

A Review of Environmental Priorities in Iran's Governance Instruments

Mohsen Soleymani Roozbahani

Ph.D. Candidate, Department of Environment, Natural Resources of Tehran, Tehran, Iran.

Email: Mohsen.Soleymanir@ut.ac.ir

 0009-0008-5281-1020

Afshin Daneh-Kar

Professor, Faculty of Natural Resources, University of Tehran, Tehran, Iran (corresponding author).


Email: danehkar@ut.ac.ir

 0000-0000-0000-0000

Ali Bagheri

Associate Professor, Faculty of Agriculture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Email: ali.bagheri@modares.ac.ir

 0000-0000-0000-0000

Abstract

A comprehensive understanding of the governance mechanisms in relation to the environment and sustainable management of natural resources at the state level can provide a practical platform for improving governance in the long-term development of countries, especially developing countries where natural resources and the human environment are at risk due to unsustainable development. In this article, after defining the basic concepts related to governance based on the governance triangle and the relation among state, market, and civil society and its evolutionary process at the national and international level, the historical trend of governance in Iran is reviewed in relation to the environment and sustainable development. Since every governance system uses certain instruments to implement its policies for the purpose of individual or social changes, the 4 main categories of governance instruments considered as legal (regulatory), economic (incentive), communication (awareness), and infrastructural are the basis for examining the position of the environment in Iran's governance mechanisms to systematically analyze the relationship between governance and environmental protection. Through reviewing the governance instruments in Iran based on a literature review of related articles and national reports, the issue of the environment has been adequately considered only in the legal section, but these laws and policies have not been adequately supported by other governance instruments for being reasonably implemented. Even though other instruments, specifically economic and infrastructure instruments, are being used in favor of environmental destruction, given the escalating crises, including climate change and natural disasters, posing significant threats to societies both nationally and globally, it becomes imperative to reevaluate the role of the environment within Iran's governance tools. In light of these challenges, there is a compelling need to develop a new governance framework that inherently acknowledges environmental considerations across all its facets.

Keywords: Governance Instruments, Sustainable Development, Environment and Nature, Nature Oriented Governance, Iran, Interconnectedness of Natural and Social Systems, Discourse.



بررسی جایگاه محیط‌زیست در ابزارهای حکمرانی ایران

محسن سلیمانی روزبهانی

دانشجوی دکتری، دانشکده منابع طبیعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: Mohsen.Soleymanir@ut.ac.ir

0009-0008-5281-1020

افشین دانه‌کار

استاد، دانشکده منابع طبیعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران، (نویسنده مسئول).

Email: danehkar@ut.ac.ir

0000-0000-0000-0000

علی باقری

دانشیار، دانشکده کشاورزی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

Email: ali.bagheri@modares.ac.ir

0000-0000-0000-0000

چکیده

درک صحیحی از شیوه جاری حکمرانی در ارتباط با موضوع محیط‌زیست و مدیریت پایدار سرزمین می‌تواند بستر مناسبی را برای بهبود حکمرانی در راه توسعه پلندمدت کشورها بخصوص کشورهای درحال توسعه که طبیعت و محیط‌زیست انسانی آن‌ها به دلیل توسعه ناپایدار در معرض خطر می‌باشد، ارائه دهد. در این مقاله تلاش شده است تا مفاهیم پایه مرتبط با حکمرانی بر اساس مثلث حکمرانی و ارتباط سه رکن اصلی حکومت، بازار و جامعه مدنی و همچنین روند تکاملی آن در سطح ملی و بین‌المللی به‌ویژه در ارتباط با رویکردهایی نظیر حکمرانی خوب تبیین شود. از آنجایی که هر سیستم حکمرانی برای هدایت و راهبری جامعه، از ابزارهای مشخصی برای پیاده کردن سیاست‌های خود به‌منظور تغییرهای فردی یا اجتماعی استفاده می‌کند، چهار دسته اصلی ابزارهای حکمرانی با عنوان ابزارهای قانونی (تنظیمی)، اقتصادی (تشویقی/حمایتی)، ارتباطی (آگاهی‌رسانی) و زیرساختی مبنای بررسی جایگاه محیط‌زیست در سازوکارهای حکمرانی ایران قرار گرفتند تا ارتباط حکمرانی و محیط‌زیست به‌صورت نظام‌مند تحلیل شود. از بین چهار ابزار مطرح‌شده، موضوع محیط‌زیست تنها در بخش ابزار قانونی در حد مناسبی موردتوجه قرار گرفته است؛ اما این قوانین و سیاست‌ها به شکل مطلوبی حمایت سایر ابزارهای حکمرانی را به همراه نداشته و فرصت اجرایی شدن را پیدا نکرده‌اند و چه‌بسا سایر ابزارهای حکمرانی به‌ویژه ابزارهای اقتصادی و زیرساختی در جهت تخریب محیط‌زیست به کار گرفته‌شده‌اند. به همین دلیل به نظر می‌رسد جایگاه محیط‌زیست در ابزارهای حکمرانی ایران نیاز به بازنگری جدی داشته باشد و با توجه به تشدید روزافزون بحران‌های تهدیدکننده جوامع بشری نظیر تغییر اقلیم و بلایای طبیعی در سطح‌های ملی و بین‌المللی، توسعه چهارچوب جدیدی از حکمرانی که ملاحظات محیط‌زیستی در همه ارکان آن به رسمیت شناخته شود، امری اجتناب‌ناپذیر باشد.

کلیدواژه‌ها: ابزارهای حکمرانی، توسعه پایدار، محیط‌زیست و طبیعت، حکمرانی طبیعت‌محور، درهم‌تنیدگی سیستم‌های طبیعی و اجتماعی، گفتمان.



مقدمه و بیان مسئله

درک صحیحی از شیوه جاری حکمرانی در ارتباط با موضوع محیط‌زیست و مدیریت پایدار سرزمین می‌تواند بستر مناسبی را برای بهبود حکمرانی در راه توسعه بلندمدت کشورها بخصوص کشورهای در حال توسعه که منابع طبیعی و محیط‌زیست انسانی آن‌ها به دلیل توسعه ناپایدار در معرض خطر می‌باشد، ارائه دهد. قبل از پرداختن به سازوکارهای حکمرانی در سرزمین ایران به‌ویژه در رابطه با محیط‌زیست و طبیعت، به‌نظر می‌رسد شناخت دقیق‌تر حکمرانی و مکانیسم‌های مرتبط با آن در معنای عام کمک بسزایی در این زمینه داشته باشد. بنابراین در سه بخش اصلی این مقاله سعی شده است تا ضمن بررسی مفاهیم پایه حکمرانی، تاریخچه حکمرانی در سرزمین ایران مورد بررسی قرار گیرد و در انتها با یک تحلیل نظام‌مند به این پرسش پاسخ داده شود که آیا موضوع محیط‌زیست در سازوکارهای حکمرانی ایران به‌گونه‌ای مورد توجه قرار گرفته است که متضمن توسعه پایدار سرزمین باشد؟ از آنجایی که هر سیستم حکمرانی برای هدایت و راهبری جامعه، از ابزارهای مشخصی برای پیاده‌کردن سیاست‌های خود به‌منظور تغییرهای فردی یا اجتماعی استفاده می‌کند، چهار دسته اصلی ابزارهای حکمرانی با عنوان ابزارهای قانونی (تنظیمی)، اقتصادی (تشویقی/حمایتی)، ارتباطی (آگاهی‌رسانی) و زیرساختی مبنای بررسی جایگاه محیط‌زیست در سازوکارهای حکمرانی ایران قرار گرفتند تا ارتباط حکمرانی و حفاظت محیط‌زیست به‌صورت نظام‌مند تحلیل شود. در واقع این مقاله تلاش می‌کند در فضای بین بخشی به بررسی جایگاه محیط‌زیست در ابزارهای حکمرانی ایران بپردازد و به‌دنبال پاسخی برای این پرسش اصلی باشد که آیا بررسی جایگاه محیط‌زیست در ابزارهای حکمرانی ایران می‌تواند به درک عمیق‌تری از مسائل توسعه در ایران و ارائه راه‌کارهای مناسب برای اصلاح رویکردهای حکمرانی منجر شود؟ در ضمن این تحقیق تلاش می‌کند با توجه به ماهیت پویا و بالنده سیستم‌های حکمرانی، پنجره جدیدی را در گفتمان‌های حال حاضر حکمرانی در کشور معرفی کند تا زمینه جدی‌تری را برای گفتگوی بین محققان، سیاست‌گذاران و سایر متصدیان کلیدی در حوزه حکمرانی برای به رسمیت شناختن درهم‌تنیدگی حفظ محیط‌زیست و توسعه اقتصادی و اجتماعی در همه ارکان حکمرانی فراهم کند و در گام بعد منجر به نوآوری برای ارتقای حکمرانی در اداره سرزمین و نیل به‌سوی توسعه پایدار باشد.

۱. چهارچوب نظری

۱-۱. تعریف حکمرانی

حکمرانی، مفهوم شناخته‌شده‌ای است که قدمتی به‌اندازه تاریخ زیست جمعی بشر دارد، اما طی چند دهه اخیر، استفاده از واژه حکمرانی در منابع تحقیقاتی و اجرایی توسعه، به شکل فزاینده‌ای گسترش پیدا کرده است که به نظر می‌رسد دلیل این موضوع ضعیف شدن ایده و کارکرد تمرکز قدرت در حکومت و از سوی دیگر جذابیت تغییر نقش مردم و بخش خصوصی از یک بازیگر منفعل به بازیگر فعال در سیاست‌گذاری و اداره جامعه باشد (Ansell & Torfing, 2022).

در طول چنددهه اخیر حکمرانی به یک واژه نام‌آشنا و درعین حال لغزنده تبدیل شده است، چراکه علی‌رغم وجود منابع متعدد ملی و بین‌المللی یافتن یک تعریف مورد توافق برای آن کار دشواری به نظر می‌رسد. همین امر باعث شده است تا واژه حکمرانی با پسوندهای توصیفی متعددی با اشکالی نظیر «حکمرانی خوب»، «حکمرانی جهانی»، «حکمرانی شرکتی»^۱، «حکمرانی انطباقی»^۲، «حکمرانی تحولی»^۳ و «حکمرانی چند سطحی»^۴ مورد استفاده قرار گیرد (Ansell & Torfing, 2022).

کتاب تئوری‌های حکمرانی آنسل و همکاران تلاش کرده است که با مرور منابع مختلف تعریف جامعی را برای حکمرانی ارائه دهد که این تعریف حکمرانی عبارت است از: «فرایندهایی تعاملی که از طریق آن‌ها جامعه و اقتصاد به سمت اهداف منتخب مذاکره شده هدایت می‌شوند». البته تعاریف دیگری نیز در مراجع دیگر برای حکمرانی ارائه شده است که به برخی از آن‌ها در ادامه اشاره شده است.

