

Research Paper

The Policy-making of the Forests of Northern Iran as a Policy Wicked Problem; Strategic Recommendations



*Vahid Araei¹ , Morteza Alavian² , Abolfazl Ghasemi²

1. Department of Governmental Management, Faculty of Management, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran.
2. Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Mazandaran University, Babolsar, Iran.



Citation: Araei, V., Alavian, M., & Ghasemi, A. (2021). [The Policy-making of the Forests of Northern Iran as a Policy Wicked Problem; Strategic Recommendations (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 11(39), 326-351.



Received: 13 Aug 2020
Accepted: 05 Jan 2021
Available Online: 01 Aug 2021

Keywords:

Forest Policy-making, Forest Governance, Wicked Problem

ABSTRACT

Today, environmental issues are so widespread and complex that it is rare to find a country that is not involved. Accordingly, environmental problems have played a major role in the field of policy studies and have been considered as one of the malignant issues. These issues are resilient, complex, and repetitive. The main question of the present article is: What are the necessary principles for policy-making in the northern forests and its strategic implications? We are looking for the answer by applying the theory of Rittel and Weber's malignant issues and good forest management and using descriptive-analytical research methods and exploratory approaches. Policy issues arising from the interaction of the internal and external environment and based on public participation are on the agenda of forest policy. The strategic principles of such a policy for Iran must be a collaborative approach to malignant issues and a forest management approach (government, civil society, the private sector and local organizations).

* Corresponding Author:

Vahid Araei, PhD.

Address: Department of Governmental Management, Faculty of Management, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran.

E-mail: vah.araei@iauctb.ac.ir

مقاله پژوهشی

سیاست‌گذاری جنگل‌های شمال ایران به مثابه مسئله سیاستی بدخیم؛ دلالت‌های راهبردی

* وحید آرای^۱، مرتضی علویان^۲، ابوالفضل قاسمی^۲

۱. گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.
۲. گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.

چکیده

امروزه مسائل محیط زیستی از چنان گستردگی و پیچیدگی برخوردارند که به ندرت کشوری را می‌توان یافت که درگیر این موضوعات نباشد. بر همین اساس مشکلات زیست‌محیطی نقش اساسی را در حوزه مطالعات سیاست‌گذاری ایفا کرده و به عنوان یکی از مسائل بدخیم مورد توجه قرار گرفته‌اند. این مسائل حاکی از موضوعاتی مقاوم، پیچیده، تکراری است. پرسش اصلی مقاله حاضر این است: اصول لازم برای سیاست‌گذاری جنگل‌های شمال و دلالت‌های راهبردی آن چیست؟ با کاربست نظریه مسائل بدخیم ریتل و وبر و حکمرانی جنگل و استفاده از روش تحقیق توصیفی تحلیلی به دنبال پاسخ آن هستیم. مسائلی سیاستی ناشی از تعامل محیط داخلی و خارجی و بر اساس مشارکت همگانی در دستور کار سیاست‌گذاری جنگل قرار می‌گیرند. اصول راهبردی چنین سیاست‌گذاری برای ایران باید با رهیافت همکاری‌جویانه در مواجهه با مسائل بدخیم و با رویکرد حکمرانی جنگل (دولت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و سازمان‌های محلی) باشد.

تاریخ دریافت: ۲۳ مرداد ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش: ۱۶ دی ۱۳۹۹

تاریخ انتشار: ۱۰ مرداد ۱۴۰۰

کلیدواژه‌ها:

سیاست‌گذاری جنگل، حکمرانی جنگل، مسئله بدخیم،

* نویسنده مسئول:

دکتر وحید آرای

نشانی: تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشکده مدیریت، گروه مدیریت دولتی.

پست الکترونیکی: vah.araei@iauctb.ac.ir

مقدمه

هستند. این مسائل ماهیت غیرفنی دارند و با اصلاح روابط انسانی و اجتماعی است که می‌تواند راهی به سوی حل مسئله یافت.

مسئله بدخیم وقتی در چارچوب ماهیت چنین مسائلی درک نشود و از جنس مسائل رام^۱ شناخته شود و پیامد خطرناک در پی خواهد داشت: نادیده گرفته شدن فرایندهای اجتماعی و ارائه راهکارهای تک‌بُعدی و ساده‌انگار.

مسائل سیاست‌گذاری عمومی ذاتاًسیاستی هستند و همه مسائل سیاستی به طور بالقوه تمایل برای داشتن ویژگی‌های بدخیم دارند. از جمله این مسائل جنگل‌ها هستند که به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع طبیعی تجدیدشونده نقش حیاتی در استمرار حیات و حفظ و پایداری زیست‌بوم‌ها ایفا می‌کنند.

بسیاری از متخصصان جنگل، اصطلاح مسائل بدخیم را در مجله جنگل‌داری توسط آلن و گولد در سال ۱۹۸۶ به کار بردند. آن‌ها معتقدند مسائل جنگل‌بانی به مثابه سیستم تحلیل سیاستی است.

از نظر آن‌ها اشکال برنامه‌ریزی استراتژیک سیاستی تمایل به شناسایی موضوعاتی دارند که پاسخ به آن‌ها به جای درست و غلط، خوب یا بد است و این شکل برنامه‌ریزی قطعاً پیچیده و همچنین بدخیم خواهد بود. این مسائل بدخیم را نمی‌توان به وسیله روش‌شناسی‌های سنتی و خوش‌خیم توضیح داد.

آلن و گولد با طرح این سؤال که چرا برنامه‌ریزی مجدد خدمات جنگل غالباً ادامه دارد؟ پاسخ می‌دهند چون که قاعده توقف‌پذیری ندارد و نیازمند راه‌حل‌های غیرسنتی هستند.

از دیدگاه آن‌ها برنامه توسعه جنگل نیازمند

امروزه در جهان برخی از موضوعات به دلیل گستردگی ابعاد و پیچیدگی مفهومی به عنوان مسائل بدخیم معرفی می‌شوند. از جمله این مسائل تخریب محیط زیست است که روزه‌روز بر عمق و دامنه آن افزوده می‌شود.

سخن مسائل بدخیم از جنس مسائل نامشخص، ابهام‌آلود و مناقشه‌برانگیز هستند و از ویژگی‌های چندلایه، چندبُعدی و پیچیده برخوردارند و راه‌حل آسانی در پیش روی خودشان ندارند.

در مسائل بدخیم صورت‌بندی مشخصی از تعریف مسئله وجود ندارد و تعریف راه‌حل و خود مسئله به یکدیگر بستگی دارند و نمی‌توان نقطه پایانی را برای تدوین و حل این‌گونه مسائل متصور شد.

به نظر وبر و ریتل راه‌حل‌های کوتاه‌مدت مسئله بدخیم را به پایان نمی‌برد، چون این‌گونه مسائل ماهیتاً دینامیک بوده و عوامل اجتماعی و علمی در طول زمان تغییر می‌کنند. در نتیجه اجرای هر راه‌حلی، پیامدهای بسیاری می‌آفریند.

بخشی از راه‌حل مسائل بدخیم شامل تغییر رفتار گروهی از شهروندان یا همه شهروندان می‌شود. عامل دیگر در حل این‌گونه مسائل، مشارکت شهروندان و ذی‌نفعان در سیاست‌گذاری عمومی و اجرایی در مرزهای درون و برون سازمانی است. در واقع، مسائل بدخیم نیازمند راه‌حل نوآورانه و جامع هستند (AUS- (tralian Public service, 2007).

از بُعد دیگر، بدخیم بودن بدان معناست که این‌گونه مسائل در معرض مداخله، روابط پیچیده، برداشت‌های ذهنی کنشگران، مداخلات سیاسی گسترده و تأثیرات عمیق سیستم‌ها روی یکدیگر

1. Tame Problems

مترمربع و هر پنج سال یک میلیون هکتار از سطح جنگل‌ها و مراتع کشور تخریب و سالیانه ۶۳ هزار هکتار از وسعت جنگل‌های کشور کاسته می‌شود (گزارش توسعه پایدار زاگرس، ۲۰۱۱: ۵۵).

مسائل سیاست‌گذاری بدخیم و در این مقاله مسئله جنگل، ماهیت اجتماعی دارد و هر اقدام اصلاحی در این عرصه به ناگزیر با توزیع منافع و هزینه‌هایی برای گروه‌های مختلف همراه است. اصلاحات در بخش جنگل، نیازمند تحلیل هزینه‌ها و فایده‌های آن با رویکردی فرابخشی، تشریح آن‌ها برای همه گروه‌ها از طریق فرایندهای مشارکتی، شکل دادن به گفت‌وگوهای دائمی میان ذی‌نفعان از طریق سازوکارهای اعتمادساز، تغییر اختیارات و وظایف کنشگران و به‌ویژه آمادگی برای تغییر جدی در اختیارات دولت و قدرت سیاسی و شکل دادن به چشم‌اندازی امیدبخش از تغییر است.

رسیدن به این اهداف نیازمند تدوین سیاست‌گذاری جنگل است. از این رو، سؤال اصلی تحقیق این است که اصول لازم برای سیاست‌گذاری جنگل‌های شمال و دلالت‌های راهبردی آن چیست؟ برای پاسخ به این سؤال باید به سؤالات فرعی زیر نیز پاسخ داد: مسائل بدخیم و مختصات آن چیست؟ سیاست‌گذاری جنگل چیست؟ حکمرانی جنگل در ایران چگونه است؟

آنچه ضرورت این تحقیق را نشان می‌دهد، اندک بودن شواهد تجربی و نظری درباره موضوع مورد بحث است. بررسی مسائل سیاست‌گذاری جنگل‌ها و خصوصاً سیاست‌گذاری جنگل‌های شمال به صورت مسئله‌ای بدخیم و تدوین اصول راهبردی آن کاری به فراخور مهم است، اما در این زمینه کار تحقیقاتی انجام نگرفته است.

اجماع‌سازی بین حامیان، بوروکرات‌ها و سیاستمداران است. مسائل بدخیم تقریباً هرگز به وسیله بهترین راه‌حل منطقی انتخاب شده حل نمی‌شوند، اما اغلب به وسیله انتخاب راه‌حل رضایت‌بخش انجام می‌شوند.

مردم، کلید اصلی در ساخت مسائل بدخیم و کسانی هستند که می‌توانند این مسائل را حل کنند. تأکید بر مردم درون سازمان و همچنین اشخاص بیرونی به عنوان عنصر مرکزی در برخورد موفقیت‌آمیز با مسئله بدخیم شناخته می‌شوند (Al-len and Gould, 1986: 21-23).

بر اساس گزارش توسعه هزاره سازمان ملل متحد، تمامی افراد بشر برای برخورداری از یک زندگی خوب، سالم و ایمن، متکی به اکوسیستم‌ها هستند. ایران به عنوان یکی از پانزده کشوری است که دارای ناپایدارترین شرایط بوم‌شناختی است.

