

تبیین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی ایران

حسین اصلی‌پور^۱

چکیده

رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی به عنوان یک دانش مسئله-محور، با هدف حل مسائل عمومی شکل گرفت. حال این سوال وجود دارد که چگونه می‌توان مسائل و چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی - که خود به دنبال حل مسائل عمومی است - را واکاوی و ارائه نمود؟ چنانچه نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی خود در درون خود از مسائل و مشکلاتی رنج برد، طبعاً در حل مسائل عمومی شهروندان اثربخشی لازم را نخواهد داشت و شاید عدم اشراف و شناخت مسائل خط‌مشی‌گذاری عمومی یکی از ریشه‌های اصلی عدم توفیق نظام خط‌مشی‌گذاری کشور به حل مسائل عمومی جامعه باشد. از آنجا که سطح تبیین‌گری چنین چارچوبی از طریق تطبیق با یکی از موضوعات متداول در کشور افزایش خواهد یافت، لذا پژوهش حاضر پس از معرفی چارچوب نظری استخراج چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، به تطبیق آن با مسائل و خط‌مشی‌های زیست‌محیطی خواهد پرداخت تا از این رهگذر مهم‌ترین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی شناسایی شوند. بدین منظور از رهگذر به کارگیری روش کیفی تحلیل مضمون و انجام مصاحبه با ۱۶ نفر از خبرگان و بررسی اسناد بالادستی محیط زیست، مضامین اصلی و فرعی چالش‌های خط‌مشی‌گذاری در قالب «دوگان»ها استخراج شد. از مهمترین مضامین اصلی بدست آمده می‌توان به دوگان

^۱ استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، aslipour@atu.ac.ir

دانش کنش، دوگان گرایش کنش، دوگان نشانه ریشه، دوگان حفاظت توسعه، دوگان کالای اساسی کالای لوکس، دوگان تعامل تحفظ و دوگان ساختار کارکرد در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی ایران اشاره کرد.

واژگان کلیدی: محیط زیست، چالش خط‌مشی‌گذاری، خط‌مشی زیست‌محیطی، دوگان.

مقدمه و بیان مسئله

مدیریت دولتی با توجه به منابع و نتایج، از یک طرف و کنترل فرایندهای سازمان عمومی از طرف دیگر به دنبال یافتن ترکیبی میان تعقل‌گرایی مدیریت و تحقق منافع عمومی است. از بارزترین مصادیق «منفعت عمومی»^۱ توجه به مسائل عمومی مبتلا به شهروندان (و از جمله آن مسائل زیست‌محیطی) می‌باشد. رشته «خط‌مشی‌گذاری عمومی» که در دهه ۱۹۶۰ میلادی توسط هارولد لاسول بنیان نهاده شد، به عنوان یک دانش «مسئله-محور»^۲، با هدف غایی حل مسائل عمومی شکل گرفت. در عین حال در طراحی موضوع ارائه حاضر این سوال همچنان برای پژوهشگر باقی بوده است که چگونه می‌توان «مسائل» و «چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی» - که خود به دنبال حل «مسائل عمومی» در جامعه است - را واکاوی و ارائه نمود؟ چنانچه نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی خود در درون خود از مسائل و مشکلاتی رنج برد، طبعاً در حل مسائل عمومی شهروندان اثربخشی لازم را نخواهد داشت و شاید عدم‌اشراف و شناخت مسائل خط‌مشی‌گذاری عمومی یکی از ریشه‌های اصلی عدم‌توفیق نظام خط‌مشی‌گذاری کشور به حل مسائل عمومی جامعه باشد. به عبارت دیگر لازم است اندیشمندان، صاحب‌نظران و پژوهشگران خط‌مشی‌پیش از پرداختن به محتوای مسائل عمومی کشور یعنی همان چرایی، چیستی و چگونگی خط‌مشی‌گذاری در موضوعات مختلف، در پی طراحی چارچوبی به منظور استخراج مسائل و چالش‌های داخلی خط‌مشی‌گذاری عمومی باشند.

1 Public interest

2 Problem-oriented

تاکنون برای شناخت موضوعات، رویدادها و پدیده‌های مدیریتی مدل‌ها و چارچوب‌های نظری مختلفی ارائه شده که از جمله مهم‌ترین و رایج‌ترین آن‌ها می‌توان به «مدل‌های شناخت» سازمان اشاره کرد: مدل‌هایی نظیر کارت امتیازی متوازن، انواع مدل‌های تعالی سازمانی (نظیر EFQM)، بالدريج و ...، مدل‌های تبیین‌کننده ابعاد ساختاری و محتوایی سازمان، مدل‌های زنجیره ارزش در سازمان، مدل‌های چندشاخگی یا چندلایه‌ای سازمان و ... مدل‌های مذکور در عین تفاوت‌های اساسی که با یکدیگر دارند، دارای یک وجه تشابه می‌باشند. اینکه همه آن‌ها در راستای شناخت و به تبع آن آسیب‌شناسی عملکرد سازمان به عنوان یک کل و یا بخش‌ها و اجزای تشکیل‌دهنده آن به کار می‌روند. حال این سوال وجود دارد که مشابه سازمان برای شناخت و آسیب‌شناسی «خط‌مشی‌گذاری عمومی» در موضوعات مختلف از چه چارچوب یا چارچوب‌هایی می‌توان بهره گرفت؟ به عبارت دیگر چنانچه بخواهیم اجزای خط‌مشی‌گذاری عمومی در یکی از موضوعات محتوایی آن (نظیر خط‌مشی‌های بهداشت و سلامت، محیط زیست، اقتصادی، رفاهی، آموزش عالی، فضای مجازی، قضایی و ...) را مورد واکاوی و آسیب‌شناسی قرار دهیم از چه چارچوب (هایی) می‌توانیم استفاده کنیم؟ طبعاً استفاده از چارچوب مورد نظر نهایتاً منجر به شناخت و یا استخراج چالش‌های خط‌مشی عمومی در یکی از موضوعات آن خواهد شد. بنابراین هدف اصلی از طراحی یک چارچوب نظری، «شناخت چالش‌های خط‌مشی عمومی» است. از آنجا که سطح تبیین‌گری چنین چارچوبی از طریق تطبیق با یکی از موضوعات متداول در کشور افزایش خواهد یافت، لذا ارائه حاضر پس از معرفی چارچوب مورد نظر خود به تطبیق آن با مسائل و خط‌مشی‌های زیست‌محیطی ایران خواهد پرداخت تا از این رهگذر به معرفی مهم‌ترین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی در کشور پردازد. بدین منظور در ادامه ابتدا برخی از مهم‌ترین مدل‌های شناخت سازمان و پدیده‌های مدیریتی مرور خواهند شد. سپس چارچوب مورد نظر برای استخراج چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی ارائه شده و در نهایت بر اساس آن، چالش‌های خط‌مشی‌گذاری در حوزه محیط زیست مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نکته آخر در مقدمه موضوع آنکه مخاطب اصلی «تبیین چالش‌های خط‌مشی عمومی» در ارائه

حاضر، کنشگران، بازیگران و گروه‌های ذی‌نفع خط‌مشی عمومی (خارج از فضای آکادمیک) تلقی شده‌اند. از این رو پژوهشگر مسیر متعارف در تشریح تئوریک خط‌مشی عمومی یعنی بیان مدل‌های نظری و بعضاً پیچیده مرجع در این زمینه نظیر چارچوب انتخاب عقلایی نهادی، چارچوب جریان‌ات چندگانه، ساخت اجتماعی و طرح خط‌مشی، رویکرد شبکه‌ای، نظریه تعادل گسسته و چارچوب ائتلاف مدافع و... را طی نکرده و با نگاهی عمل‌گرایانه، انتقال ماهیت و مفهوم چالش‌های خط‌مشی عمومی به کنشگران آن را هدف قرار داده است.

مدل سه شاخگی

یکی از مدل‌های مشهور و شناخته شده در حوزه شناسایی ابعاد مختلف یک پدیده با رویکرد مدیریتی، مدل «سه شاخگی» است. میرزایی اهرنجانی (۱۳۷۷) معتقد است عوامل سازمان و مدیریت را می‌توان در قالب سه دسته عوامل «رفتاری»، «ساختاری» و «زمینه‌ای» بررسی و تجزیه و تحلیل نمود. منظور از شاخه ساختار سازمان، همه عناصر، عوامل و شرایط فیزیکی و غیر انسانی سازمان است که با نظم، قاعده و ترتیب خاصی به هم پیوسته و چارچوب، قالب، پوسته، بدنه و یا هیكل فیزیکی و مادی سازمان را تشکیل می‌دهند. بنابراین تمام عوامل غیر زنده سازمان (اعم از منابع مالی، اطلاعاتی و...) وقتی با ترکیب خاصی در بدنه کلی سازمان جاری می‌شوند، جزء شاخه ساختاری سازمان محسوب می‌شوند. (میرزایی اهرنجانی و سرلک، ۱۳۸۴، ۳۲-۲۹). منظور از شاخه محتوا یا رفتار سازمان، انسان و روابط انسانی در سازمان است که با هنجارهای رفتاری، ارتباطات غیر رسمی و الگوهای خاصی به هم پیوسته و محتوای اصلی سازمان را تشکیل می‌دهند که در واقع عوامل زنده سازمان محسوب می‌شوند (میرزایی اهرنجانی، ۱۳۷۷: ۴۴-۴۸). و نهایتاً منظور از شاخه زمینه، تمام شرایط و عوامل محیطی و بستر ساز است که بر سازمان و یا شرایط مدیریت آن حاکم است. این شاخه مهم‌ترین و اصلی‌ترین شاخه است و نه تنها موجب بقا و رشد دو شاخه دیگر، بلکه به وجود آورنده دو شاخه دیگر نیز در سازمان بوده و خلاصه بقا و رشد کلی سازمان

بدان وابسته است. (همان: ۵۵) در چنین رابطه‌ای، عوامل ساختاری و رفتاری و زمینه‌ای به شکل روابط سیستمی مداوم در حال تعامل می‌باشند و سه شاخه مزبور، سه گونه از یک نوع - عمدتاً از نوع غالب زمینه - بوده و بین آن‌ها به هیچ وجه سه‌گانگی حاکم نمی‌باشد. بنابراین، تمایز و تشخیص این سه جنبه از حیات سازمانی، صرفاً نظری بوده و فقط به منظور تجزیه و تحلیل شناخت مفاهیم و پدیده‌های سازمانی می‌باشد. (میرزایی اهرنجانی، ۱۳۷۷: ۳۱۷). ارتباط بین عوامل ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای به نحوی است که هیچ پدیده یا رویداد مدیریتی (و از جمله آن‌ها خط‌مشی‌گذاری عمومی) نمی‌تواند خارج از تعامل این سه بعد صورت گیرد و به عبارت دیگر می‌توان خط‌مشی‌گذاری عمومی را در قالب نظری سه شاخگی (ساختار-رفتار-زمینه) مورد بررسی مطالعه و تجزیه و تحلیل قرار داد.

