

## حکمرانی خوب و مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی دریای خزر

الهه کولایی\*<sup>۱</sup>، مهدی شایسته<sup>۲</sup>

۱. استاد گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه تهران

۲. دانشجوی دکتری علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۳/۱/۲۷

تاریخ وصول مقاله: ۱۳۹۲/۷/۲۱

### چکیده

مناطق ساحلی به دلیل برخورداری از منابع غنی، همواره در معرض بهره‌برداری بی‌رویه قرار داشته‌اند. مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی نه تنها به کاهش مشکلات زیست محیطی سواحل و دریا کمک می‌کند، بلکه سبب تسریع روند اجرای سیستم حکمرانی خوب در مناطق ساحلی می‌شود. مشکلات مناطق ساحلی بدون راه‌حل‌های جامع، فراگیر، مشارکت همگان و گروه‌های ذی‌نفع حل نمی‌شود. دریای خزر یکی از مناطق پرجمعیت در کشور ماست که در سال‌های پس از فروپاشی اتحاد شوروی به گونه‌ای فزاینده با چالش‌های گوناگون زیست محیطی روبه‌رو شده است. بی‌ثباتی سیاسی-اقتصادی در برخی کشورهای ساحلی آن را تشدید کرده است. مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی دریای خزر فرایندی مربوط به حکمرانی و نه حکومت کردن است، زیرا در ساختار پیچیده مدیریت مناطق ساحلی دریای خزر، حکومت‌های ساحلی تنها یکی از بازیگرانی‌اند که وظیفه هماهنگی بین بازیگران مختلف، برای رسیدن به توسعه پایدار در مناطق ساحلی را بر عهده دارند. موفقیت مدیریت یکپارچه سواحل نیازمند توجه جدی به حکمرانی خوب است. این مقاله جایگاه حکمرانی در مدیریت یکپارچه سواحل دریای خزر و تأثیر آن را بر کاهش مشکلات زیست محیطی سواحل و دریای خزر، براساس روش توصیفی-تحلیلی بررسی می‌کند. با توجه به دشواری‌های گوناگونی که منطقه دریای خزر با آن روبه‌روست، هدف نویسندگان توجه دادن به روش‌های موفق در مناطق مشابه با استفاده از روش مدیریت یکپارچه سواحل است تا جلوی تخریب فزاینده محیط‌زیست در این منطقه گرفته شود.

### کلیدواژه

حکمرانی خوب، دریای خزر، کنوانسیون تهران، محیط زیست، مدیریت یکپارچه.

### ۱. سرآغاز

مناطق ساحلی صید می‌شوند که مواد غذایی بیش از یک میلیارد نفر از مردم جهان را تأمین می‌کنند. طی قرن گذشته سواحل دریاها با فشار فزاینده مسائل محلی، نیازهای گردشگران، استخراج منابع معدنی و دفع و نابودکردن زباله‌ها روبه‌رو بوده است. تضاد میان منافع بخش خصوصی و دولتی در مناطق ساحلی دریای خزر در حال افزایش بوده است. هرگونه سیاست‌گذاری برای توسعه پایدار در مناطق ساحلی مستلزم توجه به این

افزایش جمعیت مناطق ساحلی سبب تخریب زیست محیطی دریا و مناطق ساحلی می‌شود. بیش از ۵۰ درصد جمعیت جهان در فاصله ۶۰ کیلومتری از سواحل سکونت دارند. تراکم جمعیت در مناطق ساحلی ۸۰ نفر در هر دو کیلومتر است (Stefano, 2003). مناطق ساحلی به علت برخورداری از منابع غنی، همواره در معرض بهره‌برداری بی‌رویه قرار دارند. بیش از ۷۵ درصد آبریان دریایی از

مشکلات است. یکپارچه‌سازی در سال‌های اخیر، به مهم‌ترین عامل در موفقیت مدیریت زیست‌محیطی سواحل تبدیل شده است که در رویکرد حکمرانی خوب نمود عملی پیدا می‌کند. مشارکت مردم محلی و جامعه مدنی عامل اصلی اجرای موفق مدیریت یکپارچه در سواحل دریای خزر و کاهش مشکلات زیست‌محیطی این دریاست. حکمرانی خوب موجب افزایش مشروعیت تصمیم‌ها، تأمین نیازمندی‌های شهروندان و فراهم‌کننده فرصت برای افزایش دانش سیاست‌گذاران در مناطق ساحلی است.

دریای خزر از آلوده‌ترین دریاچه‌های جهان است. مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر و مناطق ساحلی آن، بیانگر توسعه نامتوازن اقتصادی- اجتماعی در خط ساحلی و حوضه‌های آبریز آن است که بدون توجه به الزام‌های زیست‌محیطی صورت می‌گیرد. بسیاری از مشکلات سواحل دریای خزر نتیجه فعالیت‌های انسانی در خطوط ساحلی است. ورود فاضلاب‌های خانگی و صنعتی که از راه آب رودخانه‌ها وارد آب‌های مناطق ساحلی می‌شوند، نقش مهمی در تخریب محیط‌زیست دریای خزر دارند. توسعه شهرنشینی، افزایش جمعیت مناطق ساحلی و توسعه راه‌ها و بنادر، آثار مخربی روی اکوسیستم مناطق ساحلی دریای خزر داشته است. شدت تخریب و آسیب‌های واردشده به دریای خزر و ذخایر آبزیان آن در دو دهه اخیر بسیار شدید و نگران‌کننده بوده است (پورکاظمی، ۱۳۸۶-۱۳۸۷). حدود ۱۰ درصد جمعیت ایران، در کرانه‌های دریای خزر، استان‌های اردبیل، گیلان، مازندران، گلستان قرار دارند که جمعیتی حدود ۶/۴۲۵ میلیون نفر را دربر می‌گیرند و تراکم آن از شرق به غرب افزایش می‌یابد (CEP, 2000). افزایش سریع جمعیت شهرها، توسعه مراکز مسکونی و صنعتی در حاشیه رودخانه‌های منتهی به دریای خزر، آلودگی آب آن را در پی داشته است. عوامل میکروبی از جمله آلاینده‌هایی به شمار می‌روند که از راه فاضلاب‌های تصفیه‌نشده به صورت مستقیم یا غیرمستقیم

وارد دریای خزر می‌شوند. توسعه زیرساخت‌های فیزیکی شهری با دگرگونی خط ساحلی، بهره‌برداری ناپایدار از منابع شیلات و استفاده بی‌رویه از آفت‌کش‌ها و مواد شیمیایی موجب آلودگی سواحل خزر شده است. این مقاله بر اساس روش توصیفی- تحلیلی به بررسی موضوع پژوهش پرداخته و از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی برای گردآوری داده‌ها بهره گرفته است.

