واحدها یا فاقد تصفیه فاضلاب بودند و یا دارای واحدهای تصفیه‌ای بودند که به دلایل گوناگون فنی، اقتصادی و فرسودگی از آنها استفاده نمی‌شد. مثلاً از مجموع ۱۰۹۸۵ کارگاه متوسط (۱۰ تا ۴۹ کارگر) ۵۲۳ کارگاه دارای سیستم فاضلاب صنعتی (۴/۷٪) بودند و از این تعداد فقط ۱۷۲ کارگاه (۳۳٪) از سیستم خنثی‌سازی فاضلاب بهره می‌گرفتند. همچنین از ۲۲۶۳ کارگاه صنعتی بزرگ (۵۰ کارگر یا بیشتر) ۷۷۶ کارگاه دارای پساب‌های صنعتی بودند که از این تعداد ۳۳۴ واحد دارای سیستم تصفیه فاضلاب (۴۳/۴٪) و ۳۰۳ واحد دارای سیستم خنثی‌سازی بودند (۳۹٪). به علاوه در این سال از ۱۰۹۸۵ کارگاه صنعتی متوسط، ماهانه ۱۱۵ هزار تن و از مجموع ۲۲۶۳ کارگاه

صنعتی بزرگ ۸۲۱۵ هزار تن پسماندهای جامد تولید می‌گردید که اکثراً به شیوه دفن در محیط زیست تخلیه می‌شدند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸ (الف)، ج ۱: ۳۱۰). به همین نحو صنایع مستقر در حوضه دریای مازندران با مصرف سالانه ۷۵ میلیون مترمکعب آب حدود ۵۰ میلیون مترمکعب فاضلاب را تولید و روانه محیط می‌کردند که حدود ۳۰ میلیون مترمکعب آن با آلاینده‌گی زیاد و بدون هرگونه تصفیه‌ای وارد محیط و دریا می‌شد. در همین حال سالانه حدود ۳۰۰ میلیون مترمکعب از فاضلاب تصفیه نشده شهرها پس از تخلیه در رودخانه‌ها راهی دریای مازندران می‌شد (همان، ج ۱: ۳۱۳).

در همین زمان به رغم اینکه بالغ بر ۹۵ درصد جمعیت شهری تحت پوشش شبکه آبرسانی قرار داشتند ولی کمتر از ۱۱/۵٪ از آنها تحت پوشش سیستم فاضلاب بودند و طبعاً نبود سیستم فاضلاب سبب از دست رفتن آب و همچنین آلودگی آهای زیرزمینی و سطحی کشور می‌شد (همان، ج ۱: ۳۱۲).

به همین صورت، آمارهایی که در سال ۱۳۷۶ از کارگاه‌های صنعتی بزرگ تهران (ده نفر به بالا) به دست آمد، نشان می‌داد که از مجموع کل کارگاه‌های صنعتی بزرگ تهران (۴۳۵۴ کارگاه) تنها ۳/۵٪ (۱۵۴ کارگاه) دارای سیستم تصفیه فاضلاب صنعتی و تنها حدود یک درصد (۴۵ کارگاه) از این کارگاه‌ها مجهز به سیستم بازیافت فاضلاب صنعتی بودند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، ۱۳۸۱: ۱۹ و ۳۲). آمارهای این سال نشان می‌دهند که ۵/۵ درصد از کارگاه‌ها دارای تصفیه فیزیکی، ۹/۷ درصد مجهز به تصفیه شیمیایی و ۷/۱ درصد دارای تصفیه فیزیکی-شیمیایی بودند. به علاوه این آمارها خاطر نشان می‌کنند که چاه‌ها محل اصلی دفع فاضلاب‌های صنعتی در تهران به حساب می‌آمدند به نحوی که ۵۹ درصد از فاضلاب‌های صنعتی در چاه‌ها، ۳/۶٪ در رودخانه‌ها، ۴/۴٪ در مسیل‌ها، ۵/۶٪ در زمین‌های کشاورزی و ۷ درصد در زمین‌های غیرکشاورزی و ۲۲ درصد در جاهای دیگر تخلیه می‌شدند (همان: ۳۴).

