

واکاوی چالش‌های نظام پایش و ارزشیابی توسعه کشاورزی و روستایی ایران

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۳ | روند تکاملی نظام‌های پایش و ارزشیابی |
| ۹ | شاخص‌ها |
| ۱۱ | انواع شاخص‌ها |
| ۱۲ | معیارهای انتخاب شاخص‌های مناسب |
| ۱۳ | شاخص‌های اولویت‌نمای توسعه کشاورزی و روستایی |
| ۱۸ | انواع معیارهای ارزیابی عملکرد |
| ۱۹ | چالش‌های موجود |
| ۲۳ | نتیجه‌گیری |
| ۲۵ | پیشنهادها |
| ۲۸ | منابع و مأخذ |



واکاوی چالش‌های نظام پایش و ارزشیابی توسعه کشاورزی و روستایی ایران

چکیده

در حال حاضر، توسعه کشاورزی و روستایی کشور از فقدان نظام نظارت و ارزشیابی کارآمد رنج می‌برد. فقدان بسته رسمی و مورد توافق در زمینه شاخص‌های جامع و همه‌جانبه‌نگر، نظام پایش و ارزشیابی متمرکز و غیرمشارکتی، عدم استقلال نظام تولید و انتشار آمار مربوطه، چندگانگی در دستگاه‌های متولی تولید آمار، عدم تولید و ارائه کافی اطلاعات تخصصی مورد نیاز برای برنامه‌ریزی به تفکیک زیرگروه‌های مورد نیاز، تولید گزارشات مبتنی بر داده‌های غیرقابل اتکا در برخی موارد، فقدان به‌هنگام بودن و پویایی و چابکی در بسیاری از موارد و عدم توجه به رضایت بهره‌برداران در تعریف شاخص‌ها از جمله چالش‌های اساسی پایش و ارزشیابی در بخش کشاورزی و توسعه روستایی به‌شمار می‌روند. در حقیقت عملکرد بخش کشاورزی از سوی مسئولان مربوطه عمدتاً براساس تعدادی از شاخص‌های کلان اقتصادی ارزیابی شده و اصولاً تأثیر پروژه‌های مختلف، به‌ویژه پروژه‌های توسعه کشاورزی و روستایی بر ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و محیط زیستی اجتماعات روستایی، در سطح روستا و خانوار، به‌صورت نظام‌مند، مداوم و نهادینه شده پایش و ارزشیابی نمی‌گردد. برای نمونه چنانچه از ابتدا نظام پایش و ارزشیابی مشارکتی و غیرمتمرکز طرح اعطای وام‌های زودبازده کشاورزی کشور با استفاده از پتانسیل‌های موجود استقرار می‌یافت، در همان مراحل ابتدایی عوامل و دلایل خروج بخش عمده‌ای از وام‌ها از مسیر تولید و عدم اثربخشی آنها در بهبود بهره‌وری بنگاه‌های تولیدی شناسایی شده و اقدامات اصلاحی شکل می‌گرفت. از سوی دیگر، در موارد زیادی، تصویب قوانین مرتبط با نواحی روستایی در شرایط اطلاعات مدیریتی ناقص صورت می‌گیرد. به بیان دیگر، سازوکار علمی وجود ندارد که قانونگذاران محترم را لزوماً و به‌صورت نهادینه و علمی و مبتنی بر واقعیات نواحی روستایی و دیدگاه‌های روستائیان (به‌عنوان ذینفع اصلی قوانین)، از آثار احتمالی تصویب قوانین بر جامعه روستایی مطلع کرده و پیشنهادهای لازم را به ایشان ارائه دهد. علاوه بر این، در حین و پس از اجرای قوانین مرتبط، میزان اجرایی شدن آنها و اثر آنها بر زندگی روستائیان نیز مورد پایش و ارزشیابی علمی قرار نمی‌گیرد. این درحالی است که حتی در کشورهای صنعتی ابتکاراتی توسعه

یافته‌اند که توجه کامل به نگرانی‌ها و اولویت‌های روستایی، در فرآیندهای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری را تضمین می‌کند. به‌طور کلی شواهد حاکی از آن است که طبق معیارهای جهانی، فضای مطلوبی برای استقرار یک نظام پایش و ارزشیابی مناسب درخصوص توسعه کشاورزی و روستایی کشور وجود ندارد.

مقدمه

پایش و ارزشیابی در ابتدا مجموعه‌ای از ابزارهای مدیریت پروژه بودند، ولی امروزه تکامل یافته و درحال تبدیل به یکی از مؤلفه‌های اصلی راهبردهای ملی کاهش فقر هستند. پایش یا همان نظارت، کارکرد مستمری است که از مجموعه داده‌های نظام‌مند متعلق به شاخص‌های معین بهره می‌گیرد تا نشانه‌هایی درخصوص میزان پیشرفت و دستیابی به اهداف و میزان استفاده از سرمایه‌های تخصیص داده شده را برای مدیریت و ذینفعان اصلی یک مداخله توسعه‌ای درحال انجام، فراهم کند. ازاین‌رو پایش، دربرگیرنده پیگیری منظم^۱ دروندادها، فعالیت‌ها، بروندادها، پیامدها و آثار فعالیت‌های توسعه‌ای در سطح پروژه، برنامه، بخش و کشور است (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۲).

در یک تعریف وسیع، پایش و ارزشیابی، فعالیت‌هایی هستند که کارکرد عمده^۲ آنها تهیه اطلاعات مفید در زمان مناسب برای کاربران تصمیم‌گیر بوده و با هدف بهبود فرآیند تصمیم‌گیری به‌عنوان نتیجه انجام می‌شوند. پایش و ارزشیابی همانند تمامی خدمات دیگر، تنها زمانی می‌توانند به‌صورت مؤثر عمل کنند که برای آنها تقاضا وجود داشته باشد. هرچه نظام دولت، فراگیرتر و با شمول‌گرایی بیشتری حرکت کند، دامنه کاربران (استفاده‌کنندگان) پایش و ارزشیابی هم افزایش خواهد یافت. در ابتدا تمرکز نظام گزارش‌دهی پایش و ارزشیابی، شاید معطوف به مدیریت بودجه و بودجه‌ریزی عملیاتی^۳ بود، ولی به‌موازات رشد برنامه یا پروژه و افزایش شمار ذینفعان، علاقه به داده‌های پایش و ارزشیابی افزایش پیدا کرد. کاربران، شامل افرادی که نفع مالی یا مدیریتی در پروژه دارند (کمک‌کنندگان و دولت)، ذینفعان، رسانه‌ها، جامعه مدنی به مفهوم وسیع و مجلس است. به‌طور کلی یافته‌های حاصل از پایش و ارزشیابی می‌تواند در ارتقای شفافیت اثربخش بوده و از روابط پاسخگویی و سیاستگذاری حمایت نموده و به وزارتخانه‌های

1. Regular tracking
2. OECD
3. Primary function
4. Performance budgeting



دولتی در زمینه اقدامات مربوط به توسعه و تحلیل سیاست‌ها و در توسعه برنامه‌های خود، یاری رساند (بنیاد جهانی اهداکننده برای توسعه روستایی، بانک جهانی و فائو، ۲۰۰۸). طبق اعلام بنیاد جهانی اهداکننده برای توسعه روستایی، بانک جهانی و فائو (۲۰۰۸) فضای مطلوب در جایی شکل می‌گیرد که:

۱. تقاضای قوی و منسجم برای اطلاعات در آنجا وجود داشته باشد،
۲. مفهوم «مدیریت از طریق نتایج» به‌طور گسترده‌ای عملیاتی شود،
۳. اطلاعات به‌موقع و متناسب به‌طور نظام‌مند، به‌منظور بهبود تصمیم‌گیری و پیشبرد فرآیند توسعه، مورد بهره‌برداری قرار گیرد،
۴. نظام‌هایی استقرار یابند که تضمین کنند اطلاعات قابل اتکا و متناسب، در صورت نیاز موجود خواهند بود.

بخش‌های اقتصادی هر کشوری، یکی از مهمترین عرصه‌هایی می‌باشند که نیازمند پایش و ارزشیابی مداوم هستند تا در نهایت توسعه همه‌جانبه محقق شود. کشاورزی نیز به‌عنوان بخشی که امروزه نقش اساسی در فقرزدایی و تحقق اهداف هزاره دارد، از این امر مستثنا نیست. از آنجایی که امروزه پایش و ارزشیابی در حال تبدیل به یکی از مؤلفه‌های اصلی راهبردهای ملی کاهش فقر در جهان است، بنابراین توسعه کشاورزی و روستایی که یکی از اهداف اصلی آنها فقرزدایی است، ناچار به استفاده نظام‌مند از ابزارها و بسته‌های نظارتی هستند. به‌طور کلی، مرور ادبیات مربوطه حاکی از آن است که نظام پایش و ارزشیابی در جهان در حال تکامل بوده است.

روند تکاملی نظام‌های پایش و ارزشیابی

۱. نظام‌های پایش و ارزشیابی متمرکز

در ابتدا دفاتر ملی آمار، به‌عنوان منبع نهایی و مأخذ تمام آمارهای رسمی ملی محسوب می‌شدند. در اغلب کشورها، این دفاتر به‌عنوان بخشی از بدنه دولت و تنها با استقلال محدود تأسیس شدند. مهمترین برون‌داد آنها، حساب‌های ملی، خلاصه آماری سالیانه و نتایج منتشر شده هر سرشماری یا پیمایشی بود که اخیراً انجام داده بودند. در مجموع، دفاتر آماری، بیش از اندازه گسترش یافته و دارای منابع ناکافی بودند و در مواجهه با چالش‌ها دچار شکست شده بودند. پایبندی به زمانبندی، مقید بودن به زمان اتمام فعالیت و قابلیت سازگاری، ویژگی‌هایی نبودند که عموماً دفاتر ملی آمار دارای منابع ناکافی، واجد آنها باشند. مشکل دیگر این بود که داده‌های ارائه شده، معمولاً بسیار کلان بوده و به‌طور کافی برای اهداف پایش و ارزیابی تفکیک نمی‌شدند. هرچند داده‌های این دفاتر

می‌توانست سهمی در عملکرد کلی برنامه‌های توسعه ملی و بخشی داشته باشد، ولی این داده‌ها به اندازه کافی تخصصی نبودند، تا در سنجش دستاوردهای مداخله‌های توسعه‌ای خاص مؤثر باشند. داده‌های مذکور با نظم کافی تکرار نمی‌شدند تا امکان مقایسه‌های زمانی فراهم گردد یا از تفکیک لازم به‌منظور مقایسه بین زیرگروه‌های مختلف جمعیتی برخوردار نبودند. همچنین به دلیل تفکیک ناکافی داده‌های مذکور، امکان مقایسه، بین زیرگروه‌های مختلف جمعیتی وجود نداشت. گفتگوی بین نهاد تولیدکننده داده‌های ملی و کاربر داده‌ها آسان نبوده و این مشکل به افزایش ناامیدی منجر می‌شد.

