



چالش‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی کشور



♦ دکتر حسین وحیدی

عضو هیئت‌علمی گروه پژوهش محیط‌زیست، پژوهشکده علوم محیطی
دانشگاه تحصیلات تکمیلی صنعتی و فن‌آوری‌های پیشرفته

مقدمه

بدتر شدن کیفیت محیط‌زیست جهانی سبب افزایش نگرانی‌های عمومی در مورد مسائل محیط‌زیستی مانند نوسانات آب‌وهوا، آلودگی هوای کلان‌شهرها، کم‌آبی و خشک‌سالی، فرسایش خاک، نابودی جنگل‌ها بیابان‌زایی، انقراض تنوع زیستی، باران‌های اسیدی، آلودگی اقیانوس‌ها و دریاها و انباشت پسماندهای صنعتی شده است. یکی از چالش‌های بزرگ قرن بیست و یکم برای سیاست‌گذاران حتی در سبزترین کشورها، شناخت دقیق علل کم‌اثر بودن یا شکست سیاست‌های محیط‌زیستی برای رویارویی با این مشکلات است. وظایف و مسئولیت‌های دولت شامل قانون‌گذاری و رسیدگی به اجرای قوانین و مقررات، حصول اطمینان از برقرار بودن نظم، مدیریت بحران‌ها، عرضه

کالاهای عمومی مانند امنیت انسانی با تأمین منابع مالی از راه‌های گوناگون از جمله اخذ مالیات برای بهبود رفاه عمومی شهروندان است. مشروعیت و اعتبار هر دولتی به تصمیم‌ها، سیاست‌ها و عملکردش بستگی دارد.

بررسی وضعیت سیاست‌گذاری محیط‌زیست

سیاست زیست‌محیطی یا خط‌مشی زیست‌محیطی، به

دانشگاه بیبل که در سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۶ منتشر شده‌اند، نشان از آن دارد که کشورهای خاورمیانه با نوسانات متعددی در این زمینه مواجه بوده و رتبه آن‌ها در شاخص عملکرد محیط‌زیست در این دو دوره تفاوت‌های فاحشی دارد. به‌عنوان نمونه ایران که در سال ۲۰۱۴ موفق به کسب رتبه ۸۳ در بین ۱۷۸ کشور شده بود، در گزارش سال ۲۰۱۶ از لحاظ عملکرد زیست‌محیطی به رتبه ۱۰۵ از مجموع ۱۸۰ کشور نزول کرده است. قابل ذکر است، دیگر قدرت‌های منطقه‌ای خاورمیانه مانند عربستان و ترکیه نیز وضعیت بهتری نسبت به ایران ندارند. مشاهده چنین نوسانات شدیدی در رتبه و جایگاه زیست‌محیطی کشورهای خاورمیانه سبب طرح این سؤال گردید که دلایل عدم ثبات و نزول رتبه زیست‌محیطی کشورهای خاورمیانه در این دو دوره چه بوده است؟ و در پاسخ این فرضیه مطرح گردیده است که «ضعف فرهنگ محیط‌زیست و ناکارآمدی ساختارهای سیاسی و مدیریتی در کشورهای خاورمیانه، سبب نزول و ناپایداری وضعیت کشورهای خاورمیانه در حوزه محیط‌زیست گردیده است.»

مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی کشور

در ایران سیاست‌های محیط‌زیستی بعد از انقلاب اسلامی و تا دهه ۸۰ شمسی به دلیل مشکلات و بحران‌های بعد از جنگ تحمیلی و تمرکز دولت بر بازسازی و توسعه طرح‌های عمرانی دچار بی‌توجهی شد. هرچند اقدامات مؤثری از سال ۱۳۸۰ به بعد به‌منظور بهبود وضعیت محیط‌زیست و احیای عملکرد سازمان حفاظت محیط‌زیست صورت گرفت ولی همچنان شکاف عظیمی بین وضع موجود و وضع مطلوب در محیط‌زیست کشور مشاهده می‌شود که عمده‌ترین دلیل آن را می‌توان ضعف در قانون‌گذاری و اشتباهات متعدد در سیاست‌گذاری‌های مرتبط با محیط‌زیست کشور دانست. در ادامه مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری محیط‌زیست کشور به‌صورت خلاصه ارائه شده است:

۱. مشخص نبودن اولویت موضوعات در منافع ملی

یکی از ایراداتی که در فرایند سیاست‌گذاری محیط‌زیست در کشور باعث ایجاد سردرگمی شده است، مشخص نبودن اولویت محیط‌زیست نسبت به سایر مسائل است. به موجب این سردرگمی و عدم شفافیت، تنوع در تصمیم‌گیری‌ها، دخالت منافع شخصی و سازمانی، عدم امکان نهادها و سازمان‌های حفاظت محیط‌زیست در بسیاری از تصمیم‌گیری‌های استانی و ملی و همچنین امکان توجیه بسیاری از اقدامات متضاد با رویکردهای

تعهدات در خصوص مسائل زیست‌محیطی با سازمان‌دهی قوانین، مقررات، خط‌مشی‌ها و سایر سازوکارهای سیاسی اطلاق می‌شود. این مسائل عموماً شامل آلودگی آب و هوا، مدیریت پسماند، مدیریت اکوسیستم، حفظ تنوع زیستی، حفاظت از منابع طبیعی، حیات‌وحش و گونه‌های در معرض خطر می‌باشد. سیاست‌های مربوط به بخش انرژی، یا تنظیم سموم از جمله آفت‌کش‌ها و بسیاری از انواع زباله‌های صنعتی، بخشی از چالش‌های سیاست‌های زیست‌محیطی را به خود اختصاص می‌دهند. این سیاست‌ها می‌توانند با نظارت بر فعالیت‌های انسانی، از اثرات مضر آن بر محیط بیوفیزیکی و منابع طبیعی، همچنین از تغییرات محیط‌زیست و اثرات مضر آن بر زندگی انسان‌ها جلوگیری نمایند.

سیاست‌های زیست‌محیطی در تعریف دو مفهوم محیط‌زیست و سیاست را در بر می‌گیرد. محیط‌زیست به اکوسیستم‌های فیزیکی اشاره دارد، اما این تعریف شامل وجه اجتماعی یعنی کیفیت زندگی، سلامت و بعد اقتصادی یعنی مدیریت منابع و تنوع زیستی نیز می‌شود. سیاست را می‌توان به‌عنوان «شیوه عمل یا اصولی که توسط یک دولت، حزب، تجارت یا فرد پذیرفته پیشنهاد شده است» تعریف کرد. بنابراین، سیاست زیست‌محیطی گرایش به تمرکز بر مشکلات ناشی از تأثیر انسان بر محیط‌زیست دارد که با توجه به تأثیر آن بر اصول و قوانین یک محیط‌زیست سالم برای جامعه بشری بسیار مهم است. چنین ارزش‌های انسانی اغلب به‌عنوان سلامت خوب یا محیط «تمیز و سبز» شناخته می‌شوند و در عمل، تحلیل‌گران طیف وسیعی از انواع اطلاعات را برای فرایند تصمیم‌گیری عمومی جهت بهبود و سلامت محیط‌زیست فراهم می‌کنند.

در سیاست‌های توسعه در تمام سطوح خرد و کلان باید پایداری در نظر گرفته شود، اما اجماعی در مورد تعریف این مفهوم وجود ندارد. ویژگی مهم جامعه پایدار، توجه به رفاه بشری است و سیاست‌گذاران باید فراتر از پاسخگویی به نیازهای نسل امروزی تلاش کنند تا در توانایی نسل‌های آینده برای تأمین نیازهایشان اختلالی ایجاد نشود.

طبق یکی از مهم‌ترین شاخص‌های محیط‌زیست بین‌المللی که در حال حاضر به‌صورت گسترده ملاک مقایسه کشورها بوده و در خصوص حفاظت از محیط‌زیست به‌صورت سالانه منتشر می‌شود، «شاخص عملکرد محیط‌زیست» است که توسط دانشگاه بیبل و دانشگاه کلمبیا و با همکاری مجمع جهانی اقتصاد منتشر می‌شود. بررسی دو گزارش اخیر شاخص عملکرد محیط‌زیست

یکی از ایراداتی

که در فرایند

سیاست‌گذاری

محیط‌زیست در

کشور باعث ایجاد

سردرگمی شده

است، مشخص

نبودن اولویت

محیط‌زیست

نسبت به سایر

مسائل است.

