

به نام خدا

خلاصه اجرایی طرح

Executive Summary

مقدمه

ایران تاکنون عزم و اراده جدی خود را برای اجرای کامل کنوانسیون ها و معاهدات بین المللی در زمینه حفظ محیط زیست و به ویژه، کنوانسیون های سه گانه حفاظت از تنوع زیستی، تغییر آب و هوا و مبارزه با بیابان زائی ابراز نموده است. با وجود این، نظیر بسیاری از کشورهای دیگر و در مواردی مهم، ظرفیت های لازم برای اجرای این کنوانسیون ها با کاستی ها و تنگنانهایی چند مواجه بوده اند. به دلیل چنین کاستی هایی است که موضوع ظرفیت سازی برای مدیریت جهانی محیط زیست از چندی پیش به عنوان دغدغه ای عمومی در نزد جامعه بین الملل مطرح شده و یکی از زمینه های کاری مهم صندوق تسهیلات جهانی محیط زیست (GEF) را به خود اختصاص داده است. هم اکنون، بیش از ۱۵۰ کشور دنیا از طریق طرح های ارزیابی ظرفیت های ملی (NCSA)، درحال بررسی ساختارهای دولتی و مدنی در زمینه چگونگی امور حکمرانی خود در قلمروی محیط زیست بوده و در راستای ایجاد ظرفیت های لازم برای پاسخ گوئی به الزامات و توافقات به دست آمده در سه کنوانسیون ریو (تغییر اقلیم، تنوع زیستی و بیابان زدائی یا تخریب اراضی)، به تلاش جمعی واداشته شده اند.

اجرای طرح «ارزیابی ظرفیت های ملی به منظور مدیریت جهانی محیط زیست» در ایران با استفاده از اعتبارات مالی صندوق تسهیلات جهانی محیط زیست (GEF) و همکاری دفترعمران سازمان ملل متحد در تهران (UNDP) از اوائل سال میلادی جاری (۲۰۰۶) آغاز گردیده و مدیریت عالی آن بر عهده وزارت امورخارجه جمهوری اسلامی ایران، گذارده شده است. این پروژه که از جمله برنامه های کشوری UNDP تلقی می شود، برای ایجاد پیوستگی با دستاوردهای ۱۷ برنامه دیگر این نهاد بین المللی، طراحی گردیده است. به طور کلی، تلاش برای حفظ ارتباطات چند بعدی دستاوردهای طرح NCSA با اهداف و دستاوردهای چهارگانه موردنظر UNDAF در ایران، یعنی:

- پشتیبانی از محلی کردن اهداف توسعه ای هزاره و تحقق پایش مستمر؛
- کاهش و سازگاری با تغییر اقلیم و تأمین انرژی برای توسعه پایدار؛
- تلفیق عزم و اراده جهانی برای محیط زیست با برنامه ریزی های توسعه ای و اجرای ظرفیت های توسعه یافته،

- مدیریت پایدار اراضی، آب و تنوع زیستی در اکوسیستم های بحرانی.

مورد تأکید بوده است. درعین حال، NCSA، برقراری ارتباط با مؤلفه های برنامه عمومی مدیریت بلایا، تمرکززدائی و حاکمیت محلی را نیز از نظر دور نداشته و تعامل خود را با پروژه های درحال اجرای توانمندسازی در چارچوب کنوانسیون تنوع زیستی و ایمنی زیستی، تغییر اقلیم، بیابان زدائی (تخریب اراضی) و نیز کنوانسیون PoPs حفظ کرده است. ترتیبات مربوط به اجرای پروژه NCSA به گونه ای طراحی شده که پیوندهای سازنده ای با هریک از فعالیت های مزبور برقرار نموده تا به ایجاد و بهره برداری از بیشترین هم افزائی های حاصله بیانجامد. این امر از طریق کمیته راهبری پروژه تحقق یافته است.

منطق کلی حاکم بر طرح NCSA، ایجاد شرایط و بسترهای مناسب برای سازگار کردن اهداف و فعالیت های برنامه ریزی شده با مقتضیات ملی کشور بوده تا از این طریق، مسائل و پرسش های مهم موجود از ابعاد ملی به روشنی و دقت تبیین گردند. در پایان فرآیند ارزیابی، فهرستی از گزینه های مناسب برای تهیه برنامه اقدام شناسائی شده و فعالیت ها، پروژه ها و نیز اقدامات واقعی برای از میان برداشتن تنگناهای موجود بر سر راه توسعه ظرفیت ها، تعریف شده اند.

اهم دستاوردهای قابل بهره برداری از سوی دستگاه های ذی ربط، به شرح زیر قابل ارائه هستند:

- ❖ تهیه سیاهه ای از فعالیت های پیشین انجام شده و نتایج به دست آمده درارتباط با اجرای هریک از کنوانسیون های تغییر اقلیم، تنوع زیستی و بیابان زدائی در کشور؛
- ❖ تحلیل تلاش های ایران در زمینه اجرای سه کنوانسیون از منظر ظرفیت و تنگناهای موجود؛
- ❖ تهیه گزارشی از وضعیت موضوعات میان بخشی مربوط به اجرای کنوانسیون ها در ایران؛
- ❖ اولویت بندی مسائل عمده موجود برای اقدامات اجرائی در آینده؛
- ❖ تحلیل تنگناهای مربوط به ظرفیت درزمینه اولویت های شناسائی شده؛
- ❖ شناسائی و تجزیه و تحلیل تنگناهای میان بخشی مربوط به مقوله ظرفیت و زمینه های بالقوه برای ایجاد هم افزائی ها؛
- ❖ تهیه راهبردها و برنامه اقدام ملی برای رفع کاستی های موجود و توسعه ظرفیت های مورد نیاز برای اجرای موفق تعهدات محیط زیستی کشور.

گزارش حاضر شامل خلاصه ای از عملکرد، فعالیت ها و دستاوردهای طرح «ارزیابی ظرفیت های ملی برای مدیریت جهانی محیط زیست در ایران» (NCSA) در طی سال های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۷ است که به شکلی توصیفی و تحلیلی به تشریح پیامدهای ناشی از فعالیت های گوناگون طرح، محدودیت ها و تنگناهای موجود، چالش های مدیریتی، ریسک ها و نیز درس های آموخته شده دراین زمینه می پردازد.