اعلام شاخص جهانی عملکرد زیست‌محیطی در سال ۲۰۱۳ مبین آن بود که ایران در بین ۱۳۲ کشور جهان با کسب نمره ۴۲/۷۳ در مقام ۱۱۴ قرار گرفته است. در سال ۲۰۱۶ با نمره ۶۶/۳۲ در مقام ۱۰۵، در سال ۲۰۱۷ با نمره ۵۸/۱۶ در مقام ۸۰، در سال ۲۰۱۸ با نمره ۵۸/۱۶ در ردیف ۸۰، در سال ۲۰۲۰ با نمره ۴۸ در مقام ۶۷ قرار گرفته است (epi.envirocenter.yale.edu).

همچنین در شمار ده کشور اول دارای نگران‌کننده‌ترین چالش‌های زیست‌محیطی کره زمین، همچون فرسایش خاک، جنگل‌زدایی، فرونشست آب‌های زیرزمینی، نابودی تالاب‌ها و بیابان‌زایی جای دارد (اصلی‌پور، شریف‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۵۹).

بر اساس گزارش‌های کمیته ملی توسعه پایدار سازمان حفاظت محیط‌زیست، هر ثانیه ۳۶۰

برشمرند که عبارت‌اند از:

۱. ادبیات موضوع

۱.۱. ماهیت و ویژگی‌های مسائل بدخیم

مسائل بدخیم، شامل زنجیره‌ای از حوادثی هستند که با هم ارتباط و وابستگی متقابل دارند، علی‌رغم اینکه ظاهرشان بدون ارتباط است. مفهوم مسائل بدخیم^۲ به مسائل مقاوم، پیچیده و تکراری اشاره دارد که ناقص توصیف شده است و به نظر می‌رسد ملزومات رقابتی و تغییریری داشته باشد (Burns et al, 2: 2012).

نخستین بار وبر و ریتل در سال ۱۹۷۳ مسائل بدخیم را مطرح کردند. این نویسندگان، مخصوصاً قضاوت مشکلات اجتماعی را همچون بدخیم در نتیجه تفاوت‌های اصلی در ماهیت پدیده اجتماعی می‌دانند. اصطلاح مسائل بدخیم برای اشاره به مسائلی که سخت تعریف و ذاتاً غیرقابل حل هستند (کریمی، ۱۳۹۷: ۵).

آن‌ها همچنین پیشنهاد می‌کنند که مسائل بدخیم عموماً مربوط به مسائل حکومتی، اجتماعی و برنامه‌سیاستی هستند. مسائل اجتماعی مدرن، همچنان بدتعریف، به هم پیوسته و متکی به قضاوت‌های سیاسی به جای اطمینان علمی مشاهده هستند.

نمونه‌هایی از مسائل بدخیم که در ادبیات علمی مورد توجه قرار گرفته‌اند، عبارت‌اند از: فقر، نوسازی شهری، طراحی برنامه درسی مدرسه، آموزش، سیاست‌های زیست‌محیطی و منابع طبیعی (Rittle and Webber, 1973: 136).

ریتل و وبر برای مسائل بدخیم ده ویژگی

۱. هیچ صورت‌بندی مشخصی از مسئله بدخیم وجود ندارد و اطلاعات لازم برای شناخت مسئله، به ایده متناظر با حل مسئله بستگی دارد. تعریف مسئله، خود مسئله است و فهم مسئله و فهم راه‌حل ملازم یکدیگر هستند.

۲. مسائل بدخیم، قاعده توقف ندارند و به خاطر زمان، هزینه یا ارزش‌ها راه‌حل متوقف می‌شود. برنامه‌ریز در نهایت بیان خواهد داشت: «این به اندازه کافی خوب است» یا «این بهترین کاری است که من می‌توانم درون محدودیت‌های پروژه انجام دهم» یا «من این راه‌حل را دوست دارم».

۳. راه‌حل مسائل بدخیم، درست یا غلط نیستند، بلکه خوب یا بد از دیدگاه ذی‌نفعان هستند. ارزیابی راه‌حل‌های پیشنهاد شده همچون «خوب» یا «بد» یا احتمالاً چون «بتر یا بدتر» یا «رضایت‌بخش^۳» یا «خوب» است.

۴. آزمون صریحی برای ارزیابی پیامدهای راه‌حل وجود ندارد، موجی از پیامدها در پس هر راه‌حلی خوابیده است.

۵. فرصت برای آزمون و خطا وجود ندارد و هر بار تلاش برای حل مسئله، پیامدهای سنگین دارد. هر راه‌حلی «عملیات یک ضربه‌ای^۴» است. هر راه‌حل اجرایی نتایجی دارد.

۶. مجموعه مشخصی از راه‌حل‌های بالقوه قابل شمارش در میان نیست.

۷. هر مسئله تقریباً منحصربه‌فرد است و از این رو انتقال راه‌حل‌ها، الزاماً درست نیست.

3. Satisfying
4. One-Shot Operation

2. Wicked Problems

در راهبرد مقتدرانه مسئله به بعضی گروه (یا فرد) مربوط می‌شود که فرایند حل مسئله را بر عهده می‌گیرند، درحالی‌که دیگران به پذیرش تصمیماتش موافقت می‌کنند.

شناسایی این مجموعه کوچک ذی‌نفعان ممکن است بر دانش و تخصصشان، موقعیت سازمان در سلسله مراتب، اطلاعات یا قدرت اجباری متکی باشد. استراتژی‌های رقابتی جست‌وجو برای قدرت، نفوذ و سهم بازار ذی‌نفعان^۸ در پیگیری این استراتژی عموماً خروجی برنده بازنده را فرض می‌گیرد و از ایجاد ایده‌های جدید و نوآوری و ارائه انتخاب حمایت می‌کند.

در راهبرد همکاری قدرت در میان اکثریت ذی‌نفعان پراکنده بخشی از راه‌حل این مشکل شامل تغییر رفتار پایدار توسط بسیاری از ذی‌نفعان و یا شهروندان است و راه‌حل برنده برنده حاکم است (Roberts, 2011: 1-7).

همان‌گونه که در راهبردهای مواجهه با مسائل بدخیم بیان شده، راهبرد همکاری‌جویانه به دلیل مشارکت دادن تمام ذی‌نفعان و کنشگران مرتبط با مسئله، راهبرد موفقی است. این راهبرد همکاری‌جویانه را می‌توان در حکمرانی جنگل که مرتبط با مسئله مورد بررسی تحقیق حاضر است، جست‌وجو کرد.

۲.۱. حکمرانی جنگل

پیوند حکمرانی خوب و توسعه انسانی پایدار بر اصولی چون مشارکت‌جویی، پاسخگویی و ارتقای حقوق بشر تأکید می‌کند. ادبیات حکمرانی بر تعامل بین جامعه مدنی و بخش خصوصی داخلی و

۸. هر مسئله بدخیم می‌تواند نشانه مسئله دیگر مورد ملاحظه قرار گیرد. مسئله تا زمانی که راه‌حل آن پیدا نشده، قابل تعریف نیست. کسی نمی‌تواند مسئله را تعریف و بعد آن را حل کند.

مسائل می‌تواند همچون اختلافات میان وضعیت آنچه هست و آنچه باید باشد توصیف شود.

۹. وجود یک اختلاف که نمایانگر مسئله بدخیم است، می‌تواند به روش‌های متعدد توضیح داده شود. انتخاب توضیح، تعیین‌کننده مسائل است. سطح مسئله بیشتر به تحلیلگر تا ذات مسئله بستگی دارد. ۱۰. برنامه‌ریز (سیاست‌گذار) حق اشتباه ندارد. برنامه‌ریزان مسئول نتایجی از اقداماتی که انجام می‌دهند، هستند (Rittle and Webber, 1973: 136-144).

از سویی، کمیسیون خدمات عمومی استرالیا ویژگی‌های مربوط به مسائل بدخیم را بدین صورت برمی‌شمرد که: آن‌ها تعریف سختی دارند، وابستگی متقابل یا چند علتی دارند، تلاش برای شناسایی آن‌ها ممکن است عواقب پیش‌بینی نشده‌ای داشته باشد، مسائل اغلب پایدار نیستند، هیچ راه‌حل روشن ندارند، به لحاظ اجتماعی پیچیده‌اند، مسئولیت یک فرد یا رشته و سازمان واحد نیستند و شامل تغییر رفتار فردی و اجتماعی هستند (Australian Public Service, 2007).

با توجه به ویژگی‌های بیان‌شده برای مسائل بدخیم سیاستی، جهت مواجهه و مقابله با این مسائل سه راهبرد وجود دارد که عبارت‌اند از: مقتدرانه^۵، رقابت‌پذیر^۶، همکاری‌جویانه^۷.

5. Authoritative

6. Competitive

7. Collaborative

8. Market Share—Stakeholders

حقوق به رسمیت شناخته شده / احترام شده / اعمال می‌شود.

ه) بازده اقتصادی، انصاف و انگیزه‌ها: حفظ یکپارچگی اکوسیستم استفاده از جنگل پایدار، انگیزه برای استفاده پایدار و مجازات برای نقض قیمت محصولات جنگل، تجارت تجاری چوب و جنگل تجاری، تخصیص عادلانه مزایای جنگل و مؤسسات بازار و درآمد و هزینه‌های جنگل (World Bank 2009).

با توجه به مطالب بیان‌شده می‌توان ارتباط بین مسئله بدخیم با حکمرانی جنگل را در شکل زیر ترسیم داشت: (تصویر شماره ۱)

بر اساس این رابطه می‌توان به سیاست‌گذاری در حوزه جنگل مبادرت ورزید. حکمرانی جنگل به مثابه راهبردی موفق جهت مواجهه با مسئله بدخیم سیاستی، نیازمند اتخاذ سیاست‌گذاری در حوزه جنگل است. در ذیل به چستی و هدف سیاست‌گذاری جنگل به عنوان یکی از شاخه‌های سیاستی در سیاست‌گذاری عمومی اشاره می‌شود.

۳.۱. چستی و هدف سیاست‌گذاری جنگل

سیاست‌های عمومی جلوه‌های عملی سیاست‌ها هستند. خلل و ضعف در آن‌ها نشانه وجود نابسامانی در این‌ها است. اثربخشی و کارآمدی آن‌ها در میان مردم دلیلی بر وجود بنیاد مستحکم این سیاست‌ها است (وحید، ۱۳۹۸: ۸۰).

از جمله این سیاست‌های عمومی می‌توان به سیاست‌های جنگل اشاره داشت. سیاست‌گذاری جنگل رابطه بین مردم و جهان طبیعی و یک توافق مذاکره‌شده میان حکومت و ذی‌نفعان درباره اهداف به اشتراک گذاشته برای جنگل‌های کشورها است.

حتی بازیگران فراملیتی تأکید دارد. این مدل باعث می‌شود بازیگران تلاش‌های خود را برای محدود کردن تعریف مشکل عمومی و انتخاب ابزار، شبکه‌ها و مرزهای سیاست انجام دهند (Dlamini & Montou-roy, 2017).

تلاش برای تقویت حکمرانی جنگل دربرگیرنده مشارکت زیادی از ذی‌نفعان، مدیریت منازعه مرتبط با جنگل و نهایتاً اصلاح نهادی است (Fao, 2019: xxviii).

