

## عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی‌های محیط‌زیست (مورد مطالعه: تالاب‌ها)

رسول زمانی<sup>۱</sup> - داود حسین پور<sup>۲\*</sup> - وجه الله قربانی زاده<sup>۳</sup>

### چکیده

**زمینه:** حفظ محیط‌زیست به مسائل زیادی ارتباط دارد که مهم‌ترین آن مسئله خطمشی‌گذاری و اجرای صحیح این خطمشی‌ها است. اجرای دقیق خطمشی متأثر از نحوه سازمان‌دهی نیروها، منابع و امکانات و هدایت مدیران مؤسسه در تمهید تجهیزات لازم برای اجرای مطلوب خطمشی است.

**هدف:** شناسایی عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی‌های محیط‌زیست در حوزه حفظ تالاب‌ها با تمرکز بر تالاب گاوخونی اصفهان. **روش:** رویکرد پژوهش حاضر کیفی است. در این پژوهش از روش تحلیل مضمون استفاده شد. بدین منظور ۱۲ مصاحبه نیمه ساختاریافته تخصصی با خبرگان صورت پذیرفته است و سپس داده‌ها در نرم‌افزار maxqda 12 کدگذاری و در نهایت شبکه نهایی مضامین ترسیم گردیده است.

**یافته‌ها:** تحلیل داده‌ها در فرآیند کدگذاری باز منجر به ظهور ۳۸۳ کد در قالب ۶ بخش اصلی گردید که شامل عوامل حقوقی؛ هدف‌گذاری و تعیین خطمشی؛ گروه‌های هدف و ذینفعان؛ ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری مجریان، منابع و مهارت‌های مجریان؛ عوامل محیطی می‌باشد.

**نتیجه‌گیری:** با در نظر گرفتن نظرات خبرگان و نتایج سایر پژوهش‌ها عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی‌های محیط‌زیست را در چهار بخش بررسی می‌کنیم. (۱) عوامل حقوقی: یکی از مشکلات مهم در اجرای خطمشی‌ها در حوزه محیط‌زیست وجود مراجع قانون‌گذاری و دستگاه‌های اجرایی متعدد می‌باشد. لذا ضروری است که خطمشی‌گذاری در حوزه محیط‌زیست در یکجا متمرکز شود و با توجه به پیچیدگی محیط‌زیست لازم است ساختار این بخش انعطاف‌پذیر و چابک‌تر از ساختارهای موجود باشد؛ (۲) ذی‌نفعان: برای پذیرفته شدن خطمشی از سوی ذی‌نفعان باید با ایجاد فرهنگ پذیرش خطمشی بستر لازم برای پذیرش خطمشی را فراهم آورد؛ (۳) ویژگی‌های شخصیتی، مهارت‌ها و منابع موردنیاز مجریان: باید در انتخاب مجریان توجه بیشتری صورت گیرد؛ داشتن انگیزه درونی، حفظ استقلال و تعهد در کنار مهارت‌های رهبری، ارتباطی، استفاده از تجارب، دانش به‌روز و کارآمد از مواردی هستند که باید به آن توجه کرد؛ (۴) هدف‌گذاری، تعیین خطمشی و عوامل محیطی: متأسفانه امروزه به نظرات کارشناسی اهمیت داده نمی‌شود و بسیاری از برنامه‌های دولت‌ها منجر به تخریب بیشتر اکوسیستم شده است.

**واژگان کلیدی:** خطمشی عمومی؛ اجرای خطمشی؛ خطمشی‌های محیط‌زیست؛ اجرای خطمشی‌های محیط‌زیست

<sup>۱</sup> دانش آموخته کارشناسی ارشد مدیریت، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی تهران.

<sup>۲</sup> دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی تهران. (نویسنده مسئول) [dhp748@gmail.com](mailto:dhp748@gmail.com)

<sup>۳</sup> دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی تهران.

## مقدمه

توسعه کشورها، بر اساس تدوین و اجرای راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌هایی صورت می‌پذیرد که با تکیه بر آرمان‌ها، توانایی‌ها، امکانات و شرایط محیطی حاکم بر کشورها تدوین شده است. با توجه به منابع محدود و نیازهای روزافزون جامعه، اجرای این راهبردها از ضرورت‌های هر نوع توسعه است. این واقعیتی است که به‌ویژه کشورهای درحال توسعه با آن مواجه‌اند. لذا جهان به نحو فزاینده‌ای در راستای تحقق توسعه پایدار با دو رویکرد مهم سیاست‌گذاری و محیط‌زیست روبه‌روست. بر این اساس توسعه پایدار به معنی رشد اقتصادی بدون ایجاد تقاضاهای غیرضروری بر منابع اجتماعی یا طبیعی است. پایداری محیط‌زیستی به معنی کاهش اثرات بر محیط‌زیست، منابع طبیعی و حفاظت از آن‌ها برای آینده هست. پایداری محیط‌زیستی اشاره به نگهداری، حفاظت و مدیریت طولانی‌مدت منابع باارزش محیط‌زیست دارد (اصلی پور و همکاران، ۱۳۹۴).

در دیدگاه مدرن، طبیعت بیشتر به‌عنوان کالا مطرح شده، درحالی‌که درگذشته محیط‌زیست یک مفهوم زنده و به‌عنوان ستون فقرات و بستر توسعه بوده است (سیهان<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳). این نوع نگاه به محیط‌زیست در کنار روند رو به گسترش کشورهای درحال توسعه، مشکلات محیط‌زیست متعددی را به وجود آورده که تخریب منابع طبیعی را منجر شده است (مارک کس<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶، ۲۸). تداوم روند فعلی شیوه‌های سنتی زندگی نظیر بهره‌برداری بی‌رویه از جنگل‌ها و مراتع کشور، فرسایش خاک، آلودگی آب‌های سطحی و زیرزمینی و آب‌های ساحلی در نتیجه تخلیه ضایعات جامد و پساب‌های شهری و صنعتی، افزایش بی‌رویه مصرف سوخت‌های فسیلی و به تبع آن افزایش انتشار انواع آلاینده‌ها در محیط‌زیست و تخریب گسترده آن گردیده است (شبیبری، قائمی و قائمی، ۱۳۹۲).

مخاطرات محیطی از جمله مهاجرت‌های بی‌رویه، شیوع بیماری‌های فراگیر، ستیز بر سر منابع کمیاب، تغییرات اقلیمی و گسترش آلودگی، این توان را دارند که زمینه تهدید را فراهم و آینده حیات را به‌طور فراگیر به چالش کشند. برداشت نادرست از محیط‌زیست و بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی، تلاش برای ایجاد امنیت را خدشه‌دار کرده است (دالبی<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲، ۴۵). به‌طور مثال فروپاشی شوروی سابق، بی‌ارتباط با خشک شدن دریاچه آرال نبود (آلادین و همکاران<sup>۴</sup>، ۲۰۰۹). بنابراین تحولات محیط‌زیستی در سطح بین‌المللی از یک‌سو و گسترش فرایندهای تخریب محیط‌زیست در کشور به‌مانند بسیاری از کشورهای درحال توسعه باعث شده است، موضوع حفاظت از محیط‌زیست بیش از گذشته در کانون توجه سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران کشور قرار گیرد. در این زمینه، توجه به برخی نتایج پژوهش‌های خارجی درباره شرایط محیط‌زیست ایران به‌ویژه پژوهش‌های بانک جهانی درخور توجه است (کالابرس<sup>۵</sup>، ۲۰۰۸، ۲۰۱). اعلام شاخص جهانی عملکرد محیط‌زیست مبین آن بود که ایران در سال ۲۰۰۹ میلادی با نمره ۷۶٫۹ در رتبه ۶۷ جهان، در سال ۲۰۱۱ با کسب نمره ۶۰ در مقام ۷۸ جهان و در سال ۲۰۱۳ با کسب نمره ۴۲٫۷۳ در مقام ۱۱۴ قرارگرفته است (هسو<sup>۶</sup>، ۲۰۱۳، ۲۷). ایران در سال ۲۰۲۰ امتیاز ۴۸ را کسب نموده که نسبت به سال ۲۰۱۸ کاهش‌یافته است. این روند کاهش امتیاز ایران در طول یک دهه گذشته از نمره ۷۶ به ۴۸ نشان‌دهنده شکل گرفتن یک روند تخریبی در محیط‌زیست در ایران است. بررسی وضعیت محیطی کشور نشان می‌دهد که در حال حاضر، کشور ما به‌خصوص در کلان‌شهرها با مشکلات محیط‌زیست روبه‌رو است که بسیاری از آن‌ها تبدیل به بحران‌های ملی شده است. بسیاری از قوانین و مقررات حفاظت از محیط‌زیست و بهبود وضعیت محیط‌زیست به فراموشی سپرده‌شده یا به‌طور

تولید کشاورزی خارج‌شده‌اند که این رخداد علاوه بر تبعات اقتصادی، اجتماعی آن باعث لطمات جبران‌ناپذیری بر تمامی اکوسیستم زاینده‌رود هست (مسعودی، ۱۳۹۴). زیرا این اراضی به‌مثابه ستون فقرات این زیست‌بوم نقش اساسی و تعیین‌کننده در ایجاد ارتباط و اتصال اکولوژیک بین سراب حوضه و پایان آن (تالاب گاوخونی) دارا هست. تالاب گاوخونی به لحاظ شرایط جغرافیایی، زیست‌محیطی و سه فاکتور هیدرولوژیکی، بیولوژیکی، و اکولوژیکی از نادرترین و کمیاب‌ترین تالاب‌های کره‌ی زمین است و علاوه بر آن در محدوده تالاب (شهر ورزنه و بخش بن رود) آثار باستانی فراوانی وجود دارد که از لحاظ جذب توریسم نیز حائز اهمیت هست.

بنابراین با توجه به قلمرو مکانی پژوهش، سؤالی که در اینجا مطرح می‌گردد این است که عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌های محیط‌زیست کشور کدام‌اند؟ در این پژوهش با تمرکز بر آیین‌نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب‌ها، مصوب ۱۳۹۶ عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌های محیط‌زیست کشور در تالاب گاوخونی مشخص شده است.

