

جستاری بر سیاست‌گذاری محیط‌زیست در جمهوری اسلامی ایران

سید محمد مجابی¹ * مریم اسماعیلی فرد²

چکیده

هدف این مقاله اولویت‌بندی چالش‌های سیاست‌گذاری محیط‌زیست در جمهوری اسلامی ایران بر اساس مدل مرحله‌ای جونز می‌باشد. با توجه به محدود و نارسا بودن ادبیات مکتوب در این حوزه، از روش کیفی، تحلیل نظرات خبرگان و ابزار مصاحبه و پرسش‌نامه برای تحلیل مسئله بهره می‌بریم. جامعه آماری صاحب‌نظران علمی - اجرایی کشور هستند که ابتدا با استفاده از روش نمونه‌گیری گلوله برفی تعداد 50 نفر از آنها انتخاب شدند. در مرحله اول گویه‌ها از طریق پرسش‌نامه باز احصا شد و سپس در مرحله دوم به صورت پرسش‌نامه بسته تنظیم و از 400 نفر از صاحب‌نظران خواسته شد که بر اساس طیف پنج‌گانه ریکرت میزان اهمیت هر گویه را اولویت‌بندی نمایند. یافته‌های پژوهش نشان داد، عمده‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط‌زیست در ایران که منجر به افت شاخص‌های کمی و کیفی منابع حیاتی کشور شده است؛ مربوط به مرحله اجرای سیاست‌هاست. عدم هماهنگی بخشی و میان بخشی، ناکافی بودن نظارت بر اجرای سیاست‌ها و قوانین و نبود ضمانت اجرا سه چالش اصلی سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در ایران است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری محیط‌زیست، حکمرانی محیط‌زیست، برنامه‌ریزی محیط‌زیست، سیاست‌گذاری عمومی، مدل مرحله‌ای جونز.

فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی - سال پنجم - شماره بیست‌ویکم - زمستان 95 - صص 7-20

تاریخ دریافت مقاله: 95/7/3 تاریخ پذیرش مقاله: 95/10/7

1. رئیس کمیته مستقل محیط زیست دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام
2. دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات (maryam.esmaeilifard@srbiau.ac.ir)

1. مقدمه

مطابق گزارش اخیر «شاخص عملکرد زیست محیطی (1)»، ایران در رده 105 جهان قرار دارد. این گزارش از سال 1999 توسط مرکز قانون و سیاست‌های محیط‌زیستی دانشگاه ییل و مرکز بین‌المللی شبکه اطلاعات علوم زمین دانشگاه کلمبیا و با همکاری مجمع جهانی اقتصاد منتشر می‌شود و به صورت مداوم مورد بازنگری قرار می‌گیرد. با وجود انتقاداتی که توسط محافل رسمی علمی و اجرایی به آن وارد می‌آید، این گزارش‌ها همچنان سنگ محک مناسبی برای سنجش میزان موفقیت سیاست‌گذاری‌های زیست محیطی است که نتایج ملموس خود را به صورت شاخص عملکرد زیست محیطی نشان می‌دهد.

گزارش 2016 شاخص عملکرد زیست محیطی، کشورها را در دو سیاست محوری، 9 موضوع و 20 شاخص سنجیده و مقایسه می‌نماید (The methods used for the 2016 Environmental Performance Index, <http://epi.yale.edu/chapter/methods>). اعدادی که به عنوان هدف در نظر گرفته می‌شوند با مراجعه به منابعی همچون پیمان‌ها و توافقات بین‌المللی، استانداردهای تعیین شده بین‌المللی و قضاوت متخصصان بر مبنای اجماع نظر صاحب‌نظران تعیین می‌شود. شاخص‌ها در واقع به عنوان نشانگری از عملکرد هر کشور در شاخص مزبور است و تفاوت بین وضع به وجود آمده را با آنچه که بر مبنای اهداف باید به آن می‌رسیده و اختلاف و فاصله بین آنها را بررسی می‌کند (Mohammadi & Hjinajaf, 2013).

