

اندیشه مدیریت راهبردی، سال هشتم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۳، پیاپی ۱۵، صص ۴۱-۶۶

## تبیین الگوی بومی تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی کشور با استفاده از نظریه داده‌بنیاد

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۲/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۰/۱۵

حسین اصلی‌پور\*

شمس‌السادات زاهدی\*\*

فتاح شریف‌زاده\*\*\*

وجه‌الله قربانی‌زاده\*\*\*\*

چکیده

این پژوهش کیفی به دنبال کشف الگوی بومی تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی کشور با بهره‌گیری از نظریه داده‌بنیاد است. بدین منظور ۱۶ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته تخصصی با خبرگان و ۲ مطالعه مجزا (تاریخی و اسلامی) شده است. تحلیل داده‌ها در فرآیند کدگذاری باز، منجر به ظهور ۱۱۹ مفهوم انتزاعی در قالب ۴۰ مقوله اصلی گردید. سپس این مقولات در فرآیند کدگذاری محوری به یکدیگر مرتبط شدند. در نهایت، ۵ قضیه در نتیجه کدگذاری انتخابی به دست آمد. تحلیل داده‌ها بر اساس نظریه داده‌بنیاد، مبین آن است که «بازیگران زیست‌محیطی» به منزله شرایط علی در تدوین خط‌مشی زیست‌محیطی از طریق راهبرد «کنش‌های زیست‌محیطی» به مقوله محوری پژوهش مرتبط می‌شوند. در عین حال، «ابرخط‌مشی‌های زیست‌محیطی» به منزله عوامل مداخله‌گر، و عوامل زمینه‌ای «نرم» و «سخت» به منزله مؤلفه‌های بستر ساز، تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی را تسهیل می‌کنند.

### واژگان کلیدی

خط‌مشی‌گذاری عمومی، خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی، توسعه پایدار، نظریه داده‌بنیاد، محیط زیست، الگوی بومی، تدوین خط‌مشی

\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی (سیاست‌گذاری عمومی) دانشگاه علامه طباطبائی<sup>(ره)</sup>، نویسنده مسئول

aslipour@gmail.com

s.zahedi@atu.ac.ir

\*\* استاد دانشگاه علامه طباطبائی<sup>(ره)</sup>

sharifzadeh@atu.ac.ir

\*\*\* استاد دانشگاه علامه طباطبائی<sup>(ره)</sup>

vghorbanizadeh@atu.ac.ir

\*\*\*\* دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی<sup>(ره)</sup>

## مقدمه

مدیریت دولتی از طرفی با توجه به نتایج و منابع، و از طرف دیگر، کنترل فرآیندهای سازمان عمومی به دنبال یافتن ترکیبی میان تعقل‌گرایی مدیریت و تعقل‌گرایی منافع عمومی است (Denhardt, 1990, p. 125). از بارزترین مصادیق «منفعت عمومی»، توجه به ملاحظات زیست‌محیطی در خدمات عمومی است (Agenda 21, 1992). رشته خط‌مشی‌گذاری که هارولد لاسول برای نخستین بار در دهه ۱۹۶۰ میلادی بنیان نهاد دانشی مسئله‌محور و با هدف غایی حل مسائل عمومی است (Howlett & Ramesh, 2009, pp. 5-7). درست بدین دلیل است که «مسائل زیست‌محیطی» یکی از ورودی‌های نظام خط‌مشی‌گذاری در کشورهای مختلف است (Meijer & Berg, 2010, p. 47). مرور اخبار دهه ۱۹۸۰ میلادی درباره محیط زیست، کاملاً هشداردهنده است (Shafritz & Christopher, 2008, p. 228). علاوه بر این نگرانی‌های بین‌المللی، شواهد، مؤید وجود مخاطرات ملی زیست‌محیطی نیز رو به افزایش است. در این زمینه، توجه به برخی نتایج پژوهش‌های خارجی درباره شرایط زیست‌محیطی ایران به ویژه پژوهش‌های بانک جهانی و دانشگاه ییل درخور توجه است (Calabrese, 2008). اعلام شاخص جهانی عملکرد زیست‌محیطی<sup>۱</sup> سال ۲۰۱۳ که این دانشگاه منتشر کرد مبین آن بود که ایران در بین ۱۳۲ کشور جهان با کسب نمره ۴۲/۷۳ در مقام ۱۱۴ قرار گرفته است (Angel, 2013, p. 12). در حالی که کشور ما در سال ۲۰۱۱ با کسب نمره ۶۰ در مقام ۷۸ جهان و در سال ۲۰۰۹ میلادی با نمره ۷۶/۹ در رتبه ۶۷ جهان قرار داشته است. نکته قابل توجه آن است که هیچ کشوری در بین دو اندازه‌گیری متوالی بیش از ۳۰ پله تنزل نکرده اما ایران در اندازه‌گیری اخیر ۳۶ پله تنزل کرده است (وجدانی، ۱۳۹۱، ص ۴). بررسی وضعیت محیطی کشور نشان می‌دهد که در حال حاضر، کشور ما -به خصوص در کلان‌شهرها- با مشکلات زیست‌محیطی روبه‌رو است که بسیاری از آنها تبدیل به بحران‌های ملی شده است. بسیاری از قوانین و مقررات حفاظت از محیط زیست و بهبود وضعیت زیست‌محیطی به فراموشی سپرده شده یا به طور ناقص و نارسا اجرا می‌گردد (معمارزاده و شکری، ۱۳۸۵). از سوی دیگر، مسائل زیست‌محیطی به دلیل تأثیر حیاتی بر آحاد جامعه، از جایگاه خاصی در ادبیات نظری مدیریت دولتی و

خط‌مشی‌گذاری عمومی برخوردار است. شفریتز -از نظریه‌پردازان مدیریت دولتی- یکی از حوزه‌های هشت‌گانه خط‌مشی‌گذاری عمومی را، «خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی» قلمداد می‌کند. وی، محتوای خط‌مشی‌گذاری عمومی را به هشت حوزه اقتصادی، تعلیم و تربیت، زیست‌محیطی، رفاه عمومی، حقوق مدنی، دفاع ملی، عدالت جزایی، و سلامت و بهداشت عمومی تقسیم می‌کند (Shafritz & Christopher, 2008, p. xvi). این طبقه‌بندی را بسیاری دیگر از محققان نیز تأیید کرده‌اند (Heggelund & Bruzelius, 2007; Firsova & Taplin, 2009; Farazmand, 2009, p. 222). به طوری که می‌توان گفت در اینکه مسائل زیست‌محیطی از انواع بسیار مهم و بارز مسائل عمومی دولت‌ها هستند تردیدی نیست. در حالی که محیط زیست تا کنون به منزله یکی از طبقات محتوایی خط‌مشی‌گذاری عمومی در پژوهش مستقلی در کشور ما، مطمح نظر قرار نگرفته است. تا کنون مدل‌های گوناگون و متنوعی برای خط‌مشی‌گذاری عمومی عرضه شده که اغلب، فارغ از محتوای مسائل خط‌مشی عمومی (از جمله محتوای زیست‌محیطی) صرفاً به تبیین چگونگی شکل‌گیری خط‌مشی پرداخته‌اند.

### ۱. هدف غایی و سؤالات پژوهش

هدف غایی این پژوهش، خلق الگویی بومی برای تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی کشور با استفاده از نظریه داده‌بنیاد است و بدین منظور، پژوهشگران سعی می‌کنند به پرسش اصلی پاسخ دهند که قضایای تئوریک حاکم بر تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی کشور کدام است؟

### ۲. روش‌شناسی پژوهش: راهبرد نظریه داده‌بنیاد

نظریه داده‌بنیاد شیوه‌ای از پژوهش کیفی است که ضمن آن و با استفاده از دسته‌ای از داده‌ها، نظریه‌ای تکوین می‌یابد. ایده اصلی این راهبرد، آن است که نظریه‌پردازی از داده‌های در دسترس ناشی نمی‌شود بلکه بر اساس داده‌های حاصل از مشارکت‌کنندگان که فرآیند مورد پژوهش را تجربه کرده‌اند ایجاد یا مفهوم‌سازی می‌شود (Strauss & Corbin, 1998, p. 21). استفاده از روش داده‌بنیاد در پژوهش حاضر با توجه به فقدان الگوی مدون تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی کشور صورت گرفته است.

### ۳. گردآوری و تفسیر داده‌ها

#### ۳-۱. رویه نمونه‌گیری

نمونه‌گیری این پژوهش، نظری است. در نمونه‌گیری نظری، از رویدادها - و نه لزوماً از افراد - نمونه‌گیری می‌شود و هدف از مراجعه به افراد برای مصاحبه، کاوش رویدادها است. رویدادهایی که مبین مقولات گوناگون مرتبط با پدیده مورد بررسی پژوهش هستند. (Strauss & Corbin, 1998, p.18) در این پژوهش در مجموع ۱۶ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته تخصصی با خبرگان به علاوه ۲ مطالعه تاریخی و اسلامی مجزاً (مجموعاً ۱۸ مورد) صورت گرفته است. مصاحبه‌ها (بین ۶۰ تا ۱۲۰ دقیقه) ضبط می‌شد تا با مرور چندباره گفتگوها، تحلیل و بررسی دقیق‌تری نسبت به دیدگاه‌های طرح شده مشارکت کنندگان انجام شود.

