



طرح حفاظت از تالاب های ایران

طرح حفاظت از تالاب های ایران

گزارش ارزشیابی میان دوره ای

پیتر هانم و رایا بنیس

خرداد ۱۳۸۸

سازمان حفاظت محیط زیست

برنامه عمران ملل متحد

تسهیلات جهانی محیط زیست

طرح حفاظت از تالاب های ایران

گزارش ارزشیابی میان دوره ای

پیتر هانم و رایا بنیس



طرح حفاظت از تالاب های ایران



سازمان حفاظت محیط زیست



برنامه عمران ملل متحد



تسهیلات جهانی محیط زیست

خرداد ۱۳۸۸

فهرست مندرجات

صفحه

۲	نامهای اختصاری و عبارت های کوتاه شده در نسخه انگلیسی
۴	فهرست جدول ها و شکل ها
۷	۱- چکیده
۷	مفهوم، استراتژی و ساختار طرح
۹	ترتیبات مدیریتی طرح
۱۱	پیشرفت طرح و دستاورد های آن
۱۴	طول عمر طرح و تمدید آن
۱۵	خلاصه پیشنهاد های ارزشیابی میان دوره ای
۱۹	۲- معرفی
۱۹	طرح حفاظت از تالاب های ایران
۲۰	ارزشیابی میان دوره ای طرح
۲۱	۳- مفهوم و طراحی طرح
۲۱	مفهوم طرح
۲۲	استراتژی طرح
۲۴	طراحی طرح
۲۷	یافته ها و توصیه های ارزشیابی میان دوره ای
۳۳	۴- ترتیبات مدیریتی طرح
۳۳	ترتیبات نظارتی طرح
۳۶	ترتیبات مدیریتی و اجرایی طرح
۴۰	پیوند های طرح با طرح ها و برنامه های دیگر
۴۲	اعتبارات مالی طرح - بودجه و هزینه
۴۶	هزینه های طرح حفاظت از تالاب های ایران
۵۰	پایش و ارزشیابی طرح
۵۳	۵- پیشرفت در اجرای طرح و دستاوردهای آن
۵۳	خروجی های ۱ و ۲: سایت های نمونه طرح حفاظت از تالابهای ایران
۵۳	انتخاب سایت نمونه - دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان
۵۷	خروجی شماره ۳: برپایی سیستم ملی
۵۷	یافته ها و توصیه های ارزشیابی میان دوره ای
۶۴	مدت طرح و تمدید آن

نامها و عبارات های کوتاه شده در نسخه انگلیسی

APR	Annual Project Report	گزارش سالانه طرح
CBD	Convention on Biological Diversity	کنوانسیون تنوع زیستی
CIWP	Conservation of Iranian Wetlands Project	طرح حفاظت از تالابهای ایران
DoE	Department of Environment	سازمان حفاظت محیط زیست
EC-IIP	Environment Component - Irrigation Improvement Project	پروژه بهبود آبیاری - قسمت محیط زیست
EIA	Environmental Impact Assessment	ارزیابی اثرات زیست محیطی
EHC	High Council on Environmental Conservation	شورای عالی حفاظت محیط زیست
FAO	Food & Agriculture Organization	سازمان خواربار و کشاورزی
GEF	Global Environment Facility	تسهیلات جهانی محیط زیست
GIS	Geographic Information System	سیستم اطلاعات جغرافیایی
GO	Government organisation	سازمان دولتی
Gol	Government of Iran	دولت ایران
IBA	Important Bird Area	منطقه مهم پرندگان
IFP	Institutional Focal Point	مرجع اداری
IIP	Irrigation Improvement Project	پروژه بهبود آبیاری
IUCN	World Conservation Union	اتحادیه جهانی حفاظت [محیط زیست]
IWRM	Integrated Water Resources Management	مدیریت جامع منابع آب
km	Kilometre	کیلومتر
LF	Logical Framework	چارچوب منطقی
LP	Lake Parishan	دریاچه پریشان
LUB	Lake Uromiyeh Basin	حوضه آبریز دریاچه ارومیه
LUBMA	Lake Uromiyeh Basin Management Authority	نهاد مدیریت حوضه دریاچه ارومیه
LUEZ	Lake Uromiyeh Ecological Zone	زون اکولوژیک دریاچه ارومیه
m	Million	میلیون
M&E	Monitoring & Evaluation	پایش و ارزشیابی
MFA	Ministry of Foreign Affairs	وزارت امور خارجه
MAJ	Ministry of Agricultural Jihad	وزارت جهاد کشاورزی
MRT	Ministry of Roads and Transportation	وزارت راه و ترابری
MTE	Mid-Term Evaluation	ارزشیابی میان دوره ای
NBSAP	National Biodiversity Strategy and Action Plan	استراتژی و برنامه عمل ملی تنوع زیستی
NEX	National Execution	اجرای ملی
NGO	Non-government organisation	سازمان غیر دولتی
NDP	National Development Plan	برنامه توسعه ملی
NP	National Park	پارک ملی

NPD	National Project Director	مجری ملی طرح
NPM	National Project Manager	مدیر ملی طرح
NRM	Natural resources management	مدیریت منابع طبیعی
PA	Protected Area	منطقه حفاظت شده
PCC	Project Coordination Committee	کمیته هماهنگی طرح
PCO	Project Central Office	دفتر مرکزی طرح
PD	Project Document	سند طرح
PDF	Project Development Facility	تسهیلات تدوین طرح
PIR	Project Implementation Review	بازنگری اجرای طرح
PRA	Participatory Rural Appraisal	ارزیابی مشارکت روستایی
PSC	Project Steering Committee	کمیته راهبری طرح
R&D	Research & development	پژوهش و توسعه
SEA	Strategic Environment Assessment	ارزیابی استراتژیک زیست محیطی
SSA	Special Service Agreement	قرارداد خدمات ویژه
STAP	Scientific & Technical Advisory Panel	هیئت مشاوره علمی و فنی
TC	Technical Committee	کمیته فنی
TPR	Tri-Partite Review	بازنگری سه جانبه
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	چارچوب کمکهای توسعه ای ملل متحد
UNDP	United Nations Development Programme	برنامه عمران ملل متحد
WB	World Bank	بانک جهانی
WPA	Wetland Protected Area	منطقه حفاظت شده تالابی

فهرست جدول ها و شکل ها

جدول ۱	تالابهای ایران و وضعیت آنها
جدول ۲	سلسله مراتب اهداف طرح حفاظت از تالابهای ایران
جدول ۳	نظرات ارزشیابی میان دوره ای در باره طراحی و چارچوب منطقی طرح (نسخه ۲۰۰۶)
جدول ۴	خروجی ها (Outcomes) و دستاورد ها (Outputs) ی مورد انتظار طرح حفاظت تالابهای ایران، بازنگری دسامبر ۲۰۰۸
جدول ۱-۵	چکیده تغییرات توصیه شده در چارچوب منطقی طرح
جدول ۲-۵	دستاورد های برنامه ریزی شده در طرح - اهداف اساسی و ارتباط های آنها
جدول ۶	اعضای ساختارهای نظارتی طرح حفاظت از تالابهای ایران
جدول ۷	دفترها و کارکنان طرح
جدول ۸	سایر طرح های مرتبط با طرح حفاظت تالاب ها
جدول ۹	بودجه بندی سالانه طرح حفاظت از تالابهای ایران
جدول ۱۰	بودجه کل طرح حفاظت از تالابها به تفکیک اعتبارات ملی و GEF
جدول ۱۱	بودجه بازنگری شده طرح، ۲۰۰۹-۲۰۱۱، فقط اعتبارات GEF، به دلار
جدول ۱۲	بودجه و هزینه های سالانه طرح، به تفکیک منبع و سال
جدول ۱۳	فهرست فعالیت ها و دستاوردها تحت خروجی های ۱ و ۲
جدول ۱۴	فهرست فعالیت ها و دستاوردها تحت خروجی ۳
جدول ۱۵	مشخصات سیستم جدید حفاظت تالاب و مدیریت حوضه آبخیز در طرح حفاظت تالابها - سوالات اساسی
جدول ۱۶	زمان بندی پیشنهادی برای تکمیل طرح حفاظت تالاب های ایران و تکرار آن در سایر نقاط
شکل ۱	مفهوم زیر بنایی طراحی طرح حفاظت از تالابهای ایران
شکل ۲	تشکیلات اداری پیشنهادی توسط ارزشیابی میان دوره ای برای جدا مدیریت جداگانه طرح و حفاظت تالابها در ایران
شکل ۳	بودجه طرح بر حسب خروجی های آن - منابع GEF و دولت (هزار دلار)
شکل ۴	هزینه های طرح بر حسب منبع و سال
شکل ۵	هزینه های انجام شده در طرح بر حسب خروجی
شکل ۶	زمان بندی طرح حفاظت تالاب های ایران

توضیح مترجم:

در ترجمه این گزارش، معادل های فارسی برخی واژه های انگلیسی به شرح زیر برگزیده شده اند:

Target	هدف مشخص
Logframe (Logical Framework)	چارچوب منطقی
Mid-term Evaluation	ارزشیابی میان دوره ای
Outcom	خروجی
Output	دستاورد مورد انتظار
Project Document	سند طرح
Project Biref	سند مفهومی طرح
Purpose	مقصود
Pilot site	منطقه الگو
Objective	هدف اصلی
Overarching Goal	هدف نهایی

طرح حفاظت از تالابهای ایران - گزارش ارزشیابی میان دوره ای

• ۱- چکیده

طرح حفاظت از تالابهای ایران یک طرح ۷ ساله است که توسط دولت جمهوری اسلامی ایران با همکاری برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست اجرا می گردد. طبق الزامات برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست، ارزشیابی میان دوره ای طرح در نیمه سال ۲۰۰۹ (خرداد ۱۳۸۸) انجام شد. این گزارش ارزشیابی میان دوره ای حاصل بازدید دو هفته ای یک تیم دونفره از مشاوران، از دفتر ها و سایت های طرح در ایران است. گزارش حاضر یافته های ارزیابان و نظرات آنان را در مورد هر یک از جنبه های مختلف طرح شامل مفهوم و راهبرد، طراحی طرح، ترتیبات نظارت بر طرح، مدیریت آن، تامین اعتبار، پایش و ارزشیابی، و پیشرفت اجرای آن و دستاوردهای طرح در نیمه اول دوره اجرای طرح را به صورت خلاصه بیان می کند. در هر یک از بخش ها، هر جا که مرتبط بوده است، توصیه هایی برای تقویت طرح در نیمه دوم و تکمیل آن با حداکثر اثربخشی و کارایی ارائه شده است.

خلاصه ارزشیابی طرح حفاظت تالابهای ایران در مرحله میانی آن

ارتباط با موضوع	طرح حفاظت از تالاب های ایران همچنان برای کشور ایران موضوعیت داشته و برای حصول دستاوردهای منطقه ای و جهانی از اهمیت بالایی برخوردار است.
کارایی	از نظر اجرا، کارایی طرح تاکنون تنها در حد متوسط بوده است. موانع کارایی طرح عبارت بوده اند از برنامه ریزی و طراحی مبهم، تاخیر در شروع و اجرای آن و نیز عدم تامین به موقع اعتبار طرح.
اثربخشی	تاکنون طرح از اثر بخشی متوسط برخوردار بوده است، ولی می بایست اهداف آن روشن گردد و بر استراتژی مشخص و نتایج مورد انتظار و نه بر فعالیت های پراکنده، متمرکز گردد. ترتیبات سازمانی دراز مدت برای مدیریت تالابها و حوضه های آبریز و نیز نقش طرح در ایجاد ظرفیت های سیستمی دراز مدت می بایست مورد تاکید قرار گیرد.
پایداری	با افزایش کارایی طرح و با تمدید مدت اجرای آن و تمرکز بهتر بر نتایج اصلی مورد نظر، طرح می تواند به مقصود خود، یعنی معرفی و ارائه یک سیستم مدیریت ایرانی برای حفاظت تالابها و حوضه های آبریز دست یابد؛ سیستمی که پس از پایان طرح، از نظر مالی، اقتصادی - سیاسی، اداری و زیست محیطی پایدار باشد.

مفهوم، استراتژی و ساختار طرح

طرح حفاظت تالابهای ایران طی سال های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۴ توسط گروهی از مشاوران در همکاری با دولت و برنامه عمران ملل متحد طراحی شد. یک سند مفهومی طرح (Project Brief) مفصل برای آن تهیه شد و اعتباری در حدود ۱۲ میلیون دلار برای آن به تصویب رسید. سازمان حفاظت محیط زیست ایران به عنوان سازمان مجری طرح انتخاب گردید و مرحله آغازین

طرح^۱ در سال ۲۰۰۵ با استقرار مدیر ملی و کارکنان طرح و تاسیس دفتر طرح در سازمان حفاظت محیط زیست در تهران شروع شد.

طرح حفاظت از تالابهای ایران بر چند مفهوم مهم استوار است: تالابها یکی از چشمگیرترین بخش های تنوع زیستی و سیمای طبیعی ایران را تشکیل می دهند و دارای اهمیت فراوان جهانی و منطقه ای هستند؛ ارزش فراوانی به تالابها داده می شود و تلاش برای حفاظت و حمایت آنها در کشور دارای سابقه ای دراز است؛ اگرچه تالابها در سیستم مناطق حفاظت شده ایران به خوبی نمود دارند، در عین حال نسبت به طیفی از تهدیدهای روزافزون انسانی آسیب پذیرند؛ این تهدیدات هم در سطح محلی و هم در سطح حوضه های بالادستی پیرامون تالابها عمل می کنند.

هدف طرح یافتن راه های موثر برای مقابله با تهدیدات عمده است. این امر مستلزم درگیر کردن بخش های مختلف دخیل در بهره برداری و مدیریت منابع طبیعی است که عمدتاً عبارتند از آب و انرژی، کشاورزی، دامداری، صید و شکار، و توسعه شهری و زیرساختها. مقصود طرح آن است که نظام مدیریت جامع منابع را که نظامی مناسب و پایدار است، برای حفاظت تالابها ایجاد، آزمایش و عرضه کند. عملیات نمونه (Pilot) در دو سایت تالابی به انجام می رسد. این دو سایت دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان هستند، که مدل های عملی برای نمایش یک نظام ملی مناسب را تشکیل می دهند. استراتژی اصلی طرح حفاظت از تالابهای ایران آن است که ایجاد ظرفیت های لازم را در نهادها و افرادی که تشکیل دهنده این سیستم هستند، یعنی سازمان های دولتی و نهاد های برنامه ریزی، قانونگذاری، سیاست گذاری و ظرفیت های مدیریت اطلاعات در این سازمان ها و نیز مشارکت بهره برداران محلی از منابع تالابی تسهیل نماید. یافته های ارزشیابی میان دوره ای حاکی از آن است که تمامی این مفاهیم که اساس طرح را تشکیل می دهند، عمیقاً با سازمان های دولتی و مردم ایران و نیز با وظایف و اهداف سازمان های حامی طرح یعنی برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست مرتبطند.

طراحی طرح در چارچوب منطقی (Logframe) آن خلاصه می شود که به نوبه خود به عنوان ابزار اصلی برای برنامه ریزی اجرایی، پایش و ارزشیابی طرح به کار می رود. چارچوب منطقی طرح در سال ۲۰۰۵ به تصویب رسید و در مرحله آغازین (در سال ۲۰۰۶) تغییرات مختصری در آن داده شد و سپس در سال ۲۰۰۸ مورد تجدید نظر اساسی تری قرار گرفت. به نظر گروه ارزشیابی میان دوره ای، چارچوب منطقی طرح (۲۰۰۶) از نظر ساختاری و نحوه بیان ضعیف بوده و دارای مشکلات اساسی در زمینه ابهام در بیان اهداف و شاخص ها و هدف مشخص های نامتناسب می باشد. طرح به سه مولفه تقسیم شده است که عبارتند از: خروجی (Outcome) یکم، مربوط به تالابها در سطح محلی؛ خروجی دوم، در سطح حوضه و استانهای ذیربط؛ و خروجی سوم، در سطح ملی. اما بهتر می بود که اقدامات مربوط به "سایت محلی" و "حوضه/استان" با هم ترکیب می شد و هدف اصلی طرح، در هریک از مولفه های آن، بر مقابله با طیف تهدیدات گریبانگیر تالابها و حوضه های آنها متمرکز می شد، نه بر ظرفیت سازی. اگرچه بازنگری های انجام شده در چارچوب منطقی و بودجه بندی طرح در پایان سال ۲۰۰۸ مثال های خوبی از اعمال مدیریت انطباقی^۲ هستند، اما این بازنگری ها می بایست بسیار پیش از آن و در فاصله های زمانی منظم انجام می شد. افزون بر این، اصلاحیه^۲ ۲۰۰۸ فاقد بسیاری از جزئیات لازم است و ذکر از آورده (Input) های ملی را در بر ندارد. ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که به منظور بهبود بخشیدن مدیریت استراتژیک طرح، هم چارچوب منطقی و هم فرایند بودجه آن مجدداً اصلاح گردد.

¹ Project inception

² Adaptive management

یکی از مفاهیم اساسی در طراحی طرح، تاکید آن بر تقویت مناطق حفاظت شده تالابی است. این امر نوعی انحراف از استراتژی مربوط به مقابله با تهدیدات رویاروی تنوع زیستی در تالابها می باشد. تفکر سنتی نسبت به مناطق حفاظت شده، بر انتخاب سایت های نمونه^۳، یعنی دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان نیز تاثیر نهاده است. این انتخاب برپایه تنوع گونه ای در مناطق حفاظت شده تالابی صورت گرفته است، نه بر پایه توان بالقوه تالاب های انتخاب شده برای نمایش استراتژی های موثر در مقابله با گستره تهدیداتی که گریبانگیر تالابهای کشور هستند. در جریان اجرای طرح، تواتر بین یک رویکرد تنگ نظرانه حفاظتی و یک نظام جامع مدیریت منابع طبیعی در جریان بوده است. به نظر ارزشیابی میان دوره ای، دیدگاه دوم، اگرچه با چالش های بیشتر همراه است، مناسب تر بوده و احتمال دستیابی به حفاظت موفق از تالابهای ایران را در بر دارد. ریشه مشکل فراروی مدیران طرح آن است که طراحی طرح و چارچوب منطقی آن خروجی ها و دستاورد های مورد نظر طراحان طرح را به روشنی بیان نمی کند و استراتژی لازم برای رسیدن به این نتایج را تبیین نمی نماید. ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که دستاورد های مندرج در چارچوب منطقی مورد بازنگری قرار گیرند تا تاکید لازم بر مجموعه نتایج استراتژیک مورد انتظار از طرح در سالهای معدود باقی مانده از عمر طرح، از طریق یک نظام یکپارچه مدیریت منابع طبیعی، نحوه حفاظت منابع و مقابله با تهدید های اصلی به روشنی بیان گردد.

ترتیبات مدیریتی طرح

ترتیبات موجود برای نظارت عالی و مدیریت طرح عبارتند از انجام "بازنگری سه جانبه" توسط دولت و برنامه عمران ملل متحد؛ "کمیته راهبری طرح" متشکل از نمایندگان سازمان های دولت در سطح ملی و در سطح استانداری های دو منطقه الگو؛ "کمیته فنی طرح"؛ و "دفتر مرکزی طرح". در هریک از دو منطقه الگو، یک کمیته هماهنگی استانی و یک کمیته فنی استانی طراحی و تشکیل شده است. همچنین طرح دارای دفتر های محلی می باشد. بازنگری سه جانبه به صورت سالانه انجام شده است. کمیته راهبری با تواتر بیشتری تشکیل جلسه داده است. به نظر می رسد که هر دو این نهاد ها به نحوی رضایت بخش، اگرچه با برخی دوباره کاری ها، فعالیت کرده اند. کمیته های هماهنگی استانی و کمیته های فنی به صورت رسمی فعال نشده اند و به نظر نمی رسد وجود آنها برای نظارت بر طرح ضروری باشند. ارزشیابی میان دوره ای بر این نظر است که مجموعه ای از مسائل مربوط به نظارت بر طرح، در زمینه مدیریت تالابها و حوضه ها، کارایی طرح را کاهش داده اند و می باید در فاز بعدی طرح حل و فصل گردند. می بایست تفاوت بارزی بین نظارت بر طرح حفاظت تالاب های ایران و نظارت بر مدیریت جامع منابع تالابها و حوضه ها در سطح ایران قائل شد. به نظر می رسد که در حال حاضر کمیته راهبری طرح مسئول هر دو این عملکردها شناخته می شود. این تلقی به هیچ روی موثر و کارآمد به نظر نمی رسد. ارزشیابی میان دوره ای می پندارد که کمیته راهبری می بایست تثبیت و تقویت شده و به عنوان پیکره مسئول نظارت بر اجرای هماهنگ طرح به کار گرفته شود؛ و نیز بر این باور است که جدای از کمیته راهبری، نیاز جدی به تثبیت و ایجاد ترتیبات اداری لازم و دایمی برای نظارت بر بهره برداری و حفاظت از تالابها و حوضه های آنها وجود دارد.

اجرای طرح حفاظت تالابهای ایران توسط یک مجری ملی که معاون رییس سازمان حفاظت محیط زیست است هدایت می گردد. طرح دارای یک گروه کارکنان تمام وقت قراردادی شامل مدیر ملی طرح، معاون مدیر ملی و نیروهای پشتیبانی فنی و اداری می باشد. نیروی تخصصی طرح را عمدتاً مشاوران پاره وقت ملی و بین المللی تامین می کنند. استخدام و فعالیت مدیران ارشد طرح در دو سال اول با مشکل همراه بوده است. تغییر پی در پی مدیران یکی از علل پیشرفت اندک در اجرای طرح در این مدت بوده است. از سال ۲۰۰۷، مدیریت و کارکنان طرح از ثبات برخوردار بوده و به یک تیم دلسوز و با صلاحیت بدل شده اند.

³ Pilot sites

طرح دفترهایی را در ستاد سازمان حفاظت محیط زیست در تهران و در استانداری ها و فرمانداری های ذیربط در هر دو منطقه نمونه تشکیل داده است. ارزشیابی میان دوره ای پیشنهادهایی را در زمینه تقویت تیم اجرای طرح برای نیمه دوم آن، به ویژه در رابطه با استفاده از مشاوران و در مورد تقویت دفاتر فرعی طرح در دو منطقه نمونه عرضه می کند.

طرح حفاظت از تالابها با بودجه کلی حدود ۱۲ میلیون دلار از منابع ملی (حدود ۹ میلیون دلار) و تسهیلات جهانی محیط زیست (حدود ۳ میلیون دلار) طراحی گردید. سه چهارم از کل بودجه طرح، شامل ۸۳٪ منابع ملی، به ۴ مورد از ۱۵ دستاورد طراحی شده برای طرح اختصاص یافته است. تفکر حاکم بر تخصیص اعتبارات به هر یک از اهداف طرح و هدف مشخصهای مربوطه روشن نیست و ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که در جریان اجرای طرح، توجه ناکافی به مدیریت استراتژیک بودجه طرح و رد گیری نحوه هزینه کردن بودجه روی دستاوردهای آن اعمال شده است. یکی از نگرانی ها این است که بودجه به صورتی غیر معقول زیاد در نظر گرفته شده است. شاید این گشاده دستی به این دلیل است که دریاچه غیر عادی ارومیه به عنوان یک سایت الگو در نظر گرفته شده است. این خطر وجود دارد که این امر منجر به ایجاد یک مثال غیر واقع بینانه در زمینه هزینه های دراز مدت مدل تارۀ مدیریت و حفاظت تالابها گردد.

تا زمان انجام ارزشیابی میان دوره ای، یعنی پایان فصل اول سال ۲۰۰۹، از کل اعتبار طرح ۲/۵۹۸ میلیون (۲۲٪ کل بودجه) هزینه شده است. این مبلغ شامل ۱/۳۴ میلیون (۴۶٪) از بودجه تسهیلات جهانی محیط زیست و ۱/۲۵۷ میلیون (تنها ۱۴٪) از بودجه ملی می گردد. پیشرفت طرح در ۳ سال نخستین اجرای آن با تاخیر جدی همراه بوده است. ولی در سال مالی گذشته، یعنی سال ۲۰۰۸، مجموع هزینه کرد طرح به ۱/۰۹ میلیون رسیده، که این مقدار تنها ۵۱٪ مقدار برنامه ریزی شده برای آن سال بوده است. هزینه انجام شده روی خروجی (Outcome) شماره ۱ (۶۴٪ از اعتبار برنامه ریزی شده تسهیلات جهانی و ۲۹٪ بودجه ملی)؛ و خروجی شماره ۳ (۳۷٪ اعتبارات تسهیلات جهانی و ۱۴٪ اعتبارات ملی) بیشتر از خروجی شماره ۲ و هزینه روی خروجی اخیر بسیار کمتر از مقدار پیش بینی شده بوده است. تا به امروز، تنها ۸٪ از اعتبار پیش بینی شده تسهیلات جهانی، و ۵٪ از اعتبار ملی برای تحقق این خروجی هزینه گردیده است.

ارزشیابی میان دوره ای در گردآوری این ارقام با دشواری روبرو بوده است زیرا سیستم پایش هزینه ها نامناسب است، هزینه های انجام شده در مورد هر دستاورد را رد گیری نمی کند، و اصلاح تخصیص های سالانه برای هر دستاورد را میسر نمی سازد. طرح نتوانسته است به اندازه کافی از برنامه و چارچوب منطقی خود برای دستیابی به نتایج استراتژیک (دستاورد ها) یا آورده های مالی استفاده کند. فقدان مدیریت استراتژیک روی طرح و بودجه بندی آن، به کند شدن روند هزینه کردن اعتبارات منتهی شده است. فقدان برنامه روشن برای بسیج اعتبارات ملی و فقدان یک مکانیسم روان که بر اساس آن کمیته راهبری طرح، سازمان محیط زیست و سایر سازمان های دولتی بتوانند اعتبارات دولتی را به موقع و بر اساس برنامه و اجرای فعالیت ها درخواست کنند، مشکلات جدی ای را در این زمینه پدید آورده است.

در سند طرح (Project Document) و سند مفهومی طرح (Project Brief)، برنامه طرح برای پایش، گزارش دهی و ارزیابی پیشرفت طرح و تاثیرات آن (شامل گزارش ها و بازنگری های سالانه و فصلی، ارزشیابی های مستقل در میانه و پایان طرح، و بازنگری های موردی فنی) را طرح ریزی شده اند. ارزشیابی میان دوره ای دریافته است که از سال ۲۰۰۶-۲۰۰۷ به این سو، این برنامه با تولید گزارش های منظم در زمینه امور اداری، مالی توسط مدیر ملی و دفتر مرکزی برای ارائه به مجری ملی، کمیته راهبری، برنامه عمران ملل متحد و جلسات بازنگری سه جانبه فنی، تا حدود زیادی محقق شده است.

نظام پایش و ارزشیابی طرح گرفتار فقدان اهداف اساسی روشن در چارچوب منطقی طرح، برنامه های سالانه آن، و برنامه های فعالیت های منفرد طرح است. بدون تبیین اهداف و شاخص های روشن، ارزشیابی اثربخش بودن فعالیت های طرح دشوار است. گزارش های پایش، حاوی فعالیت هایی هستند که در دوره مورد گزارش انجام شده اند، اما از آن رو که معیار های روشنی برای سنجش میزان توفیق یا تاثیر گذاری فعالیت ها در دست نیست، در این گزارش ها اشاره ای به میزان توفیق یا دستیابی به تاثیرات مورد انتظار از این فعالیت ها نمی شود. ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که با تدوین نتایج استراتژیک (دستاورد ها) و ارائه تعریفی روشن از هدف، هدف مشخصها، دستاوردهای مهم و شاخص های لازم برای هر یک از این موارد، نظام پایش و ارزشیابی طرح تقویت گردد. انجام این کار، به تقویت فرایند های اساسی پایش، مدیریت اطلاعات، و گزارش دهی طرح کمک خواهد کرد. این کار، همچنین، "مدیریت انطباقی" را از طریق دادن بازخورد به مدیران در مورد زیربسط بودن، کارآمد بودن و موثر بودن فعالیت ها میسر می سازد و مشخص خواهد کرد که برای بهتر کردن عملکرد در آینده، چه اصلاحاتی را باید به عمل آورد. ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند که دفتر مرکزی طرح، مجری ملی طرح، سازمان محیط زیست، و کمیته راهبری طرح، رویکرد نظام یافته تری به مدیریت انطباقی در پیش گیرند تا این طرح، که یک فعالیت الگویی و نمایشی و یک ابتکار آموزشی است، بهترین نتیجه ممکن را به دست دهد.

پیشرفت طرح و دستاوردهای آن

ارزشیابی میان دوره ای، پیشرفت طرح و نتایج به دست آمده را، عمدتاً با مراجعه به برنامه طرح، شامل ۳ خروجی و ۱۵ دستاورد که در جهت هدف واحد طرح تا پایان سال ۲۰۰۸ به اجرا درآمده اند، بررسی کرده است. دو مولفه اول طرح، تقویت مدیریت در دو تالاب الگو را هدف گرفته اند. مولفه سوم معطوف است به استقرار یک مکانیسم و سیستم ملی قویتر، در ابتدا برای پشتیبانی از دو منطقه الگو، و در نهایت برای سایر تالابهای حفاظت شده کشور.

