

سیاست‌گذاری محیط زیست

Environmental Policy Making

سیاست‌گذاری محیط زیست، شاخه‌ای از علم است که مباحث و موضوع‌های مربوط به پایه‌ریزی برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، طرح‌ها و سایر سازوکارهای مدیریتی محیط زیست را از دیدگاه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی دربرمی‌گیرد. در این زمینه، مجموعه اقدامات دولت‌ها، سازمان‌ها، نهادها و بنگاه‌های بزرگ برای رویارویی با مشکلات و چالش‌های زیست‌محیطی در قالب سیاست‌ها و یا رویه‌های سیاستی مشخص قابل ذکرند.

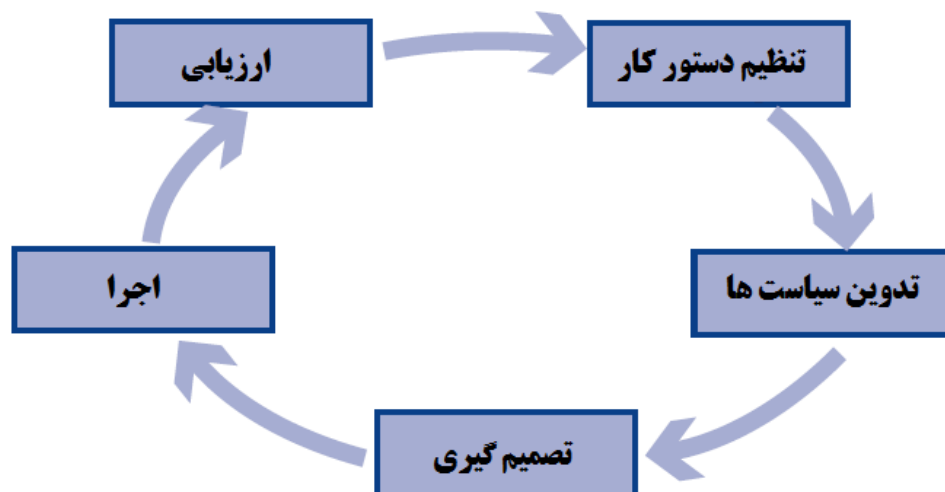
سیاست‌گذاری‌های محیط زیست برای دستیابی به پشتیبانی از عملکرد دولت‌ها و بنگاه‌های تولیدی در سطوح ملی و بین‌المللی، از نقش تعیین‌کننده‌ای برخوردارند. آگاهی بیشتر از مخاطرات زیست‌محیطی در قالب مسائل مربوط به آلودگی آب، خاک و هوا، مدیریت پسماند، مدیریت بوم‌سازگان‌ها، حفاظت از تنوع زیستی، صیانت از منابع طبیعی، مدیریت حیات وحش و گونه‌های در حال انقراض و جز آنها، و نیز پی‌بردن به عدم قطعیت‌های موجود در زمینه پیامد فعالیت‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای بر محیط زیست در دوره معاصر، اهمیت سیاست‌گذاری‌های محیط زیستی را بیش از پیش آشکار کرده است. بر این اساس، در سال‌های اخیر دیدگاه‌ها و رویکردهای گوناگونی در این حوزه تدوین، تکوین و تکامل یافته‌اند.

روند دامنگستر و روزافزون تخریب محیط زیست و کمیابی منابع زیست‌محیطی در سطح کره زمین، سبب شده است تا بسیاری از دولت‌ها، موضوع سیاست‌گذاری محیط زیست را در کانون توجه خود قرار دهند. امروزه، بی‌گمان، بسیاری از تهدیدهای مهمی که متوجه جوامع انسانی‌اند، در محیط زیست ریشه دارند و یا بین آنها و محیط زیست به‌نحوی رابطه برقرار است. با اینکه چنین تهدیدهایی، ظاهری غیرامنیتی دارند و طبیعی جلوه می‌کنند، ولی در عمل ممکن است امنیت جامعه جهانی و امنیت ملی کشورهای محل وقوع را تحت تأثیر قرار دهند و گاهی آثار و پیامدهای دامنه‌دارتر بیشتر و چشمگیرتری را در مقایسه با جنگ‌ها و

درگیری‌های مسلحانه به بار آورند (لطفی و همکاران، ۱۳۹۰). از این رو، فرایند سیاست‌گذاری در زمینه حفاظت از محیط زیست، از سوی بسیاری دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان ابزار مهمی در مدیریت محیط زیست تلقی و از آن استقبال شده است.

