



مصطفی جعفری، سرمؤلف ارزیابی جهانی تغییر اقلیم (IPCC)، برنده مشترک جایزه صلح نوبل در سال ۲۰۰۷ میلادی، عضو هیئت علمی و مشاور تغییر اقلیم، مجری تدوین استراتژیک برنامه کلان تحقیقات تغییر اقلیم  
 دست الکترونیک: mostafajafari@rifr-ac.ir

## جایگاه تغییر اقلیم در برنامه پنج ساله

داشته‌ام. یکی از نکات مورد پیگیری در سطح ملی، تلاش برای ورود این موضوع مهم، با یک عنوان مستقل در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بود که متأسفانه موفقیت چندانی به دست نیامد.



در جهت برنامه هفتم با نوشتن ستون تغییر اقلیم در نشریه طبیعت ایران سعی کردم اهمیت آن را مطرح نمایم. با تمرکز بر این مسئله متوجه شدم، سایر افراد هم این دغدغه را داشته‌اند و موفقیت کمتری به دست آورده‌اند. نکته مهم اینکه چرا عده‌ای دانسته و یا نادانسته از انجام این مهم جلوگیری کرده‌اند و مانع طرح موضوع در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بوده‌اند؟

آقای دکتر علی خلیلی استاد دانشگاه تهران، سردبیر نشریه هواشناسی کشاورزی و رئیس انجمن مهندسی آبیاری و آب ایران در سال ۱۴۰۲، در مقاله‌ای با عنوان «تغییرات اقلیمی و برنامه هفتم توسعه ایران در یک نگاه» در نشریه هواشناسی کشاورزی اشاره نمودند، سناریوهای تغییر اقلیم آینده خوشی را از نظر منابع آب و محیط زیست برای کشورمان پیش‌بینی نمی‌کنند. راهکارهای اصلی مدیریت تغییرات اقلیمی مبتنی بر کاهش نرخ انتشار گازهای گلخانه‌ای، یا سازگاری با آن است و بین این دو، سازگاری با تغییرات اقلیمی برای مناطق خشک و نیمه‌خشک، به‌ویژه برای کشورهای در حال توسعه، عملی‌تر و کاربردی‌تر است. به گزارش آی. پی. سی. سی. در سال ۲۰۲۲ میلادی، متأسفانه ایران از جمله معدود کشورهایی است که اقدام مؤثری را برای سازگاری با تغییر اقلیم در سطوح راهبردی، سیاستی و برنامه‌ریزی انجام نداده است، چنین به نظر می‌رسد که دخالت نهادهای قانون‌گذاری / اجرایی کشور به مسئله سازگاری اقلیمی، تنهاترین و مؤثرترین راه برای غلبه بر مشکلات و کاستی‌های موجود باشد و این در حالی است که متأسفانه پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه در این مورد ساکت به نظر می‌رسد و هیچ سرفصل جداگانه‌ای به آن اختصاص داده نشده است. از آنجایی که آینده‌نگری اقلیمی یکی از الزامات اصلی برنامه‌ریزی محسوب می‌شود، تدوین و تصویب قانون جامع تغییر اقلیم که برنامه اقدام ملی برای کاهش اثرهای تخریبی و ارتقای سازگاری با تغییرات اقلیمی در آن گنجانده شده باشد، می‌تواند وصول به اهداف برنامه را ممکن سازد. همچنین، سازگاری با تغییرات اقلیمی مسائل پژوهشی جدیدی را نیز در بسیاری از زمینه‌ها از جمله حوزه کشاورزی و امنیت غذایی ایجاد می‌کند. مطالعات مربوط به سازگاری جامعه‌محور

جایگاه سرفصل تغییر اقلیم در برنامه‌ریزی کشور، نشانه توجه برنامه‌ریزان کشور به موضوع و برنامه‌ریزی برای پرداختن به این مهم است. با نگاهی به سوابق برنامه‌ریزی در کشور می‌توان ساده‌تر به موضوع پرداخت. «برنامه عمران اول» پیش از انقلاب و از سال ۱۳۲۷ تا سال ۱۳۳۳ و به مدت ۷ سال اجرا شد. پنج برنامه از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ به اجرا درآمد (برنامه عمرانی سوم از سال ۱۳۴۱) و قرار بود برنامه عمرانی ششم از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ به مدت ۵ سال اجرا شود. پس از انقلاب، عنوان برنامه به «برنامه توسعه» تغییر کرد و برنامه اول آن از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ اجرا شد. برنامه‌های توسعه در سال‌های بعد به ترتیب برنامه دوم از ۷۴ تا ۷۸، برنامه سوم از ۷۹ تا ۸۳، برنامه چهارم از ۸۴ تا ۸۸، برنامه پنجم از ۹۰ تا ۹۳ و برنامه ششم از ۹۴ تا ۹۶ تنظیم، ابلاغ و اجرا شد. و برنامه هفتم با تغییر نام به «برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ج.ا.ا.» از سال ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷ توسط مجلس برای اجرا به دولت ابلاغ شد (۱۴۰۳/۰۴/۰۴).