برنامه مدیریت منطقه الگو: در هر یک از مناطق الگو، طرح حفاظت از تالابهای ایران برنامه ای را برای مدیریت منابع منطقه مورد نظر سازماندهی کرده است. رویکرد مورد استفاده عبارت است از درگیر نمودن گروههای مختلف ذینفعان و ایجاد زمینه برای گفتگو و همکاری آنان با یکدیگر. گروه های کاری مختلف تشکیل گردیده اند تا کارمندان سازمان های دولتی و برخی سازمان های غیر دولتی فعال در دو منطقه طرح را گرد هم آورند. انجام یک رشته مطالعات، منجر به تدوین گزارش های وضع موجود شده و داده های پایه و نقشه های مربوط به تنوع زیستی، منابع آب و وضعیت اجتماعی-اقتصادی در هر دو منطقه تدوین گردیده است. تعداد زیادی کارگاه های آموزشی برگزار شده است تا شرکت کنندگان در این کارگاه ها (شامل دولت، سازمان های غیر دولتی، و گروه های محلی بهره بردار) با تکنیک های مدیریت اکوسیستم، نقشه برداری، برنامه ریزی و پایش آشنا شوند و پیش نویس برنامه های مدیریت دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان را تدوین نمایند. درکنار این فعالیت ها، طرح یک برنامه مفید در زمینه "آگاه سازی" را سازمان داده است که همه گروه های زیربسط را در باره ارزش های تالاب ها، مشکلات فراروی آنها و ضرورت حفاظت آنها آگاه کرده، آموزش دهد و بسیج نماید.

ارزشیابی میان دوره ای به این نتیجه رسیده است که یکی از مهمترین تاثیراتی که طرح تا کنون برجای نهاده، تاثیر آن بر نگرش کارکنان دولت ایران در باره تالابها، مدیریت مبتنی بر اکوسیستم، و یکپارچه سازی بخش های مختلف بوده است. به نظر می رسد که درک وسیعی در باره تهدیدات رویاروی تالابها و نیاز به تغییر نحوه مدیریت آنها و الگوهای مصرف منابع تالابی ایجاد شده است. اگرچه توجه اصلی طرح به دو منطقه الگو معطوف بوده است، برخی مطالعات و فعالیت های آگاهی رسانی، از سطح مناطق نمونه فراتر رفته و به مسائل ملی، گروه های زیربسط در سطح ملی و ارائه رهنمود هایی در مورد سیستم عمومی مدیریت

منابع پرداخته است. در این راستا، تعدادی کارگاه آموزشی برای آموزش کارکنان دولت در سطح ملی برگزار شده است.

برنامه مدیریت: برنامه های مدیریت دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان که در سال ۲۰۰۸ تدوین شده اند، حاصل این تغییر نگرش و رفتار می باشند. کارکنان و کارشناسان دستگاه های کلیدی دولت، در هر استان و در سطح ملی، با نمایندگان جوامع محلی و سازمان های غیر دولتی گرد هم آمده و برنامه های مدیریت جامع را تدوین کرده اند. تصویب دو برنامه مدیریت توسط هیئت دولت، (و در مورد برنامه مدیریت دریاچه ارومیه) توافق بین نهادهای دولتی در باره چشم انداز، هدف و نحوه مدیریت یکپارچه تالاب و حوضه آن، مهمترین دستاوردهای طرح حفاظت تالابها تا به امروز بوده است. هم اکنون، طرح حفاظت تالابها زمینه سازی برای اجرای این دو برنامه مدیریتی را آغاز کرده است. قصد آن است که یک سلسله برنامه های عمل تفصیلی و پروتکل های دیگر، مثلا برای پایش اجرای برنامه های مدیریت تالاب، تهیه و به سند اصلی الحاق گردند. نیز برخی فعالیت های فیزیکی، از جمله نشانه گذاری مرز مناطق حفاظت شده و نصب تابلو های مربوطه در سطح منطقه آغاز گردیده اند.

ارزشیابی میان دوره ای نگرانی خود را در باره تکیه فراوان طرح بر برنامه های مدیریت به عنوان مکانیسم اصلی تدوین سیاست های مربوط به تالاب و حوضه آن، و تصمیم گیری در باره مدیریت اجرایی ابراز می دارد. فرایند طولانی و پیچیده همساز کردن سیاست های سازمان های مسئول در بخش های مختلف، تا کنون به هیچ تصمیم قاطعی در باره برخورد با مسائل موجود در دو منطقه الگو منجر نشده است؛ چه رسد به اقدام مدیریتی. طرح حفاظت تالابهای ایران می باید اثر بخش بودن برنامه مدیریت خود را در زمینه مدیریت تهدیدات اصلی و حفاظت تنوع زیستی به نمایش بگذارد.

فقدان توسعه نهادی: ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که یکی از فاکتورهای کلیدی موثر بر کارایی و اثربخشی طرح مربوط است به فقدان عمل در زمینه تعریف و تشکیل نهاد هایی که می باید مسئول نظارت و مدیریت شیوه تازه حفاظت تالاب و مدیریت حوضه در ایران باشند. سند مفهومی طرح از "ارتقاء هماهنگی در تمام سطوح" سخن می گوید؛ کمیته راهبری ایده های ساده ای را در باره تشکیل کمیته های بین سازمانی و "هماهنگی" مطرح می سازد؛ و طرح بر ظرفیت سازی برای افراد در ساختارهای اداری موجود تاکید می نماید. اما، تا به حال تحلیل یا مباحثه کافی در باره گزینه های نهادی و قانونی موجود برای دستیابی به شیوه های هماهنگ تری از مدیریت منابع طبیعی در ایران صورت نگرفته است. پس از پایان طرح، یکی از پیامدهای این وضعیت، "احساس تعلق" اندک سازمان های مسئول مدیریت تالاب ها و حفاظت حوضه های تالابی نسبت به برنامه های مدیریتی می باشد. ارزشیابی میان دوره ای قویا توصیه می کند که سازمان هایی که می بایست سیاستگزاری، اقدام یکپارچه، نظام حل اختلاف، و هدایت فعالیت های مشترک در مدیریت تالابها را در درازمدت به دست گیرند، تعریف و تاسیس شوند.

ظرفیت سازی: استراتژی اصلی در اجرای طرح حفاظت تالابها مبتنی بر ظرفیت سازی برای گروه های ذیربط به منظور اقدام موثرتر در راستای حفاظت تالابها بوده است. با توجه به این تاکید اصلی، نکته حائز اهمیت آن است که هر یک از فعالیت های مربوط به ظرفیت سازی، از اثربخشی لازم برای رسیدن به نتایج مورد انتظار برخوردار باشد. ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که دفتر مرکزی و کمیته راهبری طرح به ارزشیابی انتقادی تری از همه فعالیت های ظرفیت سازی بپردازند. بخش عمده فعالیت های طرح تا کنون بر افراد متمرکز بوده است. بدیهی است که مقدار قابل توجهی دانش به بسیاری کارکنان سازمان حفاظت محیط زیست و سایر سازمان ها و به مقدار کمتر، به اعضای سازمان های غیر دولتی و سازمان های جوامع محلی منتقل شده است. ولی اقدام نسبتا کمتری با هدف ایجاد ظرفیت های اجرایی در واحد های سازمانی به عمل آمده و حتی کمتر از آن به ظرفیت کل سیستم توجه شده است. همان گونه که پیش از این گفته شد، در واقع این ظرفیت سیستمی تا کنون به وجود نیامده است. ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که در بخش دوم اجرای طرح، می باید نقطه تمرکز فعالیت ها به سوی استفاده از

ظرفیت سازی برای اصلاح شیوه های کار سازمان ها، هم در درون خود و هم در تعامل با سایر سازمان ها، منتقل گردد و سیستم موثرتری برای نظارت و مدیریت اکوسیستم های تالابی ایجاد شود.

سیاستگذاری: هر چند که خروجی سوم، بالقوه متمرکز است بر اصلاح خط مشی ها در باره مدیریت تالابها، حفاظت تنوع زیستی، بهبود مدیریت مناطق حفاظت شده، مدیریت منابع طبیعی و مسائل زیست محیطی، هماهنگی بین بخشی و مشارکت عمومی در برنامه ریزی حفاظت و مدیریت مناطق؛ باید گفت که تا کنون طرح تاثیر اندکی در زمینه سیاست های بخش عمومی داشته است. دفتر مرکزی و کمیته راهبری طرح می بایست استراتژی لازم برای کمک به تقویت نظام تصمیم گیری دولت در باره حفاظت تالاب ها و ایجاد یک سیستم نظارتی ملی در این زمینه را پی ریزی کنند. این استراتژی می بایست در ۳ یا ۴ سال باقیمانده از عمر طرح به اجرا در آید. برنامه های ۵ ساله توسعه ملی محمل های مهمی برای تدوین و اجرای سیاست های عمومی در ایران، در تمامی بخش ها هستند. در زمان اجرای این ارزشیابی میان دوره ای، برنامه ۵ ساله پنجم به عنوان چارچوب کلی دستور کار دولت در سال های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ در دست تدوین بود. اتمام طرح حفاظت تالابها نیز در این مقطع زمانی صورت خواهد گرفت. بنا بر این، شرایط حاضر فرصتی به موقع و حیاتی در اختیار طرح قرار داده است تا اهداف سیاستی خود را در اسناد برنامه ریزی استراتژیک دولت وارد نماید. برنامه توسعه پنجم می باید به صراحت از استراتژی طرح حفاظت از تالابهای ایران استفاده کند و نظام بهبود یافته ای را برای نظارت و مدیریت اکوسیستم های تالابی و حفظ آنها در سطح ملی به اجرا گذارد.

استراتژی تکرار طرح: فاز نهایی طرح حفاظت از تالابهای ایران می باید از درس های آموخته در عرصه های الگو استفاده کرده به تدوین یک سیستم ملی نیرومند برای حفاظت تالابها کمک کند. در ابتدا، برنامه این بوده است که از میان ۳۴ منطقه حفاظت شده تالابی کشور، ۵ تا ۱۰ منطقه برای تکرار طرح انتخاب شوند. در سال ۲۰۰۸، طرح کار بر روی یک سایت تکرار مهم، یعنی تالابهای شادگان در استان خوزستان را با کمک به مقامات استانی به منظور تشکیل گروه های کاری و حرکت سریع در راستای یک فرایند مدیریت مشارکتی آغاز نمود.

ارزشیابی میان دوره ای نگرانی خود را از نکته ابراز می دارد که تا کنون مختصات مورد نظر برای نظام جدید حفاظت تالاب ها و مدیریت حوضه های آبریز به روشنی تعریف نشده است. پیش از شروع کار در مناطق تکرار، می باید آموخته های برگرفته از کار طرح در مناطق الگو تدوین گردند. ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که شادگان می باید به نحو مناسب به عنوان منطقه الگوی سوم طرح مدیریت گردد و کار در این سه منطقه الگو تا حدی کامل شود که تمامی عملیات تحت مدیریت نهادهای اداری دایمی قرار گرفته باشد. طرح حفاظت از تالاب ها می بایست رویکردی سازمان یافته تر و قوی تری نسبت به ارزشیابی را در پیش گیرد: هریک از جنبه های برنامه الگو می بایست مورد سنجش قرار گیرد، با سایر گزینه ها مقایسه گردد و مستند شود. این جنبه ها عبارتند از ترتیبات اداری؛ مکانیسم های سیاستی، برنامه ریزی مشارکتی و یکپارچه سازی؛ نحوه استفاده از منابع (آب، زمین، تنوع زیستی)؛ استراتژی های مدیریت تهدیدات؛ روشهای گردآوری اطلاعات و پایش. برگرفتن درسهای آموخته از این ۳ منطقه الگو، به شکل گیری خصیصه های مدل جدید حفاظت تالابها در ایران کمک خواهد کرد.

ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که به جای آن که طرح حفاظت از تالابهای ایران مسئولیت کار بر روی مجموعه دیگری از "مناطق تکرار تفصیلی" را بپذیرد، استراتژی تازه ای برای ایجاد یک سیستم بهتر حفاظت تالابها در پیش گرفته شود. طرح می باید با کمک کردن به ایجاد سازمان های دائمی ای که این سیستم جدید را تشکیل می دهند، پشتیبانی قوی خود را به گسترش مدل جدید در سطح کشور و توانمند ساختن این سازمان ها برای قبول مسئولیت در زمینه ایجاد مناطق تکرار برنامه های حفاظت

تالاب مصروف نماید. این فاز می باید به موازات تحکیم فعالیت ها در مناطق الگو، بلافاصله پس از پایان ارزشیابی میان دوره ای آغاز گردد.

درس مهم این است که برنامه کلی کار در زمینه تقویت حفاظت تالابها در ایران، که اکنون توسط طرح حفاظت تالابها آغاز شده، و تسهیل و حمایت می گردد، می بایست پس از پایان طرح نیز، هم از نظر زمانی (با ظرفیت سازی برای ایجاد سازمان های نوین و دائمی)؛ و هم از نظر گستره جغرافیایی (با گسترش مدل جدید در استانها، حوضه ها و تالابهای دیگر) ادامه یابد. بدین ترتیب، ابتکار حفاظت از تالابهای ایران پس از پایان عمر طرح نیز تداوم خواهد یافت.

طول عمر طرح و تمدید آن

طرح حفاظت از تالابهای ایران شروعی کند داشته و دستاوردهای آن در سال های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ اندک بوده است. برنامه فعالانه تری در سال های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ و نیمه نخست ۲۰۰۹ به اجرا در آمده است، ولی ارزشیابی میان دوره ای به این نتیجه رسیده است که در تمام این سال ها، همواره میزان پیشرفت کار از مقدار برنامه ریزی شده کمتر بوده است و طرح هنوز نتوانسته است نیمی از برنامه کار خود را، به ویژه در زمینه خروجی های شماره ۲ و ۳، به اتمام برساند. سرعت پیشرفت مالی طرح نیز، به همین ترتیب کند تر از برنامه ریزی می باشد. تا پایان فصل اول سال ۲۰۰۹، تنها ۲۲٪ از بودجه طرح هزینه شده است.

برای تحکیم نتایج و اهداف اساسی ای که به منظور تحقق حفاظت بهتر در مناطق الگو (۳ منطقه، از جمله شادگان) برنامه ریزی می گردد و به منظور گسترش درسهای آموخته از طریق تدوین یک استراتژی تکرار در سطح ملی، ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند که برنامه های نیمه دوم طرح مورد بازنگری قرار گیرد. باید توجه ویژه ای به مشخص کردن زمان، بودجه و نیروی انسانی مورد نیاز طرح برای رسیدن به اهداف برنامه ریزی شده آن معطوف گردد. لازم است که با ترسیم شرایط مورد انتظار در انتهای طرح، زمان پایان طرح حفاظت از تالابهای ایران تعیین شود. شروع و اجرای کند طرح توجیهات معقولی را برای تمدید آن به مدت یک یا دو سال به دست می دهد. تمدید طرح می بایست هرچه زودتر توسط مدیریت طرح و کمیته راهبری برنامه ریزی گردد و در بازنگری سه جانبه به تصویب برسد تا بتوان برنامه ریزی و بودجه بندی لازم برای سال ۲۰۱۰ و سال های پس از آن را به نحو مناسب سامان داد.

طرح حفاظت از تالاب های ایران

خلاصه پیشنهاد های ارزشیابی میان دوره ای

توصیه شماره ۱ برنامه، چارچوب منطقی، نظام پایش و ارزشیابی طرح

چارچوب منطقی طرح حفاظت از تالابها می باید مورد بازنگری مجدد قرار گیرد تا بتواند به عنوان یک راهنما و ابزار قویتر برای مدیریت استراتژیک طرح و اجراء پایش و ارزشیابی مورد استفاده قرار گیرد. در ادامه، برخی تغییرات مشخص در مورد دستاورد های کلیدی طرح پیشنهاد می گردد. مدیران طرح می باید بر اساس اهداف، هدف مشخص ها و شاخص های مندرج در چارچوب منطقی طرح، استراتژی روشنی را برای رسیدن به هر دستاورد تدوین نمایند.

توصیه شماره ۲ نظارت بر طرح و تمشیت امور تالابها در کشور

تمیز بین دو پیکره مشخص و مجزای از یکدیگر می باید مورد تاکید قرار گیرد: (۱) کمیته راهبری طرح که ساختاری موقتی است برای نظارت عالیه بر اجرای طرح در سطح ملی و در سطح مناطق الگو؛ و (۲) گروه کاری ملی حفاظت از تالابها که مسئول تمشیت امور مربوط به حفاظت تالابها در دراز مدت می باشد. گروه کار ملی حفاظت تالابها می باید جزیی از یک کمیته، کمیسیون یا شورای دولتی عالیرتبه و ذیربط باشد؛ یا زیر نظر چنین کمیته ای فعالیت کند. طرح باید تنها از جایگاه یک عنصر بیرونی و موقتی، به تدوین برنامه های مناطق الگو و تاسیس برنامه ملی حفاظت تالابها در زیر لوای یک پیکره نظارتی ملی کمک نماید.

توصیه شماره ۳ مدیریت طرح - نیروی انسانی

۳-۱: پس از انجام ارزشیابی میان دوره ای، دستمزدها و مزایای کارکنان طرح می باید مورد تجدید نظر قرار گرفته و تا حد ممکن با شرایط مشابه در سایر طرح ها و برنامه ها هماهنگ گردد.

به همین ترتیب، طرح حفاظت از تالابها می باید روی ایجاد یک برنامه تقویت تخصصی کارکنان خود سرمایه گذاری نماید؛ برنامه ای که می باید با توجه به عمر محدود طرح، گزینه های موجود برای ادامه کار هر یک از کارکنان و تیم طرح در پست های دیگر در آینده را مد نظر قرار دهد.

۳-۲: برای تحکیم دستاورد هایی که می باید در نیمه دوم اجرای طرح تولید گردند، لازم است که یک ارزیابی مجدد از نیاز به حضور کارکنان فنی تمام وقت به صورت گیرد و اقدامات لازم برای افزایش تعداد و ظرفیت کارکنان اصلی و نیز کاهش تعداد مشاوران پاره وقت که با طرح ارتباط تنگاتنگ ندارند به عمل آید.

۳-۳: می بایست توانمندی های دفاتر طرح در سه منطقه نمونه (ارومیه، پریشان و شادگان)، با توجه به نقش اصلی آنان در تسهیل ایجاد موسسات دائمی ای که حفاظت یکپارچه تالاب ها را در مناطق نمونه تحت نظارت و مدیریت خواهند داشت، تقویت گردد.

توصیه شماره ۴ مدیریت مالی پروژه حفاظت از تالابهای ایران

۱-۴: سازمان حفاظت محیط زیست و دفتر مرکزی طرح، می بایست همراه با برنامه عمران ملل متحد و اعضای کمیته راهبری طرح، نظام بودجه ریزی و پایش هزینه طرح را در راستای پیشنهاد های مشخص زیر مورد بازنگری کامل قرار دهند:

- دفتر مرکزی طرح باید نظام ساده ای را با استفاده از نرم افزار های مبتنی بر صفحات گسترده^۴ ایجاد نماید که به کمک آن بتوان تخصیص اعتبارات از هر یک از منابع برای هر یک از دستاوردها (ی مورد انتظار بازنگری شده) در دوره های فصلی و شش ماهه را برنامه ریزی و هزینه ها را پایش نمود.
- کار بر اساس یک چرخه شش ماهه می باید به طرح امکان سازگاری با چرخه های مالی متفاوت دو منبع اعتباری طرح یعنی UNDP-GEF و دولت را بدهد.
- به جای تلاش برای انطباق سیستم بودجه بندی طرح با خطوط بودجه سیستم ATLAS متعلق به برنامه عمران ملل متحد، درخواست و دریافت اعتبارات مالی توسط دفتر مرکزی طرح از هر یک از منابع اعتباری آن باید بر مبنای بودجه بندی فعالیت های طرح و بر اساس دستاوردهای مورد نظر طرح صورت گیرد.
- برای تدوین یک برنامه واقع بینانه برای انجام هزینه های طرح در باقی مانده مدت آن، می باید بازنگری های بیشتری روی دستاوردهای مورد انتظار، برنامه های کاری، و بودجه مورد نیاز (از هردو منبع) صورت گیرد، تا طرح به نحو مطلوب به سرانجام برسد. اکنون دیگر برای جبران تاخیرهای گذشته دز زمینه پیشرفت مالی دیر شده است.
- اعتبار کافی از هردو منبع اعتباری طرح در دست است و کار های فراوان در پیش. انجام فعالیت های باقی مانده با استفاده از اعتبارات موجود، تمدید طرح، حداقل به مدت یک سال کامل یعنی تا پایان ۲۰۱۲ را توجیه می نماید.

۲-۴: بودجه بندی اعتبارات ملی برای ۳ سال باقی مانده از عمر طرح باید توسط دفتر مرکزی طرح و کمیته راهبری آن مورد بازنگری و تجدید نظر کلی قرار گیرد و سپس دوباره به تایید دولت برسد. این کار می بایست در پی برقراری ترتیبات سازمانی و مالی جدید و دایمی بر اساس مدل نوین حفاظت تالاب و مدیریت حوضه که توسط طرح در سایت های نمونه به اجرا در می آید صورت گیرد.

توصیه شماره ۵ ترتیبات اداری بلند مدت برای حفاظت تالابها

باید تحلیل دقیقی از مسائل و گزینه های اداری موجود برای برقراری سیستم جدید حفاظت تالابها انجام و به بحث گذاشته شود، و استراتژی طرح برای اصلاحات اداری لازم مورد توافق قرار گیرد. ترتیبات اداری تازه برای نظارت، مدیریت و مشارکت در سطوح محلی، حوضه ای - استانی و ملی باید مشخص گردد. شیوه های همکاری بین سازمان محیط زیست و وزاتخانه های کلیدی ذیربط - جهاد کشاورزی، نیرو و مدیریت منابع آب، راه و ترابری - و نحوه همسو کردن سیاست و برنامه های این بخش

⁴ Spread Sheet

ها در رابطه با تالابها می باید به طور رسمی مورد توافق قرار گیرد. ضروری است که روابط کاری بین سازمان های مسئول حفاظت تالابها و مکانیسم های هماهنگی در سطوح عالی روشن شود.

توصیه شماره ۶

طرح های مدیریت تالابها و حوضه های تالابی

ساز و کار برنامه ریزی نحوه مدیریت تالابها، که توسط طرح حفاظت از تالابهای ایران معرفی می شود، باید تقویت گردد. برای مدیریت جامع در کل حوضه آبریز در هریک از سایت های نمونه، وجود یک نظام نظارتی قوی تر (محلی، استانی و ملی) لازم خواهد بود. در لوای این نظام نظارتی، می توان یک رشته برنامه های مدیریتی متعارف را نیز (در سایت ها، بخش ها، گونه ها و/یا مسائل مشخص) به کار گرفت. برنامه ریزی مدیریتی می بایست فرایندی باشد با مرحله بندی مشخص که به تدریج یک چارچوب سیاستگذاری و برنامه عمل استراتژیک را تدوین نماید. برنامه مدیریتی می بایست در هر مرحله به تایید یا امضا برسد، ولی نباید سند هر مرحله به عنوان یک "سند نهایی شده" تلقی گردد. بلکه این اسناد مرحله ای باید حاوی سیاست های روشن و دقیق و هدف های مشخص و شاخص های مناسب باشد. این سند ها باید تحت مالکیت نهادهای دائمی مسئول برای اجرای برنامه های اجرایی در آید.

توصیه شماره ۷

ظرفیت سازی در پروژه حفاظت تالابهای ایران

۷-۱: طرح حفاظت از تالابهای ایران باید نگاه انتقادی تری به تاثیر اقدامات ظرفیت سازی خود داشته باشد. باید اطمینان حاصل کرد که هر فعالیت به نحو موثر به نتایج برنامه ریزی شده خود منتهی می گردد. این فعالیت ها به تغییر رفتار، بازنگری در سیاستها، اصلاح فرایند های اجرایی و مانند آن مربوط هستند که به نوبه خود برای مقابله با هریک از تهدیدات اساسی ای که سبب تخریب تالابهای ایران می شوند لازم هستند. دستاورد های مورد انتظار در چارچوب منطقی طرح و شاخص های مربوط به آنها می باید به نحوی شفاف سازی شوند که بتوانند به عنوان ابزار های پایش و ارزیابی پیشرفت به سوی اهداف مربوطه مورد استفاده قرار گیرند (به توصیه شماره ۱ توجه کنید). نباید تنها به ثبت مجموعه ای از فعالیت ها اکتفا کرد.

۷-۲: عمده فعالیت های طرح، افراد دخیل در برنامه های دو سایت نمونه را هدف قرار داده و برای کمک به آنان تدوین شده اند. اقدام های نسبتا اندکی با هدف توسعه ظرفیت های عملی واحدهای سازمانی صورت گرفته و حتی کمتر از آن به ظرفیت های کلی در سطح سیستم توجه شده است. در نیمه دوم اجرای طرح، این تمرکز توجه باید به صورت چشمگیر تغییر یابد. برای ایجاد یک سیستم کارآمد تر نظارت و مدیریت اکوسیستم های تالابی، باید به لزوم تغییر در شیوه های کار سازمانها، هم از درون و هم در تعامل با سایر سازمان ها توجه شود.

توصیه شماره ۸

تاثیرگذاری بر سیاست های دولت

دفتر مرکزی و کمیته راهبری طرح باید استراتژی روشنی را برای تقویت چارچوب تصمیم گیری دولت در رابطه با حفاظت و نظارت تالابها طرح کرده و این برنامه را در ۳ یا ۴ سال باقی مانده از عمر طرح به اجرا در آورند. به ویژه، برنامه پنج ساله پنجم توسعه ملی یک فرصت حیاتی و به موقع است تا طرح بتواند اهداف سیاستگذاری خود را در بدنه این سند استراتژیک برنامه ریزی دولت وارد نماید. برنامه پنج ساله پنجم می بایست به روشنی به استراتژی طرح حفاظت از تالابهای ایران رجوع کند (این

استراتژی هنوز تدوین نشده است) و سیستم اصلاح شده نظارت و مدیریت اکوسیستم های تالابی و حفاظت از آنها را در سطح ملی به اجرا در آورد.

توصیه شماره ۹ ارزیابی و تایید شیوه نوین حفاظت از تالاب ها و مدیریت حوضه های آبریز در سطح پایلوت

جهت ارزشیابی کار آزمایشی و نمونه طرح لازم است رویکرد دقیقتری در پیش گرفته شود: هریک از جنبه های برنامه های نمونه باید به صورت سیستماتیک سنجیده شده، نسبت به سایر گزینه ها ارزیابی و سپس مستند شود. به کمک این رویکرد، و پیش از آن که هر گونه اقدام برای تکرار طرح در نقاط دیگر یا گسترش آن در سطح ملی صورت گیرد، لازم است که اقدامات پروژه حفاظت از تالابهای ایران در مناطق الگو و سیستم مبتنی بر مدل نوین حفاظت تالابها مستند و تایید گردد. شادگان باید به عنوان سومین سایت نمونه طرح در نظر گرفته شده و کارها در هر ۳ سایت نمونه باید تا جایی تکمیل شوند که ضمام همه اقدامات به نهاد های دائمی سپرده شده باشد.

توصیه شماره ۱۰ استراتژی تکرار

طرح باید استراتژی خود در مورد ایجاد سیستم ملی حفاظت تالابها را تغییر دهد: به جای آن که طرح حفاظت تالابها مسئولیت ایجاد مجموعه دیگری از "سایت های تکرار گسترده" را بر عهده گیرد، استراتژی توصیه شده این است که ایجاد سازمان های دائمی ای که شاکله سیستم جدید خواهند بود توسط طرح تسهیل گردد و این سازمان ها مسئولیت ایجاد سایت های تکرار طرح را بر عهده گیرند. در سالهای معدودی که از عمر طرح باقی مانده است، ضروری است که نتایج فاز اول اجرای طرح تجمیع و مستند گردد و میزان اثر بخشی مدل جدید، یعنی سیستم سه سطحی حفاظت تالابها در سه منطقه الگو به نمایش گذاشته شود. فاز دوم طرح حفاظت از تالابها باید بلافاصله پس از انجام ارزشیابی میان دوره ای و به موازات پیشرفت کار در سایت های الگو آغاز گردد و حمایت قوی از اشاعه مدل جدید در سطح کشور به عمل آید.

توصیه شماره ۱۱ دوره زمانی طرح، تمدید و تکمیل آن

با آگاهی از این امر که پیشرفت طرح حفاظت از تالابهای ایران در هر سال از میزان برنامه ریزی شده کند تر بوده است و با توجه به این نکته که تا کنون کمتر از نیمی از برنامه کار طرح تکمیل شده و تنها ۲۲٪ از بودجه پیش بینی شده برای طرح هزینه گردیده است، نیمه دوم طرح باید از نو برنامه ریزی شود. این کار می بایست با توجه دقیق به زمان، بودجه و نیروهای انسانی مورد نیاز در دفتر مرکزی طرح برای دستیابی به نتایج اساسی در زمینه حفاظت تالابها در سایت های نمونه (۳ سایت شامل شادگان) و تعمیم درس های آموخته به یک سیستم ملی و استراتژی تکرار صورت گیرد.

نقطه پایان طرح حفاظت از تالابهای ایران باید آن چنان تعیین شود که تا آن زمان هر یک از مولفه های سیستم ملی حفاظت از تالابها ایجاد شده و به کار افتاده باشد. شروع آهسته و فقدان پیشرفت واقعی در سال های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ توجیه کافی برای تمدید طرح به مدت یک یا دو سال را در اختیار می نهد. در هر حال، تمدید طرح باید توسط مدیریت طرح و کمیته راهبری پیشنهاد شود و در جلسه بازنگری سه جانبه به تصویب برسد. این عمل باید به موقع به انجام رسد تا برنامه ریزی فعالیت ها و بودجه بندی طرح در سال های ۲۰۱۰ و سال های پس از آن با توجه به تمدید طرح صورت گیرد.