به موجب این

سردرگمی و عدم

شفافیت، تنوع در

تصمیم‌گیری‌ها،

دخالت منافع

شخصی و

سازمانی، عدم

امکان نهادها

و سازمان‌های

حفاظت

محیط‌زیست

در بسیاری از

تصمیم‌گیری‌های

استانی و ملی و

همچنین امکان

توجیه بسیاری از

اقدامات متضاد

با رویکردهای

محیط‌زیست کشور

اتفاق می‌افتد.

و عدم پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری مناسب را در این موضوع به دنبال داشته و در نهایت مشکل آلودگی هوای تهران را به بحران تبدیل کرده است.

۴. ضعف یا فقدان نهادهای مدنی زیست‌محیطی در ایران

امروزه حفاظت از محیط‌زیست، مژگی بر بازیگران نوظهوری است که نقش و اختیار مطلق و انحصاری دولت‌ها برای بازیگری در عرصه بین‌المللی را مورد تردید و تزلزل قرار داده‌اند. بروز مشکلات ناشی از کره زمین، بحث تغییر اقلیم، گازهای گلخانه‌ای، مهاجران و پناهجویان زیست‌محیطی به علت بیابانی شدن، به خطر افتادن تنوع زیستی، گرم شدن کره زمین و پایین رفتن سرزمین‌ها و جزایر پست و مهاجرت مردم از جمله مسائل نوظهوری هستند که آحاد افراد جامعه جهانی و نه فقط دولت‌ها را نگران و نسبت به مسئله محیط‌زیست حساس ساخته‌اند. در نتیجه اتفاقات جدیدی که در حوزه محیط‌زیست می‌افتد، ضرورت نگاه جدید به امنیت محیط‌زیست را مطرح می‌کند و منافع عمومی بشر، حفاظت از محیط‌زیست را امری ضروری و انکارناپذیر ساخته است؛ بنابراین افزایش نقش نهادهای مردمی و مردم‌نهاد و اشخاص خصوصی در حفظ و حمایت از محیط‌زیست، امروزه به مسئله‌ای پذیرفته شده در عرصه بین‌المللی خصوصاً در بین کشورهای توسعه یافته تبدیل شده است. نبود NGO های فعال و اثرگذاری در سطح ملی در موضوعات محیط‌زیستی از مهم‌ترین مثال‌های این ضعف است.

۵. نفت و یارانه انرژی

یارانه انرژی در بیش از دو سوم کشورهای منطقه خاورمیانه بیش از ۵ درصد تولید ناخالص داخلی است. در ایران یارانه انرژی بیش از ۱۳ درصد تولید ناخالص داخلی است. بررسی تفاوت هزینه کرد دولت‌های خاورمیانه در آموزش با میزان پرداختی یارانه انرژی، ابعاد دیگری از هزینه‌های پنهان پرداخت بالای یارانه انرژی در این منطقه را به تصویر می‌کشد. تفاوت این هزینه کرد در کشورهای عربستان سعودی و ایران بیشترین مقدار است. این میزان بالای یارانه انرژی تبعات مهمی در منطقه به دنبال داشته است که کاهش کارایی انرژی، افزایش مصرف انرژی، افزایش انتشار گاز دی‌اکسید کربن از جمله این تأثیرات است. طبق گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد در سه دهه گذشته، نسبت مصرف انرژی به درآمد ملی (شاخص کارایی انرژی) در تمام نقاط جهان به جز خاورمیانه و شمال آفریقا کاهش یافته است. لازم به ذکر است، یکی از تأثیرات مخرب کارایی پایین انرژی، افزایش آلودگی‌های محیط‌زیستی است. در نتیجه تغییرات

محیط‌زیست کشور اتفاق می‌افتد. به عنوان مثال در حوزه مدیریت منابع آبی کشور، مشخص نیست که توسعه صنایع چه اولویتی نسبت به حفظ محیط‌زیست در مناطق مختلف کشور دارند که به موجب آن بازی‌گردان‌های بسیاری با منافع متفاوت و در برخی موارد متضاد با حفظ محیط‌زیست موجب اثرگذاری و انحراف در سیاست‌گذاری‌های منطقه‌ای و ملی می‌شوند.

