

## ارائه مدلی نوین برای خطمشی گذاری های زیست محیطی در ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۱۰ تاریخ ویرایش: ۱۴۰۳/۰۵/۱۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۰۱



امیرعباس صادقیان

دانشجوی دکتری، مدیریت دولتی / خطمشی گذاری عمومی، علامه طباطبایی، تهران، ایران

ORCID: ۰۰۰۹-۰۰۰۰۲-۱۱۳۶-۲۱۷۳

[amr.sadeghian@gmail.com](mailto:amr.sadeghian@gmail.com)

### چکیده

هدف از تحقیق حاضر ارائه مدلی نوین برای خطمشی گذاری های زیست محیطی در ایران است. تلاش شده است که مقاله های مرتبط با واژگان کلیدی بررسی گردد و از بین آنها، منابعی که مناسب تر و جدیدتر بوده اند انتخاب گردد. بدین منظور بر اساس مطالعات کتابخانه ای و روش فراترکیب شکل گرفته و باهدفی مساله محور پیگیری شده است. در این مسیر، پس از بررسی مقالات، مسائل محیط زیستی شناخته شدند و در کنار این مطالعات، بررسی های آماری به جهت پی بردن به وجود مساله، مورد توجه قرار گرفتند. از آنجایی که بهتر است هر راه حلی، یک مبنای نظری داشته باشد، در این پژوهش، چندین نظریه به صورت ادراکی و ذهنی بررسی شد و از میان آنها، سه نظریه، که از نگاه پژوهشگر، نزدیکی بیشتری با حوزه محیط زیست و مسئله ای مطرح شده داشته اند، انتخاب و مورد بررسی قرار گرفتند. این سه نظریه، مدیریت ارزش عمومی، حکمرانی مشارکتی و حکمرانی همکارانه بودند که در این مقاله، به تعریف و بررسی آنها پرداخته شد و سپس بر اساس دلایل علمی و ادراکی و بر پایه ی فهم و نظر پژوهشگر، نظریه ی حکمرانی همکارانه، انتخاب گردید تا راه حل، بر بستر این نظریه طراحی و ارائه شود. رهیافتی که پژوهشگر بدان رسیده است بر بخش های مختلف، استوار است؛ از جمله: منابع شناسایی مسائل، بستر همکاری (گروه همکاری، رهبری تسهیلگر، ارکان محیط زیست و راه حل ها)، بازیگران، گروه نظارت و پیامدهای زیست محیطی.

**واژگان کلیدی:** خطمشی گذاری زیست محیطی، نظریه مدیریت ارزش عمومی، نظریه حاکمیت

مشارکتی، نظریه حاکمیت تعاونی، روش تحقیق فراترکیب

## ۱- مقدمه

در سال ۱۹۸۳، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، "گروه جهانی محیط‌زیست و توسعه" را تأسیس کرد. این گروه گزارشی به نام "آینده مشترک ما" که توسط گراهام برونتلند، نخست‌وزیر نروژ، تهیه شده بود، ارائه داد. این گزارش بر اهمیت توسعه پایدار به‌عنوان مبنای فعالیت‌های اقتصادی انسانی، با توجه جدی به محیط‌زیست و تلاش برای بهبود سطح زندگی فقیران جهان تأکید داشت. از آن زمان به بعد، توسعه پایدار به یکی از مسائل اصلی جوامع بین‌المللی تبدیل شد و پس از انتشار گزارش نهایی برونتلند در سال ۱۹۸۷، این موضوع به مرکز توجهات جهانی تبدیل شد.

یک سال پس از ارائه گزارش نهایی برونتلند، مجمع عمومی سازمان ملل متحد قطعنامه‌ای تصویب کرد که خواستار برگزاری فراهمایی در مقر سازمان ملل متحد درباره محیط‌زیست شد. در نهایت، این فراهمایی در ژوئن ۱۹۹۲ و در بیستمین سالگرد فراهمایی استکهلم، در مورد محیط‌زیست در ریودوژانیرو برگزار شد. نتیجه این فراهمایی تأکید مجدد بر مفهوم "توسعه پایدار" در سطح بین‌المللی بود.

از دیدگاه گلدنر و ریچی (۲۰۰۹)، خط‌مشی محیط‌زیستی شامل مجموعه‌ای از قواعد، مقررات، راهنماها، اهداف توسعه‌ای و استراتژی‌هایی است که چارچوبی برای تصمیم‌گیری‌های فردی و گروهی درباره محیط‌زیست فراهم می‌کند. این تصمیمات به‌طور مستقیم بر توسعه بلندمدت محیط‌زیست تأثیر می‌گذارند. این تعریف، بسیار مفید و مؤثر است، زیرا هدف اصلی خط‌مشی محیط‌زیستی، بهبود روند پیشرفت و توسعه کشور یا منطقه و ارتقای سطح زندگی شهروندان است.

خط‌مشی محیط‌زیستی به‌عنوان یک فعالیت اجتماعی مهم در نظر گرفته می‌شود و بر این نکته تأکید دارد که چگونه بازیگران مختلف در حوزه محیط‌زیست، مانند نهادها، سازمان‌ها، گروه‌ها و افراد، با یکدیگر ارتباط برقرار می‌کنند. در بسیاری از کشورهای دنیا، رویکرد از بالا به پایین در خط‌مشی‌گذاری محیط‌زیستی، که در آن دولت‌ها ابتکار عمل دارند و متمرکز هستند، به تدریج به رویکرد از پایین به بالا تغییر کرده است که معمولاً غیرمتمرکز و جامعه‌محور است و نوعی حکمرانی است که در آن جوامع محلی و حوزه‌های مختلف کسب‌وکار در مدیریت مسئولیت‌های بیشتری شرکت می‌کنند.

خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی به دلیل عدم اجماع، عدم تجانس و عدم قطعیت دارای پیچیدگی‌های زیادی است. همچنین، وجود طیف گسترده‌ای از کاربران و ذینفعان و دامنه‌ی وسیعی از خدمات متنوع، این پیچیدگی را افزایش می‌دهد. بنابراین، ارتباطات چندگانه بین سازمان‌ها و برنامه‌های مختلف ضروری است.

یکی از مسائل بحرانی و حیاتی امروز ایران، مسئله‌ی محیط‌زیست است که با حوزه‌های مهم و حیاتی دیگری مانند آب درهم‌تنیده است. علاوه بر اینکه ایران در حوزه‌های مهندسی، فناوری و علمی دچار کمبود و مشکل است، در حوزه مدیریت و خط‌مشی‌گذاری نیز ضعف دارد. علل مختلف، پیچیده و درهم‌تنیده‌ای باعث این بحران شده‌اند و راه‌حل‌ها باید چندجانبه و پیچیده باشند. خط‌مشی‌گذاری در حیطه محیط‌زیست و

حوزه‌های درهم‌تنیده‌ی آن، نباید با منفعت‌طلبی‌ها، یارکشی‌های قدرت‌طلبانه و نگاه‌های بهره‌بردار اقتصادی همراه باشد و این امر خودکار را بسیار دشوار می‌کند.

## ۲- ادبیات و پیشینه تحقیق

تا به امروز، بحران کنونی زیست‌کره با هیچ مشکل جهانی دیگری قابل‌مقایسه نبوده است. هیچ مشکلی تاکنون بر تمامی جنبه‌های عصر ما و سیاره‌مان، از سطح خارجی و درون زمین گرفته تا موجودات زنده، آب‌کره و هواکره، به این اندازه تأثیرگذار نبوده و با آن‌ها در تعامل متقابل نبوده است (محمدی‌آشنانی و همکاران، ۱۳۸۷).

تحولات زیست‌محیطی جهانی از یک‌طرف و گسترش فرآیندهای مخرب محیط‌زیست در کشورهایی مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه از طرف دیگر، باعث شده که حفاظت از محیط‌زیست بیش‌ازپیش در مرکز توجه سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران قرار گیرد (شبییری و همکاران، ۱۳۹۲). بحران‌های زیست‌محیطی نه‌تنها آرامش و امنیت را از زندگی انسان‌ها می‌گیرد، بلکه تهدیدی جدی برای موجودیت بشر نیز محسوب می‌شود. محیط‌زیست شهری، مشابه سایر محیط‌های زندگی، تحت تأثیر فعالیت‌های انسانی قرار دارد و از آن تأثیر می‌پذیرد (صالحی و پازوکی‌نژاد، ۱۳۹۳).

امروزه بحران‌های زیست‌محیطی افزایش‌یافته و نیاز به تلاش‌های گسترده‌تری دارند (طاهرخانی و همکاران، ۱۳۹۸). یکی از چالش‌های بزرگ قرن بیست و یکم برای سیاست‌گذاران، حتی در سبزترین کشورها، شناخت دقیق علل ناکامی یا کم اثر بودن سیاست‌های زیست‌محیطی در مواجهه با این مشکلات است (لطیفیان و همکاران، ۱۳۹۲). بحران‌های زیست‌محیطی در ایران نیز از جمله شدیدترین بحران‌های جهانی شناخته می‌شود. رشد سریع اقتصادی کشور، توجهات جهانی را به خود جلب کرده است و این رشد همراه با مصرف زیاد انرژی و انتشار آلاینده‌ها بوده است. به همین دلیل، محیط‌زیست امروزه شامل تمامی مسائل مربوط به صنعت، فرهنگ، اقتصاد و سیاست می‌شود. این وضعیت، به حدی پیش رفته است که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، برنامه‌ریزی زیست‌محیطی به بخشی از برنامه‌ریزی کشوری تبدیل شده است (ساوری و نقی‌بیرانوند، ۱۳۹۹؛ رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

دخالتهای انسان در محیط‌زیست و آثار منفی آن به‌وضوح در وضعیت فعلی محیط‌زیست ایران نمایان است؛ به‌عنوان مثال، می‌توان به آتش‌سوزی‌های مکرر در جنگل‌ها (که به‌طور متوسط سالانه ۳۵ هزار هکتار از عرصه‌های جنگلی را درگیر می‌کند)، پدیده ریزگردها (که سالانه ۱۷ استان کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد)، نابودی حیات رودخانه‌ها به دلیل ورود فاضلاب‌های انسانی و صنعتی، و تخریب حریم رودخانه‌ها اشاره کرد. همچنین آلودگی اکولوژیک خلیج‌فارس و نابودی تدریجی حیات در دریاچه خزر به دلیل ورود فاضلاب‌ها، نابودی تالاب‌ها و دریاچه‌های آب شیرین و آسیب‌های شدید به آن‌ها که به مرز بحران نزدیک شده‌اند (بهبودی و همکاران، ۱۳۹۳). عواملی مانند موقعیت جغرافیایی ایران در منطقه خشک و نیمه‌خشک، خشک‌سالی‌های بلندمدت، فشار بر منابع طبیعی، روش‌های سنتی و نامناسب کشاورزی، فعالیت‌های صنعتی

به ویژه در حوزه نفت و گاز، و تغییرات شدید آب و هوایی جهانی (کرمانی و همکاران، ۱۳۹۸) نیز در تشدید این مشکلات نقش دارند (احمدی تنکابنی و همکاران، ۱۴۰۱).