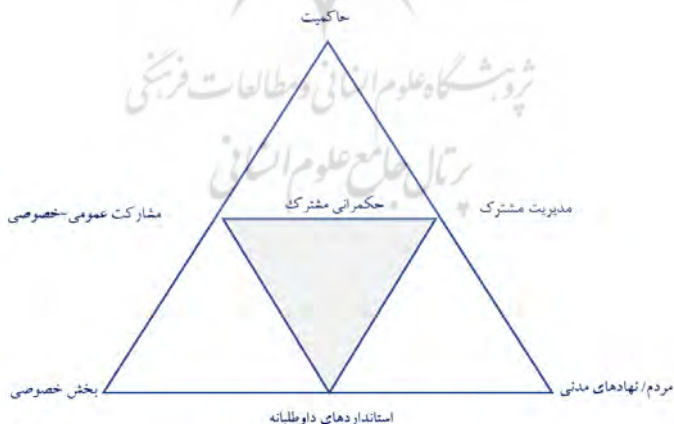
حکمرانی، به بیان ساده؛ فرایند تصمیم‌گیری در جوامع بشری و سازوکاری است که بر اساس آن تصمیمات اتخاذ شده به اجرا درآمده یا با ناکامی مواجه می‌شوند. اما ذکر این نکته نیز ضروری است که حکمرانی به‌عنوان یک محصول نهایی تلقی نمی‌شود و آن را بایستی به‌عنوان یک فرایند پویا در نظر گرفت (Farazmand, 2015). برنامه توسعه ملل متحد حکمرانی را اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری برای مدیریت عمومی یک کشور در همه سطوح تعریف می‌کند (Programme, 2014) و بانک

-
1. Corporate Governance
 2. Adaptive Governance
 3. Transformative Governance
 4. Multi-level Governance

جهانی نیز حکمرانی را شیوه استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشور برای رشد و توسعه می‌داند (Williams & Young, 1994).

به نظر می‌رسد که واژه حکمرانی تلاش می‌کند تا خود را از واژگانی نظیر حکومت، حاکمیت و دولت تا اندازه‌ای جدا کند و برای اداره جامعه نقش بازیگران دیگری نظیر بخش خصوصی و جامعه مدنی را نیز کاملاً به رسمیت بشناسد. طبیعتاً از بین کلیه بازیگران عرصه حکمرانی، دولت/حاکمیت یکی از بازیگران اصلی است و سایر بازیگران درگیر در حکمرانی بسته به نقش و اعمال قدرت دولت ایفای نقش می‌کنند (Escap, 2009).

به همین دلیل شناخت دقیق از فرایند حکمرانی و ساختار آن در هر جامعه تا حد زیادی به شناخت بازیگران اصلی، تحلیل جایگاه، روابط قدرت در نزد آن‌ها و همچنین نحوه اثرگذاری بر اتخاذ تصمیمات و اجرایی‌شدن آن بستگی دارد و به‌منظور کاهش تنش‌ها و چالش‌های اجتماعی و سیاسی و افزایش سرمایه اجتماعی رویکردهایی نظیر حکمرانی مشارکتی معرفی می‌گردد (Mirbagheri, 2023). برای جمع‌بندی کردن این بخش از مقاله شاید بتوان حکمرانی "به معنای وسیع آن" را به بهترین نحو از طریق مثلث حکمرانی شامل حکومت (یا دولت)، بازار (یا تجارت) و جامعه مدنی (یا جامعه)، و همچنین روابط متقابل آن‌ها توضیح داد که در شکل شماره ۱ ارائه شده است (Arts, 2021).



تصویر ۱ - مثلث حکمرانی

۲-۱. سیر تحول حکمرانی

برای شناخت بهتر روند تاریخی حکمرانی می‌توان سیر تحولات آن را به‌ویژه از منظر جایگاه دولت به‌عنوان مدل کلاسیک اداره جامعه تشریح کرد و در بسیاری از کتاب‌های مرجع در حوزه حکمرانی نیز موضوع حکمرانی عمدتاً از اوایل قرن بیستم که دولت‌ها به‌ویژه در کشورهای غربی با شکل کلاسیک یا به عبارتی مدرن خود برای ارائه خدمات عمومی و اداره جامعه شکل گرفته‌اند مورد بررسی قرار گرفته است. از همین منظر در فاصله زمانی دهه‌های پایانی قرن نوزدهم تا آغاز هزاره سوم شیوه‌های مدیریت سرزمین را می‌توان بر اساس جدول ۱ در سه پارادایم دولت/حکومت مینا، مبتنی بر دولت و بازار (بخش خصوصی) و مبتنی بر مشارکت متصدیان کلیدی (دولت، بازار و جامعه مدنی) بررسی کرد. ذکر این نکته ضروری است که حکمرانی در سرزمین‌های مختلف اشکال متنوعی از این پارادایم‌ها را تجربه می‌کنند و الزاماً با معرفی یک پارادایم جدید پارادایم قبلی به‌یک‌باره تغییر نمی‌کند و یا جایگزین نمی‌شود. به‌عبارت‌دیگر در جوامع مختلف شاهد طیفی از این پارادایم‌ها هستیم که در نوسان قرار دارند (Arts, 2021).

جدول ۱- مقایسه ویژگی‌های پارادایم‌های اصلی حکمرانی

دوره تاریخی شکوفایی	تمرکز اصلی قدرت مدیریت (مردم و سرزمین)	ویژگی‌ها		
		نهادهای دولتی (حکومت)	بخش خصوصی (فعال اقتصادی: بازار)	نهادهای مردمی (جامعه مدنی)
۱۹۲۰ تا ۱۹۷۰	دولت/حکومت مینا	نهادهای دولتی قدرتمند دولت خدمت‌رسان (پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای)	کم‌فعال	غیرفعال
۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰	مبتنی بر دولت و بازار (بخش خصوصی)	کاهش تصدی‌گری دولت	رشد بنگاه‌های خصوصی	کم‌فعال

. محوریت پیدا کردن عدالت اجتماعی . کاهش فساد . قدرت گرفتن جامعه مدنی و مطالبات مردمی . توجه به اقلیت‌ها . مشارکت شبکه‌ای از بازیگران دولتی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی . سیاست پاسخگو به نیازهای فعلی و آینده جامعه . رشد رسانه‌های مستقل	فعال و غالب (تسهیلگر ارتباطات و تنظیم‌کننده روابط و قدرت)	فعال و بسترساز (کارآفرینان)	نقش نظارتی و هدایتی دارد (سکان‌دار توسعه با یک رویکرد مشارکتی)	مبتنی بر مشارکت متصدیان کلیدی (دولت، بازار و جامعه مدنی)	بعد از ۲۰۰۰
--	---	-----------------------------	--	--	-------------

۱-۳. حکمرانی خوب یا حکمرانی مطلوب؟

خوب" همان‌طور که در بخش قبل توضیح داده شد یکی از صفت‌هایی است که تلاش می‌کند، واژه حکمرانی را در چهارچوب دقیق‌تری قرار دهد و عبارت حکمرانی خوب به‌عنوان یکی از اصطلاحات رایج در حوزه این دانش به‌ویژه توسط سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل و بانک جهانی بسط و گسترش پیدا کرد. از آنجایی که این شیوه از حکمرانی دارای ویژگی‌های مشابه زیادی با سایر شیوه‌های حکمرانی است و بسیاری از عبارت‌های نوظهور نیز بر اساس همین شیوه بسط و گسترش پیدا کرده‌اند در این بخش از مقاله ویژگی‌های حکمرانی خوب به‌عنوان پایه تحلیلی بخش‌های بعد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سازمان‌های بین‌المللی از جمله صندوق بین‌المللی پول، حکمرانی خوب را همان مدیریت پاسخگو و شفاف منابع مالی کشور برای نیل به اهداف توسعه اجتماعی و اقتصادی پایدار توصیف می‌نمایند و بانک جهانی، ارتقای ارزش‌های مردم‌سالاری، کنترل فساد، تحکیم حقوق انسانی و پاسخگویی را از ارزش‌های اصلی حکمرانی خوب می‌دانند (Matovu, 2018). برنامه عمران ملل متحد نیز ویژگی‌های ۹ گانه حکمرانی خوب را در جدول شماره ۲ تشریح کرده است.

جدول ۲- ویژگی‌های حکمرانی خوب

شفافیت	حاکمیت قانون	مشارکت
عدالت	اجماع‌گرایی (درک مشترک)	واکنش‌پذیر
چشم‌انداز راهبردی	پاسخگویی	اثر بخشی و کارایی

فارغ از ویژگی‌های برشمرده شده در این زمینه، حکمرانی خوب بایستی بتواند تضمین‌کننده توسعه پایدار، کاهش فقر، کاهش فساد، ارتقای مشارکت مردم در توسعه، تمرکززدایی، حکمرانی محلی خلاق و حکمرانی مردم‌سالار باشد (Asaduzzaman & Virtanen, 2016).

در چنین سیستم حکمرانی ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور با تخصیص و توزیع مناسب قدرت سیاسی و اداری و توزیع عادلانه منابع مالی در اختیار بخش‌های سه‌گانه حکمرانی؛ یعنی دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی قرار می‌گیرد و هماهنگی و همکاری دولت با بازار و جامعه مدنی مورد توجه قرار گرفته و یک سیر تکاملی و پویا را طی می‌کند (HOPE, 2005). ذکر این نکته نیز ضروری به نظر می‌رسد که حکمرانی یک فرایند پویا و در حال تغییر است و به فراخور شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هر جامعه بازیگران و نقش آن‌ها در فرایندهای حکمرانی در طول زمان دستخوش تغییرات زیادی می‌شود (Virtanen et al., 2016).

به‌هر حال برای جمع‌بندی این بخش به نظر می‌رسد که می‌توان "حکمرانی خوب" را حرکتی قابل توجه برای عملیاتی‌تر کردن تئوری‌های حکمرانی برای تغییر در شیوه‌های به اصطلاح نامناسب حکمرانی دانست اما با گذر زمان و بعد از تمرین شدن این شیوه از حکمرانی در دنیای واقعی "حکمرانی خوب" نیز با عبارتهایی نظیر "حکمرانی به‌اندازه کافی خوب" یا "حکمرانی بهتر" تکمیل شد (Grindle, 2007). دلیل این امر را شاید بتوان در سه بخش اصلی دسته‌بندی کرد (Weiss, 2000). اولاً برای بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته بسیار دشوار و پیچیده بود تا به یک‌باره کلیه شاخص‌ها و معیارهای مربوط به حکمرانی خوب را اولویت‌بندی و اجرایی کنند. دوم اینکه ایده اولیه حکمرانی خوب تا حد زیادی بر اساس اقتصاد پول‌گرا و نولیبرالیسم و همچنین تأکید زیاد بر مدیریت خدمات عمومی توسط بخش خصوصی پایه‌گذاری شده بود که این موضوع در برخی از کشورها باعث عدم تعادل بین بخش عمومی و بخش خصوص شد. سوم اینکه با توجه به تأکید این رویکرد بر روی حقوق بشر و حقوق سیاسی این عبارتها توسط برخی از کشورها نظیر چین با موضوع حقوق اجتماعی- اقتصادی جایگزین شدند و در نتیجه موضوع دموکراسی و توسعه انسانی در این تعاریف از یکدیگر تفکیک شدند.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. تحولات حکمرانی در ایران

ایران با توجه به پیشینه تمدن چند هزارساله، حکومت‌های متعدد و متفاوتی را پشت سر گذاشته و تجربه‌های حکمرانی ارزشمندی دارد؛ اداره امور عمومی در ایران به لحاظ تجربی از پیشینه بسیار طولانی برخوردار است. حدود هشت‌هزار سال پیش یوروکراسی و مدیریت دولت ایران نخستین بار در شهر شوش رونق گرفت. اصول سازمانی و اداری که در زمان امپراتوری هخامنشی شکل گرفت، تأثیر چشمگیری بر اداره امور رومیان داشت و تقریباً به‌طور کلی از جانب حاکمان عباسی، عثمانی و صفویه پیروی شد (Faghihi Abolhasan, 2011).