به تعبیر لاسول علوم خط‌مشی‌گذاری را می‌بایست به لحاظ محتوا و نیز مد نظر قرار دادن ارزش‌های انسانی درون آن، ماهیتاً علوم هنجاری دانست. (Deleon and Overman, 2008, p418) بنابراین به کارگیری خط‌مشی‌های واحد در بسترهای فرهنگی و ارزشی متفاوت، بدون در نظر گرفتن این زمینه‌ها توفیق چندانی نخواهد داشت. حال ممکن است این سؤال طرح شود که روش تحقیق چه راهکاری برای «بومی‌سازی» نظریه‌نمایی پژوهش داشته است؟ ۲ مطالعه تاریخی و اسلامی صورت گرفته در پاسخ به این سؤال انجام شده که ضمن آن پژوهشگران داده‌های دست دوم را محور بررسی قرار داده‌اند؛ حال آنکه در ۱۶ مصاحبه نیمه ساختاریافته، داده‌های دست اول مورد نظر بوده است. به عبارت دیگر از طریق ورود مستقیم دو مطالعه «سیر تطوّر موضوع محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور» (مطالعه تاریخی) و «ارزش‌های برآمده از مبانی رویکرد اسلامی به محیط زیست» (مطالعه اسلامی) به جریان کدگذاری داده‌ها، تلاش شده است تا به دو الزام «شرایط اقلیمی - سیاستی خاص کشور در موضوع محیط زیست» و «تأثیرپذیری تدوین خط‌مشی‌ها از نظام ارزشی» پاسخ داده شود.

#### ۳-۲. کدگذاری داده‌ها (تحلیل و تفسیر داده‌ها)

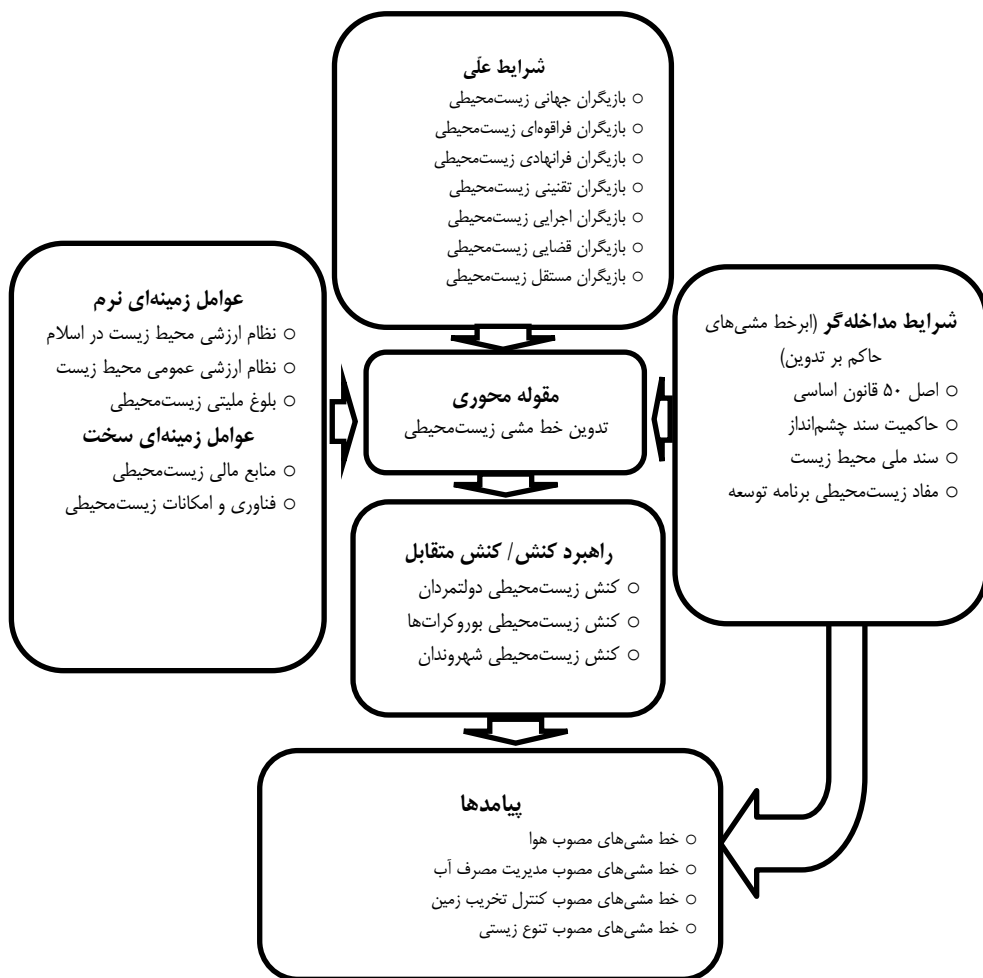
در پژوهش مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد، محقق هم‌زمان با مرحله گردآوری داده‌ها - که معمولاً در قالب مصاحبه صورت می‌پذیرد - تحلیل داده‌ها را نیز آغاز می‌کند.

(Strauss & Corbin, 1990, p.44) نمونه‌گیری نظری تا زمانی که مقوله‌ها به اشباع نظری برسد ادامه می‌یابد. اشباع نظری یعنی مرحله‌ای که در آن، انجام مصاحبه‌های جدید، داده‌ای را به مقولات قبلی اضافه و یا روابط میان آنها را دستخوش تغییر نمی‌کند. بر اساس طرح نظام‌مند نظریه داده‌بنیاد، برای تحلیل داده‌های کیفی لازم است سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی سپری شود. از بطن داده‌های خام اولیه ۱۲۸۵ نکته کلیدی در قالب ۱۱۹ مفهوم انتزاعی<sup>۲</sup> ضمن کدگذاری باز استخراج شد که مفاهیم مذکور مجموعاً در قالب ۴۰ مقوله فرعی و ۱۵ مقوله اصلی دسته‌بندی شدند. در مرحله بعد (کدگذاری محوری) یکی از مقولات، محور فرآیند اکتشاف قرار گرفت و مقولات دیگر به طور نظری به آن ارتباط داده شد. این مقولات عبارتند از شرایط علی (علل موجهه پدیده اصلی)، راهبردهای کنش و کنش متقابل، زمینه یا بافت (شرایط بسترساز خاص مؤثر بر راهبردها)، شرایط مداخله‌گر (شرایط بسترساز عام در راهبردها) و پیامدها (رهاورد به کاربردها). نهایتاً طی فرآیند کدگذاری انتخابی، گزاره‌های حکمی یا قضایای پژوهش که بر روابط درونی مقولات اشعار دارند، شکل گرفتند. (Strauss & Corbin, 1998) به نقل از هادوی‌نژاد و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۸۸)

### ۳-۲-۱. شرایط علی

بر اساس تحلیل صورت گرفته، ۷ مقوله «بازیگران جهانی»، «بازیگران فراقوه‌ای»، «بازیگران فرانهادی»، «بازیگران اجرایی»، «بازیگران تقنینی»، «بازیگران قضایی» و «بازیگران مستقل» زیست‌محیطی به عنوان عوامل موجهه شناسایی شدند. **بازیگران جهانی (بین‌المللی) زیست‌محیطی:** این مقوله اصلی دارای دو مقوله فرعی «نقش سازمان ملل متحد» و «توافقنامه‌ها و تعهدات بین‌المللی» است. در مورد مقوله نخست «نظارت ضعیف سازمان ملل متحد» در کنار «انفعال زیست‌محیطی این نهاد بین‌المللی» از جمله مفاهیم تبیین‌کننده نقش بازیگر مذکور است. در مورد «توافقنامه‌ها و تعهدات بین‌المللی» نیز دو ویژگی اساسی «ضمانت اجرایی ضعیف تعهدات بین‌المللی» و «نوسان ایران در عضویت در تعهدات بین‌المللی» شایان ذکر است. یکی از خبرگان در این باره می‌گوید: «طی سال‌های ۷۶ تا ۸۴ ما به بیشترین کنوانسیون‌ها و

پروتکل‌ها پیوسته‌ایم و فاصله زمانی عضویت نیز از میانگین ۱۱ تا ۱۴ سال تأخیر تا آغاز عضویت برای قبل از سال ۷۶ به تقریباً ۳ تا ۴ سال تأخیر کاهش پیدا کرده است. درحال حاضر هم عضو ۲۰ کنوانسیون و پروتکل بین‌المللی زیست‌محیطی هستیم م.ا) ... «اهرم اجرایی که دولت‌ها (از جمله دولت ایران) را موظف کند که به تعهداتی که به کنوانسیون‌ها داده‌اند، پای‌بند بمانند وجود ندارد م.۱۳»<sup>۳</sup>.



شکل شماره ۱: پارادایم کدگذاری محوری

**بازیگران فراقوه‌ای زیست‌محیطی:** این مقوله اصلی از دو مقوله فرعی «شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «مجمع تشخیص مصلحت نظام» تشکیل شده است. در مورد بازیگر نخست دو مؤلفه کلیدی «تأخیر شورای عالی انقلاب فرهنگی در بررسی سند ملی محیط زیست» و «ابهام در صلاحیت اداری شورا در بررسی سند» مذکور از داده‌های گردآوری شده استخراج گردید. بنا بر نظر یکی از خبرگان «با توجه به آنکه بالغ بر ۵ سال از زمان تدوین و بررسی سند می‌گذرد، هنوز محل ابهام است که آیا جایگاه طرح و تصویب سند ملی محیط زیست همین شورا است یا نهاد سیاست‌گذاری کلان‌تر نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا شورای عالی محیط زیست؟ م.۳». «مجمع تشخیص مصلحت نظام» نیز به واسطه ایفای نقش در تدوین سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه، بازیگر مهم دیگر در این بخش می‌باشد.

