



University of Tehran

Evaluation stage of the comprehensive forest safeguarding policy implementation in the Hyrcanian forests of Guilan province

Sajad Zirakpour Navi¹ | Mohammad Avatefi Hemmat^{2*} |
Seyed Mahdi Heshmatol Vaezin³

1. Department of Forestry and Forest Economics, Faculty of Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran. Email: sajadzirakpour@ut.ac.ir
2. Corresponding author, Department of Forestry and Forest Economics, Faculty of Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran. Email: avatefi@ut.ac.ir
3. Department of Forestry and Forest Economics, Faculty of Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran. Email: mheshmat@ut.ac.ir

ARTICLE INFO

Article type:
Research Article

Article History:
Received: 17 January 2023
Revised: 15 September 2023
Accepted: 08 December 2023
Published online: 20 December 2023

Keywords:
Forest policy,
Oversight,
Policy evaluation,
Thematic analysis.

ABSTRACT

One of the most important concerns of policymakers is to achieve policy goals, which can be measured through evaluation. Evaluation and monitoring of policy implementation play a significant role in enhancing public awareness, promoting learning about the policies, and ensuring accountability of bureaucrats. By strengthening the evaluation and monitoring process, policymakers can improve the policymaking process and implementation, as well as enhance shared knowledge of policymaking among the involved organizations. This paper focused on the evaluation stage of implementing the Comprehensive Forest Safeguarding Policy (CFSP) in the Hyrcanian forests, Guilan province, Iran. The research employed a qualitative approach and field research methods. Semi-structured interviews were conducted with 20 experts from the General Administration of Natural Resources and Watershed Management (GANRWM), the General Administration of Environment (GAE), and the Management and Planning Organization (MPO) of Guilan Province using chain sampling. Thematic analysis was employed to analyze the interviews, and 26 themes related to monitoring and evaluation were identified. The findings indicate that there was no third-party evaluation in assessing the implementation of CFSP in Guilan province. Weak capacity for evaluation and monitoring, the merger of the country's MPO with other presidential organizations in the last decade, and the deficiency of intersectoral cooperation and coordination, particularly between the GANRWM and GAE of Guilan province, have been among the reasons for the failure in a comprehensive evaluation of this program. The evaluation of forest policy implementation should be conducted based on scientific methodology by a third group independent of the executive and policymaking bodies.

Cite this article: Zirakpour Navi, S., Avatefi Hemmat, M., Heshmatol Vaezin, S.M. (2023). Evaluation stage of the comprehensive forest safeguarding policy implementation in the Hyrcanian forests of Guilan province. *Journal of Forest and Wood Products*, 76 (3), 283-297. DOI: <http://doi.org/10.22059/jfwpp.2023.353987.1235>



© The Author(s) **Publisher:** The University of Tehran Press.
DOI: <http://doi.org/10.22059/jfwpp.2023.353987.1235>



دانشگاه تهران

نشریه جنگل و فرآورده‌های چوب

سایت نشریه: <https://jfwf.ut.ac.ir>

شاپا الکترونیکی: ۲۳۸۳-۰۵۳۰

چگونگی ارزیابی اجرای برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور در استان گیلان

سجاد زیرک‌پور ناوی^۱ | محمد عواطفی‌همت^{۲*} | سیدمهدی حشمت‌الواعظین^۳

۱. گروه جنگلداری و اقتصاد جنگل، دانشکده منابع طبیعی، دانشگاه تهران، کرج، ایران. رایانامه: sajjadzirakpour@ut.ac.ir
۲. نویسنده مسئول، گروه جنگلداری و اقتصاد جنگل، دانشکده منابع طبیعی دانشگاه تهران، کرج، ایران. رایانامه: avatefi@ut.ac.ir
۳. گروه جنگلداری و اقتصاد جنگل، دانشکده منابع طبیعی دانشگاه تهران، کرج، ایران. رایانامه: mheshmat@ut.ac.ir

چکیده

اطلاعات مقاله

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های سیاستگذاران، دستیابی به کم و کیف اهداف سیاست اجرا شده است که سنجش آن از طریق ارزیابی ممکن می‌شود. به طوری که ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست، نقش به‌سزایی در آگاهی‌بخشی و یادگیری از سیاست و پاسخگویی مجریان دارند و تقویت آن‌ها کمک شایانی به بهبود فرآیند سیاستگذاری، اجرا و رشد دانش سیاستگذاران می‌کند. پژوهش حاضر با بررسی مبانی نظام ارزیابی، اجرای سیاست صیانت از جنگل‌های هیبرکانی را در استان گیلان مورد ارزیابی قرار داده است. داده‌ها به روش کیفی و میدانی و ابزار مصاحبه نیمه‌سازمان‌یافته با ۲۰ نفر از کارشناسان اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری، اداره کل حفاظت محیط‌زیست و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان گیلان با نمونه‌گیری زنجیری گردآوری شده و از طریق روش تحلیل مضمون مورد بررسی قرار گرفتند. ۲۶ مضمون مرتبط با ارزیابی استخراج شد و تحلیل آن‌ها نشان داد که پس از اجرای برنامه مذکور در استان گیلان، تنها سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری به عنوان مجری نسبت به پایش اقدامات صورت گرفته اقدام نموده و ارزیابی فراسازمانی انجام نشده است. ضعف ظرفیت ارزیابی در دستگاه‌های اداری و دیوانی، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال‌های گذشته و ضعف همکاری و هماهنگی بین بخشی، به‌ویژه بین اداره کل محیط‌زیست و اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان گیلان، از دلایل نقص در ارزیابی این برنامه بوده است. ارزیابی اجرای سیاست‌های جنگل‌بایستی توسط گروه سومی به‌جز مجری و سیاستگذار و براساس روش‌شناسی علمی انجام گردد.

نوع مقاله:

پژوهشی

تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۲۷

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۶/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۹/۲۹

کلیدواژه:

ارزیابی سیاست،
تحلیل مضمون،
سیاست جنگل،
نظارت.

استناد: زیرک‌پور ناوی، سجاد؛ عواطفی‌همت، محمد؛ حشمت‌الواعظین، سیدمهدی (۱۴۰۲). چگونگی ارزیابی اجرای برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور در استان گیلان.

نشریه جنگل و فرآورده‌های چوب، ۷۶ (۳)، ۲۸۳-۲۹۷. DOI: <http://doi.org/10.22059/jfwf.2023.353987.1235>

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

© نویسنده‌گان.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jfwf.2023.353987.1235>



۱. مقدمه

ارزیابی سیاست، نقش مهمی در آگاهی بخشی و یادگیری از سیاست و پاسخگویی مجریان سیاست و تعمیق تفکر عقلانی در نظام‌های تصمیم‌گیری دارد و تقویت آن کمک شایانی به بهبود فرآیند سیاست‌گذاری و رشد دانش سیاستگذاران می‌کند [۱، ۲]. همچنین پیچیدگی در حال افزایش اداره امور عمومی، ارزیابی سیاست را برای دولت‌ها اجتناب‌ناپذیر نموده است و دستیابی به راه حل برای مسائل پیچیده در حفاظت و مدیریت جنگل نیز نیازمند ارزیابی اقدامات گذشته، اطلاعات تخصصی و شایستگی تصمیم‌گیران و کارکنان آن‌ها برای ادغام چنین اطلاعاتی در تصمیم‌گیری است [۳].

یک نظام ارزیابی سیاست به بررسی پیامدهای حاصل‌شده از اجرای سیاست‌ها پرداخته و در آن تغییرات رخ داده به دلیل اجرای سیاست مورد توجه قرار گرفته، سپس از نتایج آن برای تداوم سیاست، تجدیدنظر یا توقف آن بهره می‌گیرند [۴]. زیرا امروزه در محیط‌های رقابتی و منابع محدود، دولت‌ها و سازمان‌ها با تغییر و تحولات محیطی عظیم و پرشتابی روبرو هستند که فعالیت‌های آن‌ها مانند اجرای سیاست‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد و اطمینان از اجرای درست و مطابق اسناد سیاست، نیازمند ارزیابی اجرای آن‌ها است [۵]. سازمان‌ها در این شرایط سخت و پیچیده، برای ماندن و موفق بودن، به یک سازوکار کنترلی مناسب نیازمند هستند [۶] که این امر به بهبود مستمر عملکرد، آگاهی از نقاط قوت و ضعف و کسب منافع بیشتر می‌انجامد که از طریق تعیین اهداف و برنامه‌ریزی و در ادامه آن ارزیابی نتایج برای آگاهی از میزان موفقیت در دستیابی به اهداف از پیش تعیین‌شده، محقق می‌گردد [۷].