ضعیف‌ترین عملکرد ایران مربوط به تنوع زیستی و زیستگاه با رتبه 133 از 180 کشور است. پس از آن به ترتیب شیلات با رتبه 110، اثرات بر سلامت با رتبه 109، کیفیت هوا با رتبه 109، آب و بهداشت با رتبه 101، اقلیم و انرژی با رتبه 97، منابع آب با رتبه 92، کشاورزی با رتبه 68 قرار می‌گیرد، شاخص جنگل فاقد آمار می‌باشد.

نکته قابل تأمل که ضرورت آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری‌های منجر به این عملکرد ضعیف را نشان می‌دهد، انتشار بازسنجی عملکرد زیست محیطی ایران در سال 2006

بر اساس شاخص‌های گزارش 2016 است. مقایسه رتبه ایران در این دو سال نشان می‌دهد؛ به جز بهبود نسبی شاخص منابع آب و زیر شاخص فاضلاب و ثابت ماندن رتبه اقلیم و انرژی، افت بارز رتبه عملکرد زیست‌محیطی در کلیه شاخص‌ها وجود دارد که حادترین آن در شاخص کیفیت هوا با افت رتبه از 52 به 109 می‌باشد (Country rankings on the 2016 EPI, <http://epi.yale.edu/country-rankings>).

نگرانی‌های ناشی از وضعیت محیط‌زیست ایران را گزارش «شبکه ردپای جهانی (2)» تأیید می‌کند. این شبکه ابتدا پهنه‌های قابل بهره‌برداری یک سرزمین را بر حداقل فضای مورد نیاز برای تأمین معاش یک فرد تقسیم می‌نماید. عدد به دست آمده سرانه ظرفیت زیستی یک منطقه و سرزمین است. سپس میانگین مصرف هر فرد از منابع را در تعداد افراد سرزمین ضرب می‌نماید. عدد به دست آمده ردپای اکولوژیک سرزمین است. مقایسه ظرفیت زیستی و رد پای اکولوژیک یک سرزمین آئینه‌ای در برابر برنامه‌های توسعه قرار داده و وضعیت و پایداری توسعه در آینده را پیشگویی می‌نماید.

مقایسه روند دو نمودار ظرفیت زیستی و ردپای اکولوژیک ایران در فاصله سال‌های 1961 تا 2012 میلادی نشان می‌دهد که به موازات سقوط سرانه ظرفیت زیستی کشور در اثر افزایش جمعیت و نیز تخریب محیط‌زیست ناشی از برنامه‌های ناپایدار توسعه، نمودار سرانه ردپای اکولوژیک کشور صعودی بوده است. به گونه‌ای که در سال 2012 سرانه ظرفیت زیستی ایران 0/9 هکتار جهانی و ردپای اکولوژیک 2/8 هکتار جهانی است. به این ترتیب ایران در لیست قرمز بدهکاران اکولوژیک قرار دارد و میزان مصرف منابع زیستی و تأثیر آن بر محیط‌زیست حدود 3/1 برابر ظرفیت زیستی کشور است (Results from the National Footprint Accounts 2016 Edition, www.footprintnetwork.org).

بر اساس گزارش بانک جهانی، میانگین جهانی مصرف آب در بخش کشاورزی، شرب و صنعت به ترتیب 70، 11/63 و 2/32 درصد است. این نسبت ارتباط معناداری با سطح توسعه‌یافتگی کشورها دارد. به گونه‌ای که کشورهای توسعه‌یافته‌تر با کسر از سهم بخش کشاورزی، سهم بیشتری از آب را در بخش صنعت مصرف می‌نمایند که به ارزش افزوده بیشتر منجر می‌گردد. به‌عنوان مثال سهم بخش کشاورزی، شرب و صنعت در فرانسه به ترتیب 12/4، 18 و 70 درصد در ترکیه 73/72، 15/46 و 10/72 درصد، در پاکستان 93/95، 5/26 و 0/76 درصد، در کره جنوبی 62/03، 25/99 و 11/97 درصد، در ژاپن

63/13، 19/32 و 17/55 درصد و در چین 64/61، 12/12 و 23/21 درصد منابع آب استحصال شده می‌باشد. در ایران سهم این سه بخش 92/18، 6/65 و 1/12 درصد است که با میانگین جهانی و میانگین کشورهای در حال توسعه بسیار فاصله دارد و به الگوی کشورهای توسعه نیافته نزدیک است.

