

## Reviewing the Forests and Rangelands Policies of the First to Sixth Economic, Cultural and Social Development Plans of the Islamic Republic of Iran

**Ahmad Beiranvand<sup>1</sup>**

PhD in Forestry, University of Tehran, Tehran, Iran

**Nusratullah Zargham**

Associate Professor of Forestry, University of Tehran, Tehran, Iran

**Taghi Shamkhi**

Professor of Forestry, University of Tehran, Tehran, Iran

**Seyed Mohamad Saeed Nouri Naeni**

Professor of Agricultural Economics, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

**Mohammad Avatefi Hemat**

Assistant Professor of Forestry, University of Tehran, Tehran, Iran

(Received: 2019/07/02 -Accepted: 2020/01/06)

### Abstract

The country's five-year development plans are the most important policy documents in which development goals and strategies are codified based on the country's ambitions, abilities, facilities and environmental conditions and serve as a guideline for governance of the country. The purpose of this study was to investigate the policies presented in the first to sixth development plans (1990-2021) of Iran about forest and rangeland. Herein, the study was performed by grounded theory method. The policies were categorized in the open coding. The relationship between categories was determined in the axial coding. The mentioned relationship was described in the selective coding. The results of open coding showed that 25 policy categories were presented in the development plans. In the axial coding, conservation, restoration, and sustainable use of forest and rangeland resources were selected as core category which were the the goals of plans. Other 24 policy categories were classified according to Phenomenon in three sections of the strategies (14 categories), context conditions (4 categories) and intervening conditions (6 categories). The results of selective coding showed that diversity and continuity of the policies varies from one to five plans.

### Keywords

Policy making, Renewable Natural Resources, Management, Grounded Theory.

---

Copyright © 2020 The Authors. Published by Faculty of Law & Political Science, University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

---

1 - Corresponding Author's Email: Abeiranvand@ut.ac.ir



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹، صفحات ۱۷۹-۱۵۴

## بررسی سیاست‌های برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران

### در زمینه جنگل و مرتع

احمد بیرانوند<sup>۱</sup>

دکتری جنگل‌داری دانشگاه تهران، تهران، ایران

نصرت الله ضرغام

دانشیار جنگل‌داری دانشگاه تهران، تهران، ایران

تقی شامخی

استاد جنگل‌داری دانشگاه تهران، تهران، ایران

سید محمد سعید نوری نائینی

استاد اقتصاد کشاورزی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

محمد عواطفی همت

استادیار جنگل‌داری دانشگاه تهران، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۰/۱۶)

### چکیده

برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور، مهمترین اسناد سیاستی هستند که در آن‌ها اهداف و راهبردهای توسعه با توجه به آرمان‌ها، توانایی‌ها، امکانات و شرایط محیطی کشور تدوین گشته و راهنمای بخش‌های مختلف اداری کشور هستند. هدف پژوهش حاضر، بررسی سیاست‌های مرتبط با جنگل و مرتع در برنامه‌های اول تا ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۶۸) و ارتباط و تداوم آن‌ها است. به این منظور از روش تئوری داده بنیاد استفاده شد. در کاگذاری باز این روش، بخش‌های مرتبط از متن برنامه‌ها به کدهای مفهومی شکسته و سپس مقوله‌بندی شد. در کاگذاری باز ۲۵ مقوله سیاستی در برنامه‌های اول تا ششم توسعه حاصل شد. بر اساس مدل پارادایمی، مقوله حفاظت، احیاء و توسعه و بهره‌برداری پایدار از جنگل‌ها و مراتع در جایگاه مقوله محوری قرار گرفته و ۲۴ مقوله دیگر در سه بخش راهبردها (۱۴ مقوله)، شرایط زمینه‌ای (۴ مقوله) و شرایط مداخله‌گر (۶ مقوله) طبقه‌بندی شدند. نتایج کاگذاری انتخابی نشان می‌دهد، تنوع و تداوم سیاست‌ها برای دستیابی به اهداف یکسان نیست و تداوم آن‌ها از حضور در یک تا پنج برنامه متفاوت است. به طور کلی لازم است در سیاست‌گذاری‌های توسعه برای بخش منابع طبیعی تجدیدشونده یک رویکرد و نظریه‌ی مشخص حاکم گردد.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌گذاری، منابع طبیعی تجدید شونده، مدیریت، نظریه داده بنیاد.

## مقدمه

اهمیت جنگل و مرتع در تداوم زندگی روی کره زمین با توجه به نقش اساسی آن‌ها در تولید اکسیژن، تلطیف هوا، تولید چوب، تأمین علوفه، زیستگاه حیات وحش، تنظیم جریان آب و جلوگیری از فرسایش خاک، کنترل سیل و رانش زمین و مانند آن‌ها برکسی پوشیده نیست (FAO, 2016: 44; Babazakheri, Nouripour, Sharifi, 2011: 230; Amiranjad, 2018). در کشور ما جنگل‌ها با مساحت ۱۴/۳۲ میلیون هکتار، مراتع با مساحت ۸۴/۸۱ میلیون هکتار و اراضی بیابانی با مساحت ۳۲/۵۸ میلیون هکتار در مجموع ۱۳۱/۷۱ میلیون هکتار، معادل ۷۹/۹۱ درصد از سطح ۱۶۴/۸۲ میلیون هکتاری کشور را پوشش می‌دهند (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، ۱۳۹۸). از دیرباز روند تخریب این منابع در اثر عوامل مختلف از جمله بهره‌برداری‌های بی‌رویه و تغییر کاربری در حال افزایش بوده و تخریب کمی و کیفی آن‌ها را به دنبال داشته است (Kuch-Pideh, 2008: 12; Saqeb Talebi, 2008: 26; et al., 2008). از این رو با شروع مدیریت منابع طبیعی در اوایل قرن اخیر که بیشتر بر جنگل متمرکز بود، تلاش سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران و برنامه‌ریزان در جهت پایداری آن‌ها بوده است. تصویب قانون جنگل‌ها (۱۳۲۱)؛ توجه به منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی (۱۳۲۷ تا ۱۴۰۰)؛ تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (۱۳۴۱)؛ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۴۶)؛ اصل ۴۵ و ۵۰ قانون اساسی (۱۳۵۸)؛ قانون حفاظت و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (۱۳۷۱)؛ و سیاست‌های کلی نظام در مورد منابع طبیعی (۱۳۷۹)، مواردی از تلاش‌های انجام شده در این زمینه است (Majlis Research Center, 2019). در این میان برنامه‌های توسعه، به عنوان اسنادی که در آن اهداف، راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌ها با تکیه بر آرمان‌ها، توانایی‌ها، امکانات و شرایط محیطی حاکم بر کشور تدوین می‌گردند، مهمترین سند توسعه در کشور تلقی می‌شوند (Dabiri, 2015: 39; Misaei et al., 2007: 87; et al., 2007). این برنامه‌ها قبل از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ با عنوان برنامه‌های عمرانی توسعه کشور به صورت دو برنامه هفت ساله (برنامه‌های اول و دوم) و سه برنامه پنج ساله (سوم تا پنجم) در سال‌های ۱۳۲۷-۱۳۵۶ اجرا شده و با وقوع انقلاب برنامه ششم مجال اجرا نیافت. اولین برنامه‌ی توسعه بعد از انقلاب در سال ۱۳۶۱ تدوین گردید اما با توجه به شرایط کشور به کندی پیش رفت و در چند مرحله دچار تغییراتی گردید تا اینکه در سال ۱۳۶۸ با عنوان «برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسید. پس از آن پنج برنامه‌ی توسعه‌ی دیگر نیز تدوین و اجرا شده است. با توجه به اهمیت این برنامه‌ها در توسعه کشور، بررسی آن‌ها از یک سو امکان شناخت کاستی‌های فرآیند توسعه ملی و از سوی دیگر تصحیح روندها را فراهم می‌سازد. برای تدوین راهبرد و برنامه‌های

جدید، ابتدا باید سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌های گذشته تحلیل شوند و توجه به نقاط ضعف و قوت آن، از مبانی مهم برای تدوین سیاست برنامه‌های جدید خواهد بود (Shamekhi et al., 2010). از طرفی اگر در مرحله برنامه‌ریزی دقت لازم صورت نگیرد، پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌ها به‌خصوص در سطح ملی با مشکلات عدیده‌ای روبرو می‌شود و عملاً راه به جایی نخواهد برد (Fazli, 2011: 255). همچنین، در اجرای هر سیاست یا برنامه، طراحی الگوی حرکت، تعریف مقصد، تشخیص امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز و تعیین مراکز تصمیم‌گیرنده از اهمیت به‌سزایی برخوردار است؛ به گونه‌ای که معطل ماندن و عدم اجرای این چرخه‌ی رفتاری موجب عدم هماهنگی بین زیرمجموعه‌ها و مؤلفه‌های تعریف شده در اجرای سیاست مورد نظر می‌گردد (Abdollahi and Rizvanifar, 2011: 222). پژوهش حاضر سعی دارد ضمن بررسی عمومی این برنامه‌ها در بخش منابع طبیعی تجدید شونده، به دنبال پاسخی برای این سوال‌ها باشد: ۱- ارتباط بین سیاست‌های ارائه شده‌ی این برنامه‌ها در زیر بخش منابع طبیعی تجدید شونده چگونه است؟ و ۲- تداوم سیاست‌ها تا حصول به نتیجه تا چه حد مورد توجه سیاستگذار بوده است؟