**بازیگران فرانهادی زیست‌محیطی:** این مقوله اصلی شامل ۳ مقوله فرعی «شورای عالی محیط زیست»، «صندوق ملی محیط زیست» و «کمیته ملی توسعه پایدار» است. شورای عالی محیط زیست دربرگیرنده ویژگی «وحدت‌بخشی به بازیگران متکثر زیست‌محیطی» بوده و از جهت «شأن نظارتی بر دستگاه‌های اجرایی» مؤثر است. «هماهنگ نبودن واحدهای خدمت‌دهنده در بخش‌ها و مراکز مختلف محیط زیست و عدم حمایت کافی مجامع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کشور از جایگاه و اهمیت منابع طبیعی و زیست‌محیطی م.۹» از جمله خلأهایی است که این شورا می‌تواند آن را جبران نماید. به گفته یکی از خبرگان «شورای عالی محیط زیست نقش تعیین‌کننده‌ای در رفع مشکلات محیط زیست دارد، چراکه عالی‌ترین سطح اجرایی کشور (رئیس جمهور)، ریاست آن را برعهده دارد؛ در واقع این شورا، یک پارلمان زیست‌محیطی با جایگاه سیاست‌گذاری عالی است ... رییس سازمان محیط زیست باید در بسیاری از بحران‌ها همانند بحران آلودگی هوا مرتباً به این شورا، که جلسات مستمر (معمولاً ماهیانه) خواهد داشت و اغلب بنا به ضرورت خواهد بود پاسخگو باشد. م.۳» مفهوم مهم دیگر در خصوص عملکرد شورا، «مطلوبیت بازنگری و افزایش اعضاء» آن است. به باور یکی از مشارکت‌کنندگان در فرآیند پژوهش «سند ملی محیط زیست که در

شورای عالی انقلاب فرهنگی مطرح شد به چند مانع برخورد. یکی این که با تغییر دولت تعداد قابل توجهی از اعضاء شورا تغییر می کند. م. ۸.»

در مورد «صندوق ملی محیط زیست»، مفهوم ظهور یافته «عدم شکل گیری صندوق به دلیل عدم تأمین اعتبار» است به گونه ای که «تشکیل صندوق ملی محیط زیست با تأمین اعتبار مستمر از محل دریافت جرائم زیست محیطی در برنامه سوم تا پنجم به تصویب رسیده تا از محل آن به پروژه های در راستای سیاست های حفاظت محیط زیست کمک شود، اما تا کنون علیرغم گذشت چندین سال به صورت عملیاتی شکل نگرفته و مهم ترین دلیل نیز عدم تأمین سرمایه اولیه آن توسط دولت بوده است م. ۸.»

«کمیته ملی توسعه پایدار» نیز که در حال حاضر زیرمجموعه شورای عالی محیط زیست فعالیت می کند، درگیر یک تناقض مفهومی است. از یک سو و به لحاظ نظری، محیط زیست به عنوان یکی از ابعاد چهارگانه توسعه پایدار (در کنار ۳ بعد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) طرح می شود، اما در ساختار اجرایی کشور، کمیته ملی توسعه پایدار زیرمجموعه ساختار شورای عالی محیط زیست قرار گرفته است. بنا به گفته یکی از مشارکت کنندگان در پژوهش «... لازم است در صورت احیای سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تشکیلات توسعه پایدار در سطوح عالی آن تعبیه شده و در مجلس نیز کمیسیون توسعه پایدار شکل گیرد م. ۴». علاوه بر بازیگران مذکور «شورای عالی آب» نیز (متشکل از رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و چند وزیر به ریاست رئیس جمهور) در مسائل مربوط به آب، به ویژه مدیریت مصرف آب ایفای نقش می کند.

**بازیگران تقنینی زیست محیطی:** این مقوله اصلی از سه مقوله فرعی «کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی»، «فراکسیون محیط زیست مجلس شورای اسلامی» و «دیوان محاسبات کشور» تشکیل شده است. مفهوم مشترک در میان هر سه بازیگر «اهمیت نظارت تقنینی بر خط مشی های زیست محیطی» است. بنا به گفته یکی از خبرگان در حال حاضر بخش نظارت بر رعایت ملاحظات زیست محیطی و قوانین آن ضعیف انجام می شود، و بعد نظارتی محدود شده است به نظارت های کاملاً عینی نظیر آلودگی هوا و موضوع خودروها م. ۱۱». اما در میان این سه بازیگر، «کمیسیون کشاورزی» دارای نقش محوری در خط مشی گذاری زیست محیطی است: «پس از آن



که لایحه یا برنامه‌ای به مجلس ارسال می‌شود معمولاً به کمیسیون تخصصی مربوطه یعنی کمیسیون کشاورزی عودت داده می‌شود؛ هر چند در برخی موارد به کمیسیون‌های تخصصی دیگر نظیر کمیسیون عمران، انرژی نیز ارسال می‌شود... جمع‌بندی این مباحث به منظور ارائه در صحن علنی معمولاً توسط مخبر کمیسیون کشاورزی صورت می‌پذیرد م. ۱۲). مطابق با نظر مشارکت کنندگان در تحقیق، نکته بسیار مهم در مورد کمیسیون مذکور «دوگانه حفاظت- بهره‌برداری» است. به این معنا که حوزه کشاورزی به عنوان یکی از حوزه‌های «بهره‌بردار» محیط زیست، همزمان ایفای نقش «حفاظت» از آن را نیز بر عهده دارد که این موضوع به ویژه در مباحث مربوط به توسعه کشاورزی موجب لطمه به محیط زیست شده است.

بازیگر دیگر تقنینی «فراکسیون محیط زیست مجلس شورای اسلامی» است که بنا بر نظر خبرگان «نقش انفعالی» در مباحث مربوط ایفا می‌کند. یکی از خبرگان اجرایی در این باره چنین اظهار داشته است: «در حال حاضر در مجلس دو فراکسیون محیط زیست و کشاورزی داریم که بیشتر یک «ژست سیاسی» است؛ خلأ موجود آن است که اولویت اول تا چندم نمایندگان مجلس مسائل زیست‌محیطی نبوده و مسائل دیگر توسعه‌ای نظیر تورم، اشتغال، مسائل اقتصادی در اولویت قرار دارد. م. ۱)».

در مورد «دیوان محاسبات کشور»، مؤلفه کلیدی اهمیت و نقش «حسابرسی رعایت» است که ضمن آن «علاوه بر بررسی چگونگی هزینه‌کرد بودجه زیست‌محیطی، به بررسی میزان رعایت مقررات (زیست‌محیطی) توسط دستگاه‌های حاکمیتی می‌پردازد. اما چنین کارکردی در عمل به صورت جدی دنبال نمی‌شود م. ۲)».

**بازیگران اجرایی زیست‌محیطی:** «سازمان حفاظت محیط زیست»، «سازمان‌های اجرایی بهره‌بردار زیست‌محیطی»، «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»، «وزارت امور خارجه» و «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» بازیگران اصلی قوه مجریه در حوزه مسائل زیست‌محیطی می‌باشند. در مورد «سازمان حفاظت محیط زیست» چند مؤلفه کلیدی حائز اهمیت است. نخست «مطلوبیت جایگاه معاونتی سازمان». تقریباً تمامی صاحب‌نظران بر این باورند که جایگاه ساختاری این سازمان به عنوان یکی از معاونت‌های رئیس‌جمهور مطلوب است. به گفته دو تن از خبرگان: «اینکه سازمان

بخواهد به یک وزارتخانه محیط‌زیست تبدیل شود ایده تازه‌ای نیست حتی در دوره‌ای ایده تشکیل وزارتخانه محیط‌زیست به صورت جدی مطرح شد، اما به نوعی مسئولان سازمان هم با این امر موافق نبودند... م. ۸. به نظر ساختار محیط‌زیست و جایگاه آن دارای اشکال نیست؛ بلکه ایفای نقش دستگاه‌های اجرایی محلّ اشکال است. م. ۹.