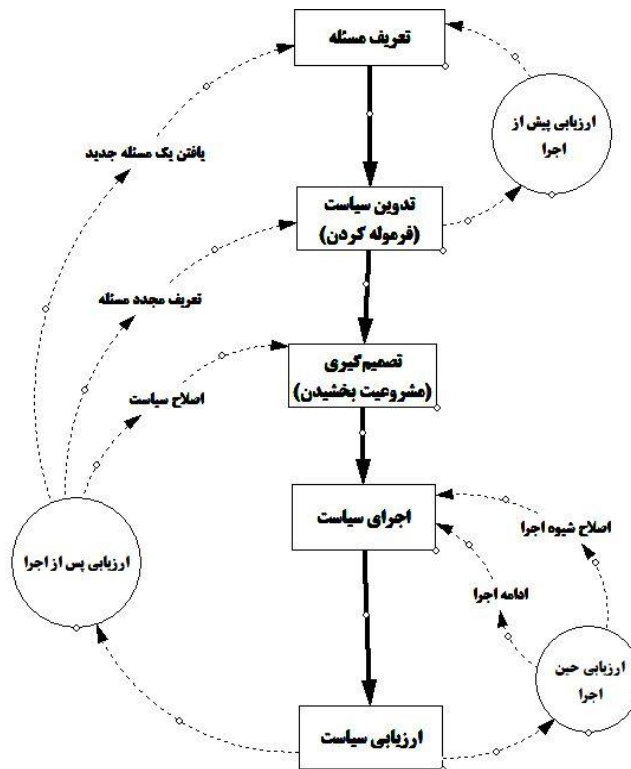
سؤالاتی مانند اینکه آیا اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؟ و چگونه از نتایج ارزیابی‌ها استفاده می‌شود؟ تقریباً به اندازه خود ارزیابی قدمت دارد. اولین دوره تحقیقات تجربی در مورد ارزیابی در اواسط دهه ۱۹۷۰ بود، یعنی زمانی که ارزیابان متوجه شدند که سیاست‌ها آن گونه که انتظار بوده اجرا نشده است [۸]. براساس ملاحظات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ اساساً ارزیابی سیاست به حکمرانی عمومی سالم کمک می‌کند و یاری‌رسان دولت‌ها در بهبود طراحی و اجرای سیاست‌های عمومی است که به نوبه خود می‌تواند به بهبود وضعیت محیط‌زیست، استفاده عاقلانه‌تر از امکانات و در نهایت رفاه شهروندان منجر شود. در واقع نظام ارزیابی فرآیند سنجش، اندازه‌گیری و مقایسه میزان و نحوه دستیابی به وضعیت مطلوب در یک دوره زمانی معین می‌باشد که با چارچوب و معیارهای معین در یک حوزه معین و با شاخص‌های معین انجام می‌شود و هدف از آن بازنگری، اصلاح و بهبود مستمر فرآیند سیاست‌گذاری است [۹] و ارزیابی سیاست نیز، میزان دستیابی به هدف تعیین شده برای هر سیاست یا برنامه یا پروژه را روشن می‌سازد و دانش سیاستگذاران را در زمینه نتایج و آثار جانبی مثبت و منفی مداخله سیاستی افزایش داده و سرمایه‌ای برای طراحی و اجرای برنامه‌های بعدی فراهم می‌آورد [۱۰، ۱۱]. به عبارت دیگر، ارزیابی سیاست، عنوانی کلی برای گستره‌ای از فنون و ابزارها است که به بررسی عمیق مشخصات سیاست‌های طراحی شده، چگونگی ورود آن‌ها به دستور کار سیاست‌گذاری، تدوین، اجرا و بررسی پیامدهای آن‌ها می‌پردازد. ارزیابی سیاست، فعالیتی عقلانی است که در طول و در پایان فرآیند سیاست‌گذاری به انجام می‌رسد [۱۲]. در همین راستا بررسی و تحلیل تجارب نه کشور مختلف در چارچوب یک مدل شش وجهی از اهداف سیاست، بازیگران، ضمانت اجرا، ظرفیت‌سازی، گزارش‌های ارزیابی، روش‌ها و مدل‌ها مقایسه شده است و سپس با واکاوی مشترکات میان آن‌ها، اصول عام نظام‌های ارزیابی شامل: ۱- وجود اراده سیاسی و تقاضای دیوانی برای انجام ارزیابی، ۲- ظرفیت‌سازی برای ارزیابی (پیش از پیاده‌سازی نظام ارزیابی)، ۳- پوشش دادن معیارهای کارایی، اثربخشی و پیامد سیاست در نظام ارزیابی، ۴- استفاده از شاخص‌های عملکرد به منظور ارزیابی، ۵- اتخاذ اقدامات تشویقی و تنبیهی بر حسب نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد، ۶- استفاده هم‌زمان از ارزیابی بیرونی و درونی، ۷- وجود نهاد هماهنگ‌کننده نظام ارزیابی، ۸- وجود احساس مالکیت در مجریان نسبت به نتایج حاصل از ارزیابی، ۹- انتشار عمومی گزارش‌های ارزیابی و ۱۰- تکامل تدریجی روش‌های ارزیابی و دامنه آن‌ها دانسته شده است [۲].

سیاست‌گذاری جنگل نیز همانند سایر سیاست‌های عمومی یک فرآیند پیچیده و متشکل از چندین مرحله است [۳] که معمولاً با بروز مسئله نیازمند سیاست‌گذاری، شروع شده و با ارزیابی سیاست به اتمام می‌رسد. تعیین اهدافی برای اداره منابع جنگلی در

^۱Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

قالب سیاست و اجرای آن‌ها منجر به تغییراتی در شیوه اداره منابع مزبور می‌شود، ترتیبات نهادی جدیدی ایجاد می‌کند، منابع مالی صرف می‌شود و پیامدهای مورد انتظار یا غیرقابل‌انتظاری به‌جا می‌گذارد. در این فرآیند یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های سیاستگذاران، دستیابی به اهداف سیاستگذاری است که سنجش آن از طریق ارزیابی ممکن است. در واقع ارزیابی سیاست‌های جنگل، سیاستگذاران و مجریان را قادر می‌سازد که چگونگی تأثیر اجرای سیاست‌ها بر منابع جنگلی و ذینفعان مختلف را درک نمایند و در مورد اینکه آیا اختصاص سرمایه و بودجه برای اجرای سیاست‌ها منطقی بوده است یا خیر، دیدگاه روشنی به‌دست بیاورند. علاوه بر این، به‌خاطر افزایش محدودیت‌های بودجه‌ای، ارزیابی‌ها به‌طور فزاینده‌ای برای توجیه اصلاحات سیاستی و در برخی موارد خاتمه اجرای برنامه‌های ناکارآمد استفاده می‌شوند. به‌همین ترتیب نهادهای اداری می‌توانند از ارزیابی‌ها برای نشان دادن اثربخشی برنامه‌ها استفاده کنند. همچنین شفاف‌سازی فعالیت‌های دولت از دیگر نقش‌های مهم ارزیابی است [۱۳]. کشورها از داده‌ها و تجزیه‌وتحلیل نظام نظارت و ارزیابی بر جنگل در طول چرخه سیاستگذاری استفاده می‌کنند و این چرخه سیاستگذاری با ارزیابی اقدامات انجام شده به پایان می‌رسد و به‌طور بالقوه زمینه‌ای را برای بهبود سیاستگذاری فراهم می‌کند. به‌همین منظور حتی برخی از کشورها ارزیابی‌های سیاستی را در قوانین اساسی خود گنجانده‌اند و حدود دو سوم کشورهای دنیا نوعی چارچوب قانونی برای ارزیابی سیاست‌ها ایجاد کرده‌اند [۱، ۱۴]. نبود نظارت و ارزیابی کارا و مناسب در هر یک از مراحل اجرای سیاست کافی است تا دستیابی به اهداف را ناممکن ساخته و یا به تکرار اشتباهات گذشته و عدم اصلاح چگونگی تصمیم‌گیری و اجرای برنامه منجر شود و ساختار برنامه‌ریزی را با مشکل مواجه کند که به‌معنای عدم کارایی و اتلاف منابع و عدم دستیابی به اهداف خواهد بود [۱۵].

پژوهشگران و صاحب‌نظران بر این باور هستند که ابتدایی‌ترین گام و رایج‌ترین راه برای مطالعه و ارزیابی سیاست‌ها، تفسیر فرآیندهای سیاستگذاری به چرخه‌ای از مراحل کم‌وبیش متوالی و در حال تکرار است [۱۴، ۱۶، ۱۷]. یک فرآیند سیاستگذاری، آماده‌سازی تصمیمات برای سیاستگذاران در زمینه شناخت عمیق مسائل سیاستی، پیشنهاد چند راه‌حل و انتخاب اثربخش‌ترین و مقرون‌به‌صرفه‌ترین راه‌حل سیاستی و اجرا و ارزیابی است [۱۸]. مدل‌های بسیاری برای توصیف و کمک به درک فرآیندهای سیاستگذاری پیشنهاد شده‌اند. فرآیند سیاستگذاری عقلایی یکی از اصلی‌ترین آن‌ها است که با برداشتی مرحله‌ای از فرآیند سیاستگذاری فهم چگونگی شکل‌گیری سیاست و ارزیابی آن را ساده می‌سازد [۳، ۱۷، ۱۹]. اگرچه صاحب‌نظران مدل‌های مختلف عقلانی را ارائه نموده‌اند اما همه آن‌ها کم و بیش مراحل یا گام‌های مشخصی دارند که در شکل ۱ نشان داده شده است.