### پیشینه تحقیق

از دهه ۱۹۵۰ میلادی تاکنون سه رویکرد به منابع طبیعی وجود داشته است: ۱- در دوره‌ی ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰، بهره‌برداری یا استفاده از آنچه که در شرایط طبیعی رشد می‌کند مانند قطع و بهره‌برداری از جنگل‌های طبیعی و حفاظت از منابع تولید چوب آینده به دلایل استراتژیک؛ ۲- در دوره ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰، بهبود منابع و سرمایه‌گذاری در مدیریت و ایجاد دارایی‌هایی مانند جنگل‌های دست کاشت؛ و ۳- از دهه ۱۹۹۰ به بعد، توانمندسازی/حمایت از دیگر نقش‌آفرینان مانند بخش خصوصی، جوامع محلی و کشاورزان برای توسعه و مدیریت منابع (FAO, 2010:54). سازمان ملل با توجه به رویکرد اخیر، برنامه استراتژیک جنگل‌ها را با شش هدف جهانی برای سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۳۰ در نظر گرفته است: ۱- بازسازی پوشش جنگل در سراسر جهان از طریق حفاظت، احیاء، جنگل‌کاری و توسعه جنگل؛ ۲- بهبود مزایای اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی جنگل‌ها، از جمله بهبود معیشت افراد وابسته به جنگل؛ ۳- افزایش چشمگیر سطح جنگل‌های حفاظت شده و جنگل‌های تحت مدیریت پایدار؛ ۴- افزایش منابع مالی جدید و اضافی از همه منابع و تقویت همکاری‌های علمی و فنی و مشارکت؛ ۵- ارتقاء چارچوب‌های حکمرانی؛ و ۶- تقویت همکاری، هماهنگی، انسجام و هم‌افزایی در مسائل مرتبط با جنگل در تمام سطوح (UN, 2017: 4). در مجموع تصویب کنوانسیون‌های تنوع زیستی

(۱۹۹۲)، تغییرات اقلیمی (۱۹۹۲) و مقابله با بیابانزایی (۱۹۹۴) سازمان ملل، نقش مهمی در حفاظت، احیاء و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و محیط زیست داشته است. ارباباگ و نورچمات (۲۰۱۹) در تحقیقی با عنوان «تغییر رویکرد و تجارت معمول از طریق طبقه‌بندی سیاست‌ها: تغییر سیاست‌های جنگل در اندونزی (۱۹۹۹ تا ۲۰۱۶)» با استفاده از تحلیل داده‌های متنی، سیاست‌های سه دوره ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۴، ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۶ را بررسی و مقوله‌بندی کردند. نتایج نشان داد، سیاست‌ها در هشت طبقه: ۱- خدمات اکوسیستم یا تنوع زیستی؛ ۲- برداشت مجاز؛ ۳- مدیریت و ساخت جاده‌ها؛ ۴- احیاء؛ ۵- حفاظت از جنگل یا نظارت؛ ۷- سرمایه‌گذاری یا تامین منابع مالی سازمان‌های مرتبط با جنگل؛ و ۸- ساختار یا سازمان‌دهی دستگاه‌های وابسته به جنگل مقوله‌بندی شدند. همچنین نتایج نشان می‌دهد، تعداد مقوله‌های سیاستی فرعی به طور کلی در طول این سه دوره افزایش داشته و به ترتیب ۵۵، ۶۵ و ۹۸ مقوله فرعی بوده، اما این روند برای هر یک از طبقات متفاوت است. Rahman et al., 2016 در تحقیقی با عنوان «فعالان قدرت در سیاست‌های تنوع زیستی: بینشی از ابتکارات بین‌المللی و داخلی تنوع زیستی جنگل در بنگلادش از سال ۱۹۹۲ تا ۲۰۱۳»، با استفاده از تحلیل سیاست‌ها، ۱- کمک مالی و فنی؛ ۲- کاهش تهدیدات و کاهش اثرات ماندآلودگی و ...؛ ۳- تهیه برنامه‌های مدیریتی و بانک اطلاعاتی؛ ۴- مشارکت فعال مردم محلی و تقسیم منافع؛ ۵- ظرفیت‌سازی، تحقیق، آموزش و آگاهی‌رسانی؛ ۶- حفاظت و احیای منابع بیولوژیکی جنگل؛ و ۷- نظارت و ارزیابی را جز مهمترین وظایف سازمان‌های اجرایی برای حفاظت و مدیریت پایدار تنوع زیستی جنگل طبقه‌بندی می‌کنند. مرور منابع نشان می‌دهد، تاکنون پژوهش‌های محدودی برنامه‌های توسعه بخش منابع طبیعی در کشور را مورد بررسی و تحلیل قرار داده‌اند. محمدی کنگرانی و همکاران (۲۰۱۵)، در تحقیقی با عنوان «مدل شبکه‌ای سیاست‌های منابع طبیعی در ایران» با استفاده از روش تحلیل شبکه، قانون برنامه چهارم توسعه را بررسی کردند، در نهایت مدل شبکه‌ای سیاست‌های منابع طبیعی ایران با پنج سیاست اصلی شامل حفظ آب و خاک، حمایت جنگل و مرتع، احیاء و حفاظت از جنگل و مرتع، حمایت اجتماعی نهادهای مردمی و ارائه خدمات اجتماعی و توسعه بهره‌برداری را پیشنهاد دادند. نادری مهدی و همکاران (۲۰۰۹)، در پژوهش «تحلیل محتوای میزان مطابقت سیاست‌های برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی پس از انقلاب با الگوی توسعه پایدار» بیان می‌کنند، نظام برنامه‌ریزی کشور در تدوین سیاست‌های برنامه‌های میان مدت و بلند مدت توسعه دچار ضعف نظری شده و سیاست‌ها را فاقد یک رویکرد سیستمی، پویا و مبتنی بر الگوی روشن می‌دانند. دبیری و همکاران (۲۰۰۷)، با استفاده از تحلیل محتوا به بررسی «جایگاه محیط زیست در قوانین

برنامه‌ای پس از انقلاب در ایران» پرداختند. نتایج نشان دهنده سیر صعودی و توسعه حقوق محیط زیست در روند تدوین و تصویب قوانین برنامه‌ای است. محققان اضافه می‌کنند که موفقیت قطعی این برنامه‌ها، منوط به اجرای کامل آن خواهد بود. خلیلیان و همکاران (2007) در تحقیقی با عنوان «تصحیح رشد اقتصادی برنامه سوم توسعه با توجه به استهلاک جنگل‌ها و مراتع» بیان می‌کنند، استهلاک این منابع در طول سال‌های برنامه تغییرات چندانی نداشته است و طرح‌های اجرا شده کاهش تخریب جنگل‌ها و مراتع نیز به نتیجه مطلوب نرسیده است. محققان تناسب طرح‌ها با وضعیت بهره‌برداران و مشارکت آنان و حفاظت و احیاء جنگل‌ها و محاسبه ارزش جنگل‌ها و مراتع در حساب‌های ملی را در برنامه‌های توسعه پیشنهاد می‌کنند. خلیلیان و شمس‌الدینی (2001)، با استفاده از آمارهای مربوط به عملکرد دولت در زمینه منابع طبیعی تجدیدشونده و محاسبه شاخص پایداری به بررسی وضعیت پایداری جنگل و مرتع در برنامه اول و دوم توسعه پرداختند. نتایج این پژوهش نشان داده در دو بخش جنگل و مرتع افزایش در ارزش منابع از میزان استهلاک و تخریب این منابع کمتر بوده است و باعث شده بخش منابع طبیعی با ناپایداری مواجه باشد. بنابراین اهداف تعیین شده برای جلوگیری از تخریب منابع طبیعی در برنامه‌های پنج ساله تحقق نیافته‌اند.

### روش پژوهش

در این مطالعه با بکارگیری روش پژوهش اسنادی، قوانین برنامه‌های اول تا ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸ تا ۱۴۰۰) به شرح جدول ۱، بررسی و بخش‌های مرتبط با جنگل و مرتع تعیین و مورد تحلیل قرار گرفت.

جدول ۵ - مواد مرتبط با منابع طبیعی و دستگاه‌های ذیربط در قوانین برنامه‌های اول تا ششم توسعه

نام سند توسعه	دوره زمانی	مشخصات کلی	تاریخ تصویب در مجلس ش.ا.	بخش‌های مرتبط با منابع طبیعی و دستگاه‌های ذیربط
برنامه اول	۱۳۶۸-۱۳۷۲	ماده واحده و ۵۲ تبصره	۱۳۶۸/۱۱/۱۱	تبصره ۲۱
برنامه دوم	۱۳۷۴-۱۳۷۸	ماده واحده و ۱۰۰ تبصره	۱۳۷۳/۹/۲۰	تبصره‌های ۷۲، ۷۷، ۸۱ و ۸۲
برنامه سوم	۱۳۷۹-۱۳۸۳	ماده ۱۹۹ و ۶۰ تبصره	۱۳۷۹/۱/۱۷	ماده‌های ۱۰۴، ۱۰۵، ۱۰۶، ۱۰۸ و ۱۰۹

نام سند توسعه	دوره زمانی	مشخصات کلی	تاریخ تصویب در مجلس ش.ا.	بخش‌های مرتبط با منابع طبیعی و دستگاه‌های ذیربط
برنامه چهارم	۱۳۸۸-۱۳۸۴	ماده ۱۶۱ و ۳۴ تبصره	۱۳۸۳/۶/۱۱	ماده‌های ۲۰، ۳۱، ۵۹، ۶۰، ۶۷ تا ۷۲ و ۱۳۵
برنامه پنجم	۱۳۹۰-۱۳۹۴	ماده ۲۳۵ و ۱۹۲ تبصره	۱۳۸۹/۱۰/۱۵	ماده‌های ۱۰۴، ۱۴۷، ۱۴۸، ۱۸۵، ۱۸۷، ۱۸۹، ۱۹۲، ۱۹۶ و ۲۱۱
برنامه ششم	۱۳۹۶-۱۴۰۰	ماده ۱۲۴ و ۱۲۸ تبصره	۱۳۹۵/۱۲/۱۴	ماده‌های ۳۱، ۳۲، ۳۸