به علاوه به دلیل افزایش آلودگی هوا مرگ ناشی از بیماری‌های تنفسی افزایش یافته بود به نحوی که رقم مرگ و میر سالانه ناشی از آلودگی هوا در تهران سالانه حدود ۳ تا ۴ هزار نفر تخمین زده شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸ (الف)، ج ۱: ۳۱۳). دلیل افزایش آلودگی هوای تهران هم به تمرکز جمعیت، صنایع و خودروها در این شهر (به دلیل تمرکزگرایی دولت) باز می‌گشت. بالای ۳۰ درصد از کارگاه‌های بزرگ کشور در تهران متمرکز شده بودند، حدود ۲ میلیون واحد مسکونی و نزدیک ۱/۵ میلیون وسیله نقلیه در این شهر وجود

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۸۱

داشت. نتیجه اینکه در حالی که در سال ۱۳۵۱ میزان مصرف بنزین حدود ۷۲۲ میلیون لیتر در سال و میزان سرب تخلیه شده در هوای تهران حدود ۱۵۲ تن در سال بود، این رقم در سال ۱۳۷۱ به ۲۳۶۷ میلیون لیتر بنزین و ۵۰۳ تن سرب رسید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران: ۴۱). در کنار آلودگی وسایل نقلیه، عدم استفاده از تجهیزات مربوط به کنترل آلودگی هوا، یکی دیگر از دلایل افزایش آلودگی هوای تهران و به تبع آن کشور به حساب می‌آید. چنانکه از تعداد کل کارگاه‌های صنعتی بزرگ استان تهران در سال ۱۳۷۶ (که حدود ۳۱/۳ درصد از کل کارگاه‌های صنعتی بزرگ کشور را در بر می‌گرفت) فقط ۶۱۵ کارگاه (حدود ۱/۱۴٪) دارای تجهیزات مربوط به کنترل آلودگی هوا بودند (همان: ۳۴).

جنگل‌های کشور از ۱۸ میلیون هکتار به ۱۲ میلیون هکتار در خلال این سه دهه کاهش یافته و در همین مدت جنگل‌های شمال کشور از ۳/۴ میلیون هکتار به ۱/۹ میلیون هکتار رسیده بود. مراتع کشور نیز روند مشابهی را نشان می‌داد بطوریکه از ۱۲۶ میلیون هکتار اوایل انقلاب به ۹۰ میلیون هکتار کاهش یافته بود (کاهش ۲۸ درصدی). در حالی که میزان تولید علوفه خشک مراتع کشور تنها برای تأمین غذای حدود ۱۶ میلیون واحد دامی کفایت می‌کرد طبق آخرین برآوردها در سال ۱۳۷۸ حدود ۶۰ میلیون واحد دامی (بیش از ۴ برابر ظرفیت تحمل) از این مراتع استفاده می‌کردند. نتیجه اینکه در هر دقیقه ۲۰۰ تن خاک از سطح مزارع، مراتع و جنگل‌ها راهی دریاها، دریاچه‌ها و پشت سدها می‌گردید و سالانه به دلیل عدم استفاده مناسب از آب و نبود پوشش گیاهی مکفی، حدود ۱۵ تن خاک در هکتار فرسایش آبی می‌یافت. در نتیجه کاهش شدید پوشش گیاهی و بی‌توجهی به روند تخریب جنگل‌ها و مراتع از سال ۱۳۶۱ تا سال ۱۳۷۰، بیش از ۴۰۰ مورد سیل مهم در کشور گزارش شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸ (الف)، ج ۱: ۳۱۵-۳۱۶).

بدین ترتیب در پایان برنامه دوم به دلیل ناپایداری توسعه و عدم توجه به نسبت حفاظت محیط‌زیست با سیاست‌های کشاورزی، منابع آب و صنعت که سبب گردید حفاظت محیط‌زیست نتواند حضوری اصیل در برنامه‌های توسعه داشته باشد، کشور با مخاطرات محیط‌زیستی‌ای چون آلودگی آب، خاک و هوا، تخریب منابع آب و فرسایش خاک روبرو گردید.

