سیاستها، قوانین، نهادها و منابع طبیعی

مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی اتاق بازرگانی

هنگام بررسی و سپس اجرای فعالیتهای‏ یو.ان.دی.پی،3 عامل کلیدی زیر باید به طور همزمان ارزیابی شود:مدیریت‏ زیست‏محیطی،توسعهء پایدار،و هدفهای‏ ملی.آنچه در زیر می‏آید،بخش دوم از «مقالات مدیریت پیشگفته را به بحث و بررسی می‏گیرد.

مدیریت زیست‏محیطی راهبردی است که‏ فعالیتهای انسان را که بر محیط زیست اثر می‏گذارد باهدف زیر سازماندهی می‏کند:افزایش‏ رفاه اجتماعی،و جلوگیری و کاهش مشکلات‏ بالقوه از طریق رسیدگی به دلایل ریشه‏ای آنها. مسائل زیست‏محیطی را نمی‏توان به طور جداگانه مورد بررسی قرار داد،بلکه باید با فرایند توسعه همراه باشد زیرا که اهمیت‏ فزایندهء حفظ توازن مناسب میان توسعهء اقتصادی، رشد جمعیت،استفادهء منطقی از منابع طبیعی و حمایت و حفظ محیط زیست را در بر می‏گیرد. (منابع طبیعی را می‏توان به صورت عوامل‏ زیر تعریف کرد:تمام عوامل احیاشدنی محیط مانند آب و بیوماس خاکی و دریایی،عوامل‏ احیانشدنی کلا" مانند زمین،مواد معدنی، فلزات و سوختهای فسیلی،و عوامل نیمه‏ احیاشدنی مانند کیفیت خاک و ظرفیت جذب‏ محیط زیست).

جامعه در مورد اینکه "چرا" محیط زیست را باید حمایت و حفظ کرد دلایل محکمی ارایه‏ کرده است.فرضیهء توسعهء پایدار می‏تواند به‏ این پرسش که "برای حمایت از محیط زیست‏ "چه باید انجام داد؟" پاسخ دهد.و در مدیریت‏ محیطی یک سری ابزار عملی ارائه می‏شود که‏ سعی دارد به "نحوهء" انجام این کار پاسخ‏ دهد.نتیجه آنکه،"چرا"،"چه‏" و "چگونه‏" را تنها می‏توان در محیطی اجتماعی-اقتصادی‏ باهم تلفیق کرد که در آن اولویتهای ملی(مانند کاهش فقر،مشارکت عمومی،ایجاد شغل و سایر) می‏تواند از طریق استراتژیهای زیست‏محیطی‏ پیگیری شود.

مدیریت زیست‏محیطی

درصورتی می‏توان به مدیریت زیست‏محیطی‏ مناسب دست یافت که از منابع به‏طور کارا برای‏ توسعهء انسان استفاده شده و آنها را باتوجه‏ به نقش اکولوژیکی مهم‏شان دربقای اکوسیستمها حفظ کرد.مدیریت زیست‏محیطی نامناسب در شرایطی بوجود می‏آید که از منابع به شیوه‏های‏ زیر سوءاستفاده شود:بکارگیری بیش از اندازه‏ از نهاده‏ها برای تولید ستانده،بهره‏برداری‏ بیش از اندازه یا کمتر از اندازه از منابع،یا عدم‏ حفاظت از منابعی که اساس فعالیتهای اکولوژیک‏ اکوسیستمهای محلی و جهانی را شکل می‏دهند. به‏طور سنتی،ارزیابی اثر محیطی به صورت‏ ابزاری برای برنامه‏ریزی و تصمیم‏گیری درآمده‏ است.این‏گونه ارزیابیها باشناسایی،پیشبینی‏ و ارزشیابی اثرات بالقوهء فعالیتهای توسعهء عمومی و خصوصی روی محیط زیست در ارتباط است.بدین ترتیب که درمورد وضعیت کنونی و روندهای آیندهء یک منبع زیست‏محیطی‏ اطلاعاتی ارائه می‏دهد و راه حلهایی برای عمل‏ پیشنهاد می‏کند.ارزیابی اثر محیطی در طول‏ دههء گذشته،در بسیاری از کشورهای صنعتی و درحال توسعه اجرا شده،غالبا" منافع‏ چشمگیری به همراه داشته است از جمله:کاهش‏ آثار منفی پروژه‏ها روی محیط زیست،ایجاد ارزشهای زیست‏محیطی در تصمیمگیریهای دولتی‏ و صنایع،و صرفه‏جویی در هزینه.