## ۲. الگوی حکمرانی خوب و مدیریت یکپارچه سواحل

به منظور بررسی و تبیین نقش الگوی حکمرانی خوب در اجرای موفق رویکرد مدیریت یکپارچه سواحل لازم است ویژگی‌های آن تبیین شود. شاخص‌های حکمرانی خوب از نظر برنامه توسعه سازمان ملل عبارت‌اند از: ۱. اجماع محوری؛ ۲. مشارکت؛ ۳. قانون‌مداری؛ ۴. کارایی و اثربخشی؛ ۵. عدالت و برابری؛ ۶. مسئولیت‌پذیری و شفافیت (Unescap, 2002). حکمرانی خوب الگویی در جهت اصلاح بخش عمومی، تقویت جامعه مدنی و تسریع مشارکت بخش خصوصی است. حکمرانی در نتیجه تغییر رویکرد از کوچک‌سازی دولت به توانمندسازی ایجاد شده است. بانک جهانی حکمرانی خوب را شیوه‌ای تعریف می‌کند که قدرت به منظور مصلحت عمومی در یک کشور اعمال می‌کند و دارای سه مؤلفه است: فرایندی که از راه آن صاحبان قدرت انتخاب، نظارت و جابه‌جا می‌شوند. شاخص‌های حق اظهار نظر، پاسخگویی و ثبات سیاسی در متن این مؤلفه قرار می‌گیرند. ظرفیت و توانایی دولت برای اداره کارآمد منابع و اجرای سیاست‌های درست، مؤلفه دوم است که دو شاخص اثربخشی دولت و کیفیت قوانین و مقررات را نیز دربر می‌گیرد. احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که تعامل‌های اجتماعی و اقتصادی میان آن‌ها را اداره می‌کنند، مؤلفه دیگری است که شاخص حاکمیت قانون و کنترل فساد را نیز شامل می‌شود (برادران شرکا و همکاران، ۱۳۸۷).

که گروه‌های اجتماعی و همه قشرهای مردم از جمله، کشاورزان، کارمندان، بازرگانان، دانش‌آموزان، دانشجویان، محققان و استادان دانشگاه‌ها نیز در این زمینه مشارکت فعال داشته باشند. با توجه به این موضوع و دستورکار ۲۱ نه گروه اصلی و مهم تشکیل شدند که عبارت‌اند از: تجارت و صنعت، کودکان و جوانان، کشاورزان، افراد بومی، مقام‌های محلی، سازمان‌های غیردولتی، نهادهای علمی و تکنولوژی، زنان، کارگران و سندیکاهای کارگری. نشست ریو ۲۰۰۲ از بزرگ‌ترین رویدادهای جهانی با هدف دستیابی به توسعه پایدار (از ژوهانسبورگ ۲۰۰۲ تا ریو ۲۰۱۲)، شناسایی علل بروز رکود و بحران‌های اقتصادی در دهه گذشته و تلفیق مباحث اقتصادی با معیارهای زیست‌محیطی در جهت کاهش این بحران‌هاست که با عنوان «اقتصاد سبز برای کاهش فقر» به‌منزله یکی از دو موضوع اصلی در دستور کار آن قرار گرفت. با توجه به ضرورت نهادینه‌شدن توسعه پایدار در همه برنامه‌های توسعه‌ای ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی کشورها و لزوم ایجاد چارچوب جهانی مشخص برای این مهم، «چارچوب نهادینه توسعه پایدار» و هدایت حاکمیت جهانی به سوی «حاکمیت بین‌المللی زیست‌محیطی» دیگر دستورکار نشست ریو ۲۰۰۲ اعلام شد که در ۲۰-۲۲ ژوئن ۲۰۱۲ در ریودوژانیروی برزیل برگزار شد

(<http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9192&l=en>).

امروزه این باور به گونه‌ای جدی تقویت شده است که کشورها و سازمان‌ها به‌تنهایی نمی‌توانند به توسعه پایدار دست یابند، مگر با مشارکت محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی. در خصوص ارتباط حکمرانی خوب با مدیریت یکپارچه ساحلی می‌توان گفت حکمرانی به ساختارها و فرایندهای استفاده‌شده دولت، بخش عمومی و خصوصی برای استفاده از منابع در مناطق ساحلی و فعالیت‌های مربوط اشاره دارد. مدیریت یکپارچه سواحل سبب اجرای حکمرانی خوب در منطقه ساحلی می‌شود. چهار اصل حکمرانی خوب در مدیریت سواحل عبارت‌اند از:

از دهه ۱۹۹۰ اصطلاح حکمرانی خوب کاربرد گسترده‌ای یافت. حکمرانی ترکیبی از ترتیبات رسمی و غیررسمی و نهادهاست که به موضوع‌های زیر می‌پردازد: چگونه منابع زیست‌محیطی استفاده شوند؟ چگونه مسائل و مشکلات ارزیابی، تجزیه و تحلیل شوند؟ چه رفتارهایی پذیرفته یا ممنوع شوند؟ چه قوانین و معیارهای به‌منزله الگوهای رفتاری استفاده شوند؟ (Juda, 2005). شاید علت اصلی همگانی شدن این مفهوم، ظرفیت بالای آن برای دربر گرفتن دامنه وسیع تری از سازمان‌ها و شبکه‌هایی است که در فرایند حکومت‌کردن استفاده می‌شود (Cicin- Sain & Knecht, 1993). عواملی که در موفقیت مدیریت یکپارچه سواحل نقش دارند عبارت‌اند از: اجماع؛ مشارکت محلی؛ همکاری و سازگاری با شرایط محیطی که با اصول حکمرانی خوب تطابق دارند.

در سال ۱۹۸۳ سازمان ملل متحد یک کمیته بین‌المللی برای تعیین استراتژی به منظور توسعه پایدار و روش‌های بهبود کیفیت زندگی بشر، بدون تهدید محیط‌زیست محلی و جهانی در درازمدت ایجاد کرد. گزارش «آینده مشترک ما» و گزارش برانتلند (Brundtland) اسناد بالادستی این استراتژی محسوب می‌شوند. در کمیسیون برانتلند اعلام شد استفاده کنونی از محیط‌زیست باید به گونه‌ای باشد که توانایی نسل‌های آینده را در تأمین نیازهایشان به خطر نیندازد. در نشست ریو و در دستورکار ۲۱ که به علت افزایش مشکلات زیست‌محیطی و ایجاد اجماع جهانی در خصوص مشکلات زیست‌محیطی تشکیل شده بود، به حکمرانی و توسعه پایدار، بر اساس مشارکت عمومی در سطوح بین‌المللی، منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای تأکید شد. حکمرانی از سوی دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی تحقق می‌یابد. سازمان ملل متحد در زمینه محیط‌زیست و توسعه پایدار «نشست ریو» یا «نشست زمین» را با حضور ۱۷۲ کشور و ۲۴۰۰ سازمان غیردولتی از سراسر جهان در سال ۱۹۹۲ در ریودوژانیروی- برزیل برگزار کرد. سپس، کشورهای جهان متوجه شدند، توسعه پایدار فقط با حضور دولت‌ها به اهداف خود دست نخواهد یافت و نیاز است

با توجه به ملاحظات مهندسی، اقتصادی، نهادی - سیاسی، حقوقی، اجتماعی، فرهنگی و فرابخشی است (Duxbury, 2007:328). نبود هماهنگی میان بخش‌های مختلف و سطوح اجرایی از دلایل اصلی شکست مدیریت یکپارچه سواحل است (Cho, 2006). فضای ساحلی مرکب از محیط دریایی و خشکی است، به همین علت سیاست‌گذاری در این فضا، مبتنی بر اصول یکپارچه‌سازی است که با هم تعامل دارند.

مدیریت عقلایی منابع ساحلی نیازمند آن است که کلیه فعالیت‌هایی که در این منطقه اثر می‌گذارند، زیر پوشش برنامه‌ها و طرح‌های مدیریتی واحد و یکپارچه قرار گیرند. یکپارچگی بخش‌های مختلف شامل یکپارچگی افقی بین بخش‌های مختلف ساحلی و دریایی از جمله یکپارچگی بین توسعه نفت و گاز و رابطه آن با شیلات و توریسم ساحلی است (عسگری و همکاران، ۱۳۸۴). سطوح مختلف دولتی (ملی، استانی و محلی) مسئولیت‌های مختلف و موازی را بر عهده دارند. در بسیاری مواقع تداخل مسئولیت‌ها موجب بروز مشکلاتی در دستیابی به توسعه پایدار و کاربرد خط مشی هماهنگ بین سطوح ملی و زیرملی می‌شود. تعیین سطح و نوع مشارکت فعال واحدهای مختلف دولت در سطوح گوناگون، یکی از فعالیت‌های یکپارچگی در این زمینه است. مدیریت یکپارچه سواحل با هدف دستیابی به توسعه پایدار و سازگاری با تغییرها و شرایط محیطی، ایجاد سازوکاری برای تشویق کاربران مناطق ساحلی، در جهت همکاری و مشارکت با یکدیگر در راستای حفظ مناطق ساحلی مطرح شد (Olsen, 2003).