شاخص بهره‌وری آب نمایانگر میزان تولید ناخالص داخلی به ازای هر مترمکعب آب است. این شاخص به‌ویژه در کشورهای خشک و نیمه‌خشک که آب (و نه زمین) نهاده کمیاب تولید است، بسیار حائز اهمیت می‌باشد. در فاصله سال‌های 1977 تا 2014 وضعیت ایران در این شاخص با افت و خیزهایی از 2/46 دلار به 2/75 دلار به ازای هر مترمکعب آب رسیده است که در مقایسه با میانگین جهانی 14 دلار و 71/1 دلار در فرانسه، 52/1 دلار در ژاپن، 45/8 دلار در کره جنوبی، 29/7 دلار در آمریکا، 28/1 دلار در کانادا، 15/6 دلار در ترکیه، 15/2 دلار در برزیل، 8/2 دلار در چین بسیار نازل می‌باشد و نشان از اتلاف منابع محدود آبی دارد (World Development Indicators (Last Updated: (07/28/2015), <http://data.worldbank.org>).

این وضعیت ایران در حوزه محیط‌زیست در شرایطی است که الیاً سابقه سیاست‌های تنظیمی در حوزه محیط‌زیست کشور به نیم قرن می‌رسد و ثانیاً، تا افق 1404 و هدف دستیابی به رتبه اول منطقه فقط دو برنامه توسعه مانده است. بر این، مبنا هدف این مقاله آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری محیط‌زیست با هدف ارتقای عملکرد زیست‌محیطی ایران است. در این مسیر از زاویه رشته سیاست‌گذاری عمومی به جای تأکید بر بعد فنی مسئله بر بعد سیاستی آن پرتو خواهیم افکند.

منظور از سیاست‌های زیست‌محیطی مجموعه فعالیت‌های دولت است که بر روی کیفیت محیط‌زیست و استفاده از منابع طبیعی اثر می‌گذارد و یا در پی اثرگذاری است. این سیاست‌گذاری در سه سطح زیر ملی، ملی و بین‌المللی صورت می‌گیرد. در سیاست‌گذاری محیط‌زیست، سیاست‌گذار سعی می‌نماید تا بین عوامل مختلف اعم از آلاینده‌ها و عوامل به وجود آورنده آلودگی و محیطی که تحت آلودگی قرار گرفته است، با روش خاص خود برای حل مشکل پل ارتباطی به وجود آورد (Ghavipankeh & Zarei, 2004).

راهبردهای مطالعه سیاست‌های دولتی توسط علوم سیاست‌گذاری جنبه‌های مدیریتی، اداری و ساماندهی را در بر می‌گیرد. در انجام این امر از راهبردهای مختلفی استفاده شده

است که نویسندگان این مقاله، راهبرد فرآیندهای سیاست‌گذاری¹ را برگزیده‌اند (Ashtarian, 2002: 20). مدل فرآیندی یا چرخه‌ای مدلی مفهومی است که فرآیند سیاست‌گذاری عمومی را از خلال حرکت در مراحل متوالی نمایش می‌دهد.

2. مواد و روش

در این مقاله با استفاده از مدل چرخه‌ای در سیاست‌گذاری عمومی به بیان مهم‌ترین مشکلات سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی ایران خواهیم پرداخت. پیش فرض این مدل آن است که تنها در صورت شناخت «چگونه بودن عملکرد دولت» می‌توان درباره «چگونه باید بودن آن» نظر داد (Jones, 1970: 8-9).

