

# استقرار ساختارهای مدیریتی، فنی و مالی بین بخشی به منظور اجرای برنامه جامع مدیریت در تالاب ها

## مطالعه موردی دریاچه ارومیه، تالابهای پریشان و شادگان

محسن سلیمانی روزبهانی<sup>۱\*</sup>، علی ارواحی<sup>۲</sup>، مهدی صفری اسکویی<sup>۳</sup>

مشخصات نویسنده اول

۱ و \* - نویسنده مسوول: کارشناس ارشد مهندسی آبیاری و زهکشی، معاون طرح حفاظت از تالابهای ایران، سازمان حفاظت محیط زیست

[Ciwpm@gmail.com](mailto:Ciwpm@gmail.com), [mohsen.soleymani@wetlandsproject.ir](mailto:mohsen.soleymani@wetlandsproject.ir)

۲ - کارشناس ارشد رشته مهندسی آبیاری و زهکشی، کارشناس طرح حفاظت از تالابهای ایران، سازمان حفاظت محیط زیست

[Ali\\_arvahi@yahoo.com](mailto:Ali_arvahi@yahoo.com)

۳ - کارشناس مهندسی کشاورزی - زراعت و اصلاح نباتات، کارشناس طرح حفاظت از تالابهای ایران، سازمان حفاظت محیط زیست

[osqoe@yahoo.com](mailto:osqoe@yahoo.com)

### چکیده

زیستگاه‌های تالابی یکی از با اهمیت‌ترین اکوسیستم‌های طبیعی کره زمین هستند که در اغلب برنامه‌ریزی‌هایی که توسط انسان برای توسعه صورت گرفته است نقش و اهمیت وجود آنها در نظر گرفته نشده است. برنامه‌های توسعه‌ای که بصورت بخشی و به دور از یک نگاه جامع نگر تدوین و اجرایی شده‌اند خسارت‌های جبران ناپذیری را به تالاب‌ها وارد کرده‌اند و اقدامات حفاظتی دستگاه‌های متولی که عمدتاً ناشی از همین نگاه بخشی و به دور از فضای تعامل با سایر ذینفعان بوده است نیز نتوانسته مانع از این روند تخریبی در بسیاری از کشورهای دنیا از جمله ایران باشد. سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری نهادهای بین‌المللی مرتبط تلاش کرده است در قالب طرح حفاظت از تالاب‌های ایران رویکرد مشارکتی و جامع‌نگری را با عنوان "رویکرد زیست بومی" برای مدیریت پایدار تالاب‌های کشور محک بزند تا با در نظر گرفتن نقش ذینفعان اصلی و فراهم کردن بستر مناسب برای مشارکت آنها در فرایند مدیریت جامع تالاب‌ها، نقش موثری را در برنامه ریزی و توسعه پایدار در حاشیه تالاب‌ها ایفا نماید. برای این منظور پس از تدوین مشارکتی و تصویب برنامه‌های جامع مدیریت در عالی‌ترین سطوح تصمیم‌گیری برای سه سایت پایلوت دریاچه ارومیه، تالاب‌های پریشان و شادگان استقرار ساختارهای مدیریتی که سازوکار مناسب برای مشارکت ذینفعان دولتی و غیردولتی را فراهم آورد در دستور کار قرار گرفت. این سازوکار شامل سه بخش اصلی زیر است؛ کمیته‌های مدیریتی و کارگروه‌های تخصصی متشکل از نمایندگان جوامع محلی، سازمان‌های دولتی و مردم‌نهاد به ترتیب بعنوان بدنه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و دبیرخانه‌های اجرایی مستقر در ادارات محیط زیست بعنوان تسهیلگر اجرای برنامه‌های مدیریت. اتخاذ تصمیم‌ها در یک بستر مشارکتی در کنار پشتوانه‌های قانونی، ضمانت لازم برای شکل‌گیری مکانیزم‌های مالی و منابع لازم برای اجرای فعالیت‌ها و ایفای نقش پیش‌بینی شده برای هر یک از ذینفعان در اجرای برنامه مدیریت تالاب را فراهم آورده است.

واژگان کلیدی: مدیریت بین بخشی، ذینفعان، برنامه مدیریت، مشارکت، مکانیزم‌های مالی

## مقدمه

به رسمیت شناختن این موضوع که تالاب چیزی بیش از زون‌های گذار بین سیستم‌های خشکی و آبی هستند موضوع نسبتاً جدیدی است. در گذشته اگر تالاب‌ها به حساب می‌آمدند، بوم‌شناسان با آنها یا به عنوان نسخه مرطوب پوشش گیاهی مناطق خشکی برخورد می‌کردند و یا اینکه لیمنولوژیست‌ها آنها را به عنوان بخش‌های کم عمق دریاچه‌ها و سایر بدنه‌های آبی به حساب می‌آوردند و در هر دو حالت تالاب‌ها یک موضوع جانبی محسوب می‌شدند. حتی عنوان تالاب یک موضوع نسبتاً جدید است [۱]. اما علیرغم اینکه مدت زمان زیادی از به رسمیت شناخته شدن اکوسیستم‌های تالابی نمی‌گذرد، اما امروزه اهمیت تالاب‌ها به شکل گسترده‌ای در سراسر جهان مورد توجه قرار گرفته است.

ولی هنوز تالاب‌ها تا حد زیادی غیر حفاظت شده هستند و کماکان در نقاط مختلف جهان ناپدید می‌شوند و آنهایی نیز که باقی مانده‌اند اغلب در حال رفتن به وضعیت نا مطلوب هستند. جدید بودن این حوزه در علوم طبیعی و به تبع آن در نزد کارشناسان و برنامه‌ریزان سبب شده است تا نقش و جایگاه آنها نیز در در اغلب برنامه‌ریزی‌هایی که توسط انسان برای توسعه صورت گرفته است، نادیده گرفته شود و موضوع نیاز به پیدا کردن منابع بیشتر تامین آب در بسیاری کشورها با توجه به گسترش جمعیت و اقتصاد، کماکان بسیاری از تالاب‌های مهم دنیا را به شدت تهدید می‌کند و کشور ایران نیز از این امر مستثنی نیست.

اثرات مستقیم و جبران ناپذیری که از بین رفتن تالاب‌های کوچک و بزرگ دنیا مانند آرال در آسیای میانه [۲] و هامون در ایران [۳] بر زندگی جوامع انسانی داشته است این موضوع را از یک مسئله صرفاً زیست‌محیطی و مرتبط با تنوع زیستی خارج کرده است و به آن ابعاد اقتصادی، اجتماعی و گاه سیاسی داده است. همین امر سبب شده است تا ضمن بازنگری در شیوه‌های سنتی مدیریت و حفاظت تالاب‌ها، در اغلب نقاط جهان سیاست‌گذاری‌های عمومی تغییر کنند و از تالاب‌ها در مقابل ساخت و سازها و روند رو به رشد توسعه محافظت گردد.