اهداف

رسالت اصلی این پروژه، شناسایی نیازهای ملی در زمینه توسعه ظرفیت های لازم برای حفاظت از تنوع زیستی، تغییر اقلیم و مبارزه با بیابان زائی در کشور است تا از این طریق، اولویت ها تعیین شوند و جهت گیری مناسب برای ارجاع دادن نیازهای مربوط به اولویت های تعیین شده مشخص گردد. چنین امری از طریق فرآیندی مشورتی و برخاسته از درون کشور قابل تحقق خواهد بود. دستاوردهای اصلی این پروژه را می توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ❖ گردآوری اطلاعات مربوط به فعالیت های پیشین در مورد سه کنوانسیون یاد شده؛
- ❖ در اختیار قرار دادن یک نمایه موضوعی سه گانه برای تشریح و ارزیابی تلاش های ایران در زمینه اجرای سه کنوانسیون فوق و ایجاد تصویری از مسائل میان بخشی موجود در کشور،
- ❖ اولویت بندی مسائل عمده برای اجرای فعالیت ها و اقدامات درپیش روی،
- ❖ ارائه تحلیلی عمیق از تنگناهای ظرفیتی در زمینه های اولویت بندی شده، شامل شناسایی و تحلیل تنگناهای مربوط به ایجاد ظرفیت های فرابخشی و زمینه های بالقوه برای ایجاد هم افزائی در پروژه،
- ❖ تهیه برنامه راهبردی اقدام ملی برای رفع تنگناهای موجود در خصوص ظرفیت سازی که به انعکاس پیشنهادات عملی اختصاص یافته است.

فصل مشترک تجربیات ایران در زمینه اجرای سه کنوانسیون موضوع طرح NCSA در محورهای زیر خلاصه می شود:

- ❖ در مجموعه سیاست های راهبردی و اقدامات اجرائی، همواره هر یک از کنوانسیون ها به صورت بخشی مستقل و جدای از بقیه دیده شده اند و از این رو هیچ گاه، توسعه همکاری ها و هم افزائی های مرتبط با اجرای توأمان کنوانسیون ها، با جدیت و به شکلی درخور مورد توجه نبوده اند،
- ❖ آنچه تاکنون انجام شده، غالباً متمرکز بر نیازهای موجود از نظر منابع انسانی بوده و موضوع ظرفیت ها از جهات نظام مندی و جنبه های نهادین به اندازه کافی دیده نشده اند،
- ❖ اقدامات پیشین، از تکیه بر اصول و فرآیندهای مشارکتی در حین برنامه ریزی و اجرا، بی بهره بوده اند.
- ❖ علاوه بر موارد فوق، از نظر قلمرو و حوزه کار نیز همواره بر مسائل و زمینه های خاص مرتبط با هر کنوانسیون تأکید شده و عرصه های جغرافیائی دقیقی مطمع نظر نبوده اند،

در همین خصوص، ضروری به نظر می رسد که ارزیابی مجددی از ظرفیت های موجود به شکل نظام مند و میان بخشی به عمل آمده و از نتایج آن، به عنوان مبنائی در تجهیز منابع لازم برای توسعه آتی ظرفیت های مربوطه و برنامه ریزی برای کاستن از تنگناها استفاده شود.

اجرای NCSA در ایران فرصتی را برای شناخت مناسب ترین شیوه بسیج، استفاده و تخصیص منابع در ارتباط با اجرای کارآمد کنوانسیون های فوق فراهم ساخته است. شاید بتوان گفت که یکی از اهداف کلیدی این طرح، تقویت هم افزائی

های احتمالی مربوط به اجرای توأمان کنوانسیون های سه گانه بوده و از این طریق، رویکردی جامع نگرتر و کارآمدتر از نظر هزینه های لازم برای اجرا، اتخاذ گردیده است. همچنین در سایه اجرای این پروژه، بنیاد استواری برای تلفیق ملاحظات جهانی با فرآیندهای گسترده تر مربوط به توسعه پایدار در سطح ملی ایجاد شده است. درعین حال، پروژه NCSA را می توان ابزاری انعطاف پذیر و قدرتمند برای بررسی اجزای شکلی و محتوایی تعهدات محیط زیستی کشور در سطوح ملی و فراملی و مطابق با رویکردی کل گرایانه و جامع نگر تلقی نمود. علاوه برآن، با کمک این پروژه، هر یک از کشورها در شناسایی و بهبود هم افزائی های موجود در بین کنوانسیون ها توانمند گردیده و در چارچوب الزامات و ملاحظات ملی خود، ساز و کارهایی را برای عینیت بخشیدن به استعدادها و قابلیت های مدیریتی در زمینه حفظ دارائی های محیط زیستی خود تدارک دیده اند.

نظر به اهمیت دستاوردها از نظر هماهنگ سازی سیاست ها و راهبردهای مربوط به اجرای تعهدات ملی و بین المللی جمهوری اسلامی ایران، برنامه اقدام ملی پایانی به گونه ای طراحی گردیده که ضمن هموار ساختن مسیر برای فائق آمدن بر تنگناهای ظرفیتی، به تقویت بیشترین تعامل بین دستگاه های تأثیر گذار در این خصوص، بیانجامد. برپایه رویکردهای برنامه چهارم که در مسیر تقویت اقتصاد دانائی محور و ایجاد بیشترین انسجام در فرآیندهای تمرکززدائی هدف گیری شده بود، پروژه NCSA درعالی ترین سطح، با زمینه و فضای کلی فرآیند توسعه ای کشور ارتباط برقرار کرده و مترصد ایجاد تعامل با فرآیندهای اجرائی قانون برنامه چهارم توسعه بوده است. به همین دلیل، سعی گردیده که دستاوردهای NCSA به ارتقای دستاوردهای برنامه چهارم یاری رساند.