۲. فقدان فرهنگ حمایت از محیط‌زیست

بدون تردید مدیریت ارشد کشور تا حدی از چالش‌های حاد زیست‌محیطی آگاه هستند؛ ولی مسائل و مشکلات داخلی متعدد، قابلیت آن‌ها را برای واکنش در برابر چالش‌ها و خطرات زیست‌محیطی کاهش می‌دهد. در چنین شرایطی اکثریت جامعه و همچنین بسیاری از سیاست‌گذاران ارشد، حفظ محیط‌زیست را مسئله‌ای تجملی و زائد تلقی می‌کنند و حاضر به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های لازم برای جلوگیری از گسترش فجایع زیست‌محیطی نیستند. همچنین، برخی از وزارتخانه‌های کشور خصوصاً وزارت نیرو اصولاً هدفی به نام حفظ محیط‌زیست در دستور کار ندارند و صرفاً با نظارت‌ها و مجوزهای سازمان حفاظت محیط‌زیست فعالیت‌های خود را محدود می‌کنند که در نهایت این تضاد منافع به سود محیط‌زیست کشور نیست.

۳. شخصیت محور بودن مدیریت محیط‌زیست

شرط موفقیت در اعمال مدیریت استراتژیک زیست‌محیطی، به کارگیری یا استفاده از ابزاری است که موفقیت آن را تضمین کند؛ به عبارت دیگر در هر حوزه داشتن پشتوانه حقوقی و قانونی، از ضروریات امر است. این در حالی است که در کشور ایران به دلیل فقدان ساختارهای حقوقی و قانونی تثبیت شده، ما با نوعی کم‌گشتگی و سرگشتگی روبه‌رو هستیم؛ یعنی جایگاه مدیریت محیط‌زیست در مدیریت کلان کشورهای این منطقه در دوره‌های مختلف دچار فراز و فرود می‌شود. بر این اساس مدیریت زیست‌محیطی بر مبنای کارکرد سازمانی تعریف نشده، بلکه بر مبنای عملکرد فردی با قرائت‌های متعدد از مدیریت محیط‌زیست شکل گرفته است. در نتیجه چندگانگی دیدگاه‌ها و برخی ملاحظات سبب می‌شود که فرد مدیر در درون ساختار و سیستم قرار نگرفته و در عوض سیستم را در اختیار خود قرار دهد و بر مبنای استنباط خود از مدیریت محیط‌زیست، رابطه‌هایش را تنظیم کند؛ به عنوان مثال، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مدیریت آلودگی هوای کلان‌شهر تهران به عهده بیش از ۱۱ سازمان دولتی است که این تعدد بازیگران کاهش سرعت و دقت

می‌توان عدم وجود دستگاه تنظیم و نگارش تخصصی لایحه‌های قانونی بر اساس منافع ملی را مهم‌ترین اثرگذارترین چالش قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری در ایران نامید. معمولاً تنظیم لوایح قانونی به کمک سازمان‌های ذینفع انجام می‌شود که تضاد منافع و عدم در نظر گرفتن منافع ملی کشور و ارجحیت دادن نیازها و اهداف سازمانی از مهم‌ترین مشکلات وضع موجود کشور در تنظیم لوایح قانونی است.

لوايح کارآمد و اصولی می‌پردازد. این امر موجب می‌شود تا قوانین، سیاست‌ها و لوايح از ضمانت اجرای بیشتری برخوردار باشند و تضاد منافع سازمان‌های مرتبط با لايحه بر منافع ملی کشور اثر نگذارد.