مدیریت زیست‏محیطی از اطلاعات و تحلیل‏ حاصل از "ارزیابی اثر محیطی‏" استفاده می‏کند و باتعیین استراتژیها برای حمایت و حفظ محیط زیست و همچنین باتاکید بر اجرای این‏گونه‏ استراتژیها،عامل "پویایی‏" را به آن می‏افزاید. این مدیریت تمام عوامل عملی را که برای اجرای‏ راهبرد پیشنهادی محیطی لازم است تعیین‏ می‏کند از جمله:نوع کارشناسان فنی،هزینه و جدول زمانبندی برای اجرا و اقدامهای لازم‏ برای رفع تناقضهایی که در طول اجرا بوجود می‏آید.

یکی از تفاوتهای اساسی میان این ابزار تکمیلی اینست که ارزیابیهای پیشگفته عمدتا" بر شناسایی "مسائل زیست‏محیطی‏" موجود یا بالقوه تاکید دارند،درحالی که برای مدیریت‏ محیطی شناسایی و استفاده از فرصتهای زیست‏ محیطی نیز مهم است.به دیگر سخن،"ارزیابی‏ پیامد محیطی‏" عمدتا" یک ابزار تشریحی و برنامه‏ریزی است که مقدمتا" در تشخیص آنچه‏ که برای محیط زیست رخ می‏دهد(یا ممکن است‏ رخ دهد)مفید خواهد بود،درحالی که مدیریت‏ زیست‏محیطی یک سری ابزار پویاتر و عملگراست‏ که به تدوین،اجرا و نظارت بر استراتژیها کمک‏ می‏کند تا از محیط زیست پشتیبانی کرده،آن را بهبود بخشد و حفظ کند.مسئله اصلی برای‏ "ارزیابی پیامد محیطی‏" اینست که "چه اقدامی‏ باید صورت گیرد؟".ولی مسئله اصلی برای‏ مدیریت زیست‏محیطی "نحوهء انجام‏"آن است.

فرصتهای زیست‏محیطی

نظریهء "فرصت زیست‏محیطی‏" از پیوند فراگیر اصول اقتصادی،مدیریت،محیطی و دوامپذیری ناشی می‏شود.به عبارت کلی، فرصت رامی‏توان به عنوان "شانس مناسبی برای‏ توسعه و پیشرفت‏" تعریف کرد.اقتصاددانان‏ از این نظریه استفاده کرده‏اند واصطلاح‏ "هزینه فرصت‏" را ابداع کردند تا تفاوت میان‏ بازدهء یک سرمایه‏گذاری با بازدهء یک گزینه را تشریح کنند.مدیران برای برنامه‏ریزی، سازماندهی،کنترل و جهت دادن به فعالیتها تلاش می‏کنند تا فرصتها را به حداکثر(یعنی‏ پیشرفت را به بالاترین اندازه)برسانند.در زمینهء زیست‏محیطی آشکار شده است که منابع‏ اغلب به صورت بیهوده و نامناسب مورد استفاده‏ قرار می‏گیرد یا حفظ نمی‏شود.از منابع می‏توان‏ در موارد زیر بیشترین استفاده را بدست آورد: ادارهء مناسب آنها به‏طوری که توازن‏ اکولوژیکی کمک کنند،و استفاده از آنها به‏ شیوه‏ای پایدار که ویژگیهای اکولوژیکی نادر خود را حفظ نمایند.

با تلفیق توسعهء پایدار،مدیریت و اصول‏ اقتصادی می‏توان فرصتهای زیست‏محیطی را به‏ صورت زیر تعریف کرد:شناسایی فعالیتهای‏ جدیدی که برای به حداکثر رساندن ارزش منابع‏ ایجاد شده‏اند و کمک آنها به توسعهء پایدار،و در عین حال حمایت و حفظ توان بالقوهء آنها به‏ شیوه‏ای پایدار.این فعالیتها می‏تواند هم‏ بهره‏برداری و هم حفظ منابع را در بر بگیرد.