حکمرانی جنگل به طور فزاینده‌ای مسئله‌ای پیچیده است و ایجاد ابزارهایی جهت ارزیابی و پایش ظرفیت فرایند حکمرانی برای برخورد با چنین پیچیدگی حیاتی است. بانک جهانی در سال ۲۰۰۹، پنج بلوک یا ستون برای چارچوب حکمرانی جنگل تدوین کرده است:

الف) شفافیت، پاسخگویی و مشارکت عمومی: شفافیت در بخش جنگل، عدم تمرکز، واگذاری و مشارکت عمومی در مدیریت جنگل، پاسخگویی مسئولان جنگل به ذی‌نفعان و پاسخگویی درون سازمان‌های جنگلی.

ب) ثبات نهادهای جنگلی و مدیریت منازعات: پایداری کلی مؤسسات جنگلی و مدیریت منازعات بر سر منابع جنگلی.

ج) کیفیت مدیریت جنگل: تمایل به مسائل بخش جنگل، ظرفیت و کارآمدی سازمان‌های جنگل، کنترل فساد درون بخش جنگل و نظارت و ارزیابی جنگل.

د) انسجام قانون‌گذاری جنگل و حاکمیت قانون: کیفیت قانون‌گذاری داخلی جنگل، کیفیت اجرای قانون جنگل، کیفیت قضاوت جنگل و حق مالکیت



تصویر ۱. رابطه دلالتی راهبرد حکمرانی جنگل (منبع: یافته‌های نویسندگان)

پهچیدگی‌هایی مثل ساختار عمودی و ارزش‌هایی از قبیل زیبایی‌شناختی، فرهنگی، معنوی اغلب با اکوسیستم‌های جنگل برای مدیریت جنگل تأثیر می‌گذارد و فاکتورهای زیست‌محیطی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی سطح ملی نیز بر توسعه دستورالعمل‌های مدیریت جنگل و ابزارها و فرایندها برای قرار دادن دستورالعمل‌های سیاستی به عمل اثرگذار هستند.

تأثیر این فاکتورها برای تصمیمات مالکان و استفاده‌کنندگان جنگل درباره سازگاری و قبول سیاست‌گذاری جنگل مهم است؛ بنابراین بافت سیاست‌گذاری جنگل در سطح ملی در هر کشور فرصت‌ها و چالش‌هایی برای توسعه، اجرا و پیامدهای

از سوی دیگر، سیاست‌گذاری جنگل یک راهنمای استراتژیک برای مدیریت و استفاده از جنگل و درختان است و دربرگیرنده قوانین و مقرراتی است که حفاظت و مدیریت جنگل‌های ملی را هدایت کند (Husch, 1987: 4).

مقررات دولتی جنگل معمولاً برای جلوگیری از استخراج منابع و محافظت طولانی مدت ارزش‌هایی که به وسیله بازار تأمین نمی‌شود، ایجاد شده است. مقررات ضعیف اغلب مرتبط با اجرای ضعیف، فساد و سیستم‌های قانونی ضعیف کشورها است. این فاکتورها برای فهم اثربخشی سیاست‌گذاری و پایه‌ای برای تصمیمات و برنامه‌های بهتر ابزارهای سیاستی مناسب جهت افزایش پایداری جنگل است (World Bank, 2004).

هر کشور دارد. بدون توجه به شکل دولت، اجرای سیاست‌گذاری جنگل نیازمند شرکت‌کنندگان و پذیرش جمعیتی که مقامات و سازمان‌های دولتی هستند، است.

جهت موفقیت در تدوین و اجرای سیاست‌گذاری جنگل، مقامات دولتی باید تقاضای کسانی را که بر سیاست‌گذاری اثرگذارند، دریافت کنند. شرکت‌کنندگان اصلی در تعیین و اجرای سیاست‌گذاری جنگل مقامات دولتی، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، رسانه جمعی، نهادهای فنی و مالی چندجانبه و یک جانبه هستند. میزان موفقیت این سیاست‌گذاری بستگی به نقش کارکردی همه ذی‌نفعان دارد (Muhammed et al, 2008: 206-208).

مهم‌ترین فعالیت‌ها و مسائلی که بر سیاست‌گذاری جنگل اثرگذار است را می‌توان به حفظ، تولید، مدیریت، اداره و استفاده از جنگل‌ها، حفظ محیط زیست، صنایع جنگل و بازاریابی تولیدات جنگل طبقه‌بندی کرد (World Bank, 2006).

با توجه به مطالب فوق می‌توان به هفت اصل جهانی که توسط فائو در سال ۲۰۰۱ برای سیاست‌گذاری پایدار جنگل ارائه شده، به صورت زیر اشاره کرد: (تصویر شماره ۲)

۲. یافته‌های پژوهش

۱.۲. جنگل‌های شمال ایران

جنگل‌های ایران که ۸/۸ درصد مساحت کشور را تشکیل می‌دهند، از نظر مدیریتی به دو گروه جنگل‌های شمال و جنگل‌های خارج از شمال تقسیم می‌شوند. جنگل‌های شمال به تمام ناحیه رویشی هیرکانی و خزری اطلاق می‌شود و جنگل‌های خارج از شمال نیز در چهار ناحیه رویشی دیگر قرار دارند.

مقررات سیاست‌گذاری ارائه می‌دهد (Mcginley and Cabbage, 2012: 357-358).

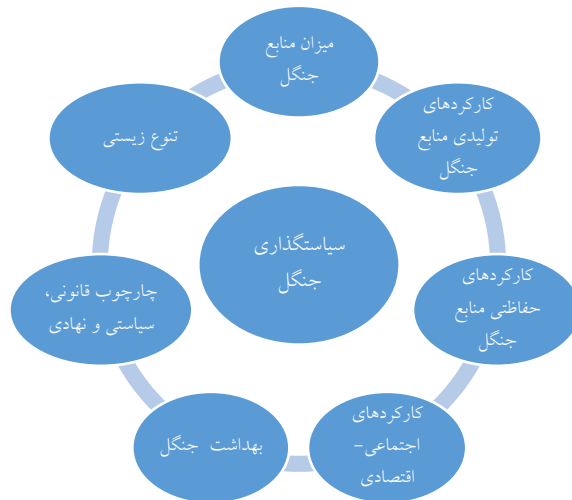
از این‌رو، دلایل اهمیت توسعه سیاست‌گذاری جنگل را می‌توان شامل موارد ذیل دانست: مالکیت ذی‌نفع جنگل منجر به بهبود اجرای سیاست‌گذاری جنگل می‌شود، ایجاد گردهمایی برای مذاکره بر منافع متعارض، سازنده چشم‌انداز مشترک برای راهنمایی آینده تصمیمات و اقدامات، هدایت و راهنمایی چارچوب‌های نهادی منسجم و ابزارهای سیاستی، از جمله شامل قانون جنگل و راهنمایی توسعه استراتژی‌ها برای پاسخگویی به موضوعات در حال ظهور است (Fao, 2016).

سیاست‌گذاری دولتی جنگل بر سازمان‌های خصوصی و افرادی که از منابع جنگل استفاده می‌کنند، اثراتی دارد. بدون بیان آشکار سیاست‌ها، اعمال سیاست‌ها ممکن است اثرات منفی هم بر دولت و هم بر مردم بر جای گذارد. درون دولت باعث تردید و فهم مبهم درباره مجموعه قوانین و همچنین ابهام از وجود سازمان‌های ساختاریافته کافی می‌شود.

سازمان‌های دولتی ممکن است مخاطرات ناسازگار و متغیرهای غیرقانونی در برنامه‌های کاری خود ایجاد کنند که این تصمیمات متناقض باعث ایجاد آشفتگی درون سازمان جنگل و بین مردم می‌شود.

در نهایت سیاست‌گذاری اثرات وسیعی بر فعالیت‌های جنگل‌بانی از قبیل توسعه جوامع روستایی، کشاورزی، حفظ محیط زیست، تأمین آب و موارد دیگر دارد (Husch, 1987: 5-6).

شکلی که بازیگران مختلف برای صورت‌بندی، تعریف و اجرای سیاست‌گذاری جنگل ایفا می‌کنند، بستگی به سیستم اجتماعی، اقتصادی و سیاسی



تصویر ۲. اصول سیاست‌گذاری جنگل (Faو, 2001) source

جنگلی معادل ۲۲۵ هزار و ۵۰۰ هکتار است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴).

چنانچه کل مساحت جنگل‌های ایران بر اساس اعلام فائو در سال ۲۰۱۵، ۱۰۶۹۲ هزار هکتار بوده است (Faو, 2015: 11). همچنین از این آمار سهم جنگل‌های شمال ۱۹۳۹/۴۹۴ هزار هکتار است (Faو a, 2015: 7-9).

مدیریت جنگل و محافظت از تنوع زیستی در ایران تا به حال چندین راهبرد انتخاب کرده که عبارت است از:

الف) طرح ساماندهی خروج دام از جنگل: این طرح به عنوان طرح توسعه منطقه‌ای با هدف حفظ و احیای جنگل‌ها و بهبود وضعیت اجتماعی اقتصادی دامداران در سال ۱۳۷۱ در جنگل‌های شمال کشور به مرحله اجرا درآمد.

سرانه جنگل در کشور ۰/۱۷ هکتار است در حالی که سرانه جهانی جنگل ۰/۶۲ هکتار است. مقایسه این آمار ضرورت توجه به حفظ، احیا و توسعه جنگل‌های کشور را نشان می‌دهد (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، ۱۳۹۹).

جنگل‌های شمال در استان‌های گیلان، مازندران و گلستان به صورت نواری با طول تقریبی هشتصد کیلومتر و عرض بیست تا هفتاد کیلومتر استقرار دارند (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، ۱۳۹۲: ۲۲-۲۰).

اطلاعات نقشه‌های دوره‌ای جنگل‌های شمال نشان می‌دهد در طول شصت سال گذشته، مساحتی معادل ۱۵ هزار و ۲۰۴ هکتار از جنگل‌های شمال کاسته شده است.

همچنین از سال ۱۳۳۴ تا پایان سال ۱۳۹۴ مجموع کاهش سطوح جنگلی در شمال کشور ۲۴۰ هزار و ۷۰۴ هکتار و مجموع سطوح افزایش سطوح

است:

«کلیه قرارداد مدیران طرح‌های جنگلداری که منقضی شده یا می‌شود را تمدید نکند و قراردادهای طرح‌های جنگلداری باقی‌مانده؛ زمان‌دار و در دست اجرا را طی سه سال اول برنامه ششم تعیین تکلیف نموده است تا به نحوی که پس از سال سوم برنامه هیچ‌گونه قرارداد طرح‌های جنگلداری و بهره‌برداری صنعتی و تجاری با مجریان وجود نداشته باشد» (برنامه ششم توسعه).

این طرح چنین فرض می‌کند که برداشت چوب در چارچوب طرح‌های جنگلداری باید هم‌زمان با کنترل عوامل متعدد تخریب، مثل چرای دام، برداشت چوب سوخت، قاچاق چوب و مجوزهای قطع درختان و غیره انجام می‌شد.