به طور کلی، اصلی ترین هدف طرح ارزیابی ظرفیت های ملی برای مدیریت جهانی محیط زیست در ج.ا. ایران، شناسایی نیازها برای توسعه ظرفیت در زمینه فوق است تا به کمک آنها بتوان اولویت های موجود را شناسایی نموده و آنگاه به تعیین رویکردی مناسب در قبال نیازهای اولویت بندی شده مرتبط با ظرفیت ها پرداخت. انتظار می رود که محصول کار به مساعدت کشورمان در مدیریت بهتر بر محیط زیست جهانی منجر شده و همکاری ایران با جامعه جهانی را در رفع معضلات محیط زیستی بیش از پیش به معرض نمایش گذارد.

به طور اخص، رسالت اصلی این طرح را شناسایی و تحلیل راهکارهای عملی برای توسعه ظرفیت های ملی برای اجرای تعهدات مربوط به کنوانسیون ها و پروتکل های بین المللی «تنوع زیستی»، «ایمنی زیستی»، «تغییر اقلیم» (کیوتو) و «مبارزه با بیابان زایی» تشکیل می دهد.

زمینه عملکرد / اجرا

در خصوص زمینه اجرایی و عملکرد طرح به اختصار می توان یادآور شد که انتظار می رود با اجرای NCSA، دولت جمهوری اسلامی ایران قادر به شناسائی بهترین راه برای بسیج، استفاده و تخصیص منابع موردنیاز در امر اجرای مؤثر کنوانسیون های ریو شود. این کنوانسیون ها عبارتند از:

- ❖ کنوانسیون چارچوبی سازمان ملل متحد در زمینه تغییر اقلیم،
- ❖ کنوانسیون تنوع زیستی، و
- ❖ کنوانسیون مبارزه با بیابان زائی و جلوگیری از تخریب اراضی.

علاوه بر آن، فرآیند NCSA، به تقویت هم افزائی های ناشی از اجرای سه کنوانسیون فوق یاری خواهد رساند و از این طریق، رویکردی جامع نگر و کارآمد از نظر هزینه های اجرائی ایجاد خواهد شد. همچنین، دستاوردهای این پروژه رکن مهمی را برای تلفیق ملاحظات جهانی با فرآیندهای گسترده تر مربوط به توسعه پایدار در سطح کشورها پدید خواهد آورد. به منظور برقراری پیوند میان ابتکار عمل های بین المللی موجود (طراحی راهبردهای کاهش فقر و یا کوشش های جاری برای نیل به اهداف توسعه هزاره سازمان ملل متحد)، پروژه NCSA زمینه ساز ظهور فرصت مناسبی از این نظر بوده و به بهبود برنامه ریزی های ملی و روش های عملیاتی لازم خواهد انجامید. نظیر سایر کشورها، ایران نیز NCSA را با مقتضیات ملی خود سازگار نموده و بر مشکلات و پرسش های متمرکز گردیده که از بعد ملی معنی دار و دارای اهمیت بیشتر هستند. انتظار می رود که در پایان فرآیند ارزیابی، گزینه های لازم برای تهیه برنامه اقدام نمودار شده و از این طریق، مجموعه ای از فعالیت ها، پروژه ها و اقدامات واقعی برای برطرف کردن تنگناهای موجود از نظر ظرفیت و راه های توسعه آن شناسائی گردند.

گفتنی است که از زمان تصویب و شروع اجرای کنوانسیون های تغییر اقلیم، تنوع زیستی و مبارزه با بیابان زائی در ایران، فعالیت های متعدد و متنوعی به اجرا درآمده اند که به نوعی در بخشی از آنها، جستجوی راه های گوناگون ارزیابی ظرفیت ها دیده شده است. به ویژه، آن دسته از طرح های که در سال های اخیر با عنوان توانمندسازی در سطوح مختلف (منطقه ای، ملی و محلی) و با بهره گیری از پشتیبانی های فنی و مالی UNDP/GEF در کشور ما در حال اجرا بوده اند، موضوع ارزیابی و توسعه ظرفیت را با جدیت بیشتری دنبال کرده اند. از این رو، موضوع تدوین چارچوبی برای ارزیابی ظرفیت های ملی در راستای مدیریت جهانی محیط زیست، در قالب طرحی مستقل با اهتمام وزارت امور خارجه و همکاری سایر دستگاه های ذی ربط در دستور کار قرار گرفته و به شکل یکی از پروژه های تحت حمایت مالی صندوق تسهیلات محیط زیست جهانی و دفتر عمران سازمان ملل متحد، وارد فاز اجرائی شده است.

درمورد ارکان طرح باید اشاره شود که مطابق با سند طرح، وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران متولی اصلی پروژه NCSA شناخته شده و در زمینه هدایت کلی آن نقش آفرینی کرده است. دبیرخانه پروژه نیز با استقرار در پارک علم و فناوری دانشگاه تهران، مسئولیت مدیریت و اجرای دقیق فعالیت های پیش بینی شده در پروژه را برعهده داشت. در طی اجرای پروژه، یک نفر به عنوان هماهنگ کننده (NC)، فردی به عنوان مشاور در خصوص توسعه ظرفیت به همراه دبیر طرح، در دبیرخانه طرح فعالیت داشته اند. این گروه کوچک عهده دار مسئولیت انجام تمام تکالیف اداری، مالی، فنی و ... بوده است.

کمیته ای متشکل از نمایندگان تام الاختیار دستگاه های مختلف (سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت امور خارجه، وزارت نفت و وزارت نیرو و نیز UNDP، تشکل های مردمی و دانشگاه ها) برای راهبری طرح تحت عنوان کمیته راهبری (PSC) با برگزاری نشست هائی در فواصل زمانی شش ماهه نظارت عالی بر سیاست های کلی طرح را اعمال نموده و هدف ایجاد هماهنگی و اشتراک نظر در تصمیم گیری ها و جهت گیری های کلان طرح را دنبال کرده است. غیر از آن، کمیته هماهنگی پروژه (PCC) با برگزاری نشست های منظم (دو تا سه ماهه)، به پیگیری های لازم درباره فعالیت های پروژه را انجام داده و نظارت راهبردی و هدایت عملیاتی طرح را عهده دار بوده است. این کمیته، متشکل از مرجع تماس ملی GEF و سه کنوانسیون دیگر و نماینده UNDP بوده و به عنوان حلقه اتصال و بینابینی پروژه و کمیته راهبری پروژه ایفای نقش نموده است.

