

مرداد ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۳۱۳

درآمدی بر حکمرانی خوب در بخش محیط زیست





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۳۱۳

کد موضوعی: ۲۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درآمدی بر حکمرانی خوب در بخش محیط زیست

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

تهیه و تدوین کنندگان: الهه سلیمانی، میترا چراغی

مدیر مطالعه: مجید حسین زاده

اظهار نظر کنندگان: حسین اصلی پور، محمد عبدالحسین زاده، محمد برزگر خسروی

ناظر علمی: علیرضا رهایی

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی

۲. محیط زیست

۳. توسعه پایدار

۴. شاخص

۵. سیاستگذاری



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۵/۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	بیان مسئله
۵	بررسی شاخص‌های حکمرانی خوب از دیدگاه بانک جهانی
۷	جایگاه محیط زیست در قوانین مادر و اسناد بالادستی کشور
۱۰	کنشگران اصلی عرصه سیاستگذاری محیط زیست در ایران
۱۱	وضعیت حکمرانی محیط زیست در ایران
۱۵	جمع‌بندی
۱۸	منابع و مآخذ



درآمدی بر حکمرانی خوب در بخش محیط زیست

چکیده

یکی از چالش‌هایی که بشر در آینده با آن روبرو خواهد شد، از بین رفتن منابع طبیعی و تخریب کره مسکونی است. مدیریت دولتی به دنبال یافتن ترکیبی میان تعقل‌گرایی مدیریت و تحقق منافع عمومی است. با توجه به اهمیت مسائل محیط زیست، همه کشورها تلاش می‌کنند با برنامه‌ریزی صحیح و با به‌کارگیری روش‌های مناسب، هم به اهداف اقتصادی خود دست یابند و هم آسیب‌های زیست‌محیطی را به حداقل برسانند که با حکمرانی خوب در بخش محیط زیست می‌توان به آن دست یافت. عوامل زیادی بر تخریب محیط زیست و کیفیت آن تأثیرگذارند که در این میان، حکمرانی خوب به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر متغیرهای محیط زیستی مورد توجه تصمیم‌گیرندگان اقتصادی و سیاسی قرار گرفته است. از این‌رو با توجه به اهمیت مسائل زیست‌محیطی و بحران‌های زیست‌محیطی کشور در این گزارش سعی شده است تا ضمن تشریح بحران‌های زیست‌محیطی کشور، با بررسی شاخص‌های حکمرانی خوب به بررسی نقش دولت‌ها در نحوه مدیریت بحران‌های زیست‌محیطی پرداخته شود. نتایج این گزارش نشان می‌دهد که میانگین شاخص‌های حکمرانی خوب تأثیر مستقیم و معناداری بر کیفیت محیط زیست دارد و بهبود این شاخص‌ها تأثیر مثبتی بر عملکرد محیط زیست دارد و کشورهای در حال توسعه می‌توانند به توسعه پایدار همراه با حفظ محیط زیست دست پیدا کنند. این در حالی است که شاخص عملکردی محیط زیست کشور ما (رتبه ۶۷ در سال ۲۰۲۰) نشان از وضعیت ضعیف شاخص‌های محیط زیستی را می‌دهد که نشانگر ضرورت توجه کافی

به مسائل حوزه محیط زیست است. اگرچه هزینه تغییر در سیستم حکمرانی فعلی محیط زیست کشور زیاد است اما به‌طور طبیعی هزینه‌های طولانی‌مدت تخریب محیط زیست برای کشور بسیار بیشتر است. بنابراین یا باید با احتساب هزینه‌های زیست‌محیطی و ارزش‌گذاری اقتصادی منابع طبیعی، هزینه مدیریت محیط زیست پایدار را پرداخت و یا باید منتظر پیامدهای مدیریت ناپایدار محیط زیست کشور بود. از این‌رو تصمیم‌گیرندگان حوزه سیاست‌گذاری باید بدانند که ایران به لحاظ محیط زیستی وضعیت حساسی دارد و اگر اقدامات جدی و مؤثری در حوزه حکمرانی محیط زیست صورت نگیرد باید انتظار مشکلات بزرگ‌تری را در کشور داشت.

مقدمه

با توجه به اهمیت مسائل محیط زیست، هدف‌گذاری کشورها عمدتاً معطوف به دستیابی توأمان به اهداف اقتصادی و جلوگیری از تخریب محیط زیست استوار شده است. از این‌رو، مدیریت دولتی به دنبال یافتن ترکیبی میان تعقل‌گرایی مدیریت و تحقق منافع عمومی است. حکمرانی محیط زیست با مفهوم توسعه پایدار مترادف نیست. توسعه پایدار دربرگیرنده سه مؤلفه اساسی رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و حفاظت محیط زیست است اما مفهوم حکمرانی دربرگیرنده جلب مشارکت عموم نهادها و کنشگران مؤثر در فرایند سیاست‌گذاری است. بنابراین هم‌معنی گرفتن این دو مفهوم باعث خدشه‌دار شدن معنی حکمرانی محیط زیست می‌شود. راهکار اساسی، اتخاذ رویکرد «حکمرانی خوب در بخش محیط زیست» است. حکمرانی خوب در بخش محیط زیست دارای ویژگی‌های مهمی است که بخشی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: جامع‌نگری، رعایت پایداری سرزمینی، دارای رسانه‌های زیست‌محیطی با نقش فعال، تعامل مثبت دولت و نهادهای مدنی و افزایش رضایتمندی اجتماعی.^۱