۲- معرفی

طرح حفاظت از تالاب های ایران

ایران کشوری است که به سبب شرایط جغرافیایی، وسعت سرزمین و قرار گرفتن آن در محل تلاقی چهار قلمرو جغرافیای زیستی، از نظر اکولوژی و تنوع زیستی غنای فوق العاده ای دارد. مساحت کل کشور ۱/۶۴۸ میلیون کیلومتر مربع است و محدود است به خلیج فارس و اقیانوس اطلس از جنوب و غرب، دریای خزر از شمال، عراق و آذربایجان از شمال و غرب، ترکمنستان، افغانستان و پاکستان از شرق و جنوب. اکوسیستم های تالابی ایران طیفی گسترده از تالابهای ساحلی، صخره های مرجانی، جنگل های حرا، آبراه های وسیع درون سرزمینی، سیستم های حور و دریاچه های آب شیرین و بسیار شور را در بر می گیرد. این اکوسیستم ها نمونه های ویژه ای از تنوع زیستی غنی کشور را به نمایش می گذارند.

بیش از ۱۵۰ نقطه تالابی ایران از نظر کیفیت و کمیت تنوع زیستی خود، دارای اهمیت بین المللی و منطقه ای شناخته شده اند. اهمیت این تالابها برای ایران زمانی بیشتر به چشم می آید که شرایط خشکی ای که در بسیاری از سطح کشور حاکم است در نظر گرفته شود. در این سرزمین، دریاچه های تالابی، حورها و آبراهه های سطحی متعددی شکل گرفته است. این اکوسیستم ها توسط برف و بارانی که بر چند رشته کوه بزرگ کشور می بارد تغذیه می گردد و واحه هایی را پدید می آورد. تالابها، علاوه بر ایجاد زیستگاه های غنی، زیبایی فراوانی به بسیاری از دره ها و سرزمین های کم ارتفاع بخشیده اند و روح ایرانیان را در طول قرنها نوازش داده اند.

طرح "حفاظت از تالاب های ایران" فعالیتی است متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران برای تقویت حفاظت از مناطق تالابی مهم کشور، بویژه از طریق معرفی سیستم های اصلاح شده برای نظارت و مدیریت بسیاری از فعالیت های انسانی که منابع تالابها، حوضه های آبریز و تنوع زیستی مربوط به آنها را مورد استفاده و تهدید قرار می دهد.

طرح حفاظت از تالابهای ایران در فاصله سال های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۴ با استفاده از تسهیلات تدوین پروژه (PDF) دریافتی از تسهیلات جهانی محیط زیست (GEF) طراحی شد. این طرح در سال ۲۰۰۵ از طریق برنامه عمران ملل متحد (به عنوان آژانس اجرایی تسهیلات جهانی محیط زیست) به تصویب رسید و سازمان حفاظت محیط زیست ایران به عنوان سازمان مجری آن تعیین گردید. طرح به صورت یک فعالیت ۷ ساله با بودجه ای برابر با ۱۲/۷ میلیون دلار تدوین شد که بخش عمده آن (۹/۱ میلیون دلار، ۷۲٪) از سوی دولت و مبلغ ۳/۲۹ میلیون دلار آن به صورت اعتبار بلا عوض تحت برنامه تنوع زیستی سومین دوره تسهیلات جهانی محیط زیست تعهد گردید.

اهداف طرح عبارتند از تقویت ظرفیت های مدیریتی و مقابله با تهدید های غالب در دو منطقه تالابی ارزشمند بین المللی و ملی، که به عنوان سایت نمونه یا الگو انتخاب شده اند، و اجرای تجربیات آموخته در این تالابها به منظور اصلاح و تقویت سیستم ملی نظارت و حفاظت تالابها در کل کشور.

ارزشیابی میان دوره ای طرح

اجرای طرح حفاظت از تالابهای ایران در ژانویه سال ۲۰۰۵ آغاز شد و می بایست تا دسامبر سال ۲۰۱۱ به انجام برسد. بر اساس الزام های برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست، برنامه طرح برای انجام پایش و ارزشیابی شامل بررسی های سالانه و ارزشیابی های مستقل و تفصیلی در نیمه راه و در پایان طرح می باشد.

ارزشیابی میان دوره ای طرح در ماه های مه و ژوئن سال ۲۰۰۹، یعنی ۴/۵ سال پس از شروع رسمی طرح، به وسیله یک تیم دونفره از مشاوران مستقل، شامل یک مشاور بین المللی و یک مشاور ملی، به انجام رسیده است. هدف این ارزشیابی آن است که یک سنجش مشارکتی برای رسیدن به درک مناسب و مشترک در باره یافته ها و توصیه های ارزشیابی و کمک به ظرفیت سازی در سطح محلی به عمل آید. بدین منظور، افزون بر بررسی و تحلیل تمام اسناد فنی و مالی که در اختیار ارزشیابان نهاده شد، روند ارزشیابی میان دوره ای در برگیرنده مشورت های سازمان یافته با کارکنان طرح، مشاور ارشد بین المللی آن، سازمان مجری ملی و طیف گسترده ای از ذینفعان دخیل در نظارت، مدیریت و بهره برداری از تالابها و منابع وابسته به آنها در دو منطقه نمونه و در سطح ملی بوده است.

ارزشیابی میان دوره ای طبق شرح خدمات داده شده توسط آژانس اجرایی، یعنی برنامه عمران ملل متحد در ایران (پیوست ۱) به انجام رسید. برنامه مشاوران ارزشیابی میان دوره ای در پیوست ۲/۱ آمده است. پرسش شونده گانی که مشاوران ارزشیابی میان دوره ای با آنان ملاقات نمودند، و اسناد بررسی شده در این ارزشیابی، به ترتیب در پیوست های ۲/۲ و ۲/۳ فهرست شده اند.

پیکره اصلی این گزارش به بررسی هریک از جنبه های طرح حفاظت از تالابهای ایران - طراحی طرح؛ نحوه اعمال نظارت، مدیریت و ترتیبات اداری آن؛ فرایند اجرای طرح و دستاوردهای آن؛ و پایش و ارزشیابی طرح می پردازد. در هر بخش از گزارش، یافته ها و توصیه های ارزشیابی میان دوره ای ارائه شده است. توصیه های ارزشیابی میان دوره ای برای تقویت روند اجرایی طرح و تاثیرات مورد انتظار از آن در بخش "چکیده ارزشیابی" آمده است.

۳- مفهوم و طراحی طرح

مفهوم طرح

اندیشه ای که به تدوین طرح حفاظت از تالاب های ایران انجامید در سند مفهومی طرح و در گزارش بعدی به نام گزارش آغازین طرح^۵ تشریح شده است. در هردو سند یاد شده، سخن از نیاز به "رویکردهای تازه" برای حفاظت تالابها در ایران رفته است. بر اساس این تحلیل، شیوه متعارف استقرار مناطق حفاظت شده تالابی، که تحت عناوین مختلف توسط سازمان حفاظت محیط زیست به انجام می رسد، چندان اثر بخش نبوده است.

در سال ۱۹۹۵ یک بررسی کلی از وضعیت تالابهای ایران در قالب یک مطالعه منطقه ای به نام "فهرست تالابهای خاورمیانه" انجام شده است. در آن بررسی، موضوع بهره برداری شدید از تالابها (کشاورزی، چرای دام، ماهیگیری، ذخیره آب، تولید نیروی برقابی، برداشت نمک، برداشت نی و گیاهان آبی، شکار و تله گذاری پرندگان برای خوراک، تفریح و کسب درآمد) در همه کشور مطرح شده و به فشار شدید و فزاینده ناشی از فعالیت های انسانی در اکوسیستم های تالابی مرزی، در اثر زهکشی، ایجاد سد، انحراف آب، آلودگی، کاهش پوشش گیاهی طبیعی، فرسایش خاک، خوراک وری و وارد کردن گونه های خارجی اشاره شده است.

رویکردهای نوین که می باید از طریق طرح حفاظت تالابهای ایران آزمایش و عرضه شود شامل موارد زیر است (منبع: سند طرح ۲۰۰۴):

- تمرکز بر حفاظت از زیستگاه های تالابی و کل اکوسیستم مربوطه، به جای تمرکز محض بر گونه های حیات وحش و کنترل شکار.
- مبتنی کردن مدیریت تالابها بر ایجاد درک بهتر از الزامات اکولوژیکی.
- برخورد با تهدید هایی که منشاء آنها در بیرون از حدود مناطق حفاظت شده قرار دارد.
- درگیر کردن سایر ذینفعان اصلی (وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی) در سیستم مدیریتی.
- درگیر کردن مردم محلی در سیستم حفاظت تالابها.
- ایجاد یک برنامه مدیریتی برای هر یک از مناطق تالابی تحت حفاظت.
- تدوین و اعمال مقررات کافی در باره تالابها.

ایده های بالا در یک سیستم مدیریت یکپارچه تالاب ها و حوضه های آبریز مربوط به آنها تجلی می یابد. این سیستم می بایست مناسب، موثر و پایدار باشد. در مجموع، اصل زیربنایی طرح حفاظت از تالاب های ایران عبارت است از ایجاد یک سیستم حفاظت در ایران که مبتنی باشد بر مشارکت جوامع محلی و سایر بهره برداران از اکوسیستم های تالابی در فرایند های تصمیم گیری (برنامه ریزی) و مدیریت، به منظور حصول اطمینان از آن که فعالیت های انسانی که تالابها را تحت تاثیر قرار می دهند به طور معقول کنترل می شوند و تالاب مورد نظر از سلامت اکولوژیکی برخوردار باشد. دو ایده اساسی که مشخصه طرح حفاظت تالابهای ایران به شمار می روند عبارتند از مشارکت (دخالت مناسب و فعالانه طیف ذینفعان در فعالیت های حفاظتی) و

⁵ Project Inception Report

یکپارچه سازی (حصول اطمینان از این که تصمیم های مربوط به بهره بردای از زمین، آب و تنوع زیستی که تالاب ها را تحت تاثیر قرار می دهند، عوامل و تاثیرات ناشی از همه بخش های مرتبط با فعالیت های مربوط به توسعه اقتصادی و معیشت انسان را مد نظر قرار می دهند.

مفهوم مناطق حفاظت شده تالابی چند منظوره، که در آنها ذینفعان مختلف فعالانه دخالت داشته باشند، بسیار با شرایط ایران همخوانی دارد. ایران دارای تعداد زیادی تالاب های با اهمیت فراوان از نظر اکولوژی و اقتصادی است. این کشور سابقه درازی در زمینه اداره سیستمی از مناطق حفاظت شده دارد. با این حال، سیستم مناطق حفاظت شده ایران از نظر مقابله با تهدید های فراروی تنوع زیستی و کارکردهای اکوسیستمی فاقد کارایی لازم بوده است، به گونه ای که در سال های اخیر این گونه تهدید ها روند فزاینده ای داشته اند. در نتیجه، تعداد زیادی از تالابها به صورتی جدی در حال تخریب هستند، تا حدی که هم تنوع زیستی و هم فعالیت های انسانی وابسته به این تالابها در حال نابودی است.

یک جنبه مهم طرح حفاظت تالابهای ایران آن است که شرایط تالابها در کشور گویای وضعیت کلی اکولوژی در همه این سرزمین است. ایران کشوری است بزرگ و سرشار از منابع طبیعی با اکوسیستم های گوناگون و گیاهان و جانوران متنوعی که در این اکوسیستم ها زیست می کنند. ولی درعین حال، ایران کشوری است بسیار خشک و تالابها، آبراهه ها و آبهای زیرزمینی آن اهمیت فراوانی در حفظ سلامت و زایندهگی این اکوسیستم ها و جوامع بیولوژیکی دارند.

مفهوم اصلی دیگری که مبنای طراحی و استراتژی طرح حفاظت از تالاب های ایران است مربوط به برخورد با تهدیدها می باشد. در مدارک طرح، نوشتار های خوبی در باره تهدید های متعدد غالب در تالاب های ایران وجود دارد و یک به یک دستاورد های اصلی مورد انتظار طرح به گونه ای تبیین شده اند که بتوان با این تهدید ها برخورد نمود. چند گروه تهدید های زیر تشریح شده اند (منبع: سند مفهومی طرح ۲۰۰۳، گزارش مرحله آغازین طرح):

- تغییر دادن رژیم آب (ایجاد سد، انحراف آب، آبیاری، اتلاف آب)؛
- آلودگی آب و آلودگی صدا (ناشی از کشاورزی، صنعت، فعالیت های شهری، تردد قایق و هواپیما)؛
- بهره برداری ناپایدار از منابع تالابی (ماهی گیری و شکار بی رویه، چرای مفرط و مانند آن)؛
- تغییر زیستگاه های تالابی (برای توسعه کشاورزی و مناطق شهری)؛
- تخریب زمین در حوضه های آبریز (جنگل زدایی، چرای مفرط؛ کشاورزی)؛
- ایجاد زیرساختهای حمل و نقل؛ و
- وارد کردن عمدی یا غیر عمدی گونه های (گیاهی و جانوری) غیر بومی و هجوم این گونه ها.

استراتژی طرح

استراتژی مبنای طرح حفاظت از تالابهای ایران عبارتست از الگو بودن و نمایشگر بودن آن. تمرکز اصلی طرح بر تقویت مدیریت در دو منطقه تالابی و حوضه های آبریز آنها است. این دو منطقه در جریان تدوین طرح انتخاب شده اند و عبارتند از: حوضه آبریز دریاچه ارومیه واقع در استانهای آذربایجان های غربی و شرقی و کردستان در شمال غربی ایران، و دریاچه پریشان و حوضه آبریز به مراتب کوچکتر آن واقع در بخش کازرون در استان فارس در بخش جنوبی کوهستان های زاگرس. هدف آن است که

طرح حفاظت از تالاب های ایران در دو منطقه نمونه، یعنی دریاچه ارومیه و دریاچه پیرشان، به معرفی، آزمایش و عرضه روش های مناسب، موثر و کارا برای دستیابی به حفاظت درازمدت و بهره برداری پایدار از اکوسیستم های تالابی و تنوع زیستی موجود در آن ها پرداخت. پس از آن در نظر است که طرح، با استفاده از درس های آموخته شده در دو سایت نمونه و از طریق تکرار مدل بهینه ای که در سایت های نمونه به دست می آید، به تدوین یک سیستم ملی نیرومند برای حفاظت تالاب ها در سایر نقاط کشور کمک کند.

سند مفهومی طرح تصویری کلی از تالاب های ایران و اهمیت آنها از نظر شبکه مناطق حفاظت شده کشور و به طور کلی از دیدگاه استراتژی حفاظت تنوع زیستی در کشور را در بر دارد. ارزشیابی میان دوره ای جدول ۱ را به عنوان خلاصه وضعیت مناطق تالابی ایران و وضعیت حقوقی و شرایط آنها تهیه کرده است. دو منطقه حفاظت شده تالابی که در طرح حفاظت از تالابهای ایران به عنوان الگو انتخاب شده اند نیز در جدول ذکر شده اند.

جدول ۱: تالابهای ایران و وضعیت آنها

وضعیت تالاب های ایران	تعداد مناطق	سطح (هکتار)
نقاط تالابی در ایران	بیش از هزار	
نقاط تالابی در بانک اطلاعاتی سازمان حفاظت محیط زیست	۱۵۲	
نقاط تالابی دارای اهمیت بین المللی	۷۶	
• نقاط تالابی دارای اهمیت بین المللی که نه در فهرست رامسر هستند و نه تحت حفاظت قرار دارند	۴۰	
• مناطق حفاظت شده تالابی - فقط در لیست رامسر	۱۰	
• مناطق حفاظت شده تالابی - برخوردار از نوعی حفاظت	۲۶	
- پارک ملی ^۶	۲	۶۱۹۵۰۰
- پناهگاه حیات وحش	۶	۶۶۰۰۰۰
- منطقه حفاظت شده ^۷	۱۳	۴۰۷۰۰۰
- منطقه شکار ممنوع	۴	۲۱۰۰۰
- منطقه شکار محدود	۲	۳۰۰۰

منبع: سند مفهومی طرح، ۲۰۰۳

سند مفهومی طرح و چارچوب منطقی آن (و گزارش مرحله آغازین طرح) به روشنی و هماهنگی در باره دامنه طرح سخن نمی گویند و روشن نمیکنند که آیا طرح متعهد به تقویت مدیریت حوضه است یا تنها روی "نقاط تالابی" متمرکز خواهد بود.

^۶ حوضه دریاچه ارومیه یکی از سایت های نمونه طرح است. در این حوضه، خود دریاچه عنوان پارک ملی را دارد و برخی از تالابهای اقماری آن نیز به طور مجزا به عنوان منطقه حفاظت شده تالابی تعیین شده اند.

^۷ یکی از دو سایت نمونه طرح دریاچه پیرشان است که بخشی از آن در منطقه حفاظت شده ارژن قرار دارد.

همچنین معلوم نیست که "منطقه الگو" دقیقاً شامل چیست: سایت نمونه اول می تواند حوضه آبریز دریاچه ارومیه، یا "زون اکولوژیک" دریاچه ارومیه، یا خود دریاچه ارومیه (که در برگیرنده یک منطقه حفاظت شده و یک پارک ملی است) که در درون حوضه آبریز و زون اکولوژیک قرار دارد، به اضافه برخی "تالاب های اقماری" غیر حفاظت شده، تلقی گردد. سایت نمونه دوم می تواند در برگیرنده خود دریاچه پریشان، کل حوضه آبریز دریاچه، و/یا کل منطقه ای که رسماً به عنوان منطقه حفاظت شده ارژن تعیین شده است باشد. این خط کشی ها می باید در همان ابتدا به عمل می آمد و ابعاد پیامدهای ناشی از انتخاب هریک از گزینه های فوق در جریان طراحی طرح یا در مرحله آغازین آن به ذینفعان تفهیم می گردید.

به همین ترتیب، استراتژی مربوط به تکرار طرح به صراحت در سند مفهومی قید نشده است. حتی در زمان ارزشیابی میان دوره ای، طرح یک طرح روشن [دربارۀ مرزبندی حدود خود] را تدوین و تحکیم نکرده بود. سند مفهومی به این نکته اشاره دارد که درس های آموخته شده در دو سایت نمونه به مجموعه ای از "۵ تا ۱۰" منطقه حفاظت شده تالابی دیگر به عنوان "نقاط تکرار تفصیلی" پروژه حفاظت تالاب های ایران به کار گرفته خواهند شد و سپس، به ترتیبی، به مناطق حفاظت شده تالابی در سراسر کشور تعمیم خواهند یافت. ولی عددهای فوق روشن و گویا نیستند و سبب سردرگمی درباره اهداف طرح شده اند. از جمله معلوم نیست که آیا طرح در درجه اول مربوط به "مناطق حفاظت شده" است یا طرحی است از نوع "مدیریت یکپارچه منابع طبیعی".

در ایران "منطقه حفاظت شده تالابی" عنوانی است غیر رسمی برای نشان دادن این که منطقه مورد نظر (در لوای یکی از تعاریف قانونی حفاظت) تحت حفاظت قانونی قرار دارد، یا تحت کنوانسیون رامسر به عنوان یک تالاب دارای اهمیت بین المللی شناخته شده است، یا هر دو.

همانگونه که در جدول ۱ نشان داده شده است، سازمان حفاظت محیط زیست ایران ۳۶ منطقه حفاظت شده تالابی و ۴۰ تالاب غیر حفاظت شده دیگر را دارای اهمیت بین المللی ذکر کرده است. ۷۶ منطقه تالابی دیگر فاقد اهمیت بین المللی هستند و ۷۵۰ تالاب دیگر نیز ظاهراً تنها دارای اهمیت محلی می باشند. در برنامه طرح حفاظت تالابهای ایران پیشنهاد شده است که این طرح تنها شامل مناطق حفاظت شده تالابی است، در حالی که ارزشیابی میان دوره ای می پندارد که این طرح، در عمل، یک فعالیت الگویی و درس آموزی است که به همه تالاب ها ربط دارد و می باید با این دیدگاه اجرا گردد.

طراحی طرح

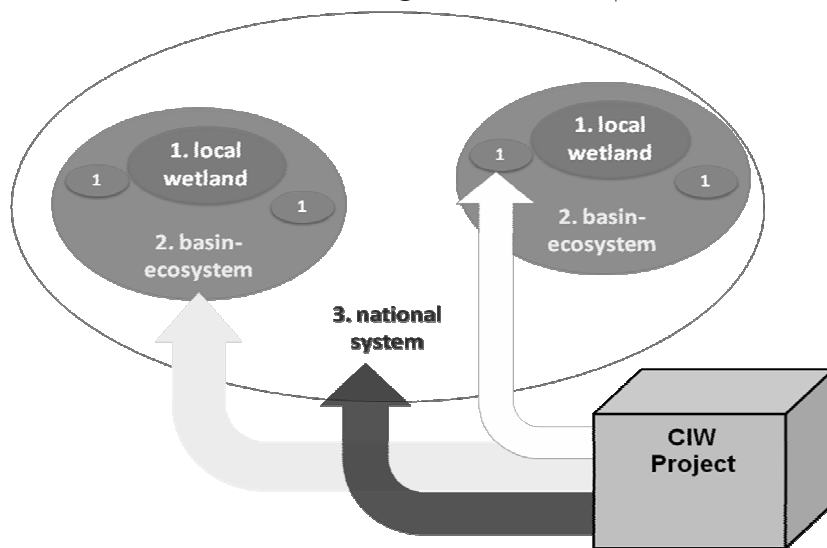
طراحی طرح در دو مرحله و با استفاده از کمک مالی تسهیلات جهانی محیط زیست شامل یک مرحله 'PDF'A' به مبلغ ۲۵۰۰۰ دلار در سال های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ و یک مرحله 'PDF'B' به مبلغ ۳۴۷۴۰۰ دلار در سال های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۲ به انجام رسید. در این دو مرحله تعدادی مطالعه به عمل آمد که سپس برای تهیه یک سند تفصیلی به نام سند مفهومی (Project Brief) طرح در سال ۲۰۰۳، و سند رسمی طرح به کار گرفته شدند. سند اخیر در سال ۲۰۰۵ توسط دولت ایران و برنامه عمران ملل متحد در ایران (آژانس اجرایی تسهیلات جهانی محیط زیست) به امضاء رسید.

همزمان با مرحله 'PDF'B'، بانک جهانی، سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد و کمیسیون اروپایی نیز در حال تکمیل یک پروژه بهسازی آبیاری در ایران بودند که طیفی از بررسی های پایه و برنامه ریزی های منابع آب را در بخش هایی از حوضه آبریز دریاچه ارومیه در دست داشت. حاصل این مطالعات در اختیار طراحان طرح حفاظت از تالابهای ایران قرار گرفت. همچنین،

یک پروژه ۲ ساله با کمک اعتباری دولت هلند تدوین شده بود و پیش بینی شده بود که به صورت مکمل طرح حفاظت تالابها به اجرا در آید. اما در نهایت، پروژه هلندی پیش از شروع طرح حفاظت از تالابهای ایران به اتمام رسید. بر اساس آن چه به ارزشیابان میان دوره ای گفته شده است، پروژه یاد شده اطلاعات پایه ای چشمگیر و ظرفیت سازی هایی را پدید آورد که برای شروع طرح حفاظت از تالاب های ایران مفید بودند. سند مفهومی طرح حفاظت از تالاب ها تصویری خوب از جزئیات پیش زمینه طرح، از جمله تعداد و نوع تالاب های ایران و اهمیت اکولوژیکی و اقتصادی آنان به دست می دهد. طرح پیشنهاد شده در سند مفهومی عبارتست از فعالیتی ۷ ساله با هدف کلی برخورد با تهدیدات غالب در سایت نمونه و نمایش درس های آموخته برای دستیابی به تقویت سیستم مدیریت تالابهای حفاظت شده در سراسر ایران.

برای رسیدن به این هدف کلی، ساختار طرح شامل ۳ مولفه اصلی است که خروجی (Outcome) نامیده می شوند. هر یک از این خروجیها در بر دارنده یک رشته خروجی فرعی (Sub-outcome) است که خود شامل فعالیت های خاصی می باشند. کلیت طرح حفاظت از تالابهای ایران و هریک از سه مولفه آن در رابطه با تقویت سیستم مدیریت تالابها در ایران تشریح شده اند: خروجی اول مبتنی است بر مدیریت محلی تالابهای حفاظت شده منفرد در دو منطقه پایلوت؛ خروجی دوم، بر مسائل مربوط به مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی در سطح حوضه های آبریز در مناطق پایلوت می پردازد؛ و خروجی سوم مربوط است به ایجاد یک سیستم ملی قوی برای مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی (و حفاظت تالابها به طور کلی). نگاه کنید به شکل ۱.

شکل ۱: مفهوم زیر بنایی طراحی طرح حفاظت از تالاب های ایران



طرح حفاظت تالابهای ایران دارای سه خروجی است:

۱. حفاظت و بهره برداری پایدار از دو سایت نمونه، شامل تالابهای اقماری؛
۲. مدیریت یکپارچه اکوسیستم ها در دو حوضه آبریز نمونه؛
۳. استقرار یک سیستم ملی برای حفاظت تالاب ها.

جدول ۲: سلسله مراتب اهداف طرح حفاظت از تالاب های ایران

اهداف طرح	
کمک به پایداری سیستم مناطق حفاظت شده تالابی ایران و ارتقاء میزان اثربخش بودن آن به عنوان ابزاری برای حفاظت تالاب های دارای تنوع زیستی با اهمیت بین المللی.	هدف نهایی
حذف سیستماتیک یا کاهش قابل توجه تهدید های رویاروی تنوع زیستی بین المللی و تامین پایداری در دو منطقه نمونه، همراه با حصول اطمینان از تعمیم درس های آموخته شده در این دو منطقه نمونه به سایر مناطق حفاظت شده تالابی در همه جای کشور.	هدف اصلی
توان تشکیلات محلی مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی (مثلا اداره های مدیریت پارک ملی، ادارات استانی سازمان حفاظت محیط زیست) برای مدیریت موثر مناطق حفاظت شده تالابی، از جمله برخورد با مهمترین تهدیدهای داخلی رویاروی تنوع زیستی دارای اهمیت بین المللی ارتقاء یافته و مورد استفاده قرار می گیرد.	خروجی ۱
کارکنان سازمان حفاظت محیط زیست و سایر سازمان ها به خوبی در باره برنامه ریزی، مدیریت و پایش به شیوه اکوسیستم - محور آموزش دیده اند.	خروجی فرعی ۱-۱
ارزیابی شرایط زیست محیطی پایه و برنامه های پایش تنوع زیستی برای شناسایی و رد گیری اثرات همه تهدیدات ناشی از فعالیت های انسان به اجرا در می آیند.	خروجی فرعی ۱-۲
آگاهی عمومی در باره ارزش ها و تهدیدهای تالاب ها افزایش یافته و جوامع محلی در همکاری با مدیران مناطق حفاظت شده تالابی، در مدیریت این مناطق مشارکت می کنند.	خروجی فرعی ۱-۳
مسائل و تهدیدات رو در روی تنوع زیستی در مناطق حفاظت شده تالابی از طریق حفاظت منطقه و اعمال مقررات وفق برنامه های مدیریت مورد توافق حل و فصل می شوند.	خروجی فرعی ۱-۴
نابودی تالابها متوقف شده و اقدامات اصلاحی به اجرا در می آید.	خروجی فرعی ۱-۵
تشکیلات هماهنگی بین بخش ها در سطوح استانی و حوضه ای تاسیس شده و پایداری سیستم مناطق حفاظت شده تالابی را، از جمله از طریق کمک به مقابله به تهدید های موجود در سطح اکوسیستم ارتقاء می دهد.	خروجی ۲
تصمیم گیری بین بخشی تسهیل گردیده و استفاده معقول از زمین و منابع آب در راستای پایداری مناطق حفاظت شده تالابی به کمک برقراری سازوکار های هماهنگی مناسب ارتقاء می یابد.	خروجی فرعی ۲-۱
بهبود پایداری در مناطق حفاظت شده تالابی با اعمال اصول مدیریت یکپارچه منابع آب (شامل تحلیل شرایط موجود، تدوین سناریوهای محتمل، افزایش بهره وری در استفاده از آب، تخصیص آب برای الزامات اکوسیستمی و مانند آن).	خروجی فرعی ۲-۲
اقدامات جامع برای کنترل آلودگی آب تدوین شده، به نمایش در آمده و اجرا شده است.	خروجی فرعی ۲-۳
اقدامات بهینه برای پیشگیری از تخریب سرزمین به اجرا در آمده است و به کاهش رسوب و پیامدهای منفی ناشی از آن در پایین دست مناطق تالابی کمک می کند.	خروجی فرعی ۲-۴
بهترین شیوه ها در زمینه ارزیابی اثرات زیست محیطی عرضه شده و به اجرا در می آیند.	خروجی فرعی ۲-۵

اهداف طرح	
خروجی فرعی ۲-۶	بهترین شیوه در زمینه ورود و کنترل گونه های خارجی عرضه شده و به اجرا در می آید.
خروجی فرعی ۳	مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی در سطح ملی و تشکیلات هماهنگی بین بخشی، از طریق حمایت از تبادل دانش و آموخته ها تحت نتایج ۱ و ۲، به ظرفیت های بهتر در زمینه مدیریت این مناطق دست یافته اند.
خروجی فرعی ۱-۳	ظرفیت نیروی انسانی در زمینه مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی تقویت شده و وظایف اساسی در مدیریت این مناطق در سطح ملی به کمک اصلاح تشکیلات ستادی سازمان محیط زیست، ارائه آموزش و نمایش شیوه های موفق تقویت شده است.
خروجی فرعی ۲-۳	آگاهی و ظرفیت های فنی در وزارتخانه های کلیدی ذیربط افزایش یافته و ساختارهای هماهنگی ملی تقویت گردیده اند.
خروجی فرعی ۳-۳	در تمام ایران آگاهی عمومی در باره ارزش های تالاب ها و تهدید های رویاروی آنها افزایش یافته است.
خروجی فرعی ۴-۳	درسهای آموخته تحت نتایج ۱ و ۲ به مدیران سایر مناطق حفاظت شده تالابی انتقال یافته است، سایت های تکرار طرح مستقر شده و پایداری طرح تضمین گردیده است.