پیش از انقلاب، ۶ برنامه توسعه‌ای با نام و فاصله‌های زمانی گوناگون اجرا شد. سال ۱۳۲۷ یعنی ۱۰ سال پیش از پایه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه، اولین برنامه هفت‌ساله توسعه به اجرا درآمد (در سال ۱۳۲۷ مجلس شورای ملی، قانون ایجاد یک سازمان مستقل را برای برنامه‌های عمرانی کشور تصویب کرد که نام سازمان برنامه را بر آن نهادند) و برنامه هفت‌ساله دوم نیز از ۱۳۳۴ تا سال ۱۳۴۱ بود. برنامه سوم توسعه کشور، پنج‌ساله و تا سال ۱۳۴۶ و برنامه چهارم، چهارساله و تا سال ۱۳۵۱ اجرا شد. برنامه پنجم در فاصله سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ بود. برنامه ششم نیز برای سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ تهیه شده بود که با پیروزی انقلاب اسلامی متوقف شد. سال‌ها پس از جنگ تحمیلی، تنظیم و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای از سر گرفته شد، به‌طوری‌که اجرای برنامه پنج‌ساله اول توسعه از سال ۱۳۶۸ آغاز شد. این برنامه‌ها ۵ بار دیگر در سال‌های ۱۳۷۴، ۱۳۷۹، ۱۳۸۴، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۶ تدوین و برای اجرا ابلاغ شدند. قانون برنامه‌های توسعه در ایران پس از انقلاب اسلامی: برنامه اول توسعه: ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲، برنامه دوم توسعه: ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸، برنامه سوم توسعه: ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳، برنامه چهارم توسعه: ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸، برنامه پنجم توسعه: ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴، برنامه ششم توسعه: از ۱۳۹۶ و برنامه هفتم توسعه ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷.

اهداف برنامه‌های توسعه در طول ۳ دهه اخیر عبارت‌اند از: هدف برنامه اول: بازسازی خرابی‌های جنگ تحمیلی. هدف برنامه دوم: تمرکز بر آزادسازی اقتصادی. هدف برنامه سوم: تمرکز بر اصلاح ساختاری. هدف برنامه چهارم: سندی درازمدت برای توسعه ایران. هدف برنامه پنجم: پیشرفت دو شاخص پیشرفت و عدالت. هدف برنامه ششم: بررسی موضوع خاص راهبردی آب و محیط زیست، بافت‌های ناکارآمد شهری، توسعه صنایع کشاورزی، گردشگری، توسعه و کاربست علم و فناوری و انرژی، بهبود فضای اشتغال، رفع تبعیض و توانمندسازی، بیمه‌های اجتماعی، کاهش آسیب‌های اجتماعی، توسعه آمادگی دفاعی و امنیتی. هدف برنامه هفتم: رشد ۸ درصدی اقتصادی، متوسط رشد صادرات نفتی به ۱۲/۴ درصد، متوسط رشد نقدینگی به ۲۰/۴ درصد، متوسط رشد صادرات غیرنفتی به ۲۲/۶ درصد، افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز، حفظ ظرفیت‌های فعلی، افزایش تولید محصولات پتروشیمی.

اینجانب در بیش از سی سال گذشته، با توجه به همکاری با IPCC، به‌عنوان سرمؤلف ارزیابی جهانی تغییر اقلیم، به‌صورت جدی و در ابعاد مختلف با موضوع تغییر اقلیم ارتباط

با تغییرات اقلیمی، که در مطالعات ملی تقریباً مغفول مانده نیز مبحثی است که باید در ماده پژوهشی ذی‌ربط منظور شود.