شواهد تاریخی نشان می‌دهد که بنیان‌های تشکیلاتی و مدیریتی غالب بر نظام اداری ایران بجز برهه زمانی خاصی، از یک چهارچوب منطقی و مدرن تبعیت نموده است. وجه متمایز نظام‌های تشکیلاتی و اداری ایران در طی ادوار مختلف تاریخ هزاران ساله تمدن ایران نشان از سیطره نظام سیاسی بر نظام اداری است. تمرکزگرایی، سلسله‌مراتب شدید اداری، جانبداری حزبی به موازات گسترش فساد اداری، رانت‌خواری و سیستم تاراج، از مشخصات بارز نظام اداری در برهه‌های مختلف تاریخ کشورداری در ایران بوده است. اما پارادایم‌های حکومت‌داری مدرن در ایران نیز، هم‌زمان با سایر کشورهای جهان و بعد از جنگ جهانی دوم شکل گرفته است. گذشته از تفکر برنامه‌ریزی که آثار آن از سال ۱۳۱۶ خورشیدی به بعد در اسناد دولتی مشاهده می‌شود، نخستین برنامه کشور با هدف عمران و توسعه در سال ۱۳۲۷ تقدیم مجلس شورای ملی شد که نشان دهنده پذیرش پارادایم حکمرانی مدرن در آن سال‌ها است (Salimi & Maknoon, 2018). پس از پیروزی انقلاب در ایران، میراث نظام اداری که به‌صورت پیکره‌های تثبیت‌شده نقش بسته بود دستخوش تغییرات زیادی شده، اما سازوکارهای بالا به پایین، تمرکزگرا و متکی به منابع نفتی تغییر چندانی نکرده است. با توجه به نفوذ سیستم اداری متمرکز، روند تحولات نظام اداری نشان می‌دهد که پارادایم غالب در تشکیلات حکمرانی ایران همان مدل حکومت مینا است و شیوه حکمرانی امروز در ایران در تلاش برای نیل به سوی پارادایم‌های دولت - بخش خصوصی و تا اندازه‌ای مبتنی بر مشارکت متصدیان قرار دارد (Salarzahi & Habib, 2012). اما به نظر می‌رسد به‌رغم تلاش‌های انجام‌شده سیستم حکمرانی ایران به دلیل اینرسی بالا در اجزای آن

و وابستگی شدید به منابع نفتی، مقاومت زیادی در برابر تغییرات دارد و حرکت به سوی حکمرانی مطلوب و اصلاح شیوه‌های جاری با روند نسبتاً کندی در جریان است.

۲-۲. سیر تاریخی حکمرانی در ایران در ارتباط با محیط‌زیست

سیر تاریخی تکامل حکومت‌ها و نظام‌های سیاسی در ایران نشان می‌دهد این حکومت‌ها در طول تاریخ از ویژگی‌های جغرافیای طبیعی سرزمین ایران متأثر بوده‌اند؛ به عبارت بهتر عواملی همچون تنوع در محیط طبیعی سرزمین ایران بر ماهیت و ویژگی‌های نظام‌های سیاسی حاکم بر ایران تأثیرگذار بوده است. در فضای جغرافیای سرزمین ایران پراکندگی منابع طبیعی و زیستی غالباً نامتوازن است؛ این مسئله یکی از عوامل بنیادین تمایل به ایجاد تمرکز قدرت در ایران بعد از تشکیل حکومت ملت پایه در سده معاصر است. بنابراین می‌توان اذعان کرد عوامل طبیعی نظیر موقعیت جغرافیایی، آب و هوایی، منابع آبی و خاکی، تنوع زیستی، ویژگی‌های ژئوپلیتیک، ژئوانرژی و ژئواکونومیک به مثابه عوامل ساختاری در شکل‌دادن حوادث سیاست خارجی ایران و تکوین حکومت‌های غیرمتمرکز، مؤثر بوده است (Lashgari, 2018).

آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران گواه این امر است که یکی از مهم‌ترین دلایل موفق نبودن در مسیر توسعه، نداشتن الگوی ملی و بومی برای حکمرانی متناسب با ارزش‌های جامعه، موقعیت کشور، آرمان و اهداف کلان ملی و سازگار با مسائل فرهنگی و تاریخی ایران است. در راه دستیابی به این الگوی حکمرانی نیز، تلاش‌ها و مطالعات بسیاری در کشور انجام شده؛ اما متأسفانه به دلیل پراکندگی مطالعات و تحقیقات، هم‌افزایی لازم در این حوزه به وجود نیامده و تاکنون کشورمان به مدل مناسب تدبیر امور دست نیافته است (Salimi & Maknoon, 2018).

از سوی دیگر مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد حکمرانی ایرانی در نیل به استانداردهای مطلوب محیط‌زیستی در شیوه‌های حکمرانی فاصله زیادی دارد و در سطح بین‌المللی نیز علی‌رغم تلاش‌های خوبی که شده است اما هنوز راه نیل به توافقات مؤثر و تحقق رژیم حقوقی مناسب در خصوص مدیریت بحران‌های محیط‌زیستی با چالش‌ها و موانع زیادی مواجه می‌باشد (Simbar & Maleki, 2020).

۳-۲. ارتباط تنگاتنگ حکمرانی، توسعه و محیط‌زیست

در دو دهه پایانی قرن بیستم، نهادهای بین‌المللی تفاوت‌های توسعه‌یافتگی کشورها را عمدتاً با اشاره به مشکلات سیاست‌گذاری اقتصادی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته توضیح می‌دادند. در گذشته تصور غالب این بود که اگر فرمول‌های مشخص حکمرانی اقتصادی صحیح مبتنی بر رقابت و قواعد بازار آزاد در هر کشوری به اجرا درآید آن کشور می‌تواند به توسعه برسد. به‌رغم این نگرش، این رویکرد، نتیجه یکسانی در همه نقاط دنیا به بار نیاورد و این نهادها در ابتدای قرن حاضر، ناچار به بازبینی تعاریف خود و اتخاذ رویکردی وسیع‌تر برای توضیح اثر حکمرانی بر خوشبختی جوامع شدند (Ebrahimipour et al., 2020). در واقع سیاست‌گذاری‌های اقتصادی به یکی از ارکان حکمرانی و نه تمام آن تبدیل شد و بازیگران دیگر حکمرانی به‌ویژه نقش نهادهای اجتماعی در فرایندهای توسعه‌یافتگی کشورها در طول زمان همپای آن رشد کرد.

با توجه به اینکه افزایش رشد اقتصادی، کاهش فقر و حفظ محیط‌زیست، اجزا و مؤلفه‌های توسعه پایدار هستند، حکمرانی بر هر یک از این اجزا و در نهایت بر توسعه پایدار تأثیر خواهد داشت. توسعه پایدار به‌عنوان اهداف و وضعیتی که جوامع خواهان دستیابی به آن هستند و حکمرانی به‌عنوان الگوی مطلوب اداره جامعه و سرزمین در دنیای امروز است. بنابراین توسعه پایدار و به‌تبع آن حفظ محیط‌زیست به‌طور مدام با حکمرانی همراه است و یک سیستم حکمرانی مطلوب بایستی توانایی برنامه‌ریزی و ایجاد سازمان‌هایی برای نیل به‌سوی توسعه پایدار را داشته باشد (Zahiri & Zaianderoodi, 2021). با توجه به مباحث مطرح‌شده در این بخش به نظر می‌رسد که می‌توان این سؤال اصلی را مطرح کرد که آیا استقرار شیوه حکمرانی مطلوب در جامعه زیربنای مناسبی برای نیل به‌سوی توسعه پایدار فراهم می‌کند؟

به‌عبارت‌دیگر امروزه تعریف توسعه‌یافتگی تنها محدود به رشد اقتصادی نیست و توسعه اقتصادی، درکنار توسعه اجتماعی، توسعه انسانی، توسعه فرهنگی و توسعه سیاسی، قابل ارزیابی است. این پنج شکل توسعه در بستر هر سرزمینی با پیوست تاریخی و پذیرش اجتماعی متفاوتی همراه هستند و چنانچه با مسئولیت نسبت به سرنوشت منابع سرزمینی و مسئولیت بین نسلی در استمرار آن همراه شوند می‌توانند در مسیر توسعه پایدار قرارگیرند. از همین‌رو ارزیابی توسعه پایدار امروزه براساس شاخص‌هایی نظیر میزان فقر، گرسنگی، سلامت و بهداشت، آموزش باکیفیت، عدالت جنسیتی، دسترسی به آب سالم و سیستم فاضلاب، انرژی پاک و

قابل پرداخت، رشد اقتصادی و کار شایسته صورت می‌گیرد (Elliott, 2012). در واقع توسعه پایدار به‌عنوان اصلی‌ترین خروجی حکمرانی مطلوب تلاش دارد، ضمن برقراری تعادل در شکل‌های مختلف توسعه آن را با پایداری منابع پایه سرزمینی (منابع اکولوژیک) و حفظ توان نسل آینده برای تأمین نیازهای خود همراه سازد. چنین رویکردی از برنامه‌ریزی توسعه ناگزیر به درک مسائل بوم‌شناختی است و شناخت خدمات اکوسیستم‌ها و تلاش برای پایداری آن به روش نوینی از مدیریت سرزمین مبتنی بر راه‌حل‌های اکوسیستمی (مبتنی بر طبیعت) نیاز دارد. بنابراین در این نوشته سعی شده است تا با شناخت مناسب حکمرانی ارتباط آن با مسائل حوزه محیط‌زیست در ایران به شکل مناسبی مورد ارزیابی قرار گیرد. (Danehar & Zandbasiri, 1399)

۳. روش‌شناسی

روش‌شناسی این تحقیق با توجه به گستردگی و پیچیدگی موضوع محیط‌زیست و حکمرانی در ایران، از یک رویکرد تحقیق ترکیبی بهره برده است. این رویکرد شامل مراحل مختلفی از جمله مرور مقالات مرتبط، استفاده از روش "گلوله‌برفی" برای شناسایی مسائل کلیدی و تحلیل‌های منطقی و نتیجه‌گیری می‌باشد که به‌صورت درهم‌تنیده و رفت و برگشتی به‌کار گرفته شده‌اند.