منبع: برداشت از چارچوب منطقی طرح حفاظت از تالابهای ایران، ویرایش ۲۰۰۶

سلسله مراتب اهداف طرح، شامل ۱۵ خروجی فرعی، ۳ خروجی، یک هدف اصلی و یک هدف نهایی، در جدول ۲ فوق فهرست شده اند. در زیر هر خروجی اصلی ۴ تا ۶ زیر-خروجی برای بررسی جنبه های مختلف ظرفیت سازی - دانش افزایی، مشارکت و مدیریت - در هر سطح، طرح شده اند. در سند مفهومی اولیه طرح، مجموعه ای از یک رشته فعالیت ها برای رسیدن به هر یک از نتایج فرعی طرح شده است. در مجموع ۱۲۸ فعالیت و فعالیت فرعی در ۲۸ زمینه برنامه ریزی گردیده اند.

یافته ها و توصیه های ارزشیابی میان دوره ای

طراحی طرح حفاظت از تالابهای ایران سال ها به طول انجامید. از زمان تدوین مفهوم اولیه طرح در ۱۹۹۸ تا آغاز اجرای آن در ۲۰۰۵-۲۰۰۶، هشت سال سپری شد. در این فرایند چند گروه مشاوران و بررسی کنندگان درگیر بوده اند و طراحی طرح چند بار مورد بازنگری قرار گرفته است. ارزشیابی میان دوره ای ۱۰ سال پس از شروع فرایند طراحی طرح به انجام رسید و در این خلال، افراد متعدد و مختلفی در سازمان های درگیر در طرح در فرایند تدوین آن و تصمیمات گرفته شده در زمینه طراحی طرح سهیم بوده اند. بدیهی است که در این مدت بخشی از اطلاعات مربوط به فرایند طراحی طرح از دسترس خارج شده است.

ارزشیابی میان دوره ای دریافته است که طرح اولیه طرح رهنمود معقولی را برای اجرای طرح عرضه می کند. ولی شیوه نگارش بخش هایی از چارچوب منطقی اولیه طرح مبهم است و این ابهام در بیان به ایجاد برخی سردرگمی ها و بد فهمی ها منتهی شده است. برداشت کلی ای که اکنون در سال ۲۰۰۹ به دست می آید این است که چارچوب منطقی طرح که در مرحله طراحی آن تولید شده است، آن سان که می باید، ابزار چندانی مفیدی نبوده است. طرح چارچوب منطقی به اندازه کافی برای برنامه ریزی استراتژیک، اجرا و پایش طرح در حدود ۴ سالی که از اجرای آن می گذرد به کار گرفته نشده است. ارزشیابی میان دوره ای به

این نتیجه رسیده است که این امر سبب کاهش کارایی و اثر بخشی اجرای طرح گردیده است. چکیده ای از نظرات ارزیابی میان دوره ای در باره چارچوب منطقی سال ۲۰۰۶ در جدول ۳ آمده است. چارچوب منطقی طرح (نسخه ۲۰۰۶) که از شروع اجرای آن تا پایان سال ۲۰۰۸ مورد استفاده قرار داشته، به همراه نسخه بعدی آن برای آگاهی خوانندگان و مقایسه این دو سند، در پیوست ۳ ارائه شده است.

نگرانی کلی ارزشیابی میان دوره ای در باره طراحی، چارچوب منطقی و برنامه های کاری طرح آن است که تمرکز کافی روی برنامه ریزی و مدیریت استراتژیک با هدف دستیابی به نتایج مورد انتظار وجود ندارد. طرح ها در همه سطوح تنها در بر دارنده فهرست ها و فهرست های فرعی عریض و طولی از فعالیت ها هستند ولی استراتژی هایی که می باید تعقیب شوند و اهداف اساسی و تاثیرات مورد انتظار از این فعالیت ها مشخص نشده اند. این امر سبب محدودیت در کارایی و اثر بخشی مدیریت طرح شده است (و ارزشیابی را نیز دشوار کرده است).

جدول ۳: نظرات ارزشیابی میان دوره ای در باره طراحی و چارچوب منطقی طرح (نسخه ۲۰۰۶)

الف) بسیاری از اهداف طرح (هدف نهایی، هدف اصلی، خروجی ها، خروجی های فرعی) به شیوه ای ضعیف انشاء شده اند. عبارات مربوطه طولانی و مغلق و در نتیجه مبهم هستند. بسیاری از این عبارات دارای چندین فعل عملی (Action verb) هستند. برای مثال در خروجی شماره ۳ چنین آمده است: "برای ایجاد ظرفیت های مدیران مناطق حفاظت شده تالابی؛" به منظور "مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی؛" به منظور "برخورد با تهدیدهای متوجه تنوع زیستی." در تفسیر این عبارت بندی های پیچیده، تمرکز طرح، به جای پرداختن به هدف اصلی آن که برخورد با تهدیدات است، بر ظرفیت سازی نهاده شده است.

ب) سه خروجی ای که برای طرح تدوین شده اند، یک ساختار مفید برای مدیریت طرح حفاظت از تالابها را فراهم نمی آورند: از هر یک از این خروجی ها به گونه ای برداشت می شود که گویی یک پروژه فرعی برای ظرفیت سازی، در سطح "محلی"، در سطح "استانی/حوضه ای" و در سطح "ملی" است. این نوع برداشت از طرح باز هم توجه را از اهداف اصلی آن، یعنی مدیریت عملی اقدامات و پرداختن به تهدیدات مشخص، دور می کند. همچنین، تلاش برای جدا کردن مدیریت یک "سایت محلی" از مدیریت "اکوسیستم یا حوضه آن"، در عمل ارزش چندانی ندارد.

ج) خروجی های فرعی با دقت و مراقبت کافی طراحی نشده اند و به اندازه کافی به عنوان نتایجی که باید طبق برنامه به دست آیند مورد توجه قرار نگرفته اند. در مورد بسیاری از آن ها، توجه متمرکز شده است بر فعالیت ها و فرایند انجام آنها و هدف اساسی یا نتیجه برنامه ریزی شده روشن نیست.

د) چارچوب منطقی شامل تعدادی شاخص و هدف مشخص برای هر یک از خروجی ها است. ولی این ها می باید بیشتر شرح و بسط داده می شدند: تعداد شاخص های مربوط به تاثیرگذاری طرح اندک است، بسیاری از شاخص ها تنها شاخص های فرایند هستند و هیچ نقطه عطف یا هدف مشخصی برای ارزیابی پیشرفت طرح مشخص نشده است؛ هیچ هدف مشخص روشنی برای پایلوت دریاچه پریشان ارائه نشده است.

در پایان سال ۲۰۰۸، چارچوب منطقی طرح برای اولین بار از زمان شروع آن و به منظور حل و فصل مشکلات مربوط به طراحی طرح که در بالا از آنها یاد شد (جدول ۳)، و برای استفاده بهتر از آن در طرح، مورد بازنگری قرار گرفت. جدول ۴ اهداف و دستاورد های مورد انتظار باز نگری شده در چارچوب منطقی متعلق به سال ۲۰۰۸ را نشان می دهد. این بازنگری اقدامی ارزشمند بود و فوایدی چند را در برداشت. ولی، ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که چارچوب منطقی طرح هنوز نیاز به

اصلاحات بیشتری دارد: نسخه ۲۰۰۸ شامل تنها ۷ دستاورد موردانتظار است که از ۱۵ دستاورد به این تعداد تقلیل یافته اند و فاقد بسیاری از جزئیات می باشد. همه این ۷ دستاورد به اهداف ظرفیت سازی تقلیل داده شده اند، بی آن که اشاره ای به تهدیدات مشخصی که متوجه تالاب ها است شده باشد. برای تامین جزئیات بیشتر، تعداد شاخص های مربوط به هر دستاورد موردانتظار اضافه شده است، ولی به نظر ارزشیابی میان دوره ای، این روش مناسبی نیست. چارچوب منطقی جدید، هنوز شاخص ها یا اهداف زمانی معینی را برای هر یک از خروجی ها در بر ندارد.

جدول ۴: خروجی ها (Outcomes) و دستاورد های (Outputs) موردانتظار طرح حفاظت تالابهای ایران، بازنگری

دسامبر ۲۰۰۸

خروجی ۱	الگوی سیستم مدیریت طراحی شده، و به منظور برخورد مناسب با مهمترین تهدیدات "درونی" نسبت به تنوع زیستی دارای اهمیت بین المللی، توسط سازمان حفاظت محیط زیست و دیگر ذینفعان محلی در سایت حفاظت شده تالابی نمونه به اجرا در می آید.
دستاورد موردانتظار ۱-۱	برای برخورد با تهدیدات درونی مهم در دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان، برنامه مدیریت اکوسیستمی توسط مدیران آموزش دیده به اجرا در می آید.
دستاورد موردانتظار ۲-۱	جوامع محلی از ارزش های دریاچه پریشان و دریاچه ارومیه آگاهند و فعالانه در مدیریت این مناطق مشارکت می کنند.
خروجی ۲	الگوی هماهنگی بین بخش ها در سطح استانی و در سطح حوضه، از جمله از طریق کمک به برخورد با تهدیدات موجود در سطح اکوسیستم، به نمایش در می آید و سبب ارتقاء پایداری سیستم مناطق حفاظت شده تالابی می گردد.
دستاورد موردانتظار ۱-۲	مکانیسم های نظارتی بین بخشی برقرار شده و با تهدید های موجود در سطح حوضه نسبت به پایداری دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان مقابله می گردد.
دستاورد موردانتظار ۲-۲	استراتژی های مربوط به برخورد با تهدید های اصلی در سطح حوضه در دریاچه های ارومیه و پریشان اجرا می شوند
خروجی ۳	مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی و ساختارهای هماهنگی بین بخشی در سطح ملی ظرفیت بهتری یافته اند، و با اجرای خروجی های ۱ و ۲ فوق و به کمک استراتژی ها، کار در سایت های تکرار طرح و تبادل دانش و درس های آموخته، یک سیستم الگو در سطح کشور در مناطق حفاظت شده تالابی اعمال می گردد.
دستاورد موردانتظار ۱-۳	ظرفیت سازمان محیط زیست و ظرفیت های بین بخشی در سطح ملی برای اعمال رویکرد اکوسیستمی به مناطق حفاظت شده تالابی ارتقاء یافته و سازمان محیط زیست استراتژی مناسبی برای اعمال سیستم مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی در کشور در اختیار دارد.
دستاورد موردانتظار ۲-۳	سیستم ملی برای برنامه ریزی و اجرای رویکرد الگوسازی و نمایش الگوها در مناطق حفاظت شده تالابی در سراسر کشور برقرار شده است.
دستاورد موردانتظار ۳-۳	آگاهی عمومی در باره ارزش های تالابها ارتقاء یافته است.

منبع: چارچوب منطقی طرح حفاظت از تالابهای ایران، بازنگری دسامبر ۲۰۰۸

علاوه بر مشکلات ناشی از ضعف نگارش و طرز تعریف چارچوب منطقی طرح، ارزشیابی میان دوره ای نگران این نکته است که با توجه به تمرکز اساسی طرح بر "تقویت سیستم مناطق حفاظت شده تالابی"، کار گسترده تر روی تقویت سیستم حفاظت تالابها در ایران ضرورت دارد و همه ذینفعان باید به این باور برسند که لازم است برای این منظور، سیستم مناطق حفاظت شده تالابی موجود و رویکرد متعارف به مناطق حفاظت شده (که ناکارآمد است) فراتر رود. این هدف گسترده به روشنی در اسناد مقدماتی طرح ذکر شده است، ولی در تصمیم های مشروح آتی و چارچوب منطقی طرح وارد نشده است. اگر طرح باید به خوبی به عنوان ساز و کاری برای تحقق این تغییرات عمل کند، کمک شایانی به تقویت اقدامات مربوط به حفاظت تنوع زیستی هم در تالابها و هم در سایر اکوسیستم ها در تمام ایران خواهد کرد. ولی این چشم انداز محقق نخواهد شد اگر اجرای طرح محدود شود به تقویت "مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی در سطح محلی" (خروجی ۱)، "سیستم مناطق حفاظت شده تالابی ... در سطح حوضه" (خروجی ۲)، و "مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی" (خروجی ۳).

ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند (توصیه شماره ۱) که در اولین فرصت می بایست نسبت به بازنگری مجدد چارچوب منطقی طرح اقدام شود تا به صورت راهنما و ابزاری دقیق تر برای تقویت اجرا، پایش و ارزشیابی مورد استفاده قرار گیرد. مفید خواهد بود که بازنگری و بررسی مجدد چارچوب منطقی طرح و برنامه پایش، گزارش دهی و ارزشیابی در فصل سوم سال ۲۰۰۹ به انجام رسد تا فرصت کافی برای بازنگری برنامه های طرح در سال ۲۰۱۰ و باقیمانده عمر طرح، از جمله تمدید عمر طرح تا سال ۲۰۱۲ یا ۲۰۱۳ موجود باشد. توصیه های چندی در مورد تغییرات لازم در طراحی طرح و چارچوب منطقی آن در جدول ۵-۱ آمده است. توصیه های دیگری برای تغییرات مشخص تر در جزئیات دستاورد های کلیدی در جدول ۵-۲ داده شده است.

توصیه هایی کلی تر عبارتست از استفاده کامل از چارچوب منطقی بازنگری شده به عنوان یک ابزار مدیریت استراتژیک و برای تقویت سیستم پایش و مراقبت آن: به منظور افزایش کارایی و اثر بخشی اقدامات مربوطه، مدیران طرح می باید از اهداف، هدف مشخص ها، و شاخص های مندرج در چارچوب منطقی طرح به عنوان رهنمود برای تدوین یک استراتژی روشن برای دستیابی به هر یک از دستاورد های موردانتظار استفاده کنند.

جدول ۵-۱: چکیده تغییرات توصیه شده در چارچوب منطقی طرح

(الف) **هدف نهایی** - پیشنهاد می شود که عبارت مربوط به بیان هدف نهایی طرح در این مقطع تغییر نکند. ولی، باید توجه داشت که هدف نهایی طرح عبارتست از *حفاظت از تنوع زیستی ایران*.

(ب) **مقصود (Purpose) از اجرای طرح** - هر چند عبارت مربوط به بیان مقصود طرح را نمی باید در این مرحله تغییر داد، ذینفعان باید توجه داشته باشند که مقصود ضروری طرح *تدوین یک سیستم مدیریت مؤثر برای حفاظت از اکوسیستم های تالابی ایران* می باشد.

(ج) **خروجی های مورد انتظار و دستاورد های طرح** - توصیه می شود که یک رشته دستاورد های موردانتظار کلیدی طرح می بایست مورد بررسی و تایید مجدد قرار گیرند - بر اساس بازنگری در ۷ ستانده جدید (نسخه دسامبر ۲۰۰۸) و ۱۵ نتیجه فرعی اولیه (نسخه ۲۰۰۶). دستاورد های موردانتظار تایید شده باید با خروجی های مشخص شده در نتایج فرعی مرتبط باشند (جدول ۵-۲ را برای آگاهی از پیشنهاد های مربوطه نگاه کنید). دستاورد هایی که به این ترتیب مشخص می شوند، می باید به عنوان چارچوب اصلی برای تدوین برنامه ریزی طرح، بودجه بندی آن و مدیریت هزینه ها/مدیریت اجرایی، پایش، گزارش دهی و ارزشیابی در مابقی عمر طرح به کار رود.

به جای تلاش برای حفظ یک حالت جدایی مصنوعی بین کار در سطح محلی و کار در سطح اکوسیستم، دو رشته دستاورد های موردانتظار که تحت خروجی های ۱ و ۲ قرار دارند می باید همراه به یکدیگر مدیریت شوند. ممکن است افزودن یک خروجی چهارم نیز در باره مدیریت موثر و کارآمد طرح، همراه با مجموعه مناسبی از ۳ یا ۴ ستانده مربوطه به آن مفید باشد.

د) شاخص ها، هدف های مشخص و نقاط عطف - یک یا دو شاخص برای هر یک از اهداف بازنگری شده (مقصد، خروجی ها، دستاورد ها) طرح لازم است. هر یک از این شاخص ها باید به صورت یک "نشانه موفقیت" منفرد تعریف شوند که موفقیت طرح از نظر ایجاد تاثیرات سطح بالا را بتوان به کمک آنها سنجید. شاخص ها باید معطوف به نتیجه باشند نه معطوف به فرایند.

هدف های مشخص و نقاط عطف طرح می بایست برای مشخص کردن نتایج مورد انتظار در هر مرحله به کار روند.

اطلاعات وضع موجود - درست همانگونه که مجموعه دستاورد های بازنگری شده طرح باید نتایج اساسی برنامه ریزی شده برای طرح را مشخص نماید، می بایست یک عبارت توصیفی برای وضعیت پایه، یعنی وضعیت هر یک از دستاورد های موردانتظار در زمان شروع طرح تدوین گردد.

جدول ۲-۵: دستاورد های برنامه ریزی شده در طرح - اهداف اساسی و ارتباط های آنها

دستاورد موردانتظار ۱- ۳	آگاه سازی عمومی و مشارکت جامعه	دستاورد های مرتبط: ۱-۳ و ۳-۳
۳-۳	ارتقاء آگاهی عمومی در باره تالابها در سطح کشور	
دستاورد موردانتظار ۱- ۱	مدیریت اکوسیستمی یکپارچه	دستاورد های مرتبط: ۱-۱، ۱-۲، ۲-۲، ۳-۱ و ۳-۳
۱-۲	مدیریت یکپارچه منابع آب و خاک	
۲-۲	مدیریت یکپارچه منابع آب	
۱-۳	سیستم ملی مدیریت تالابها	
۲-۳	ظرفیت سازی در وزارتخانه های کلیدی	
دستاورد موردانتظار ۱- ۲	تهدیدهای انسان-ساخت: پایش و ارزیابی	دستاورد های مرتبط: ۱-۲، ۲-۲، ۳-۲ و ۵-۲
۴-۱	تهدید های انسان-ساخت: حذف و تخفیف	
۳-۲	کنترل آلودگی ها به صورت یکپارچه	
۵-۲	ارزیابی اثرات زیست محیطی (EIA)	
دستاورد موردانتظار ۱- ۱	حفاظت و بهسازی زیستگاه های تالابی	دستاورد های مرتبط: ۱-۵، ۲-۴ و ۶-۲

۵	
۴-۲	ارتقاء فرایند حفاظت از اراضی
۶-۲	کنترل گونه های غیر بومی مهاجم
دستاورد	اعمال سیستم نوین حفاظت تالاب در سطح کشور
موردانتظار ۳-	
۴	
بر اساس دستاورد های مندرج در چارچوب منطقی سال ۲۰۰۶	

۴- ترتیبات مدیریتی طرح

این بخش از گزارش به بررسی و ارزیابی ترتیبات اداری طرح در تمام جنبه های نظارت، مدیریت، امور اداری، اجرا، پایش و ارزشیابی طرح حفاظت از تالاب های ایران می پردازد.

ترتیبات نظارتی طرح

طرح حفاظت از تالابهای ایران با شیوه اجرای ملی برنامه عمران ملل متحد⁸ (NEX) اجرا می شود. سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان سازمان مجری ملی طرح تعیین گردیده و معاون امور محیط طبیعی و تنوع زیستی سازمان مذکور به سمت مجری ملی طرح برگزیده شده است. بر اساس مقررات اجرای ملی، سازمان مجری ملی دارای مسئولیت اصلی برای اجرای موفق طرح است. نهاد رسمی دولتی برای نظارت بر طرح عبارت است از بازنگری سه جانبه⁹ (TPR) که متشکل است از برنامه عمران ملل متحد، وزارت امور خارجه و سازمان حفاظت محیط زیست. علاوه بر این، طرح دارای یک کمیته راهبری و یک کمیته فنی می باشد. ترکیب عضویت در این پیکره ها، در زمان انجام این ارزشیابی میان دوره ای، به شرح مندرج در جدول ۶ بوده است.

جدول ۶: اعضای ساختار های نظارتی پروژه حفاظت از تالابهای ایران

بازنگری سه جانبه	وزارت امورخارجه (رییس)
	برنامه عمران ملل متحد در ایران
	سازمان حفاظت محیط زیست
کمیته راهبری	سازمان حفاظت محیط زیست (مجری ملی طرح که رییس کمیته هم هست)
	ادارات کل حفاظت محیط زیست در استان های فارس، آذربایجان شرقی و آذربایجان غربی
	دفاتر استانداری در استان های فارس، آذربایجان شرقی و آذربایجان غربی
	برنامه عمران ملل متحد
	وزارت جهاد کشاورزی
	وزارت نیرو
	وزارت صنایع و معادن
کمیته فنی طرح	سازمان حفاظت محیط زیست
	وزارت جهاد کشاورزی
	وزارت نیرو
	وزارت صنایع و معادن
	کمیته ملی اکوتوریسم

⁸ National Execution

⁹ Tri-partite Review

اگرچه جلسه سه جانبه ظاهراً از سال ۲۰۰۵ به این سو جلسات سالانه داشته است^{۱۰}، همواره کمیته راهبری نهاد اصلی تصمیم گیری طرح بوده است. از زمان آغاز طرح، کمیته راهبری هر سال یک یا دو بار، با تعداد شرکت کنندگان مناسب، تشکیل جلسه داده است.^{۱۱} اغلب، به جای اعضای کمیته که مدیران ارشد سازمان های مختلف هستند، کارشناسان این سازمان های در جلسات شرکت کرده اند. مجری ملی رییس کمیته راهبری است و مسئول اجرای رهنمود های آن می باشد. کمیته راهبری گزارش های پیشرفت طرح، از جمله یک گزارش پیشرفت سالانه را که توسط مدیر ملی و دفتر مرکزی طرح تدوین می شود، دریافت و بررسی می کند و بودجه و برنامه سالانه طرح را تصویب می کند. کمیته فنی که اتفاقاً متشکل از بسیاری از همان افراد شرکت کننده در جلسات کمیته راهبری است، ظاهراً جلسات مرتب جداگانه نداشته است.

به منظور درگیر کردن تمامی ذینفعان، در سند طرح (۲۰۰۴) ایجاد یک کمیته هماهنگی طرح و یک کمیته فنی را با شرکت نمایندگان نهاد های استانی، بخشی، و روستایی و سازمان های غیر دولتی در هر یک از دو سایت نمونه پیش بینی شده است. کمیته هماهنگی طرح می بایست بر فعالیت های طرح در سطح منطقه، در راستای مندرجات سند طرح و با بهره گیری از رهنمودهای کمیته راهبری نظارت نماید. این کمیته می بایست نظرات همه ذینفعان را برای تدوین یک برنامه عمل واحد هماهنگ نماید. در زمان ارزشیابی میان دوره ای، هیچ یک از این کمیته های رسمی طرح فعال به نظر نرسیدند. در عوض، دفتر مرکزی طرح، با کمک هماهنگ کننده های منطقه ای و دستیاران آنها در هر دو سایت طرح، یک سازوکار ارتباطی با همه گروه های ذینفعان فعال را ایجاد کرده است.

به نظر ارزشیابی میان دوره ای، این ترتیبات نظارتی برای طرح حفاظت از تالابهای ایران رضایت بخش است. اما هم در سطح ملی و هم در سایت های نمونه، برخی مسائل در زمینه تصمیم گیری، سازوکار های مشورتی و انجام هماهنگی را می بایست در فاز بعدی طرح حل و فصل نمود. ارزشیابی میان دوره ای می پندارد که تاکنون کار اجرای طرح و عملکرد کمیته راهبری و کمیته فنی، مرزبندی روشن و بایسته ای بین نظارت بر اجرای طرح حفاظت از تالابهای ایران (مثلاً تصویب برنامه ها و بودجه ها؛ تصویب تغییرات اساسی) و سیاستگذاری برای مدیریت جامع منابع تالابی در ایران (عملکرد هماهنگ و مبتنی بر همکاری توسط سازمان های متعدد) انجام نشده است. در حال حاضر به نظر می رسد که کمیته راهبری به نوعی مسئول هر دوی این عملکردها به حساب می آید، در حالی که ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که این کمیته تنها یک ساختار موردی برای همین طرح است و برای نظارت بر نحوه حفاظت از تالاب های کشور باید یک تشکیلات دائمی ایجاد گردد.

مسئله دیگری که با مورد پیشین مرتبط است، آن است که برای بسیاری از سازمان های درگیر در حفاظت و مدیریت تالاب ها در ایران، "مالکیت" طرح حفاظت از تالابها به خوبی روشن نیست: برخی این طرح را در درجه اول از آن برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست می پندارند و در جایگاه دوم، آن را یک پروژه سازمان حفاظت محیط زیست می دانند. به نظر می رسد که حس مالکیت طرح در میان ذینفعان ملی و استانی ضعیف است. (در پیوند با این نکته، سند طرح در سال ۲۰۰۴ در چند جا ابراز می کند که برنامه عمران ملل متحد بر اجرای طرح نظارت مستقیم دارد، که به نظر ارزشیابی میان دوره ای برداشت مناسبی نیست). در جاهای دیگر سند طرح نشانه هایی از تمایل طراحان آن به چشم می خورد مبنی بر این که فعالیت های طرح توسط چند سازمان دولتی و غیر دولتی اجرا می شود، توسط کارکنان طرح هماهنگ می گردد و حداقل بخشی از هزینه های این کار از بودجه طرح تامین می گردد. چنین ترتیباتی در شرح خدمات کمیته راهبری در سند طرح به این ترتیب ذکر شده است که

¹⁰ هیچ سابقه ای از جلسات باز نگری سه جانبه به تیم ارزشیابی میان دوره ای ارائه نشد.

¹¹ ارزشیابی میان دوره ای تصویر صورت جلسه های کمیته راهبری در ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ (جلسات ژوئن و دسامبر) را دریافت کرد. ولی همه آنها، بجز یک مورد، به زبان فارسی بودند.

هر سازمان دولتی عضو کمیته دو نماینده ارشد خود را به کمیته راهبری می فرستد: "نماینده رسمی در کمیته راهبری" یک "کارمند عالی رتبه دولت است که نمایندگی رسمی موسسه [متبوع خود] را بر عهده دارد" و "در نظارت و هدایت طرح دخیل است؛" به اضافه "یک نماینده دوم، که توسط هر موسسه به عنوان 'مرجع نهادی' تعیین می شود و نقش او در سطح کاری و فنی ... برای تامین همکاری های روزمره، تسهیلات فنی، و هم آهنگی با تیم طرح در زمان و شرایط لازم ... و همکاری فعال تر و اساسی تر به نمایندگی موسسه متبوع خود در زمینه جنبه های فنی طرح ... و در فعالیت ها و مناسبت های طرح بر حسب دعوت." مسئولیت اصلی مرجع نهادی عبارتست از "حمایت از اجرای طرح در درون موسسه متبوع خود ...". از این عبارات نیز چنین بر می آید که کمیته راهبری به نوعی هم در مورد طرح و هم در مورد برنامه های بین-دستگاهی گسترده تر در زمینه حفاظت تالاب ها وظیفه مند است. به نظر ارزشیابی میان دوره ای، این ترتیب رضایت بخش نیست.

کمیته راهبری عملکرد روشنی در هیچ یک از این دو جهت نداشته است. به نظر نمی رسد که نظارت رسمی یا جهت گیری های طرح با اجماع نظر کمیته صورت گیرد. بیشتر اعضای کمیته راهبری مدیران ارشد نبوده بلکه کارشناسان فنی سازمان های دولتی متبوع خود هستند؛ تعداد زیادی سازمان در کمیته حضور دارند؛ و انگار کمیته راهبری در درجه اول به عنوان یک سازوکار ارتباط و هماهنگی بین سازمانی در باره مطالب مربوط به فعالیت های طرح عمل می کند، نه به عنوان تشکیلات نظارتی طرح. در یکی از جلسات کمیته راهبری که در جریان ارزشیابی میان دوره ای برگزار گردید، موضوع کارایی و اثربخشی کمیته، تعداد و ماهیت سازمان هایی که باید در آن عضو باشند؛ و این که نمایندگان باید کارشناس باشند یا مدیر مورد بحث قرار گرفت.

