



University of Tehran

## The significance of natural resources in Iran's national development plans and annual budgets (the case of Kurdistan Province)

Ahmad Valipour<sup>1\*</sup> | Seyed Azad Mohebat<sup>2</sup> | Akbar Mohammadi<sup>3</sup>

1. Corresponding Author, Department of Forestry & The Center for Research and Development of Northern Zagros Forestry Dr. Hedayat Ghazanfari, University of Kurdistan, Sanandaj, Iran. Email: [ahmadvalipour@uok.ac.ir](mailto:ahmadvalipour@uok.ac.ir)

2. Department of Forestry, Faculty of Natural Resources, University of Kurdistan, Sanandaj, Iran.  
Email: [azadmohebat556589@gmail.com](mailto:azadmohebat556589@gmail.com)

3. Management and Planning Organization of Kurdistan Province, Sanandaj, Iran. Email: [akbarmoh@gmail.com](mailto:akbarmoh@gmail.com)

---

### ARTICLE INFO

---

### ABSTRACT

---

**Article type:**

Research Article

**Article History:**

Received: 02 November 2024

Revised: 15 January 2025

Accepted: 19 January 2025

Published online: 05 March 2025

**Keywords:**

*Budget allocation,  
Development plan,  
Provincial and national budget,  
Strategic and operational planning,  
Sustainable forest management.*

This study evaluates the significance and evolution of the natural resources (NR) sector in Iran's economic, social, and cultural development plans (3rd to 6th plans) and the operational plans of Kurdistan Province. Development plan documents and data from the Management and Planning Organization and the General Directorate of NR of Kurdistan Province were analyzed using documentary analysis, library research, and content evaluation. The results indicated a lack of an evolutionary planning approach and the absence of a dedicated chapter for the NR sector; instead, it was integrated into the chapters on agriculture, water, and environmental management. The third plan focused on national land allocation and rangeland management, while the fourth plan emphasized sustainable forest management, public land ownership enforcement, and land auditing. The fifth and sixth plans prioritized watershed management. All plans highlighted orchard development on steep public lands and low-yield rainfed lands. A notable weakness of the plans was the neglect of promotion and education programs and a significant reduction in the rangeland budget. The results showed that budget allocation was higher in the third and fourth plans than in the fifth and sixth plans (approximately 80% versus 60%). Based on actual budget values, the fourth plan ranked highest, followed by the third, sixth, and fifth plans. Over 21 years of implementation, the share of the NR sector in provincial budgets declined from 1.6% to 0.6%. The findings indicate that the status of natural resources and their share of both national and provincial budgets followed a downward trend over time.

---

**Cite this article:** Valipour, A., Mohebat, S.A., Mohammadi, A. (2025). The significance of natural resources in Iran's national development plans and annual budgets (the case of Kurdistan Province). *Journal of Forest and Wood Products*, 77 (4), 353-376.  
DOI: <http://doi.org/10.22059/jfwpp.2025.384747.1316>



© The Author(s) **Publisher:** University of Tehran Press.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jfwpp.2025.384747.1316>

---



دانشگاه تهران

## نشریه جنگل و فرآورده‌های چوب

شاپا الکترونیکی: ۰۵۳۰-۲۳۸۳

سایت نشریه: <https://jfwf.ut.ac.ir>

# جایگاه منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران و بودجه‌های سنواتی (مورد مطالعه: استان کردستان)

احمد ولی پور<sup>۱\*</sup> | سید آزاد محبت<sup>۲</sup> | اکبر محمدی<sup>۳</sup>

۱. نویسنده مسئول، گروه جنگلداری و مرکز پژوهش و توسعه جنگلداری زاگرس شمالی دکتر هدایت غضنفری، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران. رایانامه: [ahmadvalipour@uok.ac.ir](mailto:ahmadvalipour@uok.ac.ir)
۲. گروه جنگلداری، دانشکده منابع طبیعی، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران. رایانامه: [azadmohebat556589@gmail.com](mailto:azadmohebat556589@gmail.com)
۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کردستان، سنندج، ایران. رایانامه: [akbarmoh@gmail.com](mailto:akbarmoh@gmail.com)

### اطلاعات مقاله

### چکیده

هدف این پژوهش ارزیابی جایگاه بخش منابع طبیعی و تغییرات آن در برنامه‌های سوم تا ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و برنامه‌های عملیاتی (بودجه) استان کردستان است. برای این منظور، اسناد برنامه‌های توسعه، داده‌ها و اطلاعات آماری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و اداره کل منابع طبیعی استان کردستان با روش‌های اسنادی و اکاوی و تحلیل شد. نتایج، بیانگر نبود رویکرد منسجم برنامه‌ریزی و عدم اختصاص فصل مجزا به منابع طبیعی و ادغام آن در فصل‌های کشاورزی، آب و محیط‌زیست است. در برنامه سوم، واگذاری اراضی ملی و مدیریت مراتع، در برنامه چهارم، مدیریت پایدار جنگل‌ها، تثبیت مالکیت عمومی و ممیزی اراضی و در برنامه پنجم و ششم، آبخیزداری جزء موضوع‌های اصلی بود. توسعه باغات در اراضی شیب‌دار ملی و دیم‌های کم‌بازده در همه برنامه‌ها مطرح شده بود. کاهش چشمگیر بودجه بخش‌های مرتع و ترویج و آموزش از ضعف‌های برجسته برنامه‌ها در استان کردستان است. یافته‌ها نشان داد که درصد تخصیص بودجه در برنامه سوم و چهارم بیشتر از برنامه پنجم و ششم (تقریباً ۸۰ درصد در برابر ۶۰ درصد) بود. بر پایه ارزش واقعی بودجه، برنامه چهارم در رتبه نخست و برنامه‌های سوم، ششم و پنجم به ترتیب در رتبه‌های بعد قرار گرفتند. طی ۲۱ سال اجرای چهار برنامه توسعه، سهم بخش منابع طبیعی از ۱/۶ درصد از کل بودجه استان به ۰/۶ درصد کاهش یافت. یافته‌ها نشان داد که جایگاه منابع طبیعی و سهم آن از بودجه‌های ملی و استانی در طول زمان و در برنامه‌های توسعه، روند کاهشی را طی کرده است.

### نوع مقاله:

پژوهشی

### تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۱۲

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۰/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۱۵

### کلیدواژه:

اعتبارات استانی و ملی،

برنامه توسعه،

برنامه‌ریزی راهبردی و عملیاتی،

تخصیص بودجه،

مدیریت پایدار جنگل.

استناد: ولی پور؛ احمد، محبت؛ سید آزاد، محمدی؛ اکبر (۱۴۰۳). جایگاه منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران و بودجه‌های سنواتی (مورد مطالعه: استان کردستان). نشریه

جنگل و فرآورده‌های چوب، ۷۷ (۴)، ۳۷۶-۳۵۳. DOI: <https://doi.org/10.22059/jfwf.2025.384747.1316>

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

© نویسندگان.

<https://doi.org/10.22059/jfwf.2025.384747.1316>



## ۱. مقدمه

برنامه‌ریزی در تمدن‌های مختلف و در ابعاد اجتماعی، فرهنگی، نظامی و سیاسی نقش مهمی داشته و با گذر زمان تکامل یافته است [۱]. انقلاب صنعتی در قرن هجدهم و ظهور صنایع بزرگ، منجر به تغییرات اساسی در ساختارهای جامعه و مفاهیم تولید شد. این تحولات منجر به تولد برنامه‌ریزی و مدیریت صنعتی گردید [۲]. بحران اقتصادی دهه ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ و تأثیر شدید رکود اقتصادی بر زندگی مردم در جوامع غربی، دست‌اندرکاران را به این نتیجه رساند که در کنار حفظ بازار آزاد و رقابتی، تهیه استراتژی‌های ملی و تدوین راهبردهای بلندمدت و کوتاه‌مدت برای هماهنگی بخش‌های مختلف اقتصاد ضروری است [۱]. تمرکز بر رشد اقتصادی در مدل‌های نخستین برنامه‌ریزی، مشکلاتی مانند ناهماهنگی اجتماعی و مهاجرت روستاییان به شهرها را به وجود آورد که منجر به بازنگری در مفهوم رشد و توسعه شد. از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی، رویکرد جدیدی در برنامه‌ریزی توسعه‌ای شکل گرفت که به دنبال جایگزینی نگرش جامع و سیستمی به جای تمرکز صرف بر شاخص‌های اقتصادی بود. در این رویکرد، توسعه به‌عنوان یک مفهوم جامع و همه‌نگر مطرح شد که لازمه آن تغییرات وسیع در بخش‌های مختلف جامعه و ایجاد زیرساخت‌های فکری، فرهنگی و سیاسی است [۳]. انقلاب صنعتی و بهبود شرایط رفاهی و بهداشتی در قرن بیستم منجر به استفاده گسترده از زغال‌سنگ، قطع درختان، جنگل‌زدایی، توسعه صنایع، افزایش جمعیت، ظهور و تشدید تقاضاهای گوناگون و در نتیجه تهدید بوم‌سازگان‌های طبیعی شد. برگزاری کنوانسیون‌ها و همایش‌های مختلف از جمله کنفرانس استکهلم در سال ۱۹۷۲، اجلاس محیط‌زیست و توسعه ریو ۱۹۹۲، کنگره توسعه پایدار ژوهانسبورگ ۲۰۰۲ و گردهمایی سران زمین ۲۰۱۲ به دلیل نگرانی از پیامدهای ناگوار فعالیت‌های توسعه‌ای و یافتن راهکارهای کنترل آن بود. فعالیت‌های انسانی بدون ارزیابی‌های محیط‌زیستی و در نظر گرفتن طبیعت، منجر به تخریب وسیع بوم‌سازگان‌های حیاتی شده و عواقب مهیبی برای زندگی انسان و سایر موجودات دارد. بنابراین، توسعه پایدار به‌عنوان راهکاری برای سازگار نمودن رشد و توسعه همراه با حفظ طبیعت تعریف شده است [۴]. از این رو، معیارهای ارزیابی پیشرفت جوامع از عوامل صرفاً اقتصادی مانند تولید ناخالص در طول دهه‌ها به معیارهای اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی تکامل یافت. در رویکرد امروزی، توسعه متوازن نیازمند برنامه‌ریزی جامع برای بخش‌های غیراقتصادی (اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، امنیتی) همگام با بخش اقتصادی و توجه به مسائل محیط‌زیستی است. عدم توجه کافی به محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه، منجر به مشکلاتی مانند آلودگی، تخریب منابع آب و خاک، جنگل‌زدایی و تهدید زندگی گونه‌های گیاهی و جانوری شده است. تدوین برنامه‌های توسعه‌ای کارآمد با مشارکت ذینفعان (کارشناسان، مردم و NGOها) می‌تواند منجر به شکوفایی اقتصادی، تولید ثروت و افزایش رفاه در ضمن حفظ محیط‌زیست با رهیافت توسعه پایدار باشد [۴ و ۵].

در ایران، به دلیل نقش‌آفرینی عوامل و اشخاص متعدد در تصمیم‌گیری و وجود مشکلاتی مانند توسعه‌نیافتگی و توزیع نامناسب امکانات و ثروت، تدوین برنامه‌های کلان ملی برای هماهنگی و انسجام‌بخشی به بخش‌های مختلف ضروری تشخیص داده شده است. هدف این برنامه‌ها، توسعه کشور، گسترش عدالت اجتماعی، فقرزدایی و توسعه متوازن منطقه‌ای است [۶]. ایران با سابقه‌ای ۸۰ ساله در تهیه اسناد و برنامه‌های توسعه، اولین برنامه توسعه خود را در سال ۱۳۲۷ تدوین نمود. آخرین برنامه پیش از انقلاب اسلامی (برنامه ششم، سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۲)، به دلیل وقوع انقلاب اجرا نشد [۱]. پس از انقلاب و جنگ با عراق، اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ و پس از آن برنامه‌های توسعه بعدی به ترتیب برای دوره‌های پنج ساله تدوین و اجرا شدند [۳]. با تغییرات جهانی و نیاز به هماهنگی طرح‌های صنعتی و عمرانی با شرایط طبیعی، اهمیت محیط‌زیست و ارزیابی پیامدهای توسعه در برنامه‌های ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است [۶]. با این حال، اثربخشی افزایش توجه به منابع طبیعی و محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه، به شفافیت، تعیین دقیق مسئولیت‌ها، همکاری بین‌دستگاهی، تخصیص اعتبارات لازم و ارزیابی نتایج بستگی دارد. دولت‌ها براساس اولویت‌های مختلف، برنامه‌های توسعه‌ای خود را تنظیم می‌کنند. اهمیت هر بخش با شاخص‌هایی مانند میزان بودجه و تعداد و حجم طرح‌ها و پروژه‌های تعریف شده و اجرا شده ارزیابی می‌شود. در دو دهه اخیر، با افزایش آگاهی و فعالیت‌های محیط‌زیستی، توسعه آموزش‌ها و پژوهش‌های دانشگاهی و مشکلات ناشی از تخریب جنگل‌ها و مراتع کشور، اهمیت و توجه به منابع طبیعی به‌طور عمومی افزایش یافته است. در چنین شرایطی ارزیابی دقیق جایگاه منابع طبیعی در برنامه‌ریزی‌های ملی و استانی، اطلاعات مفیدی برای مدیریت این منابع

به‌دست می‌دهد. میزان بودجه تخصیص‌یافته، تعداد، حجم و نوع پروژه‌های اجرایی منابع طبیعی، اهمیت این بخش را در سطح عملیاتی نشان می‌دهد.

برنامه‌های توسعه میان مدت پنج‌ساله، یکی از مهم‌ترین تلاش‌های مدیریتی کشور در سده اخیر بوده است. تدوین و تصویب این برنامه‌ها نیازمند تلاش‌های کارشناسی گسترده‌ای در بدنه دولت، سازمان برنامه، کمیسیون‌های تخصصی، کارگروه‌های فنی و کمیسیون‌های مختلف مجلس است [۱]. اجرای درست این برنامه‌ها می‌تواند تأثیر قابل‌توجهی بر پیشبرد طرح‌های توسعه اقتصادی، صنعتی و اجتماعی ایران داشته باشد. بنابراین، مطالعه ابعاد مختلف این برنامه‌ها می‌تواند ضمن شناسایی روند تحول و تکامل آن‌ها، نقاط ضعف و قوت این اسناد کلان را نشان دهد و با روشن نمودن مسیر، به تهیه و اجرای برنامه‌های کارا تر در آینده کمک کند.