به منظور تحلیل داده‌ها از نظریه داده بنیاد استفاده شد. این نظریه یکی از رویکردهای تحقیق کیفی است و یک روش پژوهشی عام، استقرایی و تفسیری است (ادیب حاج باقری و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۲۴). این روش دارای سه مرحله اصلی کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی است (Strauss & Corbin, 2011: 58). کدگذاری باز یا سطح اول کدگذاری روند خرد کردن، مقایسه کردن، مفهوم‌پردازی کردن و مقوله‌بندی کردن داده‌هاست (Strauss & Corbin, 2011: 61). کدگذاری محوری یا سطح دوم کدگذاری، شامل تعیین الگوهای موجود در مقوله‌های ایجاد شده در مرحله کدگذاری باز است. در کدگذاری محوری، یک مقوله مرحله کدگذاری باز انتخاب شده و به‌عنوان پدیده یا مقوله محوری در مرکز فرآیند در حال بررسی قرار می‌گیرد و سپس، دیگر مقوله‌ها به آن مرتبط می‌شوند. لازمه این مرحله نیز مقایسه مداوم داده‌هاست. این مقوله‌ها در روش داده بنیاد استروس و کوربین عبارت‌اند از: «شرایط علی»، «راهبردها»، «شرایط زمینه‌ای» و «شرایط مداخله‌گر» و «پیامدها» (Strauss & Corbin, 2011: 97). در این مدل شرایط علی بر پدیده محوری اثر می‌گذارد، پدیده محوری، شرایط زمینه‌ای و شرایط مداخله‌گر بر راهبردها اثر می‌گذارند و راهبردها بر پیامدها (Creswell, 2012: 428). **مقوله محوری**: یک صورت ذهنی از پدیده است که اساس فرآیند است (Danaeifard, Emami, 2007: 84). **شرایط علی**: حوادث، وقایع و اتفاق‌هایی که به وقوع یا گسترش پدیده‌ای می‌انجامد. **زمینه**: سلسله خصوصیات ویژه‌ای که به پدیده‌ای دلالت می‌کند؛ یعنی محل حادث و وقایع متعلق به پدیده‌ای در طول طیف بُعدی<sup>۱</sup> و نشانگر یک سلسله شرایط خاصی است که در آن راهبردهای کنش/کنش متقابل صورت می‌گیرد. **شرایط مداخله‌گر** (میانجی/دخیل): شرایط ساختاری که به پدیده‌ای تعلق دارند بر راهبردهای کنش/کنش متقابل تأثیر می‌گذارند. آن‌ها راهبردها را در درون زمینه‌ای خاصی سهولت می‌بخشند

۱ - بعدپردازی: روند خرد کردن یک خصیصه و مشخص کردن ابعاد آن.

و یا آن‌ها را محدود و مقید می‌کنند. راهبردها: کنش/واکنش‌های ایجاد شده برای کنترل، اداره و برخورد با پدیده‌ای، تحت شرایط مشاهده شده خاص هستند. پیامدها: خروجی‌های حاصل از استخدام راهبردها است (Strauss & Corbin, 2011: 97). کدگذاری انتخابی یا سطح سوم کدگذاری، روایت توصیفی است که ارتباط بین مقوله‌ها را تشریح می‌کند (Strauss & Corbin, 2011: 118). در این پژوهش به منظور استخراج سیاست‌های مرتبط با منابع طبیعی تجدیدشونده از برنامه‌های اول تا ششم توسعه، ابتدا در مرحله کدگذاری باز، هریک از مواد و تبصره‌های مرتبط با منابع طبیعی تجدیدشونده و دستگاه‌های متولی آن‌ها در این برنامه‌ها به طور جداگانه به عنوان واحد تحلیل مورد بررسی قرار گرفت (جدول ۱) و مفاهیم کوچکترین گزاره‌ی دارای معنی آن‌ها استخراج شد. سپس از مقوله‌بندی مفاهیم، کدهای فرعی و از مقوله‌بندی کدهای فرعی، کدهای اصلی حاصل شد<sup>۱</sup>. در مرحله بعد با استفاده از کدگذاری محوری الگوی بین کدهای اصلی تعیین و در مرحله آخر با استفاده از کدگذاری انتخابی ارتباط بین کدها بیان شد.

## نتایج

در این بخش، نتایج کدگذاری باز و کدگذاری محوری ارائه شده است. تحلیل نتایج کدگذاری انتخابی، در قالب بحث خواهد آمد.

## نتایج کدگذاری باز

جدول (۲) نتایج کدگذاری باز را نشان می‌دهد<sup>۲</sup>.

جدول ۲ - نتایج کدگذاری باز برنامه‌های اول تا ششم توسعه مرتبط با منابع طبیعی تجدیدشونده<sup>۳</sup>

کد اصلی	کدهای فرعی	ردیف
احیاء، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها و مراتع	اختصاص ۳۰٪ از درآمد حاصل از منابع طبیعی جهت احیاء و توسعه آن‌ها (اول، تبصره ۲۱) <sup>۴</sup>	
	الزام بهره‌برداران از منابع ملی به بازسازی آن (دوم، تبصره ۸۱-ب)	
	احیاء، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها (ارقام ۵۰۰ و ۸۱۵ هزار هکتار به ترتیب برای برنامه‌های چهارم و ششم) (چهارم، ماده ۶۹-ه؛ پنجم،	

۱ - با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه در بالاترین سطح سیاستگذاری قرار دارند، در این فرآیند ممکن است، برخی مفاهیم یا کدهای فرعی به صورت یک کد اصلی نیز ارائه شوند.

۲ - جدول براساس ترتیب زمانی برنامه‌ها و اولویت شماره مواد تنظیم شده است.

۳ - با توجه به محدودیت تعداد صفحات، از ارائه مفاهیم خوداری شد.

۴ - با توجه به عملکرد دوگانه این مقوله (هم تامین منابع مالی و هم تاکید بر احیاء و توسعه) در مقوله تامین منابع مالی نیز تکرار شده است.



ردیف	کدهای فرعی	کد اصلی
	ماده ۱۴۸-ه؛ ششم، ماده ۳۱-ز-جدول ۸، ماده ۳۸-ح)	
	احیای رویشگاه‌های مرتعی (۹/۶ میلیون هکتار) (ششم، ماده ۳۱-ز-جدول ۸، ماده ۳۸-ژ)	
	اختصاص ۳۰٪ از درآمد حاصل از منابع طبیعی جهت احیاء و توسعه آن‌ها (اول، تبصره ۲۱)	
	تامین منابع مالی و اعتباری برای اجرای طرح‌های منابع طبیعی و آبخیزداری (سوم، ماده ۱۰۶-الف)	تامین منابع مالی و اعتباری مورد نیاز اجرای طرح‌های منابع طبیعی
	اختصاص اعتبارات و امکانات مستقل در بودجه‌های سنواتی جهت حفاظت و تحقق ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل‌های کشور (ششم، ماده ۳۸-ف-۳)	
	تامین اعتبارات مورد نیاز جهت اجرای تعهدات بین‌المللی در حوزه محیط‌زیست و پروژه‌های مرتبط ملی (ششم، ماده ۳۸-پ، ماده ۳۸-ت)	
	تدوین محدوده منابع طبیعی طبق نقشه‌های مشخص (دوم، تبصره ۷۲)	
	اتمام عملیات ممیزی و تفکیک منابع ملی و دولتی از مستثنیات (نقشه‌های کاداستر یا حدنگاری) و تثبیت مالکیت دولت بر آن‌ها (بر اتمام عملیات در برنامه چهارم و ارقام حداقل ۱۱۴ میلیون هکتار در برنامه ششم تاکید شده است) (چهارم، ماده ۶۸-ج؛ برنامه ششم ماده ۳۱-ز-جدول ۸، ماده ۳۸-ذ)	ممیزی و تفکیک منابع ملی و دولتی از مستثنیات و تثبیت مالکیت دولت بر آن‌ها <sup>۱</sup>
	بیمه طرح‌های منابع طبیعی (دوم، تبصره ۷۷-بند ۳)	
	تامین علوفه دام جنگل‌نشینان، عشایر و روستائیان (سوم، ماده ۱۰۴-الف)	
	واگذاری اراضی مرتعی قابل احیاء به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آن‌ها (سوم، ماده ۱۰۸-ب؛ چهارم، ماده ۷۰)	توسعه سیاست‌های تشویقی و حمایتی مانند بیمه‌ها، تامین علوفه، واگذاری اراضی
	حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش منابع طبیعی (چهارم، ماده ۶۰؛ ششم، ماده ۳۲-ب-۴)	
	توسعه تعاونی‌ها و سایر تشکل‌ها در بخش منابع طبیعی (دوم، تبصره ۷۷-بند ۴؛ سوم، ماده ۱۰۹-ه)	ارتقای مشارکت‌های مردمی در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجراء از طریق توسعه تعاونی‌ها و تشکل‌ها و حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد
	نهادینه‌کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجراء (سوم، ماده ۱۰۴-الف)	

۱ - در این زمینه، تنسيق و ممیزی و تفکیک محدوده مراتع عشایری از مراتع حریم روستاها در بند «ت» ماده ۲۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تصویب شده است.

ردیف	کدهای فرعی	کد اصلی
	حمایت از سازمان‌های مردم نهاد حامی محیط زیست و منابع طبیعی (سوم، ماده ۱۰۴-ب)	
	گسترش مشارکت شوراهای روستائی و بسیج محلی در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع (چهارم، ماده ۶۹-ط)	
	اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع از طریق عشایر (چهارم، ماده ۷۰) <sup>۱</sup>	
	واگذاری اجرای بخشی از فعالیت‌های بیابان‌زدایی، جنگل‌کاری به بسیج (پنجم، ماده ۱۹۶-ط-تبصره ۲) <sup>۲</sup>	
	حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی (جنگل، مرتع، آب و خاک) (تبصره ۸۱ برنامه دوم؛ ماده ۱۰۴ برنامه سوم؛ ماده ۶۹ برنامه چهارم؛ ماده ۱۴۸ برنامه پنجم؛ و ماده ۳۸ برنامه ششم) <sup>۳</sup>	حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی (جنگل، مرتع، آب و خاک)
	تأمین سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به جای سوخت هیزمی مورد نیاز عشایر، جنگل‌نشینان و روستائیان (دوم، تبصره ۸۱-الف؛ سوم، ماده ۱۰۴-الف؛ چهارم، ماده ۶۹-ح؛ پنجم، ماده ۱۴۸-الف)	تغییر الگوی مصرف سوخت هیزمی جوامع محلی از طریق تأمین سوخت فسیلی
	سامان‌دهی خروج دام از جنگل و تجمع <sup>۴</sup> و ساماندهی جنگل‌نشینان (دوم، تبصره ۸۱-ح؛ سوم، ماده ۱۰۴-الف؛ چهارم، ماده ۶۹-الف)	سامان‌دهی خروج دام از جنگل و تجمع جنگل‌نشینان
	ساماندهی جنگل‌ها و حمایت از تولید دام به روش صنعتی (پنجم، ماده ۱۴۸-ح)	تولید صنعتی
	گماردن بخشی از نیروی انتظامی به منظور حفاظت از جنگل‌ها و مراتع (دوم، تبصره ۸۱-د)	حفاظت از منابع ملی و ذخایر
	حفاظت از منابع پایه و ذخایر ژنتیکی (سوم، ماده ۱۰۴-الف)	
	ارتقای پوشش ۱۰۰٪ حفاظت از منابع ملی با مشارکت جوامع محلی و ارتقای ضریب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع (چهارم، ماده ۶۹-ز؛ ششم، ماده ۳۸-ر)	
	مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی (چهارم، ماده ۶۹-د؛ پنجم، ماده ۱۴۸-ب)	
	ممنوعیت صادرات اقلام خاص داری جنبه حفظ ذخایر ژنتیکی و	