ویژگی‌های منحصر بفر تالاب‌ها و خدمات متنوعی که به تنوع زیستی و جوامع انسانی ارایه می‌نمایند سبب شده است تا سازمان‌های متفاوت با ماموریت‌های مختلفی مدیریت و بهره‌برداری از بخش‌های مختلف آن را بعهده بگیرند. بعنوان مثال در کشور ایران مدیریت حوضه آبریز و بدنه آبی تالاب بعهده وزارت نیرو، صید ماهی و آبریزان بعهده سازمان شیلات، کشاورزی در حاشیه تالاب بعهده وزارت کشاورزی، بهره‌برداری از فرصت‌های گردشگری بعهده سازمان مربوطه و حفاظت از اکوسیستم و تنوع زیستی بعهده سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد و این در حالیست که با بررسی دلایل اصلی تخریب تالاب‌ها موضوع توسعه ناپایدار، خلا یک نگاه جامع‌نگر و عدم هماهنگی بین دستگاه‌های متولی امر توسعه به خوبی نمایان می‌گردد. ساختار کنونی و رویکردهای سنتی موجود برای مدیریت تالاب قادر نیست به نحو مطلوب ضمن حفاظت از تنوع زیستی و اکوسیستم‌های تالابی، نیازهای مردم محلی و نیز روند توسعه که در پیرامون منطقه‌های تالابی در جریان است را مورد توجه قرار داده و کنترل و اداره نماید.

باتوجه به اهمیت، ویژگی‌ها و شرایط اکولوژیک خاص تالاب‌ها در طول سال‌های گذشته اقدامات متعددی از سوی دستگاه‌های ذیربط دولتی و غیردولتی در سطوح ملی و محلی به منظور کاهش روند تخریب و یا حتی احیا تالاب‌ها صورت پذیرفته است اما عمده این تلاش‌ها نیز معمولاً بصورت بخشی و یا حتی موازی با فعالیت‌های سایر دستگاه‌های ذیربط بوده است. این موضوع همواره لزوم ایجاد یک برنامه جامع و ایجاد ساختارهای هماهنگی و بین‌بخشی و اختصاص منابع مالی همگرا و هماهنگ به منظور مدیریت هر یک از اکوسیستم‌های تالابی کشور ضروری به نظر می‌رسیده است.

در همین راستا سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری نهادهای بین‌المللی مرتبط تلاش کرده است در قالب طرح حفاظت از تالاب‌های ایران رویکرد مشارکتی و جامع‌نگری را با عنوان "رویکرد زیست بومی" برای مدیریت پایدار

تالاب‌های کشور محک بزند تا با در نظر گرفتن نقش ذینفعان اصلی و فراهم کردن بستر مناسب برای مشارکت آنها در فرایند مدیریت جامع تالاب‌ها، نقش موثری را در برنامه ریزی و توسعه پایدار در حاشیه تالاب‌ها ایفا نماید. در نتیجه این تلاش‌ها برنامه‌های جامع مدیریت برای سه تالاب نمونه کشور (دریاچه ارومیه، تالاب‌های پریشان و شادگان) به شکل مشارکتی تدوین و به تصویب عالی‌ترین مراجع تصمیم‌گیری در سطح ملی و استانی رسیده است و ساختارها و مکانیزم‌های بین بخشی نیز به منظور اجرای این برنامه‌های مدیریت پایه‌ریزی و اجرایی شده است که در این مقاله به نحوه عملکرد آنها پرداخته خواهد شد.

## مواد و روش‌ها

در این مقاله تلاش شده است تجربه استقرار ساختارهای مدیریتی، فنی و مالی بین بخشی به منظور اجرای برنامه جامع مدیریت در تالاب‌ها بر اساس پیاده‌سازی رویکرد اکوسیستمی کنوانسیون تنوع زیستی در سه سطح محلی، حوزه آبریز و ملی مستند گردد.

رویکرد اکوسیستمی یا زیست‌بومی که اجرای آن در ماده ۶۷ قانون برنامه چهارم توسعه [۴]، بند الف ماده ۱۸۷ و بند الف ماده ۱۹۱ برای اکوسیستمهای حساس کشور مورد تاکید قرار گرفته است [۵] دارای ۱۲ اصل به شرح ذیل می‌باشد:

۱. اهداف مدیریت زمین و آب و منابع زیستی مساله انتخاب اجتماعی است
۲. مدیریت باید به پایین ترین سطوح ممکن تمرکززدایی شود
۳. مدیران اکوسیستم باید اثرات بالقوه و بالفعل فعالیت های خود را بر سایر اکوسیستم ها در نظر بگیرند
۴. هزینه های اقتصادی تصمیمات مدیریتی و اثرات آنها بر اکوسیستم ها بایستی در نظر گرفته شوند
۵. حفاظت از ساختار و کارکردهای اکوسیستم به منظور بقاء خدمات اکوسیستم باید یکی از اهداف اولویت دار مدیریت اکوسیستمی باشد.
۶. اکوسیستمها باید در محدوده های کارکردهای خود مدیریت شوند
۷. ابعاد زمانی و مکانی تصمیمات مدیریتی مهم هستند و باید مورد توافق تمامی گروه های ذی نفع و ذی ربط باشند
۸. در مدیریت اکوسیستمی اهداف دراز مدت بایستی در نظر گرفته شوند
۹. مدیریت باید در نظر داشته باشد که تغییرات در اکوسیستم ها بوجود می آید و مدیریت باید تطبیقی باشد
۱۰. رویکرد اکوسیستمی باید به دنبال تعادل مناسب و تلفیق حفاظت و بهره برداری از تنوع زیستی باشد
۱۱. در مدیریت اکوسیستمی تمامی اشکال اطلاعات اعم از علمی و بومی مهم هستند و تبادل اطلاعات بایستی دو طرفه باشد
۱۲. در حفاظت از تنوع زیستی بایستی از تمامی تخصص های لازم در سطوح مختلف کمک گرفت [۵]

بر اساس اصول رویکرد زیست بومی تهیه و اجرای برنامه‌های جامع مدیریتی برای هر یک از تالاب‌های نمونه و با مشارکت ذینفعان محلی و ملی در دستور کار قرار گرفت. هدف از این برنامه‌ها تعریف و تدارک یک چشم‌انداز بلندمدت و مشترک برای مدیریت پایدار تالاب و ارزش‌ها و مزایای متعدد اکوسیستم آن است. فرآیند تدوین برنامه مدیریتی ایجاب می‌کند تا ارزش‌های تالاب و نیز تهدیداتی که متوجه این ارزشها است و همچنین ظرفیت‌ها و توانایی‌هایی که در نهادها و گروه‌های اصلی ذیربط برای مدیریت تالاب وجود دارد، بخوبی شناسائی شده و مورد توجه قرار گیرد.

این رویکرد و به تبع آن تجربه پیاده‌سازی آن در ایران به‌ویژه بر مشارکت افراد محلی و ترغیب آن‌ها به استفاده خردمندانانه از منابع تالاب، افزایش مشارکت‌های بین بخشی به‌منظور دستیابی به اهداف مشترک موردنظر، و ارتقاء آگاهی‌ها نسبت به اهمیت تالاب تأکیدی ویژه دارد. برای تهیه برنامه‌های جامع مدیریتی تالاب‌ها از یک راهبرد مشارکتی استفاده شده است و علیرغم صرف منابع بیشتر از جمله زمان، هزینه و نیروی انسانی در مقایسه با روش‌های معمول تدوین برنامه‌های مدیریتی که بصورت بخشی تهیه می‌شوند، موضوع مشارکت ذینفعان در فرایند برنامه‌ریزی و اجرا از دستور کار خارج نگردید. مشارکت ذینفعان سبب گردید تا نظرات، دانش و منافع افراد و گروه‌های ذیربط در تالاب، در تدوین برنامه لحاظ شود و افزایش پایداری برنامه و مشارکت گروه‌های ذینفع در اجرای برنامه و پشتیبانی از آن را فراهم آورد. توجه اصلی برنامه به اقدامات مدیریتی است که برای دستیابی به چشم انداز و هدف دراز مدت مدیریت تالاب ضروری بوده و از اولویت برخوردارند. این رویکرد منطبق با روش پیشنهادی کنوانسیون رامسر برای تهیه برنامه مدیریتی برای یک تالاب است.