نبود برنامه جامع توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست که بر اساس سیاست های کلی محیط زیست تدوین شده باشد و گروه های تصمیم ساز و تصمیم گیر را مشخص کند، و وجود قوانین و مقررات پراکنده و قدیمی که رویکردهای جامع نگر و پیشگیرانه را در مدیریت محیط زیست در نظر نمی گیرد، از مشکلات عمده مدیریتی است که باعث موازی کاری دستگاه ها و اختلال در اجرا شده است. ارزیابی ها نشان می دهند که ساختار مدیریتی امور زیست محیطی در کشور، از نظر ساختار سازمانی و ارتباطات بین سازمانی، پاسخگوی نیازهای کنونی و تحقق اهداف کلان توسعه کشور نیست و نیاز به اقداماتی برای افزایش کارایی و اثربخشی دارد (مشهدی و زابولی زواره، ۱۴۰۰).

## ۲-۱ بررسی های آماری و استدلال و رزی

• بر اساس گزارش های منتشر شده، ایران در سال ۲۰۰۶ رتبه ۵۳، در سال ۲۰۰۸ رتبه ۶۷، در سال ۲۰۱۰ رتبه ۶۰ و در سال ۲۰۱۲ به رتبه ۱۱۴ در شاخص عملکرد زیست محیطی جهانی سقوط کرده است. در گزارش سال جاری، ایران با نمره ۶۶،۳۲ در رتبه ۱۰۵ از مجموع ۱۸۰ کشور قرار دارد و در زمره کشورهای با عملکرد ضعیف قرار می گیرد. همچنین، شاخص جهانی عملکرد زیست محیطی سال ۲۰۲۰ نشان می دهد که ایران با کسب نمره ۴۸، در مقام ۶۷ جهان قرار دارد. بررسی های صورت گرفته نشان می دهد که ایران با توجه به نوسانات متعدد در این زمینه، نیازمند توجه و بررسی بیشتری است (شیران زائی و همکاران، ۱۴۰۲).

• وضعیت محیط زیستی کشور نشان دهنده مشکلات متعدد زیست محیطی است که مدیران با آن ها روبرو هستند. جایگاه نسبتاً پایین ایران در ابعاد عملکرد زیست محیطی جهانی (رتبه ۸۰ در سال ۲۰۱۸) تأکید بر ضرورت توجه جدی به این مقوله دارد (حسینی و همکاران، ۱۳۹۹).

• شاخص جهانی عملکرد زیست محیطی سال ۲۰۲۰ نشان داد که ایران با کسب نمره ۴۲،۷۳ در مقام ۱۱۴ از بین ۱۳۲ کشور جهان قرار گرفته است. در سال ۲۰۱۵، ایران با نمره ۶۰ در مقام ۷۸ و در سال ۲۰۱۰ با نمره ۷۶،۹ در رتبه ۶۷ جهان قرار داشت (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲).

• بررسی شاخص عملکرد زیست محیطی نشان می دهد که ایران در میان ۲۴ کشور خاورمیانه و شمال آفریقا در رتبه بسیار پایینی قرار دارد و در مقام ۱۸ از بین کشورهای است (احمدی تنکابنی و همکاران، ۱۴۰۱).

• بر اساس شاخص تنش آبی فالکن مارک، ایران با سرانه آب تجدید پذیر ۱۵۶۰ مترمکعب در سال، تحت تنش آبی قرار دارد و ۸۰ درصد از منابع آب تجدید پذیر کشور در حال استفاده است. برخی پژوهشگران این وضعیت را "ورشکستگی آبی" نامیده اند (گلستان و همکاران، ۱۴۰۲).

دلیل اصلی ناکامی در خط مشی گذاری و اجرای سیاست های کلان زیست محیطی در کشور، دخالت چندین سازمان و نهاد در امور محیط زیست است، هرچند که سازمان حفاظت محیط زیست متولی اصلی این حوزه است. تجربه نشان داده که حفاظت از محیط زیست با توجه به قوانین پیچیده، بوروکراسی اداری و گستردگی

موضوعات، تنها از طریق یک سازمان یا نهاد امکان‌پذیر نیست و نیازمند همکاری مجموعه‌ای از سازمان‌های تخصصی و تشکل‌های مردمی غیردولتی است (حسینی و همکاران، ۱۳۹۹).

در زمینه آب، نهادهای مختلفی مانند وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط‌زیست در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب دخیل هستند، اما فاقد سیاست‌های منسجم برای حل اصولی بحران آب هستند. این نهادها غالباً در جهت اهداف سازمانی خود عمل می‌کنند و بین سیاست‌های آن‌ها همسویی وجود ندارد. به‌عنوان مثال، وزارت نیرو بر تأمین منابع آب و مصرف اقتصادی تمرکز دارد، وزارت جهاد کشاورزی بر توسعه کشاورزی تأکید دارد و سازمان حفاظت محیط‌زیست بر حفظ حقوق زیست‌محیطی اصرار دارد (گلستان و همکاران، ۱۴۰۲).

در نهایت، به نظر می‌رسد که تأکید بر تعادل چهار عامل مهم، یعنی جمعیت، انرژی، منابع و آلودگی محیطی نادیده گرفته‌شده و در تلاش برای توسعه، کاهش زمینه‌های زندگی انسانی مورد توجه قرار نگرفته است. بحران‌ها و چالش‌های محیطی باید به‌عنوان اولویت مورد نظر قرار گیرند و در غیر این صورت، توسعه پایدار به یک واژه بی‌معنی تبدیل خواهد شد (دبیری و همکاران، ۱۳۹۷).

## ۲-۲ نظریه‌های مطرح

برای بررسی این موضوع، بر اساس دانش پژوهشگر، چندین نظریه وجود دارد که همخوان‌تر با حوزه موضوعی محیط‌زیست است. که به ترتیب اشاره خواهد شد.

### الف) مدیریت ارزش عمومی

پارادایم مدیریت ارزش عمومی، به‌عنوان بخشی از یک حکمرانی شبکه‌ای وسیع‌تر، بر این باور است که دموکراسی مشروع و مدیریت مؤثر به‌صورت مشترک عمل می‌کنند و سیاست و مدیریت باید با یکدیگر هماهنگ باشند. برای اتخاذ تصمیمات مؤثر و اجرای آن‌ها، لازم است که ذینفعان زیادی درگیر فرآیندها شوند. این پارادایم به سیستم گفتگو و تبادل در حکمرانی شبکه‌ای وابسته است و از طریق ساخت، اصلاح و سازگاری سیستم، دموکراسی و مدیریت به هم نزدیک می‌شوند و ارائه می‌شوند.

نظارت و بررسی انتقادی منظم از سوی همه شرکای سیستم برای تحقق وعده‌های دموکراسی و مدیریت ذینفعان ضروری است. نقطه قوت این نظریه در بازتعریف نحوه مواجهه با چالش‌های کارآمدی، مسئولیت‌پذیری و برابری است و به نیروی انگیزشی اشاره دارد که بر قوانین یا مشوق‌ها برای هدایت اصلاحات خدمات عمومی تکیه نمی‌کند. این پارادایم بر پایه دیدگاه جامع‌تری از انسانیت بنا شده است و نشان می‌دهد که افراد از طریق مشارکت در شبکه‌ها انگیزه می‌گیرند، یعنی روابطشان با دیگران در چارچوب احترام متقابل و یادگیری مشترک شکل می‌گیرد. در این پارادایم، مدیران دولتی به ایجاد ارزش عمومی می‌پردازند، اما مشکل این است که آن‌ها نمی‌توانند به‌طور قطعی بدانند که ارزش عمومی چیست (Stoker، ۲۰۰۶).

در کل، پارادایم ارزش عمومی در چارچوب حکمرانی شبکه‌ای شکل می‌گیرد. هدف اصلی این پارادایم دستیابی به ارزش عمومی است و منافع عمومی از طریق تعامل و مشورت در مورد هزینه‌ها و فرصت‌ها به

دست می‌آید. کار آیی در این پارادایم به صورت قضاوتی ارزیابی می‌شود و باید به طور مداوم بررسی شود که آیا فعالیت‌ها با اهداف مطابقت دارد یا خیر. در زمینهٔ پاسخگویی، این پارادایم انتقادات خاصی دارد، اما از طریق رهبری تسهیلگر و مذاکره، پاسخگویی را دنبال می‌کند. انصاف در این پارادایم به توسعه ظرفیت‌های فردی و ایجاد فرصت‌ها و حقوق برابر و متقابل مربوط می‌شود. این پارادایم ممکن است زمانی تضعیف شود که به جای عمل‌گرایی به سمت شعارگرایی برود و حفظ آن از طریق حفظ شبکه ذینفعان و کثرت‌گرایی در تصمیم‌گیری به منظور اطمینان از دموکراسی و مدیریت ذینفع‌محور اتفاق می‌افتد.