### ۳. مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی

با افزایش جمعیت، تحولات تکنولوژیک و رشد اقتصادی بر مشکلات مناطق ساحلی افزوده می‌شود. سؤال اصلی این است که آیا می‌توان سواحل را به گونه‌ای مدیریت کرد که بتوان این مشکلات را کاهش داد؟ مدیریت یکپارچه

۱. توسعه پایدار: استفاده از سرمایه‌های طبیعی در منطقه ساحلی برای دستیابی به توسعه پایدار، مؤثر و عادلانه باشد. برای دستیابی به توسعه پایدار در مدیریت مناطق ساحلی، تمرکز تلاش‌ها در سال‌های اخیر، از برنامه‌ریزی‌های دولت‌محور، به مدیریت و حکمروایی تغییر یافته است.

۲. مدیریت تطبیقی: مدیریت تطبیقی در مرحله برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت، می‌تواند به منزله روشی مؤثر برای ارزیابی و بهبود عملکرد نظام‌ها به کار رود. دانش به‌دست‌آمده از مراحل نظارت بر طرح‌ها و سیاست‌های اجتماعی حاصل مدیریت تطبیقی را می‌توان در تدوین سیاست‌های بازسازی طراحی و برنامه‌ریزی دوباره استفاده کرد (Thom, 2000). تصمیم‌گیرندگان باید توانایی یکپارچه‌سازی عوامل زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی را داشته باشند و از انعطاف لازم برای سازگاری با تغییر در محیط‌زیست در برابر خطرهای ساحلی برخوردار باشند.

۳. مشارکت: مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در تصمیم‌گیری در خصوص محیط‌زیست سواحل بسیار حیاتی است. اهمیت مشارکت گروه‌های ذی‌نفع ناشی از این است که حدود ۴۱ درصد از جهان در سواحل سکونت دارند. مشارکت گروه‌های محلی سبب افزایش مشروعیت تصمیم‌ها، رفع نیازمندی‌های شهروندان و افزایش آگاهی مردم محلی می‌شود. سیاست‌های مدیریت یکپارچه سواحل ساختاری اجتماعی دارند و اجرای مؤثر این سیاست‌ها به این مشارکت داوطلبانه بستگی دارد.

۴. یکپارچگی: سیاست‌های یکپارچه در واکنش به سیاست‌گذاری‌های نامنسجم، نبود ارتباط ارگانیک میان سازمان‌های سیاستی، نبود انسجام بین اهداف و ابزارهای سیاستی ایجاد شدند. پیشینه مفهوم یکپارچگی به قانون مدیریت منطقه ساحلی ۱۹۷۲ برمی‌گردد. یکی از موضوع‌های اصلی مدیریت یکپارچه سواحل، یکپارچه‌سازی است. مدیریت یکپارچه رویکردی بین‌رشته‌ای است. یک رهیافت جامع به مدیریت سواحل

هماهنگی بین سطوح مختلف در مدیریت یکپارچه سواحل است. مدیریت سواحل مستلزم درک رابطه فعالیت‌های انسانی و آثار آن در محیط‌زیست ساحلی و رابطه بین گروه‌های ذی‌نفع در سواحل است. مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی روشی جامع، چندرشته‌ای و فرایندی پویا و مستمر است. هدف بنیادی مدیریت یکپارچه سواحل، حفظ و بهبود اکوسیستم ساحلی جوامع انسانی در مناطق ساحلی، حذف رقابت مخرب بخش دولتی و خصوصی و جلوگیری از ایجاد نگرش بخشی است. وجه تمایز مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی از مدیریت ساحلی یا مدیریت منابع ساحلی، توانایی ایجاد نظام حکمرانی در مدیریت یکپارچه است که می‌تواند مدیریت منابع مناطق ساحلی را از راه رویکرد یکپارچه با همکاری و هماهنگی سازمان‌های دولتی و غیردولتی در سطوح مختلف قدرت انجام دهد. مدیریت یکپارچه با هدف رسیدن به اهداف زیر طراحی شده است: استمرار طرح، توانایی سازگاری با تغییرهای احتمالی و پیش‌بینی نشده، ایجاد سازوکاری برای ترویج همکاری کاربران مناطق ساحلی از جمله بخش خصوصی و دولتی (Olsen, 2003).

رهیافت حکمرانی نقش مؤثری در موفقیت مدیریت یکپارچه سواحل دارد. مشارکت جامعه مدنی عامل اصلی اجرای مؤثر مدیریت یکپارچه در سواحل دریای خزر و کاهش مشکلات زیست‌محیطی این دریا به شمار می‌رود. در سال ۱۹۹۲ بیشتر از ۱۸۸ طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، در ۴۴ کشور جهان، در مقیاس‌های محلی و ملی و در اوایل سال ۲۰۰۲ در ۱۴۵ کشور حدود ۶۲۲ طرح مدیریت یکپارچه سواحل اجرا شد. کنوانسیون رامسر که در سال ۱۹۷۱ شکل گرفت، اولین اقدام جهانی برای آغاز طرح مدیریت یکپارچه سواحل محسوب می‌شود. از دهه ۱۹۹۰ که مدیریت یکپارچه به یک اقدام مشترک در سطح بین‌المللی تبدیل شد، کشورهای ساحلی برای کاهش تهدیدهای زیست‌محیطی و امنیتی به آن روی آورده‌اند.

سواحل می‌تواند بهترین گزینه برای حل بسیاری از مشکلات در مناطق ساحلی باشد. نیاز به مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، در نتیجه بحران‌های زیست‌محیطی موجود به آسانی قابل تشخیص است. مفهوم مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی از دهه ۱۹۷۰ در ایالات متحده توسعه یافت و به منزله رویکردی جدید در مدیریت زیست‌محیطی سواحل مطرح شد. از اوایل همین دهه بسیاری از کشورهای ساحلی، با مشکلات آلودگی زیست‌محیطی سواحل روبه‌رو شدند و برای حل آن راه‌حل‌های مختلفی را مطرح کردند. مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی فرایندی پویاست که با تعیین استراتژی فرابخشی، هماهنگی بین فعالیت‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را در جهت تأمین اهداف چندگانه یعنی حفاظت و توسعه پایدار در مناطق ساحلی تضمین می‌کند. هدف مدیریت یکپارچه سواحل، کاهش تضاد کاربران مناطق ساحلی و تشویق آنان به همکاری و مشارکت برای حل مشکلات مناطق ساحلی است. در نشست‌های سازمان ملل در خصوص توسعه پایدار، از سال ۱۹۹۲، از همه کشورهای دارای بخش‌های ساحلی خواسته شد برای مدیریت یکپارچه و توسعه پایدار مناطق ساحلی به سازوکارهای مناسب توجه کنند (Cicin-sain & Knecht). پیش از آن اجرای این برنامه از سال ۱۹۶۵ در ایالات متحده آغاز شده بود. پس از آن نیز در بیانیه‌ها و اسناد حقوقی در این زمینه تأکیدهای بسیاری شکل گرفت.

مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی از نظر ماهیت، اهداف و استانداردهای زیر را دنبال می‌کند: توجه به رشد اقتصادی مناطق ساحلی همراه حفاظت از منابع ارزشمند زیست‌محیطی دریا و سواحل، مدیریت فعالیت انسانی در سواحل به منظور حفظ و تقویت منابع ساحلی، مدیریت استخراج و بهره‌برداری از منابع ساحلی به منظور بیشترین برداشت پایدار منابع دریایی، افزایش کیفیت امکانات در سواحل برای ساکنان بومی، دسترسی آسان مردم برای بهره‌برداری تفریحی از سواحل، مدیریت منابع تجدیدناپذیر با توجه به منافع بلندمدت. وظیفه اصلی دولت ایجاد

#### ۴. مسائل دریای خزر و حکمرانی خوب

دریای خزر و سواحل جنوبی آن به علت موقعیت ویژه، به‌منزله وسیله ارتباطی و شبکه عظیم حمل و نقل که کشورهای آسیای مرکزی را به اقیانوس هند مرتبط می‌کند، همچنین، به‌منزله ذخیره عظیم معادن نفت آذربایجان دریایی اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. همین امر سبب توجه بازیگران فرامنطقه‌ای به این دریاچه شده است (کولایی و گودرزی، ۱۳۹۲). جذابیت‌های طبیعی سواحل جنوبی دریای خزر، نزدیکی به تهران و برخورداری از آب و هوای معتدل، مناطق ساحلی دریای خزر را با افزایش مشکلات زیست‌محیطی روبه‌رو کرده است. مسائل زیست‌محیطی ساحلی چالش جدی برای دستیابی به توسعه پایدار دریای خزر است. از آنجا که آلودگی زیست‌محیطی آن به علت ورود مواد آلاینده از کشورهای حاشیه است، بنابراین مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی می‌تواند از گسترش آلودگی با منشأ خشکی در این دریاچه جلوگیری کند.

توسعه زیرساخت‌های فیزیکی شهری با دگرگونی خط ساحلی، بهره‌برداری ناپایدار از منابع شیلات، فعالیت‌های کشاورزی استفاده از آفت‌کش‌ها، کود و سایر مواد شیمیایی کشاورزی سبب بروز مشکلات زیست‌محیطی در سواحل خزر شده است. نبود مدیریت پساب‌های مراکز صنعتی سبب شده است سالانه حدود ۱۵۰ هزار لیتر فاضلاب وارد دریای خزر شود. بیشتر آلاینده‌ها از راه سواحل وارد دریا می‌شوند که حاصل فعالیت‌های انسانی در سواحل است. این دسته از آلاینده‌ها مربوط به واحدهای مستقر در خط ساحلی است. برخی دیگر از راه رودخانه ورودی به دریاست. بیشتر جمعیت جهان در نواحی ساحلی زندگی می‌کنند و بسیاری از صنایع نیز در ناحیه ساحلی استقرار دارند. آلودگی از راه سواحل به دریا و از دریا به مناطق ساحلی وارد می‌شود. از این نظر بهترین روش برای جلوگیری از آلودگی دریاها و اقیانوس‌ها، جلوگیری از آلوده‌شدن سواحل است. سکونت انسان در مناطق ساحلی با تأسیس و استقرار مجتمع‌های مسکونی و اداری همراه

است. برای آسانی حمل و نقل نیز بسیاری از صنایع در کنار ساحل ساخته شدند.

دریای خزر ۱۱۴ گونه و ۱۴ نژاد از کمیاب‌ترین ماهیان جهانرا در خود جای داده است. تلخی و کمبود اکسیژن در رودخانه‌های منتهی به دریای خزر به‌ویژه در غرب مازندران، سبب شده است برخی از ماهیان مانند آزاد و سفید در معرض نابودی قرار گیرند (امام و رسولی، ۱۳۸۷). مواد زاید و آلوده‌کننده از راه ۱۳۰ رودخانه وارد دریای خزر می‌شوند. پس از فروپاشی اتحاد شوروی که روند بهره‌برداری از منابع انرژی این دریاچه به شدت افزایش یافت، سالانه هزاران تن مواد نفتی وارد دریای خزر می‌شود که تهدیدی جدی برای محیط‌زیست آن است (کولایی و گودرزی، ۱۳۸۸). مدیریت مناطق ساحلی، تنها زمانی می‌تواند کارآمد و اثربخش باشد که با توجه به شرایط اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی صورت گیرد. حکمرانی در مدیریت مناطق ساحلی دریای خزر در ۴ سطح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی قابل بررسی است. به عبارت دیگر، مدیریت یکپارچه سواحل دریای خزر که دستورکاری جهانی است، برای موفقیت نیازمند مشارکت همه‌جانبه است. برای حل مشکلات موجود و مشکلات آینده دریای خزر، همکاری سطوح زیر لازم است:

#### ۴.۱. سطح محلی

در حالی که مشارکت مردم در موفقیت مدیریت زیست‌محیطی سواحل اهمیت بسیاری دارد، به ندرت ماهیت این مشارکت و ساختار آن بررسی می‌شود. مقام‌های محلی از عوامل اصلی اجرای موفق مدیریت یکپارچه سواحل به شمار می‌روند. آنان آماده‌کننده زیرساخت برای برنامه‌ریزی، حفاظت از محیط‌زیست و تأمین‌کننده امکانات اولیه برای اجرا هستند. با چنین طیف گسترده‌ای از وظایف و اختیارات، مقام‌های محلی فقط اجراکننده مدیریت یکپارچه سواحل هستند و نقشی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی ندارند. مقام‌های محلی به

سازوکارهای غیرقانونی برای همکاری در میان نهادها، سیاست‌ها و قوانین موجود؛ ۲. سازوکارهای قانونی برای هماهنگی نهادها، سیاست‌ها و قوانین موجود و ۳. قوانین، سیاست‌ها، نهادها و ساختارهای جدید. در هر حکومت سازمان خاصی متولی حفاظت از سواحل و منابع آن است. در کشورهای اروپایی سازمان محیط‌زیست مسئولیت اجرای مدیریت یکپارچه سواحل را بر عهده دارد. هماهنگی بین سازمان‌های دولتی در سطوح عمودی و افقی، مشکل اساسی در اجرای مدیریت یکپارچه سواحل است (O'Hagan, 2009).

سازمان بنادر و کشتیرانی ایران با همکاری ۱۸ نهاد دریایی کشور و با استفاده از مشاوران داخلی و خارجی برای تهیه طرح مدیریت یکپارچه سواحل کشور اقدام کرد که مرحله اول آن در سال ۱۳۸۴ به اتمام رسید. طرح‌های راهبردی و اجرایی برای برقراری نظام مدیریت یکپارچه در سواحل جنوب و شمال کشور تعیین شد. مرحله دوم از سال ۱۳۸۵ آغاز شد. مدیریت یکپارچه سواحل برای اولین بار در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی مطرح و به آزادسازی سواحل خزر اشاره شد. سازمان بنادر و دریانوردی متولی انجام مطالعات کارشناسی و فراهم‌سازی زمینه اجرای آن شد. بر اساس بند «ه» ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه، دولت مکلف شد به منظور جلوگیری از آلودگی و ساماندهی سواحل دریای خزر، برای آزادسازی حریم آن اقدام کند. در این بند از قانون هیچ‌گونه آیین‌نامه یا سازوکار اجرایی مشخص نشد. فقط بحث‌هایی در این زمینه در رسانه‌های گروهی و جلساتی نیز در دستگاه‌های متولی اجرای طرح برگزار شد که نتایج عملی دربر نداشت.