در طی اجرای طرح، رشته ای از فعالیت های مطالعاتی به شرح زیر برنامه ریزی شده و در طول عمر پروژه دنبال شده اند.

- ❖ شناسایی و تحلیل قابلیت ها و تنگناهای موجود در ارتباط با مقوله ظرفیت های ملی و منابع تحت اختیار؛
- ❖ اولویت بندی اقدامات عمده اجرایی ضروری برای توسعه و تقویت ظرفیت های داخلی؛
- ❖ تدوین راهبردها و برنامه اجرایی لازم برای رفع کاستی ها و توسعه امکانات و استعداد های کشور در راستای ایفای تعهدات بین المللی کشور در قبال اهداف کنوانسیون های زیست محیطی؛
- ❖ ارتقاء هماهنگی و تقویت همکاری های بین بخشی به منظور اجرای مطلوب تعهدات کشور در زمینه اهداف کنوانسیون ها و پروتکل های یادشده؛
- ❖ تقویت مشارکت و ارتقاء جایگاه ایران در فرآیندهای مربوط به تصمیم گیری های بین المللی مرتبط با مقوله های زیست محیطی.

روش انجام کار و محدودیت ها

درخصوص نحوه دستیابی به اطلاعات موردنیاز جهت اجرای فرآیند ارزیابی، برای گردآوری داده ها دو روش گفتگوی متمرکز گروهی (Focus Group Discussion) و تدوین پرسشنامه و مراجعه به افراد ذیربط موردنظر بوده است و در نهایت، روش دوم با توجه به اطمینان بیشتر از نظر دستیابی به افراد و کارشناسان ذی ربط، برای دستیابی به اطلاعات برنانه ریزی شده مورد استفاده قرار گرفته است. به منظور پاسخ گوئی به پرسش نامه های طراحی شده، نخست حدود ۱۰ نفر از افراد آگاه و صاحب نظر در خصوص موضوعات کنوانسیون برای هریک از سه کنوانسیون به عنوان سرگروه های کاری انتخاب شدند. پس از برگزاری کارگاه های مقدماتی به منظور ارائه آموزش های لازم و آشنائی سرگروه ها با پرسش نامه ها و نحوه پاسخ گوئی به آنها، تعدادی از کارشناسان دست اندکار موضوعات کنوانسیون در دستگاه های مختلف دولتی شناسائی شده و در کارگاه هایی وسیع تر نسبت به ارائه اطلاعات اولیه در خصوص اهداف و اقدامات طرح NCSA و چگونگی پاسخگوئی به پرسش نامه های طرح مبادرت شده است. دراین رابطه، تعدادی از کارشناسان مجرب در معاونت های محیط طبیعی و تنوع زیستی سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور، معاونت راهبردی و برنامه ریزی ریاست جمهوری، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نیرو، وزارت نفت، وزارت امور خارجه، سازمان هواشناسی، سازمان شیلات، استادان دانشگاهی و به عنوان منابع اصلی اطلاعاتی مورد توجه قرار گرفته اند.

برای محاسبه ظرفیت لحاظ شده در پرسش نامه ها، امتیاز دهی از صفر تا ۵ انجام شده است. عدد ۵ برای بیشترین میزان ظرفیت و یا ظرفیت مطلوب، و صفر برای عدم وجود ظرفیت در نظر گرفته شده است. امتیاز وضع موجود ظرفیت از ۵ کاسته شده تا میزان ظرفیت مورد نیاز حاصل شود. این شیوه براساس رویکرد فزاینده (Incremental) صورت گرفته است. سپس در نرم افزار TOPSIS محاسبات صورت گرفت. این محاسبات بیشتر در مورد ظرفیت دستگاه ها در کنوانسیون های مختلف صورت گرفته است.

دستاوردها و یافته ها

نظر به اهمیت دستاوردهای طرح از نظر هماهنگ سازی سیاست ها و راهبردهای مربوط به اجرای تعهدات ملی و بین المللی جمهوری اسلامی ایران، طراحی برنامه اقدام ملی به گونه ای انجام شده که ضمن هموار ساختن

مسیر برای فائق آمدن بر تنگناهای ظرفیتی، بیشترین تعامل مثبت را بین دستگاه های تأثیر گذار در این زمینه، ایجاد کرده است. یادآور می شود که علی رغم تخصیص منابع مالی قابل توجه به مقوله ظرفیت سازی در کشور و به خصوص از یک دهه قبل به این سو، به نظر نمی رسد که تصویر صحیحی از ابعاد کمی و کیفی مربوط به ظرفیت در سطوح سه گانه فردی، سازمانی و سیستمی در میان طیف های مختلف کارشناسی و مدیریتی ایجاد شده باشد. به همین دلیل، فقدان اطلاعات موثق و دقیق در مورد ظرفیت های موجود و کاستی های آن در نیل به شرایط مطلوب، به نوعی فعالیت های کلان را در سطوح ملی و استانی با ناکامی ها و یا نا به سامانی هائی از جهت ظرفیت مواجه کرده است. در سایه عملکرد این طرح، لاقط در زمینه محیط زیست، اولاً عبارت ظرفیت و بار مدیریتی، کارشناسی و حقوقی مترتب بر آن تاحدودی برای کارشناسان درگیر موضوع تبیین گردیده است؛ ثانیاً، دغدغه های آن به صورت جدی تری گریبانگیر لایه های اجرائی و مدیریتی کشور گردیده است؛ ثالثاً، فضای مساعدتری برای اهتمام در زمینه مقوله ظرفیت سازی با دیدی کارشناسانه تر و منسجم تر ایجاد گردیده است. به گونه ای که مصاحبه های رسانه ای تیم مدیریتی پروژه (سه مورد)، درج مطالب در برخی نشریات تخصصی کشور (دو مورد)، برگزاری کارگاه های موضوعی مرتبط با اجرای کنوانسیون ها (حدود هشت کارگاه با احتساب مرحله راه اندازی در سال ۲۰۰۶ که به مشارکت و حضور بیش از ۴۰۰ نفر از کارشناسان و مدیران مختلف ذی مدخل در موضوعات کنوانسیونی انجامیده است)، حضور در جلسات و کمیته های تخصصی مرتبط جهت معرفی NCSA (چهارمورد) و اهداف و عملکردهای آن، برگزاری جلسات منظم PCC (دوازده مورد) و PSC (سه مورد) همگی در مهیا کردن شرایط و بسترهای لازم برای توجه به مقوله ظرفیت و ظرفیت سازی از سوی دستگاه های اجرائی دست اندرکار نقش داشته اند. درچنین فضائی از کمبودهای اطلاعاتی موجود در زمینه ظرفیت های مرتبط با موضوعات محیط زیستی کشور، شاید بتوان مهم ترین دستاوردهای طرح را در محورهای زیر خلاصه کرد:

پس از انجام تمامی فعالیت ها و بررسی های پیش بینی شده در سند طرح که نتایج آنها به شکل چهار جلد گزارش در اختیار قرار گرفته، دستاوردهای مهمی حاصل گردیده که در زیر به تعدادی از آنها اشاره می شود. گزارش ملی مربوط به این طرح نیز که شامل راهبردها و برنامه اقدام از نظر رؤس سیاست های مورد نیاز برای رفع کاستی های ظرفیتی، جهت بهره برداری دستگاه های ذی ربط انتشار یافته اند.

به طور کلی در سند طرح، هشت outcome اصلی پیش بینی شده بود که مسیر اصلی فعالیت های طرح در طول اجرای فرآیندهای برنامه ریزی شده را ترسیم می نمود. این outcome ها عبارتند از:

۱ Outcome: برقراری سازوکارهای هماهنگی

در طول اجرای طرح، دبیرخانه با استقرار در محل پارک علم و فناوری دانشگاه تهران و تجهیز امکانات اداری مورد نیاز و تهیه مدارک و مستندات مربوطه، روند فعالیت های اجرایی و هماهنگی با دستگاه های دست اندرکار را دنبال نموده است. انتخاب محل دبیرخانه در پارک علم و فناوری دانشگاه تهران با هدف بهره گیری از امکانات لجستیکی و علمی دانشگاه تهران، تقویت و تسهیل تعاملات دفتر طرح با دستگاه های مربوطه و جلب همکاری های موردنظر بوده است. علاوه بر آن، برگزاری جلسات منظم کمیته هماهنگی نیز باعث مشارکت مستقیم و بدون واسطه هریک از ذی نفعان کلیدی در امر هدایت و راهبری فعالیت های اصلی طرح گردیده است.

دبیرخانه پروژه با استقرار در پارک علم و فناوری دانشگاه تهران، مسئولیت مدیریت و اجرای دقیق فعالیت های پیش بینی شده در پروژه را از ژانویه ۲۰۰۶ برعهده داشته است. کادر ثابت پروژه متشکل از یک نفر به عنوان هماهنگ کننده (NC)، یک نفر به عنوان مشاور توسعه ظرفیت و یک نفر هم به عنوان دبیر طرح (PA) بوده است.

در طول اجرای طرح، ۱۲ جلسه کمیته هماهنگی پروژه (PCC) با حضور مراجع ملی تماس سه کنوانسیون، نماینده UNDP و نیز مرجع ملی پروژه GEF و نیز تیم مدیریت پروژه برگزار گردیده که به صورت نشست های دو ماهانه، فعالیت های پروژه را تحت نظر داشته و به هدایت راهبردی و عملیاتی آن یاری رسانده است.

۲ Outcome: حفظ پشتیبانی های سیاسی عالی

از آنجا که در سند طرح، تشکیل کمیته ای متشکل از نمایندگان تام الاختیار دستگاه های مختلف برای راهبری طرح در نظر گرفته شده، کمیته راهبری (PSC) طی چهار نشست در فواصل زمانی شش ماهه، روند اعمال نظارت عالی بر سیاست های کلی طرح را ادامه داده و موجب ایجاد هماهنگی و اشتراک مساعی در تصمیم گیری ها و جهت گیری های کلان طرح گردیده است. نمایندگان عالی سازمان های حفاظت محیط زیست، جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور، معاونت نظارت راهبردی و برنامه ریزی ریاست جمهوری در کنار وزارتخانه های جهاد کشاورزی، امور خارجه، نفت، نیرو و همچنین نهادهای دیگری همچون UNDP، تشکل های مردمی و دانشگاه ها به عنوان اعضای اصلی در این کمیته حضور داشته اند.

۳ Outcome. راه اندازی و سیاهه برداری از منابع اطلاعاتی موجود

در سال ۲۰۰۶، «کارگاه ملی معرفی و راه اندازی رسمی پروژه»، برگزار شده و طی آن، ضمن معرفی اهداف و فعالیت های طرح، زمینه برای شناسایی منابع اطلاعاتی موجود در دستگاه های ذی ربط فراهم گردیده است. پس از آن، مطابق با چهارچوب و متدولوژی مدون، نسبت به سیاهه برداری از فعالیت های انجام شده در ارتباط با اجرای سه کنوانسیون موضوع طرح، اقدام شده است.

۴ Outcome. تهیه سه گزارش موضوعی مرتبط با هریک از کنوانسیون ها و نیز تدوین گزارش

تلفیقی

در ادامه فعالیت های مربوط به بررسی های موضوعی هریک از کنوانسیون های ریو، اصلاح و تکمیل پرسش نامه ها جهت جمع آوری اطلاعات انجام شده و با برگزاری سه کارگاه گسترده، تعدادی از کارشناسان شناخته شده و دست اندرکار موضوعات کنوانسیونی دعوت شده و ضمن آشنا سازی آنها با اهداف و فعالیت های طرح NCSA، ابعاد و مسائل مرتبط با ساختار پرسش نامه های طراحی شده و روش های پاسخ دهی به سئوالات آنها تشریح گردیده است. براساس تجزیه و تحلیل های انجام شده، پیش نویس گزارش های موضوعی تهیه شده و پس از شناسایی خلأهای اطلاعاتی موجود، نسبت به توسعه مؤلفه های مورد نظر در ارزیابی ظرفیت در سطوح فردی، سازمانی و سیستمی اقدام شده است. بر همین اساس، نسخه دومی از گزارش های موضوعی تهیه شده اند. این گزارش ها پس از ارسال به دستگاه های مربوطه و دریافت نظرات کتبی آنها، موردبازبینی قرار گرفته و اصلاحات و پیشنهادات واصله اعمال و نهائی شده اند.