در سخن گفتن از «سیاست»، گاه منظور «علم سیاست» (Politics) است و گاهی هم از آن، تعبیری همچون تدبیر، مهارت، راه‌حلیابی برای مشکل یا مسئله‌ای خاص و حتی خط‌مشی (Policy) استنباط می‌شود. هرگاه، سیاست در جایگاه خط‌مشی و به‌صورت یک فرایند به‌کار گرفته شود، «سیاست‌گذاری» (Policy making) با آن هم خانواده خواهد بود. برای تدوین راهبردها در مسیر دستیابی به اهداف طراحی شده، پایه‌ریزی سیاست‌ها و چارچوب‌های مناسب و نیز خطوط راهنمای تصمیم‌گیری برای انتخاب گزینه‌های مختلف، موردنیاز خواهد بود. گاهی از سیاست به معنی تدبیر و حیل‌یاد شده و در مدیریت راهبردی، گویای رشته‌ای از اصول، قواعد و رهنمودهای کلی است که راه درست تصمیم‌گیری را به مدیران نشان می‌دهند (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۳).

«سیاست‌گذاری» از نگاه باچولز، فرایندی است که طی آن، امکان بهره‌گیری بهینه از همه منابع برای رسیدن به اهداف موردنظر، فراهم می‌شود. وی با اشاره به تعاریف مختلف درباره مفهوم سیاست‌گذاری، سیاست را مجموعه اصول و اهدافی می‌داند که برای هدایت فعالیت‌ها در سطح سازمانی، بخشی و بین‌المللی لازم است. براین اساس، سیاست‌گذاری عمومی عبارت است از تصمیم‌ها و سیاست‌هایی که از جانب مراجع مختلف بخش عمومی چون مجلس، دولت و قوه قضائیه در حکم نماینده حفظ منافع عمومی جامعه، در پیش گرفته می‌شوند. دولت در مفهوم کلی، یک نهاد قانونی برای تعیین خط‌مشی‌های عمومی است که به شکل‌های گوناگونی مانند قوانین، مقررات و ضوابط، تعیین و تدوین و اجرایی می‌شوند (Buchholz, 1985, p29).



شکل ۱. چرخه سیاست‌گذاری

ماخذ: (UNEP, 2009, p6)

سیاستی در عالی‌ترین سطح نظام برنامه‌ریزی است. در صورتی که این حمایت‌ها تحقق یابند، باید ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها تجزیه و تحلیل شوند تا امکان تلفیق سیاست‌های زیست محیطی در این چارچوب امکان‌پذیر شود. تحلیل مدیریتی و اداری نیز یکی دیگر از ارکان ادغام سیاست‌های زیست محیطی در فرایند سیاست‌گذاری کلان است که باید به شیوه‌ای منسجم و متناسب با بخش‌های اقتصادی و اجتماعی و سازگار با اهداف و سیاست‌های محیط زیست انجام شود تا یکپارچه‌سازی و همسوسازی اهداف و سیاست‌های محیط زیست با بخش‌های دیگر امکان‌پذیر شود (شکل ۲).

البته، گزینش ابزارهای مختلف سیاست‌گذاری برای مدیریت و حفاظت از محیط زیست، همیشه هم به آسانی ممکن نیست؛ زیرا، معمولاً دولت‌ها مسئولیت پیگیری هدف‌های چندگانه و چندوجهی را در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی برعهده دارند. در زندگی روزمره، شکل‌گیری چنین هدف‌هایی برآمده از شبکه‌ای پیچیده از فشارها و نفوذ اقشار مختلف جامعه در

سیاست‌گذاری محیط زیست نیز دربرگیرنده مجموعه تصمیم‌ها و سیاست‌هایی خواهد بود که از جانب مراجع بخش عمومی چون مجلس، دولت و قوه قضائیه، به‌عنوان پاسداران منافع و نمایندگان مصالح عمومی جامعه و در جهت حفاظت از محیط زیست، در پیش گرفته و اجرا می‌شوند. با چنین برداشتی، سیاست‌گذاری محیط زیست، دخالتی آگاهانه و عامدانه از سوی دولت‌ها برای دستیابی به اهداف زیست محیطی و حفظ و پایداری آن خواهد بود.