در برخی مواقع،تنها هنگامی می‏توان از بیشترین‏ منافع بالقوه منابع استفاده کرد که دست‏ نخورده باقی بمانند.در زیر نمونه‏های متعددی‏ از فرصتهای زیست‏محیطی ارائه می‏شود:

-انرژی خورشیدی و سوختهای بیوماس بهترین‏ امید برای تأمین انرژی پاکیزه در آینده است. تکنولوژیهای خورشیدی بویژه در مناطق مناسب‏ هستند که پرتو خورشید به اندازهء کافی و دایم باشد و دسترسی به منبع انرژی محدود بوده یا وجود نداشته باشد.بیوماس عبارت‏ است از مادهء رستنی حاصل از درختان یا سایر گیاهان و پسمانده‏های پوسیدهء حیوانی و نباتی."فرصت زیست‏محیطی‏"،در تشویق‏ برنامهء انرژی بیوماس،شامل رهیافت یکپارچهء کشاورزی-جنگلداری خواهد بود که درختان‏ برای انرژی و محصولات کشاورزی برای مواد غذایی کاشته می‏شوند.این رهیافت می‏تواند از فرسایش خاک جلوگیری کند و موجب شود تا جوامع روستایی،همزمان با تامین انرژی و افزایش استانداردهای زندگی،مواد غذایی‏ خود را نیز تهیه کنند.

-نقش تنوع بیولوژیکی در حفظ توازن اکولوژیکی‏ جهان حیاتی است.آثار نابودی موجودات‏ و زیستگاهها در جهان را احتمالا" تمام ملتها حس می‏کنند،و ماهیگیری،جنگلداری، توریسم و محصولاتی که از حیوانات غیر اهلی‏ بدست می‏آید اجزا مهمی از اقتصاد بسیاری از کشورهای گرمسیری است.بیشتر ارگانیزمهای‏ زنده و زیستگاههای آنها در کشورهای در حال‏ توسعه که هزینهء حفظ آنها را در طول سالیان‏ دراز بعهده داشته‏اند قرار دارد.جامعهء بین المللی می‏تواند از این‏گونه تلاشها بیشتر پشتیبانی کند.اصل کلی برای حفظ پایدار تنوع بیولوژیکی عبارت است از تشخیص، فراگیری و پشتیبانی بیشتر از نقش جوامع‏ روستایی در حمایت حفظ و استفاده از این تنوع است.افزون بر آن،منافع اکولوژیکی حفظ گونه‏ای مشخص‏ حیوانی و گیاهی مورد تهدید(مانند انواع‏ معین عقابها و جنگلهای کرنا)،که نقش‏ مهمی در توازن اکولوژیکی ایفا می‏کنند، شدیدا" مورد تایید قرار گرفته است.

-جنگلهای مناطق گرمسیری را از لحاظ زیست‏ محیطی می‏توان به نحو مطمئنی کنترل و استفاده کرد تا،تنها به‏جای بهره‏برداری از چوب آنها به عنوان الوار و سوخت،منافع‏ گوناگون نیز داشته باشد از جمله تولید فرآورده‏های دارویی و ایجاد صنایع بومی‏ نساجی و الیاف طبیعی پایدار.

-فرصت مناسبی وجود دارد تا بتوان از دانش‏ و تجربه در مورد نحوهء حمایت،حفظ و بهره‏برداری از منابع آنهم به طور کارا،مولد و پایدار استفاده کرد.برای مثال،امروزه‏ تجربه‏های مثبت بسیار زیادی در مورد چگونگی اداره یک آبخیز وجود دارد که از لحاظ زیست‏محیطی مناسب است،و می‏توان‏ از آنها برای آبگیرهای آلوده استفاده کرد. -از نظام آموزش رسمی افزون بر بخش غیر رسمی‏ از جمله سازمانهای غیر دولتی و رسانه‏های‏ ارتباطی(مانند رادیو و تلویزیون)می‏توان‏ برای افزایش آگاهی از محیط زیست و ایجاد فرهنگ زیست‏محیطی در کشور استفاده کرد. در مجموع،فرصتهای زیست‏محیطی درصورتی‏ پرکشش هستند که بهره‏برداری و حفظ منابع، باهدف پاسخگویی به نیازهای اجتماعی، همزمان باایجاد توازن اکولوژیکی،به صورت‏ پایدار انجام شود.