در جاهایی از سند طرح، بر نقش اصلی سازمان حفاظت محیط زیست در هدایت و اجرای طرح، و نیز در حفاظت کلی تالاب ها در کشور تاکید شده است. سازمان حفاظت محیط زیست می بایست "فردی را که خود او یا رییس مستقیم او مسئول واحد اصلی مجری طرح در سازمان محیط زیست است به عنوان مدیر ملی طرح" برگزیند. در واقع، مجری ملی این طرح معاون رییس سازمان حفاظت محیط زیست است که مسئولیت بخش بزرگی از سازمان محیط زیست و تعدادی پروژه های بین المللی در زمینه تنوع زیستی را برعهده دارد. مدیر ملی یکی از مدیران درون سازمان نبوده بلکه تحت یک قرارداد با مجری ملی و در چارچوب همین طرح استخدام شده است. "واحد تالاب های" درون سازمان حفاظت محیط زیست در عمل دخالت مستقیمی در فعالیت های طرح در زمینه تالاب ها ندارد؛ خود طرح به نوعی یک واحد اجرایی است ولی در بیرون از ساختار اصلی سازمان محیط زیست قرار دارد و با بخش های مختلف سازمان و سایر نهاد های دولتی ارتباط برقرار می نماید.

ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه ۲) که دو نهاد ملی مجزا، یکی موقتی و یکی دائمی، با عملکرد ها مجزای از یکدیگر وجود داشته باشند. در شکل ۲ یک نمونه ساختار نظارت و مدیریت که مناسب به نظر می رسد نشان داده شده است. طرح حفاظت از تالابها باید به صورت یک موجودیت بیرونی و در ظرفیت یک نهاد خارج از بدنه اصلی سازمان، تدوین برنامه های مربوط به سایت های نمونه را که به استقرار یک برنامه حفاظت تالاب تحت یک سازوکار ملی نظارتی کمک می کند، تسهیل نماید:

- کمیته راهبری طرح باید مسئول نظارت عالی بر اجرای طرح در سطح ملی و در سطح سایت های نمونه بوده و برای حصول کارایی باید رابطه تنگاتنگی با بازنگری سه جانبه داشته (یا ممزوج با آن) باشد. نمی باید کمیته های نظارتی جداگانه ای در سایت های نمونه وجود داشته باشند. اعضای کمیته راهبری باید محدود به معدودی سازمان های

¹² در همان بخش از سند طرح آمده است "واحد هماهنگی طرح (PCU) را یک مدیر ملی تمام وقت (NPD) اداره خواهد کرد". ارزیابی میان دوره ای می پندارد که کلمه NPD در این عبارت به خطای لفظی است و به جای آن باید NPM نوشته می شد.

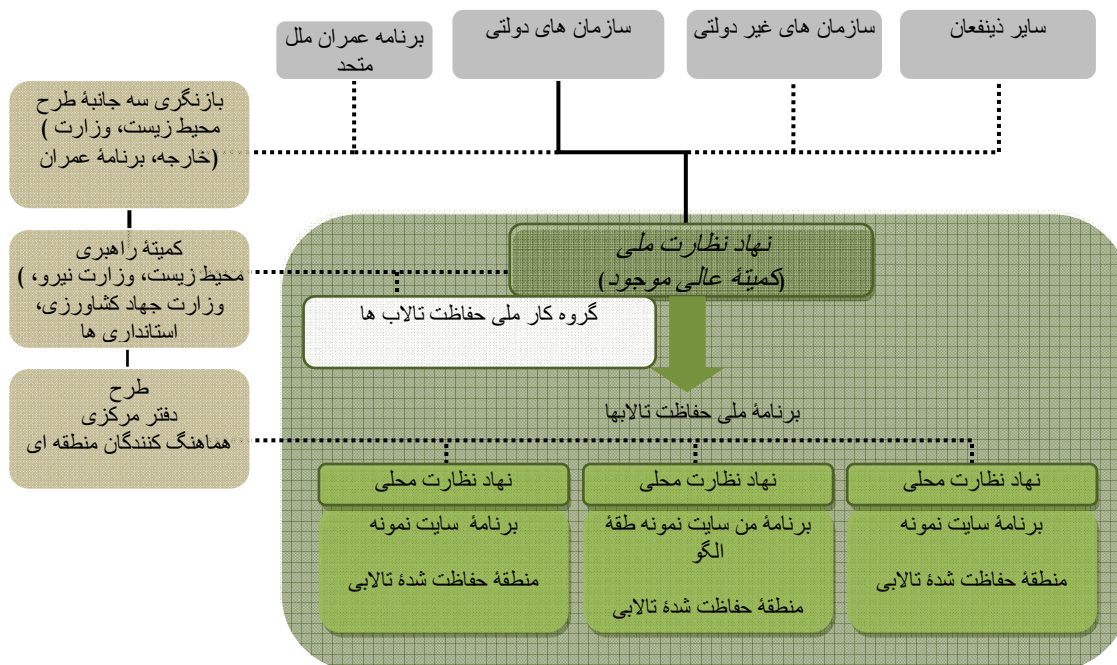
کلیدی دولتی و دفاتر استانداری باشد که مستقیماً در طرح مشارکت دارند. طرح حفاظت از تالابهای ایران باید به عنوان مالکیت مشترک سازمان های عضو کمیته راهبری طرح تلقی شده و نباید به عنوان طرحی که در درجه اول متعلق به برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست است (یا طرحی که به تنهایی به سازمان محیط زیست تعلق دارد) شناخته شود.

- کمیته راهبری و گروه بازنگری سه جانبه باید برای دریافت گزارش های رسمی پیشرفت طرح جلسات سالانه داشته باشند و برنامه و بودجه سال آینده و تغییرات عمده ای را که ممکن است در طرح پیشنهاد شود، تصویب نمایند. اعضای این کمیته ها باید به سازمان های متبوع خود در باره اقداماتی که آن سازمان ها در رابطه با طرح انجام خواهند داد گزارش کنند. عمل هر یک از این سازمان ها در قالب طرح می باید در معرض بررسی دقیق و رهنمود کمیته راهبری طرح قرار داشته باشد.
- یک کارگروه ملی حفاظت تالابها باید تشکیل گردد تا فعالیت های سازمان های ذیربط را که به تنهایی و یا در تعامل با سازمان های دیگر، خواه در قالب طرح حفاظت از تالابها و خواه در رابطه با تالابهای کشور به طور کلی انجام می دهند هماهنگ نمایند. این هماهنگی شامل اقداماتی است که، با کمک طرح (خروجی شماره ۳) به منظور تدوین برنامه ملی حفاظت تالابهای ایران به انجام می رسند. گروه کاری حفاظت تالابها می تواند بخشی از یک کمیته، کمیسیون یا شورای عالی رتبه دولتی (نهاد ملی نظارتی در شکل ۲) بوده یا زیر نظر چنین کمیته ای فعالیت نماید. مدیر ملی طرح و دفتر مرکزی طرح می توانند وظایف دبیرخانه گروه کار را بر عهده داشته یا به سازمان حفاظت محیط زیست در این راستا کمک کنند و باید ارتباط الکترونیکی روزمره را میان اعضای گروه کاری برقرار نموده و جلسات موردی آن را حسب ضرورت برگزار کنند. در پاراگراف ۹۸ تا ۱۰۰ این گزارش، به تفصیل در باره تقویت هماهنگی ها در مورد فعالیت های مربوط به تالاب و نحوه نظارت بر یک سیستم ملی حفاظت تالابها بحث شده است.

ترتیبات مدیریتی و اجرایی طرح

واحد سازمانی اصلی برای مدیریت، اجرا و اداره طرح حفاظت از تالابهای ایران دفتر مرکزی طرح است که تحت ریاست مدیر ملی طرح در سازمان حفاظت محیط زیست در تهران مستقر شده است. مدیر ملی دارای یک معاون و ۴ کارمند فنی و پشتیبانی است. به این تعداد باید گروه مشاوران پاره وقت ملی و بین المللی را نیز افزود. همچنین، دفتر های منطقه ای طرح در دو سایت نمونه طرح ایجاد شده اند. در سایت دریاچه پریشان، طرح دارای یک هماهنگ کننده منطقه ای مستقر در دفتر منطقه ای طرح در مجموعه استانداری فارس در شیراز می باشد. یک دستیار طرح نیز در کازرون، در فرمانداری شهرستان مستقر است. در منطقه دریاچه ارومیه، دفتری در استانداری آذربایجان شرقی در تبریز دایر شده است که هماهنگ کننده منطقه ای و دستیار وی در آن کار می کنند. یک دفتر منطقه ای دیگر در اداره کل حفاظت محیط زیست آذربایجان غربی در ارومیه ایجاد شده است که توسط یک هماهنگ کننده منطقه ای، با کمک یک نفر دستیار که از اداره کل محیط زیست مامور به خدمت در طرح شده است، اداره می گردد. این تشکیلات در جدول ۷ نشان داده شده است.

شکل ۲: تشکیلات اداری پیشنهادی توسط ارزیابی میان دوره ای برای جدا مدیریت جداگانه طرح و حفاظت تالابها در ایران



کارکنان و مشاوران ملی طرح تحت قرار داد های انفرادی با مجری ملی/سازمان محیط زیست استخدام شده اند. دو نفر از هماهنگ کنندگان منطقه ای و دستیاران آنها به صورت مامور خدمت برای طرح کار می کنند و دستمزد خود را از سازمان محیط زیست دریافت می نمایند. مشاوران بین المللی توسط برنامه عمران ملل متحد و تحت قراردادی به نام توافق برای خدمات خاص استخدام شده اند. گزارش های پیشرفت طرح نشان می دهند که زمان زیادی صرف استخدام افراد مناسب برای پستهای کارمند طرح و مشاوران شده است. افزون بر این، در دو سال آغازین طرح، مدیریت ارشد آن با تغییرات سریع ناشی از مشکلات مربوط به نحوه استخدام و حفظ افراد و انتخابات ملی و تغییر دولت در سالهای ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ روبرو بوده است - ۳ مجری ملی، ۳ مدیر ملی، ۳ معاون مدیر ملی. این وضعیت سبب پیشرفت بسیار کند در شروع و فعالیت جدی طرح بوده است.

جدول ۷: دفترها و کارکنان طرح

دفترها	کارکنان
دفتر مرکزی طرح در سازمان حفاظت محیط زیست در تهران	مدیر ملی طرح معاون مدیر ملی طرح هماهنگ کننده آگاهی رسانی عمومی و ارتباطات

¹³ هماهنگ کننده مقابله با تهدید خشکسالی مسئول هماهنگ کردن اقداماتی است که تحت پروژه فرعی مربوطه انجام می شود. این مولفه را برنامه عمران ملل متحد در سال ۲۰۰۸ به طرح افزود.

کارمند مالی	
دستیار فنی	
همهانگ کننده مقابله با تهدید خشکسالی (پست خالی) ^{۱۳}	
دستیاران (۲ پست خالی)	
دسترهای طرح در دریاچه پریشان مستقر در استانداری فارس، شیراز و فرمانداری کازرون	همهانگ کننده منطقه ای دستیار منطقه ای
دسترهای منطقه ای دریاچه ارومیه در استانداری تبریز و اداره کل حفاظت محیط زیست در ارومیه	همهانگ کننده منطقه ای، آذربایجان غربی همهانگ کننده منطقه ای، آذربایجان شرقی دستیار منطقه ای، آذربایجان غربی دستیار منطقه ای، آذربایجان شرقی
مشاوران (بین المللی و ملی)	یک مشاور ارشد بین المللی (بین المللی) دو مشاور مناطق حفاظت شده و ترتیبات اداری (ملی و بین المللی) دو مشاور مدیریت یکپارچه منابع آب (ملی و بین المللی) دو مشاور اجتماعی-اقتصادی (ملی و بین المللی) یک مشاور کشاورزی پایدار (ملی) دو مشاور تنوع زیستی (ملی و بین المللی) یک مشاور نقشه برداری تالابها (بین المللی)

ارزشیابی میان دوره ای تحت تاثیر کارکنان و مشاوران طرح که در خلال ماموریت خود با آنها ملاقات نمود قرار گرفت. به نظر می رسد که این افراد یک تیم دلسوز و شایسته با مدیریتی عالی هستند. افراد به خوبی سازمان دهی شده و دارای انگیزه برای پیشبرد مناسب طرح در نیمه دوم آن هستند. در این مدت، نکته مهم آن خواهد بود که تیم طرح بتواند دستاوردهای خود در دو سال گذشته را تحکیم بخشد و خود را برای جبران دو سالی که در ابتدای طرح از دست رفته است بیش از حد تحت فشار قرار ندهد و وظایف اضافی بیش از حد به آن داده نشود.

طرح امکانات کاری مناسب و سیستم مدیریت اطلاعات، ارتباطات، ثبت و گزارش دهی را در دفترهای مختلف در تهران، شیراز، کازرون، تبریز، و ارومیه تاسیس کرده است. به نظر می رسد که دفترهای طرح از کارایی برخوردار هستند و فضای کاری مناسبی را برای کارکنان فراهم می نمایند. با استفاده از ترکیبی از خدمات ارائه شده توسط برنامه عمران و سازمان محیط زیست، خرید تجهیزات به خوبی مدیریت می شود. به ارزشیابی میان دوره ای گفته شد که تنها مشکل موجود مربوط است به ناکامی در ترخیص گمرکی تعدادی اتومبیل که توسط برنامه عمران برای طرح و از محل اعتبارات طرح خریداری شده اند. این امر، به وضوح سبب کاهش کارایی در اجرای طرح شده است و برای یک پروژه هفت ساله که در سال پنجم اجرای خود است، به هیچ روی رضایت بخش نیست. ارزشیابی میان دوره ای، به سازمان حفاظت محیط زیست توصیه می کند که هرچه زودتر اقدام لازم را برای آزادسازی این اتومبیل ها انجام دهد.

بر مبنای آن چه به ارزشیابی میان دوره ای گفته شده است، دستمزد کارکنان طرح های در مقایسه با کارکنان مشابه در سایر طرح های حمایت شده توسط برنامه عمران ملل متحد در ایران در سطح پایین تری است. بر این اساس، ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند (توصیه شماره ۳-۱) که دستمزد و مزایای کارکنان بازنگری شده و تا حد امکان با پست های مشابه در سایر طرح ها هماهنگ گردد. به همین ترتیب، پروژه حفاظت از تالابها باید برای برنامه ریزی تقویت تخصصی کارکنان خود سرمایه گذاری کند؛ برنامه ای که باید با توجه به عمر محدود طرح، گزینه های موجود برای ادامه کار هر یک از کارکنان و تیم طرح در جایگاه های مرتبط دیگر را مد نظر قرار دهد.

سند طرح و سند مفهومی آن به جای تکیه بر کارکنان فنی تمام وقت، تا حد زیادی متکی به مشاوران هستند. ۱۹ مشاور بین المللی در این اسناد پیش بینی شده اند که هر یک دارای یک مشاور ملی همتای خود می باشد. خوشبختانه (از دیدگاه ارزشیابی میان دوره ای)، این طرح دنبال نشده است. در واقع، طرح کمتر از نصف این تعداد کارشناس بین المللی را به خدمت گرفته است. با این حال، ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که تعداد مشاوران هنوز یک مسئله است، زیرا کارشناسان پاره وقت نمی توانند ظرفیت های تیم طرح برای اجرای آنرا تقویت کنند. نیروی تخصصی طرح را عمدتاً کارشناسان مشاور تامین می کنند و کارکنان طرح در دفتر مرکزی و دفتر های منطقه ای تاحد افرادی که فعالیت های مشاوران را تسهیل می کنند تقلیل یافته است. ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند (توصیه ۳-۲) که برای تحکیم دستاورد های مورد انتظاری که می باید در نیمه دوم اجرای طرح تولید گردند، باید یک ارزیابی مجدد از نیاز به حضور کارکنان فنی تمام وقت صورت گیرد و اقدامات لازم برای افزایش تعداد و ظرفیت کارکنان اصلی و نیز کاهش تعداد مشاوران پاره وقت که با طرح ارتباط تنگاتنگ ندارند به عمل آید.

یک نقطه ضعف در ترتیبات مدیریتی طرح عبارتست از توان نسبتاً ضعیف دفاتر منطقه ای آن که سبب شده است بیشتر کارهای طرح توسط دفتر مرکزی و مشاوران طرح برنامه ریزی و سازماندهی گردد. بر اساس یک اصل کلی، مدیریت طرح ترجیحاً باید از نقطه ای نزدیک به محل انجام فعالیت ها صورت گیرد. ضمن آگاهی از این امر که یکی از هماهنگ کنندگان منطقه ای به تازگی به طرح ملحق شده است، ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که به جای تمرکز همه مسئولیت ها در تهران، می باید مسئولیت بیشتری برای اجرای طرح در هر دو منطقه اجرای آن، به دفتر های منطقه ای تفویض گردد.

ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه شماره ۳-۳) که به منظور توانمند ساختن هماهنگ کنندگان منطقه ای و دستیاران آنها برای مدیریت تمامی فعالیت های میدانی طرح، ظرفیت دفاتر منطقه ای در هریک از سایت های نمونه تقویت گردد و در صورت لزوم حمایت و مساعدت دفتر مرکزی و مشاوران طرح به آنان داده شود. این ظرفیت سازی می بایست با تفویض اختیار، تخصیص اعتبار و آموزش ها و توضیحات عملی در هنگام اجرای فیزیکی طرح به آنان داده شود. هدف از این کار، ایجاد ظرفیت های لازم برای برنامه ریزی، تسهیل، رهبری، هماهنگی و همکاری در امور است. برای انجام این گونه تغییرات، باید دفتر مرکزی طرح و کمیته راهبری آن به این نکته توجه کنند که وظیفه اصلی دفتر های منطقه ای عبارت است از کمک به تقویت سازمان یا سازمانهایی که در بلند مدت، وظیفه نظارت و مدیریت بر حفاظت یکپارچه اکوسیستم های تالابی را در دو منطقه نمونه طرح بر عهده خواهند داشت. اگر دفتر های منطقه ای به گونه ای تقویت شوند که بتوانند نقش بیشتری در تسهیل برنامه های سایت های نمونه بازی کنند، تیم دفتر مرکزی خواهد توانست توجه بیشتری را به وظایف مربوط به استخراج آموزه ها از مناطق الگو، تحکیم شیوه های تازه حفاظت تالابهای تحت آزمایش در راستای خروجی شماره ۳، و تبلیغ و تسهیل کارها برای برپا کردن یک برنامه و سیستم جدید حفاظت تالابها و حفاظت تنوع زیستی در سراسر ایران معطوف کند. انجام هریک از این وظایف در نیمه دوم اجرای طرح نیازمند آن است که توجهات و امکانات بیشتری، در مقایسه با آن چه تا کنون صورت گرفته است، به دفتر های منطقه ای و دفتر مرکزی معطوف گردد.

نکته کلیدی در توفیق برای تسهیل الگوی طرح حفاظت تالابها و نمایش فعالیت ها آن است که سازمان های دائمی که سیستم جدید را تشکیل می دهند به صورتی موثر و کارآمد بسیج گردند و وظیفه اصلی اجرای رویکرد مدیریتی جدید برای حفاظت تالابها را به انجام رسانند. ارزشیابی میان دوره ای نگران است که تاکنون خود طرح، مالکیت و مسئولیت های بیش از حدی را برای برنامه ریزی و اجرای طرح بر عهده داشته است. برای انتقال این مالکیت، باید تشکیلات اداری جدید به روشنی تعریف و تثبیت شده و هر چه زودتر کار خود را آغاز نماید. رجوع کنید به توصیه شماره ۵ ارزشیابی میان دوره ای.

پیوند های طرح با طرح ها و برنامه های دیگر

یکی از ملاحظات هر پروژه پشتیبانی، ارتباط درونی آن با سایر طرح ها، برنامه ها و استراتژی های بلند مدت تر و گسترده تر است. در سند طرح آمده است که طرح حفاظت تالاب های ایران با توجه به اهداف جهانی تسهیلات جهانی محیط زیست (GEF) و تحت برنامه اجرایی شماره ۲ تسهیلات مذکور با عنوان "اکوسیستم های ساحلی، دریایی و آب شیرین" (GEF Operational Program 2) و در رابطه با اولویت استراتژیک شماره ۱، با عنوان کاتالیز کردن پایداری برای مناطق حفاظت شده " (GEF Strategic Programme 1) و اولویت استراتژیک شماره ۲ به نام "همسو کردن تنوع زیستی در سیستم های تولید"، طراحی شده است. طراحی طرح، همچنین، در راستای برنامه کشوری برنامه عمران ملل متحد (UNDP Country Program) طراحی گردیده به نحوی که یک هدف نهایی، یک هدف فرعی، یک خروجی و یک عرصه استراتژیک پشتیبانی (Strategic Area of Support) برای سند طرح تعریف شده است، تا برنامه های طرح با پیشنویس چارچوب کمک های توسعه ای ملل متحد (UNDAF) و پیشنویس برنامه کشوری ۲۰۰۵-۲۰۰۹ (Country Program) برنامه عمران ملل متحد همسو گردد.

همچنین، طرح حفاظت تالابهای ایران قصد داشته است تا به برنامه ریزی های ملی ایران، به ویژه برنامه توسعه ملی و سایر استراتژی های مربوطه مانند استراتژی و برنامه عمل ملی حفاظت تنوع زیستی (NBSAP) کمک کند. هیئت ارزشیابی فنی و علمی تسهیلات جهانی محیط زیست در اولین ارزشیابی انجام شده روی سند طرح اظهار داشته بود که تنها یک تلاش جزئی برای تعیین سیاست های ملی و برنامه های ملی مرتبط با طرح به عمل آمده بوده است. هیئت مذکور پیشنهاد کرده بود طراحان طرح می بایست در تامین یک ارتباط استراتژیک روشن بین طرح و دستورکار ملی حفاظت [تنوع زیستی] تلاش بیشتری می کردند.

برنامه پنجساله توسعه مهمترین محمل برای تدوین و اجرای سیاست های دولت ایران است. در برنامه ریزی فعالیت های طرح برای اصلاح سیاستگزاری ها، توجه به این امر مهم است که این فعالیت ها می باید در سازگاری کامل با برنامه های توسعه ملی بوده و به این ترتیب به تحقق اولویت های دولت کمک کنند. دوره طولانی شکل گیری طرح که از ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۶ به درازا کشید، سه برنامه توسعه ملی را در بر گرفت: از برنامه دوم (۱۹۹۵ تا ۱۹۹۹) تا برنامه چهارم (از ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹). در سند مفهومی طرح (۲۰۰۳) آمده است که برنامه توسعه ملی سوم حاوی دو پاراگراف مهم در باره سیاست های زیست محیطی بوده که به شرح زیر از استراتژی و برنامه عمل تنوع زیستی استخراج گردیده بود: توجه به "بهره برداری پایدار از منابع ملی، مسئولیت زیست محیطی، سبز کردن صنعت، ارزشیابی اثرات زیست محیطی، و مانند آن." مهمتر از آن، برنامه چهارم توسعه ملی، که همزمان با طرح حفاظت تالابها تدوین شده است، معرفی رویکرد های اکوسیستمی را در مدیریت منابع طبیعی و تنوع زیستی پیشنهاد می کند که در واقع یک هدف کلیدی طرح در رابطه با تالابها بود. همچنین بنگرید به توصیه شماره ۸ ارزشیابی میان دوره ای.

در سند مفهومی طرح آمده است که استراتژی ملی و برنامه عمل تنوع زیستی با پشتیبانی برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست تدوین شده است. ولی این استراتژی اشاره مستقیمی به حفاظت تالابها ندارد.

سند مفهومی طرح پیوند های مشخص زیر با برنامه طرح و استراتژی و برنامه عمل ملی تنوع زیستی را به عنوان شاهدهی بر این مدعا ذکر می کند که طرح حفاظت از تالاب های ایران "برآمده از خواست کشور" است: آگاهی رسانی و مشارکت عمومی؛ سیستم اطلاعات تنوع زیستی؛ بهره برداری پایدار از منابع طبیعی؛ و حفاظت یکپارچه تنوع زیستی. ارزشیابی میان دوره ای توجه می دهد که در جریان اجرای طرح حفاظت تالابهای ایران تقریباً هیچ اشاره ای به استراتژی و برنامه عمل تنوع زیستی نشده است.

سند مفهومی طرح همچنین به سایر طرح هایی که با تدوین طرح حفاظت تالابها همزمان یا به نوعی همراه بوده اند اشاره می کند. از آن جمله اند، (۱) پروژه اصلاح آبیاری که با انجام مطالعات اجتماعی-اقتصادی و زیست محیطی پیشنویس یک برنامه مدیریتی برای دریاچه ارومیه و حوضه کلی آن را تدوین کرد؛ و (۲) یکی از طرح های برنامه عمران ملل متحد که معطوف به ظرفیت سازی برای مدیریت فرایند ارزیابی زیست محیطی در ایران بوده است. سایر طرح هایی که دارای اهداف موازی بوده و نتایج و آموزه های آنها به طرح حفاظت تالابهای ایران ارتباط دارد جدول ۸ فهرست شده اند.

جدول ۸: برخی طرح های مرتبط با پروژه حفاظت تالاب ها

سال ؟ ۲۰۰۳	برنامه عمران و سازمان محیط زیست	تقویت ارزیابی اثرات زیست محیطی
۱۹۹۴ تا ۲۰۰۲	بانک جهانی، سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد	پروژه اصلاح آبیاری
۲۰۰۴ تا ۲۰۰۵	دولت هلند، وزارت نیرو	مدیریت یکپارچه منابع آب برای حوضه ارومیه
۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸	برنامه عمران ملل متحد، برنامه محیط زیست ملل متحد، بانک جهانی، اتحادیه اروپا	برنامه محیط زیست دریای خزر - ابتکار مدیریت انطباقی تالاب ساحلی
۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰	سازمان جنگلها، مراتع و آبخیز داری، برنامه عمران ملل متحد	مدیریت پایدار منابع زمین و آب - مکانیسم هماهنگی نهادی بین سازمانی و بین بخشی برای مدیریت حوضه رودخانه ای
۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰	برنامه عمران ملل متحد، سازمان محیط زیست	پروژه حفاظت سیمای حفاظتی زاگرس مرکزی
۲۰۰۱ تا ۲۰۰۸	برنامه عمران، سازمان محیط زیست	حفاظت یوزپلنگ آسیایی در ایران
۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸	برنامه عمران ملل متحد	خود- ارزیابی ملی برای مدیریت محیط زیست ایران
۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸	-	توانمند سازی در باره آلاینده های آلی پایدار

۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰	برنامه عمران ملل متحد، سازمان محیط زیست	ظرفیت سازی برای ارزیابی زیست محیطی استراتژیک
-	-	مدیریت حوضه سیستان
-	بانک جهانی	درسهایی برای مدیریت دریاچه ها
-	دولت پاکستان، برنامه عمران ملل متحد، صندوق جهانی حیات وحش	پروژه تالابهای پاکستان
-	دولت نپال، برنامه عمران ملل متحد	حفاظت و بهره برداری پایدار از تالابها، نپال

اعتبارات مالی طرح - بودجه و هزینه

طرح حفاظت تالاب های ایران با بودجه کلی ۱۱/۷۵ میلیون دلار برای تامین هزینه اجرای آن در طول ۷ سال طراحی شد. دو منبع تامین اعتبار طرح عبارتند از دولت ایران (۸/۸۳۵ میلیون)، و تسهیلات جهانی محیط زیست (۲/۹۱۵ میلیون). مبلغ ۴۰۰ هزار دلار دیگر نیز برای مرحله طراحی طرح در نظر گرفته شد که در قالب اعتبار PDF توسط GEF از طریق برنامه عمران ملل متحد تامین گردید. سند مفهومی طرح (۲۰۰۳) و سند طرح (۲۰۰۴) اشاره دارند به یک پروژه موجود در آن زمان، با بودجه ای برابر با ۶۰۰۰۰۰ دلار از طرف دولت هلند. در سند طرح، اعتبار این پروژه هلندی نیز به عنوان اعتبار مشترک برای طرح قید شده است. ولی پروژه مذکور پیش از شروع اجرای طرح حفاظت تالابها تقریباً به اتمام رسیده بوده است.

هزینه برنامه ریزی شده برای طرح از محل اعتبارات GEF و اعتبارات ملی در جدول شماره ۹ داده شده است. اطلاعات این جدول از گزارش مرحله آغازین طرح (۲۰۰۶) استخراج شده است. این بودجه بندی ۱۰٪ (۱/۲ میلیون دلار) از کل اعتبارات را در سال دوم (۲۰۰۶). تقریباً دو برابر این مقدار (۱۶ تا ۱۹٪، حدود ۲ میلیون دلار) برای هر یک از سال های سوم تا هفتم (۲۰۰۷ تا ۲۰۱۱) اختصاص داده شده است. این بودجه بندی حکایت از این دارد که در سال ۲۰۰۵ تقریباً هیچ فعالیتی نمی بایست انجام شود، زیرا کمتر از ۱٪ از اعتبارات (۸۵۰۰۰ دلار) برای این سال اختصاص داده شده است. ولی باید توجه کرد که این بودجه بندی در انتهای مرحله آغازین در سال ۲۰۰۶ صورت گرفته است و بنا بر این، عدد مربوط به ۲۰۰۵ نشان دهنده هزینه واقعی بوده است نه (آن طور که اظهار شده) به صورت پیش بینی و برنامه ریزی. به عبارت دیگر، در پی هزینه کرد بسیار اندک در سال اول، یعنی ۲۰۰۵، مابقی اعتبارات (۹۹/۳٪) به سادگی به شش سال باقیمانده طرح، یعنی سال های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ منتقل شده است. به نظر ما بهتر آن بود که در گزارش مرحله آغازین سال ۲۰۰۵ (که تقریباً هیچ هزینه ای در آن به انجام نرسیده است) به جای سال اول اجرای طرح سال صفر در نظر گرفته می شد و اعتبار طرح در ۷ سال بعدی، یعنی ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲، تقسیم می شد. این کار سبب تدوین یک جدول زمان بندی و بودجه ریزی سالانه واقع بینانه ترمی گردید. رجوع کنید به توصیه ۱۱ در باره تمديد طرح.