همچنین، براساس خبر پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، معاونت حفاظت محیط‌زیست (گل‌علیزاده) در سه‌شنبه ۲ آبان ۱۴۰۲ اعلام نموده است، «تغییر اقلیم باید در برنامه هفتم توسعه باشد». ایشان ادامه داده‌اند، یکی از دو پیشنهاد ما این است که سازمان حفاظت محیط‌زیست اقداماتی را در همکاری با دستگاه‌های ذی‌ربط برای افزایش سازگاری و تاب‌آوری کشور در مقابل تغییرات اقلیم، کاهش آسیب‌پذیری و برنامه جامع مدیریت تغییرات اقلیمی انجام دهد و این برنامه بتواند یک سند بالادست باشد.

به گزارش گروه خبر، جامعه‌اندیشکده‌ها، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، دویست و بیست و ششمین نشست علمی-تخصصی خود راه که در ۲۹ مهر ماه ۱۴۰۴ برگزار شد، به موضوع «بررسی حکمرانی اقلیم در برنامه هفتم» اختصاص داد.

قابل توجه اینکه، نکات زیر مرتبط با «اقلیم» و نه ضرورتاً «تغییر اقلیم» در برنامه هفتم آمده است:

ماده ۲۲- با هدف رعایت استانداردهای زیست‌محیطی اقدامات زیر انجام می‌شود:

ت- به استناد بند ۸ سیاست‌های کلی محیط‌زیست و به‌منظور توسعه اقتصاد سبز و صنعت کم‌کربن و تقویت سازگاری و کاهش آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم، سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نسبت به تدوین برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی کشور طی سال اول برنامه، اقدام و ترتیبات قانونی موردنیاز را اعمال نماید. (قابل ذکر است، در این بند از ماده ۲۲ حتی اسمی از وزارت جهاد کشاورزی، که مسئولیت تأمین و تهیه مواد غذایی کشور را برعهده دارد، نیامده است.)

ماده ۳۳، بند الف- وزارت جهاد کشاورزی- آمایش سرزمین و شرایط اقلیمی (در این بند از ماده ۳۳ وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است، به‌منظور افزایش ضریب خودکفایی و بهره‌برداری بهینه، شرایط اقلیمی را در آمایش سرزمین موردتوجه قرار دهد.)

ماده ۳۵، بند ب، بند ۴- وزارت جهاد کشاورزی- کشت علوفه (در این بند از ماده ۳۵ وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است، از طریق افزایش بهره‌وری کشت گیاهان علوفه‌ای و روغنی کم‌آب‌بر را متناسب با اقلیم کشور موردتوجه قرار دهد.)

ماده ۵۵، بند الف- وزارت راه و شهرسازی- مسکن (در این بند از ماده ۵۵ وزارت راه و شهرسازی مکلف شده است، در تأمین مسکن از سیستم‌های هوشمند سازگار با اقلیم و بافت کشور بهره بگیرد.)

ماده ۷۱، بند ح- بردوستانه (در این بند از ماده ۷۱ کمک به افزایش تاب‌آوری و کاهش آسیب‌های ناشی از حوادث و سوانح و تغییرات اقلیمی، کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به هلال احمر به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.)

آیدا حیدری و همکاران ایشان، در مقاله‌ای در نشریه حکمرانی منابع طبیعی (دانشگاه تهران) جگونگی مواجهه برنامه‌های اول تا هفتم توسعه ج.ا.ا را با تغییر اقلیم و ظرفیت سازگاری نهادی ارزیابی کردند:

این پژوهش با هدف ارزیابی سازگاری نهادی برنامه‌های اول تا هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران در مواجهه با چالش‌های تغییر اقلیم، از مدل «چرخ ظرفیت سازگاری» (Gupta et al., 2010) استفاده کرده است. تحلیل اسناد نشان می‌دهد، حکمرانی اقلیم در ایران روند تاریخی متناقضی را طی کرده است. برنامه‌های اولیه توسعه (اول و