۱. نشست تخصصی هشتم: «چالش‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در ایران»، <http://governanceschool.ir/fa/news/189>



تغییرات اقلیم، افزایش جنگل‌زدایی، افزایش سطح آلودگی رودخانه‌ها و دریاچه‌ها، بحران آب، این مسئله را روشن می‌سازد که ما هنوز برای حل مشکلات پیچیده زیست‌محیطی جهانی آماده و مهیا نیستیم چراکه ریشه بسیاری از پدیده‌های مخرب محیط زیست که امروزه به‌عنوان مهم‌ترین معضلات محیط زیستی کشور ایران تبدیل شده است، در نحوه عملکرد در کیفیت مقررات، حاکمیت قانون در جامعه، پاسخگویی به افکار عمومی، مشارکت مردم و همچنین نحوه رفتار اقتصادی دولت از منظر کارایی و امکان نظارت دقیق دارد. 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 محیط زیست ارتباط دوسویه دارند. هر سیاستی که برای محیط زیست اتخاذ شود، پیامدهای بسیاری روی حوزه‌های دیگر خواهد داشت. واضح است که کم‌توجهی به چالش‌های زیست‌محیطی هزینه‌های جبران‌ناپذیری به جامعه وارد می‌کند. این ارتباطات درهم‌تنیده به پیچیدگی مسئله می‌افزاید.^۱

هدف‌گذاری برای آینده محیط زیست کشور و حفاظت از محیط زیست بحثی است که باید مورد توجه قرار گیرد. دو دیدگاه در آینده‌پژوهشی مورد توجه است: یکی حرکت از وضعیت موجود به سوی آینده و تکیه بر اصلاح و بهبود آنچه تاکنون گذشته است و دیگری هدف‌گذاری برای دستیابی به آینده‌ای حداقل قابل قبول و قابل مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته (اگر نگوییم ایده آل). باید توجه داشت که نجات محیط زیست پیش از آنکه به بودجه و منابع انسانی نیاز داشته باشد، به برنامه، عزم ملی و مدیریت پیشگیرانه منابع محیط زیست کشور نیاز دارد. تصمیم‌های کوچک و موضعی به‌مثابه مَسکن‌هایی هستند که توجه مسئولان را به‌طور موقت به موضوع محیط زیست معطوف می‌کنند. به محیط زیست باید ملی و فرازمانی نگریسته شود تا طرحی جامع و بلندمدت قابل اجرا باشد.

در این گزارش ابتدا حکمرانی خوب توصیف شده و در ادامه، این موضوع در زمینه محیط

۱. پیشنهادهای سیاستی و اجرایی به دولت سیزدهم در حوزه محیط زیست، گزارش کارشناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس.

زیست تبیین شده است. در بخش انتهایی گزارش وضعیت حکمرانی محیط‌زیستی بررسی شد که در سه زمینه شفافیت، حاکمیت قوانین و پاسخگویی، اختلال در عملکرد سازمان متولی محیط زیست و حکمرانی محیط زیست کشور مشاهده شده است که راهکارهای پیشنهادی برای رفع این نقیصه در انتهای گزارش آورده شده است.

بیان مسئله

با مطرح شدن توسعه پایدار به‌عنوان پارادایم مسلط در مباحث توسعه، مسئله چگونگی دستیابی به توسعه پایدار به‌عنوان یک سؤال به ذهن متبادر می‌شود. توسعه پایدار که بر کاهش و حذف آثار مخرب زیست‌محیطی و پیامدهای مخرب اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی توسعه و رشد اقتصادی متمرکز است، نیازمند استراتژی‌ها و سازوکارهایی است. از این‌رو حکمرانی خوب به‌عنوان استراتژی دستیابی به توسعه پایدار مطرح می‌شود و نیاز به همکاری دولت با نهادهای مدنی و مردم را در جهت توسعه پایدار برجسته می‌کند. تأکید حکمرانی خوب بر پاسخگویی، شفافیت، کارایی و قانون‌محوری، موجب می‌شود مدیریت منابع مختلف به شکل مناسب و کارا در جهت دستیابی به توسعه پایدار انجام شود. از طرفی تأکید حکمرانی خوب بر مشارکت عمومی در شناسایی نقاط قوت و ضعف سیاست‌های توسعه در دستیابی به اصل پایداری بسیار مهم است. متأسفانه در ده‌های اخیر روند رو به رشد بحران‌های زیست‌محیطی به شکل فزاینده‌ای رو به رشد بوده است به‌طوری‌که عمده مسائل محیط زیست کشور را می‌توان در چهار محور جنگل‌زدایی، آلودگی هوا، بحران کم‌آبی و از بین رفتن گونه‌های در معرض خطر عنوان کرد. استفاده ناکارآمد از آب و منابع طبیعی و عدم اجرای مقررات زیست‌محیطی موجود در بحران زیست‌محیطی کشور از جمله مسائلی است که به این موضوع مربوط است.



بررسی شاخص‌های حکمرانی خوب از دیدگاه بانک جهانی

بانک جهانی کیفیت نهادی و حکمرانی را به طریقی اطلاق می‌کند که مقامات رسمی و یا نهادهای بخش عمومی قدرت خود را در جهت شکل‌گیری سیاست‌ها، یا فراهم آوردن کالاها و خدمات عمومی استفاده می‌کنند. کیفیت حکمرانی کشورها نه فقط بر کیفیت زیست‌محیطی آنها تأثیرگذار است، بلکه کیفیت نهادی کشورهای همجوار را تحت تأثیر قرار می‌دهد، البته نظریات در خصوص اثرگذاری نهادها بر محیط زیست کشورها کاملاً متضاد است. درحالی‌که تعدادی از محققان اعتقاد دارند بهبود کیفیت نهادی کشورها به بهبود محیط زیست کشورها می‌انجامد، دیگران معتقدند که توسعه نهادی به تخریب بیش‌ازپیش محیط زیست کشورها منتهی می‌شود.