فعالیت‌های توسعه در جهان امروز در بستر منابع طبیعی و محیط‌زیست انجام می‌شود. اجرای پروژه‌های مختلف مانند توسعه راه‌ها، شبکه‌های انتقال نیرو، اراضی کشاورزی، شهرسازی و ساخت سدها نیازمند بهره‌برداری از اراضی ملی و تغییر کاربری آنها است. این تغییرات می‌تواند منجر به محدود شدن زیستگاه‌های گونه‌های گیاهی و جانوری و حتی نابودی کامل آن‌ها شود. بنابراین، برنامه‌ریزی توسعه بدون در نظر گرفتن استعدادهای و قابلیت‌های طبیعی، منجر به اختلال در پیشرفت جامعه انسانی و گسترش فقر می‌شود [۷]. برای کاهش اثرات تخریبی و منفی توسعه، علاوه بر پژوهش‌های علمی برای شناخت روابط بین عناصر طبیعی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای متناسب با محدودیت‌ها و نیازهای طبیعی ضروری است. در گذشته، پژوهش‌هایی با نگاه عام به محیط‌زیست و جایگاه آن در برنامه‌های توسعه انجام گرفته که عموماً در حیطه وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست کشور قرار می‌گیرند. بنابراین انجام مطالعه‌ای در ارتباط با وظایف سازمان منابع طبیعی و آب‌خیزداری کشور که نقش اصلی را در حفظ، احیاء و بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور بر عهده دارد و تحلیل جایگاه آن در برنامه‌های توسعه کشور، انگیزه اصلی انجام این پژوهش بود. Shams-el-Dini و Khalilian (۲۰۰۱)، وضعیت پایداری جنگل و مرتع را در برنامه اول و دوم توسعه بر پایه آمارهای عملکرد دولت و محاسبه شاخص پایداری بررسی کردند و به این نتیجه رسیدند که افزایش ارزش منابع به اندازه میزان استهلاک و تخریب آنها نبوده و اهداف برنامه‌ها برای جلوگیری از تخریب این منابع محقق نشده است. در تحقیق دیگری Khalilian و همکاران (۲۰۰۷) بیان کردند که طرح‌های اجرا شده در برنامه سوم توسعه در کاهش تخریب جنگل‌ها و مراتع نتیجه موفقیت‌آمیزی نداشته است. Dabiri و همکاران (۲۰۰۷) جایگاه محیط‌زیست در قوانین برنامه‌ای پس از انقلاب در ایران را بررسی کردند. براساس این تحقیق حقوق محیط‌زیست در روند تدوین و تصویب قوانین برنامه‌ای روندی صعودی را طی کرده است. Emami Meibodi و Goldani (۲۰۱۵) جایگاه محیط‌زیست را در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، از منظر هفت عنوان منتخب بررسی نمودند. آنها بیان کردند که روند توجه به مسائل محیط‌زیستی از برنامه‌های اول تا پنجم فرآیندی صعودی داشته و تدوین قوانین مرتبط با این مقوله در گذشت سالیان، روند پخته‌تر و بهتری به خود گرفته است. محققین، کلی‌گویی در برخی قوانین، نداشتن متولی مشخص جهت اجرا و ابهام در بعضی از مفاد قانون را از عمده‌ترین دلایل ناکامی در اجرای درست و دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده می‌دانند. Beiranvand و همکاران (۲۰۲۰) به بررسی سیاست‌های مرتبط با جنگل و مرتع در برنامه‌های توسعه یکم تا ششم پرداختند. آنان نشان دادند که تنوع و تداوم سیاست‌ها به‌منظور دستیابی به اهداف یکسان نبوده و از این‌رو اتخاذ رویکردی مشخص را برای سیاست‌گذاری منابع طبیعی تجدیدشونده پیشنهاد دادند. مروری بر ادبیات پژوهش نشان می‌دهد که با وجود تحقیقات ارزشمندی که در مورد جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه انجام شده است، موارد کمی به‌صورت تخصصی به منابع طبیعی تجدیدشونده در قالب یک سازمان و یکان مدیریتی پرداخته است. منابع طبیعی در نگاه بیشتر پژوهشگران یا در چارچوب محیط‌زیست مطالعه شده و یا به‌عنوان یکی از حوزه‌های کشاورزی مورد بررسی قرار گرفته است. در حالی که، منابع طبیعی تجدیدشونده گسترده وسیعی را در بر می‌گیرد، ویژگی‌ها، چالش‌ها و مسائل مختص به‌خود را دارد و از لحاظ سیاسی و اداری نیز دارای سازمان و تشکیلات ویژه‌ای است. علاوه بر این، جزئیات اعتبارات پیش‌بینی شده، میزان تخصیص از منابع ملی و استانی و برنامه‌ها و طرح‌های دارای اولویت کمتر مورد توجه و واکاوی قرار گرفته است. هدف کلی این پژوهش، ارزیابی جایگاه و اهمیت منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و

برنامه‌های عملیاتی (بودجه) استان کردستان و پویایی‌های آن از برنامه سوم تا ششم توسعه است. در این راستا، علاوه بر تحلیل محتوای برنامه‌ها از نظر توجه به منابع طبیعی، اعتبارات تخصیصی به اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان کردستان در زیربخش‌های مختلف حفاظت، احیا، توسعه و بهره‌برداری منابع جنگلی، مرتعی و حوضه‌های آبخیز و تغییرات آن در طول زمان بررسی شد.

## ۲. روش شناسی پژوهش

ساختار مدیریت منابع طبیعی کشور (جنگل‌ها، مراتع، بیابان‌ها، اراضی جنگلی، بیشه‌های طبیعی، حوزه‌های آبخیز و آبخوان‌ها) به‌صورت حاکمیتی و در چارچوب وظایف تعریف شده برای سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی قرار دارد. مدیریت منابع طبیعی برابر تقسیمات کشوری و نیاز مناطق، در قالب ۳۳ اداره کل سازماندهی شده است که برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها را در شهرستان‌های تحت پوشش، مدیریت و کنترل می‌نمایند. گزارش‌ها و نتایج عملکرد ادارات کل منابع طبیعی به دفاتر تخصصی سازمان (مانند دفتر مرتع، جنگل و ممیزی) و معاونت‌های مربوطه (مانند معاونت حفاظت و امور اراضی، امور جنگل، آبخیزداری) منعکس می‌گردد. برنامه‌ریزی امور در استان نیز توسط معاونت‌ها (مانند معاونت فنی و آبخیزداری) و ادارات ستادی (مانند اداره جنگلداری و جنگلکاری و امور مراتع) با هماهنگی ادارات منابع طبیعی و آبخیزداری شهرستان‌ها انجام می‌پذیرد. استان کردستان با مساحت ۲۹۱۳۷ کیلومتر مربع، عمدتاً روی رشته‌کوه زاگرس قرار گرفته و از این رو تحت تأثیر شرایط اقلیمی و پوشش گیاهی آن قرار دارد. استان کردستان به‌علت شرایط توپوگرافی، پوشش گیاهی و وضعیت اقلیمی ویژه خود، یکی از مهمترین قلمروهای تولید آب کشور به‌شمار می‌رود. بر پایه اطلاعات وبگاه رسمی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان کردستان، پوشش گیاهی طبیعی استان شامل ۲۴۴۷۱۳ هکتار جنگل و ۱۱۲۹۸۱۷ هکتار مرتع برآورد شده است. اگرچه بر پایه برخی آمارهای منتشر نشده، مساحت جنگل‌های استان کمتر از این رقم است. استان کردستان هم اکنون دارای ۱۰ اداره منابع طبیعی مستقل در ۱۰ شهرستان است و تعداد کل نیروهای شاغل (رسمی، پیمانی و قرارداد مشخص) در این مجموعه، ۲۵۹ نفر شامل ۱۵۷ نفر در شهرستان و ۱۰۲ نفر در اداره کل است.

## ۲-۱. روش شناسی تحقیق

این پژوهش با مطالعه اسناد، داده‌ها و اطلاعات آماری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کردستان و اداره برنامه‌ریزی بودجه و هماهنگی طرح‌های اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان و به روش اسنادی، کتابخانه‌ای، تحلیلی-توصیفی و تحلیل محتوا انجام شد و به‌لحاظ موضوع و محتوا به دو بخش قابل تقسیم است. در فاز نخست، با مطالعه مفاد کامل هر یک از برنامه‌های توسعه (سوم تا ششم)، مواد و تبصره‌های مرتبط با بخش منابع طبیعی، از فصول آب، کشاورزی و محیط‌زیست، استخراج شد. به این ترتیب واکاوی روند کمی و کیفی حضور و ردپای منابع طبیعی در بازه ۲۱ ساله و چهار برنامه مورد مطالعه، رصد و میزان افزایش توجه یا کاهش عنایت به حوزه منابع طبیعی در محتوای برنامه‌ها انجام شد. بخش دوم این تحقیق، بررسی اعتبارات اختصاص یافته و چگونگی توزیع آنها برای انجام فعالیت‌های مختلف در حوزه فعالیت اجرایی اداره کل منابع طبیعی استان کردستان است. از آنجا که تحقق چشم‌اندازهای پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه به‌صورت عام، همچنین ارتقا و ترفیع شاخص‌های کمی و کیفی بخش منابع طبیعی کشور به‌صورت خاص، منوط به تعریف برنامه، طرح و انجام پروژه‌های اجرایی و عملیات مورد نیاز می‌باشد، بنابراین حجم اعتبارات تخصیص یافته، می‌تواند نمایه مناسبی در ارزیابی توجه واقعی تصمیم‌گیران به این بخش بوده و بازتابی از عزم متولیان و تصمیم‌گیران کلان کشور و استان، در جهت بهبود شرایط آب، خاک و پوشش گیاهی و تثبیت مفهوم توسعه پایدار باشد [۱ و ۳]. اعتبارات ملی و استانی تخصیص یافته به اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان کردستان از اداره برنامه‌ریزی بودجه و هماهنگی طرح‌ها اخذ شد. این اعتبارات در هر دو بخش ملی و استانی و همچنین به‌صورت تجمیعی با هم مقایسه شد. با توجه به اینکه، مبالغ اختصاص یافته به اداره کل در بخش‌های جنگل، مرتع، آبخیزداری، تثبیت مالکیت، ترویج و تجهیزات اداری توزیع می‌شود، اعتبارات تخصیصی به هر یک از این بخش‌ها در برنامه‌های مورد نظر به

تفکیک اعتبارات ملی و استانی نیز مقایسه شد. سهم اداره کل منابع طبیعی از مجموع اعتبارات استانی نیز از دیگر متغیرهای مورد بررسی بود. جهت انجام این تحلیل از سالنامه‌های آماری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کردستان در بازه زمانی برنامه‌های سوم تا ششم استفاده شد. به منظور مقایسه اعتبارات تخصیص یافته به مدیریت منابع طبیعی استان کردستان در برنامه‌های مختلف توسعه، اعتبارات هر چهار برنامه، با استفاده از رابطه یک زیر به مبالغ ثابت در سال پایه ۱۳۷۸ تبدیل شد.

$$R_0 = \frac{R_t}{(1+i)^t} \quad \text{رابطه (۱)}$$

که در آن  $R_t$  کل اعتبار برنامه،  $R_0$  اعتبار در سال پایه،  $i$  نرخ بهره (نرخ تورم سالانه) و  $t$  تعداد سال‌های دوره زمانی مورد نظر است. نرخ تورم برای هر برنامه به صورت جداگانه براساس متوسط نرخ تورم سالانه مرکز آمار ایران محاسبه شد.

### ۳. یافته‌های پژوهش و بحث

به منظور دستیابی به اهداف پژوهش، در گام نخست برنامه‌های کلان و راهبردها و سیاست‌های حاکم بر مدیریت منابع طبیعی و روند تغییرات آن در بازه زمانی حدود ۲۰ سال اخیر (برنامه سوم تا ششم توسعه) معرفی شد. سپس مقدار تخصیص اعتبارات ملی و استانی به بخش منابع طبیعی در قالب بودجه عملیاتی زیربخش‌های تخصصی منابع طبیعی استان کردستان شامل جنگل، مرتع، آبخیزداری، حفاظت، احیا و بهره‌برداری در برنامه‌های توسعه بررسی شد.

#### ۳-۱. مفاد برنامه‌های توسعه

مطالعه برنامه‌های توسعه سوم تا ششم نشان داد که موضوع منابع طبیعی در هر چهار برنامه، با تفاوت‌هایی هم در کمیت و هم در محتوا، در بخش‌های مختلف مورد توجه قرار گرفته است. سرفصل کلی قوانین یا تبصره‌های مرتبط با منابع طبیعی در متون برنامه‌های سوم تا ششم توسعه، در جدول یک ارائه شده است. برخی برنامه‌ها، اهدافی راهبردی را ترسیم می‌کند که منابع طبیعی بخشی از آن است و یا وظایفی برای وزارتخانه و سازمان‌های مرتبط (جهادکشاورزی، محیط‌زیست و وزارت نیرو) تعریف کرده که تحقق آنها متضمن همکاری و ایفای نقش سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور بوده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در هر برنامه، در بخش یا بخش‌های گوناگون به موضوع منابع طبیعی پرداخته است. اختصاص سرفصل جداگانه محیط‌زیست و یا منابع طبیعی در برنامه‌های سوم، چهارم و ششم اهمیت بیشتر حوزه منابع طبیعی و محیط‌زیست را در نگاه برنامه‌ریزان مربوط نسبت به برنامه پنجم نشان می‌دهد.

جدول ۱. مواد مرتبط با منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه

عنوان برنامه	ارتباط مستقیم با منابع طبیعی	ارتباط غیر مستقیم و جزئی با منابع طبیعی
برنامه سوم	فصل دوازدهم: سیاست‌های محیط زیستی (ماده ۱۰۴ بند الف - بند ب) فصل سیزدهم: آب و کشاورزی - ماده ۱۰۸	فصل دوازدهم: سیاست‌های محیط زیستی - ماده ۱۰۵ فصل سیزدهم: آب و کشاورزی - ماده ۱۰۶ - بند الف - ماده ۱۰۹ - بند ج - بنده
برنامه چهارم	بخش اول: رشد اقتصاد ملی دانائی محور در تعامل با اقتصاد جهانی فصل اول: بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی - ماده ۱۸ - بند ط بخش دوم: حفظ محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای فصل پنجم: حفظ محیط‌زیست - ماده ۶۸ - بند ج - ماده ۶۹ - ماده ۷۰	بخش دوم: حفظ محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای - فصل پنجم - حفظ محیط‌زیست: ماده ۵۹، ماده ۶۰، ماده ۷۱
برنامه پنجم	بخش کشاورزی - ماده ۱۴۷ - ماده ۱۴۸	منابع آب - ماده ۱۴۰ - بند الف - بند ب - ماده ۱۴۱ - بند ج
برنامه ششم	بخش ۹ محیط‌زیست و منابع طبیعی - ماده ۳۸ بندهای ج، ح، خ، د، ذ، ر، ژ، ف	بخش ۷ کشاورزی - ماده ۳۱ بند پ - ماده ۳۱ بند ز - جدول ۸

**۳-۱-۱. منابع طبیعی در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳)**

اهداف کلی، شاخص‌های مورد تأکید و مواد مهم در آیین‌نامه اجرایی برنامه سوم توسعه شامل تمامی قوانین مستقیم و غیرمستقیم در جدول ۲ ارائه گردیده است. در برنامه سوم توسعه، بهره‌گیری پایدار از منابع طبیعی براساس شاخص‌هایی مانند بهره‌برداری براساس توان بالقوه سرزمین، کاهش تخریب و به حداقل رساندن آن هدف‌گذاری شده است. برای این منظور، تهیه و تصویب طرح برای فعالیت‌های منابع طبیعی، از جمله طرح‌های تعادل دام و مرتع، خروج دام از جنگل، تأمین منابع انرژی جایگزین، اجرای طرح‌های آبخیزداری و تهیه طرح‌های جامع برای اقتصادی نمودن واحدهای بهره‌برداری مرتع مطرح شده است. واگذاری اراضی ملی در مقیاس وسیع و اقتصادی، کشت در دیم‌زارهای شیب‌دار با محدودیت گیاهان علوفه‌ای چند ساله و توسعه باغ یا احیای پوشش گیاهی طبیعی از جمله راهبردهای کلان تعریف شده می‌باشد. هدف برنامه‌ریزان از واگذاری، استفاده از ظرفیت اراضی رایگان ملی و تبدیل آنها به طرح‌هایی همچون زراعت چوب، باغبانی و آبی‌پروری جهت ایجاد شغل برای بهره‌برداران عرفی و سایر واجدین شرایط می‌باشد [۱۱]. عدم نظارت کافی، پایش و بازدیدهای دوره‌ای طرح‌ها و مسائل حقوقی در طرح‌های واگذاری، منجر به زمین‌خواری، تغییر کاربری برخلاف طرح مصوب اولیه، بروز فرسایش خاک و تخریب بوم‌سازگان طبیعی شده است [۱۲].