در ماده ۶۳ قانون چهارم توسعه دولت موظف شد تا پایان سال اول برنامه، به منظور ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل را که متضمن اقدام‌های ضروری از جمله تعیین و آزادسازی حریم

منابع مالی دولت مرکزی اتکا دارند. اقدام‌های سازمان‌های محلی در راستای اهداف ملی در مدیریت سواحل است. مناطق ساحلی دریای خزر مناطقی پرجمعیت به شمار می‌روند. برای حل مشکلات این سواحل فقط راه‌حل‌های قانونی کافی نیست، بلکه مشارکت بخش‌های مختلف در سطوح عمودی نیز لازم است. نبود آموزش مناسب برای ساکنان مناطق ساحلی دریای خزر، عامل اصلی تشدید مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر است. سیستم دفع فاضلاب در مناطق حاشیه جنوبی دریای خزر به صورت سنتی و جذبی است که سبب نفوذ شیرآبه‌ها در سفره‌های آب زیرزمینی و سرانجام ورود به دریای خزر می‌شود. پسماندهای مزارع کشاورزی که رسوبات، کود، مواد تغذیه‌کننده خاک و حشره‌کش‌ها را با خود دارند، از راه رودخانه‌ها وارد دریای خزر می‌شوند که آلودگی آب‌های ورودی به ساحل را به دنبال دارند. آب و هوای معتدل، نزدیکی به پایتخت و افزایش تقاضا برای ساخت خانه‌های ویلایی در مناطق ساحلی، از عوامل اصلی تشدید مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر است. افزایش فعالیت‌های انسانی در مناطق ساحلی و رعایت نکردن اصول حفاظت از محیط‌زیست سبب افزایش حجم تخلیه مواد زاید در سواحل و در بلندمدت به تخریب منابع و محیط‌زیست ساحلی منجر می‌شود. نهادهای اجرایی در بازیافت زباله‌ها و جذب سرمایه لازم در این زمینه غفلت کرده‌اند.

#### ۲.۴. سطح ملی

حکومت‌ها مسئولیت اصلی حفاظت از مناطق ساحلی را بر عهده دارند. حکومت‌ها مسائل خشکی و دریا را در سطوح محلی و ملی مدیریت می‌کنند. مدیریت دو سیستم دریا و خشکی از چالش‌های اساسی در مدیریت سواحل است. اقدام‌های حکومت‌ها در این سطح وابسته به ظرفیت‌ها، روش‌ها، عملکردها و مسئولیت‌های سازمان‌های دولتی است. سه رهیافت که حکومت‌ها برای اجرای مدیریت یکپارچه سواحل انجام می‌دهند، عبارت‌اند از: ۱. استفاده از

بنادر و کشتیرانی و سازمان محیط‌زیست، در خصوص ساخت اسکله کاسپین در انزلی است که در اردیبهشت ۱۳۸۹ رخ داد. مقررات ساخت و ساز در حریم سواحل با رعایت ۶۰ متر، قانون سال ۱۳۵۴ است. شهرداری و بخشداری محل ملزم هستند هنگام درخواست صدور مجوز، از محل ملک بازدید و ابعاد زمین را نسبت به رعایت حریم کنترل کنند. بر اساس قانون مصوب ۱۳۷۱/۹/۲۳ مقرر شد اجرای طرح‌های خاص مانند هتل‌ها یا تأسیسات گردشگری با استفاده از سازه‌های مقاوم در برابر آب با رعایت تراز ۲۴- متر و برای دسترسی‌های اراضی زیر تراز ۲۴- متر مجاز باشد، مشروط بر اینکه طرح‌ها بر حسب مورد به تصویب کمیسیون ماده ۵ یا مرجع تصویب طرح‌های هادی یا مرجع مسئول صدور پروانه در خارج از محدوده شهرها یعنی بخشداری‌ها برسد (قریب، ۱۳۸۲).

#### ۳.۴. سطح منطقه‌ای

سواحل دریای خزر که پس از تجزیه اتحاد شوروی در میان پنج کشور (ایران، ترکمنستان، قزاقستان، روسیه و جمهوری آذربایجان) تقسیم شده است، نیازمند همکاری‌های منطقه‌ای است که با توافق‌نامه‌ها و اقدام‌های مشترک کشورهای ساحلی رسمیت پیدا می‌کند. با استقلال کشورهای ساحلی دریای خزر، در نشست رهبران سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در فوریه ۱۹۹۲ در تهران، جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد تشکیل سازمان کشورهای ساحلی دریای خزر را مطرح کرد. یکی از کمیته‌هایی که باید در این چارچوب فعال می‌شد، مسائل مربوط به حفظ محیط‌زیست و سامان‌دادن به همکاری‌های منطقه‌ای را در نظر داشت. این پیشنهاد نتوانست به چارچوبی برای همکاری کشورهای ساحلی تبدیل شود، در حالی که کشورهای جهان، مدیریت یکپارچه ساحلی را به‌منزله سازوکار مؤثری برای حل و فصل مسائل مناطق ساحلی از راه رویکردهای مشارکتی پذیرفته‌اند. توجه به همکاری‌های

سواحل، مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی و دریانوردی، صیادی و آبزی‌پروری، بازبینی، اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات، همراه تعیین مسئولیت دستگاه‌های مربوط در زمینه سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت تدوین کند. در تبصره همین ماده دولت موظف شد همه وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی را به گونه‌ای ساماندهی کند که تا پایان برنامه چهارم، عقب‌نشینی ۶۰ متری حریم دریا، صددرصد انجام شود. در قانون برنامه چهارم توسعه در مواد ۲۳، ۲۸، ۳۴ و ۶۴ به مناطق ساحلی و اقدام‌های مربوط به آن اشاره شده است. ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه، ارتباط تنگاتنگی با طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور دارد. این ماده بیش از یک سازمان را خطاب قرار می‌دهد و یکی از مواد فرابخشی برنامه محسوب می‌شود. به همین منظور کمیته‌ای به نام «کمیته فرابخشی ساماندهی سواحل کشور» به ریاست وزارت مسکن و شهرسازی و دبیری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پیشین تشکیل شد. در برنامه پنجم به دولت اجازه داده شد به منظور حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط‌زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه، برای تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی زیست‌بوم‌های حساس و شکننده کشور اقدام کند. سازمان حفاظت محیط‌زیست نیز موظف شد مناطق ساحلی و دریایی با حساسیت بالای زیست‌محیطی را شناسایی و اعلام کند. بر اساس ماده ۱۷۰ دولت موظف شد سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل را تشکیل دهد و برای مطالعه و اجرای طرح‌های بهسازی و شنا زیر نظر وزارت کشور به‌منزله متولی اصلی ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا در سال اول برنامه اقدام کند.