شکل ۱. مدل عقلانی سیاست‌گذاری و جایگاه ارزیابی در آن (منبع از نگارندگان)

همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، ارزیابی سیاست را می‌توان ارزیابی برنامه‌های پیش‌بینی‌شده، در حال انجام یا انجام شده توسط دولت در نظر گرفت [۲۰] که پیشنهاد می‌شود تا حد امکان بی‌طرفانه و نظام‌مند باشد [۲۱]؛ بنابراین ارزیابی سیاست بر بکارگیری مجموعه‌ای از روش‌های پژوهشی برای بررسی اثربخشی اجرای مداخله‌های سیاستی و فرآیندهای آن دلالت دارد که می‌تواند تلاشی در جهت تعیین عوامل مؤثر بر موفقیت یا شکست یک سیاست در راستای بهبود شرایط دست‌اندرکاران و گروه‌های هدف باشد [۲۲]؛ بنابراین ارزیابی، فقط پایان‌دهنده و یکی از مراحل فرآیند سیاست‌گذاری نیست، بلکه بعدی از فرآیند هستند که در تک‌تک اجزای چرخه سیاست‌گذاری حضور و تأثیر داشته و به عبارت دیگر در مرکز این چرخه قرار دارند [۱۶]. به‌طوری‌که نتایج ارزیابی به‌صورت بازخورد وارد فرآیند سیاست‌گذاری، می‌شود؛ بنابراین بخشی از یک فرآیند یادگیری همیشگی است که شفافیت و پاسخگویی را برای فرآیند سیاست‌گذاری به ارمغان می‌آورد [۱] و به فرموله کردن و ارزیابی مبنایی و منطق سیاست کمک می‌کند [۲۰]. این کارکرد روشنگرانه ارزیابی سیاست، تأثیر مهمی در فرآیند ایجاد اجماع در سیاست‌گذاری دارد و در شناخت تناقض‌های سیاست‌گذاری و اجرا بسیار مفید است [۴].

در ارزیابی نتایج سیاست‌های اجرا شده، سلسله‌مراتبی از ارزیابی وجود دارد که باید به‌خوبی شناخته شوند. این سلسله‌مراتب را اغلب با اسامی برونداد، دست‌آورد و پیامد برمی‌شمارند. برونداها، محصولات تولید شده توسط مقامات دولتی در اجرای سیاست هستند. دستاوردها، تغییرات پایدار در محیط اجرای سیاست و بین گروه‌های هدف در نتیجه اجرای سیاست هستند. پیامدها نیز تغییرات حاصل در واقعیت اجتماعی، اقتصادی یا اکولوژیکی عرصه‌هایی می‌باشند که سیاست مذکور طی سال‌های طولانی در آنجا اجرا شده است. به عبارت دیگر پیامدها اثرات مطلوب و نامطلوب پایدار و به‌ویژه عوارض جانبی و ناخواسته اجرای سیاست را نشان می‌دهند [۲۳]. برای سیاست‌گذاران، ارزیابی پیامد مهم‌ترین مؤلفه ارزیابی است؛ زیرا استدلال‌هایی را برای ادامه، بهبود و اصلاح یا خاتمه سیاست ارائه می‌دهد [۱۳].

جایگاه ارزیابی در فرآیند سیاست‌گذاری چندگانه است. به‌طوری‌که در ادبیات ارزیابی، سه مرحله ارزیابی قبل از اجرا، هنگام اجرا و بعد از اجرا قابل تفکیک است و صاحب‌نظران بین آن‌ها تمایز قابل‌شده‌اند [۱۳، ۱۵، ۲۴]. پیش از آنکه سیاستی اجرا شود

در پاسخ سیاستگذار به حل مسئلهٔ سیاستی، گزینه‌ها یا بدیل‌های^۱ مختلفی ارائه می‌شوند که باید از میان آن‌ها یکی انتخاب گردد. ارزیابی‌هایی از چندوچون پیامدهای احتمالی آن گزینه‌ها و چگونگی اجرای آن‌ها انجام می‌شود که از آن به ارزیابی پیشینی یا قبل از اجرا^۲ نام می‌برند [۲۴]. در ادامه ارزیابی‌های درونی یا ارزیابی در حین اجرا^۳ با هدف بهبود برنامه‌های سیاستی و اغلب توسط مقامات دولتی انجام می‌شود که گاهی آن را پایش^۴ نیز می‌نامند. درحالی‌که ارزیابی‌های بیرونی با گذشت زمان به نسبت طولانی از اجرای سیاست مثلاً در میانهٔ اجرا و یا پس از اتمام عملیات اجرایی انجام می‌شود. این نوع ارزیابی معمولاً براساس پیش‌بینی‌ها از عناصر سیاست نیست، بلکه براساس نتایج واقعی اجرای سیاست می‌باشد و درصدد بررسی پیامدهای پایداری است که در محیط اجرای سیاست ایجاد شده و بیشتر برای ارزیابی عملکرد کلی و توجیه این عناصر توسط سیاستگذاران انجام می‌شود^۵ [۱۳]؛ بنابراین ارزیابی سیاست، پدیده‌ای پیچیده است و برای تشریح آن مفاهیم گوناگونی بکار گرفته می‌شود که در اکثر مواقع با واژهٔ نظارت و پایش اشتباه گرفته می‌شود و یا به‌جای هم بکار برده می‌شوند. درحالی‌که این سه با هم متفاوت هستند [۲]. به بیانی دیگر در فرآیند سیاستگذاری و در سه مرحلهٔ تصمیم‌گیری، اجرا و پس از اجرا، ارزیابی ضروری است و عدم انجام ارزیابی در مرحلهٔ اول و حین تصمیم‌گیری از عدم اطمینان در تناسب و سازگاری جهت‌گیری‌های سیاست مربوطه در سطوح مختلف برنامه‌ریزی از اسناد چشم‌انداز توسعه تا اسناد راهبردی و برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت خبر می‌دهد. پایش، در مرحلهٔ دوم میزان انطباق فعالیت‌ها، با استانداردهای طراحی شده در حین اجرا برای اطمینان از تحقق اجرای عملیات می‌باشد که معمولاً دستگاه مجری انجام می‌دهد. نظارت نیز معمولاً به بررسی تطابق میان آنچه اجرا شده است و آنچه ابزار اجرای سیاست یعنی قانون حکم کرده برمی‌گردد؛ بنابراین می‌توان گفت نظارت نوعی پایش قانونی است که توسط نهادهای ناظر همانند سازمان برنامه و بودجه یا سازمان بازرسی کشور انجام می‌شود تا قانون رعایت گردد. درحالی‌که ارزیابی پس از گذشت مدت زمان قابل توجهی از شروع اجرای سیاست یا پس از اتمام عملیات اجرایی به تعیین میزان کارایی و دستیابی به اهداف برنامه می‌پردازد [۲، ۱۳، ۱۵]. در واقع هدف از ارزیابی اجرای سیاست، سنجش پیامدهای حاصل از اجرای آن توسط سازمان مجری و ارزیابی فرآیندهای اجرایی برنامه در سازمان‌های مجری است که باید توسط گروه سومی به غیر از سیاستگذار و مجری سیاست انجام گیرد، چرا که اگر دستگاهی مسئول اجرای برنامه، متولی امر ارزیابی اجرای برنامه هم باشد ممکن است تضاد منافع رخ دهد و اعتبار نتایج ارزیابی به شدت کاهش می‌یابد [۱۵]. ارزیابی‌ها می‌توانند معطوف به کمیت و کیفیت تحقق سیاست‌ها و یا معطوف به تخلفات و انحراف دستگاه‌های مجری از سیاست و ابزارهای اجرای آن همانند قوانین باشند. به‌طوری‌که نظارت، همان ارزیابی معطوف به تخلفات در اجرای قوانین است که ابزار اجرای سیاست بوده‌اند و از طریق ابزار نظارتی انجام می‌شود. درحالی‌که ارزیابی کمیت و کیفیت تحقق اهداف سیاست، فراتر از آن است و به دستاوردها و پیامدهای سیاست‌ها توجه دارد و ابزار یادگیری و هماهنگی است [۴] و هر کدام از روش‌های ارزیابی مستلزم بکارگیری مجموعه‌ای از روش‌های پژوهش کمی و کیفی و فنون متناظر آن‌ها در علوم اجتماعی است [۲، ۲۲]. مثلاً در رابطه با ارزیابی بیرونی، از مصاحبهٔ عمیق و تشکیل گروه‌های کانونی با دست‌اندرکاران کلیدی فرآیند اجرا، همانند برنامه‌ریزان راهبردی، سیاستگذاران، کارگزاران اجرایی سیاست و کارکنان خدماتی بهره می‌گیرند. همچنین از تحلیل اسنادی، تحلیل مشاهدات و تحلیل داده‌های پیمایشی و منابع موجود در بایگانی‌های اداری استفاده می‌کنند. اما برای ارزیابی اثربخشی مداخلات سیاستی، روش‌های تجربی و شبه‌تجربی، مرور منظم و فراتحلیل شواهد موجود را به کار می‌برند [۲]. طراحی و توسعهٔ مدل ارزیابی یکی از محورهای اصلی مطالعات ارزیابی سیاست‌ها را تشکیل می‌دهد. به‌طوری‌که مدل‌ها معمولاً روش و اجرای ارزیابی را مشخص می‌کنند [۲]. در ادبیات موضوع، نویسندگان مختلف با رویکردهای متفاوتی به مدل‌های ارزیابی نگریسته‌اند، اما نتایج ارائه‌شده توسط آنان کم‌وبیش به هم شبیه هستند [۲۰]. به‌عنوان مثال [۲۲] ماهیت ذینفعان را در طراحی مدل ارزیابی تأثیرگذار می‌داند. به‌طوری‌که ذینفعان درونی بیشتر به مدلی‌هایی گرایش دارند که