مدل تعریف بنیادین سیستم

تاکنون تعاریف مختلفی از مفهوم «سیستم» ارائه شده است که وجه مشترک آن‌ها «مجموعه اجزای به هم مرتبط» است. به همین شکل اجزای سیستم نیز به انحای مختلفی تبیین شده است که از جمله ابتدایی‌ترین آن‌ها تعریف سیستم به ورودی، فرایند، خروجی، بازخور و محیط است. به منظور ارائه تعریف بنیادین^۱ از سیستم از دنیای واقعی خارج شده و به دنیای مفهومی و سیستمی وارد می‌شویم. تعریف بنیادین جمله‌ای است که ضمن توصیف سیستم ایدئال، اهداف آن، اشخاص درگیر در موقعیت، افراد تحت تأثیر و تأثیرگذار را معرفی می‌کند. برای ایجاد یک تعریف بنیادین، روش شناخته شده‌ای به نام CATWOE^۲ نخستین بار توسط پیتر چکلند^۲ (۱۹۷۲) به کار گرفته می‌شود. این روش به عنوان یکی از چارچوب‌های متأخر در تبیین اجزای سیستم محسوب می‌شود و می‌بایست باید توسط صاحبان مسئله برای تدوین و فرموله کردن یک تعریف بنیادین مورد استفاده قرار گیرد و دارای ابعاد زیر است:

1 Root definition

2 Peter Checkland

- C- مشتریان^۱: مشتریان، ذی‌نفعان و افرادی که در سیستم متضرر می‌شوند چه کسانی هستند؟
- A- بازیگران^۲: بازیگران و شرکت‌کنندگان در سیستم چه کسانی هستند؟
- T- فرایند تبدیل^۳: چه چیزی توسط این سیستم دگرگون می‌شود؟
- W- جهان‌بینی^۴: اساس جهان‌بینی در این سیستم چیست؟
- O- مالکان^۵: مالک این سیستم چه کسی است؟ چه کسی قدرت متوقف کردن این سیستم را دارد؟
- E- عوامل محیطی^۶: محدودیت‌های محیطی که باید در این سیستم در نظر گرفته شود چه چیزهایی هستند؟ (آذر، خسروانی و جلالی، ۱۳۹۵: ۵۱) بر مبنای چارچوب نظری CATWOE می‌توان مصادیق عناصرش گانه این روش در یک نظام خط‌مشی‌گذاری را ذکر نمود و سپس بر اساس آن چالش‌های هر یک از این حوزه‌ها را برشمرد.

مدل تحلیل لایه‌ای علت‌ها

سهیل عنایت‌الله، (آینده‌پژوه پاکستانی‌الاصل) با طراحی روش «تحلیل لایه‌ای علت‌ها»^۷ (یا روش لایه‌ای علی) ابزاری پرکاربرد به جعبه‌ابزار پژوهشگران رشته مدیریت افزود. این روش با تلفیق مکاتب مختلف معرفت‌شناختی فضای جدیدی را برای خلق آینده‌ای بدیل فراهم می‌کند که در آن نه تنها علل ظاهری مشکلات، بلکه علت‌های بنیادین و عمیق آن‌ها نیز مورد شناسایی و تحلیل قرار می‌گیرند. تحلیل لایه‌ای علت‌ها (تحلیل علی لایه‌ای) توجه پژوهشگر و خط‌مشی‌گذار را به چهار سطح متفاوت جلب می‌کند. سطح نخست که لیتانی نامیده می‌شود، شامل روندهای کمی و مسائلی است که معمولاً با مقاصد سیاسی درباره آن‌ها اغراق می‌شود و بسیار مورد توجه رسانه‌های خبری هستند. برای مثال، می‌توان به موضوع آلودگی هوا یا نرخ رشد جمعیت اشاره کرد. مخاطب معمولاً با شنیدن اخبار رسانه‌ای در سطح لیتانی

1 Customer

2 Actors

3 Transformation process

4 Weltanschauung

5 Owners

6 Environmental Factors

7 Causal Layered Analysis

یکی از احساسات زیر را تجربه می‌کند: احساس بی‌پناهی (چه کاری از دستم بر می‌آید؟)، احساس بی‌تفاوتی (هیچ کار نمی‌توان کرد)، احساس مطالبه (چرا کسی کاری درباره‌ آن نمی‌کند؟). این سطح بسیار رؤیت‌پذیر است و آشنایی با آن نیازمند توان تحلیلی خاصی نیست. در لیتانی، داده‌ها و آمارها بدون آنکه به چالش کشیده شوند، نقل می‌شوند.

سطح دوم به علل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و تاریخی مشکلات مطرح در سطح لیتانی می‌پردازد. این نوع تحلیل‌ها را می‌توان در نهادهای خط‌مشی‌پژوه و یا در مقاله‌های مجلات و روزنامه‌های غیردانشگاهی مشاهده کرد. این سطح با بررسی دقیق‌تر ریشه‌های مشکل، تبیینی قابل قبول از علل پیدایش آن عرضه می‌کند و وظایف دولت و دیگر بازیگران را در حل آن مشخص می‌کند. معمولاً در این سطح داده‌ها به چالش کشیده می‌شوند، اما «پارادایم» طرح مسئله مورد پرسش قرار نمی‌گیرد. برای مثال، بسیاری از اندیشکده‌های آمریکایی هنگام عقب‌نشینی ارتش آمریکا از عراق به بررسی علل ناکامی این کشور در عراق پرداختند، اما هیچ‌یک از آن‌ها پارادایم حاکم بر نظام تصمیم‌گیری آمریکا را به پرسش نکشیدند؛ پارادایمی که مداخله نظامی خارجی را موجه می‌داند. سومین سطح، با نگاهی عمیق‌تر به ساختارها و نیز جهان‌بینی‌های (گفتمان‌ها) مشروعیت‌دهنده به ساختارها می‌نگرد. ما در اینجا می‌بینیم که نه تنها باید توجه خود را از افراد به ساختارها معطوف کنیم، بلکه باید گفتمان حامی ساختار را نیز شناسایی نماییم و ببینیم چه کسانی از سلطه این گفتمان سود می‌برند و چه کسانی متضرر می‌شوند. آخرین سطح، سطح اسطوره یا استعاره است. این سطح مبتنی بر این فرض است که داستان‌هایی عمیق یا نوعی کهن‌الگوهای جمعی وجود دارند که بُعدی احساسی به جهان‌بینی/گفتمان می‌دهند. منظور از کهن‌الگوی جمعی ابعاد احساسی و ناخودآگاه مسئله مورد بررسی است. این ابعاد احساسی ریشه در تجربه‌های تاریخی یک ملت دارند و به همین دلیل از جنس اسطوره و استعاره هستند. این اسطوره‌ها و استعاره‌ها معمولاً تصویری مبهم دارند و به راحتی در قالب زبان قرار نمی‌گیرند. این تصاویر، علی‌رغم ابهام آن می‌تواند چنان بر ناخودآگاه جمعی یک قوم سایه افکند که آن قوم عملاً همه چیز را از همین دریچه نگاه کند. به این ترتیب، تحلیل علی نسبت به خط‌مشی‌گذاری عمومی لایه‌ای ما را از چارچوب‌های

متعارف صورت‌بندی مسائل خارج می‌کند. در حالی که بیشتر تحلیل‌های معمول خط‌مشی عمومی در سطح دوم باقی می‌مانند و به ندرت وارد سطح سوم یا چهارم می‌شوند، تحلیل علی لایه‌ای از ما می‌خواهد که دائماً هر چهار سطح را مد نظر داشته باشیم.

مدل شناخت خط‌مشی هاوالت و رامش

در مورد ابعاد و اجزای مطرح در خط‌مشی‌گذاری عمومی تاکنون نظرات مختلفی از سوی اندیشمندان این رشته مطرح شده است. شاید یکی از کامل‌ترین آن‌ها تقسیم‌بندی اسمیت و لاریمر در این باره باشد که موضوع خط‌مشی‌گذاری عمومی را به صورت کلی در سه بخش «تحلیل خط‌مشی عمومی»، «فرایند خط‌مشی عمومی» و «ارزشیابی خط‌مشی عمومی» طبقه‌بندی می‌کند. این سه بخش به ترتیب به این سوالات پاسخ می‌دهند که در خط‌مشی عمومی چه مسئله‌ای باید مورد مداخله و تجزیه و تحلیل انجام گیرد؟ خط‌مشی عمومی چگونه و طی چه مراحل صورت می‌پذیرد؟ و نهایتاً اینکه خط‌مشی عمومی با توجه به نتایج به دست آمده چگونه صورت پذیرفته است؟ اما این تقسیم‌بندی نیز نظیر بسیاری از طبقه‌بندی‌های دیگر در این زمینه یک قالب کلی (و نه جزئی و عملیاتی) ارائه می‌نماید، حال آنکه برای شناخت خط‌مشی عمومی (مشابه مدل‌های شناخت سازمان که پیش‌تر اشاره شد) نیازمند تبیین مؤلفه‌ها و اجزای دقیق‌تری علاوه بر طبقه‌بندی ابعاد کلی هستیم.

یکی از این طبقه‌بندی‌های عملیاتی‌تر، دسته‌بندی هاوالت و رامش در این باره است. طبق نظر آن‌ها سه بخش اساسی حل مسائل در خط‌مشی‌گذاری عمومی را می‌توان این گونه برشمرد:

(Hawlett and Ramesh, 2009, pp.6-7)

۱. بازیگران خط‌مشی: که تعیین‌کننده محتوا و فرایند خط‌مشی‌گذاری‌اند.
 ۲. ساختارها و نهادهای خط‌مشی: که حدود تأثیرات بازیگران را قاعده‌مند می‌سازند.
 ۳. مجموعه ایده‌ها و دانش خط‌مشی: که در اختیار بازیگران خط‌مشی‌گذاری قرار می‌گیرد.
- هاوالت و رامش بازیگران خط‌مشی را در این پنج دسته طبقه‌بندی نموده‌اند: «کارگزاران منتخب»؛

«کارگزاران انتخابی»؛ «گروه‌های ذی‌نفع»؛ «سازمان‌های پژوهشی» و «رسانه‌های جمعی». دو نکته در اینجا مورد توجه است: نخست آنکه با توجه به نوع خط‌مشی و میزان تأثیرگذاری گروه‌های سیاسی یا علمی در آن، طبقات مختلفی از بازیگران حضور برجسته‌تری خواهند داشت. به عنوان مثال در خط‌مشی‌های علمی و فنی، حضور نخبگان علمی و در خط‌مشی‌های عمومی حضور سیاست‌مداران و گروه‌های سیاسی برجسته‌تر می‌باشد.

دوم آنکه به تعبیر هاوالت با عبور از مراحل خط‌مشی عمومی به تدریج تعداد بازیگران شرکت‌کننده در خط‌مشی کاهش می‌یابد. به همین دلیل، دستور کارگذاری طیف وسیعی از بازیگران دولتی و اجتماعی را شامل می‌شود تا اینکه در مرحله تصمیم‌گیری، در عمل همه بازیگران غیر دولتی و نیز بازیگران سایر سطوح دولتی که ارتباط مستقیمی با مسئله عمومی ندارند از دور خارج می‌شوند و تنها گروه انگشت‌شماری از سیاست‌مداران، قضات و مقامات دولتی که صلاحیت اخذ تصمیم در زمینه مورد نظر را داشته باشند مشارکت می‌کنند.

(Hawlett and Ramesh, 2009, pp.221-222)

چارچوب نظری شناخت چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

پیش از مطالعه و بررسی هر چارچوب نظری در فضای علوم انسانی ابتدا باید در مورد مبانی فلسفی آن تأمل کرد. شاید بتوان پشتوانه فلسفی «چارچوب نظری چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی» را از حیث ادعای جهان‌شمولی آن که ناظر به تمام حوزه‌های موضوعی خط‌مشی عمومی است، همانند نظریه عمومی سیستم‌ها، پشتوانه‌ای «مدرن» تلقی کرد. از حیث دیگر و از جهت استخراج گفتمان‌ها، انگاره‌های ذهنی و نیز روایت‌ها و داستان‌های ذهنی حاکم بر خط‌مشی‌گذاران می‌توان آن را طرفدار نظریات فلسفی «تفسیریون» دانست. هم‌چنین شاید بتوان از جهت آشکار ساختن چالش‌های موجود در کنش‌های بازیگران خط‌مشی عمومی و به تبع آن به نقد کشیدن عملکرد آن‌ها- که به نوعی صاحبان قدرت در تصمیم‌گیری محسوب می‌شوند- آن را در برخی ابعاد نزدیک به مبانی

فلسفی اندیشمندان «انتقادی» قلمداد کرد اما با همه این اوصاف آنچه از ارائه این چارچوب مورد نظر نگارنده بوده است، سودمندی عملی آن برای خط‌مشی‌گذاران و نیز دانش‌پژوهان خط‌مشی عمومی است چرا که هدف نهایی از تبیین این چالش‌ها، فایده‌مندی آن در اصلاح و بهبود عملکرد خط‌مشی‌گذاران و به تبع آن ارتقای نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی بوده است. درست به همین دلیل استفاده از ابزار زبانی «دوگان»‌ها به عنوان ابزار تبیین‌گر چالش‌ها پیشنهاد می‌شود چرا که مسیری ساده برای انتقال معنا و مفهوم چالش برای مخاطبان اصلی آن (یعنی خط‌مشی‌گذاران) فراهم می‌سازد. بنابراین شاید از این حیث اطلاق فلسفه «پراگماتیسم» به عنوان پشتوانه فلسفی این چارچوب مناسب‌تر باشد.