نظام اجرایی در رهیافت‌های مرسوم و متمرکز پایش و ارزشیابی، رأساً اقدام به جمع‌آوری داده‌های شاخص‌های مشخص، از سطوح مختلف (چه به‌صورت مستقیم و چه از طریق سلسله‌مراتب اداری) کرده و پس از پردازش اولیه، نتایج مربوطه را ارائه می‌کند. چنین رهیافتی چون آثار ملموس و سریعی برای مردم و اصلاح رویکردها و فرآیندهای دستگاه‌های اجرایی و پروژه‌ها نداشته و آحاد جامعه نیز به‌طور عینی و با تمام وجود، در جریان اهداف جمع‌آوری اطلاعات قرار ندارند، نمی‌تواند اعتماد مردم را به‌عنوان ذینفعان پایش و ارزشیابی به‌خوبی جلب کرده و افراد جامعه نسبت به آن، به‌عنوان ابزاری می‌نگرند که در پی یافتن ایرادات و تخلفات احتمالی آنان است و در نتیجه از ارائه اطلاعات واقعی تا حد امکان امتناع می‌ورزند. این درحالی است که در پایش و ارزشیابی، نباید صرفاً در پی کسب اطلاعات بود، بلکه باید به ذینفعان اجازه داد تا شناخت و بصیرت جدیدی را کسب کرده یا درباره مشاهدات خود تأمل کرده و به آینده بنگرند (روچ، ۱۹۹۹).

در بسیاری از موارد، نظر و قضاوت ساکنان محلی پیرامون آثار پروژه خاص یا عملکرد یک دستگاه اجرایی، ممکن است متفاوت از قضاوت‌های کارشناسان خارج از جامعه محلی و ناآشنا به شرایط خاص جوامع به‌ویژه جوامع روستایی باشد. زیرا از یک‌سو، ارزشیابی و بررسی مناسب و اثربخشی پروژه (به‌ویژه درخصوص ارزیابی آثار اجتماعی - فرهنگی) به بسترهای خاص منطقه وابسته است و ازسوی دیگر ملاک‌ها، معیارها و اصول افراد برای تحلیل نتایج پروژه‌ها متفاوت است. بنابراین توجه به بستر محلی و شرایط اجرای پروژه‌ها، در جمع‌آوری اطلاعات درست و تحلیل صحیح و جامع آثار آنها و قضاوت در این زمینه بسیار مهم است. این درحالی است که معمولاً در نظام‌های پایش و ارزشیابی متمرکز، این امر مورد توجه جدی قرار نمی‌گیرد.

همچنین به‌کارگیری این رهیافت متمرکز پایش و ارزشیابی، با استفاده از جمع‌آوری اطلاعات مدیریتی به‌صورت سلسله‌مراتبی (از پایین‌ترین سطوح اداری به بالاترین سطوح سیاستگذاری و تصمیم‌گیری) نیز در خیلی از موارد منجر به ارائه گزارش عملکرد صوری و غیرواقعی می‌شود. در



نتیجه، تحلیل‌های مبتنی بر این داده‌های اشتباه نیز غیرقابل اتکا و نادرست خواهد بود. یکی دیگر از ایرادات نظام‌های پایش و ارزشیابی متمرکز، عدم بهنگام بودن و پویایی و چابکی آنهاست. در این نظام‌ها، پایش و ارزشیابی معمولاً به صورت دوره‌ای (هرچند سال یکبار) انجام شده و داده‌های مورد نیاز، برمبنای تعدادی از شاخص‌هایی که عمدتاً از نوع کلان اقتصادی هستند، از طریق سرشماری یا نمونه‌گیری جمع‌آوری شده و در سطح کلان نهادی، توسط آماردانان تدوین و منتشر می‌شوند. در چنین نظام‌هایی تأثیر پروژه‌های مختلف، به‌ویژه پروژه‌های توسعه کشاورزی و روستایی بر ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و محیط زیستی اجتماعات روستایی، در سطح روستا و خانوار، به صورت نظام‌مند، مداوم و نهادینه شده ارزشیابی نمی‌گردد. چنین نظام متمرکزی ناتوان از تشخیص و درک به موقع نقاط ضعف و علائم هشداردهنده و پیش‌بینی تهدیدات آتی و ارائه اطلاعات مدیریتی است. بنابراین موارد حساس و بحرانی که عدم چاره‌اندیشی برای رفع آنها در مراحل اولیه می‌تواند کل پروژه یا برنامه را دچار مشکل اساسی سازد، به موقع درک و شناخته نمی‌شوند. مگر این که پیامدهای منفی یک پروژه یا برنامه به حد بحرانی رسیده و احیاناً کشمکش‌هایی در جامعه ایجاد شود. ناگفته پیداست که این روند سبب اتلاف منابع عمومی می‌شود.

با توجه به چالش‌های فوق و با گذشت زمان، ابزارهای کیفی و کمی برای ارزیابی اقدامات توسعه‌ای بر بهبود فقرزدایی افزوده شد که شامل ارزیابی‌های مشارکتی فقر، نگاشت فقر^۱ و پیگیری شاخص‌های اصلی^۲ در طول زمان بود. این ابزارها سایر مؤسسات از جمله نهادهای دانشگاهی و سازمان‌های غیردولتی را وارد صحنه کرد. برای هماهنگ کردن تمام این فعالیت‌ها، کشورها شروع به تأسیس واحدهای ملی پایش فقر^۳ کردند (بنیاد جهانی اهداکننده برای توسعه روستایی، بانک جهانی و فائو، ۲۰۰۸). بنابراین همان‌طور که مشاهده می‌شود، پایش و ارزشیابی اقدامات توسعه‌ای از حالت متمرکز و کلی، به سمت رویکردهای غیرمتمرکز، مشارکتی و تخصصی حرکت کرد.

۲. نظام‌های پایش و ارزشیابی مشارکتی

با توجه به مشکلات فوق، از اوایل دهه ۱۹۸۰ روش‌های پژوهشی جدیدی پدیدار شدند که مبتنی بر تغییر نگرش نسبت به مردم و اجتماعات، از «موضوع یا مفعول تأثیر پروژه» به «فاعلان و

1. Poverty mapping

2. Tracking of core indicators

3. National Poverty Monitoring Units

مشارکت‌کنندگان فعال پروژه» بودند (روچ، ۱۹۹۹) و در این راستا پایش و ارزشیابی اجتماع‌محور مورد توجه قرار گرفته است. نظارت افراد جامعه، از جمله رهیافت‌هایی است که برای پاسخگو نگهداشتن نهادها و مؤسسات مسئول در برابر مردم و ارزیابی میزان تطابق طرح‌های عام‌المنفعه با نیازهای اجتماع به کار می‌رود. امروزه دولت‌ها به‌ویژه با توجه به سیاست‌های برون‌سپاری و کاهش حجم دولت، توان تأمین مالی پایش و ارزشیابی مستمر و مؤثر پروژه‌ها را ندارند. برای نمونه هرچند دولت کانادا، نقش مهم و تعیین‌کننده‌ای را در صیانت از محیط زیست ایفا می‌کند، ولی کاهش بودجه مربوطه در اواخر دهه ۱۹۹۰؛ به‌طور معناداری، توان دولت برای پیگیری و پایش نگرانی‌های محیط زیستی و واکنش نسبت به آنها را کاهش داده است (مؤسسه کانادایی قانون و سیاست محیط زیستی، ۱۹۹۹؛ پولوک و همکاران، ۲۰۰۳؛ کرایگ و همکاران، ۲۰۰۳).^۱ بنابراین برخلاف افزایش نگرانی بخش عمومی نسبت به محیط زیست، توان دولت برای رفع این نگرانی در حال کاهش است (کنراد و دائوست، ۲۰۰۸؛ گایتون، ۲۰۰۳).^۲ در این راستا پایش بوم‌شناختی اجتماع‌محور،^۳ به‌عنوان ابزاری برای پر کردن این خلأ در حال رشد پدیدار گردید. پایش مذکور، به فرآیندی اشاره دارد که در آن، شهروندان، آژانس‌های دولتی، صنعت، مراکز دانشگاهی، گروه‌های اجتماع و نهادهای محلی دغدغه‌مند، با همکاری یکدیگر اقدام به پایش، پیگیری و واکنش نسبت به نگرانی عمومی اجتماع می‌کنند (امان، ۲۰۰۲).^۴

۳. تأکید بر جریان اطلاعاتی پایین به بالا

در رهیافت پایش و ارزشیابی اجتماع‌محور، بر جریان اطلاعاتی پایین به بالا و آگاهی یافتن از دغدغه‌ها، نیازها، مشکلات و اولویت‌های مردم به‌عنوان ذینفعان اصلی توجه اساسی می‌شود. در این زمینه برای روشن‌تر شدن موضوع به ابتکار لنز روستایی در کانادا اشاره می‌شود.

لنز روستایی در کانادا

در حدود یک‌سوم جمعیت کانادا - تقریباً معادل ۹ میلیون نفر - در مناطق روستایی زندگی می‌کنند (وزارت کشاورزی و غذای کانادا، ۲۰۰۷). دولت کانادا خود را متعهد به پایداری نواحی روستایی استان‌ها دانسته و در این راستا، لنز روستایی را توسعه داده است. این ابزار، توجه کامل به نگرانی‌ها و اولویت‌های روستایی، در فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری را تضمین می‌کند. لنز

1. Canadian Institute for Environmental Law and Policy 1999, Pollock et al. 2003, Craig et al.

2. Conrad and Daust; Gayton

3. CBEM

4. EMAN

5. <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1180113350292&lang=eng>



روستایی به‌عنوان ابزار ارزیابی سیاستی، پیش از اجرا یا تصویب سیاست‌ها و تصمیمات، به تعیین و ارزیابی آثار بالقوه آنها - مثبت و منفی، مستقیم و غیرمستقیم - بر نواحی روستایی به‌صورت پیشگیرانه و عینی و یکسان (دارای وحدت رویه) می‌پردازد. لنز روستایی همچنین می‌تواند به‌عنوان ابزار آموزشی در نظر گرفته شود، زیرا به ایجاد ظرفیت و درک موضوعات، چالش‌ها و فرصت‌های روستایی کمک می‌کند.^۱ هدف این ابتکار، تضمین توجه به مسائل و نگرانی‌های روستایی در طراحی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌هاست. یکی از پرسش‌های کلیدی که ابتکار یاد شده به دنبال پاسخگویی به آن است، این موضوع است که «آیا روستائیان کانادا، طی توسعه یا تغییر یک ابتکار خاص، مورد مشورت قرار گرفته‌اند؟» در واقع، لنز روستایی به‌عنوان شیوه‌ای برای نگرستن به موضوعات از دید روستائیان کانادایی طراحی شده و آگاهی تمامی دپارتمان‌های فدرال از این موضوعات را افزایش می‌دهد. در حال حاضر، بیش از ده سال است که از آغاز لنز روستایی می‌گذرد و این ابتکار در حال طراحی مجدد است تا این‌که پاسخگویی آن در برابر نیازهای افرادی که در نواحی روستایی و دورافتاده زندگی می‌کنند، کماکان تضمین شود (۲۰۰۹). وقتی که لنز روستایی در خصوص یک سیاست، برنامه یا ابتکار خاصی به‌کار می‌رود، این پرسش‌های کلیدی ذیل پرسیده می‌شوند:^۲