پژوهشگران سیاست‌گذاری عمومی همچون لاسول، جونز، بریجمن، دیویس، میشل و اسکات گونه‌های متفاوتی از مراحل چرخه سیاست‌گذاری را در قالب مدل 5، 7 و 9 مرحله‌ای ترسیم نموده‌اند. نویسندگان این مقاله با توجه به ویژگی‌های بخش محیط‌زیست در ایران و نیز کاهش ابهام و تسهیل فهم پرسش‌نامه توسط کلیه پاسخ‌گویان، مدل 5 مرحله‌ای جونز را جهت بررسی فرآیند سیاست‌گذاری زیست‌محیطی برگزیده‌اند. جونز به صورت ایده‌آل تیپیک عملکرد دولت و تصمیم‌گیران را به پنج مرحله به هم وابسته ذیل تقسیم می‌کند:

1. مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن مشکل در دستور کار حکومت؛
2. مرحله ارائه راه‌حل‌ها؛
3. مرحله تصمیم‌گیری؛
4. مرحله اجرا؛
5. مرحله ارزیابی.

ایده‌آل تیپیک بودن این مراحل به این معنی است که مدل چرخه‌ای باید به صورت انعطاف‌پذیر مورد استفاده قرار گیرد، نه به صورت خطی. در واقع نظم مرحله‌ها می‌تواند به هم خورده و یا برعکس گردد، حتی در برخی موارد تشخیص بعضی مراحل مشکل و یا ناممکن است (Vahid, 2005: 23-24).

به منظور احصا مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط‌زیست بر اساس مدل

چرخه‌ای از ابزار پرسش‌نامه بهره می‌بریم. در مرحله اول گویه‌ها از طریق طراحی، توزیع و تحلیل پرسش‌نامه باز استخراج شدند. حجم نمونه ما 50 نفر است و در فاز اول از پرسش‌شوندگان خواسته شد تا در هر یک از مراحل پنج‌گانه سیاست‌گذاری زیست‌محیطی پنج مورد از مهم‌ترین چالش‌ها را ذکر نمایند. این افراد به شیوه نمونه‌گیری گلوله‌برفی از مدیران ارشد و میانی سابق و کنونی حوزه محیط‌زیست کشور در قوای سه‌گانه و نیز اساتید مبرز دانشگاه و دانشجویان صاحب‌نظر دوره دکتری سیاست‌گذاری عمومی و گرایش‌های مختلف محیط‌زیست و مدیریت انتخاب شدند.

در فاز دوم از آنجا که هدف محدود نمودن موضوعات به‌منظور افزایش عمق مباحث بود، داده‌ها بر حسب فراوانی به‌صورت نزولی مرتب و گویه‌هایی که مورد وفاق حداقل 50 درصد پرسش‌شوندگان بودند تفکیک شدند.

در فاز سوم داده‌های پرتکرار در قالب پرسش‌نامه بسته تنظیم شده و به‌منظور اطمینان از روایی با 5 نفر از افراد متخصص مصاحبه و اصلاح شد. سپس مطالعه راهنما انجام و طی آن پرسش‌نامه توسط 15 نفر از جامعه آماری تکمیل شد و پس از آن برای سنجش ضریب قابلیت اعتماد بر اساس تکنیک هماهنگی درونی گویه‌ها از ضریب آلفای کرونباخ استفاده گردید. برای پایا قلمداد کردن یک ابزار، حداقل 0/7 برای ضریب آلفای کرونباخ لازم است (Kalantary, 2003: 75-77). ضرایب قابل اعتماد گویه‌های پرسش‌نامه این مقاله به تفکیک مراحل پنج‌گانه چرخه به ترتیب 0/870، 0/908، 0/883، 0/935 و 0/905 است که از نظر آماری بیانگر قابلیت اعتماد پرسش‌نامه در حد قابل قبول است.