مفهوم شکل‌گرفته دیگر در این رابطه «اختیارات عقیم نهادی» است. بنا بر گفته یکی از خبرگان «بر روی کاغذ اختیارات معاون رئیس‌جمهور (و از جمله آن رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست) از وزرا بالاتر است اما در عمل این‌طور نیست. در حالی که اختیارات رسمی رئیس یکی از شرکت‌های پتروشیمی در حدّ یکی از مدیرکل‌های وزارتخانه‌ها و یا سازمان حفاظت محیط‌زیست نیست ولی در عمل به دلیل قوت بودجه‌ای و گردش مالی فوق‌العاده از نفوذ بیشتری برخوردار است و به همین دلیل در صورت آسیب‌رسانی چنین شرکتی به محیط‌زیست، اختیارات واقعی سازمان در مواجهه با آن قابل‌قیاس با اختیارات رسمی نیست م. ۱۱». مؤلفه کلیدی دیگر «اهمیت اقتدار شخصیتی رئیس سازمان» به ویژه به منظور مقاومت در برابر مخالفت‌های احتمالی است. «علاوه بر این چنانچه شخص رئیس‌جمهور نیز حمایت کافی را صورت دهد، مطمئن باشید به لحاظ قانون و جایگاه مشکل خاصی نداریم م. ۱۲»

اما سازمان حفاظت محیط‌زیست در داخل خود نیز از مشکلات و ضعف‌هایی رنج می‌برد. از جمله آن «ضعف بدنه مدیریتی بوروکراسی محیط‌زیست»، «ضرورت برنامه‌ریزی راهبردی متناسب با بلوغ سازمان» و مهم‌تر از این دو «اولویت و فوریت حلّ مسائل درون‌سازمانی بر مسائل زیست‌محیطی» است. بنا به گفته یکی از معاونین سابق سازمان «نگاه حاکم بر سازمان باعث شده که کارشناسان اهتمام لازم را نداشته و به تدریج نسبت به اهداف عالی سازمان بی‌تفاوت شوند. م. ۴»

پس از سازمان حفاظت محیط‌زیست، عمده‌ترین بازیگر اجرایی «سازمان‌های اجرایی بهره‌بردار زیست‌محیطی» می‌باشند. در موضوع محیط‌زیست تفکیک دو شأن «حفاظت» و «بهره‌برداری» بسیار حائز اهمیت است. بنا بر اظهار رئیس سازمان، «دستگاه‌های اجرایی (بهره‌بردار) بزرگترین مخرب محیط‌زیست کشور محسوب می‌شوند. م. ۵» مؤلفه کلیدی در این خصوص «خودخواهی نهادی» سازمان‌های

بهره‌بردار است. در این باره شواهد و اظهارات متعددی از مشارکت کنندگان بدست آمد: «یکی از شرکت‌های بزرگ پتروشیمی از جمله عوامل اصلی ورود آلاینده‌ها به خورموسی بوده که خسارات فراوانی هم به آن وارد نمود. این درحالی است که بنا به گفته مدیر کل محیط زیست استان در این زمینه اختراهای مکرری به این شرکت داده شده بود ... در بحث جنگل ۲ دیدگاه وجود دارد. یکی دیدگاه بهره‌برداری (سازمان جنگل‌ها) و دیگر دیدگاه حفاظتی (سازمان حفاظت محیط زیست). در حال حاضر میزان جنگل‌های ما در کشور به حدی کاهش یافته که باید نگاه دوم یعنی نگاه حفاظتی در اولویت قرار گیرد. م. ۱»

بازیگران اجرایی دیگر «وزارت امور خارجه» است که در مورد مسائلی که ریشه برون مرزی دارد (نظیر بحران ریزگردها) و یا اجرای تعهدات بین‌المللی زیست‌محیطی ایفای نقش می‌کند. مؤلفه کلیدی در این زمینه «اهمیت توسعه دیپلماسی زیست‌محیطی» است. علاوه بر بازیگران مذکور «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» دارای نقش محوری در مسائل مربوط به «آلودگی آب» و «وزارت جهاد کشاورزی» دارای نقش محوری در مسائل مربوط به «مدیریت مصرف آب» است. بنا به گفته یکی از خبرگان «در مورد بحران دریاچه ارومیه می‌توانیم در داخل حوزه آبریز دریاچه با بهره‌وری آب شرایطی فراهم کنیم که منجر به حل بحران شود، این امر نیازمند تعهد مسئولین وزارت جهاد کشاورزی در افزایش راندمان مصرف آب کشاورزی از حدود ۴۰ درصد فعلی به ۶۰ درصد است<sup>۴</sup> م. ۱۳»

بازیگر اجرایی مهم دیگر «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» است. با توجه به شرایط زیست‌محیطی کشور دو الزام «ضرورت شاخص‌پذیری برنامه‌های توسعه» و «شفاف‌سازی نقش بازیگران متکثر زیست‌محیطی» در قالب تکمیل ماتریس نقش بازیگران زیست‌محیطی متوجه این سازمان است. بنا بر اظهارات خبرگان علاوه بر بازیگران مذکور، نقش «کمیسیون زیربنایی، صنعت و محیط‌زیست» قوه مجریه و «سازمان جنگل‌ها و مراتع» نیز حائز اهمیت است.

**بازیگران قضایی زیست‌محیطی:** این مقوله اصلی از دو مقوله فرعی «قضات و دادگاه‌های زیست‌محیطی» و «سازمان بازرسی کل کشور» تشکیل شده است. «در حال

حاضر شعب ویژه‌ای در قوه قضائیه برای بررسی به شکایات و پرونده‌های زیست‌محیطی در نظر گرفته شده است م.۶. اما مؤلفه کلیدی در این زمینه «تأثیر مطلوب آموزش زیست‌محیطی قضات» است: «قوه قضائیه در بعد نظارت مشکلاتی دارد چرا که آشنایی قضات با موضوعات زیست‌محیطی کم بوده و باید در این زمینه آموزش ببینند. البته تا کنون اقداماتی انجام شده که به تدریج در اصلاح بینش‌های قضات مؤثر خواهد بود. م.۶ سازمان بازرسی کل کشور نیز می‌تواند کلیه دستگاه‌های حاکمیتی کشور را از جهت عمل به وظایف زیست‌محیطی خود مورد بررسی قرار دهد.

**بازیگران مستقل زیست‌محیطی:** بنا بر مفاهیم و مقولات ظهور یافته در جریان تحقیق مهمترین بازیگر مستقل زیست‌محیطی «تشکل‌های مردم‌نهاد سبز» است. در این خصوص، مؤلفه کلیدی «اهمیت تخصص‌گرایی NGOs» و «پرهیز از کنش‌های احساسی» به دفعات توسط خبرگان اظهار شد: «تشکل‌های مردم‌نهاد باید خودشان را به ساختار قدرت تحمیل کنند. زمانی قادر به انجام این کار خواهند بود که بضاعت علمی‌شان نیز تقویت شود و صرفاً بار احساسی نداشته باشند م.۹. مؤلفه کلیدی دیگر «اهمیت مشارکت مردمی سبز» است. اما NGOs در قلمرو فعالیت‌های زیست‌محیطی معمولاً دچار آفت «وابستگی مالی: نقض مصلحت عامه» می‌شوند. «تازمانی که NGOs در هر زمینه‌ای وابستگی مالی به دولت دارند طبیعی است که باید آن دستگاه را از خود راضی نگه دارد و این مخل فلسفه شکل‌گیری آنهاست م.۴»

«رسانه‌های مکتوب، دیداری و شنیداری» بازیگر مستقل و مهم دیگر در تدوین خط مشی‌های زیست‌محیطی محسوب می‌شود. در این باره در فضای عمومی رسانه‌ای کشور شاهد «بی‌تفاوتی رسانه‌ای زیست‌محیطی» هستیم. بنا به گفته یکی از صاحب‌نظران «در همه جای دنیا این رسانه‌ها هستند که اغلب پرچم حفاظت از محیط زیست را برافراشته و می‌کوشند تا با ظرفیت‌سازی در این حوزه، مخاطبین‌شان را به حفظ طبیعت سرزمین‌شان تشویق کنند. اما آیا واقعاً رسانه ملی به ویژه شبکه‌های استانی در زمینه پاسداشت محیط زیست اهتمام دارند؟ م.۱۴». بنا بر اظهارات خبرگان، در رفع این بی‌تفاوتی رسانه‌ای، نقش و «جایگاه خبرنگاران زیست‌محیطی» حائز اهمیت است.

بازیگر مستقل سوم «سازمان‌ها و نهادهای آموزشی» هستند. در این خصوص در جریان تحقیق سه مؤلفه «تعلیم و تربیت دانشگاهی»، «تعلیم و تربیت مدرسه‌ای» و «تعلیم و تربیت دینی» زیست‌محیطی ظهور یافت. به زعم یکی از خبرگان «اگر به مقوله آموزش و فرهنگ‌سازی توجه کنیم شاید به خیلی از قوانین نیازی نداشته باشیم. به عنوان مثال لازم است رشته‌های مختلف مهندسی به صورت اجباری با محیط زیست آشنا شوند. در حال حاضر با تصمیم شورای عالی محیط زیست دو واحد به صورت اختیاری برای رشته‌های مهندسی در خصوص اهمیت محیط زیست در نظر گرفته شده که البته همین هم خیلی کمک کرده ولی باید آنرا اجباری کرد که وقتی یک مهندس وارد کارخانه‌ای شد، رعایت ملاحظات زیست‌محیطی برایش تبدیل به یک دغدغه شده باشد م.۲». یکی دیگر از خبرگان در راستای «تعلیم و تربیت مدرسه‌ای» چنین اظهار داشته است: «یکی از راهکارهای اساسی در این زمینه توجه به ظرفیت کتب درسی دانش‌آموزان است که باید به طور جدی دنبال شود م.۱». در خصوص «تعلیم و تربیت دینی زیست محیطی» نیز آشنا کردن روحانیون با اهمیت محیط زیست از نگاه اسلام و نیز اشاعه آن در تبلیغات و مراسم مذهبی حائز اهمیت است.