## **(ب) حکمرانی مشارکتی**

حکمرانی مشارکتی، بر مشارکت بازیگرانی تأکید می‌کند که معمولاً مسئولیت تصمیم‌گیری را بر عهده ندارند. این ممکن است شامل قالب‌هایی مانند جلسات عمومی یا سایر اشکال مشاوره باشد. در اینجا، مشارکت به عنوان متغیر فراگیر در فرآیند تصمیم‌گیری در نظر گرفته می‌شود و اساساً به فرآیندهای تصمیم‌گیری، به عنوان زنجیره‌ای از رویدادهایی که به سمت نتایج خاص تنظیم شده‌اند، نگریسته می‌شود. در فرآیندهای مشارکتی، ویژگی‌های همکاری به عنوان یک مقوله مهم پنداشته می‌شود، و تقریباً تمام سازوکارهای مورد مطالعه، به تنظیمات مشارکتی اشاره دارند. مشارکت در اینجا به عنوان یک مفهوم سه‌بعدی درک می‌شود و می‌تواند در هر یک از ابعاد حکومتی کم‌وبیش فشرده باشد:

۱. وسعت درگیری: طیف ذینفعان و سایر بازیگران شامل این فرآیند، می‌تواند شامل مشارکت چند متخصص منتخب، نمایندگان گروه‌های سازمان‌یافته، یا شهروندان باشد.

۲. ارتباط و همکاری: نحوه، جهت، و شدت جریان اطلاعات به عنوان مثال، ارائه اطلاعات یک‌طرفه در مقابل توسعه مشارکتی.

۳. تفویض قدرت به شرکت‌کنندگان: میزان نفوذ شرکت‌کنندگان بر تصمیماتی که باید گرفته شود. با در نظر گرفتن این موضوع، حکمرانی مشارکتی شامل فرآیندها و ساختارهای تصمیم‌گیری عمومی‌ای است که بازیگران بخش خصوصی، جامعه مدنی و عموم مردم را با درجات مختلف ارتباط، همکاری و تفویض قدرت تصمیم‌گیری، درگیر می‌کند. مفهوم سه‌بعدی این است که این ابعاد اصول مستقل از یکدیگر هستند، به این معنی که هر فرآیند تصمیم‌گیری معینی می‌تواند در یک بعد پررنگ و در بعد دیگر کم‌رنگ باشد. برای اهداف تحلیلی، یک فرآیند تصمیم‌گیری با تولید یک خروجی اساسی مانند یک تصمیم یا برنامه الزام‌آور جمعی به پایان می‌رسد. این فرآیند همچنین ممکن است بسته به ماهیت و درجه مشارکت و همکاری، پیامدهای اجتماعی مختلفی ایجاد کند؛ این موارد ممکن است شامل این موارد باشد: یادگیری فردی و جمعی، افزایش آگاهی، پذیرش فرآیند و خروجی، حل تعارض و ایجاد اعتماد، تقویت سرمایه اجتماعی و ایجاد و تقویت شبکه‌ها در بین ذینفعان. یک فرآیند تصمیم‌گیری مشارکتی همچنین ممکن است با از بین بردن اعتماد بین شرکت‌کنندگان و ذینفعان، بیگانه کردن عموم یا ایجاد درگیری‌های جدید، نتایج منفی ایجاد کند (Newig et al., ۲۰۱۸).

## پ) حکمرانی همکارانه

حکمرانی همکارانه، یک مدل جدید از حکمرانی دولت است که در دو دهه گذشته به وجود آمده و می‌توان آن را به‌عنوان گردآوری ذی‌نفعان متعدد در یک انجمن مشترک برای تصمیم‌گیری جمعی تعریف کرد، به‌نحوی که در نهایت به نتایج و پیامدهای مناسب برای همه طرفین منجر شود. این گروه‌های همکار اغلب تحت رهبری دولت مدیریت می‌شوند (Ansell & Gash, ۲۰۰۷). بررسی منابع تجربی و تحقیقاتی موجود نشان می‌دهد که درک مشترک و کاملاً واضحی از حکمرانی همکارانه در میان محققان وجود ندارد (Emerson et al., ۲۰۱۲; Bryson et al., ۲۰۱۳)؛ اما یک نقطه تلاقی مشترک از همه تعاریف، اذعان بر توجه به فرآیندهایی است که نفع همه ذی‌نفعان را در برداشته باشد. فریمن (۲۰۱۱) حکمرانی همکارانه را مستلزم "حل مسئله، مشارکت گسترده، راه‌حل‌های موقتی و تقسیم مسئولیت‌های نظارتی بین بخش دولتی و خصوصی در قالب یک سازمان انعطاف‌پذیر" معرفی می‌کند (Freeman, ۲۰۱۱, p. ۱۷). اینس و بوهر (۲۰۰۲) نیز معتقدند حکمرانی همکارانه به گفت‌وگوهای معتبر بین مشارکت‌کنندگان برای مشروعیت بخشیدن به منافع همه آنان و تمایل به جست‌وجوی راه‌حل‌های متقابل به‌نحوی که منابع همه افراد درگیر را تأمین کند، اشاره دارد. در جمع‌بندی، حکمرانی همکارانه را می‌توان به‌صورت زیر تعریف کرد (واعظی و قیصرانی، ۱۳۹۸):

یک برنامه حکمرانی و مدیریتی است که در آن یک یا چند سازمان دولتی مستقیماً با شرکت‌های دولتی دیگر و نیز گروه‌های غیردولتی ذی‌نفع در یک فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی درگیر می‌شوند. این فرایند تصمیم‌گیری رسمی، اجتماع‌گرا و مشورتی است و هدف آن ایجاد یا اجرای خط‌مشی دولتی یا مدیریت دولتی در حوزه برنامه‌ها یا دارایی‌های دولتی است (Ansell & Gash, ۲۰۰۸).

## ۲-۳ برگزیدن نظریه و استدلال‌های مطروحه

در گذشته، سیاست‌گذاری و مدیریت منابع طبیعی و زیست‌محیطی به عهده مقامات دولتی بود، اما امروزه این مسئولیت به پروژه‌های وسیع‌تر تبدیل شده است که نیاز به مشارکت مستقیم جوامع، افراد، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی دارد. این تغییرات نشان‌دهنده انتقال از نقش‌های سنتی دولت به مفهومی گسترده‌تر از حکمرانی است که شامل سطوح مختلف دولت (جهانی، منطقه‌ای و محلی) و همچنین بخش خصوصی و جامعه مدنی می‌شود. در حالی که هنوز موضوعاتی مانند مسئولیت‌ها و اختیارات واگذار شده به نهادهای مختلف مورد بحث است، به‌طور کلی پذیرفته شده است که مسئولیت محیط‌زیست و توسعه پایدار، به یک پروژه جامع تبدیل شده است که نیازمند مشارکت تمام بخش‌ها است (Cocklin & Moon, ۲۰۲۰). مشکلات در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی شامل اولویت دادن به منافع سیاسی به جای منافع زیست‌محیطی، اتخاذ سیاست‌های کوتاه‌مدت، عدم تخصص و ناکارآمدی در خط‌مشی‌گذاری، و نگاهی محدود به توسعه است. سایر مشکلات شامل نظریه‌پردازی بیش‌از حد بر اساس هزینه‌ها، گسیختگی میان خط‌مشی‌ها و اجرا، دشواری در سنجش هزینه‌ها و اثرات محیطی، عدم ارتباط و هماهنگی میان نهادها، تعارض قوانین،



فقدان مطالعات پیشین و نظام مناسب برای شناسایی مسائل، و ضعف در سیستم ارزیابی و بازخورد نیز هستند (حاجی هاشمی اسفرجانی و همکاران، ۱۳۹۹).

اجرای موفق خطمشی‌های زیست‌محیطی به تعهد و درک صحیح دولت‌ها و شهروندان بستگی دارد. حفاظت از محیط‌زیست نیازمند همکاری و استفاده از تمامی منابع و امکانات جامعه است. بنابراین، اجرای این خطمشی‌ها به رویکردهای همکارانه و توجه به نهادهای اجرایی دولتی نیاز دارد که با توجه به صلاحیت‌های سازمانی خود، مسئولیت‌های خاصی را بر عهده خواهند گرفت. نهادهای مسئول حفاظت از محیط‌زیست باید نقش هماهنگ‌کننده و نظارتی ایفا کنند تا موانع را برطرف کرده و محیط‌زیست را به‌طور مؤثر حفظ کنند (مشهدی و زابولی زواره، ۱۴۰۰).

مشروعیت‌سازی خطمشی در فرآیند اجرا اهمیت زیادی دارد؛ زیرا هماهنگی مشروعیت خطمشی با مقبولیت عمومی می‌تواند به اجرای بدون مقاومت یا با حداقل اصطکاک منجر شود (پور عزت، ۱۳۹۷). مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد نیز به اجرای مؤثر هنجارهای زیست‌محیطی کمک می‌کند. با جایگزینی تدریجی این سازمان‌ها در برخی وظایف اجرایی، پیشگیری از جرائم زیست‌محیطی و پیگیری خطمشی‌های زیست‌محیطی به آن‌ها واگذار می‌شود. همچنین، طراحی و اجرای خطمشی‌های محیطی نیازمند توجه به ابعاد بخشی و اقتصادی است. این یکپارچگی باید هم به‌صورت عمودی و هم افقی وجود داشته باشد تا مسائل محیط‌زیستی به‌درستی مورد توجه قرار گیرد و راه‌حل‌های مناسبی برای مشکلات این حوزه ارائه شود (تنکابنی و همکاران، ۱۳۹۹).