۳. نتیجه‌گیری

تجربه برنامه دوم توسعه در ایران به‌خوبی نشان می‌دهد که ورود اصطلاح «توسعه پایدار» به متون برنامه‌ای، به‌ویژه تحت تأثیر کنفرانس ریو ۱۹۹۲، لزوماً به معنای نهادینه‌شدن این مفهوم در فرآیند سیاست‌گذاری و اجرا نیست. آنچه در عمل رخ داد، صرفاً پذیرش شکلی این مفهوم در سطح اسناد بود؛ در حالی که منطق حاکم بر برنامه، یعنی «سیاست ثبات اقتصادی»، با اولویت‌هایی چون کنترل تورم و رشد اقتصادی، حفاظت محیط زیست را به حاشیه راند. این شکاف موجب شد که توسعه پایدار در مقام شعار باقی بماند و تضادی بنیادین میان ادعاهای رسمی و نتایج عملی پدید آید. پیامد این تناقض در عرصه‌های گوناگون قابل مشاهده است: سیاست‌های کشاورزی با وجود بهره‌برداری گسترده از منابع آبی نتوانستند به اهداف پیش‌بینی‌شده دست یابند و عملاً به اتلاف منابع و تشدید ناپایداری منجر شدند. جنگل‌ها و مراتع با کاهش چشمگیر مواجه گردیدند، فرسایش خاک و آلودگی‌های آب و هوا ابعاد نگران‌کننده‌ای یافت و نبود سیاست‌های پیشگیرانه کارآمد، روند تخریب را تشدید کرد. اعتبارات ناچیزی که به بخش محیط زیست اختصاص داده شد، نشانه روشنی از جایگاه فرعی این حوزه در نظام برنامه‌ریزی کشور بود.

افزون بر این، کاستی‌های نهادی و اجتماعی نیز سهم بسزایی در ناکامی حرکت به‌سوی توسعه پایدار داشتند. ضعف آموزش محیط زیست در نظام آموزشی رسمی، مانع از شکل‌گیری آگاهی عمومی و فرهنگ حفاظت شد و شکاف میان جامعه و سیاست‌گذاران را عمیق‌تر کرد. در کنار این، سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی که می‌توانستند ابزار مهمی برای بسیج مشارکت اجتماعی باشند، به دلیل محدودیت‌های قانونی و تمرکزگرایی ساختار دولت، نقشی حاشیه‌ای ایفا کردند و نتوانستند در ارتقای سرمایه اجتماعی و آموزش عمومی، مؤثر واقع شوند. به این ترتیب، فقدان پشتوانه اجتماعی و مردمی، همسو با ضعف نهادی، اجرای واقعی توسعه پایدار را غیرممکن ساخت.

بنابراین می‌توان گفت که برنامه دوم توسعه نه تنها از نظر اجرایی در تحقق اهداف توسعه پایدار ناکام ماند، بلکه پارادوکسی ساختاری را نمایان ساخت: از یک‌سو، پذیرش صوری مفاهیم بین‌المللی و حضور در گفتمان جهانی، و از سوی دیگر، تداوم الگوهای داخلی مبتنی بر رشد ناپایدار و بهره‌برداری کوتاه‌مدت از منابع. این پارادوکس به‌وضوح نشان می‌دهد که برای گذار به سمت توسعه پایدار، اصلاحات سطحی کافی نیست و نیاز به بازاندیشی عمیق در منطق سیاست‌گذاری، تقویت نهادهای محیط زیستی، ارتقای آموزش و

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۸۳

آگاهی عمومی، و ایجاد زمینه‌های واقعی برای مشارکت اجتماعی وجود دارد. تنها در چنین شرایطی است که می‌توان امیدوار بود توسعه پایدار در ایران از سطح واژگان و اسناد فراتر رفته و به بخشی از واقعیت عملی توسعه بدل شود.

پی‌نوشت‌ها

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.
۲. این جدول از بررسی گزارش‌های اقتصادی سال ۱۳۷۴-۱۳۷۸ به دست آمده است.