^۱Alternatives^۲Ex-ante evaluation^۳Formative Evaluation^۴Monitoring^۵Summative evaluation

آن‌ها را در بهبود اجرای سیاست کمک کند. در مقابل ذینفعان بیرونی به مدل‌های پاسخگویی توجه بیشتری دارند. پژوهشگر دیگری مدل ارزیابی سیاست را بر دو مبنای، نگاه سیاستگذاران و نگاه ارزیابان مورد توجه قرار داده است [۲۵]. صاحب‌نظران دیگر ارزیابی سیاست را به سه دسته اداری، قضایی و سیاسی تقسیم و در ادامه بیان کرده‌اند که مشهورترین مدل ارزیابی، ارزیابی هدف محور یا پایش قانونی است که با توجه به قوانین مصوب، میزان دستیابی به اهداف سیاست را از طریق شاخص‌های کمی و کیفی می‌سنجد. ارزیابی اقتصادی، مدل پرکاربرد دیگری است که از طریق انجام تحلیل هزینه-فایده انجام می‌شود. نویسندگان در ادامه بیان کرده‌اند که از میان سایر مدل‌های عمده ارزیابی می‌توان از ارزیابی فارغ از اهداف و ارزیابی مشارکتی نام برد [۲۰].

با توجه به مزایای متعددی که پژوهشگران برای ارزیابی بیان می‌کنند، اهمیت و ضرورت نظارت و ارزیابی اجرای سیاست برای برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور به‌حدی بوده که در سند این برنامه ذکر شده است. به‌طوری‌که در فصل اول این برنامه با اشاره به تفکیک وظایف در سطوح مختلف اجرای سیاست مذکور در جنگل‌های شمال کشور، وظایف متفاوتی را در ارزیابی برنامه برای سازمان‌های ذینفع پیش‌بینی کرده است. به این ترتیب، وظیفه نظارت محیط زیستی به سازمان حفاظت محیط‌زیست، وظیفه نظارت فنی و اجرایی به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و وظیفه نظارت برنامه‌ای به سازمان برنامه و بودجه واگذار شده است. اما با گذشت حدود دو دهه از تصویب این سیاست، گزارشی از ارزیابی آن در دسترس نیست؛ بنابراین پژوهش حاضر به دنبال آن است با بررسی مبانی نظام ارزیابی، نحوه ارزیابی اجرای سیاست صیانت از جنگل‌های شمال کشور را در استان گیلان مورد بررسی قرار دهد.

۲. روش‌شناسی پژوهش

۲-۱. منطقه پژوهش

استان گیلان با مساحتی بالغ بر یک میلیون و ۴۰۴ هزار هکتار قسمتی از جلگه‌های ساحلی جنوب غربی دریای خزر و کوهپایه‌های تالش و نیمرخ شمالی البرز غربی را در برمی‌گیرد. این استان دارای ۱۷ شهرستان، ۵۲ شهر، ۴۳ بخش، ۱۰۹ دهستان و ۲۵۸۳ روستا و آبادی است. از کل مساحت این استان، ۵۶۵ هزار هکتار جنگل، ۲۲۴ هزار هکتار مرتع، ۲۲۰ هزار هکتار اراضی کشاورزی است. به دلیل موقعیت جغرافیایی و ظرفیت‌های استان گیلان ساکنان آن بیشتر به زراعت، باغداری، دامداری و صیادی مشغول هستند. جنگل‌نشینی پراکنده که یکی از اشکال زندگی انسانی وابسته به جنگل در قالب آبادی‌های کوچک و کمتر از ۵ خانوار است و خانوار بیشتر نیازهای خود را از جنگل تأمین می‌کند در استان گیلان و به‌طور ویژه در غرب رودخانه سفیدرود رواج داشته و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری از سالیان دور تلاش نموده است که با ساماندهی جنگل‌نشینان و دامداران آن را متوقف نماید [۲۶].

۲-۲. روش پژوهش

برای جمع‌آوری داده‌ها، ۱۸ مصاحبه با ۲۰ نفر از آگاهان و صاحب‌نظران اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری، اداره کل حفاظت محیط‌زیست و اداره برنامه‌بودجه استان گیلان در زمینه ارزیابی برنامه صیانت از جنگل صورت گرفت. دو مصاحبه به صورت گروهی و مابقی انفرادی بود. نمونه‌گیری پژوهش غیراحتمالی و مبتنی بر هدف بود. در واقع هر یک از اطلاع‌رسانان آگاهانه انتخاب شدند. یعنی تلاش شد با افرادی مصاحبه شود که در زمینه اجرای برنامه صیانت از جنگل تخصص و اطلاعات کافی داشته باشند و در ادامه از آن‌ها برای یافتن سایر اطلاع‌رسانان کمک گرفته شد. به این ترتیب دامنه نمونه‌ها گسترش یافت به‌نحوی که ابتدا برخی افراد مهم و برجسته در زمینه پژوهش شناسایی و با آن‌ها مصاحبه شد و در ادامه به پیشنهاد این افراد، نمونه‌های بعدی انتخاب شدند و مصاحبه با اطلاع‌رسانان جدید تا زمان اشباع نظری ادامه یافت. یعنی مصاحبه‌های بیشتر، به کسب ایده‌ها و داده‌های جدیدی منجر نشد. برای انجام مصاحبه، با استفاده از ادبیات موضوع ارزیابی، فهرستی از پرسش‌های مناسب فراهم شد که در مصاحبه‌های حضوری با اطلاع‌رسانان در میان گذاشته شد. مصاحبه‌ها به صورت نیمه سازمان‌یافته انجام شدند؛ یعنی با توجه به گفتگو و مسیر بحث، ترتیب سؤال‌ها تغییر کرده و گاهی برای روشن شدن موضوعی سؤال‌های بیشتری از اطلاع‌رسانان پرسیده شد. مصاحبه‌های انجام شده با کارشناسان اداره منابع طبیعی و آبخیزداری در زمینه نظارت و ارزیابی درونی

و مصاحبه‌های انجام شده با کارشناسان اداره کل حفاظت محیط‌زیست در زمینه ارزیابی بیرونی و اکولوژیک برنامه و مصاحبه‌های انجام شده با کارشناسان اداره برنامه‌بودجه استان در زمینه ارزیابی برنامه‌های سیاست مذکور بود. در حین انجام مصاحبه تا حد ممکن متن آن‌ها یادداشت شده و در اولین فرصت پس از مصاحبه تکمیل می‌گردید.

تحلیل کیفی داده‌ها از طریق مراحل شش‌گانه تحلیل مضمون برون و کلارک (۲۰۰۶) و به صورت دستی انجام شد [۲۷]. به طوری که ابتدا در مرحله اول با مرور مکرر متن مصاحبه‌ها، ایده‌ها و مطالب مرتبط آن‌ها در زمینه ارزیابی و نظارت به طور کلی یا در ارتباط با ارزیابی برنامه جامع صیانت جنگل، به روشی فعال و غوطه‌وری در داده‌ها شناسایی و سپس بخش‌های مرتبط آن‌ها استخراج شدند که آن‌ها را مفاهیم می‌نامند. سپس مفاهیم مشابه با یکدیگر ادغام شده و برجسب‌های توصیفی قابل فهمی را ایجاد کردند که آن‌ها را کد می‌نامند. در ادامه کدهای مشابه با یکدیگر ادغام شده و در قالب مضامین دسته‌بندی شدند. مضمون یا تم، نشان‌دهنده اطلاعات مهمی درباره سؤالات و داده‌های پژوهش می‌باشد که نشان‌دهنده الگوی مشخصی در داده‌ها یا رابطه علت و معلولی در آن‌ها یا صرفاً نکته جالبی درباره موضوع تحقیق است. بعد از این مرحله، مضامین مورد بازبینی، تصفیه و شکل‌دهی قرار گرفتند و نقشه مضمونی مرتبط با ارزیابی اجرای برنامه جامع صیانت در استان گیلان طراحی شد. سپس روایتی منسجم از آنچه توسط نقشه مضمونی بازگو می‌گردید، نوشته شد که در نتایج این پژوهش ارائه خواهد شد. البته قابل ذکر است که فرآیند کدگذاری داده‌های کیفی یک فرایند سراسری و یک‌باره نیست و برای شکل‌دهی به مفاهیم، کدها، مضامین و نقشه‌ها، داده‌ها بارها و بارها مورد بررسی قرار گرفتند و بین مفاهیم و کدها و مضامین رفت‌وبرگشت صورت گرفت. حتی پس از شکل‌گیری مضامین، لازم بود دوباره به مراحل قبل برگشته و نسبت به طبقه‌بندی مفاهیم و اصلاح کدها اقدام نمود و نقشه‌های مضمونی از نو طراحی شوند^۱.