این برنامه‌های مدیریتی برنامه‌های فرا بخشی هستند که در آن گروه‌های مختلف ذیربط متناسباً نقش و مسئولیت خواهند داشت. بنابراین برای اینکه بخوبی به اجرا درآید نیازمند پشتیبانی قوی از سوی مقامات ذیربط خواهند بود. در غیر اینصورت اقدامات و همکاری‌های نامتوازن و ناهماهنگ گروه‌های ذیربط میتواند به پیشرفت کار و دستیابی به اهداف برنامه لطمه وارد آورد. برای تدارک چنین پشتیبانی، این برنامه‌ها به تأیید و امضای مقامات عالی استان و نیز مقامات ملی رسیده است و اجرای آن به دستگاه‌های ذیربط ابلاغ شده است.

پس از ابلاغ این برنامه‌های مدیریتی موضوع ایجاد ساختارهای مدیریتی و فنی بین‌بخشی و تضمین منابع مالی بمنظور اجرای اقدامات اولویت دار و تصمیمات این ساختارها در دستور کار قرار گرفت. با توجه به بسترها و ظرفیت‌سازی‌های مناسب انجام شده در طول دوره تدوین برنامه‌های مدیریتی ساختارهای مدیریتی فرابخشی در سطوح محلی، استانی و ملی با توجه به گستردگی هر یک از تالاب‌ها شکل گرفته است. در واقع این ساختارها وظیفه اجرای برنامه‌ای را بعهده گرفته‌اند که خودشان در فرایند تدوین و تصویب آن نقش کلیدی را بعهده گرفته‌اند. به منظور حمایت فنی از این ساختارهای مدیریتی کارگروه‌های تخصصی با عنوان‌های مدیریت پایدار منابع آب و کشاورزی، تنوع زیستی و مشارکت مردمی و آگاهی رسانی در هر یک از سایت‌ها شکل گرفته است.

علاوه بر ساختارهای ایجاد شده موضوع ایجاد مکانیزم‌های مالی که بدون وابستگی به منابع یک طرح بین‌المللی و یا حتی یک طرح ویژه ملی در دراز مدت و به شکل پایداری از تصمیمات ساختارهای ایجاد شده و همچنین اجرای برنامه‌های مدیریت حمایت کنند نیز مورد توجه قرار گرفت. برای این منظور راهکارهای متعددی بر اساس سازوکارهای موجود در سیستم مدیریت منابع مالی در سازمان‌های دولتی محک خورد و یا توسعه یافت. از آنجایی که اجرای هر یک از اقدامات اولویت‌دار برنامه‌های مدیریت را یکی از ذینفعان اصلی بعهده گرفته است در طول سال‌های اجرای این برنامه تلاش شده است تا آنها در فرایند معمول و سالانه برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی هر یک از دستگاه‌های دولتی لحاظ شوند و بودجه‌های جاری و عمرانی آنها برای عملیاتی کردن برنامه‌های جامع مدیریتی همگرا گردند. برای حمایت از چنین امری تغییرات از مجموعه طرح حفاظت از تالاب‌های ایران و مجموعه سازمان محیط زیست آغاز گردید به این معنی که حمایت از اجرای برنامه‌های مدیریت در برنامه‌کاری سالانه طرح قرار گرفت و از سوی دیگر منابع ملی که از سوی سازمان به طرح اختصاص می‌یافت با مکانیزم زیر در راستای اجرای برنامه مدیریت هزینه می‌گردید:

۱- ارسال برنامه کلی از اقدامات اولویت دار برنامه‌های مدیریت به دفتر مربوطه در سازمان حفاظت محیط

زیست

۲- درخواست و هماهنگی های اداری در زمان هریک از دوره های ابلاغی

- ۳- انجام ابلاغ به ادارات کل محیط زیست استانها بر اساس برنامه مدیریت هر یک از تالابها
- ۴- پیگیری و انجام مکاتبات با هر یک از استانها در قالب ابلاغ انجام شده و پایش اجرای این اقدامات

با بهره‌گیری از چنین رویکردی سایر دستگاه‌های ذینفع نیز طرح‌های پیشنهادی خود را برای اجرای اقدامات اولویت دار یا به ساختارهای بین‌بخشی شکل گرفته و یا به ستاد خود در سطح استان و ملی ارایه می‌کردند که در قسمت نتایج مقاله به تفسیر در خصوص آنها توضیح داده خواهد شد.

## نتایج

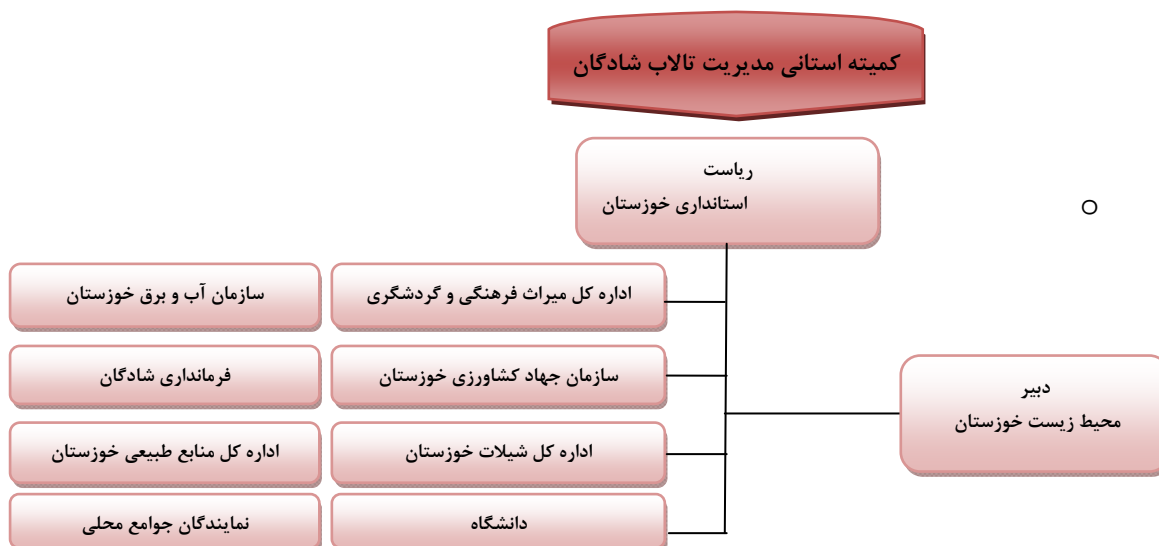
پس از تدوین مشارکتی و تصویب برنامه‌های جامع مدیریت در عالی‌ترین سطوح تصمیم‌گیری برای سه سایت پایلوت دریاچه ارومیه، تالاب‌های پریشان و شادگان استقرار ساختارهای مدیریتی که سازوکار مناسب برای مشارکت ذینفعان دولتی و غیردولتی را فراهم آورد در دستور کار قرار گرفت. این سازوکار شامل سه بخش اصلی زیر است؛ کمیته‌های مدیریتی و کارگروه‌های تخصصی متشکل از نمایندگان جوامع محلی، سازمان‌های دولتی و مردم‌نهاد به ترتیب بعنوان بدنه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و دبیرخانه‌های اجرایی مستقر در ادارات محیط زیست بعنوان تسهیلگر اجرای برنامه‌های مدیریت. اتخاذ تصمیم‌ها در یک بستر مشارکتی در کنار پشتوانه‌های قانونی، ضمانت لازم برای شکل‌گیری مکانیزم‌های مالی و منابع لازم برای اجرای فعالیت‌ها و ایفای نقش پیش‌بینی شده برای هر یک از ذینفعان در اجرای برنامه مدیریت تالاب را فراهم آورده است.