در فاز چهارم پس از اطمینان از پایایی و روایی پرسش‌نامه، پرسش‌نامه نهایی در اختیار 400 نفر از صاحب‌نظران قرار گرفت و از آنها خواسته شد تا گرایش خود را از میان حالات پنج‌گانه مقیاس لیکرت انتخاب نمایند. آنچه در ادامه خواهد آمد، گزارش توصیف فراوانی و درصد گویه‌های این مرحله است که بیانگر مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط‌زیست در جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

3. نتایج و بحث

در این بخش بر اساس آمار و اطلاعات پرسش‌نامه، به توصیف فراوانی و درصد فراوانی گویه‌ها پرداخته شده است.

1. چالش‌های مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار

منظور از شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار، فرآیندی است که به کمک آن، اندیشه‌ها و موضوعات از طریق مراجع مختلف سیاسی بالا می‌آیند تا از سوی یک نهاد سیاسی مانند نهاد قانون‌گذاری یا قضایی مورد توجه قرار گیرند. اگر چه مکان‌های اندکی - مانند قوه مقننه، قضاییه یا کمیسیون تنظیمی - وجود دارد که قادر به وضع رسمی تقویم‌های (دستور کارهای) سیاست‌گذاری‌اند، اما منابع بی‌شماری وجود دارد که موضوعات این تقویم‌ها، از آنها استخراج می‌شوند (Shafritz & Borick, 2012: 131-134). در ادامه اهمیت گویه‌ها بر اساس میانگین رتبه‌های هر گویه مشخص شده است و هر چه این میزان بیشتر باشد آن گویه از اهمیت بیشتری برخوردار است. در جدول 1 اهمیت گویه‌ها بر اساس میانگین رتبه‌های هر گویه مشخص شده است و هر چه این میزان بیشتر باشد، آن گویه از اهمیت بیشتری برخوردار است.

جدول 1. رتبه‌بندی اهمیت گویه‌ها در «چالش‌های مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار»

گویه‌ها	تعداد نمونه	حداقل نمره	حداکثر نمره	میانگین رتبه‌ها
اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم‌توجهی می‌شود.	400	3	5	5/55
مشارکت شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع در تعیین اولویت‌بندی نیازهای محلی هر منطقه ضعیف است.	400	1	5	4/34
هماهنگی بین ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی (تقنینی، اجرایی و قضایی) متولی و یا مؤثر بر حوزه محیط‌زیست ضعیف است.	400	3	5	4/19

با توجه به اطلاعات جدول گویه «اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم‌توجهی می‌شود» با رتبه 5/55 از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه «هماهنگی بین ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی (تقنینی، اجرایی و قضایی) متولی و یا مؤثر بر حوزه محیط‌زیست ضعیف است» با رتبه 4/19 کمترین اهمیت

را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

2. چالش‌های مرحله ارائه راه حل به تصمیم‌گیران

پس از شناخت مشکل، کارگزاران حکومتی به بررسی آن پرداخته و سعی در ارائه پیشنهادهایی برای حل مشکل می‌کنند. آنها در این ارتباط به رایزنی با بازیگران اجتماعی می‌پردازند و به دنبال جلب حمایت آنها در خصوص راه‌حل‌های مورد نظرشان می‌باشند. جدول 2 رتبه‌بندی چالش‌های مرحله ارائه راه حل به تصمیم‌گیران را به ترتیب نزولی نشان می‌دهد.

جدول 2. رتبه‌بندی گویه‌ها در «چالش‌های مرحله ارائه راه حل‌ها به تصمیم‌گیران»

رتبه‌بندی	میانگین رتبه‌ها	حداکثر نمره	حداقل نمره	تعداد نمونه	گویه‌ها
5/31	5	3	400	در سطح ملی و محلی، گروه‌های خاص اقتصادی و سیاسی در ارائه راه‌حل‌های زیست‌محیطی اعمال نفوذ زیادی دارند.	
5/28	5	1	400	عدم وجود سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط‌زیست سبب تشتت در منطق راه حل‌ها در میان مدت می‌شود.	
5/06	5	1	400	پژوهش‌های کاربردی محدودند و جایگاه ضعیفی در ارائه راه‌حل‌های سیاستی دارند.	