اگرچه اعتبار داده‌ها و نتایج پژوهش‌های کیفی محل سؤال اثبات‌گرایان است؛ اما در سال‌های اخیر روش‌های متعددی برای احراز اعتبار و صحت این پژوهش‌ها ارائه شده است که زاویه‌بندی یا مثلث‌سازی^۲، بکارگیری روش‌های دقیق کار میدانی، بازخورد مطلعین و اعتبار درونی از آن جمله‌اند [۲۸] و در این پژوهش مورد استفاده قرار گرفتند. بدین منظور تلاش شد که کار میدانی تا حد ممکن به طور دقیق انجام شود. از جمله در انتهای هر روز یادداشت‌های میدانی تهیه و مواردی همچون مشاهدات محقق از زمینه مصاحبه، حالت‌های اطلاع‌رسان در هنگام مصاحبه، اشاره‌های غیررسمی، مطالب سایر همکاران اطلاع‌رسان، وضعیت نتایج اجرای برنامه جامع صیانت در روی زمین مکتوب می‌شد. نتایج مصاحبه‌ها نیز با دقت پاک‌نویس می‌گردید. همچنین در مواجهه با ابهام در مصاحبه‌ها، دوباره به اطلاع‌رسانان مراجعه و مواردی از نو مورد پرسش واقع یا اطلاعات تکمیلی درخواست می‌گردید. همچنین پاسخ‌های اطلاع‌رسانان متفاوت با یکدیگر مطابقت داده می‌شد و در صورت تناقض، دوباره پرسش می‌گردید تا اگر ابهامی در برداشت محقق از گفتگوها یا انتقال یافته‌ها رخ داده یا مطلبی به طور کامل بیان نشده، اصلاح کردند. تحلیل و کدگذاری مصاحبه‌ها نیز، نه در پایان مرحله گردآوری داده‌ها، بلکه هم‌زمان با انجام مصاحبه‌ها شروع شده و پس از پایان گردآوری داده‌ها و کار میدانی به اتمام رسیده است. از سوی دیگر، استخراج اولیه مفاهیم، کدگذاری و ساخته‌شدن مضامین اولیه به طور مستقل توسط دو نفر از محققان انجام شده و تفاوت‌ها با دقت بررسی و در صورت لزوم کدگذاری اصلاح می‌گردید. سایر مراحل کدگذاری نیز به صورت کامل توسط یکی از محققین انجام و توسط محقق دوم واری و کنترل شده و از خلال رفت و برگشت بین آن‌ها تکامل یافته است. حتی در این مرحله نیز بارها به اطلاع‌رسانان رجوع شده تا مطلبی را با جزئیات بیشتر بیان نمایند یا ابهام‌های محققان را برطرف کنند. از یادداشت‌های میدانی محقق نیز برای کاهش ابهام‌ها و تکمیل کدگذاری و تهیه نقشه‌های مضمونی استفاده گردید. بدین ترتیب تلاش شد اعتبار داده‌ها و نتایج احراز گردد.

^۱ برای کسب اطلاعات بیشتر به منابع [۲۳ و ۲۷] مراجعه شود.

^۲Triangulation

۳. یافته‌های پژوهش

برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور (حفظ، نگهداری و توسعه جنگل‌های شمال) یکی از سیاست‌هایی بوده که براساس پیشنهاد ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در تاریخ ۱۳۸۲/۰۶/۰۵ توسط هیأت وزیران تصویب و سپس اجرایی شده و اجرای این سیاست با شروع برنامه چهارم توسعه کشور از سال ۱۳۸۴ یک سرفصل مهم از برنامه‌های بخش جنگل بوده است [۲۳]. اجرای رسمی این برنامه در استان گیلان از سال ۱۳۸۴ شروع شده و تا سال ۱۴۰۰ با شدت و ضعف ادامه یافته است. پروژه‌های اصلی تعریف شده برای اجرای این برنامه در استان گیلان شامل تهیه و تجدیدنظر طرح‌های جنگل‌داری، کاهش امکان برداشت طرح‌ها و جبران خسارت مجریان، تأمین تجهیزات یگان حفاظت و اطفای حریق، صیانت و حمایت از جنگل، تولید و تأمین نهال درختان جنگلی، ساماندهی خروج دام، توسعه و احیای جنگل‌های شمال و بسترسازی اجتماعی برای توسعه جنگل از طریق ساماندهی جنگل‌نشینان پراکنده بوده است. توسعه و احیای جنگل عمدتاً در جنگل‌های مخروطه و اراضی آزاد شده در اثر اجرای پروژه‌های خروج دام و ساماندهی جنگل‌نشینان پراکنده و مرزهای فوقانی جنگل بوده است. قابل ذکر است که برنامه‌های خروج دام اهلی و جنگل‌نشینان پراکنده از جنگل قبل از اجرای برنامه جامع صیانت در جنگل‌های استان گیلان در حال اجرا بوده‌اند و اعتبارات برنامه جامع صیانت اجرای آن‌ها را تسهیل نموده است. برنامه صیانت از جنگل‌های استان گیلان در ابتدا در شهرستان‌های آستارا، تالش و رودبار شروع شده و در مناطقی همانند باباعلی آستارا، بزوش ناو، سلن، آسب‌بونی، لزرره سلانسر، سی‌لری‌ور، لومیر و چهارسو اجرا شد و بعد به‌صورت عمده در شهرهای دیگری مانند رضوانشهر، فومن و ارتفاعات فوقانی جنگل‌های ماسوله و رودبار ادامه یافت. این برنامه در مناطق دیگری مانند لنگرود، املش، شفت و رودسر نیز با شدت کمتری اجرا شد (مصاحبه‌های ۱۲، ۱۶ و ۱۷، شهریور- آبان ۱۴۰۰).

تعداد ۱۱۴ کد در زمینه ارزیابی و نظارت بر اجرای برنامه جامع صیانت در استان گیلان حاصل شد. در جدول ۱ نمونه‌ای از مفاهیم و کدهای استخراج شده از دو مصاحبه آمده است.

جدول ۱. نمونه‌ای از مفاهیم استخراج شده و کدهای مصاحبه

ردیف Row	مفاهیم Concepts	کدها Codes
۱	نظارت این امکان را می‌دهد که یک فیدبک از آنچه انجام داده‌اید، بگیرید و عملکرد مشخص می‌شود. (۲۸ ب)	نظارت انحرافات عملکردی را
۲	نظارت این فرصت را می‌دهد که انحرافات عملکردی را اصلاح کنید، وقتی اتفاقی بیفتد که نظارت ضعیف شود مسلماً یک چالش محسوب می‌شود. (۲۸ ب)	مشخص و اصلاح می‌کند. (۲۸ ب)
۳	اینکه یک سازمان فرا سازمانی بیاید به کاری که انجام دادیم نگاه کند و عملکرد همه دستگاه‌ها را بسنجد، من در جریان نیستم که انجام شده است یا خیر؟ ولی فکر نکنم که انجام شده باشد. (۱۵ م)	مکانیسم‌های ارزیابی و بازنگری که عملکرد همه دستگاه‌ها را بسنجد
۴	من تا الان ندیدم که گروهی به اینجا بیاید و به‌صورت مختص چنین برنامه‌ای را به‌صورت مورد به مورد ارزیابی کند. یکی از دلایل عدم موفقیت برنامه هم می‌تواند فقدان همین گروه ارزیابی‌کننده باشد. (۱۵ م)	وجود نداشت. (۱۵ م)