جدول ۹: بودجه بندی سالانه پروژه حفاظت از تالابهای ایران

بودجه (هزار دلار)	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۱	۲۰۱۲	کل
-------------------	------	------	------	------	------	------	------	----

۲۹۱۵	۴۰۰	۴۰۰	۴۰۰	۴۸۰	۵۸۰	۶۰۰	۵۵	تسهیلات جهانی محیط زیست
۸۸۳۵	۱۶۷۵	۱۷۸۵	۱۸۳۰	۱۶۷۵	۱۲۶۰	۵۸۰	۳۰	اعتبارات ملی
۱۱۷۵۰	۲۰۷۵	۲۱۸۵	۲۲۳۰	۲۱۵۵	۱۸۴۰	۱۱۸۰	۸۵	کل

منبع: گزارش آغازین طرح، ۲۰۰۶

یکی از جنبه های مهم بودجه بندی طرح حفاظت تالابهای ایران، نسبت بالای اعتبارات ملی آن است. از کل بودجه طرح، ۷۵٪ از منابع ملی و ۲۵٪ از منابع GEF تامین می شود. بودجه سالانه (جدول ۹) نشان می دهد که ۶۰٪ منابع GEF و ۴۰٪ منابع ملی می باید در نیمه اول اجرای طرح (۲۰۰۵ - ۲۰۰۸) هزینه می شد؛ حال آن که در نیمه دوم (۲۰۰۹ - ۲۰۱۱)، این الگو باید معکوس می شد و ۴۰٪ باقیمانده اعتبارات GEF و ۴۰٪ اعتبارات ملی هزینه می گردید. متأسفانه، هیچ سندی در باره محاسبات و مذاکراتی که به این بودجه بندی نامتعارف منتهی گردیده است، در اختیار ارزشیابی میان دوره ای نهاده نشد. تنها در سند مفهومی طرح به کمبود منابع GEF در زمان تدوین طرح اشاره شده است. ممکن است این امر سبب کاهش اعتبارات GEF از ۹ میلیون دلار به ۳ میلیون دلار و نسبت بالای اعتبار دولتی بوده باشد. رجوع شود به پیوست ۱ / ۴.

ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که کارایی اجرای طرح تحت تاثیر فقدان بودجه بندی، مدیریت بودجه و مستندسازی سیستماتیک آن قرار داشته است. قابل توجه است که هیچ یک از اسناد مختلف: سند مفهومی (۲۰۰۳)، سند طرح (۲۰۰۴)، و گزارش فاز آغازین (۲۰۰۶)، جزئیات کامل و واضحی از بودجه ریزی را در بر ندارند. رجوع شود به ضمیمه ۴/۲. به دلیل عدم صراحت و همخوانی در سند طرح و گزارش آغاز طرح، بودجه مندرج در جدول ۱۰ از سند مفهومی طرح که قدیمی تر است استخراج شده است. جدول مذکور نحوه تخصیص اعتبار از هر یک از منابع به هر یک از ۱۵ ستانده طرح را نشان می دهد. بر اساس همان داده ها، تخصیص برنامه ریزی شده از اعتبارات GEF و ملی به سه خروجی طرح در شکل ۳ نشان داده شده است: این شکل نشان می دهد که بخش بزرگی از اعتبارات ملی و حدود ۵۰٪ اعتبارات ملی به خروجی ۲ اختصاص داده شده است و حدود ۲۵٪ از اعتبارات ملی به هریک از دو خروجی ۱ و ۳ تخصیص یافته است. این در حالی است که سهم تقریباً مساوی از منبع GEF به هر سه خروجی طرح داده شده است.

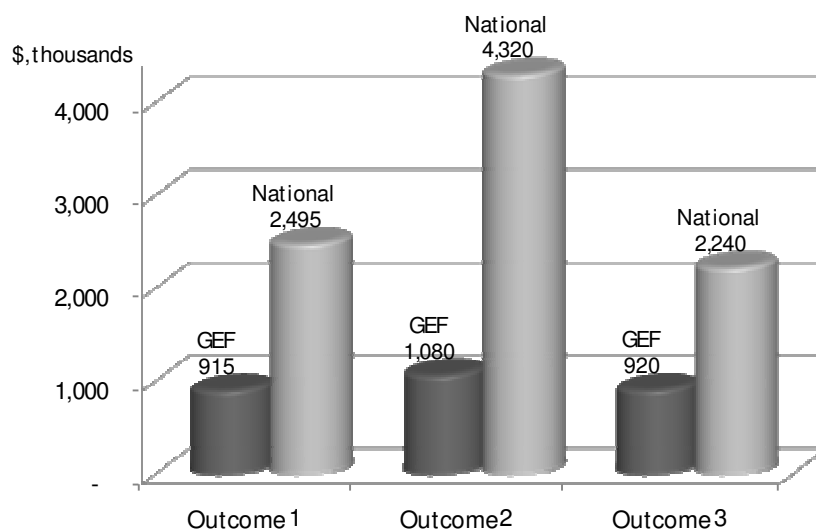
جدول ۱۰: بودجه کل پروژه حفاظت از تالابها به تفکیک اعتبارات ملی و GEF

کل	ملی	GEF	خروجی های اصلی و فرعی (هزار دلار)
3,410	2,495	915	
۱- مدیریت مناطق حفاظت شده تالابی			
180	45	135	۱-۱ ظرفیت سازی سازمان های دولتی
235	70	165	۲-۱ ارزیابی تهدیدات
290	165	125	۳-۱ آگاهی سازی و مشارکت عمومی
1,649	1,349	300	۴-۱ مدیریت سایت و اجرای عملیات منطقه ای
1,056	866	190	۵-۱ حفاظت و بهسازی زیستگاه های تالابی
5,400	4,320	1,080	۲- هماهنگی بین بخشی
3,045	2,620	425	۱-۲ مکانیسم های هماهنگی
850	650	200	۲-۲ مدیریت یکپارچه منابع آب
560	450	110	۳-۲ کنترل یکپارچه آلودگی ها
490	400	90	
250	100	150	

205	100	105	۲-۴ استفاده پایدار از زمین
			۲-۵ ارزیابی اثرات زیست محیطی
			۲-۶ کنترل گونه های مهاجم
3,160	2,240	920	۳- هماهنگی مدیریت ملی
530	130	400	۳-۱ ظرفیت سازی در سازمان محیط زیست
155	35	120	۳-۲ هماهنگی ملی و وزارتخانه ای
-	-	-	۳-۳ آگاهی رسانی عمومی ^{۱۴}
2,475	2,075	400	۳-۴ سایت های تکرار طرح
11,970	9,055	2,915	

منبع: سند مفهومی طرح، ۲۰۰۳^{۱۵}

شکل ۳: بودجه طرح برحسب خروجی های آن - منابع GEF و دولت (هزار دلار)



توزیع اعتبارات بین خروجی ها در بودجه بندی سند مفهومی (جدول ۱۰) تصویر خوبی از نوع تمرکز مورد انتظار از طرح را نشان می دهد: اعتبار قابل توجهی به ویژه به هر یک از چهار ستانده مهم و پرهزینه طرح که روی هم ۷۶٪ کل بودجه طرح و ۸۳٪ بودجه ملی را در بر می گیرند اختصاص داده شده است:

ستانده ۱-۴- مدیریت و اجرای عملیات منطقه ای

۱/۶۴۹ میلیون دلار (۱۴٪ کل بودجه)

۱/۵ میلیون دلار (۹٪)

ستانده ۱-۵- باز سازی و حفاظت زیستگاه

^{۱۴} در بودجه طرح، در جدول ۱۰، اعتباری به دستاورد ۳-۳ (ارتقاء آگاهی عمومی) تخصیص داده نشده است. علت آن است که این دستاورد در مرحله آغازین طرح به آن افزوده شد و در آن زمان هنوز بودجه طرح مورد باز نگری تفصیلی قرار نگرفته بود.

^{۱۵} سند مفهومی و گزارش آغازین، اعتبار ملی طرح را به ترتیب برابر ۹/۰۵۵ میلیون و ۸/۸۴ میلیون دلار ذکر کرده اند. علت این تفاوت ارقام ظاهراً آن است که گزارش دوم اعتبارات صرف شده در مرحله تدوین طرح را در نظر نگرفته است.

ستانده ۱-۲- هماهنگی ۳/۰۴ میلیون دلار (۲۵٪)
 ستانده ۳-۴- سایت های تکرار ۲/۴۷۵ میلیون دلار (۲۱٪)

همچنان که گفته شد، جای تاسف است که مدارک مربوط به بودجه بندی در دسترس نیست تا بتوان محاسبات انجام شده در مورد این تخصیص بودجه قابل توجه را درک کرد. اختصاص بیش از ۲۱٪ (۲/۴۷۵ میلیون دلار) از کل بودجه به دستاورد شماره ۳-۴ احتمالاً عدد معقولی به نظر می رسد، زیرا باید هزینه های اصلی اجرای "استراتژی تکرار" برای معرفی مدل جدید حفاظت مناطق تالابی را تامین کند. از سوی دیگر، تخصیص ۲/۶ میلیون از اعتبار ملی به ستانده ۱-۲ جای نگرانی است، زیرا به ۲۹٪ بالغ می شود و آن را به وجهی قابل توجه به گرانترین دستاورد موردانتظار طرح تبدیل می کند که باید یکجا صرف ایجاد "سازوکار های نظارت بین بخشی" در دو سایت نمونه طرح در دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان گردد.

علت این تخصیص فراوان ممکن است مربوط باشد به بزرگی دریاچه ارومیه و حوضه آن که حدود ۵۲۰۰۰ کیلومتر مربع وسعت دارد و سه استان آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، و کردستان را در بر می گیرد و در سطح ملی نیز، نگرانی هایی را در باره شرایط رو به وخامت اکولوژیکی دریاچه و حوضه آن برانگیخته است. آن چه که سند مفهومی طرح پیشنهاد می کند را اکنون می توان یک راه حل پر هزینه به شمار آورد: "ایجاد یک نهاد مدیریتی دائمی در حوضه دریاچه ارومیه ... یعنی یک نهاد مدیریتی در سطح کشور با اختیارات فوق وزارتتی و فوق استانی برای تصمیم گیری و اجرای مسائل کلیدی آب و خاک در حوضه دریاچه ارومیه ... با امکانات و نیروی انسانی و بودجه عملیاتی کافی ..." به نظر ارزشیابی میان دوره ای، صرف اعتبارات مالی فراوان که ممکن است یک سابقه غیر واقع بینانه پر هزینه را برای هزینه های جاری مدل مدیریتی جدید حفاظت تالابها ایجاد کند، نه لازم است و نه مطلوب. به منظور تامین بودجه کافی برای همه دستاوردها در مابقی دوره طرح باید بودجه ملی را به دقت مورد بازنگری قرار داد. رجوع کنید به توصیه شماره ۱ ارزشیابی میان دوره ای.

در پایان سال ۲۰۰۸، برای اولین بار از زمان نوشته شدن سند مفهومی طرح، بودجه بندی تازه ای بر اساس دستاورد های برنامه ریزی شده در مابقی عمر طرح به عمل آمد (به جدول ۱۱ بنگرید) که البته باقیمانده اعتبارات GEF را در بر می گیرد. این بودجه بندی دستاوردی مبتنی بود بر چارچوب منطقی تهیه شده در همان زمان که تعداد دستاوردهای اصلی طرح را با ادغام آنها از ۱۵ به ۷ کاهش داد (به اضافه ۲ ستانده تازه برای هزینه های مدیریت و پایش). متأسفانه، پس از تدوین سند مفهومی در سال ۲۰۰۳، هیچ بودجه بندی استراتژیک و دستاورد-محوری تدوین نشد. در نتیجه هیچ گونه پایشی روی هزینه های طرح بر حسب دستاورد های موردانتظار آن به عمل نیامده و هیچ نوع مدیریت انطباقی ای (Adaptive Management) در چهار سال اول اجرای طرح صورت نگرفته است. به این سبب به سختی می توان در باره تناسب یا عدم تناسب بودجه ۲۰۰۹-۲۰۱۱ با دستاورد های بازنگری شده اظهار نظر کرد، به ویژه آن که این بودجه بندی اعتبارات ملی را در بر ندارد. ارزیابی میان دوره ای بر این باور است که بازنگری های انجام شده در سال ۲۰۰۸ روی چارچوب منطقی و بودجه بندی طرح فاقد جزییات لازم است. اغلب ۷ ستانده تازه طرح بیش از حد کلی هستند (نگاه کنید به بحث مربوط به طراحی طرح). به علت این کلی گویی، بودجه بندی دستاورد های جدید دارای ارزش عملی کافی برای امور مربوط به مدیریت و پایش ارزشیابی طرح نمی باشد.

جدول ۱۱: بودجه بازنگری شده طرح، ۲۰۰۹-۲۰۱۱، فقط اعتبارات GEF، به دلار

کل	2011	2010	2009	
282,000	55,000	107,000	120,000	دستاورد موردانتظار ۱-۱
215,000	20,000	80,000	100,000	دستاورد موردانتظار ۱-۲

497,000	75,000	187,000	220,000	خروجی ۱
57,000	10,000	17,000	30,000	دستاوردهای موردانتظار ۱-۲
85,000	20,000	35,000	30,000	دستاوردهای موردانتظار ۲-۲
142,000	30,000	52,000	60,000	خروجی ۲
50,000	5,000	20,000	25,000	دستاوردهای موردانتظار ۱-۳
250,000	65,000	110,000	75,000	دستاوردهای موردانتظار ۲-۳
60,000	5,000	40,000	15,000	دستاوردهای موردانتظار ۳-۳
360,000	75,000	170,000	115,000	خروجی ۳
535,000	205,000	180,000	150,000	دستاوردهای موردانتظار ۱-۴
50,000	25,000		25,000	دستاوردهای موردانتظار ۲-۴
585,000	230,000	180,000	175,000	خروجی ۴
1,584,000	410,000	589,000	570,000	کل

منبع: دفتر مرکزی طرح، ۲۰۰۹

بودجه بازنگری شده GEF برای دوره ۲۰۰۹-۲۰۱۱ هزینه سالانه ای بیش از ۴۰٪ بالاتر از بودجه بندی اولیه را برنامه ریزی کرده است. (بنگرید به جدول ۹ و ۱۰ بالا). این بازنگری، شروع تاخیری و اجرای آهسته طرح و هزینه کرد اندک آن را مورد توجه قرار نمی دهد، و تنها باقی مانده اعتبارات GEF در انتهای سال ۲۰۰۸ (۱/۵۸۴ میلیون دلار) را به سه بخش، برای سه سال پایانی طرح، ۲۰۰۹-۲۰۱۱، تقسیم کرده است. همچنین، هیچ اطلاعی در باره اعتبار ملی برای دستاوردهای بازنگری شده در همان دوره، که اکنون می باید بیش از چهار برابر بودجه GEF باشد، داده نشده است.

مدیریت بودجه طرح، به دلیل تفاوت های موجود بین سال مالی ایرانی و سال مالی مورد استفاده برای مدیریت اعتبارات بین المللی GEF و رویه های مدیریت مالی متفاوت این دو نظام مالی، دارای پیچیدگی های فراوان است. اعتبارات GEF توسط برنامه عمران، در دوره های سه ماهه، و بر اساس برنامه های سالانه ای که دوره ژانویه تا دسامبر را در بر می گیرد و با استفاده از سیستم ATLAS که طبق یک رشته خطوط بودجه استاندارد برای هر یک از خروجی های طرح عمل می کند، به سازمان محیط زیست و دفتر مرکزی طرح تخصیص داده می شود. اعتبارات ملی توسط دفتر مرکزی طرح از طریق سازمان محیط زیست از دولت درخواست می شود تا طبق برنامه سالانه ای که از جولای تا جون را در بر می گیرد، به مصرف یک رشته فعالیت های برنامه ریزی شده برسد. به علت این دو رویه و دوره زمانی متفاوت، مدیریت استراتژیک اندکی بر هر دوی این منابع اعتباری اعمال شده است - برای مثال، با تخصیص اعتبار به دستاوردهای اصلی و ردگیری هزینه های انجام شده برای این منظور - که به نظر ارزشیابی میان دوره ای، کارایی و اثربخشی برنامه کار طرح را کاهش داده است.

هزینه های طرح حفاظت تالاب های ایران

داده های مربوط به هزینه های طرح در جدول ۱۲ خلاصه شده است. کل اعتبار خرج شده طرح تا کنون (پایان فصل اول سال ۲۰۰۹) برابر است با ۲/۵۹۸ میلیون دلار (۲۲٪ از ۱۱/۹۷۰ میلیون دلار بودجه کل)، که متشکل است از ۱/۳۴۱ میلیون دلار اعتبار GEF (۴۶٪ از ۲/۹۱۵ میلیون دلار) و ۱/۲۵۷ میلیون دلار اعتبار ملی (۱۴٪ از ۹/۰۵۵ میلیون دلار). هزینه های انجام شده از بودجه ملی، مخلوطی است از هزینه های نقدی و غیر نقدی. هزینه انجام شده روی خروجی شماره ۱ برابر است با ۱/۳۲ میلیون

دلار (۳۹٪ از بودجه تخصیصی)؛ روی خروجی ۲ مبلغ ۰/۲۸ میلیون دلار هزینه شده است (تنها ۵٪ از اعتبار تخصیص یافته به آن)؛ و روی خروجی ۳ مبلغ ۱/۰۰ میلیون دلار (۳۲٪) صرف شده است. شکل ۴ هزینه های طرح تا کنون را بر حسب منبع اعتبار و سال نشان می دهد. در شکل ۵، هزینه های انجام شده روی هر خروجی نشان داده شده است.

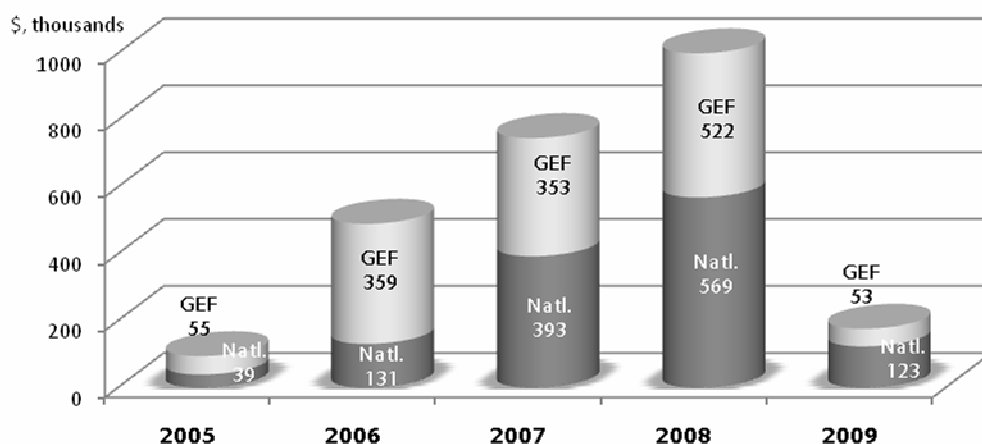
در دفتر مرکزی طرح، اطلاعات دقیق تری در مورد هزینه های طرح موجود نیست یا چنین جزئیاتی در دسترس ارزشیابی میان دوره ای نبوده است. یک نگرانی ویژه مربوط است به فقدان سیستمی برای پایش هزینه ها در مقایسه با بودجه تخصیصی به هر دستاورد موردانتظار و انجام تنظیمات سالانه روی بودجه باقی مانده در طرح.

جدول ۱۲: بودجه و هزینه های سالانه طرح، به تفکیک منبع و سال

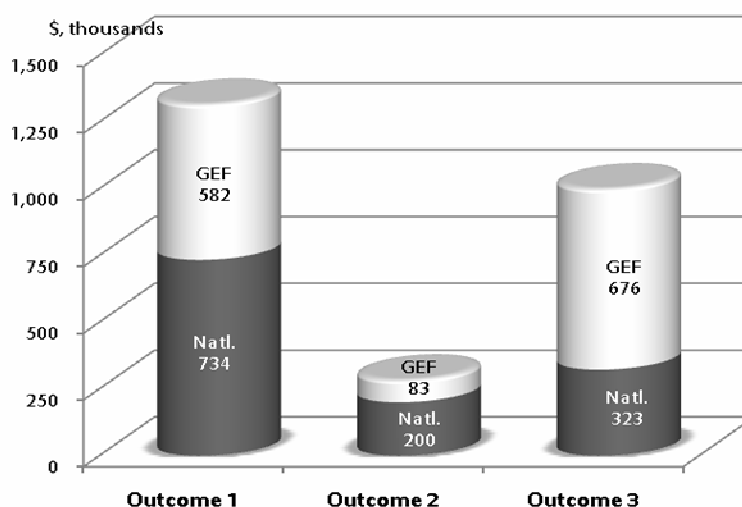
باقی مانده	هزینه								بودجه منبع	مولفه US\$,000
	% کل	2009 ¹⁶	2008	2007	2006	2005	2005	2005		
333	64%	582	10	196	135	187	55	915	GEF	خروجی ۱
1,761	29%	734	46	373	242	65	8	2,495	ملی	
997	8%	83	5	43	12	22	0	1,080	GEF	خروجی ۲
4,120	5%	200	11	109	56	20	5	4,320	ملی	
245	73%	676	37	283	205	150	0	920	GEF	خروجی ۳
1,917	14%	323	67	87	96	46	27	2,240	ملی	
1,574	46%	1,341	53	522	353	359	55	2,915	GEF	کل
7,798	14%	1,257	123	569	394	131	39	9,055	ملی	
9,372	22%	2,598	176	1,091	746	490	94	11,970		

برگرفته از چند منبع برای ارزشیابی میان دوره ای

شکل ۴: هزینه های طرح بر حسب منبع و سال



شکل ۵: هزینه های طرح بر حسب خروجی



با توجه به این که این طرح در نقطه میانی دوره هفت ساله اجرای خود می باشد، نرخ هزینه کرد طرح پایین است: از زمان شروع رسمی طرح در ژانویه ۲۰۰۵، حدود ۶۲٪ از عمر آن سپری شده است. در ۳ سال اول، تاخیرات چشمگیری در هزینه کردن اعتبارات روی داده است. در سال ۲۰۰۵ که سال شروع طرح است، عملاً هزینه ای انجام نشده است. سرعت هزینه کردن در سال های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ (حتی از اعتبارات GEF) اندک بوده است. در این مدت تنها ۷۱۲۰۰۰ دلار از اعتبارات GEF هزینه شده است که برابر است با ۶۰٪ از ۱/۱۸ میلیون دلار اعتبار GEF که برای این دو سال تخصیص داده شده است. در همان دوره دو ساله، بودجه ملی تخصیصی ۱/۸۴ میلیون دلار بوده است که تنها ۰/۵۲۵ میلیون (۲۹٪) آن مصرف شده است. در سال گذشته، ۲۰۰۸، مجموع هزینه ها ۱/۰۹ میلیون دلار بوده است ولی این تنها ۵۱٪ بودجه تخصیصی برای آن دو سال یعنی ۲/۱۶ میلیون دلار بوده است.

می توان گفت که در مجموع، هزینه شدن ۴۶٪ از اعتبارات GEF تا نقطه میانی اجرای آن، روند قابل قبولی را نشان می دهد. ولی، هزینه انجام شده روی خروجی ۲ بسیار از مسیر مطلوب خارج است. تا کنون، تنها ۸٪ از اعتبار GEF که برای این خروجی تخصیص یافته بود هزینه شده است. میزان هزینه انجام شده از محل اعتبار GEF روی خروجی های شماره ۱ و ۳ کمی بیش از مقدار برنامه ریزی شده می باشد. این هزینه ها به ترتیب برابر بوده است با ۶۴٪ و ۷۳٪ بوده است.

از اعتبارات قابل توجهی که از منابع ملی به طرح اختصاص داده شده، تا کنون تنها ۱۴٪ از ۱/۲۵۷ میلیون دلار از ۹/۰۵۵ میلیون دلار، محقق شده است. نرخ هزینه کرد در مورد خروجی شماره ۱ بیش از سایر خروجی ها بوده است. روی این خروجی، ۲۹٪ از اعتبار ملی، در مقایسه با ۱۴٪ اعتبار ملی هزینه شده روی خروجی ۳ و تنها ۵٪ از بودجه ملی مربوط به خروجی ۲ صرف شده است.

ارزشیابی میان دوره ای در نظر می گیرد که اکنون دیگر برای جبران هزینه کرد اندک در گذشته دیر شده است. حتی با تمدید طرح به مدت یک سال، تا پایان سال ۲۰۱۲، طرح نیاز به تحقق بیش از ۲/۲ میلیون دلار از اعتبارات ملی در هر سال خواهد داشت. این برابر است با بیش از دو برابر بودجه ملی ای که طرح توانسته است در ۳ سال گذشته بر روی هم محقق سازد.

به نظر می رسد که علت اصلی هزینه کرد اندک طرح، فقدان مدیریت استراتژیک روی اجرای طرح و بودجه آن می باشد. همانگونه که پیش از این گفته شد، طرح نتوانسته است از چارچوب منطقی خود استفاده مطلوب را برای برنامه ریزی و اجرای نتایج استراتژیک (دستاوردها) یا بودجه بندی و هزینه های طرح به عمل آورد. افزون بر این، طرح با مشکلات خاصی از ناحیه فقدان یک برنامه روشن برای مدیریت بودجه طرح و فقدان مکانیسم های سرراست برای دفتر مرکزی طرح، سازمان محیط زیست و سایر سازمان های دولتی برای درخواست اعتبار بر حسب این برنامه و اجرای اقدامات مربوطه روبرو بوده است.

دفتر مرکزی طرح (و طبعاً کمیته راهبری و بازنگری سه جانبه) متمایل به سبک کردن برنامه و بودجه بندی طرح و تکیه بر این باور بوده است که هزینه کردن اعتبارات ملی در مراحل انتهایی طرح، یعنی در زمانی که برنامه های مدیریتی که در بخش اول اجرای طرح برای دو سایت نمونه طرح شده است، افزایش خواهد یافت. ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که این یک اشتباه است. بودجه تعیین شده باید صرف اجرای برنامه طرح گردد و مدیریت دو سایت نمونه باید به تدریج به اجرا در آید، نه آن که قبل از آغاز "اجرا"ی آن منتظر "تکمیل" طرح مدیریت آن شویم.

در سایه این فاکتورهای متعدد، ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند (توصیه ۴-۱) که دفتر مرکزی طرح باید سیستم بودجه بندی و پایش هزینه های خود را به کلی اصلاح کند:

- دفتر مرکزی طرح باید نظام ساده ای را با استفاده از نرم افزارهای مبتنی بر صفحات گسترده^{۱۷} ایجاد نماید که به کمک آن بتوان تخصیص اعتبارات از هر یک از منابع برای هر یک از دستاوردها (ی بازنگری شده) را در دوره های فصلی و شش ماهه برنامه ریزی و هزینه ها را پایش نمود.
- کار بر اساس یک چرخه شش ماهه به طرح امکان سازگاری با چرخه های مالی متفاوت دو منبع اعتباری طرح یعنی UNDP-GEF و دولت را بدهد.
- به جای تلاش برای انطباق سیستم بودجه بندی با خطوط بودجه سیستم ATLAS متعلق به برنامه عمران ملل متحد، درخواست و دریافت اعتبارات مالی توسط دفتر مرکزی طرح از هریک از منابع اعتباری آن باید بر مبنای بودجه بندی فعالیت های طرح مبتنی بر دستاوردهای مورد نظر طرح صورت گیرد.
- برای تدوین یک برنامه واقع بینانه انجام هزینه های طرح در باقی مانده مدت آن، باید بازنگری های بیشتری در دستاوردهای موردانتظار، برنامه های کاری، و بودجه مورد نیاز (از هردو منبع) صورت گیرد به نحوی که طرح به نحو مطلوب به پایان خود برسد. اکنون دیگر برای جبران تاخیرهای گذشته در هزینه کردن اعتبارات طرح دیر شده است.
- اعتبار کافی از هردو منبع اعتباری طرح در دست است، و کار فراوان برای انجام دادن در پیش، که نیاز به تمدید طرح حداقل به مدت یک سال کامل، یعنی تا پایان ۲۰۱۲ را توجیه نماید.

مهمتر از آن، ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه ۴-۲) که پس از تایید ترتیبات نوین و دراز مدت اداری و مالی که باید در مناطق الگوی حفاظت تالاب و مدیریت حوضه مستقر گردد، بازنگری کامل و تجدید نظر در بودجه ملی طرح توسط دفتر مرکزی و کمیته راهبری طرح به عمل آید. ارزشیابی میان دوره ای معتقد است که تا وقتی که مدل نوین حفاظت تالاب به تایید نرسد و هزینه های آن به دقت معلوم نگردد، تعیین بودجه ملی لازم برای انجام طرح ممکن نخواهد بود و یقیناً مناسب نخواهد بود که بکوشند ۸۶٪ باقی مانده از اعتبارات ملی را روی ۳ سال باقی مانده از عمر طرح تخصیص دهند.