#### خطمشی عمومی

به‌طورکلی، خطمشی عمومی را به شکل‌های مختلف و در قالب الفاظ متفاوت تعریف کرده‌اند اما به‌طور ساده می‌توان گفت "خطمشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود" (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴). با وجود تنوع و تفاوت‌های موجود در تعاریف، همه آن‌ها در مورد جنبه‌های کلیدی خاصی توافق دارند. آن‌ها بر این نکته اتفاق نظر دارند که خطمشی‌های عمومی از تصمیمات گرفته‌شده از سوی حکومت‌ها ناشی می‌شوند (منوریان و گلشن، ۱۳۹۴، ۳۹). با توجه به هدف این تحقیق، خطمشی عمومی تحت عنوان

ناقص و نارسا اجرا می‌گردد (اصلی پور و همکاران، ۱۳۹۴).

تدوین خطمشی و برنامه‌های دقیق فقط بخشی از فرایند خطمشی‌گذاری موفق است و لزوم اجرای آن نیز ضروری هست. خطمشی‌گذاری در حوزه‌های محیط‌زیست نیز از این قاعده مستثنا نیست. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در خیلی از موارد علیرغم خطمشی‌ها و برنامه‌های به‌ظاهر دقیق و مناسب، شاهد موفقیت چندانی در زمینه اجرای آن‌ها نیستیم. این نکته حاکی از آن است که برخی از عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی‌های محیط‌زیست در فرایند اجرا نادیده گرفته می‌شوند. در کشور ما نیز مشکلات و تنگناهای زیادی در سر راه اجرای برنامه‌های دولت بخصوص در حوزه محیط‌زیست وجود داشته و دارد.

یکی از مهم‌ترین بخش‌های طبیعت و اکوسیستم‌ها حوزه تالاب‌ها است. مروری بر وضعیت موجود تالاب‌های ایران نشان می‌دهد که بسیاری از آن‌ها به دلیل عدم وجود شاخص‌های مدیریتی مانند بهره‌وری نامعقول، دوره‌های خشک‌سالی طولانی، و سایر عوامل قدم به سوی نابودی گذاشته‌اند. اکوسیستم‌های تالابی با برخورداری از تنوع زیست‌گاهی و تولیدات غذایی بالا و دارا بودن منابع مهم دیگر، نقش مهمی را در تنوع زیستی بازی می‌نمایند. همچنین تالاب‌ها دارای فواید بسیار دیگری مانند تأمین آب، انرژی، آبیان، حمل‌ونقل، تفریح، آموزش و پژوهش می‌باشند. بنابراین در پژوهش حاضر تالاب گاوخونی به‌عنوان قلمرو مکانی پژوهش حاضر موردبررسی قرار گرفت.

توسعه نامتوازن در اصفهان، اشتغالات ناسازگار با شرایط و توانمندی‌های اکولوژیک منطقه باعث رشد بعضی کاربری‌ها (توسعه شهری صنعت و خدمات و...) و تضعیف و تهدید دیگر کاربری‌ها (کشاورزی، اکو توریسم، صنایع دستی) شده است. نتیجه آنکه طی ۵۰ سال اخیر ۳۸،۲ هزار هکتار از بهترین اراضی کشاورزی اصفهان تغییر کاربری یافته‌اند و از چرخه

ارتباط دارد که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین آن مسئله خطمشی گذاری است و آنچه در عمل مانع تحقق اهداف در این سیاست‌گذاری‌ها می‌شود، موانع اجرای خطمشی گذاری‌هاست. چراکه اجرای دقیق خطمشی متأثر از نحوه سازمان‌دهی نیروها، منابع و امکانات و هدایت مدیران مؤسسه در تمهید تجهیزات لازم برای اجرای مطلوب خطمشی است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴). از جمله اسناد بالادستی حفاظت از محیط‌زیست می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

اصل ۵۰ قانون اساسی: در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن‌که با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیرقابل‌جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.

سیاست‌های کلی محیط‌زیست: این سیاست‌ها در سال ۱۳۹۴ به‌عنوان یک خطمشی فراگیر و حاکم بر نظام برنامه‌ریزی محیط‌زیست کشور به‌ویژه در تنظیم برنامه‌های توسعه پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، توسط رهبری در ۱۵ بعد به قوای سه‌گانه ابلاغ شد.

سند چشم‌انداز کشور (افق ۱۴۰۴): دربند چهارم سند چشم‌انداز بر برخورداری آحاد مختلف جامعه از محیط‌زیست مطلوب تأکید شده است.

سند ملی محیط‌زیست: سند مذکور توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی تنظیم شده است. در مقدمه این سند عنوان شده است که: سند ملی تحول محیط‌زیست جمهوری اسلامی ایران، که با الهام از آموزه‌های اسلامی و با استناد به مطالعات ترازیبی جهانی و بر اساس سند چشم‌انداز در افق ۱۴۰۴ و با آرمان بزرگی چون تبدیل محیط‌زیست

مجموعه‌ای از اصول قانونی تصریح‌شده توسط حکومت در راستای رسیدن به هدفی خاص یا توسعه پدیده‌های اجتماعی در دوره‌های خاص از زمان تعریف می‌شود (لثو<sup>۷</sup>، ۲۰۰۶). خطمشی‌های عمومی به اشکال مختلف نمود پیدا می‌کنند که برخی از رایج‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از قوانین، مقررات و تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌ها، طرح‌ها و رهنمودها می‌باشند (یورک<sup>۸</sup>، ۲۰۱۰، ۱۵۴). خطمشی گذاری‌ها در حوزه‌های گوناگونی تبلور یافته‌اند. هرچند برخی از خطمشی عمومی بر ارزش‌های اقتصادی، مانند بهره‌وری و انتخاب مشتری، تمرکز می‌کنند، اما تأکید حوزه‌های کلان و سیاست‌های کلی بر اجرای بهتر این خطمشی‌ها است (تامرز<sup>۹</sup>، ۲۰۱۱، ۵۵۵). از طرفی هم نظام‌های پشتیبانی تصمیم‌گیری نه تنها به‌عنوان پایه‌ای برای ارائه خدمات عمومی، بلکه ابزاری توانمند برای اجرای خطمشی عمومی است (رانروپ<sup>۱۰</sup>، ۲۰۱۲، ۴۲۸).

#### خطمشی محیط‌زیستی

خطمشی زیست‌محیطی هم می‌تواند از نوع خطمشی اجرایی و هم از نوع خطمشی تقنینی و حتی در مواردی هم که محیط‌زیست درخطر باشد، می‌تواند از نوع خطمشی قضایی باشند. علاوه بر این به خطمشی زیست‌محیطی در دو بعد خرد و کلان توجه می‌شود. در بعد خرد بسیاری از شرکت‌ها و مؤسسات صنعتی در راستای مسئولیت اجتماعی خود اقدام به تدوین و اجرای خطمشی زیست‌محیطی کرده‌اند. برای مثال هکتارها جنگل‌کاری در زمین‌های اطراف شرکت ذوب‌آهن اصفهان همین نوع از خطمشی زیست‌محیطی در بعد خرد است و در بعد کلان هم می‌توان به خطمشی کلی سیاست‌های کلی محیط‌زیست ابلاغی رهبر معظم انقلاب اسلامی اشاره کرد. حفظ محیط‌زیست به مسائل زیادی

گردشگری، استانداران استان‌های ذی‌ربط حسب مورد، رئیس کمیته ملی کنوانسیون رامسر، مرجع ملی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با بیابان‌زایی، یک نماینده از شبکه سمن‌های تالابی و دو نفر صاحب‌نظر با معرفی سازمان و تصویب ستاد تشکیل می‌شود.

ماده (۳) وظایف ستاد ملی هماهنگی و مدیریت تالاب‌های کشور به شرح زیر است:

الف) هماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط و سایر ذی‌نفعان باهدف جلوگیری از تخریب و آلودگی تالاب‌ها و بهبود وضعیت تالاب‌های آسیب‌دیده.

ب) نظارت بر تأمین نیاز آب محیط‌زیستی تالاب‌ها.

پ) تأیید نقشه راه و راهبردها و برنامه عمل ملی حفاظت و احیای تالاب‌ها که توسط سازمان و باهدف حفظ و احیای تالاب‌های کشور تهیه می‌شود.

ت) پیشنهاد اصلاح و تکمیل الزامات قانونی جهت عملیاتی شدن سند راهبردها و برنامه عمل ملی حفاظت و احیای تالاب‌ها به مراجع ذی‌ربط.

ث) ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در جهت اقدامات پیش‌بینی‌شده در سند راهبردها و برنامه عمل ملی حفاظت و احیای تالاب‌ها.

ج) تعیین الزامات مدیریت زیست بومی تالاب جهت رعایت در تهیه طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی و نیز ساخت‌وسازهای مجاز در چهارچوب طرح‌های مذکور در بستر و حریم تالاب‌ها.

ماده (۴) ماده (اصلاحی ۱/۲۸/۱۳۹۸) وزارت نیرو به‌منظور تأمین نیاز آبی محیط‌زیستی تالاب‌ها که توسط سازمان - سازمان

سرزمین به الگو و معیار برازنده میهن اسلامی در سطح جهان اسلام و کشورهای منطقه تدوین و تصویب گردیده است، متضمن رویکردی جامع‌نگر، واقع‌بینانه و نواندیشانه به تحول در محیط‌زیست جمهوری اسلامی ایران است. سند ملی محیط‌زیست جمهوری اسلامی ایران، با این نگرش که محیط‌زیست، «مشکل» فرآیند پیشرفت کشور نبوده و نیست، بلکه «فرصت» بزرگ برای پیشرفت میهن است، طراحی گردیده است. ارزش‌های بنیادین، چشم‌انداز، اهداف، راهبردها، اقدامات ملی و نگاهت نهادی سند ملی جمهوری اسلامی به‌گونه‌ای تعریف و سازمان‌دهی شده‌اند که ایران اسلامی، در افق ۱۴۰۴ بتواند با بهره‌مندی از مزایای این فرصت، آسایش و آرامش نسل‌های کنونی و آتی سرزمین را تأمین کند.