بر اساس نظرات محمدی‌آشنانی و همکاران (۱۳۸۷)، تحقیقات اخیر نشان داده است که بسیاری از بحران‌های زیست‌محیطی به دلیل آثار تجمعی، القایی، مزمن و ترکیبی به وجود آمده‌اند. آثار تجمعی معمولاً از فعالیت‌هایی ناشی می‌شوند که به‌تنهایی اهمیت زیادی ندارند، اما وقتی جمع می‌شوند، باعث تغییرات قابل توجهی در محیط‌زیست می‌شوند. این آثار می‌توانند به‌صورت القایی نیز ظاهر شوند. به‌عنوان مثال، احداث یک بزرگراه می‌تواند منجر به تغییر کاربری‌های اطراف و تحول در چرخه حیات آن‌ها شود. علاوه بر آثار فردی و تجمعی، اقداماتی که انسان در محیط‌زیست انجام می‌دهد، ممکن است اثر ترکیبی نیز داشته باشند. اثر ترکیبی به معنای تعامل بین دو یا چند فعالیت است که می‌تواند به کاهش یا تقویت آثار یکدیگر منجر شود. اگر این تعامل به کاهش کیفیت محیط‌زیست منجر شود، باید مورد توجه قرار گیرد.

بر اساس توضیحات فوق، آثار فعالیت‌های انسانی بر کیفیت محیط‌زیست به دسته‌های زیر تقسیم می‌شوند:

۱. آثار طرح‌های انفرادی بزرگ‌مقیاس

۲. آثار تجمعی

۳. آثار ترکیبی

پیشرفت‌های زیست‌محیطی در کشورهای توسعه‌یافته، نشان‌دهنده محیطی است که در آن، اجرای خطمشی‌های زیست‌محیطی با کمترین چالش‌ها مواجه بوده است. در این کشورها، فرهنگ زیست‌محیطی



به‌عنوان یک نیاز اساسی برای افراد و نسل‌های آینده در نظر گرفته می‌شود. رویکردهای نظری موجود برای توجیه فرهنگ زیست‌محیطی و اجرای موفق خط‌مشی‌های مرتبط با آن، به‌طور عمده دینامیک و پویا هستند. در کشورهای توسعه‌یافته، محیط‌زیست به‌عنوان یک مسئله فردی در نظر گرفته نمی‌شود بلکه یک مسئله همگانی است که همه افراد در آن مشارکت دارند و حفاظت از آن برای نسل‌های آینده نیز حیاتی است (ممیوند و همکاران، ۱۳۹۸).

نتایج تحقیقات وحید و رنجبر (۱۳۹۷) نشان داده است که تمرکز بیش‌ازحد قدرت تصمیم‌گیری در نهادهای دولتی، به‌ویژه وزارت نیرو، و فقدان مشارکت ذینفعان و بخش غیردولتی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری منابع آب، به سیاسی شدن و کاهش بهره‌وری خط‌مشی‌های آب و درنهایت کمبود آب در کشور منجر شده است. محققان در ارزیابی حکمرانی آب کشور در سال ۱۳۹۴ به عواملی چون نقص اطلاعات و ارتباطات، عدم پاسخگویی، هدف‌گذاری نامناسب، تأمین منابع مالی محدود، رفتارهای مشکل‌زا و عدم رعایت قوانین و مقررات اشاره کرده‌اند. الگوی موردبررسی شامل سه اصل اصلی است: مشارکت، قانون‌مداری و مشروعیت، و کسب و اعمال اقتدار (یوسفیان و همکاران، ۱۴۰۰).

مطابق با یافته‌های تحقیق معدنی (۱۴۰۰)، شاخص‌هایی از قبیل "ارتباطات و تعاملات نهادهای متولی، تعهد به حفظ و صیانت از محیط‌زیست به‌ویژه در حوزه گردشگری سبز، برنامه‌ریزی استراتژیک و جامع، خط‌مشی‌گذاری جامع و مشارکتی، و توسعه دیپلماسی زیست‌محیطی" به‌عنوان مهم‌ترین شاخص‌ها برای ارتقای کیفیت تعاملات نهادهای متولی، افزایش اثربخشی خط‌مشی‌های مصوب دولت، حفظ پایداری محیط‌زیست و کاهش اثرات منفی زیست‌محیطی گردشگری شناخته شده‌اند.

دولت‌ها به دلیل کمبود دانش و مهارت لازم، محدودیت منابع مالی، عدم انعطاف سازمانی و استفاده از بوروکراسی‌های متمرکز و قانون‌مدار، اغلب با مشکلاتی در انجام فعالیت‌های ضروری و نیاز به همکاری با سایر نهادها مواجه هستند. از سوی دیگر، خط‌مشی‌های دولت به‌ندرت می‌توانند بدون مشارکت مدنی مشروعیت داشته باشند. سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند نقش مهمی در نمایندگی از منافع و علایق شهروندان در فرآیند تدوین و تصمیم‌گیری درباره خط‌مشی‌ها داشته باشند و به ایجاد خط‌مشی‌هایی اثربخش‌تر کمک کنند (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۶).

در پایان، با توجه به دلایل و گزاره‌های ارائه‌شده، با توجه به وجود ذینفعان متعدد، دستگاه‌های مسئول متفاوت و مسائل پیچیده، ضرورت توجه به حکمرانی احساس می‌شود. در این راستا، لازم است به بررسی مدیریت ارزش عمومی، حکمرانی مشارکتی و حکمرانی همکارانه پرداخته شود.

مدیریت ارزش عمومی به دنبال شناسایی ارزشی است که توسط عموم مردم به رسمیت شناخته شود. برای اینکه این مدیریت بهینه باشد و به‌خوبی عمل کند، باید عموم مردم به سطحی از درک و اهمیت برسند که آن را به‌عنوان ارزش عمومی بپذیرند. در مسائل زیست‌محیطی، اگر مردم به این سطح نرسند که حفاظت و توسعه محیط‌زیست را ارزشمند بدانند، عملاً نمی‌توان از این نظریه بهره‌برداری کرد. برخی مسائل تا زمانی که

به بحران نرسند و برای عموم ملموس نشوند، به خوبی درک نمی‌شوند و تنها عده کمی از آن‌ها آگاه هستند. مسائل زیست‌محیطی نیز تا زمانی که به بحران تبدیل نشوند و عموم مردم با مشکلات آن مواجه نشوند، بعید است که به‌عنوان ارزش عمومی شناخته شوند. بنابراین، این نظریه نمی‌تواند برای طراحی راه‌حل‌های مربوط به مسائل زیست‌محیطی مناسب باشد. همچنین، توجه به محیط‌زیست باید همیشگی و پایدار باشد و نه تنها در مواقعی که مشکلات زیست‌محیطی آشکار می‌شوند. حتی رفع موقت مشکلات زیست‌محیطی نمی‌تواند موجب تبدیل آن به یک ارزش عمومی شود.

در مورد حکمرانی مشارکتی، ممکن است گروه‌های زیست‌محیطی توسط بازیگران قدرتمندتر تحت تأثیر قرار گیرند. همچنین، این گروه‌ها ممکن است از روش‌های مؤثرتر برای پیگیری نگرانی‌های زیست‌محیطی استفاده کنند و از فرآیند مشارکت خارج شوند. علاوه بر این، گروه‌ها ممکن است برای اجرای قدرت خارج از محیط‌های مشارکتی، به ابزارهای چالش‌برانگیز نظیر اعتراض یا اقدام مستقیم متوسل شوند که می‌تواند منجر به کاهش نفوذ کلی آن‌ها شود. مشارکت گروه‌ها نیز ممکن است مانع توافق در تصمیم‌گیری شود، به‌ویژه در فرآیندهایی که تلاش برای اجماع دارند. مشارکت تعداد زیادی از بازیگران که می‌توانند تصمیم را وتو کنند، ممکن است دستیابی به راه‌حل‌های عمومی را دشوار سازد. همچنین، فاصله زمانی بین تصمیم‌گیری و اجرا ممکن است باعث تغییر شرایط به‌گونه‌ای شود که اجرای تصمیم اتخاذشده غیرممکن یا نامطلوب گردد. به‌علاوه، حکمرانی مشارکتی بیشتر به جنبه‌های اقتصادی توجه دارد (Newig et al., ۲۰۱۸).

بنابراین، با توجه به دلایل بیان‌شده، این نظریه نیز برای ارائه طرحی برای حل مسائل زیست‌محیطی از طریق خط‌مشی‌گذاری مناسب به نظر نمی‌رسد. حکمرانی همکارانه، که در بسیاری از کشورها به‌ویژه در زمینه‌های زیست‌محیطی، خدمات عمومی و آموزش و بهداشت تجربه‌شده است، به‌عنوان مدل جدیدی از حکمرانی مطرح‌شده است. حکمرانی همکارانه به معنای "گرد هم آمدن ذی‌نفعان متعدد در یک انجمن مشترک برای تصمیم‌گیری جمعی" است که به نتایج و پیامدهای مناسب برای همه طرفین منجر می‌شود. این نوع حکمرانی معمولاً با همکاری سازمان‌های دولتی مدیریت می‌شود و بیشتر در زمینه‌های اجتماعی مطرح‌شده است (Healy, ۲۰۰۳). در حالی که حکمرانی شبکه‌ای به مسائل گسترده‌تری از جمله بهبود کار آیی در مسائل اقتصادی و خدمات عمومی می‌پردازد (Rhodes, ۲۰۰۷)، حکمرانی همکارانه در زمینه‌های زیست‌محیطی، اکولوژیکی، و خدمات عام‌المنفعه متمرکز است و بر یادگیری اجتماعی، انسجام و عدالت تأکید دارد (Healy, ۲۰۰۳). با توجه به این نکات، به نظر می‌رسد حکمرانی همکارانه، نظریه بهتری برای ارائه طرح‌هایی جهت حل مسائل زیست‌محیطی باشد.

### ۳- روش تحقیق

فرا مطالعه، یکی از شیوه‌های نوین برای بررسی، تلفیق و نقد پژوهش‌های پیشین است. این روش، تحلیلی عمیق از تحقیقات انجام‌شده را ارائه می‌دهد و شامل چهار بخش می‌شود: فرا تحلیل (بررسی کمی محتوا)،

فراروش (واکاوی متدولوژی مطالعات اصلی)، فرا نظریه (تحلیل تئوری‌های پژوهش‌های اولیه) و فراترکیب (تحلیل کیفی محتوای اصلی) (Stirling, ۲۰۰۱).