• پایش و ارزیابی طرح

سند طرح و سند مفهومی طرح حفاظت تالاب های ایران، برنامه پایش، گزارش دهی و ارزیابی پیشرفت طرح را بر اساس نقش ها و الزامات GEF و UNDP، بررسی سه جانبه، سازمان حفاظت محیط زیست و مدیریت طرح ترسیم کرده اند. عناصر اصلی این برنامه عبارتند از بررسی ها و گزارش های سه ماهه و سالانه، ارزیابی مستقل میان دوره ای و نهایی، و بازنگری های موردی فنی، که هر یک از آنها باید با توجه به برنامه کلی، چارچوب منطقی، و بودجه طرح، و برنامه ها و بودجه بندی های تفصیلی سالانه آن به عمل آید. ارزیابی میان دوره ای به این نکته توجه دارد که از سال های ۲۰۰۶-۲۰۰۷ به این سو، اغلب این برنامه ها با دقت پیگیری شده اند و گزارش های مربوط به امور اداری، مالی و فنی طرح به طور معمول توسط مدیر ملی و دفتر مرکزی طرح تهیه و به مجری ملی، کمیته راهبری، برنامه عمران و بررسی سه جانبه تسلیم شده اند.

ولی، در رویه های مربوط به پایش و ارزیابی طرح، یک کاستی کلی دیده می شود که ناشی از فقدان اهداف اساسی روشن در برنامه های طرح - یعنی چارچوب منطقی، برنامه های سالانه، و برنامه های فعالیت منفرد- می باشد. همانگونه که در بخش مربوط به طراحی طرح گفته شد، چارچوب منطقی طرح به اندازه کافی بسط داده نشده است تا بتواند به صورت ابزار اصلی طرح برای پایش، مدیریت اطلاعات، گزارش دهی و ارزیابی طرح مورد استفاده قرار گیرد. بدون اهداف و شاخص های روشن، برای مدیران، مدیران ارشد و ارزیابان طرح دشوار خواهد بود که اثر بخش بودن اقدامات را ارزیابی کنند. گزارش های پایش که توسط دفتر مرکزی طرح تهیه می شود به خوبی فعالیت های مختلف انجام شده در دوره مورد پایش را ثبت و ضبط می کنند، ولی نمی توانند نشان دهند که آیا این فعالیت ها موفق بوده اند یا نه، و آیا به تاثیر مورد نظر منجر شده اند یا خیر. علت این ناتوانی آن است که هیچ معیار اندازه گیری مناسبی برای سنجش موفقیت یا تاثیر فعالیت ها وجود ندارد.

نظرات ارزشیابی میان دوره ای در باره طراحی طرح و چارچوب منطقی آن در بخش مربوط به طراحی طرح و در جدول ۵ این گزارش داده شده است. توصیه شماره ۱ که در بخش مذکور ارائه شده است در این جا نیز مصداق دارد: با بررسی دقیق و تدوین نتایج استراتژیک (دستاورد های) طرح، و با بیان و انشاء روشن هر یک از این نتایج و ذکر هدف های مشخص قابل سنجش و نقاط عطف (Milestone) احتمالی و یک یا دو شاخص صریح که برای پایش و ارزیابی به کار روند، می توان نظام پایش و ارزیابی طرح را تقویت نمود. این موارد باید مشخص، قابل اندازه گیری، مناسب، قابل دسترسی، مرتبط و دارای زمانبندی باشند.

به بیان کلی تر، هر حرکتی که توسط طرح صورت می گیرد، باید هدفی روشن و شاخص های سنجش مناسب داشته باشد. اگر هر یک از مولفه ها، دستاورد ها و اقدامات طرح به ترتیبی دقیق تر طراحی گردد، امکان اندازه گیری تاثیرات حاصل از آن فراهم خواهد شد.

در سطحی زیربنایی تر، این امر به طرح کمک خواهد کرد که روش های پایش، مدیریت اطلاعات و گزارش دهی خود را اصلاح کند. این به نوبه خود به بهبود کارایی مدیریت طرح، از جمله اجرای موثر ممیزی ها و ارزیابی های مستقل ادواری، کمک خواهد کرد.

دلیل اصلی برای داشتن یک مکانیسم پایش و ارزیابی نیرومند آن است که چنین مکانیسمی سبب تحقق "مدیریت انطباقی" می شود؛ دست اندرکاران مدیریت طرح (کارکنان طرح، مشاوران، مدیر ملی، مجری ملی، کمیته راهبری، بررسی سه جانبه) را از

بازخورد لازم در باره ذریعته بودن، اثر بخش بودن و کارا بودن اقدامات مدیریتی آگاه می کند؛ و نیاز به اصلاحات در آینده را مشخص خواهد نمود. به سبب فقدان یک نظام مستحکم برای پایش و ارزیابی طرح، مدیریت انطباقی به ندرت در طرح میسر بوده است. هر سال همان کارها به همان ترتیب قبل و بر اساس برنامه ها و ایده های اولیه به انجام می رسد. برنامه کلی طرح، چارچوب منطقی، و بودجه آن اولین بار در حدود سال ۲۰۰۳ نوشته شده، ولی تا پایان ۲۰۰۸ مورد بازنگری جدی قرار نگرفته بودند. در بازنگری اخیر، برخی تغییرات عملی صورت گرفت تا برنامه مرحله بعدی طرح را با شرایط متغیر سازگار نماید. ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند که رویکرد سیستماتیک تری به مدیریت انطباقی در پیش گرفته شود و این نوع مدیریت به روش روزمره کار دفتر مرکزی طرح، مجری ملی آن، سازمان محیط زیست و اعضای کمیته راهبری بدل شود تا سبب تقویت طرح و کمک به ایفای نقش آن به عنوان الگویی برای عرضه و آموزش به ذینفعان مربوطه در تالابهای ایران در آید.

۵- پیشرفت در اجرای طرح و دستاوردهای آن

این بخش از گزارش ارزشیابی میان دوره ای به بررسی پیشرفت طرح و نتایج حاصله تا به امروز می پردازد. این بررسی با مراجعه به اهداف طرح شده ای که برنامه طرح را از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸، شامل ۳ خروجی و ۱۵ دستاورد، به منظور دستیابی به یک هدف کلی واحد تشکیل داده، به عمل آمده است.

خروجی های ۱ و ۲: سایت های نمونه طرح حفاظت از تالابهای ایران

دو مولفه نخستین طرح با هدف تقویت مدیریت در دو منطقه تالابی نمونه تدوین شده اند: خروجی ۱ متمرکز است بر توجه به مسائل محلی موثر بر تالاب های مورد نظر؛ حال آن که خروجی ۲ به گستره بزرگتری از تهدید ها در عرصه وسیعتری از اکوسیستم ها و حوضه آبخیز پیرامون تالاب می پردازد.

انتخاب منطقه الگو - دریاچه ارومیه و دریاچه پریشان

دریاچه های ارومیه و پریشان در مرحله تدوین طرح به عنوان سایت های نمونه طرح انتخاب شدند. روند و ضوابط مورد استفاده برای انتخاب این دو نقطه در سند مفهومی طرح (بخش ۶-۳) بیان شده است. این روند شامل بررسی تالابهای ایران و ارزیابی ارزش های طبیعی و تهدیدات نسبت به سلامت اکولوژیکی آن ها بوده است.

ارزشیابی میان دوره ای دریافته است که بررسی مقایسه ای یاد شده وزن ویژه ای را به تعداد گونه های نادر و در معرض خطر در مناطق مورد بررسی داده و دو سایت مذکور بر آن اساس برگزیده شده اند. اما پس از آن، آنالیز تهدیدات تنها در مورد همان دو تالاب به عمل آمده است. با توجه به تاکید طرح در مرحله طراحی آن بر مدیریت تهدیدات گریبانگیر تالابها به عنوان رویکرد اصلی برای الگوسازی، مفید تر آن بود که نقاط الگو بر پایه گستره، جدی بودن، و قابل ردگیری بودن تهدیدات اصلی در هر تالاب انتخاب می شدند. این معیارها برای انتخاب سایت هایی که قرار بود الگوی مدیریت تالاب در آن ها پیاده شود مناسب تر از تعداد گونه های در معرض خطر می بودند.

بر اساس اطلاعات موجود در اسناد طرح، به نظر می رسد که از میان دو منطقه انتخابی، دریاچه پریشان نمونه عمومی تری از یک منطقه حفاظت شده تالابی در ایران - از نظر شرایط جغرافیایی، اکولوژی، شیوه های بهره گیری از منابع، تهدیدات غالب، و مدیریت حقوقی - را به دست می دهد. دریاچه ارومیه، با توجه به اندازه و ماهیت آن، "تالابهای اقماری" آن، و ابعاد حوضه پیرامون آن که سه استان را در بر می گیرد، و استفاده اندک مردمان پیرامون از این دریاچه، و تنوع زیستی نه چندان غنی آن، نمونه ای غیرمعمول است.

ارزشیابی میان دوره ای نتیجه می گیرد که دریاچه ارومیه به دلیل استثنایی بودن آن انتخاب شده است نه به دلیل نمونه وار بودن آن. ارزشیابی میان دوره ای دریافته است که انتخاب دریاچه ارومیه به عنوان یکی از تنها دو منطقه الگو سبب شده است تا طرح حفاظت تالابها از مقصود اصلی خود که عبارت بوده است از آزمودن و نمایش دادن روش های موثر و قابل تکرار مدیریت

تالاب ها و تعمیم آموخته ها به یک سیستم نوین ملی برای حفاظت تالابها منحرف گردد^{۱۸}. آشکارا این خطر وجود دارد که به دلیل ابعاد بزرگ دریاچه ارومیه، این منطقه الگو بخش قابل توجهی از وقت و منابع طرح را ببلعد بی آن که بتوان به مرحله ای رسید که درس های نتیجه بخشی برای تکرار در سایر نقاط به دست آید. برای محدود کردن این ریسک، مدیریت طرح می باید توجه بیشتری به ثبت، مستندسازی، و ارزیابی نتایج و درسهای موقتی و ناقص که می باید از الگوی دریاچه ارومیه به دست آید^{۱۹} معطوف نماید. رجوع کنید به توصیه شماره ۹ در باره هر یک از جنبه های برنامه های الگو.

پس از پیشرفت اندک در سال های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶، طرح یک رشته فعالیت ها را در سال های ۲۰۰۷، ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ در هر دو منطقه الگوی خود سازمان داد و شروع به تولید نتایج نمود. ارزشیابی میان دوره ای یک فهرست مقدماتی از اطلاعات گردآوری شده در باره فعالیت ها و دستاوردهای حاصل تحت خروجی های ۱ و ۲ در هر یک از سایت های نمونه را تهیه کرده است. در جدول ۱۳، انواع مختلف نتایج در چند دسته تقسیم شده اند که نشان دهنده فرایندی است که طرح در هر یک از مناطق الگو دنبال کرده است. این موارد در ذیل تشریح می گردند.

فهرست فعالیت ها و دستاوردها تحت خروجی های ۱ و ۲		جدول ۱۳:
گروه کاری کشاورزی پایدار و بهره برداری اراضی	LU	گروه های کاری،
گروه کاری مدیریت پایدار آب	LU	۲۰۰۹-۲۰۰۷
گروه کاری آگاه سازی، مشارکت و معیشت عمومی	LP	
گروه های کاری تنوع زیستی، حفاظت و بهره برداری پایدار	LP	
گروه کاری بهره برداری از آب و خاک	LP	
فستیوال تالاب (۲۰۰۸)	LP	دخالت جوامع
تشکیل شبکه سازمان های غیر دولتی	LP	
ارزیابی اقتصادی (محیط زیست آ. غربی، ؟؟؟؟)	LU	مطالعات / گزارش ها
گزارش طرح های الگوی کارایی آبیاری (؟؟؟؟)	LP	
گزارش های هیدرولژی (۲۰۰۷)	LP	
گزارش های تنوع زیستی در حوضه آبخیز (۲۰۰۷)	LU	
گزارش در باره سناریوهای مدیریت جامع منابع آب (۳ زیر-حوضه، ۲۰۰۸)	LP	
نقشه وضع موجود فعالیت های انسانی (۲۰۰۸)	LP	
مطالعات ارزیابی روستایی مشارکتی (PRA) (۳ روستا، ۲۰۰۷)	LP	
نقشه های اطلاعات جغرافیایی (۲۰۰۸)	LU	
مطالعه پرنندگان (۲۰۰۸)		
اطلس (در دست چاپ، ۲۰۰۹)		
کارگاه مدیریت جامع منابع آب (۲۰۰۷)	LU	کارگاه ها،
کارگاه های نقشه برداری و محدوده یابی تالاب ها (۲۰۰۶)	LP	برنامه ریزی / آموزشی
	LP	

¹⁸ در این رابطه نظر ارزشیابی میان دوره ای با مندرجات سند مفهومی مبنی بر این که "انتخاب دریاچه ارومیه، که از نظر آشنایی مردم و اهمیتی که به آن داده می شود تنها با یک یا دو تالاب دیگر ایران قابل مقایسه است ... به تلاش های مربوط به تکرار و تعمیم درس های آموخته شده از این منطقه در یگر نقاط کمک آشکاری خواهد کرد" متفاوت است.

¹⁹ برای مثال، "تالابهای اقماری" حوضه دریاچه ارومیه، امکان مناسبی برای آزمایش یک رشته رویکردها و تکنیک ها و ارزیابی مقایسه ای آن ها را به دست داد.

سلسله کارگاه های برنامه ریزی مدیریتی (۲۰۰۷، ۲۰۰۸)	LP	LU	
کارگاه های پایش (۲۰۰۸)	LP	LU	
کارگاه های روش گزینی و پهنه بندی (۲۰۰۸)	LP		
کارگاه مدیریت مشارکتی (۲۰۰۸)	LP		
آموزش جوامع روستایی (راهنمای گردشگری، صنایع دستی، ۲۰۰۸)		LU	
کارگاه ماهیگیری (۲۰۰۹)	-	-	
کارگاه های مدیریت تالاب قوریگل (۲۰۰۸، ۲۰۰۹)			
حرکت آغازین در تالاب کانی برازان (۲۰۰۸)			
[کارگاه های برنامه ریزی و شروع کار در <u>شادگان</u> (۲۰۰۸، ۲۰۰۹)]			
کمیته هماهنگی استانی (۲۰۰۷)	LP		نهاد سازی
کمیته های فنی (۲۰۰۷)	LP	LU	
شورای منطقه ای حوضه آبخیز (توافق شده، ۲۰۰۸)		LU	
برنامه های مدیریتی (تهیه شده و به تصویب رسیده اند، ۲۰۰۸)	LP	LU	سیاست گذاری
پروتکل ها و برنامه های پایش (پیش نویس، ۲۰۰۸)	LP	LU	
نقشه پهنه بندی / حساسیت (پیش نویس، ۲۰۰۸)	LP	LU	
برنامه های عملی (اختلافات تجاوز به حریم، حفاظت سیمای سرزمینی، مدیریت زیست محیطی در روستا؛ پیش نویس در ۲۰۰۹)			
علامتگذاری محدوده (۲۰۰۸، ۲۰۰۹)		LU	کار در منطقه
نصب تابلوهای مناطق حفاظت شده تالابی (۲۰۰۸، در دست اجرا)	LP	LU	
حفاظت گذاری محدوده ممنوعیت چرای دام (برنامه ریزی شده، ۲۰۰۹)	LP		

LU: دریاچه ارومیه

LP: دریاچه پریشان

طرح تعدادی گروه های کاری "بین بخشی" را از میان ذینفعان مختلفی که در استان، بخش یا محل تالاب فعال هستند تشکیل داده است. اغلب شرکت کنندگان این کمیته ها، کارمندان سازمان حفاظت محیط زیست یا سایر سازمان های دولتی در سطح استانی یا محلی، همراه با تعداد اندکی از اعضای سازمان های غیر دولتی هستند. گروه های کاری با "بخش ها" ی اصلی مسائلی که در هریک از دو حوضه تالابی مشاهده می گردد سروکار دارند. این گروه های کاری، محل اصلی ارتباط کارمندان سازمان های مختلف دولت با طرح حفاظت تالابها و مشاوران آن هستند. از طریق گروه های کاری، افراد می توانند با همکارانشان در سایر سازمانها ملاقات کنند، در مطالعات مشارکت کنند، آموزش ببینند، و به طور کلی در برنامه جامعی که توسط طرح سازماندهی می شود شرکت کنند.

به نظر می رسد که طرح در زمینه افزایش آگاهی نسبت به مسائل فراروی دو منطقه تالابی، به طور کلی، بین جوامع محلی، کارمندان، رهبران سیاسی و عموم مردم به خوبی کار کرده است. این کار متکی بوده است بر تحلیل های به عمل آمده در باره ذینفعان در هر یک از مناطق پایلوت. جلسات متعددی در هر دو منطقه با گروه های مختلف از ذینفعان محلی، بخشی و استانی تشکیل شده است. دفتر مرکزی طرح مطالب و مواد تبلیغی متعددی را تولید و توزیع کرده است تا طرح، و مهمتر از آن، مسائل گریبانگیر تالاب ها و حفاظت آن ها را معرفی کند. در سال ۲۰۰۸، یک جشنواره تالابی در هر دو سایت برگزار شد که ظاهراً با

موفقیت بزرگی همراه بود. دفتر طرح بر این باور است که این دو جشنواره نقطه عطفی در ارتقاء سطح توجه و رفتار مردم در راستای اکولوژی مناطق و تالابهای وابسته به آن ها و مسائل مربوط به منابع آب بوده اند.

در سه سال گذشته، تعدادی مطالعات و گزارش های فنی توسط مشاوران برای طرح تولید شده است. این گزارش ها عموماً تشریح وضع موجود پیش از شروع طرح و تحلیل گزینه های مختلف برای برخورد با مسائل را در بر دارند و منابع لازم برای گروه های کاری مختلف و برنامه های آموزشی را تامین کرده اند. ارزشیابی میان دوره ای توجه دارد که ماهیت کلی این مطالعات - رجوع کنید به جدول ۱۳ - با مسائل خاصی که در دستاورد های موردانتظار طرح برای رسیدن به آنها برنامه ریزی شده است (تهدیدهای انسان ساخت؛ تخریب زیستگاه های تالابی؛ کنترل آلودگی؛ مدیریت آمایش سرزمین؛ ارزیابی اثرات زیست محیطی؛ گونه های خارجی مهاجم) سازگاری ندارد.

طرح تعدادی کارگاه های فنی برای کارمندان سازمان های شرکت کننده در دو سایت نمونه برگزار کرده است. انجام این فعالیت، استراتژی اصلی طرح برای ظرفیت سازی و دستیابی به همکاری های چند بخشی / چند سازمانی در زمینه برنامه ریزی و تصمیم گیری از طریق فرایند های مشارکتی در دو منطقه بوده است. به نظر می رسد این کارگاه ها مثال های موثری از "آموزش از طریق انجام"، و برنامه ریزی و مدیریت مشارکتی هستند. همانگونه که در جدول ۱۳ آمده است، همین رویکرد در "سایت های تکرار" طرح حفاظت تالابها در حوضهای شادگان در خوزستان، که در ۲۰۰۸ شروع شده است، به کار گرفته می شود.

طرح تشکیل تعدادی کمیته را پیشنهاد کرده است و تعدادی نیز در دست تشکیل هستند. این کمیته ها پیکره هایی هستند که می باید وظیفه رهبری را در نظارت و راه اندازی شیوه جدید و جامعی که برای مدیریت تالاب در دو منطقه الگو طرح شده است بر عهده گیرند. این دو منطقه الگو تفاوت های چشمگیری از نظر وضعیت و نیازهای خود دارند. دریاچه ارومیه شامل سه استان و چندین گروه عمده ذینفعان است. در مقایسه، دریاچه پریشان تنها در استان فارس قرار دارد و دارای مجموعه کوچکی از ذینفعان است.

به عنوان محمل اصلی برای تعریف و تلفیق سیاستهای مربوط به نظارت و مدیریت روش تازه حفاظت و بهره برداری پایدار از تالابها، طرح تالابهای ایران تاکید فراوانی بر تهیه یک برنامه مدیریتی در هر یک از مناطق الگو دارد. تا کنون، بزرگترین دستاورد طرح، کمک به تدوین برنامه های مدیریت دریاچه های ارومیه و پریشان و تصویب این برنامه ها در هیئت دولت در ۲۰۰۸ بوده است. این برنامه ها حاوی سلسله مراتبی از اهداف است که تحت یک موافقتنامه (تاکنون، فقط برای دریاچه ارومیه) برای کار در جهت یک چشم انداز و هدف حفاظتی مشترک تدوین شده اند. قصد بر آن است که یک رشته از برنامه های کاری، پروتکل ها، و رویه های خاص به تدریج تهیه و به برنامه های مدیریت کلی ضمیمه گردد. اولین مورد از این موارد در سال ۲۰۰۹ برای برنامه مدیریتی دریاچه پریشان تدوین گردید.

جدول ۱۳ فهرستی از معدودی "کارهای انجام شده در منطقه" را در بردارد که تا به حال تحت سیستم تازه در مناطق به اجرا در آمده اند. این فعالیت های در دست اجرا، شامل برپایی تابلوهایی در مناطق حفاظت شده تالابی در دو منطقه، و کار عمده نصب علائم سیمانی در فواصل ۴۰۰ متری پیرامون مرزهای محیطی پارک ملی دریاچه ارومیه بوده است.

خروجی شماره ۳: برپایی سیستم ملی

خروجی شماره ۳ طرح عبارت است از ایجاد یک سیستم ملی قوی برای حفاظت تالابها در ایران که قرار است با ایجاد سازوکار های هماهنگی و نظارت ملی برای دو منطقه الگو و سپس تکرار درس های آموخته در سایر مناطق تالابی و حوضه های آبخیز در سطح کشور برپا گردد. تحت این مولفه، طرح باید طراحی و اجرای یک استراتژی ملی برای تکرار روش جدید حفاظت تالابها را تسهیل کند.

تا کنون، طرح تالابها توجه خود را معطوف به کاردر دو سایت نمونه کرده است. اقدامات نسبتاً اندکی در راستای خروجی ۳ به انجام رسیده است. این اقدامات شامل برگزاری تعدادی کارگاه های آموزشی و اطلاع رسانی عمومی برای کارمندان نهاد های ملی و توزیع دستورالعمل های کلی مختلف در مورد جنبه های گوناگون مدیریت تالاب بوده است. فهرست این اقدامات در جدول ۱۴ داده شده است. یک عرصه دیگر فعالیت عبارت بوده است از آگاهی افزایی در باره تالاب های ایران و ارزش ها و مسائل مربوط به حفاظت آنها در میان عموم مردم، کارمندان دولت، و سیاستمداران.

جدول ۱۴: فهرست فعالیت ها و دستاوردها تحت خروجی ۳

دستور العمل ها و گزارش اصول و رهنمود های ایجاد مناطق حائل (buffer zone) و بهره برداری از تالاب ها (۲۰۰۸) ها	رهنمودهای ملی در باره پایش تالاب ها (۲۰۰۸)
	گزارش وضع موجود ترتیبات حقوقی و اداری (۲۰۰۷)
	دستور العمل های IUCN در باره گونه های غیر بومی (ترجمه، ۲۰۰۹)
کارگاه ها و آموزش ها	کارگاه مدیریت اکوسیستمی (۲۰۰۷)
	کارگاه مدیریت مشارکتی حوضه آبخیز
	کارگاه آموزشی بانک اطلاعاتی Med-Wet (۲۰۰۷)
	کارگاه ارزیابی استراتژیک زیست محیطی (وزارت جهاد کشاورزی، ۲۰۰۷)
	کارگاه ملی مناطق حفاظت شده تالابی (۲۰۰۸)
	کارگاه تبادل آموخته های طرح و سازمان حفاظت محیط زیست (۲۰۰۹)
ارتباطات و آگاهی رسانی	برنامه ارتباطات طرح پیش نویس شده است (۲۰۰۷)
	نظر سنجی در باره آگاهی عمومی در باره تالابها، اجرا شده در هفت شهر (۲۰۰۹)

یافته ها و توصیه های ارزیابی میان دوره ای:

بر اساس بررسی مختصری که از فعالیت ها و دستاوردهای مربوط به خروجی های ۱، ۲ و ۳ به عمل آمد، ارزشیابی میان دوره ای به این نتیجه رسیده است که طرح شروعی کم تحرک داشته ولی، از سال ۲۰۰۷، برنامه خوبی برای کار در هر یک از دو منطقه الگو سازماندهی کرده است. تاکید اصلی بر افزایش درک ذینفعان در باره نیاز به تغییر رویکرد ها به حفاظت تالابها و مدیریت آب و آمایش سرزمین نهاده شده است. رویکرد های جامع و مشارکتی از طریق تهیه جزوه ها، گزارش های مطالعات و سایر منابع نوشتاری؛ گفتگوی گروه های کاری؛ و کارگاه های برنامه ریزی، معرفی و تبلیغ شده است. همانگونه که در جدول

های ۱۳ و ۱۴ آمده است، فرایند تولید نتایج ملموس به صورت ترتیبات اداری جدید، دو برنامه مدیریتی، و برخی کارهای مقدماتی در سایت ها آغاز شده است.

تاثیر بر رفتارها و فعالیتها: آن گونه که از گزارش هایی که در اختیار ارزشیابی میان دوره ای نهاده شده است بر می آید، و نیز (به مقدار کمتر) بر اساس مشاهدات مستقیم تیم ارزیاب، یکی از مهمترین تاثیرات طرح عبارت بوده است از اثر آن بر رفتار کارمندان دولت ایران، از جمله مدیران ادارات استانی سازمان محیط زیست، وزارت خانه های جهاد کشاورزی، و نیرو و سایر ادارات دولت در سطح ملی مانند کمیته ملی اکوتوریسم و همچنین در استانداری ها و فرمانداری ها. چنین بر می آید که در دو سه سال گذشته تغییر عمده ای در تفکر کارمندان دولت در باره نحوه مدیریت و حفاظت منابع طبیعی - زمین، آب و تنوع زیستی - نحوه دستیابی به پایداری اکولوژیکی در بهره برداری از منابع؛ و شیوه حفاظت از تالابها و منابع آب در برابر تهدیدات انسانی روی داده است. بی شک این تغییر را می توان به چند عامل، از جمله خشکسالی شدید چند ساله که سبب آسیب به تالابها و حوضه های آبخیز در سراسر کشور شده است؛ و نیز به طرح تالابها و تیم مدیریت آن (به خاطر اعتبار فراوانی که به عنوان یک منبع فکر، توصیه، حمایت و راه حل های بالقوه به دست آورده است) نسبت داد. ارزشیابی میان دوره ای نتیجه می گیرد که اکنون نیاز گسترده ای به الگوهای مدیریت تغییر و بهره برداری وجود دارد. قدم بعدی عبارت است از استفاده از این درک جدید برای اثر گذاری بر تغییر سیاست ها، ترتیبات اداری و اقدامات مدیریتی. انجام اقدامات لازم برای خروجی های ۱ و ۲ در دو منطقه الگو و حوضه هایی که توسط مقامات استانی و محلی اداره می شوند؛ و خروجی ۳، متشکل از موسسات ملی، و تکرار مدل جدید حفاظت تالابها در سطح کشور ضروری است.

نهاد های مسئول نظارت و مدیریت بر تالابها: هدف اساسی طرح حفاظت تالابها عبارتست از آزمایش و عرضه ترتیبات جدید و کارآمد برای مدیریت مناطق تالابی و نظارت بر یک سیستم ملی حفاظت از تالابها. ارزیابی میان دوره ای نگران است که طرح در زمینه کمک به تعریف و تشکیل نهادها و سازوکار های اداری که باید مسئولیت نظارت و مدیریت شیوه جدید حفاظت تالاب و مدیریت حوضه آبخیز را بر عهده گیرد، کند عمل کرده است. طرح هنوز تحلیلی مناسب یا بحثنامه (Discussion paper) برای گفتگو در باره گزینه های مختلف اداری و قانونی موجود برای شیوه های جامع مدیریت منابع طبیعی در ایران تهیه نکرده است. مدتها قبل، ترجیحا در مرحله طراحی و آغازین اجرای طرح، می بایست گفتگوهای جدی در باره احتمال اثربخش بودن کمیته های بین-سازمانی و "هماهنگی" بین-سازمانی، و در باره ساختار آتی و وظایف سازمان حفاظت محیط زیست، در نظارت بر مدیریت جامع تالابها و حوضه های آبخیز متاثر از بهره برداری ها و اثرات مختلف آن در می گرفت.

به نظر می رسد طراحان و مدیران و کمیته راهبری طرح تا کنون با این گونه پرسش های اساسی به صورتی ساده انگارانه برخورد کرده اند. سند مفهومی طرح در باره "هماهنگی ارتقاء یافته در تمام سطوح" سخن می گوید، ولی ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که این کافی نیست. به نظر می رسد برخی از کسانی که تیم ارزشیابی با آنان گفتگو کرده است، به چیزی فراتر از تقویت سازمان حفاظت محیط زیست به منظور کمک به این سازمان در اعمال مدیریت بهتر بر مناطق حفاظت شده تالابی، به کمک ابزارهای کارآمدتر و "هماهنگی" بهتر با سایر وزارت های ذیربط فکر نکرده باشند. برخی قسمت های برنامه طرح نیز همین برداشت را در خواننده ایجاد می کند که گویا طرح حفاظت تالابهای ایران در واقع تنها یک پروژه ظرفیت سازی برای سازمان دولتی مسئول مناطق حفاظت شده است. ولی این برداشت با اصل اساسی طرح مغایرت دارد که می گوید: به ویژه در باره تالابها و آبخیز های بزرگ پیرامون آن ها، رویکرد متعارف مورد استفاده سازمان حفاظت محیط زیست اثربخش نیست.