نبود هماهنگی در میان سازمان‌های دولتی، در بسیاری موارد سبب تشدید مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر شده است. نمونه بارز این تداخل مدیریتی اختلاف سازمان

اقتصاد سوسیالیستی به بازاری سبب شده است به مشکلات زیست‌محیطی توجه چندانی نشود. سازمان‌های غیردولتی برای مشارکت در طرح مدیریت یکپارچه سواحل از امکانات محدودی برخوردارند. برای اجرای موفقیت‌آمیز مدیریت سواحل بین سازمان‌های بخش دولتی و خصوصی هماهنگی وجود ندارد. مهم‌ترین چالش فراروی اجرای کنوانسیون تهران بحث جدی کشورهای ساحلی، رژیم حقوقی دریای خزر است. استناد جمهوری اسلامی ایران به قراردادهای فوریه ۱۹۲۱ و اوت ۱۹۴۰ ایران و شوروی، نتوانسته است نقطه اتکای حقوقی مستحکمی برای توافق عملی و رسیدن به موضع واحد از نظر حقوق بین‌الملل برآورد شود، به ویژه آنکه توافق‌های یادشده تمام جهات ناظر بر قلمرو حاکمیت دولت‌ها در دریای خزر را دربر نمی‌گیرد. نگرانی جمهوری اسلامی ایران از تأمین امنیت کامل این دریای استراتژیک بدون دخالت بیگانگان، دغدغه‌ای است که هرگونه قرارداد و توافق سیاسی-حقوقی را تحت تأثیر قرار می‌دهد (کولایی و گودرزی، ۱۳۹۲)

#### ۴.۴. سطح جهانی

دستورکار ۲۱ نشست زمین در ریو دوزانیرو (۱۹۹۲) محرکی برای تشویق دولت‌ها برای حل مشکلات فراروی خط ساحلی دریای خزر با رویکرد مدیریت یکپارچه ساحلی است. با اینکه فصل ۱۷ آن به توضیح شفاف مدیریت یکپارچه ساحلی می‌پردازد، اما همان‌گونه که در متون کنفرانس‌های بین‌المللی رایج است، دستورکار ۲۱، به جزئیات مدیریت یکپارچه اشاره‌ای نکرده است. اقدام‌هایی که به وسیله سازمان‌های بین‌المللی انجام شده، بیشتر شامل تعریف، تفسیر و اجرای مدیریت یکپارچه سواحل است. فصل ۱۷ دستورکار ۲۱ بر توسعه پایدار اقیانوس‌ها و مناطق ساحلی تأکید دارد. مدیریت یکپارچه، توسعه پایدار مناطق ساحلی، مناطق انحصاری اقتصادی، حفاظت از محیط‌زیست دریایی، حفاظت از منابع زنده دریایی، توجه

منطقه‌ای برای رسیدگی به وضعیت سواحل و منابع دریاها، با همکاری کشورهای حاشیه اقیانوس هند در اوایل دهه ۱۹۶۰ آغاز شد. کشورهای این منطقه متعهد به اجرای فرایندهای مدیریت یکپارچه سواحل در سطوح محلی ملی و منطقه‌ای شدند. همچنین، کشورهای شرق آفریقا (Hanggi, Roloff & Ruland, 2008) نیز مزایای همکاری‌های منطقه‌ای را تأیید کردند. پنج کشور ساحلی دریای خزر نیز با آگاهی از تخریب محیط‌زیست در اثر آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های انسانی از خشکی، حفظ منابع زنده دریای خزر برای نسل‌های حاضر و آینده، با آگاهی از ضرورت تضمین زیان‌بارنودن فعالیت‌های مستقر در خشکی برای محیط‌زیست دریای خزر، با توجه به خطرهای ناشی از نوسان‌های سطح آب دریا که محیط‌زیست دریای خزر را تهدید می‌کند و با توجه به اهمیت همکاری میان دولت‌های ساحلی با سازمان‌های بین‌المللی مربوط، با هدف حفاظت و نگهداری محیط‌زیست دریای خزر، کنوانسیون تهران را امضا کردند (کولایی و گودرزی، ۱۳۸۸). اتحاد شوروی به ارزش‌های اقتصادی و زیست‌محیطی مناطق ساحلی دریای خزر توجه نداشت، اما امروزه روسیه به مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی دریای خزر توجه زیادی دارد.

مهم‌ترین مشکلات مناطق ساحلی در روسیه عبارت‌اند از: ۱. تداخل صلاحیت‌های سازمان‌های مرکزی و استانی؛ ۲. رقابت کاربران مناطق ساحلی؛ ۳. نبود سیاست‌های منسجم در سطوح ملی و زیرملی برای حل مشکلات زیست‌محیطی مناطق ساحلی و ۴. راه‌حل‌های نامناسب برای حل مشکلات دریای خزر (Andreeva, Mikhaylichenko and Vylegjanin, 2003). مهم‌ترین هدف روسیه از اجرای مدیریت مناطق ساحلی، هماهنگی در میان استفاده‌کنندگان مناطق ساحلی و تضمین توسعه پایدار این مناطق است. آن‌ها در مدیریت سواحل از روش‌های سنتی استفاده می‌کنند. در این کشورها نبود چارچوب قانونی مناسب به خوبی مشهود است. گذار از

در این مناطق ارزیابی کرد. تمرکز روی اعمال تصمیم‌گیران و مسئولان حکومتی در مرکز توجه خود که مدل چرخه‌ای خوانده می‌شود، پاسخی مناسب برای ارزیابی حکمرانی در مدیریت سواحل است. این مدل زمینه‌ای برای انجام مطالعات عینی و تجربی پیرامون عملکرد مسئولان حکومتی ایجاد می‌کند. مدل مرحله‌ای نیز تحلیل‌گر را به شناخت تجربه کنش‌گران در محیط اجتماعی و عملکرد تصمیم‌گیران سیاسی می‌رساند. تحلیل‌گر سیاست‌ها را به ایجاد طرح‌های تحلیلی و سنتزی در خصوص فرایندهای شکل‌گیری مشکلات، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی سوق می‌دهد. به هر ترتیب محقق نمی‌تواند از نظریه‌پردازی چشم‌پوشی کند (وحید، ۱۳۸۳). ترتیبات حکمرانی خوب در مدیریت ساحلی در شش مرحله چرخه سیاستی به شرح زیر است:

**مرحله اقدام.** مرحله اقدام شامل توصیف و ایجاد چارچوب‌های سیاستی، نهادی و ساختاری است که از راه آن می‌توان روند اجرای مدیریت یکپارچه سواحل را پیگیری کرد. این مرحله در ایجاد حدودی از تعهد ملی به مدیریت یکپارچه سواحل، توسعه چشم‌انداز جامع برای مدیریت یکپارچه سواحل و تنظیم ترتیبات نهادی و سازمانی به منظور رسیدن به اهداف مورد نظر با اقدام‌های هماهنگ دولت و کاربران غیردولتی مفید است.

**مرحله برنامه‌ریزی.** مرحله برنامه‌ریزی شامل بررسی ظرفیت دولت برای اجرای استراتژی منسجم و مؤثر است. دو موضوع مهم در این مرحله، ظرفیت دولت و استفاده از برنامه‌ریزی مناسب در پاسخ به مشکلات پیچیده سیاست‌های عمومی است.

**مرحله تدوین.** مرحله تدوین اصولاً مربوط به توانایی هماهنگی بین تصمیم‌ها در خصوص برنامه‌های موجود و استراتژی‌های عملیاتی برای دستیابی به مدیریت یکپارچه سواحل است.