با توجه به اطلاعات جدول گویه «در سطح ملی و محلی، گروه‌های خاص اقتصادی و سیاسی در ارائه راه‌حل‌های زیست‌محیطی اعمال نفوذ زیادی دارند» با رتبه 5/31 از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه «پژوهش‌های کاربردی محدودند و جایگاه ضعیفی در ارائه راه‌حل‌های سیاستی دارند». با رتبه 5/06 کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

3. چالش‌های مرحله مشروعیت‌بخشی به یک راه حل و یا تصمیم

در مرحله تصمیم‌گیری، کنش متقابل بخش‌های قانون‌گذاری، اجرایی و گروه‌های ذی‌نفع اتفاق می‌افتد و در نهایت یک طراحی خاص از سیاست به‌عنوان راه‌حل توسط تصمیم‌گیر پذیرفته شده و از طریق امضا یا رأی او رسمیت می‌یابد (Palumbo, 1992: 658). جدول 3

چالش‌های مرحله تصمیم‌گیری محیط‌زیست در ایران را بر اساس نظر خبرگان نشان می‌دهد.

جدول 3. رتبه‌بندی اهمیت گویه‌ها در «چالش‌های مرحله مشروعیت بخشی به یک راه‌حل و یا تصمیم»

رتبه‌بندی	میانگین رتبه‌ها	حداکثر نمره	حداقل نمره	تعداد نمونه	گویه‌ها
3/23	5	1	400	تصمیم‌گیری در حوزه محیط‌زیست بر مبنای مصلحت‌اندیشی سیاسی و اجتماعی است و نه ملاحظات واقعی زیست‌محیطی.	
3/17	5	1	400	به‌علت بالا بودن تبعات سیاسی و اجتماعی اخذ تصمیم برای تصمیم‌گیر، مسئولان از اتخاذ تصمیم در بسیاری از مسائل زیست‌محیطی خودداری می‌نمایند. (وضعیت بدون تصمیم)	
3/04	5	1	400	هرم تصمیم‌گیری سنتی و فرد محور است و مشارکت خبرگان درون سازمان و برون سازمان ضعیف است.	

با توجه به اطلاعات جدول گویه «تصمیم‌گیری در حوزه محیط‌زیست بر مبنای مصلحت‌اندیشی سیاسی و اجتماعی است و نه ملاحظات واقعی زیست‌محیطی» با رتبه 3/23 از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه «هرم تصمیم‌گیری سنتی و فرد محور است و مشارکت خبرگان درون سازمان و برون سازمان ضعیف است» با رتبه 3/04 کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

4. چالش مرحله اجرا

در مرحله اجرا با هدف حل مشکل، ایده‌های سیاستی، انتظارات و اهداف به اقدام و عمل تبدیل می‌شوند (Lester & Goggin, 1998: 1-9) این کار از طریق ترجمه یک تصمیم برآمده از مجلس یا دولت به صورت دستورالعمل و ساختارهای مناسب ایجاد می‌شود. این فرایند که در خلال آن تصمیمات حکومتی امکان تحقق می‌یابند، (Berman, 1978) پیچیده و سرشار از جزئیات بوده و ممکن است ماهیت سیاست را تغییر دهد. مهم‌ترین چالش‌های این بخش در جدول 4 نشان داده شده است.