بانک جهانی ۶ شاخص زیر را که هر یک زیرشاخص‌هایی دارند، ارائه کرده و کشورهای جهان را رتبه‌بندی کرده است که این شاخص‌ها عبارتند از^۱:

• حق اظهارنظر و پاسخگویی

حق اظهارنظر، صدا، پاسخگویی یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب است که تحت سه مؤلفه توضیح داده می‌شود. این سه مؤلفه عبارتند از اصل مشارکت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نهاد حاکمیتی.

۱. **اصل مشارکت:** میزان مشارکت مردم در امور یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های هر حکمرانی خوب، به‌شمار می‌رود، مشارکت می‌تواند به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم از طریق نهادهای قانونی انجام گیرد. البته نمی‌توان انتظار داشت که در نظام تصمیم‌گیری یک کشور همه نظرات موجود مدنظر باشد.

۲. **پاسخگویی:** پاسخگویی نهادها، سازمان‌ها، مؤسسات در چارچوب قانونی و زمانی مشخص در برابر اعضای خود و ارباب‌رجوع از جمله عواملی است که به استوار شدن پایه‌های حکمرانی خوب در یک جامعه منجر می‌شود.

۳. **مسئولیت‌پذیری:** مسئولیت‌پذیری کلید یکی از بهترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب به‌شمار می‌رود. در کنار مؤسسات و نهادهای حکومتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی فعال در جامعه نیز باید در قبال سیاست‌ها و اقدامات خود پاسخگو باشند. لازم به یادآوری است که بهبود حکمرانی خوب به‌صورت زنجیره‌ای متصل به هم بوده و اجرایی شدن هر کدام از آنها مستلزم اجرایی شدن سایر اصول است.

• ثبات سیاسی

بی‌ثباتی سیاسی تأثیرات جدی بر حکمرانی به‌جای می‌گذارد شکل‌گیری نهادهای مدنی و احزاب سیاسی را محدود می‌کند.

• اثربخشی دولت

کیفیت خدمات عمومی مانند کیفیت راه‌ها، بهداشت عمومی، ارتباطات و آموزش، کیفیت و کارایی نظام اداری، تعهد دولت به اجرای برنامه‌های دولت قبلی و سرعت انجام کارها در نظام اداری از مؤلفه‌های اصلی شاخص اثربخشی دولت به‌شمار می‌روند.

• کیفیت مقررات

منظور از کیفیت مقررات، هزینه‌های وضع مقررات اضافی بر فعالیت‌های اقتصادی است. مداخلات بیش از اندازه دولت در کنترل قیمت‌ها، حجم مقررات دست‌وپاگیر صادرات و واردات، میزان اثربخشی سیاست‌های ضدانحصاری و مقررات اضافی دیگر از جمله عناصر شاخص کیفیت مقررات است.



• حاکمیت قانون

مردم و دولتمردان بالقوه می‌توانند قانون را تضمین کنند که از طریق احترام این دو به قانون می‌توان حاکمیت قانون را در کشور اندازه‌گیری کرد.

• مبارزه با فساد

استفاده از امکانات عمومی در جهت منافع شخصی یا گروهی که با محاسبه تعداد فسادهای کشف شده و نظرسنجی از مردم و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی سنجیده می‌شود. در تعریف یادشده بانک جهانی هر قدر ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر و فساد مقررات اضافی، بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمرانی در آن جامعه برای دستیابی به توسعه اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود گفتنی است که هریک از شاخص‌های مورد نظر از چندین زیرشاخص خاص خود تشکیل می‌شوند.

جایگاه محیط زیست در قوانین مادر و اسناد بالادستی کشور

توجه به قوانین و اسناد بالادستی یکی از پارامترهای بسیار مهم و تأثیرگذار در حکمرانی خوب در بخش محیط زیست است زیرا مفاد زیست‌محیطی قوانین و اسناد بالادستی کشور شامل قانون اساسی، سیاست‌های کلی محیط زیست و ... دارای مضامین عالی درباره توجه به محیط زیست و ضرورت صیانت از آن هستند اما این مضامین عالی در قوانین پایین‌تر منعکس نشده و یا به صورت غیرعملیاتی تعبیه شده است لذا برای رسیدن به حکمرانی خوب در بخش محیط زیست لازم است قوانین و اسناد بالادستی کشور بررسی شده و مضامین توجه به محیط زیست استخراج شود.

به‌طورکلی اسناد بالادستی محیط زیست در ایران 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 محیط زیست تأکید می‌کنند. در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، اهمیت محیط زیست در قالب عبارت «بهره‌مندی از محیط زیست مطلوب» برای جامعه ایرانی درج شده است. با توجه به اهداف دیگر سند مانند توسعه اقتصادی، ارتقاء فرهنگ و اخلاق و ... می‌توان رویکرد ایجاد تناسب، میان نهادهای اجتماعی، اقتصادی و تعادل بوم‌شناختی را از این چشم‌انداز استنتاج کرد. اهم این اسناد در جدول زیر ارائه شده‌اند.