فراترکیب، به‌عنوان یک روش کیفی، از یافته‌های سایر مطالعات کیفی مرتبط با موضوع تحقیق بهره می‌گیرد. این شیوه برای درک و توصیف مسائل، نکات اصلی و مضامین تکرارشونده در یک جریان پژوهشی به کار می‌رود. فراترکیب، نتایج حاصل از مطالعات کیفی سامانمند منتخب با موضوعات مشابه و مشترک را ترکیب کرده و تفسیر می‌کند (Lazazzara & De Gennaro, ۲۰۲۰).

### ۱-۳ گام اول، طرح سؤال

هر پژوهشی با یک پرسش آغاز می‌گردد. پرسش اصلی این پژوهش این بوده است که بر اساس چه مدلی می‌توان به خط‌مشی‌گذاری مؤثری در حوزه‌ی زیست‌محیطی ایران، دست‌یافت؟

### ۲-۳ گام دوم، مرور ادبیات

برای انجام این پژوهش مسئله‌محور که با نگاه فراترکیب، انجام‌گرفته است، در گام اول، برای یافتن منابع، ۵۳ پژوهش و مطالعه‌ی انجام‌گرفته حول کلمات کلیدی همچون ((حکمرانی زیست‌محیطی))، ((خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی))، ((حکمرانی آب))، ((حکمرانی همکارانه، مشارکتی و مدیریت ارزش عمومی))، در عمده‌ترین پایگاه‌های داده یعنی ((اسکو پوس، گوگل اسکولار، پروکوئست و ساینس‌دایرکت))، جست‌وجو شدند.

### ۳-۳ گام سوم، انتخاب منابع

در این گام، پژوهش‌ها موردبررسی و ارزیابی قرار گرفتند و سعی شد که مرتبط‌ترین، بهترین و جدیدترین آن‌ها گزینش شوند و درنهایت، پژوهشگر به انتخابی از نتایج و موضوعات پرداخته و از آن‌ها در این مقاله، بهره گرفته است؛ چه در قسمت بررسی و بیان مسئله، چه در قسمت بررسی نظریه‌ها و برگزیدن آن‌ها و چه در قسمت ارائه رهیافت (البته این قسمت، تا حد بسیار زیادی کاملاً خلاقانه بوده است).

### ۴-۳ گام چهارم، استخراج و تجزیه و تحلیل اطلاعات

منابع انتخاب‌شده، چندین بار به‌دقت مورد مطالعه قرار گرفتند و بر طبق پرسش اصلی پژوهشی، محتوا و موضوع پژوهش‌ها بررسی و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند.

### ۴-۴ یافته‌های تحقیق

در اینجا، مشارکت بازیگران غیردولتی در تصمیم‌گیری عمومی و نحوه تعامل و همکاری آن‌ها برای رسیدن به تصمیمات الزام‌آور جمعی در مورد مسائل زیست‌محیطی، طیف وسیعی از شیوه‌های حکمرانی و "درجات" مشارکت و همکاری در برنامه‌ریزی، صدور مجوز، وضع قوانین، ارزیابی تأثیر و سایر اشکال خط‌مشی‌گذاری عمومی را در برمی‌گیرد. ساختارها و فرآیندهای حکمرانی زیست‌محیطی می‌توانند به طرق مختلف گرد هم آیند (برای مثال، حکمرانی می‌تواند از بالا توسط دولت‌ها یا افراد یا بازیگران خصوصی، از پایین توسط جوامع محلی، یا از طریق تصمیم‌گیری و اختیار مشترک از طریق ترتیبات مدیریت رسمی یا شبکه‌های

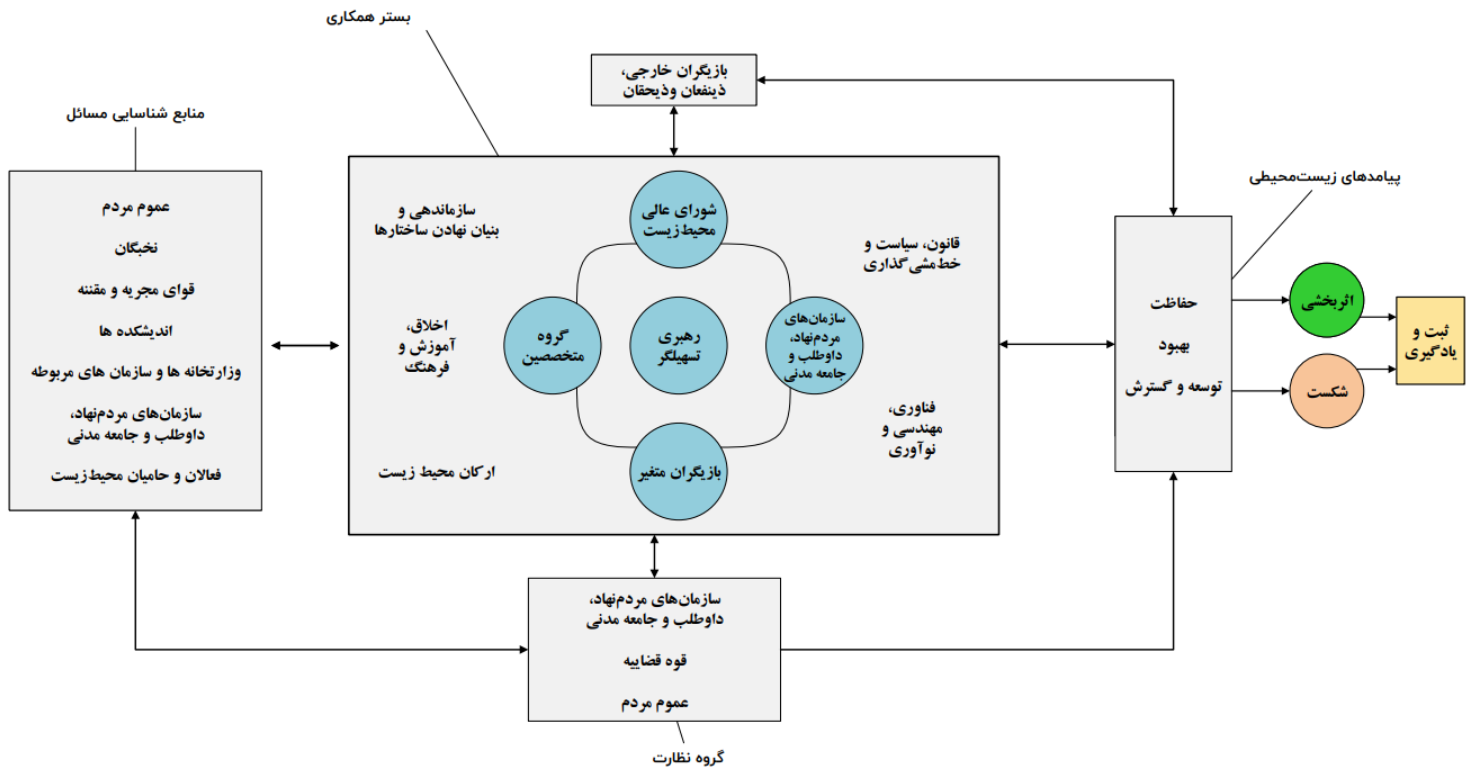
غیررسمی بازیگران و سازمان‌ها، شکل گیرد). علاوه بر این، عناصر نهادی، ساختاری و رویه‌ای حاکمیت در مقیاس‌های مختلف از محلی تا جهانی، برای تعامل در مقیاس‌ها، و تأثیر بر ظرفیت، عملکرد و نتایج حکمرانی محیطی درک می‌شوند. هدف اصلی حکمرانی زیست‌محیطی، حفظ یا بهبود توانایی دستگاه‌های زیست‌محیطی برای عملکرد و تولید خدمات اکوسیستمی از طریق تداوم گونه‌ها، زیستگاه‌ها یا تنوع زیستی است. هدف‌های حکمرانی زیست‌محیطی، شامل قوی بودن - یعنی نهادهای فعال - در طول زمان، حفظ عملکرد و کنار آمدن با آشفتگی‌ها و بحران‌ها است. نهادهای قوی حکمرانی زیست‌محیطی، مشروع، متصل، تودرتو و چندمرکزی هستند (Bennett & Satterfield، ۲۰۱۸). مشروعیت نهادها توسط یک دیدگاه جمعی مشخص می‌شود (مثلاً از طریق قانون یا سیاست) و توسط مؤسسات و ذینفعان شکل می‌گیرد. این امر هم توجیه سیاسی قوی و هم حمایت محلی را تضمین می‌کند. شبکه‌های قوی از نهادها و بازیگران از نظر ساختاری متصل به‌صورت افقی و عمودی هستند و اغلب توسط سازمان‌های واسط فعال می‌شوند و روابط اجتماعی مثبتی ایجاد می‌کنند (به‌عنوان مثال، اعتماد و سرمایه اجتماعی). شبکه‌های عملکردی همکاری، دانش و تبادل اطلاعات را تسهیل می‌کنند و انتشار نوآوری‌های حکمرانی، اختیارات تصمیم‌گیری، مسئولیت و وظایف به پایین‌ترین سطح ممکن و مناسب‌ترین سطح اداری واگذار می‌شود، که نهاد مناسب را قادر می‌سازد خودسازمان‌دهی کند، تصمیم بگیرد و اقداماتی را انجام دهد.

حکمرانی همکارانه محیط‌زیست، یک چارچوب ارائه می‌دهد که به‌طور خاص به دنبال نتایج مثبت اجتماعی-اکولوژیکی با توجه به پنج مفهوم اصلی است. این پنج مفهوم عبارت‌اند از:

۱. تناسب و مقیاس: این مفهوم به مقیاس‌های زمانی و مکانی حاکمیت اشاره دارد.
۲. سازگاری، انعطاف‌پذیری، و یادگیری: این شامل مواردی مانند ماهیت نهادها، نظارت، و یادگیری از طریق انجام می‌شود.
۳. بازیگران: شامل کارشناسان، تصمیم‌گیرندگان، کارگزاران دانش، سازمان‌های پل ارتباطی، و بازیگران غیردولتی است.
۴. تولید مشترک دانش: این مفهوم به تولید مشترک و معنی‌دار دانش از بازیگران مختلف در دستگاه‌های پیچیده و در حال تغییر اشاره دارد.
۵. پاسخگویی و مشروعیت: این شامل نقش‌ها و مسئولیت‌های روشن، شفافیت، و مشروعیت است.