جدول 4. رتبه‌بندی اهمیت گویه‌ها در «چالش‌های مرحله اجرا»

گویه‌ها	تعداد نمونه	حداقل نمره	حداکثر نمره	میانگین رتبه‌ها
هم‌سویی و هم‌افزایی لازم در بین نهادهای اجرایی ذی‌نفع و مسئول وجود ندارد.	400	3	5	8/93
نظارت کافی بر اجرای صحیح قوانین و سیاست‌های مورد نظر وجود ندارد.	400	1	5	8/00
به‌دلیل کم‌توجهی به محیط‌زیست و وجود فشارهای خارجی ضمانت اجرای کافی برای سیاست‌های زیست‌محیطی وجود ندارد.	400	3	5	7/91

با توجه به اطلاعات جدول گویه «هم‌سویی و هم‌افزایی لازم در بین نهادهای اجرایی ذی‌نفع و مسئول وجود ندارد» با رتبه 8/93 از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه «به‌دلیل کم‌توجهی به محیط‌زیست و وجود فشارهای خارجی ضمانت اجرای کافی برای سیاست‌های زیست‌محیطی وجود ندارد» با رتبه 7/91 کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

5. چالش‌های مرحله ارزیابی

مرحله ارزیابی در پی تعیین موفقیت یا شکست اجرای یک سیاست از طریق تشریح پیامدهای آن است. ارزیابی در صورتی که با رعایت استانداردهای ضروری به انجام برسد، تأثیرات تعیین‌کننده‌ای بر ادامه، تغییر یا توقف یک سیاست خواهد داشت. اعلام سیاست‌های موفق یا ناموفق در اجرا از سوی ارزیابان سیاست‌ها نه تنها بر فضای عمومی جامعه و دیدگاه‌های مردم نسبت به کارکردهای دستگاه عمومی تأثیرگذار است، بلکه آینده سیاسی سیاست‌مداران را نیز به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد (Malekmohammadi, 2015: 89-90).

ارزیابی در این بخش به دو معنا در نظر گرفته شده است. نخست معادل ارزیابی میزان تحقق اهداف یک سیاست زیست‌محیطی است و دوم به معنی ارزیابی اثرات پروژه‌های مختلف بر روی محیط‌زیست. مهم‌ترین چالش‌های این بخش، عبارتند از:

جدول 5. رتبه‌بندی اهمیت گویه‌های «چالش‌های مرحله ارزیابی»

رتبه‌ها	میانگین رتبه‌ها	حداکثر نمره	حداقل نمره	تعداد نمونه	گویه‌ها
4/34	5	1	400	سطح آگاهی زیست‌محیطی عموم ضعیف است و این مسئله منجر به کم‌رنگ شدن نقش نظارتی شهروندان و ضعف سیستم‌های دموکراتیک ارزیابی می‌شود.	
4/20	5	1	400	معمولاً ارزیابی صورت نمی‌گیرد و یا صوری است.	
4/17	5	1	400	کارفرمایان و مجریان به مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به شکل مانع قانونی نگاه می‌کنند. مانعی که باید آنرا دور زد!	

با توجه به اطلاعات جدول گویه «سطح آگاهی زیست‌محیطی عموم ضعیف است و این مسئله منجر به کم‌رنگ شدن نقش نظارتی شهروندان و ضعف سیستم‌های دموکراتیک ارزیابی می‌شود» با رتبه 4/34 از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه «کارفرمایان و مجریان به مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به شکل مانع قانونی نگاه می‌کنند. مانعی که باید آنرا دور زد» با رتبه 4/17 کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

نتیجه‌گیری

وضعیت محیط‌زیست ایران به گواهی «شاخص عملکرد زیست‌محیطی»، «شبکه ردپای جهانی» و «بانک جهانی» با هدف «محیط‌زیست مطلوب» در سند چشم‌انداز 1404 فاصله قابل توجه‌ای دارد. در جستجوی چرایی این وضعیت نگارندگان مقاله از منظر رشته سیاست‌گذاری عمومی و با استفاده از ابزار مصاحبه عمیق و پرسش‌نامه به احصای مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط‌زیست در قالب مدل چرخه‌ای پرداخته‌اند.