نهایتاً آخرین بازیگر مستقل «بخش خصوصی» است. بخش خصوصی اگر چه ممکن است به دلیل پیگیری و اولویت‌بخشی به منافع خود نسبت به منفعت عامه آسیب‌هایی به محیط زیست وارد نماید اما به دلیل مؤلفه کلیدی «نظارت و نفوذ آسان» بر عملکرد زیست‌محیطی بخش خصوصی توسط دستگاه‌های حاکمیتی کاملاً قابل کنترل است. «البته این نظارت محدود به قوه قضاییه نمی‌شود و با توجه به نوع فعالیت آن شرکت خصوصی، لازم است وزارتخانه‌های مرتبط و سازمان‌های نظارتی قوه مقننه نیز ورود پیدا کرده و به وظایف نظارتی خود عمل کنند. م.۶»

#### ۵-۲-۲. مقوله (پدیده) اصلی

مقوله محوری پژوهش حاضر «تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی» کشور است. صاحب‌نظران هر کدام مراحل متفاوتی برای خط‌مشی‌گذاری از منظر فرآیندی بیان کرده‌اند. الگوی فرآیند خط‌مشی‌گذاری «اندرسون» دارای پنج مرحله است: تشخیص مسئله و تهیه دستور کار، تنظیم راه‌حل‌ها، پذیرش راه‌حل‌ها، اجرا و ارزیابی خط‌مشی.

(هیوز، ۱۳۸۴، ص ۷۷). هاوالت و رامش پنج مرحله «دستور کار گذاری»، «شکل‌گیری خط مشی»، «تصمیم‌گیری»، «اجرا» و «ارزیابی» را به عنوان مراحل خط مشی‌گذاری ذکر می‌کنند (Hawlett and Ramesh, 2009, p1). مقوله محوری در پژوهش حاضر صرفاً مرحله نخست یعنی «تدوین» (کلیه زیرمراحل پیش از اجرا) را مد نظر دارد.

**تعریف مسائل زیست‌محیطی:** در این زمینه با توجه به اظهارات مصاحبه‌شوندگان، شش مؤلفه کلیدی به شرح زیر بدست آمد. نخست «ضرورت ریشه‌یابی مسائل زیست‌محیطی». بنا به گفته یکی از خبرگان «رویکرد اصلی در مبارزه با آلودگی هوا، منبع آلاینده‌هاست. در خصوص آلودگی هوا موضوع اساسی، کیفیت سوخت خودروها و منشأ دیگر ریزگردها هستند. منشأ این ریزگردها بخشی به تالاب‌های خشک شده عراق باز می‌گردد و بخش دیگر منشأ داخلی دارد م.۱۵». یکی دیگر از خبرگان در مورد «تبعات غیر قابل پیش‌بینی مسائل زیست‌محیطی» چنین گفته است: «آسیب‌های زیست‌محیطی هزینه‌های پنهان زیادی به جامعه وارد می‌سازد. به عنوان مثال سالانه حدود ۹ میلیارد دلار از جیب هر شهروند ایرانی صرف هزینه‌های درمانی ناشی از آلودگی هوای شهرهای بزرگ کشور می‌شود م.۱۳». مؤلفه سوم «ابعاد فرامحلی مسائل زیست‌محیطی» است. به عنوان مثال یکی از خبرگان می‌گوید: «در مورد بحران دریاچه ارومیه سه استان آذربایجان غربی، شرقی و اردبیل ذینفع هستند. علاوه بر آن کشورهای همسایه که از آب ارس استفاده می‌کنند. بنابراین موضوع انتقال آب از حوزه ارس به دریاچه ارومیه بسیار پیچیده است م.۷». فوریت مسائل مربوط به «مدیریت مصرف آب» در میان مسائل زیست‌محیطی با توجه به اظهارات خبرگان، مؤلفه مهم دیگر می‌باشد. در مورد مؤلفه «چرخه عمر مسائل زیست‌محیطی» نیز نمونه بحران دریاچه ارومیه مثال خوبی است که گذر زمان به تدریج باعث غیرقابل کنترل شدن مسئله بروز یافته گردید.

**انعکاس مسئله زیست‌محیطی به سازمان عمومی:** این مقوله از مفاهیم «حساسیت ملی زیست‌محیطی»، «اهمیت سیاست‌پژوهی زیست‌محیطی» و «تزاخم مدیریت ملی و محلی زیست‌محیطی» تشکیل شده است. «حساسیت ملی زیست‌محیطی» را یکی از خبرگان با طرح این سؤال که «آیا تا کنون نماینده‌ای را به خاطر شعارهای سبز و

زیست‌محیطی به مجلس راه داده‌ایم؟ م. ۱» تبیین نمود. منظور از مقوله «تزامم مدیریت ملی و محلی زیست‌محیطی» نیز آسیب‌های شیوه متمرکز و بالا به پایین در دستورکارگذاری و کم‌اطلاعی دولتمردان مرکزی از مسائل محلی است که همین امر مشکلات عدیده‌ای را در زمان اجرا برای مدیران محلی موجب می‌شود. بنا به گفته یکی از خبرگان «یکی از مفاد برنامه چهارم کاهش کود و سم در کشاورزی و افزایش مبارزه بیولوژیک بود. در حالی که نه کشاورز ما به لحاظ فرهنگی و آموزشی این آمادگی و آگاهی را داشت که این جایگزینی را انجام دهد و نه واردکنندگان کود و سم اجازه توقف واردات را می‌دادند. م. ۱۴»

**تصمیم‌گیری زیست‌محیطی:** انتخاب یک راه حل زیست‌محیطی از میان گزینه‌های ممکن در کشور با ویژگی‌های خاص خود از جمله «سیاست‌زدگی»، «تسامح»، «استقلال نسبی قوه مجریه»، «اتخاذ رویکرد جزئی - تدریجی» و «تصمیم‌گیری میان‌بخشی» همراه است. «سیاست‌زدگی» در تصمیم‌گیری زیست‌محیطی را یکی از خبرگان این گونه توصیف می‌کند: «سال ۱۳۸۸ به یکی از مدیرکل‌های محیط زیست در جلسه ارزیابی صدور مجوز سد گفته بودند اگر می‌خواهی مخالفت کنی ناگزیر باید استعفا دهی م. ۱۲... فلان وزیر می‌خواهد کلنگ آغاز یک طرح عمرانی را خودش به زمین بزند و خودش نیز آنرا سریعاً به بهره‌بردار برساند و این سرعت به قیمت هزینه‌های زیست‌محیطی تمام می‌شود؛ در صورتی که اساساً موضوع افتتاح و بهره‌برداری توسط یک مسئول موضوعیتی ندارد م. ۶»

منظور از «تسامح در تصمیم‌گیری زیست‌محیطی» اولویت ندادن به ملاحظات زیست‌محیطی و یا کم‌اهمیت دانستن آن در فرآیند تصمیم‌گیری است به گونه‌ای که گویا دولتمردان با نوعی سهل‌انگاری با مسائل و ملاحظات زیست‌محیطی تعامل می‌کنند. به گفته یکی از خبرگان: «سازمان حفاظت محیط زیست در اواخر دهه ۷۰ در خصوص بروز بحران دریاچه ارومیه هشدارهای مکرر به معاون اول وقت رئیس‌جمهور و وزارت نیرو داده بود که در صورت ادامه روند، بروز بحران قطعی است اما به هیچ‌کدام از آنها توجهی نشد ... به نظر سیاست‌گذاران مساله محیط زیست را در لحظه تصمیم‌گیری نادیده گرفته و در انتهای خط به تکاپوی یافتن راهکاری برای حل

بحران (و نه مسئله عادی) می‌افتند م. ۱۰). مؤلفه بعدی «استقلال نسبی قوه مجریه» در تدوین و تصویب خط مشی‌های (اجرایی) زیست‌محیطی است که البته با توجه به جایگاه معاونتی سازمان حفاظت محیط زیست و عدم ارتباط «مستقیم» ساختاری با مجلس شورای اسلامی دور از انتظار نمی‌باشد. «رویکرد جزئی - تدریجی» در تدوین را نیز یکی از خبرگان این گونه تشریح کرده است: «در این زمینه مسائل زیست‌محیطی نباید چرخ را دوباره اختراع کنیم چراکه در دولت‌های قبل پژوهش‌ها و برنامه‌های خوبی تدوین شده است م. ۳». اما یکی از ویژگی‌های بسیار مهم تصمیم‌گیری زیست‌محیطی، اخذ تصمیمات اغلب در قالب «کارگروه‌ها» و به صورت «میان‌بخشی» است. شیوه تصمیم‌گیری عمومی در مواجهه با «بحران دریاچه ارومیه» مثال خوبی برای این مؤلفه کلیدی است که در آن امضای «عهدنامه باری» بین وزرا و استانداران حوزه‌های آبریز دریاچه (۱۳۸۷)، تشکیل ستاد احیاء دریاچه ارومیه به ریاست رئیس جمهور (۱۳۸۹) و نهایتاً تشکیل کارگروه احیای دریاچه ارومیه به ریاست وزیر نیرو (۱۳۹۲) به عنوان سه نمونه بارز «تصمیم‌گیری میان‌بخشی» قابل توجه است. اهمیت «پیوست زیست‌محیطی»، رعایت اصل «انعطاف‌پذیری تدوین» و اهمیت «طراحی شاخص‌های ارزیابی در مرحله تدوین»، مؤلفه‌های بدست آمده دیگر از اظهارات خبرگان در مرحله تصمیم‌گیری می‌باشند.