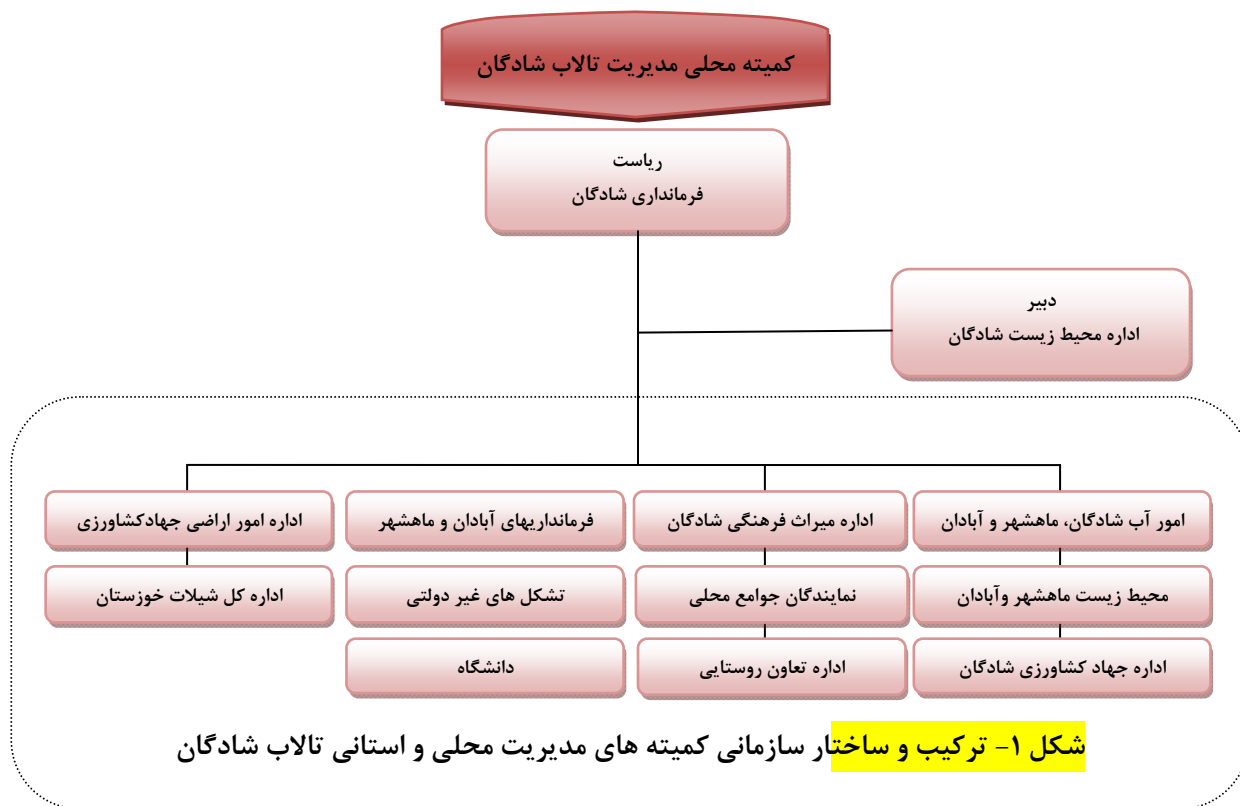
*ایجاد ساختارهای بین‌بخشی برای اجرای برنامه‌های مدیریت:* فاز اجرای برنامه‌های مدیریتی پس از طی نمودن مراحل تدوین و تصویب برنامه‌های مدیریت جامع تالابهای شادگان، پریشان و ارومیه در دستور کار قرار گرفت. بدین منظور ساختارهای مدیریت فرابخشی تالابهای فوق در سطوح محلی، استانی و ملی با توجه به گستردگی هر یک از تالابها و شرایط حوضه آبریز آنها شکل گرفته است. لازم به توضیح است که ساختار سازمانی کمیته‌های مدیریتی با توجه به نتایج مطالعات ترتیبات نهادی و تحلیل دست‌اندرکاران در قالب کارگاه‌های مشورتی برنامه‌ریزی مدیریتی بررسی و توافق کلیه دست‌اندرکاران/ذینفعان در این خصوص حاصل گردید.

- ستاد اجرایی مدیریت دریاچه ارومیه در سطح ملی با ریاست معاون اول رییس‌جمهور، دبیری ریاست سازمان حفاظت محیط زیست و عضویت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، وزرای نیرو، جهاد کشاورزی، کشور و مسکن و شهرسازی و استانداران سه استان آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی و کردستان با اختیارات هیات وزیران به منظور اجرایی کردن برنامه مدیریت جامع حوضه آبخیز دریاچه ارومیه تشکیل گردیده است. در سطح حوضه نیز شورای منطقه‌ای مدیریت حوضه آبخیز دریاچه ارومیه متشکل از استانداران و مدیران ارشد استانی سازمانهای مرتبط با اجرای برنامه مدیریت جامع از سه استان واقع در حوضه آغاز بکار نموده است.
- کمیته محلی مدیریت دریاچه پریشان با ریاست فرماندار کازرون و دبیری اداره محیط زیست کازرون، بصورت یک ساختار فرابخشی و با حضور کلیه ارگانهای محلی ذیربط و نمایندگان جامعه محلی و سازمانهای غیردولتی می‌باشد. در سطح استانی نیز کارگروه آب و کشاورزی شورای برنامه‌ریزی استان به عنوان کمیته هماهنگی استانی اجرای برنامه مدیریت را بر عهده گرفته و امور کارشناسی مربوطه نیز در قالب کمیته فنی تشکیل شده در استان پیگیری می‌شود.

○ کمیته استانی مدیریت تالاب شادگان به ریاست استاندار خوزستان، دبیری اداره کل محیط زیست خوزستان و عضویت مدیران ارشد دستگاههای دولتی تشکیل گردیده است. در ادامه ضمن ابلاغ برنامه مدیریت جامع تالاب شادگان به کلیه ارگانها و دستگاههای دولتی توسط استاندار خوزستان، زمینه تشکیل کمیته محلی مدیریت تالاب شادگان به ریاست فرماندار شادگان و عضویت دوائر دولتی شهرستان های شادگان، آبادان و ماهشهر و همچنین نمایندگان سازمان های مردم نهاد و جوامع محلی فراهم گردید. **شکل (۱)** بیانگر ترکیب اعضاء و ساختار سازمانی کمیته های مدیریت محلی و استانی تالاب شادگان می باشد.