جدول. اهم قوانین مادر و اسناد بالادستی در بخش محیط زیست

<p>قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی:</p> <ul style="list-style-type: none"> • قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷) • قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی آن • قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور با اصلاحات بعدی (مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰) • قانون مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰) • قانون ایمنی زیستی (مصوب ۱۳۸۸/۵/۲۶) • قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و اصلاحیه مصوب ۱۳۶۴/۸/۱۴) • قانون هوای پاک ۱۳۹۶/۴/۲۵ • قانون حفاظت از خاک. مصوب ۱۳۹۸/۳/۴ 	<p>قانون اساسی و سیاست‌های کلی:</p> <ul style="list-style-type: none"> - اصل (۵۰) قانون اساسی - بند ۱ تا ۴ سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع آب (ابلاغی ۱۳۷۹)^۱ - بند ۱ سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی (ابلاغی ۱۳۹۱) - بند ۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ابلاغی ۱۳۹۲) - سیاست‌های کلی نظام در محیط زیست (ابلاغی ۱۳۹۴)
<p>برنامه‌های توسعه پنج‌ساله: - قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم</p>	<p>راهبردها: - راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور (مصوبات هیات وزیران ۱۳۸۲)</p>



در چند دهه اخیر ابزارهای قانونی مختلفی جهت حفظ و حراست از محیط زیست کشور تدوین و به مرحله اجرا درآمده و در بسیاری موارد دولت با حضور و عضویت در کنوانسیون‌های جهانی و مجامع حمایتی منطقه‌ای و بین‌المللی رویکرد حفظ محیط زیست را دنبال کرده، اما شواهد امر گویای نتایج خوبی از عملکرد دستگاه‌های مرتبط در حفظ و پاسداری از محیط زیست ملی نیست. به عنوان مثال، موضوع ریزگردها، آلودگی هوا، خشک شدن تالاب‌ها، افزایش وسعت بیابان‌ها، جنگل زدایی و ... نمونه‌هایی از عدم موفقیت عملکرد دستگاه‌های مرتبط در حفظ و پاسداری از محیط زیست ملی است. در حوزه قوانین، وجود مسائلی نظیر تعدد قوانین و مقررات زیست‌محیطی، عدم ضمانت اجرایی قوی و محکم، عدم به‌روزرسانی و تدوین قوانین جدید و استفاده از قوانین قدیمی، عدم تناسب جرائم با خسارات وارده بر محیط زیست و عدم تعیین دقیق ارزش‌های اقتصادی عوامل زیست‌محیطی مشکلات مضاعفی را در نظارت، کنترل و اجرایی کردن قوانین زیست‌محیطی موجود و عملکرد نهادهای فعال در این عرصه مخصوصاً سازمان حفاظت از محیط زیست پدید آورده است.

بدون تردید برای آن که بتوان از محیط زیست به خوبی حمایت کرد، 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 اجرای مناسبی برخوردار نمی‌باشند که نتیجه این امر افزایش جرایم مرتبط با محیط زیست می‌باشد. اجمالاً ایراد اساسی قوانین محیط زیست کشور ما به‌روز نشدن و ضعف ضمانت اجرایی آن با توجه به اقتضائات زمانه است، لذا این قوانین امروزه توان بازدارندگی مطلوب را ندارد.

چه‌بسا، افزایش مجازات نقدی، حبس برای اشخاص حقیقی و تعطیلی دائم و یا موقت واحد آلوده‌کننده برای واحدها و اشخاص حقوقی می‌تواند به این به‌روزرسانی کمک کند. به‌هرحال، در قبال محیط زیست، بیشتر قوانین کشور ما (از جمله قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب، قانون شکار و صید)، از ابتدا (تا چند سال اخیر)، راجع به حفظ محیط زیست و جلوگیری از شکار بوده و حالت پیشگیرانه دارد.

به‌علاوه اقدامات پیشگیرانه آن سنتی بوده و در عمل در بسیاری از مواقع با نقاط ضعف و عدم اجرا به دلایل گوناگون مانند کمبود بودجه، فقدان نیروی انسانی کافی یا نداشتن اطلاعات لازم روبه‌رو می‌شود. لذا بایستی اقدامات پیشگیرانه، کاراتر و به‌روزتر (مثلاً در بخش‌های پیشگیرانه، صدور پروانه‌های زیست‌محیطی و مصرف آب در واحدهای صنعتی و کشاورزی و...) شوند. برای این امر حضور قاطع دولت، شهرداری‌ها و سازمان‌های مردمی (با پشتوانه وجدان و افکار عمومی) نقش بسزایی خواهند داشت.

کنشگران اصلی عرصه سیاستگذاری محیط زیست در ایران

با توجه به اینکه کنشگران و گروه‌های ذی‌نفع عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی در هر کشوری منحصر به فرد بوده و با توجه به نوع نظام حاکمیتی، قانون اساسی و بسیاری از عوامل دیگر از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، لذا شناخت کنشگران زیست‌محیطی کشور در راستای چالش‌های خط‌مشی‌گذاری یا همان سیاستگذاری زیست‌محیطی کشور بسیار حائز اهمیت است. بررسی انجام شده حاکی از آن است که در کشور ما کنشگران و گروه‌های ذی‌نفع متکثری در موضوع خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی هستند که لازم است در موضوع حکمرانی خوب در بخش محیط زیست به آنها توجه شود که در ادامه نقش‌آفرینان اصلی سیاستگذاری زیست‌محیطی در کشور بیان شده است.