تأکید بر ساماندهی طرح‌ها و مطالعات امکان‌سنجی در قالب تدوین طرح توجیهی از دیگر نکات قابل توجه است. بر این اساس، فعالیت در عرصه‌های طبیعی نیازمند تدوین و تصویب طرح است. تهیه طرح‌های جامع با هدف اقتصادی نمودن واحدهای بزرگ بهره‌برداری از دیگر موارد قید شده در این برنامه است. در برنامه سوم بر نهادینه‌سازی مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا و حمایت از تشکل‌ها و تعاونی‌های بهره‌برداران مرتع و جامعه عشایری برای دستیابی به حداکثر رشد تأکید شده است.

**جدول ۲. اهداف و شاخص‌های مرتبط با منابع طبیعی در برنامه سوم توسعه**

ماده قانونی	اهداف کلی	شاخص‌های مورد تأکید و پیام‌های مهم برنامه
ماده ۱۰۴ - بند الف	حفاظت از محیط‌زیست و بهره‌گیری پایدار از منابع طبیعی کشور	بهره‌برداری براساس توان بالقوه منابع و پایداری با توجه به: طرح‌های تعادل دام و مرتع، خروج دام از جنگل، تأمین علوفه و سوخت جنگل‌نشینان، حفظ و حراست از ذخایر ژنتیکی، مدیریت یکپارچه منابع پایه، نهادینه‌کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا
ماده ۱۰۴ - بند ب	تقویت و پشتیبانی	به‌منظور تقویت و پشتیبانی از "سازمان‌های غیردولتی حامی محیط‌زیست و منابع طبیعی"، کمک‌های مالی اشخاص حقیقی و حقوقی به‌این سازمان‌ها به‌عنوان هزینه قابل قبول تلقی می‌شود.
ماده ۱۰۵	انجام مطالعات امکان‌سنجی در اجرای طرح‌ها	کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی پیش از اجرا بایستی مورد امکان‌سنجی قرار گیرد.
ماده ۱۰۶ - بند الف	تأمین منابع مالی طرح‌ها	جلب منابع مالی و تسریع سرمایه‌گذاری در طرح‌های مختلف با دارا بودن توجیه فنی و اقتصادی از جمله منابع طبیعی و آبخیزداری از طریق بانک کشاورزی
ماده ۱۰۸	واگذاری عرصه‌های منابع طبیعی	واگذاری اراضی بزرگ با مقیاس اقتصادی در عرصه‌های منابع طبیعی به واجدین شرایط
ماده ۱۰۹ - بند ج، بند ه	دسترسی بخش آب و کشاورزی به حداکثر رشد	مدیریت هماهنگ دام و مرتع و ساماندهی جامعه عشایری، حمایت از تعاونی‌های تولید کشاورزی و تشکل‌های بهره‌برداران منابع طبیعی

**۳-۱-۲. منابع طبیعی در برنامه چهارم (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹)**

در برنامه چهارم توسعه، راهبردهای بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی با جزئیات بیشتری نسبت به برنامه سوم بیان شده است. در این سند، مجدداً بر مواردی چون خروج دام از جنگل‌ها، تغییر الگوی مصرف سوخت، اجرای عملیات آبخیزداری و تعادل دام و مرتع تأکید شده است، اما نکته حائز اهمیت در برنامه چهارم نسبت به برنامه قبلی، تعیین اهداف کمی است که نظارت و کنترل اجرا را تسهیل می‌نماید. تعادل دام و مرتع و کاهش ۵۰ درصدی دام‌مازاد و عملیات آبخیزداری در ۲۰ درصد سطح حوزه سدها نمونه‌هایی از این اهداف کمی هستند. در بهره‌برداری پایدار منابع طبیعی، توسعه زراعت چوب (۱۰۰ هزار هکتار) و فضای سبز و

جنگل‌های دست‌کاشت (۵۰۰ هزار هکتار) پیش‌بینی شده است. مبارزه با قاچاق چوب و حذف تعرفه واردات چوب از دیگر موارد درج شده می‌باشد که بیانگر لزوم توجه جدی به تأمین نیاز فزاینده صنایع چوب کشور بوده است. در دو دهه اخیر، قاچاق چوب یکی از اصلی‌ترین عوامل تخریب جنگل‌ها بوده است. پژوهش‌ها بیانگر کاهش حجم قاچاق چوب در صورت کاهش تعرفه وارداتی بوده که می‌تواند حفاظت بهتر جنگل‌ها را به دنبال داشته باشد [۱۳]. در برنامه چهارم به بهره‌برداری پایدار جنگل‌ها در چهارچوب تعدیل اکولوژیک، اهمیت ویژه‌ای داده شده و برای آن آیین‌نامه اجرایی (آیین‌نامه اجرایی بندی ماده ۶۹ قانون برنامه چهارم) پیش‌بینی شده است. در این آیین‌نامه بر تهیه طرح‌های جنگلداری با توجه به اصول حفظ تنوع زیستی، استمرار تولید، سلامت جنگل، چرخه جهانی کربن، نقش چندمنظوره جنگل، مسائل اجتماعی اقتصادی و توجه به توان اکولوژیک و ظرفیت‌های قابل تحمل بوم‌شناختی جنگل‌ها اشاره شده است (جدول ۳).

جدول ۳. اهداف و شاخص‌های مرتبط با منابع طبیعی در برنامه چهارم توسعه

ماده قانونی	اهداف کلی	شاخص‌های مورد تأکید و پیام‌های مهم برنامه
ماده ۱۸ بند (ط)	تهیه برنامه توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی با محوریت خودکفایی در تولید محصولات کشاورزی	توسعه باغات با اولویت در اراضی شیب‌دار و مستعد به میزان یک میلیون هکتار
ماده ۵۹	برآورد ارزش‌های اقتصادی منابع طبیعی و زیست‌محیطی	محاسبه هزینه‌های ناشی از آلودگی و تخریب محیط‌زیست در فرآیند توسعه با اولویت جنگل، آب، خاک، انرژی، تنوع زیستی و آلودگی‌های زیست‌محیطی در نقاط حساس
ماده ۶۰	تقویت و توانمندسازی ساختارهای مرتبط با محیط‌زیست و منابع طبیعی	گسترش آموزش‌های عمومی و تخصصی محیط‌زیست حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش محیط‌زیست و منابع طبیعی / ایجاد و تقویت ساختارهای مناسب برای فعالیت‌های زیست‌محیطی، در دستگاه‌های اثرگذار بر محیط‌زیست
ماده ۶۸ بند ج	تثبیت مالکیت دولت بر عرصه‌های منابع ملی و دولتی	اتمام عملیات ممیزی و تفکیک منابع ملی و دولتی از مستثنیات اشخاص
ماده ۶۹	تنظیم برنامه حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده	خروج دام از جنگل و ساماندهی جنگل‌نشینان تعادل دام و مرتع / توسعه زراعت چوب و حذف تعرفه واردات چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب / توسعه فضای سبز و جنگل‌های دست‌کاشت / اجرای عملیات کنترل کانون‌های بحرانی بیابان‌زا / اجرای عملیات پخش سیلاب در حوزه‌های شهری، روستایی و سایر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی / پوشش کامل حفاظتی در جنگل‌های کشور / پوشش کامل سوخت‌رسانی به عشایر، جنگل‌نشینان و روستائیان / گسترش مشارکت شوراهای روستایی و بسیج محلی در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع / بهره‌برداری از جنگل صرفاً براساس تعدیل اکولوژیک و ضروریات حفظ جنگل
ماده ۷۰	پایداری منابع طبیعی، تنظیم مدیریت چرای مراتع و حفظ ذخایر ژنتیکی دام‌ها (عشایر)	اجرای طرح‌های مرتعداری و مدیریت مراتع از طریق عشایر ذیحق واگذاری اراضی مستعد قلمرو عشایر به خانوارهای کوچنده در چارچوب طرح ساماندهی اسکان عشایر با حفظ حقوق آنها
ماده ۷۱	تنفیذ ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم (انجام مطالعات امکان‌سنجی در اجرای طرح‌ها)	امکان‌سنجی کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی پیش از اجرا

توجه به عملیات بیابان‌زدایی، کنترل کانون‌های بحرانی بیابان‌زا و اجرای عملیات پخش سیلاب در سطح یک و نیم میلیون هکتار هدف‌گذاری شده است. اهداف اجرای این طرح ساماندهی و کاهش روان‌آب‌ها و تغذیه سفره‌های زیرزمینی به‌منظور احیای اراضی بیابانی، تغذیه آبخوان‌ها و بهبود کمی و کیفی پوشش گیاهی عنوان شده است [۱۴]. تهیه طرح‌های مرتعداری و واگذاری عرصه ملی به عشایر و پیش‌بینی اجرای توسعه باغات با اولویت اراضی شیب‌دار به‌میزان یک میلیون هکتار (با هدف خودکفایی در تولید محصولات کشاورزی) از جمله طرح‌های برنامه چهارم است. برخلاف برنامه سوم توسعه، واگذاری اراضی ملی مرتعی شیب‌دار و تغییر کاربری آنها در برنامه چهارم صرفاً جهت باغ به تصویب رسیده است. تصویب و اجرای چنین برنامه‌ای آن هم در سطح یک میلیون هکتار علاوه بر نقض قوانین اکولوژیک، از نظر تأمین آب مورد نیاز درختان باغی، تغییر کاربری، تشدید فرسایش خاک، تخریب عرصه و پیامدهای اجتماعی آن جای شگفتی دارد. کما اینکه پیامدهای این گونه طرح‌های بدور از



ارزیابی منطقی، منجر به تخریب و سوء استفاده فراوانی از منابع طبیعی شده است [۱۲]. در برنامه چهارم، بر مکان‌یابی و انجام صحیح پروژه‌های عمرانی، تولیدی خدماتی نسبت به برنامه سوم تأکید بیشتری شده است. چنان که علاوه بر انجام مطالعات امکان‌سنجی، برآورد ارزش‌های اقتصادی منابع طبیعی و محیط زیستی و محاسبه هزینه‌های ناشی از آلودگی و تخریب محیط‌زیست در فرآیند توسعه و محاسبه آن در حساب‌های ملی عنوان شده است. یکی از نکات مهم برنامه چهارم تأکید بر تثبیت مالکیت دولت بر عرصه‌های منابع ملی و دولتی است. عمده مشکلات به‌لحاظ تخریب و تصرف اراضی ملی، زمین‌خواری و عدم موفقیت منابع طبیعی در محاکم قضایی جهت حفاظت از محدوده‌های ملی و بازپس‌گیری اراضی تصرفی، نبود نقشه‌های دقیق و کاداستری می‌باشد. عمده نقشه‌های تفکیکی تهیه‌شده قبل از انقلاب (سنواتی) به‌صورت کروکی-های غیردقیق و تهیه شده به روش دستی و تخمینی است که تمیز دقیق بین اراضی ملی و مستثنیات اشخاص را در اختلافات اراضی مشکل نموده و راه را برای سودجویان باز می‌نماید. مورد دیگر اخذ سند عرصه‌های ملی با همکاری سازمان اسناد و املاک کشور است که با تهیه نقشه‌های دقیق کاداستر اراضی امکان‌پذیر است [۱۵].

### ۳-۱-۳. منابع طبیعی در برنامه پنجم (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵)

در برنامه پنجم توسعه، تأکید ویژه‌ای بر عملیات آبخیزداری (در سطح هشت میلیون هکتار) و آبخیزداری به‌منظور تعادل منابع آبی، بهبود سفره‌های زیرزمینی و حفاظت خاک شده است (جدول ۴). براساس محتوای این برنامه، افزایش آمار وقوع سیلاب در کشور، تشدید و تداوم خشکسالی در پهنه ملی، خشکیدگی چشمه‌سارها، افت تراز آب‌های زیرزمینی، پدیدارشدن نشانه‌های بحران در تأمین منابع آب مورد نیاز کشور، روند رو به گسترش ریزگردها و افزایش پیوسته اراضی بیابانی در کنار مشاهده تأثیرات قابل توجه عملیات آبخیزداری بر شاخص‌های پایداری، منجر به افزایش تصاعدی اعتبارات آبخیزداری در برنامه‌های توسعه پنجم و ششم شده است. ایجاد سدهای کوچک سنگی-مالاتی یا گابیونی در آبراهه‌هایی با استعداد فرسایش بالا، در کنار تثبیت خاک و توسعه پوشش گیاهی با عملیات بذرکاری، نهال‌کاری و غنی‌سازی مراتع، نه تنها منجر به کاهش فرسایش خاک شده، بلکه کاهش روان‌آب و هرزآب‌های سطحی مخرب را در پی داشته و نهایتاً منجر به تقویت سفره‌های زیرزمینی و احیای ذخایر آبی مناطق بحرانی خواهد شد [۱۶ و ۱۷].

جدول ۴. اهداف و شاخص‌های مرتبط با منابع طبیعی در برنامه پنجم توسعه

ماده قانونی	اهداف کلی	شاخص‌های مورد تأکید و پیام‌های مهم برنامه
ماده ۱۴۰ - بند الف قسمت ۵ - بند ب	مدیریت جامع و توسعه پایدار منابع آب کشور	آبخیزداری، آبخیزداری
ماده ۱۴۱ بند ج	افزایش بهره‌وری آب کشاورزی	حفاظت خاک و آبخیزداری در حوزه‌های بالادست
ماده ۱۴۷	توانمندسازی ساختار مدیریت منابع طبیعی و آبخیزداری کشور	محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی، معافیت سازمان جنگل‌ها از پرداخت هزینه‌های دادرسی، واگذاری مدیریت پارک‌های جنگلی و حریم شهرها به شهرداری‌ها
ماده ۱۴۸	اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب و خاک	جایگزینی سوخت هیزمی، توسعه زراعت چوب، تشدید مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی، حذف تعرفه واردات چوب، حمایت از تولید دام صنعتی، ساماندهی ساخت و ساز در مناطق جنگلی، اجرای عملیات آبخیزداری و بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحران، تأکید بر حفاظت و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها و مراتع براساس توان بوم‌شناختی

واگذاری یا احاله مدیریت پارک‌های جنگلی دست‌کاشت و جنگل‌کاری‌های حریم و محدوده شهرها، همچنین نهالستان‌ها به شهرداری‌ها نیز از موارد قابل توجه برنامه پنجم است که با هدف کاهش هزینه‌های منابع طبیعی (آبیاری، واکاری، مراقبت و نگهداری) و بهبود مدیریت این منابع پیش‌بینی شده بود. در استان کردستان، پارک‌های جنگلی مانند آبیدر، توس نوذر و نیشتمان، سورین و بابوس به شهرداری‌ها واگذار شده است که ارزیابی آنها می‌تواند موضوع پژوهش دیگری باشد. در زمینه اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب و خاک، برنامه‌هایی چون جایگزینی سوخت‌های فسیلی، توسعه زراعت چوب، مبارزه با قاچاق

چوب، حذف تعرفه واردات چوب، عملیات بیابان‌زدایی و بهره‌برداری از جنگل‌ها براساس توان اکولوژیک مطرح و یا تکرار شده است (جدول ۴). نکته قابل توجه در مقایسه با برنامه چهارم؛ گسترش مبارزه با قاچاق، علاوه بر چوب به محصولات غیرچوبی جنگل و مرتع است که با توجه به گوناگونی این محصولات (محصولات دارویی و صنعتی مانند کتیرا، شیره سقز، انواع گال‌ها، میوه‌ها و بذرها) و ارزش قابل توجه آنها در بازارهای محلی، منطقه‌ای و جهانی، قاچاق و بهره‌برداری غیر مجاز آنها نیز در سال‌های اخیر افزایش یافته است. حمایت از تولید دام به روش صنعتی و ساماندهی ساخت‌وساز در مناطق جنگلی از دیگر موارد قابل ذکر در ماده ۱۴۸ است. نکته قابل تأمل جای خالی رویکردهای اجرایی در خصوص مدیریت مراتع کشور (بر خلاف برنامه سوم و چهارم) است، که با توجه به وسعت مراتع ایران، خلاء آن قابل مشاهده است. هر چند درج مواردی مانند ساماندهی جنگل‌ها و تأکید بر دامداری صنعتی می‌تواند به‌عنوان خروج دام از جنگل مورد تفسیر قرار گیرد، اما اشاره‌ای مستقیم را در بر ندارد. در این برنامه نیز به محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی جهت اجرای طرح‌ها اشاره شده، اما می‌توان گفت در قیاس با برنامه چهارم ضعیف‌تر بوده و حتی این میزان توجه، کمتر از برنامه سوم نیز می‌باشد. در برنامه پنجم برخلاف برنامه چهارم اهداف به‌صورت کلی بیان شده و خبری از ارقام کمی هدف‌گذاری شده، به‌جز در بخش آبخیزداری نیست.