**تصویب خط مشی‌های زیست‌محیطی:** مهم‌ترین مفهوم ظهور یافته در اینجا «اثربخشی بیشتر تصویب اجماعی به اکثریت» است. بنا به گفته یکی از خبرگان «نکته حائز اهمیت در تدوین آیین‌نامه‌ها توسط هیئت وزیران، تفاهم و توافق وزارتخانه‌های مختلف است. ممکن است آیین‌نامه‌ای تصویب شود ولی به عنوان مثال وزارتخانه جهاد کشاورزی یا وزارتخانه دیگری موافق نباشد اما در لحظه تصمیم‌گیری کوتاه بیاید. این آیین‌نامه در مرحله اجرا با مشکل مواجه می‌شود چراکه تفاهم همه را نداشته است. در واقع باید به سراغ راهکارهای بُرد-بُرد میان وزارتخانه‌های مختلف رفت م. ۲». مؤلفه بعدی «اولویت راهکارهای طبیعی بر تصنعی (انسان‌ساز)» است. به عنوان مثال در مورد بحران دریاچه ارومیه دو گزینه «بارور کردن ابرها» و یا «انتقال آب بین حوزه‌ای (از رود ارس)»، در زمره راهکارهای تصنعی یا انسان‌ساز قرار می‌گیرد چرا که با دخالت انسان



و غیر از مسیر طبیعی صورت می‌پذیرد. «ضرورت به روزرسانی قوانین موجود زیست‌محیطی» و «ضرورت مشروعیت‌بخشی داخلی به تعهدات بین‌المللی زیست‌محیطی» دو مؤلفه دیگر ظهور یافته در مرحله تصویب خط‌مشی‌های زیست‌محیطی می‌باشند.

### ۵-۲-۳. راهبردهای کنش و کنش متقابل

«کنش زیست‌محیطی» مجموعه‌ای از مفاهیم انتزاعی متعدّد است که از بطن داده‌های گردآوری شده ظهور یافته و برآیند «دانش» و «گرایش» زیست‌محیطی در کنار برخی ویژگی‌های متمایز کننده بوده و مقوله محوری را به خروجی‌ها متصل می‌کند.

**کنش زیست‌محیطی دولتمردان:** ما چند مفهوم «دانش زیست‌محیطی دولتمردان»، «گرایش زیست‌محیطی دولتمردان»، «اهمیت رویکرد فرابخشی دولتمردان» و «اهمیت رویکرد حامیانه رئیس‌جمهور» را به عنوان مؤلفه‌های «کنش زیست‌محیطی دولتمردان» شناسایی کردیم. به باور یکی از مصاحبه‌شوندگان «عمده‌نگاهی که از سوی وزارتخانه‌ها به موضوع محیط زیست وجود دارد، نگاه مانع بودن رعایت ملاحظات زیست‌محیطی است؛ م. ۱» ... «تصور می‌کنند که اگر ملاحظات زیست‌محیطی را در کارشان لحاظ کنند هزینه تمام‌شده‌شان بالا می‌رود و این طور به نتیجه می‌رسند که تأمین ملاحظات زیست‌محیطی به صرفه نیست ... البته شکایت سازمان محیط زیست از سایر اجزاء قوه مجریه از آنجا که همه آنها زیر چتر یک قوه هستند، کاملاً بستگی به نگاه دولت به مقوله توسعه پایدار دارد؛ اگر نگاه یک دولت صرفاً در حوزه تولید و خلق ثروت و اشتغال باشد سازمان محیط زیست در موضع ضعف قرار می‌گیرد م. ۹» مؤلفه کلیدی دیگر «اهمیت رویکرد فرابخشی دولتمردان» در تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی است: «در حال حاضر در کشور ۹۳ سدّ مخزنی وجود دارد. با بودجه‌ای که برای احداث شبکه‌های آبیاری پشت سدها اختصاص داده شده، حدود ۵۰ سال طول می‌کشد تا وزارت جهاد کشاورزی امکان بهره‌برداری از این آب‌ها را برای کشاورزان فراهم کند؛ این درحالی است که وزارت نیرو اعلام کرده که همزمان در حال احداث ۱۰۵ سد مخزنی دیگر است م. ۱۳». در مورد اهمیت «رویکرد حامیانه رئیس

جمهور» نیز علاوه بر مطالب مذکور همین بس که «معاون رئیس جمهور می‌تواند سیاست‌هایش را از طریق رئیس جمهور به اعضای کابینه تسری دهد. م. ۱»

**کنش زیست‌محیطی بوروکرات‌ها:** این مقوله شامل سه مفهوم «دانش زیست‌محیطی بوروکرات‌ها»، «گرایش زیست‌محیطی بوروکرات‌ها» و «عدم تعامل پویای بوروکرات‌ها با محیط» است. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان «اگر بتوانیم به یک سازمان متعالی دست پیدا کنیم باید قدرت مجاب کردن داشته باشیم؛ به طوری که مدیر یا کارشناس محیط زیست توانایی مجاب کردن شوراها در سطح معاونت‌ها و غیره را به پشتوانه دانش و سلامت نفس داشته باشد م. ۱۶» و لازمه این امر برخورداری از بوروکرات‌های زیست‌محیطی «علاقمند» و «متنخصص» می‌باشد. در مورد عدم تعامل پویای بوروکرات‌ها با محیط نیز نقل قول یکی از مشارکت‌کنندگان گویاست: «رویکردی در سازمان حفاظت محیط زیست در طول سالیان متمادی شکل گرفته است و آن تمایل به حفظ وضع موجود است که تبدیل به هدف شده است. م. ۶».

**کنش زیست‌محیطی شهروندان:** این مقوله نیز همانند دو مقوله قبل شامل دو مؤلفه «دانش» و «گرایش» زیست‌محیطی شهروندان می‌باشد. مطابق با نظر یکی از خبرگان «اگر بخواهیم کار زیربنایی، اصولی و پایدار انجام دهیم باید ابتدا روشنگری را از سطوح پایین جامعه آغاز کنیم. م. ۱۶» به عنوان مثال در خصوص موضوع بهبود راندمان آبیاری کشاورزی «اینکه یک کشاورز که مدت زیادی به شیوه آبیاری سنتی عمل کرده است را وادار به استفاده از قطره چکان کنیم کار دشواری است چرا که نیازمند یک اهتمام و تلاش ملی است م. ۱۳». اما علاوه بر دو مفهوم مذکور، مؤلفه کلیدی دیگر در کنش زیست‌محیطی شهروندان، «اولویت نیازهای فیزیولوژیک بر نیازهای زیست‌محیطی» است به طوری که مطابق با داده‌های بدست آمده، «تأمین نیازهای اقتصادی شهروندان بر رعایت ملاحظات زیست‌محیطی از سوی آنان اولویت دارد. م. ۳»

#### ۵-۲-۴. زمینه

عوامل زمینه‌ای مؤثر بر تدوین به دو بخش عوامل زمینه‌ای «نرم» و «سخت» تقسیم می‌شوند که به ترتیب از سه و دو مقوله تشکیل شده‌اند.

## ۵-۲-۴-۱- عوامل زمینه‌ای نوم

نظام ارزشی محیط زیست در اسلام: مقولات ظهوریافته در جریان تحقیق در نتیجه مصاحبه‌های انجام شده پدید آمدند به جز دو مقوله. این مقوله، برآمده از انجام مطالعه اسلامی (یکی از دو مطالعات مجزاً) است. در اینجا هشت مفهوم «نقش بیشتر دولتمردان در احیاء طبیعت (نسبت به مردم)»، «جامعیت رویکرد اسلام به محیط زیست»، «اهمیت تعریف انسان به عنوان جانشین خداوند»، «اهمیت رویکرد آخرت‌بین در عمران زمین»، «لزوم امانت‌داری انسان نسبت به محیط زیست»، «قطعی بودن سنن الهی ناظر به محیط زیست»، «رابطه مستقیم عمل انسان با طبیعت» و «تسخیر طبیعت همزمان با احیاء آن» به عنوان ارکان نظام ارزشی اسلام شناسایی شدند.

مطالعه و بررسی در قرآن کریم نشانگر آن است که محیط زیست و عناصر آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند به طوری که بیش از صد مورد لفظ زمین، ۶۰ مورد آسمان و بیش از صد مورد نیز الفاظ مربوط به عناصر طبیعت به کار رفته است.

هدف از ارتباط با طبیعت در اسلام، بهره‌وری صرف از آن نیست بلکه تفکر اسلامی منادی «تداوم کمال» همه موجودات است. (علامه جعفری، ۱۳۶۰) در همین ارتباط است که عناصر طبیعی به بیان قرآن از یکدیگر مراقبت می‌کنند: «هر موجودی در ضمن نظام وجودی خاص خود حرکت می‌کند و اگر از خط معینی که برای او معین شده منحرف شود، به اختلال نظام منجر خواهد شد. در این حال اجزاء دیگر عالم وجود به پا می‌خیزند تا کار این موجود را تعدیل کنند و آن را به خطی برگردانند که با آن سازگار باشد. اگر این جزء هستی که از راه منحرف شده به استقامت گراید که چه بهتر و گرنه اسباب خرد کننده طبیعت و بلایای نازله پایمالش خواهند ساخت، و این یکی از نوامیس کلی طبیعت است» (علامه طباطبایی، ۱۳۶۳). اگر این رویه در مورد خط‌مشی‌های کنونی محیط زیست تعمیم داده شود، ملاحظه می‌شود که حفاظت از منابع و محیط کافی نیست بلکه رویه کمال‌بخشی به محیط زیست معیار است.