نقش‌آفرینان اصلی سیاستگذاری زیست‌محیطی در کشور در هشت دسته تقسیم‌بندی می‌شوند:

- نقش‌آفرینان فراقوه‌ای: مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی،
- نقش‌آفرینان فرانهادی: شورای عالی حفاظت محیط زیست، صندوق ملی محیط زیست، کمیته ملی توسعه پایدار، شورای عالی آب،
- نقش‌آفرینان قوه مجریه: سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل‌ها و مراتع،



سازمان برنامه و بودجه، کمیسیون زیربنایی، صنعت و محیط زیست و عموم وزارتخانه ها به ویژه ۸ وزارتخانه کلیدی مرتبط (وزارتخانه های جهاد کشاورزی، نیرو، نفت، صنعت، معدن و تجارت، بهداشت، راه و شهرسازی، کشور و امور خارجه) - نقش آفرینان قوه مقننه: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی، فراکسیون محیط زیست، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور،

- نقش آفرینان قوه قضائیه: شعب ویژه دادرسی محیط زیست، سازمان بازرسی کل کشور،

- نقش آفرین مربوط به نیروهای مسلح: نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران،

- نقش آفرینان مستقل: تشکل های مردم نهاد زیست محیطی، دانشگاه ها و مراکز تحقیقاتی

مرتبط با محیط زیست، شوراهای اسلامی شهر و روستا و کمیسیون های تخصصی محیط زیست ذیل شوراها،

- نقش آفرینان بخش خصوصی: صنایع و معادن خصوصی، کسب و کارها.

وضعیت حکمرانی محیط زیست در ایران

بحران های زیست محیطی ایران (رتبه ۶۷ در میان کشورهای جهان براساس شاخص عملکرد زیست محیطی در سال ۲۰۲۰ و خسارات ناشی از تخریب زیست محیطی حدود ۸۴۳۰ میلیون دلار در سال ۲۰۰۲)^۱ نشان می دهد که در نیل به استانداردهای مطلوب فاصله وجود دارد و در سطح بین المللی نیز به رغم تلاش هایی که صورت گرفته اما هنوز راه رسیدن به توافقات مؤثر و تحقق رژیم حقوقی مناسب در خصوص مدیریت چالش های زیست محیطی با چالش ها و موانع زیادی مواجه است. مؤلفه های اصلی حکمرانی خوب در ایران در بخش محیط زیست به شرح زیر است:

۱. یکی از شاخص های مهم توسعه کشورها در قرن ۲۱، عملکرد زیست محیطی یا توسعه زیست محیطی آنهاست. این شاخص در حال حاضر معیاری جهت ارزیابی پیشرفت کشورها در زمینه محیط زیست است و هر دو سال یکبار در اجلاس جهانی اقتصاد در داووس با همکاری دانشگاه بیل و کلمبیا منتشر می شود. هرچند کشور ایران در سال ۲۰۲۰ به رتبه ۶۷ دست یافته است اما با وجود بهبود شرایط همچنان در رده کشورهای با عملکرد ضعیف در محیط زیست قرار دارد.

• نیروی انسانی

بحران محیط زیست یکی از مهم‌ترین مشکلاتی است که انسان در عصر حاضر با آن رو به روست که حاصل دخالت و بهره‌وری نامعقول انسان از محیط پیرامون است و مشکلات عدیده‌ای از جمله ترافیک سنگین، آلودگی صوتی، آلودگی هوا، عدم ارائه امکانات و تسهیلات مناسب برای شهروندان و... به وجود خواهد آورد. این آلودگی‌های زیست‌محیطی در نهایت به بیماری‌های عفونی، در خطر افتادن سلامت افراد و از بین رفتن محیط زیست منجر می‌شود. از آنجایی که هر انسانی در کنش متقابل با محیط زیستش است، هم از آن تأثیر می‌پذیرد و هم بر آن تأثیر مستقیم می‌گذارد، از این رو وجود محیط زیستی پاک، سالم و آرام مستلزم برنامه‌ریزی صحیح مدیران و مشارکت فعالانه و مسئولانه همه شهروندان است.

• آثار مسائل بین‌المللی بر محیط زیست

حفاظت از محیط زیست مسئله‌ای است که تقریباً همه کشورها اعم از توسعه‌یافته، در حال توسعه و کمتر توسعه‌یافته با آن مواجه‌اند. مشکلات زیست‌محیطی به لحاظ ماهیت به‌گونه‌ای است که حل آنها نیازمند همکاری و مشارکت فعال شخصیت حقوقی بین‌المللی است. بنابراین تحریم‌ها در این حوزه موجب نقض حق بر محیط زیست سالم و نقض اصول عام و خاص حقوق محیط زیست از جمله اصل مسئولیت مشترک اما متمایز و اصل همکاری خواهد شد.

• ناکافی بودن منابع آمار و اطلاعات مورد نیاز مرتبط با محیط زیست کشور

امروزه با پیشرفت علوم و فناوری‌های آماری و اطلاعاتی، سازمان‌ها و نهادها به‌منظور برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت، دارای گزارش‌های ادواری عملکرد و تدوین شاخص‌ها دارای نظام مشخص آماری و اطلاعاتی می‌باشند.