در مرحله ابتدایی، مقالات مرتبط با حکمرانی در ایران و نقش محیط‌زیست در ساختارهای حکمرانی ملی و بین‌المللی مورد بررسی قرار گرفت. این مرحله شامل جست‌وجوی دقیق در منابع معتبر بوده و تجربیات حاصل از سال‌های کار در حوزه محیط‌زیست به‌عنوان پشتوانه اطلاعاتی مورد استفاده قرار گرفت. سپس، با استفاده از روش گلوله‌برفی، مسائل کلیدی و مفاهیم حیاتی در حوزه محیط‌زیست و حکمرانی مشخص شدند. این روش به‌صورتی عمل می‌کند که ابتدا مفاهیم کلی مورد نظر شناسایی و سپس واژه‌های کلیدی و موضوعات مرتبط با هر مفهوم استخراج می‌شوند. در مرحله بعد، با استفاده از اطلاعات به‌دست‌آمده از مرور مقالات و روش گلوله‌برفی، تحلیل نظام‌مندی انجام شد. این تحلیل شامل تدوین یک شبکه علت و معلولی جامع برای توضیح جایگاه محیط‌زیست در ابزارهای حکمرانی در ایران بود. ضمناً، تجربیات سال‌های فعالیت در زمینه محیط‌زیست و حکمرانی نیز به‌عنوان مؤلفه‌های مهم در تحلیل‌ها و نتیجه‌گیری‌ها افزوده شدند. این تجربیات به افزایش عمق و جامعیت تحقیق افزوده و به موضوع از زوایای مختلفی نگاه می‌اندازند.

با بهره‌گیری از این روش تحقیق، موضوع محیط‌زیست و حکمرانی در ایران از نگاه جامعه‌تری مورد بررسی قرار گرفت و تأثیرات و ابعاد مختلف آن در ابزارهای حکمرانی به‌طور کامل تجزیه و تحلیل شد. این تحقیق با ترکیب دقیق از مرور مقالات، روش گلوله‌برفی، تجربیات عملی، و تحلیل منطقی به یک نگاه جامع و مستند به تجربه درزمینه محیط‌زیست و حکمرانی در ایران دست یافته است.

۴. یافته‌های تحقیق

۴-۱. جایگاه محیط‌زیست در ابزارهای حکمرانی ایران

هر سیستم حکمرانی برای هدایت و راهبری جامعه، از ابزارهای مشخصی برای حکمرانی و پیاده‌کردن سیاست‌های خود به‌منظور تغییرهای فردی یا اجتماعی استفاده می‌کند که در ادبیات کلاسیک می‌توان آن‌ها را به ۴ دسته اصلی با عنوان ابزارهای قانونی (تنظیمی)، اقتصادی (تشویقی/حمایتی)، ارتباطی (آگاهی‌رسانی) و زیرساختی تقسیم‌بندی کرد (Bemelmans-Vidéc et al., 2011). هرچند که دسته‌بندی فوق تا حدی مربوط به نسل اول سیاست‌گذاری و حکمرانی است و امروزه با توجه به تعریف‌های جدیدتر حکمرانی، ابزارها تا حد زیادی به‌صورت کنترل غیرمستقیم و فرایند محور دیده می‌شوند (van der Steen et al., 2018)، اما در این نوشتار برای بررسی جایگاه محیط‌زیست در حکمرانی ایران از دسته‌بندی کلاسیک استفاده می‌شود.

۴-۲. ابزارهای قانونی (تنظیمی)

قوانین و اسناد بالادستی یکی از مؤلفه‌های بسیار مهم و تأثیرگذار حکمرانی محسوب می‌شوند. با بررسی قوانین و اسناد بالادستی کشور شامل قانون اساسی، سیاست‌های کلی و اسناد حاکمیتی می‌توان گفت که این قوانین و اسناد دارای مضامین درخور توجهی درباره توجه به محیط‌زیست و ضرورت حفاظت از آن هستند اما به نظر می‌رسد در کنار داشتن قوانین و سیاست‌های مناسب، اجرای درست و کارآمد آن‌ها نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است که در این بخش به آن بیشتر پرداخته خواهد شد. به‌طور کلی در ایران، اسناد بالادستی که به آن‌ها توجه ویژه‌ای به مقوله محیط‌زیست شده است شامل اصل ۵۰ قانون اساسی، سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام می‌باشند. قانون اساسی در بند ۸ اصل ۳ بر مشارکت و در اصل ۵۰ بر وظیفه مردم در حفاظت از محیط‌زیست تأکید می‌کند. در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ خورشیدی نیز اهمیت محیط‌زیست

در قالب بهره‌مندی از محیط‌زیست مورد توجه قرار گرفته است و با توجه به اهداف دیگر سند، ایجاد تناسب، میان نهادهای اجتماعی، اقتصادی و تعادل بوم‌شناختی یکی دیگر از موضوعات مرتبط با حفظ محیط‌زیست در نظر گرفته شده است. توجه به محیط‌زیست در برنامه‌ریزی‌های توسعه نیز سیر صعودی داشته است؛ در حالی که در برنامه اول توسعه تنها یک تبصره به موضوع محیط‌زیست پرداخته است در قانون برنامه پنجم توسعه مواد ۱۸۷ تا ۱۹۴ به این موضوع اختصاص یافته است و ردپای موضوع حفاظت از محیط‌زیست در سایر بندهای این برنامه نیز قابل مشاهده است (Dabiri & Vahed Navan, 2011)، این روند در برنامه ششم توسعه نیز ادامه داشته است و در ماده‌های ۳۱، ۳۲ و ۳۸ به‌طور مفصل به موضوع حفظ منابع طبیعی و مدیریت محیط‌زیست در ارتباط با برنامه‌های توسعه کشور پرداخته شده است (Beiranvand et al., 2020). اسناد کلی در حوزه محیط‌زیست به‌طور خلاصه در جدول شماره سه ارائه شده است.

جدول ۳: اهم قانون‌ها و اسناد بالادستی در حوزه محیط‌زیست و منابع طبیعی

عنوان اصلی	شرح
قانون اساسی	○ اصل پنجاه قانون اساسی
سیاست‌های کلی	○ الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت (۲۲ مهر ۱۳۹۷)
	○ چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (۱۳۸۲/۰۷/۲۶)
	○ سیاست‌های کلان محیط‌زیستی (۲۶ آبان ۱۳۹۴)
	○ سیاست‌های کلی نظام در مورد منابع طبیعی (۳ بهمن ۱۳۷۹)
	○ سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی (مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۱۱)
	○ سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع آب (مصوب ۱۳۷۸/۰۵/۰۹)
	○ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۳۰ بهمن ۱۳۹۲)
	○ سیاست‌های کلان آمایش سرزمین (۲۶ آبان ۱۳۹۴)
	○ جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین (۱۳۹۶/۵/۲)
	○ سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی (۱۳۷۹/۱۱/۰۸)
	○ سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (۱۳۸۴/۰۲/۰۳)
	○ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۹ تیر ۱۳۹۴)
	○ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (۲۰ شهریور ۱۴۰۱)
قوانین مصوب مجلس	○ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۴۱/۱۰/۲۷)
	○ قانون شکار و صید (۱۳۴۶) و اصلاحات بعدی آن
	○ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۴۶) و اصلاحات بعدیان
	○ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)

<ul style="list-style-type: none"> ○ قانون ایمنی زیستی (۱۳۸۸/۵/۲۶) ○ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱/۱۲/۱۶) و اصلاحات بعدی آن ○ قانون هوای پاک (۱۳۹۶/۴/۲۵) ○ قانون حفاظت از خاک (۱۳۹۸/۳/۴) 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) - تبصره ۲۱ ○ برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) - تبصره‌های ۸۲ و ۸۱،۷۷،۷۲ ○ برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) - ماده‌های ۱۰۹ و ۱۰۴، ۱۰۵، ۱۰۶، ۱۰۸ ○ برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) - ماده‌های ۲۰، ۳۱، ۵۹، ۶۰، ۶۷ تا ۷۲ و ۱۳۵ ○ برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴) - ماده‌های ۱۰۴، ۱۴۷، ۱۴۸، ۱۸۵ و ۲۱۱ و ۱۹۶، ۱۹۲، ۱۸۹، ۱۸۷ ○ برنامه ششم (۱۳۹۶-۱۴۰۰) - ماده‌های ۳۱، ۳۲، ۳۸ 	برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور
<ul style="list-style-type: none"> ○ راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور (مصوبه هیئت‌وزیران ۱۳۸۲) 	راهبردها

با توجه به انتشار مجموعه قوانین و مقررات محیط‌زیست که توسط دفتر حقوقی سازمان حفاظت محیط‌زیست منتشر شده است، علاوه بر اسناد کلی شامل قانون اساسی، سند چشم‌انداز توسعه ایران ۱۴۰۴، سیاست‌های اجرایی دوره چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران و احکام دائمی برنامه توسعه کشور، در حال حاضر ۷۶ قانون، ۱۴۴ آیین‌نامه و مصوبه هیئت‌وزیران، ۳۳ مصوبه شورای عالی محیط‌زیست در ارتباط با مدیریت و حفاظت از محیط‌زیست و علاوه بر این ۴۴ قانون در خصوص الحاق و همکاری ایران با کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی وجود دارد.

از سوی دیگر قانون‌گذار نهادهای نظارتی متنوعی را در قوای سه‌گانه به‌منظور اجرایی شدن درست قوانین و دستورالعمل‌ها مشخص نموده است. این نهادها نقش مهمی در پیشگیری از فساد مالی در حوزه اموال و قراردادهای دولتی و همچنین نظام حکمرانی داشته و بستر سلامت اجرایی آن را فراهم می‌آورند. زیرا موفقیت و پیشرفت در هر سیستم حکمرانی، و تغییراتی که با هدف اصلاح انجام می‌شود مرهون نظارت‌های مالی مؤثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال می‌شود. نهادهای نظارتی یادشده در بدنه نظام حکمرانی ایران متنوع بوده و مقنن در شکل‌های مختلف (جدول ۴)، بحث نظارت را با توصیف نهادها و نحوه نظارت آن‌ها در هر سه قوه مطرح نموده است.

جدول ۴- فهرست نهادهای ناظر بر اجرای صحیح قوانین

نام قوه	نهاد نظارتی	نوع نظارت
مقننه	دیوان محاسبات کشور	نظارت مستمر مالی پس از هزینه
	کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی	نظارت بر رسیدگی به شکایات اشخاص از طرز کار قوای ۳ گانه
	هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت	نظارت تطبیقی بر مصوبات دولت و مجلس
مجریه	وزارت امور اقتصادی و دارایی (ذی‌حسابی‌ها)	نظارت مالی در حین هزینه
	وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان حسابرسی)	نظارت حسابرسی
	وزارت اطلاعات	نظارت امنیتی
قضایه	سازمان بازرسی کل کشور	نظارت بر رعایت قوانین به صورت عام

بررسی نظام حقوقی کشور نشان می‌دهد اصل نظارت برای سالم‌سازی نظام حاکمیت، کمابیش در قانون اساسی و سایر لایه‌های قانونی کشور مدنظر بوده است اما طراحی و تقویت یک نظام جامع و کارآمد نظارتی که اجزای مختلف سیستم سیاسی و اداری را تحت پوشش قرار دهد، همچنان موردنیاز است (Hosseini, 2012). نکته دیگری که در اجرای قوانین در ایران می‌توان به آن اشاره کرد این است که علی‌رغم پیش‌بینی کاهش اثرات سوء پروژه‌های توسعه‌ای بر محیط‌زیست و لحاظ شدن راه‌کارها در قوانین برنامه‌ای توسعه و سایر قوانین و مقررات، دولت در الزام بخش خصوصی به رعایت مصوبات مذکور از نوعی توفیق نسبی برخوردار بوده، ولی در الزام واحدهای دولتی به رعایت قوانین و مقررات زیست‌محیطی به دلایل متعدد موفق نبوده است، چراکه از یک‌سو بیشتر صنایع بزرگ و مادر آلاینده، دولتی یا تحت مدیریت دولت هستند و از سوی دیگر دولت هم‌زمان مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست را نیز برعهده دارد (Lesani et al., 2020).