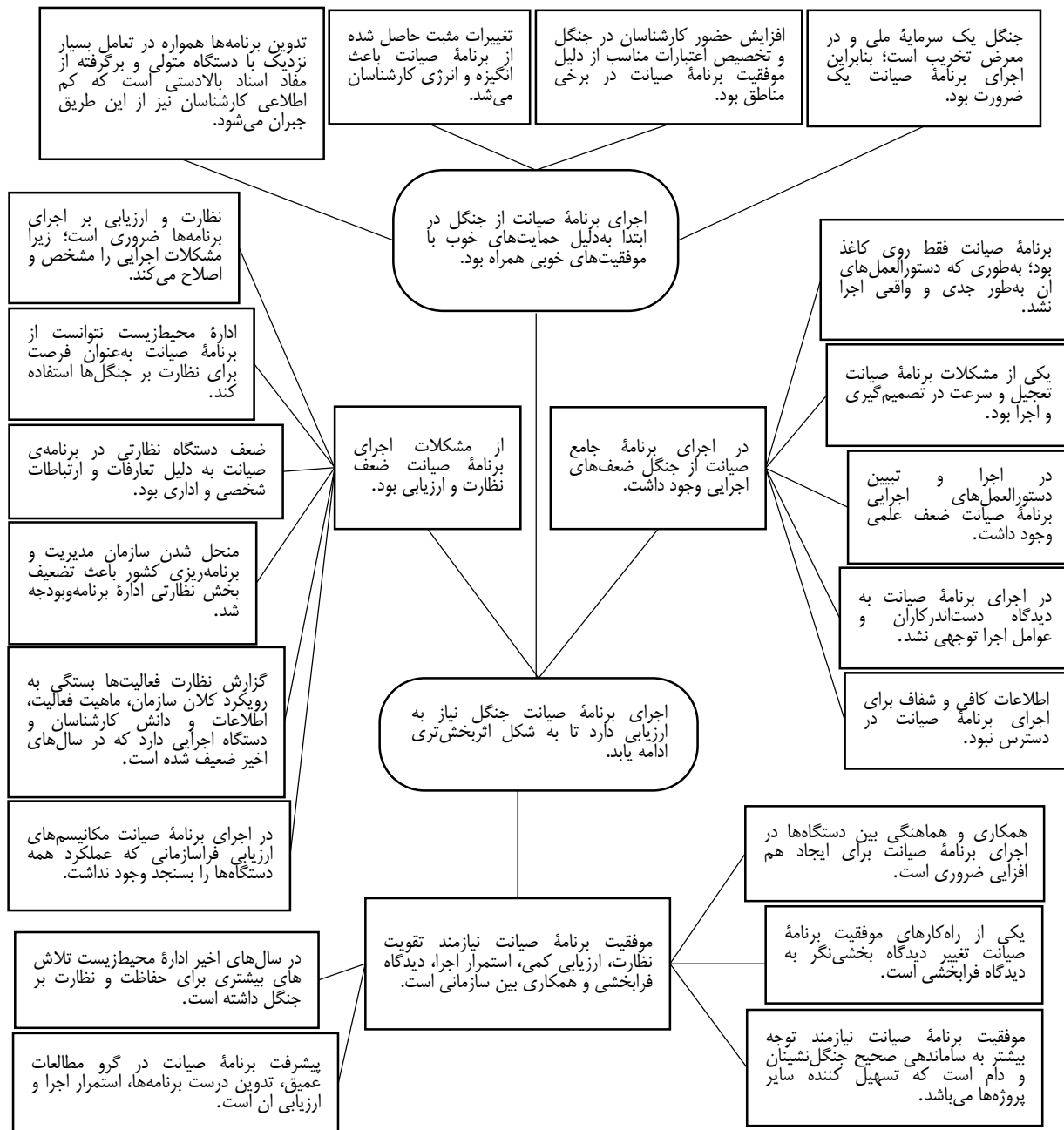
در ادامه کدهای مشابه با یکدیگر ترکیب و موضوع‌های کلی‌تر به نام مضمون‌ها را تشکیل دادند. نمونه‌ای از آن در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲. نمونه‌ای از کدها و مضامین اصلی استخراج شده

ردیف Row	کدها Codes	مضامین Themes
۱	به‌دلیل اینکه پروژه‌ها معمولاً ادامه‌دار و بودجه‌ها سالانه بسته می‌شوند؛ بنابراین باید نظارت و ارزیابی انجام شود تا مشخص شود بودجه تخصیص یافته چگونه هزینه شده است؟ خروجی کار چه بوده است؟ (۲۸ ب)	نظارت و ارزیابی بر اجرای برنامه‌ها
۲	از مزایای ارزیابی این است که مشکل اجرا مشخص می‌شود. (۱۲ م)	ضروری است؛ زیرا مشکلات اجرایی را مشخص و اصلاح می‌کند.
۳	نظارت انحرافات عملکردی را مشخص و اصلاح می‌کند. (۲۸ ب)	
۴	مکانیسم‌های ارزیابی و بازنگری که عملکرد همه دستگاه‌ها را بسنجد وجود نداشت. (۱۵ م)	در اجرای برنامه صیانت مکانیسم‌های ارزیابی فراسازمانی که عملکرد همه دستگاه‌ها را بسنجد وجود نداشت.
۵	در اجرای برنامه صیانت، مکانیسم‌های ارزیابی و بازنگری مشخص نبود. (۱۲ م)، (۱۴ م)	

توضیح جدول: در زمان کدگذاری داده‌ها، مصاحبه‌ها به‌صورت دورقمی و از شماره ۲۸-۱۱ شماره‌گذاری شدند. پس از شماره برای تفکیک کارشناسان اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری حرف م، کارشناسان اداره کل حفاظت محیط‌زیست حرف ح و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان گیلان حرف ب بکار رفته است.

در نهایت از مضامین مشابه یک نقشه مضمونی در زمینه نظارت و ارزیابی اجرای برنامه جامع صیانت از جنگل در استان گیلان تهیه شد که در شکل ۲ ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در این نقشه مضمونی تعداد ۲۶ مضمون قرار گرفته است. نتایج پژوهش حاضر براساس این نقشه مضمونی نشان می‌دهد که "جنگل یک سرمایه ملی و در معرض تخریب است؛ بنابراین اجرای برنامه صیانت یک ضرورت بود." مضمون "تدوین برنامه‌ها همواره در تعامل بسیار نزدیک با دستگاه متولی و برگرفته از مفاد اسناد بالادستی است که کم اطلاعی کارشناسان نیز از این طریق جبران می‌شود" نشان می‌دهد تدوین این برنامه در تعامل با کارشناسان سازمان منابع طبیعی و سایر دست‌اندرکاران بوده است و به دلیل مباحثات و تعاملات علمی بین کارشناسان، آگاهی نسبی از وضعیت جنگل‌ها حاصل شده که در تدوین برنامه مورد استفاده قرار گرفته است. با شروع اجرای این برنامه به دلیل "افزایش حضور کارشناسان در جنگل و تخصیص اعتبارات مناسب" که به بیانی "حمایت‌های خوب" بوده "موفقیت‌های خوبی" در برخی مناطق حاصل شده است و این "تغییرات مثبت حاصل شده از برنامه صیانت باعث انگیزه و انرژی کارشناسان" شده است. اما اشکال‌هایی نیز وجود داشته است که باعث بروز برخی مشکلات شده است. برخی از این ایرادها در جریان اجرای برنامه بروز یافته است که از خلال مضمون‌های همانند برنامه صیانت فقط روی کاغذ بود؛ به‌طوری‌که دستورالعمل‌های آن به‌طور جدی و واقعی اجرا نشد، "اطلاعات کافی و شفاف برای اجرای برنامه صیانت در دسترس نبود"، "یکی از مشکلات برنامه صیانت تعجیل و سرعت در تصمیم‌گیری و اجرا بود"، "در اجرا و تبیین دستورالعمل‌های اجرایی برنامه صیانت، ضعف علمی وجود داشت" و "در اجرای برنامه صیانت به دیدگاه دست‌اندرکاران و عوامل اجرا توجهی نشد" قابل ردیابی است. بخشی از این ضعف‌ها در اجرای دستورالعمل‌های روی کاغذ به اقدامات روی زمین و بخش دیگری به دلیل عدم توجه به دیدگاه‌های عوامل اجرا و عدم مشارکت آنان در تنظیم برنامه‌های اجرایی رخ داده است به‌طور کلی این مضمون‌ها نشان می‌دهد که "در اجرای برنامه جامع صیانت از جنگل ضعف‌هایی اجرایی وجود داشته است".



شکل ۲. نقشه مضمونی نظارت و ارزیابی در برنامه صیانت از جنگل در استان گیلان

تعدادی از مشکلات دیگر به دلیل ضعف‌های ارزیابی و نظارتی بوده است که مضامینی همچون "گزارش نظارت فعالیت‌ها بستگی به رویکرد کلان سازمان، ماهیت فعالیت، اطلاعات و دانش کارشناسان و دستگاه اجرایی دارد که در سال‌های اخیر ضعیف شده است"، "ضعف دستگاه نظارتی در برنامه صیانت به دلیل تعارفات و ارتباطات شخصی و اداری بود"، "در اجرای برنامه صیانت مکانیسم‌های ارزیابی فراسازمانی که عملکرد همه دستگاه‌ها را بسنجد وجود نداشت"، "منحل شدن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باعث تضعیف بخش نظارتی اداره برنامه‌بودجه شد"، و "اداره محیط‌زیست هم نتوانست از برنامه صیانت به‌عنوان فرصتی برای نظارت بر جنگل‌ها استفاده کند" پشتیبان چنین ادعایی می‌باشد. به بیان دیگر گزاره "تمام برنامه‌ها نیاز به نظارت و ارزیابی دارند؛ زیرا انحرافات عملکردی را مشخص و اصلاح می‌کند" و "از مشکلات اجرای برنامه صیانت ضعف نظارت

و ارزیابی بود" نشان می‌دهند که ضعف نظارت و ارزیابی نتوانسته است انحراف‌های برنامه را در حین اجرا مشخص و اصلاح نماید. به نقل از یک اطلاع‌رسان:

"ارزیابی و نظارت این امکان را می‌دهد که یک بازخور از آنچه انجام داده‌اید، بگیرید و عملکرد مشخص می‌شود. زمانی که اجرا نشود نمی‌دانید چه اتفاقی رخ داده است." (مصاحبه ۲۸ ب، تاریخ ۱۴۰۰/۰۹/۰۱).

اینکه چرا ارزیابی برنامه مذکور دچار ضعف و کاستی بوده است بخشی به دلیل انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در فاصله سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۳ بوده است که در برنامه مذکور برای این سازمان یک وظیفه نظارت برنامه‌ای پیش‌بینی شده بود. بخش دیگری از دلایل ضعف و کاستی ارزیابی به ضعف همکاری و هماهنگی بین دستگاه‌های دخیل مرتبط است که در قالب مضامینی همچون "یکی از راه‌کارهای موفقیت برنامه صیانت تغییر دیدگاه بخشی‌نگر به دیدگاه فرابخشی است"، "همکاری و هماهنگی بین دستگاه‌ها در اجرای برنامه صیانت برای ایجاد هم‌افزایی ضروری است"، "در سال‌های اخیر اداره محیط‌زیست تلاش‌های بیشتری برای حفاظت و نظارت بر جنگل داشته است"، "پیشرفت برنامه صیانت در گرو مطالعات عمیق، تدوین درست برنامه‌ها، استمرار اجرا و ارزیابی است" و "موفقیت برنامه صیانت نیازمند توجه بیشتر به ساماندهی صحیح جنگل‌نشینان و دام است که تسهیل‌کننده سایر پروژه‌ها می‌باشد" نشان داده شده است.