آیین‌نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیرقابل‌جبران تالاب‌ها: هیئت‌وزیران در جلسه ۱۱/۱۱/۱۳۹۷ به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط‌زیست و به استناد تبصره ماده (۱) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور - مصوب ۱۳۹۶ آیین‌نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیرقابل‌جبران تالاب‌ها را زیر تصویب کرد که مهم‌ترین مواد آن عبارت‌اند از:

ماده (۲) به‌منظور ایجاد هماهنگی در دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و جلوگیری از خسارات ناشی از توسعه ناهماهنگ و ناپایدار بر تالاب‌ها و تضمین کارکرد پایدار تالاب‌ها، ستاد ملی هماهنگی و مدیریت تالاب‌های کشور به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت رئیس سازمان (دبیر)، وزیران نیرو، کشور، جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و امور خارجه و رئیس سازمان برنامه‌بودجه کشور، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و

حفاظت محیط‌زیست - اعلام می‌شود، میزان سهم تالاب از ظرفیت آبی حوضه آبریز را با کمیت و کیفیت مناسب و متناسب با شرایط اقلیمی مختلف، با توزیع زمانی معین و در اولویت دوم پس از تأمین آب شرب تخصیص می‌دهد که با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و نظارت سازمان تأمین می‌شود.

ماده (۵) هرگونه بهره‌برداری و اقدامی که به تشخیص سازمان - سازمان حفاظت محیط‌زیست - منجر به تخریب و آلودگی

غیرقابل جبران تالاب‌ها شود، ممنوع است و سازمان موظف است ضمن اخطار کتبی اصلاح یا توقف فعالیت در مهلت مشخص که برابر دستورالعمل ابلاغی سازمان تعیین می‌شود، نسبت به اعمال ماده (۴) قانون در پایان مهلت مذکور با رعایت مفاد این آیین‌نامه اقدام کند.

از دیگر اسناد مهم در زمینه محیط‌زیست، برنامه‌های توسعه کشور و جایگاه محیط‌زیست در این برنامه‌ها است که در جدول شماره ۱ به شکل خلاصه مرور می‌گردد:

جدول ۱: خلاصه‌ای از سیر تطور موضوع محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه

برنامه توسعه	نقاط قوت	نقاط ضعف
برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲	گنجانده شدن فقط یک تبصره در کل برنامه به منظور کنترل تخریب‌های زیست‌محیطی برای اولین بار	اجرای فقط ۳ برنامه از ۲۱ برنامه مدون؛ کیفی بودن اهداف زیست‌محیطی برنامه توسعه (فاقد اهداف کمی)؛ فقدان اهداف زیست‌محیطی استانی
برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	گسترش مواد زیست‌محیطی برنامه تحت تأثیر کنفرانس ریو (۱۹۹۲)؛ گنجانده شدن اهداف کمی زیست‌محیطی در برنامه؛ توجه گسترده به تفاهم‌های بین‌المللی؛ استانی شدن طرح‌های زیست‌محیطی؛ تشکیل کمیته ملی توسعه پایدار	جذب پایین بودجه مصوب پیش‌بینی شده برنامه‌های زیست‌محیطی (تخریب شدیدتر ابعاد زیست‌محیطی کشور در مقایسه با ابتدای دوره)
برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳	تشکیل کمیته فرا بخشی اجرای برنامه‌های زیست‌محیطی؛ توجه گسترده به نقش مشارکت‌های مردمی و آموزش عمومی در برنامه (افزایش ۱۵۶ تشکل مردم‌نهاد به حدود ۶۰۰ تشکل)؛ اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه به جای سیاست‌های منفعل در برنامه؛ اختصاص یک فصل مجزا در برنامه به موضوع محیط‌زیست	فقدان سازوکارها و ضمانت‌های اجرایی مناسب جهت تحقق برنامه‌ها
برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸	هم‌راستا شدن برنامه با مفاد و اسناد پشتیبان چشم‌انداز ۲۰ ساله (افق ۱۴۰۴)؛ تدوین سند «فرا بخش محیط‌زیست»؛ اختصاص فصل مجزا به محیط‌زیست (بندهای ۵۸ تا ۷۱)	
برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴	حفظ تقریبی نقاط قوت برنامه چهارم توسعه	افت توجه به محیط‌زیست (به لحاظ تعداد بندها و مفاد کمی)؛ کلی‌گویی و فقدان سنجش پذیری در برخی مفاد زیست‌محیطی مندرج در برنامه
برنامه ششم ۱۳۹۶-۱۴۰۰	اختصاص یک بخش (بخش نهم) به محیط‌زیست و ارتقاء توجه به موضوع محیط‌زیست در عین نظر گرفتن برخی شاخص‌های کمی	

## اجرای خطمشی‌های محیط‌زیست

در زمینه خطمشی‌گذاری و نیز اجرای مؤثر و موفقیت‌آمیز آن کم‌وبیش با مشکلات مشابهی مواجه‌اند و در اغلب متون مربوط به خطمشی‌گذاری می‌توان فهرستی از مشکلات عمومی را بر سر راه فرایند خطمشی‌گذاری یافت. (مقدس پور و همکاران، ۱۳۹۲). در راستای اجرای خطمشی‌ها می‌توان به مشکلاتی از جمله؛ هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه خطمشی، کمبود تعهد خطمشی‌گذاران نسبت به اجرای آن و نبود توافق همگانی در اجرای آن اشاره کرد (رجب‌بیگی، ۱۳۷۸). علاوه بر این مشکلات دلایل بسیار زیاد دیگری نیز در پژوهش‌های مختلف ارائه شده است. برای مثال در ایالات متحده آمریکا، دولت‌های محلی نقش بسیار بزرگی را در اجرای خطمشی زیست‌محیطی ایفا می‌کنند (سوئیسر<sup>۱۲</sup>، ۲۰۱۷).

در یک محتوای پویا، حوادث بسیاری می‌تواند رخ دهد و شرایط متفاوت می‌توانند به سرعت به وجود آیند. در نتیجه، ساده‌انگارانه است که فرض کنیم یک برنامه می‌تواند درجایی بدون اینکه تغییر کند ادامه یابد و هنوز هم نتایج موردنظر حاصل شود. هنگامی که خطمشی‌ها و برنامه‌ها انعطاف‌پذیر نیست و زمانی که دولت‌ها قادر نیستند تا تغییرات خطمشی را برای انطباق با تغییرات قابل توجه در محتوا به سرعت بپذیرند، درحالی‌که سازمان‌ها تلاش برای ماندن را ادامه می‌دهند آن روش به‌ناچار به نتایج پیش‌بینی‌نشده و نامطلوب منجر می‌شود (آلیسک<sup>۱۳</sup> و همکاران، ۲۰۱۱، ۲۱۷).

در عمل، تغییرات خطمشی ممکن است به موانعی که یک سازمان و یا واحد تمایل به پرداختن به آن دارد نسبت داده شود. تغییر یک خطمشی ممکن است با مقاومت بسیار مواجه شود و یا به‌طور چشمگیری با ملاحظات هزینه

اجرای خطمشی یکی از بغرنج‌ترین مراحل فرایند خطمشی‌گذاری است و اثرات و پیامدهای یک خطمشی به‌واسطه اجرای آن به وقوع می‌پیوندد، چراکه اجرای نامناسب خطمشی، تمام امیدها را برای رسیدن به اثرات مورد انتظار خطمشی تدوین‌شده از بین می‌برد (مقدس پور و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۴). از طرفی دیگر در راستای اجرای خطمشی زیست‌محیطی چالشی مانند شهرنشینی مانع اصلی برای اجرای این خطمشی‌ها هستند، از طرفی دیگر رابطه بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی که منجر به شکاف بین خطمشی‌گذاران و اجراکنندگان آن در سطح محلی شده است (کوستکا<sup>۱۴</sup>، ۲۰۱۴). هرچند در رویکردهای نظری و ادبیات خطمشی‌گذاری زیست‌محیطی به نقش جدی دولت در اجرای خطمشی زیست‌محیطی توجه زیادی شده است، اما مشارکت شهروندان، میزان دموکراتیک بودن جامعه، سطح خدمات رفاهی، وجود نهادهای شهری و اثرات ثابت دولتی نیز بر اجرای کامل این خطمشی‌ها اثر دارند (سوئیسرا، ۲۰۱۷: ۱۴).

## موانع اجرای خطمشی عمومی

اهمیت خطمشی‌گذاری عمومی در مدیریت دولتی به‌اندازه اهمیت تصمیم‌گیری در مدیریت است. بسیاری از اوقات، عملکرد واقعی دولت‌ها با آنچه در هنگام تدوین خطمشی وعده داده بودند تفاوت بسیار دارد و بسیاری از خطمشی‌های دولتی در مرحله اجرا شکست می‌خورند. چالش‌های مختلفی بر سر راه اجرای یک خطمشی وجود دارد و دولت‌ها با رعایت هر چه بهتر عوامل مؤثر بر اجرای موفق خطمشی‌ها تا آنجا که امکان دارد باید از موانع اجرای خطمشی‌های عمومی دوری جویند. همه جوامع

تغییر کند. همچنین ممکن است به تغییرات اساسی در طراحی مجدد کار نیاز داشته باشد. این موانع ممکن است نیاز به غلبه بر اجرای خط‌مشی در شیوه‌ای فراگیرتر داشته باشد (رایان و کوزک<sup>۴</sup>، ۲۰۰۸). در ادامه بحث خلاصه‌هایی از عوامل مهمی که در این زمینه مورد توجه محققان قرار گرفته است در قالب جدول آمده است:

جدول ۲: موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی

موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی	محقق/محققین
عدم کفایت منابع و امکانات اجرا	الوانی، ۱۳۸۷
جزئی‌نگری و تک‌بعدی شدن در خط‌مشی‌ها	شیرمحمدی، ۱۳۹۰
عدم تمایل به اجرای آزمایشی خط‌مشی‌ها در محدوده‌ای کوچک	
عدم انعطاف در خط‌مشی‌ها	گیوریان، ۱۳۸۶: ۲۲۷ تا ۲۳۹
مسائل مدیریت و سازمان	
تحریف مدل بوروکراسی و بر	الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۹۵ تا ۱۷۶
زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فنی و سیاسی	
منابع سیاسی و اقتصادی گروه‌های هدف	هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۶۷ تا ۲۰۱