همچنین به منظور حمایت فنی و تسهیل هر گونه تصمیم گیری توسط ساختارهای مدیریتی یاد شده، تشکیل کارگروه های تخصصی ذیل ساختارهای مدیریتی فوق پیش بینی و به مرحله انجام رسید. کارگروه های تخصصی در فرایند مدیریتی نقش بازوی کارشناسی را ایفا نموده و تصمیم سازی خواهند نمود و در ارتباط مستقیم با ساختارهای مدیریتی تلاش می نمایند زمینه های لازم جهت اجرای برنامه های مدیریتی و تحقق اهداف مورد انتظار آنها را فراهم نمایند. عمدتاً کارگروه های تخصصی با عناوین مدیریت پایدار منابع آب و کشاورزی، تنوع زیستی و مشارکت مردمی و آگاهی رسانی شکل گرفته است. در عین حال با توجه به عمده چالش های پیش روی تالاب ها، شرایط حوضه و همچنین راهبردهای پیش بینی شده در برنامه های مدیریت تالابهای شادگان، پریشان و ارومیه کارگروه های تخصصی با شرح وظایف متفاوتی نسبت به یکدیگر یا با تنوع و تعداد بیشتری شکل گرفته اند که بعنوان نمونه در تالاب شادگان کارگروهی تحت عنوان آگاهی رسانی، مشارکت و معیشت پایدار همزمان تحقق دو راهبرد ارتقای آگاهی و ارتقای وضعیت معیشت روستاییان را تعقیب می نماید. از سوی دیگر ساختار مدیریتی تالاب پریشان علاوه بر کمیته های مدیریتی در سطوح استانی و محلی شامل کارگروه های تخصصی مدیریت آب، بررسی کاربری اراضی، تنوع زیستی، طبیعت گردی و معیشت جایگزین بوده که تعداد و تنوع آن کاملاً بر اساس شرایط و چالش های موجود در تالاب پریشان طراحی گردیده است.





*ایجاد دبیرخانه های اجرای برنامه های مدیریت تالابهای پریشان، شادگان و ارومیه: در ایران، نقش دبیرخانه عمدتاً در تهیه دعوتنامه، تنظیم صورت جلسات و پیگیری کارهایی از این قبیل خلاصه می شود. اما دبیرخانه در واقع نه تنها می بایست به فعالیت های فوق، به عنوان فعالیت های جزئی خود بپردازد بلکه اقداماتی از قبیل موارد ذیل را نیز می بایست در زمره وظایف خود قرار دهد و بطور کلی نقش دبیرخانه ها تسهیلگر فرایند مدیریت تالاب خواهد بود.*

- ✓ پیش بینی نحوه پیشبرد فعالیت ها و پیشنهاد آن به سایر دست اندرکاران
- ✓ شناسایی موضوعاتی که مستلزم بررسی و تصمیم گیری می باشند
- ✓ بهره گیری از نظرات طیف وسیعی از افراد حقیقی و حقوقی در موضوعات پیچیده
- ✓ انتشار گزارشات پایش تالاب بصورت سالانه و تهیه ابزار اطلاع رسانی نظیر خبرنامه، بروشور، وب سایت و...
- ✓ اطمینان یافتن از مشارکت کلیه دست اندرکاران
- ✓ ارزیابی از نحوه پیشرفت کارها و برنامه

لذا با توجه به نقش دبیرخانه ها در پیشبرد اهداف برنامه های مدیریت تالابهای پریشان، شادگان و ارومیه تلاش گردید در سطوح مختلف دبیرخانه های اجرای برنامه مدیریت تالابهای یاد شده ایجاد و آغاز بکار نمایند. در این خصوص، پیش بینی ساختار و کارکرد دبیرخانه ها در سطوح مختلف در دستور کار قرار گرفت که نتایج آن عبارت است از:

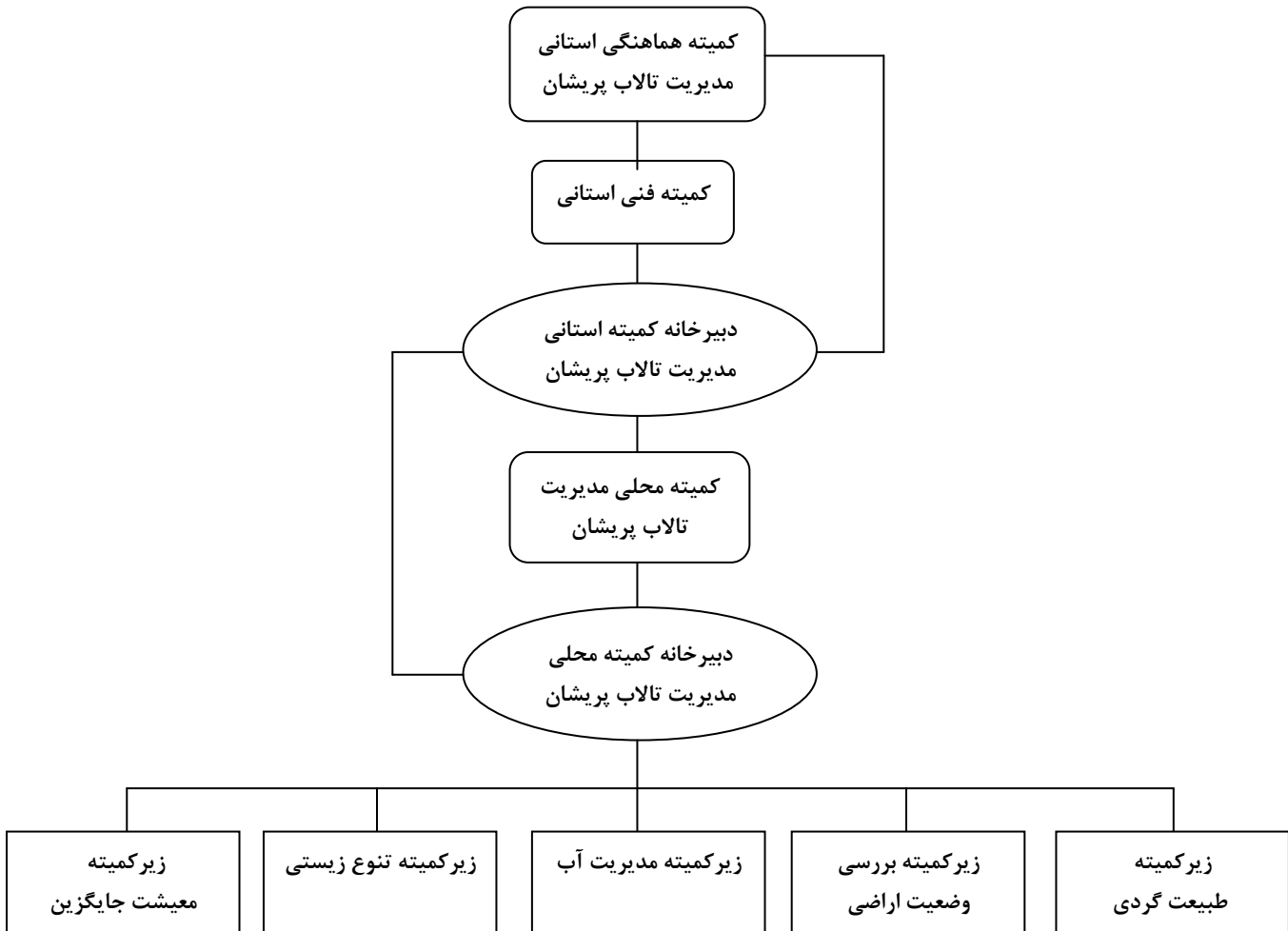
- سطح ملی: ریاست سازمان محیط زیست بعنوان دبیر و مدیر ملی طرح حفاظت از تالابهای ایران بعنوان مسئول دبیرخانه ستاد اجرایی مدیریت حوضه آبخیز دریاچه ارومیه تعیین و در حال حاضر دبیرخانه یاد شده فعال می باشد.
- سطح منطقه ای: در حال حاضر دبیرخانه دائم شورای منطقه ای مدیریت حوضه آبخیز دریاچه ارومیه در محل اداره کل محیط زیست آذربایجان غربی ایجاد گردیده است و دبیری آن بعهده مدیر کل اداره حفاظت محیط زیست آذربایجان غربی می باشد.
- سطح استانی: دبیرخانه کمیته استانی مدیریت تالاب شادگان و دبیرخانه کمیته هماهنگی استانی مدیریت تالاب پریشان به ترتیب در محل ادارات کل حفاظت محیط زیست استان های خوزستان و فارس ایجاد گردیده اند و دبیری آنها نیز بعهده مدیران کل ادارات فوق می باشد.
- سطح محلی: دبیرخانه کمیته محلی مدیریت تالاب شادگان و دبیرخانه کمیته محلی مدیریت تالاب پریشان به ترتیب در محل ادارات حفاظت محیط زیست شهرستان های شادگان و کارون ایجاد گردیده اند و دبیری آنها نیز بعهده روسای ادارات فوق می باشد. **شکل (۲) بیانگر** ساختار و مکانیسم مدیریت تالاب پریشان و جایگاه دبیرخانه ها در این ساختار می باشد.