بر این اساس علی‌رغم تأکید قوانین برنامه‌ای مبنی بر الزام ایجاد نظام‌های آماری و اطلاعاتی و اختصاص ردیف اعتباری در قانون بودجه سنواتی کشور به‌دلیل ضعف تخصصی ناشی از کمبود نیروی متخصص آماری و کارآمد طراح و مدیریت نظام اطلاعاتی و عملکرد مرکز آمار ایران به‌عنوان دستگاه هماهنگ‌کننده اصلی، امروزه سازمان محیط زیست نیازمند یک نظام به‌روز و کارآمد آماری در



برنامه‌ریزی و ارائه عملکرد بوده و کشور نیازمند نظام آمار و اطلاعات زیست‌محیطی جامع و یکپارچه در سطوح ملی و استانی است.

• ضرورت مدیریت یکپارچه و قدرتمند

نیاز به مدیریت یکپارچه سرزمین، یکی دیگر از موانع فراروی محیط زیست کشور است. تعدد نهادها و سازمان‌های مختلف در زمینه تصمیم‌گیری و مدیریت سرزمین و همپوشانی و تداخل وظایف دستگاه‌های مختلف در این‌باره باعث شده کشور نیازمند سیاست‌ها و برنامه‌های نظام‌مندی در این زمینه باشد که این امر به‌نوبه خود، امکان نظارت بر فعالیت‌های مختلف را فراهم خواهد کرد و البته فقدان آن مدیریت منابع محیط زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و...) را با چالش‌های جدی مواجه خواهد کرد که پیامد آن توزیع تصادفی و بی‌برنامه فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها در کشور خواهد بود و سرانجام این دور تسلسل زنجیره‌ای از معضلات زیست‌محیطی را در کشور رقم می‌زند.

یکسونگری و حاکم بودن برنامه‌ریزی‌ها و تفکرات بخشی باعث عقیم ماندن بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه کشور به‌ویژه در زمینه حفاظت از محیط زیست خواهد شد زیرا در این ساختار هر بخشی در تلاش بوده تا بدون توجه به ملاحظات سایر حوزه‌ها، به‌ویژه محدودیت‌های بوم‌شناختی کشور، اهداف خود را پیش ببرد. عدم توجه به این موضوع موجب می‌شود بخش‌های مختلف از جمله بخش‌های کشاورزی، صنعت، انرژی، نفت و... برای پیشبرد هرچه بیشتر اهداف خود، بدون توجه به هزینه‌ها و خسارت‌های احتمالی که ممکن است به سایر بخش‌ها، به‌ویژه محیط زیست وارد شود، تلاش کنند تا با نادیده گرفتن محدودیت‌ها و آثار پیامدهای ناشی از فعالیت‌های خود، اهداف حوزه خود را محقق سازند.

• ضرورت انجام ارزیابی‌های زیست‌محیطی و درک درست از توسعه

علی‌رغم شدیدترین تحریم‌ها علیه اقتصاد ایران و جنگ تحمیلی، دستاوردهای بزرگی در حوزه توسعه و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها حاصل شده است، اما شتاب برای توسعه زیرساخت‌ها و

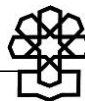
توسعه فناوری باعث شده توجه کمتری به اثرات طولانی‌مدت توسعه به محیط زیست کشور معطوف شود. از این رو تمرکز اصلی تصمیم‌گیرندگان بر توسعه سریع با انتظار جدی منافع اقتصادی فوری بوده است. بنابراین در این سال‌ها ارتباط مهم بین توسعه و محیط زیست تا حد زیادی نادیده گرفته شد.

با وجود تأثیرات زیست‌محیطی و اقتصادی، عطش برای توسعه فنی و فناوری (در مقابل توسعه پایدار) هنوز محرک اصلی تصمیمات توسعه کشور است. لذا در حال حاضر، ارزیابی آثار زیست‌محیطی در کشور با چالش‌هایی روبه‌رو است. در حوزه قوانین و مقررات از یکسو با پراکندگی، به‌روز نبودن، عدم جامعیت لازم برای همه حوزه‌های زیست‌محیطی روبه‌رو هستیم و از سوی دیگر، دستگاه متولی امر محیط زیست در کشور با عملکردی ضعیف، در اجرای سیاست‌های کلی نظام در بخش آمایش سرزمین و برنامه‌های جامع آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه‌ای کشور قاطعیت لازم را ندارد. ضرورت توجه قانونگذار در جهت رفع نیازها و خلأهای حقوقی و کیفی در برابر تکیه بر اجرای قوانین موجود وجود دارد در حوزه دانشگاه و مراکز پژوهشی مرتبط نیز کارهای پراکنده زیادی در زمینه‌های ارزیابی آثار زیست‌محیطی، حقوق محیط زیست، ارزیابی استراتژیک محیط زیست انجام و در حال انجام است که نیازمند عزم راسخی برای استفاده از این یافته‌ها در جهت مرتفع کردن مشکلات موجود در زمینه ارزیابی آثار زیست‌محیطی است. از سوی دیگر، بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که آیین‌نامه‌ها و قوانین ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها در کشور، ترجمه قوانین کشورهای دیگر است در حالی که این امر نیازمند بررسی تخصصی برای هریک از مناطق کشور و تدوین و تصویب قانونی با الزامات و ضمانت اجرایی قوی است.