نکته دیگر در رویکرد اسلام به محیط زیست پس از هدف غایی «تداوم کمال»، نوع تعریف دین اسلام از انسان می‌باشد. «تفسیر و تغییر جهان فرع تفسیر و تغییر انسان است. اگر انسان به گونه‌ای صحیح تفسیر شود و در جای محوری خویش قرار گیرد

جهان دگرگون خواهد شد، زندگی بشر زمانی سامان می‌یابد و محیط زیست او سالم می‌شود. انسان «خلیفه خدا» بر روی زمین است و مهم‌ترین عنصر خلافت الهی بعد از فراگیری معارف دینی، آباد ساختن زمین و نجات آن از هر گونه تباهی و تیرگی و پذیرش مملوکیت انسان و دیگر موجودات عالم است.» (جوادی آملی، ۱۳۸۸، ص ۲۴)

قرآن کریم رابطه مستقیم اعمال انسان و طبیعت را در آیات گوناگونی بیان و برهان عقلی مزبور را تأیید کرده است. آیات قرآن در این باره به چند دسته اصلی و فرعی تقسیم می‌شود: **دسته اول:** آیات ناظر به اصل ارتباط متقابل اعمال انسان و حوادث جهان؛ **دسته دوم:** آیات دال بر رابطه کارهای نیک و پیامدهای گوارای جهان و نهایتاً **دسته سوم:** آیات ناظر به ارتباط کارهای بد و حوادث ناگوار جهان. دسته دوم و سوم هر یک دو دسته فرعی دارند: تأثیر متقابل کارهای نیک و بد فردی با حوادث خیر و شر جهان و تأثیر متقابل کارهای گروهی و جمعی جامعه با حوادث خوب و بد جهان. (همان، صص ۱۸۷-۱۸۶) در چنین نگاهی انجام مستمر هر کدام از اعمال مؤمنانه و یا فاسقانه دارای تبعات خاص زیست‌محیطی خود خواهد بود.

**نظام ارزشی عمومی محیط زیست:** این دسته شامل دو باور ارزشی است که بر خلاف دسته قبل - مستقیماً از منابع دینی بدست نیامده و اظهارات مشارکت کنندگان در تحقیق، آنها را شکل داده است. نخست باور به «عدم تضاد ماهوی توسعه و پایداری آن» که در حال حاضر میان خط مشی‌گذاران کمرنگ می‌باشد: «در نگاه حاکم بر بدنه اغلب دولت‌ها، برنامه‌های توسعه و ملاحظات زیست‌محیطی در مقابل هم قرار دارد. م. ۱۰» باور ارزشی دوم ضرورت «برقراری عدالت بین نسلی» در برخورداری از محیط زیستی سالم و ایمن است. به گفته یکی از خبرگان «نباید سیاست‌گذاری زیست‌محیطی فقط در حوزه‌هایی که دچار بحران هستیم پیگیری شود؛ ممکن است نشانه‌هایی وجود داشته باشد که در آینده دچار بحران شویم م. ۱۶»

**بلوغ ملیتی زیست‌محیطی:** یکی از عوامل زمینه‌ای نرم مؤثر بر تدوین که شامل دو مفهوم «تأثیر رفاه بر کنش زیست‌محیطی» و «تربیت خانوادگی زیست‌محیطی» است. درباره مفهوم نخست باید گفت «متناسب با کیفیت رفاه در هر جامعه‌ای تعلق خاطر به رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در آن جامعه کم و زیاد می‌شود. م. ۱۳» بیان دیگر این

مقوله «تفاوت ملیتی در نگرش عمومی زیست‌محیطی» است که مطابق با داده‌های بدست آمده در کشورهای توسعه یافته و برخوردار از رفاه عمومی بالاتر شاهد حساسیت بیشتری نسبت به ملاحظات زیست‌محیطی هستیم. مقوله «حساسیت ملی زیست‌محیطی» که پیش‌تر ذیل مقوله اصلی «انعکاس مسئله به سازمان عمومی» تبیین شد نیز در اینجا قابل طرح و دسته‌بندی است.

اما در مورد مؤلفه «تربیت خانوادگی زیست‌محیطی»، مثال یکی از مصاحبه‌شوندگان گویاست: «درست مثل توجهی که ما از کودکی در احترام به تکه نان‌های افتاده در معابر می‌کنیم به طوری که عدم توجه به آنها را ناپسند می‌دانیم. این به دلیل آموزش‌هایی است که خانواده و اطرافیان از کودکی به ما داده‌اند که می‌تواند جایگزین بسیاری از قوانین زیست‌محیطی موجود باشد. م.۸»

#### ۵-۲-۴- عوامل زمینه‌ای سخت

**منابع مالی زیست‌محیطی:** «ضعف بودجه‌ای سازمان حفاظت محیط زیست» مکرراً توسط خبرگان به عنوان یکی از عوامل محدودیت‌زا برای خط‌مشی‌گذاران زیست‌محیطی طرح می‌شد: «مجموع اعتبارات عمرانی سالانه سازمان محیط زیست از اعتبارات معاونت آموزش سازمان ترافیک شهرداری تهران هم کمتر است. م.۱۱» با توجه به توسعه روزافزون مسائل زیست‌محیطی و فزاینده شدن علل بروز آنها «بودجه سازمان حفاظت محیط زیست را هر چه افزایش دهیم، باز هم کفاف تأمین ملاحظات زیست‌محیطی را نمی‌کند و ناگزیر به اجرای سیاست‌هایی نظیر آنچه در برنامه دوم توسعه شد («سیاست یک در هزار»<sup>۵</sup>) هستیم که متأسفانه به شکل موفق‌تری اجرا نشد م.۱۱»

**فناوری و امکانات زیست‌محیطی:** این مقوله نیز همانند مقوله قبل، دارای اثر غیرمستقیم در تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی است. یکی از مفاهیم ظهور یافته در اینجا «آسیب فناوری سنتی در بهره‌برداری» زیست‌محیطی است که بارزترین نمونه آن محوریت روش غرقابی در آبیاری کشاورزی کشور می‌باشد. به گفته یکی از خبرگان «اگر بتوان حلقه‌ای یک‌سوم آب بخش کشاورزی را به شیوه مدرن با استفاده از تجهیزات آبیاری روز دنیا در اختیار کشاورزان قرار داد موضوع مدیریت منابع آبی کشور

حد زیادی مرتفع خواهد شد. م. ۱۰» روی دیگر سکه آسیب فناوری سنتی، «ضرورت همگامی با فناوری روز» است. به عنوان مثال «سرعت رشد تکنولوژی برای استفاده از انرژی خورشیدی بسیار بالاست و در حال حاضر می‌توان از هر هکتار بیابان ۲ مگاوات برق تولید کرد. در این زمینه سرمایه‌گذاری ۵۰ میلیارد یورویی اروپاییان برای تأمین تمام نیازهای انرژی خود از نور خورشید تا سال ۲۰۵۰ قابل توجه و تحسین است در حالی که در کشور ما فقط یک نیروگاه خورشیدی در استان فارس وجود دارد. م. ۱۴»

#### ۵-۲-۵. شرایط مداخله‌گر

در اینجا «ابرخط‌مشی‌ها» یا «اسناد و اهداف بالادستی حاکم بر تدوین» شامل ۴ سند کلان به شرح زیر به عنوان شرایط مداخله‌گر در تدوین شناسایی گردید.

**اصل ۵۰ قانون اساسی:** محیط زیست در قانون اساسی ایران از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (اصل پنجاهم قانون اساسی<sup>۱</sup>). این در حالی است که قانون اساسی شماری از کشورهای توسعه یافته درباره جایگاه محیط زیست سکوت کرده است.

**حاکمیت سند چشم‌انداز:** در بند چهارم سند چشم‌انداز کشور (افق ۱۴۰۴) بر برخورداری آحاد مختلف جامعه از محیط زیست مطلوب تأکید شده است.

**سند ملی محیط زیست:** یکی از خبرگان در مورد این سند که در شورای عالی انقلاب فرهنگی در حال بررسی است چنین می‌گوید: «برخی از موارد مندرج در این سند در تمام ۲۳۴ کشور عضو سازمان ملل، بی‌نظیر است و در صورت تصویب آن به لحاظ رعایت‌های محیط زیستی گام بسیار خوبی به جلو برداشته می‌شود. م. ۳. نکته حائز اهمیت در مورد ضرورت تصویب و ابلاغ هرچه سریع‌تر سند آن است که عرصه فعلی تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی از یک ابرخط‌مشی عملیاتی‌تر نسبت به اصل ۵۰ قانون اساسی و یا سند چشم‌انداز رنج می‌برد و همین خلأ سیاستی، موانع و آسیب‌های فراوانی را در هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و تقنینی مربوط بوجود آورده است» (اما در سند ملی محیط زیست سیاست‌های جزئی‌تر ذیل اصل مذکور در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. م. ۳)»

**مفاد زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه:** این مقوله برآمده از انجام «مطالعه تاریخی» (مفاد زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه کشور) است. این بررسی حاکی از آن است که هر چند جهت‌گیری‌های مثبتی در زمینه حفظ محیط زیست صورت گرفته و تلاش‌های قابل توجهی انجام پذیرفته، لکن این اقدامات در مقابل میزان تخریب و آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های توسعه‌ای بسیار ناچیزند.

منظور از «تطور و تکامل تدریجی» نیز اصلاح و بهبود تدریجی محتوای برنامه‌های توسعه (از برنامه اول تا پنجم توسعه کشور) در موضوع محیط زیست است به طوری که در این زمینه، طی پنج برنامه مذکور به تدریج شاهد «گنجانده شدن اهداف کمی زیست‌محیطی در برنامه»، «توجه گسترده به تفاهمات بین‌المللی»، «استانی شدن طرح‌های زیست‌محیطی»، «تشکیل کمیته ملی توسعه پایدار در برنامه»، «تشکیل کمیته فرابخشی اجرای برنامه‌های زیست‌محیطی»، «توجه گسترده به نقش مشارکت‌های مردمی و امر آموزش عمومی در محتوای برنامه (برنامه افزایش ۱۵۶ تشکل مردم‌نهاد به حدود ۶۰۰ تشکل)» بوده‌ایم. این ویژگی‌ها به ویژه در مورد برنامه‌های چهارم و پنجم نسبت به برنامه‌های قبل ملموس‌تر است.