هریک از این طرح‌های اجرایشده پیامدهای ناخواسته‌ای داشته‌اند، از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره داشت: تعطیلی واحدهای تولیدی و بهره‌برداری از جنگل، افزایش جمعیت بیکار، شهرنشینی و حاشیه‌نشینی، مشکلات هویتی و خود بیگانگی، از بین رفتن آداب و رسوم محلی، افزایش پدیده قاچاق چوب و جنگل‌خواری است (فاضلی و پارسا، ۱۳۹۳؛ خزاعی، بیتا؛ محرم‌نژاد و مافی، ۱۳۸۵؛ عظیمی و امیری لمر، ۱۳۸۷).

برای نمونه ارزیابی طرح ساماندهی خروج از جنگل در منطقه رضوان شهر حکایت از آن دارد که به غیر از فراهم کردن برخی خدمات عمومی، اقدامات مهم دیگری از قبیل ایجاد شغل و درآمدزایی در محل زندگی جدید برای خانوارهای مشمول این طرح انجام نگرفته است و اعضای جامعه مورد بررسی بدون داشتن درآمد پایدار و قابل اتکا در محل اجرای طرح اسکان داده شده‌اند.

از اهداف این سیاست می‌توان به تسریع در زادآوری و تجدید حیات طبیعی جنگل، حذف عوامل اصلی تخریب، نابودی سیر قهقراپی جنگل، فراهم آوردن زمینه‌های افزایش تولید، بازسازی مناطق کم پوشش، کمک به تغییر الگوهای اقتصادی و معیشتی جوامع جنگل نشین و حذف دامداری سنتی و کم بازده اشاره کرد (عظیمی و امیری لمر، ۱۳۸۷: ۱۵۸).

ب) شرکت‌های تعاونی: تعاونی‌های احیا و بهره‌برداری از جنگل، حاصل تلاش‌های بسیار برای عملی کردن مشارکت مردم در مدیریت جنگل‌های کشور بوده‌اند که در طول دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ در شمال کشور تأسیس شده‌اند.

هدف از تشکیل تعاونی‌ها عبارت‌اند از:

۱- کاهش تدریجی سرمایه‌گذاری دولت، ۲- ایجاد اشتغال و کسب درآمد از محل فروش محصولات، ۳- جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها، ۴- تغییر مطلوب شیوه زندگی مردم از طریق واگذاری امور تولیدی مرتبط در قالب شرکت‌های تعاونی، ۵- جلوگیری از تجاوز و تخریب عرصه‌های منابع طبیعی و جلوگیری از چرای بی‌رویه دام، ۶- استفاده از تسهیلات بانکی بخش تعاون در سرمایه‌گذاری در بخش‌های جنگل و مرتع در قالب شرکت‌های تعاونی تولید و ۷- توسعه و تحکیم مشارکت در تعاون عمومی بین اقشار محروم جامعه (خزاعی، ۱۳۷۶: ۱۳۹؛ مرادویسی، ۱۳۹۴).

ج) طرح تنفس جنگل: طرح دیگری که از سوی دولت در سال ۱۳۹۵ اتخاذ و اجرا می‌شود، طرح تنفس جنگل‌ها است. بر اساس بند الف ماده ۴۸ قانون برنامه توسعه ششم؛ به منظور ارتقای سطح صیانت و حمایت از جنگل‌های کشور دولت موظف

جدول ۱. آتش‌سوزی و مجوز قطع درختان

سال	مازندران		گیلان		گلستان	
	آتش‌سوزی (هکتار)	مجوز قطع (مترمکعب)	آتش‌سوزی (هکتار)	مجوز قطع (مترمکعب)	آتش‌سوزی (هکتار)	مجوز قطع (مترمکعب)
۱۳۸۴	۳۳۶/۳۱	۷۰۰۶۸۲	۱۱۹/۹	۱۱۹۸۱۷۶	۶۱۱	۱۶۷۸۸۹
۱۳۸۵	۷۵/۵۷	۶۸۸۵۱۳	۲۵۴/۳	۱۸۷۶۳۴	۵۴۸	۱۰۲۰۲۵
۱۳۸۶	۲۱/۷	۷۲۰۵۲۷	۵۱/۶	۱۸۶۰۰۰	۵۰۶	۱۶۲۲۹۱
۱۳۸۷	۱۱۹/۴۹	۶۶۴۵۸۵/۵	۷۳/۱	۱۷۰۷۰۲	۳۷۳	۱۶۹۶۹۱
۱۳۸۸	۵۹/۵۹	۵۴۲۹۹۲	۴۷/۸۰۵	۱۸۲۳۴۷	۱۰۷	۱۷۱۶۹۱
۱۳۸۹	۳۹۹/۰۶	۵۴۶۲۵۹/۵	۴۰۷/۵۷	۱۶۳۶۸۴	۲۶۹۰	۱۷۱۶۹۱
۱۳۹۰	۲۹/۹۳۵	۴۹۷۵۵۴	۳۵/۱	۱۴۹۹۵۵	۴۹	۱۷۴۰۰۰
۱۳۹۱	۶۶/۱۲	۴۸۱۴۵۱/۳۱	۱۲۴/۲۴	۹۲۳۳۴	۶۶	۱۸۵۴۴۸
۱۳۹۲			۳۲/۰۹	۷۴۲۳۸	۷۳	۲۰۱۲۰۰
۱۳۹۳			۶۸۵/۸	۷۷۷۱۸	۱۷۳	۲۰۲۲۳۹
۱۳۹۴			۲۷۲/۱	۶۱۷۳۱		۲۰۱۲۳۹

<http://nnt.sci.org.ir/sites/apps/yearbook>

برابر مسائل و مشکلات جدید.

نتیجه این امر، ایجاد نوعی ترس ناشی از تعلیق در فضای جدید بوده که باعث کم‌کاری، ترجیح بقای فردی و افزایش نارضایتی میان کوهساری‌ها شده است (فاضلی و پارسا، ۱۳۹۳: ۵۳۶-۵۳۷).

می‌توان برداشت غیرمجاز چوب توسط قاچاقچیان چوب که برای فروش و صادرات استفاده می‌کنند اشاره کرد. چنانکه رئیس ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز مازندران در گفت‌وگویی اظهار کرد: در چهار سال دولت دهم بالغ بر ۲۳۱ مترمکعب و در چهار سال دولت یازدهم بالغ بر ۹۵۰ مترمکعب چوب قاچاق

در حالی که این افراد در زمان سکونت در جنگل، معیشت خود را از طریق فعالیت‌های دامداری و به طور محدودی کشاورزی تأمین می‌کردند؛ بنابراین از شیوه زندگی خود در محل قبلی، یعنی جنگل رضایت بیشتری داشتند (عظیمی و امیری‌لمر، ۱۳۸۷: ۱۶۸-۱۷۰).

در تحقیق دیگر توسط فاضلی و پارسا انجام گرفت، نتیجه تحقیق بازگوکننده این واقعیت بود که نبود مدیریت مشارکتی، وفا نکردن به تعهدات، فقدان آموزش و آماده نکردن افراد برای ورود به سبک جدید زندگی و رها کردن افراد کوچک‌رده در محیط جدید و سرکشی نکردن و مراقبت نکردن از آنان در

حمایتی دولت از تعاونی‌ها و تشکل‌های اقتصادی، بی‌توجهی به مشارکت بخش غیردولتی (نورزاد مقدم و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۸۳).

۲.۲. بدخیم بودگی مسئله جنگل‌های شمال

در برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور به عنوان یک سند سیاستی نمایانگر برداشت سیاست‌گذاران از مسائل کشور است و می‌توان تصویر ذهنی آن‌ها را در خصوص مسئله جنگل و چگونگی صورت‌بندی آن مورد بررسی قرارداد.

در قانون برنامه توسعه اول صورت‌بندی خاصی درباره جنگل وجود ندارد. نخستین صورت‌بندی برای جنگل‌ها در برنامه دوم توسعه شکل یافته است. در قانون برنامه دوم هدف‌های کلان برنامه دوم توسعه ماده ۱۰ بر «حفظ محیط زیستی و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور» تأکید دارد.

بند ۱ این ماده بر حفظ، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی اشاره می‌کند و از سوی دیگر، در بند ۱۰ این ماده نیز بر حفظ و احیای منابع طبیعی تجدیدشونده با توجه به ضوابط زیست‌محیطی اشاره می‌کند.

تبصره ۸۱ برنامه دوم راه‌حل‌های (جست‌وجوی مسئله) ارائه داده‌شده جهت حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی، دولت را مکلف به: «تأمین سوخت موردنیاز عشایر در شعاع پنج کیلومتری با قیمت‌های رسمی کشور، الزام بهره‌برداران از منابع ملی نسبت به بازسازی آن، ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها و تجمیع جنگل‌نشینان و گماردن بخشی از نیروی انتظامی به منظور حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور و آموزش و تجهیز آن‌ها» است.

فصل دوازدهم سیاست‌های زیست‌محیطی برنامه

کشف شده است. وی با بیان اینکه در سال ۱۳۹۶ حدود هفتصد مترمکعب چوب به ارزش ۳۲۲ میلیون تومان از سطح جنگل‌های مازندران از قاچاقچیان کشف و ضبط شد، افزود: سال گذشته یک هزار و ۵۲۷ کیلوگرم هیزم و حدود شانزده هزار کیلو زغال غیرقانونی از قاچاقچیان کشف شده است (ایسنا، ۱۳۹۷).

از سوی دیگر، می‌توان به میزان آتش‌سوزی و صدور مجوز برای قطع درختان از سوی دولت نیز اشاره کرد (جدول شماره ۱).

با وجود الزام برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال، مبنی بر خروج تمام دام‌ها از جنگل تا سال ۱۳۸۸ در عمل به دلیل غیرممکن بودن اجرای آن در برنامه چهارم توسعه کشور، مقرر شد ۷۰ درصد دام‌ها تا پایان سال ۱۳۸۸ از جنگل خارج و ۳۰ درصد باقی‌مانده پس از زمان یادشده خارج شوند.

این طرح تا کنون به‌تمام نرسیده است و مشکلاتی از قبیل همکاری نکردن جنگل‌نشینان، کمبود زمین در اراضی قابل سکونت، کمبود اعتبارات، ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی، تقابل نگاه‌های اقتصادی با نگاه زیست‌محیطی در مورد استفاده از جنگل‌ها بین سیاست‌گذاران باعث عقیم ماندن این طرح شده است (فاضلی و محمدی پارسا، ۱۳۹۳: ۵۱۸).

اداره جنگل در ایران با تهدیداتی مواجه بوده است که می‌توان آن‌ها را چنین برشمرد: چرای بیش از ظرفیت، تغییر کاربری، قاچاق فرآورده‌های جنگلی، ضعف فرهنگ عمومی منابع طبیعی، وابستگی معیشتی شدید جوامع مرتبط با جنگل و بهره‌برداران به منابع جنگلی، افزایش سریع جمعیت در ارتباط با جنگل، دسترسی نامناسب جوامع مرتبط با جنگل به سوخت فسیلی، ناپایداری سیاست‌های

واردات چوب و امکان واردات چوب عمل‌آوری نشده
 ج) ساماندهی جنگل‌ها و حمایت از تولید دام به روش صنعتی
 د) ساماندهی ساخت‌وساز در مناطق جنگلی بر اساس قوانین و مقررات ذی‌ربط
 ه) توسعه جنگل‌های دست‌کاشت».

ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف می‌کند، اقدامات زیر را جهت حفاظت از محیط‌زیست انجام دهد:

بند «ج»: تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در عرصه تحت مدیریت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی

«ح»: احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها

«ر»: ارتقای پوشش سدرصد حفاظت از جنگل‌ها، مراتع و اراضی ملی و دولتی با مشارکت جوامع محلی... تعادل بخشی دام و مرتع

بند «ف»-۱- هرگونه بهره‌برداری چوبی از درختان جنگل‌های کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه ممنوع است.

مسائل بدخیم همچنین شامل تغییر رفتار فردی و اجتماعی است. یکی از عوامل اصلی در تخریب جنگل‌ها عدم آگاهی مردم است. به طوری که بدون افزایش سطح آگاهی مردم در صیانت و حفظ جنگل هیچ برنامه اصلاحی اجرا نخواهد شد.

با افزایش سطح فرهنگ و آموزش مردم که باعث تغییر نوع نگاه آن‌ها به جنگل می‌شود، می‌توان امید به حفاظت از جنگل‌ها داشت. بند الف ماده

سوم توسعه، جهت بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان بالقوه صورت گیرد. بدین منظور دولت باید روند رشد و بهره‌برداری پایدار از منابع را با اجرای طرح‌هایی از قبیل «تعادل دام و مرتع، خروج دام از جنگل، تأمین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان، عشایر و روستاییان... نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا» ترتیبی اتخاذ کند که تعادل محیط‌زیست حفظ شود. ماده ۶۹ برنامه چهارم توسعه «دولت مکلف است برنامه حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده را با:

الف) خروج دام از جنگل و ساماندهی جنگل‌شناسی شمال

د) توسعه زراعت چوب، حذف تعرفه واردات چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب

ه) توسعه فضای سبز و جنگل‌های دست‌کاشت

ز) پوشش کامل حفاظتی در جنگل‌های کشور

ح) پوشش کامل سوخت‌رسانی به عشایر، جنگل‌نشینان و روستاییان

ط) گسترش مشارکت شوراهای روستایی و بسیج محلی در حفاظت از جنگل‌ها».

ماده ۱۴۸ قانون برنامه پنجم توسعه بیان می‌دارد «دولت مکلف است جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب‌و‌خاک اقدامات زیر را انجام دهد:

الف) جایگزینی سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به جای سوخت هیزمی

ب) توسعه زراعت چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی و حذف تعرفه

مختلف صورت‌بندی می‌شود. در راهبرد اقتدارگرایانه مواجهه با مسائل بدخیم که فرایند سیاست‌گذاری را در حوزه صلاحیت نخبگان و گروه‌های برخوردار از موقعیت سازمانی در سلسله‌مراتب، اطلاعات یا قدرت اجبارآمیز می‌داند و اراده و تمایلات ذی‌نفعان دیگر را در این فرایند دخیل نمی‌کند.

همچنین در راهبرد رقابتی فرایند سیاست‌گذاری که در جست‌وجوی قدرت، نفوذ و الگوی رفتاری برد باخت بین بازیگران است که باعث افزایش احتمال وقوع منازعه بین ذی‌نفعان و بازیگران درگیر در فرایند جنگل را به دنبال دارد، چندان با مفهوم سیاست‌گذاری جنگل سازگاری ندارد، اما راهبرد همکاری جویانه به مثابه اثربخش‌ترین راهبرد برخورد با مسائل بدخیم دارای راه حل برنده برنده با حضور ذی‌نفعان زیادی است.

این راهبرد با منطق حکمرانی جنگل نیز قرابت معنایی دارد که شهروندان را در شناخت مسائل اصلی سیاسی و تهیه راه‌حل‌های مواجهه با مسئله صاحب حق و دارای مسئولیت می‌شناسد. مشارکت ذی‌نفعان، شفافیت و پاسخگویی ظرفیت و اقدام ذی‌نفعان برای حکمرانی جنگل مهم هستند.

شاخص حکمرانی جنگل این است که تا چه حد تمام بازیگران با منافع در جنگل‌ها قادر به شرکت در تصمیم‌گیری در مورد جنگل‌ها هستند؛ یکی دیگر از شاخص‌ها کیفیت و دسترسی این مشارکت است. اندازه‌ای که معایب یا آسیب‌پذیری بخش‌هایی از جامعه، مانند زنان، مردمان بومی، جوانان و سالخوردگان، قادر به شرکت در این فرایندها هستند، به‌ویژه مهم است.

دولت می‌تواند با ایجاد فرایندهای گفت‌وگو که در آن همه بازیگران می‌توانند نظرات، انتظارات

۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه: «سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف است: «... ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به منظور حفظ محیط‌زیست و با تأکید بر گروه‌های اثرگذار...»

امروزه اغلب مشکلات و تنگناهای زیست‌محیطی، صرفاً یک موضوع محلی یا حتی ملی به شمار نمی‌آیند، زیرا با توجه به وابستگی متقابل و غیرقابل تفکیک محیط‌زیست با مباحث کلان اجتماعی از جمله اقتصاد، فرهنگ، توسعه، سیاست و بسیاری دیگر از جنبه‌های مادی و معنوی حیات انسان‌ها به شمار آید.

مسائل بدخیم زمانی ایجاد می‌شود که مرزهای نظام مسائل به مسائل اجتماعی سیاسی و اخلاقی معنوی مربوط می‌شوند. این‌ها نوعی مسائلی هستند که برای آن‌ها «راه‌حل» وجود ندارد. استراتژی‌ها برای مقابله با مسائل وقتی ارزش‌ها به اشتراک گذاشته می‌شوند، می‌تواند نسبتاً ساده باشد.

مسائل بدخیم نیازمند بررسی مجدد رویکردهای مدیریتی است که می‌تواند متخصصان منابع را فراتر از استراتژی‌های حل مسئله سنتی و حتی فراتر از مناطق راحتی خود سوق دهد. در این قسمت با تکیه بر آرای ریتل و وبر درباره ویژگی‌های مسائل بدخیم و سیاست‌گذاری جنگل به منزله مصداق بارز آن به دلالت‌های سیاست‌گذاری جنگل اشاره می‌شود.

نکته اول در جهت آغاز فرایند سیاست‌گذاری این است که راهبرد کلی در مواجهه با سیاست‌گذاری جنگل به مثابه موضوعی بدخیم، وجود رهیافت همکاری جویانه در برابر الگوهای اقتدارگرایانه و رقابتی در فرایند چرخه سیاست‌گذاری است.

برای اینکه اساساً سیاست‌گذاری جنگل فرایندی پیچیده و ژانوسی است که با مشارکت ذی‌نفعان

دسترسی به جنگل‌ها)، تغییر چشم‌انداز مدیریت تغییر یافته چشم‌اندازها و متناقض با مدیریت جنگل‌های سنتی بوده است (Samojlik et al, 2016: 904).

از سوی دیگر، وجود راهبرد همکاری جویانه در برابر رهیافت خطی به سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد. همان‌گونه که در ویژگی‌های مسئله بدخیم بیان شد، این مسائل دارای اهداف متعارض حل مسئله، وجود ذی‌نفعان متعدد با منافع متعارض که هماهنگ‌سازی این کنشگران بر پیچیدگی اجتماعی آن می‌افزاید، شیوع و گسترش عرصه‌های آن و نیز سازمان‌های تخصصی با منافع متعارض است.

بخشی از بدخیم‌بودگی سیاست‌گذاری جنگل در تعامل بین عوامل علی (طبیعی، انسانی، سازمانی، قانونی و علمی)، اهداف متضاد سیاستی، وجود اختلاف و تعارض منافع بر سر راه‌حل‌های مناسب و نهایتاً پیچیدگی‌های اجتماعی این مسائل نهفته است. همچنین فهم درست مسئله، مستلزم توجه به دیدگاه سازمان‌های تخصصی متعدد و ذی‌نفعان مختلف است.

اینکه هر راه‌حل احتمالی نیازمند مداخله، تعهد و هماهنگی سازمان‌های متعدد و ذی‌نفعان گوناگون است؛ بنابراین حل مسئله بدخیم نیازمند تفکر کل‌نگر است نه خطی. ویژگی تفکر سنتی برای شناخت مسئله به صورت عمودی، سلسله‌مراتبی و دولت‌محور بوده است (کریمی و پارسا، ۱۳۹۸: ۱۴-۱۳).

دلالت دیگر در امر سیاست‌گذاری جنگل، تأکید بر کل‌نگری و پرهیز از تقلیل‌گرایی و تک بعدی نگری در امر توجه به جنگل و سیاست‌گذاری آن است. بحث حفظ جنگل و جنگل‌داری پایدار امری چندبُعدی است که مؤلفه‌های اکولوژیکی، اجتماعی و اقتصادی دارد.

و نگرانی‌های خود را بیان کنند، نقش مهمی ایفا می‌کنند (Fao, 2018: 3).

اصل سیاست‌گذاری مسئله بدخیم که ناظر بر تغییر رفتار افراد درگیر در مسئله است، از جمله اصول مهم در سیاست‌گذاری و حکمرانی جنگل مشارکت عمومی ذی‌نفعان در امور و مدیریت جنگل و همچنین در مدیریت منازعات بر سر منابع جنگل است و بدون حضور ذی‌نفعان و مردم امر سیاست‌گذاری ناتمام و بی‌نتیجه خواهد ماند.

مدیریت جنگل، با استفاده از منابع مختلف زمین و فشار سازمانی، می‌تواند به عنوان یک مسئله بدخیم محسوب شود. مدیریت پایدار جنگل اغلب مناقشه‌آمیز و مستلزم گفت‌وگوی مداوم و همکاری بین بخش‌های مورد علاقه که ممکن است مالکین زمین، دانشمندان علوم طبیعی و اجتماعی، سیاست‌گذاران و شهروندان باشد.

مسئله اساسی مدیریت پایدار جنگل مالکیت زمین است که به طور مستقیم به مدیریت جنگل‌ها و ارائه خدمات اکوسیستم جنگل مربوط می‌شود.

مدیریت سنتی منابع جنگلی در زمان پیش از صنعتی به طور عمده توسط دو نیروی محرکه شکل گرفت: عوامل اجتماعی اقتصادی (به عنوان مثال تقاضا برای منابع) و شرایط محیطی. پس از آن مدیریت جنگلداری مدرن در قرن هجدهم و نوزدهم معرفی شده بود، بهره‌برداری جنگل تحت حکمرانی رسمی نهادی قرار گرفت.