موضوع دیگری که حول محور دبیرخانه ها مد نظر می باشد، تبیین وظایف یا کارکردهای مورد انتظار از آنها است. برای نمونه، تدوین برنامه کاری سالانه / ماهانه دبیرخانه، استقرار نظام اطلاعات محیط زیستی تالاب مواردی هستند که در بهبود فعالیت های دبیرخانه ها حائز اهمیت بسیار می باشند و لذا تلاش گردید اهم کارکردهای دبیرخانه ها در قالب نشست های مشورتی بررسی و تبیین گردید که نتایج آن به شرح ذیل ارائه خواهد شد. لازم به توضیح است، کلیه کارکردهای ذیل با نسبت های مختلف در سطوح ملی، منطقه ای، استانی و محلی مطرح خواهند بود بطوریکه دبیرخانه سطح ملی عمدتاً بین دستگاههای دولتی و با سطوح پایین عمل می کند. دبیرخانه سطح استانی بین دستگاههای دولتی و غیر دولتی و با سطوح بالا و پایین ارتباط خواهد داشت و نهایتاً دبیرخانه شهرستانی بین کلیه ذینفعان دولتی و غیر آن و با سطوح بالاتر فعالیت خواهد کرد.

- ✓ ایجاد هماهنگی و همکاری بین ذینفعان
- ✓ برگزاری جلسات طبق تقویم کاری مشخص سالانه بر اساس برنامه مدیریت
- ✓ پیگیری مصوبات کمیته
- ✓ تدوین برنامه کاری سالانه / ماهانه دبیرخانه
- ✓ پایش و ارزشیابی نتیجه مدار
- ✓ برگزاری نشست های علمی و بحث و گفتگو در باره تالابها
- ✓ تشخیص کمبودها و نواقص موجود
- ✓ تهیه گزارش ماهانه
- ✓ اطلاع رسانی
- ✓ انتقال و ارتباط با تجربه های موفق ملی و فرا ملی
- ✓ استقرار نظام اطلاعات محیط زیستی تالاب



تبیین مکانیسم های مالی برای اجرای برنامه های مدیریت تالابهای پریشان، شادگان و ارومیه: سه گزینه مختلف برای تامین منابع مالی اجرای برنامه های مدیریت تالابهای پریشان، ارومیه و شادگان مورد توجه قرار گرفت که بر اساس مباحث انجام شده، گزینه ۲ مناسب ترین راه حل و سازگار ترین راه حل برای تامین منابع مالی اجرای طرح ها تشخیص داده شد.



شکل ۲- ساختار و مکانیسم مدیریت تالاب پریشان و جایگاه دبیرخانه ها در این ساختار

این گزینه با سیاستهای جاری دولت برای واگذاری اختیارات بیشتر تصمیم گیری به استانها هماهنگی و سازگار است. ضروری است که اعتبارات مورد نیاز برای اجرای طرح ها، در قالب برنامه های پنج ساله تعریف و برنامه ریزی جهت تامین هزینه های لازم برای هر اقدام پیش بینی شده در برنامه های مدیریتی صورت پذیرد. گزینه های مختلف برای تامین منابع مالی اجرای برنامه های مدیریتی عبارتند از:

۱- تعریف یک ردیف بودجه ملی متمرکز برای اجرای طرح و سپس ابلاغ بودجه به سازمانهای اجرائی مسؤول در استان

۲- تعریف یک ردیف بودجه متمرکز استانی برای اجرای طرح و سپس ابلاغ منابع به سازمانهای اجرائی مسؤول

۳- تعریف ردیف بودجه جدید در هریک از دستگاههای اجرایی

در این بخش به روند و چگونگی تامین منابع مالی اجرای برنامه های مدیریت تالابهای پریشان، ارومیه و شادگان، با در نظر گرفتن گزینه های فوق اشاره خواهد شد.

○ مصادیق تعریف یک بودجه ملی متمرکز شامل موارد ذیل می باشد:

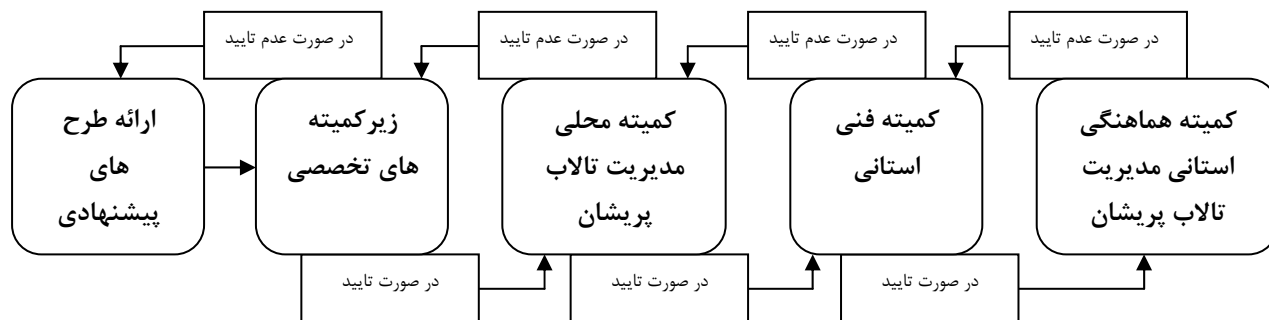
✓ سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری طرح حفاظت از تالابهای ایران موفق به تعریف و تدوین طرح جامع مدیریت زیست بومی تالابهای کشور گردید و در ادامه مراحل بررسی، تایید و تصویب طرح یاد شده را از مجرای کمیسیون ماده ۲۱۵ (۳۲ سابق) طی نمود. پس از تصویب این طرح مقرر گردید منابع مالی مورد نیاز طرح جامع مدیریت زیست بومی تالابهای کشور در طول پنج سال و از محل ماده ۲۱۵ (۳۲ سابق) برنامه پنجم توسعه کشور تامین گردد. لازم به توضیح است در فاز نخست این طرح، برنامه ریزی جهت تدوین برنامه های مدیریتی و اجرای آنها برای تعداد ۱۰ تالاب با اهمیت کشور پیش بینی گردیده که سه تالاب مورد مطالعه در این مقاله را نیز شامل می شود.

✓ بررسی و تصویب تعداد ۲۴ طرح اولویت دار در راستای اجرای برنامه مدیریت جامع حوضه آبخیز دریاچه ارومیه و تامین حقایق زیست محیطی آن: طرحهای فوق توسط وزارتخانه های نیرو و جهادکشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست در راستای اجرای برنامه مدیریت حوضه آبخیز دریاچه ارومیه و تامین حقایق دریاچه به ستاد اجرایی مدیریت دریاچه ارومیه ارائه و ضمن بررسی در کمیته تخصصی مورد تصویب و در سال ۱۳۹۰ به دستگاههای ذیربط در سطح استانها ابلاغ شد. طرحهای مذکور پنج ساله بوده و علیرغم اینکه اعتبار مورد نیاز طرحهای اولویت دار در بودجه سال ۱۳۹۰ دولت پیش بینی نگردیده بود، به دلیل شرایط بحرانی دریاچه ارومیه با هماهنگی دستگاههای مربوطه، برنامه ریزی برای آغاز اجرای این طرحها در سال ۱۳۹۰ و از محل اعتبارات موجود سازمان حفاظت محیط زیست، و وزارتخانه های نیرو و جهاد کشاورزی صورت گرفته و دستگاهها در سطح ملی و استانی با هماهنگی در حال اجرای مشترک طرحها در حوضه دریاچه ارومیه به منظور انجام راهکارهای اولویت دار و اضطراری برای جلوگیری از کاهش سطح دریاچه هستند.

✓ هیئت دولت با توجه به شرایط اضطراری و بحران های موجود با تخصیص منابع مالی از محل جزء (ث) بند (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (درآمدهای مازاد نفتی) به منظور مهار آبهای مرزی و گردو غبار استانهای مرزی و ریزگردهای استانها و حفظ و احیاء دریاچه ها و تالابهای کشور موافقت نمود. همچنین

پیش بینی گردید تا بخشی از این منابع توسط سازمان حفاظت محیط زیست و برابر با قوانین و مقررات مربوطه هزینه شود. در ادامه سازمان حفاظت محیط زیست نیز اقدام در این خصوص را با توجه به فهرست تالابهایی که در فاز نخست طرح جامع مدیریت زیست بومی تالابهای کشور قرار گرفته اند، در دستور کار جهت تهیه طرح های اجرایی و برنامه ریزی تخصیص منابع مالی مورد نیاز برای آنها قرار داد که از آن جمله سه تالاب مورد مطالعه در این مقاله را نیز شامل می گردد.

- در خصوص تعریف یک بودجه متمرکز استانی می توان به برنامه ریزی و هماهنگی های بعمل آمده در خصوص تعریف ردیف بودجه ویژه اجرای برنامه مدیریت جامع تالاب شادگان توسط شورای برنامه ریزی استانداری خوزستان اشاره نمود که بواسطه آن و در صورت تحقق این موضوع دستگاههای اجرایی با در نظر گرفتن ردیف اعتباری فوق قادر به برنامه ریزی، تامین منابع و اجرای اقدامات اولویت دار مرتبط با وظایف بخشی خود و در قالب برنامه مدیریت جامع تالاب شادگان خواهند بود.
- از مصادیق تعریف ردیف بودجه جدید در هریک از دستگاههای اجرایی می توان به مکانیسم ارائه طرح های اجرایی به کمیته های محلی و هماهنگی استانی مدیریت تالاب پریشان اشاره نمود. مطابق با شکل (۳) طرح های ارائه شده توسط اشخاص حقیقی/ حقوقی پس از بررسی کارشناسی توسط زیرکمیته های تخصصی، مراحل تصویب و تایید را از مجرای کمیته محلی مدیریت تالاب پریشان و کمیته فنی استانی خواهند گذراند و در حقیقت تا این مقطع، تصمیم سازی انجام خواهد گرفت. گام پایانی در این فرایند تصمیم گیری خواهد بود که شامل تایید، تصویب و تامین منابع طرح های اجرایی توسط کمیته هماهنگی استانی مدیریت تالاب پریشان خواهد بود که همانا ترکیب و ساختار اصلی آن را کارگروه آب و کشاورزی استانداری فارس تشکیل می دهد.



**شکل ۳- مکانیسم ارائه ، تصویب و تامین منابع طرح های اجرایی از مجرای کمیته های محلی و هماهنگی استانی مدیریت تالاب پریشان**

### بحث و نتیجه گیری

با توجه به آنچه در محتوی این مقاله ارائه گردید، تجربیات بدست آمده در خلال برنامه ریزی مدیریت تالابهای شادگان، پریشان و ارومیه حاکی از ضرورت جلب مشارکت کلیه دست اندرکاران/ ذینفعان تالاب در سراسر فرایند شامل تدوین برنامه مدیریت و اجرای آن خواهد بود. این واقعیت ناشی از حس مالکیت بخش های مختلف و آگاهی کامل از چرایی مدیریت

پایدار اکوسیستم های تالابی است و لذا توسعه این تجربیات در سایر اکوسیستم های تالابی نیز پیشنهاد می گردد. از دیگر کارکردهای حائز اهمیت ساختارهای مدیریت فرابخشی را می توان تقویت همکاری های بین بخشی، ارتقا و بهبود مدیریت پایدار اکوسیستم های تالابی، پرهیز از هر گونه موازی کاری، ایجاد فضای تعاملی، بهره گیری از دانش کارشناسی و تجربیات فنی در بخش های مختلف، پیش بینی راهکارهای اصولی و منطبق با موازین زیست محیطی، آگاهی رسانی بصورت جامع و انتقال آن به بدنه بخش های مختلف، ایجاد بستر مناسب جهت جلب همکاری و تعامل موثر بین بخش های دولتی و بخش های غیر دولتی شامل نمایندگان سازمان های مردم نهاد و جوامع محلی، نام برد.