- تا چه میزانی، این ابتکار با نواحی روستایی و دورافتاده کانادا مناسبت دارد؟
- آیا اثر مورد نظر، خاص محیط یا منطقه روستایی یا دورافتاده مورد نظر است؟
- آیا محتمل‌ترین آثار مثبت و منفی سیاست‌ها و برنامه‌ها بر ساکنان روستایی کانادا تاکنون معنی شده و مورد توجه قرار گرفته‌اند؟
- آیا روستائیان کانادا، طی توسعه یا تغییر یک ابتکار خاص، مورد مشورت قرار گرفته‌اند؟
- چگونه منافع روستائیان کانادا به بیشترین حد خود می‌رسد؟

۴. منافع رهیافت پایش و ارزشیابی غیرمتمرکز و مشارکتی (اجتماع‌محور)

در پایش اجتماع‌محور، ایجاد و تقویت مهارت‌ها و ظرفیت‌های پژوهشی و نظارتی در ساکنان محلی مورد توجه خاص قرار می‌گیرد تا جامعه محلی بتواند عملکرد نهادها و سیاستگذاران را پایش و ارزشیابی کرده و آنها را پاسخگو سازد. در این نوع از پایش و ارزشیابی، اجتماعات محلی برای تعیین اولویت‌های سیاستگذاری و توسعه راهبردهای مشترک فعالیت، به جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها می‌پردازند. برای نمونه، پروژه ملی نظارت شهروندان در آمریکا، در دهه ۷۰، ساکنان ۴۳ محله شهری آمریکا را در زمینه نظارت بر چگونگی هزینه‌کرد منابع مالی دولتی ویژه توسعه

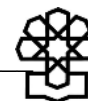
1. <http://www.exec.gov.nl.ca/rural/publications/rurallens.html>

2. <http://www.rural.gc.ca/RURAL/displayafficher.do?id=1246383722421&lang=eng>

اجتماعات آموزش داد. تقویت ظرفیت‌های محلی به منظور تضمین پاسخگویی همگانی، خود ازاری می‌شود تا مردم بتوانند بر سیاستگذاری‌ها اثر گذاشته و نقش‌آفرینی کرده و نیز زمینه فساد اداری را به شدت می‌تواند کاهش دهد (روچ، ۱۹۹۹).

پایش و ارزشیابی اجتماع‌محور، همچنین در صورت بروز انحراف از مسیر اهداف پروژه، با شناسایی به موقع آثار منفی فعالیت‌های توسعه‌ای و عوامل مربوطه، می‌تواند از همان ابتدا موارد نگران‌کننده را شناسایی کرده و علائم هشداردهنده و بازخورهای مؤثر را ارائه داده و مانع از رسیدن به نقطه بحرانی و ائتلاف فراوان منابع شود. یکی دیگر از مزایای پایش و ارزشیابی اجتماع‌محور، جمع‌آوری اطلاعات مفید و هدفمند و پرهیز از ائتلاف بودجه عمومی برای فراهم کردن داده‌های فنی غیرضروری است. برای نمونه، می‌توان به یک پروژه کشاورزی در برزیل^۱ اشاره کرد که با مشارکت کشاورزان و سازمان‌های محلی روستایی و با هدف گسترش رهیافت‌هایی از توسعه کشاورزی فعالیت نموده است که از نظر اقتصادی و اقلیمی - محیط زیستی پایدار باشند. «آگاهی از کاربرد نهایی داده‌های جمع‌آوری شده» از جمله درس‌های اصلی این تجربه نظارت و ارزشیابی است. جمع‌آوری داده‌های اطلاعاتی در ابتدا برپایه سنجش مستقیم ویژگی‌های بیوفیزیکی قرار داشت. به منظور «سنجش حفاظت آب و خاک» معرف‌هایی مانند میزان حفظ خاک، میزان حفظ رطوبت و ترکیب ارگانیک منابع در نظر گرفته شد. ولی سنجش این معرف‌ها به دلیل محدودیت‌های انسانی و مالی یک سازمان غیردولتی که با کمبود نیرو و حمایت مالی مواجه بود، غیرممکن می‌نمود. به خصوص اینکه معرف‌های یاد شده از نظر کشاورزان فاقد اولویت بودند.

به دنبال انجام مذاکراتی درخصوص این که اطلاعات مزبور برای چه کسی بوده و چه هدفی دارد، روشن شد که چنین داده‌های علمی دقیقی، غیرضروری است. از این رو، اطلاعات مربوط به عملیات ترویجی مستقیم در بین کشاورزان و ارائه گزارش به سرمایه‌گذار پروژه، ضروری تلقی شد. این اطلاعات، نیازمند داده‌های دارای اعتبار علمی نبود. در عوض، معرف‌های انتخابی جدید برپایه مشاهدات شخصی کشاورزان، برآورد تقریبی به دست دادند. بنابراین، معرف‌های یاد شده، بجای جمع‌آوری اطلاعات فنی دقیق در مورد ترکیب ارگانیک منابع، سلسله‌وقایع مورد مشاهده کشاورزان را برای تثبیت تحولات اساسی ناشی از فعالیت‌های پروژه بازگو کردند (گویجت و سیدرسکی، ۱۹۹۶). ناگفته پیداست که در اینجا هدف، غیرضروری تلقی کردن معرف‌های دقیق و فنی مانند میزان رطوبت خاک، میزان مواد آلی و غیره نیست. بلکه منظور، انتخاب شاخص‌ها و جمع‌آوری داده‌ها با توجه به هدف نهایی و کاربران این داده‌هاست. سایر منافع پایش بوم‌شناختی اجتماع‌محور که در ادبیات مربوطه مورد اشاره قرار



گرفته‌اند، شامل این موارد می‌شود. پایش بوم‌شناختی اجتماع محور می‌تواند: (کوئین و دوبویس، ۲۰۰۵؛ امان، ۲۰۰۲؛ پولوک و همکاران، ۲۰۰۳).

۱. ظرفیت جامعه و سرمایه اجتماعی را بهبود بخشد.
۲. به جوامع کمک کند تا چشم‌انداز مطلوب را برای جامعه خود ترسیم کنند.
۳. منجر به فرآیند تصمیم‌گیری شمول‌گراتر و فراگیرتر شود.
۴. شبکه‌های اجتماعی را بسط و توسعه دهد.
۵. داده‌های بیشتری را پیرامون محیط زیست محلی، برای تکمیل اطلاعات کارشناسان بیرونی فراهم کند.
۶. جوامع را قادر سازد تا از طریق مدیریت سازگار شونده، نسبت به تغییرات محیط زیستی واکنش نشان دهند.
۷. در جامعه احساس توانمندی را پدید آورد.
۸. توسعه پایدار را در مقام نظر و عمل، توسعه دهد.

در هر صورت یکی از مهمترین اجزای نظام پایش و ارزشیابی، شاخص‌های جامع و مانع هستند که به‌موقع علائم و هشدارهای لازم را شناسایی و روشن کند. امروزه توسعه پایدار و تعریف شاخص‌های ارزیابی توسعه آن، به اولویت مهمی در تحقیقات علمی و دستور کارهای سیاسی مبدل شده است (کائونبرگ و همکاران، ۲۰۰۷). دلایل محبوبیت شاخص‌ها، این موضوع است که آنها می‌توانند از روش‌های مختلف، راهنمایی اساسی را برای تصمیم‌گیری فراهم کنند.

شاخص‌ها

شاخص‌ها قادر به تبدیل دانش فیزیکی و اجتماعی به واحدهای قابل مدیریت اطلاعات هستند تا بتوانند فرآیند تصمیم‌گیری را تسهیل کنند. آنها همچنین می‌توانند هشدارهای پیش از موعد را ارائه داده و زنگ خطر را به‌موقع، برای جلوگیری از لطمات اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی به صدا درآورند (گاسپاراتوس و همکاران، ۲۰۰۸). شاخص‌ها همچنین ابزار مهمی برای ارتباط دادن ایده‌ها، اندیشه‌ها و ارزش‌ها هستند (سازمان ملل،^۱ ۲۰۰۱). بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مانند دولت انگلیس (دپارتمان محیط زیست انگلیس،^۲ ۱۹۹۶) و سازمان ملل (شایرلی،^۳ ۱۹۹۶) پروتکل‌هایی را برای پایش براساس شاخص‌ها تهیه کرده‌اند.