۵ Outcome. تحلیل عمیق مسائل اولویت دار و تنگناها

با ارزیابی نتایج اولیه حاصل از استخراج پرسش نامه ها، اطلاعات جمع آوری شده به محیط نرم افزاری TOP-SIS انتقال داده شده و مجدداً مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته اند. بدین ترتیب تنگناها و مشکلات مربوط به ظرفیت در ابعاد فردی، سازمانی و سیستمی اولویت بندی شده و رتبه هریک از اقدامات برای ظرفیت سازی به تفکیک، موضوعات کنوانسیونی و دستگاه ها تعیین گردیده است. ضمن آنکه در بحث موضوعات تلفیقی نیز خلأهای موجود از نظر تعاملات و مقوله های بین بخشی شناسایی شده و مورد تحلیل قرار گرفته اند.

۶ Outcome. تهیه برنامه اقدام راهبردی

براساس تجزیه و تحلیل های انجام شده در محیط TOP-SIS و نیز گزارش های موضوعی و تلفیقی تهیه شده، اولویت بندی اقدامات موردنیاز از جهت کاستی های ظرفیتی و اقدامات اولویت دار برای توسعه ظرفیت های لازم به عمل آمده است. در این زمینه، راهبردها و برنامه اقدام در قالب سیاست های پیشنهادی برای هر یک از دستگاه ها و مواد و موضوعات کنوانسیون ارائه شده اند. پیش نویس اولیه راهبردها و برنامه اقدام تدوین شده و ارائه شده اند.

۷ Outcome. تهیه گزارش NCSA

براساس گزارش های موضوعی نهائی شده و پس از تهیه چهارچوبی مدون برای گزارش نهائی، گزارش جداگانه ای به عنوان گزارش نهائی NCSA و شامل مسائل بین بخشی مربوط به موضوعات سه کنوانسیون تدوین گردیده است. در گزارش نهائی فوق، فهرست راهبردها و اقدامات موردنیاز برای ایجاد و تقویت ظرفیت های ملی در سطوح فردی، سازمانی و سیستمی به صورت یک فصل مستقل، پیشنهاد شده اند.

یافته های مطالعات انجام شده در طرح نشان می دهند که ظرفیت های موجود برای اجرای سه کنوانسیون ریو کمتر از حد رضایت بخش است. به همین دلیل، ضرورت دارد که برای تحقق اهداف ملی مرتبط با اجرای سه کنوانسیون موردنظر، اقدامات لازم در زمینه توسعه ظرفیت های موردنیاز به عمل آید. با توجه به روابط متقابل بین این سه کنوانسیون، شناسایی صحیح و دقیق موضوعاتی که امکان هم افزایی دارند موجب صرفه جویی در زمان و هزینه خواهد شد و در مجموع، منافع کشوری را بهتر و سریع تر تامین می کند. لازم به ذکر است که برای رسیدن به دقت لازم ضروری است که همکاری هماهنگ شده ای بین دستگاههای سه کنوانسیون برقرار شود. برای شناسایی اولیه مولفه هایی که امکان هم افزایی در آنها وجود دارد توجه به این نکته حایز اهمیت است که بخشی از اقدامات ظرفیت سازی و توسعه ظرفیت ها در بدو امر سازمانی است و نتایج مثبت آن برای هم افزایی موثر خواهند بود. برای مثال، با تامین منابع مالی لازم، ظرفیت ایجاد شده باعث می شود که بعضی از ظرفیت ها را تقویت نموده و زمینه هم افزایی بین کنوانسیون افزایش یابد. مثال دیگر، هماهنگی بین واحدهای سازمانی است که در صورت افزایش آن که خود گونه ای هم افزایی درون سازمانی است، می تواند هم افزایی بین سازمان و کنوانسیون را ایجاد و تقویت نماید. در یکی از جداول گزارش نهائی، امکان هم افزایی در موارد مربوطه با رنگ خاکستری نشان داده شده اند. لازم به توضیح است که توسعه ظرفیت برای تمامی مولفه ها

ضرورت دارد. چنین توسعه ای به نوبه خود موجب تقویت هم افزایی خواهد شد. درعین حال، مولفه هایی که خاکستری نشده اند به صورت غیر مستقیم بر هم افزایی اثر گذارند. تا دستیابی به سطح رضایت بخشی از ظرفیت ها، اولویت هم افزایی بهتر است به مواردی داده شود که ظرفیت آنها پایین تر است (هم چون پایش و ارزشیابی) یا نقش محرکه دارد (هم چون مدیریت). البته مواردی که هر دو ویژگی را داراست از اولویت بیشتری برخوردار می شود هم چون مدیریت.

نکته مهم دیگر در بررسی ظرفیت های سه کنوانسیون این است که متوسط فاصله ظرفیتهای موجود تا وضع مطلوب در سطح سیستمی بیشتر از دو سطح دیگر است. پس از آن ظرفیت سازمانی قرار دارد و سپس ظرفیت فردی. بکلام دیگر، ظرفیت فردی که بیشتر می باشد به دلیل کمتر بودن ظرفیت های سازمانی و سیستمی نمی تواند کمتر مورد استفاده قرار گیرد. اصولاً برای استفاده بیشتر از ظرفیت موجود یک سطح، سطح بالاتر توانمند نقش بسیار موثری را ایفا می کند. این امر بویژه در مورد سطح سیستمی صادق است که محیط قادر کننده نیز نامیده می شود.

با توجه به اینکه کنوانسیون مقابله با بیابان زایی نسبت به دو کنوانسیون دیگر از ظرفیت بیشتری برخوردار است می بایست در مورد هم افزایی و همکاری هماهنگ شده نقش بیشتری را ایفا نماید هر چند که این کنوانسیون خود نیز نیازمند ظرفیت سازی است.