### پیشینه تحقیق

جدول ۳: خلاصه پیشینه

محقق	سال	موضوع	نتایج
آل محمد و همکاران	۱۳۹۳	خط‌مشی‌گذاری حکمرانی و مدیریت پایدار منابع سرزمین در حوضه‌ی آبریز ارومیه	نیروهای محرکه و مولد فشار بر منابع سرزمین در حوضه آبریز ارومیه بدین شرح است: ابعاد و شرایط رشد و اشتغال جمعیت، تغییرات و ویژگی‌های بخش کشاورزی، نبود پیش‌شرط‌های مشارکت در کشور ایران و رویکردهای نادرست مدیریتی در استفاده از منابع آب. مهم‌ترین فشارهای ناشی از فعالیت‌ها و رفتارهای انسان بدین شرح است: احداث میان‌گذر، سدسازی‌های بی‌رویه و برداشت بیش‌ازحد از منابع آب زیرزمینی، تغییر پوشش اراضی (به‌ویژه تبدیل مراتع به کاربری کشاورزی)، تغییر الگوی کشت به سمت مصرف آب بیشتر، ضعف بازده آبیاری و بهره‌برداری بی‌رویه و غیراصولی نمک.
اصلی پور و همکاران	۱۳۹۴	تبیین الگوی بومی تدوین خط‌مشی‌های محیط‌زیست کشور	تحلیل داده‌ها بر اساس نظریه داده بنیاد، مبین آن است که «بازیگران محیط‌زیست» به‌منزله شرایط علی در تدوین خط‌مشی محیط‌زیست از طریق راهبرد «کنش‌های محیط‌زیست» به مقوله محوری پژوهش مرتبط می‌شوند. در عین حال، برابر خط‌مشی‌های محیط‌زیست به‌منزله عوامل مداخله‌گر، و عوامل زمینه‌ای «نرم» و «سخت» به‌منزله مؤلفه‌های بستر ساز، تدوین خط‌مشی‌های محیط‌زیست را تسهیل می‌کنند.
اصلی پور و شریف‌زاده	۱۳۹۴	بررسی راهبرد خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور در بستر نظریات متعارف تصمیم‌گیری عمومی	شرایط موجود خط‌مشی‌گذاری محیط‌زیست کشور تحت تأثیر دوگانگی‌های «حفاظت - بهره‌برداری»، «ساختار - کارکرد» و «دانش - کنش» بوده و کارآمدی برخی مدل‌ها و رویکردهای خط‌مشی‌گذاری عمومی به دلیل ماهیت و اقتضائات اقلیمی و سیاسی حوزه محیط‌زیست کشور در مقایسه با سایر الگوهای طرح‌شده بیشتر است.
کفاش زاده و همکاران	۱۳۹۶	عنوان زمینه‌های مشارکتی مؤثر جهت مشارکت سازمان‌های غیردولتی در فرایند خط‌مشی‌گذاری	به‌طورکلی سازه‌های موجود در مدل زمینه‌های مشارکتی مؤثر بر مشارکت عمومی سازمان‌های غیردولتی در مشارکت واریانس را تبیین می‌کنند. همچنین از دیدگاه اعضا، سازمان‌های غیردولتی محیط‌زیستی می‌توانند با مشارکت در ایجاد تصمیمات محیط‌زیستی و نظارت و



محیط‌زیستی	ارزیابی تصمیمات محیط‌زیستی پس از اجرا، نقش مؤثری در فرایند خط‌مشی گذاری محیط‌زیستی داشته باشند.
معطوفی و ۱۳۹۶ دن کوب	اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های زیست‌محیطی کشور با استفاده از روش فرایند تحلیل شبکه‌ای
مک لافلین ۲۰۱۱ و کرانزبرگ <sup>۱۵</sup>	فقدان ارزیابی اجرای خط‌مشی‌ها در دریاچه‌های بزرگ
کاستکا <sup>۱۶</sup>	موانع اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی در سطح محلی در چین
توکو <sup>۱۷</sup> و همکاران	چالش‌ها و فرصت‌های اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی: شواهد تجربی از بخش استخراج طلا در غنا
بونداروک <sup>۱۸</sup> و ماستنبروک <sup>۱۹</sup>	بررسی عملکرد اجرای خط‌مشی محیط‌زیستی در اتحادیه اروپا
لی <sup>۲۰</sup> و همکاران	رویکرد محیط‌زیستی اقتدارطلبانه و اجرای خط‌مشی زیست‌محیطی در چین

مأخذ: یافته‌های پژوهش

### چارچوب کلان نظری پژوهش

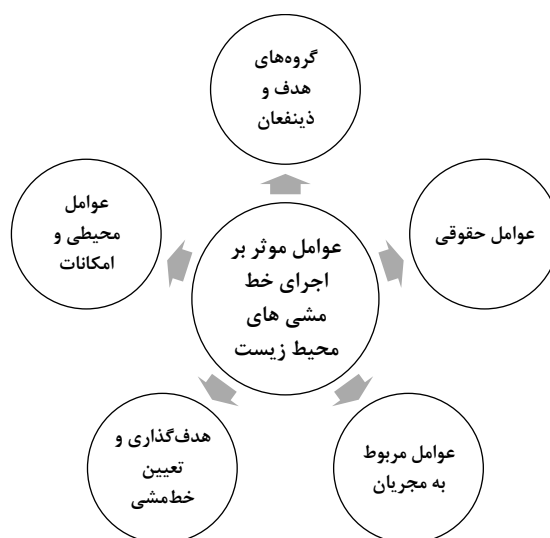
با توجه به اهمیت در نظر گرفتن شرایط اقلیمی کشور در هنگام ترسیم مدل خط‌مشی و از آنجایی که در بررسی پیشینه پژوهش مدل کامل و بومی‌سازی شده در زمینه موضوع پژوهش به دست نیامد، جهت بررسی همه‌جانبه عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های

محیط‌زیست از مدلی کلی‌تر استفاده گردید تا همه جوانب موردبررسی قرار گیرد و عامل یا عواملی مغفول نماند. لازم به توضیح است این مدل صرفاً برای مشخص کردن جهت‌گیری تحقیق و خارج نشدن تحقیق از موضوع استفاده می‌گردد و به همین دلیل به شکل کلی تدوین گردیده است.

### روش پژوهش

به علت نیاز به بررسی عمیق موضوع جهت احصاء عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی، رویکرد کیفی برای این پژوهش اتخاذ گردید. در همین راستا ابتدا مطالعه کتابخانه‌ای انجام شد که شامل بررسی نظریه‌های اجرای خطمشی عمومی و مرور تحقیقات مرتبط بود. سپس عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی عنوان شده در ادبیات احصاء و دسته‌بندی گردید تا در نهایت به چند مؤلفه جهت ترسیم مدل مفهومی پژوهش و مطرح کردن سؤالات پژوهش دست پیدا کنیم. این سؤالات به شکل پرسشنامه نیمه ساختاریافته سازمان‌دهی گردید تا از مزیت‌های مصاحبه نیمه ساختاریافته مثل عدم خروج از موضوع تحقیق و به حاشیه نرفتن در زمان انجام مصاحبه‌ها و امکان

مطرح شدن مباحث جدید که در پرسش‌های اولیه مغفول مانده بودند، استفاده گردد. در ادامه با انجام مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته به جمع‌آوری داده‌های بیشتر پرداخته و از نمونه‌گیری نظری جهت شناسایی خبرگان استفاده شد. ویژگی نمونه‌های انتخابی عبارت‌اند از حداقل ۱۰ سال سابقه کار مرتبط با محیط‌زیست؛ مدیریت ارشد، سابقه انجام فعالیت‌های پژوهشی در این حوزه و یا عضویت در سازمان‌های دولتی یا مردم‌نهاد مرتبط، در نهایت جهت پردازش داده‌ها از روش تحلیل مضمون استفاده گردید و برای تجزیه و تحلیل کدهای حاصله در این تحقیق از نرم‌افزار Maxqda12 استفاده و در گام آخر شبکه مضامین نهایی ترسیم گردید.



شکل ۱: مدل مفهومی پژوهش

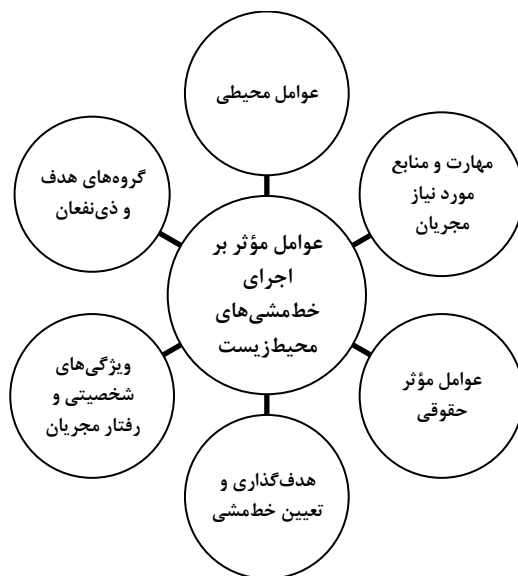
جدول ۴: شاخص‌های مدل پژوهش

شاخص	منبع
گروه‌های هدف و ذینفعان	الوانی و شریف‌زاده (۱۳۹۴)، ساباتیرو و مازمانیان (۱۹۸۰)
هدف‌گذاری و تعیین خطمشی	الوانی (۱۳۸۹)، قلی پور (۱۳۸۷)، ون متر و ون هورن (۱۹۷۵)، ساباتیرو و مازمانیان (۱۹۸۰)، هاگ وود و گان (۱۹۷۸)
عوامل حقوقی	رزقی رستمی (۱۳۸۸)، ساباتیرو و مازمانیان (۱۹۸۰)
عوامل مربوط به مجریان	الوانی (۱۳۸۹)، قلی پور (۱۳۸۷)، ون متر و ون هورن (۱۹۷۵)
عوامل محیطی و امکانات	الوانی و شریف‌زاده (۱۳۹۴)، قلی پور (۱۳۸۷)، ون متر و ون هورن (۱۹۷۵)، ساباتیرو و مازمانیان (۱۹۸۰)

یافته‌ها

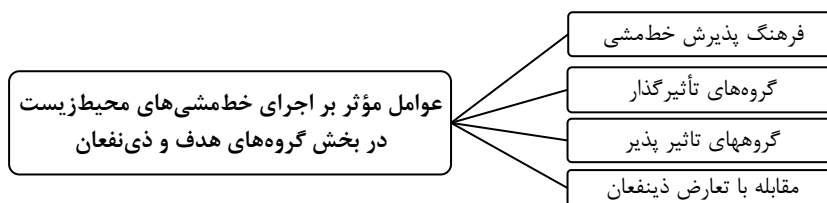
مجریان؛ منابع و مهارت‌های مورد نیاز مجریان؛ عوامل حقوقی؛ هدف‌گذاری، تعیین خط‌مشی؛ گروه‌های هدف و ذی‌نفعان به‌دست‌آمده است. در ادامه نمودار مضامین نهایی پژوهش و شبکه مضامین نهایی و سپس نمودار مضامین فرعی هر یک از این عوامل (مضامین اصلی) آورده شده است.