در نهایت مضمون‌های "موفقیت برنامه صیانت نیازمند تقویت نظارت، ارزیابی کمی، استمرار اجرا، دیدگاه فرابخشی و همکاری بین سازمانی است" و "اجرای برنامه صیانت جنگل نیاز به ارزیابی دارد تا به شکل اثربخش‌تری ادامه یابد" نشان می‌دهند که ارزیابی نتایج حاصل از اجرای برنامه جامع صیانت از جنگل‌های استان گیلان همانند اجرای برنامه یک ضرورت است که کمتر انجام شده و اجرای آن نیازمند همکاری بین دستگاه‌های مختلف است.

۴. بحث

با استفاده از یک رویکرد کیفی، این پژوهش تلاش نموده کیفیت ارزیابی پسینی برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور را در استان گیلان بررسی نماید. ارزیابی و نظارت در مفهوم عام و کلی برای جلوگیری از انحراف‌های عملکردی در اجرای سیاست و مقایسه نتایج حاصل از آن و اهداف پیش‌بینی شده است که برای تعیین اینکه یک سیاست چه تأثیری در حل مسئله داشته و جهت‌گیری آن چگونه بوده است، توسط مقامات دولتی یا بخش غیردولتی انجام می‌شود. نظارت و ارزیابی هم بر مراحل اتخاذ و هم بر اجرای تصمیمات یک برنامه توسعه از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است؛ به طوری که نظارت و ارزیابی مناسب، به موقع و کارا شرط دستیابی به اهداف در نظر گرفته شده است و در صورت نبود نظارت و ارزیابی بر یک سیاست یا برنامه ممکن است نه تنها اجرای آن در جهت توسعه و پیشرفت اقتصادی جامعه نباشد؛ بلکه در جهت اضمحلال و فرسایش منابع یا بروز نتایج متضاد با اهدافی غیر از آنچه باشد که برای برنامه در نظر گرفته شده است [۱۵]. علی‌رغم اینکه در سند برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور، تقسیم کار ملی مناسبی میان سازمان‌های متولی یعنی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان برنامه‌بودجه در قسمت ارزیابی اجرای سیاست‌های مذکور پیش‌بینی شده است؛ اما این مهم در عمل امکان بروز نیافته است، زیرا که اراده سیاسی و تقاضای دیوانی برای انجام ارزیابی وجود نداشته است و نظارت و ارزیابی فاقد سازوکار منظم و دائمی بوده است و به شکل سازمانمندی اجرا نشده است. لازم به ذکر می‌دانیم در نظام دیوانی و سیاسی ایران معنای نظارت و ارزیابی بسیار به یکدیگر نزدیک بوده و اغلب به جای هم بکار برده می‌شوند. اغلب قوانین مصوب از کلمات نظارت یا نظارت بر حسن اجرا استفاده می‌نمایند. براساس نظر این محققان، منظور از نظارت، کنترل انطباق اجرا با قانون است و نظارت بر حسن اجرا بر خوب اجرا شدن قانون یا سیاست دلالت دارد؛ بنابراین نظارت موجب می‌شود ارزیابی ضرورت پیدا نماید و به بیان دیگر ارزیابی به دنبال نظارت خواهد بود [۴]. از این رو، اگرچه در مصوبه برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال، تنها از واژه نظارت برای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی، حفاظت محیط‌زیست و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری استفاده شده است؛ انتظار می‌رود انجام این وظیفه منجر به انجام ارزیابی کمی و کیفیت اجرای مؤلفه‌های مختلف برنامه گردد.

یکی از کارکردهای ارزیابی این است که نظام سیاستگذاری را هدایت می‌کند [۱۱] و باعث ارتقا دانش و آگاهی می‌شود.

به‌طوری‌که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۲۰) تأکید دارد که ارزیابی‌ها باید در برنامه‌ریزی سیاست و فرایندهای سیاست‌گذاری گنجانده شود؛ اما علی‌رغم علاقه روزافزون به توسعه چارچوب ارزیابی سیاست، اغلب ضعیف‌ترین پیوند در چرخه سیاست است و کشورها برای انجام ارزیابی‌ها با موانع و چالش‌های فنی مواجه هستند که یکی از این چالش‌ها پل زدن و به اشتراک‌گذاری دانش بین کارشناسان دانشگاهی/ فنی و سیاستگذاران است [۱]. درحالی‌که نتایج پژوهش مشخص کرد در اجرای سیاست صیانت جنگل به شکل واقعی برای نظارت و ارزیابی ظرفیت‌سازی صورت نگرفته است درحالی‌که ظرفیت‌سازی به‌عنوان یکی از اصول عام نظام‌های ارزیابی مورد اشاره صاحب‌نظران است [۲]. همچنین در فرآیند نظارت، تعارضات، ارتباطات شخصی و اداری حاکم بوده است و یک مکانیسم ارزیابی فراسازمانی که عملکرد سازمان‌های مسوول را بسنجد وجود نداشته است و گویا ارزیابان فاقد دانش فنی در زمینه ارزیابی بوده‌اند. نتایج پژوهش در قالب ارزیابی سیاست مذکور آشکار کرد که اصول دیگر ارزیابی یعنی انتشار گزارش‌های ارزیابی [۲] در برنامه صیانت از جنگل رعایت نشده است و نه تنها اطلاعات کافی و شفاف برای اجرای برنامه در دسترس نبوده است، بلکه با گذشت حدود دو دهه از اجرای آن مورد ارزیابی قرار نگرفته و گزارش ارزیابی مناسبی از اجرای آن در دست نیست. دیگر پژوهشگران سیاست جنگل نیز در این زمینه بیان می‌کنند که تلاش‌ها برای ارائه اطلاعات باید به گونه‌ای باشد که داده‌هایی تولید کند که نه تنها از نظر فنی قابل اعتماد و مقرون به صرفه باشند، بلکه برای ذینفعان، مرتبط و قابل دسترسی باشند [۳]. همچنین اگر قرار است ارزیابی‌ها کمک‌کننده باشند، باید مستقل، عمومی، شفاف و در دسترس باشند [۱۰]. از این‌رو، نظارت و ارزیابی کارا، به‌طور عام در سیاست‌گذاری و به‌طور ویژه در اجرای سیاست صیانت جنگل جایگاه مشخص نداشته و با بی‌سازوبرگی همراه است. در پژوهش‌های دیگری جایگاه سازمان برنامه و بودجه در نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه بعد انقلاب مورد بررسی قرار گرفته و بیان شده است که سازمان برنامه‌بودجه می‌بایست به‌طور مستمر از عملیات اجرایی برنامه‌ها بازدید و پیشرفت آنها را ارزیابی کند و سازمان اجرایی مربوطه را در جریان نتایج ارزیابی‌ها قرار دهد [۱۵]. یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و استقرار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری به‌جای آن در فاصله سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۳ و ضعف‌های سازمان تازه‌تأسیس در ارزیابی و نظارت موجب ضعف نظارت بوده است. از سوی دیگر، سازمان حفاظت محیط‌زیست که مسئول ارزیابی و نظارت محیط‌زیستی اجرای برنامه بوده نیز نتوانسته است نقش خود را به‌درستی ایفا نماید. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که بخشی‌نگری در اجرای وظایف اداره‌های کل محیط‌زیست و منابع طبیعی و آب‌خیزداری استان گیلان و ضعف همکاری و هماهنگی بین سازمانی و وجود رقابت بین آن‌ها موجب شده است سازمان محیط‌زیست نتواند وظیفه خود را به‌درستی و آن‌گونه که در برنامه پیش‌بینی شده به انجام برساند. این پدیده از آنجا اهمیت فزاینده‌ای می‌یابد که سازمان حفاظت محیط‌زیست در سند برنامه به‌درستی به‌عنوان گروه سوم دیده شده است که مشروعیت دیوانی برای ارزیابی کامیابی‌ها و ناکامی‌های اجرای سیاست را در بین سازمان منابع طبیعی و آب‌خیزداری به‌عنوان مجری و سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان سیاستگذار دارد. از سوی دیگر باید توجه نمود که اجرای برنامه جامع صیانت از جنگل در استان گیلان دارای مولفه‌های اجتماعی بوده است و سازمان منابع طبیعی و آب‌خیزداری با هدف کاهش مسایل اجتماعی - اقتصادی جنگل و فراهم نمودن زمینه برای احیای جنگل‌های مخروبه، به ساماندهی خانوارهای پراکنده جنگل‌نشین و خروج دامداران اقدام کرده است. این‌گونه مداخله‌ها در صورتی که به درستی برنامه‌ریزی و اجرا نشوند منجر به بروز پیامدهای اجتماعی گسترده می‌گردند که تا سال‌ها باقی مانده و حتی وضعیت جنگل‌ها را نیز از آنچه در غیر آن حالت می‌بود نامناسب‌تر می‌نمایند. نتایج پژوهش‌ها نشان داده است که اجرای برنامه صیانت جنگل‌های استان گیلان از منظر اجتماعی و اقتصادی اثرات جانبی قابل توجهی داشته است [۲۳]. می‌توان یکی از دلایل ناکامی‌های مذکور را عدم انجام ارزیابی‌های مناسب از اجرای برنامه مذکور دانست که در صورت انجام، بینش‌ها و بازخورهای مناسبی برای مجریان فراهم می‌نمود. بنابراین درحالی‌که انجام ارزیابی اجرای سیاست‌ها توسط گروه سومی به‌جز سیاستگذار و مجری یکی از اصول ارزیابی است؛ اما در غیاب سازمان برنامه و بودجه و ضعف کنش‌گری سازمان حفاظت محیط‌زیست، ارزیابی نتایج اجرای این سیاست توسط سازمان منابع طبیعی و آب‌خیزداری انجام شده که مجری سیاست بوده است. اگرچه که در سند برنامه، برای سازمان مذکور وظیفه نظارت فنی پیش‌بینی شده است؛ آنچه که توسط سازمان منابع طبیعی انجام شده بیشتر نوعی پیش‌اجرای برنامه است که البته روش پذیرفته شده و شفاف برای انجام آن