توسعه نهادهای رسمی (مثلاً جنگلداری دولتی، وزارت جنگل‌ها) و اعمال ارزش‌هایشان (مثلاً اولویت دادن به تولید چوب و درآمد مالی، تغییر ساختار سازه‌های جنگل و ساده‌سازی ترکیب زیستی آن‌ها) با توجه به برنامه‌های مدیریت جنگل محدود کردن

در نتیجه، مداخلات گسترده انسان در محیط زیست باعث ایجاد بحران‌های زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی شده است. از سوی دیگر، گستره و شدت بهره‌برداری کشورها و انسان‌ها از منابع طبیعی به‌ویژه جنگل‌ها، صدمات زیادی را به جو زمین، پوشش گیاهی، تنوع زیستی، اراضی و جنگل‌ها برجا گذاشته است.

اصل یادگیری اجتماعی دلیل دیگری در سیاست‌گذاری جنگل است و نقش مهمی در محیط‌زیست پایدار، مدیریت منابع طبیعی و ایجاد سازگاری بیشتر و حکمرانی پایدار منابع طبیعی دارد. حکمرانی منابع هم نظامی از قواعد رسمی و غیررسمی است که به هدایت چگونگی تعامل انسان‌ها با منابع طبیعی در همه سطوح سازمان اجتماعی مبادرت می‌ورزد. یادگیری اجتماعی دو وجه دارد: چهره نخست دربرگیرنده شمولیت، ادغام و برنامه تنوع شناخت و راه‌های دانستن جامع‌تر و فهم نظام‌مند موقعیت است.

در این وجه چهار نگرش وجود دارد که عبارت‌اند از: تفکر سیستماتیک، ادغام و ترکیب، مذاکره و همکاری و نهایتاً مشارکت و تعهد. این وجه عموماً از طریق تلاش‌های مدیریت همکاری‌جویانه رخ می‌دهد که شامل ذی‌نفعان چندگانه، مدیریت منازعه چشم‌اندازها و ارزش‌ها، اعتمادسازی، شناسایی جایگزین‌ها و رهیافت‌های مبتکرانه برای ارتقای موقعیت است.

وجه دوم یادگیری اجتماعی شامل کنترل هدفمند، ارزیابی و انعکاس نتایج رهیافت‌های جایگزین برای تطبیق اقدامات یا برای مفروضات اساسی جایگزین یا ارزش‌ها و ساختارهای حاکم است (Cheng et al, 2011: 90).

بدون دست‌یابی به همگرایی و تلفیق این وجوه عملاً امر سیاست‌گذاری بی‌معنا خواهد شد. برنامه‌های توسعه پایدار جنگل باید با مشارکت مردم جنگل‌نشین، خصوصاً توده‌ها، زنان و جوانان طراحی و اجرا شود. افزایش درآمد بهره‌برداران، تأمین نهادهای آموزشی و خدماتی و بهبود وضع شاخص‌های اجتماعی رفاهی جنگل‌نشینان، از جمله گام‌های مهم در کل‌نگری در سیاست‌گذاری جنگل است (سعیدی، ۱۳۷۹: ۵۳۶).

بحث دیگر در نگاه کل‌نگر به جنگل، تخریب جنگل است. تخریب جنگل به معنای تغییر درجه کیفی جنگل از انبوه به تنک است. ماده ۶ برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال علت‌های تخریب جنگل‌ها را به طور آشکارا چنین بیان می‌دارد:

«کاهش و توقف عوامل مهم تخریب جنگل‌های شمال کشور به شیوه‌های ذیل الزامی است: خروج دام و جنگل‌نشینان از جنگل‌های شمال، کاهش تدریجی بهره‌برداری‌های مجاز در حد توان اکولوژیکی جنگل‌های طبیعی از طریق ارائه برنامه جایگزینی مصارف چوب و سایر مکانیسم‌های اقتصادی مبتنی بر سازوکار بازار، همچنین تشدید مبارزه با قاچاق چوب و کنترل مبادی جاده‌های جنگلی و حذف فعالیت‌های عمرانی ناسازگار و مخرب جنگل‌های کشور» (برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور، مصوب سال ۱۳۸۲ هیئت وزیران).

دلیل دیگر در بحث سیاست‌گذاری، وجود نگرش فرایندی در مقابل رویکرد پروژه‌ای و موردی است. رهیافت فرایندی هدفمند، همه‌جانبه، سنجیده، آگاهانه، پیش‌بینی و اندیشیده شده است که ابعاد شناختی، عملی و احساسی شهروندان را شکل دهد (کریمی و پارسا، ۱۳۹۸: ۱۵).

جهت انجام سیاست‌گذاری جنگل به رشته‌های تخصصی، از جمله جنگل‌داری، محیط‌زیست، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، مدیریت، حقوق، آب، خاک، گیاهان دارویی نیازمند است. این رشته‌ها هریک از چشم‌انداز خاص و با رویکردی متفاوت به سیاست‌گذاری جنگل می‌پردازد که باعث می‌شود سیاست‌گذار با بینشی عمیق و همه‌جانبه به اتخاذ سیاست مبادرت ورزد.

وجود اعتماد و اعتمادزایی دلالت‌بُعدی در بحث سیاست‌گذاری است. اگر اعتماد نباشد هماهنگی جهت تغییر رفتار کنشگران هم ایجاد نخواهد شد. پایه اعتماد به دولت از این طریق شکل می‌گیرد که شهروندان بپذیرند که دولت‌شان از تخصص، دانش فنی، ظرفیت و بی‌طرفی برای انجام بهترین کنش برخوردار است.

اعتماد به هم مبتنی بر ایجاد شفافیت و پاسخگویی است. همان‌گونه که در اصول حکمرانی خوب جنگل توسط بانک جهانی بیان شده، پاسخگویی مسئولان جنگل به ذی‌نفعان و پاسخگویی درون سازمان‌های جنگلی است. از سوی دیگر، شفافیت در بخش‌های مختلف جنگل، شفافیت درآمدی، شفافیت قانونی را در برمی‌گیرد.

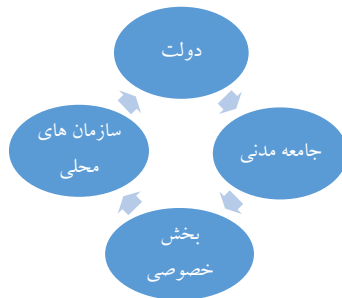
دلیل دیگر گفت‌وگویی ملی سیاست‌گذاری، جنگل است. هدف اصلی در گفت‌وگویی ملی، تقسیم پیامدهای بخش جنگل‌بانی با تعداد وسیعی کارشناسان، از جمله سیاست‌گذاران، مدیران جنگل، نمایندگان بخش صنعتی، محققان و غیره است. همچنین کسب تجربیات ملی برای کار بین‌المللی به وسیله مبادله اطلاعات درباره وضعیت جنگل‌ها، بازارهای تولیدی جنگل، انرژی چوب و دورنمای بخش جنگل، از جمله این اهداف است (Unece, 2020).

عملکرد این دو وجه در سیاست‌گذاری جنگل با تصمیم‌گیری درباره تناسب و مدیریت منابع، تأمین اطلاعات، کنترل اقدامات و اجرای قواعد، قواعد شکل‌دهنده شراکت‌سازی تصمیمات، تعیین حقوق و وظایف شرکت‌کنندگان تصمیم و درنهایت طراحی قواعد اثربخش تعامل میان شرکت‌کنندگان است.

دلیل بعدی توجه به اصول توسعه پایدار به عنوان رهیافت فرایندی کل‌نگر است. با تغییر پارادایم سنتی توسعه به پارادایم جدید باعث شکل‌گیری ایده توسعه پایدار شد که صرفاً بر ابعاد انسانی، فنی و اقتصادی توجه ندارد و بر ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیط‌زیستی توجه دارد. تقریباً وجه مشترک تمام تعاریف از توسعه پایدار، حفظ محیط‌زیست انسان به عنوان بستر توسعه است که این امر در قبال ارتباط متقابل میان چهار رکن اساسی توسعه پایدار، یعنی توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی جامه عمل خواهد پوشید.

با توجه به این مطلب کمیسیون جهانی محیط‌زیست و توسعه، الزامات توسعه پایدار را به شرح ذیل می‌داند: وجود نظام سیاسی برای تأمین امنیت و رفاه شهروندان، وجود نظام اقتصادی جهت چاره‌اندیشی برای تنش‌های ناشی از ناموزونی توسعه، وجود نظام تولیدی که محیط‌زیست را اساس توسعه بدانند، وجود نظام بین‌المللی که الگوهای پایداری را عرضه کند و وجود نظام مدیریتی که توان خود اصلاحی داشته باشد (الیوت، ۱۳۷۸: ۶).

دلالت دیگر در سیاست‌گذاری جنگل، استفاده از رشته‌های گوناگون دانشگاهی که با رویکردهای متفاوت و ترکیبی عمل می‌کنند. داشتن دیدگاه تک‌بُعدی و تأکید بر رشته تخصصی واحد باعث نادیده گرفتن ابعاد و زوایای مسئله خواهد شد.



تصویر ۳. حکمرانی جنگل در ایران (منبع: یافته‌های نویسندگان)

جنگل، به صورت دایره در وزارت فلاحت به وجود آمد (سعید و مدنی مشایی، ۱۳۹۶: ۱۱).

به موجب تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها، مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزو اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت اعلام شد.

مدیریت جنگل‌ها دگرگونی‌های زیادی به خود دیده‌اند، به گونه‌ای که می‌توان چنین ترسیم کرد: بنگاه جنگل (۱۳۲۷)، سازمان جنگلبانی (۱۳۳۸)، وزارت منابع طبیعی (۱۳۴۶)، سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۵۰)، وزارت کشاورزی و عمران روستایی (۱۳۵۶)، وزارت جهاد سازندگی (۱۳۶۲)، وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹) و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری (۱۳۸۴) (محسنی، ۱۳۸۹: ۹۰-۹۱).

مدیریت جنگل در ایران با رویکرد از بالا به پایین توسط سازمان جنگل‌ها اعمال می‌شود و جوامع محلی و دیگر کنشگران در عرصه جامعه مدنی و بخش خصوصی نقش پررنگی در آن ندارند. به عبارت دیگر، در سال‌های گذشته راهبردهای مدیریت جنگل و محافظت از تنوع زیستی به طور اساسی

از طریق این گفت‌وگوی ملی می‌توان به مدیریت تعارضات مربوط به جنگل پرداخت. این تعارضات چند هدفی و بسیاری از ذی‌نفعان، از جمله اهالی ساکن در جنگل، سازمان‌های حکومتی درون و بیرون از مدیریت جنگل، جامعه مدنی و بخش خصوصی که غالباً هم دارای منافع رقابت گونه است به حل تعارضات کمک می‌کند.

در نهایت اصل مهم دیگر در فرایند سیاست‌گذاری جنگل ایجاد نهادسازی و ساختارهای کارآمد و اثربخش، تشکیل سازمان‌هایی با انعطاف‌پذیری و قابلیت سازگاری با شرایط مختلف را داشته باشند.

به دلیل ماهیت مسئله جنگل و چندبُعدی بودن آن اقتضا دارد نهادها و سازمان‌های متعددی در گیر فرایند شوند و این تعدد سازمان‌ها ممکن است موجب موازی‌کاری یا تداخل وظایف بین سازمان‌ها گردد. در ایران به نوعی ۲۱ سازمان و نهاد در امر مربوط به مسائل جنگل دخیل هستند.