## ۱-۴ ارائه مدل مفهومی

بر اساس استدلال‌های بررسی‌شده و بر طبق ادراک، دانش و خلاقیت پژوهشگر و بر اساس نظریه‌ی حکمرانی همکارانه، مدل مفهومی تصویر شماره (۱)، ارائه می‌شود:



تصویر شماره (۱): مدل مفهومی حکمرانی همکارانه در حوزه محیط زیست

#### ۴-۱-۱ منابع شناسایی مسائل

پیش از حل مسئله، ابتدا باید مسائل شناسایی شوند و تشخیص داده شوند. منابع شناسایی مسائل، که در مدل مفهومی آورده شده است، شامل عموم مردم، نخبگان، قوای مجریه (به عنوان مثال مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری)، قوای مقننه (به عنوان مثال نمایندگان مجلس)، اندیشکده ها، وزارتخانه ها و سازمان های مربوطه، فعالان و حامیان محیط زیست، سازمان های مردم نهاد و داوطلب و جامعه مدنی می شود.

#### ۴-۱-۲ بستر همکاری

بستر همکاری، خود به سه بخش تقسیم می شود:

- الف) رهبری تسهیلگر
- ب) گروه همکاری
- پ) راه حل ها و ارکان محیط زیست

#### الف) رهبری تسهیلگر

گفته شد که همکاری باید داوطلبانه باشد اما زمانی که داوطلبان اقدام به مشارکت کردند، رهبری توانمند ساز که رهبری بسیج منابع ایجاد ساختارهای رسمی برای همکاری و ساماندهی ارتباطات بین ذینفعان مختلف را فراهم سازد. اگر ذینفعان بتوانند با کمک میانجیگری یک رهبر توانمند ساز و تسهیل کننده به



توافق دست یابند، تعادل قدرت در بین همه گروه‌های دخیل در حکمرانی همکارانه برقرار خواهد شد و اصطلاحاً لاسکرو واپس (۲۰۰۳) استدلال می‌کنند که یک‌صدای معنی‌دار برای مشارکت ایجاد می‌شود که سبب می‌شود مشارکت‌کنندگان تشویق به گوش دادن به یکدیگر شوند. مسلم است که این نقش رهبری از سوی دولت اجرا خواهد شد (واعظی و قیطرانی، ۱۳۹۷).

در نتیجه، رهبری تسهیلگر، در اینجا بهتر است یک شورا باشد؛ شورای رهبری آب، محیط‌زیست و توسعه پایدار. البته گفتنی است که پژوهشگر در مدت مقتضی به نتیجه نرسید که اعضای این شورا چه کسانی باشند اما بدیهی است که رئیس‌جمهور باید در صدر این شورا باشد و در این جلسات، شورای عالی محیط‌زیست را به دیگری بسپارد.

## ب) گروه همکاری

گروه همکاری، خود چهار رکن دارد، که سه رکن آن ثابت و یک رکن آن وابسته به موضوع و مسائل زیست‌محیطی، متغیر است. این سه رکن ثابت، عبارت‌اند از شورای عالی محیط‌زیست، نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد، داوطلب و جامعه مدنی (این نمایندگان و سازمان‌ها در هر موضوعی، ممکن است متفاوت باشند) و گروه متخصصین که خود از دو گروه شش نفره تشکیل می‌شود؛ شش نفر متخصص فنی و مهندسی در حوزه‌های آب، مهندسی محیط‌زیست، کشاورزی، انرژی، معادن، آبخیزداری و جنگل‌ها و شش نفر متخصص در حوزه‌های علوم انسانی همانند خط‌مشی‌گذاری، علوم اجتماعی، علوم اقتصادی، حقوق، فلسفه و هنر. رکنی که متغیر است، تدبیر شده تا فضا برای حضور بازیگران مرتبط با مسائل، باز باشد. بازیگران متغیر ممکن است با توجه به مسئله، فرد، گروه و سازمان باشند و تعداد آن‌ها یک و یا فراتر از یک باشد. چنانچه تعداد بازیگران به بیشتر از شش برسد، سه رکن اصلی، حق وتو خواهند داشت اما تنها باهدف حفظ و توسعه محیط‌زیست. چنانچه دو رکن از سه رکن، وتو کنند، کلاً موضوع راه‌یافته به دستور کار، رد می‌شود اما چنانچه یک رکن، وتو کند اما رکن دیگری مصرانه خواستار باشد، مسئله به همه‌پرسی برده خواهد شد.

نتایج خروجی این همکاری، مستقیماً برای قانون‌گذاری فرستاده خواهد شد و یا چنانچه نتایج قهری باشند، به قوه قضاییه ارسال می‌شود و قوه قضاییه موظف است در طی نهایتاً سه روز، حکم قضایی متناسب با خروجی را صادر کند.

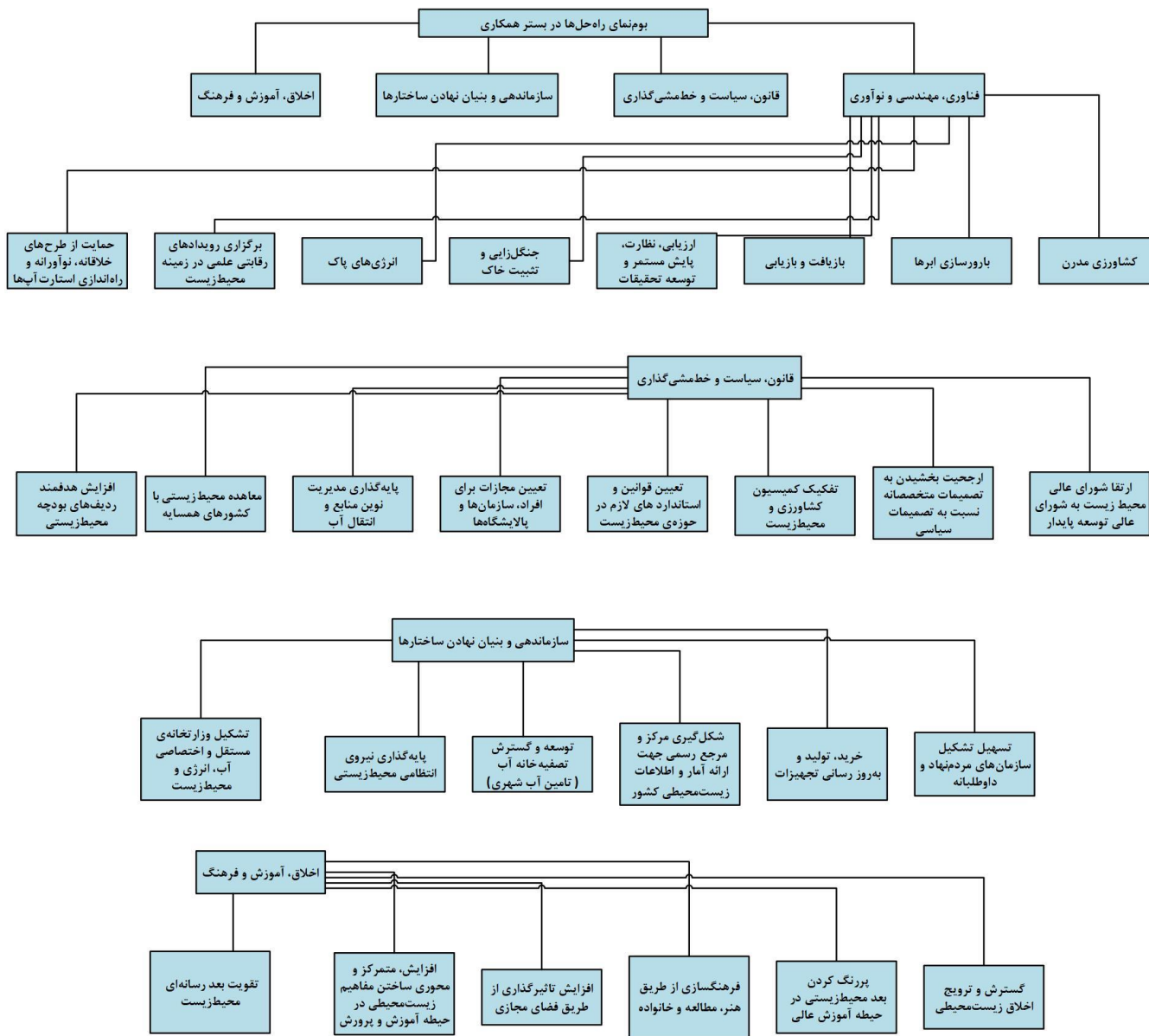
## پ) راه‌حل‌ها و ارکان محیط‌زیست

ارکان محیط‌زیست را می‌توان این‌گونه عنوان کرد:

- سنگ‌کره (جنگل‌ها، منابع طبیعی، معادن، خاک، لایه‌های درونی زمین و سایر خشکی‌ها)
- آب‌کره (اقیانوس‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها، آبگیرها، آب‌های زیرزمینی، آب‌های سطحی و یخچال‌ها)
- هواکره (هوای پاک، گازهای گلخانه‌ای و سامانه‌های آب و هوایی و بارشی)

• زیست کره (تمامی موجودات اعم از درختان، گیاهان، حشرات، حیوانات و موجودات میکروسکوپی)

در مورد راه حل ها، پژوهشگر به مجموعه ای از راه ها در بستر همکاری رسید، که نتایج آن، در بوم نامی تصویر شماره (۲)، قابل بررسی و مشاهده است:



تصویر شماره (۲): بوم نامی جامع راه حل ها، ذیل مدل مفهومی حکمرانی همکارانه زیست محیطی

## ۴-۱-۳ بازیگران خارجی، ذینفعان و ذی حقان

بر طبق پژوهش‌های (اصلی پور، ۱۳۹۸)، بازیگران، ذینفعان و ذی حقان در این عرصه، شامل موارد ذیل می‌شوند:

- کنشگران فراقوه‌ای: مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی
  - کنشگران فرانهادی: شورای عالی محیط‌زیست، صندوق ملی محیط‌زیست، کمیته ملی توسعه پایدار و شورای عالی آب
  - کنشگران قوه مجریه: سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان برنامه و بودجه، گروه زیربنایی صنعت و محیط‌زیست، سازمان جنگل‌ها و مراتع و ۸ وزارتخانه‌ی کلیدی مرتبط
  - کنشگران قوه مقننه: گروه کشاورزی آب و منابع طبیعی، فراکسیون محیط‌زیست و توسعه پایدار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور
  - کنشگران قوه قضاییه: سازمان بازرسی کل کشور، شعب ویژه دادرسی زیست‌محیطی
  - کنشگران سطح محلی: شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
  - کنشگران مستقل: رسانه‌های مکتوب، دیداری، شنیداری، و شبکه‌های اجتماعی، سازمان‌های مردم‌نهاد، دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌های محیط‌زیست
  - کنشگران بخش خصوصی: صنایع و معادن خصوصی و کسب و کارها
- باید توجه داشت که چندی از بازیگران مطرح‌شده، در بستر همکاری هستند و دیگران، خارج از بستر همکاری.