جمع بندی

شکی نیست اصلاح فرآیند سیاست‌گذاری و به‌تبع آن فرایند قانون‌گذاری در محیط‌زیست کشور می‌تواند به بهبود وضعیت محیط‌زیست کشور کمک شایانی کند. در این رابطه عوامل مختلفی دخیل هستند که هفت مورد از مهم‌ترین آن‌ها در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته است و طبق بررسی به عمل آمده کارآمد کردن فرآیند سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری محیط‌زیست کشور نیاز به اصلاحات بنیادی و بزرگ در ساختار هر سه قوه اجرایی، مقننه و قضایی کشور دارد. امید است تا با تمرکز قوای سه‌گانه بر بهبود چالش‌های پیش رو در سیاست‌گذاری محیط‌زیست کشور شاهد بهبود وضعیت کیفیت در این موضوع باشیم و بتوان کلیه منابع و آب و خاک این کشور را به بهترین حالت ممکن برای نسل‌های بعدی در کنار توسعه کشور و حفظ منافع ملی درازمدت استفاده و محافظت نمود. ♦♦

سیاسی و قانون‌گذاری‌های مناسب در این حوزه ارتباط مستقیمی با چالش‌های محیط‌زیستی در کشور ایران دارد و تاکنون به دلایل مختلف به تعویق افتاده است. حجم بالای اثرات محیط‌زیستی و آلاینده‌ای انتشار یافته در این حوزه به قدری زیاد است که اهمیت زمان در تغییرات را دو چندان می‌کند.

۶. فقدان داده‌های کارشناسی علمی و دقیق

از دیگر مشکلات در خصوص برخی قانون‌گذاری‌های مناسب و کارآمد در کشور، عدم وجود داده‌ها و تجزیه و تحلیل‌های کارشناسی بر پایه علمی است، به عنوان مثال، مجوزهای ارزیابی اثرات محیط‌زیستی (EIA) که تنها مجوز صادره از طرف سازمان حفاظت از محیط‌زیست کشور در طرح‌های توسعه است بر اساس روش‌های ارزیابی قدیمی مربوط به دهه ۱۹۷۰ میلادی مطالعه می‌شوند که تقریباً از سال ۲۰۰۶ میلادی بسیاری از آن‌ها منسوخ شده و روش‌های علمی جدید و کارآمدی مانند ارزیابی چرخه حیات (LCA) جایگزین آن‌ها شده است. پیرو این تغییرات در روش‌های مطالعه و ارزیابی بسیاری از قوانین و سیاست‌گذاری‌های مرتبط نیز تغییر کرده است که متأسفانه تاکنون هر دو مورد در ایران مورد غفلت قرار گرفته است. قابل ذکر است، دروس تخصصی دانشگاهی در خصوص روش‌های نوین ارزیابی اثرات محیط‌زیستی و سیاست‌گذاری محیط‌زیست در دانشگاه‌های کشورهای توسعه‌یافته و به عنوان موضوعات میان‌رشته‌ای در حال تدریس و ایجاد دیدگاه‌های تخصصی در نسل آینده تحصیل کرده جامعه می‌باشند.

۷. عدم وجود دستگاه تنظیم و نگارش تخصصی لايحه‌های قانونی بر اساس منافع ملی

در انتها می‌توان عدم وجود دستگاه تنظیم و نگارش تخصصی لايحه‌های قانونی بر اساس منافع ملی را مهم‌ترین و اثرگذارترین چالش قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری در ایران نامید. معمولاً تنظیم لوايح قانونی به کمک سازمان‌های ذینفع انجام می‌شود که تضاد منافع و عدم در نظر گرفتن منافع ملی کشور و ارجحیت دادن نیازها و اهداف سازمانی از مهم‌ترین مشکلات وضع موجود کشور در تنظیم لوايح قانونی است. در صورتی که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته سازمانی متخصص و مجزا و غیر وابسته به نهادهای اجرایی کشور و زیرمجموعه قوه مقننه وجود دارد که لوايح تخصصی را با نظر کارشناسان حقوقی، سیاسی، تخصصی و ... تنظیم می‌کند، در عین حال با رعایت منافع ملی کشور و جلوگیری از اثرگذاری نهادهای ذینفع بر اعمال نفوذ بر لوايح به تنظیم و نگارش

