

طراحی نظام مدیریت یکپارچه توسعه پایدار کشور

چکیده

این پژوهش در پنج فصل تنظیم گردیده است. در فصل اول به کلیات موضوع و در فصل دوم روش‌شناسی تحقیق مورد بحث قرار گرفته است. در فصل سوم وظایف دستگاه‌های دولتی در ارتباط با توسعه پایدار مرور شده، فصل چهارم به جمع‌آوری اطلاعات حاصل از مصاحبه‌ها پرداخته و فصل پنجم به نتیجه‌گیری و پیشنهادات نهایی می‌پردازد. در تحقیق پیش رو در پی پاسخ به این سؤال بوده‌ایم که نظام مدیریت یکپارچه توسعه پایدار کشور چیست؟ برای پاسخ به این سؤال، در مرحله اول با بهره‌گیری از مطالعه اسنادی، ۱۵ وزارتخانه و دو سازمان دولتی که از نظر مأموریت و اهداف بیشترین ارتباط را با موضوع توسعه پایدار داشتند، بشرح زیر انتخاب نموده و ضمن معرفی اجمالی آن‌ها وظایف مرتبط با توسعه پایدار را در مجموعه وظایفشان مشخص کردیم.

۱. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات؛

۲. وزارت امور اقتصادی و دارایی؛

۳. وزارت آموزش و پرورش؛

۴. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛

۵. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛

۶. وزارت جهاد کشاورزی؛

۷. وزارت دادگستری؛

۸. وزارت راه و شهرسازی؛

۹. وزارت صنعت، معدن و تجارت؛

۱۰. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛

۱۱. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛

۱۲. وزارت کشور؛

۱۳. وزارت نفت؛

۱۴. وزارت نیرو؛

۱۵. وزارت ورزش و جوانان؛

۱۶. سازمان حفاظت محیط‌زیست و

۱۷. سازمان برنامه (مدیریت و برنامه‌ریزی سابق).

در مرحله دوم پس از تنظیم جداولی که وظایف مرتبط با توسعه را در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مذکور نشان می‌داد، با بهره‌گیری از روش کیفی هرمنوتیک انتقادی^۱ و ابزار مصاحبه‌های عمیق، دو موضوع اصلی خلأهای اجرایی در انجام وظایف مرتبط با توسعه

¹ Critical hermeneutic

پایدار و کاستی‌های قانونی (نبود قانون در زمینه توسعه پایدار) را از خبرگان و کارشناسان وزارتخانه‌ها و دو سازمان مورد مطالعه، مورد پرسش قرار دادیم. طولانی‌ترین بخش این تحقیق انجام مصاحبه‌ها بود که حدود سه ماه کار تحقیق را دچار تأخیر نمود. در پرسش اول، مصاحبه‌گر از کارشناس مربوطه می‌پرسید که در اجرای وظیفه‌ای که مرتبط با توسعه پایدار بر عهده سازمان و وزارتخانه گذاشته شده، آیا مانعی وجود دارد و اگر مانعی هست در بستر قانونی، اجتماعی و تاریخی (شرایط زمانی) این مانع چیست؟ در پرسش دوم مصاحبه‌گر از کارشناس مربوطه می‌پرسید که آیا قانوناً وظیفه‌ای در ارتباط با توسعه پایدار هست که می‌بایست سازمان یا وزارتخانه متولی آن می‌شد ولی این امر رخ نداده است. این قانون چیست و در بستر قانونی، اجتماعی و تاریخی (شرایط زمانی) حاوی چه موضوعی است؟ در خاتمه مصاحبه، راهکارهای حل مشکلات نیز پرسش می‌گردید و سعی می‌شد با دیدی نقادانه راه‌حل‌ها، ارزیابی و به کمک خود کارشناسان تنقیح گردد.

به‌منظور اعتمادپذیری^۲ تحقیق اولاً سعی شد مصاحبه‌ها با کارشناسان خبره و آگاه دستگاه‌ها که نسبت به موضوع احاطه داشته باشند، صورت گیرد. ثانیاً از نظر سازگاری بین یافته‌های مصاحبه‌ها و مبانی تئوریک نیز بررسی‌های لازم انجام شد و نتایج حاکی از سازگاری قابل قبول بود. ثالثاً به‌منظور اطمینان از یافته‌ها، در مرحله آخر نتایج کلی با ده نفر از کارشناسان مورد بررسی قرار گرفت و از طریق بازخورد مشارکت‌کنندگان نیز استنتاج‌ها تأیید گردید.