۱ - در این زمینه، طبق بند «پ» ماده ۲۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دولت موظف است نسبت به حفظ حقوق عشایر دارای پروانه چرای دام مناطق مرتعی حفاظت شده اقدام کند.  
 ۲ - این بند، طبق بند «ث-تبصره ۲» ماده ۴۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دائمی شده است.  
 ۳ - در هر یک از برنامه‌های توسعه به جز بند و تبصره‌های متفرقه‌ای که به منابع طبیعی مرتبط می‌شوند، معمولاً یک ماده به صورت ویژه مربوط به منابع طبیعی است. این کد حاصل مقوله‌بندی، اهداف ماده‌های اصلی مرتبط با منابع طبیعی در هر یک از برنامه‌های توسعه است.  
 ۴ - کلیه آبادی‌های کوچک (تا ۲۰ خانوار) ساکن جنگل که به لحاظ حفظ، احیاء و توسعه جنگل و محرومیت زدایی، جایگاهی آن‌ها ضروری است، مشمول این طرح قرار می‌گیرند (دستورالعمل تهیه و اجرای طرح، سازمان جنگل‌ها و مراتع، ۱۳۷۳: ۲۴).

ردیف	کدهای فرعی	کد اصلی
	یا حفاظت تنوع زیستی (پنجم، ماده ۱۰۴-ه-۲) <sup>۱</sup>	
	ارزیابی اثرات زیست محیطی (EIA) <sup>۲</sup> کلیه طرح‌ها و پروژه‌های کلیه دستگاه‌ها پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات (دوم، تبصره ۸۲-الف-۱؛ سوم، ماده ۱۰۵؛ چهارم، ماده ۳۱-د؛ پنجم، ماده ۱۹۲-الف؛ ششم، ماده ۳۸-الف) معیار قرار دادن ارزش اقتصادی منابع طبیعی، هزینه‌ها و منافع اجتماعی در طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای و لحاظ نمودن آن در حساب‌های ملی (چهارم، ماده ۵۹؛ پنجم، ماده ۱۴۷-الف، ماده ۱۹۲-ج-تبصره ۱)	ارزیابی اثرات زیست محیطی و محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی در فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی
	بهره‌برداری از منابع طبیعی بر اساس توان بالقوه و ظرفیت قابل تحمل محیط (دوم، تبصره ۸۲-الف، ۳؛ سوم، ماده ۱۰۴-الف) (چهارم، ماده ۶۹-ی) بهره‌برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی تنها بر مبنای توان بوم‌شناختی و بهره‌برداری از جنگل‌ها فقط در چهارچوب مصوبات هیأت وزیران (پنجم، ماده ۱۴۸-تبصره) <sup>۳</sup>	بهره‌برداری از منابع طبیعی بر اساس توان اکولوژیک
	هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع پایه (سوم، ماده ۱۰۴-الف) تدوین و اجرای برنامه توسعه مدیریت یکپارچه زیست بومی (چهارم، ماده ۶۷-الف؛ پنجم، ماده ۱۸۷-الف-۱)	هماهنگی و توسعه مدیریت یکپارچه زیست بومی
	تبادل بین دام و مرتع از طریق مدیریت هماهنگ آن‌ها، لغو و اصلاح پروانه‌های چرا و ساماندهی جامعه عشایر (سوم، ماده ۱۰۴-الف، ماده ۱۰۹-ج؛ چهارم، ماده ۶۹-ب، ماده ۷۰؛ ششم، ماده ۳۸-ر)	تبادل بین دام و مرتع و ساماندهی جامعه بهره‌بردار
	الزام کلیه واحدهای بزرگ نسبت به تطبیق مشخصات فنی خود با ضوابط و استانداردهای زیست محیطی و کاهش آلودگی و تخریب منابع پایه بویژه منابع طبیعی و آب (سوم، ماده ۱۰۴-ج؛ و تنفیذ در چهارم، ماده ۷۱؛ پنجم، ماده ۱۹۲-ج)	عدم آلودگی و تخریب منابع پایه بویژه منابع طبیعی و آب
	نظارت بر اجرای طرح‌های جامع مدیریت پسماند از جمله در مناطق جنگلی (ششم، ماده ۳۸-ث)	
	برقراری سازوکارهای گسترش آموزش‌های عمومی و تخصصی محیط زیست (چهارم، ماده ۶۰)	تقویت آموزش و ارتقای

۱ - این بند، طبق بند «الف-۲» ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، دائمی شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸).

## 2 - Environmental Impact Assessment (EIA)

۳ - این تبصره، طبق بند «الف» ماده ۲۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دائمی شده است. متخلف از احکام این تبصره علاوه بر جبران خسارت، ملزم به پرداخت جریمه‌ای معادل، تا پنج برابر قیمت جنگل و یا مرتع و زیستگاه مورد بهره‌برداری یا تلف شده است.

ردیف	کدهای فرعی	کد اصلی
	تهیه آئین‌نامه اجرایی ارتقای آگاهی‌های عمومی و الزام کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و رسانه‌های دولتی و صدا و سیما به اجرای رایگان آن (چهارم، ماده ۶۴-الف؛ پنجم، ماده ۱۸۹-الف)	آگاهی‌های عمومی در مورد منابع طبیعی و محیط زیست
	آموزش همگانی حقوق شهروندی در خصوص محیط‌زیست (پنجم، ماده ۲۱۱-د)	
	ایجاد و تقویت ساختارهای مناسب برای فعالیت‌های زیست محیطی در دستگاه‌های اثرگذار بر محیط زیست (چهارم، ماده ۶۰)	توانمندسازی ساختار مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست کشور
	تعیین حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی به عنوان نقش و وظایف حاکمیتی دولت (چهارم، ماده ۱۳۵-الف-۹)	
	معافیت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور از پرداخت هزینه‌های دادرسی رفع معارض از اراضی دولتی و ملی (پنجم، ماده ۱۴۷-ب) <sup>۱</sup>	
	واگذاری پارک‌های جنگلی و مراتع قابل درختکاری،... در محدوده و حریم شهرها به شهرداری (پنجم، ماده ۱۴۷-ج)	
	ایجاد نظام اطلاعات زیست محیطی کشور در سطوح منطقه‌ای، ملی و استانی (چهارم، ماده ۶۴-ب؛ پنجم، ماده ۱۸۹-ب)	ایجاد نظام پایگاه داده و سامانه پایش و نظارت
	تهیه و به اجرا درآوردن نظام شاخص‌های پایداری محیطی (مدل، معیارها و شاخص‌ها، بانک داده و اطلاعات) (پنجم، ماده ۱۸۵-الف تا د)	
	توسعه عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان (۲۰٪ سطح حوزه سدها و ۱۰٪ سایر حوزه‌ها و رقم ۱/۵ میلیون هکتار برای برنامه چهارم و ارقام ۸ و ۱۰ میلیون هکتار به ترتیب برای برنامه‌های پنجم و ششم) (چهارم، ماده ۶۹-ج، و؛ پنجم، ماده ۱۴۸-و؛ ششم، ماده ۳۱-ز-جدول ۸ ماده ۳۸-خ)	توسعه عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان
	توسعه زراعت چوب (ارقام ۱۰۰ و ۷۵ هزار هکتار به ترتیب برای برنامه‌های چهارم و ششم) (چهارم، ماده ۶۹-د؛ پنجم، ماده ۱۴۸-ب؛ ششم، ماده ۳۱-ز-جدول ۸)	تامین نیازهای چوبی کشور با توسعه زراعت چوب و حمایت از واردات چوب
	مجاز بودن بهره‌برداری از درختان دست‌کاشت زراعت چوب (ششم، ماده ۳۸-ف-۲-تبصره ۲)	
	ارائه تسهیلات لازم جهت توسعه زراعت چوب و واردات مواد اولیه صنایع مرتبط با چوب (ششم، ماده ۳۸-ف-۳-تبصره)	
	حذف تعرفه واردات چوب و امکان واردات چوب عمل‌آوری نشده (چهارم، ماده ۶۹-د؛ پنجم، ماده ۱۴۸-ب)	

۱ - این بند، طبق ماده ۲۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دائمی شده است.

ردیف	کدهای فرعی	کد اصلی
	شناسایی کانون‌های انتشار ریزگردها و مهار آن (پنجم، ماده ۱۹۳-ب؛ ششم، ماده ۳۸-س)	بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های
	بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش بادی (ارقام ۱/۵ و ۱/۴ میلیون هکتار به ترتیب برای برنامه‌های چهارم و ششم) (چهارم، ماده ۶۹-ه؛ پنجم، ماده ۱۴۸-ز؛ ششم، ماده ۳۱-ز-جدول ۸؛ ماده ۳۸-د)	بحرانی فرسایش بادی و ریزگردها و مهار آن‌ها
	آمایش سرزمین <sup>۱</sup> با ارائه راهبردهای خاص برای حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست (چهارم، ماده ۷۲-الف-۳)	آمایش سرزمین
	ساماندهی ساخت و ساز در مناطق جنگلی (پنجم، ماده ۱۴۸-د)	ساماندهی ساخت و ساز در مناطق جنگلی
	تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق (ششم، ماده ۳۸-ج)	تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق
	توسعه و فرآوری گیاهان دارویی مرتعی به میزان یکصد هزار هکتار (ششم، ماده ۳۱-ز-جدول ۸، ماده ۳۸-ژ)	توسعه و فرآوری محصولات فرعی
	ممنوعیت هرگونه بهره‌برداری چوبی از جنگل‌های کشور (ششم، ماده ۳۸-ف-۱ و ۲)	ممنوعیت هرگونه بهره‌برداری چوبی
	بلامانع بودن برداشت درختان جنگلی برای طرح‌های عمرانی در صورت دارا بودن ارزیابی زیست محیطی (ششم، ماده ۳۸-ف-۲-تبصره ۲)	از جنگل‌های کشور

نتایج جدول (۲) نشان می‌دهد، در مجموع از مقوله‌بندی ۶۰ کد فرعی ارائه شده در برنامه‌های اول تا ششم توسعه، ۲۵ کد اصلی حاصل شده است.