۳.۲ حکمرانی جنگل در ایران

در سال ۱۳۴۲، کلاً هرگونه مالکیت خصوصی و دربار لغو شد و جنگل، به صورت ملی و مالکیت عمومی درآمد. در سال ۱۳۹۸ مدیریت بخش

از توجه و تمرکز به برنامه‌ریزی متمرکز با مدیریت سازمان‌های دولتی به راهبردهای بیشتر مشارکتی با اهداف متوازن اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی منتقل شده است.

رویکرد مشارکتی مبتنی بر حکمرانی جنگل از یک طرف، سبب انگیزه همکاری مردم محلی و سایر ذی‌نفعان در اعمال قوانین کنترل جنگل با دولت می‌شوند و از سوی دیگر، توانمند ساختن مردم با دولت برای مشارکت در منافع و مدیریت توسعه جنگل و تجاری نمودن آن به رفع فقر و متنوع کردن منابع درآمدی آن‌ها کمک می‌کند (عظیمی و امیری‌لمر، ۱۳۸۷: ۱۶۹).

برای داشتن یک الگوی موفق حکمرانی جنگل در ایران باید رابطه‌ای به شکل زیر باشد: (تصویر شماره ۳)

دولت: دولت‌ها به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای جدید نخواهند بود. آن‌ها باید با بالا بردن قابلیت‌های خود و با تزریق نیروهای تازه به نهادهای عمومی توان پاسخگویی به نیازهای جدید را افزایش دهند.

مقامات منتخب الزام دارند در ارتباط با چگونگی مسئولیت‌ها، میزان موفقیت و شکست در تحقق اهداف و اجرای برنامه‌ها و دلایل آن به مردم توضیح دهند. شفافیت سبب می‌شود تا از رانت‌ها و ویژه‌خواری‌ها جلوگیری شود و اعتماد شهروندان به کارگزاران و رهبران جامعه افزایش یابد. همچنین موجب می‌شود کارگزاران نظام مراقب رفتار و اعمال خود باشند، چراکه باید در برابر مردم پاسخگو باشند.

در ضمن، نخبگان جامعه با اطلاع از روند امور به نقد برنامه‌ها پرداخته، در اصلاح آن‌ها ایفای نقش می‌نمایند. از سوی دیگر حاکمیت قانون سنگ زیرین

روابط بین دولت و ملت به شمار می‌آید. برقراری سیستم حکمرانی جنگل نیازمند چارچوب‌های قانونی عادلانه و منصفی است که از ویژگی بی‌طرفانه بودن برخوردار باشد.

در این چارچوب باید از حقوق کلیه افراد، مخصوصاً حقوق ذی‌نفعان محافظت به عمل آید. به عبارت دیگر، موضوع حاکمیت قانون در فرایند حکمرانی بر این امر تأکید می‌کند که سیاست‌گذاران نیز همانند شهروندان باید در برابر قانون یکسان تلقی شوند و نسبت به عملکرد خود پاسخگو باشند.

دولت از طریق وضع قوانین عادلانه، مشارکت شهروندان در امور، پاسخگویی، ایجاد و برقراری حاکمیت قانون و شفافیت و تمرکززدایی می‌تواند به بهتر شدن جریان حفظ جنگل کمک نمایند.

بخش خصوصی: شامل مؤسسات، سرمایه‌داران و کارخانه‌داران است. این مجموعه می‌تواند با اقدامات قانونی و به اندازه توان اکولوژیکی جنگل اقدام به خرید و قطع درختان کنند. بخش‌های خصوصی که عهده‌دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید، تجارت و وظیفه کسب و کار را بر عهده دارند.

جامعه مدنی: جامعه مدنی هم شامل نهادهای فیزیکی مثل دسته‌بندی‌ها، انجمن‌ها و بنیادها و سازمان‌هاست و هم شامل جنبش‌های فکری و اجتماعی مثل حرکت‌هایی در زمینه محیط‌زیست و غیره. عوامل جامعه مدنی در واقع، سهم بسزایی در انجام نظارت و تحقیق در مورد فعالیت‌های دولت و بخش بازرگانی است، از این رو نقش و تأثیر بازرندانه‌ای در قبال فساد دارد.

نظارت جامعه مدنی بر تصمیم‌گیری و عملکرد بخش دولتی و مشارکت در این امور یک موازنه‌سازی و ابزار مهم برای مبارزه با فساد و بهبود حکمرانی است.

سازمان‌های محلی شامل اهالی ساکن در جنگل و روستاهای اطراف و توریست‌ها و مسافران حاضر در منطقه جنگلی هستند که باید با رعایت اصول حفظ جنگل، از قطع و بریدن درختان پرهیز کنند و باعث حفظ سنت‌های بومی خود در زمینه حفظ جنگل‌ها شوند.

۳. بحث و نتیجه‌گیری

سیاست‌های حفاظت از محیط‌زیست زمانی می‌تواند کارکرد مطلوبی داشته باشند که در همه سطوح فعالانه در فرایند برنامه‌ریزی‌های توسعه قرار گرفته و در تعامل تنگاتنگ با سایر بخش‌ها تصویب و اجرا شوند.

سنخ سیاست‌گذاری جنگل‌های شمال از سنخ مسائل بدخیم است و نیازمند بررسی مجدد رویکردهای مدیریتی است که ممکن است متخصصان منابع را فراتر از استراتژی‌های حل مشکلات سنتی خود سوق دهد.

بازیگران عرصه محیط‌زیست ایران اعم از توده‌های مردم، جامعه دانشگاهی، بنگاه‌های اقتصادی و در رأس همه دولت در زمینه حفاظت از محیط‌زیست و جلوگیری از گسترش تخریب و آلودگی آن ناموفق بوده‌اند.

امروزه حکمرانی جنگل می‌تواند موجب حفظ محیط‌زیست شود، چراکه راهکار مواجهه با مسائل بدخیم باید رویکرد همکاری‌جویانه باشد. از این رو، به نظر می‌رسد گذار از سیاست‌گذاری سنتی و متمرکز و حرکت به سوی حکمرانی جنگل، لازمه مشارکت دولت، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد و ساکنین جنگل جهت مشارکت در روند جلوگیری از تخریب جنگل امری اجتناب‌ناپذیر است.

این فرایند باعث شفاف شدن دولت از نظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال است (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۳۷).

اعضای جامعه مدنی از قبیل رسانه، مطبوعات، احزاب، کانون‌ها و مجامع، اتحادیه‌ها و سندیکاها، سازمان‌های مردم‌نهاد هستند که می‌توانند از طریق کمک به آموزش عمومی، برقراری فرهنگ قانون مداری، کمک به سازوکارهای گزارش‌دهی، پژوهش و بیان دیدگاه‌های اصلاحی به بهبود روند امور حفظ جنگل‌ها کمک کنند (دیهیم، ۱۳۸۷: ۵۰-۵۲).

بر اساس گزارش سازمان حفاظت محیط‌زیست در سال ۱۳۸۴ شمار تشکلهای زیست‌محیطی در کشور ۶۳۰ مورد بوده که از این تعداد در دولت‌های گذشته به ۴۲۳ تشکل کاهش یافته است. بر مبنای آخرین گزارش این سازمان در سال ۱۳۹۸ تعداد تشکلهای محیط‌زیستی در کشور به ۹۰۰ مورد افزایش پیدا کرده است.

تعداد این سمن‌ها در استان مازندران ۵۲ سمن، گلستان ۷ سمن، گیلان ۲۳ سمن فعالیت دارند (سازمان حفاظت محیط‌زیست، ۱۳۹۸).

سازمان‌های محلی: مشارکت فقط با برقراری ارتباط صحیح میان حکومت و مردم و شفاف‌سازی کانال‌های ارتباطی شکل می‌گیرد. نقش مردم و مشارکت آنان در حل مشکلات کشور تعیین‌کننده و در پیشگیری از موارد خلاف قانون و سوء جریان در دستگاه‌های اداری غیرقابل انکار است.

اعتقاد به زمینه‌سازی برای مشارکت مردم و گسترش سازمان‌های غیردولتی نیازمند حرکت از تمرکز مطلق دولتی در ابعاد سیاسی، اداری، برنامه‌ریزی و غیره به سوی عدم انحصار دولتی است.

احیای جنگل و همچنین کنگره ملی جنگل‌های انجمن‌هایی با حمایت گسترده سیاسی می‌تواند به ایجاد ذی‌نفعان مختلف برای ایجاد دیدگاه قوی ملی برای جنگل‌ها کمک کند و استراتژی‌هایی را که می‌تواند توسط سطوح فرعی دولت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و بین‌المللی اتخاذ شود.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

اصول اخلاق پژوهش تمامی اصول پژوهشی در این مقاله رعایت شده است.

حامی مالی

این پژوهش هیچ‌گونه کمک مالی از سازمان‌های دولتی و غیردولتی دریافت نکرده است.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در طراحی، اجرا و نگارش همه بخش‌های پژوهش حاضر مشارکت داشته‌اند.

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

ارتباطات و اثرات متقابل میان‌بخشی در شکل دادن به رویکرد حکمرانی جنگل مهم است. بخش‌هایی نظیر قوه قضائیه، کشاورزی، انرژی، حمل‌ونقل و محیط زیست کمک می‌کند تا رویکرد هر کشوری را در زمینه اجرا، مدیریت و استفاده از جنگل شکل دهد.

دستیابی به شاخص‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی توسعه پایدار مستلزم ایجاد ساختارهای هدایتی و حمایتی و وضع اهداف خاص سیاسی است.

به همین دلیل امروزه حکمرانی خوب به عنوان استراتژی دستیابی به توسعه پایدار مطرح می‌شود و نیاز به همکاری دولت با نهادهای مدنی و مردم را در جهت توسعه پایدار برجسته می‌کند. تأکید حکمرانی خوب بر مشارکت عمومی، بسترسازی جهت مشارکت سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر نهادها در فرایند سیاست‌گذاری توسعه، باعث ایجاد احساس مسئولیت آنان و ارائه راهکار و انجام اقدامات متناسب می‌شود.

همچنین لازمه دستیابی به شاخص‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی توسعه پایدار، منوط به ایجاد ساختارهای هدایتی و وضع سیاست‌های خاص است که حکمرانی خوب به عنوان سازوکار دستیابی به آن مطرح شده است.