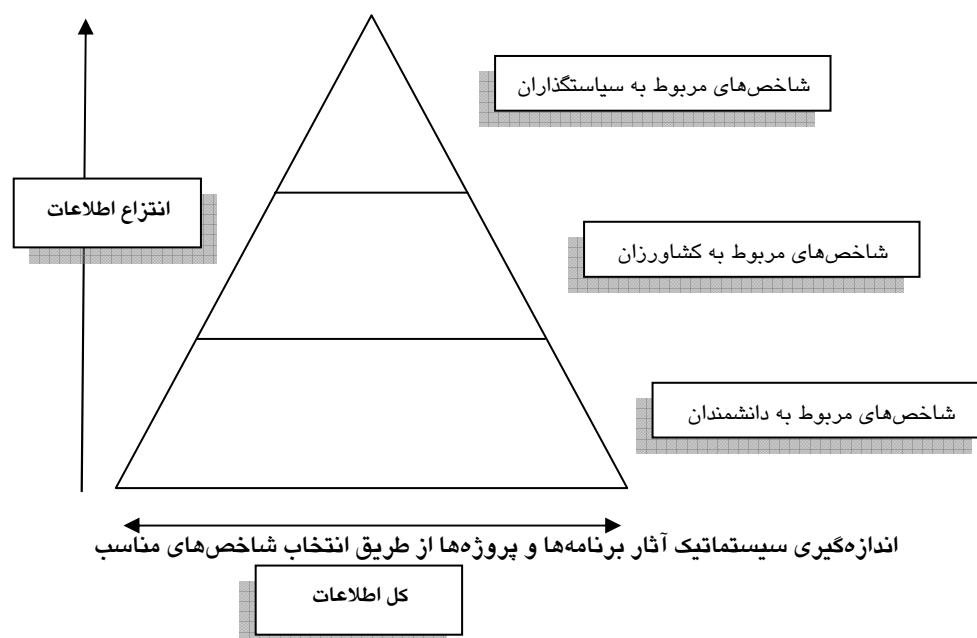
شاخص‌ها ابزار قدرتمندی را برای اندازه‌گیری و یا توصیف ساده موضوعات در یک حالت معین

1. UN
2. Department of the Environment (DOE)
3. Tschirley

یا در یک چارچوب پویا فراهم می‌نمایند (مؤسسه ملی آمار ایتالیا، ۲۰۰۱). واژه «شاخص» به‌عنوان مبنایی^۱ برای تصمیم‌گیری و نیز به‌عنوان متغیری تعریف شده است که اطلاعاتی را در مورد متغیرهای دیگری که دستیابی به آنها دشوار است، فراهم می‌کند (گراس و همکاران،^۲ ۱۹۸۹). شاخص‌ها به‌طور گسترده‌ای به‌عنوان ابزاری برای پایش پیشرفت به سمت توسعه پایدار پذیرفته شده‌اند (بل و مرس، ۱۹۹۹). آنها به تعریف اهداف کلی،^۳ پیوند دادن آنها با اهداف عملیاتی^۴ و ارزیابی پیشرفت در راستای دستیابی به اهداف کمک می‌کنند (رائو و راجرز، ۲۰۰۶). در فرآیند سیاست‌مهمترین تأثیر یک شاخص، به‌ویژه در مراحل ابتدایی پذیرش آن، عینی و مشهود کردن یک مشکل می‌تواند باشد. با توجه به افزایش اولویت مسائل پایداری در بسیاری از کشورها، این شاخص‌ها حداقل می‌توانند تصمیم‌گیران و عموم جامعه را حساس‌تر ساخته و پایه تصمیم‌گیری را گسترش دهند.

به‌طور کلی شاخص‌های ارزیابی پایداری را می‌توان بر مبنای میزان انتزاع، به سه سطح دانشمندان، کشاورزان و سیاستگذاران تقسیم کرد (شکل ۱). دانشمندان بیشترین علاقه را نسبت به داده‌های جزئی و غیرمنتزح دارند تا با استفاده از آنها بتوانند تجزیه و تحلیل آماری انجام دهند. ولی سیاستگذاران و بخش عمومی، احتمالاً داده‌های منتزح و خلاصه شده مرتبط با اهداف سیاستی و عاری از داده‌های زائد را ترجیح می‌دهند.

شکل ۱. روابط بین شاخص‌ها



Source: Braat, 1991.

1. Benchmark
2. Gras et al.,
3. Goal
4. Objective



نقطه شروع روش‌شناسی انتخاب شاخص‌ها، مشخص کردن یک چارچوب، با استفاده از رهیافت چارچوب منطقی است که به‌طور گسترده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. لازمه اندازه‌گیری سیستماتیک اثر یک برنامه یا پروژه توسعه‌ای، کاربرد چارچوب تحلیلی یا منطقی (logframe) است. در این چارچوب، شاخص‌ها به دو گروه شاخص‌های عملکردمحور و شاخص‌های نتیجه‌محور تقسیم می‌شوند:

انواع شاخص‌ها

۱. شاخص‌های عملکردمحور

این شاخص‌ها به‌منظور اندازه‌گیری و تعیین میزان استفاده مؤثر از درونداها برای تولید برونداها و به‌منظور مقایسه آثار واقعی درونداها با آثار مورد انتظار آنها به‌کار می‌رود. درونداها شامل انواع مالی، فیزیکی و منابع انسانی است که توسط پروژه برای تولید برونداها به کار می‌روند. به‌طور کلی عملکرد، هر چهار سطح زنجیره علی چارچوب منطقی را دربر می‌گیرد، ولی عمدتاً بر درونداها و برونداها که مربوط به سطوح پایینی هستند، تمرکز کرده و چگونگی تبدیل کارآیی درونداها به برونداها را بررسی می‌کند. برخی از مواقع، عملکرد، تا حدی گسترش مفهومی می‌یابد که دستاوردها را نیز دربر می‌گیرد.

۲. شاخص‌های نتیجه‌محور

نتایج شامل برونداها، دستاوردها و اثر مداخله توسعه‌ای می‌شود. نتایج، تأثیرات کالاها و خدمات

اثر



دستاوردها



برونداها



درونداها

پروژه بر منتفعان موردنظر و سایرین را دربر می‌گیرد. نتایج همچنین ممکن است در برگیرنده تأثیرات منفی از قبیل تأثیر بر روی محیط زیست شود. نتایج معمولاً (و نه لزوماً) بلندمدت‌تر بوده و اندازه‌گیری آنها نسبت به اندازه‌گیری شاخص‌های عملکردی پیچیده‌تر است.

چارچوب منطقی، به‌صورت بسیار ساده، ابزار مفهومی است که هدف یا اثر^۱ یک پروژه را توصیف می‌کند. لازمه دستیابی به این اثر، تغییر رفتار افراد به شکلی است که در نهایت به تحقق اهداف پروژه کمک کند. این تغییرات رفتاری، همان دستاوردهای^۲ پروژه هستند که ممکن است، پدیداری آنها

1. Impact
2. Outcomes

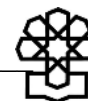
چندین سال طول بکشد. پروژه برای تحقق دستاوردها، باید بروندهایی^۱ (کالاها و خدمات) را کند. این بروندها، به‌نوبه خود نیازمند ترکیب مورد نیاز نهاده‌ها (مالی، فیزیکی و انسانی)، به میزان کافی و به‌موقع و در مکان مورد نظر هستند. بنابراین درونداها، بروندهایی که منجر به دستاوردها و سرانجام اثر می‌شوند را تولید می‌کنند. برای نمونه، اگر پروژه آبیاری کوچک‌مقیاس در نظر گرفته شود، حرفه‌آموزی، تجهیزات و سرمایه به‌عنوان نهاده‌ها؛ زیرساخت آبیاری، راه‌اندازی خدمات ترویجی، دوره‌های حرفه‌آموزی کشاورزان و پژوهش در مورد وارته‌های زراعی اصلاح شده، بروندها؛ تغییر رفتار کشاورزان و دستیابی به عملکرد بیشتر، دستاورد و درآمدهای بالاتر و امنیت غذایی بهتر، اثر آن به‌شمار می‌روند. چارچوب منطقی، به‌منظور ایجاد تمایز بین درونداها، بروندها،^۲ دستاوردها و اثر^۳ یک پروژه مورد استفاده قرار می‌گیرد (بنیاد جهانی اهداکننده برای توسعه روستایی، بانک جهانی و فائو، ۲۰۰۸).

در ابتدا تمرکز نظام‌های پایش و ارزشیابی، بر روی پایش عملکرد (یعنی تمرکز بر شاخص‌های مربوط به سطوح پایینی دروندا و بروندا) بود، ولی با افزایش علاقه نسبت به «توسعه نتیجه‌محور»، این تمرکز به سمت سطوح بالاتر چارچوب منطقی، یعنی دستاوردها و آثار منتقل شد. در واقع، یک نظام نتیجه‌محور، بیشترین اهمیت را به ایجاد بازخور در سطح دستاورد و اهداف اختصاص می‌دهد تا به درونداها و بروندها. با ظهور مدیریت نتیجه‌محور، تغییرات ظریف^۴ ولی مهمی نیز در واژه‌شناسی ایجاد شده است، به این ترتیب که واژگان «دستاوردها» و «اثر» اغلب توسط واژگان «نتایج اولیه»^۵ و «نتایج بلندمدت»^۶ جایگزین می‌شوند. البته یک نظام کامل پایش و ارزشیابی پروژه، باید هم عملکرد و هم نتایج را پایش کند.

معیارهای انتخاب شاخص‌های مناسب

هاک و همکاران (۲۰۱۲) تأکید کرده‌اند که تحلیل و ارزشیابی دامنه وسیعی از شاخص‌ها که در حال حاضر مورد استفاده سازمان‌ها و نهادها هستند، به اندازه توسعه شاخص‌های صحیح و منسجم، اهمیت دارد. در ادبیات مربوطه برخی از ویژگی‌های مهم برای تعریف و ارزیابی شاخص‌های مناسب تشریح شده‌اند. به‌طور کلی از بین معیارهای مختلف مربوط به گزینش شاخص‌ها، می‌توان به معیارهایی از قبیل اعتبار، هزینه - اثربخشی، تناسب، حساسیت، اثبات‌پذیری، سادگی و معناداری

1. Outputs
2. Outputs
3. Impact
4. Subtle
5. Early results
6. Long-term



در نزد تمامی افراد درگیر و مرتبط اشاره کرد (استرلا و گونتتا،^۱ ۱۹۹۸). وزارت کشاورزی، ماهیگیری و غذای انگلیس^۲ (۱۹۹۸) به طور تخصصی تر، پنج معیار را برای انتخاب شاخص‌های مناسب وضع کرده است:

۱. با مسائل شناسایی شده توسط دولت، کشاورزان، مصرف‌کنندگان و سازمان‌های غیردولتی (یا به بیان دیگر، ذینفعان) مرتبط باشد.
۲. از نظر تحلیلی قوی بوده و قادر باشد که بین فعالیت و اثر ارتباط روشن و واضحی را برقرار کند.
۳. قابل اندازه‌گیری باشد و قادر به نشان دادن تغییرات باشد.
۴. از لحاظ سطح مورد بررسی مناسب باشد (بتواند اطلاعات تفکیکی را در سطوح جزئی‌تر جمع‌آوری کرده) تا قادر به پوشش تنوع فضایی و زمانی کشاورزی باشد.
۵. هماهنگ با عموم و بیانگر نگرانی‌ها و آمال و صدای جامعه^۳ باشد.