فرایند اجرای تحلیل تم

در مرحله سوم با استفاده از شیوه تحلیل تم (براون و کلارک، ۲۰۰۶) و مراحل ششگانه آن که در ادامه به آن اشاره خواهد شد، به چند تم یا برجسب کلی برای خلأهای اجرایی و قانونی رسیدیم. گام‌هایی که در تحلیل تم برداشتیم، بشرح زیر بود:

۱. آشنایی با داده‌ها: در گام اول پژوهشگر باید به شکل عمیق بر داده‌های پژوهش تسلط یابد. برای این کار باید داده‌ها را به متن تبدیل کند و به دقت بخواند. در این گام به‌منظور احاطه کامل به متون حاصل از مصاحبه‌ها، می‌بایست داده‌ها را بطور مکرر مورد بازخوانی قرار داد.

۲. کدگذاری اولیه: در گام بعدی می‌بایست متن را خط به خط خواند و نکات اصلی را با کدهای مرتبط مشخص نمود و کدهای اولیه یا تم‌های تفصیلی که نشان‌گر پاسخ‌های صریح و مرتبط به موضوع است را ایجاد کرد.

۳. جستجو برای تم‌ها: در این مرحله، کدهای اولیه که گویای پاسخ‌ها در شکلی مجمل بودند را در قالب تم‌های تلخیص شده در طبقات مشخص دسته‌بندی شد. برای این کار می‌توان از جداول یا نقشه تم کمک گرفت.

۴. بازبینی و مرور تم‌ها: در این مرحله سعی شد تا تم‌های مختلف مرور شده و تصفیه شوند، بدین معنا که تم‌هایی معتبر تشخیص داده می‌شوند که یک کل بامعنی تشکیل دهند و حاشیه‌ها حذف می‌شوند. به عبارت دیگر در صورت نیاز برخی تم‌ها را حذف یا ادغام نموده و یا تم‌های جدید ایجاد می‌کنند.

۵. تعریف و نام‌گذاری تم‌ها: در این مرحله تم‌ها را با توجه به تعاریفشان نام‌گذاری می‌کنند. در این پژوهش، تم‌های نهایی که برجسب گویا و رسای پاسخ به دو سؤال خلأهای اجرایی و قانونی بودند، تعریف و نام‌گذاری شدند.

۶. ارائه گزارش: تحلیل پایانی و ارائه برجسب‌های نهایی و ارتباط میان تم‌ها ارائه می‌گردد.

در مرحله نهایی با بهره‌گیری از تئوری‌های علمی، نظرات کارشناسان در مصاحبه‌ها و یک گروه کانونی متشکل از ۵ عضو هیأت علمی دانشگاهی بر اساس تم‌های نهایی پاسخ به سؤال اولیه تحقیق که یافتن مدل یکپارچه توسعه پایدار کشور بود، بدست آمد.

² Trustworthiness

برای شاخص‌های توسعه پایدار از جداول معتبر بین‌المللی استفاده گردید. در این جداول شاخص‌های توسعه پایدار از سطح خرد به کلان، بر اساس ابعاد توسعه پایدار، بر اساس موضوع و هم‌چنین از دیدگاه سازمان ملل و شورای راهبری طبقه‌بندی شده‌اند. طبقه‌بندی مفهومی شاخص‌های توسعه پایدار و شاخص‌های اصلی و تکمیلی آن نیز مطرح شده‌اند. با استفاده از این ابعاد، شاخص‌ها و سؤالات کلی مصاحبه‌ها تنظیم گردید و اهداف وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی دسته‌بندی شد.

در ادامه خلأهای اجرایی و کمبودهای قانونی بر اساس مصاحبه‌های عمیق به شیوه هرم‌نوتیک انتقادی گردآوری شده‌اند که در جداول فصل چهارم آورده شده است. لازم به یادآوری است هم در مورد شکاف‌های اجرا و هم کمبود مقررات به‌صرف بیان موضوع از سوی کارشناسان اکتفا نشده و طرح موضوع با بحث‌های تحلیلی و نقد همراه گردید تا نتیجه آن حتی‌المقدور گزاره‌ای معتبر در مورد پاسخ به سؤال مربوطه باشد.

در مرحله بعد، راهکارهای اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را بر اساس دسته‌بندی‌های زیر طبقه‌بندی نمودیم که شامل بهبود برنامه‌های توسعه، بهبود ساختارهای هماهنگی و همسویی درون‌سازمانی، بهبود ساختارهای هماهنگی و همسویی بین‌سازمانی، فرهنگ‌سازی و جلب مشارکت عمومی، توانمندسازی و انگیزش نیروی انسانی، بهبود بهره‌وری، توسعه وظایف و مقررات وزارتخانه و توسعه پاسخگویی و مسئولیت اجتماعی آن‌ها می‌باشد. در ادامه برای هر یک از طبقه‌بندی‌ها، شاخص‌هایی را مشخص و آن‌ها را به تفکیک بیان نمودیم.

ضرورت وجود پیوست توسعه پایدار در برنامه‌ها موجب می‌شود تا هزینه‌های زیست‌محیطی وارد محاسبات اقتصادی برنامه‌ها شوند. ما باید برای منابع طبیعی مانند آب‌وهوا و زیست‌بوم بهایی قائل شویم و آن‌ها را رایگان و دائمی تصور نکنیم، بلکه باید به آن‌ها به‌عنوان نوعی سرمایه بنگریم و استفاده از آن‌ها را منضبط و تابع یک قاعده درآوریم. در حال حاضر قیمت تمام‌شده در برنامه‌ها واقعی نیستند، چون میزان صرف منابع طبیعی و آلودگی‌های محیطی در آن‌ها دیده نشده است. باید سازمان‌ها را از به‌یغما بردن منابع طبیعی بازداریم و استفاده بی‌رویه از این منابع را محدود کنیم.

ایجاد بازار منابع طبیعی به معنای قیمت‌گذاری استفاده از منابع طبیعی عمومی، نظارت سیستم دولت در این زمینه، نظام جبران خسارت وارده به محیط‌زیست و قانونمند کردن آن و نظام‌های تشویقی و بازدارنده مالیاتی در این زمینه کارساز خواهند بود (پرمن، ۱۳۹۴).

پیوست توسعه پایدار زمینه رشد این رهیافت اقتصادی به محیط‌زیست را فراهم می‌آورد و به تدریج آن را نهادینه خواهد کرد. یکی از مشکلات عمده در راه توسعه پایدار کشور عدم هماهنگی میان سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مختلف است که در مصاحبه‌ها مکرراً بدان اشاره می‌شد. موضوع ناهماهنگی به حدی است که گاهی در رسانه‌ها نیز انعکاس آن را مشاهده می‌کنیم. به‌عنوان نمونه شرکت نفت در سال ۹۵ با مسدود کردن دهانه ورودی آب به تالاب هورالعظیم، آن را در معرض خشکی قرار می‌دهد و بحران گردوغبار در منطقه را تشدید می‌نماید و این مسئله به گفته کارشناسان ناشی از عدم هماهنگی میان سازمان حفاظت محیط‌زیست، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نفت می‌باشد (همشهری، شنبه ۲۰ شهریورماه ۹۵).

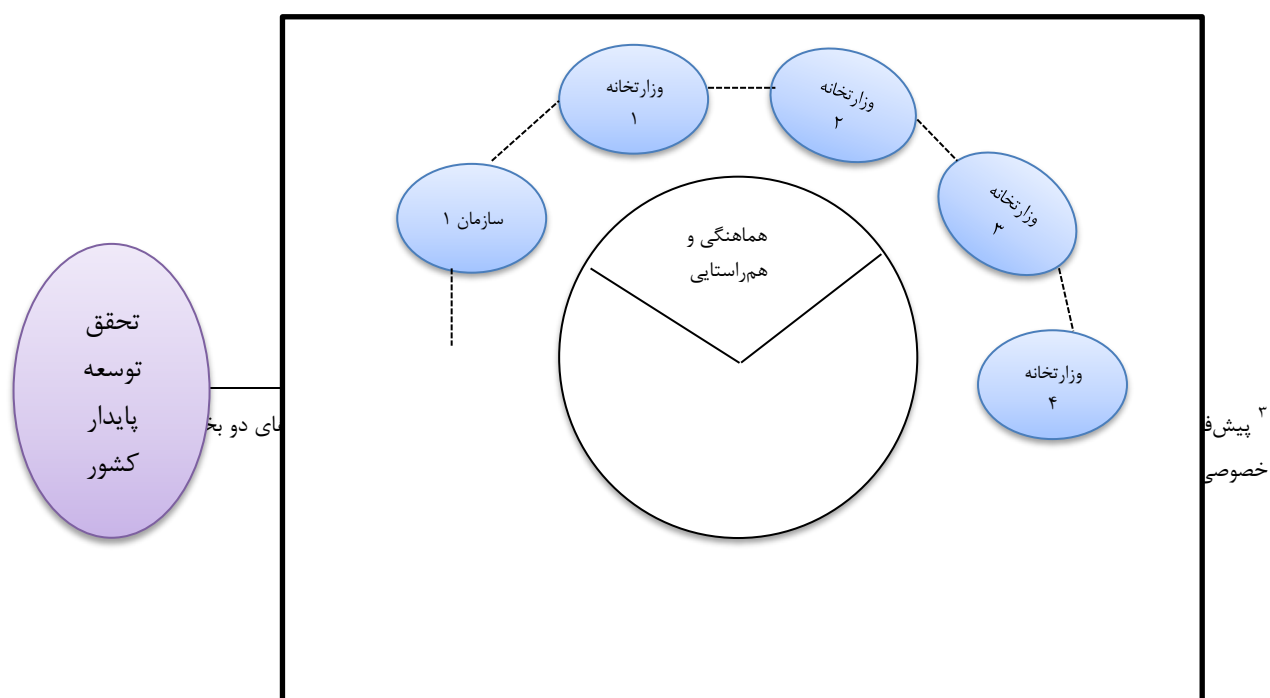
خشک کشدن دریاچه ارومیه، آسیب دیدن زیست‌بوم کوه‌شاه کرمان، ضایعات زیست‌محیطی در جنگل ابر، آسیب‌های زیستگاهی آشوراده و دریای خزر، خشک شدن سفره‌های آب زیرزمینی و کشاورزی سنتی و ناپایدار، صنایع پرمصرف آب‌بر و تاراج اندوخته‌های طبیعی، همه نمونه‌هایی از عدم هماهنگی میان وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی مرتبط به امر توسعه است (اقتصاد ایران، تیرماه ۹۵). بدین ترتیب با ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در انجام فعالیت‌ها می‌توان در تحقق توسعه پایدار مؤثر بود.

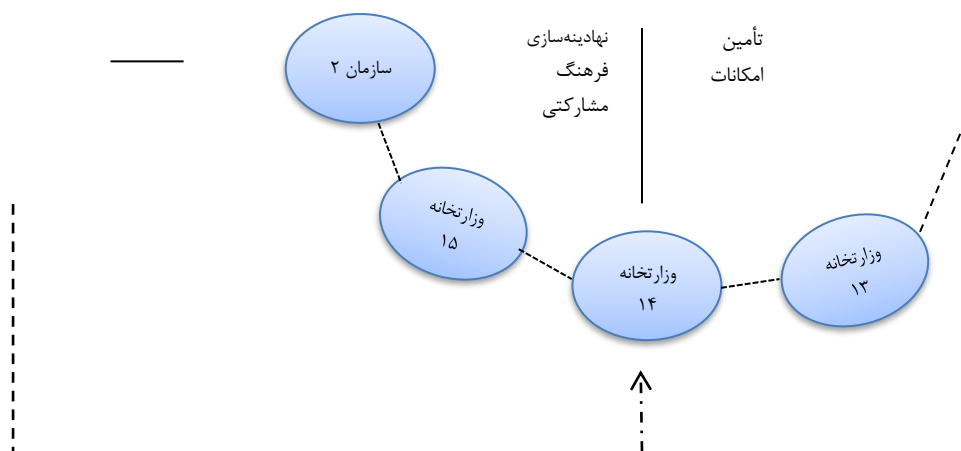
یکی از نکاتی که در مصاحبه‌های تحقیق موردنظر تمامی سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها مشهود گردید، جلب مشارکت عمومی و ایجاد فرهنگ جمع‌گرا در مجموعه‌های سازمانی بود. بدین منظور پیشنهاد می‌شود واحدهای روابط عمومی کلیه دستگاه‌های دولتی یکی از برنامه‌های اصلی خود را حول محور مشارکت ساماندهی کنند تا با کمک مردم و ارتقای سرمایه اجتماعی، نیل به اهداف توسعه پایدار و حفظ محیط‌زیست عملی گردد.

سازمان برنامه نیز در برنامه‌های توسعه باید به‌عنوان هماهنگ‌کننده اصلی بین سازمان‌های مجری برنامه مسئله توسعه پایدار و یک حرکت جمعی در جهت تحقق، آن را سرلوحه کار خود قرار دهد و سازمان‌های مجری را به رعایت موازین توسعه پایدار ترغیب کرده و در مواردی آن‌ها را ملزم به تبعیت از آن‌ها بنماید.

با امعان نظر به مشکلات و راهکارهای مختلفی که برای رفع آن‌ها ارائه گردید، به الگویی دست یافتیم که در آن نقش‌های مغفول مانده توسعه پایدار دستگاه‌های دولتی در آن دیده شده و هماهنگی، همراستایی، فرهنگ جمع‌گرا و مشارکت‌جو و تأمین امکانات به‌عنوان ضرورت‌های توسعه پایدار در آن گنجانیده شده است.

بر اساس این الگو زمانی می‌توان انتظار تحقق توسعه پایدار را در کشور داشته باشیم که میان وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به‌عنوان بازیگران اصلی توسعه^۲، هماهنگی و انسجام عملی وجود داشته باشد تا در پرتو فرهنگ جمع‌گرا و مشارکت‌جو و تفاهم و همکاری، عزم ملی توسعه پایدار فراهم آید. این الگو در شکل شماره ۵-۸ نشان داده شده است.





شکل ۵-۸. الگوی نظام یکپارچه توسعه پایدار کشور

همراستائی فعالیت‌ها، همکاری میان دستگاه‌ها، ساختارهای مشترک عملیاتی، الزام به الصاق پیوست توسعه پایدار به برنامه‌ها، اشاعه فرهنگ جمع‌گرایی و مشارکت‌جو، یکپارچگی و هماهنگی در عملیات، اجزاء الگوی نظام یکپارچه توسعه پایدار کشور را تشکیل می‌دهند. پیش‌فرض ما در این تحقیق نقش‌آفرینی راهبردی دستگاه‌های دولتی به عنوان قانون‌گذاران، برنامه‌ریزان و بازیگران اصلی توسعه در کشور بوده است و این بدان معناست که نباید نقش دو بخش دیگر که در قلمرو این تحقیق قرار نداشتند، فراموش شود. توسعه پایدار مستلزم رشد متوازن و پایدار در بخش‌های فرهنگی- اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی است. بنابراین اگر بخواهیم نظام مدیریت یکپارچه توسعه پایدار را در بخش دولتی ایجاد کنیم، می‌بایست زمینه هماهنگی اثربخش بین سازمان‌های دولتی متولی این مهم را محقق سازیم. روابط بین نهادها باید به نحوی شفاف بوده و از سازوکاری مطلوب برخوردار باشد که مشکلات موجود را در روابط میان نهادها رفع نموده و بتواند به‌عنوان الگویی مطلوب مطرح شود. براساس یافته‌های این تحقیق زمانی می‌توان انتظار تحقق اهداف توسعه پایدار را داشت که در درجه اول میان تمامی دستگاه‌های دولتی هماهنگی و همراستائی و انسجام عملی وجود داشته باشد و جوّ حاکم بر مدیریت‌ها نیز تفاهم و مشارکت و وفاق باشد.