### نتایج کدگذاری محوری

در این مرحله، کد اصلی «حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی (جنگل، مرتع، آب و خاک)» که حاصل مقوله‌بندی اهداف<sup>۲</sup> مواد اصلی مرتبط با منابع طبیعی از برنامه دوم تا ششم بود و همه کدهای دیگر در ارتباط با آن بودند، به عنوان پدیده یا مقوله محوری انتخاب و الگوی بین سایر کدها در ارتباط با آن تعیین شد (شکل ۱). با توجه به محدودیت تحلیل داده‌های متنی، امکان بررسی شرایط علی و پیامدها در این پژوهش وجود

۱- آمایش سرزمین در برنامه‌های توسعه به طور ویژه مورد تأکید قرار گرفته است، در اینجا فقط ماده‌ای که بر اهمیت منابع طبیعی تأکید داشته مورد بررسی قرار گرفته است.

۲- اهداف، مجموعه مقاصد و منظورهایی است که در جریان برنامه‌ریزی پیش بینی می‌گردد و عملیات اجرایی برنامه در جهت نیل به آن مقاصد تنظیم می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴؛ ۱۰).

نداشت. با توجه به پدیده محوری راهبردها در سه دسته شامل حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست (جنگل‌ها و مراتع)؛<sup>۱</sup> ۲- احیاء، اصلاح و توسعه منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)؛<sup>۲</sup> و ۳- بهره‌برداری بهینه و پایدار از منابع طبیعی<sup>۳</sup> قرار گرفتند. کدهایی که زمینه اجرای راهبردها را فراهم کنند در بخش شرایط زمینه‌ای و کدهایی که نقش میانجی و تسهیلگر در اجرای راهبردها را داشته باشند، در بخش شرایط مداخله‌گر طبقه‌بندی شدند. به عبارت دیگر، کدهایی که انجام یا عدم انجام آن‌ها تاثیر مستقیم بر عرصه و حفظ، احیاء و بهره‌برداری یا تخریب آن دارد در بخش راهبردها و کدهایی که نقش غیر مستقیم دارند و زمینه یا فرایند اجرا را فراهم می‌کنند، در بخش شرایط قرار گرفتند. اساس این تفکیک مقایسه مداوم کدها است. شکل (۱) نشان می‌دهد، برای دستیابی به سه هدف حفاظت؛ احیاء و توسعه؛ و بهره‌برداری پایدار در منابع طبیعی تجدید شونده (به عنوان پدیده محوری)، به ترتیب ۸، ۳ و ۳ راهبرد همراه با چهار مقوله شرایط زمینه‌ای و شش مقوله شرایط مداخله‌گر، در برنامه‌های اول تا ششم توسعه ارائه شده است. سیاست‌های ارائه شده و ارتباط بین آن‌ها نشان می‌دهد، قانونگذار ضمن ارائه راهبردهایی برای دستیابی به حفاظت، احیاء و توسعه منابع طبیعی، زمینه‌های اجرای این راهبردها و شرایط تسهیل آن‌ها را نیز مورد توجه قرار داده است. اما اینکه این سیاست‌ها به چه میزان عملیاتی شدند و چه اثراتی داشته‌اند، نیاز به پژوهش‌های بیشتر و ارزیابی‌های جداگانه‌ای دارند.

۱ - حفاظت در عرصه قانونگذاری و اجرای قانون، اقداماتی را شامل می‌شود که دخالت مستقیم انسان در محیط طبیعی را ضابطه‌مند می‌کند، بنابراین حفاظت عبارت است از حفظ عرصه‌های طبیعی با وجود دخالت انسان (شامخی، ۱۳۹۷: ۲۸۹).

۲ - احیاء مجموعه اقداماتی است که توسط انسان به منظور ترمیم آثار تخریبی بوجود آمده در منابع طبیعی صورت می‌گیرد. اصلاح به اقدامات احیائی اطلاق می‌گردد که با توجه به اهداف و سیاست‌های مدیریت طرح در عرصه صورت می‌گیرد. مانند وارد کردن گونه‌هایی در مراتع برای بالا بردن ارزش علوفه‌ای آن. توسعه اقدامات احیائی است که منجر به افزایش سطح منابع طبیعی (جنگل و مرتع) می‌شود (شامخی، ۱۳۹۷: ۳۱۰).

۳ - بهره‌برداری به منظور پاسخ به نیاز انسان به طبیعت و فرآورده‌های آن صورت می‌گیرد، بنابراین نمی‌تواند متوقف شود، ولی می‌تواند در چارچوب قواعد «پایداری» مدیریت و ساماندهی شود. اصلی‌ترین استناد قانونگذار برای به وجود آوردن ضوابط و محدودیت برای بهره‌برداری توجه به پایداری است (شامخی، ۱۳۹۷: ۳۲۰).



شکل ۱ - مدل پارادایمی حاصل از تحلیل برنامه‌های اول تا ششم توسعه در ارتباط با منابع طبیعی تجدیدشونده.

## بحث

در این بخش در قالب کدگذاری انتخابی، ارتباط بین کدها و اجزای مدل توصیف و همچنین تداوم آن‌ها در برنامه‌های توسعه اول تا ششم تحلیل می‌شود.

### ارتباط و تداوم راهبردهای با هدف حفاظت از منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)

راهبردهای (۱، ۲ و ۴) شکل (۱) نشان می‌دهد، تمرکز راهبردهای حفاظت در مورد جوامع بهره‌بردار بر تجمیع، ساماندهی و کاهش وابستگی آنان به جنگل‌ها و مراتع از طریق تغییر الگوی مصرف سوخت هیزمی و حمایت از دامداری صنعتی است. به این منظور راهبردهای «تغییر الگوی مصرف سوخت...» و «خروج دام و تجمیع جنگل‌نشینان» از برنامه دوم تا پنجم تداوم داشتند و راهبرد «تبادل دام و مرتع و...» در برنامه‌های سوم، چهارم و ششم تکرار شده است (ردیف‌های ۱، ۲ و ۴ جدول ۳). راهبرد (۳) «حفاظت از منابع ملی و ذخایر ژنتیکی» بر حفاظت فیزیکی با استفاده از نیروی‌های انتظامی و مشارکت جوامع محلی به منظور جلوگیری از تغییر کاربری، تجاوز و تصرف و مبارزه با قاچاق چوب تاکید دارد. استفاده از نیروی انتظامی با تشکیل یگان حفاظت در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در سال ۱۳۸۴ عملیاتی شد. در مورد مشارکت جوامع محلی چنانچه سازوکارهای تحقق آن به وجود آید، قدم مهمی در امر حفاظت تلقی خواهد شد. این راهبرد از برنامه دوم تا ششم تداوم داشته است. مقوله فرعی «ممنوعیت صادرات اقلام خاص دارای جنبه حفظ ذخایر ژنتیکی و...» آن طبق بند «الف-۲» ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دائمی شده است (ردیف ۳ جدول ۳). راهبرد (۵) «جلوگیری از تخریب و آلودگی منابع پایه و طبیعی» بر الزام واحدهای تولیدی به ارتقای استانداردهای محیط زیستی و افزایش نظارت بر مدیریت پسماند تاکید دارد. این راهبرد از برنامه‌های سوم تا ششم تداوم داشته است (ردیف ۵ جدول ۳). راهبرد (۶) «تامین نیازهای چوبی...» بر حفاظت از جنگل با افزایش منابع داخلی تولید چوب در قالب زراعت چوب و تسهیل واردات آن تاکید دارد. این راهبرد در برنامه‌های چهارم تا ششم تداوم داشته است (ردیف ۶ جدول ۳). اهمیت این راهبرد با توجه به راهبرد «ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل‌های طبیعی کشور» در بخش راهبردهای بهره‌برداری دو چندان می‌شود. راهبرد (۷) «ساماندهی ساخت و ساز در مناطق جنگلی» بر جلوگیری از آسیب‌های ناشی از ساخت و ساز بی‌رویه در اکوسیستم‌های جنگلی و تغییر کاربری جنگل به کاربری مسکونی و صنعتی تاکید دارد و فقط در برنامه پنجم آمده است (ردیف ۷ جدول ۳). راهبرد (۸) «تهیه و اجرای برنامه پیشگیری و اطفای حریق» بر مدیریت آتش سوزی تاکید دارد و فقط در برنامه ششم ارائه شده



است (ردیف ۸ جدول ۳). این نتایج با مقوله حفاظت از جنگل تحقیق (2019) Erbaugh and Nurrochmat و (2016) Rahman et al.؛ راهبردهای بازسازی پوشش جنگل از طریق حفاظت؛ افزایش سطح جنگل‌های حفاظت شده و تحت مدیریت پایدار؛ و بهبود معیشت افراد وابسته به جنگل، سازمان ملل (2017)؛ سیاست‌های پیشنهادی حفاظت از جنگل و مرتع مطالعه محمدی کنگرانی و همکاران (2015)؛ و حفاظت از جنگل خلیلیان و همکاران (2007)، مطابقت دارند. به طور کلی نتایج جدول (۲ و ۷) نشان می‌دهد، در همه برنامه‌های دوم تا ششم توسعه راهبردهایی با هدف حفاظت از جنگل‌ها و مراتع ارائه شدند، اما تعداد و تداوم آن‌ها متفاوت و از تکرار در فقط یک برنامه تا حداکثر پنج برنامه و تصویب در احکام دائمی برنامه‌های توسعه متغیر است. این بخش با تغییرات در مقولات سیاستی مطالعه Erbaugh and Nurrochmat (2019) و بخش نبود یک رویکرد سیستمی، پویا و مبتنی بر الگوی روشن درسیاست‌های برنامه‌های توسعه در مطالعه نادری مهدی و همکاران (2009) مطابقت دارد.