شاخص‌های اولویت‌نمای توسعه کشاورزی و روستایی

تقویت ظرفیت برای پیش و ارزشیابی در سطوح ملی و پایین‌تر از آن، ذاتاً با پیش و ارزشیابی در سطح جهانی مرتبط است. هر دو آنها، به شاخص‌های دقیق متکی بر داده‌های قابل اعتماد و کامل‌تر وابسته هستند. به این منظور، بنیاد جهانی کمک‌کننده به توسعه روستایی، بانک جهانی و فائو اخیراً اقدام به گسترش فهرستی از شاخص‌های اساسی نمودند که می‌تواند برای پیش توسعه کشاورزی و روستایی در سطوح پروژه، ملی، منطقه‌ای و جهانی مورد استفاده قرار گیرد. این شاخص‌ها در قالب کتابی تحت عنوان «پیش و ارزشیابی نتایج توسعه پایدار کشاورزی و روستایی در شرایط کمتر ایدئال» منتشر شده است که از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ترجمه شده و در حال انتشار است. در این اثر، ۸۶ شاخص در حوزه‌های جداگانه‌ای از شاخص‌ها شامل بخش توسعه کشاورزی و روستایی به‌عنوان یک کل؛ زیربخش‌های گوناگون (زراعت و باغبانی، دامداری، جنگلداری، ماهیگیری و آبی‌پروری، تأمین مالی بنگاه‌های روستایی خرد، کوچک و متوسط، تحقیق و ترویج، آبیاری و زهکشی، توسعه کسب‌وکارهای کشاورزی و بازار) و حیطه‌های موضوعی مرتبط (توسعه روستایی اجتماع‌محور، مدیریت منابع طبیعی و مؤسسات و سیاست‌های کشاورزی) پیشنهاد شده‌اند.

البته از بین فهرست کامل شاخص‌ها، زیرمجموعه‌ای از نوزده شاخص ارزیابی نتایج توسعه کشاورزی و روستایی به‌عنوان شاخص‌های اولویت‌نما معرفی شده است. این شاخص‌های

1. Estrella and Gaventa

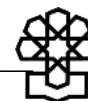
2. The UK Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF)

3. Public resonance

اولویت‌نما در واقع از نوع شاخص‌های نتیجه‌محور بوده و بیانگر یک مجموعه اصلی و حداقلی هستند که تمام کشورها باید آنها را به صورت منظم و قاعده‌مند حفظ و به‌روزرسانی کنند. بدون این تعهد حداقلی در سطح کشور بهبود کیفیت پایش و ارزشیابی در سطح جهانی غیرممکن است. در پیشگفتار این کتاب آمده است: «این شاخص‌های اولویت‌نما باید در تمامی کشورها یکسان باشند، تا مقایسه بین کشورها امکان‌پذیر شده و پایش برنامه‌ها و اهداف توسعه کشاورزی و روستایی در سطح بین‌المللی تسهیل گردد». شاخص‌های اولویت‌نما به‌خودی‌خود، برای جوابگویی به تمام نیازهای داده‌ای پایش و ارزشیابی کافی نیستند، ولی شاخص‌های یاد شده باید به‌عنوان یک زیرمجموعه ضروری در نظر گرفته شوند و تا جایی که ممکن است، این شاخص‌ها باید در تمام برنامه‌های ارزشیابی و پایش ملی وجود داشته باشند. این شاخص‌های نتیجه‌محور به شاخص‌هایی برای پایش نتایج اولیه و شاخص‌هایی برای پایش نتایج میان‌مدت تا بلندمدت تقسیم شده‌اند (جدول ۱).

جدول ۱. فهرست شاخص‌های اولویت‌نما

| A شاخص‌های بخشی برای توسعه کشاورزی و روستایی | |
|---|---|
| دست‌آورد اولیه | |
| P1 | مخارج بخش عمومی در کشاورزی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی ناشی از بخش کشاورزی |
| P2 | مخارج بخش عمومی در یارانه نهاده‌های کشاورزی به‌عنوان درصدی از کل مخارج بخش عمومی در کشاورزی |
| P3 | شیوع (درصد) کودکان کم‌وزن زیر پنج سال در نواحی روستایی |
| دست‌آورد میان‌مدت | |
| P4 | نمایه تولید مواد غذایی |
| P5 | رشد سالیانه (درصد) ارزش‌افزوده کشاورزی |
| دست‌آورد بلندمدت | |
| P6 | فقرای روستایی به‌عنوان نسبتی از جمعیت کل فقرا |
| B شاخص‌های ویژه برای زیربخش‌های توسعه کشاورزی و روستایی | |
| ۱. محصولات زراعی و باغی (نهاده‌ها و خدمات مرتبط با تولید محصولات زراعی یک‌ساله و چندساله) | |
| دست‌آورد میان‌مدت | |
| P7 | تغییر (درصد) در عملکرد محصولات زراعی و باغی اصلی کشور |
| ۲. دام | |
| دست‌آورد میان‌مدت | |
| P8 | رشد سالیانه (درصد) ارزش‌افزوده در بخش دام |
| ۳. شیلات و آبی‌پروری | |
| دست‌آورد بلندمدت | |
| P9 | میزان صید ماهی به‌عنوان درصدی از ذخیره ماهی |



| |
|---|
| ۴. جنگلداری (توسعه، مراقبت از جنگل‌ها؛ مدیریت تولید الوار) دست‌آورد بلندمدت |
| P10 |
| نسبت (درصد) اراضی تحت پوشش جنگل |
| ۵. تأمین مالی خرد روستایی و تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی دست‌آورد اولیه |
| P11 |
| درصد جمعیت روستایی که از خدمات مالی مؤسسات بانکی رسمی استفاده می‌کنند |
| ۶. تحقیقات و ترویج کشاورزی دست‌آورد اولیه |
| P12 |
| سرمایه‌گذاری بخش عمومی در تحقیقات کشاورزی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی کشاورزی |
| ۷. آبیاری و زهکشی (خدمات مربوط به مصرف آب در بخش کشاورزی) دست‌آورد اولیه |
| P13 |
| اراضی آبی به‌عنوان درصدی از اراضی زیرکشت محصولات زراعی و باغی |
| ۸. کسب‌وکار کشاورزی (بازاریابی کشاورزی، تجارت و صنایع کشاورزی) دست‌آورد میان‌مدت |
| P14 |
| تغییر (درصد) در میزان فروش یا گردش سرمایه ^۱ در بنگاه‌های کشاورزی |
| C شاخص‌های مربوط به حوزه‌های موضوعی توسعه کشاورزی و روستایی |
| ۱. توسعه روستایی جامعه‌محور دست‌آورد اولیه |
| P15 |
| درصد کشاورزانی که عضو سازمان‌ها یا انجمن‌های تولیدی می‌باشند |
| ۲. مدیریت منابع طبیعی دست‌آورد میان‌مدت |
| P16 |
| برداشت آب برای کشاورزی به‌عنوان درصدی از کل آب شیرین برداشتی |
| P17 |
| نسبت (درصد) اراضی که رسماً به‌عنوان نواحی حفاظت شده اعلام شده‌اند |
| P18 |
| تغییر (درصد) در از بین رفتن خاک در آبخیزها |
| ۳. سیاست و مدیریت کاربری اراضی دست‌آورد اولیه |
| P19 |
| درصد زمین‌هایی که مالکیت آنها به‌صورت قانونی به رسمیت شناخته شده است |
| مأخذ: بنیاد جهانی اهداکننده برای توسعه روستایی، بانک جهانی و فائو، ۲۰۰۸. |

در ادامه، فهرست منتخب دیگری از شاخص‌های پیشنهادی مطالعه، برای ارزیابی نتایج توسعه کشاورزی و روستایی به تفکیک ابعاد سه‌گانه توسعه پایدار ارائه شده است. جمع‌آوری اطلاعات مربوطه و محاسبه نمره ترکیبی این شاخص‌ها می‌تواند در نهایت بیانگر عملکرد کلی بخش کشاورزی و روستایی کشور باشد.

جدول ۲. شاخص‌های پیشنهادی ارزیابی نتایج توسعه کشاورزی و روستایی به تفکیک ابعاد سه‌گانه توسعه پایدار

| بُعد اقتصادی |
|--|
| - رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی و منابع طبیعی به قیمت‌های ثابت |
| - بهره‌وری نیروی کار کشاورزی و منابع طبیعی |
| - بهره‌وری سرمایه در بخش کشاورزی و منابع طبیعی |
| - عملکرد در واحد سطوح محصولات عمده و تغییر در آن |
| - نرخ اشتغال دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی در فعالیت‌های تخصصی |
| - میانگین سنی نیروی انسانی شاغل در بخش کشاورزی و منابع طبیعی |
| - میزان استفاده از آب به‌ازای هر واحد محصول آبی‌پروری |
| - سرانه زمین به‌ازای هر نفر نیروی کار در بخش کشاورزی |
| - نسبت اراضی یکپارچه شده به کل مساحت اراضی کشاورزی روستایی |
| - درجه و ضریب مکانیزاسیون |
| - تغییر درصدی در سهم کشاورزانی که به شبکه آبیاری و زهکشی مطلوب (قابل اتکا و کافی) دسترسی دارند |
| - میزان توسعه سیستم‌های آبیاری تحت فشار |
| - سرمایه‌گذاری عمومی در پژوهش کشاورزی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی بخش کشاورزی |
| - نرخ بازگشت سرمایه‌گذاری در پژوهش و توسعه کشاورزی |
| - نرخ افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشاورزی |
| - متوسط سرانه موجودی سرمایه به‌ازای هر ۱۰۰ نفر شاغل |
| - نسبت موافقت اصولی صنعتی به بهره‌برداری رسیده به کل صادره در نواحی روستایی |
| - نرخ تعطیلی کسب‌وکارهای تولیدی کشاورزی |
| - میزان انحراف وام‌های کشاورزی |
| - درصد کشاورزان آگاه از قیمت بازار و خدمات اطلاعات |
| - تغییر (برحسب درصد) در هزینه حمل‌ونقل هر واحد از تولیدات کشاورزی |
| - سهم صادرات کشاورزی فرآوری‌شده از کل صادرات کشاورزی (درصد) |
| - راندمان استفاده از انرژی در بخش کشاورزی |
| - تنوع محصولات کشاورزی تحت پوشش بیمه کشاورزی |
| - سهم ضایعات محصولات کشاورزی از کل تولیدات کشاورزی |
| - میزان تغییر افراد روستایی و عشایری تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی |
| - سهم کشاورزان از قیمت نهایی محصول کشاورزی |
| - نسبت رشد قیمت محصولات کشاورزی به رشد قیمت نهاده‌های کشاورزی |



- میزان رشد فرصت‌های شغلی و درآمدی حاصل از گردشگری در نواحی روستایی
- میزان رشد فرصت‌های شغلی و درآمدی حاصل از صنایع دستی در نواحی روستایی
- میزان رشد کسب‌وکارهای خانگی روستایی