نیز وجود ندارد.

این که دیوانسالاران از ارزیابی به عنوان منبعی برای یادگیری استفاده نمایند و دانش حاصل از آن را در دیگر زمینه‌ها اعمال کنند سبب افزایش اثربخشی سیاست‌ها می‌شود. از سوی دیگر، استفاده مؤثر از اطلاعات علمی و فنی در فرآیندهای سیاست‌گذاری و اجرا مستلزم ارتباط معنی‌دار میان بازیگران در محیط کنش است که در آن بحث‌ها و تبادل نظر در مورد مسیرهای پیموده شده و جایگزین انجام شود و ظرفیت‌های دیوانی برای ارزیابی را تقویت نماید [۲۹]؛ بنابراین با توجه به اینکه برنامه جامع صیانت جنگل هنوز در حال اجرا و از محدود ردیف‌های اعتباری سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری در قوانین بودجه سالانه است؛ لازم است ارزیابی این برنامه مورد بازنگری قرار گیرد، ظرفیت‌های ارزیابی و روش انجام آن شناسایی و پیشنهاد گردد و دیدگاه بخشی‌نگر به دیدگاه فرابخشی تغییر کرده و سازوکارهای ضروری برای همکاری و هماهنگی بین دستگاه‌ها ایجاد گردد. همچنین علی‌رغم نص صریح این برنامه که وظیفه نظارت و ارزیابی برنامه را در سطح دوم حاکمیتی بین سه دستگاه سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان برنامه و بودجه توزیع نموده است؛ نتایج این پژوهش نشان داد که این وظیفه به خوبی انجام نشده است. از این رو، پیشنهاد می‌گردد در پژوهش‌های آتی دلایل عدم اجرای این وظیفه مورد بررسی دقیق قرار گیرد.

۵. منابع

- [1] OECD (2020). How can governments leverage policy evaluation to improve evidence informed policy making?. Highlights from an OECD comparative study, OECD, 28 p.
- [2] Emami Meibodi, R. (2016). comparative analyses of policy evaluation systems, principles and rules. *Bi-Quarterly Political Knowledge*, 11(1), 45-68. (In Persian)
- [3] Arnold, F. E., Rametsteiner, E., & Kleinn, C. (2014). User-oriented national forest monitoring planning: a contribution to more policy relevant forest information provision. *International Forestry Review*, 16(4), 389-404.
- [4] Ashtarian, K., & Emami Meibodi, R. (2015). Regulatory assessment of public policies in the Islamic republic of Iran. *Bi-Quarterly Political Knowledge*, 10(2), 5-36. (In Persian)
- [5] Hamidiyan, M., Khosravipour, N., & Abdi, M.R. (2017). Evaluation of the strategic plan indicators with balanced scorecard approach and hierarchical AHP (Case study of Iranian tax administration (INTA)), *Journal of Tax Research*, 82, 171-209. (In Persian)
- [6] Zamani Mazdeh, M., Mohammadi, A., & Nurmohammad Nasrabadi, Gh. (2013). Comparative analysis of performance evaluation models with logic model. *Journal of Quality & Standard Management*, 2(3), 54-67. (In Persian)
- [7] Tabari, M., & Varasteh, F. (2017). Performance evaluation with a balanced scorecard approach. *Journal of Industrial Strategic Management*, 12, 12-20. (In Persian)
- [8] Ledermann, S. (2011). Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change. *American Journal of Evaluation*, 33(2), 159-178.
- [9] Rahimi, Gh. (2006). Performance evaluation and continuous improvement of the organization. *Tadbir*, 173, 41-44. (In Persian).
- [10] Ministry of Foreign Affairs. (2009). Evaluation policy and guidelines for evaluations. Policy and Operations Evaluation Department (IOB), the Netherlands, 56 p.
- [11] Taghizadeh, M., Nowbahar, R. and Gholami, H. (2019). Fundamentals of criminal policy evaluation. *Criminal Law and Criminology Studies*, 49(2), 353-371. (In Persian)
- [12] Doshmangir, L., Mostafavi, H., & Rashidian, A. (2014). How to do policy analysis? A view on approaches and modes of policy analysis in health sector. *Hakim Health Systems Research*, 17(2), 138-153. (In Persian).
- [13] Bisang, K., & Zimmermann, W. (2006). Key concepts and methods of programme evaluation and conclusions from forestry practice in Switzerland. *Forest Policy and Economics*, 8(5), 502-511.

- [14] Neeff, T., Piazza, M. (2020). How countries link forest monitoring into policy-making. *Forest Policy and Economics*, 118, 102248.
- [15] Ebadi, M.H., & Rezaei, M.J. (2018). Review the status of monitoring and evaluation in Iran's development planning. *Strategic and Macro Policies*, 21, 1-23. (In Persian)
- [16] Shojaei, S.M.H., Fateh Rad, M., & Tabatabaian, S.H. (2013). A plan for evaluating science, Technology and innovation policies. *Rahyافت*, 57, 1-15. (In Persian)
- [17] Alvani, S.M., & Sharifzadeh, F. (2009). *Public policy-making process*. Allameh Tabatabai University, 209P. (In Persian)
- [18] Azadani, M., (2015). Impact assessment framework in the formulation and regulation of policies, bills and regulations. Deputy of Applied Studies of the Government Office, 25P. (In Persian)
- [19] Avatefi Hemmat, M., & Heshmatol Vaezin, S.M. (2022). Evaluating policy implementation of removing livestock in Hyrcanian forests and developing a new policy to reduce deforestation and forest degradation due to livestock grazing. Department of Applied Research, University of Tehran, Karaj, 525P. (In Persian)
- [20] Booshehri, A., & Bagheri, A. (2016). Science and technology policy assessment (Case Study on Elite Conscripts Working in Research Projects). *Journal of Improvement Management*, 10(3), 107-129. (In Persian)
- [21] Romero, C., Sills, E.O., Guariguata, M.R., Cerutti, P.O., Lescuyer, G., & Putz, F.E. (2017). Evaluation of the impacts of Forest Stewardship Council (FSC) certification of natural forest management in the tropics: a rigorous approach to assessment of a complex conservation intervention. *International Forestry Review*, 19(2), 36-49.
- [22] Emami Meibodi, R., & Ashtarian, K. (2012). Designing the evaluation system of public policies in the Islamic republic of Iran. *Journal of Political Science Association*, 7(2): 7-47. (In Persian)
- [23] Zirakpour Navi, S., Avatefi Hemmat, M., & Heshmatol Vaezin, S.M. (2022). Evaluation of the comprehensive forest safeguarding policy implementation results in Guilan province. *Iranian Journal of Forest and Poplar Research*, 30(3), 257-276. (In Persian)
- [24] Pakzad, A., & Khajeh Naieni, A. (2017). Evaluation of Media Policy Making in IRIB: the case study of media vision document. *Rahbord Journal*, 84, 175-196. (In Persian)
- [25] Mendes, C., (2006). Implementation analysis of forest programmes: Some theoretical notes and an example. *Forest Policy and Economics*, 8(5), 512-528.
- [26] Avatefi Hemmat, M. (2016). *National and Regional Socioeconomic Report*. Technical reports of building a multiple-use forest management framework to conserve biodiversity in the Caspian hyrcanian forest landscape, edited by Moser, M., Forest. Rangeland, and Watershed Management Organization, United Nations Development Program, Global Environment Facility, Tehran, 51 p.
- [27] Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- [28] Mohammadpur, A. (2010). Quality assessment in qualitative research: principles and strategies of validation and generalization. *Social Sciences*, 17(48), 73-107. (In Persian)
- [29] Arnold, F.E., Van der Werf, N., and Rametsteiner E. (2014). Strengthening evidence-based forest policy-making Linking Forest monitoring with national forest programs, Forestry Policy and Institutions Working Paper, FAO, Rome, 32 p.