کتاب‌نامه

- 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، ۱۷۰-۱۹۳.
- «بیانیه ریو پیرامون توسعه و محیط زیست»، قابل دسترس در: <https://iran.un.org/fa/106468-byanyh-ryw-pyramwn-mhyt-zyst-w-twsh>, (Accessed 28 May 2022)
- رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی. (۱۴۰۱). «تاریخ آموزش رسمی محیط‌زیست در ایران: محیط‌زیست در کتاب‌های درسی دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰». *تاریخ نگری و تاریخ نگاری*. ۳۲ (۳۰)، ۱۶۳-۱۹۶. <https://doi.org/10.22051/hph.2023.44878.1680>
- رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی. (۱۴۰۲). «دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی در ایران معاصر». *مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی*. ۱۶ (۱)، ۳۷-۶۵. <https://doi.org/10.22035/isih.2024.5139.4914>
- رمضانی قوام آبادی، محمد حسین. (۱۳۹۲). «از ریو تا ریو: در تکاپوی توسعه پایدار». *نشریه تحقیقات حقوقی*. ۱۶ (۶۱)، ۴۰۹-۴۵۹.
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۲ الف). *پیوست لایحه برنامه دوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۷)*: هدفها، خط مشی‌های اساسی، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی. تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۲ ب). *مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۳-۱۳۷۷*. تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۴). هدف‌ها، خط مشی‌های 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 (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه. تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه، (بی‌تا). مدیریت کشاورزی و عمران روستائی، گزارش فصل حفاظت محیط زیست در زمینه عملکرد ۴ ساله اول برنامه عمرانی پنجم. تهیه کننده بهمن جلالی، بی‌جا: سازمان برنامه و بودجه.

سازمان برنامه و بودجه، مدیریت کشاورزی و عمران روستائی. (۱۳۵۹). نظری اجمالی به عملکرد فصل حفاظت محیط زیست طی سالهای گذشته و برنامه سال ۱۳۶۰. بی‌جا: سازمان برنامه و بودجه.

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 مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران. (۱۳۸۱). بررسی ابزارهای اقتصادی کاهش آلودگی زیست محیطی ناشی از فعالیتهای صنعتی در استان تهران، تهران: معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی. ساکما، سند ۳۰۸۸۵-۲۹۳.

فرهادی، مرتضی. (۱۳۹۳). «صنعت بر فراز سنت یا در برابر آن: آسیب‌شناسی روند توسعه پایدار در ایران»، دانش‌های بومی ایران، (۱)، ۷۱-۱۳۰. Doi:10.22054/qjik.2014.458.

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

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

ملک محمدی حمیدرضا، کمالی یحیی. (۱۳۹۲). «تحلیل نهاده‌سازی سیاست‌گذاری توسعه پایدار در ایران: بررسی موانع و آرایه مدلی برای آن فرایند مدیریت و توسعه» ۲۶ (۲): ۱۸۶-۱۶۱. Doi: 20.1001.1.17350719.1392.26.2.7.5

پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: ... (مهدی رفعتی پناه مهرآبادی) ۲۸۵

مومنی، فرشاد، کمال، الهام و محمدخان پور اردبیل، رقیه. (۱۳۹۶). «بررسی وضعیت توسعه پایدار در ایران با استفاده از شاخص ردپای کربن». *فصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی*، ۱ (۱)، ۶۵-

Doi: 10.22054/EENR.2015.6999.۹۳

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*. ۴ (۱۳)، ۶۱-۷۸. Doi:

20.1001.1.22285954.1392.4.13.4.3

Dryzek, John S. (2013), *The Politics of The Earth: Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press.

Meadowcroft, J. (2000). "Sustainable Development: A New(ish) Idea for a New Century?". *Political Studies*, 48 (2), 370-387. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00265>

Vonfrantzius, I. (2004). "World Summit on Sustainable Development Johannesburg 2002: A Critical Assessment of the Outcomes". *Environmental Politics*, 13 (2), 467- 473. doi: 10.1080/09644010410001685264

Wapner, P. (2003). World Summit on Sustainable Development: Toward a Post-Johannesburg Environmentalism". *Global Environmental Politics*, 3 (1), 1-10. doi: 10.1162/152638003763336356

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.