بُعد اجتماعی

- سهم هزینه‌های خوراکی و دخانی از هزینه‌های خانوار روستایی
- درصد افراد روستایی سوءتغذیه یا دچار تغذیه اندک
- گسترش (درصد) کودکان زیر پنج سال دچار کم‌وزنی در نواحی روستایی
- درصد افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی
- تغییرات درصدی در سهم جمعیت روستایی واقع بر زیر یک دلار آمریکا (قدرت برابری خرید) در هر روز یا زیر خط فقر ملی
- نسبت جمعیت تحت پوشش مدیریت روستایی
- درصد روستاهای دارای طرح هادی تهیه شده
- درصد روستاهای بالای بیست خانوار دارای طرح هادی اجرا شده به کل روستاها
- درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار برخوردار از راه مناسب
- درصد روستاهای بالای ۲۰۰ خانوار از پایانه حمل‌ونقل بار و مسافر
- نسبت واحدهای مسکونی نوسازی شده به کل واحدهای بی‌دوام در نواحی روستایی
- نسبت واحدهای مسکونی مقاوم‌سازی شده به کل واحدهای نیمه بادوام در نواحی روستایی
- درصد جمعیت روستایی که به آب آشامیدنی ایمن و بهبود یافته دسترسی دارند
- سرانه فضای ورزشی سرپوشیده روستایی
- نرخ بیکاری روستایی
- درصد افراد روستایی و عشایر تحت پوشش بیمه اجتماعی
- درصد افراد روستایی و عشایر تحت پوشش بیمه درمانی
- درصد روستائیان و عشایر برخوردار از آموزش‌های فنی و حرفه‌ای
- ضریب جینی روستایی

بُعد محیط زیستی

- سرانه استفاده از کود و سموم شیمیایی در کشور
- سرانه تولیدات ارگانیک
- سطح باقیمانده مواد شیمیایی و عناصر سنگین در محصولات کشاورزی
- میزان آلودگی آب‌های زیرزمینی
- میزان تغییر کاربری اراضی کشاورزی
- روند تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی
- نرخ جنگل‌زدایی
- میزان ماهیگیری به‌عنوان درصدی از نخایر ماهی
- برداشت آب برای مصارف کشاورزی به‌عنوان درصدی از کل برداشت آب شیرین
- میزان افت سطح آب‌های زیرزمینی
- میزان فرسایش خاک آبخیزها
- میزان توسعه و نوسازی باغات در اراضی شیب‌دار

پس از تبیین اهمیت شاخص‌ها و روش‌شناسی انتخاب آنها و نیز معرفی تعدادی از شاخص‌های منتخب جهانی، انواع معیارهای ارزیابی عملکرد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

انواع معیارهای ارزیابی عملکرد

در کنار بحث شاخص‌ها، نحوه ارزیابی عملکرد و نتایج اقدامات نیز مطرح است. از یک دیدگاه می‌توان از سه شیوه برای ارزیابی اثربخشی برنامه‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی استفاده کرد.

۱. ارزیابی عملکرد براساس اهداف تعیین شده در اسناد فرادستی

معمولاً در اسناد فرادستی کشور، مانند برنامه‌های توسعه، اسناد بودجه‌ای، قوانین بخشی و... اهدافی درخصوص بخش‌های مختلف تعیین می‌شود. میزان تحقق این اهداف می‌تواند نشانگر خوبی برای نحوه کارکرد دولت باشد.

۲. ارزیابی براساس روندهای پیشین

چنین ارزیابی، پیگیری و رصد شاخص‌ها در طول زمان را شامل می‌شود و هدف، بررسی چگونگی تغییر آنهاست. اولین کاربرد تحلیل سری‌های زمانی معمولاً تأمین بازخورد کوتاه‌مدت برای سیاستگذاران و مجریان برنامه به‌منظور قادر ساختن آنها برای اعمال تعدیل در برنامه در طی اجرای آنهاست.

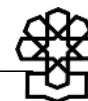
۳. مقایسه با رقبای جهانی و روندهای بین‌المللی

مقایسه میزان شاخص‌های توسعه کشاورزی و روستایی کشور با سایر کشورها و نیز متوسط جهانی، می‌تواند فاصله کشور با کشورهای رقیب را به تصویر بکشد.

چالش‌های موجود

۱. عدم ارزیابی آثار محیط زیستی و اجتماعی - فرهنگی

درخصوص وضعیت کشور در ارزیابی آثار محیط زیستی و اجتماعی - فرهنگی پروژه‌ها باید اظهار داشت که بنابه علل مختلف، ازجمله به‌دلیل رویکردهای مدرنیستی و فن‌سالارانه در بدنه کارشناسی دستگاه‌های اجرایی، تاکنون ارزیابی آثار غیراقتصادی پروژه‌ها و مداخلات توسعه‌ای از جایگاه



عمده‌ای - چه در حوزه تقنین، چه در حوزه اجرا و چه در حوزه نظارت - برخوردار نبوده است. حتی عملکرد و نتایج اقتصادی پروژه‌های توسعه روستایی نیز به‌طور مستمر مورد پایش و ارزشیابی قرار نگرفته و همان‌طور که ذکر شد، سازوکاری وجود ندارد که از سطوح میدانی واقعیت‌های مربوط به پروژه‌ها و بستر اجرای آنها اطلاعات را مداوماً جمع‌آوری کرده و به سطوح تصمیم‌گذار برای اعمال اصلاحات لازم منعکس سازد. در بهترین حالت، ارزیابی رسمی پروژه‌های توسعه کشاورزی و روستایی کشور براساس آمار و ارقام کمی صورت گرفته و معمولاً فرارزشیابی وجود ندارد. به بیان دیگر هیچ نهادی آثار فرهنگی، محیط زیستی و اقتصادی پروژه‌ها در نواحی روستایی و دغدغه‌های روستائیان را به‌صورت مستقل، منسجم، علمی و نظام‌مند بررسی، تحلیل و گزارش نمی‌کند.

برای نمونه بخشی از تهدیدات و خطرات سلامتی و تندرستی مانند برخی از سرطان‌ها جزء آثار توسعه کشاورزی مدرنیستی (استفاده بالا از نهاده‌های شیمیایی) به‌شمار می‌رود. در حالی که این موضوع در ارزیابی‌های کنونی بخش کشاورزی مورد توجه قرار نمی‌گیرد که این امر به‌نوبه خود سبب شده تا تهدیدات سلامتی رویکردهای مدرنیستی توسعه کشاورزی به‌طور جدی ارزشگذاری نشده و درک نشوند.

همچنین دولت ممکن است آماری مبنی بر رشد تولید محصولات کشاورزی به‌ویژه محصولات با نیاز آبی بالا ارائه دهد، ولی باید دید این رشد تولیدات با تحمیل چه هزینه‌ای بر محیط زیست و منابع - چه به‌لحاظ استفاده زیاد از نهاده‌های شیمیایی و چه به‌لحاظ کشت محصولات با نیاز آبی بالا در مناطق کم‌آب کشور و در نتیجه تخلیه منابع آب زیرزمینی و شوری آنها - حاصل شده است. علاوه بر این، هرچند احداث سد منجر به مهار کردن یا تغییر مسیر آب می‌شود، ولی در عوض در بسیاری از موارد، آثار زیادی بر بی‌خانمان شدن خانوارهای اراضی پایین‌دست و از بین رفتن اراضی کشاورزی ایشان و نیز تخریب محیط زیست دارد. در نتیجه، احداث سد در کشور، در موارد زیادی منجر به رشد مهاجرت به شهرها و تغییرات اساسی منفی در زندگی مردم شده است. نمونه اخیر نیز مربوط به آوارگان روستایی و عشایری سد گتوند است که معیشت و زندگی آنها را با چالش‌های اساسی مواجه کرده است.^۱

همچنین تکیه بر میزان رشد صادرات محصولات و فرآورده‌های کشاورزی نیز به‌تنهایی حاکی از بهبود وضعیت معیشت کشاورزان نیست. برای نمونه وزارت صنعت، معدن و تجارت، از افزایش میزان صادرات کشاورزی نسبت به واردات کشاورزی در طول یک سال، به‌عنوان شاخص موفقیت خود و مطلوب بودن وضعیت کشاورزان کشور یاد می‌کند، در حالی که واقعیت امر از دیدگاه جوامع روستایی لزوماً چنین چیزی

1. <http://khabarfarsi.com/ext/5984144>

نیست. چراکه افزایش میزان صادرات نسبت به واردات کشاورزی در حالی از نظر جامعه کشاورزان، مطلوب ارزیابی خواهد شد که منجر به بهبود بیشتر سطح درآمد و رفاه آنان شده باشد. این امر نیز در گرو عوامل مختلف به‌ویژه، افزایش قدرت چانه‌زنی کشاورزان به‌خصوص اقشار خرده‌مالک و تسهیل ورود آنها به زنجیره ارزش و بازارهای جهانی خواهد بود. شواهد نیز حاکی از آن است که هم‌اکنون صادرات کشاورزی غالباً در اختیار تاجران و تولیدکنندگان عمده بوده و کشاورزان خرده‌پا، اغلب از ورود به زنجیره ارزش و بازارهای جهانی باز می‌مانند. بنابراین دستگاه اجرایی نمی‌تواند از شاخص نسبت صادرات کشاورزی به واردات آن، به‌عنوان معیاری برای توانمند شدن کشاورزان و بهبود وضعیت ایشان استفاده کرده و نتیجه‌گیری کند که می‌توان تعرفه واردات کشاورزی را به‌سرعت کاهش داد. بنابراین چنین شاخصی در بهترین حالت، دارای رویکرد رشدمحور بوده و ردپایی از عدالت در آن دیده نشده و نمی‌توان براساس آن توصیه سیاستی جامعی ارائه کرد.

۲. عدم تعریف شاخص‌ها براساس زنجیره چارچوب منطقی

شواهد حاکی از آن است که درحال حاضر در بخش کشاورزی و حوزه روستایی، به‌طور رسمی مشخص نشده است که کدام‌یک از شاخص‌ها مربوط به عملکرد (درونداد و برونداد) و کدام‌یک از آنها مربوط به نتایج (دستاورد و اثر) پروژه‌های توسعه کشاورزی و روستایی هستند. این موضوع سبب می‌شود تا شاخص‌های لازم برای هر یک از این دو حیطه نظارتی، به‌طور متوازن تعریف نشوند.

۳. فقدان چارچوب برنامه‌ریزی کشاورزی مبتنی بر الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت

چنانچه برنامه‌ریزی کشاورزی براساس اهداف متعالی و به‌منظور تحقق شاخص‌های آن اهداف انجام شود، می‌توان انتظار تحقق شاخص‌ها را داشت. برخلاف این امر، به‌نظر می‌رسد نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشاورزی کشور کماکان عمدتاً براساس روندهای کلیشه‌ای چند دهه پیش تداوم می‌یابد. برای نمونه هر استان مکلف می‌شود برای نمونه میزان خاصی از کلزا یا ذرت را به هر نحوی تولید کنند. این درحالی است که یکی از الزامات عدالت به‌ویژه عدالت بین‌نسلی، تعریف الگوی کشت مناطق براساس توان بوم‌شناختی آنها بوده و هیچ فردی مجاز نباشد که با منابع تولید به شیوه ناپایدار و مخرب برخورد کند. باوجود این، به‌دلیل اینکه حفاظت از منابع، رسماً و ضرورتاً جزو شاخص‌های ارزیابی بخش تلقی نمی‌شود، خود دستگاه اجرایی در مواردی مشوق و عامل استفاده نامناسب از منابع می‌گردد.