پس از انجام مصاحبه‌ها و به پایان رسیدن فرایند تحلیل مضمون، در جواب به سؤال اصلی پژوهش «عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست تالاب گاوخونی اصفهان کدام‌اند؟» در قالب شش بخش اصلی؛ عوامل محیطی؛ ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری

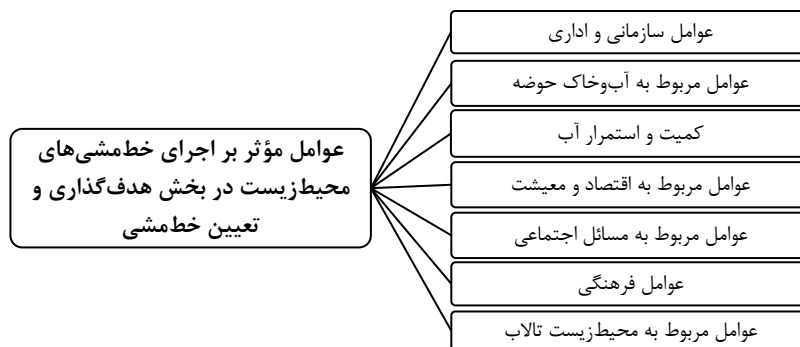


شکل ۱: مضامین اصلی پژوهش

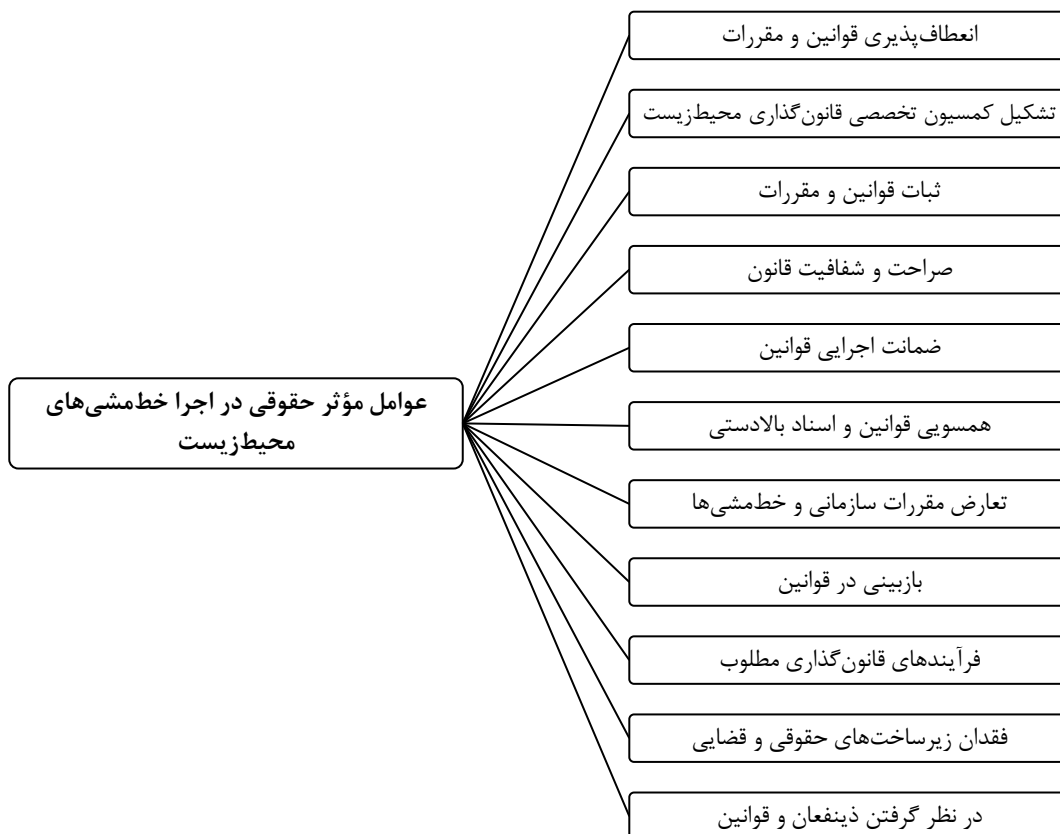
فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت



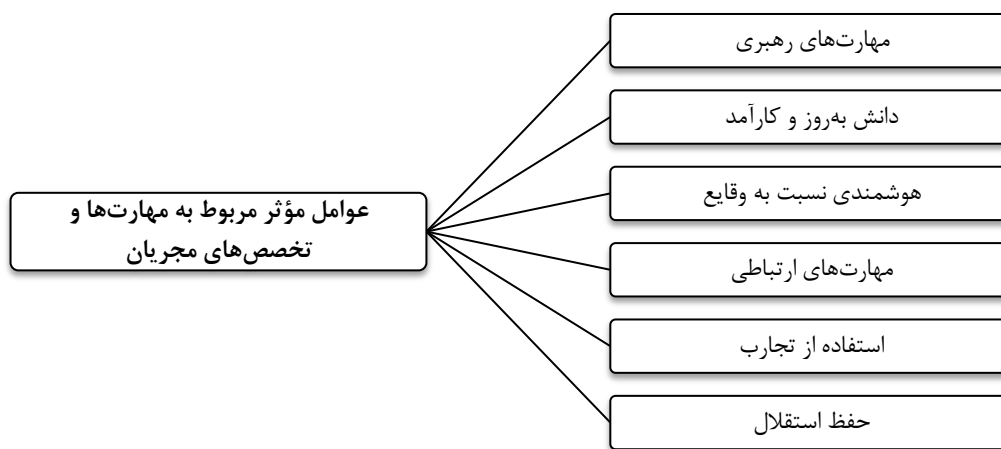
شکل ۳: عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست در بخش گروه‌های هدف و ذی‌نفعان



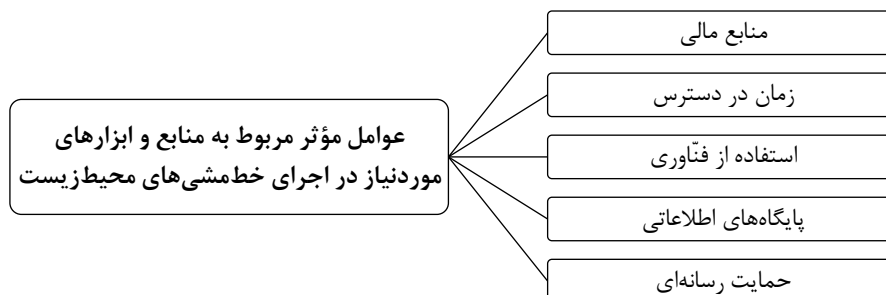
شکل ۴: عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست در بخش هدف‌گذاری و تعیین خط‌مشی



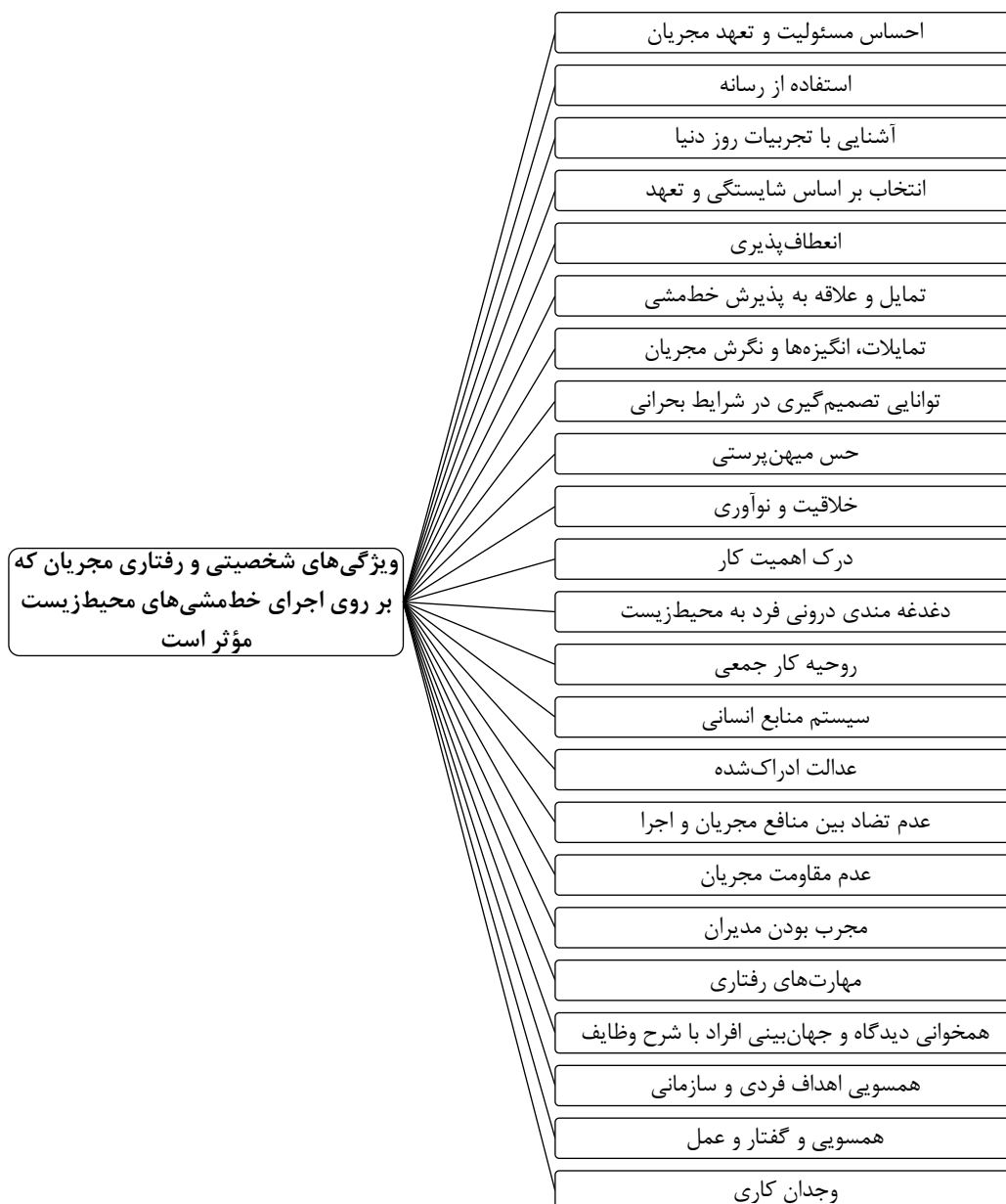
شکل ۵: عوامل مؤثر حقوقی در اجرا خط‌مشی‌های محیط‌زیست