## ۴-۱-۴ پیامدهای زیست‌محیطی

امید است که پیامدهای زیست‌محیطی، در سه دسته‌ی حفاظت از محیط‌زیست، بهبود شرایط زیست‌محیطی و گسترش و توسعه محیط‌زیست قرار گیرد. دسته‌ی اول، ناظر به این است که نوعی پایداری ایجاد شود و شاهد تخریب محیط‌زیست و بحران‌های محیط‌زیست نباشیم و هرآنچه هست، فعلا حفظ شود. دسته دوم ناظر به تلاش‌هایی برای بهبودی بخشیدن به شرایط زیست‌محیطی است و دسته سوم ناظر به آینده‌نگری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اجرای آن‌ها در جهت توسعه و گسترش محیط‌زیست است (به‌عنوان مثال افزایش مساحت جنگلی ایران).

چنانچه اهداف در این سه دسته موفقیت‌آمیز باشد و به اثربخشی برسد و یا چنانچه به شکست بیانجامد، باید تمام آن بررسی و ثبت شود و فرآیند یادگیری حتی در سطح اجتماع، اتفاق بیفتد. چنانچه به شکست بیانجامد، مسئله همچنان پابرجا است و خود شکست نیز مسئله می‌شود و دوباره به ابتدای حلقه، باز خواهد گشت.



## ۴-۱-۵ گروه نظارت

سه گروه ناظر تدبیر شده است تا بشود از اهداف، فرآیند، نتایج و پیامدها اطمینان یافت. این سه گروه بر طبق ذیل است:

- **سازمان‌های مردم‌نهاد، داوطلب و جامعه مدنی:** این گروه که خود نیز در بستر همکاری حضور خواهد داشت، نقش نظارت درونی را انجام می‌دهد. البته نسبت به پیامدها نیز نظارت خواهد داشت.
- **قوه قضاییه:** قوه قضاییه با بررسی فرآیندها و پیامدها، نقش نظارت بیرونی را انجام می‌دهد.
- **عموم مردم:** عموم مردم و به خصوص نخبگان و فعالان محیط‌زیست، نقش نظارت همگانی را خواهند داشت.

## ۵- نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها

همانطور که در این پژوهش بررسی شد، یکی از مسائل بحرانی و بسیار حیاتی که ایران عزیز، با آن درگیر است، مسائل حوزه‌ی آب، محیط‌زیست و توسعه‌ی پایدار است که این مسائل اگر حل نشوند می‌تواند یک تمدن و ملت را نابود و به دست فراموشی و تاریخ بسپارد.

در این پژوهش، با بررسی مسائل زیست‌محیطی و برگزیدن نظریه‌ی حکمرانی همکارانه، رهیافتی ارائه شد. این رهیافت صرفاً یک مدل مفهومی است و نیاز دارد که زمان بیشتری صرف تامل در آن بشود تا به بهترین شکل ارائه گردد و سپس مورد ارزیابی قرار گیرد؛ اما با این حال، پژوهشگر تلاش نموده است تا مدلی جامع و خلاقانه که بر اساس حکمرانی همکارانه طراحی گردیده است، ارائه دهد.

مدل مفهومی‌ای که به‌عنوان رهیافت این پژوهش، طراحی و تدوین گشته، جوانب مختلف حکمرانی در حوزه‌ی زیست‌محیطی را مدنظر قرار داده است. از آنجایی که حوزه‌ی محیط‌زیست با حوزه‌های آب و انرژی درهم‌تنیده می‌باشد، لذا در این پژوهش، گاهی به حوزه‌های مرتبط با مسئله، گریزی زده شده است. در ادامه یافته‌های تحقیق حاضر ارائه شده است.

۱. ضرورت اتخاذ رویکرد جامع: با توجه به پیچیدگی و درهم‌تنیدگی مسائل زیست‌محیطی با حوزه‌های آب و انرژی، نیاز به یک رویکرد سیستمی و چندبعدی برای حل این مشکلات وجود دارد.

۲. ارائه مدل مفهومی بر اساس حکمرانی همکارانه: این پژوهش یک مدل مفهومی نوآورانه برای حکمرانی زیست‌محیطی ارائه کرده است که بر اصول همکاری و مشارکت ذینفعان مختلف استوار است.

۳. جامعیت مدل پیشنهادی: مدل ارائه شده تلاش کرده است جوانب مختلف حکمرانی در حوزه زیست‌محیطی را در نظر بگیرد، که این امر می‌تواند به ارائه راهکارهای جامع‌تر و موثرتر منجر شود.

۴. نوآوری در حوزه پژوهشی: بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که این مطالعه در ارائه مدل و رهیافت خاص برای حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی، پیشگام بوده است.

۵. نیاز به تحقیقات بیشتر: اگرچه مدل ارائه شده گامی مهم در جهت حل مشکلات زیست‌محیطی است، اما نیاز به مطالعات بیشتر برای تکمیل، ارزیابی و اجرایی کردن آن وجود دارد.

برای تقویت این نتیجه‌گیری، می‌توان به مطالعات و شواهد علمی زیر اشاره کرد:

- مطالعه Emerson و Nabatchi (۲۰۱۵) در مورد حکمرانی همکارانه نشان می‌دهد که این رویکرد می‌تواند به حل مسائل پیچیده زیست‌محیطی کمک کند.

- تحقیقات Ostrom (۲۰۰۹) بر اهمیت مدیریت مشترک منابع طبیعی و نقش نهادهای محلی تأکید دارد، که با رویکرد حکمرانی همکارانه همخوانی دارد.

- مطالعه Biermann و همکاران (۲۰۱۲) بر ضرورت تغییر در ساختارهای حکمرانی جهانی برای مقابله با چالش‌های زیست‌محیطی تأکید می‌کند.

- پژوهش Pahl-Wostl (۲۰۰۹) نشان می‌دهد که رویکردهای مدیریت انطباقی و یادگیری اجتماعی برای حل مسائل پیچیده زیست‌محیطی ضروری هستند.

درنهایت، این پژوهش گامی مهم در جهت ارائه راهکارهای نوآورانه برای حل مشکلات زیست‌محیطی ایران برداشته است. اجرای موفق این مدل می‌تواند به بهبود وضعیت محیط‌زیست، مدیریت پایدار منابع آب و انرژی، و درنهایت توسعه پایدار کشور کمک کند. با این حال، موفقیت در این زمینه نیازمند همکاری گسترده بین بخش‌های مختلف دولتی، خصوصی، و جامعه مدنی، همراه با تعهد سیاسی قوی و سرمایه‌گذاری کافی در زیرساخت‌ها و آموزش است.

درنهایت، بر اساس نتایج این پژوهش، پیشنهادهای ذیل، عنوان می‌شود:

- حرکت به سمت ایجاد حکمرانی شبکه‌ای که پیش‌نیاز حکمرانی همکارانه است.
- حمایت از طرح‌های نوآورانه در زمینه‌های کشاورزی، آب و محیط‌زیست
- ارتقای شورای عالی محیط‌زیست به شورای عالی توسعه پایدار
- تشکیل وزارتخانه‌ی آب، انرژی و محیط‌زیست
- بنیان‌گذاری مرکز اطلاعات و پایش لحظه‌ای زیست‌محیطی
- تسهیل ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد
- فرهنگ‌سازی در جهت ارتقای اخلاق و رفتار محیط‌زیستی
- ارتقای محیط‌بانی به پلیس انتظامی محیط‌زیستی