همچنین براساس الگوی اسلامی پیشرفت، باید کاغذبازی و دیوانسالاری به حداقل رسیده و فضای کسب‌وکار تسهیل گردیده و فساد اداری به حداقل خود برسد. ولی به‌نظر می‌رسد، اقدام



خاص و چشمگیری برای تحقق این موضوعات و پایش شاخص‌های آنها از سوی نهادهای مربوطه در دستور کار قرار نگرفته است. از این رو در حال حاضر، لزوماً ارتباط بین طرح‌ها و برنامه‌های بودجه‌ای کشاورزی و روستایی با اهداف سند چشم‌انداز و مأموریت‌های بخش روشن نبوده و چنین آنها هدف‌محور نیست. در نتیجه، ارزیابی توسعه کشاورزی و روستایی نیز به صورت منسجم و مبتنی بر نظام برنامه‌ریزی مأموریت‌محور انجام نمی‌شود. بنابراین چارچوب کنونی برنامه‌ریزی کشاورزی کشور، قابلیت تحقق الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت را ندارد.

۴. عدم یکپارچگی و عدالت در تعریف شاخص‌ها

فقدان تعریف رسمی مفاهیمی مانند توسعه روستایی و کشاورزی و فقدان چارچوب مناسب برای تدوین شاخص‌های ارزیابی توسعه کشاورزی و روستایی، خود منجر به عدم عدالت و توازن در تعریف شاخص‌ها و جمع‌آوری داده‌های مربوطه شده است. شاخص‌هایی که داده‌های آنها در چارچوب سالنامه‌های کشاورزی و یا بقیه پیمایش‌های ملی مرتبط جمع‌آوری و گزارش می‌شوند، بر اساس اهمیت و اولویت اهداف ذاتی بخش کشاورزی تعیین نشده‌اند و بیشتر مبتنی بر رژیم تولیدگر هستند. مثلاً ممکن است حفظ محیط زیست و فقرزدایی از اولویت بیشتری نسبت به برخی اهداف دیگر برخوردار بوده و نیز پیچیدگی آنها، تعریف شاخص‌های بیشتری را ایجاب کند.

عدم توجه به چارچوب ارزیابی یکپارچه‌ای که مبتنی بر مأموریت‌های بخش باشد و نیز عدم تعریف بومی و صحیح اصطلاحات، وضعیتی را ایجاد کرده است که در آن برای هر یک از ابعاد توسعه کشاورزی و روستایی، شاخص‌های کافی تعریف نشده و برخی از قلمروهای موضوعی مورد توجه قرار نمی‌گیرند و حتی در برخی از موارد، شاخص‌های نادرستی تعریف می‌شوند. برای نمونه چون عقبه نظری مناسبی در رابطه با توسعه عشایر وجود ندارد، متأسفانه توسعه عشایر، اغلب معادل اسکان آنها در نظر گرفته شده است، شاخص‌های توسعه عشایر نیز حول محور این تفکر شکل می‌گیرند. ناگفته پیداست که در چنین وضعیتی نتایج ارزیابی نیز مسیر حرکت توسعه کشاورزی و روستایی را به درستی ترسیم نخواهد کرد.

۵. عدم تعریف رسمی شاخص‌های توسعه پایدار روستایی و عشایری

با وجود اینکه در بند «ب» ماده (۱۹) برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه بر ارتقای حداقل ۲۵ درصدی شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری نسبت به پایان برنامه سوم توسعه تأکید شده بود و این امر مجدداً در بند «الف» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است

(البته بدون هدفگذاری کمی)، هنوز این شاخص‌ها به صورت رسمی تدوین و تصویب نشده‌اند. به بیان دیگر هنوز مشخص نیست که در کشور براساس چه شاخص‌های رسمی می‌توان مدعی توسعه و تعالی پایدار روستایی و عشایری شد. این درحالی است که طبق ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم، ظرف سال اول برنامه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی موظف بود آیین‌نامه اجرایی این ماده را پیشنهاد کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند. بررسی گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۷ و نظارت بر عملکرد چهارساله برنامه چهارم توسعه درخصوص ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی نیز نشان می‌دهد که سازمان‌های نظارتی و برنامه‌ریزی کشور، از فقدان شاخص‌ها و الگوی ارزیابی توسعه پایدار روستایی رنج می‌برند، چراکه گزارش مذکور، در این رابطه، عمدتاً به شاخص‌هایی درخصوص دسترسی به آب آشامیدنی و شبکه جمع‌آوری و دفع فاضلاب و ساماندهی کالبدی روستا بسنده کرده و از هیچ چارچوب و الگوی ارزیابی پایداری پیروی نمی‌کند. بسیاری از شاخص‌های اساسی‌تر مانند نرخ بیکاری روستایی، ضریب جینی روستایی، فقر روستایی، فضای کسب‌وکار روستایی، میزان بازیافت ضایعات کشاورزی، گسترش بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر و... مورد توجه قرار نگرفته‌اند. همچنین گزارشی درخصوص شمار قابل توجهی از تکالیف برنامه چهارم توسعه درخصوص توسعه روستایی و عشایری ارائه نشده است. یکی از دلایل اصلی این معضل، فقدان نهاد و متولی ویژه و توانمند - چه در قوه مجریه - است که شاخص‌های مذکور را تدوین و تحقق آنها را رصد و ارزشیابی کند.

۶. عدم شفافیت در اسناد بودجه‌ای و برنامه‌ای

چندین سال است که بودجه‌های سنواتی کشور - که بودجه کل کشور و استان‌ها را برای یک سال تعیین کرده و ابزار تحقق اهداف کلان نظام هستند - فاقد فصل مجزایی برای توسعه روستایی بوده و اغلب برنامه‌های توسعه و عمران روستایی، در قالب یک فصل کلی با عنوان «فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری» آورده می‌شوند. هرچند تعداد دیگری از برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری نیز به صورت پراکنده و نامنسجم در لابلای فصول مختلف ذکر می‌شوند.

این امر دو مشکل جدی را به همراه دارد: اولاً امکان ارزیابی اثربخشی اعتبارات روستایی را از بین می‌برد. چراکه به دلیل پراکندگی اعتبارات روستایی و به‌ویژه به دلیل عدم ذکر آمار تفکیکی (شهری - روستایی) در برخی از موارد، مشخص نیست دقیقاً چه میزان اعتبارات، مختص نواحی روستایی است. لذا چنانچه محقق در آینده، قصد بررسی روند اعتبارات عمران و توسعه روستایی و اثربخشی آنها را داشته باشد، عملاً چنین امکانی را نخواهد یافت. از سوی دیگر، چنین رویه‌ای



سبب نوعی تبعیض به نفع نواحی شهری شده و بررسی‌ها حاکی از آن است که فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای سوگیری کاملاً شهری است. برای نمونه، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نشان داد که هیچ طرحی در برخی از برنامه‌های اساسی این فصل در رابطه با نواحی روستایی دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. برای نمونه طرح‌های برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی، به مانند سال قبل، صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلانشهرها است (ورمزیاری، ۱۳۹۰). نتیجه اینکه عدم اختصاص فصل معین به اعتبارات توسعه روستایی در قوانین بودجه سنواتی، امکان تعیین دقیق اعتبارات روستایی و عشایری و تحلیل و نظارت بر آن و نیز انجام ارزشیابی اثربخشی این اعتبارات در آینده را از بین برده است.

۷. جمع‌آوری و تولید بخشی از آمار کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی

تهیه برخی از آمارهای مربوط به بخش توسط خود وزارت جهاد کشاورزی، ممکن است صحت داده‌های جمع‌آوری شده را تهدید کند.

نتیجه‌گیری

به‌طور کلی باید اظهار داشت که طبق معیارهای اعلامی بنیاد جهانی اهداکننده برای توسعه روستایی، بانک جهانی و فائو (۲۰۰۸) می‌توان اظهار داشت فضای مطلوب برای استقرار نظام پایش و ارزشیابی در توسعه کشاورزی و روستایی کشور وجود ندارد. چراکه اولاً تقاضای قوی، منسجم و پیگیر از سوی دستگاه‌های نظارتی از جمله مجلس شورای اسلامی برای اطلاعات مربوط به آثار قوانین و برنامه‌ها و میزان اجرای آنها وجود ندارد. ثانیاً در حال حاضر به‌طور مناسب، از شواهد میدانی و مبتنی بر واقعیات برای افزایش اطلاعات در تصمیم‌گیری و اصلاح به‌موقع رویکردها استفاده نمی‌شود. از این‌رو است که نواقص برنامه ملی مانند بنگاه‌های زودبازده، در راستای جلوگیری از انحراف و ام‌ها از مسیر تولید، به‌موقع برطرف نشده و به جایی می‌رسد که پس از چند سال به دلیل انحراف از اهداف، به‌طور کامل متوقف می‌شود (نگاه صفر و صدی). به‌ویژه در سال‌های اخیر، به دلیل عدم ارائه اطلاعات کامل در خصوص میزان تحقق اهداف اسناد بودجه و برنامه پنجم توسعه، امکان زیادی در خصوص سیاستگذاری مبتنی بر شواهد برای مجلس وجود ندارد. ثالثاً انباشت و جریان اطلاعات به‌موقع، در خصوص توسعه کشاورزی و روستایی نامنظم و در مواردی غیرقابل اتکا است. برای نمونه هیچ اطلاعات رسمی در خصوص میزان تغییر کاربری اراضی تهیه و منتشر نمی‌شود. آخرین اطلاعات سرانه زمین به‌ازای هر نفر نیروی کار

کشاورزی (نشانگری برای روند خریدی اراضی کشاورزی) مربوط به یک دهه پیش است. آخرین اطلاعات تعداد شاغلین و موجودی سرمایه و تشکیل سرمایه ناخالص بخش کشاورزی، مربوط به سال ۱۳۸۶ است. اینها تنها چهار شاخص مهم از شاخص‌های اساسی است که تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد در بخش، نیازمند آنهاست. همچنین بسیاری از شاخص‌های مهم مانند تشکیل سرمایه ناخالص و... به تفکیک زیربخش‌های کشاورزی و منابع طبیعی ارائه نمی‌شوند.