نتایج این مقاله از سوی دیگر حاکی از نقش موثر دبیرخانه ها در اجرای برنامه های مدیریتی و تحقق اهداف مورد انتظار و منظور شده در متن برنامه های مدیریت خواهد بود. دبیرخانه ها در حقیقت تسهیلگر فرایند تصمیم سازی و مجرای مناسب جهت تسریع فرایند تصمیم گیری های مدیریتی خواهند بود. بطور کلی نقش دبیرخانه ها در ایران به خوبی تعریف نگردیده و لذا استقرار و فعالیت مستمر و موثر آنها منوط به تبیین جامع تر کارکردهای دبیرخانه ها نزد مدیران ارشد و تصمیم گیران بخش های دولتی است. در حقیقت دبیرخانه های اجرای برنامه مدیریت می بایست توان لازم فنی و مالی جهت تدوین برنامه کار سالانه، ارزیابی سریع وضعیت تالاب، برنامه ریزی، هماهنگی و اقدام در جهت انتشار گزارشات پایش سالانه در همکاری با کلیه دستگاههای ذیربط و همچنین تهیه گزارشات فصلی و ارائه بازخوردهای مناسب به ساختارهای مدیریت فرابخشی تالاب و جهت دهی صحیح در خصوص نحوه اجرای برنامه های مدیریتی و مرتفع ساختن چالش ها و تهدیدات پیش روی تالاب را دارا باشند.

یکی دیگر از نتایجی که می توان بدان پرداخت موضوع تبیین مکانیسم های مالی جهت اجرای برنامه های مدیریتی است و لذا اشاره به این نکته ضروری است که برنامه مدیریت هر چند با دقت بالای کارشناسی و مشارکت حداکثری تدوین شده باشد باز هم نیازمند تمرکز لازم در خصوص پیش بینی راهکارهای تامین منابع مالی خواهد بود و در حقیقت فقدان تعریف چنین مکانیسمی باعث ناکارآمدی برنامه های مدیریتی خواهد شد. در بخش دیگر توجه به این نکته نیز ضروری است که تبیین مکانیسم های مالی اجرای برنامه مدیریت نسخه واحدی نبوده که بتوان آنرا در تمامی تالابها تعمیم داد. همانگونه که نتایج این مطالعه نشان داده است هر یک از تالابهای مورد مطالعه از مکانیسمی خاص بهره گرفته اند که انتخاب آن مکانیسم ها با در نظر گرفتن ابعاد ملی/فراملی تالاب، پتانسیل های موجود در سطوح ملی و استانی و همچنین شرایط اضطراری پیش روی تالابها بوده است. در خاتمه مهمترین چالش های پیش رو در خصوص استقرار ساختارهای مدیریتی، فنی و مالی بین بخشی به منظور اجرای برنامه جامع مدیریت در تالاب های مورد مطالعه را می توان شامل همسو سازی فعالیت های بخشی، تامین منابع مالی اجرای برنامه، پیش بینی مکانیسم های مالی مشخص و متعهد ساختن نهادهای مختلف در این خصوص، زمانبر بودن فرایند برنامه ریزی مدیریتی و جلب مشارکت جوامع محلی و خطر کم رنگ شدن همکاری ها در طول زمان، فقدان دبیرخانه های قوی برشمرد.

بر اساس درس آموخته های طرح حفاظت از تالاب های ایران ذکر این نکته نیز ضروری به نظر می رسد که اختصاص بودجه مستقل و یا تعریف یک طرح مستقل به منظور حمایت و همراهی با دستاوردهای یک طرح بین المللی و تامین منابع مالی لازم در قالب موافقتنامه های جاری بین دستگاه های دولتی در طول مدت پروژه می تواند شکل گیری مکانیزم ها و فرایندهای بین بخشی را تا حد قابل توجهی تسهیل نماید.

## فهرست منابع

1. Arnold G. van der Valk, The Biology of Freshwater Wetlands, OXFORD University Press, 2006
2. Small, J van der Meer, and R E Upshur, Acting on an environmental health disaster: the case of the Aral Sea, Environ Health Perspect. 2001 June; 109(6): 547-549
۳. ولی شریعت پناهی و همکاران، ثرات خشک سالی بر فرساینده‌گی باد و فرسایش در منطقه ی سیستان با استفاده از تصاویر چند زمانه ی ماهواره ی ماهواره ای، جغرافیا، بهار ۱۳۸۸، شماره ۸۶، از صفحه ۱۸ تا ۲۴
۴. سند قانون برنامه چهارم توسعه کشور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
۵. سند قانون برنامه پنجم توسعه کشور، معاونت برنامه ریزی ریاست جمهوری
۶. طرح حفاظت از تالابهای ایران- ادارات کل حفاظت محیط‌زیست آذربایجان غربی و شرقی، برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه، طرح حفاظت از تالابهای ایران، ۱۳۸۹.
۷. طرح حفاظت از تالابهای ایران- اداره کل حفاظت محیط‌زیست فارس، برنامه جامع مدیریت تالاب پریشان، طرح حفاظت از تالابهای ایران، ۱۳۸۹.
۸. طرح حفاظت از تالابهای ایران- ادارات کل حفاظت محیط‌زیست آذربایجان غربی و شرقی، گزارش کارگاه: زون بندی مدیریت پایدار دریاچه ارومیه، طرح حفاظت از تالابهای ایران، ۱۳۸۷.

# **Establishing inter-sectoral management, technical and financial structures for implementation of wetlands integrated management plans (Case studies: Lake Uromieh, Parishan and Shadegan Wetlands)**

**Mohsesn Soleymani Roozbahnai**

*Conservation of Iranian Wetlands Project, Department of Environment, Tehran, Iran*  
[Ciwpm.dnpm@gmail.com](mailto:Ciwpm.dnpm@gmail.com), [Mohsen.soleymanir@gmail.com](mailto:Mohsen.soleymanir@gmail.com)

**Ali Arvahi**

*Conservation of Iranian Wetlands Project, Department of Environment, Tehran, Iran*  
[Ali\\_Arvahi@yahoo.com](mailto:Ali_Arvahi@yahoo.com)

**Mehdi Safari Osqoee**

*Conservation of Iranian Wetlands Project, Department of Environment, Tehran, Iran*  
[osqoee@yahoo.com](mailto:osqoee@yahoo.com)

## **Abstract**

Wetlands ecosystems are one of the most valuable natural ecosystems on the earth which their role and importance is not considered enough within national development plans. Development plans with a sectoral concentration and without an integrated perspective had an adverse impact on the wetlands while conservation activities within this atmosphere could not reduce this trend effectively in all countries including Iran. Department of Environment in cooperation with related environmental international entities (UNDP and GEF) within Conservation of Iranian wetlands project framework introduced and tested “ecosystem approach” as a participatory and holistic approach for sustainable management of wetlands around the country. Through this new approach a basis has been provided for all main stake holders to participate in management planning process and implementation of these management plans. After adoption of these plans within the highest decision taking structures at national and provincial level for Lake Uromieh, Parishan and Shadegan wetlands, establishment of intersectoral management structures was started. These structures had three main bodies: Management committees and technical working groups including local community, NGOs and governmental authorities’ representatives as decision making and decision taking bodies and secretariats which were established in DoE as coordinator and facilitator bodies. Decision making in such a basis, support availability of financial resources and mechanisms from each of the main stakeholders to implement their roles in management plan implementation.

**Keywords:** Intersectoral management, stakeholders, management plans, participation, financial mechanisms