### ۳-۱-۴. منابع طبیعی در برنامه ششم (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰)

در برنامه ششم توسعه (ماده ۳۱)، در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برای تأمین امنیت غذایی، خودکفایی در محصولات زراعی و ارتقای بهره‌وری آب و خاک، اقداماتی مانند افزایش تولید محصولات راهبردی و تبدیل پانصد هزار هکتار از اراضی شیبدار به باغات هدف‌گذاری شده است. در بند ز همین ماده، برنامه‌های احیای مراتع، توسعه گیاهان دارویی، جنگلکاری و احیای جنگل‌ها، زراعت چوب، حدنگاری (کاداستر)، عملیات آبخیزداری، تثبیت شن‌های روان و مهار کانون‌های بحرانی فرسایش بادی آمده است. تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق با همکاری دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی، از نکات مهم ماده ۳۸ برنامه ششم است که پاسخی به روند فزاینده آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع از میانه دهه ۱۳۸۰ خورشیدی و تبدیل آن به یکی از معضلات جدی در مدیریت منابع طبیعی [۱۸] است. هدف‌گذاری ۱۱۴ میلیون هکتار از اراضی ملی برای حدنگاری، نشان‌دهنده پیشرفت کند تهیه نقشه‌های حدنگاری (کاداستر) در کشور است (جدول ۵). تفکیک اراضی ملی از مستثنیات و تثبیت مالکیت دولت، با نقشه‌های رقومی دقیق، از اهداف راهبردی برنامه‌های مختلف بوده است، اما به‌نظر می‌رسد تا برنامه ششم، این هدف به دلایل گوناگون از جمله مشکلات فنی و بررسی روند اعتراضات اشخاص تحقق نیافته و پیشرفت کار بسیار جزئی بوده است. بر پایه گزارش‌ها، تخصیص اعتبارات صندوق توسعه ملی در برنامه ششم و عزم جدی سازمان منابع طبیعی بر اتمام کاداستر اراضی ملی، نتایج رضایت‌بخشی را به‌دنبال داشته است.

### جدول ۵. اهداف و شاخص‌های مرتبط با منابع طبیعی در برنامه ششم توسعه کشور

ماده قانونی	اهداف کلی	شاخص‌های مورد تأکید و پیام‌های مهم برنامه
ماده ۳۱ بند پ	توسعه باغات	افزایش تولید محصولات راهبردی و تبدیل پانصد هزار هکتار از اراضی شیبدار به باغات
ماده ۳۱ بند ز	حفاظت و صیانت از منابع طبیعی کشور	اهداف کمی راهبرد حفاظت و صیانت از منابع طبیعی کشور، احیای رویشگاه‌های مرتعی و توسعه گیاهان دارویی جنگلکاری و احیای جنگل‌ها، توسعه زراعت چوب، حدنگاری منابع طبیعی، اجرای عملیات آبخیزداری، تثبیت شن‌های روان و مهار کانون‌های بحرانی فرسایش بادی
ماده ۳۸ بندهای ج، ح، خ، د، ذ، ر، ژ، ف	حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی	طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در عرصه‌های جنگلی و مرتعی احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها/ اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان/ بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی/ تهیه نقشه‌های حدنگاری منابع طبیعی و اراضی کشاورزی/ ارتقای پوشش صد در صدی حفاظت از اراضی ملی و دولتی و مناطق چهارگانه محیط‌زیستی با مشارکت جوامع محلی، تعادل بخشی دام و مراتع/ احیای رویشگاه‌های مرتعی و توسعه و فرآوری گیاهان دارویی/ ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل‌های کشور* به‌جز درختان شکسته و افتاده، طرح‌های عمرانی و جنگلکاری‌ها/ تأکید بر توسعه زراعت چوب و واردات مواد اولیه مورد نیاز صنایع چوب

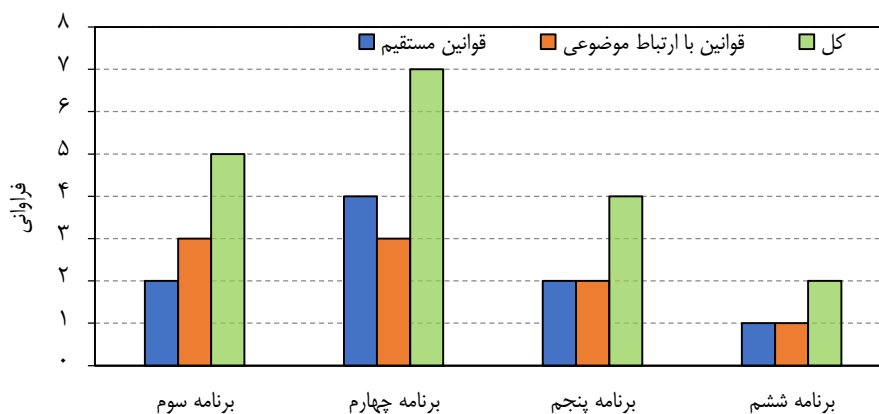
\*ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل‌های کشور به طرح تنفس معروف شده است.

اجرای عملیات آبخیزداری، آبخیزداری و حفاظت خاک در سطح ۱۰ میلیون هکتار بیانگر هدف‌گذاری بیشتر در این زمینه نسبت به برنامه پنجم (هشت میلیون هکتار) است. اگرچه کارایی عملیات آبخیزداری و آبخیزداری در کاهش خطر سیل و کاهش هزینه‌ها تأیید شده است [۱۷] اما استفاده از روش‌های سازگار با طبیعت و جانمایی درست سازه‌ها نیز از اهمیت بالایی برخوردار است [۱۶]. یکی دیگر از طرح‌های قابل توجه در برنامه ششم، توسعه گیاهان دارویی از طریق احیای رویشگاه‌های مرتعی و توسعه کشت گیاهان دارویی به منظور دستیابی به مجموع ۲۵۰ هزار هکتار است. این سیاست در ارتباط با تحولات بین‌المللی و گسترش بازار تولید و مصرف گیاهان دارویی و داروهای گیاهی [۱۹] است، تا از این رهگذر سهم درآمد ارزی کشور از محل صادرات گیاهان دارویی با عنایت به پتانسیل‌های ایران در این زمینه ارتقا یابد.

قابل‌بحث‌ترین سیاست در برنامه ششم، توقف بهره‌برداری تجاری از جنگل‌های کشور است که در بند ف ماده ۳۸ قید گردیده است. این مصوبه از زمان ابلاغ، محل اختلاف نظر کارشناسان حوزه‌های مختلف و بستری برای طرح دیدگاه‌های متنوع بوده است. به هر حال، بر پایه این قانون، بهره‌برداری از جنگل‌های کشور به‌جز در مواردی استثنا، ممنوع شد. پیامدهای این موضوع از جنبه‌های مختلف مانند وضعیت طرح‌های جنگلداری در حال انجام، شرکت‌های فعال، نیازهای چوبی کشور، حفاظت جنگل، قاچاق چوب، فعالیت‌های احیایی و جنگل‌شناسی و اثرات این سیاست بر سایر بوم‌سازگان‌های جنگلی کشور مورد بررسی و دقت قرار گرفت و این موضوعات محل مناقشه جدی جوامع علمی و اجرایی کشور است. علاوه بر این، طرح جایگزین مدیریت و حفاظت جنگل‌های هیرکانی نیز تاکنون تهیه نشده است.

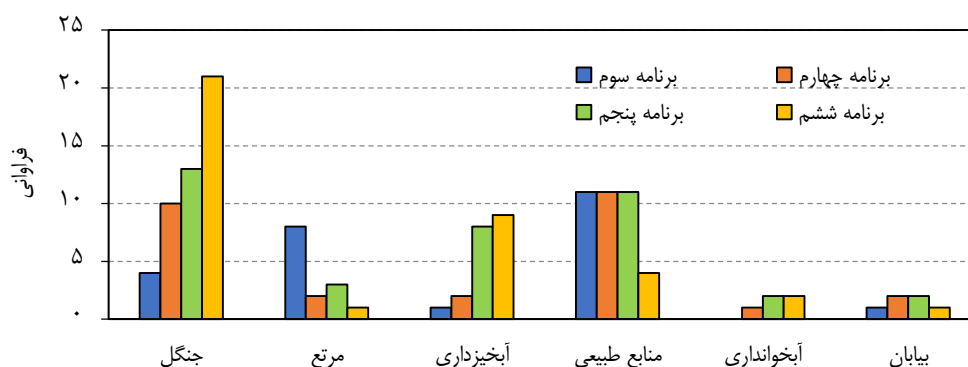
### ۳-۱-۵. فراوانی قوانین منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه

علاوه بر تحلیل محتوای برنامه‌های توسعه که در بخش قبل ارائه شد، فراوانی مواد قانونی و واژگان مرتبط با منابع طبیعی در هر برنامه بررسی شد. این تقسیم‌بندی صرفاً براساس تعداد قوانین مرتبط با منابع طبیعی (مستقیم و غیرمستقیم) انجام شده و میزان اهمیت آنها مورد توجه نبوده است. براساس جمع‌بندی صورت‌گرفته، بیشترین مواد قانونی مربوط به برنامه چهارم توسعه (هفت مورد) و پس از آن برنامه‌های سوم، پنجم و ششم به ترتیب قرار گرفتند (شکل ۱).



شکل ۱. فراوانی مواد قانونی مرتبط با منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه سوم تا ششم کشور اعداد جدول فارسی باشد

بررسی کمی تعداد واژگان مربوط به منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه، نشان‌دهنده روند کلی افزایشی از برنامه سوم تا ششم است. واژه جنگل بیشترین افزایش را داشته و پس از آن آبخیزداری و سپس آبخیزداری بیشتر تکرار شده است. کاربرد واژه مرتع پس از برنامه سوم به شدت کاهش یافته است که با توجه به سطح وسیع مراتع و نقش مهم آنها در تأمین معیشت مردم روستایی، دور از انتظار است. اگرچه تعداد واژه‌ها به‌تنهایی بیانگر توجه یا عدم توجه نیست، اما افزایش فراوانی آبخیزداری در برنامه‌های پنجم و ششم مصادف با افزایش اعتبارات و توجه به عملیات آبخیزداری در این دو برنامه است. فراوانی قابل توجه جنگل در برنامه ششم، به دلیل ذکر جزئیات توقف بهره‌برداری چوبی از جنگل‌های کشور بوده است (شکل ۲).



شکل ۲. تعداد واژه‌های مرتبط با منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه سوم تا ششم کشور اعداد جدول فارسی باشد

### ۲-۳. اعتبارات اداره کل منابع طبیعی استان کردستان در برنامه‌های توسعه

اعتبارات تخصیص یافته به تفکیک استانی و ملی برای طرح‌های گوناگون اداره کل منابع طبیعی استان کردستان در برنامه‌های مختلف نشان داده شده است. اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های هر استان از دو منبع اصلی تأمین و تخصیص می‌یابد که به آنها اعتبارات ملی و اعتبارات استانی گفته می‌شود. تقسیم‌بندی طرح‌ها و پروژه‌ها بر پایه جدول اداره برنامه‌ریزی، بودجه و هماهنگی طرح‌ها در اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان کردستان و برابر موافقت‌نامه‌های پروژه‌ها با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان انجام شده است.

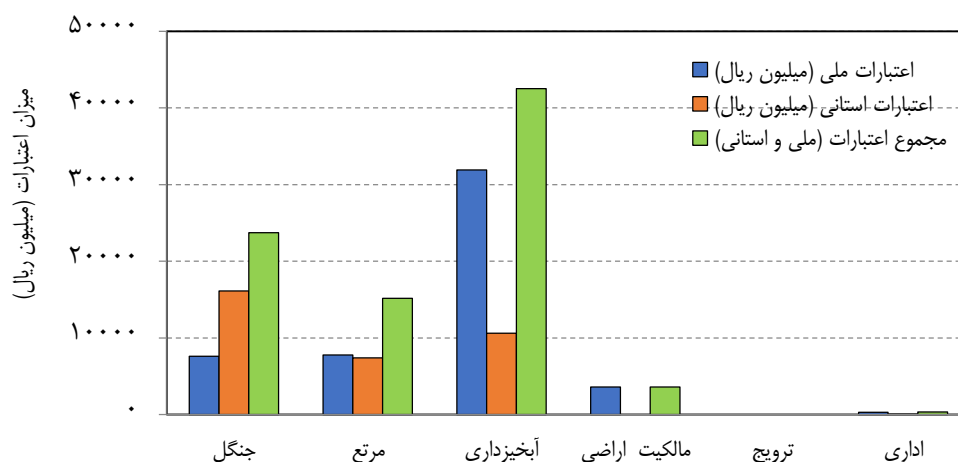
#### ۱-۲-۳. اعتبارات برنامه سوم توسعه

مجموع اعتبارات تخصیصی به اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان کردستان در برنامه سوم، در شش بخش (در موافقت‌نامه‌ها و اسناد اداری با عنوان برنامه نیز آمده است) کلان جنگل، مرتع، آبخیزداری، مالکیت اراضی، ترویج و اداری به تفکیک اعتبارات ملی و استانی در جدول ۶ ارائه شده است. در بخش جنگل طرح‌هایی مانند صیانت و توسعه جنگل‌های زاگرس، حفاظت و حمایت، احیا و غنی‌سازی جنگل، طرح طوبی، مدیریت و برنامه‌ریزی منابع جنگلی و مطالعات و شناسایی به ترتیب بیشترین اعتبارات ملی (با میانگین تخصیص ۸۱/۸ درصد) را دریافت کرده‌اند. طرح‌های جنگل کاری (توسعه فضای سبز و احداث و تجهیز پارک‌های جنگلی)، حفاظت از جنگل‌ها و مراتع استان، برنامه‌ریزی و مدیریت منابع جنگلی و خشکسالی (توسعه سیستم آبرسانی، کمک به اجرای نهضت سبز) و طرح جامع حفاظت و حمایت از منابع طبیعی به ترتیب بیشترین اعتبارات استانی (با میانگین تخصیص ۹۱/۲ درصد) را دریافت کرده‌اند. بیشترین اعتبار کل در بخش جنگل به طرح‌های جنگل کاری (توسعه فضای سبز و احداث و تجهیز پارک‌های جنگلی) تخصیص یافته است به طوری که سهم آن به تنهایی بیش از همه طرح‌های حفاظتی و صیانت و مدیریت جنگل بوده است. در بخش مرتع، طرح‌هایی مانند بهبود و اصلاح مراتع و مدیریت پایدار مراتع کشور (استان کردستان) به ترتیب بیشترین اعتبارات ملی (با میانگین تخصیص ۹۴ درصد) را دریافت کرده‌اند. در بخش اعتبارات استانی، طرح بهبود و اصلاح مراتع استان با تخصیص ۸۴/۵ درصدی از این اعتبارات استفاده کرده است. در بخش آبخیزداری، یک طرح کلی با عنوان اجرای عملیات آبخیزداری (مکانیکی، بیومکانیکی، بیولوژیکی، مدیریتی، مطالعات) از هر دو نوع اعتبار ملی و استانی استفاده نموده و مبالغ تخصیصی به آن از مجموع کل اعتبارات بخش‌های جنگل و مرتع بیشتر است. در بخش مالکیت و ساماندهی اراضی، طرح ممیزی اراضی و تفکیک از مستثنیات با ۷۶ درصد تخصیص از اعتبارات ملی تعریف و اجرا شده است. در بخش متفرقه نیز طرح‌های توسعه کاربری فناوری اطلاعات، تجهیزات کامپیوتری و طراحی پایگاه اینترنتی تعریف شده است (جدول ۶).