این درحالی است که در سال ۲۰۰۰، بنابر بررسی های به عمل آمده از سوی برنامه عمران ملل متحد و تسهیلات جهانی محیط زیست در باره مسایل مشترک بین سه کنوانسیون که نیاز به ظرفیت سازی دارند، موارد زیر اعلام شده اند:

- سطح پایین آگاهی و دانش توانایی بحث، تصمیم گیری و اقدام را محدود می نماید
- فقدان مدیریت اطلاعات، پایش و مشاهدات مانع تعیین خط مشی و تصمیم گیری می شود
- فقدان هماهنگی خط مشی ملی، چارچوب های قانونی و مقرراتی به سر درگمی بین بخشها و بین سطوح ملی، منطقه ای، و محلی منجر می شود.
- نظامهای ترغیب و ابزار بازار به حد کفایت ایجاد نشده اند
- وظایف نهادی یا متداخل هستند یا بیش از حد از هم فاصله دارند (خلا وظیفه ای)؛ نهادهای کلیدی درگیر نیستند؛ و کنش متقابل میان نهادها همیشه موثر نمی باشد
- علوم و فناوری در حمایت از خط مشی و تصمیم گیری بنحو غیر موثری بسیج می شوند

- آماده سازی و مهارت برای مشارکت در باره مباحث و توافق های بین المللی و گزارش دادن در باره آنها ضعیف است
- هماهنگی و فرایندها برای رابطه متقابل در داخل کشور بسیار کند پیش می رود
- همکاری و شبکه سازی در داخل مناطق اغلب وجود ندارد
- افراد بنحو غیر موثری در پست اداری قرار میگیرند، بسیج می شوند، ترغیب می گردند یا مسوولیت داده می شوند
- مدیریت ضعیف و محدودیت منابع از اثر بخشی نهادی جلوگیری می کند
- فقدان منابع مالی و فناوری

مقایسه نتایج حاصل شده با استنتاجات بین المللی حاکی از آن است که بسیاری از مسایل بر سر راه ظرفیت سازی برای سه کنوانسیون ریو بسیار شبیه به هم هستند.

۸ Outcome: تهیه برنامه پایش برای برنامه اقدام راهبردی

از آنجا که فرآیند ظرفیت سازی مقوله ای زمان بر و از جهات مالی و فنی و حتی قانونی نیز با پیچیدگی های خاصی مواجه است، به طور کلی، قبل از تصویب نهائی راهبردها و برنامه اقدام طراحی شده در این طرح در نهادهای عالی ذی ربط و نیز اجرای آن در زمانی مشخص، بحث در باره پایش و ارزیابی زود هنگام خواهد بود. طبیعتاً، محدودیت های بودجه ای طرح کفایت لازم برای تحقق فرآیند ظرفیت سازی در زمانی کوتاه را ندارد. به همین دلیل، پایش و ارزشیابی از دستورکار outcome طرح بیرون خواهد بود. با این همه، تعدادی از شاخص های اساسی مربوط به یک برنامه پایش و ارزشیابی جهت توسعه و استفاده در مراحل بعدی پیشنهاد گردیده اند.

تنگناها و چالش های موجود

- اصلی ترین محدودیت های مشاهده شده طی ارزیابی های پیشین، عبارت بوده اند از:
- عادت به برخوردی یک جانبه با کنوانسیون ها و فقدان عنصر همکاری یا هم افزائی در فعالیت های تحقق یافته،
- تمرکز بر نیازهای موجود از نظر نیازهای انسانی و عدم توجه کافی به بررسی ظرفیت های نهادین و نظام مند در کشور،

- محدود بودن قلمروی کار و تمرکز فعالیت ها بر روی مسائل مرتبط با هر کنوانسیون با محدوده های جغرافیائی خاص، و

- کاستی های موجود از حیث مشارکتی بودن اقدامات و فعالیت ها،

بنابراین، با انجام ارزشیابی نظام مند از ظرفیت های میان بخشی، پایه محکمی برای توسعه ظرفیت های آتی برنامه ریزی در ایران فراهم شده و بستر مناسب برای تجهیز منابع لازم در توسعه ظرفیت های موردنیاز در خصوص ظرفیت سازی ایجاد شده است. انتظار می رود که دستاوردهای حاصل از اجرای این پروژه، فرآیندی برای اصلاح کاستی ها از نظر ناهماهنگی های موجود میان بخش های اقتصادی و اجتماعی پایه ریزی کند.

به دلیل تغییر رویکردهای سیاسی دولت در مراحل آغازین طرح، اولاً روند تعاملات با دستگاه های اداری ذی ربط با موضوعات طرح، با کندی های متعددی مواجه گردید. به گونه ای که اقدامات و فعالیت های پیش بینی شده به دلیل کندی دریافت بازخوردهای موردانتظار دورانی از وقفه را پشت سر گذاردند. علاوه بر آن، به جهت تغییرات حادث شده در سازوکارهای تشکیلاتی موجود (ادغام و یا انحلال تعدادی از شوراهای عالی) و یا تغییر در بعضی از ساختارهای مدیریتی موجود نظیر آنچه در مورد دستگاه هائی نظیر سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق روی داده است، فرآیندهای پیش بینی شده از نظر جلب پشتیبانی های سیاسی و فنی و یا تصویب در مراجع عالی ذی ربط را با اختلالاتی مواجه ساخت. ضمن آنکه، محدودیت منابع مالی و زمانی تعریف شده در طرح، مانع از پیشگیری روند مطلوب طراحی متدولوژی، جمع آوری و تحلیل دقیق برنامه اقدام راهبردی بوده و همواره به ناچار سطح نازل تری از خدمات مشاوره ای مورد توجه قرار گرفته است.