ارزشیابی میان دوره ای قویاً پیشنهاد می کند (توصیه شماره ۵) که تشکیلات اداری درازمدت برای حفاظت تالابها - سازمانی که سیاستگزاری می کند، عملکرد سازمانها را هماهنگ می سازد و فعالیت مشترک در زمینه مدیریت تالابها را هدایت می

نماید - باید هرچه زودتر به صورت رسمی تعریف و تاسیس گردد. در اولین فرصت در بخش دوم اجرای طرح، می بایست مسائل و گزینه های اداری سیستم جدید حفاظت تالاب های ایران به دقت تحلیل شود و به بحث گذاشته شود و یک ساختار اداری اصلاح شده و یک برنامه توسعه مناسب مورد توافق قرار گیرد. ترتیب اداری جدید باید مختص نظارت، مدیریت و مشارکت در سطح محلی (خروجی ۱)، در سطح آبخیز/استان (خروجی ۲) و در سطح ملی (خروجی ۳) باشد. واضح است که سه خروجی طرح باید در رابطه تنگاتنگ با یکدیگر عمل کنند. شیوه همکاری سازمان محیط زیست و سایر سازمان های کلیدی - جهاد کشاورزی، نیرو (و آب)، راه و ترابری - برای یکپارچه کردن سیاست ها و برنامه های مرتبط با تالابها می باید رسماً مورد توافق قرار گیرد. روابط کاری بین سازمان های مسئول حفاظت تالابها و نهاد های بالادستی - شورای عالی حفاظت محیط زیست، شورای عالی آب، کمیته ملی توسعه پایدار، کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی - می باید تثبیت گردد. شکل ۲ نشان دهنده یک ساختار اداری پیشنهادی است. پس از آن که ترتیب اداری درازمدت پای گرفت، نقش طرح و کمیته راهبری آن برای حمایت از ایجاد و فعالیت ساختار یا ساختار های جدید مدیریت تالاب مشخص تر می گردد.

برنامه مدیریت: ارزشیابی میان دوره ای در باره تکیه بیش از حد طرح بر شکل ساده ای از برنامه مدیریت به عنوان تنها سازوکار برای شکل دادن به سیاستگزاری و تصمیم های عملی مدیریتی ابراز نگرانی می کند. ارزشیابی میان دوره ای در یافته است که فرایند طولانی برای یکپارچه سازی سیاست ها و اقدامات بخش ها و سازمان های مدیریتی متعدد؛ و تامین مشارکت گروه های متعدد ذینفعان تا کنون منتهی به تصمیم های جدی در باره پرداختن به هیچ یک از مسائل جدی پیش روی دو سایت نمونه نشده است. بسیاری از کسانی که ارزشیابی میان دوره ای از آنان نظر خواهی نمود، برنامه های مدیریت دریاچه های ارومیه و پریشان را که در سال ۲۰۰۸ به امضاء رسیدند، سیاستگزاری های چند جانبه قابل اجرا توسط سازمان های متبوع خود برای ساماندهی به مدیریت و بهره برداری از دو حوضه تالابی مورد نظر نمی دانند. برداشت ارزشیابی میان دوره ای از این وضعیت آن است که دو برنامه مدیریتی یاد شده، برنامه های متعلق به طرح تالابها برای استفاده توسط طرح در حفاظت دو منطقه تالابی تلقی می شوند. هنوز این برنامه های مدیریتی توسط سازمان های مسئول حفاظت تالابها و حوضه ها مورد استفاده قرار نگرفته اند. این مشکل تا حدی مربوط به این است که طرح حفاظت تالابها روش معمولی خود برای حفاظت تالاب ها را که از کنوانسیون رامسر نشأت گرفته است به کار می گیرد. ممکن است این روش برای ساماندهی مدیریت یک منطقه تالابی منفرد کار ساز باشد، اما قدرت آنرا نخواهد داشت که یک رژیم چند بعدی مدیریت جامع در کل حوضه آبریز را ساماندهی کند. طرح در پی آن است که از یک برنامه حفاظت مناطق برای برخورد با مسائل مربوط به "مناطق حفاظت شده تالابی" (خروجی ۱) و برای مدیریت کل منطقه پیرامون تالاب - حوضه یا آبخیزی که توسط یک یا چند استان اداره می شود - استفاده کند. این نکته به روشن ترین وضع در مورد سایت نمونه دریاچه ارومیه، یعنی بزرگترین دریاچه ایران، واقع در داخل یک حوضه پیچیده و گسترده در سه استان و درگیر با طیفی از مسائل اکولوژیکی غیر قابل حل، آشکار است.

ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه شماره ۶) که سازوکار برنامه ریزی مدیریتی ای که طرح حفاظت تالابها عرضه می کند تقویت گردد. برای هر یک از سایت های نمونه، یک چارچوب نظارتی محکم تر (محلی، استانی و ملی) برای یکپارچه سازی کل حوضه لازم است تا بتوان مدیریت جامع حوضه را محقق ساخت. درون چنین برنامه ای می توان یک رشته برنامه های مدیریتی متعارف را (روی مناطق خاص، بخش های خاص، یا مسائل و/یا گونه های خاص) اعمال نمود. برنامه ریزی مدیریتی باید یک فرایند مرحله ای و روشن باشد که به تدریج یک ساختار و برنامه عمل استراتژیک را تدوین کند. این برنامه باید به صورت مرحله ای تایید/امضاء شود نه به شکل یک "سند تمام شده". این برنامه باید شامل سیاست های روشن و اهداف و شاخص های دقیق باشد.

[آخرین مطلب در باره برنامه های مدیریتی در سایت های نمونه آن است که گفته می شود پیش نویس برنامه ها اساساً در مرحله PDFB در زمان طراحی طرح تدوین شده بوده است: سند مفهومی طرح تاکید می کند که بسیاری از فعالیت های مربوط به منطقه الگو در پروژه حاضر مبتنی است بر ارزیابی ها و توصیه های تدوین شده در این اسناد (برنامه مدیریتی). مهم است که توافق های سطح ملی، در مراحل اولیه طرح تالابها در رابطه با شکل نهایی برنامه مدیریتی دریاچه ارومیه و نیز پیش نویس برنامه منطقه حفاظت شده ارژن به عمل آید." اطلاعی در باره این برنامه های مدیریتی اولیه به ارزشیابی میان دوره ای داده نشد، ولی کسب اطلاع از سرنوشت این برنامه ها مفید خواهد بود. دست کم، فرایند تولید این برنامه ها و شکل هر یک از آنها را می باید ارزیابی نمود، به صورت بخشی از فرایند الگو و آموزشی که در صدر امور طرح تالابها قرار دارد. همانگونه که در سند مفهومی طرح نیز قید شده و بر اساس آن چه به ارزشیابی میان دوره ای گفته شده است، سازمان محیط زیست در حال تهیه برنامه های مدیریتی برای اغلب تالابها و مناطق حفاظت شده است ایران است. این فرایند ها و برنامه های حاصل از آنها باید از آموخته های به دست آمده از بررسی تلاشهای انجام شده در مرحله PDFB و از اقدامات الگویی تسهیل شده توسط طرح. بهره مند گردد. تحت خروجی ۳، این یک موضوع قابل پیگیری می باشد.]

مدیریت مستقیم بر تهدیدات فراروی اکوسیستم های تالابی. ارزشیابی میان دوره ای نگران است که در مجموع فعالیت های طرح حفاظت تالابها، اقدامات اندکی برای برخورد مستقیم با طیف تهدیدات اساسی فراروی تالابهای ایران صورت گرفته است. اگرچه این تهدیدات در مرحله طراحی طرح به خوبی مستند شده و برای ایجاد برنامه طرح و چارچوب منطقی آن به کار رفته بوده است، این خطر وجود دارد که تا پایان طرح، ترتیبات جدید برای فعالیت سازمان محیط زیست در مناطق حفاظت شده تالابی پایلوت شده باشد، ولی نتوانسته باشد راه های تازه حفاظت تالابها از طریق برخورد با تهدیدات را تست و معرفی کند. این تهدیدات عبارتند از تهدیدات مربوط به استفاده غیر کارا از منابع آب و تخصیص بی رویه آن؛ آلودگی تالاب ها از ناحیه توسعه کشاورزی، شهری و صنعتی؛ تخریب زمین و سیمای آن؛ فرایند های ارزیابی اثرات زیست محیطی غیر موثر؛ و تهاجم گونه های غیر بومی. همه این تهدیدات در گروه های کاری و نشریات تنویر افکار طرح، گزارش های مشاوران و کارگاه های برنامه ریزی طرح شده و به عنوان یک مسئله در برنامه های مدیریتی در دو منطقه الگو مطرح گردیده اند. متأسفانه، به نظر می رسد که در طول این فرایند، فکر مقابله مستقیم با تهدیدها مغفول مانده است. گروهی از پرسش شدگان اظهار داشتند که آنان همچنان در انتظار تکمیل "دوره طراحی" هستند، و سپس به "فاز اجرا" وارد خواهند شد. این به وضوح یکی از دلایل اصلی تخصیص اندک از محل اعتبارات ملی است. ولی این رویکرد کار فراوانی را که برای تولید برنامه طرح صورت گرفته از نظر دور می دارد. این برنامه اجرای طرح را به دو فاز (۱) تدوین برنامه مدیریتی، و در پی آن (۲) اقدامات مدیریتی تقسیم نمی کند. ارزشیابی میان دوره ای بر این باور است که غیر لازم و نامعقول است که طرح تا این حد روی فرایند برنامه ریزی مشارکتی متوقف شود.

یکی از فاکتورهایی که به عدم توجه به تهدیدات و تکیه بیش از حد به فرایند برنامه ریزی مدیریتی کمک کرده است عبارت است از این که برنامه طرح و چارچوب منطقی آن در اجرای طرح مفید تشخیص داده نشده اند. به ویژه، اجرای طرح دستاورد های برنامه ریزی شده کلیدی ("خروجی های فرعی") ای را که در چارچوب منطقی اولیه طرح شده بود دنبال نکرده است. همانگونه که در بخش مربوط به طراحی طرح گفته شد، نحوه نگارش مورد استفاده به هدف اساسی در ورای هر یک دستاورد ها توجه نکرده است (رجوع کنید به جدول ۵-۲). آن گونه که در توصیه شماره ۱ بیان شده است، مفید خواهد بود که هدف های استراتژیک (دستاورد های مورد انتظار) که به مدیریت تهدیدات مربوط است مورد باز نگری قرار گیرد و استراتژیهای جایگزین برای رسیدن به آن اهداف به دقت بررسی شود. ممکن است یک رویکرد موثر تر آن باشد که گروه های کاری به دقت روی هر یک از تهدیدات اولویت دار که فراروی تالابها (در سایت های نمونه) است کار کنند؛ رهبری کار تدوین استراتژی مقابله با

هریک از مسائل را به دست گیرند؛ و در نهایت اقدامات مستقیم برای اجرای استراتژی مورد نظر و ثبت و ارزیابی نتایج را به اجرا در آورند. این "اقدامات استراتژیک" مستقیم می تواند در زمان مناسب به برنامه مدیریتی پیوند شود.

ظرفیت سازی: نگاهی به فهرست دستاوردها در جدول های ۱۳ و ۱۴ آشکار می سازد که استراتژی اصلی اجرای طرح آن است که ظرفیت ذینفعان مربوط را برای کار موثر تر در جهت حفاظت تالابها تقویت کند. به این ترتیب، این طرح برای تمرکز روی ظرفیت سازی در سطح محلی (خروجی ۱)؛ در سطح اکوسیستم/حوضه/استان/منطقه (خروجی ۲)؛ و در سطح ملی (خروجی ۳) طراحی شده است. به نظر می رسد که عملکرد طرح برای این که به عنوان تسهیلگر ایجاد تغییر از طریق ظرفیت سازی عمل کند و مستقیماً در مدیریت تالاب درگیر نشود، خوب بوده است. ولی، با توجه به این تمرکز اصلی طرح، ارزیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه ۷-۱) که طرح حفاظت از تالابهای ایران باید نگاه انتقادی تری به اثر بخشی تمام اقدامات ظرفیت سازی خود داشته باشد. اکتفا کردن به ثبت مقدار فعالیت - تعداد مطالعات، اقدامات آموزشی، مشارکت، نشریات و مانند آن - آسان ولی بی معنی است. دشوار تر و به مراتب مهمتر آن است که هر فعالیت در دستیابی به نتیجه مورد انتظار از آن، که باید به تغییر رفتارها، تجدید نظر در سیاست ها؛ بهتر کردن کار عملی و غیره، که به نوبه خود برای مقابله به هر یک از تهدیدات اساسی که تالابهای ایران را به تخریب می کشانند، موثر باشد.

به جای اکتفا کردن به ثبت فعالیت ها، باید اهداف و شاخص های مربوط به هر یک از دستاوردهای مورد انتظار چارچوب منطقی را بیشتر تشریح و تعمیق نمود به گونه ای که بتوان از آنها به صورت ابزاری برای پایش و ارزیابی پیشرفت به سوی این اهداف زیر بنایی از ظرفیت سازی بهره برد.

عمده فعالیت های طرح برای منتفع ساختن کسانی هدف گیری شده اند که در برنامه های دو سایت نمونه و در تهران درگیر بوده اند. تردیدی نیست که تا کنون مقدار قابل توجهی دانش به بسیاری از کارکنان سازمان محیط زیست و سایر سازمان های ذیربط از طریق مشارکت آنان در گروه های کاری، مطالعات و کارگاه های برنامه ریزی؛ و احتمالاً تا حدی کمتر، به اعضا سازمان های غیر دولتی و سازمان های جوامع محلی منتقل شده است. ولی، به نظر می رسد که تا کنون فعالیت نسبتاً کمتری با هدف ایجاد ظرفیت های اجرایی در واحد های سازمانی، و حتی کمتر از آن در باره ظرفیت های کل سیستم صورت گرفته است. ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه شماره ۷-۲) که در نیمه دوم اجرای طرح، با توجه به نیاز به اصلاح شیوه کار سازمانها، هم از درون و هم در تعامل با سایر سازمان ها، تا حدود زیادی در جهت ایجاد یک سیستم موثر تر برای نظارت و مدیریت اکوسیستم های تالابی برنامه ریزی گردد.

سیاستگذاری: به نظر می رسد که تا این مرحله، طرح تالابهای ایران، به غیر از برنامه ریزی مدیریتی (که یک فرایند مستمر است) تاثیری بر جریان سیاستگذاری عمومی نداشته است. همانند بسیاری پروژه های مشابه، طرح تالابهای ایران مستقیماً با سیاستگذاران کار نمی کند ولی تمرکز خود را روی بهبود ترتیبات اجرایی قرار داده است. در سند طرح، نقش طرح در سیاستگذاری ساده فرض شده است. یقیناً مسائل مهمی هست که دفتر مرکزی طرح و کمیته راهبری آن باید به دقت به آنها توجه کنند: چگونه طرحی همانند این که از منابع کافی برخوردار است می تواند نقش موثرتری در سیاستگذاری های دولتی داشته باشد؛ چگونه سیاستگذاران و قانونگذاران می توانند از منابع طرح به بهترین وجه بهره مند شوند؛ چگونه اهداف سیاست گذاری طرح می تواند با اهداف دولت هم راستا شوند؟ این ها پرسش های مهمی هستند که فراروی طرح قرار دارند: خروجی شماره ۳ مستقیماً روی اصلاح و توسعه سیاست های دولت در مورد تالابها، حفظ تنوع زیستی، مناطق حفاظت شده، مدیریت منابع طبیعی

و مسائل زیست محیطی، همپوندی بین بخش ها و مشارکت عمومی در برنامه ریزی و مدیریت اقدامات حفاظتی هدف گیری شده است.

همانگونه که در بخش مربوط به ترتیبات مدیریتی و اجرایی طرح قید شد، برنامه های پنج ساله توسعه ملی محمل های مهمی برای تدوین و اجرای سیاست های عمومی در ایران، در تمامی بخش ها هستند. اجرای طرح حفاظت از تالاب های ایران از سال ۲۰۰۵ تا کنون با دوره زمانی برنامه چهارم توسعه (۲۰۰۴-۲۰۰۹) همزمان بوده است. این برنامه، از جمله به معرفی رویکردهای اکوسیستمی به مسائل مربوط به مدیریت منابع طبیعی و زیست محیطی توجه کرده است. به ارزشیابی میان دوره ای گفته شده است که صرف نظر از طرح حفاظت تالابها، اقدام اندکی برای تحقق این هدف برنامه چهارم توسعه صورت گرفته است. گفته شده است که یک کمیته عالی مرتبه برای این منظور تشکیل شده بود ولی فعالیت چندانی نداشت. در زمان انجام ارزیابی میان دوره ای، برنامه پنج ساله پنجم توسط گروه های کاری سازمانی در دست تدوین بود. این برنامه، دستور کار دولت برای سال های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ را ترسیم خواهد کرد. پروژه تالابها در همین دوره زمانی کامل خواهد شد. بنا بر این، برنامه پنجم توسعه یک فرصت مغتنم و حیاتی برای طرح است که اهداف سیاستگذاری خود را در سند اصلی برنامه ریزی استراتژیک دولت وارد کند. به ویژه، این فرصت برای برنامه پنجم وجود دارد که توجه مستقیم به استراتژی طرح تالابها را (که هنوز تعریف نشده است) برای برقرار کردن سیستم اصلاح شده نظارت و مدیریت اکوسیستم های تالابی و حفاظت از آنها در بر داشته باشد.

ارزشیابی میان دوره ای توصیه می کند (توصیه شماره ۸) که برای اقدام موثر و کارآمد در راستای تحقق خروجی ۳، دفتر مرکزی و کمیته راهبری طرح می باید استراتژی روشنی را برای تقویت چارچوب تصمیم گیری دولت در رابطه با حفاظت و نظارت تالابها طرح کنند و این طرح را در ۳ یا ۴ سال باقی مانده از عمر طرح به اجرا در آورند. این کار باید با تلاش فوری برای وارد کردن اهداف طرح در برنامه پنجم توسعه آغاز کرد.

استراتژی تکرار و ایجاد یک سیستم ملی حفاظت تالابها؛ وقتی که ترتیبات اداری و گزینه های سیاستگذاری جدید آزمایش شدند، یک سیستم کارآمد برای حفاظت تالاب ها (مدیریت تهدید) در دو سایت نمونه به اجرا در می آید، طرح تالابها باید از درس هایی که از این سایت های نمونه به دست می آید برای تسهیل در ایجاد یک سیستم ملی بهبود یافته برای حفاظت تالابها در سطح ملی استفاده کند. ایده این است که مدل اصلاح شده مذکور به صورت سیستماتیک در سطح کشور به اجرا در آید. برنامه اولیه برای استراتژی تکرار در سطح ملی قرار بود "۵ تا ۱۰ سایت تکرار" را از میان سایر ۳۴ منطقه حفاظت شده تالابی در برگیرد. در سال ۲۰۰۸، طرح با انتخاب منطقه وسیع حورهای شادگان در استان خوزستان در دهانه خلیج فارس شروع به کار روی یک سایت تکرار مهم نمود. برنامه کار در این منطقه عبارت است از کمک به مقامات محلی برای تشکیل گروه های کاری و حرکت سریع از طریق یک فرایند مشارکتی به سوی تدوین برنامه مدیریت این تالاب.

همانگونه که پیش از این در چند جای گزارش تکرار شد، مشخصات شیوه جدید مدیریت تالاب و حوضه آبخیز که طرح تبلیغ می کند روشن نیستند. جدول ۱۵ تعدادی از سوالات اساسی را که ارزشیابی میان دوره ای به آنها رسیده است در بردارد. ارزشیابی میان دوره ای نگران است که در حال حاضر که طرح در مرحله میانی، یعنی سال ۴ یا ۵ اجرای خود است، می باید پاسخ های روشن و صریحی به این پرسش ها بدهد. این پاسخ ها باید از برنامه ای که طرح اجرای آن را در مناطق الگو تسهیل می کند به دست آید. این هدفی است که برای ستانده ۳-۴ برنامه ریزی شده است: درس آموزی از کارهایی که در منطقه الگو انجام می شود و اعمال آموخته ها در راستای ایجاد سیستم جدیدی برای حفاظت تالاب ها.

جدول ۱۵: مشخصات سیستم جدید حفاظت تالاب و مدیریت حوضه آبخیز در پروژه حفاظت تالابها -

سوالات اساسی

- ۱ آیا طرح نوع جدیدی از مناطق حفاظت شده تالابی را در نظر دارد، یا تنها به تقویت تالاب های کنونی که تحت حفاظت سازمان محیط زیست قرار دارند بسنده می کند؟
- ۲ چگونه یک منطقه تالابی محلی را می توان به صورت یک جزء پیوسته از کل اکوسیستم یا حوضه آبریز در نظر گرفت؟
- ۳ چه استراتژی ای برای مدیریت تهدیدات در سطح الگو و نمایش توسط طرح در حال اجرا می باشد؟
- ۴ چگونه تقاضا های متناقض و رقیب در باره بهره برداری از منابع تالاب/آب/خاک حل و فصل شده و در یک شرایط پایدار اداره خواهند شد؟
- ۶ ترتیبات اداری سیستم جدید در سطوح بخش، استان و ملی چه خواهد بود؟
- ۷ نقش سازمان محیط زیست در اداره برنامه چند سازمانی چیست؟
- ۸ چگونه وظایف سازمان های متعدد در هم تلفیق خواهد شد تا اهدافی فراتر از یک هماهنگی ساده بین سازمان های مجزای از یکدیگر به دست آید؟
- ۹ چه تغییراتی در قوانین لازم خواهد بود؟
- ۱۰ مکانیسم تامین مالی رژیم چند کاربر چگونه خواهد بود؟
- ۱۱ چه نوع حق اولویت در بهره برداری از منابع تالابی در ازای همکاری برای حفاظت تالاب ها به جوامع محلی داده خواهد شد؟

ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه ۹) که اقدامات مربوط به سایت های نمونه می باید تکمیل و سپس ارزیابی شود و قبل از شروع کار در مناطق تکرار یا تعمیم آن به سطح یک سیستم ملی، مدل سیستم جدید حفاظت تالاب ها مستند و مستقر گردد. شادگان باید به صورت سومین سایت نمونه طرح در آید و کار در این سه منطقه الگو باید تا حدی پیشرفت کند که تمام عملیات تحت اختیار یک سازمان دائمی قرار گیرد. عموماً، باید درس هایی را که تا کنون آموخته شده اند گردآوری و یکپارچه نمایند. این کار مستلزم رویکردی دقیقتر به ارزیابی کار های آزمایشی و الگووار طرح است: هر یک از جنبه های برنامه های الگو - رجوع کنید به سوالات فوق - باید به صورت سیستماتیک آزمایش شده، در مقایسه با سایر گزینه ها ارزیابی گردد و مستند شود. این کار باید در مورد همه سطوح سیستم، یعنی (۱) مدیریت جامع نقاط تالابی در سطح محلی؛ (۲) مکانیسم های نظارتی در سطح بخش و استان برای مدیریت جامع اکوسیستم ها (ی تالابی)؛ و (۳) مدیریت سیستم و برنامه ملی حفاظت تالابها در سطح کشور صورت گیرد.

ارزشیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه شماره ۱۰) که طرح باید استراتژی خود در مورد ایجاد سیستم تقویت شده حفاظت تالابها را اصلاح کند. در سالهای معدودی که از عمر طرح باقی است، ضروری است که نتایج فاز اول اجرای طرح گرد آوری شده و اثر بخش بودن مدل جدید، یعنی سیستم سه سطحی حفاظت تالاب ها در هر سه منطقه الگو به نمایش گذاشته شود. فاز دوم، که باید بلافاصله پس از ارزیابی میان دوره ای آغاز گردد، به موازات پیشبرد جنبه نمایشی طرح، باید حمایت قوی از تعمیم گسترده مدل در سطح کشور به عمل آورد. به این ترتیب، به جای آن که طرح حفاظت تالابها مسئولیت ایجاد مجموعه ای از "سایت های تکرار مفصل" را بر عهده گیرد، پیشنهاد می شود که طرح به تسهیل ایجاد سازمان های دائمی تشکیل دهنده سیستم جدید بپردازد و آنها را برای قبول مسئولیت در زمینه ایجاد سایت های تکرار توانمند سازد. این کار را می توان به

صورت استان به استان، حوضه به حوضه، یا با تقویت مدیریت مناطق تالابی بر اساس اولویت آنها، مثلاً از لحاظ اهمیت تنوع زیستی یا جدی بودن تهدیدات، به انجام رساند.

زمان بندی پیشنهادی برای مراحل تکمیل طرح در جدول ۱۶ داده شده است. این زمان بندی حاکی از این نکته مهم است که برنامه تقویت حفاظت تالابها، که توسط طرح آغاز، تسهیل و حمایت گردید، پس از اتمام طرح نیز می باید ادامه یابد - هم در طول زمان، با ظرفیت سازی در سازمان های جدید و دایمی و هم از نظر جغرافیایی، با تداوم توسعه مدل جدید در استانها، حوضه ها و مناطق تالابی جدید. به این ترتیب، ابتکار حفاظت تالابهای ایران پس از پایان عمر طرح نیز تداوم خواهد یافت.

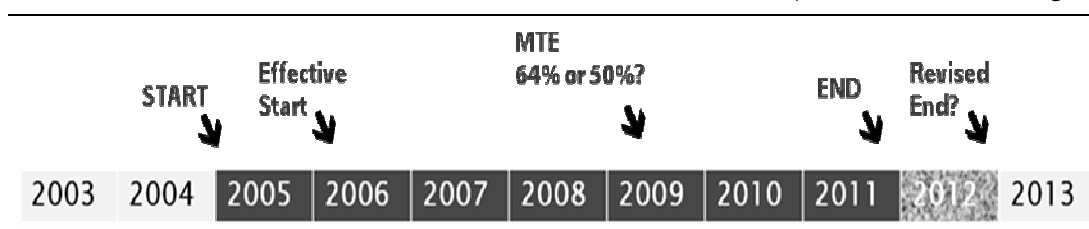
جدول ۱۶: زمان بندی پیشنهادی برای تکمیل طرح حفاظت تالاب های ایران و تکرار آن در سایر نقاط

	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
تحکیم و تکمیل کار الگو سازی در سه منطقه ارومیه، پریشان و شادگان	⇒	⇒			
ظرفیت سازی برای سازمان هایی که با سیستم جدید سروکار دارند	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒
ایجاد مناطق تالابی تکرار تکمیل طرح		⇒	⇒	⇒	⇒

مدت طرح و تمدید آن

پس از یک دوره طراحی طولانی، طرح در اواخر ۲۰۰۴ تصویب شد. برنامه طرح یک برنامه ۷ ساله بود که می باید در ژانویه ۲۰۰۵ شروع می شد و در دسامبر ۲۰۱۱ به پایان می رسید. نگاه کنید به شکل ۶. مرحله آغازین طرح، در تمام سال ۲۰۰۵ به درازا کشید و شروع واقعی طرح در فصل اول سال ۲۰۰۶ صورت گرفت. ارزشیابی میان دوره ای در ماه های مه و ژوئن ۲۰۰۹، یعنی زمانی که ۶۴٪ عمر طرح از ژانویه ۲۰۰۵ به این سو، و ۵۰٪ آن از فصل اول ۲۰۰۶ به این سو سپری شده بود، به انجام رسید.

شکل ۶: زمان بندی پروژه حفاظت تالاب های ایران



همانگونه که در گزارش ارزشیابی میان دوره ای آمده است، در تمام سال های گذشته، طرح از برنامه سالانه خود، به ویژه در مورد خروجی های ۲ و ۳ عقب تر بوده است. به ویژه، بسیج بودجه پیش بینی شده برای طرح به کندی صورت گرفته به گونه ای که تا پایان فصل اول سال ۲۰۰۹ تنها ۲۲٪ بودجه طرح هزینه شده است. ارزیابی میان دوره ای پیشنهاد می کند (توصیه ۱۱) که برنامه نیمه دوم طرح، با توجه خاص به زمان، بودجه و منابع انسانی دفتر مرکزی که برای دستیابی به نتایج اساسی و هدف

مشخص های زمانی جدید برای تقویت حفاظت در مناطق الگو (از جمله شادگان) لازم است، بازنگری گردد و درسهای آموخته از طریق یک استراتژی تکرار مناسب، به یک سیستم ملی تعمیم یابد. نقطه پایان طرح نیز می باید تعیین شود: این نقطه باید آن سان تعیین شود که با فرا رسیدن آن، همه مولفه های (اداری، قانونی، سیاستگذاری، مالی، اجرایی) سیستم جدید حفاظت تالابها در ایران ایجاد شده و واقعاً در حال کار باشند.

پس از ارزشیابی میان دوره ای، دفتر مرکزی طرح و کمیته راهبری آن باید شاخص های نشان دهنده زمان پایان طرح را تعیین کنند. شروع آرام و فقدان پیشرفت واقعی در سال های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶، تمدید طرح به مدت یک یا دو سال دیگر را توجیه پذیر می نماید. مدیریت طرح و کمیته راهبری باید تمدید را هر چه زود تر انجام دهند و به تصویب گروه بازنگری سه جانبه برسانند، آنسان که برنامه ریزی و بودجه بندی سال ۲۰۱۰ و سال های پس از آن بر اساس میزان تمدید طرح صورت گیرد.

Conservation of Iranian wetlands Projects

Mid-Term Evaluation

Peter Hunnam and Raya Benis
June 2009



Department of Environment



United Nations
Development Programme