سیاستهای زیست‏محیطی

سیاستهای زیست‏محیطی ملی درصورتی‏ موفقیت‏آمیز خواهد بود که باهدفهای اجتماعی- اقتصادی ملی در ارتباط و پشتیبان آنها باشد. در مقابل،اگر سیاستهای زیست‏محیطی جدا از هدفهای ملی تعیین شود،اجرای آنها مشکل‏ است و غالبا" باشکست روبه‏رو می‏شود.در سیاستگذاری باید عامل ارزش را درنظر گرفت. اگر نظام ارزش مبنای تصمیمها قرار بگیرد می‏تواند درمورد نحوهء تصمیمگیریها،عواملی که‏ باید درنظر گرفته شود و نحوهء ارزشیابی‏ گزینه‏ها تاثیر مهمی داشته باشد.افرادی که‏ در تدوین سیاست زیست‏محیطی مشارکت دارند باید دقت کنند که ارزشهایشان باهدفهای کشور تداخل نداشته باشد.

پیوندهای زیست‏محیطی کلید درک تدوین‏ سیاست پایدار است.برای مثال،به منظور دستیابی به کشاورزی پایدار،سیاستهای‏ آمارگیری،جامعه‏شناسی و کشاورزی باید باهم‏ هماهنگ باشد.درحدود 5/1 میلیارد نفر در آمریکای لاتین،آفریقا و آسیا وجود دارند که‏ در شرایط بسیار دشواری امرار معاش می‏کنند. تا پایان این دهه،تقریبا" 220 میلیون کشاورز کم‏بضاعت،چوپان و افراد بی‏زمین وجود خواهند داشت که برای امرار معاش به هر شیوه‏ای متوسل خواهند شد،حتی در صورت‏ لزوم زمینهای جنگلی را غضب می‏کنند و اکوسیستمهای حساس را از بین خواهند برد. بدون راه حلهای کافی اجتماعی-اقتصادی برای‏ تامین معیشت این افراد،آنها مجبور خواهند بود تا همچنان به بهره‏برداری بیش از اندازه از منابع ادامه دهند.از این رو،تعیین هر نوع‏ استراتژی برای کشاورزی پایدار باید باسیاستهای‏ اقتصادی و اجتماعی همراه باشد تا به جلوگیری‏ از کاهش منابع کمک کند.

به خاطر فشارهای شدید اقتصادی،بسیاری‏ از سیاستهایی که بوسیلهء کشورهای در حال توسعه‏ برای افزایش محصول اتخاذ می‏شود موجب‏ استفادهء ناکارا یا مخرب از منابع شده و پیامدهای منفی درازمدتی برای محیط زیست و توسعهء اقتصادی به همراه دارد.برای مثال، سیاستهای کشاورزی در کشورهای صنعتی و در حال‏ توسعه راجع به نهاده‏های سوبسیددار موجب‏ افزایش تولید شده است.تولید حبوبات در کشورهای در حال توسعه بین سالهای 1970 تا 1985 بیش از 55 درصد افزایش داشته است. در همان حال،تولید محصولات غیر غذایی‏ کشاورزی(مانند چای،قهوه،کاکائو،تنباکو و لاستیک)تا 45 درصد افزایش یافت.با این‏ حال،این پیشرفتها غالبا" باهزینهء بالا و بهره‏وری درازمدت زمین بدست آمده و موجب‏ افزایش هزینه در سایر بخشهای جامعه شده‏ است.

مکانیزمهای اجرایی گوناگون می‏تواند در تاثیرپذیری سیاستهای زیست‏محیطی مؤثر باشد،مانند:

-تشویق اخلاقی که موجب تغییر اولویتهای تولید کننده و مصرف‏کننده می‏شود به طوری که‏ پیامدهای محیطی در تصمیمهای خصوصی‏ مورد توجه قرار می‏گیرند.

-مقررات(قانونی)مستقیم که استفاده از قوانین، لیسانسها،مجوزها،ثبت و دستورعملها را در بر می‏گیرد تا اقداماتی را برای حمایت‏ از محیط زیست تنظیم و اعمال کنند.

-انگیزه‏های اقتصادی که موجب اصلاح کاستیهای‏ ویژه در مکانیزمهای تخصیص سیستم بازار خصوصی می‏شود.

تشویق اخلاقی به عنوان وسیلهء اجرای‏ مقررات زیست‏محیطی،تنها در برخی از جوامعی که از برنامه‏های آموزشی محیطگرا و تبلیغات رسانه‏های گروهی شدید برخوردارند، موفق بوده است.این انگیزه‏ها باموفقیت‏ جزیی همراه بوده و همیشه باید باسیستمهای‏ نظارتی فراگیر،قوانین مناسب و مکانیزمهای‏ اجرایی همراه باشد.