**مرحله اجرا.** در این مرحله سیاست‌های تدوین‌شده به اجرا گذاشته می‌شود، اما به علت نبود هماهنگی در

به تغییرهای آب و هوایی، تقویت همکاری و هماهنگی بین‌المللی، توسعه پایدار جزیره‌های کوچک اصول مندرج در بخش ۱۷ دستورکار ۲۱ است. در همایش بین‌المللی بانکوک در سال ۲۰۰۴ و بارسلونا ۲۰۰۸ در سال بر ضرورت اجرای اصول حکمرانی در مناطق ساحلی تأکید شد. هفتمین همایش تنوع زیستی مناطق حفاظت‌شده ساحلی در کوالالمپور نیز به حکمرانی و منافع مشترک در مناطق ساحلی اشاره می‌کند (United Nations, 1992). بانک جهانی، همایش جهانی سواحل، برنامه محیط‌زیست سازمان ملل متحد، اتحادیه بین‌المللی حفاظت از طبیعت، توصیه‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، رهنمودهایی برای اجرای مدیریت یکپارچه سواحل در سطح جهانی ارائه کرده‌اند (Cicin-Sain, 1995:95). همین موضوع سبب توجه کشورهای حاشیه دریای خزر به محیط‌زیست، تدوین و تصویب کنوانسیون تهران شد که دولت و مجلس ایران نیز برای تصویب آن بسیار تلاش کردند (کولایی و گودرزی، ۱۳۹۲)

## ۵. ارزیابی حکمرانی خوب در مدیریت یکپارچه سواحل بر اساس مدل چرخه‌ای

با توجه به پیچیدگی ماهیت و فرایند حکمرانی، اندازه‌گیری میزان پیشرفت‌های آن چالش‌برانگیز است. تأکید بیشتر بر عملکردها می‌تواند کمک کند تا مدیریت یکپارچه سواحل نتیجه‌گراتر شود. در بسیاری از موارد، ارزیابی عملکردهای مبتنی بر میزان سرمایه‌گذاری، تعداد مجوزهای صادرشده برای توسعه مناطق ساحلی، میزان قوانین و مقررات مصوب در مناطق ساحلی است. این اقدام‌های اولیه نمی‌توانند نشان‌دهنده میزان موفقیت طرح باشند. موفقیت واقعی در خصوص شرایط زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی تنها از راه بررسی نتایج و آثار طرح امکان‌پذیر است. نتایج را می‌توان با سنجش بهبود کیفیت آب، افزایش دسترسی عموم مردم به سواحل، کاهش از دست دادن زیستگاه حیات وحش، کاهش خطرهای ساحلی و اشتغال

اجتماعی و اقتصادی را که در سواحل و دریا تأثیر متقابل دارند، شناسایی و میان کاربران مختلف در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی هماهنگی ایجاد کند. در سطح منطقه‌ای، کشورهای حاشیه دریای خزر نیز متوجه شده‌اند که جستجوی استراتژی‌های مدیریتی، برای کاهش مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر نیازمند همکاری مؤثر دوجانبه، چندجانبه و مشارکت سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی منطقه‌ای است. مدیریت یکپارچه سواحل دریای خزر با هدف حل منازعه‌ها و کاهش دشواری‌های زیست‌محیطی در چارچوب کنوانسیون تهران تدوین شد. تا هنگامی که شبکه حکمرانی در سطوح چهارگانه برقرار نشود، نمی‌توان به کاهش مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر امید داشت. اجرای موفقیت‌آمیز مدیریت یکپارچه سواحل، نیازمند توجه بیشتر به شرایط اجتماعی و اقتصادی کشورهای حاشیه دریای خزر است. رهیافت حکمرانی خوب به اجرای مدیریت یکپارچه سواحل کمک بسیاری می‌کند. مشارکت مردم محلی و منطقه عامل اصلی در اجرای مؤثر مدیریت یکپارچه در سواحل دریای خزر و کاهش مشکلات زیست‌محیطی آن به شمار می‌رود. حل مسائل و مشکلات سواحل دریای خزر نیازمند رویکرد یکپارچه و فرابخشی است. مدیریت زیست‌محیطی مناطق ساحلی، دربرگیرنده مجموعه‌ای از بازیگران دولتی و غیردولتی است. در مدیریت مناطق ساحلی، حکومت‌ها تنها یکی از بازیگرانی به شمار می‌روند که وظیفه آن‌ها ایجاد هماهنگی میان بازیگران مختلف برای رسیدن به توسعه پایدار در مناطق ساحلی است.

کشورهای حاشیه دریای خزر به تنهایی نمی‌توانند مشکلات و مسائل زیست‌محیطی مناطق ساحلی را حل و فصل کنند بنابراین، به مشارکت همگانی گروه‌های ذی‌نفع محلی و منطقه‌ای در مناطق ساحلی نیاز دارند. حکمرانی خوب در دریای خزر برای کاهش مشکلات زیست‌محیطی، مستلزم مشارکت فعالان اجتماعی، اقتصادی و نهادهای جامعه‌محور و رسانه‌ها در سطوح محلی،

مدیریت زیست‌محیطی سواحل، نبود شفافیت در خصوص مسئولیت‌های دولت مرکزی و محلی، نبود سازوکارهای مؤثر برای ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های دولتی و ظرفیت محدود بازیگران از نظر منابع انسانی و مالی، مشکلاتی در اجرا به وجود می‌آید.

**مرحله نظارت.** مرحله نظارت بسیار مهم است. برای تعیین اینکه آیا سیاست‌ها و برنامه‌های در حال اجرا مؤثرند یا نه؟ و آیا چنین اهدافی با شرایط زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی سازگارند؟

**بازخورد.** مرحله بازخورد در سال‌های اخیر به موضوع حیاتی و مؤثری در سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی تبدیل شده است. به علت تغییر شرایط زیست‌محیطی و اجتماعی، سازوکارهای حکمرانی و برنامه‌های زیست‌محیطی برای تأثیرگذاری مناسب، باید با تغییرها سازگار باشند، بنابراین، تعهد مداوم برای ارزیابی سیستم در سطح سازمانی مورد نیاز است. شاخص‌های اندازه‌گیری عملکرد حکمرانی در مدیریت یکپارچه، به ۴ دسته تقسیم می‌شوند: ۱. شاخص‌های ورودی که به منابع استفاده‌شده در چرخه مدیریت یکپارچه سواحل اشاره دارند؛ ۲. شاخص‌هایی که بیان‌کننده پویایی چرخه سیاستی‌اند؛ ۳. شاخص‌های خروجی که بیانگر محصولات و خدماتی‌اند که از راه اقدام‌های مدیریت یکپارچه سواحل حاصل می‌شوند و ۴. شاخص نتیجه که نشان‌دهنده نتایج عملی مدیریت یکپارچه سواحل است. نمونه‌هایی از شاخص‌های فرایند ورودی و خروجی، عبارت‌اند از: اختیارات قانون‌گذاری برای مدیریت، تخصیص منابع (کارکنان، بودجه، امکانات) ترتیبات سازمانی برای برنامه‌ریزی و اجرای آن، مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت، ارائه آموزش به ذی‌نفعان و جوامع محلی و مشارکت ذی‌نفعان در نظارت و اجرا (Ehler, 2003).

## ۶. بحث و نتایج

مدیریت سواحل باید همه فرایندهای فیزیکی، بوم‌شناختی،

این‌گونه مدیریت برای کاهش آسیب‌های زیست‌محیطی کارساز خواهد بود.