بدون تردید برای آن‌که بتوان از محیط‌زیست به‌خوبی حمایت کرد، سیاست‌ها و قوانین به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی در این زمینه عمل می‌کنند اما برای اجرایی‌شدن این قوانین در کنار استفاده از ضمانت‌اجراهای مدنی و اداری، بایستی به ضمانت اجرای کیفری نیز متوسل شد؛ اما متأسفانه قوانین و مقررات زیست‌محیطی در حقوق ایران از ضمانت اجرایی مناسبی برخوردار نمی‌باشند که نتیجه این امر افزایش جرائم مرتبط با محیط‌زیست می‌باشد. اجمالاً ایراد اساسی قوانین محیط‌زیست کشور ما به روز نشدن و ضعف ضمانت اجرایی آن با توجه به

اقتضات زمانه است، لذا این قوانین امروزه توان بازدارندگی و درعین حال هدایت توسعه مطلوب را ندارند. از سوی دیگر دارا نبودن ضمانت اجرایی قوانین محیط‌زیست کشور به دلیل ماهیت حقوقی جرم زیست‌محیطی در کشور، مشکل دیگری است که نشانگر ضرورت توجه به نیازهای پایه‌ای در اجرای قوانین محیط‌زیست بوده است (Soleymani & Cheraghi, 2022).

با توجه به موارد ذکرشده در این بخش می‌توان به این جمع‌بندی رسید که موضوع حفظ محیط‌زیست و طبیعت در ابزار قانونی و تنظیمی به‌عنوان یکی از ابزارهای حکمرانی توجه نسبتاً مناسبی را به خود معطوف ساخته است اما خلأ سازوکارهای اجرایی مناسب برای پیاده‌سازی این قوانین از یک‌سو و ضعف نظارت و مکانیسم‌های بازدارنده جدی باعث شده است تا این قوانین کارایی لازم را نداشته باشند.

۴-۳. ابزار اقتصادی (تشویقی/حمایتی)

در بیشتر کشورها یکی از مهم‌ترین مشکلات توسعه، کم‌رنجی ملاحظات زیست‌محیطی در سیاست‌ها و برنامه‌های کلان است. علت اصلی این موضوع لحاظ نکردن آن در تولید ناخالص داخلی کشورها است، چراکه سرمایه‌گذاری در سطح برنامه‌ریزی‌های کلان اقتصادی معمولاً به سمت بخش‌هایی سوق پیدا می‌کند که سهم عمده‌ای در تولید ناخالص داخلی دارند. از آنجایی که منابع زیست‌محیطی به شکل واقع‌گرایانه در محاسبات مربوط به تولید ناخالص ملی در نظر گرفته نمی‌شوند، سرمایه‌گذاری در این بخش متناسب با ارزش واقعی صورت نمی‌پذیرد و سبب تضعیف منابع محیط‌زیستی می‌شود (Ghorbani, 2107).

یکی از ابزارهای اقتصادی اصلی در نظام حکمرانی ایران نظام بودجه و بودجه‌ریزی کشور است که تا حد زیادی روند توسعه در کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و یا حتی آن را هدایت می‌کند. به همین دلیل در بررسی ابزارهای اقتصادی نظام حکمرانی ایران در ابتدا سیستم بودجه‌ریزی و پس‌از آن سایر مؤلفه‌های حمایتی و تشویقی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در انتهای این بخش نیز نگاهی به اثرات وابستگی اقتصادی به نفت و اثرات آن به حفاظت محیط‌زیست در سیستم حکمرانی خواهد شد.

شیوه مرسوم بودجه‌ریزی در ایران علی‌رغم ظاهر مدرن و داشتن عناوین برنامه‌ای، روش و سبکی سنتی و از نوع بودجه‌ریزی افزایشی است که مبتنی بر

چانه‌زنی و لابی‌گری است و رویکرد سیاسی بودجه بر رویکرد فنی بودجه ارجحیت دارد؛ و به‌جای بودجه علمی و واقعی بودجه مصلحتی تهیه‌شده و در مرحله اجرا نیز روش افزایشی در برنامه دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته و بیشتر به دنبال تثبیت بودجه در سنوات بعد هستند. بنابراین نتایج حاصل از بودجه و خروجی‌های نظام بودجه‌ریزی کشور نتوانسته است به نحو مطلوب در حفظ ثبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و همچنین صیانت از محیط‌زیست موفق عمل نموده و در حقیقت، نابرابری، توسعه نامتوازن، ناهمگون، فقر، فساد، رکود و اختلاف طبقاتی (ضریب جینی) افزایش داشته است (Kordlou et al., 2020). با توجه به این شیوه از بودجه‌ریزی در کشور و اتکای آن به قدرت چانه‌زنی و لابی‌گری و جایگاه نه‌چندان قدرتمند مجموعه محیط‌زیست چه در بدنه دولت یا بخش خصوصی و یا حتی نهادهای مدنی می‌توان انتظار داشت که توجه به محیط‌زیست جایگاه درخور توجهی در سیستم بودجه‌ریزی کشور نداشته است. بر اساس گفته معاون توسعه مدیریت، حقوقی و امور مجلس سازمان حفاظت محیط‌زیست نیز گواهی دیگری بر این موضوع است که سهم محیط‌زیست از کل لایحه بودجه ۱۴۰۲ تنها «دو دهم» درصد است. این رقم معادل ۱/۱ هزار میلیارد تومان و یا به حساب هر یورو ۴۵۰۰۰ تومان در بهمن‌ماه ۱۴۰۱ تقریباً حدود ۲۵ میلیون یورو است. این در حالی است که بر اساس اطلاعات آژانس آمار اتحادیه اروپا "یورواستات"، در سال ۲۰۲۱، اتحادیه اروپا ۲۹۲ میلیارد یورو برای برنامه‌های حفاظت از محیط‌زیست هزینه کرده است که بالاترین رکورد در تاریخ است که این رقم حدود ۲ درصد از کل تولید ناخالص ملی اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد. این موضوع نشان‌دهنده توجه دو سیستم حکمرانی متفاوت در اولویت‌دادن به موضوع محیط‌زیست در حکمرانی و در نهایت سیستم بودجه‌ریزی خود است. برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران نشان می‌دهند که در تشویق و حفظ محیط‌زیست، نقش دولت در قبل و بعد از انقلاب اسلامی به‌جای ترویج رقابت، کارایی و حفاظت از طریق سازوکار بازار، دستور و نظارت مستقیم بوده است. در این‌باره ضعف برنامه‌های اجرایی، نبود آگاهی عمومی و شانه خالی کردن افراد و صنایع از سیاست‌ها و قوانین، قرارگرفتن اولویت‌های تخصیص بودجه‌های سالانه در عرصه‌های دیگری به‌غیر از محیط‌زیست باعث ناتوانی سیاست‌های کنترل محیط‌زیست در ایران شده است (Jahangard, 2016).

در کنار بودجه‌ریزی و تخصیص منابع مالی از سوی دولت‌ها، موضوع استفاده از سازوکارهای مالی مختلف تشویقی و بازدارنده مانند برقراری مالیات و عوارض

زیست‌محیطی و ایجاد نهادهای مالی غیردولتی را می‌توان به‌عنوان بخشی از ابزارهای اقتصادی حکمرانی در کشور در نظر گرفت. در طول چند دهه اخیر و به دنبال آن بروز مشکلات زیست‌محیطی و ناکارآمدی منابع مالی و تأکید صرف بر قوانین و مقررات برای حل معضلات زیست‌محیطی موضوع استفاده از سازوکارهای اقتصادی نظیر برقراری مالیات و عوارض زیست‌محیطی، ایجاد نهادهای مالی غیردولتی در کانون توجه بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌های محیط‌زیستی در جهان قرار گرفته است، زیرا این سازوکارها به‌عنوان مکمل و پشتیبان قوانین و مقررات محیط‌زیستی و تأمین اعتبار برای منابع دولتی عمل می‌کنند (PourAsghar, 2007). سیستم حکمرانی ایران نیز از این امر مستثنا نبوده و همگام با تحولات جهانی، سازوکارها و روش‌های اقتصادی را در جهت حفاظت از محیط‌زیست انجام داده است. اقداماتی مانند ایجاد صندوق ملی محیط‌زیست در جهت حمایت از کارخانه‌ها و کارگاه‌ها از طریق اعطای تسهیلات و کمک‌های مالی به‌منظور تقلیل آلاینده‌های واحدهای مذکور، بازنگری و ادغام ارزش‌های اقتصادی منابع طبیعی و زیست‌محیطی در حساب‌های مالی، ایجاد مشوق‌های مالیاتی و در نظر گرفتن هزینه‌های کنترل آلودگی واحدهای صنعتی به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول در قوانین برنامه‌های توسعه و دریافت عوارض و مالیات از محل فروش محصولات کارخانه‌ها بخشی از این اقدامات بوده است. پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه سالانه جهت از رده خارج کردن وسایل نقلیه با عمر طولانی و آلاینده و تکلیف واحدهای صنعتی و معدنی به پرداخت تا ۲ درصد از سود خالص خود در جهت پژوهش و تحقیقات زیست‌محیطی بخش دیگری از اقدامات دولت در جهت استفاده از سازوکارهای مالی برای حفظ محیط‌زیست است. علاوه بر قوانین برنامه‌های توسعه و سایر قوانین عادی، کنوانسیون‌های مختلفی که کشورمان به آن‌ها ملحق شده است نیز ضوابط مشابهی را در جهت حفاظت از محیط‌زیست از طریق ابزارهای اقتصادی بیان کرده‌اند، ولی با وجود چنین قوانین و مقرراتی، وابستگی اقتصاد کشورمان به درآمدهای نفتی از یک‌سو و دخالت نهادهای دولتی در فعالیت‌های اقتصادی و عدم امکان رقابت سالم از سوی دیگر سبب شده که مجموعه حکمرانی در سرزمین ایران به‌ویژه بخش دولت با اتکا به این درآمدها به‌جای ایجاد فضای رقابتی سالم، افزایش صادرات غیرنفتی به سیاست افزایش واردات روی آورد و در این بین تخصیص و توزیع منابع اقتصادی و مشوق‌های اقتصادی نظیر یارانه به دلایل متعدد جهت‌گیری زیست‌محیطی نداشته باشد (Lesani et al., 2020) و مجموعه سیاست‌گذاری‌های اقتصادی دولت در مسیر حفاظت از محیط‌زیست حرکت نکند.