فرایند سیاست‌گذاری، فرایندی خطی نیست و پدیده‌ای گردش‌ی است. در این فرایند، نخست باید دستور کاری (Agenda Setting) تنظیم کرد. پس از آن است که سیاست‌ها تدوین می‌شوند و به تصویب می‌رسند. آنگاه باید دربارهٔ هر یک از سیاست‌ها و تقدم و تأخر آنها تصمیم‌گیری شود. از این مرحله به بعد، اجرای سیاست‌ها آغاز و پس از آن، ارزشیابی انجام می‌شود تا بتوان از موفقیت‌ها و یا شکست سیاست‌ها آگاهی به دست آورد (شکل ۱).

تلفیق اهداف و سیاست‌گذاری‌های زیست محیطی در فرایند برنامه‌ریزی کلان کشور مستلزم ظرفیت حمایت‌های

سیاست‌گذاری محیط زیست

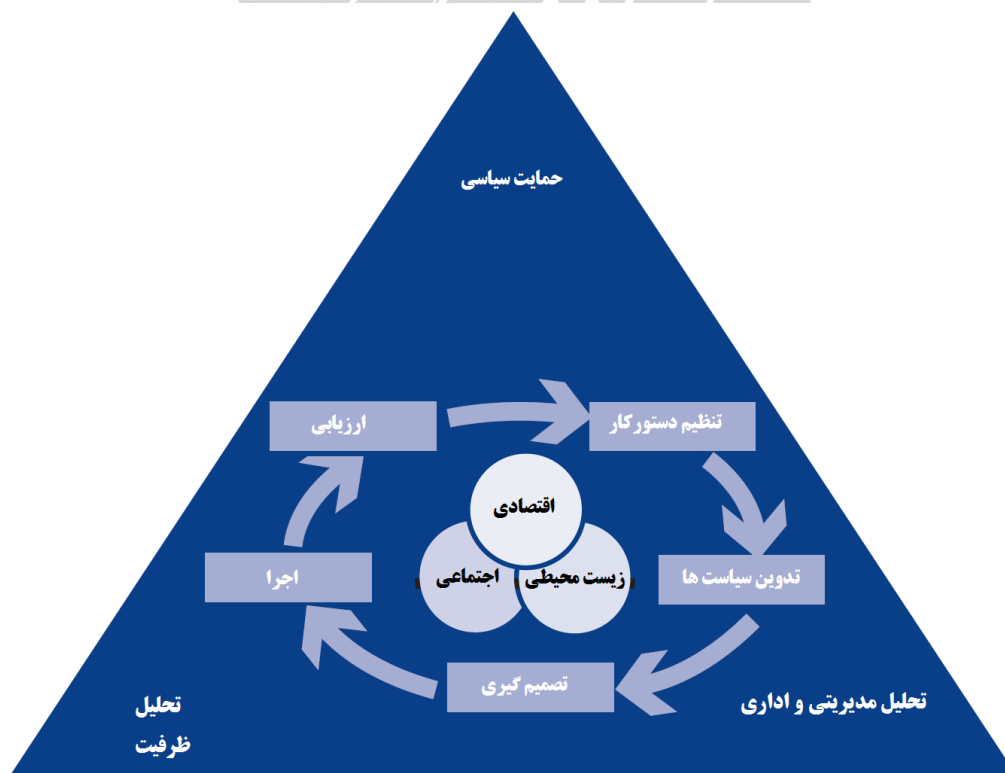
خانوارها و دولت) به کمترین مقدار ممکن؛
۳. پیشگیری از پیامدهای زیانبار و ایجاد آثار خارجی مثبت
در دیگر حوزه و بخش‌های اجتماعی (اشتغال، توزیع درآمد
و مانند آنها).