بنابراین، در برنامه سوم بخش‌های فنی آبخیزداری (۴۹/۸ درصد)، جنگل (۲۷/۸ درصد)، مرتع (۱۷/۸ درصد) و مالکیت و ساماندهی اراضی (۴/۲ درصد) به ترتیب بیشترین اعتبارات را دریافت کرده‌اند. سهم بخش جنگل از اعتبارات استانی بیشتر از سایر بخش‌ها بوده است که آن هم بیشتر ناشی از اعتبارات بخش جنگل کاری و توسعه فضای سبز است (شکل ۳).

**جدول ۶.** اعتبارات تخصیصی منابع طبیعی استان کردستان در برنامه سوم توسعه به قیمت‌های جاری در طول سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۷۹ به تفکیک برنامه‌های اداره کل منابع طبیعی. در ستون‌های سه و پنج و هفت، به ترتیب سهم برنامه مورد نظر از اعتبارات ملی، استانی و مجموع (ملی و استانی) بخش منابع طبیعی به درصد نشان داده شده است.

برنامه	اعتبارات ملی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات ملی استان به درصد	اعتبارات استانی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات استانی به درصد	مجموع اعتبارات	سهم از کل اعتبارات (ملی و استانی) به درصد
احیا، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها	۷۶۱۸/۶۴۳	۱۴/۹	۱۶۱۱۵/۷۵۲	۴۷/۲	۲۳۷۳۴/۳۹۵	۲۷/۸
احیا، توسعه و بهره‌برداری اصولی از مراتع	۷۷۶۰/۸۱۶	۱۵/۲	۷۳۹۶/۷۷۷	۲۱/۶	۱۵۱۵۷/۵۹۳	۱۷/۸
آب‌خیزداری	۳۱۹۰۰/۱۹	۶۲/۳	۱۰۶۱۵/۰۴	۳۱/۱	۴۲۵۱۵/۲۳	۴۹/۸
مالکیت و ساماندهی اراضی	۳۵۹۵/۹۱۱	۷	۰	۰	۳۵۹۵/۹۱۱	۴/۲
ترویج و مشارکت مردمی	۰	۰	۰	۰	۰	۰
تجهیزات اداری، ماشین‌آلات، رایانه، فناوری و ...	۲۸۶/۷۹	۰/۶	۴۳/۱۹۷	۰/۱	۳۲۹/۹۸۷	۰/۴
مجموع	۵۱۱۶۲/۳۵	۱۰۰	۳۴۱۷۰/۷۶۶	۱۰۰	۸۵۳۳۳/۱۱۶	۱۰۰



شکل ۳. توزیع اعتبارات ملی و استانی تخصیص‌یافته در برنامه سوم به تفکیک بخش‌های اداره کل منابع طبیعی استان کردستان

### ۳-۲-۲. اعتبارات برنامه چهارم توسعه

در بخش جنگل، طرح‌هایی مانند صیانت و توسعه جنگل‌های زاگرس، تأمین تجهیزات یگان حفاظت و اطفای حریق و اجرای عملیات اضطراری خشکسالی به ترتیب بیشترین اعتبارات ملی (با میانگین تخصیص ۸۶/۳ درصد) و طرح‌های جنگلکاری (توسعه فضای سبز، احداث و تجهیز پارک‌های جنگلی و ایجاد زیرساخت‌های گردشگری)، حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، تأمین تجهیزات اطفای حریق و طرح جامع حفاظت و حمایت از منابع طبیعی به ترتیب بیشترین اعتبارات استانی (با میانگین تخصیص ۶۳/۲ درصد) را دریافت کرده‌اند. در این برنامه، برای نخستین بار تأمین تجهیزات اطفای حریق جنگل مورد توجه قرار گرفته است. در برنامه چهارم با وجود توجه زیادی که در دولت به بخش جنگل و محیط‌زیست صورت گرفته بود و زمینه‌های متنوعی در برنامه پیش‌بینی شده بود، همانند برنامه سوم مشاهده می‌شود که بیشترین اعتبار کل در بخش جنگل به طرح‌های جنگلکاری (توسعه

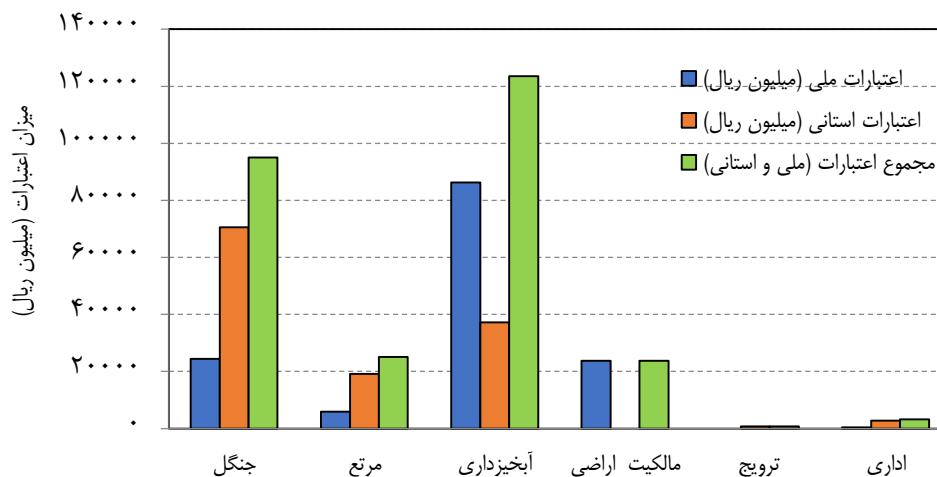
فضای سبز و احداث و تجهیز پارک‌های جنگلی) تخصیص یافته است. به طوری که اعتبارات این بخش به‌تنهایی به اندازه ۸۰ درصد کل اعتبارات تخصیص‌یافته بخش حفاظت و مدیریت و اطفای حریق (ملی و استانی) است. در حالی که ایجاد پارک جنگلی، جنگلکاری و گسترش فضای سبز، جایگاه مهمی در مأموریت‌های مدیریت منابع طبیعی ندارد حجم قابل توجهی از بودجه منابع طبیعی استان و احتمالاً به همان نسبت زمان و انرژی به این سمت هدایت شده است. این در حالی است که موفقیت پروژه‌های جنگلکاری بسیار کم ارزیابی شده است [۲۰] و با وجود اینکه در بوم‌سازگان‌های طبیعی تأکید بر زادآوری طبیعی است، از ظرفیت‌های قانونی متنوع برنامه چهارم توسعه استفاده نشده و حتی یک طرح در زمینه مدیریت پایدار جنگل در استان تعریف نشده است. شایان ذکر است که کل اعتبارات استانی بخش جنگل صرف برنامه جنگلکاری و توسعه فضای سبز شده است. در بخش مرتع، طرح مدیریت پایدار مراتع (با تخصیص ۶۷ درصد) از منابع ملی و طرح بهبود و اصلاح مرتع (با تخصیص ۹۰/۵ درصد) از اعتبارات استانی استفاده کرده است. این دو عنوان کلی در همه برنامه‌های توسعه تکرار شده و عدم تنوع طرح‌های مرتعداری در برنامه‌های توسعه، قابل ملاحظه است. در بخش آبخیزداری، اجرای عملیات آبخیزداری در حوزه سدهای موجود، حوزه دریاچه ارومیه، آبخیزداری و مطالعات توجیهی از اعتبارات ملی (با میانگین تخصیص ۷۲ درصد) پیش‌بینی شده است. در اعتبارات استانی نیز طرح‌هایی مانند آبخیزداری و آبخیزداری، پیشگیری و مهار سیل، آبخیزداری در رودخانه‌های مرزی، پخش سیلاب و بهره‌برداری از آب‌های سطحی و اصلاح و ساماندهی کاربری اراضی آبخیزها (با میانگین تخصیص ۸۳/۸ درصد) به ترتیب بیشترین بودجه را گرفته‌اند. در برنامه چهارم توسعه، تنوع موضوعی و زمینه‌های اجرایی طرح‌های آبخیزداری نسبت به برنامه سوم و همچنین نسبت به بخش‌های جنگل و مرتع بیشتر است. در بخش مالکیت و ساماندهی اراضی، طرح ممیزی اراضی و تفکیک از مستثنیات با ۹۸ درصد تخصیص از اعتبارات ملی تعریف شده است. در بخش ترویج، یک طرح تعریف شده و تعمیر و تجهیز ساختمان اداری، تأمین ماشین‌آلات، توسعه کاربری فناوری اطلاعات، آموزش مهارت‌ها، از جمله سایر مواردی است که برای بیشتر آنها از بودجه استانی استفاده شده است. همچنین در این برنامه ۰/۱۱ درصد کل اعتبارات به تأمین زیرساخت‌های پژوهش اختصاص یافته است (جدول ۷).

**جدول ۷.** اعتبارات تخصیصی منابع طبیعی استان کردستان در برنامه چهارم توسعه به قیمت‌های جاری در طول سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۸۴ به تفکیک برنامه‌های اداره کل منابع طبیعی. در ستون‌های سه و پنج و هفت، به ترتیب سهم برنامه مورد نظر از اعتبارات ملی، استانی و مجموع (ملی و استانی) بخش منابع طبیعی به درصد نشان داده شده است.

برنامه	اعتبارات ملی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات ملی استان به درصد	اعتبارات استانی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات استانی به درصد	مجموع اعتبارات (ملی و استانی) به درصد	سهم از کل اعتبارات
احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌های کشور	۲۴۳۹۰/۷۹	۱۷/۳	۷۰۶۱۸/۸۱۳	۵۴/۱	۹۵۰۰۹/۶۰۳	۳۵
احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از مراتع کشور	۵۹۵۴/۷۷	۴/۲	۱۹۱۸۷/۴۶	۱۴/۷	۲۵۱۴۲/۲۳	۹/۳
آبخیزداری	۸۶۲۶۹/۶۳	۶۱/۲	۳۷۲۷۵/۷۵۷	۲۸/۶	۱۲۳۵۴۵/۳۸۷	۴۵/۵
مالکیت و ساماندهی اراضی	۲۳۷۹۳/۹۱	۱۶/۹	۰	۰	۲۳۷۹۳/۹۱	۸/۷
ترویج و مشارکت مردمی	۰	۰	۷۱۰	۰/۵	۷۱۰	۰/۳
تجهیزات اداری، ماشین‌آلات، رایانه، فناوری و ....	۴۶۰	۰/۳	۲۷۷۹/۰۲۸	۲/۱	۳۲۳۹/۰۲۸	۱/۲
مجموع	۱۴۰۸۶۹/۱	۱۰۰	۱۳۰۵۷۱/۰۵۸	۱۰۰	۲۷۱۴۴۰/۱۵۸	۱۰۰

بر این اساس، در برنامه چهارم بخش‌های فنی آبخیزداری (۴۵/۵ درصد)، جنگل (۳۵/۰ درصد)، مرتع (۹/۳ درصد) و مالکیت و ساماندهی اراضی (۸/۷ درصد) به ترتیب بیشترین اعتبارات را دریافت کرده‌اند. سهم بخش جنگل از اعتبارات استانی بیشتر از

سایر بخش‌ها بوده است که همانند برنامه سوم بیشتر آن ناشی از اعتبارات بخش جنگلکاری و توسعه فضای سبز است. سهم بودجه بخش مرتع در برنامه چهارم تقریباً به نصف برنامه سوم کاهش یافته است و برای نخستین بار سهم اندکی از بودجه به ترویج و آموزش‌های مردمی تخصیص یافته است (شکل ۴).



شکل ۴. توزیع اعتبارات ملی و استانی تخصیص‌یافته در برنامه چهارم به تفکیک بخش‌های اداره کل منابع طبیعی استان کردستان

### ۳-۲-۳. اعتبارات برنامه پنجم توسعه

در بخش جنگل طرح‌هایی مانند صیانت و توسعه جنگل‌های زاگرس، تأمین تجهیزات یگان حفاظت و اطفای حریق، ماده ۱۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، پیشگیری و مقابله با آتش و احیا و بازسازی عرصه منابع طبیعی ماده ۱۷ معدن (با میانگین تخصیص ۴۶/۸ درصد) به‌ترتیب بیشترین اعتبارات ملی را دریافت کرده‌اند. درصد تحقق اعتبارات طرح احیا و بازسازی عرصه‌های طبیعی فقط ۱۵ درصد بوده است. طرح‌های جنگلکاری (فضای سبز، پارک‌های جنگلی و گردشگری)، حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و کنترل حریق به‌ترتیب بیشترین اعتبارات استانی (با میانگین تخصیص ۶۶/۴ درصد) را دریافت کرده‌اند. در برنامه پنجم نیز طرح‌های جنگلکاری و توسعه فضای سبز سهم قابل توجهی از اعتبارات (بویژه استانی) را دارند اما با توجه به افزایش قابل توجه بودجه طرح صیانت و اضافه شدن بودجه قانون افزایش بهره‌وری، نسبت آن در اعتبارات کل بخش جنگل ۲۷ درصد است. در بخش مرتع، طرح مدیریت پایدار مراتع (با تخصیص ۵۶ درصد) از منابع ملی و طرح بهبود و اصلاح مرتع (با تخصیص ۶۸ درصد) از اعتبارات استانی، طرح‌های این بخش بودند. در کنار تنوع کم طرح‌های مرتعداری، کاهش ۱۱ درصدی تحقق اعتبارات ملی و ۲۲ درصد تحقق بودجه استانی این بخش نسبت به برنامه چهارم توسعه مشاهده می‌گردد (جدول ۸).