در این بخش از نوشتار، مرتبط با ابزار اقتصادی حکمرانی، اثرات وابستگی اقتصاد ایران و به تبع آن سیستم حکمرانی به نفت کاملاً مشهود است و در ادامه و برای جمع‌بندی این بخش ارتباط این موضوع با حفاظت محیط‌زیست نیز تا حدی مورد بررسی قرار می‌گیرد. وابستگی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران به درآمدهای نفتی سبب شده که دولت با اتکا به این درآمدها توجه قابل ملاحظه‌ای به صادرات غیرنفتی نداشته باشد و به سیاست جایگزینی واردات روی آورد و آن را مدت طولانی تداوم بخشد. این راهبرد مانع پدید آمدن بازار رقابتی و انگیزه‌های لازم برای بهبود کیفیت و مرغوبیت در تولید شده است. محیط‌زیست در ایران به دو گونه متأثر از این بخش است: ۱. تخصیص و توزیع درآمدهای نفتی از سوی دولت و ۲. فعالیت‌های استخراج، صادرات و صنایع وابسته به حوزه هیدروکربنی (پتروشیمی). تخصیص و توزیع درآمدهای نفتی به دلایل متعدد جهت‌گیری زیست‌محیطی نداشته است که مهم‌ترین علت آن عبارت‌اند از سرمایه‌گذاری‌های عظیم مورد نیاز برای حفظ سطوح تولید کنونی، نیازهای گسترده وارداتی و اولویت داشتن رشد و توسعه اقتصادی به قیمت و هزینه محیط‌زیست و فعالیت‌های استخراج و صدور نفت و صنایع پتروشیمی که به دلیل مزیت نسبی متصور شده در آن‌ها در اولویت برنامه‌های توسعه قرار دارد. این در حالی است که صنایع وابسته به صنعت نفت از آلوده‌کننده‌ترین فعالیت‌ها محسوب می‌شوند، چراکه این فعالیت‌ها هم دریا، هم هوا، هم خاک را آلوده می‌کنند و با سرعت در حال تهی کردن منابع تجدیدناپذیرند. در واقع کشورهای عضو اوپک از جمله ایران از یک طرف به لحاظ اتکای اقتصادشان به نفت، منابع فسیلی و معدنی خود را برای مصارف داخلی و صادرات استخراج می‌کنند و از طرف دیگر، برای دستیابی به رشد و توسعه بیشتر سعی در گسترش بخش صنعت دارند که برای این کار گاهی به صنایع بسیار آلاینده روی آورده‌اند (Asgharpour et al., 2013). از سوی دیگر ضعف نهادهای نظارتی مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست و قدرت زیاد ارگان‌های دست‌اندرکار رشد و توسعه، عدم شفافیت، ضعف قوانین و مقررات و هنجارشدن کارهای نامشروع از جمله عواملی هستند که ایفای نقش نظارتی و حفاظتی دولت در زمینه حفظ محیط‌زیست را تضعیف کرده‌اند (Gholampour, 2007).

در جمع‌بندی بخش مربوط به ابزارهای اقتصادی حکمرانی در ارتباط با حفظ محیط‌زیست می‌توان به این نکته اشاره کرد که این ابزار نتوانسته است حمایت‌های لازم در زمینه حفظ محیط‌زیست و توسعه پایدار را داشته باشد و چه‌بسا در جهت خلاف این جریان باعث سرعت‌گرفتن روند تخریب محیط‌زیست شده باشد. هرچند

که این نوشتار قرار نیست که به موضوع راه‌کارهای خروج از مشکلات و ارائه پیشنهادها ورود کند اما به نظر می‌رسد که کاهش حجم تصدیگری‌های دولت به‌موجب قوانین، ایجاد فضای رقابتی سالم برای بخش خصوصی و تقویت نقش نظارتی و راهبردی دولت بتواند گام مؤثری برای تقویت جایگاه محیط‌زیست در سیستم حکمرانی و درنهایت توسعه و رفاه پایدار در جامعه باشد.

۴-۴. ابزارهای ارتباطی (آگاه‌سازی)

امروزه ارتباطات و اطلاعات توانسته است مرکزیت اموری مانند سیاست، تجارت اطلاعات و امنیت را دربرگیرند. از این‌روی سیستم حکمرانی هر کشور ارتباط بسیاری با ابزارهای ارتباطی از جمله رسانه‌های آن کشور دارد. از جمله شاخص‌های مهم حکمرانی مطلوب، تسهیل ارتباطات، گردش آزادانه افکار و لزوم دسترسی برابر به اطلاعات مختلف است (DamavandiKenari et al., 2021).

در این بین امروزه مفهوم توسعه پایدار، حفاظت از محیط‌زیست و امکانات زیستی بشریت مورد توجه قرار گرفته است و از سوی رسانه‌های جمعی به شکل جدی پیگیری می‌شود و به‌تبع آن شکل‌های مختلف حکمرانی نیز تلاش می‌کنند به نحوی آن را در دستور کار خود قرار دهند. از سوی دیگر نقش رسانه‌های همگانی، با افزایش اطلاعات افکار عمومی در مورد اهمیت و وضعیت محیط‌زیست و راه‌کارهای حفظ آن، شرایط را برای آگاهی بخشی و اطلاع‌رسانی همگانی در مورد محیط‌زیست آماده ساخته و از افکار عمومی برای حفاظت از آن بهره می‌گیرد. در این مورد، تحقیقات صورت گرفته در ۳۵ کشور اروپایی مانند اوکراین، روسیه، بلغارستان، مجارستان، اسلوانی، کرواسی و مقدونیه نشان می‌دهد که هر میزانی که دسترسی مردم به رسانه‌ها و امکانات اطلاع‌رسانی بیشتر باشد، کیفیت توسعه پایدار این کشورها بدون آسیب‌زدن به محیط‌زیست نیز بالاتر می‌رود. از این‌روی نقش رسانه‌ها در آگاهی بخشی و افزایش سطح مشارکت مردم در حفاظت از محیط‌زیست بسیار قابل توجه است (Bimonte, 2002). اما به نظر می‌رسد پیش‌نیاز ضروری این توسعه پایدار در درازمدت، برخورداری از سطح بالایی از دغدغه و توجه زیست‌محیطی در میان بازیگران اصلی حکمرانی است. پیش‌شرطی که خود، وابسته به میزان و کیفیت اطلاع‌مندی از مشکلات زیست‌محیطی مخابره شده توسط رسانه‌های جمعی است.

تردیدی نیست که از بدیهی‌ترین تأثیرگذاران بر آموزش و تنویر افکار عمومی در نگهداری از محیط‌زیست، رسانه‌ها هستند. در همین راستا برخی از اندیشمندان

معتقدند با استفاده از رسانه‌ها، به راحتی می‌توان یک جریان فکری به وجود آورد، بنابراین رسانه‌ها می‌توانند به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیستم‌های حکمرانی در امر حفاظت از محیط‌زیست و فرهنگ‌سازی و نهادینه‌کردن در ارکان حکمرانی ایفای نقش کنند (Dabiri & Vahed Navan, 2011).

و اما در ایران به‌ویژه در طول سال‌های اخیر محیط‌زیست به‌عنوان یکی از مسائل مهم در جامعه، در ابزارهای اطلاع‌رسانی و ارتباطی جایگاه خاصی پیدا کرده است و برخی از رسانه‌ها و تارنماها و وبلاگ‌ها در بستر فضای مجازی به محیط‌زیست اختصاص داده شده‌اند و گزارش‌های مرتبط با این حوزه را منتشر می‌کنند. همچنین، دولت و سازمان‌های مرتبط با حفاظت از محیط‌زیست از ابزارهای ارتباطی مانند سامانه‌های پیام‌رسان و شبکه‌های اجتماعی برای اطلاع‌رسانی درباره سیاست‌ها و برنامه‌های خود استفاده می‌کنند.

موضوع آموزش محیط‌زیست در نظام آموزشی و ابزارهای اطلاع‌رسانی و ارتباطی در ایران به مقدار کافی توجه قرار نمی‌گیرد و نیاز به اهتمام بیشتری در این زمینه وجود دارد (Ramezani Ghavam Abad, 2013). این در حالی است که برخی از رسانه‌ها ممکن است به دلیل محدودیت‌های قانونی یا تحریم‌های بین‌المللی، نتوانند به‌طور کامل به مسائل محیط‌زیست پرداخته و اطلاع‌رسانی مناسبی را ارائه کنند. با بررسی‌های انجام‌شده، برخی از رسانه‌های ایرانی در زمینه محیط‌زیست، به‌طور منظم گزارش‌هایی را منتشر می‌کنند اما موضوعات محیط‌زیست به‌طور معمول در تیتراژ اصلی اخبار روز قرار نمی‌گیرند. در مواردی که اخبار مربوط به محیط‌زیست در رسانه‌ها پوشش داده می‌شوند، اکثراً به موضوعات آلودگی هوا، کاهش تنوع زیستی، کمبود منابع آبی و همچنین مشکلات مربوط به پسماندها و مدیریت زباله توجه می‌شود.

به‌طور کلی می‌توان گفت که در ایران، جایگاه حفظ محیط‌زیست در رسانه‌ها و ابزارهای اطلاع‌رسانی به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی روند رو به رشد اما نوسانی را با توجه به تغییر دولت‌ها طی کرده است ولی هنوز به میزان کافی به آن توجه نشده است. از سوی دیگر به این موضوع نیز بایستی توجه داشت که عمده اخبار زیست‌محیطی در حد آگاهی‌رسانی روزمره بوده است و همواره جای گزارش‌های تحلیلی حوزه محیط‌زیست به‌منظور راهبری توسعه و جهت‌دهی به سیستم حکمرانی یا خالی بوده و یا اثرگذاری لازم را نداشته است.

۴-۵. ابزارهای زیرساختی (نهادی)

زیرساخت‌ها در حکمرانی شامل تمامی عوامل فیزیکی و فنی موردنیاز برای ارائه خدمات و انجام فعالیت‌های مرتبط با حکمرانی می‌شوند. این زیرساخت‌ها را می‌توان به سه دسته کلی زیر تقسیم‌بندی کرد (Johnston, 2010).

اول فناوری اطلاعات و ارتباطات شامل تمامی فناوری‌های موردنیاز برای جمع‌آوری، پردازش، ذخیره و انتقال اطلاعات مرتبط با حکمرانی است. دوم زیرساخت فیزیکی شامل تمامی بسترهای عمرانی و فیزیکی مانند زیرساخت‌های مرتبط با نیرو و انرژی، حمل‌ونقل، آب و فاضلاب است که موردنیاز برای انجام فعالیت‌های حکمرانی هستند. سوم منابع انسانی شامل افرادی است که برای ارائه خدمات به کار گرفته می‌شوند.