جدول ۳ - تداوم راهبردهای<sup>۱</sup> با هدف حفاظت

ردیف	راهبردها	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	دائمی <sup>۲</sup>
	تغییر الگوی مصرف سوخت	-	*	*	*	*	-	-
	خروج دام و تجمیع جنگل‌نشینان	-	*	*	*	*	-	-
	حفاظت از منابع ملی و ذخایر ژنتیکی	-	*	*	*	*	*	*
	تعادل بین دام و مرتع	-	-	*	*	-	*	-
	عدم آلودگی و تخریب منابع	-	-	*	*	*	*	-
	تامین نیازهای چوبی کشور	-	-	-	*	*	*	-
	ساماندهی ساخت و ساز	-	-	-	-	*	-	-
	برنامه پیشگیری و اطفای حریق	-	-	-	-	-	*	-

### ارتباط و تداوم راهبردهای با هدف احیاء و توسعه جنگل‌ها و مراتع

راهبرد «احیاء، توسعه و غنی سازی جنگل‌ها و مراتع» در برنامه‌های توسعه اول تا ششم ارائه شده که تمرکز آن بر جنگل بوده است. این راهبرد در همه برنامه‌های توسعه به‌جز برنامه سوم تداوم داشته است (ردیف ۱ جدول ۴). با وجود این، برخی راهبردهای حفاظت مانند «خروج

۱ - در جداول مربوط به تداوم، بعضی مقوله‌ها خلاصه نویسی شدند.

۲ - مقوله‌هایی که بند یا بندهایی از مواد قانونی مربوط به آن‌ها، طبق قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، در برنامه‌های توسعه‌ی ششم و برنامه‌های پس از آن دائمی شده‌اند.

دام از جنگل» و «تعادل دام و مرتع» باعث شروع به احیاء عرصه می‌شوند و می‌توانند اقدام‌هایی احیائی نیز تلقی شوند. این سه راهبرد در صورت اجرا، می‌توانند آثار تخریبی فعالیت‌های انسانی را در عرصه‌های طبیعی کاهش دهند و با افزایش پوشش گیاهی حفاظت از خاک و آب و جلوگیری از بیابانزایی صورت گیرد. این نتایج با مقوله احیاء جنگل تحقیق Erbaugh and Nurrochmat (2019) و Rahman et al., (2016)؛ راهبردهای بازسازی پوشش جنگل از طریق احیاء، جنگل‌کاری و توسعه جنگل، سازمان ملل (2017)؛ و سیاست‌های پیشنهادی احیاء جنگل و مرتع مطالعه محمدی کنگرانی و همکاران (2015)؛ و احیاء جنگل خلیلان و همکاران (2007)، مطابقت دارد. دو راهبرد «توسعه آبخیزداری» و «بیابانزدایی» از برنامه چهارم تا ششم تداوم داشته‌اند (ردیف‌های ۲ و ۳ جدول ۴). این دو راهبرد با سیاست پیشنهادی حفظ آب و خاک مطالعه محمدی کنگرانی و همکاران (2015) مطابقت دارد.

جدول ۴ - تداوم در راهبردهای با هدف احیاء و توسعه جنگل‌ها و مراتع

دائمی	ششم	پنجم	چهارم	سوم	دوم	اول	راهبردها
-	*	*	*	-	*	*	احیاء، توسعه و غنی سازی جنگل‌ها و مراتع
-	*	*	*	-	-	-	توسعه عملیات آبخیزداری
-	*	*	*	-	-	-	بیابانزدایی

#### ارتباط و تداوم راهبردهای با هدف بهره‌برداری بهینه و پایدار از منابع طبیعی

تمرکز راهبردهای این هدف بر «بهره‌برداری براساس توان اکولوژیک» است به طوری که این راهبرد از برنامه دوم تا پنجم به طور مستمر تکرار و بعد از آن در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، دائمی شده است (ردیف ۱ جدول ۵). دو راهبرد «توسعه و فرآوری محصولات فرعی» و «ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل» در برنامه ششم تصویب شدند (ردیف ۲ و ۳ جدول ۵). مجموع این سه راهبرد نشان می‌دهد، در شرایط فعلی بهره‌برداری از محصولات فرعی جنگل و مرتع براساس توان اکولوژیک مجاز و بهره‌برداری از محصولات چوبی جنگل ممنوع است. تاکید راهبرد «توسعه و فرآوری محصولات فرعی» بر تولید گیاهان دارویی به جای تولید علوفه در عرصه‌های مرتعی است. این امر در صورت تحقق و رعایت قواعد کارشناسی می‌تواند به استفاده بهینه از مراتع منجر شود. این نتایج با مقوله برداشت مجاز جنگل Erbaugh and Nurrochmat (2019) و سیاست پیشنهادی توسعه بهره‌برداری مطالعه محمدی کنگرانی و همکاران (2015)، به استثنای برداشت چوب مطابقت دارد. ممنوعیت برداشت چوب

از جنگل‌های طبیعی، بحث‌های مهمی که در بیش از یک دهه گذشته با عنوان «استراحت جنگل - ها» جریان داشت و در سال‌های اخیر به اوج رسیده بود را به صورت قانون درآورد.

جدول ۵ - تداوم راهبردهای با هدف بهره‌برداری بهینه و پایدار از منابع طبیعی

دائمی	ششم	پنجم	چهارم	سوم	دوم	اول	راهبردها
*	-	*	*	*	*	-	بهره‌برداری براساس توان اکولوژیک
-	*	-	-	-	-	-	توسعه و فرآوری محصولات فرعی
-	*	-	-	-	-	-	ممنوعیت بهره‌برداری چوب از جنگل

### ارتباط و تداوم شرایط زمینه‌ای

زمینه «تهیه نقشه‌های حدنگاری و تثبیت مالکیت ملی» اساس مدیریت همه بخش‌های منابع طبیعی در بخش راهبردها خواهد بود. چرا که بدون تثبیت مالکیت ملی، اجرای راهبردهای هر سه بخش حفاظت، احیاء و توسعه؛ و بهره‌برداری پایدار با مشکل مواجه است. تفکیک و ممیزی اراضی در برنامه‌های دوم، چهارم و ششم تکرار شده است (ردیف ۱ جدول ۶). به طوری که اتمام عملیات در پایان برنامه چهارم پیش بینی شده است اما با عدم تحقق آن، در برنامه ششم مجدداً تهیه نقشه‌های کاداستر به میزان حداقل ۱۱۴ میلیون هکتار مورد تاکید قرار گرفته است. این رقم به معنی آماده شدن این نقشه‌ها تا پایان برنامه ششم و اتمام فرآیند ممیزی است. مسئله‌ای که ضرورت انجام آن به تصویب نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب سال ۱۳۴۱ باز می‌گردد. این بخش با نتایج تحقیق خلیلیان و شمس‌الدینی (۲۰۰۱) مبنی بر عدم تحقق اهداف تعیین شده برای برنامه‌های اول و دوم مطابقت دارد. زمینه «مدیریت یکپارچه زیست بومی» بر آسیب پذیری زیست بوم‌های طبیعی در برابر رویکردهای یک‌جانبه و بخشی تاکید دارد و توسعه جامع‌نگری و هماهنگی در برنامه‌ریزی‌های مرتبط با این زیست بوم‌ها را در بخش‌های مختلف مدیریت منابع طبیعی مورد توجه قرار می‌دهد. این شرایط در برنامه‌های سوم تا پنجم مورد تاکید قرار گرفته است (ردیف ۲ جدول ۶). زمینه «توانمندسازی ساختار منابع طبیعی» و مقوله‌های فرعی آن در جهت ایجاد و تقویت ساختارهای مناسب؛ افزایش اقتدار دستگاه متولی؛ و حمایت از دستگاه متولی برای تمرکز بر وظایف اصلی (حفاظت، احیاء، توسعه و بهره‌برداری پایدار)<sup>۱</sup> است. این زمینه در برنامه‌های چهارم و پنجم مورد تاکید قرار گرفته و بند معافیت سازمان جنگل‌ها... از هزینه‌های دادرسی رفع معارض طبق ماده ۲۸ قانون احکام دائمی

۱ - وظایف تفصیلی وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) به استناد مصوبه هیأت وزیران در نشست مورخ ۱۳۸۱/۴/۲ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸).

برنامه‌های توسعه کشور، دائمی شده است (ردیف ۳ جدول ۶). زمینه «نظام پایگاه داده و سامانه پایش» به منظور فراهم شدن امکان پایش، اطلاع رسانی و ارزیابی زیست‌محیطی است و می‌تواند خلاء اطلاعات زیست‌محیطی را در بخش‌های مختلف مدیریت منابع طبیعی در بخش راهبردها بر طرف کند. این زمینه در برنامه‌های چهارم و پنجم ارائه شده است (ردیف ۴ جدول ۶). این نتایج با مقوله ساختار یا سازمان‌دهی دستگاه‌های وابسته به جنگل تحقیق Erbaugh and Nurrochmat (2019)؛ تهیه بانک اطلاعاتی و نظارت و ارزیابی تحقیق Rahman et al., (2016)؛ راهبردهای ارتقاء چارچوب‌های حکمرانی؛ و تقویت همکاری، هماهنگی، انسجام و هم‌افزایی سازمان ملل (2017) مطابقت دارد.