در بخش آبخیزداری، اجرای عملیات آبخیزداری در حوزه سدها و دریاچه ارومیه و آبخیزداری از اعتبارات ملی (با میانگین تخصیص ۳۶/۷ درصد) تحقق یافته است. در اعتبارات استانی نیز طرح‌هایی مانند پیشگیری و مهار سیل، آبخیزداری در رودخانه‌های مرزی، مطالعه جامع حوزه آبخیز، پخش سیلاب و بهره‌برداری از آب‌های سطحی و اصلاح و ساماندهی کاربری اراضی (با میانگین تخصیص ۵۱/۸ درصد) به‌ترتیب بیشترین بودجه را گرفته‌اند. کاهش ۵۰ درصدی تحقق بودجه ملی و ۳۸ درصدی بودجه استانی آبخیزداری در برنامه پنجم در مقایسه با برنامه چهارم قابل توجه است. در بخش مالکیت و ساماندهی اراضی، طرح ممیزی اراضی و تفکیک از مستثنیات با ۹۸ درصد تخصیص از اعتبارات ملی تعریف شده است. طرح استعدایابی اراضی هم از منابع استانی استفاده کرده است. در بخش ترویج، طرح ترویج و توانمندسازی تشکل‌ها و جوامع محلی در حفظ و احیای منابع طبیعی (تخصیص ۲۶ درصد) از منابع ملی و طرح ترویج فرهنگ منابع طبیعی و مشارکت مردمی (تخصیص ۴۰ درصد) از منابع استانی تعریف و اجرا شده است. تعمیر و تجهیز ساختمان اداری، تأمین ماشین‌آلات، توسعه کاربری فناوری اطلاعات، آموزش مهارت‌ها، از جمله سایر مواردی است که برای بیشتر آنها از بودجه استانی استفاده شده است (جدول ۸).

بنابراین، در برنامه پنجم بخش‌های فنی جنگل (۵۷/۲ درصد)، آبخیزداری (۲۵/۷ درصد)، مرتع (۴/۹ درصد)، مالکیت و ساماندهی اراضی (۴/۲ درصد) و ترویج و مشارکت‌های مردمی (۱/۵ درصد) به ترتیب بیشترین اعتبارات را دریافت کرده‌اند. افزایش قابل توجه سهم جنگل از اعتبارات ملی و استانی به دلیل افزایش بودجه طرح صیانت از جنگل‌های زاگرس و طرح جنگلکاری و توسعه فضای سبز بوده است (شکل ۵). پس از نصف شدن سهم بودجه بخش مرتع در برنامه چهارم در مقایسه با برنامه سوم، به طور باورنکردنی در برنامه پنجم نیز این سهم به نصف برنامه چهارم کاهش یافته است. افزایش سهم بودجه عمرانی و ترویج و کاهش سهم آبخیزداری نیز از نکات شاخص برنامه پنجم است.

**جدول ۸.** اعتبارات تخصیصی منابع طبیعی استان کردستان در برنامه پنجم توسعه به قیمت‌های جاری در طول سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۰ به تفکیک برنامه‌های اداره کل منابع طبیعی. در ستون‌های سه و پنج و هفت، به ترتیب سهم برنامه مورد نظر از اعتبارات ملی، استانی و مجموع (ملی و استانی) بخش منابع طبیعی به درصد نشان داده شده است.

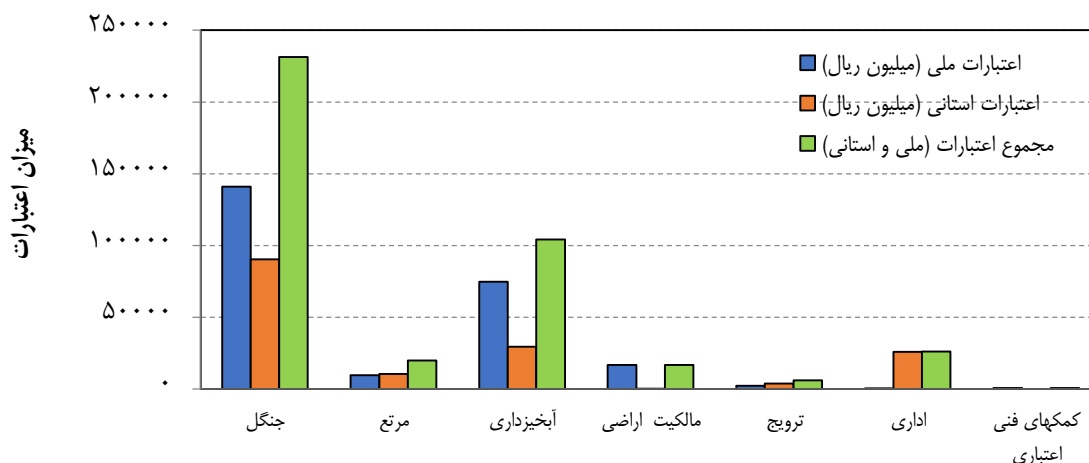
برنامه	اعتبارات ملی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات ملی استان به درصد	اعتبارات استانی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات استانی به درصد	مجموع اعتبارات (ملی و استانی) به درصد	سهم از کل اعتبارات (ملی و استانی) به درصد
احیا، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌های کشور	۱۴۱۰۷۶/۱	۵۷/۶	۹۰۲۴۸/۸۲	۵۶/۶	۲۳۱۳۲۴/۹۲	۵۷/۲
احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از مراتع کشور	۹۴۵۳/۳۳	۳/۹	۱۰۲۳۵/۱۸	۶/۵	۱۹۷۷۸/۵۱	۴/۹
آبخیزداری	۷۴۷۲۳	۳۰/۵	۲۹۳۲۷/۴	۱۸/۴	۱۰۴۰۵۰/۴	۲۵/۷
مالکیت و ساماندهی اراضی	۱۶۵۷۰/۵	۶/۸	۲۰۰	۰/۱	۱۶۷۷۰/۵	۴/۲
ترویج و مشارکت مردمی	۲۱۵۷/۳	۰/۹	۳۷۰۰/۶	۲/۳	۵۸۵۷/۹	۱/۵
تکمیل و مرمت و تجهیز ساختمان‌های منابع طبیعی، تجهیزات اداری، ماشین‌آلات، رایانه، فناوری و ...	۳۰۰	۰/۱	۲۵۷۴۱	۱۶/۱	۲۶۰۴۱	۶/۴
کمک‌های فنی اعتباری	۶۰۰	۰/۲	۰	۰	۶۰۰	۰/۱
مجموع	۲۴۴۸۸۰/۲۳	۱۰۰	۱۵۹۵۴۳	۱۰۰	۴۰۴۴۲۳/۲۳	۱۰۰

### ۳-۲-۴. اعتبارات برنامه ششم توسعه

در بخش جنگل، طرح‌هایی مانند صیانت و توسعه جنگل‌های زاگرس، ماده ۱۳ قانون افزایش بهره‌وری، تأمین تجهیزات یگان حفاظت و اطفای حریق، احیا و بازسازی عرصه منابع طبیعی، ترویج و توانمندسازی تشکل‌ها و جوامع محلی در حفظ و احیای منابع طبیعی (با میانگین تخصیص ۵۰/۲ درصد) به ترتیب بیشترین اعتبارات ملی را دریافت کرده‌اند. درصد تحقق اعتبارات طرح احیا و بازسازی و طرح ترویج به ترتیب فقط ۲۲ و ۲۴ درصد بوده است. طرح‌های حفاظت و حمایت از جنگل‌ها و مراتع استان، جنگلکاری (توسعه فضای سبز و احداث و تجهیز پارک‌های جنگلی) و توسعه فعالیت‌های ترویجی و مهارتی منابع طبیعی به ترتیب بیشترین اعتبارات استانی (با میانگین تخصیص ۷۱/۸ درصد) را دریافت کرده‌اند. شایان ذکر است که بخش قابل توجهی از اعتبارات طرح‌های حفاظتی در همه برنامه‌ها برای تکمیل عملیات عمرانی و احداث ساختمان‌های اداری هزینه شده است. در بخش مرتع، طرح مدیریت پایدار مراتع (با تخصیص ۷۶ درصد) از منابع ملی و طرح بهبود و اصلاح مرتع (با تخصیص ۴۲ درصد) از اعتبارات استانی تنها طرح‌های این بخش بودند. در بخش آبخیزداری، اجرای عملیات آبخیزداری در حوزه سدها و حوزه دریاچه ارومیه و مطالعات و اجرای آبخیزداری و آبخوانداری از اعتبارات ملی (با میانگین تخصیص ۵۶/۹ درصد) اجرا شده است. در اعتبارات استانی نیز طرح‌هایی مانند



آبخیزداری در رودخانه‌های مرزی، پیشگیری و مهار سیل، حفاظت خاک، آبخوانداری، مطالعات، آبخوانداری پخش سیلاب و بهره‌برداری از آب‌های سطحی و اصلاح کاربری اراضی (با میانگین تخصیص ۵۲/۳ درصد) به‌ترتیب بیشترین بودجه را گرفته‌اند. در برنامه مالکیت و ساماندهی اراضی، طرح ممیزی اراضی و تفکیک مستثنیات با ۱۵۱ درصد تخصیص (بیش از میزان پیش‌بینی شده) از اعتبارات ملی و ساماندهی مالکیت اراضی با ۳۵ درصد تخصیص از منابع استانی تعریف شده است. برای تعمیر و تجهیز ساختمان اداری، تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات اداری از بودجه استانی استفاده شده است (جدول ۹).



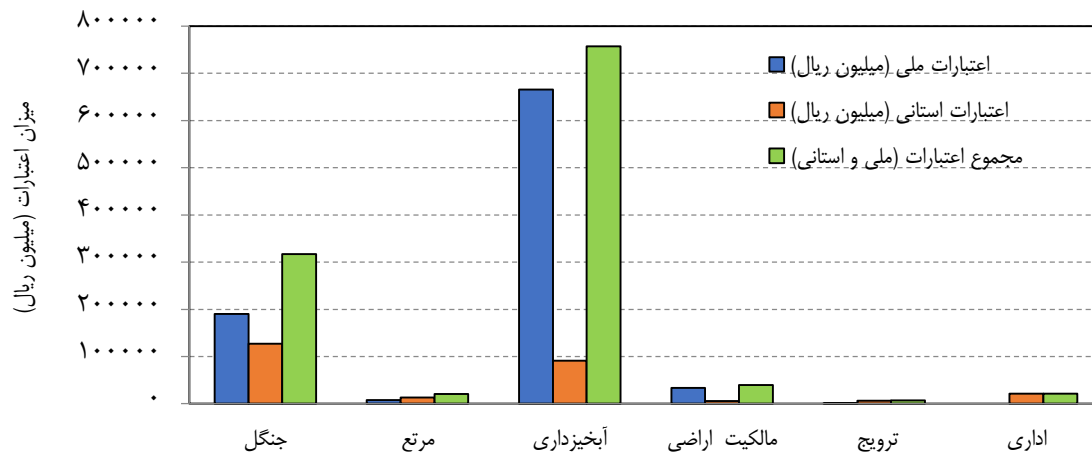
شکل ۵. شکل ۵. توزیع اعتبارات ملی و استانی تخصیص‌یافته در برنامه پنجم به تفکیک بخش‌های اداره کل منابع طبیعی استان کردستان (توضیح: شایان ذکر است که برنامه ششم توسعه تا سال ۱۴۰۲ تمدید شد اما دسترسی به داده‌های آن در زمان انجام این تحقیق میسر نشد)

جدول ۹. اعتبارات تخصیصی منابع طبیعی استان کردستان در برنامه ششم توسعه به قیمت‌های جاری در طول سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ به تفکیک برنامه‌های اداره کل منابع طبیعی. در ستون‌های سه و پنج و هفت، به‌ترتیب سهم برنامه مورد نظر از اعتبارات ملی، استانی و مجموع (ملی و استانی) بخش منابع طبیعی به درصد نشان داده شده است.

برنامه	اعتبارات ملی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات ملی استان به درصد	اعتبارات استانی (میلیون ریال)	سهم از اعتبارات استانی به درصد	مجموع اعتبارات (ملی و استانی) به درصد	سهم از کل اعتبارات (ملی و استانی) به درصد
احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌های کشور	۱۹۰۱۳۱	۲۱/۲	۱۲۶۹۲۷/۶۴	۴۸/۱	۳۱۷۰۵۸/۶۴	۲۷/۳
احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از مراتع کشور	۷۹۰۵	۰/۹	۱۲۹۷۲	۴/۹	۲۰۸۷۷	۱/۸
آبخیزداری	۶۶۵۶۴۴	۷۴/۱	۹۱۴۲۳/۱۳	۳۴/۶	۷۵۷۰۶۷/۱۳	۶۵/۱
مالکیت و ساماندهی اراضی	۳۳۶۸۱	۳/۷	۵۶۶۵/۵۷	۲/۱	۳۹۳۴۶/۵۷	۳/۴
ترویج و مشارکت مردمی	۱۱۶۱	۰/۱	۶۱۱۴/۸	۲/۳	۷۲۷۵/۸	۰/۶
تجهیزات اداری، ماشین‌آلات، رایانه، فناوری و...	۰	۰	۲۰۹۶۱/۸۶	۸	۲۰۹۶۱/۸۶	۱/۸
مجموع	۸۹۸۵۲۲	۱۰۰	۲۶۴۰۶۵	۱۰۰	۱۱۶۲۵۸۷	۱۰۰

بنابراین، در برنامه ششم بخش‌های فنی آبخیزداری (۶۵/۱ درصد)، جنگل (۲۷/۳ درصد)، مالکیت و ساماندهی اراضی (۳/۴ درصد)، مرتع (۱/۸ درصد) و ترویج و مشارکت‌های مردمی (۱/۵ درصد) به‌ترتیب بیشترین اعتبارات را دریافت کرده‌اند. سهم

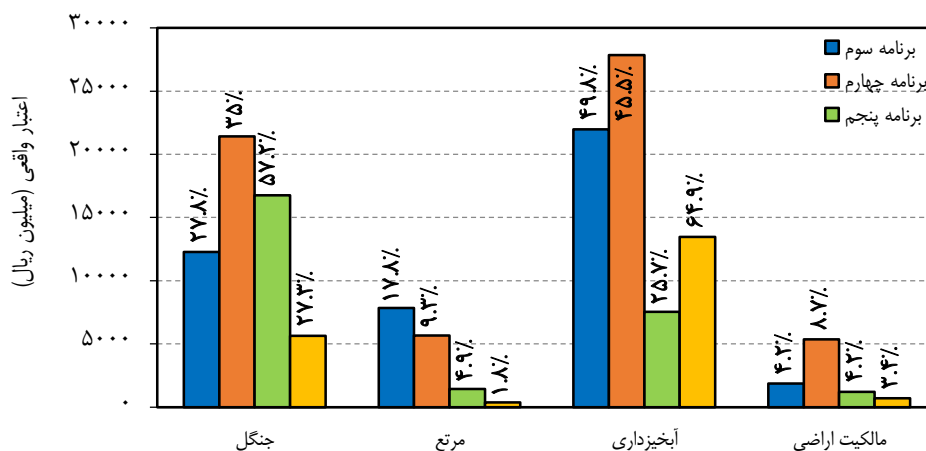
بودجه بخش مرتع در برنامه ششم نیز در مقایسه با برنامه‌های گذشته کاهش یافته است (۳۷ درصد برنامه پنجم و ۱۰ درصد برنامه سوم)، به طوری که سهم آن از بخش ساماندهی و تثبیت مالکیت نیز کمتر است. اعتبارات بخش آبخیزداری افزایش چشمگیری نسبت به سایر برنامه‌ها یافته است (شکل ۶).