هریک از سیاست‌گذاری‌ها در زمینه محیط زیست، با
رویکردهای متفاوتی در جست‌وجوی دستیابی به هدف‌های
یاد شده‌اند، چندان که استانداردهای زیست‌محیطی بیشتر بر
هدف اول تأکید می‌ورزند. حال آنکه سیاست‌های بازاری
(مانند ابزار تعرفه‌ای و مالیاتی)، هدف دوم را برجسته‌تر
می‌کنند. پیش‌بینی، کنترل و مدیریت آثار مربوط به
سیاست‌گذاری‌های به عمل آمده در بخش‌هایی چون
صنعت، خدمات، انرژی، بهداشت، اقتصاد و مانند آنها، به

درون نظام‌های اداری و سیاسی است. طول فاصله تا
دستیابی کامل به اهداف تعریف شده، معیار مقایسه کارایی و
اثربخشی ابزارهای مختلف سیاست‌گذاری در زمینه محیط
زیست به شمار می‌آید. در نتیجه، برتری ابزار سیاستی نسبت
به یکدیگر، با توجه به امتیازی در نظر گرفته می‌شود که از
معیارهای مربوطه به دست می‌آورد.

همه ابزارهای سیاست‌گذاری محیط‌زیست دارای
هدف‌های مشترکی از این قرارند (کامان و همکاران، ۱۳۸۹،
ص ۶۷۱-۶۶۹):

۱. بهبود کیفیت محیط‌زیست (مثلاً کاهش مقدار انتشار کربن
دی‌اکسید تا سطحی معین)؛
۲. کاهش هزینه‌های کارگزاران اقتصادی (بنگاه‌ها، نهادها،



شکل ۲. ادغام اهداف و سیاست‌های محیط‌زیستی در فرایند سیاست‌گذاری

ماخذ: (UNEP, 2009, p7)

Management, New York: Prentice Hall, 1985, p. 29.

5. United Nations Environmental Program (UNEP), Integrated Policymaking for Sustainable Development, A reference manual, 2009.

فرزام پوراصغر سنگاچین

رییس گروه محیط زیست دفتر امور برنامه ریزی، آمایش و محیط زیست

هدف سوم مربوط می‌شود. شدت و گستره این آثار و مثبت یا منفی بودن پیامدها، به نوع ابزار به‌کار گرفته شده و نیز چگونگی طراحی انجام شده ازسوی نهادهای مسئول پیگیری و اجرای چنین سیاست‌هایی، بستگی خواهد داشت. باید گفت که هیچ ابزار سیاست‌گذاری منحصربه‌فردی وجود ندارد که برای همه شرایط، بهترین وسیله باشد. به‌کارگیری هر ابزار به تضاد میان معیارهای مختلف و بده-بستان‌های درونی (Trade-off) آنها بستگی دارد. به‌علاوه، درجه اهمیت هر معیار برای شرایط موردنظر و نیز مطلوبیت آن برای هر سیاست‌گذاری نیز در گزینش ابزار، تأثیرگذار است.

سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی را می‌توان در سه گروه کلی زیر دسته‌بندی کرد:

۱. غیرمتمرکز. مانند مشوق‌های اخلاقی، حقوق مالکیت، قوانین مسئولیت‌پذیری (Liability law)؛
۲. فرمان - کنترل (پایش مستقیم). مانند استانداردهای محدود، استانداردهای انتشار آلاینده‌ها یا استانداردهای فنی، به همراه ضمانت‌های اجرایی؛ و
۳. ابزار بازاری. چون مالیات بر انتشار آلاینده‌ها، پرداخت یارانه‌ها و پروانه‌های انتشار قابل مبادله (Tradable permits).

کتاب‌شناسی

۱. لطفی. حیدر، محمد حسن نامی، جعفر حسن‌پور، حمید بحیرایی (۱۳۹۰). امنیت زیست محیطی و سیاست‌گذاری امنیت ملی فصلنامه علمی - پژوهشی نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی - سال سوم، شماره چهارم، پاییز.
۲. وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان توسعه تجارت، تعاریف برنامه و اجزای آن، ۱۳۹۳.
۳. کامان. مایکل، زیگرید استاگل (۱۳۸۹) مقدمه‌ای بر اقتصاد اکولوژیک (بوم‌شناختی)، ترجمه اسماعیل صالحی، فرزام پوراصغر سنگاچین، علی حبیبی، انتشارات دانشگاه تهران.
4. Buchholz, Rogene; Essentials of Public Policy for