جدول ۶ - تداوم شرایط زمینه‌ای در برنامه‌های توسعه‌ای

راهبردها	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	دائمی
ممیزی و تفکیک منابع ملی	-	*	-	*	-	*	
مدیریت یکپارچه	-	-	*	*	*	-	-
توانمندسازی ساختار	-	-	-	*	*	-	*
نظام پایگاه داده و پایش	-	-	-	*	*	-	-

### ارتباط و تداوم شرایط مداخله‌گر

شرایط مداخله‌گر با تسهیل یا ایجاد مانع نقش مهمی در اجرای راهبردهای ارائه شده، خواهد داشت. با توجه به غیراقتصادی بودن بسیاری از طرح‌های مدیریت منابع طبیعی، عدم «تامین منابع مالی و اعتباری» اجرای آن‌ها را با مشکل مواجه خواهد کرد. بنابراین، قانونگذار در برنامه‌های اول، سوم و ششم بر تامین منابع مالی تاکید نموده است (ردیف ۱ جدول ۷). یکی دیگر از شرایط مداخله‌گر «سیاست‌های تشویقی و حمایتی» است، که نقش مهمی در روند اجرای راهبردها خواهند داشت. به عنوان نمونه مقوله‌های فرعی «تامین علوفه...» و «واگذاری اراضی...» می‌تواند سرعت اجرای طرح‌های «خروج دام و تجمیع جنگل‌نشینان و...» و «تعادل دام و مرتع و...» را فراهم کند. اجرای سیاست‌های تشویقی و حمایتی در برنامه‌های دوم تا چهارم و ششم مورد توجه قرار گرفته است (ردیف ۲ جدول ۷). «ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی...» یکی دیگر از شرایط مداخله‌گر ارائه شده است که می‌تواند به عنوان یک عامل در کنترل تخریب و تعرض به منابع طبیعی عمل کند و از پروژه‌هایی که ارزش اقتصادی این منابع بیشتر از سود مالی آن‌هاست حمایت نماید. با توجه به اهمیت این مسئله تاکید بر آن از برنامه دوم تا ششم تداوم داشته است (ردیف ۳ جدول ۶). شرایط مداخله‌گر

«ارتقای مشارکت‌های مردمی...» با توجه به حضور جوامع محلی در عرصه و رویکرد داوطلبانه سازمان‌های مردم نهاد، می‌تواند نقش اساسی در افزایش سرعت اجرایی راهبردهای ارائه شده داشته باشند. تاکید بر اجرای این شرایط در برنامه‌های دوم تا پنجم مورد توجه قرار گرفته و بندهایی از مقوله‌های آن در احکام دائمی برنامه‌های توسعه، دائمی شده است (ردیف ۴ جدول ۶). شرایط مداخله‌گر «تقویت آموزش و ارتقای آگاهی‌های عمومی» در مورد ارزش‌های منابع طبیعی می‌تواند اجرای راهبردها را تسهیل و روش‌های مناسب دخالت انسان در طبیعت را ترویج کند و در بلند مدت باعث ارتقای فرهنگ مردم در همزیستی با منابع طبیعی شود. این شرایط در برنامه‌های چهارم و پنجم مورد توجه قرار گرفته است (ردیف ۵ جدول ۶). شرایط مداخله‌گر «آمایش سرزمین» با ارائه راهبردهای خاص برای حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست، بر اهمیت ویژه این منابع و اولویت بر حفاظت آن‌ها در تهیه سند آمایش سرزمین تاکید دارد. مسئله‌ای که در برنامه چهارم مورد توجه قرار گرفته است (ردیف ۶ جدول ۶). این نتایج با نتایج پژوهش (Erbaugh and Nurrochmat (2019) در مقوله سرمایه‌گذاری یا تامین منابع مالی سازمان‌های مرتبط با جنگل و راهبردهای افزایش منابع مالی جدید و اضافی از همه منابع و تقویت همکاری‌های علمی و فنی و مشارکت، سازمان ملل (2017)؛ مقوله‌های کمک مالی، مشارکت فعال مردم محلی و آموزش و آگاهی رسانی تحقیق (Rahman et al., (2016)؛ و سیاست‌های پیشنهادی حمایت اجتماعی نهادهای مردمی و ارائه خدمات اجتماعی مطالعه محمدی کنگرانی و همکاران (2015)؛ و تناسب طرح‌ها با وضعیت بهره‌برداران و مشارکت آنان؛ و محاسبه ارزش جنگل‌ها و مراتع در حساب‌های ملی مطالعه خلیلیان و همکاران (2007)، مرتبط است.

جدول ۷ - تداوم شرایط مداخله‌گر در برنامه‌های توسعه‌ای

راهبردها	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	دائمی
تامین منابع مالی و اعتباری	*	-	*	-	-	*	-
سیاست‌های تشویقی	-	*	*	*	-	*	-
ارزیابی زیست محیطی	-	*	*	*	*	*	-
ارتقای مشارکت‌های مردمی	-	*	*	*	*	-	*
ارتقای آگاهی‌های عمومی	-	-	-	*	*	-	-
آمایش سرزمین	-	-	-	*	-	-	-

### تعداد مقوله‌های سیاستی در هریک از برنامه‌های اول تا ششم توسعه

نتایج جدول (۲) و شکل (۱) نشان می‌دهد، به منظور دستیابی به هدف «حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی (جنگل، مرتع، آب و خاک)»، ۲۴ مقوله سیاستی در برنامه‌های توسعه اول تا ششم ارائه شده است. با این وجود، مرجع مقوله‌ها در هر یک از برنامه‌ها متفاوت است (جدول ۸). به طوری که هر یک از برنامه‌های اول تا ششم (با احتساب مقوله‌های دائمی شده در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه برای برنامه ششم)، به ترتیب مرجع ۲، ۹، ۱۱، ۱۹، ۱۶ و ۱۷ مقوله هستند. این امر نشان می‌دهد، بخش منابع طبیعی عملاً از برنامه دوم توسعه وارد برنامه‌ریزی کلان کشور شده و به تدریج بر اهمیت آن افزوده شده است. افزایش اهمیت منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه با نتایج تحقیقات دبیری و همکاران (۱۳۸۶) در مورد برنامه‌های اول تا چهارم توسعه، مطابقت دارد. نتایج جدول (۸) همچنین توجه به حفاظت از منابع طبیعی در برنامه‌های دوم تا ششم؛ شرایط زمینه‌ای در برنامه‌های چهارم و پنجم؛ و شرایط مداخله‌گر در برنامه‌های سوم و چهارم را نشان می‌دهد. در مجموع تاکید بر حفاظت در برنامه‌های مختلف بیشتر از احیاء و توسعه و بهره‌برداری پایدار و تاکید بر شرایط مداخله‌گر تقریباً دو برابر شرایط زمینه‌ای بوده است.

جدول ۸ - مرجع مقوله‌ها سیاستی ارائه شده در هر یک از برنامه‌های اول تا ششم توسعه

مرجع در برنامه‌ها	راهبردها			زمینه	شرایط مداخله‌گر	جمع کل
	حفاظت	احیاء و توسعه	بهره‌برداری			
اول	-	۱	-	-	۱	۲
دوم	۳	۱	۱	۱	۳	۹
سوم	۵	-	۱	۱	۴	۱۱
چهارم	۶	۳	۱	۴	۵	۱۹
پنجم	۶	۳	۱	۳	۳	۱۶
ششم	۴	۳	۲	۱	۳	۱۳
دائمی	۱	-	۱	۱	۱	۴
جمع کل	۲۵	۱۱	۷	۱۱	۲۰	۷۴

### توصیه‌های سیاستی

- نتایج پژوهش نشان می‌دهد، تداوم سیاست‌ها برای رسیدن به اهداف یکسان نیست و تداوم آن‌ها از حضور در یک تا پنج برنامه متفاوت است (جدول ۸). تداوم یا عدم تداوم سیاست‌های

ارائه شده می‌تواند تحت تاثیر عوامل مختلف مانند ضعف اجرا و نظارت؛ نیاز یک سیاست به اجرا در چندین برنامه؛ کم توجهی به زیرساخت‌های لازم برای اجرای برنامه‌ها؛ و تغییرات اداری در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان برنامه و بودجه کشور و تغییرات در دیدگاه نمایندگان مجلس شورای اسلامی باشد. در این رابطه، برخی برنامه‌ها بر اتمام یا پوشش کامل یک سیاست در دوره‌ای خاص تاکید داشته‌اند، اما عدم تحقق آن احکام منجر به تکرار آن در برنامه‌های بعدی شده است. به عنوان نمونه می‌توان به پوشش کامل سوخت‌رسانی و اتمام عملیات تفکیک اراضی و تهیه نقشه‌های کاداستر در برنامه چهارم و تکرار آن‌ها به ترتیب در برنامه‌های پنجم و ششم اشاره کرد. بنابراین لازم است سیاست‌گذاران در هنگام طراحی سیاست‌ها، امکانات و محدودیت‌های موجود در چارچوب دوره‌ی دستیابی به اهداف را مورد توجه قرار دهند یا در صورت ضرورت برای دستیابی به اهداف سیاست‌های دشوار، ابزارهای نیل به آن اهداف را نیز مورد توجه قرار دهند.

- نتایج نشان می‌دهد، تنوع سیاست‌های ارائه شده برای رسیدن به اهداف در برنامه‌های مختلف، متفاوت است، به عنوان نمونه، از هشت راهبرد ارائه شده با هدف «حفاظت»، در برنامه اول توسعه، راهبردی ارائه نشده و در برنامه‌های دوم تا ششم به ترتیب، ۳، ۵، ۶، ۶ و ۵ راهبرد ارائه شده‌اند. از سوی دیگر، از پنج راهبرد ارائه شده در برنامه ششم فقط سه راهبرد در برنامه پنجم نیز ارائه شده‌اند. این موضوع در کنار موضوع تدام سیاست‌ها نشان می‌دهد، در زیر بخش منابع طبیعی، سیاست‌های بالادستی منسجمی وجود ندارد تا برنامه‌های توسعه براساس آن تنظیم شوند. بنابراین پیشنهاد می‌شود، در وهله اول برنامه ملی هر یک از زیر بخش‌های منابع طبیعی مانند برنامه ملی جنگل، برنامه ملی مرتع و برنامه ملی آب و خاک تهیه گردد تا براساس چشم انداز، برنامه‌های بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت آن‌ها و همچنین تعامل و تبادل بین زیر بخش‌های مختلف منابع طبیعی با یکدیگر و با سایر بخش‌های اقتصادی، برنامه‌های توسعه تنظیم شوند و در برنامه‌های بعدی، سیاست‌های ارائه شده مستند باشند.