#### ۵-۲-۶. پیامدها

متناظر با مسائل عمومی زیست‌محیطی خاص کشور که در بخش «تعریف مسائل» به آنها اشاره شد، خط‌مشی‌های مصوب زیست‌محیطی شامل «خط‌مشی‌های مصوب هوا»، «خط‌مشی‌های مصوب مدیریت مصرف آب»، «خط‌مشی‌های مصوب کنترل تخریب زمین»، «خط‌مشی‌های مصوب تنوع زیستی» و «خط‌مشی‌های مصوب انضباطی و قضایی (حل مسائل مربوط به اقدامات غیرقانونی زیست‌محیطی)» به عنوان پیامدهای «نظام تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی» شناسایی گردید.

#### ۵-۲-۷. گزاره‌های حکمی (قضایا)

در این بخش بر اساس فرآیند کدگذاری انتخابی، جهت تدوین گزاره‌های حکمی یا قضایای پژوهش اقدام شده است. این گزاره‌ها به روابط بین مقوله‌ها اشعار دارند.

قضیه ۱: بازیگران زیست‌محیطی شامل «بازیگران جهانی (بین‌المللی)»، «بازیگران فراقوه‌ای»، «بازیگران فرانهادی»، «بازیگران تقنینی»، «بازیگران اجرایی»، «بازیگران

قضایی» و «بازیگران مستقل» به عنوان عوامل موجد (علی) تدوین خط مشی های زیست محیطی ایفای نقش می کنند.

قضیه ۲: کنش های زیست محیطی «دولتمردان»، «بوروکرات ها» و «شهروندان» راهبردهای اساسی ایفای نقش بازیگران در تدوین خط مشی های زیست محیطی محسوب می شوند.

قضیه ۳: عوامل زمینه ای مؤثر بر تدوین خط مشی زیست محیطی به دو دسته عوامل «نرم» و «سخت» تقسیم می شوند که «نظام ارزشی محیط زیست در اسلام»، «نظام ارزشی عمومی محیط زیست» و «بلوغ ملیتی زیست محیطی» به عنوان عوامل نرم و «منابع مالی زیست محیطی» و «فناوری و امکانات زیست محیطی» به عنوان عوامل سخت، بستر عام تدوین خط مشی های زیست محیطی را فراهم می سازند.

قضیه ۴: «ابرخط مشی های حاکم بر تدوین» خط مشی زیست محیطی شامل «اصل ۵۰ قانون اساسی»، «سند چشم انداز ۱۴۰۴»، «سند ملی محیط زیست» و «مفاد زیست محیطی برنامه های توسعه» به عنوان شرایط مداخله گر، تدوین خط مشی زیست محیطی را تسهیل می نمایند.

قضیه ۵: متناظر با پنج نوع مسئله خاص زیست محیطی کشور یعنی مسائل «آلودگی هوا»، «مدیریت مصرف آب»، «تخریب زمین»، «تنوع زیستی» و «اقدامات غیر قانونی زیست محیطی» پنج دسته خط مشی مصوب زیست محیطی به عنوان خروجی نظام تدوین و ورودی نظام اجرا تعریف می شود.

## ۶. دواپی و پایایی پژوهش

از نظر کرسول پژوهشگران کیفی به منظور افزایش اعتبار پژوهش های خود باید در هر پژوهش حداقل از دو راهبرد استفاده کنند که در پژوهش حاضر اقدامات زیر انجام شد:

▪ تطبیق اعضا: مشارکت کنندگان، نظر خود را درباره گزارش پژوهش و فرآیند داده ها عرضه کردند و مطابق نظرات آنها، نتایج بازبینی شد که در حد اصلاح «عناوین» برخی مقولات و مفاهیم زیرمجموعه آنها بوده است.

▪ کثرت گرایی: منظور تنوع سطوح مصاحبه شوندگان (خبرگان علمی، اجرایی) و مطالعات تاریخی و اسلامی مجزاً می باشد.



## یادداشت‌ها

<sup>1</sup>EPI (Environmental Performance Index)

۲. در دو دسته قابل تقسیم‌اند: نخست مفاهیم «پیش‌برنده» (۸۵ مفهوم): مفاهیم ناظر به فرصت‌های آتی که پای‌بندی به آنها جهت تحقق وضع مطلوب ضروری است. و دوم مفاهیم «بازدارنده» (۳۴ مفهوم) که ناظر به نقاط ضعف و آسیب‌های گذشته بوده و رفع آنها جهت تحقق وضع مطلوب ضروری است.

۳. منظور مصاحبه‌شونده شماره سیزدهم است. ترتیب مصاحبه‌شوندگان: از «م.۱» تا «م.۱۲» در زمره مصاحبه‌شوندگان با سابقه اجرایی مرتبط؛ «م.۱۳» تا «م.۱۵» دارای دانش تخصصی زیست‌محیطی و «م.۱۶» دارای دانش تخصصی مدیریت دولتی.

۴. بنا بر اطلاعات بدست آمده، بالغ بر ۹۰ درصد مصرف آب کشور در حوزه کشاورزی با راندمان بین ۳۵ تا ۴۰ درصد (معادل ۶۰ تا ۶۵ درصد اتلاف) می‌باشد.

۵. تبصره ۱۳ برنامه اول توسعه: «برای فراهم آوردن امکانات و تجهیزات لازم برای پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از صنایع آلوده‌کننده، کارخانجات و کارگاه‌ها موظفند یک در هزار فروش تولیدات خود را با تشخیص و نظارت سازمان حفاظت محیط زیست، صرف کنترل آلودگی‌ها و جبران زیان ناشی از آلودگی‌ها و ایجاد فضای سبز نمایند»

۶. «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد؛ از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است.» (قانون اساسی، اصل ۵۰) علاوه بر این اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز به صورت غیرمستقیم به موضوع محیط زیست مرتبط می‌شود.

**کتابنامه**

قرآن کریم.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

جوادی آملی، عبدالله؛ (۱۳۸۶)، «اسلام و محیط زیست»، قم: مرکز نشر اسراء، چاپ پنجم.

زاهدی، شمس‌السادات؛ (۱۳۸۹) «توسعه پایدار»؛ تهران: انتشارات سمت.

طباطبایی، سیدمحمدحسین؛ (۱۳۶۳)، «ترجمه تفسیر المیزان»؛ تهران: نشر محمدی، جلد ۲۰.

معمارزاده، غلامرضا؛ شکری، نرجس؛ (۱۳۸۵)، «ارائه مدل پویا برای اجرای خط‌مشی‌های

عمومی»؛ فصلنامه مدیریت، سال سوم، شماره ۸/۳.

هادوی نژاد، مصطفی و همکاران، (۱۳۸۹)، «کاوش فرآیند رفتارهای منافقانه در ارتباطات بین فردی در سازمان با استفاده از نظریه داده بنیاد»، فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، سال چهارم، شماره اول.

هیوز، آون؛ (۱۳۸۷) «مدیریت دولتی نوین»؛ ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی و غلامرضا معمارزاده؛ تهران: نشر مروارید.

- Agenda 21, (1992), The United Nations Conference on Environment and development (UNCED), Chapter 28, section 1-5.
- Calabrese, D.; (2008), "Environmental policies and strategic communication in Iran; The value of public opinion research in decisionmaking"; World Bank Publication, Washington D.C.
- Deleon, P; Overman, E; (2008), "A history of Policy Science", University of calaroda at Denver.
- Denhardt, Robert B. (1990) "Public administration theory: the state of the discipline", NJ: Chatham House Publishers.
- Dye, Thomas; (2008), "Understanding Public Policy", NJ: Pearso Prentice Hall.
- Farazmand, A. (2009), "Bureaucracy and administration", CRC press, p. 222.
- Firsova, A. Taplin, R; (2009), "Australi and Russia: How do their environmental policy processes difer?" Environ Dev Sustain.
- Howarth, Richard B, (2007), "Adaptive management and the philosophy of environmental policy", Chicago: Univerty of Chicago Press.
- Howlett, Michael & Ramesh, M; (2009), "Studying Public Policy"; Oxford New York University Press, Third Edition.
- Hsu, Angel, (2013), Manager of "environmental efficiency index 2012" Project, Interview Report by SabzPress Media.
- Meijer, Johannes & Berg, Arjan, (2010), "Handbook of environmental policy", NY: Nova Sience Publishers, Inc.
- OECD Report: (2008), "An OECD framework for effective and efficient environmental policies"; Meeting of the environmental policy committee (EPOC) at ministerial level.
- Price, Deborah & Cameron, Sheila, (2010) "Business Research Methods, a Practical Approach"; Institute of Personnel and Developmen, the Broadway, London.
- Shafritz, J; (2008), "Introducing Public Policy"; Longman, New York.
- Strauss, A. & Corbin J. (1990), "Basics of qualitative research: Grounded Theory Procedures and Techniques", Newbury Park: Sage Publications.
- Strauss, A. & Corbin J. (1998), "Basics of qualitative research", Newbury Park: Sage Publications.
- UN, (2001), "Guidance in Preparing National Sustainable Development Strategies", (Revised Draft), New York.