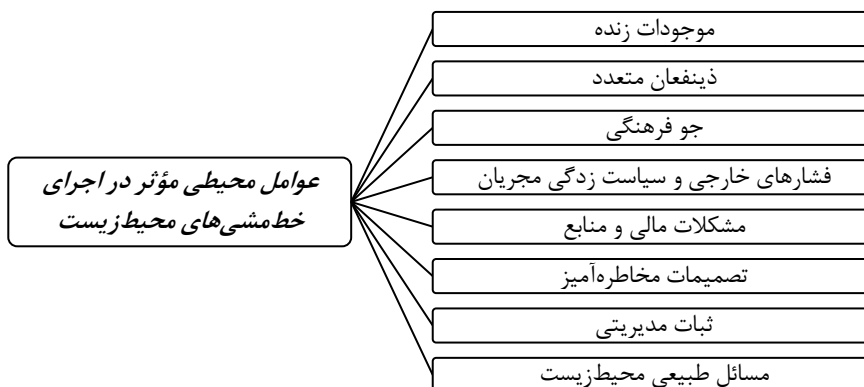
شکل ۶: عوامل مؤثر مربوط به مهارت‌ها و تخصص‌های مجریان



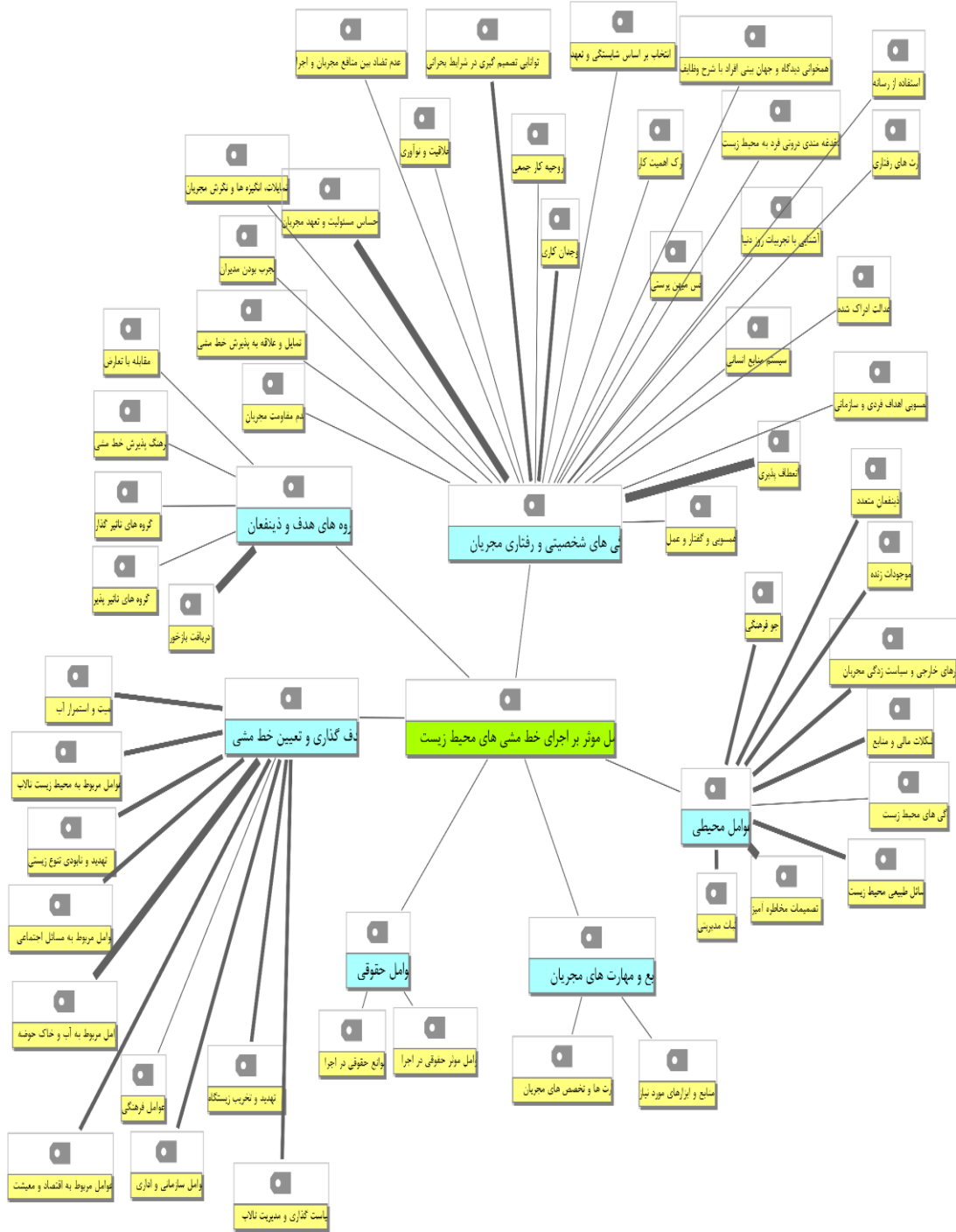
شکل ۷: عوامل مؤثر مربوط به منابع و ابزارهای موردنیاز در اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست



شکل ۸: ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری مجریان که بر روی اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست مؤثر است



شکل ۹: عوامل محیطی مؤثر در اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست



شکل ۱۰: شبکه مضامین نهایی

**بحث و نتیجه‌گیری**

با بررسی سیر تطور برنامه‌های توسعه مشخص است که در طی سال‌های گذشته محیط‌زیست در مرحله تدوین خط‌مشی مورد توجه خط‌مشی‌گذاران قرار گرفته و اهمیت آن به شکل فزاینده در طول ده‌های اخیر درک گردیده است. با توجه به این امر باید

وضعیت محیط‌زیست کشور نیز هر روز بهبود می‌یافت در حالی که در عمل شاهد آسیب و تخریب روزافزون محیط‌زیست ایران هستیم. این ادعا به‌خوبی با توجه به شاخص جهانی عملکرد محیط‌زیست اعلامی از سوی بانک جهانی قابل اثبات است؛ ایران همواره در طی دهه گذشته با کاهش امتیاز عملکرد در حوزه محیط‌زیست

ترتیب بیشترین تأثیر را در تدوین خطمشی زیست‌محیطی خواهند داشت. ضمن تأیید این معیارها باید به این موارد هم توجه کرد که یکی از مشکلات مهم در اجرای خطمشی‌ها در حوزه محیط‌زیست وجود مراجع قانون‌گذاری و دستگاه‌های اجرایی متعدد هستند. لذا ضروری است که خطمشی‌گذاری در حوزه محیط‌زیست در یکجا متمرکز شود و با توجه به پیچیدگی محیط‌زیست لازم است ساختار این بخش انعطاف‌پذیر و چابک‌تر از ساختارهای موجود باشد زیرا در شرایط محیطی پیچیده کنونی (محیط پویا و پیچیده با تعداد بسیار زیادی از افراد تأثیرگذار و تأثیرپذیر) نیاز به قوانینی است که به انجام امور سرعت بخشد و امکان همراهی مجریان با محیط را فراهم سازد. همچنین در زمان تدوین قوانین باید میزانی از انعطاف را در آنها دید تا بتوانند پاسخگوی نیازهای محیط باشند. مک لافلین و کرانزبرگ<sup>۲۱</sup> (۲۰۱۱) نیز به این موضوع اشاره می‌کنند که در راستای اجرای خطمشی‌های محیط‌زیست به انعطاف‌پذیری سیاست‌ها و به‌کارگیری ظرفیت‌های موجود نیاز است.

از سوی دیگر ضعف‌های قانونی مثل نبود ضمانت اجرایی کارآمد باعث شده قوانین محیط‌زیستی اغلب توان حفاظت از اکوسیستم را نداشته باشند. به‌عنوان مثال در قوانین فعلی برای برداشت بیش‌ازحد آب جریمه نقدی در نظر گرفته‌شده و بارها نهادهای دولتی به علت تخلف با پرداخت جریمه از محل بودجه‌ای که دولت به آنها پرداخت می‌کند یا نهادهای خصوصی با پرداخت مبالغ ناچیز در برابر ارزش واقعی آب توانسته‌اند بیش از حق خود از منابع آبی استفاده کنند. به‌وضوح مشخص است که با قوانین فعلی چرخه پول جای چرخه آب را گرفته و قوانین برای دولت گردش مالی به وجود آورده است. یکی از راهکارها می‌تواند این باشد که وزارت نیرو موظف به تأمین حق آبه تالاب شود و هیچ جایگزینی مثل جریمه نقدی برای آب در نظر گرفته نشود و تحت هر شرایطی

و بدتر شدن جایگاهش در بین سایر کشورهای جهان روبرو بوده است. حال سؤال اینجاست که چگونه می‌شود اهمیت محیط‌زیست در خطمشی‌های کلان کشور بیشتر شود و خطمشی‌هایی جهت حفاظت از آن تدوین و درعین‌حال محیط‌زیست بیشتر تخریب گردد؟ جواب این معما را می‌توان در اجرا یا به‌عبارت‌دیگر عدم اجرای موفق این خطمشی‌ها پیدا کرد. زیرا هرچند در طول سال‌های اخیر در زمینه تدوین خطمشی‌های محیط‌زیست گام‌های روبه‌جلو برداشته‌ایم ولی به اهمیت اجرای خطمشی‌ها توجه کافی نداشته‌ایم. در طی این تحقیق تلاش شد تا اجرای خطمشی از ابعاد مختلف موردبررسی قرار گیرد و عوامل مؤثری که باعث تحقق اهداف خطمشی‌ها می‌شود شناسایی گردد. از آنجاکه اسناد و خطمشی‌ها و قوانین زیادی در حوزه محیط‌زیست وجود دارد - همین امر هم می‌تواند از آسیب‌های موجود در این حوزه باشد که از حوصله این بحث خارج است - با انتخاب آیین‌نامه جلوگیری از تخریب تالاب‌ها به‌عنوان یک خطمشی مشخص و تالاب گاوخونی اصفهان به‌عنوان قلمرو مطالعه، سمت‌وسوی تحقیق را مشخص کرده و به بررسی نظرات خبرگان در این مورد پرداختیم. از آنجا مضامین به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها متعدد هستند با در نظر گرفتن نظرات خبرگان و نتایج سایر پژوهش‌ها مضامین اصلی را در چهار بخش بررسی می‌کنیم. سایر مضامین در قسمت پیوست به شکل کامل در قالب جداول مضامین گزارش شده است.