با توجه به مطالب ارائه‌شده می‌توان جهت سیاست‌گذاری جنگل‌ها و داشتن حکمرانی خوب جنگل به موارد زیر اشاره کرد: تقویت ظرفیت جوامع بومی و روستایی برای مدیریت جنگل‌ها، افزایش مشارکت‌های مردمی با تشکیل تعاونی‌های بهره‌برداری جنگل‌نشینان، تشکل‌ها و سازمان‌های محیط زیستی، مشارکت مردمی در جنگل‌کاری و

منابع فارسی

- سلیمانی، ا. (۱۳۹۴). جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه کشور. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- میدری، ا. (۱۳۸۳). حکمرانی خوب بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کریمی مله، ع. (۱۳۹۷). مسایل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری راهبردی در الگوهای سنتی روابط دولت-ملت در ایران. *دولت پژوهی*، ۴(۱۵)، ۳۹-۱.
- کریمی مله، ع.، پارسا، ن. (۱۳۹۸). سیاست‌گذاری هویت ملی و الزامات راهبردی آن برای ایران. *مطالعات ملی*، ۲۰(۷۷)، ۲۰-۳.
- وحید، م. (۱۳۹۸). زمان کوتاه سیاست‌گذاری عمومی در ایران. *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، ۵(۴)، ۸۸-۷۵.
- الیوت، ج. (۱۳۷۸). مقدمه‌ای بر توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه [ع. ر.، رکن‌الدین افتخاری و ح. رحیمی، ترجمه فارسی]. تهران: انتشارات مؤسسه توسعه روستایی ایران.
- خبزگزار ایسنا. (۱۳۹۷). *جنگل‌های شمال: لقمه‌ای چرب برای مافیای چوب*.
- خزاعی، ع. (۱۳۷۶). بررسی آثار سیاست‌گذاری دولت بر کاهش تخریب منابع طبیعی. *اقتصاد کشاورزی و توسعه*، ۵(۲۰)، ۱۴۸-۱۲۳.
- سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و دفتر توسعه سازمان ملل. (۱۳۹۲). *سند طرح ایجاد یک چارچوب مدیریت چندمنظوره در چشم‌انداز جنگل‌های کوهستانی خزر برای حفظ تنوع زیستی*.
- سعید، ا. و مدنی مشایی، ا. (۱۳۹۶). تأثیرسیاست‌های کلان اقتصادی بر تخریب جنگل‌های شمال ایران. *طبیعت ایران* شماره ۴(۵)، ۱۶-۱۰.
- عظیمی، ن. و امیری لمر، م. (۱۳۸۷). ارزیابی اثرات اجرایی طرح ساماندهی خروج دام از جنگل بر جنگل‌نشینان در استان گیلان مطالعه موردی بخش مرکزی شهرستان رضوانشهر. *پژوهش‌های جغرافیایی*، ۴۰(۳۶)، ۱۷۱-۱۵۷.
- عواطفی همت، م.، شامخی، ت.، زبیری، م.، عرب‌د. ر. و قاضی طباطبایی، م. (۱۳۹۲). دلایل تخریب جنگل: بررسی مدل‌های ذهنی کارشناسان منابع طبیعی و مردم محلی با استفاده از روش پویایی‌های سیستم. *نشریه جنگل و فرآورده‌های چوب*، ۶۶(۱)، ۵۴-۳۹.
- فاضلی، م. و محمدی پارسا، م. ج. (۱۳۹۳). ارزیابی تأثیرات اجتماعی اجرای طرح خروج دام از جنگل مطالعه موردی: مهاجران روستای ینقاق از توابع شهرستان گالیکش در استان گلستان. *پژوهش‌های روستایی*، ۵(۳)، ۵۴۰-۵۱۷.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۸۹). *قانون برنامه‌های پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران*.
- محسنی، ح. (۱۳۹۶). عدالت زیست‌محیطی و قاچاق چوب، هیزم و زغال جنگلی (نقد و بررسی مبانی رأی وحدت رویه شماره ۷۴۹ مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۴). *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، ۴(۱)، ۱۰۹-۸۵.

References

- Allen, G. M., & Gould Jr, E. M. (1986). Complexity, wickedness, and public forests. *Journal of Forestry*, 84(4), 20-23. https://harvardforest1.fas.harvard.edu/sites/harvardforest.fas.harvard.edu/files/publications/pdfs/Allen_JForestry_1986.pdf
- Australian Public Service Commission. (2007). *Tackling wicked problems: A public policy perspective*. Canberra: Australian Public Service Commission. https://www.vgls.vic.gov.au/client/en_AU/VGLS-public/search/detailnonmodal?qu=Public+policy+-+Australia.&d=ent%3A%2F%2FSD_ILS%2F0%2FSD_ILS%3A316634%7EILS%7E0&ps=300
- Avatefi Hemat, M., Shamekhi, T., Zobeyri, M., Arab, D. R., & Ghazi, M. (2013). [Forest degradation: An investigation of forestry organization experts and local herders' mental models (Persian)]. *Journal Of Forest and Wood Products*, 66(1), 39-54. <https://www.sid.ir/en/journal/ViewPaper.aspx?ID=503298>
- Azimi, N., & Amiri Lamer, M. (2008). [Evaluation of the livestock removal plan from forest and its impact on forest settlers, a case study of central district of Rezvanshahr, Iran (Persian)]. *Geographical Research*, 63(40), 157-171. <https://www.sid.ir/fa/JOURNAL/ViewPaper.aspx?ID=73613>
- Cheng, A. S., Danks, C., & Allred, S. R. (2011). The role of social and policy learning in changing forest governance: An examination of community-based forestry initiatives in the US. *Forest Policy and Economics*, 13(2), 89-96. [DOI:10.1016/j.forpol.2010.09.005]
- Dlamini, C., & Montouroy, Y. (2017). Governing sustainable forest management issues in polycentric governance: The EU FLEGT Action Plan as a regulatory catalyser. *Environmental Law Review*, 19(1), 6-29. [DOI:10.1177/1461452917691863]
- Elliott, J. (1999). *An introduction to sustainable development in developing countries* [A. R. Rokn al-Din Eftekhari, & H. Rahimi, Persian Trans]. Tehran: Iran Rural Development Institute. <https://www.gisoom.com/book/1159251/%DA%A9%D8%AA%D8%A7%D8%A8/>
- FAO. (2001). *Global forest resources assessment 2000*. Retrieved from <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/past-assessments/fra-2000/en/>
- FAO. (2015). *Global forest resources assessment 2015 - How are the world's forests changing?* Retrieved from <http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/en/c/325836/>
- Fazeli, M., Mohammadi Parsa, M. J. (2014). [Assessing the social effects of implementing a livestock exit plan from the forest Case study: Immigrants of Yanghaq village of Galikesh county in Golestan province (Persian)]. *Rural Research*, 5(3), 517-540. <https://www.sid.ir/Fa/Journal/ViewPaper.aspx?id=249132>
- Forests, Range and Watershed Management Organization & United Nations Information Centre. (2013). [Document of designing a multi-purpose management framework in the landscape of the Caspian Hyrcanian forest to preserve biodiversity (Persian)]. Retrieved from <https://docplayer.net/83837511-Snd-trh-ykh-chrchwb-mdyryt-chnd-mn-zwrh-dr-chshn-ndz-jngl-hyrkny-khzz-bry-hfz-tnw%60-zysty.html>
- Global forest resources assessment 2015: Country report. (2015). Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-az240e.pdf>
- Forest Governance. (2018). Retrieved from <http://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/modules/forest-governance/basic-knowledge/en/?type=111>
- FAO. (2019). *Forest futures: Sustainable pathways for forests, landscapes and people in the Asia-Pacific region*. Retrieved from <http://www.fao.org/3/ca4627en/ca4627en.pdf>
- Feliciano, D., Blagojević, D., Boehling, K., Hujala, T., Lawrence, A., Lidestav, G., et al. (2019). Learning about forest ownership and management issues in Europe while travelling: The Travellab approach. *Forest Policy and Economics*, 99, 32-42. [DOI:10.1016/j.forpol.2018.09.005]
- Husch, B. (1987). *Guidelines for forest policy formulation*. Taraz: Unipub. <https://www.amazon.com/Guidelines-Forestry-Policy-Formulation-Paper/dp/9251026300>
- Isna. (2018). [Northern forests: Tidbit for the wood mafia (Persian)]. Retrieved from <https://www.isna.ir/news/97040703852/%D8%AC>
- Khazaee, A. (1997). [Investigating the effects of government policy on reducing natural resource degradation (Persian)]. *Agricultural Economics and Development*, 20(5), 123-148. <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?ID=68276>

- Karimi, A. (2018). [Wicked Policy Problems & the Necessity of the Fundamental Revision of Traditional State-Society Relations in Iran (Persian)]. *Studies the State*, 4(15), 1-39. [DOI:10.1080/10549811.2011.588467]
- Karimi, A., & Parsa, N. (2019). [National identity policy-making and its strategic implications for Iran (Persian)]. *National Studies*, 20(77), 3-20. http://rjnsq.si-naweb.net/article_95393.html?lang=en
- McGinley, K. A., & Cubbage, F. W. (2012). Governmental forest policy for sustainable forest management in Costa Rica, Guatemala, and Nicaragua: regulation, implementation, and impact. *Journal of Sustainable Forestry*, 31(4-5), 355-375. [DOI:10.1080/10549811.2011.588467]
- Muhammed, N., Koike, M., & Haque, F. (2008). Forest policy and sustainable forest management in Bangladesh: An analysis from national and international perspectives. *New Forests*, 36(2), 201-216 [DOI:10.1007/s11056-008-9093-8]
- UNECE. (2020). *National forest policy dialogues*. Retrieved from <https://www.unece.org/index.php?id=27788>
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2010) [Law of the Fifth Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran (Persian)]. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science*, 4(2), 155-169. [DOI:10.1007/BF01405730]
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19. <https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/175>
- Saeed, A., & Madani Mashaei, E. (2017). [The impact of macroeconomic policies on destruction of the northern forests of Iran (Persian)]. *Iran Nature*, 4(5), 10-16. <https://www.magiran.com/paper/1747737?lang=en>
- Samojlik, T., Fedotova, A., & Kuijper, D. P. (2016). Transition from traditional to modern forest management shaped the spatial extent of cattle pasturing in Białowieża Primeval Forest in the nineteenth and twentieth centuries. *Ambio*, 45(8), 904-918. [DOI:10.1007/s13280-016-0795-4] [PMID] [PMCID]
- Shindler, B., & Cramer, L. A. (1999). Shifting public values for forest management: Making sense of wicked problems. *Western Journal of Applied Forestry*, 14(1), 28-34. [DOI:10.1093/wjaf/14.1.28]
- Soleimani, E. (2015). [The position of the environment in the country's development programs (Persian)]. Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/946899>
- The World Bank. (2004). *Sustaining forests: A development strategy*. World Bank: Washington, DC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/424531468781760578/pdf/297040v-1.pdf>
- Mohseni, H. (2017). Environmental justice and protection of forest in criminal unification judgment of supreme court. *Criminal law and Criminology Studies*, 4(1), 85-109. [DOI:10.1080/10549811.2011.588467]
- Mondiale, B. (2006). *Strengthening forest law enforcement and governance: Addressing a systemic constraint to sustainable development*. World Bank: Washington, DC. <https://documents1.worldbank.org/cur>
- The World Bank. (2009). *Roots for good forest outcomes: An analytical framework for governance reforms*. World Bank: Washington, DC. <https://www.profor.info/sites/profor.info/files/ForestGovernanceReforms.pdf>
- Vahid, M. (2020). [Short time of public policy in Iran (Persian)]. *Public Policy*, 5(4), 75-88. [DOI:10.1007/BF01405730]