

بررسی ارزیابی راهبردی محیط زیست جهت استفاده در برنامه های توسعه منطقه ای -

مطالعه موردی سواحل مکران

سحر مختاری^۱، آیت اله رضا زاده^۱

^۱سازمان بنادر و دریانوردی

چکیده

اهمیت و ویژگی های چندجانبه و منحصراً به فرد سواحل مکران موجب شده است که ارزیابی اثرات محیط زیستی جهت توسعه در این سواحل، از جایگاه ویژه ای برخوردار باشد. لذا آگاهی و شناخت نسبت به تاثیر توسعه بر روی محیط زیست می بایست هماهنگ . منطبق با طرح های مدیریتی جامع کشور و منطقه، مورد بررسی قرار گیرد. در این میان ارزیابی راهبردی محیط زیست به عنوان یک ابزار کارآمد جهت اجرایی نمودن اهداف توسعه پایدار مطرح است. توجه به این موضوع ضرورت نهادینه نمودن ارزیابی راهبردی محیط زیست را با توجه به راهبردها، اهداف و سیاست های برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، آشکار می سازد. در این ارزیابی رشد بالای اقتصادی و به موازات ارتقای شاخص های توسعه پایدار، مدنظر است. اصلی ترین کاربرد ارزیابی راهبردی محیط زیست در مناطق ساحلی کشور به ویژه سواحل مکران، تجزیه و تحلیل اطلاعات محیط زیستی در تصمیم سازی است.

واژه های کلیدی: ارزیابی راهبردی، ارزیابی اثرات محیط زیستی، توسعه سواحل

۱- مقدمه

ارزیابی اثرات محیط زیستی، ابزاری برای اطمینان یافتن از اجرای مناسب و صحیح یک پروژه است که می توان آن را روشی جهت تعیین، پیش بینی و تفسیر اثرات محیط زیستی پروژه پیشنهادی بر کل مجموعه محیط زیست، بهداشت عمومی و سلامت اکوسیستم های دانست که حیات و تداوم زیست انسان به آنها وابسته است. بنابراین فرآیند ارزیابی اثرات زیست محیطی شامل بررسی علمی می باشد که به تصمیم گیری در خصوص اجرا یا عدم اجرای پروژه های پیشنهادی منجر می گردد. امروزه استفاده از فنون مدیریت محیط زیستی در برنامه ریزی و سیاست گذاری اکثر کشورها مورد پذیرش قرار گرفته است. یکی از فاکتورهای مهم اجرایی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در خصوص مدیریت محیط زیستی استفاده از روش ارزیابی اثرات محیط زیستی به عنوان یک ابزار مهم مدیریتی در مطالعات محیط زیستی و کاهش اثرات پروژه های صنعتی و عمرانی و رعایت اهداف توسعه پایدار می باشد.

ارزیابی راهبردی محیط زیست به عنوان یک رویکرد و ابزار کارآمد به منظور پشتوانه اجرایی توسعه پایدار مطرح است. ارزیابی راهبردی محیط زیست را می توان فرآیند نظام مند ارزیابی پیامدهای محیط زیستی سیاست ها و برنامه های پیشنهادی به منظور ادغام ملاحظات محیط زیستی در مراحل ابتدایی تصمیم گیری های کلان اقتصادی و اجتماعی است.

در برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر چند صراحتاً از ارزیابی راهبردی محیط زیست نام برده نشده است، اما مفاد پاره ای از بندهای قانونی را می توان به عنوان پشتوانه های قانونی لازم برای تحقق و نهادینه نمودن این رویکرد مورد استفاده قرار داد. بنابراین لازم است، ارزیابی راهبردی محیط زیست در سطوح مختلف برنامه پنجم به طور متوالی و در مناطق و بخش های مختلف در فرآیند برنامه ریزی و سیاست گذاری دخالت داده شود. به این ترتیب کانون توجه ارزیابی راهبردی محیط زیست در مناطق ساحلی کشور به خصوص سواحل مکران که در چشم انداز و برنامه توسعه محور شرق نقش ویژه ای دارند، می بایست در برگیرنده موارد ذیل باشد:

- تمرکز بر فعالیت های بخش های تولید و زیربنایی (برنامه های حمل و نقل، صنعت سازه های دریایی و ...)
- تمرکز بر سیاست های بخش های مختلف (قوانین و مقررات، مالیات ها و عوارض سبز)
- تمرکز بر مناطق جغرافیایی خاص (سواحل جنوب و شمال کشور، اکوسیستم های دریایی - ساحلی)

۲- مدل های مختلف ارزیابی راهبردی محیط زیست

عموماً مدل های مختلف ارزیابی راهبردی محیط زیست بر یکی از دو منطق زیر استوار است.