زیرساخت‌های حکمرانی ممکن است با توجه به نوع حکمرانی و سیستم سیاسی موجود در یک کشور متفاوت باشند. درواقع، نوع حکمرانی تعیین‌کننده نحوه سازماندهی و اجرای حکمرانی است و درنتیجه، تأثیر مستقیمی بر زیرساخت‌های حکمرانی دارد. برای مثال، در یک دولت دموکراتیک، زیرساخت‌هایی مانند پایش و حسابرسی، رسیدگی به شکایات عمومی، ارائه اطلاعات به شهروندان و رسانه‌ها، برقراری روابط با سایر کشورها بسیار حائز اهمیت هستند. از سوی دیگر، در یک دولت اقتدارگرا، زیرساخت‌های امنیتی، کنترل بر رسانه‌ها، پایش و نظارت بر فعالیت‌های شهروندان و سایر زیرساخت‌هایی که در خدمت اعتبار و قدرت دولت قرار دارند، مهم‌تر خواهند بود (Baird, 2012). در آن دسته از سیستم‌های حکمرانی که به حفاظت از محیط‌زیست توجه بیشتری دارند، زیرساخت‌های حکمرانی مربوط به حفاظت محیط‌زیست در سیاست‌های توسعه کشور، به شکلی طراحی می‌شوند که با هدف حفظ محیط‌زیست و توسعه پایدار سازگاری داشته باشند. برخی از راه‌کارهایی که برای این منظور در این نوع از کشورها استفاده می‌شوند را می‌توان واجد سه ویژگی زیر دانست (Chaffin et al., 2016):

۱. ارتقای اهمیت محیط‌زیست در سیاست‌های توسعه: محیط‌زیست به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اساسی سیاست‌های توسعه، موردتوجه قرار می‌گیرد. در این رویکرد، برنامه‌ریزی در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، براساس ارزش‌های محیط‌زیست و توسعه پایدار صورت می‌گیرد. برای این منظور ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی می‌تواند ابزاری مؤثر به‌منظور تکامل راهبردی نظام تصمیم‌گیری، پاسخ به ضعف ارزیابی اثرات محیط‌زیستی و

دستیابی به توسعه پایدار باشد (AlMohammad et al., 2016). این فرایند در دو حوزه مهم توسعه‌بخشی و فضایی کاربرد دارد. بنابراین به کارگیری فرایند ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی در ایران می‌تواند باعث انسجام و هماهنگی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و آمایش سرزمین باشد.

۲. ایجاد تناسب میان توسعه و حفاظت از محیط‌زیست: سیاست‌های توسعه، به‌گونه‌ای طراحی می‌شوند که با حفظ محیط‌زیست سازگار باشند. این بدان معناست که هرگونه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، باید با ویژگی‌های طبیعت سازگاری داشته باشد. از مهم‌ترین بخش‌های مدیریت و برنامه‌ریزی سرزمین، برنامه‌ریزی محیط‌زیست در چهارچوب آمایش سرزمین با پیش‌نیاز ارزیابی توان اکولوژیک محیط‌زیست است. ارزیابی توان اکولوژیک سرزمین، تعیین قدرت بالقوه و طبیعی سرزمین برای استقرار کاربری و فعالیت‌های انسان است (Organization, 2020). در این زمینه سند ملی آمایش سرزمین در ایران تهیه‌شده و در دستور کار اجرا قرار گرفته است.

۳. تنظیم و تدوین سیاست‌های محیط‌زیستی: سیاست‌های محیط‌زیستی بر اساس تحقیقات علمی و شناخت دقیق از وضعیت محیط‌زیست، تدوین و تنظیم می‌شوند. این سیاست‌ها شامل مقررات و استانداردهای حفاظت از محیط‌زیست، کاهش آلودگی و استفاده بهینه از منابع هستند. همان‌طور که در بخش مربوط به ابزارهای قانونی نیز اشاره شد کشور ایران در زمینه تنظیم و تدوین سیاست‌های محیط‌زیستی دستاوردهای خوبی داشته است اما از آنجایی که زمینه اجرایی شدن آن به شکل درستی فراهم نشده است منجر به حفاظت محیط‌زیست سرزمین نشده است.

استفاده از ابزارهای ارزیابی اثرات زیست‌محیطی برای پروژه‌های زیرساختی در ایران اجباری است و باید در همه مراحل طراحی و اجرای پروژه‌ها به کار گرفته شود. در مورد قوانین و مقرراتی که مستقیماً ناظر بر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی می‌باشند می‌توان ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه و ماده ۱۰ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی صوتی و مصوبات شماره ۱۳۸، ۱۵۶، ۱۶۶، ۱۹۶، ۲۳۷، ۲۴۹ و ۲۵۰ شورای عالی حفاظت محیط‌زیست را نام برد (Dabiri & Vahed Navan, 2011). از سوی دیگر با توجه به محدودیت‌ها و موانع اثربخشی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در سطح پروژه‌ها،

رویکرد مؤثر ارزیابی محیط‌زیستی استراتژیک جهت توانمندسازی در عالی‌ترین سطوح تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نیز توسعه‌یافته است. ارزیابی زیست‌محیطی استراتژیک، یک رویکرد سیستماتیک برای شناسایی، پیش‌بینی، معرفی و کاهش اثرات زیست‌محیطی ناشی از سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌ها بوده و به‌عنوان یک ابزار مکمل در کنار ارزیابی اثرات زیست‌محیطی که بر روی فعالیت یا پروژه خاصی صورت می‌گیرد، در سطح استراتژیک عنوان می‌گردد (Monavari & Khoshmanesh, 2006).

در بسیاری از موارد، در فرایند طراحی و اجرای پروژه‌های زیرساختی در ایران، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به شکل مناسبی انجام نمی‌شود و در صورت انجام شدن هم، ناراستی‌هایی در برنامه‌ریزی و اجرای آن صورت گرفته است (Ferdowsi et al., 2022) برای مثال، در برخی پروژه‌های سدسازی، راه‌سازی و ساخت بزرگراه‌ها، عدم رعایت اصول حفاظت از منابع طبیعی و ارزیابی مناسب اثرات زیست‌محیطی، باعث تخریب مراتع، کاهش تنوع زیستی، افزایش خطر سیلاب و تغییرات اقلیمی و آسیب به جامعه محلی شده است.

عدم رعایت استانداردهای زیست‌محیطی در پروژه‌های ساخت‌وساز، کمبود نظارت و کنترل دقیق بر فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی، عدم مدیریت مناسب پسماندها و مدیریت آب و انرژی به‌صورت بهینه، برخی از مشکلاتی هستند که به‌سرعت منابع طبیعی و محیط‌زیست ایران را تهدید می‌کنند (Ferdowsi et al., 2022). در حال حاضر با توجه به بررسی‌های فوق به نظر می‌رسد توجه به محیط‌زیست در ابزارهای مرتبط با زیرساخت‌های حکمرانی در ایران نهادینه نشده‌اند و ابزارهای خاصی مانند ارزیابی اثرات زیست‌محیطی نیز نتوانسته‌اند منجر به جهت‌دهی مناسب توسعه گردند.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

ریشه بسیاری از پدیده‌های مخرب محیط‌زیست که امروزه به مهم‌ترین معضلات محیط‌زیستی کشور نیز تبدیل شده است، در نحوه عملکرد در کیفیت مقررات، حاکمیت قانون در جامعه، پاسخگویی به افکار عمومی، مشارکت مردم و بخش خصوصی و همچنین نحوه رفتار اقتصادی دولت از منظر کارایی و امکان نظارت دقیق می‌باشد. بنابراین با توجه به شواهد و مستندات این‌گونه برمی‌آید که ایران در حال حرکت به وضعیت ویژه زیست‌محیطی چندجانبه است. مسائل اقتصادی،

سیاسی، فرهنگی و اجتماعی با محیط‌زیست ارتباط چند سویه دارند. هر سیاستی که برای محیط‌زیست اتخاذ شود، پیامدهای بسیاری روی حوزه‌های دیگر خواهد داشت. واضح است که کم‌توجهی به چالش‌های زیست‌محیطی هزینه‌های جبران‌ناپذیری به جامعه وارد می‌کند و این ارتباطات درهم‌تنیده به پیچیدگی مسئله می‌افزاید (Soleymani & Cheraghi, 2022).

شاخص عملکردی محیط‌زیست ایران (رتبه ۱۳۳ در سال ۲۰۲۱) نشان از وضعیت ضعیف شاخص‌های محیط‌زیستی کشور دارد که نشانگر ضرورت توجه کافی به مسائل حوزه محیط‌زیست است. اگرچه هزینه اصلاح در سیستم حکمرانی فعلی کشور و حرکت به سوی نوعی از حکمرانی که محیط‌زیست را در اولویت خود قرار می‌دهد زیاد است اما به‌طور طبیعی هزینه‌های طولانی‌مدت تخریب محیط‌زیست برای کشور بسیار بیشتر است. بنابر این یا باید با احتساب هزینه‌های تخریب محیط‌زیست سرزمین، هزینه مدیریت محیط‌زیست پایدار را پرداخت و یا باید منتظر پیامدهای مدیریت ناپایدار محیط‌زیست کشور از جمله ورشکستگی آبی، از دست رفتن منابع پایه، فرونشست زمین در بسیاری از نقاط کشور، نابرابری خاک برای پشتیبانی از امنیت غذایی، از دست رفتن تنوع زیستی، گسترش آلودگی‌های محیطی، گسترش افزایش کانون‌های گردوغبار، کاهش سلامت محیط‌زیست و کیفیت زندگی انسان‌ها و موارد مشابه دیگر بود. از این‌رو تصمیم‌گیرندگان حوزه سیاست‌گذاری باید بدانند که ایران به لحاظ محیط‌زیستی وضعیت حساسی دارد و اگر اقدامات جدی و مؤثری در حوزه حکمرانی بدون توجه به ملاحظات محیط‌زیستی صورت نگیرد باید انتظار مشکلات بزرگ‌تری را در کشور داشت.

با بررسی ابزارهای حکمرانی در این مقاله به نظر می‌رسد که از بین چهار ابزار قانونی (تنظیمی)، اقتصادی (تشویقی/حمایتی)، ارتباطی (آگاه‌سازی)، زیرساختی (نهادی)، موضوع محیط‌زیست تنها در بخش ابزار قانونی در حد مناسبی مورد توجه قرار گرفته است اما این قوانین و سیاست‌ها به شکل مطلوبی حمایت سایر ابزارهای حکمرانی را به همراه نداشته و فرصت اجرایی شدن را پیدا نکرده‌اند. و چه‌بسا سایر ابزارهای حکمرانی به‌ویژه ابزارهای اقتصادی و زیرساختی در جهت تخریب محیط‌زیست به کار گرفته شده‌اند. برخی تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه مانند لحاظ کردن محیط‌زیست در سیاست‌های توسعه از طریق ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی، ایجاد تناسب میان توسعه و حفاظت از محیط‌زیست از طریق اجرایی کردن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی پروژه‌های بزرگ و تنظیم و تدوین سند

ملی آمایش و ارزیابی توان اکولوژیک سرزمین نیز تابه‌حال نتوانسته است جایگاه مناسب خود را در برنامه‌های توسعه‌ای و اجرایی منطقه‌ای و استانی پیدا کند و در نتیجه چشم‌انداز روشنی از روند احیا اکوسیستم‌های آسیب‌دیده و توقف تخریب منابع طبیعی سرزمین در برابر ماشین توسعه وجود ندارد.