• عدم کارایی قوانین، آیین‌نامه، ضوابط و دستورالعمل اختصاصی در خصوص حفاظت

از محیط زیست

قوانین و مقررات حوزه محیط زیست تشکیل شده از اصولی در خصوص حفاظت از محیط زیست که برخی از این اصول به طور صریح و برخی دیگر به صورت ضمنی به این مهم پرداخته‌اند. از این رو سالیانه پرونده‌های متعددی در زمینه حفاظت از محیط زیست کشور و عرصه‌های آن



مشمول بر شکار و صید، زیستگاه‌ها و امور مناطق و... تشکیل می‌شود که این مهم به دلیل افزایش تقاضای بهره‌برداری از منابع محیط زیست در عرصه‌های حقیقی و حقوقی دارای رشد روزافزون و مضاعفی است.

همچنین بخش چشمگیری از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های فعلی یا قابلیت اجرا شدن ندارند (به‌علت نارسایی در نگارش) یا دستگاه متولی و ناظر که عموماً سازمان حفاظت محیط زیست است، اراده یا توان لازم برای اجرای قانون را به‌کار نبسته است. در همین خصوص بایستی قوه مقننه و قضائیه با تمرکز بر خروجی عملکرد و اجرای قانون در زیرحوزه‌های کاری سازمان حفاظت محیط زیست، موارد اهمال در خدمت یا نقص در قوانین را استخراج و ضمن برخورد با خاطیان، بسته به شرایط هر مورد راهکار علاج‌بخشی را ارائه و مصوب کنند.

دارا نبودن ضمانت اجرایی قوانین محیط زیست کشور به دلیل ماهیت حقوقی جرم زیست‌محیطی در کشور، مشکل دیگری است که نشانگر ضرورت توجه به نیازهای پایه‌ای در اجرای قوانین محیط زیست بوده است. ایجاد دادگاه‌های ویژه و تخصصی و افزایش قضات مطلع در زمینه محیط زیست می‌تواند به بهبود این نقایص مرتبط با محاکم قضایی کمک کند.

جمع‌بندی

وقایع مربوط به تغییرات اقلیم، افزایش جنگل‌زدایی و افزایش سطح آلودگی در رودخانه‌ها و دریاچه‌ها، بحران آب، رتبه ۶۷ شاخص عملکردی محیط زیست در سال ۲۰۲۰ این مسئله را روشن می‌سازد که برای حل مشکلات پیچیده زیست‌محیطی جهانی باید آمادگی ایجاد شود چراکه ریشه بسیاری از پدیده‌های مخرب محیط زیست که امروزه به‌عنوان مهم‌ترین معضلات محیط زیستی کشور ایران تبدیل شده است در کیفیت مقررات، حاکمیت قانون، مشارکت مردم و ... نقش دارد. مسائل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی با محیط زیست ارتباط دوسویه دارند. هر سیاستی که برای محیط زیست اتخاذ شود، پیامدهای بسیاری بر حوزه‌های دیگر

خواهد داشت. واضح است که کم‌توجهی به چالش‌های زیست‌محیطی هزینه‌های جبران‌ناپذیری به جامعه وارد می‌کند. این ارتباطات درهم‌تنیده به پیچیدگی مسئله می‌افزاید. از سوی دیگر نگاه نکته‌وار و بخشی به محیط زیست سبب خواهد شد که در ارزیابی روندها و راهکارها ابهام‌هایی وجود داشته باشد. ارتباط تنگاتنگ چالش‌ها با امور اجتماعی به عدم قطعیت افزوده است. نیاز به تخصص‌های گوناگون و سنجش هم‌افزایی پدیده‌ها نیز رویکردی جامع‌نگر را طلب می‌کند. تمام این عوامل، یعنی پیچیدگی، ابهام، عدم قطعیت و نیاز به کل‌نگری، ضرورت آینده‌پژوهی در این عرصه راهبردی را آشکار می‌کند.

هدف‌گذاری برای آینده محیط زیست کشور و حفاظت از محیط زیست بحثی است که باید مورد توجه قرار گیرد. دو دیدگاه در آینده‌پژوهشی مورد توجه است: یکی حرکت از وضعیت موجود به سوی آینده و تکیه بر اصلاح و بهبود آنچه تاکنون گذشته است و دیگری هدف‌گذاری برای دستیابی به آینده‌ای حداقل قابل قبول.

ضعف در توجه جامعه به موارد مذکور موجب بروز برخی تهدیدات جدی در بخش محیط زیست می‌شود.

به‌منظور رسیدن به حکمرانی خوب در حوزه محیط زیست موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- با توجه به اینکه در برابر عمده آسیب‌های وارده به محیط زیست و خسارات زیست‌محیطی هیچ راه‌حل ساده‌ای نمی‌تواند پاسخگوی معضلات درهم‌تنیده زیست‌محیطی کشور باشد. بنابراین برای رسیدن به حکمرانی خوب پیاده‌سازی چند استراتژی هم‌زمان ضروری است.
- تقویت سامانه داده‌های اطلاعاتی، ساختارهای شفافیت و انجام برخط پایش‌ها و انتشار داده‌های آن در کنار ایجاد بستر نظارت همگانی می‌تواند ضمانت بسیار خوبی برای ایجاد حکمرانی خوب در بخش محیط زیست را نوید دهد.