مدل سیاست سازی یا روش مبتنی بر سیاست گذاری یا شیوه از بالا به پایین

این شیوه مبتنی بر روش های ارزیابی سیاست ها می باشد. این مدل از منطق سیاست گذاری یا برنامه ریزی پیروی می کند و می کوشد اصول ارزیابی محیط زیستی را در تدوین سیاست ها و طرح ها وارد نماید. این روش نیازها و گزینه های توسعه را شناسایی می نماید و سپس آنها را به روشی نظام مند و با توجه به چارچوب های توسعه پایدار، ارزیابی می کند.

مدل ارزیابی پروژه یا روش مبتنی بر پروژه یا شیوه از پایین به بالا

مبنای این مدل، روش های ارزیابی پیامدهای محیط زیستی پروژه می باشد. این مدل در واقع گسترش روش های ارزیابی پیامدهای محیط زیستی پروژه ها است. در برخی موارد، این روش فرآیندها و مقررات موجود درباره ارزیابی پیامدهای محیط زیستی را برای ارزیابی طرح ها و برنامه ها مورد استفاده قرار می دهد. ارزیابی پیامدهای محیط زیستی برنامه ها در ایالت متحده و ارزیابی راهبردی محیط زیست در هلند مثال های خوبی از این مدل هستند.

۳- مراحل ارزیابی راهبردی

کشورهای مختلف، روش های گوناگونی را برای ارزیابی راهبردی محیط زیست به کار گرفته اند. در ابتدای دهه ۱۹۹۰ مراحل زیر برای انجام SEA پیشنهاد شده بود. این مرحله بندی کاملاً تحت تأثیر نظام و مراحل EIA قرار دارد:

- آغاز SEA؛ به معنای تعیین ضرورت انجام SEA و نیز تعیین نوع آن می باشد؛
- تعیین دامنه ارزیابی؛ به معنای شناسایی گزینه ها و پیامدهایی است که باید مورد بررسی قرار گیرند؛
- تعیین اثرات محیط زیستی، دربرگیرنده سیاست گذاری ها و ارزیابی پیامدها است.
- سنجش کیفیت کار SEA؛ دریافت نظر و توصیه کارشناسان و مؤسسات دیگر در مورد کار انجام شده است.
- مشارکت عمومی، دریافت نظر و ملاحظات مردم و گروه های ذیربط؛
- مستندسازی نتایج، شامل تدوین گزارش نتایج ارزیابی محیط زیستی است؛
- تصمیم گیری، در مورد سیاست یا طرح برنامه مورد نظر با توجه به نتایج حاصل از انجام ارزیابی محیط زیستی صورت می گیرد.
- پس از تصمیم گیری، تعیین اقدامات آتی که باید براساس نتایج SEA به عمل آید.

۴- اتحادیه اروپا

در اتحادیه اروپا، الزامات رسمی برای ارزیابی آثار محیط زیستی برخی طرح ها و برنامه ها توسط شورای اروپایی تصویب شده است (2001/42/EC). این مصوبه مدت ۱۱ سال تحت بررسی و مذاکره بوده است. براساس این مصوبه باید برای طرح ها و برنامه ها در بخش هایی مانند کشاورزی، جنگلداری، شیلات، انرژی، صنعت، حمل و نقل، مدیریت مواد زائد، مدیریت آب، ارتباطات راه دور، گردشگری، برنامه ریزی شهری و روستایی و آمایش سرزمین مطالعات SEA انجام شود. این مصوبه همچنین شامل طرح ها و برنامه هایی می شود که زمینه توسعه پروژه های فهرست شده در ضمیمه ۱ و ۱۱ مصوبه (85/337/EEC) است. این مصوبه از نظر فرآیند اجرایی و مراحل انجام آن تا حدودی ابهام دارد. مصوبه الزام می کند که SEA انجام شود، مشاوره مردمی برقرار گردد، آثار فرامرزی بررسی گردد و توجیهات لازم برای طرح یا برنامه مورد نظر ثبت و منتشر شود. الزامات ناشی از این مصوبه را می توان به صورت جزئی از مقررات کشوری استخراج نمود. در بخش بعد نمونه ای جایگاه SEA در انگلستان به عنوان نمونه ارائه می گردد.