### یادداشت‌ها

1. (UNESCAP) Environment and Development Division
2. Agenda 21
3. sustainable development
4. comparative management
5. Participation
6. Integrity
7. Rational management
8. Integrated coastal zone management
9. Coastal ecosystem
10. Civil society
11. Ramsar Convention
12. Good governance
13. Circular model

منطقه‌ای و جهانی است. اصول حکمرانی خوب، مشارکت، جامعیت و شفافیت در مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی تبلور یافته است. بدون مشارکت گروه‌های محلی و یکپارچگی بخش دولتی و خصوصی، کاهش مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر غیرممکن است. برای ایجاد هماهنگی در میان همه کاربران در مناطق ساحلی، مدیریت یکپارچه با تأکید بر هنجارهای حکمرانی خوب می‌تواند به حفظ محیط‌زیست مناطق ساحلی دریای خزر یاری رساند. کشورهایی که ساختار دمکراتیک دارند، با تعهد به اجرای موازین حکمرانی خوب، در مدیریت مناطق ساحلی موفق بوده‌اند. از آنجا که کشورهای ساحلی دریای خزر از نظر اقتصادی مشکلات بسیاری دارند، به مسائل زیست‌محیطی دریای خزر توجه چندانی ندارند. توجه به

### منابع

- امام، ر، رسولی، م. ۱۳۸۷. محیط‌زیست دریای خزر؛ چالش‌ها و راهکارها، بندر و دریا، سال بیست و سوم، شماره ۱۵۰، صص. ۸۰-۸۵.
- برادران شرکا، ح.، ملک‌الساداتی، س. ۱۳۸۷. حکمرانی خوب: کلید توسعه آسیای جنوب غربی، فصلنامه راهبرد، سال هفدهم، شماره ۴۹، صص. ۲۹-۵۲.
- توفیق، ف. و همکاران ۱۳۸۴. مطالعه و بررسی جوانب مختلف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در ایران، مهندسان مشاور سازه‌پردازی ایران بخش مهندسی سواحل و بنادر و همکاران.
- پورکاظمی، م.، ۱۳۸۶-۱۳۸۷. منابع زنده دریای خزر و کنوانسیون محیط‌زیست، مطالعات اوراسیای مرکزی، دوره اول، شماره ۱، صص. ۱-۲۰.
- دباغ، س.، نفری، ن.، ۱۳۸۸. تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب، نشریه مدیریت دولتی، دوره اول، شماره ۳، صص. ۱۸-۳.
- سردارنیا، خ. ۱۳۸۸. اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال ۲۳، شماره ۲۶۰، صص. ۱۳۲-۱۴۵.
- قلی‌پور، ر. ۱۳۸۴. تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، فرهنگ مدیریت، دوره سوم، شماره ۱۰، صص. ۱۰۳-۱۲۸.
- قریب، ف.، معیارها و ضوابط توسعه پایدار برای اراضی نوار ساحلی دریای مازندران، ۱۳۸۲. فصلنامه هنرهای تجسمی، شهرسازی، معماری، نمایشی، موسیقی، شماره ۱۳، صص. ۶-۸.
- عسگری، ع. و همکاران، ۱۳۸۴. مطالعه و بررسی مفاهیم، روش‌ها و تجربیات جهانی در زمینه مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، سازمان بنادر و کشتیرانی، معاونت فنی و مهندسی، اداره کل مهندسی سواحل و بنادر.
- کولایی، ا.، گودرزی، م.، ۱۳۸۸. تهدیدهای زیست‌محیطی دریای مازندران و نقش کنوانسیون تهران در مقابله با آن، علوم محیطی، سال هفتم، شماره ۱، صص. ۶۹-۹۴.

کولایی، ا.، گودرزی، م.، ۱۳۹۲. دریای خزر، چالش‌ها و چشم‌اندازها، تهران، میزان.

وحید، مجید، ۱۳۸۳. سیاست‌گذاری عمومی، تهران، میزان.

یان، پیر، پیتراگای، ۱۳۸۵. حکمرانی، سیاست و دولت، ترجمه حسین قلیجی، مجله سیاست داخلی، سال اول، شماره ۱، صص. ۱۹۱-۲۰۶.

Andreeva, Elena E, Yuriy G. Mikhaylichenko, and Alexanre N. Vylegjanin, 2003. Toward a Coastal Area Management, Act for the Russian Federation, Journal of Coastal Conservation, Vol. 9, No.1, 19-24.

CEP, 2000. Caspian Environment Programe, Extent of Desertification in Caspian Region, Result of the Phase I and Tasks of the phase II, August.

Cicin-Sain, B. & Knecht, R. W., 1993. Implications of the Earth Summit for Ocean and Coastal Governance, Ocean Development and International Law, No. 24, 121-153.

Cicin-Sain, B. R. W. Knecht & G. W. Fisk, 1995. Growth in Capacity for Integrated Coastal Management since UNCED: an International Perspective, Vol. 29, Nos 1-3, 93-123.

Clark, R. J. 1993. Integrated Management of Coastal Zones, FAO Fisheries Technical Paper, No.327, FAO, Rome, 167.

Charles N. Ehler. 2003. Indicators to Measure Governance Performance in Integrated Coastal Management, Ocean & Coastal Management, No. 46, 335-345.

Dong, C. 2006. Evaluation of the Ocean Governance System in Korea, Marine Policy, No. 30, pp. 570-579.

Duxbury, J, Dickinson, S. 2007. Principles for Sustainable Governance of the Coastal Zone: In the Context of Coastal Disasters, Ecological Economics, No.63, 319-330.

Fletcher, Stephen. 2003. Stakeholder Representation and the Democratic Basis of Coastal Partnerships in the UK. Marine Policy, 27, 2003, 229-240 <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9192&l=en> (accessed on: 5 Feb. 2014).

Hanggi, Roloff & Ruland. 2008. Interregionalism. Juda, L, Hennessey, T, Governance Profiles and the Management of the Uses of T.M. Hennessey and J. G., Large Marine Ecosystems, Vol. 13, 3-44.

Kerrz, S. 2005. What is Small Island Sustainable Development About? Ocean & Coastal Management, No. 48, 503-524.

Kooiman, J. 1999. Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design, Public Management Review, No. 1, 67-92.

Magnus, A. K., Ngoil & Linden, O. 1997. Lessons Learned from Eastern Africa: the Development of Policy on ICZM at National, Ocean & Coastal Management, Vol. 37, No. 3, 295-318.

Mahon, R.L., Fanning, P. McConney. 2009. A Governance Perspective on the Large Marine Ecosystem Approach, Marine Policy, No. 33, 317-321.

Olsen, S.B. 2003. Frameworks and Indicators for Assessing Progress in Integrated Coastal Management Initiatives, Ocean and Coastal Management, No. 46, 347-361.

O'Hagan, A.M, R. Ballinger. 2009. Coastal Governance in North West Europe: An Assessment of Approaches to the European Stocktake, Marine Policy, No. 33, 912-922.

Estefano, Blifiore. 2003. The Growth of Integrated Coastal Management and the Role of Indicators of Integrated Coastal Management: Introduction to the Special Issues, No. 46, 225-234.

Stephen Fletcher. 2003, Stakeholder Representation and the Democratic Basis of Coastal Partnerships in the UK, Marine Policy, No. 27, 229-240.

Stojanovic, T., Ballinger, R.C., Lalwani, C.S. 2004. Successful Integrated Coastal Management: Measuring it With Research and Contributing to Wise Practice. Ocean and Coastal Management, No. 47, 273-298.

UNCED, United Nations. 1993. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Vol. 1, New York: United Nations.

UNESSCAP, "What is Good Governance". 2002. [http// www.Unsccap. org/huset/gg/governance](http://www.Unsccap.org/huset/gg/governance)

United Nations. 1992. Conference on Environment and Development Agenda 21—United Nations Conference on Environment and Development: Outcomes of the Conference, Rio de Janeiro, Brazil.

Wilson, Lisette, Melanie, G. Wiber. 2009. Community Perspectives on Integrated Coastal Management: Voices from the Annapolis Basin Area, Nova Scotia, Canada Ocean & Coastal, Management, No. 52, 559–567.

Vallega, A. 2001. Ocean Governance in Post-Modern Society—A Geographical

Perspective, Marine Policy, Vol. 25, No. 6, 399–414.