



مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور



میز تخصصی محیط زیست

تحلیل وضعیت موجود ساختار مدیریتی محیط زیست کشور

گروه مطالعات عمران، توسعه و مدیریت شهری

مرداد ۱۴۰۲

شماره ۱۰۹

نمای راهبردی

پایه علمی



مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور



گردآورندگان: مهناز ناصری، میر مهرداد میرسنجری

میز تخصصی: محیط زیست

تهیه شده در: گروه مطالعات عمران، توسعه و مدیریت شهری

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۲

نمای راهبردی

تحلیل وضعیت موجود ساختار مدیریتی محیط زیست کشور



در این نما می خوانید

رفع مشکلات مربوط به ساختار مدیریتی محیط زیست و خروج از وابستگی به مسیر گذشته ضروری است.



با توجه به چالش‌های موجود، راهبردهای پیشنهادی با استفاده از نظرات خبرگان دولتی و خصوصی مطرح می‌شوند.





چکیده

محیط زیست کشور در وضعیت چندان مناسبی قرار ندارد و برخی از متخصصان این حوزه مهم‌ترین مشکل را در ساختار مدیریتی دانسته و دلیل اساسی بروز و استمرار چالش‌های محیط زیستی در کشور را در ساختار مدیریتی و سیاست‌گذاری محیط زیستی جستجو می‌کنند. لذا در میان عوامل موثر بر حفظ و بقای محیط زیست، ساختار مدیریتی محیط زیست یک عامل بسیار مهم است که تاثیر فزاینده و تعیین‌کننده‌ای بر سایر عوامل سازنده آن دارد. مواردی مانند عدم انسجام و ناهماهنگی میان نهادهای متولی و همکار، نارسایی در ارزش‌گذاری اقتصادی محیط زیست و برآورد خسارات، مشکلات مربوط به برخی از قوانین و مقررات محیط زیستی مانند ناکارآمدی، فقدان ضمانت اجرا، ضعف بازدارندگی و غیره، کم‌توجهی به مطالعات ارزیابی محیط زیستی و مباحث آمایشی، نارسایی در برخورداری از آمار و اطلاعات دقیق و به هنگام برخی از چالش‌های موجود در ساختار فعلی مدیریت محیط زیست است که با اقداماتی چون مدیریت یکپارچه و منسجم، بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای مستقل از دولت و پاسخگو مانند سازمان نظام مهندسی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، دانشگاهیان و سایر ظرفیت‌های موجود، اصلاح، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات محیط زیستی، توجه به محدودیت‌های بوم‌شناختی و مسائل آمایش سرزمینی، اهتمام به مطالعات ارزیابی محیط زیست و مناسب‌سازی سازوکارهای نظارتی بر آزمایشگاه‌های معتمد و مشاوران طرح‌ها، برقراری ارتباط میان پایگاه‌های اطلاعاتی نهادهای متولی و همکار قابل تغییر و اصلاح است. اما باید توجه داشت که نجات محیط زیست و تامین رضایت عمومی بیشتر از گذشته مستلزم انسجام و هماهنگی قانونی و نهادی، نگاه فرابخشی و عدم بخشی‌نگری، عزم ملی، تغییر و بازتعریف بنیادین در توجه به آن در فرایند سیاست‌گذاری عمومی است. در این امر دو نهاد سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان برنامه و بودجه کشور از مهم‌ترین دستگاه‌هایی هستند که ضروری است برای پیگیری و مطالبه‌گری این راهکارها وارد میدان شوند.



فهرست

- ۱..... یافته‌های کلیدی
- ۲..... مقدمه
- ۲..... ضرورت طرح مسئله در میز تخصصی محیط زیست
- ۳..... وضعیت موجود ساختار مدیریتی محیط زیست
- ۴..... راهکارهای پیشنهادی جهت بهبود وضعیت ساختار مدیریتی محیط زیست کشور



یافته‌های کلیدی

- ساختار مدیریتی کنونی در این حوزه از ضعف‌ها و کاستی‌های متعددی برخوردار است، لذا هدف‌گذاری و اولویت‌دهی برای حل این معضلات و دستیابی به توسعه پایدار امری ضروری است.
- ضعف هماهنگی و یکپارچگی در ساختار مدیریتی به ویژه ساختار مدیریت محیط زیست موجب سیاست‌گذاری‌های محیط زیستی بدون توجه به ملاحظات سایر حوزه‌ها شده است و این امر اثرات مخربی برای آن و دیگر حوزه‌ها به همراه داشته است.
- کم‌توجهی به توان اکولوژیکی و مطالعات آمایش سرزمینی در ساختار مدیریتی محیط زیست منجر به اتخاذ تصمیمات بدون توجه به سایر حوزه‌ها و تحمیل خسارت‌های متعدد به محیط زیست خواهد شد.
- یکی از پیش‌شرط‌های مدیریت مطلوب محیط زیست، استقلال نهادهای ناظر از حیث نهادی و ساختاری، اعضا و نیروی انسانی، منابع مالی و غیره است.
- توانمندسازی ساختاری و اقتداری در حوزه محیط زیست یک راهبرد پایدار برای بقا و حفظ پایداری در آن است.
- دستیابی به توسعه پایدار مستلزم توجه به دیپلماسی محیط زیست جهت ایجاد شرایط مناسب به منظور بهبود ساختار فعلی مدیریت این حوزه است.
- عبور از تنقیح قوانین پراکنده و ناهماهنگ و تهیه مجموعه قوانین حفاظت محیط زیست به منظور حل چالش‌های حقوقی و اجرایی و افزایش انسجام نهادی حیاتی است.
- محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های منابع محیط زیستی به ویژه با نگاه خدمات اکوسیستمی شایان توجه بوده و جزء لاینفک مدیریت اقتصادی محیط زیست در کشور است.
- ارزیابی اثرات محیط زیستی در پیاده‌سازی تمامی سیاست‌های محیط زیستی یک رکن اساسی است تا تمامی اقدامات با حداقل آسیب به محیط زیست همراه باشد.



مقدمه

محیط زیست با استفاده از مفهوم خدمات اکوسیستمی در مولفه‌های گوناگون حیات شهروندان کشور نقش‌آفرین بوده و سازگاری با آن لازمه هر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان است. بحران‌های محیط زیستی در کشور نه تنها سلامت عمومی جامعه را به خطر می‌اندازند بلکه امنیت محلی و ملی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور را تحت الشعاع قرار داده‌اند. لذا حق برخورداری از محیط زیست سالم، پاک و امن یکی از اصول اساسی حقوق شهروندی است. برخورداری از محیط زیست سالم علاوه بر حفظ امنیت سیاسی، فرهنگی و اجتماعی به افزایش توان اقتصادی کشور در بلندمدت کمک می‌کند. افزایش معضلات و نابهنجاری‌های محیط زیستی اعم از بحران کم‌آبی، مناقشات آب‌های فرامرزی، بحران افزایش فشار بر منابع طبیعی، فرسایش خاک، پدیده ریزگردها و توفان‌های گرد و غبار، بحران فرونشست و غیره آن را به یک موضوع غیر قابل اغماض در حوزه سیاست‌گذاری عمومی تبدیل کرده است. همچنین رشد بی‌رویه جمعیت و بهره‌برداری نادرست از منابع محدود محیط زیستی بر پیچیدگی رسیدگی به این موضوع افزوده است. بخش عمده‌ای از مشکلات موجود در این حوزه مربوط به ساختار مدیریتی بوده و زاینده وابستگی آنها به مسیر حرکت گذشته و به اصطلاح قفل شدن آنها در مسیر گذشته است، اما امکان رفع آن و خروج از وابستگی به مسیر گذشته وجود داشته و رفع این مشکل در این حوزه نیز ضروری است. لذا رسیدگی به ساختار مدیریتی محیط زیست یک امر انکارناپذیر است. در ادامه با استفاده از نظرات خبرگان دولتی و بخش خصوصی به بیان ضرورت توجه به این امر، وضعیت موجود و راهبردهای لازم در جهت بهبود ساختار مدیریتی محیط زیست پرداخته شده است.

ضرورت طرح مسئله در میز تخصصی محیط زیست

مسائل محیط زیستی با مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به شدت در هم‌تنیدگی دارند. بنابراین هرگونه مدیریت و سیاست‌گذاری محیط زیستی می‌تواند تاثیر بسیار زیادی بر تمامی این حوزه‌ها داشته باشد. لذا ساختار مدیریتی محیط زیست از مسائل مهم در تمامی سازمان‌های متولی و همکار اعم از وزارت کشور است. کم‌توجهی و آسیب به محیط زیست در بلندمدت بسیار بیشتر از منافع اندک آن در کوتاه‌مدت است و تخریب محیط زیست توسط متخصصان به عنوان یکی از ابرچالش‌های اصلی آینده اقتصاد ایران بیان شده است. در این امر وزارت کشور به عنوان یک دستگاه حاکمیتی و میان‌دار می‌تواند نقش موثری در حفظ و بقای محیط زیست کشور داشته باشد.



وضعیت موجود ساختار مدیریتی محیط زیست

مسائل و چالش‌های محیط زیستی که کشور با آنها مواجه است را می‌توان از ابعاد گوناگونی از جمله ساختار مدیریتی بررسی کرد، حتی می‌توان ادعان نمود که دلیل اصلی بروز بسیاری از مسائل و چالش‌های سیاست‌گذاری محیط زیستی، در ضعف ساختار مدیریتی آن است. ساختار مدیریتی محیط زیست در حل مشکلات و پیشگیری از مخاطرات محیط زیستی موثر بوده و می‌تواند بستر ساز توسعه پایدار باشد. لذا در ادامه برخی از مسائل و مشکلاتی که در ساختار مدیریتی محیط زیست وجود دارد بیان می‌شود:

- ضعف یکپارچگی، انسجام و هماهنگی بخشی و ملی در ساختار مدیریتی محیط زیست؛
- نگاه حاشیه‌ای و فرعی به مسئله محیط زیست نزد حاکمیت و دولت؛
- کم‌توجهی به ارزیابی آثار محیط زیستی اعم از نارسایی در مطالعات ارزیابی محیط زیست و ارزیابی مکانی طرح‌ها؛
- نارسایی در ارزش‌گذاری اقتصادی محیط زیست و برآورد دقیق خسارات طبیعی و مصنوعی وارده به محیط زیست کشور؛
- مشکلات مربوط به قوانین و مقررات موجود اعم از همپوشانی و وجود تعارض منافع، نبود ضمانت اجرایی قوی و محکم، عدم تناسب جرایم با خسارات وارده بر محیط زیست، عدم اختیارات پیشگیرانه در حوزه جرایم مربوط به محیط زیست و غیره؛
- کنش ناقص و ضعیف و عدم تناسب ساختار مدیریتی به ویژه سازمان حفاظت محیط زیست با وظایف و مأموریت‌های محوله به آن (به بیان دیگر، ناهماهنگی وظایف و اختیارات در سازمان‌های متولی حفاظت از محیط زیست کشور)؛
- نبود سازمان نظام مهندسی مستقل تخصصی محیط زیست؛
- سامانه‌سازی‌های متعدد، دست و پاگیر و ناهماهنگ و نارسایی در برخورداری از آمار و اطلاعات دقیق و بهنگام برای استفاده کارآمد از آنها؛
- ضعف در تخصیص بهینه و نظام‌مند منابع مالی و استفاده از ظرفیت‌های صندوق ملی محیط زیست در این امر؛
- کم‌توجهی به محدودیت‌های بوم‌شناختی و توان اکولوژیکی در سیاست‌گذاری‌های محیط زیستی.



راهکارهای پیشنهادی جهت بهبود وضعیت ساختار مدیریتی محیط زیست کشور

برای رهایی از این وضعیت در گزارش مذکور تلاش شده است تا پیشنهادهایی با استفاده از نظرات خبرگان علمی و تجربی بیان شود.

- **مدیریت یکپارچه محیط زیست جهت رسیدن به توسعه پایدار و حفظ محیط زیست؛** تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مستلزم استقرار مدیریت هماهنگ، انعطاف پذیر و منسجم درون بخشی و بین بخشی است. لذا هماهنگی میان عناصر و مولفه های محیط زیستی، پرهیز از دوباره کاری و همکاری درون سازمانی و میان سازمانی از اصول اساسی برای حفاظت از محیط زیست در راستای دستیابی به پایداری هستند.
- **بهره گیری از ظرفیت نهادهای مستقل از دولت و پاسخگو مانند سازمان مهندسی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، دانشگاهیان و سایر ظرفیت های موجود؛** در این امر ضروری است یک نهاد مستقل از قوای سه گانه به صورت قانونی تشکیل شده و بتواند به نظارت فعال بر مسائل موجود در محیط زیست پرداخته و حقوق شهروندی در این حوزه را پیگیری و مطالبه نماید. یکی از مولفه های اساسی در استفاده از یک نهاد ناظر، استقلال آن از لحاظ تامین منابع مالی از حوزه تحت نظارت خود است. لذا استقلال نهادهای نظارت کننده فعال در حوزه محیط زیست جهت بررسی و ارزیابی آثار و پیامدهای تصمیم های اتخاذ شده و انتشار گزارش های شفاف و منصفانه حائز اهمیت است.
- **اصلاح، بازنگری و به روزرسانی قوانین و مقررات محیط زیستی؛** اقداماتی مثل به روزرسانی قوانین و مقررات محیط زیستی، افزایش بازدارندگی از وقوع جرایم، تدوین مجموعه قوانین و مقررات محیط زیستی متناسب با استانداردهای بین المللی، رفع تعارضات و همپوشانی های برخی از قوانین موجود و غیره نیازمند پیگیری است.
- **تقویت ساختار و تشکیلات مدیریت محیط زیستی؛** تقویت ساختار مدیریت محیط زیستی و تخصیص منابع و اعتبار لازم جهت تقویت ابعاد علمی، تخصصی، اجرایی، اطلاعاتی، حقوقی، قضایی، نظارتی و غیره در راستای ارتقای سطح تاثیرگذاری مدیریت این حوزه حیاتی است. حفظ پایداری در محیط زیست مستلزم برنامه ریزی مدون به صورت میان سازمانی و فراسازمانی و متناسب با افق های زمانی (کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت) با استفاده از ظرفیت افراد متخصص و تعبیه سیستم های نظارتی و بازخوردی است. در این خصوص انتصاب چهارساله ریاست سازمان حفاظت محیط زیست برای پایبندی به برنامه های راهبردی کافی نبوده و بر خلاف ماهیت بلندمدت مدیریت پایدار محیط زیست است و افزایش کارآمدی، هم افزایی و توان پاسخگویی این سازمان به عنوان یکی از نهادهای



اصلی در مدیریت این حوزه مستلزم تامین سازوکارهای لازم است که پیرامون این امر شاید بتوان ادعا نمود که ساختار مدیریتی انتصابی توسط مقام معظم رهبری ^{مدظله العالی} جهت انجام ماموریت‌های محوله به صورت فراقوه‌ای و با بازه‌های زمانی بلندمدت (تا زمان حفظ شایستگی در عملکرد) می‌تواند جهت احیای حلقه مفقوده «اجرا و پیاده‌سازی» سیاست‌های محیط زیستی و افزایش تعامل دستگاه‌های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد. البته در صورتی که ساختار سازمان نیز دچار تغییرات عمده نشود، شاید با افزایش اختیارات و امکانات سازمانی بتواند بخشی از نارسایی‌ها را جبران کند.

- **استفاده از ابزارهای اقتصادی و ایجاد سازوکارهای مالی؛** برآورد اقتصادی آسیب‌های وارده به محیط زیست یک اقدام ضروری جهت اجرای ابزارها و سازوکارهای اقتصاد محیط زیست در کشور است. ارزش‌گذاری و ارزیابی خسارات وارده به این حوزه به دلیل حفظ پایداری، بهبود شرایط محیط زیستی و نهادینه‌سازی اقتصاد محیط زیست در کشور بسیار حائز اهمیت است. برآورد خدمات اکوسیستمی گامی موثر برای فهم هزینه‌های اجتماعی، اقتصادی، امنیتی، سیاسی و غیره در این حوزه است.

- **ایجاد و توانمندسازی نظام مهندسی محیط زیست؛** استفاده از ظرفیت دانش‌آموختگان این حوزه، مدیریت و پایش استخدام آنها، نظارت بر حسن اجرای وظایف فنی و حرفه‌ای، بازآموزی و نوآموزی مستمر اعضا، پیگیری مطالبات صنفی و غیره از جمله وظایف این سازمان است. در این امر حمایت دولت جهت استفاده از ظرفیت‌های این نهاد جهت مدیریت مطلوب محیط زیست شایان توجه است.
- **توجه به محدودیت‌های بوم‌شناختی و مسائل آمایش سرزمینی؛** توجه توأمان به ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی در کنار بعد آمایشی به دلیل حرکت در مسیر دستیابی به توسعه پایدار در ساختار مدیریتی محیط زیست و استفاده بهینه از این منابع ارزشمند شایان توجه است. در این راستا، باید در مسیر تغییر در تقسیمات کشوری، از نظرات و مشاوره‌های خبرگان محیط زیست نیز استفاده برد.

- **پیاده‌سازی مولفه‌های حکمرانی خوب در ساختار مدیریتی محیط زیست؛** مولفه‌هایی مانند شفافیت، اعتماد عمومی، بی‌طرفی، کارآمدی و اثربخشی دولت، ظرفیت‌سازی و افزایش مشارکت شهروندان، حاکمیت قانون، جریان آزاد اطلاعات و غیره در ساختار مدیریتی محیط زیست ضروری است مورد توجه قرار گیرد.

- **تقویت دیپلماسی محیط زیستی و ایجاد هم‌گرایی منطقه‌ای و بین‌المللی در این حوزه؛** توجه به نقش بازیگران بین‌المللی و پایبندی به تعهدات مشترک بین‌المللی جهت حفظ محیط زیست و دستیابی به توسعه پایدار از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. ماهیت فراهشی بودن تغییرات و اثرات پدیده‌های محیط زیستی باعث شده که بخشی از مشکلات محیط زیستی کشور مانند پدیده ریزگردها،



مناقشات آبی، پرداخت حقابه تالاب‌های مرزی و غیره نیازمند پیگیری توسط دیپلماسی در حوزه محیط زیست است. در این راستا، تقویت ارتباطات با جهان به ویژه کشورهای همسایه برای رفع معضلات محیط زیستی یک ضرورت است.

- **استفاده از ظرفیت‌های هوشمندسازی برای محیط زیست؛** با بهره‌گیری از قابلیت‌های فناورانه و هوشمندسازی و نتایج حاصله در ساختار مدیریتی می‌توان مشکلات و معضلات موجود را رفع نمود. راهکارهای نوآورانه و هوشمند در ساختار مدیریتی محیط زیست با خود کاهش یا حل چالش‌های محیط زیستی را به همراه دارند. هماهنگی و همکاری تمامی نهادها و سازمان‌ها لازمه ارتقای بهره‌وری در هوشمندسازی ساختار مدیریتی محیط زیست است.

- **تقویت صندوق ملی محیط زیست؛** استفاده از ظرفیت‌های تعیین‌شده در این صندوق به منظور حمایت از صنایع و فناوری‌های نوظهور و پاک، سرمایه‌گذاری بلندمدت جهت حفظ پایداری محیط زیست، ارائه تسهیلات لازم برای رفع آلاینده‌گی‌ها و غیره مورد تاکید قرار گرفته است. تامین و استفاده از درآمدهای پایدار اعم از مالیات‌ها، دریافت جرایم و غیره برای طرح‌ها و پروژه‌های بهبود محیط زیست نیازمند پیگیری است.

- **اهتمام به مطالعات ارزیابی محیط زیست؛** بررسی و پیش‌بینی اثرات و پیامدهای سیاست‌های محیط زیستی پیش از اجرای آنها ضروری بوده تا در هنگام پیاده‌سازی آن سیاست با لحاظ وضع موجود و نوع اثرات و پیامدهای بیرونی، اجرای آن سیاست با کم‌ترین تاثیر بر محیط زیست همراه باشد. آموزش و بازآموزی کارآمد کارشناسان و ارزیابان جهت مطالعات ارزیابی اثرات محیط زیستی و توجه به ارکان برنامه‌های مدیریت محیط زیستی اعم از آموزش^۱، مشارکت عمومی^۲، ممیزی^۳ و پایش^۴ و ارائه بازخورد از طریق ساز و کارهای اجرایی مطالعات جهت آشکارسازی نتایج و درس گرفتن از اشتباهات حائز اهمیت است. نظارت بر عملکرد مشاوران طرح‌ها و آزمایشگاه‌های معتمد جهت حمایت در حسن انجام کار توسط ایشان یک اقدام اساسی برای ارزیابی کارآمد محیط زیست است.

برخی از راهکارهای دیگر در این حوزه نیز به شرح ذیل است؛

- **استفاده از ظرفیت اتاق‌های فکر و موسسات پژوهشی در این حوزه جهت تقویت و توسعه نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها؛**

^۱ ارتقاء دانش محیط زیستی در مسئولین، ارزیابان و کارشناسان یک سیاست محیط زیستی؛

^۲ سازگاری طرح‌ها و سیاست‌های تنظیم‌شده با ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی و مشارکت‌دهی جوامع محلی در آنها؛

^۳ بازرسی و کنترل تجهیزات یک طرح و پروژه و توجه به رعایت اصول ایمنی و استانداردها؛

^۴ ارزیابی مستمر، گردآوری و طبقه‌بندی اطلاعات و ارائه بازخورد جهت درس‌آموزی از اشتباهات؛



شهریور ۱۴۰۲

نمای راهبردی



- تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری و استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و شرکت‌های دانش‌بنیان در حفاظت و بهره‌داری از محیط زیست؛
- اقتدار محیط زیست در حاکمیت و توجه ویژه به آن در اسناد بالادستی به ویژه برنامه‌های توسعه کشور؛
- یکپارچه‌سازی یا شبکه‌سازی سامانه‌های موجود و حذف سامانه‌های مازاد؛
- برقراری ارتباط میان پایگاه‌های اطلاعاتی نهادهای متولی و همکار به منظور تسهیل در دسترسی به اطلاعات روزآمد و شفاف؛
- پیاده‌سازی آزمایشی سامانه‌های هوشمندسازی به منظور مدیریت یکپارچه محیط زیست جهت دستیابی به یک الگو بهینه و
- ارتقای مولفه‌های خودتنظیم، یادگیرنده، چابک و منسجم در ساختار مدیریتی محیط زیست.



نمای راهبردی

تحلیل وضعیت موجود ساختار مدیریتی محیط زیست کشور

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۲

میز تخصصی: میز محیط زیست

شناسه یکتا: TG-SV-1644