جدول ۱: ابعاد و مؤلفه‌های تشکیل دهنده چارچوب نظری استخراج چالش‌های خط‌مشی‌گذاری

ردیف	ابعاد اصلی	مؤلفه‌های شکل دهنده	برخی از منابع استخراج مؤلفه‌ها
۱	کنشگران خط مشی (هاولت و رامش، ۲۰۰۹)	انگاره‌های ذهنی کنشگران (گرایش و علاقمندی)	رایبیز و جاج، ۲۰۱۲
		انگاره‌های ذهنی کنشگران (دانش و توانمندی)	رایبیز و جاج، ۲۰۱۲
		کنش‌های رفتاری کنشگران	چکلند، ۱۹۷۲ میرزایی اهرنجانی، ۱۳۷۶
۲	ساختار کنشگران (هاولت و رامش، ۲۰۰۹)	ساختار روابط کنشگران خط مشی	میرزایی اهرنجانی، ۱۳۷۶ چکلند، ۱۹۷۲
۳	ایده‌ها و محتوای خط مشی (هاولت و رامش، ۲۰۰۹)	محتوای مسائل عمومی	متعدد (عموم اندیشمندان خط مشی)
		محتوای خط‌مشی‌های عمومی	
		خروجی و پیامدهای خط‌مشی عمومی	
۴	بستر و زمینه خط مشی عمومی	اسطوره‌ها و داستان‌های حاکم بر کنشگران خط‌مشی‌گذاری	چکلند، ۱۹۷۲ میرزایی اهرنجانی، ۱۳۷۶

ردیف	ابعاد اصلی	مؤلفه‌های شکل دهنده	برخی از منابع استخراج مؤلفه‌ها
	(لاسول، ۱۹۵۱)		سهیل عنایت‌الله، ۲۰۰۹
		شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور	زاهدی، ۱۳۸۹
		شرایط جهانی مرتبط با موضوع	

دوگان‌ها: ابزاری مؤثر در تبیین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی

مفاهیم رشته‌های مختلف علوم انسانی، از جمله رشته مدیریت دارای تعاریف مختلف و متعدّدند. به ندرت پیش می‌آید که مفهومی دارای یک تعریف متعین و دقیق باشد. معمولاً هر کدام از اندیشمندان از زاویه دید خاص خود «مفهوم» مورد نظر را تعریف می‌کنند. همین امر منجر به پیچیدگی بیشتر علوم انسانی در مقایسه با علوم طبیعی و علوم پایه می‌شود. حال در نظر بگیرید علاوه بر گستردگی تعاریف، تناقض و تضاد نیز در آن‌ها نیز وجود داشته باشد. به عبارت دیگر خود مفهوم (در اینجا: چالش‌های خط‌مشی عمومی) دارای پیچیدگی باشد. در چنین حالتی انتقال معنا به مخاطب به مراتب دشوارتر می‌گردد. به همین دلیل در رشته مدیریت از ابزارهایی به منظور ساده‌سازی و کاهش پیچیدگی‌ها در انتقال معنا استفاده می‌شود. یکی از این ابزارها استفاده از گونه‌ای خاص از «تشبیه» یا اصطلاحاً «استعاره» (Metaphors) است. برای نمونه استعاره «سازمان به مثابه پرده نقاشی» را در نظر بگیرید. این استعاره به انتقال مفهوم وجود نظرات، اهداف فرعی، منافع گروهی و ... متنوع و گوناگون در سازمان بسیار راهگشاست. علاوه بر استعاره، ابزارهای دیگری نیز برای ساده‌سازی و انتقال معنا وجود دارد که یکی از مهم‌ترین آن‌ها ابزاری تحت عنوان «دوگان» یا «Dichotomy» است. فرهنگ لغت آکسفورد این اصطلاح را چنین تعریف کرده است: «تفکیک میان دو گروه یا دو چیز مجزایی که کاملاً متضاد یکدیگر بوده و متفاوت از هم هستند».

«The separation that exists between two groups or things that are

completely opposite to and different each other»

معادل‌های فارسی گوناگونی برای این اصطلاح وضع شده است. از جمله معادل‌های مناسب می‌توان به «دوگان» یا «دوگانه» اشاره کرد. مطابق با تعاریفی که از اصطلاح «دوگان» ارائه شده است، دو یا چند قسمت متضاد دارای ویژگی‌های معینی هستند که مهم‌ترین آن‌ها سه ویژگی زیر است:

- دو مفهوم یا دو گروه معنایی مورد نظر کاملاً مجزاً و متضاداً با یکدیگر هستند.
- مجموع مفاهیم زیر مجموعه دو اصطلاح دارای «جامعیت» است. به عبارت دیگر کلیه مفاهیم مرتبط باید زیر مجموعه یکی از دو مفهوم یا دو گروه متضاد قرار گیرند.

- هیچ مفهومی نمی‌تواند هم‌زمان جزء هر دو مفهوم متضاد قرار گیرد. به عبارت دیگر هر مفهومی یا زیر مجموعه مفهوم ۱ یا مفهوم ۲ است.

در صورت وجود ویژگی‌های فوق می‌توان گفت دو مفهوم یا دو گروه معنایی، یک «دوگان» را تشکیل می‌دهند. در منطق و یا در ریاضیات بعضی مواقع این معنا در قالب دو پیشامد دو متغیر «متمم» نیز مطرح می‌شود. (A^c و A) در تعریف احتمالات دو پیشامد در صورتی متمم یکدیگرند که هر یک از اعضای فضای نمونه یا عضو A و یا عضو A^c باشند، به طوریکه هیچ پیشامدی هم‌زمان عضو هر دو این‌ها قرار نگیرد. به عبارت دیگر هیچ اشتراکی میان دو پیشامد متمم وجود ندارد. به عنوان مثال در پرتاب یک تاس، پیشامد زوج آمدن و فرد آمدن تاس یک «دوگان» را تشکیل می‌دهند.

برای دوگان می‌توان مثال‌های زیادی در زندگی روزمره اطرافمان بزنیم. دوگان‌هایی نظیر «توقف-حرکت»، «مردسالاری-زنسالاری» و ... از این جمله‌اند. البته باید گفت که استفاده از دوگان‌ها خاص رشته علوم انسانی یا رشته خاصی از شاخه‌های متعدد علوم نیست بلکه در تمامی آن‌ها وجود داشته و قابل استفاده است. به عنوان مثال دوگان «شرطی بودن-استقلال» دو پیشامد (موضوع احتمالات) در رشته ریاضی یا دوگان «ایمنی هم‌ورال-سکولی» در رشته

پزشکی. مزیت اصلی استفاده از ابزار دوگان‌ها در بیان چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، سادگی در انتقال معنا و به عبارت دیگر سهولت فهم چالش مورد نظر است. این ویژگی ریشه در ساختار ذهنی بشر دارد که معنای کامل یک مفهوم را در کنار مفهوم متضاد (یا مکمل) آن درک می‌کند. از جمله برخی از دوگان‌های بسیار معروف رشته مدیریت دولتی که پیش‌تر توسط اندیشمندانی نظیر دنهارت مطرح شده است، می‌توانیم به این موارد اشاره می‌کنیم: «دوگان نظر- عمل»^۱، «دوگان سیاست- اداره»^۲ و دوگان «بوروکراسی- دموکراسی»^۳.

این جمله در زبان اهل علم شایع است که «تُعَرَفُ الاشياءُ باضدادها» یعنی اشیا از راه نقطه مخالف و نقطه مقابلشان شناخته می‌شوند و به وجود آن‌ها پی برده می‌شود. البته مقصود از «شناختن» تعریف اصطلاحی منطقی نیست، زیرا در منطق ثابت شده که اشیا را از طریق ضد و نقطه مقابلشان نمی‌شود تعریف کرد، همان طوری که مقصود از «ضد» در اینجا منحصر به ضد اصطلاحی نیست که در فلسفه با «نقیض» فرق دارد. مقصود از ضد در اینجا مطلق نقطه مقابل است؛ و منظور از شناختن مطلق پی بردن است. اگر چه در این جمله کلمه حصری از قبیل «الآ» و «انما» به کار نرفته اما مقصود، نوعی حصر است. اگر چیزی نقطه ی مقابل نداشته باشد، بشر قادر نیست به وجود او پی برد هر چند آن چیز مخفی و پنهان نباشد و در کمال ظهور باشد. در حقیقت، مقصود بیان یک نوع ضعف و نقصان در دستگاه فهم و ادراک بشری است که به طوری ساخته شده که تنها در صورتی قادر است اشیا را درک کند که نقطه مقابل هم داشته باشند (مانند نور و ظلمت). (مطهری، ۱۳۸۴، ص ۱۲۲)

روش تحقیق

نظریه داده‌بنیاد شیوه‌ای از پژوهش کیفی است که ضمن آن و با استفاده از دسته‌ای از داده‌ها،

1 Theory- Action dichotomy

2 Policy- Administration dichotomy

3 Bureaucracy- Democracy dichotomy

نظریه‌ای تکوین می‌یابد. ایده اصلی این راهبرد، آن است که نظریه‌پردازی از داده‌های در دسترس ناشی نمی‌شود بلکه بر اساس داده‌های حاصل از مشارکت کنندگان که فرایند مورد پژوهش را تجربه کرده‌اند ایجاد یا مفهوم‌سازی می‌شود. استفاده از روش داده‌بنیاد در پژوهش حاضر با توجه به فقدان چارچوب نظری تبیین‌گر چالش‌های خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور صورت گرفته است. نمونه‌گیری این پژوهش، نظری است. در نمونه‌گیری نظری، از رویدادها - و نه لزوماً از افراد - نمونه‌گیری می‌شود و هدف از مراجعه به افراد برای مصاحبه، کاوش رویدادها است. رویدادهایی که مبین مقولات گوناگون مرتبط با پدیده مورد بررسی پژوهش هستند. (Strauss & Corbin, 1998, pp.18-21) در این پژوهش در مجموع ۱۶ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته تخصصی با خبرگان به علاوه ۲ مطالعه تاریخی و اسلامی مجزاً (مجموعاً ۱۸ مورد) صورت گرفته است. مصاحبه‌ها (بین ۶۰ تا ۱۲۰ دقیقه) ضبط می‌شد تا با مرور چندباره گفتگوها، تحلیل و بررسی دقیق‌تری نسبت به دیدگاه‌های طرح شده مشارکت کنندگان انجام شود.

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

جایگاه محیط زیست در اسناد بالادستی کشور

در این بخش اسناد بالادستی کشور در حوزه محیط زیست در چهار بخش «قانون اساسی»، «سند چشم‌انداز»، «سند ملی محیط زیست» و «برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور» مورد بررسی قرار می‌گیرد: اصل ۵۰ قانون اساسی: محیط زیست در قانون اساسی ایران از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است به طوری که یک اصل به صورت جداگانه و مستقیم به آن اختصاص یافته (اصل پنجاهم قانون اساسی^۱). این در حالی است که قانون اساسی شماری از کشورهای توسعه یافته درباره جایگاه محیط زیست سکوت کرده است. با این وجود مطابق با داده‌های به دست آمده عدم ترجمه مفاد اصل ۵۰ قانون اساسی به خط‌مشی‌ها و اسناد عملیاتی‌تر و خردتر مشکلاتی را پدید آورده است. سند چشم‌انداز کشور (افق ۱۴۰۴): در بند چهارم سند چشم‌انداز بر برخورداری آحاد مختلف جامعه از محیط زیست مطلوب تأکید شده است.

سند ملی محیط زیست: یکی از خبرگان در مورد این سند که ویرایش نسخت آن در شورای عالی انقلاب فرهنگی در حال بررسی است چنین می‌گوید: «برخی از موارد مندرج در این سند در تمام ۲۳۴ کشور عضو سازمان ملل، شاهکار و بی‌نظیر است و در صورت تصویب آن به لحاظ رعایت‌های محیط زیستی گام بسیار خوبی به جلو برداشته می‌شود. C»^۲ نکته حائز اهمیت در مورد ضرورت تصویب و ابلاغ هرچه سریع‌تر سند آن است که عرصه فعلی تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی از یک ابرخط‌مشی عملیاتی‌تر نسبت به اصل ۵۰ قانون اساسی و یا سند چشم‌انداز رنج می‌برد و همین خلأ سیاستی، موانع و آسیب‌های فراوانی را

۱ «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد؛ از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است.» علاوه بر این اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز مرتبط با قلمرو موضوعی خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی می‌باشد.

۲ منظور مصاحبه شونده شماره سوم است. طبقه‌بندی مصاحبه شونده‌گان: با توجه به ۱۶ مصاحبه نیمه ساختار یافته صورت گرفته با خبرگان، از مصاحبه شونده اول تا دوازدهم (A تا L) در زمره مصاحبه شونده‌گان با سابقه اجرایی مرتبط؛ مصاحبه شونده‌گان سیزدهم تا پانزدهم (M تا O) دارای دانش تخصصی زیست‌محیطی و مصاحبه شونده شانزدهم (P) دارای دانش تخصصی مدیریت دولتی.

در هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و تقنینی مربوط به وجود آورده است «اما در سند ملی محیط زیست که چندین و چند بند داشته و به صورت تفصیلی در پنج فصل تنظیم شده است، سیاست‌های جزئی‌تر ذیل اصل مذکور در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. C»

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

مفاد زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه: این مقوله برآمده از انجام «مطالعه تاریخی» است. منظور از مطالعه تاریخی بررسی اجمالی مستندات مربوط به برنامه‌های توسعه کشور (برنامه اول تا پنجم) از منظر ملاحظات زیست‌محیطی است. موضوع برنامه‌های توسعه از دو جهت قابل بررسی است. نخست سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه که به نوعی بر تدوین برنامه حاکم است و دوم محتوای برنامه‌های توسعه که در آن شاهد «تطور و تکامل تدریجی برنامه‌های توسعه» در خصوص موضوع محیط زیست می‌باشیم. بررسی برنامه‌های کلان توسعه کشور حاکی از آن است که هر چند جهت‌گیری‌های مثبتی در زمینه حفظ محیط زیست صورت گرفته و تلاش‌های قابل‌توجهی انجام پذیرفته، لکن این اقدامات در مقابل میزان تخریب و آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های توسعه‌ای بسیار ناچیزند. در این بخش جایگاه و اهمیت خط‌مشی‌های زیست‌محیطی در برنامه‌های اول تا پنجم توسعه کشور مد نظر قرار گرفته است. البته با توجه به عدم پایان یافتن دوره زمانی برنامه پنجم توسعه، ارزیابی نتایج آن مشابه برنامه‌های قبلی صورت پذیرفته است.

جدول ۲: خلاصه‌ای از سیر تطور موضوع محیط زیست در برنامه‌های توسعه

نقاط ضعف	نقاط قوت	برنامه توسعه
اجرای فقط ۳ برنامه از ۲۱ برنامه مدوّن؛ کیفی بودن اهداف زیست محیطی برنامه توسعه (فاقد اهداف کمی)؛ فقدان اهداف زیست محیطی استانی	گنجانده شدن فقط یک تبصره در کل برنامه به منظور کنترل تخریب‌های زیست محیطی برای اولین بار	برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲
جذب پایین بودجه مصوّب پیش‌بینی شده برنامه‌های زیست محیطی (تخریب شدیدتر ابعاد زیست محیطی کشور در مقایسه با ابتدای دوره)	گسترش مواد زیست محیطی برنامه تحت تأثیر کنفرانس ریو (۱۹۹۲)؛ گنجانده شدن اهداف کمی زیست محیطی در برنامه؛ توجه گسترده به تفاهات بین‌المللی؛ استانی شدن طرح‌های زیست محیطی؛ تشکیل کمیته ملی توسعه پایدار	برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸
فقدان ساز و کارها و ضمانت‌های اجرایی مناسب جهت تحقق برنامه‌ها	تشکیل کمیته فرابخشی اجرای برنامه‌های زیست محیطی؛ 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 محیط زیست	برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳
	هم‌راستا شدن برنامه با مفاد و اسناد پشتیبان چشم‌انداز ۲۰ ساله (افق ۱۴۰۴)؛ تدوین سند «فرابخش محیط زیست»؛ اختصاص فصل مجزا به محیط زیست (بند‌های ۵۸ تا ۷۱)	برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸

نقاط ضعف	نقاط قوت	برنامه توسعه
افت توجه به محیط زیست (به لحاظ تعداد بندها و مفاد کمی)؛ کلی‌گویی و فقدان سنجش‌پذیری در برخی مفاد زیست‌محیطی مندرج در برنامه	حفظ تقریبی نقاط قوت برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم ۱۳۸۱-۱۳۸۹
ارتقای توجه به موضوع محیط زیست در عین در نظر گرفتن برخی شاخص‌های کمی	اختصاص یک بخش (بخش نهم) به محیط زیست	برنامه ششم ۱۳۹۵-۱۳۹۹

بازیگران و گروه‌های ذی‌نفع خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور

بازیگران و گروه‌های ذی‌نفع عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی در هر کشوری منحصر به فرد بوده و با توجه به نوع نظام حاکمیتی، پیشینه تاریخی، مذهب و جهان‌بینی حاکم بر خط‌مشی‌گذاران آن کشور و بسیاری از عوامل دیگر از کشوری به کشور دیگر متفاوت می‌باشد. بررسی انجام شده حاکی از آن است که در کشور شاهد بازیگران و گروه‌های ذی‌نفع متکثر و متنوعی هستیم.

جدول ۳: بازیگران مؤثر خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور

توضیحات	نام بازیگر زیست‌محیطی	ذینفع
تأثیرگذار بر تدوین سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه	مجمع تشخیص مصلحت نظام	فرا قوه‌ای
تدوین و بررسی سند ملی محیط زیست	شورای عالی انقلاب فرهنگی	
شورایی متشکل از نمایندگان چند وزارتخانه به ریاست رئیس‌جمهور	شورای عالی محیط زیست	فرا نهادی
مصوب قانون بهسازی و حفاظت محیط زیست	صندوق ملی محیط زیست	

دینفع	نام بازیگر زیست‌محیطی	توضیحات
	کمیته ملی توسعه پایدار	ذیل شورای عالی محیط زیست و دارای ۹ کمیته راهبردی در موضوعات تخصصی
	شورای عالی آب	شورایی متشکل از نمایندگان چند وزارتخانه و ریاست رئیس جمهور
قوه مجریه	سازمان حفاظت از محیط زیست	به علاوه اداره کل‌های محیط زیست ذیل سازمان در هر استان
	سازمان جنگل‌ها و مراتع	ادغام با وزارتخانه جهاد کشاورزی
	کمیسیون زیربنایی، صنعت و محیط‌زیست	
	عموم وزارتخانه‌ها به ویژه ۸ وزارتخانه کلیدی مرتبط	وزارت‌خانه‌های جهاد کشاورزی (+ سازمان شیلات)، نیرو، نفت، صنعت، معدن و تجارت، بهداشت، راه و شهرسازی (+ سازمان هواشناسی کشور)، کشور (+ استانداری‌ها) و امور خارجه
	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	علاوه بر ۸ وزارتخانه: ۲ وزارتخانه آموزش و پرورش؛ علوم تحقیقات و فناوری (غیرمستقیم)
	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	پایش چگونگی اجرای مفاد زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه و ارتباط با بودجه سالیانه دولت
قوه مقننه	کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی	سایر کمیسیون‌های مرتبط: کمیسیون عمران/ صنایع و معادن/ انرژی
	فراکسیون محیط زیست و توسعه پایدار	
	پژوهشگاه مجلس شورای اسلامی	ایفای نقش در سیاست پژوهی
	دیوان محاسبات کشور	دارای نقش اساسی «حسابرسی رعایت» در پایش عملکرد زیست‌محیطی بخش اجرایی
قوه قضائیه	شعب دادرسی ویژه زیست‌محیطی	تشکیل در سال ۱۳۷۹ به دستور رئیس وقت قوه
	سازمان بازرسی کل کشور	

توضیحات	نام بازیگر زیست‌محیطی	دینفع
کمیسیون‌های تخصصی «سلامت و محیط زیست» ذیل شوراها و اسلامی شهر و روستا	شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	حکومت محلی
نیروی انتظامی جمهوری اسلامی	تشکل‌های مردم‌نهاد (NGOs)	مستقل
رسانه‌های مکتوب، دیداری و شنیداری	بخش خصوصی	
	دانشگاه‌ها، دانشکده‌ها و پژوهشکده‌های محیط زیست	

درباره تفاوت میان بازیگران فراقوه‌ای و فرانهادی، ارائه این توضیح ضروری است که «بازیگران فراقوه‌ای» فراتر از قوای سه‌گانه تشکیل شده و تصمیمات آن‌ها مرتبط با وظایف و اختیارات هر کدام از قوا لازم الاجراست، حال آنکه «بازیگران فرانهادی» آن دسته از بازیگرانی هستند که در داخل قوه مجریه و فراتر از یک دستگاه اجرایی (یا یک وزارتخانه) تصمیم‌گیری و اعمال نفوذ می‌کنند.

تبیین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور

در گزارش توسعه هزاره سازمان ملل متحد، اثرات تغییرات اکوسیستمی در رفاه بشر مورد بررسی قرار گرفته است. بر اساس این گزارش، تمامی افراد بشر برای برخورداری از یک زندگی خوب، سالم و ایمن بر اکوسیستم‌ها متکی هستند. اما در حال حاضر به دلیل زیاده‌روی‌هایی که در بهره‌گیری از منابع طبیعی صورت گرفته، ظرفیت و توانایی سیاره، برای تأمین نیازهای بشری به شدت تضعیف شده است. آگاهان و مصلحان اجتماعی برای غلبه بر این معضل جهانی مفهوم «پایداری» و «توسعه پایدار»^۱ را مطرح کرده‌اند. منظور از پایداری برقراری موازنه بین الزامات زیست‌محیطی و نیازهای توسعه‌ای در یک جامعه است و توسعه پایدار توسعه‌ای است که نیازهای زمان حال را برآورده می‌سازد، بدون آنکه از توانایی‌های نسل‌های آینده برای ارضای نیازهایشان مایه بگذارد. بنابراین توسعه پایدار، نیازمند برقراری تعادل مناسب میان ابعاد اقتصادی، اجتماعی،

سیاسی و زیست‌محیطی است. (رائو، ۱۳۸۵: ۲۹-۲۸) اما ایجاد تعادل و تلفیق اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مستلزم داشتن چشم‌اندازی بلندمدت‌تر و تعیین تأثیرات تصمیم‌گیری و تصمیمات فعلی روی نسل‌های آینده، وضع قوانین، مقررات و سیاست‌هاست و این خود محیط و بعد اصلی بعدی را مشخص می‌سازد که همان بعد سیاسی است. بنابراین محیط‌ها و ابعاد توسعه پایدار عبارت است از: محیط طبیعی (بعد زیست‌محیطی یا اکولوژیک)، محیط (بعد اقتصادی، محیط (بعد اجتماعی، محیط (بعد سیاسی). (زاهدی، ۱۳۸۹: ۳۵) متأسفانه از زمان انقلاب صنعتی، سرعت تخریب محیط زیست افزایش یافت و اینک، این خطر پیش آمده که انسان به دست خود زمین را نابود و در واقع، خود را مضمحل کند. در کشور ما نیز محیط زیست به سرعت در حال نابودی است. در این زمینه توجه به برخی نتایج پژوهش‌های خارجی در مورد شرایط زیست‌محیطی ایران به ویژه پژوهش‌های بانک جهانی و دانشگاه ییل در خور توجه است. اعلام شاخص جهانی عملکرد زیست‌محیطی^۱ سال ۲۰۱۳ - که به صورت دوره‌ای توسط این دانشگاه منتشر می‌شود - مبین آن بود که ایران بین ۱۳۲ کشور جهان با کسب نمره ۴۲/۷۳ در مقام ۱۱۴ قرار گرفته است. این در حالی است که کشور ما در سال ۲۰۱۰ با کسب نمره ۶۰ در مقام ۷۸ جهان و در سال ۲۰۰۸ میلادی با نمره ۷۶/۹ در رتبه ۶۷ جهان قرار داشته است. نکته قابل توجه آن است که هیچ کشوری در بین دو اندازه‌گیری متوالی بیش از ۳۰ پله تنزل نکرده اما ایران در بین این دو اندازه‌گیری ۳۶ پله تنزل داشته است. هم‌چنین اطلاعات اخیر این شاخص‌ها در سال ۲۰۱۸ بیانگر آن است که آخرین رتبه ایران در شاخص مذکور با کسب نمره ۵۶/۱، رتبه هشتم بوده که نشان از وخیم‌تر شدن شرایط محیط زیست کشور دارد.

1 EPI (Environmental Performance Index)

جدول ۴: عناوین چالش‌ها (دوگان‌های) حاکم بر خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور

ردیف	ابعاد اصلی	مؤلفه‌های شکل‌دهنده	دوگان‌های مربوط در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی
۱	کنشگران خط‌مشی	انگاره‌های ذهنی کنشگران (گرایش و علاقمندی)	دوگان گرایش-کنش
		انگاره‌های ذهنی کنشگران (دانش و توانمندی)	دوگان دانش-کنش
		کنش‌های رفتاری کنشگران	دوگان حفاظت-توسعه
۲	ساختار کنشگران	ساختار روابط کنشگران خط‌مشی	دوگان ساختار-کارکرد
۳	ایده‌ها و محتوای خط‌مشی	محتوای مسائل عمومی	دوگان نشانه-ریشه
		محتوای خط‌مشی‌های عمومی	
		خروجی و پیامدهای خط‌مشی عمومی	
۴	بستر و زمینه خط‌مشی عمومی	اسطوره‌ها و داستان‌های حاکم بر کنشگران خط‌مشی‌گذاری	دوگان کالای اساسی-لوکس
		شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور	دوگان حفاظت-توسعه دوگان نفع عمومی-شخصی
		شرایط جهانی مرتبط با موضوع	دوگان تعامل-تحفظ

مطابق با مراحل روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، خروجی اصلی این روش نه مفاهیم و مقوله‌ها، بلکه قضایای تئوریک برآمده از داده‌های دست‌اول پژوهشگر می‌باشند. ستون آخر در جدول فوق بیانگر قضایای تئوریک مورد نظر در این ارائه است، به‌ویژه آنکه هر کدام از دوگان‌های طرح‌شده (قضایای تئوریک) در ارتباط با بخشی از نظام خط‌مشی‌گذاری (ستون مؤلفه‌های شکل‌دهنده) مطرح شده است. به‌عنوان مثال قضیه تئوریک نخست را می‌توان این‌گونه صورت‌بندی نمود: «انگاره‌های ذهنی کنشگران خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی دچار دوگان گرایش-کنش است.» ذکر این نکته به لحاظ تطابق محتوا با روش تحقیق ضروری بود، اما در ادامه صرفاً چالش‌های ستون آخر تشریح شده و از ذکر صورت‌های

گزاره‌ای قضایای تئوریک متناظر با آن‌ها خودداری شده است.

تشریح دوگان‌های حاکم بر خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور

در ادامه ۸ دوگان استخراج شده از بطن مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته از طریق استناد به اظهارات خبرگان و مصاحبه‌شوندگان تشریح می‌شوند.

دوگان گرایش-کنش:

منظور از «کنش»، برآیند «دانش» و «گرایش» بازیگران یا گروه‌های ذی‌نفع است. توضیح آنکه اقدامات زیست‌محیطی بازیگران به صورت هم‌زمان تحت تأثیر اطلاعات و دانسته‌های علمی آنان در حوزه محیط زیست (دانش زیست‌محیطی) و نیز علاقمندی آنان به موضوع «توسعه پایدار» و صیانت از محیط زیست در پیش‌برد اهدافشان (گرایش زیست‌محیطی) است. البته در این باره رابینز و جاج (۲۰۱۲) سه عنصر اصلی «نگرش»^۱ افراد که منجر به بروز «کنش»‌های مختلف از سوی آن‌ها می‌شود را این گونه برمی‌شمرند: نخست عنصر شناخت یا اطلاعات (بخش دانشی)، دوم عنصر احساسات و علائق (بخش گرایشی) و سوم عنصر قصد و نیت^۲. در اینجا به دلیل قابلیت رهگیری و برآورد بسیار پایین عنصر سوم یا همان قصد و نیت، این عنصر در بررسی پایه‌های کنش‌های بازیگران و ذی‌نفعان خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کنار گذاشته شده و کنش‌های ایشان بر اساس اطلاعات بدست آمده از دو پایه دیگر (یعنی دانش و گرایش) مورد بررسی قرار گرفته است.

مطابق با اظهارات خبرگان در مورد بازیگران مختلف اجزای متفاوت این کنش دچار دوگانگی است به طوری که در مورد بازیگران قوه مجریه (دستگاه‌های اجرایی کشور) شاهد دوگان وجه «گرایش» با اقدام یا «کنش» آنان هستیم و در مورد قوه قضاییه و بازیگران مستقل شاهد دوگان وجه «دانش» با «کنش» زیست‌محیطی می‌باشیم. در مورد قوه مجریه به دلیل حضور سازمان محیط زیست در هیئت دولت و به عنوان یکی از معاونین تأثیرگذار رئیس

1 Attitude

2 Intention

جمهور، معمولاً بخشی از دانش تخصصی محیط زیست (هر چند محدود) به مجموعه اجزای دولت، منتقل می‌شود اما در مورد بازیگران مستقل و یا قوه قضاییه این وجه بسیار کم‌رنگ است. بنا به گفته رئیس سابق سازمان حفاظت محیط زیست: «بنده از ابتدای تشکیل کابینه از رئیس‌جمهور تقاضا کردم که تمامی وزیران برای برنامه‌هایشان پیوست زیست‌محیطی ارائه کنند که این موضوع اهمیت بسیار دارد. علاوه بر آن تمامی وزیران سوگند‌نامه‌ای برای تعهدشان به حفظ منابع طبیعی را قرائت کرده‌اند.»^F

این اقدامات (هر چند نمادین) موجب جلب توجه دستگاه‌های اجرایی به موضوع محیط زیست می‌شود، به علاوه آنکه سازمان حفاظت محیط زیست تعامل گسترده‌تری با تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سایر قوا و یا بازیگران مستقل دارد، چرا که مجموعه آن‌ها در داخل یک قوه (قوه مجریه) فعالیت می‌کنند و این تعامل زمینه انتقال دانش محیط زیست به مسئولین اجرایی را فراهم می‌سازد. اما چنانچه «گرایش» و یا «عقل‌مندی» به موضوع محیط زیست در کنار مقوله «دانش زیست‌محیطی» وجود نداشته باشد، شاهد کنش‌های مؤثر زیست‌محیطی نخواهیم بود و اینجاست که شاهد دوگان «گرایش - کنش» در دستگاه‌های اجرایی کشور هستیم و به گفته یکی از خبرگان «... عامل مهم دیگر (خارج از سازمان حفاظت محیط زیست)، نگاه حاکم بر بدنه دولت و مدیریت اجرایی است که اولویت را با مسائل توسعه‌ای می‌داند تا ملاحظات زیست‌محیطی.»^J علیرغم آنکه سازمان محیط زیست به عنوان متولی اصلی اجرای تصمیمات و سیاست‌های زیست‌محیطی به عنوان جزئی از قوه مجریه محسوب می‌شود، با این حال سایر بازیگران درون این قوه توجه لازم به مسائل مورد بحث زیست‌محیطی ندارند. بنا بر اظهار رئیس سابق سازمان، «دستگاه‌های اجرایی (بهره‌بردار) بزرگ‌ترین مخرب محیط زیست کشور محسوب می‌شوند.»^F

دوگان دانش - کنش

همان‌طور که اشاره شد «کنش زیست‌محیطی» مجموعه‌ای از مفاهیم انتزاعی متعدّد است که از بطن داده‌های گردآوری شده ظهور یافته و برآیند «دانش» و «گرایش» زیست‌محیطی در

کنار برخی ویژگی‌های متمایز کننده می‌باشد. بنابراین نقص در اطلاعات صحیح و دانسته‌های علمی زیست‌محیطی، نقص در کنش‌نهایی را منجر می‌گردد. قوه قضاییه از طریق سازمان بازرسی کل کشور و تشکیل دادگاه‌های رسیدگی به شکایات، یکی از ارکان خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی است. بنا به گفته یکی از خبرگان «در حال حاضر شعب ویژه‌ای در قوه قضاییه برای بررسی به شکایات و پرونده‌های زیست‌محیطی در نظر گرفته شده است A». اما مؤلفه کلیدی در این زمینه «تأثیر آموزش زیست‌محیطی قضات» بر اخذ تصمیمات مربوط است. یکی از خبرگان در این رابطه می‌گوید: «قوه قضاییه در بعد نظارت مشکلاتی دارد چرا که آشنایی قضات با موضوعات زیست‌محیطی کم بوده و باید در این زمینه آموزش ببینند. البته تا کنون کارگاه‌های مؤثر آموزشی برای قضات برگزار شده و نتایج خوبی به همراه داشته است. این آموزش‌ها که به تدریج در اصلاح بینش‌های قضات مؤثر است، باید به صورت برنامه‌ریزی شده ادامه یابد. M»

سازمان بازرسی کل کشور نیز می‌تواند کلیه دستگاه‌های حاکمیتی کشور را از جهت عمل به وظایف زیست‌محیطی خود مورد بررسی قرار دهد که البته در این بخش نیز نیازمند تکمیل و به روزرسانی دانش زیست‌محیطی خط‌مشی‌گذاران هستیم. یکی دیگر از خبرگان در این باره این‌گونه اظهار داشته است: «از جمله سازمان‌ها نظارتی بر قوانین زیست‌محیطی یکی سازمان بازرسی کل کشور که می‌تواند تخلفات احتمالی را به قوه قضاییه گزارش دهد، اما متأسفانه به دلیل ضعف در آگاهی‌های زیست‌محیطی نقش خود را آن‌طور که باید ایفا نمی‌کند. در راستای بهبود این شرایط می‌توان اعضای مؤثر را به اجلاس‌ها، همایش‌ها و نشست‌های زیست‌محیطی فرستاد و به آن‌ها اجازه سخنرانی در این زمینه داد تا به این صورت ناگزیر به توسعه دانش و مطالعه خود در مورد محیط زیست می‌شوند و در نتیجه به تدریج فرهنگ حمایت از محیط زیست به آن‌ها منتقل می‌شود. C»

البته نکات مطرح شده درباره قوه قضاییه به هیچ وجه به این معنی نیست که وجه «دانشی» سایر بازیگران خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کامل و بدون نقص است. به عنوان مثال بنا بر

داده‌های بدست آمده، تلقی ارتباط نادرست مقوله «توسعه پایدار» و «محیط زیست» در مسئولین اجرایی کشور که ناشی از ضعف تخصصی و آگاهی‌های کافی آن‌هاست، یکی از موانع مهم در این زمینه محسوب می‌شود. در این میان یک برداشت نادرست اما مصطلح (رایج) وجود دارد و آن اینکه معمولاً اصطلاح توسعه پایدار را معادل رعایت ملاحظات زیست‌محیطی تلقی می‌کنند. در حالی که «محیط زیست» فقط یکی از ابعاد چندگانه توسعه پایدار محسوب می‌شود و باید به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های توسعه پایدار محسوب شود نه معادل آن. اظهارات دو تن از خبرگان در این باره کاملاً گویاست:

«مهم‌ترین مشکل‌مان در این زمینه فقدان مدل توسعه پایدار در اداره کشور است. اگر مدل اداره کشور مدل توسعه پایدار باشد قطعاً می‌تواند به بهبود وضعیت محیط زیست در کشور کمک کند و مشکلات را به حداقل برساند. طرح جامع محیط زیست نیز باید از همان مدل توسعه پایدار الهام می‌گیرد. J»

«توسعه پایدار فراتر از یک وزارتخانه است. در این نوع نگرش محیط زیست در انتهای فرایند نیست که وقتی مشکلات و بحران‌های زیست‌محیطی به وجود آمد، برای آن‌ها چاره‌اندیشی کند. محیط زیست باید بیاید ابتدای فرایند و در قالب مفهوم توسعه پایدار موضوعات را بررسی کند. بنابراین حل مسائل توسعه پایدار ممکن است خارج از حیطه سازمان محیط زیست باشد. در حال حاضر نیز معاون رئیس جمهور به نیابت از رئیس جمهور ریاست کمیته ملی توسعه پایدار را به عهده دارد. معاون رئیس جمهور نه به عنوان رئیس سازمان محیط زیست بلکه به نیابت از شخص رئیس جمهور چرا که همان‌طور که گفته شد مباحث توسعه پایدار بسیار گسترده‌تر از حوزه وظایف و اختیارات سازمان حفاظت از محیط زیست است. K»

از سوی دیگر «کمیته ملی توسعه پایدار» نیز که در حال حاضر زیرمجموعه شورای عالی محیط زیست فعالیت می‌کند، درگیر یک تناقض مفهومی است. از یک سو و به لحاظ نظری، محیط زیست به عنوان یکی از ابعاد چهارگانه توسعه پایدار (در کنار سه بعد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) طرح می‌شود. به این معنا که توسعه در هر کدام از ابعاد چهارگانه بدون

در نظر گرفتن سایر ابعاد، «ناپایدار» بوده و در بلندمدت آسیب‌هایی به همراه دارد. اما در ساختار اجرایی کشور، کمیته ملی توسعه پایدار زیرمجموعه ساختار شورای عالی محیط زیست قرار گرفته و به عنوان یکی از بازوهای فکری این شورا محسوب می‌شود به تعبیر یکی از مصاحبه‌شوندگان «متأسفانه در حال حاضر کمیته ملی توسعه پایدار کشور زاییده شورای عالی محیط زیست است. K»

دوگان حفاظت-توسعه

نکته نخست در این باره اذعان خبرگان به نقض اصول توسعه پایدار در مقطعی از دهه‌های گذشته (به‌ویژه بعد از پایان دوران جنگ تحمیلی) می‌باشد. در این باره اظهارات دو تن از خبرگان آمده است:

«بعد از جنگ تحمیلی در دهه ۷۰ موضوع سازندگی و توسعه کشور به صورت جدی مطرح شد و توسعه اگر پایدار نباشد می‌تواند مشکل آفرین باشد. در این مقطع زمانی ساختارهای لازم برای توجه به محیط زیست ایجاد نشده بود. M^۱ «...ولی باید بپذیریم که در کشور ما یک دوره توسعه شتابزده داشتیم و در این دوره قصد بر آن بوده است که عقب‌ماندگی در توسعه داشتیم را جبران کنیم. باید بپذیریم در این دوره برخی ملاحظات زیست‌محیطی نادیده گرفته شد. N» اما در عین حال ظرفیت و بستر توسعه (حتی از نوع غیر پایدار آن) محیط زیست و طبیعت در اختیار هر کشور است. لذا غفلت از آن روند توسعه‌های آتی را قطعاً با مشکل مواجه می‌سازد. بنا بر گفته یکی از خبرگان «ما باید توسعه پایدار و رشد صنعتی و اشتغال داشته باشیم اما در کنار آن نمی‌توانیم از مسائل محیط زیستی غافل بمانیم چرا که ظرفیت رشد اقتصادی ما همین طبیعت است. بخش عمده اقتصاد ما اقتصاد کلاسیک است که هنوز به منابعی چون آب و خاک اتکا دارد، این منابع باید باشد که اقتصاد و زندگی بچرخد. F»

۱ حرف انگلیسی مذکور در پایان هر نقل قول مستقیم، بیانگر کد مصاحبه‌شونده می‌باشد.

البته ذکر این نکته نیز حائز اهمیت است که اولویت گرفتن موضوع توسعه نسبت به حفاظت، ریشه در عوامل اقتصاد کلان جامعه دارد. بنا بر گفته یکی از خبرگان «اگر تخلفی در دولت اتفاق بیفتد محیط زیست می‌تواند آن کارخانه دولتی را تعطیل کند ولی به دلیل وجود مسائل دیگر نظیر پایین بودن سطح فعلی تولید در کشور و نیز تأثیر مستقیم تعطیل کارخانه‌های تولیدی بر افزایش بیکاری و مسائل حاشیه‌ای آن، دولت چنین کاری نمی‌کند. C» یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان در این باره چنین گفته است: «به عنوان مثال در بحث جنگل دو دیدگاه وجود دارد. یکی دیدگاه بهره‌برداری (سازمان جنگل‌ها) و دیگری دیدگاه حفاظتی (سازمان حفاظت محیط زیست). در حال حاضر میزان جنگل‌های ما در کشور به حدی کاهش یافته که باید نگاه دوم یعنی نگاه حفاظتی در اولویت قرار گیرد. L»

مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از اصلی‌ترین بازیگران عرصه تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی نقش بسیار مهمی در چگونگی شکل‌گیری و مشروعیت بخشی خط‌مشی‌ها دارد. اگر چه ذیل قوه مقننه بازیگران متعددی در حوزه مسائل زیست‌محیطی ایفای نقش می‌کنند (نظیر «دیوان محاسبات کشور» و «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی») اما مطابق با اظهارات خبرگان، در این میان «کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی» دارای نقش کلیدی در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی محسوب می‌شود.

«بررسی موضوعات زیست‌محیطی در مجلس شورای اسلامی از طریق کمیسیون تخصصی آن یعنی «کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی» صورت می‌پذیرد که به فراخور موضوع، امکان ورود سایر کمیسیون‌های تخصصی مجلس به ویژه کمیسیون «عمران»، «انرژی» و «صنایع و معادن» در موضوعات زیست‌محیطی وجود دارد. حتی در موارد مربوط به مسائل زیست‌محیطی مرزی نظیر آب‌های مرزی و ... به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی نیز ارسال می‌شود اما جمع‌بندی مباحث به منظور ارائه در صحن علنی توسط «کمیسیون

کشاورزی، آب و منابع طبیعی» صورت می‌پذیرد. C^۱ نقیصه مهم مربوط به این کمیسیون به عنوان بازوی اصلی خط مشی‌گذاری قوه مقننه در موضوعات زیست‌محیطی، کم‌رنج بودن وجه محیط زیست در آن است به طوری که حتی عبارت «محیط زیست» نیز در عنوان کمیسیون مذکور وجود ندارد. یکی دیگر از خبرگان در این زمینه این‌گونه اظهار داشته است: «اگر چه این کمیسیون فعالیت‌های زیست‌محیطی را مورد توجه قرار می‌دهد، اما باید گفت که حتی در قوه مقننه جایگاه محیط زیست متناسب با اهمیت محیط زیست در قانون اساسی که یک اصل به خود اختصاص داده، قابل بهبود است. L»

مطابق با نظر مشارکت‌کنندگان در تحقیق، نکته بسیار مهم در مورد کمیسیون مذکور «اشکال در شأن بهره‌برداری و حفاظت کمیسیون کشاورزی» است. به این معنا که حوزه کشاورزی به عنوان یکی از حوزه‌های «بهره‌بردار» محیط زیست، هم‌زمان ایفای نقش «حفاظت» از آن را نیز بر عهده دارد که این موضوع کم‌رنج شدن وجه حفاظتی یعنی وجه زیست‌محیطی را (به ویژه در مباحث مربوط به توسعه کشاورزی) به‌دنبال داشته است. به طوری که یکی از خبرگان چنین پیشنهادی را طرح نمود: «در مجلس حتماً کمیسیون توسعه پایدار شکل گیرد و به صورت فعال نقش آفرینی کند. K» یکی دیگر از خبرگان نیز درباره تناقض ماهوی موضوع «حفاظت محیط زیست» و «توسعه (کشاورزی)» این‌گونه اظهار نظر کرده است: «۱۳۰۰ میلیارد تومان بودجه‌ای که برای ۲۴ راهکار نجات دریاچه ارومیه در نظر گرفته شده بود، بخش عمده‌ای از آن به اسم نجات دریاچه ارومیه صرف توسعه کشاورزی در سایر مناطق شد. O»

دوگان ساختار-کارکرد

در ساختار قوه مجریه، «سازمان حفاظت محیط زیست» به عنوان معاونت رئیس‌جمهور و فراتر از وزارتخانه‌ها عمل می‌کند، اما مطابق با نتایج بدست آمده از خبرگان، اختیارات واقعی

۱ شایان ذکر است در زمان بررسی لایحه بودجه سالیانه کشور موضوعات زیست‌محیطی در کمیسیون تلفیق بودجه ذیل «کمیته امور عمومی» مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

این معاونت متناسب با جایگاه رسمی آن نیست. نکته حائز اهمیت در این میان نگاه مسئولین اجرایی به موضوعات زیست‌محیطی به عنوان «یک مانع جدی» در پیش‌برد طرح‌ها و برنامه‌های مد نظرشان است. بنا به گفته یکی از خبرگان: «عمله نگاهی که از سوی وزارتخانه‌ها به موضوع محیط زیست وجود دارد، نگاه مانع بودن رعایت ملاحظات زیست‌محیطی است. اگر به ظاهر هم پشتیبانی صورت گیرد اما در باطن نیست چرا که آن را مانع می‌دانند.»^L

منظور از «بوروکراسی محیط زیست» کشور همان «سازمان حفاظت محیط زیست» است که به عنوان بازوی تخصصی ساختار کلان اجرایی کشور در حوزه محیط زیست ایفای نقش می‌کند. اما بنا بر اظهارات خبرگان این سازمان با مشکلات مهمی در این زمینه روبروست. این مشکلات باعث شده که اختلالات جدی در «کارکرد» سازمان ایجاد شود. منظور از «کارکرد» همان برون‌داد و خروجی «ساختار» محیط زیست کشور است: سازمان حفاظت محیط زیست علیرغم جایگاهی که در قوه مجریه به عنوان معاون رئیس‌جمهور و فراتر از تمامی وزارتخانه‌ها داراست، کارکردهای اثرگذار و حاکم نسبت به اقدامات وزارتخانه‌ها ندارد. چنین موضوعی در جریان «مفهوم‌سازی» داده‌ها تحت عنوان «اختیارات عقیم نهادی» نام‌گذاری شد. بنا به گفته یکی از خبرگان «بر روی کاغذ اختیارات معاون رئیس‌جمهور (و از جمله آن رئیس سازمان حفاظت محیط زیست) از وزرا بالاتر است اما در عمل این‌طور نیست. در حالی که به عنوان مثال اختیارات رسمی رئیس یکی از شرکت‌های پتروشیمی کشور در حد یکی از مدیرکل‌های وزارتخانه‌ها و یا سازمان حفاظت محیط زیست نیست ولی در عمل به دلیل قوت بودجه‌ای و گردش مالی فوق‌العاده از نفوذ بیشتری برخوردار است و به همین دلیل در صورت آسیب‌رسانی چنین شرکتی به محیط زیست، اختیارات واقعی سازمان در مواجهه با آن قابل قیاس با اختیارات رسمی نیست A». «سازمان محیط زیست از وزن لازم در سبب اولویت‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت برخوردار نیست و این سازمان را به راحتی دور می‌زنند. بنده خودم شاهد جلسه ارزیابی سد باران دوز بودم. سال ۱۳۸۸ مدیرکل

محیط زیست استان به من گفت که در این جلسه ارزیابی به او گفته بودند که اگر می‌خواهی مخالفت کنی دیگر نمی‌توانی در مسئولیت ادامه کار دهی. یعنی خیلی راحت ملاحظات مربوط به محیط زیست را زیر پا می‌گذارند. A»

علاوه بر این سازمان حفاظت محیط زیست در درون خود از کاستی‌هایی رنج می‌برد که رفع برخی از آن‌ها حتی به حلّ مسائل زیست‌محیطی کشور اولویت دارد چرا که با وجود چنین ضعف‌هایی شاهد بهبود کارکردهای سازمان نخواهیم بود. از جمله آن «ضعف بدنه مدیریتی بوروکراسی محیط زیست»، «ضرورت برنامه‌ریزی راهبردی متناسب با بلوغ سازمان» و مهم‌تر از این دو «اولویت و فوریت حلّ مسائل درون‌سازمانی بر مسائل زیست‌محیطی» است. بنا به گفته یکی از معاونین سابق سازمان «نگاه حاکم بر سازمان باعث شده که کارشناسان اهتمام لازم را نداشته و به تدریج نسبت به اهداف عالی سازمان بی‌تفاوت شوند. سازمان باید راهکارهایی را به کار گیرد تا علاوه بر انگیزش مادی و معنوی، یک هویت بخشی برای منابع انسانی به وجود آید و افراد احساس بهره‌وری و فایده در نتیجه فعالیت‌های خود نمایند ... ضعفی که در سازمان وجود دارد هم در بدنه مدیریتی است و هم بخش کارشناسی سازمان. بدنه کارشناسی سازمان به لحاظ توان علمی و اجرایی ضعیف است. این سازمان نشئت گرفته از جنگلبانی بوده است که به تدریج بزرگ شده و تبدیل به سازمان حفاظت محیط زیست شده اما نیروی علمی و کارشناسی سازمان به تناسب رشد نکرده است. سازمان باید به لحاظ کارشناسی آن قدر قوی باشد که وقتی یک کارشناس صنعت نفت یا راه و شهرسازی و ... مراجعه می‌کند اطلاعات کارشناس سازمان کمتر از مراجعه کننده نباشد تا توان توجیه و استدلال کافی را داشته باشد. G»

دوگان نشانه-ریشه

زاهدی (۱۳۸۹) ایجاد تعادل و تلفیق اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی - یعنی سه بعد اولیه و اساسی توسعه پایدار - را مستلزم داشتن چشم‌اندازی بلندمدت‌تر و تعیین تأثیرات تصمیم‌گیری و تصمیمات فعلی روی نسل‌های آینده، وضع قوانین، مقررات و سیاست‌ها

می‌داند. معمولاً چنین رویکرد بلندمدتی در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی وجود ندارد و اهتمام خط‌مشی‌گذاران بر حلّ مسائل کوتاه مدّت متمرکز می‌شود. «حیات مردم آذربایجان غربی به کشاورزی و دامداری وابسته است و کمبود آب برای آنان یعنی تحمیل ۳ میلیون نفر کوچ اجباری کشاورزان و دامداران منطقه به سایر نقاط.»^O

نکته حائز اهمیت دیگر در این باره آن است که در یافتن راه‌حل‌ها (خط‌مشی‌ها) زیست‌محیطی به جای توجه به ریشه‌ها و علل اصلی، معمولاً به حل موقّتی بحران‌ها یا به عبارت بهتر تسکین عارضه‌های بیرونی اکتفا می‌شود. اظهارنظر دو تن از خبرگان در این زمینه کاملاً گویاست: «باید دید ریشه اصلی بحران‌هایی مانند آلودگی هوا که طی این مدت به نتیجه نرسیده چه بوده است؟ شاید مهم‌ترین دلیل آن این بوده که ما صاحب واقعی را در حوزه محیط زیست در کشور نداریم و با یک مدیریت پینگ‌پنگی در بسیاری از بحران‌ها مانند آلودگی هوا سازمان‌ها و ارگان‌ها (به‌ویژه شهرداری و سازمان محیط زیست) توپ را در زمین هم انداخته‌اند. به نظر من کاری که چند صاحب داشته باشد، بی‌صاحب است، آلودگی هوا نیز به نوعی بی‌صاحب است.»^J

«در اوایل دهه ۱۳۸۰ مطالعاتی صورت گرفت که برای تهران و ۷ کلان‌شهر دیگر کشور که معضل آلودگی هوا دارند، مطالعات جداگانه‌ای انجام شد. در این راستا کمیته‌های اجرایی با همین موضوع در تهران و ۷ کلان‌شهر دیگر تشکیل شد که متأسفانه در سال ۱۳۸۴ تعطیل شدند. در حال حاضر راهکارهایی که در مسئله آلودگی هوا اتخاذ می‌شود کوتاه مدّت است نظیر تعطیلی مدارس یا زوج و فرد کردن خودروها. دلیل این امر شرایط اضطرار آلودگی است. تا وقتی نتوانیم برنامه‌های بلند را که زمان می‌برد، اجرایی کنیم به ناچار به دنبال چنین برنامه‌هایی خواهیم بود.»^F

دوگان نفع عمومی-شخصی

اگرچه تأمین «منفعت عمومی» (Public Interest) به عنوان هدف غایی و مقدّس در ادبیات مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری عمومی مطرح می‌شود، اما متأسفانه در «محیط سیاسی»

حاکم بر خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور شاهد عدم پیوستگی برنامه‌های مربوط در دولت‌های متوالی هستیم، به طوری که تحت‌تأثیر قرار گرفتن رویکرد سیستمی دولت‌مردان از جانب نگاه جناحی و سیاسی دولت خود، منجر به بروز مشکلاتی در خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی شده است:

«... به دلیل اینکه معمولاً یک دولت برنامه توسعه را تدوین می‌کند و دولت بعدی باید بخشی از اجرای برنامه را به عهده گیرد و همین مسئله مشکلاتی را پدید می‌آورد. در حالی که نگاه مسئولین باید سیستمی باشد نه آنکه وابسته به افراد باشد. A نظر یکی دیگر از خبرگان در این باره این چنین است: «به عنوان مثال ممکن است دولت بگوید برنامه‌ای را به دلایلی درست نمی‌دانم و اجرا نمی‌کنم همان‌طور که در برنامه چهارم توسعه این اتفاق روی داد. K» «در حال حاضر کارگروهی در معاونت توسعه مدیریت سازمان محیط زیست تشکیل شده تا تمامی مصوبات مربوط به دولت قبل مورد بازنگری قرار گیرند و آن‌هایی که امکان لغوشان وجود دارد، لغو شوند. F»

نکته حائزاهمیت دیگر، تأثیر «گرایش‌های قومی» در واکنش به خط‌مشی‌های زیست‌محیطی است. اظهارات دو تن از خبرگان در این باره کاملاً گویاست: «در وزارت نیرو هدف ما تخصیص بهینه آب است و در این راستا نباید به گونه‌ای عمل کنیم که مردم استان‌ها را مقابل هم قرار دهیم. N» ... «متأسفانه امروز شاهد آن هستیم که برخی گرایش‌های سیاسی و قومی نفوذ کردند در طراحی بسیاری از پروژه‌ها. مثلاً الان راه آهن اصلی ما در اردبیل از مسیر بسیار سختی می‌گذرد که فردی که آن را طراحی کرده در صدد آن بوده که منطقه خود در آن حوزه را از بن بست خارج کند. Q»

دوگان کالای اساسی-لوکس

یکی از یافته‌های بسیار مهم به‌دست آمده از مصاحبه‌ها، ارائه کنش‌های زیست‌محیطی شهروندان، خط‌مشی‌گذاران و بوروکرات‌ها متناسب با سطح رفاه اجتماعی بوده است. به این معنا که در جوامع توسعه‌یافته و برخوردار از رفاه بیشتر، ارائه کنش‌های زیست‌محیطی

بیشتر و به عبارت دیگر حساسیت عمومی در قبال رخداد‌های مربوط شدیدتر است: «بنده با این موضوع که اهتمام به مسائل زیست‌محیطی در کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه‌یافته تفاوت محسوسی ندارد زیاد موافق نیستم. چرا که مثال‌های زیادی برای نقض آن وجود دارد. به عنوان نمونه می‌توان به ماجرای اشتوتگارت ۲۱ اشاره کرد.^۱ مثال دیگر تضاهراتی است که در آلمان و فرانسه علیه توسعه نیروگاه‌های هسته‌ای می‌شود. در کشور ما، مردم برای احداث جاده از میان جنگل ابر راهپیمایی می‌کنند که دقیقاً خلاف اصول زیست‌محیطی است و موضوع قطع درختان اهمیتی نزد عموم ندارد. در واقع باید گفت متناسب با کیفیت رفاه در هر جامعه‌ای تعلق خاطر به رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در آن جامعه کم و زیاد می‌شود. A»

چنین واکنش زیست‌محیطی شهروندان اروپایی در قبال رخداد‌های زیست‌محیطی در حالی است که مطابق با اظهارات خبرگان در کشور ما نه تنها چنین حساسیت عمومی وجود ندارد، بلکه شهروندان در پاره‌ای موارد به دلیل تأمین نیازهای معیشتی اقدام به تخریب محیط زیست می‌نمایند. «... اما در مقابل، مردمی هم هستند که کارهایی بر ضد آن انجام می‌دهند. به عنوان مثال اینکه درخت‌ها را به طور گسترده‌ای و برای منافع کارفرمایان قطع می‌کنند. بنابراین به نظرم یکی از مسائل مهم این است که دولت‌ها کاری انجام دهند و شرایط را طوری فراهم کنند که مردم مجبور نباشند به دلایل اقتصادی به محیط زیست ضربه بزنند. H»

چنین موضوعی به خوبی در بروز بحران دریاچه ارومیه قابل پیگیری است، به این شکل که بنا بر نظر خبرگان یکی از علل اصلی بروز بحران و شاید اصلی‌ترین عامل خشک شدن دریاچه، توسعه بی‌رویه کشاورزی و تأمین نیازهای معیشتی شهروندان در منطقه و اقدامات مرتبط با آن بوده است: «اینکه وزارت جهاد کشاورزی، یا برآیند اقدامات توسعه‌ای منجر به

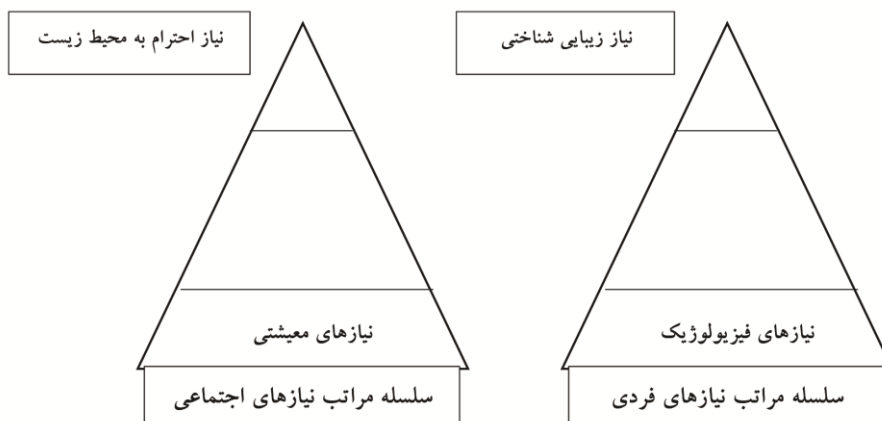
۱ این ماجرا مربوط می‌شود به تأسیس یک راه‌آهن زیرزمینی در منطقه اشتوتگارت آلمان که منجر به قطع شدن ۳۰۰ اصله درخت می‌شد. مردم اشتوتگارت ۱۰ سال مانع از اجرای این طرح شدند. هزینه کل پروژه ۷ میلیارد یورو بود و موجب توسعه کسب و کار و رونق تجاری می‌شد اما با این حال مردم منطقه از بروز آن جلوگیری کردند.

احداث سد‌ها و توسعه اراضی کشاورزی جهت امرار معاش مردم شده و تأثیرگذار بوده و موجب انحراف ۳/۵ میلیارد از حقابه دریاچه به سمت کشاورزی شود و تأثیرگذار بوده است نیز غیرقابل انکار می‌باشد. بخشی از سدسازی‌ها به دلیل فشار نمایندگان مجلس و رفع برخی از مشکلات مربوط به بیکاری مردم منطقه بوده است. P. ... «وقتی آب زیادی که سهمیه دریاچه (ارومیه) بوده است از طریق حفر هزاران چاه غیر مجاز در منطقه در حال مصرف بی‌رویه در بخش کشاورزی است بروز بحران طبیعی است. N» «الان فقط نباید بحث کشاورزی را مطرح کرد بلکه منابع طبیعی و مراتع ما نیز دستخوش تغییر و بحران شده است. چیزی در حدود دو برابر و نیم دام بیشتر در چراگاه‌ها و مراتع استان (آذربایجان غربی) در حال چرا هستند که این باعث تخریب منابع طبیعی ما شده است. R»

این بدان معناست که متناسب با افزایش سطح رفاه اجتماعی و عبور شهروندان از نیازهای معیشتی، توجه آن‌ها به رعایت ملاحظات زیست‌محیطی افزایش می‌یابد. همان‌طور که در کشورهای توسعه‌یافته اروپایی شاهد حساسیت‌های به مراتب بیشتری از جانب شهروندان نسبت به رعایت ملاحظات زیست‌محیطی هستیم. علاوه بر اظهارات مصاحبه‌شوندگان، یافته‌های کمی تأیید کننده دیگری نیز بر این ادعا وجود دارد. نتایج پژوهش بانک جهانی که در سال ۲۰۰۸ با موضوع وضعیت محیط زیست ایران و میزان اهمیت آن از نظر مردم صورت گرفته و طی آن با ۱۲۰۰ تن از ساکنین تهران انجام شده بود حاکی از آن است که مسائل زیست‌محیطی در مقایسه با سایر مسائل عمومی کشور از نظر اکثریت پرسش‌شوندگان اولویت بسیار پایینی دارد به طوری که فقط ۴ درصد از پرسش‌شوندگان قائل به اهمیت مسائل زیست‌محیطی بالاتر از مسائل اقتصادی و معیشتی بوده‌اند. (Calabrese, 2008, p.14-16)

با تحلیل نظری یافته‌های بدست آمده از اظهارات خبرگان، پژوهشگر معتقد است که متناظر با سلسله مراتب نیازهای فردی انسان (آبراهام مزلو) که از سطوح نیازهای فیزیولوژیک آغاز شده و در نهایت به نیازهای زیبایی‌شناختی و خودشکوفایی فردی در اوج هرم ختم می‌شود،

در «سطح اجتماعی» نیز می‌توان در هرم سلسله مراتب نیازهای اجتماعی، جایگاه «نیاز احترام به محیط زیست» را به شکل دقیق‌تری مشخص نمود به این شکل که جایگاه موضوع محیط زیست در «سلسله مراتب نیازهای اجتماعی» انسان را در نقاط بالایی هرم دانست. بنابراین عبور از «نیازهای معیشتی» (متناظر با سطح نیازهای فیزیولوژیک در سلسله مراتب نیازهای فردی) در راستای توجه بیشتر به موضوع محیط زیست و ارتقای حساسیت ملی در این رابطه ضروری است. معنای دیگر این سخن آن است که مادامی که نیازهای معیشتی شهروندان در حد ضرورت برطرف نشده است، انتظار بروز حساسیت از جانب آنان در قبال مسائل زیست‌محیطی، انتظار بی‌جایی است. البته ذکر این نکته به هیچ وجه به این معنی نیست که محیط زیست را باید یک کالای لوکس (و نه کالای اساسی) تلقی کرد، بلکه صرفاً ناظر به ادراک شهروندان از موضوع محیط زیست و توجه آن‌ها به ملاحظات زیست‌محیطی است. شکل زیر شمایی کلی از تناظر سطوح سلسله مراتب فردی و اجتماعی را به تصویر کشیده است.



شکل شماره ۱: تناظر سلسله مراتب نیازهای فردی و اجتماعی در نگاه شهروندان به محیط زیست

دوگان تعامل-تحفظ

همان‌طور که بخش مهمی از مسائل زیست محیطی ملی هر کشوری ریشه در مسائل زیست محیطی منطقه‌ای و بین‌المللی دارد، خط‌مشی‌گذاری زیست محیطی نیز می‌بایست در تعامل با بازیگران مرتبط جهانی و منطقه‌ای صورت پذیرد. در اهمیت عوامل «محیط جهانی» همین بس که اساساً یکی از علل اصلی جب توجه خط‌مشی‌گذاران داخلی به موضوع محیط زیست به ویژه در برنامه اول و دوم توسعه تحت تأثیر چند رویداد (بحران جهانی و به تبع آن اجلاس‌های برگزار شده در این زمینه بوده است. یکی از خبرگان در این باره گفته است: «در دهه ۸۰ میلادی بحث تغییرات آب و هوا و گرم شدن زمین مطرح شد و توجه جهان را به سمت محیط‌زیست معطوف کرد. پدیده‌هایی مثل تحلیل رفتن لایه ازن تبعات گسترده‌ای را برای محیط‌زیست انسانی به وجود آورد و حرکت‌هایی که در سطح جهانی در زمینه محیط‌زیست صورت گرفت. نشست‌های مهم دیگری در سطح جهانی موجب شد که وجود سازمان حفاظت محیط‌زیست و بها دادن به آن در اولویت قرار گیرد. M» با ادامه چنین رویکردی بود که برنامه سوم توسعه، در مقایسه با دو برنامه قبل تبدیل به عنوان نقطه عطفی در بها دادن به موضوع محیط زیست گردید: «اجرای پروژه‌های کوچک بین‌المللی از طریق تسهیلات جهانی محیط زیست توسط تشکل‌های زیست محیطی از جمله فعالیت‌های مثبت در برنامه سوم توسعه بوده که اثرگذاری خوبی در زمینه نهادینه کردن حفاظت از محیط زیست در جامعه داشته است. E»

رئیس سابق سازمان حفاظت محیط زیست نیز در مورد اهمیت بهره‌گیری از فرصت‌های پیش آمده عرصه بین‌الملل چنین اظهار داشته است: «سالگردهایی از قبیل سالروز پروتکل مونترال و به طور کلی همایش‌های زیست محیطی که در حوزه حفاظت و بهسازی محیط زیست در سطح جهانی و ملی برگزار می‌شود، فرصت مناسبی برای گسترش دانش و آگاهی‌های عمومی برای حفظ محیط زیست است. یکی از راهبردهای مورد توجه دولت حاضر بهره‌گیری از دیپلماسی محیط زیست است، ما معتقدیم از طریق اجرای الزامات محیط زیست

و عمل به تعهدات کشورها در قبال تعهدات بین‌المللی زیست محیطی همکاری‌های بین ملت‌ها نزدیک‌تر و روابط این کشورها بهبود می‌یابد. F»

یکی دیگر از خبرگان (شهردار تهران) نیز بر بهره‌گیری مالی از فرصت‌های بین‌المللی تأکید کرده است: «همان‌طوری که مکزیکوسیتی آلودگی هوای خود را از طریق حمایت‌های بانک جهانی و برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد حل کرد، ما نیز در در بحران‌های زیست محیطی مانند بحران دریاچه ارومیه می‌توانیم از حمایت فنی و مالی دستگاهها و مجامع بین‌المللی استفاده کنیم. J»

مصاحبه‌شونده دیگری شرایط محیطی جهان را به عنوان عامل توجه خط‌مشی‌گذاران به تعهدات بین‌المللی حوزه محیط زیست دانسته است: «میزان تأثیرگذاری این کنوانسیون‌ها و توافق‌نامه‌ها بر برنامه‌ریزی کلان زیست‌محیطی کشور به دو عامل وابسته بوده است: یکی به مدیریت کلان زیست‌محیطی (رئیس سازمان و رئیس جمهور) کشور و دیگری تحولات جهانی. مثلاً گرم‌شدن جهان در برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله کشور تأثیرش را می‌گذارد و ما نیز تمهیداتی را در راستای رفع آن مسائل زیست‌محیطی در سیاست‌گذاری‌هایمان می‌اندیشیم. I»

طبعاً در «محیط جهانی» کشورهای نزدیک‌تر به ایران (کشورهای منطقه و همسایه) اهمیت بیشتری نسبت به سایر کشورها دارند. یکی دیگر از خبرگان درباره بحران دریاچه ارومیه در این باره گفته است: «به عنوان مثال در حوزه ارس سه استان آذربایجان غربی، شرقی و اردبیل ذی‌نفع هستند و علاوه بر آن کشورهای همسایه که از آب ارس استفاده می‌کنند. N»

نکته‌ای که به صورت مشترک توسط چند تن از خبرگان به عنوان یکی از مصادیق مهم تأثیرگذار تکرار شد، تأثیر تحریم‌ها و عوامل اقتصاد کلان کشور بر شرایط تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی بود. «من معتقدم که رفع تحریم‌ها در برطرف کردن برخی مسائل تأثیر داشته و به ویژه دسترسی به تکنولوژی‌های روز در مورد محیط زیست را تسهیل می‌کند. H»

یکی دیگر از خبرگان در این باره چنین گفته است: «تحریم‌های غیر عادلانه نه تنها به تخریب محیط زیست کمک کرده بلکه به محیط زیست جهانی لطمه زیادی زده است. F»

اما در این بین اتخاذ برخی رویکردهای امنیتی به موضوع محیط زیست مانع تعامل مؤثر با بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی مربوط شده است. اگرچه این موضوع صرفاً توسط یکی از خبرگان (O) مورد تأکید قرار گرفت، اما از نظر پژوهشگر در توسعه «دیپلماسی زیست محیطی» - که به عنوان یک بند مستقل در سند سیاست‌های کلی محیط زیست به قوای سه‌گانه ابلاغ شده است - نقش قابل توجهی ایفا می‌نماید.

منابع و مآخذ

- ارائه حاضر حاصل پردازش نظری نوینی (از نظر پژوهشگر) است که بر روی داده‌های خام یا همان مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته یک طرح پژوهشی دیگر و بزرگ‌تر انجام شده است. از این رو در ادامه صرفاً به منابع ذکر شده در متن این نوشتار اکتفا شده، حال آنکه طرح پژوهشی اصلی شامل رفرنس‌های بسیار گسترده‌تر و متنوع‌تری است.
- آذر، عادل، خسروانی، فرزانه، جلالی، رضا، (۱۳۹۵) تحقیق در عملیات نرم، رویکردهای ساختاردهی به مسئله، (چاپ دوم). تهران: سازمان مدیریت صنعتی.
- اسمیت، کوین، لاریمر، کریستوفر، (۱۳۹۵) درآمدی بر نظریه خط‌مشی‌گذاری عمومی، ترجمه حسن دانائی‌فرد، تهران: صفار (اشراقی).
- رائو، کریشنا، (۱۳۸۵) توسعه پایدار، اقتصاد و ساز و کارها، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- زاهدی، شمس‌السادات؛ (۱۳۸۹) «توسعه پایدار»؛ تهران: سمت.
- مطهری، مرتضی، (۱۳۸۴) مجموعه آثار، (ج ۳) تهران: صدرا.
- میرزایی اهرنجانی، حسن (۱۳۸۱)، طرح تفصیلی گسترش افقی نودر شناخت و آسیب شناسی سازمان عمومی و دولتی ایران.
- میرزایی اهرنجانی، حسن، (۱۳۷۷)، تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر وجدان کار و انضباط اجتماعی در سازمان، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین.

میرزایی اهرنجانی، حسن، سرلک، محمد علی، (۱۳۸۴)، نگاهی به معرفت‌شناسی سازمانی: سیر تحول مکاتب و کاربردهای مدیریتی، پیک نور، شماره ۱۱، ۶۹-۷۸.

- Calabrese, D.; (2008) "Environmental policies and strategic communication in Iran; The value of public opinion research in decisionmaking"; World Bank Publication, Washington, D.C.
- Checkland, P. Holwell, S. (1998). "Information, Systems and Information Systems-making sense of the field", Wiley; 20 (4).
- Deleon, P; Overman, E; (2008) "A history of Policy Science", University of calaroda at Denver.
- Howlett, Michael; (2009) "Studying Public Policy"; Oxford New York University Press, Third Edition.
- Robbins, S., Judge, T., (2012) "Organizational Behavior", NY: Prentice Hall, 15th edition.
- Shafritz, J; Borick, Christopher P. (2008) "Introducing Public Policy"; Longman, New York.
- Sohail Inayatullah (2009) Causal Layered Analysis in Futures Research Methodology version 3.0.
- Strauss, A. & Corbin J. (1998), "Basics of qualitative research", Newbury Park, CT: Sage Publications.