به عبارت دیگر اگر ابزارهای حکمرانی به‌مثابه چهارچرخ یک وسیله نقلیه در نظر گرفته شود تا امکان حرکت مناسب آن فراهم گردد، این چهارچرخ چه از نظر ابعاد و چه از نظر سرعت حرکت با یکدیگر متناسب نیستند و در نتیجه نمی‌توان شاهد اثرگذاری مؤثر ملاحظات محیط‌زیستی در حکمرانی کشور و به تبع آن در توسعه کشور بود.

۵-۱. پیشنهادها

باید توجه داشت که نجات جوامع بشری از تبعات سهمگین تخریب محیط‌زیست مانند آلودگی هوا، طوفان‌های گردوغبار، فرونشست زمین، کاهش شدید منابع آب و تغییر اقلیم پیش از آنکه به بودجه و منابع انسانی نیاز داشته باشد، به برنامه و مدیریت آگاهانه توسعه کشور در ارتباط با منابع سرزمینی و محیط‌زیست نیاز دارد. تصمیم‌های کوچک و موضعی به‌مثابه مُسکن‌هایی هستند که توجه مسئولان را به‌طور موقت به موضوع محیط‌زیست معطوف می‌کنند اما اگر موضوع و اولویت مسائل محیط‌زیست سرزمین در ارکان حکمرانی به رسمیت شناخته نشود، داروهای آرام‌بخش این حوزه نیز کارایی خود را از دست می‌دهند و بایستی منتظر پیامدهای وخیمی در این حوزه بود. به همین دلیل به نظر می‌رسد جایگاه محیط‌زیست و طبیعت در ارتباط با مؤلفه‌های اجتماعی و اقتصادی در ابزارهای حکمرانی ایران نیاز به بازنگری جدی داشته باشد و اولاً در یک فرایند تدریجی بایستی شاهد تقویت جایگاه مفاهیمی نظیر «اقتصاد متعهدانه»^۱، «رفاه مسئولانه»^۲ و پایدار محیط‌زیست در ارکان و ابزارهای حکمرانی باشیم و از سوی دیگر با توجه به تشدید روزافزون بحران‌های تهدیدکننده جوامع بشری نظیر تغییر اقلیم و بلایای طبیعی در سطح‌های ملی و بین‌المللی توسعه چهارچوب جدیدی از حکمرانی مانند "حکمرانی طبیعت‌محور" که حفظ طبیعت به‌عنوان شاکله اصلی توسعه در همه ارکان آن به رسمیت شناخته شود، امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

1. Economic Viability

2. Responsible Wellbeing



References

- AlMohammad, S., Zebardast, L., & Salehi, Y. (2016). Introduction to the Strategic Environmental Assessment and it's Use in Planning

System of Iran[Persian]. *Environment and Development Journal*, 7(13), 37-50.

- Ansell, C., & Torfing, J. (2022). Introduction to the Handbook on Theories of Governance. In *Handbook on Theories of Governance* (pp. 1-16). Edward Elgar Publishing.
- Arts, B. (2021). *Forest Governance: Hydra or Chloris?* Cambridge University Press.
- Asaduzzaman, M., & Virtanen, P. (2016). Governance theories and models. *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, 1-13.
- Asgharpour, H., Behboodi, D., & Mohammadi Khanghahi, R. (2013). Effects of economic development and financial development on environmental quality in selected OPEC member countries. *Iranian energy economy research journal*, 2(6), 1-26 [Persian].
https://jjee.atu.ac.ir/article_758_40988498a06d8bbe67653be520e2b6ed.pdf
- Baird, R. G. (2012). Unpacking democracy and governance: Conceptualizing governance infrastructure. *Social Science Information*, 51(2), 263-279.
- Beiranvand, A. N., Zargham, Taghi, S., Seyed MohamadSaeed, N. N., & Mohammad, A. H. (2020). Reviewing the Forests and Rangelands Policies of the First to Sixth Economic, Cultural and Social Development Plans of the Islamic Republic of Iran. *Iranian Journal of Public Policy*, 6(1), 157-181 [Persian].
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). Transaction Publishers.
- Bimonte, S. (2002). Information access, income distribution, and the Environmental Kuznets Curve. *Ecological economics*, 41(1), 145-156.
- Chaffin, B. C., Garmestani, A. S., Gunderson, L. H., Benson, M. H., Angeler, D. G., Arnold, C. A., Cosens, B., Craig, R. K., Ruhl, J., & Allen, C. R. (2016). Transformative environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 41, 399-423.
- Dabiri, F., & Vahed Navan, A. (2011). Media and the development of environmental rights. *Motaleat Resanehei*, 6(2, 13), 173-190 [Persian].
- DamavandiKenari, A., TabetabeiPanah, S., & Safaverdi, S. (2021). Explaining the possibilities and tools of mass media on the formation of good governance in developing societies (with emphasis on global experiences)[Persian]. *Iran's social development studies*, 13(1), 43-61 [Persian].

- Danehkar, A., & Zandbasiri, M. (1399). *Systematic analysis in the environment*.
- Ebrahimpour, H., Zahra, F., Vali, N., & Nasrin, H. (2020). Analyzing the Role of Moderating Good Governance in the Relationship Between Globalization and Economic Growth in Developing Countries *Strategic studies of public policies* 10(36), 40-69 [Persian].
- Elliott, J. (2012). *An introduction to sustainable development*. Routledge.
- Escap, U. (2009). What is good governance?
- Faghihi Abolhasan, D. H. (2011). *Development and Bureaucracy in Iran*
- Farazmand, A. (2015). Governance in the age of globalization: Challenges and opportunities for South and Southeast Asia. *Governance in South, Southeast, and East Asia: Trends, Issues and Challenges*, 11-26 [Persian].
- Ferdowsi, S., Manouri, S. M., Porfashmi, S. A., & Maknoun, R. (2022). The comprehensive system of environmental Impact assessments: a tool for the enforcement of preventive environmental rights. *Sustainability ,development and environment*, 3(2), 113-128 [Persian]. https://jsde.srbiau.ac.ir/article_20729_5ec7b4bb697b3a5761d60d573abee484.pdf
- Gholampour, A. (2007). EFFECTS OF ECONOMIC GLOBALIZATION ON THE RULE OF STATE IN POLITICAL ECONOMY OF ENVIRONMENT IN DEVELOPING COUNTRIES: CASE OF IRAN. *Political Quartely*, 37(4), 100-113 [Persian]. https://jppq.ut.ac.ir/article_19251_c41f4cdb3dd7f446c448499bb92a04c4.pdf
- Ghorbani, D. (2107). A reflection on the position of green accounting in the new global system [Persian] *.Quarterly Journal of Economic Studies, Financial Management and Accounting*, 3(1), [Persian].
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development policy review*, 25(5), 533-574.
- HOPE, S., KEMPE RONALD. (2005). Toward good governance and sustainable development: The African peer review mechanism. *Governance*, 18(2), 283-311.
- Hosseini, S. H. S. A., Moosavi Baygi. (2012). Regulatory Bodies Overseeing State Financial Contracts and Their Challenges. *Monetary And Financial Economics*, 18(1, 201] ۱۲۱) ,(Persian.[
- Jahangard, E. (2016). Environment and development plans in Iran. *Economics of Environment and natural resources* 2(2), 105-142 [Persian].

- Johnston, E. (2010). Governance infrastructures in 2020. *Public Administration Review*, 70, s122-s.۸۲۸
- Kordlou, M., Daneshfar, K., Alam Tabriz, A., & Taghavi, M. (2020). Investigating the determination of conventional strategy in Iran's budgeting system [Persian]. *Development and Transformation Management Quarterly*, 1399(41), 1-8 [Persian].
- Lashgari, E. (2018). Studies in recognition of natural environment impacts on evolution of political governance in Iran. *Human Geography Research Quarterly*, 50(1), 55-72 [Persian].
- Lesani, S., Mashhadi, A., HabibNejad, S., & HabibiMojandeh, M. (2020). The Mechanisms of Protection Of Environment at Economic Activities in Iran [Persian]. *Pulic Law studies quarterly*, 50(3), 899-920.
- Matovu, G. (2018). Policy options for good governance and local economic development in Eastern and Southern Africa. In *Local Economic Development in the Developing World* (pp. 341-353). Routledge.
- Mirbagheri, S. M. (2023). Participatory governance: its political methods and tools in Iran. *Rahbord*, 33(1), [Persian]. <https://doi.org/10.22034/rahbord.2023.375026.1512>
- Monavari, S. M., & Khoshmanesh, B. (2006). *Need assessment of strategic environmental assessment law in Iran* Iran's National Environmental Impact Assessment Conference,
- National Studies on Land Use planning and Carrying Capacities (۰۰۰۰)
- PourAsghar, F. (2007). The necessity of creating financial institutions for environmental protection [Persian]. *Plan*, 6(244), 17-11.
- Programme, U. N. D. (2014). Governance for sustainable development: integrating governance in the post-2015 development framework. In: Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, United Nations....
- Ramezani Ghavam Abad, M. (2013). Strategic review : Environmental protection education in Iran. *Rahbord* 21(4), - https://rahbord.csr.ir/article_124463_6c2e088eae6101e4c89df6f05821b47d.pdf
- Salarzahi, H., & Habib, E. (2012). Paradigms of Public Administration: From Traditional Public Administration to Good Governance [Persian]. *Quarterly Journal Public Administration*, 4(9), 43-62.
- Salimi, J., & Maknoon, R. (2018). Qualitative Meta-analysis of Scientific Researches Concerning the Issue of Governance in Iran. *Journal of Public Administration*, Vol. 10, No. 1, PP. 1 – 30..

- Simbar, R., & Maleki, A. (2020). National and International Environmental Governance: Approaches, Conflicts, and Strategies [Persian]. *International Relations*, 9(4), 7-46.
- Soleymani, E., & Cheraghi, M. (2022). *An introduction on good governance in the environment sector [Persian]*.
- van der Steen, M., van Twist, M. J., & Bressers, D. (2018). The sedimentation of public values: How a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387-414.
- Virtanen, P., Kaivo-oja, J., Ishino, Y., Stenvall, J., & Jalonen, H. (2016). Ubiquitous revolution, customer needs and business intelligence? Empirical evidence from the Japanese healthcare sector. *International Journal of Web Engineering and Technology*, 11(3), 259-283.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third world quarterly*, 21(5), 795-814.
- Williams, D., & Young, T. (1994). Governance, the World Bank and liberal theory. *Political studies*, 42(1), 84-100.
- Zahiri, M., & Zaianderoodi, M. J., Seyyed Abdolmajid (2021). Investigating the Effect of Good Governance Dimensions on the Sustainable Development Index of Iran. *Macroeconomics Research Letter*, 15(30), 210-231 [Persian]



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی