



جمهوری اسلامی ایران
ریاست جمهوری



مرکز بررسی‌های استراتژیک
CENTER OF STRATEGIC STUDIES

چالش‌ها و راه‌کارهای بهبود اثربخشی فرایند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران



شماره مسلسل: ۸۵۵

کد گزارش: ۶۵-۱۴۰۱

بهمن ماه ۱۴۰۱



چالش‌ها و راه کارهای بهبود اثربخشی فرایند ارزیابی اثرات محیط زیستی در ایران

-----	طبقه بندی:
۸۵۵	شماره مسلسل:
۱۴۰۱-۶۵	کد گزارش:



مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی مرکز
بهمن ماه ۱۴۰۱

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.
این گزارش، مستخرج از نظرات کارشناسان و خبرگان سیاست علمی است و لزوماً به معنای دیدگاه این مرکز نمی‌باشد

تیم پژوهشی تدوین گزارش:

ندا افشم، مصطفی تسبندی، هامون طهماسبی و سارا نیک بنیاد

با تشکر از

سایر عزیزانی که در پژوهشکده سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف و مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری یاری رساندند تا این مطالعه به سرانجام برسد.

فهرست مطالب

۱	خلاصه نکات مهم گزارش
۵	۱. مقدمه و طرح مسئله
۶	۲. روش شناسی، و مسیر طی شده برای تدوین این گزارش
۶	۲,۱. تشکیل تیم اجرایی و پژوهشی
۶	۲,۲. طراحی یک همایش و مصاحبه با خبرگان حوزه ارزیابی
۷	۲,۳. برگزاری همایش برای طرح عمومی مسئله و شنیدن دیدگاه‌های خبرگان و ذی‌نفعان مختلف
۸	۲,۴. فعالیت پژوهشی تکمیلی و مبتنی بر روش شناسی ویژه با هدف عارضه‌یابی نظام ارزیابی و ارائه پیشنهادات
۹	۲,۵. همراهی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با پروژه
۹	۲,۶. پیل خبرگی برای بررسی نتایج اصلی پژوهش (آسیب‌شناسی و راه کارها)
۱۰	۲,۷. دریافت نظرات ذی‌نفعان مختلف
۱۱	۲,۸. برگزاری رویداد تکمیلی
۱۱	۲,۹. جمع‌بندی نهایی و تدوین گزارش تحلیلی-سیاستی
۱۲	۳. نگاهی به مبانی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی (EIA)
۱۲	۳,۱. تاریخچه
۱۳	۳,۲. تعاریف ارزیابی اثرات محیط‌زیستی
۱۴	۳,۳. عناصر نظام ارزیابی
۱۹	۳,۴. فرایند ارزیابی
۴۴	۴. وضعیت ایران از منظر ساختارهای مرتبط با ارزیابی اثرات محیط‌زیستی
۴۵	۴,۱. نگاهی به مقررات مرتبط با ارزیابی اثرات محیط‌زیستی طرح‌های عمرانی و صنعتی و بررسی روند تغییرات مربوطه
۵۲	۴,۲. فرایند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران
۵۳	۵. کارآمدی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی
۵۴	۵,۱. ارائه مدل پیشنهادی برای بررسی کارآمدی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران
۵۵	۵,۲. چارچوب نظارتی (قواعد بازی ارزیابی)
۵۷	۵,۳. ظرفیت‌های بازیگران اصلی در سیستم EIA
۵۸	۵,۴. عوامل زمینه‌ای
۶۰	۶. بررسی کارآمدی نظام ارزیابی محیط‌زیست در ایران: شناسایی چالش‌های قواعد بازی EIA در کشور
۶۰	۶,۱. چارچوب حقوقی
۶۴	۶,۲. چارچوب سازمانی (نظام حکمرانی)
۶۹	۶,۳. فرایند ارزیابی
۸۲	۷. راه کارهای پیشنهادی برای اصلاح نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران
۹۳	مراجع مورد استفاده



خلاصه نکات مهم گزارش

طرح مسئله

یکی از اقداماتی که از حدود ۵۰ سال پیش در کشورهای مختلف و در سطح سیاستی برای کمک به حفاظت از محیط زیست در پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای مورد توجه قرار گرفت، بحث «ارزیابی اثرات محیط زیستی» یا EIA (Environmental Impact Assessment) بوده است. در ایران و از اوایل دهه ۷۰ شمسی، این موضوع به یک موضوع جدی در سطح سیاست گذاری تبدیل شد و در قوانین برنامه‌های توسعه کشور، به تدریج این موضوع تثبیت و دامنه شمول آن نیز گسترش پیدا کرد. با این حال، تجربه چند دهه استقرار نظام EIA در ایران نشان داده که این نظام با مشکلات بزرگی مواجه است و نه تنها نتوانسته منافع محیط زیست را در مقابل پیامدهای ناشی از اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ عمرانی و صنعتی در کشور به شکل مناسب حفظ نماید، بلکه موجب ایجاد نارضایتی در دیگر ذی‌نفعان این موضوع نظیر بخش خصوصی نیز شده است. آنچه که در بررسی‌های صورت گرفته از مصاحبه با کارشناسان سازمان‌های متولی، فعالان محیط زیست و مطالعه پژوهش‌ها بدست آمده، مؤید این نکته است که ما با یک «ناکارآمدی جدی و بزرگ» در قوانین، ساختارها و رویه فعلی EIA در ایران روبرو هستیم. از سوی دیگر، در فقدان بررسی مستمر کارآمدی این نظام - به منظور شناسایی گلوگاه‌ها و ریشه‌های ناکارآمدی و تلاش برای بهبود آن -، تنها در گیر معطل‌ها بوده و در نتیجه با حل نشدن مسائل اصلی، نتوانسته‌ایم از ظرفیت‌های EIA به شکل مناسب برای کمک به مسائل توسعه پایدار کشور استفاده کنیم. لذا مداخله و آسیب شناسی این حوزه، عارضه‌یابی این آسیب‌ها و تمرکز بر پیشنهاد اصلاحات برای رفع این عارضه‌ها با هدف اثربخش سازی نظام EIA در راستای کمک به توسعه متوازن و پایدار در کشور عزیزمان، یک ضرورت جدی تلقی می‌شود.

مسیر طی شده

در همین راستا، از حدود دو سال پیش، در یک پژوهش ابتکاری و داوطلبانه، تیمی تخصصی از همکاران پژوهشکده سیاست گذاری دانشگاه صنعتی شریف تصمیم گرفتند که این موضوع مهم سیاستی کشور را در دستور کار خود قرار دهند و مسیری پژوهشی را شروع کنند که بتواند ضمن بهره‌گیری از نظرات خبرگان، ذی‌نفعان و نیز مطالعات پیشین ملی و بین‌المللی، ضمن آسیب شناسی مؤثر، در زمینه ارائه راه کارهای لازم برای بهبود مسیر EIA در کشور قدم اثربخشی بر دارند. در طراحی روش پژوهش، از ادبیات «کارآمدی ارزیابی محیط زیستی (EIA effectiveness)» و روش‌های مرسوم در آن بهره گرفته شده که متکی بر چارچوب مفهومی نشأت گرفته از عناصر سازنده نظام ارزیابی است و با تکیه بر ادبیات موجود و نظرات و تحلیل‌های خبرگی به عارضه‌یابی و توسعه راه کارهای بهبود می‌پردازد. در ادامه این مسیر، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری نیز به عنوان حامی طرح به این حرکت خودجوش اضافه شد تا با هم‌افزایی ظرفیت‌های این دو نهاد، بهتر بتوان برای تحقق اهداف این طرح قدم برداشت. خلاصه نتایج حاصل از این مسیر تحقیقاتی که در نوع خود از نظر روش شناسی و تنوع داده‌ها و اقدامات انجام شده کم نظیر است، در قالب این گزارش تحلیلی-سیاستی منتشر شده است. این گزارش، قرار است که در خدمت ذی‌نفعان مختلف

و بازیگران عرصه ارزیابی محیط‌زیست جهت گفتمان‌سازی و پیگیری تغییرات و اصلاحات مورد نیاز برای بهبود ارزیابی محیط‌زیست در ایران قرار بگیرد. البته، رونمایی از گزارش، برای تیم تدوین، پایان مسیر نیست و به یاری خدا بنا بر این است که با اقدامات ترویجی، تلاش شود که هم در سطح گفتمان‌سازی و هم در سطح تغییر رویه‌ها، آیین‌نامه‌ها و قوانین مرتبط در این حوزه تغییرات ملموسی برای کمک به پیشرفت و آبادانی کشور ایجاد شود.

مسئله‌شناسی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی و چالش‌های این نظام در کشور

مسئله ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، ذاتاً چند وجهی است و کارآمدی آن، وابسته به کارایی وجوه متعدد آن است. از این رو نباید با نگاه‌های سطحی، چالش پیاده‌سازی اثربخش آن را، به ناکارآمدی یک وجه خاص تقلیل داد. لذا نیاز است که حلقه‌های مختلف زنجیره‌ای را که باید در کنار هم قرار گیرند تا منجر به ارزیابی اثربخش گردد بازبینی کرد تا از این طریق کاستی‌ها و علل پیدایش وضعیت فعلی مورد بررسی و توجه قرار گیرد. این مسئله‌شناسی جامع، کمک به فهم درست از مسئله EIA در ایران خواهد کرد و نقطه آغازین برای توسعه راه‌حل‌های مؤثر خواهد بود. بر اساس این طبقه‌بندی، مهم‌ترین چالش‌های نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در کشور در سه دسته الف) چالش‌های چارچوب حقوقی ب) چالش‌های چارچوب سازمانی (نظام حکمرانی) و ج) چالش‌های فرایند ارزیابی شناسایی شده و در جدول ۱ نشان داده شده است. هر یک از این سه دسته، زیربخش‌های متعددی دارد و هر کدام از این چالش‌ها، خود حاصل عوامل متعددی است که به طور کلی یا ریشه زمینه‌ای (سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و...)، یا ظرفیتی (منابع انسانی، مالی، دانشی و...) یا تلفیقی از مجموع این عوامل دارد که در گزارش به شکل تفصیلی بحث شده است.

جدول ۱- چالش‌های نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران - منبع: یافته‌های گزارش

چالش‌های چارچوب حقوقی
نبود قانون جامع و مؤثر خاص EIA در کشور
عدم جامعیت چارچوب حقوقی فعلی مرتبط با EIA
فقدان رویه‌های قضایی کارآمد و حسابرسی قانونی برای اجرای مقررات موجود ارزیابی
نقص کیفی و کمی ضوابط فنی و غیر فنی مکمل قوانین و مقررات
چالش‌های چارچوب سازمانی (نظام حکمرانی)
ضعف اقتدار نهاد حکمرانی محیط زیست
عدم پاسخگویی سازمان محیط زیست به عنوان متولی ارزیابی
نبود «مکانیزم هماهنگ سازی میان نهادها و کمک به رفع تعارض‌ها» توسط سازمان محیط زیست
نبود سازمانی با ساختار کارآمد، یادگیرنده و پویا برای راهبری نظام ارزیابی
چالش‌های فرایند ارزیابی
نبود پشتوانه قانونی برای فرایند EIA در ایران
ناکارآمدی شیوه اجرای غربالگری
ترکیب غیرمشارکتی و توجه نکردن به ماهیت چنددفعی کارگروه ماده ۲
مشخص نبودن زمان‌بندی برای فرایند
شروع فرایند از مرحله‌ای اشتباه و دیر هنگام (در انتهای طراحی و بستر سازی اجرای پروژه و مرحله ارسال گزارش ارزیابی)
نداشتن مرحله دامنه‌یابی (scoping)
عدم کفایت گزارش‌های ارزیابی برای تصمیم‌گیری به دلیل مشکلات محتوایی و نیز اشکالات اساسی مسیر تهیه گزارش
ضعف در مرحله بازنگری گزارش ارزیابی (review)
ضعف در تصمیم‌گیری مشارکتی
اجرا نشدن مرحله پیگیری (follow up)
«مشارکت مردمی» در فرایند، وارد نشده است.
نبود شفافیت و اطلاع‌رسانی کافی



راه کارهای پیشنهادی برای اصلاح نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران

برای بهبود وضعیت نظام EIA در ایران، باید مجموعه‌ای از راه‌حل‌ها مبتنی بر نگاه واقع بینانه به شرایط نهادی حاکم بر زمین بازی EIA در ایران در طول زمان به کار گرفته شود. این راه‌حل‌ها، بعضاً جنس متفاوتی داشته و از مجاری مختلف و توسط بازیگران مختلف بایستی پیگیری شود. بسته به ماهیت راه‌حل‌های پیشنهادی، در پاره‌ای موارد، توصیه‌های این گزارش بسیار نزدیک به راه‌حل‌هایی هستند و قابلیت این را خواهند داشت که بلافاصله وارد مسیر اجرایی شوند (نظیر اجرایی شدن برخی وجوه شفافیت در بخش‌های مختلف فرایند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی)؛ و در برخی موارد که پیچیدگی‌های بیشتری برای مهار ریشه مسئله وجود دارد، صرفاً مسیر توسعه راه‌حل (که ممکن است مستلزم تشکیل کارگروه‌ها و یا تعریف پروژه‌هایی با صرف منابع و زمان قابل توجه باشد) مشخص شده‌اند؛ عناوین راه کارها در جدول ۲ نمایش داده شده است.

به طور خلاصه اگر بخواهیم شاه‌بیت یافته‌های این گزارش را بیان کنیم، باید گفت که «ارزیابی اثرات محیط‌زیستی» در ایران، اساساً غلط فهم شده و بنیان آن در ۳۰ سال پیش به اشتباه گذاشته شده و در سالیان بعدی نیز مسیر غلط آن تثبیت و تعمیق شده است و این مسیر تا بدانجا پیش رفته که امروز به باور بسیاری خبرگان با سازوکاری در کشورمان طرف هستیم که هرچه هست، اسمش «ارزیابی اثرات محیط‌زیستی» نیست. این مسیر اشتباه، با تقلیل EIA به صرفاً یک مجوز به جای ابزاری برای کمک به تصمیم‌گیری بهتر نظام توسعه کشور- موجب اتلاف منابع مادی و طبیعی کشور در این سالیان شده و نه تنها نتوانسته موجب حفاظت مؤثر از محیط‌زیست در قبال طرح‌های توسعه شود، بلکه موجب نارضایتی عموم ذی‌نفعان مختلف و بعضاً پدید آمدن زمینه‌های فساد و یا تضییع حقوق مردم نیز شده است. درمان عارضه‌های این نظام، یکی از اولویت‌های اساسی و فوری امروز نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور است و به ویژه در این درمان، باید اصول مغفول و حیاتی EIA، از جمله «مشارکت مردمی» و «شفافیت» مورد توجه جدی قرار بگیرد.



جدول ۲- راه‌کارهای پیشنهادی برای بهبود نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران - منبع: یافته‌های گزارش

راه‌کار پیشنهادی	نوع چالش‌های شناسایی شده	نوع راه‌کار	نهاد مسئول	نهاد همکار/مشاور
۱. تشکیل هسته تحقیق و توسعه	چارچوب سازمانی/حقوقی/فرآیند	اقدام عملیاتی	سازمان حفاظت محیط زیست	متخصصین و نهادهای دانشی ذی‌صلاح
۲. تشکیل کمیته موقت راهبری	چارچوب سازمانی	اقدام عملیاتی		همه ذی‌نفعان کلیدی
۳. اصلاح آیین‌نامه EIA	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی		همه ذی‌نفعان کلیدی
۴. تعامل مداوم بین سازمان حفاظت محیط زیست، مجلس و سازمان برنامه	چارچوب حقوقی	استراتژی		سازمان برنامه/افراکسیون محیط زیست
۵. استفاده از ظرفیت قانونی برنامه هفتم توسعه کشور	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی		همه ذی‌نفعان کلیدی
۶. پیشنهاد لایحه و پیگیری تصویب قانون ارزیابی اثرات محیط زیستی	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی		همه ذی‌نفعان کلیدی
۷. ایجاد سازوکار بررسی تخلفات و سوابق منفی مشاوران و کارفرمایان	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی		سازمان برنامه و بودجه
۸. انتصاب مدیران ذی‌صلاح و مجهز به دانش روز	چارچوب سازمانی	استراتژی		شرکت‌های مشاوره مدیریت
۹. انجام پروژه تحول سازمانی	چارچوب سازمانی	پروژه		مجلس/سازمان برنامه و بودجه
۱۰. تخصیص بودجه لازم برای اجرای برنامه‌های اصلاحی EIA در سازمان	چارچوب سازمانی	استراتژی		مشاوران مجرب با مشارکت جدی سازمان و ادارات کل و سایر ذی‌نفعان
۱۱. اصلاح ساختار سازمانی دفتر ارزیابی و شرح وظایف آن (سازمان، ادارات کل)	چارچوب سازمانی	پروژه	سازمان حفاظت محیط زیست	مشاوران مجرب با مشارکت ذی‌نفعان
۱۲. تقویت بستر مناسب مکاتبات و ارتباطات برون سازمانی	چارچوب سازمانی	پروژه		مشاوران مجرب با مشارکت جدی سازمان و ادارات کل و سایر ذی‌نفعان
۱۳. اجرای پروژه‌های تحقیقاتی پشتیبان اصلاح فرایند (جمع‌کبید به عنوانین پروژهها در متن گزارش)	فرایند	پروژه		همه ذی‌نفعان کلیدی
۱۴. طراحی و راهاندازی بستر کارآمد مجازی برای دسترسی بهنگام و شفاف همه ذی‌نفعان کلیدی به اطلاعات لازم در تمامی مراحل ارزیابی	فرایند	پروژه		با همکاری هسته تحقیق و توسعه
۱۵. طراحی و اصلاح نظام تهیه گزارش	فرایند	پروژه		نهادهای دانشی ذی‌صلاح
۱۶. ایجاد سازوکار اجرایی بکارگیری بازنگری کنندگان خارجی (داوطلبانه-حق الزحمه)	فرایند	اقدام عملیاتی		سازمان محیط زیست و متخصصین و مدرسین (اشخاص و نهادهای دانشی)
۱۷. شناسایی و استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی برای تقویت نظام ارزیابی	فرایند	پروژه		سازمان محیط زیست
۱۸. تقویت ظرفیت دانشی نهادهای دانشگاهی مرتبط برای نقش آفرینی کارآمد در نظام ارزیابی	چارچوب سازمانی/حقوقی/فرآیند	استراتژی	نهادهای دانشی	سازمان محیط زیست و متخصصین و مدرسین (اشخاص و نهادهای دانشی)
۱۹. طراحی و اجرای کارآمد دوره‌های تخصصی آموزشی-سمپارسی اثرات محیط زیست ویژه تمام ذی‌نفعان کلیدی (سازمان، حفاظت محیط زیست، دستگاه‌های اجرایی، کارفرمایان، مشاوران و نهادهای مردمی)	چارچوب سازمانی/حقوقی/فرآیند	پروژه		رسانه‌ها و نهادهای دانشی و تمامی ذی‌نفعان کلیدی
۲۰. مطالبه‌گری تمام ذی‌نفعان کلیدی برای اصلاح نظام EIA (با رویکرد تصویب قانون، اصلاح فرایند و اصلاح ساختار سازمانی)	چارچوب سازمانی/حقوقی/فرآیند	استراتژی	نهادهای مردمی	شبکه ملی سمن‌های محیط زیست و منابع طبیعی
۲۱. ایجاد نهادهای مردمی تخصصی و تسکین کارگروه‌های تخصصی EIA در شکل‌های فعلی محیط‌زیست	چارچوب سازمانی/حقوقی/فرآیند	اقدام عملیاتی		سازمان حفاظت محیط زیست، نهادهای دانشی و نهادهای مردمی
۲۲. طراحی و شکل‌گیری نهادهای غیردولتی دیده‌بان ارزیابی محیط زیست در ایران	چارچوب سازمانی/حقوقی/فرآیند	اقدام عملیاتی		سازمان حفاظت محیط زیست، نهادهای دانشی و نهادهای مردمی



۱. مقدمه و طرح مسئله

یکی از اقداماتی که از حدود ۵۰ سال پیش در کشورهای مختلف و در سطح سیاستی برای کمک به حفاظت از محیط زیست در پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای مورد توجه قرار گرفت، بحث «ارزیابی اثرات محیط زیستی» یا EIA (Environmental Impact Assessment) بوده است. در ایران و از اوایل دهه ۷۰ شمسی، این موضوع به یک موضوع جدی در سطح سیاست گذاری تبدیل شد و در قوانین برنامه‌های توسعه کشور، به تدریج این موضوع تثبیت و دامنه شمول آن نیز گسترش پیدا کرد.

با این حال، تجربه چند دهه استقرار نظام EIA در ایران نشان داده که این نظام با مشکلات بزرگی مواجه است و نه تنها نتوانسته منافع محیط زیست را در مقابل پیامدهای ناشی از اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ عمرانی و صنعتی در کشور به شکل مناسب حفظ نماید، بلکه موجب ایجاد نارضایتی در دیگر ذی‌نفعان این موضوع نظیر بخش خصوصی نیز شده است. آنچه که در بررسی‌های صورت گرفته از مصاحبه با کارشناسان سازمان‌های متولی، فعالان محیط زیست و مطالعه پژوهش‌ها بدست آمده، مؤید این نکته است که ما با یک «ناکارآمدی جدی و بزرگ» در قوانین، ساختارها و رویه فعلی EIA در ایران روبرو هستیم. از سوی دیگر، در فقدان بررسی مستمر کارآمدی این نظام -به منظور شناسایی گلوگاه‌ها و ریشه‌های ناکارآمدی و تلاش برای بهبود آن-، تنها در گیر معطل‌ها بوده و در نتیجه با حل نشدن مسائل اصلی، نتوانسته‌ایم از ظرفیت‌های EIA به شکل مناسب برای کمک به مسائل توسعه پایدار کشور استفاده کنیم. لذا مداخله و آسیب شناسی این حوزه، عارضه‌یابی این آسیب‌ها و تمرکز بر پیشنهاد اصلاحات برای رفع این عارضه‌ها با هدف اثربخش سازی نظام EIA در راستای کمک به توسعه متوازن و پایدار در کشور عزیزمان، یک ضرورت جدی تلقی می‌شود.

در همین راستا، از حدود دو سال پیش، در یک پژوهش ابتکاری و داوطلبانه، تیمی تخصصی از دغدغه‌مندان حوزه ارزیابی محیط زیستی کشور تصمیم گرفتند که این موضوع مهم سیاستی را در دستور کار خود قرار دهند و مسیری پژوهشی را شروع کنند که بتواند ضمن بهره‌گیری از نظرات خبرگان، ذی‌نفعان و نیز مطالعات پیشین ملی و بین‌المللی، ضمن آسیب شناسی مؤثر، در زمینه ارائه راه کارهای لازم برای بهبود مسیر EIA در کشور قدم اثربخشی بردارند. در طراحی روش پژوهش، از ادبیات «کارآمدی ارزیابی محیط زیستی (EIA effectiveness)» و روش‌های مرسوم در آن بهره گرفته شده که متکی بر چارچوب مفهومی نشأت گرفته از عناصر سازنده نظام ارزیابی است و با تکیه بر ادبیات موجود و نظرات و تحلیل‌های خبرگی به عارضه‌یابی و توسعه راه کارهای بهبود می‌پردازد. این گزارش تحلیلی-سیاستی که در نوع خود از نظر روش شناسی و تنوع داده‌ها و اقدامات انجام شده منحصر بفرد است، می‌تواند در خدمت ذی‌نفعان مختلف و بازیگران عرصه ارزیابی محیط زیست جهت گفتمان سازی و پیگیری تغییرات و اصلاحات مورد نیاز برای بهبود ارزیابی محیط زیست در ایران قرار بگیرد.

یافته‌های گزارش حاضر از دو بخش اصلی تشکیل شده است. در بخش اول (فصل ۳) به تعاریف پایه و مبانی ارزیابی اثرات محیط زیستی (EIA) پرداخته شده است. در بخش دوم، تمرکز اصلی بر بررسی کارآمدی نظام

ارزیابی در ایران و عوامل مؤثر بر ناکارآمدی آن و راه‌کارهای پیشنهادی است (فصل‌های ۴ تا ۷). به همین منظور ابتدا وضعیت ارزیابی در ایران به اختصار شرح داده شده و سپس یک مدل مفهومی برای بررسی کارآمدی آن در نظر گرفته شده و با توجه به نتایج خبرگی، آسیب‌شناسی عوامل مؤثر بر کارآمدی ارزیابی صورت گرفته است. چنین واکاوی می‌تواند هم فهم ارزیابی را ساده‌تر کند و هم سرنخ‌های مؤثری برای ایجاد تغییرات و اصلاحات در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت را در اختیار تصمیم‌گیران و کنش‌گران این حوزه قرار دهد. بر این اساس در انتها پیشنهادات مبسوطی به عنوان نقشه راه بهبود ارزیابی محیط‌زیستی در ایران، بر اساس عارضه‌یابی صورت گرفته ارائه شده است.

۲. روش‌شناسی، و مسیر طی شده برای تدوین این گزارش

برای تدوین این گزارش، یک مسیر اجرایی-با مشارکت ذی‌نفعان مختلف- و متکی بر روش‌شناسی معین پیموده شده است که در این بخش شرحی از گام‌های آن ارائه خواهد شد و توضیحات تکمیلی-به ویژه راجع به مدل مفهومی مورد استفاده- در فصل‌های بعدی ارائه خواهد شد.

۲.۱. تشکیل تیم اجرایی و پژوهشی

در ابتدای سال ۱۳۹۹، یک تیم اجرایی و پژوهشی داوطلب متشکل از دانشجویان، فارغ‌التحصیلان و مدرسان رشته‌های مرتبط با مدیریت محیط‌زیست و توسعه پایدار در دانشگاه‌های برتر کشور به عنوان هسته مرکزی فعالیت‌های این پروژه در پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه صنعتی شریف (گروه مدرسه توسعه پایدار) تشکیل شد.

۲.۲. طراحی یک همایش و مصاحبه با خبرگان حوزه ارزیابی

در آغاز راه، برگزاری یک همایش ملی با هدف آسیب‌شناسی وضعیت EIA در ایران در دستور کار قرار گرفت. تیم برگزاری همایش، ده‌ها جلسه برای طراحی همایش و انجام امور محتوایی و اجرایی آن برگزار کردند. در این راستا و برای مشخص شدن موضوعات و محورهای همایش و شناخت بهتر نسبت به مسئله EIA در کشور با خبرگان متنوعی از بخش‌های مختلف (شامل اساتید دانشگاهی محیط‌زیستی؛ کارشناسان و صاحب‌نظران خارج از دانشگاه؛ فعالین محیط‌زیست؛ نمایندگان دستگاه‌های دولتی؛ نمایندگان انجمن‌ها و تشکلهای غیردولتی و نمایندگان دستگاه‌های سیاستی)، مصاحبه (حضور/مجازی) صورت گرفت (جدول ۱-۲).



جدول ۲-۱ اسامی برخی افراد مصاحبه‌شونده (برخی افراد تمایل به درج نام در گزارش نداشتند)

نام مصاحبه‌شونده	عنوان
1 زهرا یزدانی	کارشناس دفتر ارزیابی سازمان محیط زیست
2 علیرضا رحمتی	کارشناس سابق دفتر ارزیابی سازمان محیط زیست
3 بهزاد رئیسپان	متخصص و فعال حوزه EIA
4 سناز صنایع	رئیس انجمن ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی
5 مجید مخدوم	استاد دانشگاه و از بنیانگذاران EIA در ایران
6 عباس دانش	کارشناس دفتر ارزیابی سازمان محیط زیست
7 محمد درویش	فعال محیط زیست
8 فرزاد پوراصغر	مسئول محیط زیست سازمان برنامه و بودجه
9 فرزاد علیزاده	عضو ستاد مردمی نجات آشوراده-فعال محیط زیست
10 مصطفی تسبندی	رئیس توسعه پایدار در معاونت محیط زیست اداره کل HSE وزارت نفت
11 هومان لیاقتی	استاد دانشگاه شهید بهشتی
12 حمید جلالوندی	مدیر کل دفتر ارزیابی تأثیرات محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست
13 الهه سلیمانی	گروه محیط زیست مرکز پژوهش‌های مجلس
14 محمد الموتی	دبیر شبکه ملی سمن‌های محیط زیست و منابع طبیعی
16 نرگس آذری	مسئول کمیته محیط زیست مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
17 مجید عباسپور	رئیس انجمن متخصصین محیط زیست و استاد دانشگاه
18 سعید متصدی	معاون سابق سازمان حفاظت محیط زیست
19 حمید هادی نیا	کارشناس دفتر ارزیابی سازمان محیط زیست
20 سعید کریمی	استاد دانشکده محیط زیست دانشگاه تهران
21 حسن فروزان فرد	عضو اتاق بازرگانی و نایب رئیس کمیسیون توسعه پایدار، محیط زیست و آب
22 همایون توفیقی	مدیر ایمنی، بهداشت، محیط زیست و انرژی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران
23 کاوه معصومی	مشاور حوزه آب و محیط زیست

۲،۳. برگزاری همایش برای طرح عمومی مسئله و شنیدن دیدگاه‌های خبرگان و ذی‌نفعان مختلف

پس از برگزاری مصاحبه‌ها، انجام مطالعات مقدماتی و مشخص شدن محورهای همایش، مهرماه سال ۹۹، همایشی دو روزه با عنوان «کلاف سردرگم ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران» با حضور اساتید، کارشناسان، فعالان محیط‌زیست و نمایندگان دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و سیاستی مرتبط با موضوع ارزیابی اثرات محیط‌زیستی برگزار شد تا مسئله EIA در ایران بیشتر و عمیق‌تر واکاوی شود (تصویر ۲-۱)^۱. نتایج حاصل از این رویداد مقدماتی، که در آن حدود ۱۲۰ نفر شرکت کردند و با استقبال خوب مخاطبان روبرو شد، گویای این مسئله بود که پرداختن به موضوع EIA از اساسی‌ترین زمینه‌هایی است که ما را به فهم چالش‌های موجود کشور در ارتباط با محیط‌زیست و توسعه هدایت می‌کند. نگاه تیم پژوهشی بر اساس نتایج این رویداد و نیز مصاحبه‌های خبرگی این بود که بررسی این چالش‌ها و عارضه‌یابی آن با همایش و مصاحبه به تنهایی قابل دستیابی نیست و نیاز به تکمیل مسیر پژوهشی شروع شده وجود دارد.

۱. اطلاعات بیشتر درباره این همایش، در نشانی sdschool.ir قابل دسترسی است.

۲,۴. فعالیت پژوهشی تکمیلی و مبتنی بر روش‌شناسی ویژه با هدف عارضه‌یابی نظام ارزیابی و ارائه پیشنهادات

پس از برگزاری همایش، در مدرسه توسعه پایدار (که یکی از زیرمجموعه‌های پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه صنعتی شریف است) یک تیم پژوهشی تخصصی برای پرداختن به این موضوع مستقر شد و مسیری را به شکل داوطلبانه - و بدون اینکه سفارش پروژه از سمت نهاد خاصی باشد- شروع کرد که با تکمیل مطالعات خود و واکاوی یافته‌ها و داده‌های جمع‌آوری شده بتواند ضمن آسیب‌شناسی مؤثر، در زمینه ارائه راه‌کارهای لازم برای بهبود مسیر EIA در کشور قدم کارآمدی بردارد. در این راستا اقدامات زیر صورت گرفت:

- مطالعه بیش از ۱۰ گزارش و راهنما و مطالعه بیش از ۵۰ مقاله علمی
- مطالعه پایان‌نامه‌های مرتبط و ارتباط گرفتن با بعضی از نویسندگان مقالات و پایان‌نامه‌ها
- برگزاری بالغ بر ۳۰ جلسه مباحثه تیم پژوهشی با هدف تحلیل و جمع‌بندی یافته‌های تحقیقاتی



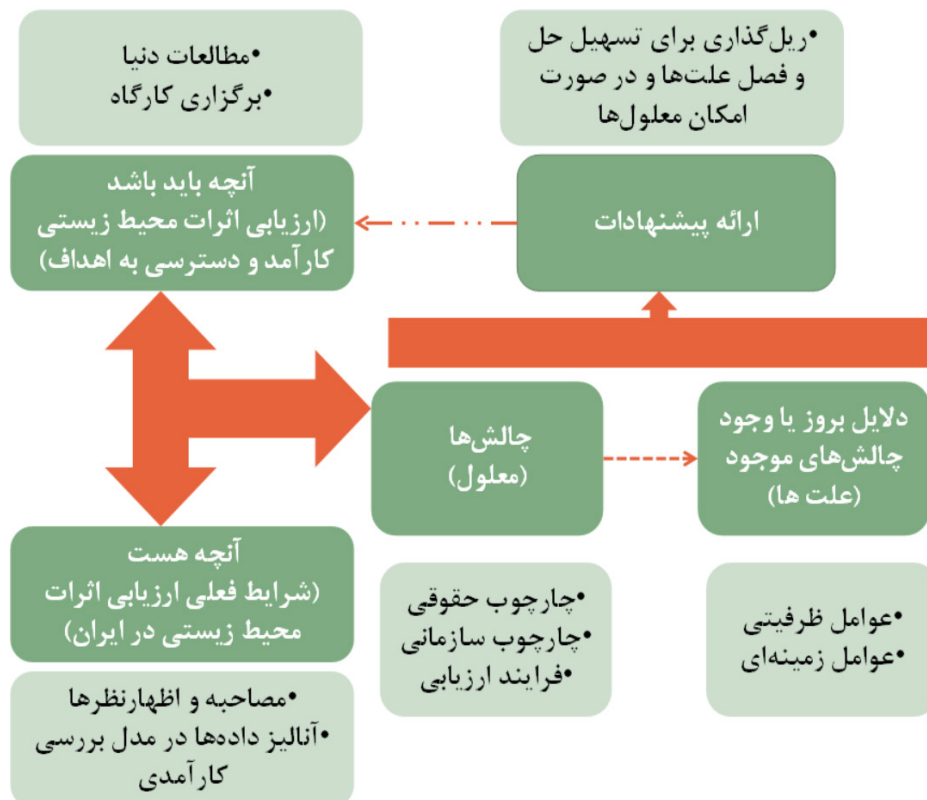
تصویر ۲-۱- پوستر همایش برگزار شده در مهرماه سال ۱۳۹۹

۲,۴,۱. معین کردن روش‌شناسی ویژه برای انجام پژوهش

همان‌طور که در ادامه این گزارش ذکر خواهد شد مسئله ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران، موضوعی چند وجهی است که عارضه‌یابی و توسعه راه‌کارهای بهبود برای آن، نیازمند اتخاذ روش‌شناسی ویژه است. برای دستیابی به این



مقصود، مسیر تحلیلی‌ای مطابق تصویر ۲-۲ در این پژوهش پیموده شد که منطق آن در فصل‌های بعدی گزارش به تفصیل توضیح داده خواهد شد. بدین ترتیب، پس از مشخص شدن چالش‌های اثربخشی نظام ارزیابی (معلول‌ها) و مشخص شدن دلایل بروز چالش‌ها (علت‌ها)، پیشنهاداتی برای ریل‌گذاری برای تسهیل حل و فصل علت‌ها و در صورت امکان معلول‌ها ارائه شده است. راه کارهای ارائه شده در این گزارش، پاسخی برای رفع خلأهای ظرفیتی بازیگران اصلی برای اصلاح چارچوب حقوقی، چارچوب سازمانی و چارچوب فرایند نظام EIA هستند.



تصویر ۲-۲- روش‌شناسی مسیر پیموده شده برای استخراج راه کارها و پیشنهادات بهبود نظام EIA در ایران

۲,۵. همراهی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با پروژه

در پاییز ۱۴۰۰، طی مذاکرات و مکاتباتی که با مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری صورت گرفت، این نهاد مهم سیاستی هم به این پروژه پیوست تا با جمع‌آوری دو مجموعه، امید به اثرگذاری بیشتر یافته‌های تحقیقاتی باشد.

۲,۶. پنل خبرگی برای بررسی نتایج اصلی پژوهش (آسیب‌شناسی و راه کارها)

در این جلسه یک روزه که در ۸ اسفند ۱۴۰۰ در پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه شریف برگزار شد جمع منتخبی از نمایندگان بخش دولتی، خصوصی، دانشگاهی و مردمی به بحث و بررسی نتایج عارضه‌یابی و ارائه پیشنهادات تیم پژوهشی مدرسه توسعه پایدار پرداختند.

۲.۲. دریافت نظرات ذی‌نفعان مختلف

همزمان با آماده‌شدن نتایج مقدماتی پژوهش، چکیده یافته‌ها برای طیف متنوعی از ذی‌نفعان از بخش‌های مختلف دانشگاهی، دولتی، خصوصی و مردمی (افرادی که در پل خبرگی ۸ اسفند حضور نداشتند) نیز ارسال شد تا قبل از جمع‌بندی نهایی، همه نظرات و دیدگاه‌های احتمالی مفید دریافت شده باشد. در این بین، برخی اشخاصی که با ایشان ارتباط گرفته‌شد، با صرف وقت برای بررسی محتوای گزارش، نظرات خود را به شکل کتبی و شفاهی به تیم پژوهشی اعلام کردند. اگرچه این نظرات عمدتاً در تأیید کلیات گزارش بود، اما در مواردی نقدهایی نیز به اجزای گزارش وجود داشت که همگی در تحلیل‌های تیم پژوهشی برای جمع‌بندی نهایی کار لحاظ شدند. اسامی برخی از این افراد در جدول ۲-۲ ذکر شده است.

جدول ۲-۲ اسامی برخی افرادی که نظرات خود را راجع به نسخه اولیه گزارش به شکل کتبی/شفاهی اعلام کردند

نام	عنوان
۱. مرحوم اشکان معمارزاده	عضو هیات رئیسه اتحادیه صنایع بازیافت (متأسفانه ایشان در ابتدای سال ۱۴۰۱ به رحمت خدا رفتند)
۲. بهرنگ سلاجقه	متخصص و فعال حوزه ارزیابی اثرات محیط زیستی
۳. الهه سلیمانی	گروه محیط زیست مرکز پژوهش‌های مجلس
۴. الهه موسوی	فعال محیط زیست و خبرنگار تخصصی حوزه محیط زیست و توسعه پایدار
۵. بهزاد رئیس‌یان	متخصص و فعال حوزه ارزیابی اثرات محیط زیستی
۶. حسین آخانی	استاد دانشگاه تهران و فعال محیط زیست
۷. حمیدرضا میرزاده	فعال حوزه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی
۸. حنیف‌رضا گلزار	فعال حوزه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی
۹. داریوش جرس	دفتر ارزیابی اثرات محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست
۱۰. راضیه امامی میبدی	دبیر کمیته سیاست و تنظیم‌گری انجمن علوم سیاسی ایران
۱۱. زهرا یزدانی	دفتر ارزیابی اثرات محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست
۱۲. سید امین صدرنژاد	عضو کمیسیون توسعه پایدار اتاق بازرگانی ایران
۱۳. علیرضا رحمتی	کارشناس سابق دفتر ارزیابی اثرات محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست
۱۴. فرزاد پوراصغر	سازمان برنامه و بودجه
۱۵. کریم مهربانی	دفتر ارزیابی اثرات محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست
۱۶. محمد الموتی	شبكة ملی سمن‌های محیط زیست و منابع طبیعی (به نمایندگی از اعضای شبکه)
۱۷. میترا البرزی منش	فعال محیط زیست و مدیر تشکل مردم‌نهاد پاما
۱۸. مینا شهیدی	دفتر ارزیابی اثرات محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست



۲.۸. برگزاری رویداد تکمیلی

رویداد «سی سال بن بست و سرگردانی EIA در ایران» در اواخر سال ۱۴۰۰ و به شکل مجازی برگزار شد تا ضمن طرح کلیات دغدغه‌های گزارش در دست تدوین از دیدگاه‌های احتمالی افراد علاقه‌مند و متخصص دیگر این حوزه نیز بهره گرفته شود.



تصویر ۲-۲- پوستر رویداد برگزار شده در اسفند سال ۱۴۰۰

۲.۹. جمع‌بندی نهایی و تدوین گزارش تحلیلی-سیاستی

در این مرحله، نتایج پژوهش و مطالعات پیشین و داده‌های جمع‌آوری شده از مسیرهای گوناگون، جمع‌بندی شده و در قالب گزارش حاضر تدوین شده است. این نتایج، حاصل مسیری تحقیقاتی است که در نوع خود از نظر روش‌شناسی و تنوع داده‌ها و اقدامات انجام شده، مشابهت کمتری دارد. این گزارش، قرار است که در خدمت ذی‌نفعان مختلف و بازیگران عرصه ارزیابی محیط‌زیست جهت گفتمان‌سازی و پیگیری تغییرات و اصلاحات مورد نیاز برای بهبود «نظام ارزیابی محیط‌زیست در ایران» قرار بگیرد. البته، رونمایی از گزارش، برای تیم پژوهشی، پایان مسیر نیست و بنای تیم تدوین گزارش بر این است که با اقدامات ترویجی، تلاش کند که هم در سطح گفتمان‌سازی و هم در سطح تغییر رویه‌ها، آیین‌نامه‌ها و قوانین مرتبط در این حوزه بتواند در آینده نزدیک و به یاری خدا قدم مؤثری برای بهبود EIA در ایران بردارد.

۳. نگاهی به مبانی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی (EIA)^۱

۳.۱. تاریخچه

توسعه و محیط‌زیست به دلیل تداوم افزایش توجه به مفهوم توسعه پایدار و نیز اهمیت حفظ منابع طبیعی ارزشمند زمین، دیگر دو مفهوم جداگانه نیستند. طی پنجاه سال گذشته برای حفظ محیط‌زیست و توسعه در کنار هم، قانون‌گذاری‌ها و ابزارهای فنی و مفاهیم جدیدی در سطح دنیا برای کمک به این مقصود معرفی شده است: مانند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی (EIA)، ارزیابی مخاطرات محیط‌زیستی (ERA)^۲ و ارزیابی چرخه عمر (LCA)^۳.

اگرچه گزارش کمیسیون مقدماتی ولتا^۴ در سال ۱۹۵۶ در برخی از منابع به عنوان یک ارزیابی پیشگیرانه برای توسعه معرفی شده است، ولی باید اذعان نمود که تا سال ۱۹۶۷ چیزی به نام EIA عملاً وجود نداشته است. در این سال اولین کار حقیقی در زمینه EIA در مورد یک پروژه استخراج معدن مس در کشور پورتوریکو به انجام رسید. تا قبل از سال ۱۹۶۹ قانونی درباره ارزیابی اثرات محیط‌زیستی توسعه موجود نبود. پس از این زمان، به علت افزایش آلودگی‌ها، کاهش کیفیت زندگی با وجود رشد صنعتی و صدمات وارده به محیط‌زیست، لزوم اعمال محدودیت‌های قانونی بر انواع پروژه‌های توسعه احساس شد. در سال ۱۹۷۰ کنگره آمریکا قانونی را تصویب کرد که طرح‌هایی که هزینه اجرایی بیش از پانصد هزار دلار داشتند، ملزم به انجام ارزیابی اثرات توسعه گردیدند. در سال ۱۹۷۲، در کنفرانس بین‌المللی سران کشورهای مختلف، ضرورت انجام ارزیابی اثرات توسعه بسیار مورد توجه قرار گرفت. در سال ۱۹۸۰، سه ارگان برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP)^۵، برنامه محیط‌زیست سازمان ملل (UNEP)^۶ و بانک جهانی، اعطای وام به پروژه‌های اجرایی کشورها را در مورد طرح‌هایی که بیش از ۵۰۰۰۰۰ دلار هزینه داشتند، منوط به انجام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی توسعه نمود. در سال ۱۹۸۲، اتحادیه اروپا لزوم انجام ارزیابی اثرات توسعه را به تصویب رسانید. در سال ۱۹۸۳، بانک‌های توسعه آسیا، توسعه آمریکا، بانک عربی توسعه آفریقا، بانک توسعه کاریبین، سازمان توسعه ایالات متحده آمریکا و جامعه اقتصادی اروپا، اعطای وام به پروژه‌های دارای هزینه بیش از ۵۰۰۰۰۰ دلار را منوط به انجام ارزیابی اثرات توسعه نمودند و این روند توجه روزافزون به EIA، به همین شکل توسط نهادها و کشورهای مختلف در پنج قاره پیگیری شد و گسترش یافت.

در مقایسه با بسیاری از حوزه‌های حقوقی در جهان در حال توسعه، معرفی EIA در آسیای جنوب شرقی و آمریکای لاتین، کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا نسبتاً دیر انجام شد. اولین بار EIA در خاورمیانه در سال ۱۹۸۲ در عمان معرفی شد و به دنبال آن ترکیه، تونس، مصر و ایران در دهه ۱۹۹۰ آن را در دستور کار قوانین و آیین‌نامه‌های بالادستی خود قرار دادند. اگرچه رویه‌های کلی EIA در سراسر جهان مشابه است، اما نحوه و کیفیت

1. Environmental Impact Assessment (EIA)

2. Environmental Risk Assessment (ERA)

3. Life Cycle Assessment (LCA)

4. Volta Convention

5. United Nations Development Programme

6. United Nations Environment Programme



اجرای EIA از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. برای فهم این تفاوت‌ها لازم است ابتدا مبانی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی و اجزای آن معرفی شده و سپس با بررسی مطالعات موردی و درس آموخته‌های کشورهای مختلف اثر هریک از عوامل مؤثر را بر نظام ارزیابی مورد بررسی قرار داد.

۳.۲. تعاریف ارزیابی اثرات محیط‌زیستی

ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، ابزاری است که براساس آن تمامی مراحل عملیات پروژه‌ای که با هدف توسعه صورت می‌گیرد، از نظر آثار آن بر کیفیت محیط‌زیست بررسی می‌شود. اگرچه برخی معتقدند که نقش اصلی ارزیابی، تشخیص و پیش‌بینی پیامدهایی است که پروژه مورد نظر بر بهداشت و رفاه انسان باقی می‌گذارد، ولی به لحاظ گستردگی آثار زیست‌محیطی این پروژه‌ها و ارتباط پیوسته بهداشت و رفاه انسان با تعادل محیط‌زیست طبیعی و روند عادی حیات سایر موجودات زنده، این ارزیابی به بهداشت و رفاه انسان محدود نبوده و همه تغییرات مثبت یا منفی از عملیات مورد نظر در سلامت و رفاه بشری و همه اکوسیستم‌های مؤثر در این فرایند، در این مقوله می‌تواند جای گیرد. با توجه به تنوع تعاریف در زمینه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ادامه به تعدادی از این تعاریف اشاره خواهد شد^۱:

۳.۲.۱. تعریف EIA براساس سند مشترک برنامه محیط‌زیست سازمان ملل متحد و سازمان محیط‌زیست کانادا و یونسکو

در سند مشترک برنامه محیط‌زیست سازمان ملل متحد، سازمان محیط‌زیست کانادا و یونسکو، که به یکی از اسناد کلاسیک ارزیابی پیامدهای محیط‌زیستی تبدیل شده است، ارزیابی اثرات محیط‌زیستی اینگونه تعریف شده است: «ارزیابی اثرات محیط‌زیستی را می‌توان به عنوان روشی تعریف کرد که شناخت، پیش‌بینی، تشریح، تبیین و تبادل اطلاعات درباره اثرات منفی طرح یا پروژه بر انسان و اکوسیستم‌هایی که انسان برای تداوم حیات سالم خود به آن وابسته است، میسر می‌سازد». همچنین در تعریفی دیگر از این سند مشترک با نگاه حقوقی آمده است: «فرایند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی را می‌توان روشی دانست که از طریق تعیین قواعد و دستورالعمل‌هایی مشخص به روند ارزیابی نظم بخشیده و آن را از نظر شکل ظاهری و ساختار درونی به فرایندی قانونمند تبدیل می‌نماید».

۳.۲.۲. تعریف ارزیابی اثرات محیط‌زیستی از دیدگاه سازمان ملل متحد

مرکز سازمان ملل نظر خود را درباره ارزیابی اثرات محیط‌زیستی چنین بیان می‌دارد: «ارزیابی اثرات محیط‌زیستی فعالیتی است که به منظور شناخت و پیش‌بینی پیامدهای ناشی از پیشنهادات قوه مقننه، سیاست‌ها، برنامه‌ها، پروژه‌ها و اقدامات اجرایی و نیز جهت تبادل اطلاعات درباره اثرات این پیامدها بر سلامت انسان و رفاه جامعه صورت می‌گیرد».

۱. تعاریف موجود بر اساس تعاریف آورده شده در منبع شماره ۱ (بخش مراجع لاتین) آورده شده که برای اطلاعات بیشتر می‌توانید به آن منبع و مراجع آن، مراجعه نمایید.

۳،۲،۳. تعریف ارزیابی اثرات محیط زیستی از دیدگاه اتحادیه بین‌المللی ارزیابی اثرات محیط زیستی^۱

براساس تعریف اتحادیه بین‌المللی ارزیابی اثرات محیط زیستی، ارزیابی را می‌توان «فرایند شناسایی، پیش‌بینی، ارزیابی و اقدامات کاهش اثرات بیوفیزیکی، اجتماعی و دیگر اثرات مرتبط با توسعه پیشنهادی قبل از تصمیم‌گیری اصلی و عملیات اجرایی نامید».

اگر چه در تمام تعاریف بالا تمرکز اصلی در بحث EIA بر ارزیابی اثرات است، باید توجه داشت که EIA نظامی است که ارزیابی تنها بخشی از آن است. این ارزیابی، نه هدف نهایی نظام EIA و تنها عنصری از این نظام است. در ادامه، به بررسی این نظام خواهیم پرداخت.

۳،۳. عناصر نظام ارزیابی

اصل ۱۷ بیانیه ریو در مورد محیط زیست و توسعه (۱۹۹۲) فرایند EIA را به عنوان یک «ابزار ملی» معرفی می‌کند که باید برای فعالیت‌های پیشنهادی توسعه-که تأثیر نامطلوب قابل توجه بر محیط زیست در آن‌ها محتمل است-برنامه داشته باشد. فرایند EIA به عنوان یک ابزار ملی در کشورهایی با سطوح مختلف توسعه، انواع حکومت و سنت‌های فرهنگی اعمال می‌شود. رویه‌هایی که برای پیاده‌سازی ارزیابی در کشورهای مختلف وجود دارد، در برخی موارد به طور عمده، به عنوان نتیجه‌ای از وجود این عوامل متفاوت در کشورها است. می‌توان تفاوت کلی را در ویژگی‌های نظام‌های EIA کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه یافت که تحت تأثیر این عوامل در کشورها قرار می‌گیرند. با این وجود فارغ از تفاوت‌هایی که در کشورهای مختلف وجود دارد می‌توان به صورت کلی نظام ارزیابی را به شکل ماهوی متشکل از دو بخش اصلی شامل چارچوب نهادی و فرایند ارزیابی دانست و بر این اساس مورد بررسی قرار داد. بدیهی است که اثربخشی نظام ارزیابی در هر کشور وابسته به کارایی هریک از اجزای آن نظام در کشور است و از این رو به منظور بررسی کارآمدی نظام ارزیابی نیز در هر کشور، شناخت این اجزا ضروری است.

۳،۳،۱. چارچوب نهادی

چارچوب نهادی (شامل چارچوب حقوقی و چارچوب سازمانی) به عنوان پایه‌ای برای اجرای EIA در یک کشور عمل می‌کند. قدرت این چارچوب، میزان تعهد یک کشور را در حفاظت از محیط زیست در برابر اثرات بالقوه پروژه‌های توسعه‌ای نشان می‌دهد. سیاست‌های محیط زیستی، قوانین، مقررات و دستورالعمل‌هایی که چارچوب حقوقی یک کشور را برای سیستم EIA مشخص می‌کنند باید سازمان‌یافته، روشن و جامع باشد تا EIA بتواند برای رسیدن به اهداف خود به طور مؤثر کار کند. علاوه بر پشتیبانی قوی و روشن قانونی در قالب یک چارچوب قانونی مناسب، ترتیب و ساختار سازمانی مناسب نیز پیش شرط پیاده‌سازی یک سیستم EIA مؤثر است. مطالعات نشان می‌دهد که بسیاری از کشورهای پیشرفته و کشورهای در حال توسعه به طور مداوم در حال بررسی و تقویت

1. International Association of Impact Assessment (IAIA)



نهادهای قانونی و سازمانی نظام ارزیابی خود از طریق اصلاح دوره‌ای این چارچوب‌ها بوده‌اند. اصلاحات قانونی و اصلاحات سازمانی بنیان سیستم‌های EIA را تقویت کرده و دامنه و کارآمدی آن را در کشور افزایش می‌دهد. از آنجا که کشورهای به اصطلاح پیشرفته، EIA را زودتر از کشورهای در حال توسعه معرفی کرده‌اند، موارد حقوقی و پشتیبانی‌های اداری کافی برای عملکرد مؤثر EIA را به مرور و با بررسی و رفع نواقص طی سالیان گذشته ایجاد کرده‌اند. به عنوان مثال، اصلاحات گسترده‌ای در قوانین EIA از مدت‌ها پیش در نیوزلند (۱۹۹۱)، کانادا (۱۹۹۵) و استرالیا (۱۹۹۷) انجام شده است و یا بخشنامه اتحادیه اروپا هر ۵ سال یک بار به طور مداوم اصلاح و بررسی می‌شود. اگرچه کشورهای در حال توسعه EIA را بعد از این کشورها معرفی کردند، اما بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانند چین (۲۰۰۱)، تایلند (۱۹۹۲)، فیلیپین (۱۹۹۲) و هند (۱۹۹۱) سیستم‌های EIA خود را بررسی و سیستم‌های قدیمی را با نسخه‌های بهبود یافته جایگزین کرده‌اند.

چارچوب‌های حقوقی و سازمانی EIA که توسط کشورهای در حال توسعه ایجاد یا به مرور تقویت می‌شود باید مطابق با اصول و مراجع پذیرفته شده تخصصی بین‌المللی باشد که در ادامه مختصری از این اصول آورده شده است.

- پاسخگو - فرصت‌های مناسب و به موقع برای آگاه‌شدن و شنیدن ابهامات و سؤالات از سوی عموم ذی‌نفعان
- کارآمد - صرف حداقل زمان و هزینه برای بازیگران و منطبق بر تأمین نیازها و اهداف پذیرفته شده EIA
- عادلانه - برخورد منصفانه با همه بازیگران بدون جانبداری نسبت به هر یک یا علیه یکی از آنها
- شفاف - چارچوب‌های باز و قابل دسترسی، با الزامات واضح و قابل درک
- مسئولانه - پذیرش مسئولیت بازیگران از اقدامات خود و مطابق با الزامات فرایندی
- معین - دستورالعمل‌ها و جدول‌های زمانی مشخص، با هر گونه تغییرات احتمالی، به شرط مجوز نهاد مسئول
- عملی انعطاف‌پذیر در فرایند - قابل انطباق با پیشنهادات و بررسی اثرات بالقوه و کمک‌کننده به تصمیم‌گیری
- معتبر - اجرای قابل اعتماد و اداره بی‌طرفانه برای حفظ و تداوم اعتبار

۱،۳،۳. چارچوب حقوقی

قوانین و مقررات محیط‌زیستی ابزاری مهم برای حفاظت و مدیریت محیط‌زیست در بیشتر کشورها است. استانداردهای محیط‌زیستی، زمینه و معیاری را برای توسعه اقتصادی گسترده و حفاظت هم‌زمان از محیط‌زیست و بهره‌مندی طولانی‌مدت از اهداف توسعه پایدار فراهم می‌کند. در کمتر از سه دهه اکثریت قریب به اتفاق کشورها انواع سیاست‌ها، قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های مربوط به ارزیابی محیط‌زیست را تنظیم و تدوین کردند. این امر نه تنها در کشورهای صنعتی بلکه در کشورهای در حال توسعه و در تمام قاره‌ها نیز وجود داشته است. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، یکی از عوامل عمده زمینه‌ساز این واقعیت، تصویب (قانون) حفاظت محیط‌زیست ملی (NEPA: National Environmental Protection Act) در ایالات متحده در سال ۱۹۶۹ بود که ارزیابی محیط‌زیستی را در حوزه سیاست‌گذاری‌های عمومی وارد کرد.

محتوا و جزئیات خاص چارچوب قانونی باید از پشتوانه و ظرفیت‌های سیاست‌ها و ارزش‌های نهادی و واقعیات

منطبق بر اهداف ارزیابی موجود در کشور برخوردار باشد. مقررات مربوط به EIA باید بر اساس قوانینی مشخص و صریح و منطبق بر ماهیت و دامنه کاربرد و نوع رویکرد اتخاذ شده در آن کشور باشد.

به طور کلی قانون EIA، همراه با مقررات و دستورالعمل‌های تکمیلی، حداقل موارد زیر را باید مشخص کند:

- حوزه و موضوعات توسعه‌ای که باید مورد ارزیابی قرار گیرند: کدامیک از پروژه‌های پیشنهادی باید مورد ارزیابی قرار گیرند؟

- الزامات و رویه‌ها: نحوه انجام فرایند EIA چیست؟ چگونه انجام می‌شود و چطور کاربردی می‌شود؟
- مسئولیت‌ها و وظایف: آنچه باید توسط کارفرمایان، مقامات و نهادهای تصمیم‌گیری انجام شود به صورت دقیق چیست؟

- ارتباطات برای تصمیم‌گیری: چگونه باید فرایند EIA برای رد یا تأیید پروژه‌های پیشنهادی برای تصمیم‌گیری نهایی مورد بررسی قرار گیرد؟

- انطباق و اجرای آن: چه اقدامات حقوقی دیگری باید در اجرای چارچوب حقوقی EIA صورت گیرد و شرایط تصویب آنها به چه صورت است؟

مطالعه تجارب و درس‌آموخته‌های کشورهای مختلف بیانگر این است که «قانون»، پیش‌زمینه‌ای ضروری برای پیاده‌سازی یک EIA مؤثر در کشورهای مختلف است؛ با این حال، مبنای قانونی سیستم‌های EIA در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ممکن است ضعیف، غیراجباری یا حتی ناموجود باشد (البته در حال حاضر به ندرت کشوری وجود دارد که قانونی در این زمینه نداشته باشد). به عنوان مثال، EIA در بسیاری از کشورهای آفریقایی اجباری نیست و تصویب قانون مناسب در حال حاضر تقریباً به عنوان یک گام اساسی بسیار مهم در نظر گرفته می‌شود. در حال حاضر بیش از ۱۰۰ کشور در دنیا نوعی قانون یا چارچوب حقوقی EIA را تصویب کرده‌اند، این قانون مصوب، معمولاً بخشی از یک قانون کلی محیط‌زیستی را تشکیل می‌دهد تا اینکه خاص EIA باشد. ضعف مشترک مقررات قانونی EIA در کشورهای در حال توسعه این است که غالباً انتظار غیرواقعی از این قوانین برای حل مشکلات ناشی از محیط‌زیست (که نتایج فقدان یا کاستی در برنامه‌ریزی محیط‌زیستی، وجود نهادهای مؤثر، سیستم‌های کنترل آلودگی و ... می‌باشد) وجود دارد. این تصور اشتباه که وجود قانون ارزیابی اثرات محیط‌زیستی به عنوان یک جزء از چارچوب قانونی می‌تواند تمام مشکلات مرتبط با اثرات توسعه بر محیط‌زیست را رفع کند، فرض غلط و ضربه‌زننده در دستیابی به اهداف ارزیابی است. تنظیم یک چارچوب به‌روز از قوانین و مقررات EIA در کشورهای در حال توسعه هنگام تهیه قوانین جدید EIA از «اختراع مجدد چرخ» جلوگیری می‌کند.

به عنوان شاهی بر ادعای فوق، تجربه بانک جهانی در کشورهای آفریقایی در مورد چارچوب قانونی، تجربه ارزشمندی است (منبع شماره ۶ لاتین). بر اساس این تجربه، بررسی چارچوب قانونی و نظارتی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی کشورهای آفریقایی منتخب نشان می‌دهد که یک نیاز آشکار برای تقویت قوانین و نظارت بر EIA وجود دارد. این نیاز شامل موارد مهمی است از جمله: (الف) تدوین دستورالعمل‌هایی که توسط کارفرمایان پروژه



توسعه استفاده می شود و تسهیل اجرای قوانین، اساسنامه ها و مقررات مصوب EIA؛ (ب) تقویت مشارکت عمومی در روند EIA و دسترسی به گزارش ها در چارچوب قانونی؛ (ج) تعریف مختصر از تعهد و ارائه برنامه های مدیریت محیط زیست؛ (د) نظارت بر اجرا و حسابرسی محیط زیستی؛ (ه) ارزیابی اثرات فرامرزی و جهانی؛ و) تقویت ظرفیت دولت ها و دادگاه ها برای کمک به اجرای الزامات EIA.

سیستم های EIA در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بر اساس قانون تنظیم شده است. تعدادی از کشورها در ابتدا EIA را از طریق بخشنامه های سیاستی و دستورات اداری معرفی کردند (به عنوان مثال مالزی از ۱۹۷۹-۱۹۸۵). بعضی از کشورها همچنان به طور غیررسمی EIA را اعمال می کنند (به عنوان مثال زیمبابوه). سایر کشورها از طریق قوانین و مقررات ثانویه، رویکردهای اولیه و مبتنی بر سیاست «قانونی» را پیاده کرده اند (مثلاً نپال). اکثر کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، قانون EIA خود را در مقطعی از دهه ۹۰ میلادی در پاسخ به چالش هایی که در بالا توضیح داده شد در کشورشان ایجاد کردند. در سطح بین المللی، پیشرفت این روند چشمگیر است و در بخش های بسیاری از جهان در حال توسعه گسترش یافته است. ترتیبات قانونی EIA که توسط هر کشور تنظیم شده در برخی موارد به طور قابل توجهی در محتوا و جزئیات متفاوت است. انواع سازوکارهای مورد استفاده در قوانین شامل موارد زیر است:

- قانون حفاظت از محیط زیست، مدیریت منابع طبیعی شامل مقررات EIA (به عنوان مثال قانون حفاظت محیط زیست ویتنام، ۱۹۹۳)
- قانون ویژه EIA که جامع و اختصاصی برای ارزیابی پیامدهای محیط زیستی تعریف شده است (به عنوان مثال اصل ۸۶ قانون EIA نیجریه ۱۹۹۲، قانون اسلواکی در ارزیابی اثرات محیط زیستی ۱۹۹۴)؛
- چارچوب EIA تحت لوای یک قانون امکان پذیر (به عنوان مثال قانون محیط زیست بلژ، ۱۹۹۲؛ قانون شیلی در مورد محیط زیست، ۱۹۹۴)

چارچوب های قانونی EIA که توسط هر کشور تنظیم شده همچنین در کیفیت و یکپارچگی متفاوت هستند و باید بر اساس استانداردهای بین المللی و نیازهای بومی مورد قضاوت قرار بگیرند. برخی کشورهای در حال توسعه و در حال گذار بیشترین استانداردها و عناصر پذیرفته شده بین المللی را دارند (لهستان یکی از این موارد است). برخی دیگر به دلیل وجود شرایط کشور، این امر را در قانون EIA وارد نمی کنند.

از جمله مواردی که تأکید شده است در قوانین ارزیابی لحاظ شود و ممکن است به دلایل مختلف در کشورهای در حال توسعه در قوانین و مقررات مربوط به ارزیابی لحاظ نشود، پیاده سازی دقیق ارزیابی، کنترل و نظارت بر روش های اجرا، تعیین و تکلیف مسئولیت های بازیگران کلیدی و ذکر مستقیم مشارکت معنادار مردم است. تدوین قانون EIA در کشورهای در حال توسعه، بر اساس یک چارچوب وارداتی یا به عبارتی ترجمه شده (و فهم نشده با توجه به شرایط آن کشور) از متون قوانین کشورهای توسعه یافته می تواند نامناسب و ناکارآمد باشد. به طور مثال، این مسئله در کشورهای آفریقایی نگران کننده شده بود. به طور کلی، قوانین EIA برای پیاده سازی در کشورهای

در حال توسعه نیاز به سازگاری با شرایط آن کشور دارد. برخی از منتقدان معتقدند که سیستم‌های EIA بین‌المللی، بر اساس اصول قانونی «غربی» تنظیم شده است و رویه‌ها، منجر به رویکردی غیرمنعطف، بوروکراتیک و رویکرد بیش از حد منفی - در صورت بی‌توجهی به نیازهای هر کشور - خواهد شد.

در تنظیم چارچوب قانونی EIA در هر کشور، نیاز است شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن کشور، که به شکل اختصاصی اعمال می‌شود، در نظر گرفته شود. باید به این نکته مهم توجه داشت که کفایت قانونی و نهادی EIA را نمی‌توان از مسائل گسترده حاکمیت و تأثیر سنت‌های فرهنگی جدا در نظر گرفت. روند EIA در کشورهای در حال گذار بر این امر تأکید دارد که تحولات قانونی مشروط به فرهنگ سیاسی غالب و سطح توسعه اقتصادی - اجتماعی و سایر موارد، از عوامل «حاکمیتی» است. تفاوت‌های منطقه‌ای حاصل از این عوامل، شاهی بر تأثیر این عوامل بر سرعت و دامنه اصلاحات EIA است.

۳،۳،۱،۲. چارچوب اداری

به طور معمول، نهاد جداگانه‌ای برای نظارت بر الزامات اجرای فرایند EIA و انطباق آن با قوانین در هر کشور تأسیس یا تعیین می‌شود. این نهاد اداری نقش مهمی در پاسخگویی داشته و باید در تفسیر قوانین و الزامات آن منصفانه و سازگار با تغییر شرایط عمل کند. اجرای EIA مطابق با سلسله‌مراتب لازم‌الاجرا، یکی از معیارهای مهم اثربخشی فرایند ارزیابی است. یک نهاد اداری، گستره وسیعی از مسئولیت‌ها دارد. مسئولیت اصلی این نهاد اداری، اطمینان از انجام روند EIA با رعایت الزامات مندرج در قانون و مقررات است. این نقش نظارتی می‌تواند نقش بازخواست را هم از ذی‌نفعان داشته باشد. اجرای این مسئولیت مهم احتیاج به یک بدنه اداری دارد که در انجام وظایف تعریف شده خود، بی‌طرف و یک‌دست باشد.

انواع مدل‌ها برای ایفای این نقش وجود دارد، از ایفای نقش کمتر کلیدی این نهاد معروف به مدل "دست بسته" تا رژیم اداری با یک سیستم نظارتی "دستور و کنترل". در کشورهای در حال توسعه با رویه‌های EIA کاملاً تثبیت شده، ممکن است مدل "دست بسته" مدل مناسب‌تری باشد با این حال، این مدل فقط در صورت کنترل‌های دیگر از جمله سازوکارهای مناسب همکاری بین آژانس‌ها در اجرای EIA و استفاده از تجربه‌ها و درس‌آموخته‌ها مؤثر خواهد بود. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، یک مدل نظارتی ممکن است برای اداره EIA مناسب‌تر باشد.

یک مدل موقتی "اداره فعالانه" نیز به منظور ارتقای ترویج رفتار EIA می‌تواند به کار گرفته شود به گونه‌ای که با اصول پیاده‌سازی مناسب ارزیابی سازگار باشد. این روش به یک نهاد اداری EIA با دانش فنی کافی یا آژانس‌های خبره برای ارائه اطلاعات و مشاوره - در صورت درخواست - احتیاج دارد.

بسته به نوع حکمرانی و شرایط هر کشور، یک ارگان اداری EIA می‌تواند یکی یا بیشتر از وظایف و عملکردهای

1. Hands off

2. Command and control



زیر را به عهده داشته باشد:

- تهیه دستورالعمل‌ها و راهنماها؛
- اطمینان از اجرای یکدست و سازگار EIA؛
- ارائه مشاوره و دستورالعمل‌های فرایندی از جمله در مورد حل مسئله‌های موردی (مانند هنگ کنگ)؛
- ثبت گزارش‌ها و اسناد EIA؛
- اطلاع‌رسانی عمومی و جمع‌آوری اطلاعات مربوط به روند EIA؛
- صدور یا تأیید شرح خدمات برای EIA؛
- نظارت یا تسهیل درگیری ذی‌نفعان، به عنوان مثال: اطلاع‌رسانی عمومی رسمی در مورد پیش‌نویس / گزارش‌های نهایی EIA؛
- بررسی یا تأیید گزارش‌های EIA؛
- ترویج اقدامات خوب EIA؛
- صدور مجوز محیط‌زیستی یا شرایط و ضوابطی که پروژه بدون آن نمی‌تواند ادامه فعالیت دهد؛
- نظارت و بازرسی بر برنامه‌های مدیریت محیط‌زیست ناشی از EIA

۳.۴. فرایند ارزیابی^۱

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، تفاوت‌های مشخصی در سطح و کیفیت پیاده‌سازی EIA میان کشورها وجود دارد. این تفاوت‌ها، علاوه بر ظرفیت نهادی کشورها برای پیاده‌سازی ارزیابی - که در بخش قبل اشاره شد - تفاوت نوع و فرایندهای EIA در کشورها را نیز منعکس می‌کند. در گام اول، برای طراحی یک فرایند ارزیابی کارا لازم است اهداف ارزیابی به شکل مشخصی تشریح شود. متخصصان EIA به دنبال بهترین شرایط برای انطباق این فرایند با نیازها، اولویت‌ها و شرایط موجود برای پیاده‌سازی موفق ارزیابی با توجه به اهداف اصلی ارزیابی هستند.

۳.۴.۱. اهداف EIA

معمولاً اهداف فرایند EIA در قانون مندرج می‌شود. این بیانیه اهداف از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، اما به طور کلی شامل اهداف مرتبط با الف) ابزارهای تصمیم‌گیری یکپارچه^۲ (هدف اول)، و ب) اهداف اساسی مربوط به حفاظت از محیط‌زیست (هدف ثانویه) است.

هدف اصلی EIA تسهیل نظام‌مند ملاحظات محیط‌زیستی به عنوان بخشی از تصمیم‌گیری توسعه است. به عبارتی تسهیل تصمیم‌گیری یکپارچه و دقیقی که در آن ملاحظات محیط‌زیستی به صراحت گنجانده شده است. فرایند EIA این کار را با ارائه اطلاعات واضح و منظم در مورد اثرات محیط‌زیستی، خطرات و عواقب گزینه‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای پیشنهادی انجام می‌دهد. این فرایند در گام اول با تجزیه و تحلیل اطلاعات جامع در مورد اثرات بالقوه

1. EIA process

2. Integrated

محیط‌زیستی پروژه پیشنهادی و چگونگی پیشگیری یا تخفیف اثرات، قبل از انجام تصمیم‌گیری‌های جدی، انجام می‌شود و در حالت ایده‌آل، در زمانی که امکان ارائه گزینه‌های جایگزین و گزینه‌های پیشنهادی برای اقدام هنوز باز است، در دستور کار قرار می‌گیرد. لذا می‌توان گفت که فرایند تصمیم‌گیری از شروع تا اجرای پروژه ادامه می‌یابد. همچنین، مراحل در فرایند به صورت همزمان ملاحظات محیط‌زیستی را در برنامه‌ریزی و طراحی پروژه لحاظ می‌کند. به عبارتی دیگر تصمیم‌گیری نهایی فازهای ابتدایی پروژه (از قبیل برنامه‌ریزی، طراحی و...) توسط کارفرما نباید صورت گیرد، زیرا تصمیم‌گیری پیاده‌سازی مراحل فوق، بخشی از فرایند ارزیابی است.

علی‌رغم این تأکید، عموماً در فرایند ارزیابی، بیشترین «توجه» به تصمیم‌گیری نهایی داده می‌شود. با چند استثناء، اجرای پروژه‌هایی که مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند منوط به تأیید یا مجوز رسمی توسط مقام صالح یا ارگان رسمی است. بسته به نظام حاکم EIA، روند تأیید ممکن است به مجوز نظارتی (از جمله صدور مجوزها و پروانه‌هایی که بدون آنها امکان ادامه پروژه وجود ندارد)، مرتبط باشد. به طور معمول، تصویب فرایند، شامل تصمیم‌گیری در مورد پذیرش یا عدم پذیرش پروپوزال است و شرایط و ضوابط محیط‌زیستی برای اجرای پروژه در این فرایند تنظیم می‌شود.

هنگام تصمیم‌گیری، عوامل مختلفی در نظر گرفته می‌شود. از جمله اطلاعات ارائه‌شده در ارزیابی، مطالعات در مورد جنبه‌های مالی، اقتصادی و فنی پروژه است. زمانی که یک پیشنهاددهنده یا کارفرمای پروژه برای مجوز درخواست می‌کند، یک سری تصمیمات «داخلی» اتخاذ شده است. پس از آن در هر مرحله، به طور صریح یا ضمنی در مورد کنار گذاشتن، اصلاح، ادامه یا ورود به مرحله بعدی پروژه پیشنهادی تصمیم‌گیری خواهد شد. مهم است که پیامدهای محیط‌زیستی پروژه به طور کامل در این مراحل در نظر گرفته شود.

EIA باید قبل از تعیین مکان و ثابت شدن قطعی محل اجرای پروژه شروع شود. در غیر این صورت، اگر یک EIA نشان دهد که اثرات نامطلوب قابل توجهی رخ می‌دهد و قابل کاهش نیست، ممکن است تغییر یا حتی توقف یک پروژه صورت گیرد. این اتلاف وقت و هزینه برای همه افراد ذی‌نفع نامطلوب است. بنابراین، EIA فرایندی است که باید با برنامه‌ریزی پروژه و روند تصمیم‌گیری سازگار باشد. به عبارتی، مراحل فرایند EIA با مراحل پیشروی پروژه همگام^۱ بوده و هدف فرایند، تنها تهیه گزارش برای مرحله تأیید نهایی نیست. با این حال، مرحله تأیید نهایی از اهمیت حیاتی برخوردار است. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، گزارش EIA مراحل این فرایند را مستند می‌کند و اطلاعاتی را مربوط به طراحی پروژه، تعیین شرایط و در سیستم‌های خاص، انواع مجوز و سایر موارد لازم برای تصمیم‌گیری را در اختیار تصمیم‌گیران قرار می‌دهد.

برای دسترسی به هدف دوم، فرایند EIA معمولاً (اما نه به طور عمومی) به سمت دستیابی یا حمایت از اهداف نهایی حفاظت از محیط‌زیست و توسعه پایدار هدایت می‌شود. این اهداف، مرجع قوانین و سیاست‌های محیط‌زیستی هستند که با اجرای فرایند باید برآورده شود. نمونه‌ای از این اهداف مندرج در قوانین در ادامه آورده شده است:

● دستورالعمل بانک جهانی (۱۹۹۱). هدف ارزیابی، بهبود تصمیم‌گیری و حصول اطمینان از در نظر گرفتن پایداری محیط‌زیستی در پروژه‌هاست.



● قانون مدیریت منابع نیوزیلند (۱۹۹۱). هدف از این قانون ارتقای پایدار مدیریت منابع طبیعی و فیزیکی است. این قانون، مدیریت پایدار محیط زیست را چنین تعریف می کند: «جلو گیری، اصلاح یا تخفیف هر گونه اثرات سوء در محیط زیست». این قانون مستلزم یک رویکرد مبتنی بر توجه به اثرات - بدون اشاره خاص به روش ارزیابی - دارد.

● قانون ارزیابی محیط زیست کانادا (۱۹۹۵). هدف از این قانون حصول اطمینان از توجه به اثرات محیط زیستی پروژه های توسعه قبل از اجرا توسط مقامات مسئول است. همچنین مقامات مسئول را تشویق می کند تا اقداماتی را انجام دهند که باعث توسعه پایدار شود و از این طریق دستیابی یا حفظ یک محیط زیست سالم صورت گرفته و اقتصاد سالم شکل گیرد. بعلاوه اطمینان حاصل می کند تا پروژه هایی که قرار است در کانادا اجرا شوند، منجر به اثرات قابل توجه نامطلوب محیط زیستی نمی شوند و فرصتی برای مشارکت عمومی در روند ارزیابی محیط زیست وجود دارد.

در سطح بین المللی، EIA یک فرایند چندمنظوره با تأکید بیشتر بر ترویج اهداف بلندمدت اجتماعی است که منعکس کننده و بیانگر آرمان های توسعه پایدار بوده و این اهداف شامل موارد زیر است:

- جلوگیری از زوال غیر قابل برگشت و غیر قابل قبول منابع طبیعی؛
 - اطمینان از انطباق توسعه با پتانسیل ها و ظرفیت منابع؛
 - بهینه سازی استفاده از منابع طبیعی، فرصت های حفاظت و مدیریت؛
 - محافظت از سلامت و رفاه جامعه؛ و
 - رسیدگی به نگرانی های منجر به اختلال در زندگی مردم و سبک زندگی بومی مناطق
- به عنوان یک فرایند گسترده برای دستیابی به این اهداف، فرایند EIA همچنین تعدادی اهداف حمایتی و جانبی را پیگیری می کند که شامل موارد زیر است:
- بهبود هماهنگی میان آژانس ها و دستگاه های مختلف برای اجرای اقدامات مرتبط با محیط زیست و توسعه
 - پروراندن بهتر پروژه های طراحی شده توسعه، به عنوان مثال، سبزتر و کارآمدتر
 - توانمندسازی توسعه اجتماعی و ایجاد ظرفیت محلی از طریق مشارکت مردمی
 - القای ارزش های محیط زیستی و پاسخگویی در طیف وسیعی از نهادها؛ و
 - بومی سازی هزینه های محیط زیستی و خسارات در صنعت، مطابق با در نظر گرفتن اصل هزینه های آلاینده ها

۱,۱,۳. نقش و کاربرد ارزیابی در «تصمیم گیری» به عنوان هدف کلیدی

مروری بر سیستم های EIA در سراسر جهان بیانگر روش های مختلف اثرگذاری فرایند ارزیابی بر تصمیم گیری است. در اکثر موارد، پیاده سازی EIA تحت تنظیمات رسمی نهادی و براساس تأیید یک پروژه پیشنهادی و ایجاد شرایط و ضوابط برای اجرای آن پروژه است. این تنظیمات معمولاً چارچوبی ملی یا مجموعه ای از قوانین، مقررات، رویه ها و دستورالعمل هایی است که مقررات، مراحل و فعالیت های ارزیابی را تعیین می کنند. هدف این است که فرایند ارزیابی از یک روال نظام مند پیروی کند تا اطمینان حاصل شود پروپوزال های مشخص شده (با اثرات بالقوه

قابل توجه) مورد ارزیابی واقع شده‌اند و نتایج این ارزیابی بر تصمیم‌گیری نهایی اثر دارد. این فرایند، مطابق با الزامات و اطلاعات جمع‌آوری شده برای تصمیم‌گیری (قبل از تصمیم نهایی) انجام می‌شود. بسته به رویه‌های حقوقی قضایی، روند EIA ممکن است مشاوره‌ای یا نظارتی باشد (به مجوزهای مشروط بستگی دارد). معمولاً فقط پیشنهادها بحث‌برانگیز منوط به تصمیم‌گیری مستقیم سیاسی هستند، هرچند که به طور واضح درجه مداخله در کشورهای با ساختار سیاسی مختلف، متفاوت است. با استثنائات کمی، نتیجه یک EIA یکی از عواملی است که در تصمیم‌گیری سیاسی مورد توجه قرار می‌گیرد. به طور معمول، این تصمیم‌گیری‌ها شامل مجموعه‌ای از بررسی معیارهای اقتصادی، محیط‌زیستی، اجتماعی و سایر معیارهای پر اهمیت است. قلب تصمیم‌گیری درست، ایجاد تعادل میان این معیارها برای توسعه پایدار است. هنر سیاسی، استفاده از این بستر تصمیم‌گیری برای ایجاد پیوند حیاتی میان EIA و حفاظت از محیط‌زیست است. از آنجا که این «روند سبک‌وسنگین کردن» تا حد زیادی پشت "درهای بسته" صورت می‌گیرد، در بهترین حالت برای عموم مردم، فقط یک نگاه مبهم درباره چگونگی تصمیم‌گیری وجود دارد.

با این وجود جهت اطمینان از نتیجه‌گیری درست از اطلاعات ارائه‌شده، نظارت‌های سازمانی در فرایند EIA تعبیه شده است. به طور قابل توجهی، تعدادی از کشورها مشارکت عمومی و بررسی مستقل EIA (توسط نهاد خاص یا به شکل عمومی) را برای "پروژه‌های پیشنهادی مهم" فراهم می‌کنند. البته تعریف این نقش با توجه به شرایط زمینه‌ای هر کشور متفاوت است. در بعضی موارد، روند بررسی محدود به ارائه تفسیر عینی - فنی در مورد کفایت ارزیابی است. در دیگر موارد، بررسی‌ها منجر به توصیه‌هایی در مورد توجیه پروژه، گزینه‌ها و اصلاحات (به عنوان مثال: کانادا و استرالیا) و شرایط مرحله پیگیری (نظارت و پایش) می‌شود.

۲,۴,۳. ارزش‌ها و اصول در فرایند ارزیابی

در چند دهه اخیر توجه روزافزونی به توسعه اصول، دستورالعمل‌ها و استانداردهای EIA برای ایجاد «تجربه موفق»^۱، بر اساس بررسی‌های بین‌المللی و تجربه کشورهای مختلف بویژه کشورهای توسعه‌یافته صورت گرفته است. به عنوان مثال، انجمن بین‌المللی ارزیابی اثرات (IAIA) و مؤسسه مدیریت و ارزیابی محیط‌زیست انگلیس (IEMA) اصولی را صادر کرده و چارچوب‌هایی برای بهترین روش EIA برای مراجعه و استفاده توسط اعضای آنها تنظیم کرده است. چارچوب تنظیم‌شده توسط انجمن بین‌المللی ارزیابی اثرات، از نتایج مطالعه بین‌المللی کارآمدی ارزیابی، که یک سری اقدامات را برای «محک زدن» عملکرد خوب EIA به کار برده، استفاده کرده است. سلسله مراتب این چارچوب راهنما شامل سطوح مختلف به صورت زیر ترسیم شده است:

- اهداف اصلی و ارزش‌های اصلی که نشان‌دهنده هدف EIA هستند.
- اصول اساسی یا ارزش‌های کلیدی برای توسعه و اجرای EIA
- اصول عملیاتی برای نشان‌دادن چگونگی انجام مراحل و فعالیت‌های EIA (قواعد راهنما)
- معیارهای کارآمدی و عملکرد برای استانداردهای مورد انتظار و نتایج عمل EIA و



● شاخص‌های موفقیت و درس آموخته‌های تجربه شده در هنگام استفاده از روش‌های EIA برای دستیابی به این استانداردها.

اصول اساسی که فرایندهای ارزیابی ملی و بین‌المللی را زمینه‌سازی و هدایت می‌کند در واقع اصولی است که منجر به دستیابی به اهداف ارزیابی در قوانین، رویه‌ها و دستورالعمل‌های مشخص شده می‌شود. بیشتر این موارد اصول دیرپایی است که بطور گسترده در حوزه‌های حقوقی در مناطق مختلف اجرا می‌شود و لذا منجر به اجماع بین‌المللی در اصول رویکرد ارزیابی می‌شود. با افزایش تجربه، اصول ارزیابی با درس آموخته‌ها تقویت و تکمیل شده و منجر به ایجاد سلسله مراتبی از اصول که در آن رویکرد مورد توافق کلی نسبت به EIA است می‌گردد و منجر به تنظیم اصول عملیاتی می‌شود که به طور گسترده با عملکرد ارزیابی خوب مرتبط است.

اصول مذکور را می‌توان ابتدا با سه ارزش اصلی یا سنگ بنای کلیدی آغاز کرد که در جهت اقدامات و رویکردهای اصیل EIA بوده و برای دستیابی به اهداف EIA حیاتی هستند. این ارزش‌ها شامل موارد زیر هستند:

- صداقت، درستی و تطابق: فرایند ارزیابی مطابق با استانداردهای پذیرفته شده و اصول اجرایی خوب است.
 - کارآمدی و کفایت: فرایند ارزیابی، اطلاعاتی معتبر، کارآمد و متعادل را برای تصمیم‌گیری فراهم می‌کند.
 - پایداری^۱: این فرایند باعث ارتقای محیط‌زیست، و کمک به توسعه همه‌جانبه و پایدار می‌شود.
- بعد از ارزش‌ها، اصول راهنما برای یک فرایند EIA مؤثر بایستی مورد توجه قرار بگیرد. در واقع این اصول راهنما، ارزش‌های اصلی مذکور را شرح می‌دهند، الزامات اساسی قانونی و سیاستی را شناسایی می‌کنند و به عنوان معیارهایی برای مدیریت و نظارت بر عملکرد سیستم‌های EIA عمل می‌کنند. چهارده اصل که توسط بسیاری از متخصصین تراز اول حوزه ارزیابی "مهم" تلقی می‌شوند، به عنوان ۱۴ قاعده اصلی فرایند ارزیابی در ادامه آورده شده است (منبع شماره ۱ لاتین):

۱. هدفمند: فرایند باید به شکل هدفمند، تصمیم‌گیری را آگاهانه سازد و منجر به سطوح مناسب حفاظت محیط‌زیست و نیز رفاه جامعه شود.
۲. یکپارچه: این فرایند باید روابط متقابل جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی و محیط‌زیستی را به شکل یکپارچه بررسی کند.
۳. شفاف: فرایند ارزیابی باید شفاف باشد و الزامات نتیجه ارزیابی به راحتی قابل درک باشد؛ اطمینان از دسترسی عمومی به اطلاعات وجود داشته باشد و عواملی را که قرار است در تصمیم‌گیری مورد توجه قرار گیرد، شناسایی کرده و محدودیت‌ها و مشکلات را به شکل شفاف اعلام کند.
۴. مشارکتی: فرایند باید فرصت‌های مناسب اطلاع‌رسانی و مشارکت علاقه‌مندان و عموم مردم و کسانی که تحت تأثیر پروژه قرار می‌گیرند را ارائه دهد و ضروری است که نگرانی‌های آنها در اسناد و تصمیم‌گیری‌ها به صراحت منعکس شود.
۵. میان رشته‌ای: در فرایند ارزیابی باید اطمینان حاصل شود که روش‌های مناسب و کارشناسان مرتبط در رشته‌های محیط‌زیستی و اقتصادی - اجتماعی به کار گرفته شده است.

۶. دقیق: فرایند باید بهترین و دقیق ترین ابزار علمی را با استفاده از روش‌ها و تکنیک‌های مناسب برای بررسی و ارزیابی اثرات به کار بگیرد.
۷. عملیاتی: فرایند باید منجر به اطلاعات و خروجی‌هایی باشد که به حل مسئله کمک کند و قابل قبول از منظر قانونی و قابل اجرا توسط کارفرمایان باشد.
۸. مربوط و متناسب: فرایند باید به اندازه کافی اطلاعات قابل اعتماد و قابل استفاده را برای برنامه‌ریزی توسعه و تصمیم‌گیری فراهم کند.
۹. مقرون به صرفه: فرایند باید با در نظر گرفتن دستیابی به اهداف EIA و نیز با توجه به محدودیت‌های اطلاعات موجود، زمان، منابع و روش‌شناسی انجام شود.
۱۰. کارآمد: روند کار باید از نظر زمان و هزینه، حداقل هزینه را برای کارفرمایان و بازیگران برای دستیابی به الزامات و اهداف EIA ایجاد کند.
۱۱. متمرکز: روند کار باید روی اثرات محیط‌زیستی قابل توجه و مسائل کلیدی، متمرکز شود. یعنی موارد «مهم و اثرگذار» باید در تصمیم‌گیری‌ها مورد توجه قرار گیرد.
۱۲. تطبیق‌پذیر: فرایند ارزیابی باید با واقعیت‌ها، مسائل و شرایط پیشنهادی مورد بررسی، بدون به خطر انداختن یکپارچگی روند تنظیم شود و تکرار شونده باشد. درس‌آموخته‌ها در آن لحاظ شده و در کل چرخه عمر پیشنهاد پروژه قابل پیاده‌سازی باشد.
۱۳. معتبر: روند کار باید حرفه‌ای، سخت‌گیرانه، منصفانه، عینی، بی‌طرف و متعادل، و تحت بررسی‌های مستقل و بازبینی باشد.
۱۴. نظام‌مند: این فرایند باید به شکل نظام‌مند به بررسی کامل همه اطلاعات مربوط به محیط آسیب‌دیده، گزینه‌های پیشنهادی و اثرات آنها، و نیز اقدامات لازم برای نظارت و بررسی باقیمانده اثرات منجر گردد. علاوه بر اصول مذکور، مهم‌ترین ویژگی‌های یک فرایند ارزیابی خوب در ادامه آورده شده است:
 - در زودترین زمان ممکن انجام شود.
 - EIA باید به عنوان ابزاری برای پیاده‌سازی مدیریت محیط‌زیستی مورد استفاده قرار گیرد؛ نه به عنوان گزارشی برای به دست آوردن تأییدیه و مجوزهای پروژه.
 - باید در چرخه حیات پروژه تنظیم شود تا اطمینان حاصل شود که اطلاعات محیط‌زیستی در مراحل مناسب تصمیم‌گیری و زمان درست ارائه می‌شود.
 - باید تعامل و بازخورد مداوم میان تیم ارزیابی، طراحان پروژه و کارفرمایان وجود داشته باشد تا از این اطمینان حاصل کرد که می‌توان با تغییرات طراحی/موقعیت مکانی از اثرات ناگوار تا حد ممکن جلوگیری به عمل آورده یا آن را به حداقل رساند.
 - EIA باید در مورد کلیه اقدامات پیشنهادی که احتمالاً دارای عوارض جانبی قابل توجهی بر محیط‌زیست و



سلامت انسان هستند اعمال شود. در زمینه اجتماعی، باید به گروه‌های آسیب‌پذیر مانند افراد بومی و محلی و جوامعی که برای تأمین معیشت یا سبک زندگی خود به منابع موجود متکی هستند توجه خاص شود.

- EIA باید شامل تجزیه و تحلیل گزینه‌های جایگزین برای اقدام پیشنهادی باشد. فرایند باید در مراحل اولیه توسعه پروژه و در مرحله‌ای که پیاده‌سازی این گزینه‌ها هنوز عملی هستند انجام شود.
- EIA باید شامل فرصت‌های معنی‌دار برای مشارکت عمومی باشد. این امر باید در تمام طول فرایند EIA، با استفاده از مکانیزمی رخ دهد که برای عموم ذی‌نفعان مناسب باشد. مراحل اصلی فرایند که مشارکت عمومی در آن ضروری است شامل موارد زیر است: دامنه‌یابی، تنظیم گزارش‌های موقت، پیش‌نویس / گزارش نهایی، تصمیم‌گیری، مرحله پس از تصمیم‌گیری

۳،۴،۳. مراحل فرایند ارزیابی

۳،۴،۳،۱. غربالگری (Screening)

«غربالگری»، تصمیم‌گیری در مورد لزوم انجام ارزیابی اثرات توسعه در ابتدای فرایند EIA است. در این گام، پروژه‌های پیشنهادی که نیاز به EIA دارند مشخص شده و مابقی پروژه‌های بی‌نیاز از ارزیابی را جدا می‌کنند. تمام پروژه‌های پیشنهادی باید بررسی شوند تا مشخص شود که نیاز به EIA دارند یا خیر. همچنین در حالت ایده‌آل، در غربالگری باید تعیین شود که سطح/میزان ارزیابی برای آن پروژه در چه حدی است. این مرحله، اطمینان و شفافیت را برای پیاده‌سازی EIA ایجاد می‌کند و نباید از سویی منجر به بررسی بیش از حد پروژه‌ها از منظر EIA شود و نه از پیشنهادهایی که واقعاً مستلزم بررسی هستند، در این مرحله چشم‌پوشی کرد. یک رویکرد رایج در بسیاری از دستورالعمل‌های بین‌المللی (مانند بانک جهانی) این است که پروژه‌ها در انواع مختلف دسته‌بندی شوند؛ مانند:

- **دسته ۱** - انتظار نمی‌رود این دسته از پروژه‌ها منجر به اثرات سوء قابل توجه شوند. لذا نیاز به EIA ندارند.
- **دسته ۲** - پروژه‌هایی که احتمالاً اثرات نامطلوب در آنها محدود بوده و با پیشنهاد مشخص، اقدامات بهبود مناسب انجام می‌شود. در این پروژه‌ها اثرات و ابزارهای کاهش به خوبی قابل درک است و انتظار می‌رود که چنین پروژه‌هایی فقط به مطالعه محدود محیط‌زیستی و تهیه یک طرح بهبود مناسب نیاز داشته باشد.
- **دسته ۳** - پروژه‌هایی که احتمالاً طیف وسیعی از اثرات نامطلوب را ایجاد می‌کنند و میزان و بزرگی آن بدون مطالعه دقیق قابل تعیین نیست. به همین ترتیب، تازمانی که نتایج این امر حاصل نشود، اقدامات مناسب تخفیف را نمی‌توان قبل از انجام مطالعه EIA ارائه داد.

در بیشتر کشورها، یک روش غربالگری معین برای شناسایی پروژه‌های منوط به EIA دنبال می‌شود و در صورت لزوم، آنها را به انواع دسته‌بندی‌ای که در بالا شرح داده شده، تخصیص می‌دهند.

به عنوان یک قاعده کلی، تصمیمات غربالگری باید نوع مطالعه EIA را در اسرع وقت و زودترین زمان ممکن شناسایی کند. این امر پردازش و مجوزدهی کارآمد پروژه پیشنهادی را تسهیل خواهد کرد. برای غربالگری سریع

و زود هنگام، «استفاده از لیست‌های اجباری» آسان‌ترین روش است. بر این اساس، یک کارفرما معمولاً بلافاصله می‌داند که آیا EIA باید اعمال شود یا خیر. سایر تصمیم‌های غربالگری نیز باید نسبتاً ساده و مستقیم باشد و نیازی به جمع‌آوری اطلاعات زیاد نباشد. با این حال بسیار مهم است که تصمیم‌های اتخاذ شده برای نظارت عمومی باز بوده و این مشروط به آن است که حق نظارت مستقل توسط آژانس نظارتی مسئول وجود داشته باشد. باید توجه داشت که غربالگری پروژه‌های با اهداف محیط‌زیستی، مانند راه‌اندازی نیروگاه تجدیدپذیر، جنگل‌کاری یا نصب تصفیه‌خانه فاضلاب همیشه ساده نیست. اگرچه چنین پروژه‌های ظاهراً «سبز» ممکن است به طور کلی برای محیط‌زیست مفید باشند، اما می‌تواند اثراتی نامطلوب هم رخ دهد که کاهش این اثرات به اقدامات بهبود مناسب نیاز دارد. هنگام غربالگری این پروژه‌ها، مقیاس و دامنه اثرات احتمالی هم باید مورد توجه قرار گیرند؛ نه اینکه خود کار به دسته ۱ ارجاع داده شود و این اثرات، نادیده گرفته شود. ملاحظات مشابه در مواردی وجود دارد که تعدادی از فعالیت‌های کوچک و مرتبط خصوصاً در بازه زمانی محدود در منطقه حساس به محیط‌زیست انجام شود و آنها قابلیت ایجاد «اثرات تجمعی» در ارتباط با سایر پروژه‌های در حال انجام یا پیشنهادی برای یک منطقه را دارند.

برای کمک به غربالگری موردی پروژه‌هایی که اثرات بالقوه قابل توجهی^۱ دارند از معیارهای محیط‌زیستی می‌توان استفاده کرد و ممکن است نیاز به EIA یا مطالعه بیشتر داشته باشند. برخی مواردی که باید در نظر گرفته شود عبارتند از:

- حساسیت مکان (مانند: مجاورت یک پروژه با یک منطقه حفاظت‌شده، یک تالاب، یک دشت سیلاب، یا یک منطقه غنی از میراث فرهنگی)؛
- طولانی مدت بودن اثرات
- حساسیت ذی‌نفعان تحت تأثیر احتمالی (مانند: محصولات با ارزش مزارع کشاورزی، منابع آب، بیمارستان‌ها)
- امکان برگشت‌پذیری اثرات
- احتمال توسعه همراه یا ثانویه (مانند جاده‌هایی با دسترسی جدید که تبعات بعدی توسعه به باور خواهند آورد)
- مقیاس طرح

باید توجه داشت که برخی از پیشنهادها خاص نیاز به یک فرایند غربالگری مفصل دارد که در واقع به یک مورد EIA مقدماتی تقریبی با یک مطالعه در رده ۲ تبدیل می‌شود. این فرایند، ارزیابی محیط‌زیست اولیه (IEE) نیز نامیده می‌شود، این فرایند زمانی استفاده می‌شود که نیاز به EIA نمی‌تواند با استفاده از روش‌های غربالگری که قبلاً توضیح داده شد منطقی باشد. به عنوان مثال، ممکن است برای پیشنهادی که شامل استفاده از یک فناوری جدید است یا تخلیه موادی که برای سلامتی انسان خطرناک هستند، مورد نیاز باشد.

۲، ۳، ۴. دامنه‌یابی (Scoping)

هدف این مرحله تعیین مسائل اصلی و تعیین محدوده و شرح خدمات مطالعه ارزیابی است. «دامنه‌یابی» زمینه را برای یک EIA مؤثر و کارآمد فراهم می‌کند. این مرحله اثراتی را که مهم هستند شناسایی می‌کند و آنهایی را که

1. Potentially significant impact



مهم نیستند حذف کرده، تا اطمینان کافی ایجاد شود که وقت و هزینه، در مطالعات و تحقیقات غیرضروری - به بهانه ارزیابی - هدر نمی‌رود. هنگامی که غربالگری مشخص کرد که پیشنهادی منوط به EIA یا مطالعه بیشتر است، موضوعات اصلی و اثراتی که باید تجزیه و تحلیل شوند باید در همان اوایل شناسایی و توافق شوند. این فرایند که دامنه‌یابی نامیده می‌شود، به عنوان کلیدی برای مناسب بودن و مقرون به صرفه بودن EIA ایفای نقش می‌کند. تعیین محدوده، از طریق یک فرایند باز و تعاملی انجام می‌شود. ویژگی مهم این مرحله از فرایند EIA آنست که فرصتی مهم را در اوایل کار برای مشارکت عمومی سازنده در تعیین کانون و مرزهای مطالعه EIA فراهم می‌کند. ورود نظرات عمومی در این مرحله کمک می‌کند تا اطمینان حاصل شود که مسائل مهم و گزینه‌های جایگزین هنگام تهیه شرح خدمات و شروع مطالعات دقیق EIA نادیده گرفته نشده است. دامنه‌یابی ممکن است به عنوان یک فرایند رسمی یا غیررسمی انجام شود. روش کار و الزامات برای این منظور از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. البته، اگرچه جزئیات دامنه‌یابی در کشورها متفاوت است، اصول اساسی و عناصر رویکرد اصلی دامنه‌یابی، در بسیاری از کشورها مشترک است.

به طور کلی، اصول پذیرفته شده EIA در سطح بین‌المللی، خواستار دامنه‌یابی با در نظر گرفتن موارد زیر است:

- آگاه‌سازی و درگیر کردن ذی‌نفعانی که تحت تأثیر این پیشنهاد قرار گرفته‌اند یا به آن علاقه‌مند هستند.
- تعیین و تعریف مسائل مهم و اثراتی که باید بیشتر مورد مطالعه قرار بگیرند.
- شناسایی گزینه‌های جایگزین و تبیین شرح خدمات برای انجام یک مطالعه EIA
- تعیین مراحل دامنه‌یابی برای پروژه پیشنهادی
- انجام مراحل دامنه‌یابی به محض دسترسی اولیه به اطلاعات
- مشخص شدن نقش مردم در تصمیم‌گیری
- مستندسازی نتایج دامنه‌یابی به عنوان راهنمای مطالعات EIA
- آماده‌شدن برای پاسخ‌دهی به چالش‌ها در صورت لزوم.
- همانطور که اشاره شد نکته مهم در دامنه‌یابی، **مشارکت عمومی** است. طیف وسیعی از افراد، آژانس‌ها و سازمان‌هایی که بایستی در حوزه تعیین دامنه شرکت کنند، شامل موارد زیر است:
- وزارتخانه‌های دولتی که احتمالاً حوزه‌های مسئولیتشان توسط پروژه پیشنهادی تحت تأثیر قرار می‌گیرد (مانند وزارتخانه‌های مربوط به کشاورزی، منابع طبیعی، حمل و نقل، بهداشت و رفاه اجتماعی)؛
- نمایندگان مراکز پژوهشی - دانشگاهی مرتبط
- ارگان‌های محلی و مسئولین منطقه‌ای که در آنجا پروژه‌ای پیشنهاد شده که احتمالاً روی آن منطقه تأثیر می‌گذارد.
- نهادهای تصمیم‌گیری سنتی (شوراهای محلی، بزرگان و ریش سفیدان بومی و غیره).
- سازمان‌های بخش خصوصی، مانند انجمن‌های صنفی و اتاق‌های بازرگانی
- جوامع محلی و NGO ها.

• و سایر اشخاص و نهادهایی که احتمالاً تحت تأثیر این پروژه پیشنهادی قرار می‌گیرند.

یک مرحله مقدماتی مهم در دامنه‌یابی شامل شناسایی افرادی است که به احتمال زیاد مستقیماً تحت تأثیر یک پیشنهاد قرار می‌گیرند. توجه ویژه‌ای باید به نظرات و نگرانی‌های کلیه ذی‌نفعان در مورد پروژه پیشنهادی و گزینه‌های آن در اوایل روند ارزیابی وجود داشته باشد. این امر باید به اندازه کافی جنبه‌ها و موضوعات مربوط به آنها را لحاظ کند. با این حال، مهم است که اطلاعات ارائه شده در این مرحله، غیرفنی، آسان‌فهم و مطابق با هدف «درگیر کردن همه ذی‌نفعان» باشد.

یک رویکرد گام‌به‌گام برای دامنه‌یابی در ادامه آورده شده است:

۱. ابتدا طیف گسترده‌ای از نگرانی‌ها و ورودی‌های فنی راجع به پیشنهاد مورد بررسی، تعیین شده و این لیست باید مفصل باشد. در این لیست تهیه شده، هیچ تلاشی برای فیلتر کردن یا پیش‌داوری انجام نشود.
۲. ارزیابی لیست فوق، برای شناسایی موضوعات مهم و از بین بردن نگرانی‌هایی که نیاز به تحقیقات بیشتر (تهیه یک لیست کوتاه) ندارند به بهترین نحو انجام شود. این ارزیابی باید بر اساس معیارهای از پیش تعیین شده انجام شود (به عنوان مثال تفکیک اثرات بالقوه اما نامشخص از خطرات شناخته شده‌ای که می‌تواند کاهش یابد).
۳. با توجه به اطلاعات موجود و دریافتی از ذی‌نفعان، موارد مهم برای تصمیم‌گیری، سازماندهی و اولویت‌بندی شود (تهیه لیست). این طبقه‌بندی باید مبنایی برای تنظیم پیش‌نویس یا نهایی کردن شرح خدمات مطالعات ارزیابی باشد.

۳،۴،۳،۳. ارزیابی اثرات (Impact Assessment)

پیش‌بینی و ارزیابی اثرات، بخش کلیدی فنی فرایند EIA است. معمولاً یک جعبه ابزار مفصل برای انجام ارزیابی اثرات در دسترس متخصصین است و چندین روش در یک بررسی معمولی اثرات استفاده می‌شود. کار فنی EIA تمرکز بر پیش‌بینی و ارزیابی اثرات یک پروژه پیشنهادی و گزینه‌های جایگزین اصلی مشخص شده در شرح خدمات است. به طور معمول، پیش‌بینی اثرات در برابر یک وضعیت موجود محیطی انجام می‌شود، که توسط شاخص‌های انتخاب شده مانند کیفیت هوا/آب، حساسیت اکولوژیکی، تنوع زیستی و غیره مشخص می‌شود. این پیش‌بینی، هر اثر را از نظر ویژگی‌های اصلی آن (به عنوان مثال اندازه، میزان، مدت زمان و غیره) ارائه می‌دهد و اطلاعات لازم را برای شناسایی اقدامات مناسب بهبود فراهم می‌کند. پس از در نظر گرفتن شرایط کاهش اثرات، می‌توان اهمیت احتمالی اثر باقیمانده را ارزیابی کرد. این تعیین شاخص، تصویری دقیق برای فهم شرایط محیط زیستی یک پروژه پیشنهادی به تصمیم‌گیرندگان ارائه می‌دهد.

از روش‌های متعددی می‌توان برای پیش‌بینی و ارزیابی تأثیرات محیط زیستی و اقدامات پیشنهادی استفاده کرد. منابع قابل توجهی در مورد روش‌های EIA و عملکردها، نقاط قوت و ضعف و کاربرد نسبی آنها وجود دارد. نظر سنجی‌های مختلف نشان می‌دهد که ارزیابان EIA هنوز نیز بسیار به روش‌های پیش‌بینی و ارزیابی ساده اعتماد می‌کنند (مانند چک لیست‌ها، ماتریس و نظر کارشناس) غالباً این روش‌ها با یکدیگر به طور ترکیبی، یا با روش‌های پیچیده‌تر (مانند



انواع مدل سازی‌ها)، برای پوشش دادن ماهیت و دامنه تأثیرات اشاره شده در مطالعات معمول EIA استفاده می شوند. تعیین وضع موجود^۱ محیط زیستی به عنوان نقطه مرجع پیش بینی و ارزیابی تأثیر به عنوان «اطلاعات پایه»، نقشی اساسی در کیفیت فنی کارهای EIA دارد. وضع موجود بر اساس منابع اولیه و ثانویه تعیین می شود. داده های اولیه را می توان از طریق بررسی های میدانی و آزمایش ها (منابع اولیه) یا از منابع ثانویه مانند سوابق مستندات و منابع کتابخانه ای (منابع ثانویه) جمع آوری کرد. این مرحله، معمولاً به دلیل کمبودهای زمانی و منابع، دچار محدودیت می شود. در این شرایط، مهم است که جمع آوری داده از هر دو منبع تا جایی که ممکن است زودتر شروع شود (به عنوان مثال در طول مرحله غربال گری) و فقط اطلاعات پایه ضروری جمع آوری شود (همانطور که در شرح خدمات مشخص شده است). برخی از مطالعات EIA که با مشکل روبرو می شوند به دلیل همین پایه های اطلاعاتی بسیار سطحی و پیش بینی اثرات ناکافی است. از سوی دیگر در بعضی از مطالعات، اطلاعاتی بیش از حد و غیرضروری جمع می شود که ارتباطی با موضوع مطالعات ندارند. با مراجعه به شرح خدمات و اطلاعات پایه می توان یک تعادل ایجاد کرد. نقش وضع موجود محیط زیستی در پیش بینی اثر باید به وضوح درک شود. وضع موجود صرفاً یک بازه کوتاه «زمان حال» نبوده و باید روند تغییرات وضع موجود در نظر گرفته شود. توجه ویژه به روند تغییرات و داده های دیگری که برای برآورد وضعیت پیش روی محیط زیست (تعیین وضعیت آن هنگام اجرای پروژه محتمل است) در مقایسه با شرایط موجود ضروری می باشد. این توجه ویژه به روند تغییرات می تواند برای برخی از پروژه ها بسیار پراهمیت باشد، به ویژه برای پروژه هایی که نیازمند مدت زمان طولانی برای اجرا و بهره برداری هستند (به عنوان مثال سدها، پروژه های نفت و گاز و ...).

۳،۴،۳،۴. بررسی گزینه های جایگزین (Alternatives)

شناسایی و مقایسه گزینه ها به عنوان «قلب فرایند مطالعات ارزیابی»، یک ابزار حل مسئله خلاقانه است. این عنصر در برخی از فرایندهای ارزیابی در کشورها اختیاری و در برخی دیگر اجباری است. گزینه ها، در درجه اول برای یافتن راه های بهتر برای جلوگیری و به حداقل رساندن تأثیرات است، به صورتی که بتواند اهداف پروژه را نیز تحقق بخشد. همچنین، در نظر گرفتن گزینه های جایگزین می تواند به فرصت های خلاقانه برای ارتقای محیط زیست، توسعه جامعه و صرفه جویی در پروژه اشاره کند. با این حال، بررسی گزینه های جایگزین در بسیاری از کشورها یا ضعیف و ناکارآمد ارائه شده یا صوری انجام شده است. شناسایی طیف معقولی از گزینه ها، از زمان «دامنه یابی» آغاز می شود. به طور کلی، تا ۵ گزینه جایگزین (اغلب کمتر و شامل یک گزینه عدم اجرا) در EIA بررسی می شود. هر کدام از گزینه ها برای تعیین بهترین عملکرد محیط زیستی، که کمترین تأثیر را با مزایای پیش بینی شده در نظر بگیرد، ارزیابی می شود. این فرایند به تسهیل برنامه ریزی و طراحی پروژه و همچنین روشن شدن آن برای تصمیم گیری در موضوعات مورد نظر کمک می کند. به عنوان مثال، در اوایل انجام EIA، گزینه های خاصی ممکن است به دلیل آسیب رساندن به محیط زیست یا اقدامات برای طراحی یا کاهش اثرات انجام شده کنار گذاشته شوند. گزینه منتخب در ارسال نهایی

برای روند تصویب خواهی، ممکن است بر اساس نتیجه تصمیم‌گیری، گزینه نهایی مصوب بشود یا نشود.

۳,۴,۳,۵. ارزیابی اهمیت اثرات (Impact Significance Assessment)

ارزیابی اهمیت اثرات بالقوه، در طول فرایند EIA با غربالگری شروع می‌شود. همچنین، این ارزیابی باید به عنوان یک آزمون رسمی از اثرات باقیمانده، بعد از در نظر گرفتن بهبود اثرات، انجام شود.

تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که «ارزیابی اهمیت اثر» یکی از زمینه‌های مشکل‌ساز مطالعات ارزیابی است. این ارزیابی، اهمیت نسبی یک اثر را تعیین می‌کند. در نهایت، آن را به یک قضاوت ذهنی^۱، که اغلب تأثیر عمده‌ای در تأیید پروژه و تنظیم شروط دارد، تبدیل می‌کند. باید یک رویکرد نظام‌مند، با استفاده از روش و معیارهایی مبتنی بر نظام ارزیابی یک کشور موجود باشد یا در صورت عدم وجود، با مراجعه به چارچوب‌های پذیرفته‌شده بین‌المللی انجام گیرد. بررسی تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که می‌توان از رویکردهای مختلف برای ارزیابی اهمیت تأثیر - بسته به مسائل و معیارهایی که اعمال می‌شود - استفاده کرد. به طور کلی، این فرایند زمانی بهترین نتیجه را دارد که بتوان از معیارهای علمی آسان برای تعیین اهمیت استفاده کرد. به عنوان مثال می‌توان به استانداردهای کیفیت آب و هوا، استانداردهای ایمنی و بهداشت عمومی برای قرار گرفتن در معرض آلاینده‌های سمی یا تهدیدات گونه‌های نادر و در معرض خطر یا مناطق حفاظت‌شده اشاره کرد. در مواردی که میزان عدم اطمینان بالا/یا اختلاف نظر زیادی در مورد تأثیرات احتمالی وجود دارد، ممکن است یک روش مبتنی بر مذاکره برای تعیین اهمیت، مناسب‌تر باشد. منظور از این رویکرد معمولاً مذاکره میان کارشناسان فنی است؛ اما از آنجا که این «ارزیابی اهمیت اثرات» اساساً بر پایه یک «قضاوت ذهنی» است، لذا لازم است این مذاکره به سایر ذی‌نفعان تحت تأثیر یا علاقه‌مند (مشارکت عمومی) نیز گسترش یابد.

ارزیابی نهایی اهمیت اثرات، صرفاً در صورت وجود معلومات کامل و اطلاعات کافی در مورد اندازه و خصوصیات احتمالی اثرات و اطمینان از مشارکت تمام ذی‌نفعان امکان‌پذیر است. این امر، مستلزم ایجاد تمایز میان اثرات الف) «همانطور که پیش‌بینی شده» و ب) «پس از تخفیف» (باقیمانده) و سپس ارزش‌گذاری یا رتبه‌بندی آنها است. توصیه‌هایی که می‌توانند برای این منظور استفاده شوند، در ادامه خلاصه شده است. این راهنماها را می‌توان با پرسیدن سه سؤال به طور نظام‌مند اعمال کرد:

۱. آیا احتمال تأثیرات باقیمانده محیط‌زیستی وجود دارد؟

۲. اگر بله، آیا این موارد قابل توجه است یا خیر؟

۳. اگر بله، این تأثیرات قابل توجه (احتمال زیاد، متوسط یا کم) چقدر محتمل است؟

اما منظور از "قابل توجه" چیست؟ بر اساس گزارش UNEP (منبع شماره ۱ لاتین)، اهمیت تأثیرات، احتمالاً «قابل توجه» خواهد بود اگر ویژگی‌های زیر را دارا باشد:

● اثرات گسترده در محیط یا زمان



- تراکم نسبت به پتانسیل جذب جدید از محیط
- بالاتر یا نزدیک بودن به استانداردها یا آستانه‌های محیط‌زیستی
- عدم انطباق با سیاست‌های محیط‌زیستی، آمایش سرزمین، استراتژی‌های توسعه پایدار
- احتمال تهدید سلامت یا ایمنی عمومی
- احتمال اختلال در شیوه زندگی تعداد زیادی از مردم یا اقلیت‌های آسیب‌پذیر
- احتمال تهدید و ایجاد محدودیت استفاده از منابع امرار معاش مردم
- احتمال کاهش یا آسیب‌رساندن به منابعی که از آنها به صورت تجاری استفاده می‌شود
- احتمال تحت تأثیر قرار گرفتن مناطق حفاظت‌شده یا حساس محل زندگی گونه‌های نادر یا در معرض خطر انقراض

۳,۴,۳,۶. برنامه مدیریت محیط‌زیست

برنامه مدیریت محیط‌زیستی یک پروژه (EMP) شامل مجموعه اقدامات کاهشی، نظارتی و نهادی است که باید در حین مراحل طراحی، اجرا و بهره‌برداری برای حذف اثرات نامطلوب محیط‌زیستی و اجتماعی، خنثی کردن آنها یا کاهش آنها به سطوح قابل قبول و نیز بهبود مزایای محیط‌زیستی و اجتماعی یک پروژه پیشنهادی انجام شود. برنامه‌های مدیریتی، عناصر ضروری گزارش‌های EIA برای پروژه‌های مشمول انجام مطالعات EIA هستند. برای بسیاری از پروژه‌های غیرمشمول، ارزیابی محیط‌زیستی ممکن است فقط به یک برنامه مدیریت محیط‌زیستی منجر شود. یک برنامه مدیریت محیط‌زیستی کامل، شامل برنامه‌های کاهش اثرات، پایش، توانمندسازی و آموزش می‌باشد.

■ کاهش اثرات (Mitigation)

برنامه مدیریت محیط‌زیستی، اقدامات عملی و مقرون به صرفه‌ای را شناسایی می‌کند که ممکن است اثرات نامطلوب محیط‌زیستی بالقوه قابل توجهی را تا سطوح قابل قبول کاهش دهد. اگر اقدامات کاهشی، امکان‌پذیر، مقرون به صرفه یا کافی نباشد، این برنامه شامل اقدامات «جبرانی» می‌گردد.

در طول فرایند EIA، باید تعامل زودهنگام و مداوم میان طراحان پروژه و تیم ارزیابی ایجاد شود. به محض شناسایی اثرات نامطلوب قابل توجه، باید تلاش برای "باز طراحی پروژه" از طریق بررسی گزینه‌ها و تغییر در طراحی، مکان یا بهره‌برداری از پروژه صورت گیرد. با این حال، می‌توان اثرات خاصی را فقط با اقدامات مناسب «کاهش اثرات»، در هنگام ساخت و بهره‌برداری از یک پروژه کاهش داد. چنین اقداماتی را به ترتیب اولویت، می‌توان به انواع اصلی زیر تقسیم کرد:

- پیشگیری از اثرات، قبل از وقوع آنها با محدود کردن دامنه یا زمان‌بندی، پیشگیری یا به حداقل رساندن یک اقدام و اجرای آن؛
- از بین بردن یا کاهش تأثیر واقعی در طول زمان، با نگهداری یا برنامه‌ریزی عملیات در طول عمر پروژه؛

● «اصلاح تأثیر» با ترمیم، بازسازی یا بازیابی محیط آسیب‌دیده؛

● جبران تأثیر از دست دادن منابع محیط‌زیست با جایگزینی معادل‌ها

بیشترین اولویت‌ها به جلوگیری از تأثیرات سوء و سپس به حداقل رساندن یا کاهش اثرات باقی‌مانده تا "پایین‌ترین حد ممکن" و در نهایت کمترین اولویت‌ها به بازسازی محیط و جبران خسارت اختصاص می‌یابد. همچنین بهینه‌سازی اثرات مفید و افزایش مزایای محیط‌زیستی و اجتماعی، از طریق اقدامات مشخص اضافی نیز باید در نظر گرفته شود. به طور فزاینده‌ای، دولت‌ها به اعمال الزامات سختگیرانه‌تر برای کاهش اثرات و نگه داشتن آنها در حد قابل قبول برای تصویب پروژه ملزم می‌شوند. اقدامات کاهشی شناسایی شده باید در برنامه مدیریت گنجانده شود: اجرای آنها، برای رسیدن به "اثر هدف" توصیف شود. اطلاعات زیر باید در برنامه مدیریت گنجانده شود:

● شرح اقدامات کاهش اثرات

● زمان / مکان برای اجرای اقدامات کاهش اثرات

● نتایج مشخص مورد انتظار در محیط‌های مختلف تحت تأثیر

■ پایش (Monitoring)

پایش محیطی در طول اجرای پروژه، اطلاعاتی را در مورد جنبه‌های کلیدی محیط‌زیستی پروژه، به ویژه اثرات محیط‌زیستی پروژه و کارآمدی اقدامات کاهشی ارائه می‌دهد. چنین اطلاعاتی مالک پروژه را قادر می‌سازد تا موفقیت کاهش را به عنوان بخشی از نظارت پروژه ارزیابی کند و در صورت نیاز، اقدام اصلاحی انجام دهد. بنابراین، EMP اهداف نظارتی را مشخص می‌کند و نوع نظارت را در ارتباط با اثرات ارزیابی شده در گزارش EIA و اقدامات کاهشی که در EMP شرح داده شده است را مشخص می‌کند. به طور مشخص، بخش پایش EMP موارد زیر را فراهم می‌کند:

● (الف) توصیف خاص و جزئیات فنی اقدامات نظارتی، از جمله پارامترهایی که باید اندازه‌گیری شود، روش‌های مورد استفاده، مکان‌های نمونه‌برداری، فراوانی اندازه‌گیری‌ها، محدودیت‌های تشخیص (در صورت لزوم)، و تعریف آستانه‌هایی که نیاز را برای اقدامات اصلاحی نشان می‌دهد و

● (ب) رویه‌های نظارت و گزارش دهی برای ۱: اطمینان از تشخیص زودهنگام شرایطی که اقدامات کاهشی خاصی را ضروری می‌کنند، و ۲: ارائه اطلاعاتی در مورد پیشرفت و نتایج کاهش

■ آموزش و توسعه ظرفیت

برای حمایت از اجرای به موقع و مؤثر اجزای پروژه محیط‌زیستی و اقدامات کاهشی، EMP از وجود، نقش و توانایی واحدهای محیط‌زیستی در محل سایت پروژه یا در سطح سازمان مدیریت پروژه استفاده می‌کند. EMP در صورت لزوم، ایجاد یا گسترش چنین واحدهایی و نیز آموزش کارکنان را توصیه می‌کند تا امکان اجرای توصیه‌های EIA فراهم شود.



به طور مشخص، EMP شرح خاصی از ترتیبات سازمانی^۱ ارائه می‌دهد که نسبت به اجرای اقدامات کاهش و نظارتی مسئولیت خواهد داشت (به عنوان مثال: برای عملیات، نظارت، اقدامات اصلاحی، تأمین مالی، گزارش دهی و آموزش کارکنان). برای تقویت قابلیت مدیریت محیط زیستی در سازمان‌های مسئول اجرا، اکثر EMPها یک یا چند مورد از موضوعات اضافی زیر را نیز پوشش می‌دهند: (الف) برنامه‌های کمکی فنی، (ب) تهیه تجهیزات و تدارکات، و (ج) تغییرات سازمانی.

■ برنامه اجرا و برآورد هزینه

برای هر سه جنبه (کاهش، نظارت، و توانمندسازی)، EMP (الف) یک برنامه زمان‌بندی اجرایی برای اقداماتی که باید به عنوان بخشی از پروژه انجام شود، ارائه می‌دهد که مرحله‌بندی و هماهنگی با برنامه‌های اجرای کلی پروژه را نشان می‌دهد؛ (ب) برآوردهای سرمایه و هزینه جاری و منابع بودجه برای اجرای EMP را ارائه می‌دهد. این ارقام همچنین در جداول کل هزینه پروژه ادغام می‌شوند. و (ج) روش‌های تنظیم گزارش توسط سازمان مسئول به عنوان یک مرجع کنترل و کمیته‌ای مؤلف به ارتباط با جامعه را مشخص می‌کند.

۳،۴،۳،۷. تهیه گزارش (Reporting)

گزارش EIA (که در برخی از کشورها "بیانیه" نامیده می‌شود) یک سند مهم است که حاوی اطلاعاتی است که باید به نهاد تصمیم‌گیرنده مسئول تصویب پروژه ارسال شود. گزارش EIA توسط کارفرما یا مسئول آن با اطمینان از مطابقت گزارش با الزامات و دستورالعمل‌های تنظیم‌شده برای این منظور - توسط کشور یا آژانس بین‌المللی - تهیه می‌شود. گزارش EIA باید حاوی اطلاعات مشخص شده در شرح خدمات یا در قانون و مقررات باشد (مانند دستورالعمل EIA اروپا).

هدف گزارش EIA ارائه اطلاعات کافی به نهاد تصمیم‌گیرنده یا مرجع صالح برای تأیید یا رد پیشنهاد است و اعلام شرایطی که باید در مجوزدهی در نظر گرفته شود یا به مجوز پیوست شود. علاوه بر این، گزارش EIA یک سند عمومی است که یافته‌های مربوط به آن، اثرات پروژه پیشنهادی را برای همه ذی‌نفعان (از جمله افراد و جوامعی که مستقیماً تحت تأثیر آن قرار می‌گیرند) - قبل از تصمیم نهایی درباره یک پروژه - توصیف می‌کند. برخلاف سایر گزارش‌ها و مطالعات فنی، گزارش EIA بایستی مورد بازبینی و اظهار نظر عمومی قرار بگیرد. این مهم، مسئولیت‌های خاصی را به عهده کسانی می‌گذارد که آن را تهیه می‌کنند. یک گزارش EIA باید به خوبی سازمان یافته و با شفافیت کامل نوشته شده باشد. این گزارش در عین رعایت استانداردهای فنی مناسب، باید برای افراد غیرمتخصص نیز قابل فهم باشد. لذا این گزارش باید همراه با یک خلاصه اجرایی و نیز اطلاعات دقیق‌تر در پیوستهای فنی باشد.

محتوای گزارش باید عینی، واقعی و منسجم باشد. سایر ویژگی‌های اصلی شامل استفاده از زبان ساده، به حداقل

1. Institutional Arrangements
2. Statement

رساندن اصطلاحات فنی، و نیز کیفیت خوب ارائه نقشه‌ها، نمودارها و سایر ابزارهای دیداری است.

گزارش EIA، اطلاعات لازم زیر را برای درک تصمیم‌گیرندگان و ذی‌نفعان فراهم می‌کند:

- پیشنهاد پروژه و منطق آن (نیاز، اهداف، گزینه‌ها و سیاست‌ها)
- محیط و افراد تحت تأثیر (منابع مهم و ذی‌نفعان اصلی)
- نظرات کسانی که با آنها مشورت شده است (سازمان‌های مسئول، افراد تحت تأثیر، خبرگان)
- تأثیرات احتمالی و اهمیت آنها (تأثیرات سوء مثبت هر گزینه)
- اقدامات پیشنهادی برای کاهش و پیگیری (طرح مدیریت محیط‌زیست)

۳.۳.۸. تصمیم‌گیری

تصمیم‌گیری، فرایند انتخاب میان گزینه‌هاست. این فرایند، ذاتاً سیاسی است. در این فرایند، وزن‌دهی سودها و هزینه‌ها و به عبارتی سبک‌وسنگین کردن (trade-off) مجموعه‌ای از ملاحظات صورت می‌گیرد. اغلب نقطه نظرات به شکل مستقیم مطرح شده و تصمیم‌ها بر اساس روند مذاکره، چانه‌زنی و سازش با ذی‌نفعان گرفته می‌شود. وقتی واژه تصمیم‌گیری در EIA مطرح می‌شود، به طور معمول، منظور تصویب پروژه پیشنهادی است. با این وجود، پیش از این در فرایند ارزیابی مجموعه‌ای از تصمیم‌های موقت درباره پروژه پیشنهادی گرفته شده است و تصمیم‌گیری، محدود به تصمیم نهایی نیست. به طور مثال، مجموعه‌ای از گزینه‌ها انتخاب شده و برنامه‌ریزی و طرح تغییرات در پروژه پیشنهادی ابتدایی بر اساس فرایند ارزیابی صورت گرفته است. این تصمیم‌های موقتی ممکن است با حضور نهادهای مختلف انجام شود. برای مثال در مراحل غربالگری و دامنه‌یابی، نهاد حاکم و مسئول معمولاً درباره پروژه پیشنهادی تصمیم می‌گیرد. در طول فرایند ارزیابی، کارفرما پیشنهاد خود را با تغییراتی از منظر محیط‌زیستی و اجتماعی قابل قبول‌تر می‌کند.

باید توجه داشت که برای مجوزدهی نهایی پروژه پیشنهادی باید مجموعه‌ای از تصمیم‌ها مورد بررسی قرار گیرد. این موارد شامل موارد زیر است که در هر یک از آنها لازم است که تصمیم ضمنی یا صریح گرفته شود:

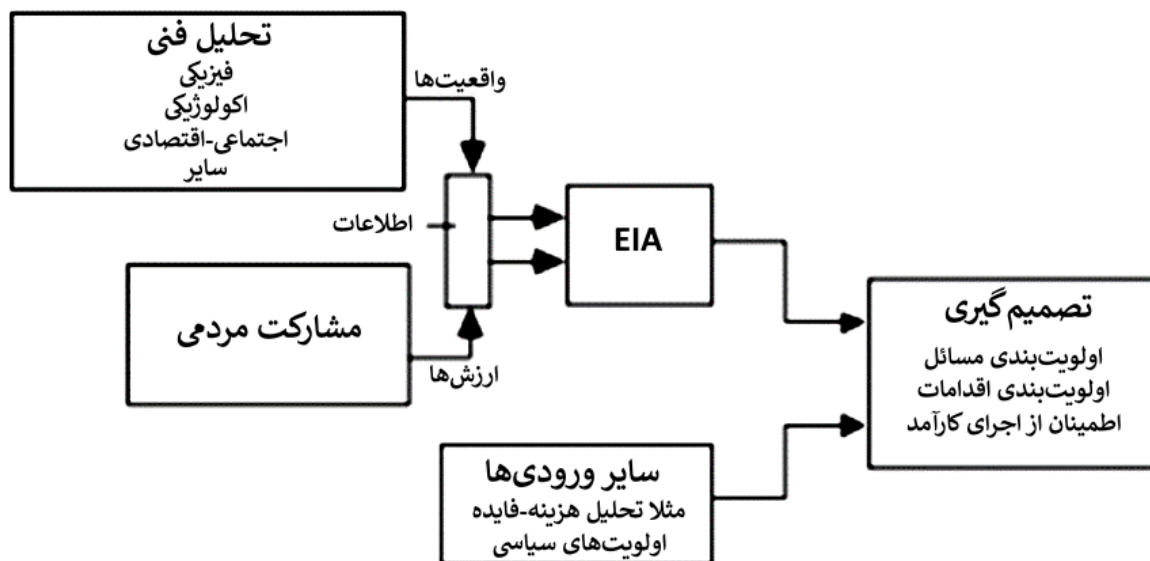
- غربالگری: در چه سطحی ارزیابی صورت گیرد
 - دامنه‌یابی: تعیین جنبه‌های مهم و آماده‌سازی شرح خدمات مناسب
 - آنالیز اثرات: توجه متمرکز بر ملاحظات و انتخاب‌های گزینه‌ها
 - بررسی: مشخص کردن کیفیت و کفایت گزارش ارزیابی به عنوان پایه‌ای برای تصمیم‌گیری برای مجوزدهی
- تأیید نهایی پروژه پیشنهادی به شکل معمول یک تصمیم سیاسی است که اغلب توسط دولت، حاکمیت یا نهاد هم‌تراز انجام می‌شود. در بعضی از سیستم‌های ارزیابی، پیش‌نیاز تأییدیه اجرای طرح پیشنهادی، دریافت الزامات از جمله مجوزهاست که توسط آژانس‌های تنظیم‌گر بر اخذ آنها نظارت می‌شود.
- تصمیم‌گیران در هر سطحی، مسئولیت‌ها و تعهدات محیط‌زیستی خود را به خوبی می‌دانند. ارزیابی یک ابزار کلیدی برای یکپارچه‌سازی ملاحظات اجتماعی و محیط‌زیستی برای تصمیم‌گیری است. با این وجود، بسیاری از



تصمیم‌گیران هنوز مقابل ارزیابی جبهه گرفته و به جای آنکه آن را فرصتی برای اضافه کردن ارزش برای تقویت و بهبود پیشنهادها توسعه و محافظ منابع محیط‌زیستی بدانند، آن را امری دست‌وپاگیر می‌دانند. بسیار مهم است که تصمیم‌گیران از مسئولیت‌ها و تعهدات خود برای پیاده‌سازی ارزیابی آگاه بوده و نتایج ارزیابی را برای مدیریت بهتر اثرات محیط‌زیستی و ریسک‌های طرح پیشنهادی استفاده کنند. بطور حداقلی، تصمیم‌گیران لازم است موارد زیر را بدانند:

- مفاهیم پایه‌ای و هدف ارزیابی (و SEA)^۱
 - الزامات ارزیابی، قواعد و راهنماهای موجود
 - کارآمدی اجرا و پیامدها برای تصمیم‌گیری
 - محدودیت‌های احتمالی برای اطلاع‌رسانی و توصیه‌های لازم در گزارش ارزیابی
 - فرایند و اجرای ارزیابی بر اساس استانداردهای پذیرفته‌شده جهانی و قابل قیاس با سایر کشورها
 - ملاحظات نظرخواهی عمومی در فرایند تصمیم‌گیری و چالش‌های قانونی برای حکمرانی بر موضوعات مطرح شده در پروژه پیشنهادی
 - تصمیم‌گیران لازم است که تشویق شوند به:
 - گسترش زاویه دید نسبت به محیط‌زیست و ارزش‌هایش
 - اتخاذ دلایل مناسب برای تصمیم‌گیری
 - ایجاد راه‌های مناسب برای توازن میان محیط‌زیست و اقتصاد و اجتماع
 - پذیرش روش‌های مشارکتی، شفاف و باز برای تصمیم‌گیری
 - به کارگیری ابزار استراتژیک برای کمک به تصمیم‌گیری
- باید در نظر داشت که ارزیابی، بخشی از فرایند بزرگ تصمیم‌گیری است. این فرایند در تصویر ۱-۳ نمایش داده شده است. این فرایند منجر به تصمیمی سیاسی می‌شود که بر اساس اطلاعات از منابع متفاوت اخذ می‌شود و سبک و سنگین کردن‌های زیادی برای آن صورت گرفته است. این اطلاعات، باید وزندهی شود و عدم قطعیت‌ها بر اساس اهمیت ریسک‌ها و پیامدها مشخص گردد. عواملی که در مجوزدهی نهایی مؤثر خواهد بود عبارتند از:
- یافته‌های اثرات مهم گزارش شده در گزارش ارزیابی
 - ورودی‌های بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی
 - سایر فشارهای خارجی یا ورودی‌های سیاسی برای تصمیم‌گیری

۱. ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی (SEA) یا Strategic Environmental Assessment فرایندی نظام‌مند برای ارزیابی پیامدهای زیست‌محیطی یک سیاست، طرح یا برنامه پیشنهادی است و ابزاری برای بررسی اثرات تجمعی و رسیدگی مناسب به آنها در اولین مرحله تصمیم‌گیری در کنار ملاحظات اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌کند. SEA در سطح استراتژیک به مقوله ارزیابی محیط‌زیستی می‌پردازد (مثلاً در سطح راهبردها و ملاحظات ملی و منطقه‌ای) و EIA در سطح محلی و یک پروژه خاص.



تصویر ۳-۱-۱ EIA به عنوان بخشی از فرایند تصمیم‌گیری

■ لحاظ کردن گزارش ارزیابی در تصمیم‌گیری‌ها

اطلاعات تهیه‌شده در گزارش ارزیابی بر اساس تحلیل‌های فنی و مشارکت‌های عمومی است. گزارش ارزیابی، مجموعه‌ای از واقعیات^۱ و ارزش‌ها^۲ است. اینکه چگونه و چطور این موارد در گزارش ارائه شود، می‌تواند بر فرایند تصمیم‌گیری اثرگذار باشد. همچنین قابل استفاده بودن گزارش ارزیابی، بستگی به اجرای مناسب مراحل قبلی فرایند ارزیابی دارد. حداقل، از تصمیم‌گیران انتظار می‌رود که اطلاعات فرایند ارزیابی را در مجوزدهی و تعیین شرایط در نظر بگیرند. به جز مواردی (که در مراحل ابتدایی فرایند حذف می‌شوند) فرایند ارزیابی معمولاً منجر به رد پیشنهاد نمی‌شود؛ حتی اگر یافته‌هایی مبنی بر پتانسیل بالای اثرات داشته باشد. با این وجود، نتایج فرایند ارزیابی معمولاً بر تعیین شرایط و اعلام محدودیت‌ها و روش‌های بهبود برای اجرای پروژه به شکل قابل توجه مؤثر است. معمولاً تصمیم‌گیران به ندرت زمان کافی برای خواندن گزارش ارزیابی داشته و به نظرات کارشناسان بررسی‌کننده، متکی هستند که نگاه آنها معمولاً بر اساس منویات سیاسی و مسئولیت‌هاشان شکل می‌گیرد. استقبال عمومی تصمیم‌گیران از نتایج گزارش ارزیابی، اعتماد آنها را به فرایند ارزیابی و پذیرش سایر بازیگران نشان می‌دهد. برای همین، اعتماد عمومی در فرایند ارزیابی که به مرور ساخته می‌شود اهمیت ویژه‌ای دارد.

۳، ۴، ۹، پیگیری (follow up)

از دغدغه‌های اصلی در زمینه کارآمدی ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها، عملیاتی‌شدن شروط و اقدامات طرح‌های ذکرشده در گزارش ارزیابی می‌باشد. چراکه بدون عملیاتی‌شدن اقدامات کاهش اثرات و همچنین اقدامات

1. Facts
2. Values



جایگزین، گزارش ارزیابی تبدیل به سندی صرفاً برای اخذ مجوز می‌شود و «تمرین عملی برای دستیابی و حفظ حقوق محیط زیست» تحقق نمی‌یابد. پس از اخذ تأییدیه برای پروژه، مرحله اعمال شروط و پیگیری آغاز می‌گردد. پیگیری، تمام عملیات و مراحل پس از اخذ مجوز ارزیابی را شامل می‌شود و در این مسیر از پایش^۱، ممیزی^۲، ارزیابی^۳، مدیریت محیط زیستی و سایر ابزارها برای تکمیل فرایند ارزیابی استفاده می‌شود. مرحله «پیگیری»، برای شناسایی تأثیراتی است که در واقعیت رخ می‌دهد تا بتوان این اثرات را با سطوح پیش‌بینی شده در گزارش ارزیابی تطبیق داد. در همین راستا این عملیات، اطلاعاتی از اجرایی شدن و اثرگذاری «اقدامات کاهش اثرات» در اختیار قرار داده و بازخورد لازم برای اصلاح فرایندهای ارزیابی را فراهم می‌آورد. اما علی‌رغم اهمیت بالای این مرحله، کمتر بدان بها داده شده و بعضاً نادیده گرفته می‌شود.

با عملیاتی شدن تمام مراحل پیگیری، می‌توان از اجرای شروط و اقدامات تعیین شده به طور مؤثر اطمینان حاصل کرد و اطلاعاتی بدست آورد تا در بهبود ارزیابی در سایر پروژه‌ها کمک نماید. اجرای صحیح مراحل پیگیری، موجب تسهیل مدیریت اثرات و تداوم اثرگذاری EIA است و کمک می‌کند تا در هر مرحله از پروژه، منافع محیط زیست به طور بهینه حفظ شود.

از جمله مهم‌ترین اقدامات ذیل مرحله پیگیری می‌توان به مراحل زیر اشاره کرد:

● نظارت (Surveillance): منظور، نظارت بر رعایت و اجرای شروط قید شده در گزارش ارزیابی است. با بازرسی منظم و دوره‌ای محدوده اثر پروژه، انطباق شرایط با گزارش ارزیابی و مشاهده میزان پیشرفت پروژه انجام می‌گیرد.

● پایش (Monitoring): منظور، اندازه‌گیری تغییرات پارامترهای محیط زیستی در فاز ساخت یا بهره‌برداری پروژه و بررسی اثرگذاری روش‌های کاهش اثرات است. این هدف با جمع‌آوری داده بر اساس «اندازه‌گیری‌های تکرارشونده» انجام می‌پذیرد. و سه نوع مختلف دارد: ۱) پایش شرایط پایه، پیش از شروع پروژه و برای رصد و اندازه‌گیری شرایط در غیاب پروژه انجام می‌گیرد ۲) پایش اثرات، حین عملیات ساخت و بهره‌برداری از پروژه صورت می‌گیرد ۳) پایش تطبیقی، با نمونه‌برداری متناوب یا اندازه‌گیری‌های مستمر پارامترهای محیط زیستی برای اطمینان از اینکه استانداردها رعایت گردیده در طول پروژه انجام می‌پذیرد.

● پایش تطبیقی (Compliance Monitoring): منظور از این پایش اطمینان از برآورده شدن استانداردها و الزامات محیط زیستی است. با مقایسه داده‌های حاصل از پایش با پیش‌بینی‌های انجام گرفته در گزارش، دقت پیش‌بینی‌ها مشخص گردیده، درجه انحراف پیش‌بینی‌ها تعیین شده و دلایل این تفاوت مشخص می‌گردد. لذا دقت مدل‌ها و پیش‌بینی‌هایی که در فاز اولیه EIA تعیین شده بود، به صورت کامل مشخص می‌گردد.

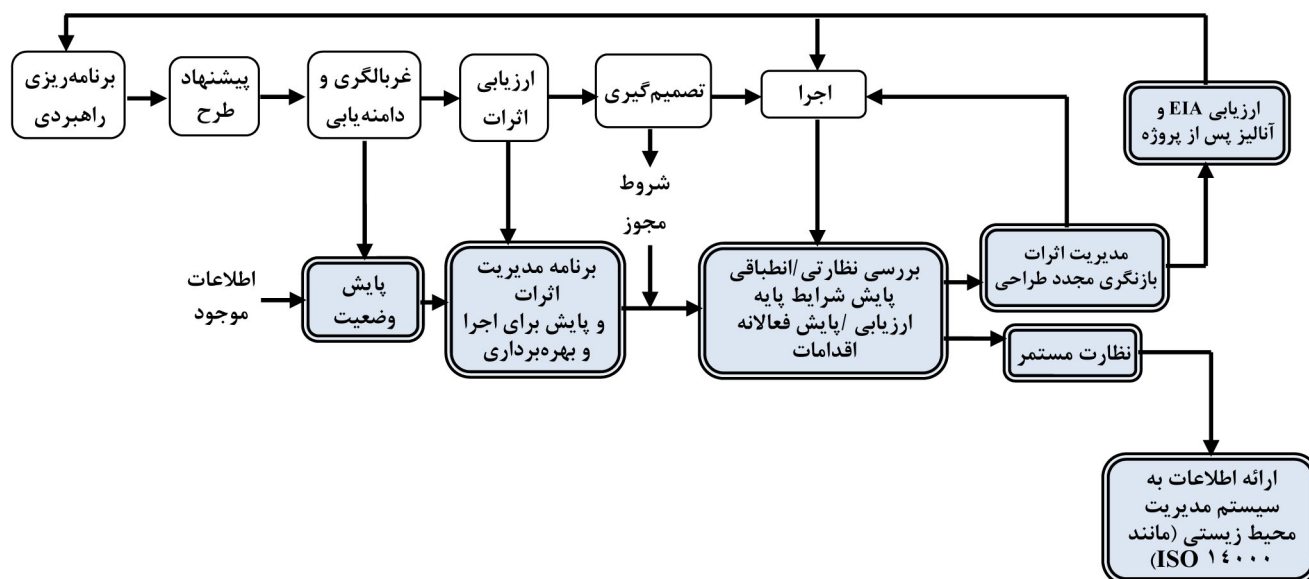
● ممیزی (Auditing): ممیزی برای ارزیابی میزان عملکرد پیگیری، دقت اندازه‌گیری‌ها و میزان کارآمدی طرح‌های کاهش اثرات انجام می‌گیرد.

1. Monitoring
2. Auditing
3. Evaluating

● **تحلیل پس از پروژه (post-project analysis):** برای ارزیابی نتایج کلی EIA انجام می‌گیرد تا از تجربیات برای پروژه‌های بعدی استفاده شود.

پیگیری به اشکال مختلفی می‌تواند عملیاتی شود. از اقدامات خوداصلاحی که خودِ کارفرمایان پروژه انجام می‌دهند تا الزاماتی که توسط نهاد متولی EIA (سازمان) مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و تا اقداماتی که دخالت جامعه محلی و فشار عمومی، موجب آن می‌شود. به صورت رسمی و با توجه به مقیاس پروژه، عملیات اجرایی، توسط کارفرما یا سازمان انجام می‌گیرد. همچنین بخشی از تصمیم‌گیری و مدیریت بر اساس نتایج بدست آمده توسط خود کارفرما (عکس‌العمل نسبت به اثرات پیش‌بینی نشده و حوادث غیرمترقبه) و بخشی از آن توسط سازمان انجام می‌گیرد.

جایگاه مراحل مختلف لازم ارزیابی یک برنامه پیگیری در جعبه‌های آبی تصویر ۳-۲ مشخص شده است. طبق این شکل، اقدامات با پایش شرایط پایه در فاز غربال‌گری و تعیین دامنه شروع شده و با تهیه برنامه پایش و مدیریت محیط‌زیست در تهیه گزارش ارزیابی و تعیین شروط تأیید پروژه به فاز اجرا در طول عمر پروژه می‌رسند. البته رویکردهای مختلفی در کشورهای گوناگون جهت پیاده‌سازی پیگیری وجود دارد. در برخی نظام‌های ارزیابی، بحث پیگیری به طور مستقیم در قانون اشاره گردیده است (اگر چه شرایط برای پروژه‌های مختلف متفاوت می‌باشد) و در برخی دیگر حالت غیررسمی‌تری دارد.



تصویر ۳-۲- مراحل ارزیابی و جایگاه مراحل پایش-مرجع: منبع شماره ۳۴ لاتین

اقدامات مرحله پیگیری، اقداماتی پرهزینه و زمان‌بر می‌باشند و برای همه پروژه‌ها سخت‌گیری یکسانی رخ نمی‌دهد. باید دیدگاه منظمی برای طراحی این برنامه رخ دهد تا موجب تحمیل هزینه‌های غیر ضروری بر پروژه‌ها نشود. در اقدامات پیگیری، «پایش»، ضروری‌ترین بخش می‌باشد. چرا که اطلاعات مورد نیاز برای مدیریت محیط‌زیست را فراهم می‌آورد.



۳،۴،۳،۱۰. بازنگری (Review): آزمون کیفیت گزارش تهیه شده

بازنگری در کیفیت گزارش EIA یک گام رسمی در فرایند EIA است. این بازنگری برای اطمینان از اینکه اطلاعات مندرج در گزارش با شرح خدمات منطبق بوده و برای تصمیم گیری، مناسب است انجام می شود. مرحله بازنگری معمولاً فرصتی مهم برای نظرخواهی عمومی درخصوص اثرات مهم اظهار شده و کاهش آنها فراهم می آورد. یک فرایند باز و نظام مند بازنگری، تصمیم گیرندگان را مطمئن می سازد که اثرات اظهار شده معتبرند و اعتماد عمومی را به فرایند EIA القا می کند.

هدف بازنگری، اطمینان از کیفیت و جامعیت اطلاعات گردآوری شده در EIA است. وقتی بازنگری بعنوان یک گام رسمی در نظر گرفته می شود، به مثابه یک آزمون نهایی کیفیت از گزارش EIA که برای اخذ مجوز پروژه ارسال شده است، عمل می کند. فرایند بازنگری، اغلب به نیاز به اطلاعات بیشتر درخصوص اثرات احتمالی، روش های کاهش یا دیگر موارد منجر می شود.

مهمترین اهداف بازنگری EIA عبارتند از:

- کفایت و کیفیت گزارش ارزیابی را ارزیابی می کند.

- نظرات عموم را در نظر می گیرد.

- تعیین می کند که آیا اطلاعات برای تصمیم گیری نهایی مناسب هستند یا نه.

- در صورت لزوم، کمبودهایی را که باید قبل از ارسال گزارش رفع شوند، مشخص می کند.

در بسیاری از نظام های EIA، مرحله بازنگری، یک فرصت اصلی برای مشارکت عمومی است؛ هر چند که ترتیبات برای این منظور در کشورهای مختلف، متفاوت است. این ترتیبات، از اعلام یک بازه زمانی برای دریافت نظرات کتبی تا برگزاری جلسات عمومی متغیر است. مکانیسم دوم، بخشی از یک بررسی مستقل توسط یک پل EIA یا نهاد تحقیق است که طی آن یک رویه مشخصاً سخت گیرانه و شفاف در نظر گرفته می شود.

یک بازنگری موقت یا اولیه از آماده سازی EIA، می تواند یک بررسی غیررسمی در مورد کیفیت کار برای تأیید رضایت بخش بودن و مطابقت با الزامات ارائه دهد. معمولاً این کار توسط مقامات مسئول انجام می شود. با این حال، پیشنهاددهنده پروژه می تواند یک بازنگری داخلی از کیفیت EIA را به عنوان بخشی از بررسی دقیق یا تضمین کیفیت انجام دهد.

بازنگری قبل از تصمیم گیری گزارش EIA یک ابزار کلیدی برای "کنترل و تضمین کیفیت" در فرایند EIA است که اجازه می دهد تا یک بررسی خارجی در مورد «خودارزیابی» پیشنهاد دهنده پروژه انجام شود. این یک رویه رسمی در بسیاری از نظام های EIA است که ممکن است توسط خود مقام مسئول، سازمان یا کمیته دولتی دیگر یا یک نهاد مستقل انجام شود.

علی رغم تفاوت های قابل توجه، عملکرد مشترک آنها، بررسی این است که پیش نویس گزارش EIA با الزامات قابل اجرا مطابقت دارد و/یا با استانداردهای پذیرفته شده عملکرد خوب سازگار است یا خیر.

هر روشی که دنبال شود، اتخاذ رویکردی دقیق ضروری است که اطمینان از کیفیت اطلاعات تهیه‌شده حاصل شود. این رویکرد می‌تواند بر اساس دستورالعمل‌ها و معیارهای صریح برای بازنگری باشد، یا اگر این معیارها در دسترس نیستند، از اصول، اهداف و شرایط مرجع EIA استفاده شود. به کاربردن سیستماتیک این معیارها و اصول در طول زمان، باید استاندارد کلی گزارش‌های EIA را با آگاه کردن پیشنهاددهندگان پروژه‌ها از انتظارات دولت یا سازمان، بهبود ببخشد.

اکثر نظام‌ها، شرایط بازنگری گزارش EIA را فراهم می‌کنند. با این حال، رویه‌های ایجاد شده برای این هدف به طور قابل توجهی متفاوت است (احتمالاً بیشتر از سایر مراحل فرایند). انجام بازنگریهای EIA بر اساس ترتیبات غیررسمی و رسمی است. تمایزات مشخصی در الزامات خاص، اشکال مشاوره عمومی و نقش‌ها و مسئولیت‌های آژانس اصلی وجود دارد.

موضوعی که در همه رویه‌های بازنگری مشترک است، چگونگی اطمینان از عینیت است. به طور گسترده‌ای در نظر گرفته می‌شود که مقام مسئول در نتیجه بررسی دارای منافع است یا خیر؛ به ویژه هنگامی که پیشنهاددهنده نیز باشد. نظام نظارت و توازن^۱ از طریق راهنماها، معیارهای بازنگری و مشارکت مردم و کارشناسان خارجی به وقوع می‌پیوندد. سایر رویه‌های بی‌طرفانه معمول شامل استفاده از کمیته‌های بین‌سازمانی یا پنل‌ها یا هیئت‌های مستقل هستند که به عنوان "استاندارد مرجع عملکرد خوب" برای بازنگری EIA شناخته می‌شوند.

به طور کلی، رویه‌های مشخص برای بررسی EIA را که در کشورهای مختلف وجود دارد، می‌توان به دو نوع اصلی تقسیم کرد:

● بررسی داخلی: انجام شده توسط مقام مسئول یا بخش‌های دیگر سازمان دولتی، با یا بدون رویه و دستورالعمل رسمی.

● بررسی خارجی: توسط یک شخص یا نهاد مستقل جدا یا خارج از سازمان‌های دولتی با رویه‌ای باز و شفاف برای اظهارنظر عمومی.

ورود نظرات عمومی، ابزاری جدایی‌ناپذیر برای تقویت عینیت و تضمین کیفیت اطلاعات ارائه شده است. لذا بسیاری از سیستم‌های EIA فرصتی برای بررسی عمومی و اظهارنظر در مورد اطلاعات موجود در یک گزارش EIA را فراهم می‌کنند. این امر مستلزم زمان و فرصتی معقول برای اظهارنظر اشخاص ذی‌نفع است. انواع فعال‌تر مشارکت عمومی و ذی‌نفعان به‌ویژه زمانی ترجیح داده می‌شوند که تأثیرات مهم بر یک جامعه محلی وجود داشته باشد یا مردم در اثر یک پروژه جابجا شوند.

معمولاً یک دوره معین برای بازنگری عمومی و یک روش اجرایی اعلان رسمی در نظر گرفته می‌شود. اعلان رسمی معمولاً مشخص می‌کند که گزارش EIA در کجا نمایش داده می‌شود و نظرات چگونه باید دریافت شوند. معمولاً نظرات عمومی به صورت کتبی درخواست می‌شود. با این حال، این رویکرد ممکن است بسیاری از افراد، از جمله کسانی را که مستقیماً تحت تأثیر این پیشنهاد قرار دارند، حذف کند.



برخی از کشورها با استفاده از جلسات عمومی و سایر ابزارها برای به دست آوردن نظرات طرف‌های ذی‌نفع و متأثر در مورد گزارش EIA، روند بازبینی گسترده‌تر و بازتری را لحاظ می‌کنند. این موارد معمولاً در مقیاس بزرگ و پروژه‌های بحث‌برانگیز اعمال می‌شوند. در موارد دیگر، اشکال کمتر فشرده مشاوره و اظهارنظر مناسب است. با این حال، در همه این موارد، مهم است که این راه کارها متناسب با افرادی که درگیر هستند طراحی شوند.

۳،۴،۳،۱۱. مشارکت مردمی (Public Participation)

یک تعریف مختصر از مشارکت مردمی، «آگاه‌سازی و دخالت گروه‌های ذی‌نفع در فرایند تصمیم‌گیری» است. مشارکت مردمی و ارزیابی محیط‌زیستی در حال تقویت دو جانبه یکدیگر هستند. یک مشارکت خوب در فرایند ارزیابی باعث افزایش کارایی ارزیابی شده و همچنین ارزیابی زمینه را برای تحقق مردم‌سالاری و تمرین مشارکت در فرایندها فراهم می‌کند. لذا حین ارزیابی، یک فرایند برد-برد میان ذی‌نفعان در حال رخ دادن است. برای تعریف مشارکت مردمی، باید کارکرد مدنظر از این امر را مشخص کرد. بحث مشارکت مردمی را می‌توان با سه سؤال مورد بررسی قرار داد:

- مشارکت مردمی چه معنایی دارد؟
- چه اهدافی را می‌توان از این مشارکت متصور شد؟
- چه کسانی باید در EIA مشارکت کنند؟

■ معنای مشارکت مردمی

با توجه به تعریف انجمن بین‌المللی ارزیابی اثرات (IAIA) مشارکت مردمی به معنای درگیری مؤثر اشخاص و گروه‌هایی است که تحت تأثیر مثبت یا منفی از یک پروژه، طرح یا سیاست که طی یک فرایند تصمیم‌گیری مشخص می‌شوند، قرار می‌گیرند. میزان مشارکت در این تعریف مشخص نگردیده است. هیوگو^۱ مشارکت مردمی را فرایندی می‌بیند که در آن افراد متأثر از یک پروژه، به شکلی مؤثر در تصمیم‌گیری اثر می‌گذارند. آرنستین^۲ مشارکت مردمی را بیانگر قدرت شهروندی می‌بیند که شهروندانی که نمی‌توانسته‌اند ابراز نظر کنند، از این طریق در فرایندهای سیاسی و اقتصادی مشارکت نموده و آینده خود را تعیین نمایند. از این نگرش مشارکت مردمی ابزاری برای قدرت دادن به گروه‌های به حاشیه رانده شده می‌باشد.

آنچه بیش از همه مورد بحث در این تعاریف می‌باشد، استفاده از لغات مشارکت و مشورت در این تعریف می‌باشد. به عبارتی واژه مشارکت معمولاً در مسائلی مطرح می‌شود که مجموعه افراد بر تصمیم نهایی کنترل داشته باشند. از این رو باید برای سطوح مختلف مشارکت تمایز قائل شد. آرنستین در مدل پیشنهادی خود، نردبان مشارکت را معرفی نموده و سطوح مختلف مشارکت مردم را بیان کرده است. آرنستین معتقد است که مشارکت بدون توزیع قدرت در تصمیم‌گیری، آورده‌ای برای گروه‌های بدون قدرت ندارد و پوچ است و صرفاً برای «قدرتمندان» ادعای مشارکت

1. Hiogow
2. Arnstein



همه‌جانبه را به ارمغان می‌آورد. طبق این نردبان، دو مرتبهٔ مداخله^۱ و درمان^۲ در اصل مراحل هستند که مشارکتی رخ نمی‌دهد و قدرت متمرکز می‌ماند. دو مرحلهٔ بعدی یعنی اطلاع‌رسانی و مشورت‌گیری، امکان شنیده شدن صدای کسانی که قدرتی ندارند را فراهم آورده و همچنین از موضوعات مطلع می‌شوند. مرتبهٔ وفاق^۳ به مردم امکان وعظ و رساندن صحبت خود به تصمیم‌گیران را می‌دهد، اما همچنان آنان را در فرایند دخیل نمی‌کند. در مرحلهٔ همکاری^۴ امکان مذاکره نیز فراهم شده اما هنوز قدرتمندان سنتی اثرگذاری بیشتری در تصمیم‌نهایی دارند. اما در «تفویض قدرت» و «کنترل مردمی»، قدرت بیشتر دست جمیع مردم بوده و تصمیم‌گیری توسط ایشان رخ می‌دهد.

در فرایند ارزیابی محیط‌زیستی معمولاً از سطوح اطلاع‌رسانی، مشورت‌گیری، مشارکت و مذاکره برای توصیف نردبان استفاده می‌شود. در صحبت‌های عامیانه از واژه مشارکت برای همه این سطوح استفاده می‌شود که منجر به سوء برداشت شده و به عنوان مثال «اطلاع‌رسانی» به منزله مشارکت و کافی بودن این امر تلقی می‌گردد. مشارکت باید تنها زمانی به کار رود که ذی‌نفعان هم درگیر طرح شده (با شفافیت کامل از جزئیات مطلع شوند) و بر تصمیم‌گیری اثرگذار باشند. صاحب‌نظران، سطوح مختلف مشارکت را مستقل از هم دانسته و هیچ کدام را برتر از دیگری نمی‌دانند. برخی صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که اطلاع‌رسانی و مشورت‌گیری صرفاً برای توجیه مشارکت بوده و راه مشارکت بیشتر را می‌گیرد، حال آن‌که دیگران این سطوح مشارکت را مثبت و زمینه‌ای برای بروز سطوح بالاتر می‌دانند. به عقیدهٔ این افراد، مشارکت‌های غیر متعارف نظیر کمپین‌ها، تجمعات و شکایت‌های قضایی هم برای پیش‌برد مشارکت مؤثر هستند. حتی عنوان می‌شود که این مدل از مشارکت بیانگر عدم کارایی قوانین و دستورالعمل‌های جاری حوزه مشارکت می‌باشد.

■ اهداف مشارکت مردمی

اهداف و اثراتی که مشارکت مردمی در EIA دارد به سه دستهٔ اهداف هنجاری^۵، بنیادی^۶ و ابزاری^۷ تقسیم می‌شود. اهداف هنجاری مشارکت مردمی در EIA، اثرگذاری بر تصمیمات، بهبود شرایط مردم سالاری، آموزش اجتماعی در جامعه و دادن ابزار قدرت به گروه‌های «در حاشیه» می‌باشد. مشارکت مردمی، بایستی ذی‌نفعان پروژه را قادر بر اثرگذاری بر تصمیمات گرفته‌شده (که در اصل مرتبط با همین اشخاص است) بکند. این مردم هستند که اثرات اجتماعی و زیست‌محیطی را تجربه خواهند کرد و کنار گذاشتن آنها در ارزیابی طرح، کاری غیراخلاقی و خلاف اصل حاکمیت مردم بر سرنوشت خود است. مسائل محیط‌زیستی مسئلهٔ همهٔ افراد بوده و باید اطلاع‌رسانی و مشارکت همگانی در این زمینه صورت یگیرد. حالت ایده‌آل و تقریباً غیرعملی، کسب رضایت همگانی در این مسیر می‌باشد. همچنین این مشارکت فرصتی برای یادگیری و تمرین مهارت‌های شهروندی در راستای مسئولیت‌های اجتماعی

1. Manipulation
2. Therapy
3. placation
4. Partnership
5. Normative
6. Substantive
7. Instrumental



جمع می‌باشد. همچنین مشارکت مردمی باعث ژرف‌اندیشی و عمیق‌تر شدن ایده‌ها در این مسیر شده و موجب یادگیری اجتماعی می‌گردد. در این راستا بایستی مکالمه بین ذی‌نفعان مختلف شکل گیرد تا جنبه‌ها و دیدگاه‌های مختلف راجع به مسائل شنیده شود. همان‌طور که قبلاً هم اشاره شد، توزیع قدرت از طریق مشارکت رخ داده و ضمن برقراری عدالت، زمینه فساد و استفاده از رانت کاهش می‌یابد.

اهداف بنیادی در راستای توانمندسازی فرایند EIA و خروجی حاصل از آن، دستیابی به اطلاعات و دانش محلی مردم، جمع‌آوری دانش تجربی و ادراکی و صحت‌سنجی داده‌های اولیه موجود می‌باشد. با توجه به جنبه‌های گسترده یک ارزیابی محیط‌زیستی نیاز است تا مردم با در اختیار گذاشتن اطلاعات خود از یک ناحیه، تصمیمات بهتری را رقم بزنند. لذا این اطلاعات افراد و دسته‌های مختلف بخشی از مسئله است که اگر در نظر گرفته نشود به عنوان شکاف اطلاعاتی سیستم خواهد بود. در این مسیر، دانش تجربی افراد محلی و دانش تئوری به کار گرفته شده در فرایند در کنار هم جمع می‌شود. موضوع دیگر صحت‌سنجی داده‌هایی است که در گزارش ارزیابی عنوان شده است. یک کارفرما دوست دارد تا پروژه به آسانی مجوز لازم را اخذ کند و ممکن است در گزارش از جنبه‌های منفی پروژه چشم‌پوشی شده و یا در جنبه‌های مثبت اقتصادی و اجتماعی اغراق شود. واقع‌نگری و صحت‌سنجی، با «مشارکت مردم» تأمین خواهد شد.

اهداف ابزاری مشارکت در ارزیابی، مشروعیت بخشی به ارزیابی و حل تعارضات می‌باشد. مشارکت عامه مردم در ارزیابی به تصمیم گرفته شده اعتبار می‌بخشد و لذا بسیاری از تعارضات و مشکلات بعدی به همین سبب رخ نمی‌دهد. لذا لازم است تا گروه‌ها و افراد بیشتری مشارکت داشته باشند. بسیاری از اختلافات بین ذی‌نفعان حول پروژه‌های یک منطقه از همین مسیر قابلیت حل را داشته و لذا مشکلات احتمالی پس از شروع اجرای طرح‌ها رخ نمی‌دهد. دستیابی به همه این اهداف، نیازمند وجود ارتباط مؤثر بین EIA و مشارکت مردمی در سطوح مختلف آن می‌باشد.

■ چه کسانی باید مشارکت کنند؟

همه افرادی که علاقه به مشارکت دارند یا از تصمیمات گرفته شده تأثیر خواهند پذیرفت، باید مشارکت داده شوند. این تعمیم شامل مردم بومی منطقه (افراد، گروه‌ها و جوامعی که از پروژه پیشنهادی اثر می‌گیرند)، کارفرما و سایر افرادی که از اجرای پروژه نفع می‌برند، نمایندگان حکومت، سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های مشتاق به مشارکت و سایرین از جمله متخصصین دانشگاهی و... می‌باشد.

آنچه که مشخص است، فهم کامل و دقیق مشارکت مردمی و فلسفه این امر برای آسیب‌شناسی و بررسی وضعیت مورد نیاز است. اما سؤال اصلی اینجاست که فهم مشارکت عمومی که منجر به دستیابی آن می‌شود از چه طریق حاصل خواهد شد؟

مشارکت مردمی یکی از ارکان اصلی ارزیابی محیط‌زیستی به شمار رفته و یکی از شاخصه‌های موفقیت یا عدم موفقیت سازوکار EIA می‌باشد.

مشارکت مردمی از سه مؤلفه (۱) حق دسترسی به اطلاعات محیط‌زیستی، (۲) مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌سازی

و تصمیم‌گیری و ۳) دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضایی در حوزه محیط‌زیست تشکیل شده است. این سه مورد در صورتی که مبنای قانونی داشته، قابل استناد باشند و چارچوب اجرایی مناسبی برای این موضوع فراهم شده باشد، اثربخش خواهند بود.

مشارکت مردمی از همان ابتدای شکل‌گیری مفهوم EIA توسط NEPA، در فرایند ارزیابی موجود بوده و کنفرانس‌ها و کنوانسیون‌های بعدی هم به این مسئله اشاره داشته‌اند. ماده ده کنوانسیون ريو مسائل محیط‌زیستی را قابل حل با مشارکت همه شهروندان دغدغه‌مند دانسته و دسترسی به اطلاعات محیط‌زیستی در سطح ملی و امکان مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری را زمینه‌ساز این مشارکت دانسته است. دولت‌ها باید با ایجاد دسترسی گسترده به اطلاعات و فراهم کردن زمینه طرح دعاوی قضایی، از این مشارکت حمایت کنند.

امر مشارکت مردمی و دسترسی به اطلاعات به صورت ویژه در کنوانسیون آرهوس^۱ مورد توجه قرار گرفته است. تضمین حق دسترسی به اطلاعات در این زمینه، مشارکت مردمی در فرایند تصمیم‌گیری و دسترسی به محاکم قضایی در موضوعات محیط‌زیستی، مورد درخواست از اعضای این کنوانسیون بوده است. این کنوانسیون که مصوب مقر اروپایی سازمان ملل می‌باشد (اعضای آن خارج از این قاره می‌توانند باشند)، به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و برخورداری از عدالت در موضوعات محیط‌زیستی می‌پردازد. مطابق این قانون هر عضو کنوانسیون بایستی قانون‌گذاری لازم در این زمینه را انجام داده و از این موضوع اطمینان حاصل کند که مردمی که به دنبال دسترسی به اطلاعات هستند بدان دسترسی داشته و مشارکت در تصمیم‌گیری و برخورداری از عدالت برای آنها فراهم باشد. طبق ماده ۴ این کنوانسیون، دولت‌ها باید بدون نیاز به اثبات ذی‌نفع بودن اطلاعات محیط‌زیستی را در اختیار درخواست‌کنندگان قرار داده و در صورت نبود امکان ارائه، به صورت مشخص به درخواست‌کننده علت آن اعلام شود. عدم ارائه اطلاعات خارج از سه حالت نیست: ۱) در دست نبودن اطلاعات، ۲) کلی بودن درخواست اطلاعات و ۳) در حال تکمیل بودن اطلاعات. همچنین لیست شرایطی که امکان ارائه اطلاعات وجود ندارد از قبیل محرمانه بودن، یا ارتباط با امنیت عمومی جامعه بایستی از قبل و با تأیید مراجع ذی‌صلاح اعلام شده باشد (نه به شکل خودسرانه و به بهانه امنیتی و محرمانه بودن جلوی انتشار اطلاعات گرفته شود).

۴. وضعیت ایران از منظر ساختارهای مرتبط با ارزیابی اثرات محیط‌زیستی

سازمان حفاظت محیط‌زیست بر اساس ماده ۶ قانون «حفاظت و بهسازی محیط‌زیست» و وظایفی که به لحاظ انجام مطالعات و بررسی‌های زیست‌محیطی پیش‌بینی شده بود، در سال ۱۳۵۴ در ساختار تشکیلاتی خود، یک بخش ویژه به نام «دفتر بررسی اثرات توسعه» ایجاد نمود که وظیفه این دفتر بر اساس شرح وظایف مصوب، «بررسی اثرات فعالیت‌های مختلف در محیط‌زیست» بود. در سال ۱۳۵۸، با کوچک‌شدن ساختار تشکیلاتی سازمان حفاظت محیط‌زیست، «دفتر بررسی اثرات توسعه» نیز منحل شد.

1. Aarhus Convention

موضوع کنوانسیون آرهوس دسترسی به اطلاعات، مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری و دسترسی به عدالت در مسائل زیست محیطی در اتحادیه اروپا است.



در سال‌های بعد، مجدداً واحد مذکور با عنوان «دفتر ارزیابی زیست محیطی» در حوزه «معاونت محیط زیست انسانی سازمان» ایجاد گردید و اجرای مقررات نظارتی مربوط به ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های توسعه را بر عهده گرفت.

۴.۱. نگاهی به مقررات مرتبط با ارزیابی اثرات محیط زیستی طرح‌های عمرانی و صنعتی و بررسی روند تغییرات مربوطه

بر اساس ماده ۱۰ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست مکلف به اخطاردی به کارخانجات و کارگاه‌های آلوده کننده محیط زیست می شود تا در زمان مقرر نسبت به رفع موجبات آلودگی اقدام نمایند. در راستای این قانون و در سال ۱۳۵۴، با توجه به اهمیت آلودگی هوا در شهرهای پرجمعیت و محسوس بودن این مسئله، آئین نامه جلویی از آلودگی هوا به تصویب رسید. این آئین نامه در ماده ۱۷ خود، صدور پروانه تاسیس هر نوع کارخانه و کارگاه جدید و توسعه و تغییر کارخانجات و کارگاه‌های موجود را مستلزم رعایت مقررات حفاظت و بهسازی محیط زیست اعلام می دارد. اگرچه دستورالعمل اجرایی مشخصی برای این ماده اعلام نشده است، این نخستین تلاش در جهت ارزیابی طرح‌های توسعه‌ای است که تنها از بُعد آلودگی هوا بررسی می شود.

با تصویب قانون اساسی جدید در سال ۱۳۵۸، اصل پنجاهم این قانون، «حفاظت محیط زیست» را وظیفه‌ای عمومی تلقی کرده و فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن، که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند را ممنوع اعلام کرده است. این اصل، بعنوان بالادستی ترین قانون حوزه محیط زیست، صراحتاً بر جایگاه مهم محیط زیست در مقابل توسعه اقتصادی تأکید می کند.

پس از قانون اساسی، برنامه‌های پنج ساله توسعه، راهبری سیر قوانین در حوزه ارزیابی را بر عهده داشته‌اند. قانون برنامه دوم توسعه، دهه هفتاد را به سال‌های شکل گیری قوانین حوزه ارزیابی محیط زیستی مبدل کرد. تبصره ۸۲ این قانون، کلیه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را ملزم به رعایت ملاحظات محیط زیستی کرده است. طبق این تبصره، طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی، باید قبل از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی، بر اساس الگوهای مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی محیط زیستی قرار گیرند. همچنین، انجام هر گونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چهارچوب ضوابط و استانداردهای محیط زیستی باشد. مورد دیگر، بهره برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان بالقوه محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط صورت بگیرد؛ به نحوی که ضمن بهره مندی صحیح از منابع طبیعی، حفظ تعادل و تناسب محیط زیست فراهم شود.

در سال ۱۳۷۳، شورای عالی حفاظت محیط زیست طی مصوبه شماره ۱۳۸، واحدهای پتروشیمی، پالایشگاه‌ها، نیروگاه‌ها، صنایع فولاد، سدها، شهرک‌های صنعتی و فرودگاه‌ها را ملزم به تهیه گزارش ارزیابی اثرات محیط زیستی به همراه گزارش امکان سنجی و مکان یابی می نماید. این هفت نوع پروژه بایستی عملیات اجرایی را، پس از تصویب ارزیابی توسط سازمان حفاظت محیط زیست، آغاز کنند.

در سال ۱۳۷۶، آئین‌نامه ارزیابی محیط‌زیستی برای اجرای مصوبه مطرح شده، در ۱۰ ماده و ۸ تبصره به تصویب رسید. ماده ۱ و ۲، مجریان هفت دسته طرح و پروژه اعلام شده (جزئیات پروژه‌های مشمول در ماده ۲) را موظف به تهیه گزارش ارزیابی محیط‌زیستی می‌داند. هر کدام از این قبیل پروژه‌ها اگر در فاصله تأثیرگذار یا تأثیرپذیر از طرح‌ها و پروژه‌های مشمول قرار گیرند، بدون در نظر گرفتن ابعادشان، مشمول ارزیابی خواهند بود. همچنین با قرارگیری در فواصل تأثیرگذار و یا داخل مناطق ویژه زیستی، بدون در نظر گرفتن ابعاد، مشمول خواهند شد. در این آئین‌نامه، زمان بررسی گزارش ارزیابی اجمالی، یک‌ماه در نظر گرفته شده است تا نکات حساس برای مجریان مشخص شود. این گزارش‌ها بایستی توسط افراد متخصص، مراکز علمی و شرکت‌های تخصصی که صلاحیتشان به تصویب مراجع ذیربط رسیده تهیه شود. ماده ۷ این آئین‌نامه، اشاره می‌کند که این ارزیابی بایستی برای هر دو دوره «ساخت» و «بهره‌برداری» انجام گیرد و اقدامات اساسی برای کاهش اثرات منفی ارائه شود. در نهایت، سازمان بایستی ظرف حداکثر سه ماه نظر نهایی خویش را به یکی از این سه صورت اعلام کند:

- باتوجه به ابعاد گسترده اثرات زیست‌محیطی، اجرای طرح توصیه نمی‌شود.

- اجرای طرح یا پروژه، با تمهیدات لازم برای کاهش اثرات محیط‌زیستی قابل اجرا می‌باشد.

- طرح یا پروژه، بدون تمهیدات گسترده برای کاهش اثرات محیط‌زیستی قابل اجرا می‌باشد.

اعضای کمیته ارزیابی، شامل رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست، پنج نفر از متخصصان و دانشگاهیان به انتخاب رئیس سازمان، نماینده سازمان برنامه و بودجه، نماینده مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران و نماینده وزارت یا سازمان مربوط به طرح ارزیابی شده اعلام گردیده است. اما، ابعاد این ارزیابی، موضوع ماده ۱۰ این آئین‌نامه است که شامل اثرات محیط‌زیستی بر محیط فیزیکی، محیط‌های طبیعی، محیط‌های اجتماعی و فرهنگی و طرح‌های توسعه کشاورزی، صنعتی و خدماتی می‌شود.

با تصویب قانون برنامه سوم توسعه، این قانون در ماده ۶۱، مبادله موافقت‌نامه طرح‌های عمرانی را صرفاً پس از انجام مطالعات و توجیه محیط‌زیستی مجاز می‌داند. ماده ۱۰۴ هم واحدهای تولیدی را موظف به تطبیق ضوابط فنی خود با ضوابط محیط‌زیست و کاهش آلودگی‌ها می‌داند و هزینه‌های صورت گرفته در این امر را به عنوان هزینه قابل قبول در نظر گرفته و خودداری از انجام آن را مستلزم پرداخت جریمه می‌کند. مطابق ماده ۱۰۵ این قانون هم کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی، باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و مصوبه هیأت وزیران، مورد ارزیابی محیط‌زیستی قرار گیرد. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده، برعهده سازمان برنامه و بودجه می‌باشد.

آئین‌نامه اجرایی ماده ۱۰۵ هم، «کارگروه ارزیابی» را با ترکیب معاون محیط‌زیست انسانی سازمان، مدیر کل بخشی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور و نماینده تام‌الاختیار رئیس دستگاه اجرایی تعیین می‌کند. این کارگروه، نظرات کارشناسی دفتر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی سازمان را در مورد گزارش اجمالی، حداکثر ظرف



یک ماه و گزارش تفصیلی را ظرف سه ماه پس از دریافت گزارش اعلام می نماید و عدم اعلام نظر در مدت مقرر به منزله تأیید خواهد بود. این آیین نامه، طرح هایی که احتمال بروز مخاطرات و سوانح زیست محیطی دارند را ملزم به ارائه گزارش ارزیابی مخاطرات زیست محیطی و اخذ تأییدیه از کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست می نماید. رعایت نتایج ارزیابی و راهکارهای طرح توسط مجریان الزامی است و مجریان باید طبق روال یا دستورالعملی که سازمان تعیین می کند، با استفاده از ناظر معتمد نسبت به ارائه گزارش های عملکرد ادواری به سازمان اقدام نمایند.

قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب مهرماه ۱۳۸۳، در بندهای متعددی به موضوع ارزیابی اشاره کرده است. ماده ۳۱، تأمین اعتبار طرح ها را مستلزم داشتن ارزیابی زیست محیطی می داند. ماده ۶۴، سازمان را مکلف می کند نظام اطلاعات محیط زیستی کشور را در سطوح منطقه ای، ملی و استانی تا پایان سال اول برنامه چهارم ایجاد نماید تا زمینه پایش، اطلاع رسانی و ارزیابی محیط زیستی فراهم شود. دستگاه های ذیربط مکلفند در تدوین و اجرای این نظام همکاری نمایند. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب دی ماه ۱۳۸۹، علاوه بر تکرار ماده ۶۱ قانون برنامه چهارم توسعه در ماده ۱۸۹، در بند الف ماده ۱۹۲، بر لزوم انجام ارزیابی اثرات محیط زیستی «طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی» و انجام مطالعات ارزیابی در مرحله امکان سنجی و مکان یابی بر اساس ضوابط شورای عالی محیط زیست اشاره می کند.

پیرو ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه، ابتدا شورای عالی حفاظت محیط زیست در مهرماه سال ۱۳۹۰ طرح های مشمول انجام مطالعات ارزیابی محیط زیستی و رئیس و سرفصل گزارش های اجمالی مطالعات ارزیابی محیط زیستی را ابلاغ می کند. سپس در اسفند ماه سال ۱۳۹۰، آخرین آیین نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی حال حاضر کشور توسط هیئت وزیران به تصویب رسید. این آیین نامه در ۸ ماده تغییراتی نسبت به آیین نامه مصوب پیشین دارد. از جمله اینکه کارگروه ارزیابی زیست محیطی از این پس متشکل از سه نفر، یعنی معاون محیط زیست انسانی سازمان، نماینده سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشوری و نماینده دستگاه اجرایی مربوطه (حداقل در سطح مدیر کل) خواهد بود (این کارگروه، در اجرا به «کارگروه ماده ۲» معروف شد). همچنین، مجریانی که گزارش آنها به تأیید کارگروه یادشده رسیده است، موظفند از آغاز عملیاتی شدن و اجرای طرح، از طریق واحد مدیریت بهداشت، ایمنی و محیط زیست خود بر اجرای صحیح مفاد گزارش یادشده نظارت نمایند. گزارش ارزیابی اثرات محیط زیستی باید شامل هر دو دوره «ساخت» و «بهره برداری» طرح باشد و مسئولیت اجرا و زمان هر اقدام، به منظور رفع یا کاهش آثار سوء محیط زیستی مشخص گردد. زمان اعلام نظرات نهایی در مورد گزارش ارزیابی اجمالی، ۲۰ روز و گزارش ارزیابی تفصیلی، ۴۵ روز پس از دریافت گزارش از مجری طرح مقرر گردید. همچنین، سازمان بایستی نظر کارگروه را به یکی از این سه شکل به مجری طرح ابلاغ نماید:

- موافقت با اجرای طرح و تأیید گزارش
- موافقت مشروط با اجرای طرح بر اساس انجام گزینه های اصلاحی و یا راه کارهای بهسازی
- مخالفت با اجرای طرح

سازمان مؤظف است برای مجریانی که مفاد مندرج در گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی را رعایت نکنند، در دو نوبت، با مهلت ۲۰ روزه، اختاریه صادر نماید و در صورت عدم توجه، با مجری طرح برابر قوانین و مقررات از جمله ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی برخورد می‌شود.

آئین‌نامه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، مصوب ۱۳۹۰، در تیرماه ۱۳۹۵ اصلاح گردیده است. به گونه‌ای که پس از این برای طرح‌های ذکر شده در بند (ث) تصویب‌نامه شماره ۷۵۶۰۹/ت ۵۱۰۵۲ هـ اخذ تأییدیه از کارگروه استانی کافی می‌باشد. در این مصوبه، زمان اعلام نظرات نهایی کارگروه، از ۴۵ روز به یک ماه کاهش یافته و امکان تمدید یک‌ماهه اعلام نتیجه وجود خواهد داشت. همچنین، در صورت عدم رعایت مفاد گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی توسط مدیران دولتی مجری طرح، موضوع به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع داده خواهد شد. بعلاوه، گزارش اجمالی و تفصیلی نیز به صورت یک «گزارش واحد» تحت عنوان «گزارش ارزیابی» تغییر یافت. در سال ۱۳۹۳، تلاشی برای تصویب لایحه ارزیابی محیط‌زیستی ایران صورت پذیرفت که در مجلس به آن رای اعتماد داده نشد و در صحن مجلس در تاریخ ۱۸ اسفند ۱۳۹۴ رد شد. در این لایحه، به مواردی همچون منوط کردن ارائه تسهیلات و اعتبارات مالی طرح‌های مشمول ارزیابی محیط‌زیستی پروژه‌ای، بر تصویب گزارش ارزیابی زیست محیطی اشاره گردیده است. همچنین جبران خسارت طرح‌ها و پروژه‌های اجرا شده فاقد تأییدیه گزارش ارزیابی زیست محیطی به اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از کارفرما و پیمانکار) به تناسب مسئولیت حقوقی پیش‌بینی شده در قراردادهای مربوطه اتلاق می‌گردید. علاوه بر این، نظارت بر حسن اجرای مقررات ارزیابی محیط‌زیستی راهبردی بر عهده شورای عالی و در مورد مقررات ارزیابی محیط‌زیستی پروژه‌ای، بر عهده سازمان حفاظت محیط‌زیست گذاشته شده بود.

در برنامه ششم توسعه که مصوب بهمن‌ماه ۱۳۹۵ می‌باشد، به مباحث مرتبط با ارزیابی محیط‌زیستی، ذیل دو بند الف و غ در ماده ۳۸ اشاره شده است:

ماده ۳۸- دولت مؤظف است اقدامات زیر را جهت حفاظت از محیط‌زیست به عمل آورد:

الف- نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط‌زیست (SEA) در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی اثرات زیست محیطی (EIA) طرح‌های بزرگ کلیه دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی در پهنه سرزمینی از جمله مناطق آزاد تجاری و صنعتی براساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای پایداری محیط‌زیست. همان‌طور که در این ماده مشخص شده است، مسئولیت نظارت بر ارزیابی اثرات محیط‌زیستی به عهده دولت می‌باشد با این وجود، شرح وظایف مشخصی برای نقش و مسئولیت هیچ یک از ارکان دولت (مانند سازمان‌های برنامه و بودجه، حفاظت محیط‌زیست و وزارتخانه‌ها و ..) تاکنون وجود نداشته است.

غ- سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف است نسبت به پاسخ استعلام‌های مربوط به طرح‌های عمرانی دولتی و طرح‌های اقتصادی سرمایه‌گذاران، حداکثر ظرف مدت دوماه اقدام نماید و در صورت رد گزارش‌ها و درخواست‌های مذکور دلایل را کتباً به صورت شفاف مطابق قوانین و ضوابط فنی مربوطه به ذی‌نفعان اعلام کند. عدم پاسخ سازمان



حفاظت محیط زیست در مهلت مقرر، به منزله تأیید می باشد.

همان طور که در این بند ذکر شده، محدودیت «دو ماهه» برای پاسخگویی به استعلامها، گزارش ها و درخواست ها در نظر گرفته شده است.

سازمان حفاظت محیط زیست با تکیه بر یک تفسیر خاص از این بند، اجرای آئین نامه مصوب هیئت وزیران (سال ۹۰ که پیش تر ذکر شد) را متوقف کرده است. به واسطه این تفسیر خاص، سازمان حفاظت محیط زیست با استناد به واژه «سازمان» در این بند، شأن تصمیم گیری را بر عهده «کارگروه ماده ۲» نمی داند و از تابستان ۱۳۹۶ با لغو کارگروه ماده ۲، مجوزدهی را در یک کارگروه درون سازمانی با عنوان «کارگروه بند غ ماده ۳۸» انجام می دهد. به عنوان آخرین تغییر در سلسله مقررات ارزیابی اثرات محیط زیستی، شورای عالی حفاظت محیط زیست در آخرین روزهای آخرین سال برنامه ششم (۲۴ اسفند ۱۳۹۵) فهرست جدید طرح های مشمول ارزیابی را با دو رویکرد (۱) حذف منطقه بندی و (۲) افزودن پنج عنوان جدید طرح های مشمول ابلاغ نمود. اگرچه در فهرست مندرج در تارنمای سازمان محیط زیست -ارائه شده در جدول ۴-۱-، عناوین طرح های مشمول دست خوش تغییر شده است. با توجه به عدم دسترسی تهیه کنندگان این مطالعه به مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست، پشوانه قانونی فهرست موجود در سایت سازمان حفاظت محیط زیست، مبهم است.

جدول ۴-۱- بخشی از فهرست طرح ها و پروژه های مشمول انجام مطالعات ارزیابی اثرات محیط زیستی با تعیین مقیاس (حذف منطقه بندی) - مصوب جلسه مورخ ۲۴ اسفند ۱۳۹۵ شورای عالی حفاظت محیط زیست

ردیف	عنوان پروژه	ملاحظات
1	آزادراه	
2	بزرگراه (در هر مقیاس)	
3	جاده اصلی درجه یک (در هر مقیاس)	
4	راه آهن (در هر مقیاس)	به استثناء مسیرهای دسترسی اختصاصی
5	نیروگاه گازی (در هر مقیاس)	به استثنای نیروگاههای مولد مقیاس کوچک
6	نیروگاه سیکل ترکیبی (در هر مقیاس)	
7	نیروگاه هسته ای (در هر مقیاس)	
8	نیروگاه زمین گرمایی (در هر مقیاس)	
9	نیروگاه بادی (بیش از صد مگاوات)	
10	نیروگاه خورشیدی (بیش از صد مگاوات)	
11	نیروگاه برقآبی و تلمبه ذخیره ای (بیش از صد مگاوات)	
12	پالایشگاه با هر عنوان (در هر مقیاس)	
13	پتروشیمی با هر عنوان (در هر مقیاس)	
14	میادین نفت و گاز (در هر مقیاس)	
15	اسکله و سکوی نفتی (در هر مقیاس)	
16	خطوط اصلی لوله نفت در هر مقیاس	اصلاح، تعمیر یا تعویض خطوط مشمول ارزیابی نمی باشد
17	خطوط اصلی لوله گاز در هر مقیاس	اصلاح، تعمیر یا تعویض خطوط مشمول ارزیابی نمی باشد
18	تصفیه دوم روغن (در هر مقیاس)	
19	شهرک صنعتی با هر عنوان	
20	مناطق آزاد و ویژه در هر مقیاس	
21	کارخانجات ذوب آهن با ظرفیت بیش از سیصد هزار تن در سال	
22	کارخانجات فولاد (نورد و شکل دهی) با ظرفیت بیش از یکصد هزار تن در سال	
23	کارخانجات تولید گچ (بیش از یک میلیون تن در سال)	
24	کارخانجات سیمان (بیش از یک میلیون تن در سال)	

در سال ۱۳۹۶، دفتر ارزیابی محیط‌زیست برای اولین بار اقدام به انتشار دستورالعمل‌های تخصصی نحوه انجام مطالعات ارزیابی اثرات محیط‌زیستی برای بخش‌های مختلف صنعتی، تولیدی و معدنی (مانند نیروگاه‌ها، شهرک‌های صنعتی، معادن سرب-روی-مس و طلا، محل‌های دفن پسماند و ...) نمود. در سال ۱۳۹۸، تعداد ۱۰ دستورالعمل در دسترس عموم قرار گرفت و شنیده‌ها حاکی است که سازمان حفاظت محیط‌زیست حدود ۴۰ دستورالعمل دیگر رانیز در دست تهیه دارد. لازم به ذکر است که بررسی‌ها نشان می‌دهد که این دستورالعمل‌ها صرفاً بر «مباحث فنی نحوه تهیه گزارش» تمرکز دارند و لذا می‌توان گفت که تاکنون، هیچ راهنما، دستورالعمل و روش اجرایی در خصوص «مراحل فرایند ارزیابی» در ایران تنظیم و منتشر نشده است. همچنین، علی‌رغم تبصره ماده ۲ مصوبه شورای عالی حفاظت محیط‌زیست (مهرماه ۱۳۹۰) ناظر بر لزوم حضور دستگاه‌های اجرایی در تهیه دستورالعمل‌ها، یافته‌ها حاکی از این است که تنها در تنظیم دستورالعمل‌های بخش معدن با دستگاه اجرایی مربوطه همکاری به عمل آمده است و سایر دستورالعمل‌ها بدون مشارکت دستگاه‌های اجرایی مرتبط توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تهیه شده است.

همچنین، جزئیات روند پایش زیست‌محیطی طرح‌ها در دستورالعمل نحوه نظارت و پایش زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها پس از تصویب گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، مصوب سال ۱۳۹۴، در دسترس می‌باشد. با توجه به متن این دستورالعمل، تدوین و ابلاغ فرایندی که میزان انحراف از استانداردها و مفاد گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی را نشان بدهد و همچنین اطلاعات هشدار دهنده‌ای از هر گونه تغییرات کیفی یا کمی در مؤلفه‌های محیط‌زیستی در جریان فعالیت‌های پروژه را نشان دهد، الزامی است. این دستورالعمل، مسئولیت نظارت و پایش و ارائه گزارش ادواری را به سازمان کارفرمای پروژه واگذار کرده است و وظایف تشکیلات ایمنی، بهداشت و محیط‌زیست و چارچوب گزارش‌دهی و جداول گزارش را مشخص نموده است.

در سال ۱۳۹۶، از سوی سازمان حفاظت محیط‌زیست، لایحه‌ای برای قانون ارزیابی اثرات محیط‌زیستی پیشنهاد شد که روند تصویب‌خواهی آن در دولت به سرانجام نرسید. به عنوان مثال در ماده ۳ این لایحه، اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مشمول EIA قبل از انجام مطالعات و تأیید گزارش آن ممنوع است. رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌تواند فوراً و بدون اخطار قبلی، دستور ممانعت از ادامه کار و فعالیت را بدهد و ادامه فعالیت پس از اعمال ماده ۴، این قانون و موافقت سازمان حفاظت محیط‌زیست بلامانع است. وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و نهادهای ارائه‌دهنده تسهیلات و اعتبارات مالی باید قبل از ارائه تسهیلات و اعتبارات مالی برای اجرای پروژه‌ها و یا فعالیت‌های مشمول ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، نظر سازمان حفاظت محیط‌زیست را مبنی بر تأیید اجرای پروژه‌ها و فعالیت مذکور از نظر رعایت ملاحظات محیط‌زیستی و تأیید مفاد گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، اخذ نمایند. طبق ماده ۴ لایحه پیشنهادی، در صورتی که اجرای طرح‌ها و پروژه‌هایی که گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی آنها مورد تأیید قرار نگرفته باشد و یا اجرای آنها برخلاف مفاد گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی صورت گرفته باشد، مجری یا کارفرما علاوه بر جبران تمامی خسارات وارده، به پرداخت جزای نقدی به میزان یک تا پنج برابر خسارات وارده محکوم می‌گردد و سازمان در دعاوی حقوقی و کیفری مربوط به موضوع این قانون، از پرداخت هرگونه هزینه دادرسی معاف خواهد بود. همچنین، پروژه‌های دولتی که تا پیش از تصویب این قانون دارای پیشرفت فیزیکی بوده



ولی فاقد مجوز ارزیابی محیط زیستی باشند، توسط هیئت وزیران تعیین تکلیف خواهند گردید و این پروژه‌ها موظف به ایجاد واحد واحد محیط زیست و توسعه پایدار یا واحد بهداشت، ایمنی و محیط زیست (HSE) هستند.

از دیگر مقرراتی که در آنها به ارزیابی اثرات محیط زیستی اشاره شده است می توان به «قانون هوای پاک» اشاره کرد. تبصره ۳ ماده ۱۱ قانون هوای پاک، مصوب ۱۳۹۶، تصریح دارد که «واحدها و پروژه‌های بزرگ و متوسط در حال فعالیت یا جدید که بر حسب قوانین و مقررات مشمول ارزیابی زیست محیطی می باشند، موظف به نصب و راه اندازی سامانه‌های پایش برخط (online) لحظه‌ای و ارسال اطلاعات روزآمد به مرکز پایش سازمان حفاظت محیط زیست بوده و صدور و تمدید پروانه‌های بهره‌برداری آن‌ها منوط به اجرای این تبصره است».

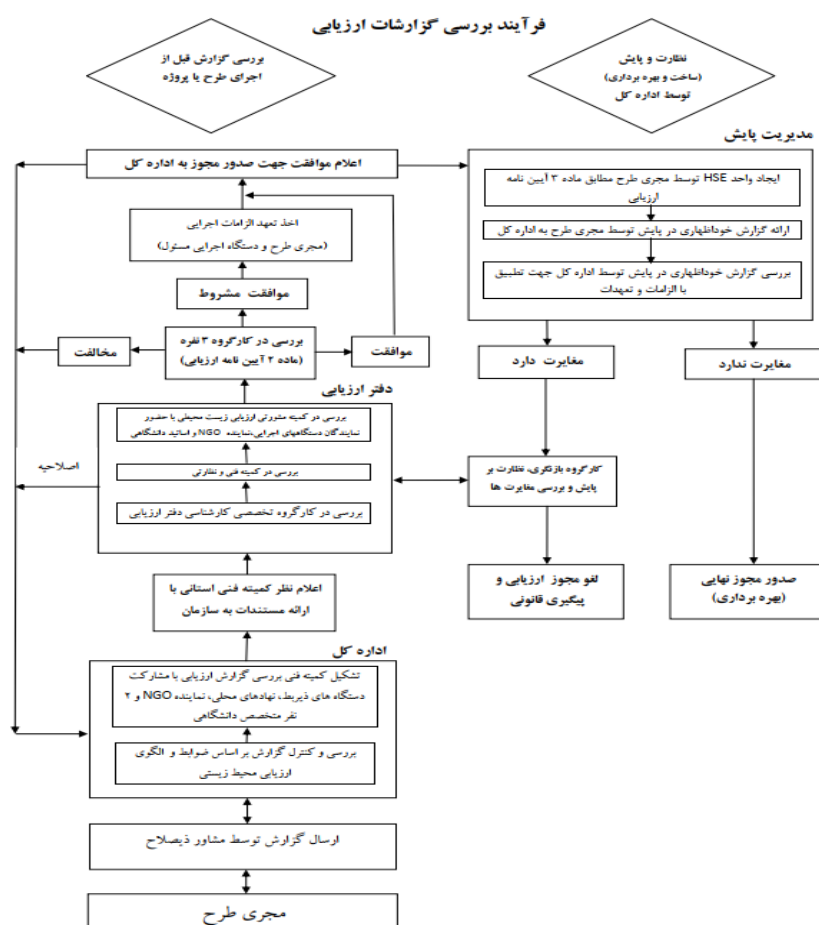
همچنین، در مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی در سال ۱۳۹۷ و ضوابط و معیارهای محیط زیستی استقرار واحدهای خدماتی سال ۱۳۹۸، به انجام ارزیابی در این ضوابط اشاره شده است. در ضوابط استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی (موضوع ماده ۱۱ قانون هوای پاک) واحدهای رده ۷ در گروه‌های ده گانه ذکر شده در این مقررات، واحدهایی هستند که مشمول انجام مطالعات EIA می باشند. واحدهای رده پنج ضوابط و معیارهای محیط زیستی استقرار واحدهای خدماتی نیز مشمول ارزیابی می باشند.

مسئله مهم دیگر در باب مسائل مرتبط با قوانین، بحث شفافیت و عدم دسترسی مناسب به اطلاعات مورد نیاز محیط زیستی به ویژه «گزارش‌های ارزیابی اثرات محیط زیستی» است. در ایران، قانون اختصاصی شفافیت در حوزه محیط زیست نداریم و استنادات به شفافیت، مربوط به قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب سال ۱۳۸۸ می باشد. مطابق ماده ۵ این قانون، مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند. طبق ماده ۷، مؤسسه دولتی و عمومی نمی تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات، هیچ گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند و ماده ۸، به مدت زمان حداکثر ۱۰ روزه برای پاسخ گویی به درخواست‌ها اشاره دارد. ماده ۱۳ الی ۱۷ به استثنائات دسترسی به اطلاعات پرداخته و ضمن تبصره‌ای این استثنائات را شامل اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات محیط زیستی و تهدید سلامت عمومی نمی کند. این تبصره، بیانگر این است که مطابق قانون، بایستی دسترسی به اطلاعات در حوزه ارزیابی زیست محیطی برای عموم آزاد و بدون استثنا باشد.

مطالعه تطبیقی دسترسی آزاد به اطلاعات محیط زیستی در قوانین موضوعه ایران با کنوانسیون آرهوس بیانگر این نکته است که «مقررات دسترسی به اطلاعات کنوانسیون آرهوس»، جامع تر، فراگیر تر و دارای سازو کار مشخص در موضوعات محیط زیستی می باشد و این در حالی است که «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مبتنی بر قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه می باشد که استثنائات دسترسی زیادی دارد. در خصوص ضرب العجل ده روزه پاسخ به درخواست، در متن قانون در خصوص شکل پاسخ دهی صحبتی صورت نگرفته است. هر چند که موارد رد درخواست بیشتر شامل سایر حوزه‌های محیط زیستی (بجز EIA) می شود، با این حال، وجود قانون اختصاصی برای این موضوع و تعیین سازو کارهای مربوطه، عملی شدن دسترسی به اطلاعات را تسهیل می گرداند. گفتنی است که در حال حاضر لایحه‌ای از طرف دولت دوازدهم تحت عنوان لایحه جامع شفافیت در مجلس برای تصویب و بررسی باقیمانده است که سرنوشت آن نامشخص است؛ ولی بنا به گفته دست اندر کاران آن در دولت قبلی، می تواند تسهیل کننده برخی مشکلات موجود باشد.

۴,۲. فرایند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران

در حال حاضر در خصوص مراحل ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، فرایند مصوب و مستندی وجود ندارد. در مصوبه هیئت‌وزیران (آئین‌نامه ۱۳۹۰ و اصلاحیه)، تنها سه مرحله‌ی ۱) بررسی گزارش تهیه‌شده، ۲) مجوزدهی و ۳) پیگیری آورده شده و به سایر مراحل ارزیابی -شامل غربال‌گری، دامنه‌یابی، مشارکت عمومی- در حین فرایند اشاره نشده است. در ایران، پس از انجام مطالعات ارزیابی، گزارش تهیه‌شده به اداره کل حفاظت محیط‌زیست استان(های) مربوطه ارسال می‌شود. پس از بررسی‌های اولیه در کارگروه ارزیابی استانی، گزارش اصلاح شده به همراه نظرات اداره کل به دفتر ارزیابی سازمان حفاظت محیط‌زیست ارسال می‌شود و پس از انجام بررسی‌ها در کمیته‌های تخصصی دفتر ارزیابی، گزارش اصلاحی جهت بررسی و مجوزدهی به کارگروه ارزیابی (به استناد بند غ- ماده ۳۸ برنامه ششم توسعه، با ارائه توضیحات مشاور و کارفرما و متشکل از نمایندگان دفاتر و معاونت‌های داخلی سازمان) ارجاع داده می‌شود. نتیجه جلسه کارگروه به صورت «مخالفت» یا «موافقت مشروط» با طرح یا نظرات و پیشنهادات برای گزارش اصلاحی (برای طرح مجدد در جلسه کارگروه) به اداره کل استان ابلاغ می‌شود. در بعضی از جلسات، طرح مجدد دستور جلسه تحت عنوان «سایر موارد» در جلسه کارگروه مطرح می‌شود که البته در این جلسات، مشاور و کارفرما حضور ندارند.



تصویر ۴-۱- فرایند بررسی گزارش ارزیابی زیست محیطی و صدور مجوز مطابق تارنمای سازمان حفاظت محیط زیست



آنچه در تارنمای دفتر ارزیابی به عنوان مراحل بررسی گزارش ارزیابی و صدور مجوز به اشتراک گذاشته شده است در تصویر ۴-۱ آورده شده است. در حالی که بررسی‌های تیم پژوهشی و مصاحبه با فعالین EIA در ایران نشان می‌دهد که روند واقعی مطابق با این شکل نبوده و در مواردی مانند ترکیب کارگروه، مراحل پایش و .. متفاوت است که در فصل‌های بعدی ابعاد آن تشریح و آسیب‌شناسی خواهد شد. در خصوص پساارزیابی (یا به صورت درست‌تر، مرحله «پیگیری»)، در موارد معدودی، تعهدات و شروط مندرج در مجوز صادر شده از سوی اداره کل از کارفرمای طرح مطالبه می‌شود. لذا پیاده‌سازی دستورالعمل پایش تهیه‌شده در سال ۱۳۹۴ عملاً اتفاق نمی‌افتد.

۵. کارآمدی^۱ ارزیابی اثرات محیط‌زیستی

همان‌طور که در فصول قبل مطرح شد، میزان کارآمدی (اثربخشی) یک نظام ارزیابی، در کشورهای مختلف تفاوت می‌کند؛ صرف وجود نظام EIA در کشورها کافی نیست و اینکه EIA به چه میزان در دستیابی به اهداف خود در هر کشور موفق بوده است، بعد از پیاده‌سازی نظام ارزیابی در هر کشور باید مورد بررسی قرار بگیرد تا با رفع چالش‌ها و بهبود فرایندها، در جهت اثربخشی و کارآمدی بیشتر آن حرکت کرد. از دهه ۱۹۷۰ توجه چشم‌گیری به بررسی کارآمدی ارزیابی اثرات محیط-زیستی شده است. با این وجود، تقریباً در تعداد کمی از مطالعات تحقیقاتی، به EIA به عنوان ابزاری برای حاکمیت محیط‌زیست توجه کرده‌اند و کمتر مکانیزم‌هایی را یافته‌اند که از طریق آن، EIA بر رفتار بازیگران درگیر در فرایندهای برنامه‌ریزی تأثیر بگذارد. بررسی ادبیات نشان می‌دهد که اولین تلاش برای بررسی کارآمدی EIA توسط انجمن بین‌المللی IAIA انجام شد.

اما، اولین چالشی که وجود دارد این است که منظور از «کارآمدی EIA» چیست؟ از سال ۱۹۹۶، چندین محقق فعال در حوزه ارزیابی، کارآمدی EIA را بررسی کرده‌اند. سدلر^۲ اثربخشی EIA را بدین صورت تعریف می‌کند (منبع شماره ۳۴ لاتین): «اثربخش بودن EIA یعنی اینکه EIA تا چه حد به اهداف مورد نظر خود رسیده است». از طرف دیگر در سال ۲۰۰۰ پارتیداریو^۳ کارآمدی را به عنوان «تابعی از میزان اثرگذاری و افزودن ارزش بر تصمیم‌گیری» تعریف می‌کند. الینگ (۲۰۰۹) نیز مانند سدلر از اصطلاح کارآمدی «برای توصیف نتیجه بالقوه یک فرایند هدفمند» استفاده کرده است. آرتز^۴ و همکاران (۲۰۱۲) عقیده دارند که EIA زمانی کارآمدتر است که به اهداف خود برسد، ملاحظات محیط‌زیستی در تصمیم‌گیری لحاظ شود و افزایش آگاهی‌های محیط‌زیستی در میان مقامات شکل گیرد. اگرچه دیدگاه‌ها و انتظارات متنوعی از «اثربخشی» توسط محققین متفاوت با توجه به سوابق حرفه‌ای آنها وجود دارد، اما عامل مشترک در تعاریف مختلف، اثربخش بودن EIA به معنای دستیابی به هدف EIA است.

1. effectiveness

2. Sadler

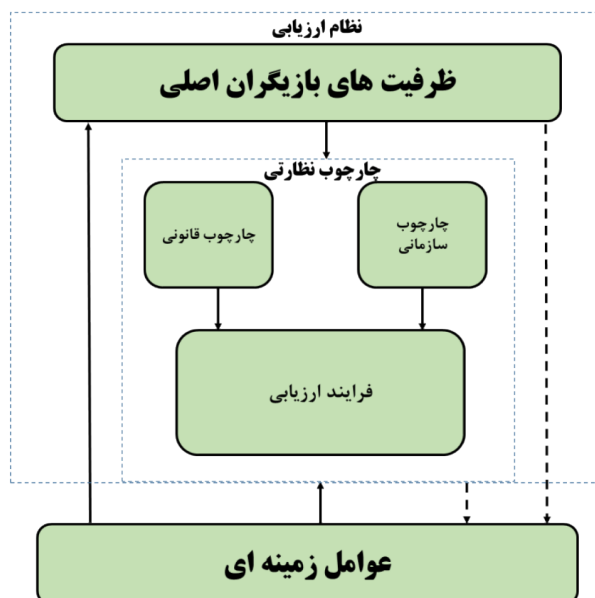
3. Partidario

4. Arts

۵.۱. ارائه مدل پیشنهادی برای بررسی کارآمدی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران

اگرچه چالش‌های حوزه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، اشکال متنوع و به‌ظاهر درهم‌تنیده‌ای دارند که در بعضی شرایط بررسی کارآمدی ارزیابی را پیچیده و به نظر ناممکن می‌کند، اما همان‌طور که در بخش قبل مطرح شد، بحث بررسی «کارآمدی ارزیابی»^۱ که از سال ۱۹۹۲ به شکل جدی توسط سدِر مطرح شد، رویکرد مؤثری را برای کمک به رفع این پیچیدگی و بهبود نظام بررسی ارزیابی برای تقویت شرایط ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در کشورها، بویژه کشورهای در حال توسعه که با ناکارآمدی نظام ارزیابی دست‌وپنجه نرم می‌کنند، ایجاد کرده است. تجربه پژوهش‌های انجام شده، چه در بررسی ارزیابی و چه به صورت موردی در بررسی تخصصی در کشورهای مختلف، مؤید این نکته مهم است.

طبق مطالعات انجام شده در حوزه کارآمدی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، رویکردهای مختلفی برای بررسی کارآمدی وجود دارد (انواع کارآمدی)؛ با این حال در تمام این رویکردها تمرکز اصلی بر در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر پیاده‌سازی کارایی ارزیابی و دستیابی به اهداف مرتبط است. بر اساس بررسی‌های انجام شده، به کارگیری مدل‌های ساده مفهومی، می‌تواند فهم درهم‌تنیدگی «عوامل مؤثر بر اثربخشی» را تسهیل کند. ابعاد مختلف انواع ارزیابی در این مدل‌ها می‌تواند برای ارائه پیشنهادات دقیق‌تر و کاربردی‌تر بهبود ارزیابی مورد استفاده قرار بگیرد. بر این اساس و با بررسی روش‌ها و مدل‌های مفهومی پیشنهادی در مطالعات و به ویژه رساله‌های دکتری مرتبط، یک مدل مفهومی ساده برای اثر عوامل مختلف بر نظام ارزیابی -متناسب با شرایط کشور- توسط طراحان این پژوهش پیشنهاد شده است که می‌توان موضوعات مرتبط با نظام ارزیابی در ایران و ارتباط میان آنها را بر اساس آن طبقه‌بندی کرد و شرح داد (تصویر ۵-۱).



تصویر ۵-۱- مدل مفهومی بررسی عوامل مؤثر بر نظام ارزیابی



به عبارت دیگر، ما مدلی مفهومی را توصیف می‌کنیم که عوامل مؤثر بر نظام EIA را مشخص می‌کند و بر اساس آن می‌توان کارآمدی نظام ارزیابی را در ایران مورد بررسی قرار داد. این مدل، از سه بخش اصلی و در واقع سه نوع عامل و فاکتور مؤثر برای ارزیابی تشکیل شده است: الف) چارچوب نظارتی ب) ظرفیت بازیگران اصلی و ج) عوامل زمینه‌ای در ادامه به معرفی اجزای اصلی، توضیح این اجزا و زیربخش‌های هر یک از این عوامل بر اساس تعریف مراجع پرداخته می‌شود:

۵.۲. چارچوب نظارتی^۱ (قواعد بازی ارزیابی)

چارچوب نظارتی، عملیاتی‌سازی اهداف و چشم اندازهای ایده آل EIA و ساختار نظام EIA را در یک کشور تعیین می‌کند. این چارچوب، سازمان‌ها و بازیگران تعیین کننده که نقش رسمی در EIA دارند و وظایف و مسئولیت آنها را تعیین می‌کند. همچنین نهادهای غیررسمی نیز که در نظام EIA نقش دارند در این چارچوب باید مورد توجه قرار گیرند. این چارچوب نظارتی که به عنوان «قواعد بازی ارزیابی» نیز شناخته می‌شود و تأثیر بسزایی در عملکرد سیستم EIA دارد، از سه جزء اصلی تشکیل شده است:

۵.۲.۱. چارچوب قانونی EIA^۲

مواردی که در بررسی کارآمدی در چارچوب قانونی باید مورد توجه قرار داد:

۱. وضعیت حقوقی چارچوب قانونی EIA
۲. مقررات گنجانده شده در قوانین مرتبط با EIA
۳. توسعه قانون گذاری مشارکتی
۴. وضوح اهداف EIA و دامنه مطالعه
۵. مقررات تجدیدنظر توسط توسعه دهنده یا مردم، برخلاف تصمیمات
۶. مشخصات قانونی یا رویه‌ای برای محدودیت‌های زمانی
۷. ضوابط و مقررات مرتبط و مطابق با قوانین مربوطه
۸. مقررات قانونی برای بودجه
۹. انسجام چارچوب قوانین و مقررات لازم نظارتی EIA

۵.۲.۲. چارچوب سازمانی

ساختار سازمان (های) اصلی مسئول پیاده سازی ارزیابی بسیار بر عملکرد ارزیابی اثر گذار است و «وجود یک چارچوب نهادی مناسب» از ارکان اصلی یک چارچوب نظارتی مؤثر ارزیابی است. در این راستا، عوامل زیر در

1. Regulatory framework
2. Legislation

یک چارچوب سازمانی به عنوان خصوصیات/وظایف چارچوب سازمانی برای کارآمدی در ارزیابی در مراجع مطرح شده است:

۱. مرجع صالح و با مقبولیت محیط‌زیستی
۲. مسئولیت تصمیم‌گیری در مورد غربالگری
۳. مسئولیت تصمیم‌گیری برای تعیین محدوده‌های ارزیابی
۴. مسئولیت بررسی گزارش ارزیابی توسط ارگانی جداگانه
۵. تعیین مسئولیت سایر بخش‌ها در فرایند EIA و ایجاد مکانیزم هماهنگ‌سازی میان آنها

۵.۲.۳. فرایند ارزیابی

معیارهای کارآمدی در مراحل مختلف فرایند EIA به شرح زیر در مراجع مطرح شده‌اند:

۵.۲.۳.۱. دامنه‌یابی^۱

دامنه‌یابی یک مرحله مهم در شکل‌گیری گزارش EIA است؛ زیرا شامل تصمیم‌گیری درباره مسائل مهم در ابتدای فرایند ارزیابی است. متعاقباً باید در گزارش EIA به ماهیت و میزان این مباحث پرداخته شود. دامنه‌یابی بی‌اثر، این خطر را ایجاد می‌کند که کارهای غیرضروری انجام شود یا اینکه اثرات قابل توجهی نادیده گرفته شود. بنابراین، وجود محدوده و مشارکت همگانی در دامنه‌یابی یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار بر کیفیت و کارآمدی EIA است. بنابراین برای یک EIA مؤثر، باید در مراحل اولیه، از مشارکت عمومی در دامنه‌یابی استفاده شود.

۵.۲.۳.۲. ارزیابی گزینه‌ها^۲

یکی از عواملی که در کارآمدی فرایند باید مورد توجه قرار گیرد، میزان توجه و اهمیت به ارزیابی گزینه‌ها در طول فرایند ارزیابی است. با اینکه شناسایی و مقایسه گزینه‌ها در EIA نقشی اساسی دارد؛ اما این مهم در بسیاری از کشورها ضعیف انجام می‌شود. بسیاری از کشورهای در حال توسعه، گزینه‌ها را ارزیابی نمی‌کنند و همچنین برخی از سیستم‌های EIA استقرار یافته در کشورهای پیشرفته مانند انگلستان، تعهداتی برای ارزیابی گزینه‌های دیگری که برای یک پروژه پیشنهادی در نظر گرفته شده است، ندارند؛ که این موضوع، بسیار مورد انتقاد قرار گرفته است.

۵.۲.۳.۳. مشارکت عمومی

در بسیاری از سیستم‌های EIA، «مشارکت مردم» یک ضرورت اساسی فرایند است. عموم جامعه باید به موقع و به میزان کافی از یافته‌های مطالعه EIA مطلع شوند و فرصت اثرگذاری داشته باشند. مشارکت عمومی، به‌ویژه مشارکت ذی‌نفعان، یکی از مؤلفه‌های اصلی EIA است و به آن کمک می‌کند تا پذیرش عمومی و مردم‌سالاری در

1. scoping
2. Alternatives



تصمیم‌گیری وارد فرایند EIA شود. مشارکت عمومی، اعتبار نتایج نهایی و تصمیم نهایی را افزایش می‌دهد و این اطمینان را ایجاد می‌کند که تمام دغدغه‌های عمومی در نظر گرفته شده است. با این حال، «مشارکت عمومی» بدون نهادینه کردن «فرهنگ مشارکت عمومی» نمی‌تواند به طور مؤثر عمل کند.

۵,۲,۳,۴. شفافیت فرایند EIA

EIA اساساً یک فرایند باز است که امکان بحث و مشارکت توسط بازیگران مختلف را فراهم می‌سازد و هدفش افزایش شفافیت و گسترش پایگاه اطلاعاتی برای تصمیم‌گیری است. «شفافیت»، عنصری از کارآمدی EIA است که به مشروعیت آن می‌افزاید. یک فرایند شفاف و روشن، اساس مشارکت مؤثر است و این مشارکت، نظرات مختلف را روشن می‌کند و به طور قابل توجهی بر کیفیت خروجی EIA تأثیر می‌گذارد. مشارکت عمومی، موجب شفافیت در سیستم EIA می‌شود. بنابراین، با بهبود مشارکت عمومی در فرایند، شفافیت سیستم ارتقا می‌یابد و مقبولیت خروجی‌ها افزایش پیدا می‌کند.

۵,۲,۳,۵. اقدامات کاهش اثرات سوء

اجرای صحیح اقدامات کاهش‌دهی همراه با نظارت و مشارکت جامعه، عناصر جدایی‌ناپذیر یک فرایند EIA مؤثر هستند. نتیجه ماهوی مطلوب از EIA زمانی اتفاق می‌افتد که تمام اقدامات کاهش‌دهی توصیه شده در گزارش EIA کاملاً اجرا شوند. در کشورهای توسعه یافته، در مورد اجرای اقدامات کاهش‌دهی، مطالعاتی انجام می‌شود؛ اما این گونه مطالعات در کشورهای در حال توسعه بسیار محدود هستند.

۵,۲,۳,۶. پیگیری^۲

پیگیری EIA در دستیابی به کارآمدی EIA بسیار اهمیت دارد. قانون‌گذاران باید ضرورت پیگیری EIA را تعیین کرده و از اجرای مناسب آن اطمینان حاصل کنند. با این حال، الزام از طریق قانون، «ساده‌ترین» روش برای اطمینان از اجرا است و باید در نظر گرفت که حتی اگر ابزار اجباری وجود داشته باشد، اجرای مؤثر آن را تضمین نمی‌کند و سایر موانع، حتی در صورت وضع قانون، همچنان وجود خواهند داشت. موانع اصلی پیگیری مؤثر EIA در مطالعات، مناسب نبودن قانون، هزینه‌های اجرا، و عدم وجود ضمانت اجرا در کنار کیفیت گزارش‌های EIA است. بر اساس مطالعات، یک طرح پیگیری نیاز به تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌ها و دامنه‌یابی مسائل و روش‌های پیگیری برای برنامه‌های مدنظر دارد.

۵,۳. ظرفیت‌های بازیگران اصلی در سیستم EIA

ظرفیت‌های بازیگران و سازمان‌های دخیل در سیستم EIA تعیین می‌کند که تا چه حد اهداف و چشم اندازهای تعیین شده در «چارچوب نظارتی بدست آمده» عملیاتی است. برای بررسی ظرفیت مکفی بازیگران چارچوب

1. Mitigation measures
2. Follow-up

نظارتی، چهار گروه اصلی از سازمان‌ها یا بازیگران از هم تفکیک می‌شوند:

۱. سازمان‌های اصلی دولتی (مراجع ذی صلاح و مقام‌های مسئول بررسی)
 ۲. کارفرما یا توسعه‌دهنده پروژه موضوع EIA (می‌تواند یک سرمایه‌گذار خصوصی باشد یا نهاد دولتی)
 ۳. سازمان‌های دانشی، مانند مشاوران یا متخصصین/دانشگاهیان که از طرف کارفرما مطالعات EIA را انجام می‌دهند
 ۴. سازمان‌های مدنی یا افراد درگیر در EIA به صورت فردی.
- لواستهاوس و همکاران «ظرفیت سازمانی» را «توانایی سازمانی و فنی‌ای» تعریف می‌کنند که «سازمان‌ها را قادر می‌سازد عملکرد مشخصی را انجام دهند و به توسعه اهداف خود در طول زمان دست یابند». هفت ظرفیت مرتبط با عملکرد سازمان‌ها بر اساس این مطالعه عبارتند از: «رهبری، ساختار سازمانی، منابع انسانی، مدیریت مالی، فرایند، زیرساخت‌ها و ارتباطات میان‌سازمانی». بازر و همکاران در یک مطالعه مقایسه‌ای در مورد عواملی که بر عملکرد سازمان‌ها و شبکه‌ها تأثیر می‌گذارند نتیجه گرفته‌اند که مطالعه «جنبه‌های سخت» ظرفیت سازمانی، مانند ابزارهای فنی، و «جنبه‌های نرم»، مانند رهبری و مشوق‌های سیستم، می‌تواند در درک عملکرد سازمان‌ها کمک کند. در مراجع، از طبقه‌بندی‌های مذکور، برای شناسایی ظرفیت‌های بازیگران چهارگانه استفاده می‌شود. شناسایی و طبقه‌بندی این ظرفیت‌ها برای شناسایی کمبود و خلأهای ظرفیت بازیگران اصلی و شناسایی تأثیر عوامل زمینه‌ای بر ظرفیت بازیگران اصلی کمک‌کننده خواهد بود و فرایند بررسی اثربخشی ارزیابی، بدون شناسایی و سپس ارزیابی ظرفیت بازیگران اصلی، تقریباً ناممکن است.

۵.۴. عوامل زمینه‌ای

بیشتر نویسندگان، طیف وسیعی از عوامل زمینه‌ای را شناسایی می‌کنند که مانع اجرای ابعاد دیگر کارآمدی می‌شوند. این عوامل همان‌طور که در شکل ابتدایی نیز مشخص شده است بخشی از سیستم EIA نیستند؛ اما بر کارآمدی آن تأثیر می‌گذارند. در حقیقت هر عاملی که جزو سیستم ارزیابی نباشد اما بر ارزیابی اثرگذار باشد را می‌توان عامل زمینه‌ای نامید. عوامل زمینه‌ای، بسیار اثرگذار و به ندرت اثرپذیر هستند. (اگرچه در مواردی هم اثرگذاری عوامل سیستم ارزیابی بر تغییر عوامل زمینه‌ای در درازمدت، گزارش یا پیش‌بینی شده است. به عنوان مثال، مشارکت عمومی ترمینی برای افزایش و تغییر جایگاه حقوق مدنی در میان/درازمدت می‌تواند باشد). باید توجه داشت که کارآمدی EIA هنگامی می‌تواند معنادار باشد که عوامل زمینه‌ای که بر عملکرد EIA اثرگذار است، در نظر گرفته شوند. این عوامل در مراجع مختلف، دسته‌بندی‌های مختلفی داشته و مهمترین آنها شامل موارد زیر هستند:

۱. چارچوب حقوقی کشور

۱. کنوانسیون‌های بین‌المللی

۲. قوانین محیط‌زیست در کشور

– استانداردهای محیط‌زیستی

– چارچوب نظارتی برای مجوزهای محیط‌زیستی



- قانون مربوط به انطباق با محیط زیست

۳. قوانین و مقررات وزارتخانه‌های مرتبط

۴. قانون در مورد حقوق جامعه مدنی

- قانون دسترسی به اطلاعات و عدالت

- قانون گذاری درباره نقش مردم در تصمیم گیری‌ها

- قانون در مورد شفافیت و پاسخگویی در تصمیم گیری

۲. سیستم سیاسی

۱. نوع نظام سیاسی

۳. تقسیم اختیارات بین مجریه، قانون گذاری و دادگستری

۱. استقلال دادگستری

۲. گردش آزاد اطلاعات

۴. سیستم اقتصادی - اجتماعی

۱. شرایط اقتصادی

۲. شرایط اجتماعی و فرهنگی

۵. وضعیت محیط زیست

۱. وضعیت طبیعی محیط زیست

۲. مشکلات محیط زیستی و بلایا

۶. بررسی کارآمدی نظام ارزیابی محیط‌زیست در ایران: شناسایی چالش‌های قواعد بازی EIA در کشور

در این بخش، مشکلات شناسایی شده در هریک از اجزای نظام ارزیابی محیط‌زیست در کشور، توسط خبرگان مطرح شده و پس از تحلیل صحبت‌های ایشان^۱ و مقایسه با یافته‌های مرور ادبیات از وضعیت مطلوب نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، بحث و بررسی در مورد هریک از این معلول‌ها انجام شده است و علل احتمالی (با تمرکز بر عوامل ظرفیتی) بر اساس تحلیل‌های صورت گرفته و نظرات خبرگی استخراج شده است. لازم به ذکر است در این تحلیل، با توجه به بلندمدت بودن تغییرات «عوامل زمینه‌ای» و خارج از کنترل بودن آنها در چارچوب راهکارهای عملیاتی مورد دغدغه این گزارش، تمرکز تحلیل‌ها بر شناسایی ضعف‌های «ظرفیت بازیگران اصلی» مطابق با چارچوب مفهومی ارائه شده در فصل پیشین است.

۶.۱. چارچوب حقوقی

۶.۱.۱. نبود قانون جامع و مؤثر خاص EIA در کشور

نبود یک قانون مشخص ارزیابی محیط‌زیستی بعد از حدود سی سال از ورود این مبحث در کشور، یک آسیب جدی را در پیاده‌سازی مؤثر نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی بوجود آورده است. نکته مهم اینکه تصویب نشدن لایحه قانون ارزیابی اثرات محیط‌زیستی (که در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ در صحن علنی مجلس رد شد)، علاوه بر دلالت بر ناتوانی چندین ساله سازمان حفاظت محیط‌زیست (به نمایندگی از دولت) در تصویب یک قانون در مجالس قبلی و فعلی، نبود اعتقاد جدی به موضوع در بین نمایندگان مجلس در ادوار گذشته را نیز نمایان می‌سازد؛ شاید این باور وجود دارد که وضعیت فعلی (وجود آئین‌نامه دولت) کفایت می‌کند و برخی نیز بر این گمان هستند، هرگاه بخواهند می‌توانند از فرایند EIA عبور کرده و طرح‌های توسعه‌ای را سریع‌تر اجرایی نمایند و قانون، امری مزاحم برای این رویه خواهد بود.

در نبود قانون جامع ارزیابی محیط‌زیستی که باید در برگیرنده تمامی ملاحظات و انواع ارزیابی محیط‌زیستی از قبیل ارزیابی اثرات محیط‌زیستی پروژه‌ها (EIA)، ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی برنامه‌ها و طرح‌های کلان (SEA) و ارزیابی اثرات تجمعی (CIA) باشد، قواعد بازی از طریق وضع قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه یا قوانین بودجه سالانه یا دیگر ظرفیت‌های حقوقی صورت می‌پذیرد.

در نبود یک چارچوب حقوقی جامع و مدون، هنگامی که در ردیف بودجه پروژه‌های توسعه‌ای دولتی، قبل از انجام مطالعات ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، اعتبار اجرا در نظر گرفته می‌شود، این تعیین بودجه، به اهرم فشاری برای انحراف EIA و خنثی‌سازی آن تبدیل شده است. برای رفع این عارضه نیز طی سال‌های قبل از ۱۴۰۱، تعامل مؤثری

۱. برای تحلیل نظرات دریافتی از خبرگان، ابتدا متن صحبت‌های ایشان پیاده شده و سپس گزاره‌ها و مقوله‌های مهم مرتبط با سؤالات این بخش از پژوهش از صحبت‌های ایشان استخراج شده و به عنوان یکی از ورودی‌ها در تحلیل‌های مرتبط در این فصل مورد استفاده قرار گرفته است.



میان سازمان برنامه و بودجه و سوی سازمان حفاظت محیط زیست، صورت نگرفته و اقدام مؤثری از جانب متولیان امر برای حل مسائل ریشه‌ای مرتبط صورت نگرفته است.

می‌توان اینجا تأکید کرد که در نبود درک صحیح از مسئله ارزیابی اثرات محیط زیستی، مطالبه‌گری کافی و مداوم از سمت جامعه و نهادهای مردمی نیز برای حل مسائل ساختاری آن صورت نگرفته است و کنش‌گری‌های محدود این حوزه غالباً معطوف به یک مجوز یک پروژه خاص بوده است و نه اصلاح ساختارهای معیوب EIA در ایران. لازم به ذکر است که مطالبه‌گری مناسب، بخشی حیاتی از ارزیابی اثرات محیط زیستی در همه جای دنیا است - که اگرچه در ادامه این آسیب‌شناسی به شکل جداگانه نیز مورد بررسی این گزارش قرار گرفته - نشان می‌دهد که ناکارآمدی در یک بخش نظام ارزیابی محیط زیست در کشور چطور می‌تواند بخش‌های دیگر را نیز تحت تأثیر قرار داده و کل نظام را با ناکارایی جدی مواجه کند. قطع به یقین، فهم «ارتباط میان این اجزا» و «تأثیر و تاثر آنها»، در آسیب‌شناسی مسئله کمک شایانی می‌کند و در ارائه پیشنهادات راه‌گشا خواهد بود. بر این اساس، خلاصه ضعف‌های بازیگران اصلی که منجر به بروز این عارضه در چارچوب حقوقی می‌شود، در جدول ۶-۱ نمایان شده است.

جدول ۶-۱- ضعف بازیگران اصلی در عارضه «نبود قانون جامع و مؤثر خاص EIA در کشور»

نهاد قانون‌گذار	• ضعف فراکسیون محیط زیست مجلس
سازمان حفاظت محیط زیست	• تعامل ضعیف سازمان حفاظت محیط زیست (حمز) با مجلس • نداشتن اقتدار کافی سازمان حفاظت محیط زیست • ضعف فهم ارزیابی و ضعف دانش کافی سازمان محیط زیست برای تبیین اهمیت قانون ارزیابی • ضعف نهادی سازمان حمز در بخش مدیریت و سیاستگذاری
نهادهای مردمی	• دانش و فهم ناکافی کنش‌گران محیط زیستی در حوزه ارزیابی برای درک اهمیت وجود چارچوب حقوقی مناسب در این حوزه • نبود سازمان‌های مردم‌نهاد تخصصی در حوزه ارزیابی برای مطالبه‌گری مناسب در این زمینه
سایر نهادهای دولتی	• تعامل ضعیف سازمان برنامه و بودجه با سازمان محیط زیست

۶،۱،۲. عدم جامعیت چارچوب حقوقی فعلی مرتبط با EIA

چارچوب حقوقی فعلی حاکم بر EIA در ایران، همه جنبه‌های یک نظام EIA را پوشش نمی‌دهد و بخش‌های متعددی از فرایند ارزیابی، در بالاترین مقررات موجود (آئین‌نامه هیئت وزیران مصوب سال ۱۳۹۰) دیده نشده یا بر آن تأکید نشده است که شامل موارد زیر می‌باشد:

(الف) مسئولیت به‌روزرسانی فهرست پروژه‌های مشمول ارزیابی (غربالگری) و الگوی گزارش‌ها مشخص نشده است؛ لذا از ابتدای سال ۱۳۹۶ که قانون برنامه پنجاه و پنج ساله به پایان رسید، شورای عالی حفاظت محیط زیست و سازمان حفاظت محیط زیست در این خصوص دارای تکلیف نیستند.

(ب) مراحل و ویژگی‌های فرایند ارزیابی اثرات محیط زیستی (زمان‌بندی‌ها، مسئولیت‌های ذی‌نفعان، فرآیند تهیه گزارش، ارائه، داوری و تصویب گزارش‌ها) و مسئولیت بازنگری آن مشخص نشده است.

(پ) به سازوکار نظارت بر اجرا و بهره‌برداری طرح (مرحله پیگیری) به حد کفایت پرداخته نشده است.

(ت) به مشارکت عمومی اشاره‌ای نشده است.

در این زمینه، دستگاه‌های اجرایی نیز تاکنون تعامل مؤثری در زمینه بهبود ارزیابی اثرات محیط زیستی با سازمان حفاظت محیط زیست برقرار نکرده و لذا تصویب‌نامه هیئت وزیران تاکنون ویرایش جدی نشده است.

به دلیل ضعف دانشی سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به اهمیت وجود یک آئین‌نامه جامع ارزیابی و عدم کفایت آئین‌نامه فعلی، تلاش درخوری برای رفع نواقص در این زمینه نیز انجام نداده است. در تحقق نیافتن این مهم، نبود تعامل و سازوکار هماهنگ‌سازی میان دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع و ایجاد یک بستر مشارکتی مؤثر در این زمینه، عدم توجه به مشکلات ناشی از چارچوب حقوقی فعلی و نیز عدم دریافت بازخورد کافی از سابقه آئین‌نامه فعلی اثرگذار بوده است.

جدول ۶-۲- ضعف بازیگران اصلی در عارضه «عدم جامعیت چارچوب حقوقی فعلی مرتبط با EIA»





۶,۱,۳. فقدان رویه‌های قضایی کارآمد و حسابرسی قانونی برای اجرای مقررات موجود ارزیابی

در کنار بحث وجود قانون و جامعیت آن، موضوع اجرای قانون و نظارت و ضمانت اجرای قانون نیز بسیار اهمیت دارد که توسط خبرگان طرح شده است؛ بر این اساس، برای همین مقررات و آئین‌نامه موجود هم پیگیری قانونی کافی وجود ندارد. عدم مجازات و عدم صدور حکم بازدارنده توسط دادگاه‌ها در مورد تخطی کارفرمایان، منجر به شروع پروژه‌هایی بدون انجام ارزیابی محیط‌زیستی و صدور مجوز مربوطه در کشور شده است (بررسی‌ها نشان داده که در سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۲۰۰ پروژه، بدون مجوز محیط‌زیستی، دارای پیشرفت فیزیکی بوده‌اند).

اگر کارفرمایی، پروژه‌ای را بدون مجوز EIA آغاز کند، طبق ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی فقط مجبور به پرداخت مجازات تخریب محیط‌زیست است. کارفرمایان نیز جریمه را در قالب مجازات‌های مالی نسبتاً پایین پرداخت می‌کنند و به تخلف خود ادامه می‌دهند. به عنوان مثال، گفته می‌شود که "ما یک پروژه راه آهن را بدون تأیید EIA آغاز کردیم و نامه‌ای از دادگاه در مورد تخریب محیط‌زیست در منطقه پروژه (اما نه به دلیل عدم تأیید EIA) دریافت کردیم. بنابراین، ما می‌توانیم با پرداخت جریمه، ساخت‌وساز را ادامه دهیم" (نقل قول از یک کارفرما). یا در مثالی دیگر گفته شده که "یک بزرگراه بدون تصویب EIA شروع به ساخت در یک پارک ملی کرد. با این حال، پروژه نه به دلیل عدم تأیید EIA توسط سازمان محیط‌زیست، بلکه براساس موارد قانونی دیگر متوقف شده است" (نقل قول از یک کارفرما). همچنین اگرچه کارفرمایان مجبور به تهیه گزارش EIA در مرحله امکان‌سنجی هستند، اما مجازاتی برای تأیید کنندگان مجوز (در صورت تخلف) اعمال نمی‌شود.

بعضی از مصاحبه‌شوندگان، ضعف سازمان محیط‌زیست در انجام بازرسی‌ها را مهمترین دلیل اجازه دادن به کارفرمایان برای شروع پروژه‌های بدون EIA اظهار کرده‌اند. بر اساس این ادعا، عدم مجازات و عدم بازرسی، نقض الزامات EIA را برای برخی از کارفرمایان آسان می‌کند. دلایل متعددی برای این ضعف وجود دارد؛ از جمله عوامل زمینه‌ای و ظرفیتی شامل رویکرد نسبتاً ملایم در مقابل اغلب جرایم محیط‌زیستی در کشور، نبود دادگاه‌های اختصاصی محیط‌زیستی و نبود انواع ظرفیت‌های مالی و فنی برای بازرسی و نظارت.

جدول ۶-۳- ضعف‌های بازیگران اصلی در ارتباط با «فقدان رویه‌های قضایی کارآمد و حسابرسی قانونی برای اجرای مقررات موجود ارزیابی»

نهادهای قضایی	• نبود دادگاه‌های تخصصی محیط زیستی • عدم بازدارندگی شدت و اجرای مجازات‌ها
سازمان محیط زیست	• ضعف ظرفیت حقوقی سازمان • ضعف ظرفیت مالی سازمان برای پیگیری‌های حقوقی

۶،۱،۴. نقص کیفی و کمی ضمایم فنی و غیرفنی مکمل قوانین و مقررات

همان‌طور که قبلاً ذکر شد، بخشی از چارچوب حقوقی که پیاده‌سازی قوانین و مقررات را تسهیل می‌کند، آیین‌نامه‌های ابلاغی، راهنماهای فنی و غیرفنی و دستورالعمل‌ها هستند.

دستورالعمل‌های موجود در ارتباط با EIA در ایران، صرفاً نگاه فنی داشته و به چگونگی تهیه گزارش ارزیابی اثرات محیط‌زیستی می‌پردازند. در حالی که در کنار دستورالعمل‌های صرفاً فنی (که به چرایی و هدف مراحل نمی‌پردازند)، وجود راهنماهای متعدد برای پیاده‌سازی مراحل فرایند نیز ضروری است. دلایل این عارضه، نه تنها به کمبود توان تخصصی سازمان محیط‌زیست به عنوان متولی تنظیم این موارد و عدم دریافت بازخورد مناسب از مشکلات فعلی برمی‌گردد؛ بلکه به نظر می‌رسد علی‌رغم اهمیت «اصل مشارکت» در تدوین این ضمایم، نگاه مشارکتی برای تدوین این موارد وجود ندارد.

جدول ۶-۴- ضعف‌های بازیگران اصلی در ارتباط با «نقص کیفی و کمی ضمایم فنی و غیرفنی مکمل قوانین و مقررات»

سازمان محیط زیست	• عدم مشارکت کافی با سایر دستگاه‌ها و بازیگران برای تشخیص خلاءها در این زمینه و رفع آنها • ضعف دانش و فهم کافی در مقوله ارزیابی اثرات محیط زیستی • ضعف مدیریت و پایش سازمان و ضعف در گرفتن بازخورد و شناسایی نیازها برای بهبود نیازمندی‌های نظام EIA
نهادهای اجرایی	• عدم تعامل سازنده دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع برای تنظیم ضمایم

۶،۲. چارچوب سازمانی (نظام حکمرانی)

برای بررسی اثربخشی چارچوب سازمانی، به طور رایج، شاخص‌های سازمانی برای مدیریت بهینه نظام ارزیابی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در گفتگوهای صورت گرفته با خبرگان، اصطلاح "حکمرانی خوب" و بررسی ویژگی‌های آن برای بررسی میزان کارآمدی عملکرد سازمانی طرح شده است. در ادامه، ضعف‌های شناسایی شده این نظام حکمرانی به اختصار در چهار بند توضیح داده می‌شود:

۶،۲،۱. ضعف اقتدار نهاد حکمرانی محیط‌زیست

نهاد حکمرانی محیط‌زیست در ایران، اقتدار کافی را ندارد و لذا این ضعف، عملاً موجب ناکارآمدی استفاده از هر

۱. حکمرانی خوب یا good governance فرایندی را توصیف می‌کند که در آن نهادهای حکمرانی، امور عمومی را اداره می‌کنند و منابع عمومی را به گونه‌ای مدیریت می‌کنند که موجب ترویج حاکمیت قانون و تحقق حقوق انسانی (حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) شود. طبق تعریف سازمان ملل، حکمرانی خوب با هشت عامل مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، اجماع‌گرایی، عدالت و فراگیر بودن، اثربخشی و کارایی، و پاسخگویی سنجیده می‌شود. (منبع: what-is-good-governance/14/10/2021/creativelearning.org/blog)



ابزاری از جمله سازوکار ارزیابی اثرات محیط‌زیستی می‌شود. در واقع، هر چقدر نیرو صرف تدقیق، توسعه و تکمیل ابزارهای قانونی شود، مادامی که با یک نظام حکمرانی موفق در «کسب اقتدار» و نیز «اعمال اقتدار» عجین نشود، نمی‌توان به نتایج قابل توجه رسید. از نگاه منتقدین، چون سازمان حفاظت محیط‌زیست، زیرمجموعه دولت است، این ضعف را دارد که استقلال کافی در تصمیم‌گیری را نداشته و ناچار است نهایتاً تابع منویات هیئت دولت و بخش خواهان توسعه باشد؛ که در این صورت عوارض غیرقابل جبرانی در دستیابی به اهداف EIA (که همان تصمیم‌گیری جمعی، آگاهانه و بی‌طرفانه است) بروز می‌کند. این عامل زمینه‌ای، یعنی دولت‌محور بودن ساختار حکمرانی در محیط‌زیست ایران، خصیصه مهمی است که باید در هرگونه ارائه راه کار یا علاج بخشی برای بهبود عملکرد نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی به آن توجه داشت. اگرچه بسیاری بر این باورند که یکی از عوامل مؤثر در ضعف اقتدار را باید در تفاوت ردیفهای بودجه سازمان حفاظت محیط‌زیست در مقایسه با وزارتخانه‌های دولتی یافت، باید در نظر داشت که علاوه بر بودجه، تأمین این اقتدار، ناشی از عوامل درون‌زا نیز هست و مواردی مانند وجود مشارکت سازنده با نهادها و تکیه بر پشتوانه مردمی نیز می‌تواند در کسب اقتدار سازمان حفاظت محیط‌زیست نقش ایفا کند که این موضوعات عملاً مغفول مانده‌اند.

جدول ۶-۵- ضعف‌های بازیگران اصلی در ارتباط با ضعف اقتدار نهاد حکمرانی محیط‌زیست

سازمان محیط زیست	• نبود بودجه کافی در مقایسه با سایر دستگاه‌های دولتی متناسب با نیازها و جایگاه • نظام مدیریتی ناکارآمد • ضعف وجود مدیران و کارشناسان دارای صلاحیت و اعتبار بالا • ضعف در ارتباط سازنده با سایر بازیگران (از وزارتخانه‌ها گرفته تا بخش خصوصی و نیز بخش مردمی) • عدم باور به حکمرانی مشارکتی و غیر دولتی
------------------	--

۶.۲.۲. پاسخگو نبودن سازمان محیط‌زیست به عنوان متولی ارزیابی

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، سازمان متولی EIA، لازم است که به عموم ذی‌نفعان در حد کفایت پاسخگو باشد. پاسخگویی هم به لحاظ عملکرد اجزای فرآیند ارزیابی و هم به لحاظ تصمیم‌گیری‌ها و خروجی‌های فرآیند. با این حال و بنابر نظرات دریافت‌شده و بررسی شواهد، سازمان نه در مقابل فرایند EIA و نه در مقابل نتایج حاصل از آن، به جامعه و ذی‌نفعان کلیدی در حد کفایت پاسخگو نیست و چه بسا در بسیاری از موارد خودش به عنوان سؤال‌کننده وارد مسئله می‌شود! به عبارت دیگر سازمان حفاظت محیط‌زیست، عملاً در برابر مسئولیت‌های مرتبط با EIA، پاسخگویی لازم را ندارد. در کنار عوامل درون‌سازمانی، عدم مطالبه‌گری کافی از سمت نهادهای مردمی در این رابطه، می‌تواند یکی از بسترسازهای این عارضه باشد.

جدول ۶-۶- ضعف‌های بازیگران اصلی در ارتباط با پاسخگو نبودن سازمان محیط زیست به عنوان متولی ارزیابی



۶،۲،۳. نبود سازوکار هماهنگ‌سازی میان نهادها و کمک به رفع تعارض‌ها توسط سازمان محیط زیست

سازوکار هماهنگ‌سازی میان ذی‌نفعان (به شکل محلی، منطقه‌ای و ملی) در فرایند EIA و نیز ایجاد مشارکت و هم‌افزایی در این مسیر، از ویژگی‌های مهم نهاد متولی ارزیابی اثرات محیط زیستی است. بر اساس نظر بخش مهمی از خبرگان، این قابلیت در سازمان حفاظت محیط زیست وجود ندارد. سازمان به طور کلی (و نه فقط در EIA) در مکانیزم‌های هماهنگ‌سازی با ذی‌نفعان و سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی، مشکل جدی دارد. مشکلات پارادایمی، مدیریتی و مشکلات مربوط به ظرفیت‌های حقوقی و فنی و ... منجر به فقدان چنین سازوکاری شده است.

مرور سوابق نشان می‌دهد که در خصوص تعامل با دستگاه‌های حاکمیتی، سازمان حفاظت محیط زیست نه تنها سازوکاری کارآمد و شفاف در راستای تعامل با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط برقرار نکرده است، بلکه از اقدامات آنها نیز در راستای ارتقای فرآیند EIA استقبال نکرده است. به عنوان مثال، وزارت نفت از سال ۱۳۹۵ به عنوان تنها دستگاه اجرایی در کشور اقدام به ابلاغ روش اجرایی نحوه انجام مطالعات EIA در طرح‌های صنعت نفت نموده است؛ ولی با وجود اراده وزارت نفت (اداره کل HSE) جهت بررسی تخصصی گزارش‌های پروژه‌های مرتبط (پیش از ارسال به سازمان حفاظت محیط زیست)، سازمان حفاظت محیط زیست به بهانه طولانی شدن روند بررسی گزارش، از این اقدام حمایت لازم را انجام نداد.

مانع جدی دیگر، عدم شفافیت است که امکان و تقاضا و تلاش را برای ایجاد چنین مکانیزم‌هایی با مشکل روبرو می‌کند (در ادامه این بخش از گزارش به صورت جداگانه به بحث شفافیت پرداخته شده است).



جدول ۶-۷- ضعف‌های بازیگران اصلی در بروز عارضه «نبود مکانیزم هماهنگ‌سازی میان نهادها و کمک به رفع تعارض‌ها توسط سازمان محیط‌زیست»

سازمان محیط زیست

- پارادایم ذهنی غیر مشارکتی سازمان حفاظت محیط زیست
- ضعف ظرفیت دانشی در جلب مشارکت و هماهنگ‌سازی میان ذی‌نفعان
- ضعف زیرساخت‌های فنی برای ایجاد مکانیزم مشارکت موثر میان ذی‌نفعان

۶,۲,۴. نبود سازمانی با ساختار کارآمد، یادگیرنده و پویا برای انجام ارزیابی

پایه‌سازی مؤثر نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در هر کشوری وابسته به وجود یک نهاد متولی پویاست. بر اساس تعریف مراجع، نهاد پویا و یادگیرنده نهادی است که به طور پیوسته ساختار خود را ارزیابی کند، مشکلات را شناسایی کرده و با تأمین و توسعه ظرفیت‌های لازم، پیگیر اصلاح و رشد باشد. بر این اساس، بحث درس‌آموزی از گذشته با رصد و بررسی اثربخشی و آسیب‌شناسی نظام EIA بویژه در بخش سازمانی، موضوعی کلیدی است. با این وجود، بنابر نظرات برخی از مصاحبه‌شوندگان، ساختار فعلی نهاد حکمرانی محیط‌زیست در شناسایی مشکلات ساختاری، رصد وضعیت و انجام اقدامات اصلاحی، ضعف‌های جدی داشته و این ساختار، به جای ایفای نقش «راهنمای»، درگیر روزمرگی و تعیین تکلیف انبوه گزارش‌های دریافتی است و در نتیجه با در نظر گرفتن محدودیت منابع و ناکارآمدی مدیریتی، ظرفیت کافی برای پرداختن به موضوعات اصلاحی مانند اصلاح فرآیند EIA را ندارد. در کنار موارد بالا ضعف انواع ظرفیت‌ها و اثر آن بر ناکارآمدی سازمان محیط‌زیست به شکل ویژه قابل بحث است:

۱. ضعف ظرفیت منابع انسانی: کارشناسان متخصص، پاکدست و متعهد

بر اساس نظرات ارائه شده توسط مصاحبه‌شوندگان، گمان فساد در سازمان حفاظت محیط‌زیست (در حوزه EIA) به شکل جدی و از سوی بسیاری ذی‌نفعان مطرح شده است. دلایل متعددی برای بروز فساد در سطح دست‌اندرکاران مرتبط می‌تواند وجود داشته باشد که عارضه‌یابی آن راهگشا خواهد بود. در کنار مهمترین دلیل بروز فساد-یعنی نبود شفافیت در فرآیند ارزیابی- دلایل دیگری مانند عدم کفایت تخصصی کارشناسان، نبود فرآیند مستمر آموزش و ارتقای سطح کیفی و تخصصی کارشناسان، دستمزد پایین کارشناسان، نبود مکانیزم‌های مناسب تشویقی و تنبیهی برای کارکنان بخش EIA، مدیریت ناکارآمد و نبود سیستم‌های نظارتی کافی نیز منجر به بروز فساد می‌شود.

همچنین بر اساس نظرات و بررسی‌ها، ظرفیت کارشناسی سازمان برای بررسی گزارش‌های ارزیابی چه به لحاظ تعداد و چه به لحاظ تخصص کافی نیست. بر اساس اظهارات، تعداد و تنوع طرح‌ها و پروژه‌هایی که باید مورد بررسی قرار بگیرد بسیار زیاد است و در مقابل، نیروهای آموزش دیده و متخصص، کم بوده و کارشناسان ارزیابی، گزارش

پروژه‌ها را در چند رشته تخصصی متفاوت، در سازمان یا ادارات کل استانی مورد داوری قرار می‌دهند (که داوری در فقط یک رشته از این حوزه‌های تخصصی نیازمند داشتن تخصص مرتبط و البته داشتن سال‌ها تجربه است)؛ لذا داوری پروژه‌ها عملاً از حیز انتفاع خارج شده است. باید توجه داشت که EIA، موضوعی تخصصی است و بدنه دفاتر ارزیابی، چه در سطح استانی و چه در سطح ملی، باید بسیار توانمند، متخصص و مجرب باشند.

II. ضعف ظرفیت منابع انسانی: مدیران کارآمد در سازمان محیط‌زیست

براساس نظرات، سازمان محیط‌زیست از «منظر مدیریتی» مشکلات جدی دارد که در بحث EIA هم ایجاد مشکلاتی کرده است. مرور سوابق نشان می‌دهد که چیدمان مدیران غالباً طوری بوده که مدیران آگاه با مفاهیم و اهداف EIA به ندرت در سطح استانی انتصاب یافته‌اند. مدیران مرتبط در سازمان نیز مدتهای طولانی، آموزش‌های ثمربخش داخلی و خارجی را دریافت نکرده‌اند. بنابر اظهار نظر خبرگان، مدیریت به سبک سنتی بوده و منجر به بازگشت به گذشته شده و پیشرفتی در دفتر ارزیابی وجود ندارد. همچنین مدیران از ظرفیت نیروی کارشناسی موجود صرفاً برای گزارش‌خوانی استفاده کرده و از ظرفیت کارشناسان برای انجام مأموریت‌های دیگر ذیل موضوعات تخصصی از قبیل اثربخشی فرایند، قوانین و مقررات، راهنماها و دستورالعمل‌ها به ندرت استفاده می‌شود.

این بدنه، تعامل سازنده و مستمر با دیگر دستگاه‌های اجرایی و حتی دیگر دفاتر سازمان (هم در سطح فعالیت‌های مستمر در ارزیابی پروژه‌ها و هم در سطح راهبری و سیاست‌گذاری) ندارند. همچنین، در تعیین رویه‌های کاری (مانند نحوه مجوزدهی)، تابع رویه معاونت محیط‌زیست انسانی هستند که منجر به عدم ثبات در رویه‌های کاری می‌شود به طوری که با تغییر افراد در سمت معاونت محیط‌زیست انسانی این رویه‌ها نیز تغییر می‌کند. مدیران دفتر ارزیابی در طی سال‌های گذشته، سنجش عملکرد را در مأموریت خود (اثربخشی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی) لحاظ نکرده‌اند و لذا شناخت علمی و فنی از نحوه عملکرد خود ندارند که این مهم باعث شده تا امید به بهبود و تغییر کاهش یابد. البته این امر را علاوه بر یک مشکل ظرفیتی صرف، می‌توان به عوامل زمینه‌ای از جمله انتصابی بودن رئیس سازمان و تأثیر و تأثر شرایط سیاسی نیز نسبت داد.

III. ضعف ظرفیت منابع مالی و معادل مالی و فنی

در اظهارات صورت گرفته از سمت خبرگان و دست‌اندرکاران، به عدم تناسب بودجه و اعتبارات کافی در حوزه ارزیابی تأکید شده است؛ از جمله ندیدن هزینه‌های تفحص و تحقیق، بازرسی و پیگیری‌های حقوقی. همچنین در بحث مرحله پیگیری، نیاز به منابع مالی و فنی کافی برای پیاده‌سازی و عملیاتی کردن این گام مهم می‌باشد. بدیهی است که حتی با وجود بهترین قوانین، در صورت نبود اعتبارات مکفی، تکالیف قانونی به درستی اجرا نخواهند شد. علاوه بر این، فقدان ظرفیت فنی برای ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی و هماهنگ‌سازی و به‌روزرسانی مداوم از جمله ضعف‌های شناسایی شده در سازمان محیط‌زیست است.

نکته بسیار مهم این است که برآورد، پیگیری و مذاکره جهت تصویب و جذب منابع مالی و فنی لازم برای بهبود فرآیند، در طی سال‌های گذشته می‌توانست از طریق دفتر ارزیابی سازمان حفاظت محیط‌زیست صورت بگیرد که تاکنون انجام نشده است.



جدول ۶-۸ ضعف‌های بازیگران اصلی در عارضه «نبود سازمانی با ساختار کارآمد، یادگیرنده و پویا برای انجام ارزیابی»

سازمان محیط زیست

- کمبود منابع انسانی توانمند و شایسته
- سیستم جذب نامناسب
- آموزش ناکافی و نامتناسب با نیازهای کلیدی
- منابع مالی ناکافی و بودجه نامتناسب برای حقوق کارکنان در مقایسه با سایر نهادهای دولتی مشابه
- درگیر اجرا بودن و ضعف ساختارهای مدیریتی (دست به جای مغز)
- عدم شفافیت در کل فرایند گزارش‌ها و وجود زمینه فساد

۶.۳. فرایند ارزیابی

۶.۳.۱. فرآیند نادرست ارزیابی در ایران

مورد بسیار مهمی که توسط خبرگان حوزه فرایند ارزیابی مطرح شد، بحث عدم همگام‌سازی مراحل فرایند EIA و مراحل پروژه است. این «عدم همگام‌سازی» باعث می‌شود که مطالعات ارزیابی نسبت به مراحل پروژه در زمان مناسب انجام نشود (یا زودتر و یا دیرتر انجام شود). در حالتی که این مطالعات دیر انجام شود، همه مجوزهای مختلف طرح، مکان‌یابی و امکان‌سنجی‌ها انجام شده و بعد-در نزدیک به زمان اجرای شروع پروژه- کارفرما سراغ مطالعات ارزیابی محیط‌زیست می‌آید؛ که در این حالت تمامی تصمیمات اساسی قبل از شروع مطالعات اتخاذ شده و عملاً نتایج حاصل از ارزیابی بر تصمیم‌گیری بی‌اثر خواهد بود. در حالتی که این مطالعات زودتر از زمان مناسب انجام شود، دسترسی به اطلاعات لازم برای درج در گزارش که در مراحل مانند طراحی مفهومی، طراحی اولیه و غیره بدست می‌آید، امکان‌پذیر نبوده، چرا که هنوز پروژه در این مراحل قرار نگرفته است. لذا منجر به از بین رفتن اجزای اصلی فرایند از جمله گزینه‌های جایگزین، دامنه‌یابی صحیح، مشارکت عمومی و ... خواهد شد.

لازم به ذکر است که بنابر متن صریح آئین‌نامه مصوب هیئت وزیران، این مطالعات باید در مرحله مکان‌یابی و امکان‌سنجی تهیه شود؛ که مصداقی از عدم درک EIA در کشور توسط ذی‌نفعان حوزه ارزیابی است. در حالی که در هیچ‌جای آئین‌نامه هیئت وزیران نیامده است که مسئولیت تعیین فرآیند ارزیابی چگونه است و بر عهده چه نهادیست، با این وجود سازمان محیط‌زیست فرآیندی را منتشر نموده که اولاً عنوان آن را «فرایند بررسی گزارشات ارزیابی» نامگذاری کرده است که مشابه فرایندهای ارزیابی معمول در دنیا نبوده و ثانیاً بوروکراسی اداری مربوط به این فرایند را به تشخیص خود پیش می‌برد یا نمی‌برد.

مهمترین مشکلات «فرآیند منتشره توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست» بدین قرار است:

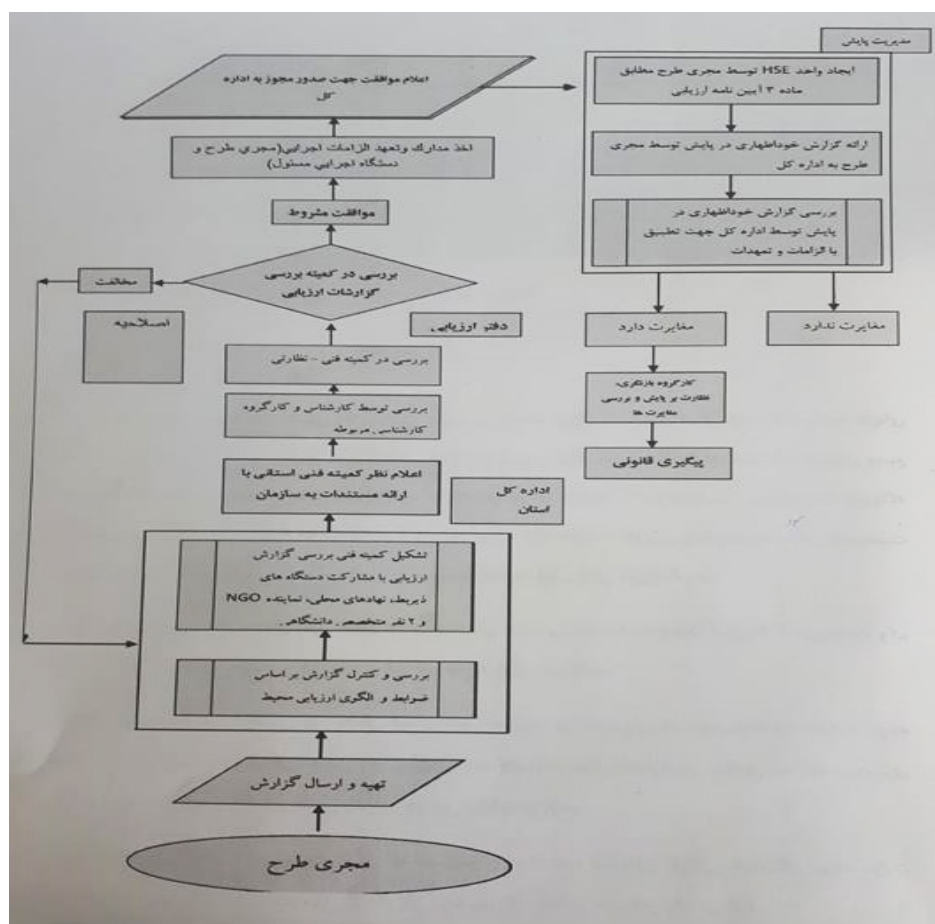
I. پشتوانه قانونی ندارد و سازمان محیط‌زیست بدون مشارکت و نظرخواهی از ذی‌نفعان و بدون تایید دیگر دستگاه‌های اجرایی کشور، راساً اقدام به انتشار فرآیند و تعیین تکلیف برای کارفرمایان و دستگاه‌های اجرایی نموده است.

II. غربال‌گری ناکارآمد

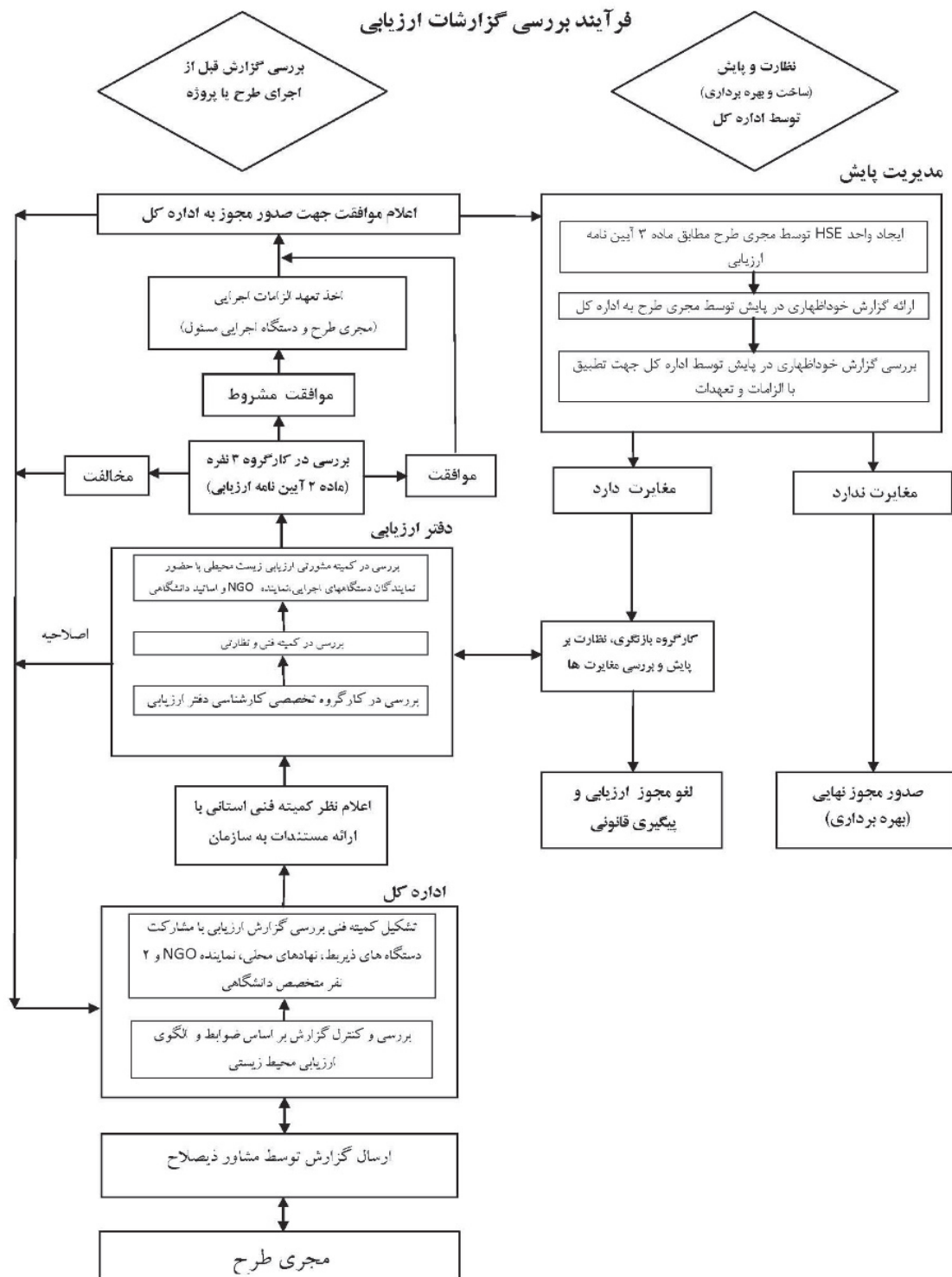
III. ترکیب کارگروه تصمیم‌گیرنده موسوم به کارگروه ماده ۲ (موضوع آیین نامه مصوب هیئت وزیران - سال

۱۳۹۰ و اصلاحیه سال ۱۳۹۵) با تفسیر خود سازمان محیط زیست و با توجه به نگاه غیرمشارکتی حاکم، در این فرآیند تغییر یافته و علناً و عملاً از حالت کارگروه خارج شده و در سالیان اخیر نیز با حذف دو عضو اصلی از سه عضو کارگروه (نماینده سازمان برنامه و بودجه و نماینده دستگاه اجرایی) تصمیم‌گیری صرفاً بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست قرار داده شده است. این مهم ضمن اینکه از نظر بعضی از صاحب نظران تخلف از مقررات محسوب می‌شود (چون سازمان، بدون داشتن مصوبه جدید هیئت وزیران یا اجازه معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اجرای آیین نامه دولت را رأساً متوقف نموده است) بعلت حذف نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی (که معمولاً بعنوان متخصص و صاحب نظر در جلسه حضور می‌یابند) موجب ضعف توان فنی و تخصصی و نیز موجب حذف نگاه جامع حاکمیتی در تصمیم‌گیری شده است.

IV. نمودار فرآیندی که سازمان محیط زیست در مکاتبات رسمی از آن استفاده می‌کند و در اجرا به آن نزدیکتر است (تصویر ۵-۱) با نموداری که در تارنمای اینترنتی سازمان گذاشته شده و اجرا نمی‌شود (تصویر ۵-۲) متفاوت است و اثری از کارگروه ماده ۲ در آن دیده نمی‌شود.



تصویر ۵-۱ - نمودار فرآیند ارزیابی - اعلامی در مکاتبات رسمی و نزدیک به حالت اجرا



تصویر ۵-۲- نمودار فرآیند بررسی گزارشات ارزیابی محیط زیست منتشر شده در تارنمای اینترنتی سازمان حفاظت محیط زیست

V. فرآیند اعلامی از سوی سازمان (چه در مکاتبات و چه در سایت)، صرفاً تصویر یک نمودار است و هیچگونه متن توضیحی (راهنما) به همراه ندارد.

VI. این فرآیند، زمان‌بندی ندارد و مشخص نیست هر مرحله از فرآیند چه مدت باید طول بکشد.

VII. شروع فرآیند به جای فعالیت «اطلاع‌رسانی پروژه به سازمان حفاظت محیط‌زیست»، از ارسال گزارش ارزیابی (یعنی وقتی کار تمام شد!) شروع می‌شود.

VIII. مرحله دامنه‌یابی ندارد.

IX. مشارکت مردمی در این فرآیند وجود ندارد و به نظر مردم واقعی نهاده نشده است. وجود کلماتی نظیر نماینده NGO و ۲ نفر دانشگاهی در فرآیند منتشره، نه تنها منعکس‌کننده نظرات مردم و به معنای مشارکت مردمی نیست، بلکه اساساً در طی سال‌های گذشته حتی از حضور همین افراد نیز در جلسات کارگروه جلوگیری بعمل آمده است! و عملاً نظر مردم در فرآیند تصمیم‌گیری نقشی ندارد. این در حالی است که در این فرآیند، مرحله‌ای برای انتشار عمومی گزارش‌های ارزیابی و نظرخواهی عمومی نیز دیده نشده است. در عمل، حتی با مکاتبه رسمی از سوی مردم به سازمان، دفتر ارزیابی سازمان، گزارش‌های ارزیابی را به ایشان یا نمایندگان بخش مردمی ارائه نمی‌دهد.

X. کارگروهی تحت عنوان «بازنگری، نظارت بر پایش و بررسی مغایرت‌ها» وجود خارجی ندارد. در ادامه به مهم‌ترین این مشکلات و عارضه‌یابی آنها پرداخته شده است:

۱، ۳، ۶. عدم کارآمدی غربال‌گری و نبود مرحله دامنه‌یابی

آئین‌نامه فعلی، دایره پروژه‌های مشمول ارزیابی را درست تعریف نکرده است؛ بطوریکه یا پروژه‌های توسعه‌ای مهم و بزرگ مقیاس (بوژه پروژه‌های شهری مهم) از مشمول ارزیابی دور مانده‌اند، یا پروژه‌های کوچک مقیاس - که پرتعداد هم هستند - مشمول ارزیابی شده‌اند. در وضع موجود، بررسی بر مبنای دو عامل «عنوان» و «مقیاس» و یک فهرست «یگانه» صورت می‌پذیرد که به تصمیم‌گیری درست در خصوص مشمول یا عدم مشمول EIA نمی‌انجامد. روش دسته‌بندی «سه گانه» که امروزه در اکثر کشورها برای غربال‌گری مورد استفاده قرار می‌گیرد در ایران مورد اعتنا نبوده است. این در حالیست که تجربه جهانی نشان می‌دهد که روش دسته‌بندی سه گانه پروژه‌ها (مشمول، غیر مشمول، قابل بررسی) به تصمیم‌گیری واقعی‌تر و منطقی‌تر و نیز بهینه‌شدن تعداد و نوع پروژه‌های ورودی به فرآیند EIA می‌انجامد. در این روش، این مانع سازمانی که در تمام استان‌ها کمبود ظرفیت منابع برای بررسی مورد به مورد وجود دارد با حذف بسیاری از پروژه‌ها از فرآیند و صرفه‌جویی در زمان و هزینه‌های بررسی جبران می‌شود.

در فهرست موجود فعلی، منطق اصلی غربال‌گری که تمرکز بر «اثرات پراهمیت» است، نمودی ندارد. علاوه بر این‌ها یکی از مشکلات نظام فعلی که در بعضی از پروژه‌ها نمایان می‌شود، انجام چند مطالعه ارزیابی برای اجزای یک طرح/پروژه است! بطور مثال به درخواست سازمان (درک غلط) یا با نظر شرکت مشاور (منافع مالی)، به کارفرما اعلام می‌شود که در فلان پروژه پتروشیمی، برای خط لوله گاز خوراک، یک گزارش، برای آب شیرین کن، یک



گزارش و برای نیروگاه داخل طرح نیز یک گزارش مجزا تهیه و بطور جداگانه وارد فرایند ارزیابی گردد. این درحالی است که هم به لحاظ فنی (اثرات کل طرح) و هم به لحاظ حقوقی (عدم ایجاد حقوق مکسبه) کل اجزای یک طرح که در خدمت هدف طرح هستند و وجود آنها لازم و ملزوم یکدیگر است، باید در داخل یک گزارش و بطور یکجا دیده شوند.

همچنین به طور کلی می‌توان گفت مرحله دامن‌یابی^۱ در فرایند حال حاضر نادیده گرفته شده است و به دلیل ضعف در فهم اهمیت این مرحله، دامن‌یابی در فرایند موجود وجود ندارد. علاوه بر این، بنا بر اظهار نظر برخی از مصاحبه‌شوندگان در بدنه سازمان محیط‌زیست، علت اصلی عدم ورود به دامن‌یابی، ضعف در ظرفیت کافی (نیروی انسانی و منابع مالی) برای پیاده‌سازی این مرحله در سازمان محیط‌زیست است. همچنین ادعای ایشان بر این است که وجود مرحله دامن‌یابی منجر به طولانی شدن زمان فرایند می‌گردد. علاوه بر این، مدعا بر این است که در صورت لزوم اجرای دامن‌یابی، این مرحله را می‌توان صرفاً برای برخی از پروژه‌های مشمول و به صورت برگزاری یک جلسه (و نه یک مرحله زمان‌دار) در محل دفتر ارزیابی سازمان حفاظت محیط‌زیست انجام داد. این در حالی است که مرحله دامن‌یابی به عنوان جزء لاینفک فرایند EIA و نقطه شروع تصمیم‌گیری مشارکتی است. عدم فهم کافی از بحث دامن‌یابی را می‌توان به ضعف دانشی در این حوزه چه در سازمان محیط‌زیست و چه در نهادهای مرتبط دانشی نسبت داد. بعلاوه با وجود اهمیت نقش کارفرما به عنوان یکی از ذی‌نفعان اصلی در پیاده‌سازی موضوع دامن‌یابی، به دلیل عدم آگاهی از تأثیر این مرحله و نفع آن بر منافع کارفرما (کوتاه شدن زمان تصمیم‌گیری، همراه کردن جامعه محلی، بهبود شرح خدمات مشاور از ابتدای کار و حصول اطمینان از امکان دریافت مجوز در همان مراحل ابتدایی)، کارفرمایان در این مرحله منفعل بوده و تمایلی به ایفای نقش ندارند.

۶.۳.۱،۲. ضعف گزارش‌های ارزیابی برای تصمیم‌گیری

هدف گزارش EIA نیز کمک به تصمیم‌گیری است و از اهمیت ویژه‌ای برای تصمیم‌گیری برخوردار است. با وجود این اهمیت، بنا بر نظرات دریافتی از خبرگان و بررسی شواهد، گزارش‌های EIA در ایران کارکرد کافی را نداشته و حتی به قولی، بسیاری از گزارش‌ها تقلبی هستند! براساس نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان «از سال ۱۳۷۳ تا امروز متأسفانه در کشور پیشرفت خاصی در کیفیت تهیه گزارش‌ها وجود نداشته و انگار درجا زده‌ایم». ناکارآمدی و مشکلات مربوط به گزارش ارزیابی را می‌توان در چند بخش طبقه‌بندی کرد که در ادامه توضیح داده می‌شود:

■ ضعف در مجوزدهی و بی‌معنا بودن رتبه‌بندی مشاوران

بر اساس گفته بسیاری از مصاحبه‌شوندگان، رتبه‌بندی مشاوران عملاً معنایی نداشته و بطور کلی، خروجی کار مشاوران رتبه ۱ با مشاوران رتبه ۳ تفاوت معناداری ندارد. سازمان برنامه‌بودجه رتبه‌بندی کلی محیط‌زیستی را به شرکت‌های مشاور فعال در حوزه موضوعات محیط‌زیستی اعطا می‌کند که این رتبه‌بندی موجود با عملکرد مشاوران

در حوزه ارزیابی محیط‌زیستی سختی نداشته و با یک‌سری مدارک (حتی غیر مرتبط با ارزیابی) و با ۳ نفر صاحب امتیاز می‌توان بالاترین رتبه را گرفته و به تمام فعالیت‌های ارزیابی ورود پیدا کرد. اگرچه چنین مشکلاتی بارها مطرح شده و توسط خود سازمان محیط‌زیست به شکل عینی مشاهده شده است، اما از سوی این سازمان یا سازمان برنامه‌بودجه، تلاشی برای اصلاح روند اعطای مجوزها و رتبه به شرکت‌های مشاور وجود نداشته است. همچنین، سوابق گذشته مشاوران در انجام مطالعات ضعیف و مشکل‌دار، در آینده آنها (رتبه یا قابلیت اخذ کار جدید) بی‌تأثیر بوده و هیچ سیستم نظارتی و ارزیابی بر روی عملکرد مشاوران وجود ندارد. همچنین رتبه‌بندی مشاوران بر اساس نوع پروژه و تخصص مشاور انجام نمی‌شود و همان شخص یا تیمی که در شرکت مشاور، گزارش ارزیابی یک طرح معدنی را جمع‌بندی می‌کند، یک طرح پتروشیمی را (بدون داشتن تخصص لازم) نیز ارزیابی می‌کند.

عدم نظارت بر این روند، منجر به بروز پدیده‌ای خاص در ایران شده که در نتیجه آن، تولید قارچ گونه تعداد زیادی شرکت، موسوم به شرکت‌های EIA کار را از دهه ۱۳۸۰ شاهد هستیم که این شرکت‌ها فقط و فقط کار EIA انجام می‌دهند و با تعداد بسیار کم نفقات بدون تخصص، تعداد طرح زیادی نیز در هر سال دارند. این شرکت‌ها تخصصی در دیگر زمینه‌های مرتبط محیط‌زیستی (نظیر مشاوره برای ISO14000، مدیریت سبز، مدیریت انرژی، کاهش آلاینده‌گی و غیره) ندارند و چون بازار EIA یک بازار غیر تخصصی و سهل‌الوصول شده است، فقط در زمینه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی پروژه قبول می‌کنند.

■ مشکلات مالی مشاوران ارزیاب

بازار مشاوران، مشکلات متعددی دارد. به شکل خاص رقابت معناداری میان مشاوران وجود نداشته و بازار به مرور زمان در انحصار مشاورانی قرار گرفته است که بیشتر، «مجوز بگیر» هستند تا تهیه‌کننده گزارش تخصصی تسهیل‌کننده تصمیم‌گیری. قیمت‌های قرارداد نسبت به کشورهای دیگر بسیار پایین بسته می‌شود و لذا کار به لحاظ فنی در سطحی ارائه می‌شود که حتی همان مبلغ پایین هم برای شرکت مشاور سودده باشد و در نتیجه شرایط موجود منجر به کنار کشیدن ارزیابان بالقوه کاربرد از این حوزه شده است.

کارفرمایان نیز در شرایط موجود، انتظار فنی و تخصصی از مشاوران ندارند و فقط به اخذ مجوز و یافتن «مجوز بگیر» می‌اندیشند و لذا بخش قابل توجهی از مبلغ قرارداد را منوط به اخذ مجوز نهایی صادره از سوی سازمان محیط‌زیست می‌کنند و این در حالی است که گزارش ارزیابی قرار است صرفاً به تصمیم‌گیری کمک کند و تصمیم نهایی صرفاً در اختیار حاکمیت است. در نتیجه، مشاور در صدور مجوز نهایی اختیاری ندارد و نباید بخشی از حق الزحمه منوط به اعطای مجوز باشد.

■ عدم کفایت دانش، تخصص و اخلاق مشاوران ارزیاب

بر اساس نظر خبرگان، استنباط این است که تیم مشاوران ارزیابی (که گاهی اصلاً نمی‌توان واژه تیم ارزیاب را به



آنها اطلاق کرد) در فهم مبانی EIA دارای ضعف بوده (حتی عدم تشخیص تفاوت گزاره‌های ذهنی^۱ و عینی^۲) و تخصص کافی برای تهیه گزارش EIA را ندارند و بعضاً نظرات شخصی افراد کم تجربه و بدون تخصص (ارزیابان معمولاً هیچ تجربه عملیاتی قابل ذکری ندارند!) در گزارش‌های ارزیابی اعمال می‌شود. عدم آگاهی مشاوران از الزامات ارزیابی چندبخشی و عدم تشکیل تیم ارزیابی چند رشته‌ای برای تنظیم گزارش‌ها مشکلات متعددی را ایجاد می‌کند. ارزیابی‌های فنی بعضاً درست نبوده (عدم شناسایی درست آلاینده‌ها و پسماند، مدل‌سازی‌های اشتباه، محاسبات غلط و...) و اشکالات فاحش در گزارش‌ها وجود دارد. نیاز به اصلاح گزارش EIA توسط کارشناسان سازمان حفاظت محیط‌زیست، شاهی بر این ضعف تخصصی مشاوران است. بر اساس نظرات تحلیلی، دلایل نبود تخصص کافی را می‌توان به عوامل مختلفی از جمله توان پایین دانشگاه‌ها در تربیت کارشناس متخصص - به دلیل عدم درک درست خودشان از EIA -، رهاشدگی نظام رتبه‌بندی مشاوران این حوزه، فشار مالی کارفرما، نبود اطلاعات واقعی طرح، منافع مالی شرکت مشاور، فساد و از بین رفتن انگیزه مشاوران بالقوه کاربرد برای ورود و رشد در حوزه EIA نسبت داد.

بعلاوه بنابر اظهار نظر کارشناسان دفتر ارزیابی تلقی بر این است که در پروژه‌های خصوصی محدودیتی برای تعداد کار مجاز مشاوران به شکل همزمان وجود ندارد که این موضوع نیز باعث افت کیفیت گزارش‌ها شده است. همچنین در روند تنظیم گزارش، از سمت بعضی از مشاوران ارزیابی، اصول اخلاق حرفه‌ای نادیده گرفته می‌شود. به طور مثال بعضی از گزارش‌ها بدون حتی یک بازدید از محل اجرای طرح تنظیم می‌شود! مثال دیگر، کپی غیرمجاز بخش‌های گزارش ارزیابی توسط مشاوران است. این امر ریشه در عوامل زمینه‌ای فرهنگی و نیز عدم نظارت بر عملکرد مشاوران دارد. مثال دیگر از این نادیده گرفتن اخلاق حرفه‌ای، انجام پروژه‌های همزمان بیش از ظرفیت مجاز توسط مشاوران است.

■ فقدان بررسی گزینه‌های جایگزین در اکثر گزارش‌های ارزیابی

بررسی و ارزیابی گزینه‌ها (Alternatives)، قلب یک گزارش ارزیابی تلقی می‌شود و بدون حصول اطمینان از انتخاب بهترین گزینه‌ها در مطالعات ارزیابی، گزارش مربوطه کمکی به تصمیم‌گیری نمی‌کند و از حیز انتفاع خارج می‌شود. می‌توان پیش‌بینی کرد که در صورت عدم شروع به موقع فرایند ارزیابی، بحث گزینه‌های جایگزین تقریباً غیرممکن خواهد بود. بر اساس نظر خبرگان، در اکثریت قریب به اتفاق گزارش‌ها، بحث گزینه‌ها (علی‌رغم تاکید این موضوع در الگوی گزارش مصوب هیئت وزیران سال ۱۳۹۰) توسط مشاور و کارفرمای طرح مورد غفلت واقع می‌شود. عوامل متعددی در نبود مرحله «بررسی گزینه‌ها» (البته، گزینه‌های ممکن و منطقی!) دخیل هستند که مهم‌ترین آن عدم درک صحیح کارفرمایان، شرکت‌های مشاور و نیز بررسی‌کنندگان در سازمان حفاظت محیط‌زیست از ضرورت این مرحله برای کمک به تصمیم‌گیری درست است.

1. subjective
2. objective

■ عدم تعهد و پاسخگویی مشاور در قبال تبعات محیط‌زیستی

در فرآیند موجود EIA، هیچ مسئولیت حقوقی ناشی از تبعات آنچه در گزارش نوشته و ادعا شده است، متوجه شرکت‌های مشاور نیست. در مقررات فعلی اشاره خاصی به نحوه مسئولیت‌پذیری این شرکت‌ها و نیز نحوه نظارت بر عملکرد آنها در حین انجام مطالعات و بعد از آن نشده است. حتی در مکاتبات رسمی فرآیند ارزیابی فی‌مابین کارفرما و سازمان محیط‌زیست، الزامی برای نام‌بردن از اسم شرکت مشاور وجود ندارد و نام شرکت مشاور صرفاً در حد درج یک لوگو روی صفحه اول گزارش و نام‌بردن -شفاهی- در جلسه دفاع از گزارش مطرح می‌شود. قرارداد کارفرما با مشاور توسط سازمان محیط‌زیست نه مطالبه می‌شود و نه بررسی می‌شود. بعضاً دیده شده است که قرارداد انجام مطالعات EIA با یک شخص حقیقی غیرمتخصص منعقد شده (به جهت کاهش هزینه‌ها یا روابط غیرشفاف) لیکن روی گزارش، لوگوی یک شرکت (شخص حقوقی) درج شده و در جلسه دفاع، شفاهاً از آن شرکت نام برده می‌شود!

■ رابطه میان مشاور و کارفرما

وابستگی فنی و مالی مشاور به کارفرما از طریق عقد قرارداد مستقیم فی‌مابین، موجب شده است تا مشاور در تمام مراحل مطالعات و تهیه گزارش، تابع نظرات کارفرمای طرح باشد، توان نقد اطلاعات دریافتی از کارفرما را از دست بدهد و در روند EIA، دچار سوگیری به نفع کارفرما گردد. نقل شده است که برای مثال مشاور در جلسه دفاع، در پاسخ به این سؤال که چرا اطلاعات فنی طرح یا میزان آلاینده‌های طرح در گزارش به غلط درج شده است، به این جواب که «این اطلاعات را از کارفرما دریافت کرده‌ایم» بسنده می‌کند؛ درحالی که وظیفه ذاتی مشاور (البته اگر توان تخصصی لازم را داشته باشد)، بررسی صحت و سقم اطلاعات دریافتی از کارفرما است. این امر منجر به بی‌اعتباری نظرات و ارزیابی‌های مندرج در گزارش و بی‌اعتمادی به کارفرما و مشاور شده است.

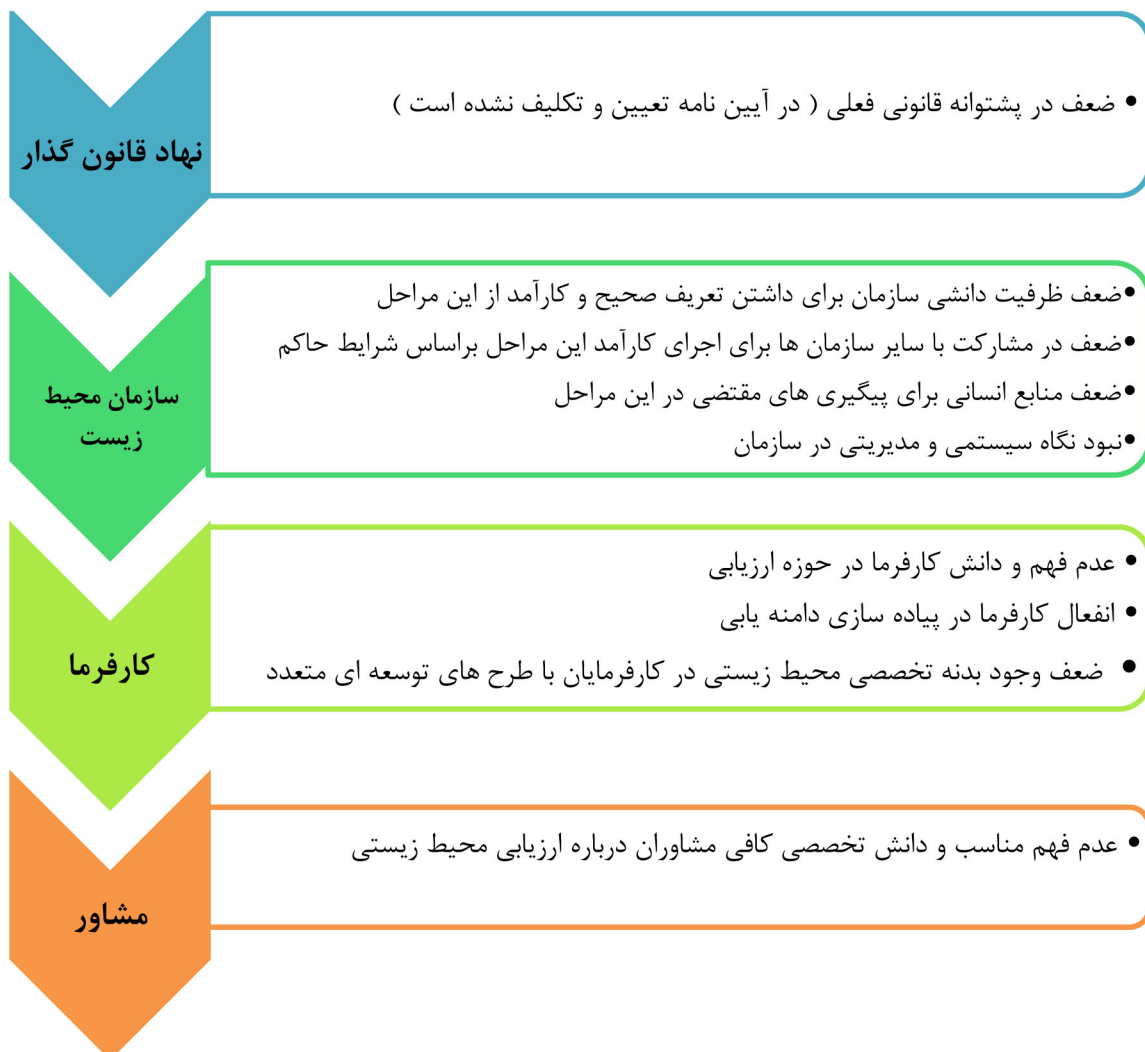
کارفرمایان در انتخاب مشاوران متخصص، تنظیم شرح خدمات مناسب انجام کار، تعامل مستمر با مشاور در طول زمان تدوین گزارش، و نظارت بر کفایت توان تخصصی تیم مشاوران ضعف جدی دارند. در بعضی از کارفرمایان با طرح‌های متعدد ارزیابی، بدنه تخصصی محیط‌زیستی که توانایی تشخیص و رفع کاستی‌های موجود را دارا باشند، وجود نداشته و البته به نظر می‌رسد ظرفیت‌سازی در این زمینه به این دسته از کارفرمایان کمک چشم‌گیری کند. لازم به ذکر است اگرچه در شرایط فعلی (نبود شفافیت و پاسخگویی در فرایند موجود) تأکید بر استقلال مالی مشاور از کارفرما به عنوان راه‌حلی کلیدی برای اثربخشی بهتر فرایند EIA در ایران توسط بسیاری از صاحب‌نظران مطرح می‌شود، اما باید توجه داشت که اولاً ایجاد این استقلال در شرایط موجود با پیچیدگی‌های خاص خود نیز روبرو است. ثانیاً در صورت وجود سازوکاری برای ایجاد این استقلال (مانند پیشنهاد تأمین مالی مشاوران از صندوق ملی محیط‌زیست) شائبه ایجاد فساد، در بخش دیگری و به شیوه دیگری ممکن است دوباره پدیدار شود. در صورت وجود شفافیت و پاسخگویی، وابستگی مالی مشاور به کارفرما مشکل خاصی را ایجاد نمی‌کند. همان‌طور که در بسیاری از کشورها این مدل وجود دارد و این رابطه به عنوان یک معضل زیربنایی شناسایی نشده است.



■ بررسی ناکارآمد گزارش‌ها توسط کارشناسان سازمان حفاظت محیط زیست

گزارش‌ها در سازمان (و ادارات کل استانی) با بررسی مستندات گزارش توسط کارکنان مربوطه و سپس با جلسه حضوری دفاع (با حضور کارفرما و مشاور) مورد خوانش قرار می‌گیرد. در کنار مشکلات کارکنان سازمان-که در بخش مربوطه توضیح داده شد و منجر به بررسی ناکارآمد گزارش‌های ارزیابی می‌شود-، یکی از آفت‌های جدی که مخصوصاً با قانون برنامه پنجمشال ششم توسعه (بند ۳۸ ماده ۳۸) گریبان گیر فرآیند ارزیابی در سازمان شده است، محدود شدن زمان بررسی گزارش‌ها به ۲ ماه است؛ در حالی که این زمان در فرآیندهای کشورهای دیگر (که به لحاظ بوروکراسی به مراتب سریع‌تر از سیستم اداری ایران نیز هستند) به ندرت به کمتر از ۶ ماه می‌رسد. عدم نظرخواهی از مردم و ذی‌نفعان، ضعف تخصصی کارکنان سازمان و فشارهای سیاسی و غیرحرفه‌ای از سوی کارفرمایان و مقامات استانی و کشوری، موجب داوری ناقص در این زمان کم می‌گردد.

جدول ۶-۹- ضعف‌های بازیگران اصلی در فرایند نادرست ارزیابی



۶,۳,۲. ضعف در تصمیم‌گیری مشارکتی

همان‌طور که قبلاً گفته شد تصمیم‌گیری در خصوص مطالعات ارزیابی در جلسه کارگروه ارزیابی در محل سازمان حفاظت محیط‌زیست (تهران) انجام می‌شود. در این جلسه، مشاور و کارفرمای طرح، مفاد طرح و گزارش را ارائه می‌دهند و نظرات حاضرین (نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و دفاتر تخصصی سازمان که قبلاً نسخه گزارش در اختیارشان قرار داده شده) در همان جلسه اخذ شده و در انتهای همان جلسه تصمیم نهایی توسط دبیر جلسه (مدیر کل دفتر ارزیابی) یا ریاست جلسه (معاون محیط‌زیست انسانی سازمان) اتخاذ می‌گردد. در واقع نظام تصمیم‌گیری فعلی یک نظام غیرمشارکتی، غیراقتناعی و کدخدامنشانه است. به این معنا که مقام سازمانی افراد بر فرصت مشارکت در جلسه و نتیجه تصمیم‌گیری اثرگذار است. در تمام زمان این جلسه، فقط به مفاد گزارش مطالعات پرداخته می‌شود و کمتر به صحت‌سنجی انجام مراحل EIA پرداخته می‌شود. در عمده پروژه‌ها نوع مشابه دیگری از تصمیم‌گیری در جلسه‌ای مشابه این جلسه در سطح استان انجام می‌شود.

تک‌مرحله‌ای بودن، فرایند نبودن، عدم شفافیت برگزاری این جلسه، نبود فرایند اعتراض و تجدیدنظرخواهی به نتایج تصمیم‌گیری (مثال پروژه انتقال آب خزر)، منجر به ضعف مرحله تصمیم‌گیری شده که این مهم به دلیل فهم نادرست از مفهوم تصمیم‌گیری در فرایند ارزیابی و ناکارآمدی مراحل پیشین فرایند ارزیابی است. چرا که اگر مراحل قبلی به درستی فهم و اجرا می‌شد، این مرحله نیز کارآمد انجام می‌شد.

همچنین در نظام تصمیم‌گیری موجود، صورتجلسه‌های تصمیم‌گیری و سازوکار آن متفاوت است و ساختار و معیار مشخصی وجود نداشته و اعمال آن بر اساس سلیقه شخصی است. به همین دلیل ممکن است در دو طرح مشابه، منطق تصمیم‌گیری متفاوتی برای صدور مجوز اتخاذ شده باشد.

جدول ۶-۱۰ ضعف‌های بازیگران اصلی در ارتباط با «ضعف در تصمیم‌گیری مشارکتی»





۶,۳,۳. نبود مشارکت عمومی در کل فرایند ارزیابی

مشارکت عام و تخصصی هم برای فرآیند EIA و هم به طریق اولی برای حفظ محیط زیست، یک اصل اساسی است. در کشورهای توسعه یافته دنیا، حضور و اراده مردم بصورت آگاهانه، فراگیر و مستمر، پیش شرط موفقیت طرح‌های توسعه‌ای در توجه به محیط زیست بوده است. پروژه‌های توسعه‌ای زمانی در مسیر موفقیت واقعی خواهند بود که ذی‌نفعان، جامعه محلی، مسئولین، مردم، کارشناسان و فعالان هر حوزه بتوانند کاملاً از ابعاد و پیامدهای آن چیزی که قرار است اجرا بشود، آگاه باشند و در صورت تمایل در مراحل تصمیم‌سازی یا اجرای پروژه‌ها مشارکت کنند. آگاهی از این ابعاد کمک می‌کند که همراهی یا مخالفت آگاهانه جامعه محلی با اجرای پروژه اتفاق بیفتد و از این زاویه منافع محیط زیست و جامعه محلی به بهترین شکل حفاظت شود. با این وجود و متأسفانه نگاه به فرایند EIA در ایران متمرکز بر مجوزدهی و نه تصمیم‌گیری مشارکتی است، و بنابر نظر اجماعی خبرگان، مشارکت عمومی در حوزه EIA در کشور «نزدیک به صفر» است. واقعیت این است که فهم درستی از تأثیر مشارکت عمومی بر اثربخشی EIA در میان بازیگران فرایند، شامل سازمان محیط زیست، نهادهای دانشی، شرکت‌های مشاوره و کارفرمایان وجود ندارد. همچنین، همانطور که گفته شد حتی مرحله دامن‌یابی نیز - که بستر حداقلی را برای مشارکت عمومی در کشورهای در حال توسعه ایجاد می‌کند - در فرایند موجود وجود ندارد. بعلاوه، اگر چه لازم است که پشتوانه حقوقی قوی برای مشارکت عمومی در فرایند ارزیابی وجود داشته باشد، لیکن در آئین‌نامه مصوب هیئت وزیران به نقش مشارکتی ذی‌نفعان غیر حکومتی، اصلاً اشاره‌ای نشده است. در حالی که توسعه اساساً برای مردم است؛ گزاره‌ای که با قانون اساسی و مبانی فکری انقلاب ما نیز در همخوانی کامل است.

مرحله تصمیم‌گیری در فرآیند ارزیابی، صرفاً از نوع حاکمیتی و برعهده یک کارگروه با سه عضو دولتی (که البته در دولت دوازدهم، دو عضو دیگر نیز به تشخیص سازمان حذف شده‌اند و فقط خود سازمان باقی مانده است!) می‌باشد. در این فرایند، بازار و بخش خصوصی سهم کوچکی دارند و شهروندان تماماً از دایره تصمیم‌گیری خارج هستند. تصمیم‌گیری در این فرآیند از بالا به پایین است. آنچه شنیده می‌شود، صدای بالایی‌ها است و صدای پایینی‌ها حتی در مقیاس بخشی هم به شکل نظام‌مند و تعمّدی شنیده نمی‌شود. همچنین مطالبه‌گری نهادهای مردمی برای ایفای نقش در فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی نیز وجود ندارد که این امر به دلیل نبود نهادهای تخصصی مردمی در حوزه EIA و عدم درک صحیح نهادهای مردمی از نقش تصمیم‌گیری مشارکتی در اثربخشی فرایند ارزیابی است.

جدول ۶-۱۱ ضعف‌های بازیگران اصلی در ارتباط با «نبود مشارکت عمومی در فرایند ارزیابی»

نهاد قانون‌گذار	• عدم وجود پشتوانه قانونی کافی • فهم نادرست از هدف ارزیابی و تصمیم‌گیری چند جانبه (سیاسی، اقتصادی-اجتماعی محیط‌زیستی) برای ایجاد پشتوانه‌های قانونی • عدم پشتیبانی رویه‌های قانونی موجود برای تصمیم‌گیری مشارکتی
سازمان محیط زیست	• فهم نادرست از جایگاه مشارکت در فرایند ارزیابی و نقش تصمیم‌گیری مشارکتی • مقابل مردم بودن، به جای استفاده از پتانسیل مردمی برای حل مسائل محیط زیست • ناتوانی در جلب مشارکت
نهادهای دانشی	• ضعف شدید دانشی نسبت به ضرورت مشارکت مردمی در فرایند ارزیابی
نهادهای مردمی	• فهم ناکافی نسبت به ضرورت مشارکت مردمی در فرایند ارزیابی
شرکت‌های مشاوره	• فهم ناکافی نسبت به ضرورت مشارکت مردمی در فرایند ارزیابی

۶,۳,۴. عدم وجود شفافیت و اطلاع‌رسانی

در فرایند ارزیابی همه چیز باید شفاف باشد. کلیه مراحل فرآیند از تولد ایده پروژه تا مجوزدهی و نظارت و پیگیری بعد از آن باید در دسترس عموم باشد تا ذی‌نفعان مختلف کاملاً آگاه باشند که اثرات مختلف پروژه که بر مبنای آنها تصمیم به اجرا یا عدم اجرای آن گرفته شده چه بوده‌اند. شفافیت در کلیه مراحل فرآیند ارزیابی از طریق فعالیت‌های زیر یک ضرورت بی‌چون و چراست: اطلاع‌رسانی از زمان «تولد ایده پروژه و ارسال آن به سازمان»، انتشار عمومی اطلاعات اولیه پروژه، مشخصات کارفرما و مشاور، انتشار گزارش‌های ارزیابی اثرات محیط‌زیست، نظرخواهی عمومی در تمامی مراحل فرآیند ارزیابی و انتشار نظرات، به اشتراک گذاری عمومی مکاتبات مهم در فرآیند ارزیابی، اعلام عمومی جلسات تصمیم‌گیری و غیره. «شفافیت»، زیربنای مشارکت مردمی است و زمینه‌ساز تحقیقات علمی جانبی و به تبع آن، بهبود مطالعات و نیز فرایند ارزیابی خواهد شد. شفافیت به دیده‌بانی جامعه متخصصین و جامعه مدنی در فرایند EIA کمک می‌کند و از بروز فساد تا حد زیادی جلوگیری می‌کند و بهترین بستر برای تضمین حفظ مصالح عمومی جامعه و کشور خواهد بود.



در ارزیابی اثرات محیط‌زیستی چنانچه دولت اصل شفافیت و پاسخگویی را نپذیرد، طرح‌های توسعه‌ای در اجرای پروژه و حتی پس از اجرای پروژه دچار مشکلات جدی محیط‌زیستی و اجتماعی خواهند شد. وقتی سازوکار لازم برای شفاف‌سازی و تأمین نظارت عمومی و گردش شفاف و روشن و آسان اطلاعات وجود نداشته باشد، امکان بروز فساد و کژروی به راحتی به وجود می‌آید. این یک اصل بدیهی و ثابت شده است که یک پاسخ مهم برای چرخه‌های فساد، «شفافیت و نظارت عمومی» است.

در حال حاضر و برخلاف تمامی کشورهای توسعه‌یافته یا خیلی از کشورهای در حال توسعه، بنابر شواهد، حتی یک گزارش EIA هم از سوی سازمان در دسترس عموم قرار نگرفته است! و تجربه نشان داده که این گزارش‌ها را حتی با مکاتبه رسمی نمایندگان مردم و ذی‌نفعان نیز نمی‌توان از سازمان دریافت نمود. اگرچه این ادعا وجود دارد که در صورت نیاز ذی‌نفعان امکان دسترسی به نسخه کاغذی گزارش در محل سازمان محیط‌زیست (مطالعه حضوری گزارش در پارک پردیسان!) وجود دارد، اما منظور از «دسترسی سهل الوصول به اطلاعات» قطعاً چنین چیزی نیست و باید از دسترسی به موقع و آسان به اطلاعات برای کلیه ذی‌نفعان در تمامی مراحل EIA اطمینان حاصل گردد. تاکنون، دلایل (بهانه‌های) متعددی برای این عدم دسترسی مطرح شده است. محرمانگی اطلاعات و اقتضائات امنیتی طرح یکی از این دلایلی است که استناد به آن منطقی نیست؛ چراکه اگر طرحی شامل ملاحظات امنیتی باشد (مانند مراکز نظامی) از ابتدا وارد فرایند ارزیابی نمی‌شود و در ضمن مرجع تعیین‌کننده بار امنیتی یک مسئله، نه دفتر ارزیابی سازمان محیط‌زیست یا یک کارفرمای خاص، بلکه شورای عالی امنیت ملی است که البته در صورت صدور دستورات لازم، پیروی از آن برای همه ضروری خواهد بود. همچنین، دلایل دیگری مانند حقوق کارفرمایان، ظرفیت نداشتن مردم (!) و آگاه نبودن جوامع محلی (!)، در دسترس نبودن فایل الکترونیکی گزارش‌ها (!) نیز در پاسخ به مطالبات نمایندگان بخش مردمی از سوی مدیران سازمان مطرح شده است. نبود حتی یک گزارش قابل انتشار از نظر سازمان، شاهدی بر توجیه غیرمنطقی عدم شفافیت و وجود یک ایراد جدی در این حوزه و نیاز به مداخله فوری برای رفع این عارضه است.

۶,۳,۵. عدم پیاده‌سازی مرحله پیگیری^۱

مرحله «پیگیری» به عنوان آخرین مرحله فرایند EIA اگرچه در فرایند منتشر شده توسط سازمان مورد اشاره قرار گرفته است، اما عملاً در اکثر پروژه‌ها اجرا نمی‌شود؛ این موضوع فقط در برخی پروژه‌های محدود توسط بعضی از ادارات کل حفاظت محیط‌زیست استان‌ها دنبال می‌شود و در سازمان حفاظت محیط‌زیست، نه دفتر ارزیابی اثرات محیط‌زیستی و نه دفتر پایش یا دفاتر دیگر، متولی این امر نیستند و اقدامی در ارتباط با آن را دنبال نمی‌کنند. ناکارآمدی این مرحله بنابر اظهار نظر بسیاری از خبرگان داخلی و خارجی به عنوان یکی از مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی کل فرایند ارزیابی است. ناکارآمدی مرحله پیگیری دلایل متعددی دارد. فهم نادرست از اهمیت این مرحله و درک نشدن اولویت آن در فرایند ارزیابی از جمله دلایل این ناکارآمدی است.

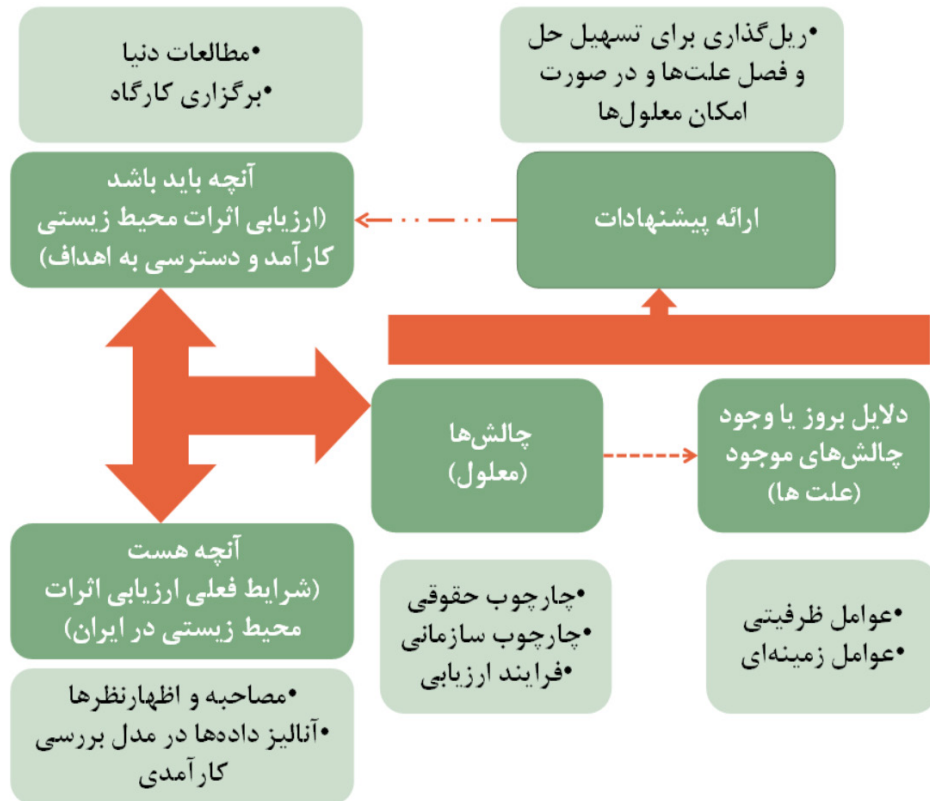
1. Follow-up

بنابر اظهارات مصاحبه‌شوندگان درون سازمان محیط‌زیست، علت اصلی ضعف در اجرای این مرحله، کمبود منابع مالی و انسانی برای نظارت بر این مرحله و پیگیری دعاوی حقوقی ناشی از آن است. در پاسخ می‌توان بیان کرد که مرحله پیگیری مانند دیگر مراحل ارزیابی برای اجرای کارآمد خودش، نیاز به همکاری میان ذی‌نفعان دارد و لذا بخشی از این ناکارآمدی را می‌توان به عدم استفاده از ظرفیت‌های درون‌سازمانی (دفتر پایش فراگیر و سایر دفاتر مرتبط) و برون‌سازمانی به ویژه جامعه محلی و دستگاه‌های اجرایی (مصوبه هیئت وزیران سال ۱۳۹۰) نسبت داد. واضح است که شفافیت و اطلاع‌رسانی در مراحل «پیش از پیگیری» و «پیگیری» خود منجر به ظرفیت‌سازی برای مشارکت ذی‌نفعان در مرحله پیگیری خواهد شد. بعلاوه، باید توجه داشت که در دفتر پایش فراگیر سازمان شیوه‌نامه‌های خوداظهاری برای پایش تمامی پروژه‌ها در حال اجراست. اگرچه این شیوه‌نامه‌ها نمی‌تواند تمام نیازهای مرحله پیگیری را پاسخگو باشد، اما استفاده از انواع ظرفیت‌های موجود در این دفتر (تجربیات، ساختار سازمانی و ..) منجر به کارآمدی بیشتر مرحله پیگیری در EIA خواهد شد.

۷. راه‌کارهای پیشنهادی برای اصلاح نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران

همان‌طور که قبلاً ذکر شد مسئله ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران، موضوعی چند وجهی است که برای حل آن، باید مجموعه‌ای از راه‌حل‌ها و مبتنی بر نگاه واقع بینانه به شرایط نهادی حاکم بر زمین بازی EIA در ایران در طول زمان به کار گرفته شود. این راه‌حل‌ها، بعضاً جنس متفاوتی داشته و از مجاری مختلف و توسط بازیگران مختلف بایستی پیگیری شود.

برای دستیابی به راه‌کارها و پیشنهادات اثربخش، مسیری مطابق تصویر ۷-۱ در این پژوهش پیموده شد. بدین ترتیب، پس از مشخص شدن چالش‌های اثربخشی نظام ارزیابی (معلول‌ها) و مشخص شدن دلایل بروز چالش‌ها (علت‌ها)، پیشنهاداتی برای ریل‌گذاری برای تسهیل حل و فصل علت‌ها و در صورت امکان معلول‌ها ارائه شده است. دقت شود که هر راه‌کار، به یک یا چند علت می‌پردازد. در حقیقت راه‌کارهای ارائه‌شده در این فصل، پاسخی برای رفع خلأهای ظرفیتی بازیگران اصلی برای اصلاح چارچوب حقوقی، چارچوب سازمانی و چارچوب فرایند نظام EIA هستند.



تصویر ۷-۱- روش‌شناسی مسیر پیموده‌شده برای استخراج راه کارها و پیشنهادات بهبود نظام EIA در ایران

ذکر این نکته ضروری است که بسته به ماهیت راه‌حل‌های پیشنهادی، در پاره‌ای موارد، توصیه‌های این گزارش بسیار نزدیک به راه‌حل نهایی هستند و قابلیت این را خواهند داشت که تقریباً بلافاصله وارد مسیر اجرایی شوند (نظیر عملیاتی‌شدن برخی وجوه شفافیت در فرایند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران)؛ و در برخی موارد که پیچیدگی‌های بیشتری برای مهار ریشه مسئله وجود دارد، صرفاً مسیر توسعه راه‌حل (که ممکن است مستلزم تشکیل کارگروه‌ها و یا تعریف پروژه‌هایی با صرف منابع و زمان قابل توجه باشد) مشخص شده است.

۷.۱. تشکیل هسته تحقیق و توسعه EIA

«هسته تحقیق و توسعه EIA» به منظور ظرفیت‌سازی دانش به‌روز، چندجانبه و میان‌رشته‌ای، بایستی تشکیل شده و مغز متفکر و هسته کارشناسی نظام EIA مستقر در سازمان باشد. در این هسته، موضوعات متعددی از جمله، اصلاح آئین‌نامه فعلی، تولید پیش‌نویس لایحه و مدل‌های ایجاد مشارکت ذی‌نفعان، ایجاد شفافیت، حل و فصل تعارضات با نهادها و دستگاهها، پایش اثربخشی ارزیابی، موضوعات مربوط به ارکان فرایند و تهیه شرح خدمات پروژه‌ها و ... مورد بررسی قرار گرفته و به کمیته موقت راهبری EIA ارائه می‌شود (درباره کمیته موقت راهبری در ادامه پیشنهادات، معرفی صورت خواهد گرفت). چنین ساختاری باید بتواند به شکلی پویا و خلاق و مؤثرتر از روال مرسوم در مراکز پژوهشی سنتی دولتی فعالیت کند و قطعاً برای شکل‌گیری آن از ظرفیت نهادهای بیرونی هم باید استفاده

کرد. باید توجه داشت که ساختارهای پژوهشی رایج و فعلی سازمان حفاظت محیط‌زیست از جمله «پژوهشکده توسعه پایدار» قادر به پاسخگویی اهداف این هسته نبوده و نیاز به تشکیل مستقل آن کاملاً وجود دارد. از نظر زمان‌بندی، تشکیل این هسته از اقدامات کوتاه‌مدت بوده و لازم است که در اولین فرصت به عنوان شروع اقدامات اصلاحی محقق شود؛ چراکه زمینه‌ساز برای بسیاری از اقدامات اصلاحی دیگر خواهد بود.

۷.۲. تشکیل و فعالیت کمیته موقت راهبری^۱

این کمیته موقتی (تا تصویب آئین‌نامه اصلاحی و جدید هیئت دولت) با هدف راهبری موضوعات اصلی مرتبط با حوزه ارزیابی و به منظور ایجاد مشارکت مؤثر میان تمام ذی‌نفعان و اصلاح برداشت نادرست از نظام تصمیم‌گیری غیرمشارکتی در فرایند ارزیابی تشکیل می‌شود. این کمیته، با ریاست معاونت محیط‌زیست انسانی سازمان حفاظت محیط‌زیست و عضویت ذی‌نفعان اصلی EIA در کشور، شامل نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، نهادهای مردمی، نهادهای دانشی و بخش خصوصی تشکیل می‌شود. دستور کار اصلی این کمیته، اصلاح آئین‌نامه فعلی ارزیابی با بکارگیری نتایج تحقیقات و مطالعات راهبری شده یا انجام‌شده توسط «هسته تحقیق و توسعه» است. از نظر زمان‌بندی، تشکیل این کمیته از اقدامات کوتاه‌مدت بوده و تا تصویب «آئین‌نامه اصلاحی» به فعالیت خود ادامه داده و پس از آن، کارگروه تعیین شده در آئین‌نامه اصلاحی، به طور دائم جایگزین این کمیته خواهد شد.

۷.۳. اصلاح آئین‌نامه EIA

به دلیل اهمیت و فوریت تقویت چارچوب حقوقی ارزیابی محیط‌زیستی در کشور، زمانبر بودن الزامات ظرفیتی پیش‌نیاز تصویب قانون EIA و ضعف‌های جدی آئین‌نامه فعلی، اصلاح آئین‌نامه باید در اسرع وقت صورت پذیرد. این امر، به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط‌زیست از طریق کمیته موقت راهبری با رویکرد حفظ اصول و ارزش‌های نظام ارزیابی و در نظر گرفتن ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی برنامه‌ها و طرح‌های کلان (SEA) و ارزیابی اثرات تجمعی (CIA) صورت می‌پذیرد. از نظر زمان‌بندی، اصلاح آئین‌نامه EIA از اقدامات میان‌مدت بوده (با ظرف زمانی حدوداً یک‌سال برای تحقق) و زمینه‌ساز طراحی لایحه «قانون ارزیابی اثرات محیط‌زیستی» در بلندمدت خواهد شد.

۷.۴. ایجاد تعامل مداوم و مؤثر بین فراکسیون محیط‌زیست، سازمان برنامه‌بودجه و سازمان حفاظت محیط‌زیست

یکی از الزامات تحقق مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری برای پروژه‌های مشمول ارزیابی، همکاری نزدیک میان این سه نهاد است. همچنین در تدوین و تصویب آئین‌نامه اصلاحی و نیز قانون ارزیابی اثرات محیط‌زیستی، ارتباط و تعامل مستمر این سه نهاد ضروری است. از نظر زمان‌بندی، این تعامل، راهبردی مستمر بوده، ولی در کوتاه‌مدت بایستی با سازوکاری مؤثر شکل بگیرد.



۷,۵. استفاده از ظرفیت قانونی برنامه هفتم پنج ساله توسعه کشور

باتوجه به اینکه در فقدان قانون مصوب مجلس، بخش مهمی از چارچوب قانونی EIA در کشور، از طریق قوانین پنج‌ساله توسعه وضع شده است، یکی از ظرفیت‌هایی که موقتاً ممکن است به کمک اصلاح بخشی از فرایند جاری EIA بیاید، قانون برنامه هفتم توسعه کشور است. از نظر زمان‌بندی، این اقدام، کوتاه‌مدت است و لازم است در زمان مقتضی در سال ۱۴۰۱ صورت پذیرد.

۷,۶. پیشنهاد و پیگیری تصویب لایحه قانون ارزیابی اثرات محیط‌زیستی توسط سازمان حفظ محیط‌زیست از طریق تشکیل کارگروه مشورتی با عضویت همه ذی‌نفعان شامل NGOها، نهادهای علمی و دانشگاهی، دستگاه‌های اجرایی و... با رویکرد شفافیت، مشارکت عمومی، نظام حقوقی، و تعیین فرایند EIA

به دلیل نبود قانون جامع و مؤثر خاص EIA و عدم وجود پشتوانه قانونی فرایند ارزیابی، پس از ظرفیت‌سازی‌های کافی و زمینه‌سازی برای ایجاد الزامات طراحی، تدوین و اجرای قانون، ضروری است که پیشنهاد و پیگیری تصویب لایحه قانون ارزیابی از طریق استفاده از ظرفیت کارگروه مشورتی «مشخص شده در آئین نامه اصلاحی» صورت پذیرد. این قانون جامع باید انواع ارزیابی محیط‌زیستی از قبیل ارزیابی اثرات محیط‌زیستی پروژه‌ها (EIA)، ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی برنامه‌ها و طرح‌های کلان (SEA) و ارزیابی اثرات تجمعی (CIA) را شامل گردد. از نظر زمان‌بندی، این اقدام به دلیل پیچیدگی‌ها و ملاحظات که دارد، بلندمدت است و پیش‌بینی می‌شود که محقق شدن آن ۲ تا ۳ سال طول بکشد. تا آن زمان، اصلاح آئین نامه فعلی دولت و استفاده از ظرفیت‌های حقوقی دیگر مثل قانون برنامه هفتم توسعه می‌تواند به تقویت ظرفیت‌های حقوقی EIA کمک کند.

۷,۷. ایجاد سازوکار بررسی تخلفات، شکایات و سوابق منفی مشاوران و کارفرمایان

وجود یک سازوکار ویژه، برای بررسی تخلفات، شکایات و سوابق منفی مشاوران و کارفرمایان تحت نظارت سازمان حفاظت محیط‌زیست لازم است. این سازوکار باید توانایی اخطار، تخفیف رتبه و تعلیق مشاوران را داشته باشد. همچنین، باید امکان ورود شکایات از سمت بخش مردمی و عموم ذی‌نفعان نیز در این سازوکار در نظر گرفته شود. از نظر زمان‌بندی، این اقدام، میان‌مدت بوده و می‌تواند هم‌زمان با تدوین آئین نامه اصلاحی صورت پذیرد.

۷,۸. انتصاب مدیران ذی‌صلاح و مجهز به دانش روز در سازمان حفاظت محیط‌زیست، به ویژه در حوزه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی

به دلیل اهمیت ویژه نقش مدیران در جهت‌دهی و چگونگی اجرای فرایند ارزیابی، انتصاب مدیران ذی‌صلاح امری ضروری و انکارناپذیر برای موفقیت برنامه‌های اصلاح EIA است. این امر البته یک راهبرد دائمی است که به‌ویژه در موارد انتصابات جدید لازم است مورد توجه ویژه قرار بگیرد.

۷,۹. انجام پروژه تحول سازمانی با هدف پویایی، مشارکت‌پذیری و خلاقیت

به دلیل ضعف اقتدار نهاد حکمرانی محیط‌زیست و مشکلات متعدد ساختاری، سیستمی و مدیریتی در سازمان، نیاز به عارضه‌یابی جدی و اجرای یک پروژه تحول سازمانی با همکاری شرکت‌های مشاوره مدیریتی مجرب است. از نظر زمانی، این اقدام، بلندمدت بوده و صرفاً مختص ارزیابی اثرات محیط‌زیستی نیست و اجرای این پروژه (با تخمین زمان ۲ سال) می‌تواند به حل بسیاری از چالش‌های سازمان کمک کند.

۷,۱۰. تخصیص بودجه لازم برای اجرای برنامه‌های اصلاحی EIA در سازمان

تخصیص بودجه لازم و کافی در سازمان حفاظت محیط‌زیست برای اجرای برنامه‌های اصلاحی مرتبط با EIA، یک راهبرد کلیدی است. به دلیل اهمیت ویژه این امر برای موفقیت سایر اقدامات اصلاحی پیشنهادی، لازم است این راهبرد در کوتاه‌مدت مورد توجه ویژه قرار بگیرد.

۷,۱۱. اصلاح ساختار سازمانی دفتر ارزیابی و شرح وظایف آن (در سازمان و ادارات کل)

ساختار فعلی دفتر ارزیابی برای ایفای نقش در اجرای کارآمد نظام EIA در کشور به اندازه کافی کارآمد، یادگیرنده و پویا نیست. لذا بازطراحی و اصلاح ساختار این دفتر در سازمان و ادارات کل با رویکردهایی چون «تمرکززدایی از دفتر در فرایند تصمیم‌گیری»، برون‌سپاری فعالیت‌ها، و اصلاح شرح وظایف ضروری است. این اقدام میان‌مدت می‌تواند یک فعالیت مستمر، تدریجی و تکاملی تا زمان تصویب و جاری‌شدن آئین‌نامه جدید باشد.

۷,۱۲. تقویت بستر مناسب مکاتبات و ارتباطات برون سازمانی (سازمان حفاظت محیط‌زیست)

با توجه به مشکلات سابقه‌دار سازمان در مکاتبات و ارتباطات با ذی‌نفعان خارج از سازمان و به منظور ایجاد مکانیزم هماهنگ‌سازی کارآمد برای مشارکت فعال میان این ذی‌نفعان با سازمان، نیاز جدی و نسبتاً فوری به تقویت بستر این ارتباطات و مکاتبات از طریق تقویت بستر IT سازمان حفاظت محیط‌زیست و اصلاح دبیرخانه وجود دارد. از نظر زمان‌بندی، این اقدام، کوتاه‌مدت است که می‌تواند با همکاری مشاوران مجرب صورت پذیرد.

۷,۱۳. اجرای پروژه‌های تحقیقاتی پشتیبان اصلاح فرایند

انجام پروژه‌های تحقیقاتی، یک پشتیبان ضروری را برای هرگونه اصلاح نظام ارزیابی فراهم می‌کند. این پروژه‌ها با ایفای نقش و مشارکت تمامی ذی‌نفعان انجام شده و صرفاً مطالعاتی نبوده و رعایت ملاحظات از جمله: رویکرد خبرگی، برگزاری جلسات ذی‌نفعان، و در نظر گرفتن شرایط ایران در اجرای این پروژه‌ها باید مورد توجه قرار گیرد. تعیین شرح وظایف و خدمات دقیق این عناوین پروژه باید توسط هسته تحقیق و توسعه صورت بگیرد. باید تأکید کرد که لازمه اجرای اثربخش این پروژه‌ها، انتخاب اشخاص، مراکز یا نهادهای دانشی ذی‌صلاح برای انجام آنهاست؛



چراکه همان‌گونه که ذکر شد این پروژه‌ها صرفاً مطالعاتی نبوده و تعداد انگشت‌شماری از اشخاص و نهادها در ایران شایستگی لازم برای انجام این پروژه‌ها را دارند و لذا در تخصیص و اجرای آنها بایستی ملاحظات ویژه‌ای در نظر گرفته شود. از نظر زمان‌بندی، اجرای این پروژه‌ها جزو اقدام میان‌مدت و بلندمدت است و خروجی آنها بستر ساز تدوین و اجرای کارآمد قانون ارزیابی خواهد شد.

عناوین پروژه‌های پیشنهادی اولویت‌دار عبارتند از:

- تدوین راهنماهای^۱ تخصصی مراحل فرایند شامل: دامنه‌یابی، شناسایی وضع موجود، شناسایی و پیش‌بینی اثرات، بررسی گزارش، پیگیری و ... به منظور ایجاد و تقویت فهم صحیح و چرایی مراحل فرایند
- تدوین راهنماهای تخصصی ارزش‌های فرایند: مشارکت مردمی، شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت و ... به منظور ایجاد و تقویت فهم صحیح و چرایی مراحل فرایند
- تعیین روش اجرایی غربالگری (منطق، سازوکار اجرایی و به‌روزرسانی)
- تعیین سازوکار یکپارچه‌سازی حوزه‌های مختلف ارزیابی اثرات (اجتماعی، سلامت، محیط‌زیست، فرهنگی، اقتصادی و ...) با رویکرد توسعه پایدار^۲
- تعیین الگوهای بازنگری داخلی و خارجی با رویکرد بهبود وضعیت موجود
- طراحی و اصلاح مرحله تصمیم‌گیری نهایی: به دلیل ناکارآمدی مرحله مهم «تصمیم‌گیری» در فرایند فعلی ارزیابی، نیاز به طراحی و اصلاح مرحله تصمیم‌گیری نهایی برای دستیابی به یک نظام تصمیم‌گیری مشارکتی، شفاف، اقناعی/اجماعی با لحاظ کردن جدی موارد مهمی چون امکان تجدیدنظرخواهی/اعتراض به تصمیم‌ها؛ و همچنین توانایی تصمیم‌گیران در سبک‌وسنگین کردن ملاحظات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و محیط‌زیستی (trade-off) وجود دارد.

۷.۱۴. طراحی و راه‌اندازی یک بستر مجازی کارآمد برای دسترسی به‌موقع و شفاف همه ذی‌نفعان کلیدی به اطلاعات لازم در تمامی مراحل ارزیابی

به منظور اطلاع‌رسانی، ایجاد شفافیت و مشارکت فراگیر ذی‌نفعان، وجود یک بستر مجازی جهت به اشتراک‌گذاری تمام اطلاعات مربوط به فرایند ارزیابی، امری ضروری است. اجرای کارآمد نظام ارزیابی، بدون این بستر مجازی ممکن نخواهد بود. برای طراحی این بستر، باید حتماً مشارکت ذی‌نفعان جهت اطلاع از نیازهای آنها برای طراحی کارآمد بستر مجازی لحاظ شود. راه‌اندازی «کامل و ایده‌آل» این بستر، یک اقدام میان‌مدت است؛ اما به دلیل اهمیت، برخی از اجزای آن (مانند به اشتراک‌گذاری مستندات گزارش‌های ارزیابی) در کوتاه‌مدت می‌تواند و باید اجرایی شود.

1. Guidelines (GL)

۲. با پررنگ شدن اهمیت وجوه دیگر پیامدهای توسعه (نظیر اجتماعی، سلامت، فرهنگی، امنیت و ...) و مطالبه آنها توسط ذی‌نفعان مختلف، نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور باید فکری به حال یکپارچه‌نمودن این پیامدها و در نظر گرفتن توان این وجوه مختلف در تصمیم‌گیری‌های مربوط به توسعه بنماید؛ چراکه امروزه با اهمیت یافتن بیش از پیش مفهوم «توسعه پایدار» دیگر پذیرفته شده نیست که فقط از یک منظر به پیامدهای توسعه نگریسته شود و باید تلاش نمود تا یک توسعه همه‌جانبه محقق گردد. اصلاحات بلندمدت نظام ارزیابی اثرات محیط‌زیستی کشور قطعاً باید در سازگاری با این موضوع باشد و طراحی راه‌حل‌های شدنی و اثربخش برای این چالش، موضوع یک پروژه تحقیقاتی-مشاوره‌ای ویژه خواهد بود.

۷.۱۵. طراحی و اصلاح نظام تهیه گزارش

به نظر می‌رسد که ضعف در کیفیت گزارش‌های EIA ناشی از نبود یک نظام جهت‌مند و هدفمند در مراحل تهیه و تنظیم گزارش و نیز ارتباطات میان ذی‌نفعان مرتبط با گزارش است. لذا لازم است که یک نظام کارآمد تهیه گزارش با در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر کیفیت گزارش، از جمله وابستگی گزارش به کارفرما، اصلاح رابطه مالی مشاور و کارفرما، و نقش ادارات کل در تهیه گزارش ایجاد شود. ظرف زمانی این اقدام، میان‌مدت (تقریباً ۱ سال) است که باید با همکاری مطالعاتی هسته تحقیق و توسعه و با راهبری کمیته موقت محقق شود. دریافت نظرات خبرگی پیشنهادی صندوق ملی محیط‌زیست، انجمن مهندسين مشاور و ادارات کل حفاظت محیط‌زیست استان‌ها به‌ویژه برای اصلاح نظام مالی تهیه گزارش بایستی مورد توجه قرار بگیرد.

۷.۱۶. ایجاد سازوکار به کارگیری بازنگری کنندگان خارجی^۱ (داوطلبانه یا حق الزحمه‌ای)

مرحله بازنگری ارزیابی در کشورمان عمدتاً محدود به بازنگری داخلی (کارفرما و سازمان) است. برای رفع این محدودیت و به کارگیری ظرفیت بازنگری کنندگان خارجی، تنظیم سازوکاری با رعایت الزامات ذیل توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست لازم است. از نظر زمان‌بندی، این اقدام، کوتاه‌مدت بوده که پس از تشکیل هسته تحقیق و توسعه می‌تواند بلافاصله محقق شود:

- رعایت اصل عدم تضاد منافع
- رعایت شفافیت و مشارکت مردمی
- رعایت الزامات تخصص، تعهد و پاکدستی بازنگری کنندگان
- ایجاد مشوق‌ها و ابزارهای انگیزشی

۷.۱۷. شناسایی و استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی برای تقویت نظام ارزیابی

به جزء برگزاری دوره‌های آموزشی، پتانسیل‌های بین‌المللی دیگری (مانند اعتبارات بین‌المللی و ظرفیت‌های همکاری نهادهای مرجع بین‌المللی مانند انجمن IAIA^۲ و...) برای توانمندسازی و ظرفیت‌سازی با نگاه تقویت نظام ارزیابی کشور وجود دارد. لازم است که در کوتاه‌مدت این ظرفیت‌ها شناسایی شده و در میان‌مدت و بلندمدت با طراحی سازوکارهای مناسب، استفاده از این ظرفیت‌ها در دستور کار قرار بگیرد.

۷.۱۸. تقویت ظرفیت دانشی نهادهای دانشگاهی مرتبط برای نقش آفرینی کارآمد در نظام EIA در ایران

نهادهای دانشگاهی کشور به عنوان بدنه اصلی تولید دانش و پرورش متخصصین در حوزه ارزیابی، نیازمند ظرفیت‌سازی جدی است. این ظرفیت‌سازی در بازه زمانی میان‌مدت تا بلندمدت از طریق (و نه محدود به) موارد زیر قابل دستیابی

1. External reviewers (volunteer reviewers or paid reviewers)

2. International Association for Impact Assessment (انجمن بین‌المللی ارزیابی اثرات)



است:

- ارتباطات بین‌المللی با نهادهای دانشی (همایش، سمینار و ...)
- اصلاح طرح درس (سیلابس) دروس مرتبط، با رویکرد «تأکید بر فرایند EIA» (به جای تنظیم گزارش)؛
- ایجاد گروه‌های علمی میان‌رشته‌ای (با تأکید بر ورود متخصصین علوم انسانی)؛
- به کارگیری اساتید و کارشناسان با نگاه‌های جدید و مسلط بر تجربیات بین‌المللی در دانشکده‌ها و پژوهشکده‌ها

۷.۱۹. طراحی و اجرای کارآمد دوره‌های تخصصی آموزشی-مهارتی ارزیابی محیط‌زیست ویژه تمام ذی‌نفعان کلیدی (دستگاه‌های اجرایی، کارفرمایان، سازمان محیط‌زیست، مشاوران و نهادهای مردمی)

به دلیل ضعف دانشی و فهم نادرست ذی‌نفعان دولتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادهای مردمی و کارفرمایان راجع به EIA، نیاز به تقویت و ظرفیت‌سازی دانشی آنها در خصوص ارزیابی وجود دارد که این امر از طریق طراحی و اجرای کارآمد دوره‌های تخصصی آموزشی-مهارتی ارزیابی اثرات محیط‌زیست با یک برنامه مشخص و جدی قابل دستیابی است. لازم به ذکر است که طراحی محتوایی این دوره‌ها باید با همکاری هسته تحقیق و توسعه و توسط نهادهای ذی‌صلاح با باورهای صحیح از EIA (به دور از بعضی از باورهای سنتی و غالب نادرست حاکم بر نظام ارزیابی در ایران) صورت بگیرد. اگرچه این اقدام، باید به شکل مستمر در میان‌مدت و بلندمدت تداوم یابد، اما در چند سال ابتدایی اجرای برنامه‌های بهبود ارزیابی (تازمان تصویب قانون) باید اهتمام ویژه نسبت به آن صورت پذیرد.

۷.۲۰. مطالبه‌گری تمام ذی‌نفعان کلیدی برای اصلاح نظام EIA (با رویکرد تصویب قانون، اصلاح فرایند و اصلاح ساختار سازمانی)

در تمام دنیا، برای تضمین کارآمدی نظام ارزیابی، مطالبه‌گری تمام ذی‌نفعان به عنوان یک رکن اساسی مطرح است. لذا این امر در تمامی گام‌های اصلاح نظام ارزیابی در کشور ضروری است. این اقدام، با «اولویت بالا» از هم‌اکنون تا تصویب قانون به شکل مستمر توسط تمام ذی‌نفعان کلیدی باید صورت بگیرد.

۷.۲۱. ایجاد نهادهای مردمی تخصصی در حوزه EIA

به دلیل نبود سازمان‌های مردم‌نهاد تخصصی در حوزه‌های مرتبط با EIA، نیاز به شکل‌گیری نهادهای مردمی متخصص در این حوزه وجود دارد. مأموریت کلی این نهادهای مردمی ویژه، حمایت از حقوق جامعه مدنی در فرایند ارزیابی و مطالبه‌گری برای اجرای صحیح فرایند ارزیابی است. این اقدام در کوتاه‌مدت می‌تواند در قالب تشکیل کارگروه‌های تخصصی در چارچوب نهادهای موجود فعلی صورت گرفته و زمینه‌ساز ایجاد نهادهای تخصصی مردمی در میان‌مدت باشد.



۷.۲۲. طراحی و شکل‌گیری نهادهای غیردولتی دیده‌بان ارزیابی محیط‌زیست در ایران

ارزیابی مداوم و غیردولتی عملکرد مشاوران، کارفرمایان و نهادهای مردمی در فرایند ارزیابی، امری ضروری است. طراحی و شکل‌گیری نهادهای غیردولتی «دیده‌بان ارزیابی محیط‌زیستی» با رویکرد اعتباردهی به مشاوران و کارفرمایان، یک جایگزین کارآمد برای نظام ناکارآمد رتبه‌بندی دولتی فعلی (توسط سازمان برنامه بودجه) است. این نهادهای دیده‌بان، برای ایفای این نقش، از ابزارهای تشویقی، رصد تخلفات و ... می‌توانند استفاده کنند. از نظر زمان‌بندی، این امر، یک اقدام میان‌مدت تا بلندمدت است که برای عملیاتی‌شدن آن حداقلی از دسترسی به مستندات ارزیابی در سامانه پیشنهادی (بند ۱۴ پیشنهادات) مورد نیاز خواهد بود.



جدول ۷-۱- تگای کلی و اجمالی به راهکارهای پیشنهادی برای بهبود نظام EIA در ایران (بدون اشاره به مسئله زمان‌بندی)

نوع راهکار	نوع چالش‌های شناسایی شده	نوع راهکار	نهاد مسئول	نهاد همکار/مشاور
۱	تشکیل هسته تحقیق و توسعه	چارچوب سازمانی/حقوقی افزایش	اقدام عملیاتی	متخصصین و نهادهای دانشی ذیصلاح
۲	تشکیل کمیته موقت راهبری	چارچوب سازمانی	اقدام عملیاتی	همه ذی‌نفعان کلیدی
۳	اصلاح آیین‌نامه EIA	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی	همه ذی‌نفعان کلیدی
۴	تعامل مداوم بین سازمان حفاظت محیط زیست، مجلس و سازمان برنامه	چارچوب حقوقی	استراتژی	سازمان برنامه/افراکسیون محیط زیست
۵	استفاده از ظرفیت قانونی برنامه هفتم توسعه کشور	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی	همه ذی‌نفعان کلیدی
۶	پیشنهاد لایحه و پیگیری تصویب قانون ارزیابی اثرات محیط زیستی	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی	همه ذی‌نفعان کلیدی
۷	ایجاد سازوکار بررسی تخلفات و سوابق منفی مشاوران و کارفرمایان	چارچوب حقوقی	اقدام عملیاتی	سازمان برنامه و بودجه
۸	انتصاب مدیران ذیصلاح و مجرب به دانش روز	چارچوب سازمانی	استراتژی	سازمان برنامه و بودجه
۹	انجام پروژه تحول سازمانی	چارچوب سازمانی	پروژه	شرکت‌های مجرب مشاور مدیریت
۱۰	تخصیص بودجه لازم برای اجرای برنامه‌های اصلاحی EIA در سازمان	چارچوب سازمانی	استراتژی	مجلس/سازمان برنامه و بودجه
۱۱	اصلاح ساختار سازمانی دفتر ارزیابی و شرح وظایف آن (سازمان+ادارات کل)	چارچوب سازمانی	پروژه	مشاوران مجرب با مشارکت جدی سازمان و ادارات کل و سایر ذی‌نفعان
۱۲	تقویت بستر مناسب مکاتبات و ارتباطات برون سازمانی	چارچوب سازمانی	پروژه	شرکت‌های مشاوره مدیریت
۱۳	اجرای پروژه‌های تحقیقاتی پیشین اصلاح فرایند (رجوع کنید به عناوین پروژه‌ها در متن گزارش)	فرایند	پروژه	مشاوران مجرب با مشارکت ذی‌نفعان
۱۴	طراحی و راهاندازی بستر کارآمد مجاری برای دسترسی بهنگام و شفاف همه ذی‌نفعان کلیدی به اطلاعات لازم در تمامی مراحل ارزیابی	فرایند	پروژه	مشاوران مجرب با مشارکت جدی سازمان و ادارات کل و سایر ذی‌نفعان
۱۵	طراحی و اصلاح نظام تهیه گزارش	فرایند	پروژه	همه ذی‌نفعان کلیدی
۱۶	ایجاد سازوکار اجرایی بکارگیری بازنگری کنندگان خارجی (اولیانه-حق الزحمه)	فرایند	اقدام عملیاتی	با همکاری هسته تحقیق و توسعه
۱۷	شناسایی و استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی برای تقویت نظام ارزیابی	فرایند	پروژه	نهادهای دانشی ذیصلاح
۱۸	تقویت ظرفیت دانشی نهادهای دانشگاهی مرتبط برای نقش آفرینی کارآمد در نظام ارزیابی	چارچوب سازمانی/حقوقی افزایش	استراتژی	سازمان محیط زیست
۱۹	طراحی و اجرای کارآمد دوره‌های تخصصی آموزشی-مهارتی ارزیابی اثرات محیط زیست ویژه تمام ذی‌نفعان کلیدی (سازمان، حفاظت محیط زیست، دستگاه‌های اجرایی، کارفرمایان، مشاوران و نهادهای مردمی)	چارچوب سازمانی/حقوقی افزایش	پروژه	سازمان محیط زیست و متخصصین و مدرسین (اشخاص)
۲۰	مطالعه‌گری تمام ذی‌نفعان کلیدی برای اصلاح نظام EIA (با رویکرد تصویب قانون، اصلاح فرایند و اصلاح ساختار سازمانی)	چارچوب سازمانی/حقوقی افزایش	استراتژی	رسانه‌ها و نهادهای دانشی و تمامی ذی‌نفعان کلیدی
۲۱	ایجاد نهادهای مردمی تخصصی و تشکیل کارگروه‌های تخصصی EIA در شکل‌های فنی محیط زیست	چارچوب سازمانی/حقوقی افزایش	اقدام عملیاتی	شبکه ملی سمن‌های محیط زیست و منابع طبیعی
۲۲	طراحی و شکل‌گیری نهادهای غیردولتی دیدبان ارزیابی محیط زیست در ایران	چارچوب سازمانی/حقوقی افزایش	اقدام عملیاتی	سازمان حفاظت محیط زیست، نهادهای دانشی و نهادهای مردمی



تصویر ۲-۷- زمان بندی پیشنهادی برای برنامه‌های اصلاحی مرتبط با بهبود نظام ارزیابی اثرات محیط زیستی در ایران (در یک افق سه ساله)

سال سوم	سال دوم	سال اول
		۱-تشکیل هسته تحقیق وتوسعه
		۲-تشکیل و فعالیت کمیته موقت راهبری EIA
		۳-اصلاح آئین نامه EIA
	۴-تعامل سازمان حفاظت محیط زیست با مجلس و سازمان برنامه	
		۵-استفاده از ظرفیت قانونی برنامه هفتم توسعه
۶-پیشنهاد لایحه و پیگیری تصویب قانون ارزیابی اثرات محیط زیستی		
	۷-ایجاد ساز و کار بررسی تخلف مشاوران	
		۸-انتصاب مدیران ذیصلاح برای پیشبرد امور EIA
	۹-انجام پروژه تحول سازمانی در سازمان حمز	
		۱۰-تخصیص بودجه لازم برای برنامه‌های اصلاحی EIA
	۱۱-اصلاح ساختار سازمانی دفتر ارزیابی	
		۱۲-تقویت بستر مکاتبات و ارتباطات بیرونی سازمان حمز
	۱۳-اجرای پروژه های تحقیقاتی پشتیبان اصلاح فرایند	
		۱۴-طراحی و راه اندازی بستر کارآمد مجازی دسترسی عموم به اطلاعات لازم
		۱۵-طراحی و اصلاح نظام تهیه گزارش
		۱۶-ایجاد ساز و کار به کارگیری بازبینی کنندگان خارجی
		۱۷-شناسایی و به کارگیری ظرفیت‌های بین المللی
	۱۸-تقویت ظرفیت دانشی نهادهای دانشگاهی	
	۱۹-طراحی و اجرای کارآمد دوره‌های تخصصی آموزشی-مهارتی EIA برای تمام ذی‌نفعان	
		۲۰-مطالبه گری تمام ذی نفعان کلیدی برای اصلاح نظام EIA
		۲۱-ایجاد نهادهای مردمی تخصصی EIA و تشکیل کارگروه های تخصصی EIA
۲۲-طراحی و شکل گیری نهادهای غیردولتی دیده بان ارزیابی محیط زیستی		



مراجع مورد استفاده

۸-۱- مراجع فارسی

- سلیمانی، الهه، مجابی، محمد. ۱۳۹۴. بررسی تطبیقی قوانین و مقررات ارزیابی اثرات زیست محیطی در ایران و چند کشور منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- رحمتی، علیرضا. خدابنده دیزج تکیه، هلمن. زمستان ۱۳۹۳. آسیب‌شناسی فرایند ارزیابی محیط‌زیستی در ایران، مجله پژوهش‌های محیط‌زیست
- رحمتی، علیرضا. بهار و تابستان ۱۳۹۱. بررسی روند ارزیابی اثرات محیط‌زیستی در ایران چالش‌ها و راهکارها، نشریه محیط‌زیست و توسعه،
- ویسی هادی، لیاقتی هومان. ۱۳۸۵. جایگاه مشارکت مردمی در فرایند ارزیابی اثرات زیست محیطی، همایش ملی ارزیابی اثرات محیط‌زیستی ایران

۸-۲- مراجع لاتین

- Abaza, H., R. Bisset, and B. Sadler, Environmental impact assessment and strategic environmental assessment: towards an integrated approach. 2004: UNEP/EI Arthprint.
- Arts, J. (1998). EIA Follow-up, On the Role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment, University of Groningen, Geo Press, Groningen.
- Arts, J., Baker, J., Morrison-Saunders, A. (2003). Lessons from practice: towards successful follow-up. Impact Assessment Project Appraisal. 21(1):4356.
- Arts, J., Runhaar, H.A.C. Fischer, TB. Jha-Thakur, U., Laerhoven, F.V., Driessen, P.P.J., Onyango, V. (2012). The effectiveness of EIA as an instrument for environmental governance reflecting on 25 years of EIA practice in the Netherlands and the UK. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 14 (4): :1250025.
- Baker, D.C., & McLelland, J.N. (2003). Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. Environmental Impact Assessment Review, 23, 581603.
- Bekhechi, M.A. and J.-R. Mercier, The legal and regulatory framework for environmental impact assessments: a study of selected countries in sub-Saharan Africa. 2002: World Bank Publications.
- Bond, A. & Morrison-Saunders, A. (2013). Chapter 3: challenges in determining the effectiveness of sustainability assessment. In: Bond AJ, Morrison-Saunders A, Howitt R, editors. Sustainability assessment: pluralism, practice and progress. London: Taylor and Francis; 2013.
- Bond, A., Morrison-Saunders. & A., Howitt, R. (2013). Chapter 8: Framework for comparing and evaluating sustainability assessment practice. In: Bond AJ, Morrison-Saunders A, Howitt R, editors. Sustainability assessment: pluralism, practice and progress. London: Taylor and Francis; 2013.
- Cashmore, M., Gwilliam, R., Morgan, R., Cobb, D. and Bond, A. (2004). The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. Impact Assessment Project Appraisal; 22(4):295319.
- Chanchitpricha, C., & Bond, A. (2013). Conceptualising the effectiveness of impact assessment pro-

- cesses, *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 6572.
- Christensen, P, L Kornov and Nielsen. E, H. (2003). The outcome of EIA, European Commission, DGXI. Collins, G., 2017. Iran's looming water bankruptcy. Centre for Energy Studies.
 - Elling, B. (2009). Rationality and effectiveness: does EIA/SEA treat them as synonyms? *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27:2, 121-131, DOI: 10.3152/146155109X454294.
 - Fischer, T.B. (2005). Having an impact? Context elements for effective SEA application in transport policy, plan and programme making. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. 7 (3): 407432.
 - Gallardo, A, L, C, F. & Bond., A. (2011). Investigating the effectiveness of environmental assessment of land use change: A comparative study of the approaches taken to perennial biomass crop planting in São Paulo and England. *Biomass and Bioenergy*, 35(5). 22852297.
 - Geneletti, D. (2014). Integration of impact assessment types improves consideration of alternatives. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(1): 17-18.
 - Glucker, A.N., et al., Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental impact assessment review*, 2013. 43: p. 104-111.
 - Jha-Thakur, U., Fischer T.B. & Rajvanshi, A. (2009). Reviewing design stage of environmental impact assessment follow-up: looking at the open cast coal mines in India. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(1): 33-44, DOI: 10.3152/146155109X413064.
 - Kabir, S.M.Z., Momtaz, S., Gladstone, A.W. (2010). The quality of Environmental Impact Statement (EIS) in Bangladesh. The Role of Impact Assessment in Transitioning to the Green Economy 30th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, 15.
 - Kamijo. T., & Huang. G. (2016). Improving the quality of environmental impacts assessment reports: effectiveness of alternatives analysis and public involvement in JICA supported projects.
 - Kauppinen, T., Nelimarkka, K., Perttilä, K. (2006). The effectiveness of human health impact assessment in the Finnish Health Cities Network. *Public Health*; 120:103341.
 - Khosravi, F., The potential for Environmental Impact Assessment (EIA) in Iran's Water Management. 2019, University of Liverpool.
 - Khosravi, F., U. Jha-Thakur, and T.B. Fischer, Enhancing EIA systems in developing countries: A focus on capacity development in the case of Iran. *Science of the total environment*, 2019. 670: p. 425-432.
 - Khosravi, F., U. Jha-Thakur, and T.B. Fischer, Evaluation of the environmental impact assessment system in Iran. *Environmental Impact Assessment Review*, 2019. 74: p. 63-72.
 - Khosravi, F, Jha Thakur, U. Fischer. TB. (2018). The role of Environmental Assessment (EA) in Iranian water management". *Journal of Impact Assessment and Project Appraisal*. <http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2018.1526998>.
 - Khosravi. F, Jha Thakur, U. Fischer. TB. (2019a). Evaluation of the environmental impact assessment system in Iran". *Environmental Impact Assessment Review*. 74: 6372. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.10.005>.
 - Khosravi. F, Jha Thakur, U. Fischer. TB. (2019b). Enhancing EIA Systems in Developing Countries:



- A focus on capacity development in the case of Iran. *Science of the Total Environment*. 670: 425432. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.03.195>.
- Kolhoff, A. J., Runhaar, H.A.C. Driessen, P.P.J. (2009). The contribution of capacities and context to EIA system performance and effectiveness in developing countries: towards a better understanding. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(4), 271282.
 - Kolhoff, A., Capacity development for environmental protection: towards better performing environmental impact assessment systems in low and middle income countries. 2016, Utrecht University.
 - Kolhoff, A.J., H.A. Runhaar, and P.P. Driessen, The contribution of capacities and context to EIA system performance and effectiveness in developing countries: towards a better understanding. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2009. 27(4): p. 271-282.
 - Kolhoff, A.J., P.P. Driessen, and H.A. Runhaar, Overcoming low EIA performance-A diagnostic tool for the deliberate development of EIA system capacities in low and middle income countries. *Environmental Impact Assessment Review*, 2018. 68: p. 98-108.
 - Kumar Dara, P. Reddy, B. Tilahun Gelaye, K. (2017). Public Participation in environmental impact assessment- Legal framework. *International Journal of Research Granthaalayah*. 5: 5. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.583918>.
 - Loomis, J.J. and M. Dziedzic, Evaluating EIA systems' effectiveness: a state of the art. *Environmental Impact Assessment Review*, 2018. 68: p. 29-37.
 - Lyhne, I., van Laerhoven, F., Cashmore, M. A., & Runhaar, H. (2017). Theorising EIA effectiveness: A contribution based on the Danish system . *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 240-249. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2015.12.002>
 - McCabe, M. and B. Sadler, Environmental impact assessment training resource manual. Vol. 1. 2002: Conran Octopus.
 - Momtaz, S. and Z. Kabir, Evaluating environmental and social impact assessment in developing countries. 2013: Newnes.
 - Mondiale, B., Environmental Impact Assessment Regulations and Strategic Environmental Assessment Requirements. Practices and lessons learned in EIAst and SouthEIAst Asia. 2006, Département du développement social et environnemental. Banque Mondiale
 - Morrison-Saunders. A., & Retief, F. (2012). Walking the sustainability assessment talk — Progressing the practice of environmental impact assessment (EIA). *Environmental Impact Assessment Review* 36: 3441.
 - Partidario, M. (2000). Elements of SEA framework: improving the added value of SEA. *Environmental Impact Assessment Review*. 20 (6): 647-663.
 - Partidário, M.R. (2005). Capacity-building and SEA. In *Implementing Strategic Environmental Assessment*, M Schmidt, EM João and E Albrecht (eds.). 649664. Berlin: Springer.
 - Partidário, M.R., & Fischer, T.B. (2004). SEA, in *Follow-Up in Environmental Assessment*, London: Earthscan, Arts, J and A Morrison-Saunders (eds.). 224247.
 - Runhaar, D.H., & Driessen, P.P.J. (2007). What makes strategic environmental assessment successful



- environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal*. 25(1):214.
- Sadler, B. (1996). *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*. (Final Report of the International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment). Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment, Ottawa, Canada.
 - Sadler, B., On evaluating the success of EIA and SEIA. *Assessing impact: Handbook of EIA and SEIA follow-up*, 2004: p. 248-285.
 - Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business Students*. 7TH ED. Harlow: Pearson Education.
 - Stoeglehner, G., Brown, A.L., & Kørnøv, L.B. (2009). SEA and planning: 'ownership' of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness. *Impact Assessment Project Appraisal*. 27: 11120.
 - Van Doren, D., Driessen, P.P.J., Schijf, B., Runhaar, H.A.C. (2012). Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding. *Environmental Impact Assessment Review* .38. 120130.
 - Veronez, F.A. and M. Montaña. EIA Effectiveness: conceptual basis for an integrative approach. in IAIA15 Conference Proceedings: Impact Assessment in the Digital Era,(April). 2015.
 - Veronez, F.A., & Montaña, M. (2013). EIA Effectiveness: conceptual basis for an integrative Approach. In: *Proceeding of 35Th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment Conference April 2023; Florence, Italy*.
 - Wood, C. (2003). *Environmental Impact Assessment in developing countries: An overview*. Conference on New Directions in Impact Assessment for Development: Methods and Practice.
 - *Environmental Impact Assessment Handbook for Pakistan* was prepared under the National Impact Assessment Programme (NIAP), a joint initiative of the Government of Pakistan and IUCN Pakistan, with the financial support of the Embassy of the Kingdom of the Netherlands (EKN)
 - Pölönen, Ismo, Pekka Hokkanen, and Kimmo Jalava. 2011. "The Effectiveness of the Finnish EIA System - What Works, What Doesn't, and What Could Be Improved?" *Environmental Impact Assessment Review* 31 (2): 12028.

یکی از اقداماتی که از حدود ۵۰ سال پیش در کشورهای مختلف و در سطح سیاستی برای کمک به حفاظت از محیط‌زیست در پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای مورد توجه قرار گرفت، بحث «ارزیابی اثرات محیط‌زیستی» یا EIA (Environmental Impact Assessment) بوده است. در ایران و از اوایل دهه ۷۰ شمسی، این موضوع به یک موضوع جدی در سطح سیاست‌گذاری تبدیل شد و در قوانین برنامه‌های توسعه کشور، به تدریج این موضوع تثبیت و دامنه شمول آن نیز گسترش پیدا کرد. با این حال، تجربه چند دهه استقرار نظام EIA در ایران نشان داده که این نظام با مشکلات بزرگی مواجه است و نه تنها نتوانسته منافع محیط‌زیست را در مقابل پیامدهای ناشی از اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ عمرانی و صنعتی در کشور به شکل مناسب حفظ نماید، بلکه موجب ایجاد نارضایتی در دیگر ذی‌نفعان این موضوع نظیر بخش خصوصی نیز شده است. آنچه که در بررسی‌های صورت گرفته از مصاحبه با کارشناسان سازمان‌های متولی، فعالان محیط‌زیست و مطالعه پژوهش‌ها بدست آمده، مؤید این نکته است که ما با یک «ناکارآمدی جدی و بزرگ» در قوانین، ساختارها و رویه فعلی EIA در ایران روبرو هستیم. از سوی دیگر، در فقدان بررسی مستمر کارآمدی این نظام - به منظور شناسایی گلوگاه‌ها و ریشه‌های ناکارآمدی و تلاش برای بهبود آن -، تنها درگیر معلول‌ها بوده و در نتیجه با حل نشدن مسائل اصلی، نتوانسته‌ایم از ظرفیت‌های EIA به شکل مناسب برای کمک به مسائل توسعه پایدار کشور استفاده کنیم. لذا مداخله و آسیب‌شناسی این حوزه، عارضه‌یابی این آسیب‌ها و تمرکز بر پیشنهاد اصلاحات برای رفع این عارضه‌ها با هدف اثربخش‌سازی نظام EIA در راستای کمک به توسعه متوازن و پایدار در کشور عزیزمان، یک ضرورت جدی تلقی می‌شود.



مرکز بررسی‌های استراتژیک
CENTER OF STRATEGIC STUDIES

تهران، خیابان پاستور شرقی، کوچه شهید شکرآبادی، شماره ۵۲

۰۲۱-۶۴۴۵۳۰۴۶-۹

www.css.ir