چالش‌های مرحله اجرا از بالاترین رتبه میانگین برخوردار بودند. عدم هماهنگی بخشی و میان‌بخشی، ناکافی بودن نظارت بر اجرای سیاست‌ها و قوانین و نبود ضمانت اجرا سه اولویت اول احصا شده در مرحله اجراست.

پس از آن سه گویه، بالاترین رتبه میانگین مربوط به مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار است. به نظر پاسخ‌دهندگان، اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور

عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم توجهی می‌شود و به عبارت دیگر پایداری مبنای سیاست‌های توسعه کشور نیست.

سه گویه مرحله ارائه راه حل‌ها، اولویت‌های بعدی را تشکیل می‌دهند. تأثیرگذاری بالای گروه‌های ذی‌نفع اقتصادی و سیاسی در ارائه راه‌های زیست‌محیطی حائز اهمیت است. پس از این چالش مهم‌ترین گویه مربوط به فقدان سیاست‌های کلی محیط‌زیست است که خوشبختانه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی محیط‌زیست تا حدودی مرتفع شده است. البته باید توجه داشت که این سیاست‌ها تا زمانی که تبدیل به برنامه عملیاتی و سند سیاستی نشوند، قابلیت اجرا و ارزیابی پیدا نمی‌کنند. چالش بعدی مربوط به فقدان پژوهش‌های کاربردی است که سبب می‌شود تا راه‌حل‌های ارائه شده از کارایی کافی برخوردار نباشند و در مرحله بعد تصمیم‌گیر با دشواری روبه‌رو شود.

اولویت بعدی مربوط به مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار است که به نظر خبرگان به اندازه کافی از طریق مشارکت ذی‌نفعان به‌ویژه جوامع محلی صورت نمی‌گیرد و نیاز است تا ساز و کارهای لازم برای مشارکت آنان در فرایند تعیین مسئله و قرار گرفتن در دستور کار فراهم شود. این مهم می‌تواند منجر به شناخت مسائل واقعی گردد و علاوه بر افزایش رضایت عمومی، مشارکت ذی‌نفعان را در اجرای موفق تصمیمات تضمین نماید.

بحث کمبود آگاهی‌های عمومی چالش مهم بعدی است که در مرحله ارزیابی، نقصان آن نمایان است. این مسئله سبب می‌شود فرایندهای نظارت دموکراتیک و جامعه محور کمرنگ گردد. پس از آن در همین مرحله فقدان ارزیابی و یا صوری بودن ارزیابی‌های زیست‌محیطی با وجود الزامات قانونی از اهمیت برخوردار است.

ضعف هماهنگی بین قوه‌ای در مرحله اول چرخه سبب می‌شود که تشتت در شناخت مسئله اصلی ایجاد شود و در مراحل بعد شاهد تصمیم‌های موازی و گاه متقاطع و اتلاف نیرو و بودجه باشیم.

چالش بعدی آن است که در مرحله ارزیابی، کارفرمایان دولتی و غیردولتی اهتمام کافی به بحث لزوم ارزیابی زیست‌محیطی طرح‌ها ندارند و می‌کوشند با استفاده از ابزارهای فراقانونی از اجرای آن‌ها خالی کنند و یا به اجرای صوری بسنده کنند.

کمترین رتبه میانگین را گویه‌های مرحله مشروعیت‌بخشی به راه‌حل و اتخاذ تصمیم به خود اختصاص می‌دهند. پررنگ بودن ملاحظات اقتصادی و سیاسی در تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی، تمایل تصمیم‌گیر به روزمرگی و پرهیز از اتخاذ تصمیمات پردامنه به دلیل بالا بودن تبعات سیاسی، اجتماعی و امنیتی اتخاذ تصمیم و در نهایت هر می و فرد محور بودن نظام تصمیم‌گیری زیست‌محیطی و کمبود گردش نخبگان تصمیم‌گیر و خبرگان مشاور چالش‌های این مرحله را تشکیل می‌دهند.



فهرست منابع

1. The Environmental Performance Index (EPI)
2. Global Footprint Network