شکل ۶. توزیع اعتبارات ملی و استانی تخصیص یافته در برنامه ششم به تفکیک بخش‌های اداره کل منابع طبیعی استان کردستان

### ۳-۲-۵. اعتبارات بخش‌های منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه

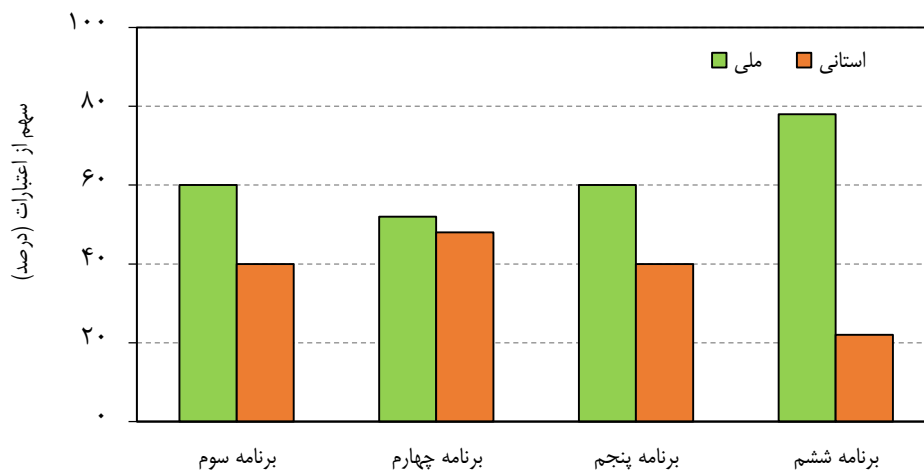
شکل ۷ میزان واقعی (پس از حذف اثر تورم) مجموع اعتبارات تخصیص یافته به بخش‌های فنی (جنگل، مرتع، آبخیزداری و تثبیت مالکیت) منابع طبیعی استان کردستان را نشان می‌دهد. همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود، روند کلی تخصیص اعتبارات، کاهش یافته است. اعتبارات بخش‌های جنگل، آبخیزداری و مالکیت اراضی در برنامه چهارم نسبت به سایر برنامه‌های توسعه بیشتر بوده، میزان نسبتاً کمتر اعتبارات بخش مرتع و روند کاهشی آن در طول زمان، قابل توجه است. مقایسه درصد اعتبارات تخصیص یافته (اعداد روی هیستوگرام شکل ۷) نشان داد که بخش جنگل در برنامه پنجم بیشترین و در برنامه ششم، کمترین درصد تخصیص را داشته است. اعتبارات بخش مرتع از برنامه سوم تا ششم روندی نزولی داشته است (از ۱۷/۸ در برنامه سوم به ۱/۸ درصد در برنامه ششم) که با توجه به گستره زیاد مراتع، نقش‌های مهم اکولوژیک، اجتماعی و اقتصادی و چالش‌های فراوان این حوزه، جای تأمل است. سهم اعتبارات بخش آبخیزداری همواره قابل توجه بوده و به جز در برنامه پنجم در سایر برنامه‌ها، بیشتر از همه بخش‌ها بوده است. بیشترین درصد تحقق اعتبارات در بخش تثبیت مالکیت در برنامه چهارم بوده است (شکل ۷).



شکل ۷. اعتبارات واقعی تخصیص یافته به بخش‌های اصلی مدیریت منابع طبیعی استان کردستان در برنامه‌های توسعه. عددهای روی هیستوگرام درصد تخصیص است.

### ۳-۲-۶. مقایسه سهم اعتبارات ملی و استانی در تأمین مالی برنامه‌ها

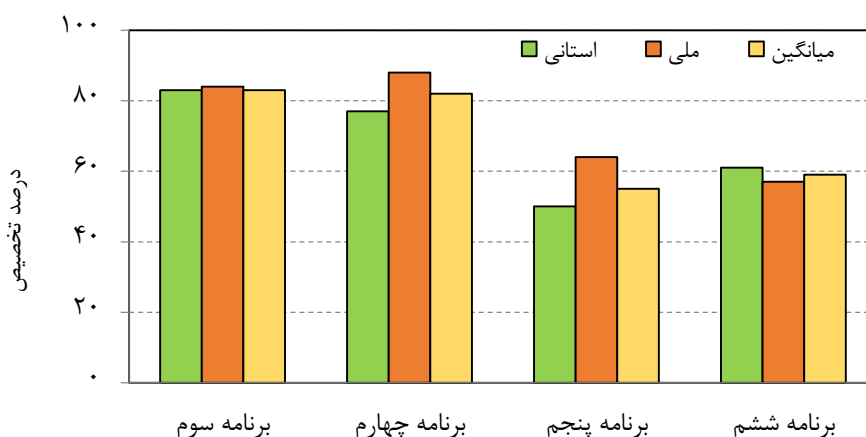
اعتبارات ملی همواره نقش مهمتری در تأمین منابع موردنیاز برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های استان داشته‌اند. نسبت سهم اعتبارات ملی در برنامه‌های سوم و پنجم ۶۰ درصد، در برنامه چهارم ۵۲ درصد و در برنامه ششم ۷۸ درصد بوده است (شکل ۸).



شکل ۸. سهم اعتبارات ملی و استانی در تأمین منابع مالی برنامه‌های توسعه سوم تا ششم

### ۳-۲-۷. درصد تخصیص اعتبارات در برنامه‌های توسعه

تخصیص منابع، لزوماً منطبق با مصوبات اولیه نبوده و در برخی از طرح‌ها یا تمامی آنها و به دلایل مختلف، تخصیص نهایی مبلغی کمتر از مقدار مصوب می‌باشد. درصد تخصیص بالاتر، نشانه موفقیت دستگاه اجرایی در جذب اعتبار و تأمین بهتر منابع از سوی دولت است. کاهش درصد تخصیص، اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها را به تعویق انداخته و در شرایط بحرانی، منجر به رکود طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خواهد شد. درصد تخصیص اعتبارات منابع طبیعی کردستان در برنامه‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه به ترتیب ۸۳ درصد، ۸۲ درصد، ۵۵ درصد و ۵۹ درصد بوده است. برنامه‌های سوم و چهارم با بالاترین درصد تخصیص عملکرد موفق‌تری در تأمین منابع مالی داشته‌اند و کمترین درصد تحقق مربوط به برنامه پنجم است (شکل ۹).



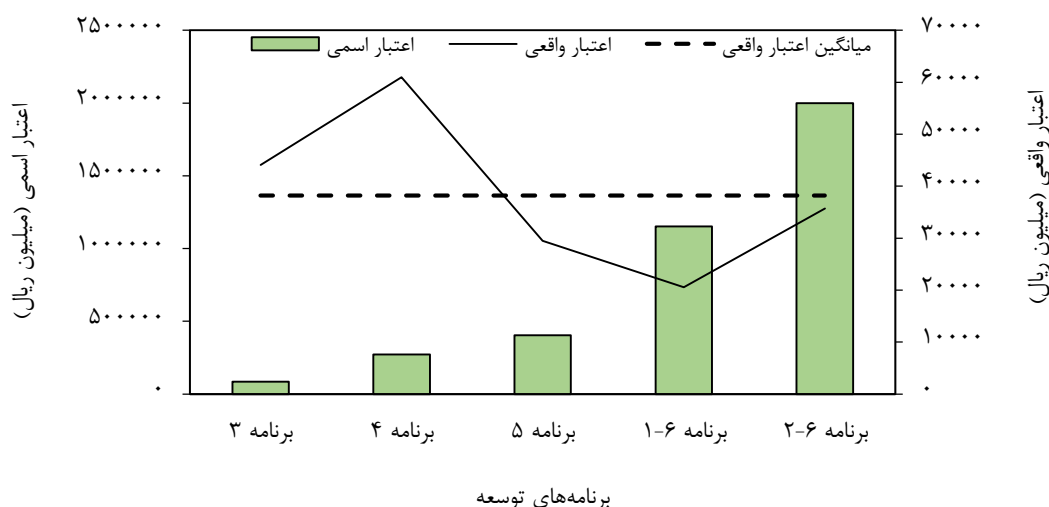
شکل ۹. درصد تخصیص اعتبارات اداره کل منابع طبیعی استان کردستان در برنامه‌های توسعه سوم تا ششم

### ۳-۲-۸. اعتبارات صندوق توسعه ملی در برنامه ششم توسعه

در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ دولت مجاز شد تا از منابع ورودی صندوق توسعه ملی همان سال، مبالغی را به صورت تسهیلات ارزی برداشت و براساس اولویت‌های تعیین شده به مصرف برساند. یکی از اولویت‌های مشخص شده آبخیزداری و آبخوانداری بود. در آن سال‌ها، اعتبارات قابل توجهی از محل یادشده به سازمان منابع طبیعی کشور و ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها اختصاص یافت. از مجموع ۸۴۷۵۵۰ میلیون ریال تخصیصی به اداره کل منابع طبیعی کردستان، ۶۸/۳ درصد در آبخیزداری و بقیه در سایر برنامه‌ها و طرح‌ها هزینه شد.

### ۳-۲-۹. مقایسه اعتبارات تخصیص یافته در برنامه‌های توسعه

همان‌طور که از شکل ۱۰ پیداست مبالغ اسمی اعتبارات تخصیصی به اداره کل منابع طبیعی استان کردستان، در برنامه‌های سوم تا ششم توسعه دارای روندی افزایشی بوده است. افزایش سه برابری اعتبارات در برنامه چهارم نسبت به برنامه سوم و رشد جهشی پنج برابری آن در برنامه ششم نسبت به برنامه پنجم در نتیجه تزریق منابع اعتباری صندوق توسعه ملی و محرومیت-زدایی، در خور توجه است. به منظور ارزیابی دقیق‌تر، محاسبه مقادیر واقعی اعتبارات با حذف اثر تورم از ارقام با استفاده از نرخ‌های تورم مرکز آمار ایران نشان داد که بیشترین اعتبار واقعی به قیمت‌های سال پایه، به ترتیب مربوط به برنامه‌های چهارم، سوم، ششم و پنجم بود. علی‌رغم تخصیص قابل توجه برنامه ششم (سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰) در نگاه اول، ارزش واقعی مبالغ تخصیص یافته به طور چشمگیری کمتر از حجم اعتبارات برنامه چهارم (سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۴) است. بودجه واقعی برنامه‌های سوم و چهارم بیشتر از میانگین و برنامه پنجم و ششم کمتر از میانگین بود (شکل ۱۰). این واقعیت، می‌تواند تا حدودی میزان توجه و رویکرد برنامه‌های توسعه و دولت‌های مختلف را به موضوع منابع طبیعی در استان کردستان نشان دهد.



شکل ۱۰. مقایسه اعتبارات اسمی (هیستوگرام) و واقعی (حذف تورم) (خط) و میانگین اعتبار واقعی (خط چین) منابع طبیعی استان کردستان در برنامه‌های توسعه. برنامه ۱-۶، برنامه ششم عادی و برنامه ۲-۶، برنامه ششم با احتساب اعتبارات صندوق توسعه ملی است.

### ۳-۲-۱۰. سهم منابع طبیعی از مجموع اعتبارات استانی

اعتبارات استانی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کردستان در بین دستگاه‌ها و نهادهای مختلف سطح استان توزیع می‌گردد. با استخراج حجم کلی اعتبارات تخصیص یافته به همه بخش‌های استان و مبالغ تخصیصی به اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری از سالنامه‌های آماری، درصد سهم اداره کل منابع طبیعی از این منابع محاسبه شد (جدول ۱۰). بر پایه یافته‌ها، درصد سهم اداره کل منابع طبیعی استان کردستان، از مجموع اعتبارات استانی در هر برنامه توسعه کاهش یافته و روندی نزولی را طی می‌نماید؛ چنان‌که از ۱/۶ درصد در برنامه سوم به ۰/۶ درصد در برنامه ششم کاهش یافته است (جدول ۱۰).

جدول ۱۰. سهم اعتبارات اداره کل منابع طبیعی کردستان از مجموع اعتبارات استانی در برنامه‌های سوم تا ششم توسعه

برنامه	سال	سهم از کل بودجه تخصیص یافته استان به درصد	درصد تخصیص	میانگین بودجه تخصیص یافته بخش منابع طبیعی نسبت به کل استان به درصد
برنامه سوم	۱۳۷۹	۱/۸	۹۳	۱/۶
	۱۳۸۰	۲/۲	۸۴	
	۱۳۸۱	۱/۵۸	۷۷	
	۱۳۸۲	۱/۳	۱۰۰	
	۱۳۸۳	۱/۳	۷۲	
برنامه چهارم	۱۳۸۴	۱/۴	۸۹	۱/۲
	۱۳۸۵	۱/۳	۱۰۰	
	۱۳۸۶	۰/۸	۸۱	
	۱۳۸۷	۱/۴	۱۰۰	
	۱۳۸۸	۱/۵	۸۳	
برنامه پنجم	۱۳۸۹	۰/۸	۷۵	۱
	۱۳۹۰	۰/۹	۱۰۰	
	۱۳۹۱	۱/۲	۵۰	
	۱۳۹۲	۱	۳۶	
	۱۳۹۳	۰/۹	۹۰	
برنامه ششم	۱۳۹۴	۱/۳	۷۸	۰/۶
	۱۳۹۵	۱	۶۰	
	۱۳۹۶	۰/۹	۵۳	
	۱۳۹۷	۰/۸	۸۶	
	۱۳۹۸	۰/۸	۴۴	
	۱۳۹۹	۱/۷	۶۶	
	۱۴۰۰	۰/۳	۵۰	

#### ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

- این تحقیق، با هدف شناخت جایگاه منابع طبیعی در برنامه‌های میان‌مدت توسعه پنج‌ساله، سوم تا ششم کشور، بررسی اعتبارات اختصاص یافته به برنامه‌ها و طرح‌های مختلف اجرایی بخش منابع طبیعی و آبخیزداری و تحلیل روند آن در اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان کردستان انجام شد. با توجه به گستردگی موضوع، دستاوردها و نکات برجسته این تحقیق به صورت زیر خلاصه می‌شود:
- ساختار و شاکله کلی تدوین برنامه‌های توسعه میان‌مدت کشور، روندی تکاملی را طی نموده بلکه در طی زمان و از هر برنامه به برنامه بعدی دارای تغییراتی کلی یا جزئی است.
  - جایگاه منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه فاقد فصل مجزا بوده و در فصول کشاورزی، آب و محیط‌زیست مورد بحث قرار گرفته است [۱۰]. با توجه به گستردگی و اهمیت منابع طبیعی، تدوین سرفصل جداگانه برای آن در برنامه‌های توسعه ضروری است.
  - در برنامه‌های چهارم، سوم، پنجم و ششم به ترتیب بیشترین مواد قانونی برنامه به منابع طبیعی اختصاص داده شده است. در برنامه سوم، واگذاری اراضی ملی برای طرح‌های مختلف و مسائل بخش مراتع بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. در برنامه چهارم بر بهره‌برداری صحیح از جنگل‌ها و در برنامه‌های پنجم و ششم، بر بخش آبخیزداری تأکید بیشتری شده است. به‌طور کلی، جایگاه منابع طبیعی در برنامه چهارم توسعه در جایگاه بالاتری نسبت به سایر برنامه‌ها قرار دارد.
  - تثبیت مالکیت دولت بر اراضی ملی و ممیزی زمین، در برنامه چهارم مورد تأکید بوده و در مقایسه با سایر برنامه‌ها بیشترین اعتبار را دریافت نموده است.
  - مراتع هم در محتوا و هم در تخصیص اعتبارات روندی نزولی را در برنامه‌های توسعه طی کرده است. عواملی مانند کاهش

شدید سطح مراتع استان در نتیجه تخریب، واگذاری و تغییر کاربری روزافزون، عدم توجه جدی مسئولین به بوم‌سازگان مرتعی، تنوع کم عناوین برنامه‌ها و طرح‌های بخش مرتع و تلفیق پروژه‌های احیای مرتع در طرح‌های آب‌خیزداری و تلفیق آنها در عملیات بیولوژیک از جمله کاهش سهم بخش مرتع از اعتبارات است. نظر به گستردگی مراتع استان، چالش‌ها و مشکلات پیچیده آن، ارزش‌های اکولوژیک و اهمیت اجتماعی و اقتصادی این بوم‌سازگان‌ها، تقویت اعتبارات بخش مرتع باید به‌صورت جدی‌تری در دستور کار برنامه‌های آتی توسعه قرار گیرد. اداره کل منابع طبیعی و معاونت فنی و کارشناسان بخش مرتع باید طرح‌های متنوع، هدفمند و با کیفیتی را برای این بخش تهیه و اجرا کنند. تکرار دو عنوان طرح کلی در همه برنامه‌ها با توجه به پتانسیل‌های مراتع، شایسته نیست.