۱) عوامل حقوقی: از نظر معطوفی و دن کوپ (۱۳۹۶) سه زیر معیار «قرار گرفتن مسائل محیط‌زیست در اولویت نمایندگان به‌ویژه فراکسیون محیط‌زیست و کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی»، «حمایت مجامع تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری کشور از جایگاه منابع طبیعی و محیط‌زیست» و «توسعه دیپلماسی زیست‌محیطی»، به

جریان آب از سرچشمه تا تالاب حفظ گردد. با توجه به اینکه امروزه مجری و ناظر تأمین حق آبه تالاب، دولت و به طور مشخص وزارت نیرو است این امر به علت تضاد منافع قابل اجرا نیست و فرایند نظارت و ارزیابی دچار مشکلات جدی است. لذا در این بخش نیازمند بازنگری عمده در ساختار دولت و قوانین موجود هستیم و الزام وجود یک نهاد نظارتی مستقل و قدرتمند بر عملکرد دولت و بخش خصوصی به شدت احساس می شود.

۲) *ذی نفعان و گروه های هدف: کفایش زاده و همکاران (۱۳۹۶)* گزارش کردند که مشارکت سازمان های غیردولتی محیط زیستی می تواند در ایجاد تصمیمات محیط زیستی و نظارت و ارزیابی تصمیمات محیط زیستی پس از اجرا، نقش مؤثری در فرایند خط مشی گذاری محیط زیستی داشته باشند. علاوه بر تأیید این موضوع در تحقیق حاضر این نکته نیز به دست که برای پذیرفته شدن خط مشی از سوی گروه های هدف و ذی نفعان باید بستر لازم برای کاهش مقاومت در برابر اجرا و تسهیل پذیرش خط مشی با ایجاد فرهنگ پذیرش خط مشی را فراهم آورد. عدم توجه به مسائلی مثل درک نکردن ارزش محیط زیست، نگاه توسعه طلبانه، تدوین بالا به پایین قوانین و دستوری بودن آنها که با روح همکاری در تضاد است، نبود دید تخصصی در تدوین قوانین محیط زیست و تلاش جهت به دست آوردن منافع کوتاه مدت از مهم ترین عوامل هست که به عنوان موانع پذیرش خط مشی شناسایی شد. نتایج پژوهش توکو و همکاران (۲۰۱۸) نیز نشان می دهد که عدم مشارکت جامعه، عدم هماهنگی کافی در بین نهادهای دولتی و نبود اراده سیاسی از عوامل مؤثر در اجرای ناکارآمد سیاست های زیست محیطی است همچنین یکی دیگر از دلایل مقاومت جوامع محلی می تواند به علت ضعف دانش و آگاهی در برابر روش ها و محصولات جدید که سازگاری بیشتری با محیط زیست منطقه دارند و اصرار

بر تولید محصولاتی بسیار آب بر با ارزش اقتصادی پایین مثل هندوانه در مناطق کم آب باشد. از سوی دیگر نیاز به مدیریت هم زمان حفاظت از محیط زیست و بهره برداری از منابع طبیعی یکی از عوامل مهم جهت حفاظت از محیط زیست است. اصلی پور و همکاران (۱۳۹۴) عنوان کردند که شرایط موجود خط مشی گذاری محیط زیست کشور تحت تأثیر دوگانگی های «حفاظت - بهره برداری»، «ساختار - کارکرد» و «دانش - کنش» است که با یافته های تحقیق حاضر همخوانی دارد. برای حل تعارض ناشی از دوگانگی حفاظت - بهره برداری، مدیریت یکپارچه حوزه آبریز می تواند بسیار مؤثر باشد. به نظر می رسد با تغییر قانون مدیریت آب از مدیریت استانی به شکل قبلی یعنی قانون آب منطقه ای بسیاری از مشکلات تالاب برطرف خواهد شد زیرا در نبود مدیریت یکپارچه هر استان خواستار حداکثر استفاده از منابع آب است، تضاد منافع در کنار نبود مدیریت یکپارچه حوزه آبریز باعث بهره برداری بیش از حد از منابع آبی شده است.

۳) *ویژگی های شخصیتی، مهارت ها و منابع مورد نیاز مجریان: پایش محیطی یکی از مهم ترین فعالیت ها جهت مدیریت محیط زیست است و نیاز به منابع و امکانات متناسب با محیط دارد ولی متأسفانه امروزه برای مدیریت تالاب گاوخونی در بحث جمع آوری داده ها و اطلاعات جریان آب سیستم کارآمدی وجود ندارد. نهاد اصلی انتشار داده های مربوط به دبی آب وزارت نیرو هست و اکثر ایستگاه های هیدرومتری توسط این وزارت خانه مدیریت می شود. متأسفانه داده های فعلی حداقل با تأخیر یک ساله توسط وزارت نیرو منتشر می شود که این امر می تواند به اکوسیستم خسارات جدی وارد کنند. برای مدیریت صحیح تالاب باید از داده های بر خط استفاده شود تا تغییرات به صورت لحظه ای رصد و از خسارات احتمالی در همان مراحل اول جلوگیری گردد. سایر منابع و ابزارهای مورد نیاز برای اجرای مؤثر خط مشی های*



کارشناسی و اصولی متخصصین محیط‌زیست اهمیت داده نمی‌شود و بسیاری از برنامه‌ها و اقدامات دولت‌ها منجر به تخریب بیشتر اکوسیستم شده است. طرح‌هایی مثل انتقال آب بین حوضه‌های آبریز و افزایش فعالیت‌ها بدون توجه به ظرفیت محیط و با شعار توسعه که باعث از بین رفتن قدرت خود پالایی اکوسیستم و افزایش چشمگیر آلودگی‌های صنعتی، کشاورزی و شهری شده است خسارات جبران‌ناپذیری به اکوسیستم وارد کرده و می‌کند.

در نظر گرفتن همه‌جانبه محیط اجرای خط‌مشی و نگرش سیستمی به مسئله از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. قدرت محیط به‌عنوان پیش درآمدی برای تصمیم‌گیری را هرگز نمی‌توان دست‌کم گرفت. بنابراین لازم است مجریان زیست‌محیطی به بسترهای محیطی در استان اصفهان توجه ویژه نمایند. با توجه به اهمیت عوامل محیطی در فرآیند اجرای خط‌مشی‌ها که در این پژوهش به برخی از آنها همچون عوامل سازمانی و اداری، عوامل مربوط به آب‌و‌خاک، حوضه کمیت و استمرار آب، عوامل مربوط به اقتصاد و معیشت، عوامل مربوط به مسائل اجتماعی، عوامل فرهنگی، عوامل مربوط به محیط‌زیست تالاب، تهدید و نابودی تنوع زیستی، تهدید و تخریب زیستگاه و خط‌مشی‌گذاری و مدیریت تالاب اشاره شد، لازم است فرآیندهای پایشگری محیطی توسط مجریان جدی گرفته شود. این موضوع وقتی مهم‌تر می‌شود که به فاصله ۳۸۰ کیلومتری بین سرچشمه زاینده‌رود و تالاب اشاره کنیم. رودخانه در طول این مسیر در معرض رخدادهای گوناگونی مثل برداشت آب، تخریب بستر، ورود آلودگی‌های صنعتی، کشاورزی و شهری و... قرار می‌گیرد. توجه به این موضوع مشخص می‌کند که برای مدیریت تالاب باید کل حوضه آبریز را مدیریت و نمی‌توان محیط تالاب و رودخانه را از یکدیگر جدا تصور کرد.

محیط‌زیست در حوزه تالاب که لازم است در اختیار مجریان قرار گیرد حمایت رسانه‌ای، استفاده از فناوری، منابع مالی و پایگاه‌های اطلاعاتی هستند.

یکی دیگر از عوامل مؤثر در اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری مجریان است. با توجه به اهمیت نقش ویژگی‌های شخصیتی مجریان لازم است در انتخاب مجریان و افراد اجرایی در این حوزه توجه بیشتری صورت گیرد. داشتن انگیزه درونی، حفظ استقلال، و تعهد مجریان، انعطاف‌پذیری، خلاقیت و نوآوری، همسویی اهداف فردی و سازمانی، همسویی و گفتار و عمل، احساس مسئولیت و تعهد کاری در کنار مهارت‌های رهبری، ارتباطی، استفاده از تجارب، دانش به‌روز و کارآمد و هوشمندی از مهم‌ترین مواردی هستند که مصاحبه‌شوندگان به آن‌ها اشاره نمودند. یافته‌های پژوهش کاستکا<sup>۲۲</sup> (۲۰۱۴) نیز نشان می‌دهد که در راستای اجرای خط‌مشی‌های زیست‌محیطی یک دسته از موانع رفتاری و فرهنگی - اجتماعی قرار دارند که شامل ترجیحات و علائق شخصی افراد، ارزش‌ها، هنجارها و فشارهای اجتماعی است.

۴) محیط، هدف‌گذاری و تعیین خط‌مشی: در تحقیق آل محمد و همکاران (۱۳۹۳) نیروهای محرکه و مولد فشار بر منابع آبی سرزمین در حوضه آبریز ارومیه که با حوزه زاینده‌رود همسان است شامل: رشد و اشتغال جمعیت، تغییرات و ویژگی‌های بخش کشاورزی، رویکردهای نادرست مدیریتی در استفاده از منابع آب، سدسازی‌های بی‌رویه و برداشت بیش‌ازحد از منابع آب زیرزمینی، تغییر پوشش اراضی (به‌ویژه تبدیل مراتع به کاربری کشاورزی)، تغییر الگوی کشت به سمت مصرف آب بیشتر، ضعف بازده آبیاری هست. ترسیم نقشه توسعه منطقه با توجه به نقاط قوت و ضعف اکوسیستم و استفاده از فرصت‌ها و شناخت محدودیت‌های محیط باعث جلوگیری از تخریب اکوسیستم می‌گردد. متأسفانه امروزه به نظرات

در پایان لازم است به این نکته اشاره کنیم که مضامین گزارش شده در بخش یافته‌ها عواملی هستند که برای موفقیت اجرای خط‌مشی‌های محیط‌زیست - به‌خصوص آیین‌نامه جلوگیری از تخریب تالاب‌ها - باید مدنظر مجریان قرار گیرد. بدیهی است که ارزش و اولویت این عوامل نسبت به یکدیگر در این پژوهش سنجیده نشده است و صرفاً شناسایی عوامل صورت گرفته است زیرا نوع خط‌مشی و متغیرهای محیطی متفاوت باعث ایجاد ارزش‌های متفاوت برای این مضامین (عوامل) خواهد شد. در نتیجه این عوامل باید برای هر اکوسیستم به‌صورت جداگانه ارزش‌گذاری گردد و نمی‌توان یک برنامه را برای همه مناطق تجویز کرد.

از آنجایی که تعدد این عوامل ممکن است باعث سردرگمی مجریان گردد یا به علت کمبود منابع و امکان در نظر گرفتن همه این عوامل در عمل ممکن نباشد، بهتر است اولویت‌سنجی و ارزش‌گذاری عوامل توسط نخبگان و خبرگان امر قبل از اجرای خط‌مشی‌ها صورت بگیرد و این عوامل طبق اولویت جهت اجرای موفق خط‌مشی‌های محیط‌زیست مدنظر مجریان قرار گیرد.

#### منابع و مآخذ

اصلی پور، حسین، زاهدی، شمس‌السادات، شریف‌زاده، فتاح، قربانی زاده، وجه الله. (۱۳۹۴). تبیین الگوی بومی تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی کشور با استفاده از نظریه داده بنیاد. اندیشه مدیریت راهبردی، ۸(۱)، ۴۱-۶۶.

الوانی، سید مهدی (۱۳۸۷) "خط‌مشی عمومی و اجرا" حقوق و مصلحت، سال اول، شماره اول، از ص ۴۵-

۵۸

الوانی، سیدمهدی، شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۴). فرآیند خط‌مشی گذاری عمومی، نشر دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ چهاردهم.

رجب‌بیگی، مجتبی (۱۳۷۸)، "موانع دستیابی به اجرای کامل خط‌مشی عمومی" فرآیند مدیریت و توسعه، شماره ۳۵ و ۳۶، صفحات ۷۳ تا ۸۶.

شبییری، سیدمحمد، قائمی، آلاله، قائمی، پونه (۱۳۹۲). بررسی روند آموزش محیط‌زیست در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و ارائه راهکارهای مناسب جهت اجرای آموزش محیط‌زیست. مجله آموزش محیط‌زیست و توسعه پایدار، سال اول، شماره ۴.

شیرمحمدی، یزدان (۱۳۹۰) "آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی گردشگری در کشور. همایش مدیریت و توسعه گردشگری؛ چالش‌ها و راهکارها: تهران.

گیوریان، حسن؛ ربیعی مند جین، محمدرضا (۱۳۸۶) "تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی"، تهران: یکان، چاپ دوم

مسعودی، حمیدرضا (۱۳۹۴). بررسی عوامل از بین رفتن ظرفیت‌های اکو توریسمی تالاب‌ها و ارائه راهکارهای عملی جهت احیا اکوسیستم‌های آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه سمنان.

مقدس پور، سعید؛ دانایی‌فرد، حسن؛ کردنائیج، اسدالله (۱۳۹۲) "واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی عمومی در ج.ا. ایران: مطالعه خط‌مشی مالیاتی کشور" فصلنامه علمی - پژوهشی مدیریت فرهنگ‌سازمانی، دوره یازدهم، شماره اول، ص ۹۸-۳۳.

عباس منوریان و ابراهیم گلشن. "مطالعه خط‌مشی عمومی". تهران: نشر مهربان، ۱۳۹۴.

نصر، احمدرضا، شریفیان، فریدون. (۱۳۸۶). رویکردهای کمی، کیفی و ترکیبی در پژوهش‌های تربیتی. حوزه و دانشگاه روش‌شناسی علوم انسانی، ۱۳ (۵۲)، ۷-۲۴.

هاولت، مایکل؛ رامش، ام (۱۳۸۰) "مطالعه خط‌مشی عمومی" ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول.

Tummers, Lars (2011). "Explaining the Willingness of Public Professionals to Implement New Policies: a Policy Alienation Framework", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 77, 3.

York, Y. (2010). The effects of political power, political ideology, interest groups and the government on the making of Chinese outbound tourism policies: From the perspective of policy change. The Hong Kong Polytechnic University School of Hotel and Tourism Management

یادداشت‌ها

<sup>1</sup> Siahaan

<sup>2</sup> Marcoux

<sup>3</sup> Dalby

<sup>4</sup> Aladin, Plotnikov, Micklin, & Ballatore

<sup>5</sup> Calabrese

<sup>6</sup> Hsu

<sup>7</sup> Liu

<sup>8</sup> York

<sup>9</sup> Tummers

<sup>10</sup> Ranerup

<sup>11</sup> Kostka

<sup>12</sup> Switzer

<sup>13</sup> Alesch

<sup>14</sup> Ryan & Kossek

<sup>15</sup> Mc Laughlin and Krantzberg

<sup>16</sup> Kostka

<sup>17</sup> Tuokuu

<sup>18</sup> Bondarouk

<sup>19</sup> Mastenbroek

<sup>20</sup> Li

<sup>21</sup> Mc Laughlin and Krantzberg

<sup>22</sup> Kostka

Aladin, N. V., Plotnikov, I. S., Micklin, P., & Ballatore, T. (2009). Aral Sea: Water level, salinity and long-term changes in biological communities of an endangered ecosystem-past, present and future. *Natural Resources and Environmental Issues*, 15 (1), 36.

Alesch, D. J., Arendt, L. A., & Petak, W. J. (2011). *Natural hazard mitigation policy: Implementation, organizational choice, and contextual dynamics*. Springer Science & Business Media.

Braun, V. & Clarke, V. (2006), "Using thematic analysis in psychology", *Qualitative Research in Psychology*, Vol. 3, No. 2, Pp. 77-101.

Calabrese, D.; (2008), "Environmental policies and strategic communication in Iran; The value of public opinion research in decisionmaking"; World Bank Publication, Washington D.C.

Dalby, S. (2002). *Environmental security* (Vol. 20). U of Minnesota Press.

Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). *Smart regulation: designing environmental policy*.

Hsu, A. (2013). Manager of Environmental Efficiency Index 2012 Project, Interview Report by Sabz Press Media.

Kostka, G. (2014). Barriers to the implementation of environmental policies at the local level in China. The World Bank.

Liu J. (2006). *Public policy analysis*. Dalian: Dongbei University of Finance & Economic Press.

Marcoux, A. (2006). Population change-natural resources-environment linkages in Central and South Asia.

Ranerup, A., Norén, L., & Sparud-Lundin, C. (2012). Decision support systems for choosing a primary health care provider in Sweden. *Patient education and counseling*, 86 (3), 342-347.

Ryan, A. M., & Kossek, E. E. (2008). Work-life policy implementation: Breaking down or creating barriers to inclusiveness?. *Human Resource Management: Published in Cooperation with the School of Business Administration, The University of Michigan and in alliance with the Society of Human Resources Management*, 47 (2), 295-310.

Siahaan, T. S. (2013). Environmental Education: A Mismatch between Theory and Practice, Indonesia to Boost Geothermal Focus, Central of Environmental Education.

Switzer, David. (2017). Citizen Partisanship, Local Government, and Environmental Policy Implementation, *Urban Affairs Review*, First published date: August-01-2017; 10.1177/1078087417722863



## Factors for the Implementation of Environmental Policies (Case study: wetlands)

Rasoul Zamani<sup>1</sup> - Davoud Hosseinpour<sup>2\*</sup> - Vajihollah Ghorbanizadeh<sup>3</sup>

### Abstract

**Background:** Environmental protection is related to many issues, the most important of which is policy-making and proper implementation of these policies. Strict execution of the policy is influenced by the way the forces, resources and facilities are organized and the director of the institutions in the necessary equipment for the optimal execution of the policy.

**Objective:** The aim of this study is to identify the factors for the implementation of environmental policies in the field of wetlands with a focus on Isfahan Cattle Wetland.

**Method:** The present study is qualitative. In this research, Theme analysis method was used. For this purpose, 12 semi-structured specialized interviews with experts were conducted and then the data were encoded in maxqda 12 software and finally the final network of topics was drawn.

**Results:** Data analysis in the process of open coding with the emergence of 383 codes was formed in the form of 6 main sections, which include legal factors. Purpose and determination of policy; Target groups and stakeholders; Performers 'personality and behavioral characteristics, performers' resources and skills. Environmental factors.

**Conclusion:** Taking into account the opinions of experts and the results of other studies, we examine the factors for the implementation of environmental policies in four sections. 1) Important legal factors: One of the problems in implementing policies in the field of environment is the existence of numerous legislative authorities and executive bodies. It should be noted that the policy in the field of environment is determined in one place, and due to the complexity of the environment, its structure must be determined and be more agile than existing structures; 2) Stakeholders: In order for the stakeholders to accept the policy, a bed for the acceptance of the policy must be provided by creating a culture of policy acceptance; 3) Personality traits, skills and resources required by the presenters: It pays more attention in selecting the presenters. Having insight, maintaining independence and leadership, along with communication skills, use of experience, up-to-date knowledge and efficiency are some of the things that should be considered; 4) Targeting, policy setting and environmental factors: Unfortunately, the damage to opinions is examined and more damage is done to the plans of governments.

**Keywords:** general policy; policy implementation. Environmental policies, implementation of environmental policies

<sup>1</sup> Graduate of Management, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University of Tehran.

<sup>2</sup> Associate Professor, School of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University of Tehran. (Correspondence Author) [dhp748@gmail.com](mailto:dhp748@gmail.com)

<sup>3</sup> Associate Professor, School of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University of Tehran.