دوم) با ضعف‌های ساختاری عمیق، به‌ویژه در ابعاد ظرفیت یادگیری و ظرفیت واکنش خودسازگارانه مواجه بودند و امتیازات کلی منفی (به ترتیب ۰/۸۱- و ۰/۷۳-) داشتند. این ناکارآمدی ساختاری تا برنامه‌های پنجم و ششم توسعه ادامه یافت. با این حال، برنامه هفتم توسعه (با امتیاز کلی ۰/۰۶) نقطه عطف مثبتی را نشان می‌دهد. این جهش، ناشی از بهبود چشمگیر در ظرفیت یادگیری (۰/۳۰) و ظرفیت واکنش خودسازگارانه (۰/۳۸) است که حاکی از شکل‌گیری سازوکارهای نوین نهادی و آمادگی بیشتر برای تدبیر و ابتکار عمل است. در مقابل، بعد منابع با امتیاز ۰/۴۶-، به‌طور مستمر تضعیف شده و به‌عنوان بزرگ‌ترین مانع در مسیر اجرای مؤثر سیاست‌ها باقی مانده است. همچنین، بعد حکمرانی منصفانه نیازمند تقویت بیشتر در زمینه شفافیت و مشارکت عمومی است. نتایج بر ضرورت رفع این ناهمگونی ساختاری از طریق تخصیص پایدار منابع، تقویت شفافیت و مشارکت و نهادینه‌سازی یادگیری مستمر تأکید دارد تا حکمرانی اقلیم ایران به یک نظام یکپارچه و انعطاف‌پذیر تبدیل شود.

براساس نظر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ایران در سطوح راهبردی، اقدام چندان برای سازگاری اقلیمی انجام نداده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، با تکیه بر تجارب جهانی تأکید می‌کند، سازگاری با تغییر اقلیم در حال تبدیل شدن به بخش معمول و ضروری در همه سطوح برنامه‌ریزی است. در حالی که براساس گزارش برنامه محیط‌زیست سازمان ملل متحد در سال ۲۰۲۲، ایران از معدود کشورهایی است که اقدام چندان برای سازگاری اقلیمی در سطوح راهبردی، سیاستی و برنامه‌ریزی انجام نداده است. بررسی محتوای اسناد آمایش سرزمین، قوانین پنج‌ساله توسعه و متن لایحه برنامه هفتم توسعه از بی‌توجهی به پیامدهای تغییر اقلیم حکایت دارد. از همین رو به نظر می‌رسد، برنامه‌ریزان توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین باید پیش از تدوین هر برنامه‌ای، آینده‌نگری‌های اقلیمی مناطق مختلف را هم به شاخص‌های مهم برنامه‌ریزی‌شان بیفزایند. براساس تجربیات بین‌المللی، اولین قدم برای سازگاری با تغییر اقلیم، ایجاد دستورکار ملی است، در این رابطه، بند قانونی تدوین و اجرای برنامه ملی سازگاری اقلیمی در برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده است. بروز پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و خسارت‌های مالی ناشی از تغییر اقلیم، برای سیاست‌گذاران جهانی اهمیت پیدا کرده است. بررسی اثر تغییر اقلیم بر مؤلفه‌های آب‌وهوایی کشور نشان می‌دهد، دمای هر دهه تقریباً با شیب ۰/۴ درجه سلسیوس افزایش یافته که حدود دو برابر نرخ افزایش جهانی و بیانگر گرمایش محیط و تغییر اقلیم کشور با سرعت بیش از میانگین جهانی است.

منابع مورد استفاده برای کسب اطلاعات بیشتر:

حیدری، آ.، قربانی، م.، خلیقی سیگارودی، ش.، ملکیان، آ. و رحیمی، م.، ۱۴۰۴. ارزیابی برنامه‌های توسعه اول تا هفتم جمهوری اسلامی ایران در مواجهه با تغییر اقلیم: کاربرد چرخ ظرفیت سازگاری نهادی. حکمرانی منابع طبیعی، ۲(۴): ۳۹۸-۴۱۵. Doi: 10.22059/JNRG.2025.403268.1057

خلیلی، ع.، ۱۴۰۲. تغییرات اقلیمی و برنامه هفتم توسعه ایران در یک نگاه. هواشناسی کشاورزی، ۱۱(۲):

شفاقوی، و.، ۱۳۹۷. ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز. مجلس و راهبرد، ۲۵(۹۴): ۲۰۹-۲۳۸.

وجدانی‌نیا، و.، ؟. تحلیل سیاست و سیاست‌گذاری عمومی، جریان‌شناسی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در ایران، چرا اهداف برنامه‌های توسعه در ایران محقق نمی‌شود؟. پایگاه دیده‌بان، دسترسی در:

- <https://alitsaki.ir>

- <https://vvnia.blogfa.com/post/461>