- بخش آب‌خیزداری همواره درصد بزرگی از منابع اعتباری را دریافت نموده است که در برنامه ششم توسعه با تزریق اعتبارات ویژه صندوق توسعه ملی تشدید شده است. عملیات آب‌خیزداری در سال‌های اخیر به‌دلیل مسائل و چالش‌های آب در فضای عمومی و تخصصی کشور مورد توجه و پذیرش قرار گرفته است که نقش زیادی در افزایش بودجه این بخش داشته است. البته عملیات مکانیکی آب‌خیزداری نسبت به سایر پروژه‌های منابع طبیعی نیازمند هزینه بیشتری است که نباید این مسأله به‌صورت افراطی انجام و منجر به تضعیف سایر بخش‌ها شود. ارزیابی اثربخشی این گونه فعالیت‌ها بسیار حائز اهمیت است.
- توسعه باغات از برنامه‌های مورد تأکید در ۲۰ سال اخیر بوده است. در برنامه سوم استفاده از دیم‌زارهای کم‌بازده موردنظر بوده که علمی‌تر و منطقی‌تر می‌نمایند، اما در برنامه‌های توسعه بعدی، متأسفانه بر استفاده از اراضی شیب‌دار ملی و اکثراً مرتعی تأکید شده است. این سیاست منجر به تغییر کاربری مراتع و جنگل‌ها شده و می‌تواند از نظر ارزش‌های ذخایر ملی، بهره‌وری اراضی و فرسایش و تخریب خاک و پوشش گیاهی زیان‌آور باشد. این مهم در کنار وضعیت کشور از نظر خشکسالی‌های مزمن و کمبود منابع آب که هر ساله بحرانی‌تر می‌شود، اجرای این‌گونه برنامه‌ها و طرح‌ها را با ابهام و سوالاتی جدی مواجه می‌نماید. واگذاری اراضی ملی برای گسترش باغات و اراضی زراعی و پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای در موارد ضروری اجتناب‌ناپذیر است و برنامه‌های توسعه اغلب آن را منوط به انجام ارزیابی محیط‌زیستی نموده است، اما در بسیاری موارد مانند توسعه باغات، ارزیابی انجام نشده، اراضی ملی از دست می‌رود و هدف مورد نظر نیز محقق نمی‌گردد. در دنیای امروز، افزایش تولید در واحد سطح با بهره‌گیری از تکنولوژی روز و بهینه‌سازی بهره‌وری جایگزین افزایش سطح عرصه‌های زیر کشت شده و از تخصیص بی‌رویه عرصه‌های ملی و تخریب آنها جلوگیری می‌نماید. لازم است در برنامه‌های آینده از ادامه این روند جلوگیری شود.
- با وجود روند ظاهراً افزایشی، تخصیص اعتبارات به بخش منابع طبیعی در استان کردستان، مقادیر واقعی بودجه به قیمت‌های سال پایه نشان داد که مقدار این اعتبارات در گذر زمان کاهش یافته است. این موضوع با توجه به اهمیت منابع طبیعی در توسعه پایدار، تغییرات اقلیمی، تشدید بحران خشکسالی در کشور، افزایش سیل، لزوم توجه به بنیان‌های امنیت زیستی و مخاطرات طبیعی و تهدیدات روزافزون بوم‌سازگان‌های طبیعی کشور نیازمند توجه و بازنگری جدی است.
- وضعیت اعتبارات استانی منابع طبیعی در مقایسه با سایر بخش‌های اجرایی استان کردستان، به شکل واضحی کاهش توجه و تخصیص بودجه به این بخش را در روندی حدود دو دهه نشان می‌دهد. به‌طوری که سهم ۱/۶ درصدی بخش منابع طبیعی در برنامه سوم توسعه به ۰/۶ درصد در برنامه ششم در مقایسه با سایر بخش‌های اداری و عمومی تنزل یافته است. این موضوع در تضاد با اهمیت حیاتی منابع طبیعی به‌عنوان زیربنای توسعه کشور و شعارهای رسمی است. بنابراین انتظار می‌رود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کردستان نسبت به افزایش سهم منابع طبیعی از اعتبارات استانی اقدام جدی و درخور انجام دهد.
- نقش ترویج و آموزش بهره‌برداران منابع طبیعی در موفقیت طرح‌های منابع طبیعی و بسترسازی در پذیرش اجتماعی آنها بسیار مهم است. تخصیص اعتبار به این بخش، بسیار جزئی و در مواردی صفر بوده است. با توجه به اینکه یکی از معاونت‌های سازمان منابع طبیعی و ادارات کل، آموزش، ترویج و مشارکت‌های مردمی نامگذاری شده است، تجدید نظر در رویکرد سازمان باید به‌نحو شایسته‌ای صورت گرفته و بودجه مستقل و مورد نیاز به آن تعلق گیرد.
- نهادینه‌نمودن مشارکت‌های مردمی در حفظ و احیای منابع ملی نیازمند تلاش ترویجی و فرهنگی قابل‌توجهی است که در شرایط فعلی چنین عزمی مشاهده نمی‌شود. اعتبارات بسیار کم بخش ترویج و مشارکت‌های مردمی، یکی از موانع جدی در

این زمینه است که با افزایش اعتبار و تدوین چارچوب‌های جدید کاری، می‌توان به گسترش مشارکت مردمی امیدوار بود. همچنین با توجه به رویکرد مشارکتی در اجرای برخی طرح‌ها و پروژه‌ها و تخصیص اعتبار به آنها، به‌منظور اطمینان از موفقیت و اثربخشی این پروژه‌ها، لازم است سازوکار، روش‌های مشارکت ذینفعان و چگونگی اجرا ارزیابی شود.

- درصد تخصیص اعتبارات در برنامه‌های سوم و چهارم (۸۳ و ۸۲ درصد) نسبت به برنامه‌های پنجم و ششم (۵۵ و ۵۹ درصد) در جایگاه بالاتری قرار دارد که بیانگر نزدیک بودن اعتبارات مصوب اولیه به تخصیص نهایی در برنامه‌های سوم و چهارم است. کاهش درصد تخصیص بودجه در دو برنامه پنجم و ششم در شرایطی که کشور با معضلاتی همچون کم‌آبی، بحران ریزگردها، تغییر اقلیم و تخریب گسترده پوشش گیاهی مواجه است، نگران‌کننده است و امید می‌رود در برنامه‌های آتی چنین اتفاقی تکرار نشود.

- نظر به اهمیت جنگلی موجود و حفاظت از آنها در جنگلداری پایدار، تغییر رویکرد منابع طبیعی و پشتیبانی از حفاظت جنگل‌های طبیعی در مقایسه با ایجاد جنگل دست‌کاشت در عرصه‌های طبیعی شایسته بررسی‌های بیشتر است. از سوی دیگر، با توجه به گستردگی حوزه مدیریت و فراوانی فعالیت‌های منابع طبیعی و ضرورت رسیدگی به بوم‌سازگان‌های طبیعی [۹]، تمرکز زیاد اداره کل بر پارک‌های جنگلی غیر قابل توجیه است.

- با توجه به وسعت منابع ملی استان کردستان، ۲۵۹ نفر نیروی رسمی، پیمانی و قراردادی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری در شرایط فعلی جوابگوی وظایف مختلف این حوزه نمی‌باشد. با کسر نیروهای ستادی و خدماتی، حجم نیروهای متخصص فنی که عملاً نظارت‌ها، بازدیدهای میدانی و امور فنی را به عهده دارند، بسیار کم است. بنابراین تقویت نیروی انسانی متخصص باید به‌صورت جدی در دستور کار قرار گیرد.

- هر گونه مداخله و فعالیت در عرصه‌های ملی نیازمند طرح است. با توجه به طولانی بودن فاصله زمانی بین مداخله تا پدیدار شدن نتایج و ناشناخته بودن بسیاری از فرآیندها و پدیده‌های منابع طبیعی، نیاز به وجود طرح و مطالعه و پژوهش قبل از اقدام اجرایی ضروری و پایه تصمیمات درست و به‌هنگام است. این در حالی است که اعتبارات تخصیصی به بخش مطالعات جنگل و مرتع در حد صفر می‌باشد. برای بخش آبخیزداری، ردیف اعتباری مشخصی جهت انجام مطالعات در نظر گرفته شده است.

- اجرای بسیاری از طرح‌ها در بازه زمانی پنج‌سال، با توجه به امکانات و توان بخش منابع طبیعی کشور و ماهیت طرح‌ها امکانپذیر نیست. (افزایش ضریب حفاظتی اراضی ملی به‌میزان ۱۰۰ درصد و تبدیل ۵۰۰ هزار هکتار از اراضی شیبدار به باغ در برنامه ششم). این رویکرد منجر به تکرار بسیاری از اهداف در برنامه‌های توسعه شده که بیانگر عدم تحقق آنها در برنامه قبلی است. به‌نظر می‌رسد در هدف‌گذاری‌ها باید رابطه منطقی بین اهداف میان‌مدت و بلندمدت ایجاد شود [۱].

- سند مصوب آمایش استان کردستان، سندی جامع است که می‌تواند به‌عنوان منبعی ارزشمند و راهبردی برای تمامی بخش‌های اجرایی استان مورد استفاده قرار گیرد. ضروری است تمامی طرح‌ها و پروژه‌های اجرایی، پیش از اجرا با توجه به این سند، برنامه‌ریزی و ساماندهی شوند. بدیهی است که اجرای طرح‌های عمرانی در راستای مطالعات آمایش، منجر به تناسب و همسازي بیشتر وضعیت اکولوژیک طبیعی با فعالیت‌های توسعه‌ای شده و تبعات و ابعاد تخریبی برنامه‌های توسعه را کاهش خواهد داد.

## ۵. سپاسگزاری

نویسندگان از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و اداره کل منابع طبیعی استان کردستان برای تأمین اسناد و داده‌های مورد نیاز پژوهش و از داوران محترم نشریه برای نقد علمی مقاله نهایت سپاس و قدردانی را دارند.

## ۶. منابع

- [1] Dabiri, F., Abbaspour, M., Maknoon, R., & Azadbakht, B. (2007). The status of environmental issue in programmatic laws after the revolution in Iran. *Journal of Environmental Science and Technology*, 9(1), 87-100. (In Persian)

- [2] Patnaik, R. (2017). Impact of industrialization on environment and sustainable solutions – Reflections from a south Indian region. Conference series: Earth and environment science, Center of Excellence for Sustainable Development, Indian Institute of Corporate Affairs, Manesar, Gurugram, India.
- [3] Saifouri, B. & Taghavi, R. (2018). Pathology of Iran's development programs before and after revolution and presenting central strategies. *Monthly Journal of Humanities Horizons*, 22, 1-24. (In Persian)
- [4] Goldani, M. & Emami Meibodi, A. (2015). Environment's Status in Five-year Development Plans, Regarding Seven Selected Topics. *Majlis & Rahbord*, 22(82), 297-336. (In Persian)
- [5] Milligan, B., Malini, M. (2018). Environmental law making and oversight for sustainable development: A guide for legislators. United Nations Environment Programme and Global Legislators Organisation for a Balanced Environment (GLOBE), March 2018, United Nations Environment Programme, Law Division, P.O Box 30552, 00100 Nairobi, Kenya.
- [6] Barmaki, A. (2014). Pathology of development programs after the Islamic Revolution. Planning Deputy, Macroeconomic Planning and Program Evaluation Affairs. (In Persian)
- [7] Ramezani Ghavamabadi, M.H. (2013). The preservation of the environment in Iran's constitution. *Judicial Law Views Quarterly*, 18(63), 93-140. (In Persian)
- [8] Khalilian, S. & Shams-al-Dini, I. (2001). Investigation of the sustainability of renewable natural resources (forest and pasture) in the first and second development programs. *Research and Construction*, 3, 19-21 (In Persian)
- [9] Khalilian, S., Yousefi, A., Belali, H. & Karamatzadeh, A. (2007). Correcting the economic growth of the third development plan according to the depreciation of forests and pastures. *Agricultural Research: Water, Soil and Plants in Agriculture*, 4, 13-25 (In Persian)
- [10] Beiranvand, A., Zargham, N., Shamekhi, T., Nouri Naeeni, S.M.S. & Avatefi Hemat, M. (2020). Reviewing the forests and rangelands policies of the first to sixth economic, cultural and social development plans of the Islamic Republic of Iran. *Iranian Journal of Public Policy*, 6(1), 154-179. (In Persian)
- [11] Ashtiani, M. & Manavy M.R. (2017). Amending Guidelines for the Allocation of National and State Lands for Agricultural and Non-Agricultural Projects. Tehran, Shadrang. (In Persian)
- [12] Soleimani, A., Safaei, H., Samadi, M., Tavakoli, A. & Sadrinia, H. (2011). Evaluation of the land allocation plan of national resources to Iranian families (Bagh-shahr). Majlis Research Center, Infrastructure Studies Office, Agriculture and Natural Resources Group. (In Persian)
- [13] Shoeibi, Sh., Heshmatol Vaezin, S.M., Amiri, S. & Shamekhi, T. (2010). Impact of wood import tariff on illegal wood logging in Northern Caspian Forests. *Iranian Journal of Forest*, 2(1), 13-24. (In Persian)
- [14] Bagherian, A.K., Lashkaripour, Gh.R. & Gafoori, M. (2021). Evaluating the Impacts of Implemented Watershed Management Project on Vegetal Cover and Sediment Yield in Kakhk Watershed Project. *Journal of Environmental Science and Technology*, 23(7), 51-63. (In Persian)
- [15] Matkan, A.A., Assorloo, D. & Panahi, M. (2015). Using object-oriented classification methods to prepare natural resources cadastral maps (case study: Soolaghan, Tehran). 23<sup>rd</sup> National Conference on Geomatics, Tehran, Iran. (In Persian)
- [16] Chamanpira, R. & Roughani, M. (2018). Evaluation the effects of watershed management operations in flood mitigation of Dadabad Watershed. *Journal of Watershed Management and Engineering*, 10(3), 350-360. (In Persian)
- [17] Amini, A., & Roughani, M. (2014). The effects of mechanical structure on runoff storage in the Gavdareh region of Kurdistan Province. *Journal of Geographic Space*, 14(47), 145-162. (In Persian)
- [18] Mohammadi, F., Pir bavaghar, M. and Shabanian, N. (2014). Application of artificial neural network for forest risk mapping based on physiographic, human and climatic factors in Sarvabad, Kurdistan Province. *Forest and Poplar Research*, 11(2), 97-107. (In Persian)
- [19] Khodaverdizadeh, M. & Mohammadi, S. (2017). Comparative Advantages and Analysis of International Market Structure of Medicinal Plants: Case Study of Anise, Badin, Fennel and Coriander. *Journal of Agricultural Economics Research*, 9(34), 153-174. (In Persian)
- [20] Rahiminia, L. & Heidari, A. (2014). Review of the implementation of forestry plans in the Zagros forests. In 2<sup>nd</sup> National Student Conference on Forest Sciences, Karaj, Iran. (In Persian)