به طور طبیعی، محدودیت های مالی، باعث محدود شدن سطح تعاملات و جلب همکاری های بیشتر در این زمینه بوده است. این درحالی است که علی رغم تلاش های فراوان در جهت ایجاد هماهنگی های اداری لازم برای دریافت اطلاعات و مشارکت دستگاه های ذی ربط، همچنان ملاحظات غیرفنی در مواردی جنبه جدی به خود گرفته و کیفیت داده های جمع آوری شده را از ابعاد دقت و صحت تنزل بخشیده است. ضمن آنکه کندی های مرسوم در روند اجرای فعالیت های اجرائی به دلیل چهارچوب های اداری دست و پاگیر، قالب های زمانی برنامه ریزی شده در طرح NCSA را دچار اختلال می سازد.

مخاطرات موجود و آتی:

صرف نظر از ریسک های موجود در فرآیندهای اجرایی طرح که به نوعی در مقاطعی باعث ایجاد مشکلاتی در فعالیت های و اقدامات برنامه ریزی شده اند، می توان فهرستی از عمده ترین ریسک های آتی مربوط به اجرای دستاوردهای طرح را به شرح زیر خلاصه کرد:

الف: نادیده گرفته شدن برنامه اقدام راهبردی و نتایج و یافته های ارزیابی از سوی دستگاه های مدیریتی مرتبط با موضوعات کنوانسیون در کشور؛

ب: پشتیبانی نامطلوب بعضی از دستگاه های مرتبط با موضوعات طرح از فعالیت های در دست انجام (شرکت در کمیته های هماهنگی، ارائه اطلاعات و مستندات تولیدی، کمک به تکمیل اطلاعات و رفع خلأهای اطلاعاتی موجود و ...)

ج: عدم امکان اجرای دقیق و مطلوب متدولوژی توسعه داده شده برای جمع آوری اطلاعات؛

د: محدودیت دستیابی به برخی از منابع اطلاعاتی و گزارش های تولید شده در سایر دستگاه ها؛

ه: تأخیر در اظهار نظر و اخذ تأیید دستگاه ها در مورد گزارش های تولید شده طرح.

روش های پیشنهادی برای پائین آوردن ریسک ها:

الف: تلاش برای تصویب یافته ها و نتایج ارزیابی و نیز برنامه اقدام در مراجع عالی ذی ربط؛

ب: افزایش حضور و تقویت احساس مالکیت سایر دستگاه ها و ذی نفعان پروژه در مراحل مختلف جمع آوری اطلاعات و تدوین گزارش ها؛

ج: تلاش برای ایجاد چهارچوبی انعطاف پذیرتر برای متدولوژی طراحی پیش بینی شده از جهات فنی، زمانی و مالی؛

د- یافتن سازوکارهای مؤثرتر ارتباطی و هماهنگی با دستگاه های صاحب اطلاعات و مستندات مربوط به موضوعات کنوانسیونی؛

د: استفاده از ابزارهای موجود طرح از نظر هماهنگی ها و پشتیبانی های سیاسی سطوح عالی تر (کمیته راهبری طرح) و سایر ارتباطات رسمی و غیررسمی (رسانه ای، کارگاه نهائی و ...) برای تسریع در روند اظهارنظر در مورد گزارش ها و تصویب آنها در مراجع قانونی پیش بینی شده.

درس های آموخته شده:

مهم ترین درس هایی که در زمینه اجرا و عملکرد طرح NCSA از آغاز تاکنون، قابل استنتاج هستند را می توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- اهمیت ایجاد هماهنگی های واقعی و تقویت هم فکری با نهادها و دستگاه های مربوطه (ذی نفعان) از زمان طراحی تا اجرا و جمع بندی نتایج نهائی؛
- لزوم اعمال دقت و وسواس بیشتر در هنگام تنظیم شرح خدمات و اسناد طرح؛
- در نظر گرفتن واقعیات اقتصادی، مالی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در مرحله تنظیم اسناد اولیه طرح؛
- ضرورت پرهیز از اتخاذ رویکردهای انحصارطلبانه در فرآیند مدیریت طرح؛
- اهمیت پرهیز از پذیرش دیدگاه های بخشی نگرانه و یا سیاست های خودمحرانۀ تعداد محدودی از ذی نفعان؛
- اذعان به اهمیت اطلاع رسانی های صحیح و شفاف در خصوص عملکردهای مالی و مدیریتی پروژه؛
- صرف انرژی و وزن کافی به مرحله تدوین و توسعه متدولوژی های لازم الاجرا (از شیوه های جمع آوری اطلاعات گرفته تا استخراج و تجزیه و تحلیل نتایج)

نتیجه گیری، جمع بندی و پیشنهادها:

چنین به نظر می رسد که تاکنون در فرآیند اجرای طرح های محیط زیستی متکی به مساعدت های مالی و فنی نهادهای بین المللی همچون UNDP، GEF و غیره در ایران، کمتر دغدغه اتخاذ و پیروی از رویکردهای توسعه ای مطرح بوده است. به همین دلیل، پایداری دستاوردهای چنین طرح هائی با پایان عمر آنها محدود بوده و در پایان عمر آنها، رو به فراموشی می گذارد. دستگاه ها و نهادهای دولتی و حتی خصوصی در ایران، نوعاً طرح های بین المللی مرتبط با محیط زیست را از جهات مالی و تأمین بخشی از نیازهای لجستیکی خود قابل

توجه ارزیابی می کنند. طرح NCSA با استقرار در یک نهاد علمی بی طرف و پرهیز از جانبداری های سیاسی متعارف از دستگاه های مشخص، تا حدود زیادی در جلب مشارکت ذی نفعان و تقویت احساس مالکیت آنها در فرآیندهای مدیریتی و دستاوردهای نهائی آن، موفقیت کسب نموده است. این درحالی است که وسواس در توجه به جنبه های علمی اقدامات و کارشناسی آنها نیز خود در جلب اعتماد ذینفعان پروژه اهمیت زیادی داشته است. علاوه بد همه اینها، مدیریت عالییه ای که از سوی وزارت امورخارجه اعمال شده و نوع نظارت آن در طول عمر طرح، با توجه به جایگاه و اهمیت سیاسی آن در مجموعه نهادهای دولتی، خود عامل دیگری در کاهش برخی موانع اداری رایج در سیستم های دولتی شده و به تسریع تصمیم گیری ها و تعامل با طرف های ذی مدخل انجامیده است.