## منابع

- احمدی تنکابنی، مهدی؛ شیخ‌الاسلامی کندلوسی، نادر؛ احمدی، مسعود. (۱۴۰۱). مروری بر مطالعات خطمشی گذاری مشارکت شهروندی در حوزه محیط‌زیست با تأکید بر ضرورت آموزش پایه و همگانی. JR\_JMTE-۱۸-۱\_۰۰۳
- احمدی تنکابنی، مهدی؛ شیخ‌الاسلامی کندلوسی، نادر؛ احمدی، مسعود. (۱۳۹۹). تحلیل محتوای کیفی عوامل مؤثر بر خطمشی گذاری عمومی در حوزه محیط‌زیست. مجلس و راهبرد، ۲۹(۱۱۱)، ۲۵۷-۲۸۴. [DOI: ۲۰۲۱,۴۶۰۲,۴۴۹۹.mr/۱۰,۲۲۰۳۴]
- اصلی پور، حسین. (۱۳۹۸). شناسایی دوگان‌های خطمشی گذاری عمومی در حوزه محیط‌زیست ایران. سیاست گذاری عمومی، ۶(۱)، ۱۲۶-۱۵۳. [DOI: ۱۰,۲۲۰۵۹/jppolicy.۲۰۲۰,۷۷۰۰۴]
- پورعزت، علی اصغر؛ خانیکی، هادی؛ یزدانی، حمیدرضا؛ مختاری، بهاره. (۱۳۹۶). شناسایی راهبردهای بخش دولتی در مواجهه با سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند خطمشی گذاری عمومی در ایران؛ مطالعه موردی: حوزه محیط‌زیست و منابع طبیعی. سیاست‌گذاری عمومی، ۳(۲)، ۹۱-۱۱۶. [DOI: ۱۰,۲۲۰۵۹/ppolicy.۲۰۱۷,۶۲۸۳۱]
- حاجی هاشمی اسفرجانی، زهرا؛ الوانی، سیدمهدی؛ اخوان علوی، سید حسین؛ دانایی فرد، حسن. (۱۳۹۹). بررسی عوامل تعارض خطمشی گذاری حوزه محیط‌زیست و صنعت در ایران. سیاست‌گذاری عمومی، ۶(۴)، ۸۹-۱۰۹. [DOI: ۱۰,۲۲۰۵۹/jppolicy.۲۰۲۱,۸۰۴۸۲]
- حسینی، سید حسین؛ دانش فرد، کرم‌الله؛ معمارزاده طهران، غلامرضا؛ بهمن پور، هومن. (۱۳۹۹). ارزیابی و برآزش مدل خطمشی گذاری عمومی محیط‌زیست در کشور. SID. <https://sid.ir/paper/۳۹۷۴۲۹/fa>
- دبیری، فرهاد؛ خلعتبری، یلدا؛ زارعی، سارا. (۱۳۹۷). دستیابی به توسعه پایدار از منظر حقوق بین‌الملل محیط‌زیست. انسان و محیط‌زیست، ۱۶(۱)، ۶۳-۷۳. <https://civilica.com/doc/۱۸۷۲۸۶۰>
- رضائی، فاطمه؛ طبری، مجتبی؛ محلی، علی فرهادی؛ مجیبی، تورج. (۱۴۰۰). توسعه پایدار: از سیاست گذاری تا عمل (تبیین مدل شکاف خطمشی های عمومی در حوزه محیط‌زیست). مجله آموزش محیط‌زیست و توسعه پایدار، ۱۲(۱)، ۱۳۷-۱۵۳. [DOI: ۱۰,۳۰۴۷۳/ee.۲۰۲۳,۵۹۸۲۲,۲۳۸۸]
- کفاش‌زاده، حسن؛ درویش، حسن؛ رسولی، رضا؛ سنجقی، محمدابراهیم. (۱۳۹۶). زمینه‌های مشارکتی مؤثر جهت مشارکت سازمان‌های غیردولتی در فرآیند خطمشی‌گذاری محیط‌زیستی: مدل‌سازی معادلات ساختاری. فصلنامه علمی آموزش محیط‌زیست و توسعه پایدار، ۵(۴)، ۸۵-۹۷. [DOI: ۲۰,۱۰۰۱,۱,۲۳۲۲۳۰۵۷,۱۳۹۶,۵,۴,۷,۲]
- شیران‌زائی، عبدالعلی؛ آقاجانی، حسنعلی؛ دردانه، احمد. (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی فرآیند تدوین خطمشی های محیط‌زیست (مورد مطالعه سنجش محیط‌زیست طبیعی-دریاچه ارومیه). علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، ۲۵(۲)، ۷۱-۸۶. [DOI: ۱۰,۳۰۴۹۵/jest.۲۰۲۳,۶۶۹۳۲,۵۶۶۸]



گلستان عامری، متین؛ واعظی، رضا؛ الوانی، سید مهدی؛ باقری، عادل. (۱۴۰۲). حکمرانی همکارانه، راهکاری برای حل مسئله آب در ایران: شناسایی مولفه‌ها و تدوین چارچوب. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳(۴۸). [DOI: [۱۰,۲۲۰۳۴/sspp.۲۰۲۳,۲۰۱۰۵۸۵,۳۴۷۹](https://doi.org/10.22034/sspp.2023.20105853479)].

محمدی‌آشنانی، محمدحسین؛ محمدی‌آشنانی، علی؛ حسنی، الهام. (۱۳۸۷). تلفیق اخلاق محیط‌زیست با رهیافت ارزیابی راهبردی محیط‌زیست برای دستیابی به توسعه پایدار. اخلاق در علوم و فناوری، ۳(۸-۹)، ۶۲-۷۰. [magiran.com/p680133](https://magiran.com/p680133).

مشهدی، علی؛ زابولی زواره، فاطمه. (۱۴۰۰). امکان سنجی تشکیل وزارت محیط‌زیست در نظام حقوقی ایران. <https://civilica.com/doc/1719906>.

معدنی، جواد. (۱۴۰۰). تدوین الگوی مطلوب خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی در بستر گردشگری سبز. مطالعات مدیریت گردشگری، ۱۶(۵۶)، ۲۵۱-۲۷۸. [DOI: [۱۰,۲۲۰۵۴/tms.۲۰۲۱,۶۳۷۷۷,۲۶۲۱](https://doi.org/10.22054/tms.2021.63777,2621)].

ممیوند، بهروز؛ امینی سابق، زین العابدین؛ ساده، احسان؛ خلیج، محمدرضا. (۱۳۹۸). بررسی و ارزیابی الگوی اجرای خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی با استفاده از نظریه داده مینا. SID. <https://sid.ir/paper/224744/fa>

واعظی، رضا؛ قیطرانی، فاطمه. (۱۳۹۷). حکمرانی همکارانه؛ رویکردی نو در مدیریت ارزش عمومی. مجله توسعه علوم انسانی، ۱(۲)، ۶۱-۶۱. [DOI: [۱۰,۲۲۰۴۷/hsd.۲۰۱۹,۱۸۲۴۵۴](https://doi.org/10.22047/hsd.2019.182454)].

یوسفیان، الهه؛ فقیهی، ابوالحسن؛ دانش‌فرد، کرم‌الله. (۱۴۰۰). طراحی الگوی خط‌مشی منسجم حکمرانی آب در ایران. فصلنامه انجمن علوم مدیریت ایران، ۱۶(۶۴)، ۱-۳۲. [magiran.com/p2446542](https://magiran.com/p2446542).

Amsler, L. B. (۲۰۱۶). Collaborative Governance: Integrating Management, Politics, and Law. *Public Administration Review*, ۷۶(۵), ۷۰۰-۷۱۱. <https://doi.org/10.1111/puar.12605>

Ansell, C., & Gash, A. (۲۰۰۸). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, ۱۸(۴), ۵۴۳-۵۷۱. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Bennett, N. J., & Satterfield, T. (۲۰۱۸). Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*, ۱۱(۶), e۱۲۶۰۰. <https://doi.org/10.1111/conl.12600>

Cocklin, C., & Moon, K. (۲۰۲۰). Environmental Policy. In A. Kobayashi (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition)* (pp. ۲۲۷-۲۳۳). Oxford: Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-1۰۲۲۹۵-۵,۱۰۷۹۰-۹>



Lazazzara, A., Tims, M., & De Gennaro, D. (۲۰۲۰). The process of reinventing a job: A meta-synthesis of qualitative job crafting research. *Journal of Vocational Behavior*, ۱۱۶, ۱۰۳۲۶۷. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2019.10.001>

Newig, J., Challies, E., Jager, N. W., Kochskaemper, E., & Adzersen, A. (۲۰۱۸). The environmental performance of participatory and collaborative governance: a framework of causal mechanisms. *Policy Studies Journal*, ۴۶(۲), ۲۶۹-۲۹۷. <https://doi.org/10.1111/psj.12209>

Rezaei, F., Tabari, M., Farhadi Mahalli, A., & Mojibi, T. (۲۰۲۳). Designing a Digital Marketing Model Considering Marketing Ethics. *Ethics in Science and Technology*, ۱۸(۲), ۱۵۶-۱۶۳.

Spaargaren, G. (۲۰۲۰). Sustainable consumption: a theoretical and environmental policy perspective. In *The ecological modernisation reader* (pp. ۳۱۸-۳۳۳). Routledge.

Stoker, G. (۲۰۰۶). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, ۳۶(۱), ۴۱-۵۷. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>

Stirling, J. (۲۰۰۱). Thematic Networks: An Analytic Tool for Qualitative Research. *Qualitative Research*, ۱(۳), ۳۸۵-۴۰۵. <https://doi.org/10.1177/146879410100100307>



## Presenting Novel Model for Environmental Policymaking in Iran



Amirabbas Sadeghian

PhD Student, Public Administration / Public Policy, Allameh Tabataba'i University,  
Tehran, Iran

ORCID: ۰۰۰۹-۰۰۰۲-۱۱۳۶-۲۱۷۳

[amr.sadeghian@gmail.com](mailto:amr.sadeghian@gmail.com)

Received: ۳۱ July ۲۰۲۴ | Revised: ۲۶ July ۲۰۲۴ | Accepted: ۲۲ August ۲۰۲۴

### Abstract:

The aim of the current research is to present a new model for environmental policies in Iran. An attempt has been made to review the articles related to key words and select the more appropriate and newer sources from among them. For this purpose 'it has been formed based on library studies and meta-composite method and has been pursued with a problem-oriented goal. In this way 'after reviewing the articles 'environmental issues were identified 'and along with these studies 'statistical surveys were taken into account in order to understand the existence of the problem. Since it is better for every solution to have a theoretical basis 'in this research 'several theories were examined perceptually and subjectively 'and among them 'three theories 'which from the researcher's point of view 'have been closer to the environmental field and the problem raised 'were selected and examined. These three theories were public value management 'participatory governance and cooperative governance 'which were defined and investigated in this article 'and then based on scientific and perceptive reasons and based on the understanding and opinion of the researcher 'cooperative governance theory was chosen as a solution. be designed and presented on the basis of this theory. The approach reached by the researcher is based on different parts' including: problem identification resources 'cooperation platform (cooperation group 'facilitator leadership 'environmental pillars and solutions)' actors 'monitoring group and environmental consequences.

### KeyWords:

Environmental Policy Making 'Public Value Management Theory 'Participatory Governance Theory 'Cooperative Governance Theory 'Hybrid Research Method