- با توجه به اهمیت سیاست‌های «هماهنگی و توسعه مدیریت یکپارچه...»؛ «ایجاد نظام پایگاه داده و سامانه پایش و نظارت»؛ و «تقویت آموزش و ارتقای آگاهی‌های عمومی» برای دستیابی به اهداف حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و با توجه به حضور آن‌ها فقط در دو برنامه چهارم و پنجم و عدم تکرار آن‌ها در برنامه ششم و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، پیشنهاد می‌شود این موارد در برنامه‌های آتی بیشتر مورد توجه قرار گیرند.

- نتایج نشان می‌دهد، نگاه حاکم در بعضی برنامه‌ها کیفی و در بعضی کمی بوده است. به عنوان نمونه، راهبرد احیاء و توسعه جنگل‌ها در برنامه چهارم و ششم به صورت کمی و به

ترتیب با ارقام ۵۰۰ و ۸۱۵ هزار هکتار بیان شده در حالی که در برنامه پنجم به طور کلی دولت به توسعه جنگل‌های دست کاشت مکلف شده است. حسن ارایه ارقام کمی در درک ساده‌تر آن و امکان ارزیابی دقیق‌تر نتایج است. علاوه‌براین، ادبیات استفاده شده برای اهداف این برنامه‌ها نیز با وجود اینکه مفاهیم مشترکی دارد، یکسان نیست. این نمونه‌ها نشان دهنده ادبیات ناهمگون و عدم وجود یک رویکرد و نظریه‌ی مشخص در تدوین برنامه‌های توسعه و اصول حاکم بر آن‌ها است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود ادبیات یکسانی در تهیه‌ی آن‌ها به کار گرفته شود و به منظور تسهیل اجرا و ارزیابی برنامه‌ها، اهداف به صورت کمی نیز ارائه گردند.

- با توجه به اینکه اغلب احکام هر برنامه توسعه بر مبنای ارزیابی نتایج و جمع‌بندی موفقیت‌ها و موانع برنامه قبلی و نیازهای جدید کشور ارائه می‌گردد، لازم است در مواردی که سیاستی در ادامه سیاست‌های برنامه‌ی قبلی تنظیم می‌گردد بر رفع موانع عدم دستیابی به نتیجه سیاست‌های قبلی تاکید شود.

- گرچه آمایش سرزمین با ارائه راهبردهای خاص برای حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست به عنوان یک شرط مداخله‌گر تنها در یکی از برنامه‌ها آمده است و در برنامه‌های دیگر نیز به طور کلی بر اجرای آن تاکید شده است، اما شواهد بسیاری نشان می‌دهد برخی احکام برنامه‌ها همانند عدم آلودگی و تخریب منابع طبیعی و ساماندهی ساخت و ساز، در واقع راهبردهایی بوده که سیاستگذار در واکنش به روند تخریب و کاهش منابع طبیعی تدوین نموده است. نبود یک برنامه آمایش سرزمین ملی از دلایل اصلی بروز چنین وضعیتی است. بنابراین الزام دستگاه اجرایی تا اجرای سند ملی آمایش سرزمین کشور باید در برنامه‌ها مورد توجه باشد.

- سیاست‌های «تجمیع و اسکان برای جنگلنشینان و عشایر» نشان دهنده نگاه از بالا به پایین به جوامع بهره‌بردار است، نگاهی که بر مبنای مسائل امنیتی و سیاسی در زمان پهلوی اول شکل گرفت و با سیاست «ارتقای مشارکت‌های مردمی در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا...» مغایرت دارد، بنابراین پیشنهاد می‌شود در آن تجدید نظر شود.

- نتایج پژوهش نشان می‌دهد، سیاست «ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها» به عنوان یک شرط مداخله‌گر از برنامه دوم تا ششم توسعه به صورت مداوم ارائه شده است، با توجه به اهمیت موضوع پیشنهاد می‌شود به حکم دائمی تبدیل شود.

- نتایج پژوهش نشان می‌دهد، محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی در فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی فقط در برنامه چهارم و پنجم مورد توجه قرار گرفته و در احکام دائمی نیز ارائه نشده است، با توجه به رویکرد جهانی اخیر به اهمیت خدمات اکوسیستمی جنگل‌ها و مراتع به عنوان بخشی از ارزشگذاری اقتصادی منابع طبیعی و همچنین تاثیری که این سیاست به عنوان یک



شرط مداخله‌گر در حفاظت از منابع طبیعی دارد، پیشنهاد می‌شود در برنامه‌های آتی مورد توجه قرار گیرد.

## References:

- 1- Abdollahi, Mohsen; Rezvanifar, Mohammad Mahdi (2012). Iran's legal system and the issue of environmental policy, *Strategy Quarterly*, No. 64, pages 221-248 [in Persian].
- 2- Adib Haj Bagheri, Mohsen; Parvizi, Sarver; Salsali, Mahvash (2011). *Qualitative research methods*, Bqshari Publications in collaboration with Tohfe Press [in Persian].
- 3- Amiranjad, Hamid (2011). Investigation of the effect of economic-social factors on the tendency of livestock to leave the forests of Mazandaran province (a case study of the forests of Sari city), *Marta' Quarterly*, No. 2, pages 229-239 [in Persian].
- 4- Babazakheri, Fatemeh; Nouripour, Mehdi; Sharifi, Zainab (2016). Identification and prioritization of effective factors in the destruction of pastures and forests: the case study of the central part of Dana city, *Journal of Zagros Forest Research*, No. 2, pages 43-66 [in Persian].
- 5- Creswell, J. W. (2012). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research* (4th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- 6- Dabiri, Farhad; Abbaspour, Majid; Maknoun, Reza; Azadbakht, Bita (2006). The position of the environment in the program laws after the revolution in Iran, *Environmental Sciences and Technology*, No. 1, pages 87-100 [in Persian].
- 7- Danaeifard, Hassan; Emami, Seyed Mojtaba (2007). Qualitative research strategies: a reflection on foundational data theorizing, *Management Thought*, No. 2, pages 69-97.
- 8- Erbaugh, J. T., & Nurrochmat, D. R. (2019). Paradigm shift and business as usual through policy layering: Forest-related policy change in Indonesia (1999-2016). *Land Use Policy*, 86, 136-146.
- 9- FAO (2010). *Developing effective forest policy, a guide*, Rome (No. 161). Available at: <http://www.fao.org/3/i1679e/i1679e00.pdf>.
- 10- FAO (2018). *Sustainable forest management*. Available at: <http://www.fao.org/forestry/sfm/en/>
- 11- Fazeli, Abdolreza (2011). An introduction to the role of strategic planning in the realization of the national vision, *Quarterly Journal of Majlis Research Center*, No. 67, pages 287-253 [in Persian].
- 12- Khalilian, Sadegh; Shams-al-Dini, Ismail (2001). Investigation of the sustainability of renewable natural resources (forest and pasture) in the first and second development, research and construction programs, number 3, pages 19-21 [in Persian].
- 13- Khalilian, Sadegh; Yousefi, Ali; Belali, Hamid; Karamatzadeh, Ali (2007). Correcting the economic growth of the third development plan according to the depreciation of forests and pastures, *Agricultural research: water, soil and plants in agriculture*, number 4, pages 13-25 [in Persian].
- 14- Kuch-Pideh, Noorallah; Biglarbeigi, Mohammadreza; Pashapour, Mitra (2008). The Document of the development of natural resources and watershed management in the horizon of 2025, planning and budget office of the organization of forests, pastures and watershed management of the country [in Persian].
- 15- Majlis Research Center, (2019). Law website, available online at: <http://rc.majlis.ir/fa/law> [in Persian].
- 16- Misaei, Qasem; Falahat Pishch, Hashmatollah; Faeze, Dinparast (2015). Globalization in the development programs of the Islamic Republic of Iran (a study of the third, fourth and fifth development programs of the Islamic Republic of Iran), *Quarterly of Strategic Policy Research*, fourth year, number 15, pages 3720-68 [in Persian].
- 17- Mohammadi Kangrani, Hananeh; Shamekhi, Taghi; Ghonchepour, Diba (2015). The network model of Iran's natural resources policies (review of the fourth program law), *Iranian Forestry Journal*, No. 2, pages 179-193 [in Persian].
- 18- Naderi Mehdi, Karim; Kalantari, Khalil; Hosseini, Seyed Mahmoud; Asadi, Ali (2009). Content analysis of the degree of compliance of policies of social, economic and cultural development programs after the revolution with the model of sustainable development, *Village and Development Quarterly*, No. 3, pages 1-25 [in Persian].
- 19- Organization of forests, pastures and watershed management (2019). *Natural resources of Iran*, Available online at: <http://frw.org.ir/02/Fa/News/News.aspx?newsId=60228> [in Persian].
- 20- Rahman, M. S., Sarker, P. K., & Giessen, L. (2016). Power players in biodiversity policy: Insights from international and domestic forest biodiversity initiatives in Bangladesh from 1992 to 2013. *Land Use Policy*, 59, 386-401.

- 21- Saqeb Talebi, Khosrow (2008). The strategic program of the country's forests, the institute for the country's forests and pastures in cooperation with the organization of forests, pastures and watershed management [in Persian].
- 22- Shamekhi Taghi; Mohammadi Kangrani, Hananeh; Soltani, Arzu (2010). Proposing policy and management solutions for forest management in Zagros vegetation area, the first national conference on threats and factors of biodiversity destruction in central Zagros region, Isfahan University of Technology, pages 111-115 [in Persian].
- 23- Shamekhi, Taghi (2018). Laws and management of natural resources (forests and pastures), third edition, Tehran University Press [in Persian].
- 24- Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (2011). Principles of qualitative research method; The Basic Theory of Procedures and Methods, translated by Boyouk Mohammadi, Publications of the Institute for Human Sciences and Cultural Studies, third edition [in Persian].
- 25- The country's management and planning organization (2015). The system of preparing, compiling and approving the sixth development plan of the Islamic Republic of Iran [in Persian].
- 26- UN (2017). United Nations strategic plan for forests, 2017-2030. Available at: [https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2016/12/UNSPF\\_AdvUnedited.pdf](https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2016/12/UNSPF_AdvUnedited.pdf).