- انگلستان

باید گفت که انگلستان نقش پیشتاز در انجام SEA داشته است. اصطلاح SEA توسط انگلستان رایج شد و این کشور از سال ۱۹۹۱ فعال ترین نقش را در تدوین دستورالعمل های مربوط به SEA داشته است. اخیراً انگلستان مفهوم جدیدی به نام ارزیابی پایداری^۱ را ابداع کرده است. این روش جدید ارزیابی محیط زیستی طرح های توسعه را به سطح منطقه ای و محلی گسترش می دهد. در ابتدا این روش فقط در سطح محلی اعمال می شد و از یک رهیافت فیزیکی - اکولوژیکی پیروی می کرد. در انگلستان از روش های متنوعی برای انجام SEA استفاده می شود. برخی از این روش ها عبارت از ا ضوابط و شاخص های پایداری، نشانه گذاری پایداری و محیط زیستی، روش های تعیین دامنه، ماتریس های سازگاری، تحلیل هزینه - فایده و ماتریس های پیامدسنجی است.

چک لیست ارزیابی محیط زیستی سیاست گذاری ها در انگلیس شامل موارد زیر است:

- برنامه موردنظر برای دستیابی به چه اهدافی پیشنهاد شده است؟
- گزینه های مختلف برای رسیدن به اهداف موردنظر کدامند؟
- این گزینه ها چه اثر احتمالی بر محیط زیست داخل و خارج از کشور خواهند داشت؟
- پیامدهای مورد بررسی تا چه حد اهمیت دارند؟
- بزرگی این پیامدها در مقایسه با دیگر هزینه ها و فایده های سیاست موردنظر چقدر است؟
- تا چه حد می توان این هزینه ها و فایده ها را کمی نمود؟
- از چه روشی برای ارزش گذاری هزینه ها و فایده ها استفاده می شود؟

¹ - Sustainability Appraisal

- کدام گزینه ترجیح داده می شود و چرا؟
- چه ترتیباتی برای ارزیابی و پایش مؤثر در پایش گرفته می شود؟

۵- بحث

ارزیابی راهبردی محیط زیست جهت انجام پروژه های توسعه ای در سواحل مکران به عنوان یک ابزار کلیدی در جهت اجرای اهداف توسعه پایدار ضروری قلمداد می شود، علاوه بر این ارزیابی راهبردی محیط زیست فرآیندی است که در آن آثار و پیامدهای ناشی از اتخاذ سیاست ها، استراتژی ها و برنامه ها به شیوه های نظام مند شناسایی و ارزیابی شده و به دنبال آن راهکارهای لازم برای کاهش پیامدهای محیط زیست ناشی از اجرای سیاست ها و برنامه ها اتخاذ می گردد. بنابراین با توجه به اینکه سواحل مکران، سواحلی با حفظ ساختارهای طبیعی خود می باشد، جهت برنامه ریزی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی نیازمند بررسی و هماهنگ سازی طرح های توسعه با یک رویکرد جامع و پیوسته از مرحله برنامه ریزی و تعیین خط مشی ها تا مراحل اجرایی پروژه ها، می باشد. همچنین انجام ارزیابی راهبردی محیط زیست برای توسعه محور شرق کشور بعنوان یک حلقه ارتباطی می تواند کشورهای مختلف جهان را برای ادامه همکاری در مورد مسائل محیط زیستی فرامرزی در سطح منطقه ای و بین المللی ترغیب نماید.

از مهمترین منافع ارزیابی راهبردی محیط زیستی در مناطق ساحلی می توان موارد زیر را بر شمرد:

- ایجاد بسترهای لازم برای دستیابی به توسعه پایدار؛
 - ایجاد چارچوب های مناسب برای اتخاذ تصمیمات راهبردی؛
 - تسهیل ارتباط بین ذینفعان مختلف؛
 - هدایت مناسب ارزیابی پیامدهای محیط زیستی طرح ها و پروژه ها در راستای راهبردهای محیط زیستی؛
 - افزایش همکاری و مشارکت بین کشورهای مختلف جهانی برای مقابله با تهدیدات جهانی محیط زیست؛
- بررسی ها نشان می دهد با توجه به اینکه ارزیابی پیامدهای محیط زیستی صرفاً در سطوح پروژه ها صورت می گیرد به همین دلیل ممکن است بررسی همه جانبه اثرات تجمعی^۱ این پروژه ها بر محیط زیست غفلت شود. به همین دلیل و برای اجتناب از این مسئله باید از رویکرد ارزیابی راهبردی بهره جست تا این فرایندهای تعاملی بین پروژه های مختلف و همچنین محیط زیست بصورت نظام مند و همه جانبه مورد ارزیابی قرار گیرند. در غیر این صورت ناپایداری در ساختار و عملکرد و فرصت های سواحل به عنوان بسترهای مناسب توسعه، تشدید شده و تخریب محیط زیست می تواند به عنوان یک مانع اساسی در فرا روی توسعه در این منطقه عمل نماید و شاخص های توسعه پایدار در روندهایی منفی هدایت شود. در حال حاضر بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران برای جبران فاصله خود با کشورهای توسعه یافته، راهبردها، سیاست ها و تهیه و اجرای برنامه های متعددی را در بخش های توسعه شهری، حمل و نقل، انرژی، صنعت، آب و بسیاری دیگر از این نوع را در دستور کار خود قرار داده اند و منابع مالی و نیروی انسانی زیادی را برای پیشبرد اهداف این برنامه ها بسیج نموده اند. بدیهی است پیشبرد این حجم از فعالیت ها، بدون توجه به محدودیت ها و ظرفیت قابل تحمل محیط زیست می تواند باعث ناپایداری محیط زیست گردد و دستیابی به توسعه پایدار را غیر ممکن سازد. لذا ارزیابی راهبردی محیط زیست برای سواحل مکران می تواند نقش اساسی در کاهش خسارات وارده بر محیط زیست این منطقه در روند توسعه، ایفا نماید و دستیابی به اهداف توسعه پایدار در این سواحل را محقق سازد، در غیر این صورت، اجرا و پیشبرد فعالیتها در قالب سیاستها و برنامه های توسعه بدون توجه به محدودیت های منابع محیط زیستی می تواند لطمات جبران ناپذیری را بر اقتصاد و محیط زیست کشور برجای بگذارد.

۶- نتیجه گیری

با توجه به موارد ارائه شده و بر اساس کانون توجهات ارزیابی راهبردی محیط زیست و با در نظر گرفتن راهبردهای کلان جمهوری اسلامی ایران از جمله مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی (ICZM) این ارزیابی در حوزه سواحل مکران می تواند بر موارد زیر تمرکز داشته باشد:

- تمرکز بر فعالیت های یک بخش (نظیر حمل و نقل، دفع زباله ها، بهره برداری از معادن، توسعه صنعتی، شیلاتی و ...)
- تاکید بر قوانین و مقررات (سیاست های انتقال تکنولوژی، سیاست پولی و مالی، قوانین و مقررات زیست محیطی و ...)
- تاکید بر طرح های توسعه منطقه ای (مانند طرح های جامع شهری و منطقه ای و ...)

۷- مراجع

¹ - Cumulative Effects

- ۱- برنامه محیط زیست ملل متحد- واحد محیط زیست و اقتصاد. ۱۳۸۴. ارزیابی اثرات زیست محیطی (تجارت، تنگناها و روند آینده). ترجمه سمیه فردوسی و فریدون قدوسی، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، تهران.
- ۲- بیر، الف. آر و ک. هیگینز. ترجمه سیدحسین بحرینی و کیوان کریمی. ۱۳۸۱. برنامه ریزی محیطی برای توسعه زمین: راهنمایی برای برنامه ریزی و طراحی محلی پایدار. انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۳- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. ۱۳۸۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، تهران.
- ۴- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. ۱۳۸۳. مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، تهران.
- ۵- محرم نژاد، ناصر. ۱۳۸۵. مدیریت و برنامه ریزی محیط زیست. انتشارات پاییزان- میران، تهران.
- ۶- منوری، مسعود. ۱۳۸۲. مجموعه راهنمای ارزیابی اثرات زیست محیطی: پروژه ظرفیت سازی و تقویت بنیادی ارزیابی اثرات زیست محیطی راهبردی در ایران. انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، تهران.
- ۷- منوری، مسعود. ۱۳۸۴. ارزیابی اثرات زیست محیطی. انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، مهندسی مشاور ارزیابان محیط، تهران.
- ۸- نصیری، حسین. ۱۳۷۹. توسعه پایدار: چشم انداز جهان سوم. انتشارات فرهنگ و اندیشه، تهران.

9-World Bank. 2003. The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for planning Authorities –Practical Guidance on Applying European Directive. 2001/42/EC 2-2003, World Development Indicators.