- تعامل جدی میان دولت‌مردان حوزه سیاست، کارشناسان و فعالان بخش محیط زیست کمک شایانی به بهبود عملکرد دولت در این زمینه خواهد کرد. حتی در راستای حکمرانی خوب، با تکیه بر اصل تمرکز زدایی کامل، دولت می‌تواند با واگذاری بخشی از مسئولیت‌هایش به شهروندان در



- قالب دولت محلی، مشارکت واقعی آنها در امور منطقه و کشور را عملی و از این طریق زمینه های تعامل میان سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را فراهم آورد. همچنین توجه جدی به سیاست‌های مالی از جمله اندازه بهینه هزینه‌های دولت باید در دستور کار قرار گیرد.^۲
- بازنگری در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب ذیل قوانین به منظور تقویت کارایی آنها لازم است در دستور کار قرار گیرد. همچنین وضعیت ارزیابی زیست‌محیطی برنامه‌ها و بسیاری از پروژه‌ها در کشور نامشخص است که باید ضمن تصویب قانون، نظارت مؤثری در این حوزه برقرار شود.
 - جرم‌انگاری و تقویت مبانی حقوقی خسارت به محیط زیست در کنار دانش‌افزایی و توسعه بسترهای تخصصی حقوقی زیست‌محیطی، به‌عنوان بازوی کلیدی می‌تواند بازدارندگی خوب در جهت حفاظت از محیط زیست و تکمیل چرخه مطلوب حکمرانی زیست‌محیطی را فراهم کند.
- تحلیل‌های مبتنی بر نظریه حکمرانی را شاید بتوان چارچوب برای حل معمای توسعه در ایران دانست که می‌توان پدیده‌های منفی گریبان‌گیر جامعه را با این چارچوب تحلیل کرد و به نتیجه مطلوبی دست یافت. در یک جمع‌بندی کلی، می‌توان مهم‌ترین مفاهیم مورد توجه در ایده مذکور را به‌صورت زیر فهرست کرد:
۱. ارتقای «شورای عالی محیط زیست» به «شورای عالی توسعه پایدار»،
 ۲. تفکیک کمیسیون «کشاورزی» و «محیط زیست» در مجلس شورای اسلامی،
 ۳. تقویت بعد آموزشی و تخصصی محیط زیست برای کنشگران،
 ۴. شکل‌گیری مرکز و مرجع رسمی جهت ارائه آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور،
 ۵. تقویت بعد رسانه‌ای محیط زیست.

۲. دولت‌ها برای بالا بردن عملکرد محیط زیستی از جمله حفظ تنوع حیات وحش و جنگل‌ها، بهبود کیفیت هوا، منابع آبی، ابتدا باید به اصلاح و ترمیم کیفیت حکمرانی و نهادهای دولتی از طریق کانال‌هایی همچون برخورد بدون تبعیض با عاملان اقتصادی اثرگذار بر سلامت محیط زیست و سلامت اکوسیستم، بهبود در تدوین سیاست‌های مؤثر بر عملکرد محیط زیست، تأمین حقوق شهروندان از طریق ایجاد آموزش و آگاهی، ایجاد شفافیت در فرایند قانونگذاری و عدم امکان دور زدن مقررات و شفافیت در عملکرد نهادهای اجرایی به‌منظور جلوگیری از بهره‌برداری از محیط زیست در جهت تحقق منافع شخصی، اجرای مطلوب قوانین مبارزه با عوامل مخرب محیط زیست با ممانعت از افزایش ساخت‌وسازها در اراضی سبز و درست عمل کردن دستگاه‌های قضایی و امنیتی در رسیدگی به امور مربوط به محیط زیست از جمله کوه‌خواری، جنگل‌خواری و ساحل‌خواری بپردازند.

منابع و مأخذ

۱. آرای، وحید و قاسمی، ابوالفضل، حکمرانی خوب؛ راهی به سوی توسعه پایدار، اولین کنفرانس حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی، تهران، ۱۳۹۶.
۲. اصلی‌پور، حسین، شریف‌زاده، فتاح، راهبرد سیاست‌گذاری زیست‌محیطی کشور در بستر نظریات متعارف تصمیم‌گیری عمومی، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۲، ش ۸۳، ۱۳۹۴.
۳. جم، فرهاد و همکاران، نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی: چالش‌ها و راهکار، گروه حقوق محیط زیست، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، ۱۳۹۶.
۴. خسروی، حسن، حق بر محیط زیست سالم در پرتو حکمرانی مطلوب، گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران، ۱۳۹۵.
۵. نیکخواه، وحید و همکاران، تحلیل حقوقی مناسبات و محیط زیست در گذار به دولت سبزی، فصلنامه علوم محیطی دوره چهاردهم، ش ۳، ۱۳۹۵.
۶. لشکری‌زاده، مریم و همکاران، بررسی اثر حکمرانی خوب بر کیفیت زیست‌محیطی در کشورهای در حال توسعه، اولین همایش بین‌المللی مدیریت گردشگری و توسعه پایدار، ۱۳۹۰.
۷. سلیمانی، الهه، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، الزامات تحقق گام دوم انقلاب ۷. بخش محیط زیست، ۱۳۹۹.
۸. قلی‌پور، رحمت‌اله. حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، دفتر گسترش تولید علم، ۱۳۸۷.
۹. شریف‌زاده، فتاح، قلی‌پور، رحمت‌اله. حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، ش ۴، ۱۳۸۲.
۱۰. علیزاده، سعید، بیات، مریم بررسی اثر حکمرانی خوب بر محیط‌زیست در کشورهای با درآمد متوسط، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره هجدهم، ویژه نامه شماره ۲، پاییز، ۱۳۹۵.
11. Gold, k. G, 2011. "Generic Regulation Model: The Evolution of a Practical Theory for Government, Transforming Government: People", Information technology, No. 18.
12. world development report , development and the environment ,World Bank, (1992) .