ازسوی دیگر، با وجود اهمیت فراوان تعیین شاخص‌هایی که بتوان بر مبنای آنها میزان و نحوه حرکت بخش کشاورزی و روستایی به سمت توسعه را به صورت همه‌جانبه و کل‌نگر ارزیابی و پایش کرد، کشور در حال حاضر از خلأ چنین مجموعه شاخص‌هایی رنج می‌برد. البته تعدادی از شاخص‌های مختلف به صورت غیرمنسجم، پراکنده و نامنظم در آمارنامه‌ها و سایر گزارشات آماری اندازه‌گیری و منتشر می‌شوند که به دلیل فقدان انسجام و عدم توجه به جنبه‌های نوین توسعه کشاورزی و روستایی، ناتوان از تحقق رسالت ارزیابی توسعه پایدار کشاورزی و روستایی هستند.

تعریف شاخص‌های ارزیابی و نظارت باید به گونه‌ای صورت بگیرد که هزینه‌های محیط زیستی و اجتماعی رشد کشاورزی نیز اندازه‌گیری شود و ازسوی دیگر، هم عملکرد و هم نتیجه برنامه‌ها و اقدامات توسعه‌ای ارزیابی گردد. مثلاً با یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، می‌توان شاخص‌های مربوط به مکانیزاسیون کشاورزی و در نتیجه بهره‌وری تولید را ارتقا داد، ولی این امر در عمل به احتمال زیاد منجر به جایگزینی نیروی کار با تکنولوژی و در نتیجه، بیکاری تعدادی از کشاورزان خواهد شد.

باید اظهار داشت که توسعه کشاورزی و روستایی دارای ابعاد مختلفی است و استفاده از شاخص‌های جزئی و ناقص در ارزیابی آن، گمراه‌کننده بوده و قادر به انعکاس همه واقعیت نخواهد بود. یکی از الزامات اساسی جامع‌نگری در این خصوص، توجه به هر دو شاخص‌های **عملکردمحور و نتیجه‌محور** است که در بحث چارچوب منطقی انتخاب شاخص مورد اشاره قرار گرفت. شاخص‌های عملکردمحور به بررسی این موضوع می‌پردازند که مثلاً رشد تولید ذرت در کشور در اثر چه میزان استفاده از منابع و نهاده‌های شیمیایی حاصل شده است و آیا استفاده کارآیی از منابع و نهاده‌ها به عمل آمده است. شاخص‌های نتیجه‌محور نیز مثلاً آثار محصولات کشاورزی دارای باقیمانده شیمیایی بالا را بر سلامت جامعه و یا آثار احداث سد بر رشد مهاجرت روستائیان به شهرها و نابودی سبک زندگی عشایری را می‌سنجند.

لازم به ذکر است تا زمانی که این نظام استقرار نیافته و شاخص‌های جامع در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی تعریف و تدوین نشده است، اتکا بر شاخص‌های ناقص به منظور ارزیابی



عملکرد دستگاه‌های دولتی از سوی افراد مختلف، به‌مانند داستان فیل و تاریکخانه مولوی خواهد بود که افراد به دلیل فقدان شرایط شفاف، براساس برداشت‌های ناقص خود اظهارنظر می‌نمودند. همچنین همان‌طور که ذکر شد، به‌طور کلی سه نوع معیار شامل اهداف تعیین شده در اسناد فرادستی، روندهای پیشین و روندهای بین‌المللی را می‌توان برای ارزیابی عملکرد دولت به‌کار برد و لذا اتکای صرف به ایجاد بهبود نسبت به گذشته در ارائه گزارش عملکرد، کافی نخواهد بود.

پیشنهادها

۱. به رسمیت شناختن کارکردهای چندگانه بخش کشاورزی و منابع طبیعی در ارزیابی عملکرد بخش

بیانیهٔ وزرای کشاورزی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در اجلاس ۵-۶ مارچ ۱۹۹۸، این موضوع را به رسمیت شناخت که بخش کشاورزی، فراتر از کارکرد اولیهٔ خود در عرضه غذا و فیبر، باید مناظر و چشم‌اندازهای مناسب را شکل داده، منافع زیست‌محیطی از قبیل حفاظت از زمین، مدیریت پایدار منابع طبیعی تجدیدپذیر و حراست از تنوع زیستی را تأمین کرده و در پایایی اجتماعی - اقتصادی بسیاری از نواحی روستایی نقش‌آفرینی کند (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۱).

در رویکردهای سنتی ارزیابی بخش کشاورزی، معمولاً افزایش تولید محصولات کشاورزی، اصلی‌ترین ملاک ارزیابی این بخش به‌شمار می‌رفت، ولی همان‌طور که گفته شد، بخش کشاورزی باید منافع دیگری را نیز برای جوامع دربر داشته باشد. لذا در کنار میزان تولیدات کشاورزی، باید شاخص‌هایی برای سایر اهداف مهم مانند فقرزدایی، اشتغالزایی، ایمنی غذایی، حفظ منابع (آبی و خاکی) و... تعریف کرده و بخش کشاورزی را براساس آنها رصد کرد. وزارت کشاورزی کشور فرانسه نیز در راستای به رسمیت شناختن کارکردهای چندگانه نظام‌های کشاورزی و تأکید بر ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی توسعه اقدام به تصویب قانون سوگیری کشاورزی^۱ سال ۱۹۹۹ و قرارداد کشاورزی سرزمینی کرده است. (گسفی و همکاران، ۲۰۰۶).

۲. استفاده از شواهد برای انتخاب سیاست‌ها و تشویق به اصلاحات سیاستی

لازمه ایجاد تقاضا برای نظارت و ارزشیابی منسجم و مستمر، سیاستگذاری مبتنی بر شواهد است، چراکه پژوهش‌های قوی و نظارت و ارزشیابی جدی را دربر می‌گیرد. برای نمونه، این سیاستگذاری

1. Farming orientation low (FOL)

می‌تواند همانند برنامه پرداخت‌های نقدی مشروط مکزیک^۱ از طرح تصادفی برای ارزشیابی مداخله‌های سیاسی بهره‌گیری کند. کنگره مکزیک به منظور طراحی سیاست و اجرای آن، نیازمند ارزیابی دو بار در سال از پروژه‌های فدرال، به عنوان بخشی از رهیافت مبتنی بر نتیجه است. توسعه سازوکارهایی برای استفاده از نتایج ارزیابی در فرآیند یادگیری نهادی و تغییر، کلیدی و تعیین‌کننده است. شواهد مبتنی بر تحقیق می‌تواند سبب حمایت‌های سیاسی شده و تغییرات سیاسی را ممکن کند. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، برنامه جالب دیگر لنز روستایی کانادا^۲ است، قانونی که به دنبال ارزیابی اجتماعی سیاست‌هایی است که جمعیت روستایی را تحت تأثیر قرار می‌دهند (بانک جهانی، ۲۰۰۷).

۳. تقویت نظام پایش و ارزشیابی غیرمتمرکز و مردمی توسعه روستایی و کشاورزی

لازم به ذکر است که طراحی و راه‌اندازی شبکه و نظام پایش و ارزشیابی اجتماع‌محور برای نواحی روستایی و پروژه‌های توسعه روستایی و کشاورزی از اهمیت دوچندانی برخوردار است. چراکه این نواحی دورافتاده‌تر و محروم‌تر بوده و به‌مانند صنعت و کارگران و دیگر اصناف شهری، معمولاً ابزار قوی برای شنیده شدن صدای خود و ابراز دغدغه‌های خود ندارند. این نظام باید آثار قوانین و مقررات بر جوامع روستایی و عشایری را به‌موقع به دولت و مجلس شورای اسلامی گزارش کند. همچنین حتی قبل از تصویب قوانین، باید اطلاعاتی درخصوص آثار احتمالی آنها بر ابعاد مختلف حیات جامعه روستایی را در اختیار نمایندگان قرار دهد. به‌طور کلی این اطلاعات باید توسط یک مرکز علمی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تجزیه و تحلیل و به‌صورت دسته‌بندی و خلاصه شده در اختیار نمایندگان قرار گیرد.

ازسوی دیگر عملیاتی کردن پایش و ارزشیابی اجتماع‌محور، به هزینه و اعتبارات بسیار اندکی نسبت به طرح‌های ملی مانند سرشماری‌ها نیاز دارد. البته باید اظهار داشت که تأکید بر منافع رهیافت پایش اجتماع‌محور به مفهوم عدم نیاز به رهیافت متمرکز و کمی پایش و ارزشیابی نیست. بلکه هریک از این دو، کارکرد خاص خود را باید داشته باشد و همدیگر را تکمیل و تقویت کنند.

۴. ایجاد و تقویت نهادهای آماری در بخش غیردولتی

یکی از موارد مهمی که در استقرار نظام پایش و ارزشیابی غیرمتمرکز و مردمی، برای رصد توسعه کشاورزی و روستایی باید در نظر گرفته شود، توانمندسازی بخش غیردولتی (تعاونی و

1. Oportunidades

2. Canada's Rural Lens



خصوصی) و نهادینه کردن ورود شرکت‌های غیردولتی صلاحیت‌دار به پایش و ارزشیابی دستگاه اجرایی است. به نظر می‌رسد تصویب قانونی مبنی بر تهیه برنامه اقدام مناسب برای ظرفیت‌سازی درخصوص شکل‌گیری نظام پایش و ارزشیابی مستقل و غیرمتمرکز در زمینه توسعه کشاورزی و روستایی ضروری باشد. در این برنامه اقدام، باید نقش هریک از ذینفعان شامل بخش خصوصی، تعاونی، دستگاه اجرایی، دانشگاه‌ها، انجمن‌های علمی، سازمان‌های صنفی و نظام مهندسی و... به‌خوبی تعیین شود.

۵. تدوین شاخص‌های نوین، جامع و مورد توافق براساس چارچوب منطقی

در ابتدا باید برپایه رویکرد کشاورزی چندکارکردی، اهداف اساسی بخش کشاورزی و منابع طبیعی در هریک از ابعاد سه‌گانه توسعه پایدار تعیین شوند. در این خصوص اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی نظام، به‌ویژه الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت باید مدنظر باشند؛ به‌گونه‌ای که شاخص‌های تعیین شده باید درنهایت بتوانند حرکت بخش کشاورزی و منابع طبیعی در بهبود رشد و عدالت را به‌خوبی بسنجند. ازجمله این اهداف اساسی می‌توان به استقرار عدالت اجتماعی، رفع فقر و فساد و تبعیض، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه روستائیان، رسیدن به اشتغال کامل، ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، بهبود مدیریت ریسک تولید، تقویت اخلاق اسلامی حرفه‌ای و محیط زیستی، تقویت پایبندی به شعائر دینی تولید ازجمله زکات، ایمنی و امنیت غذایی، سلامت کشاورزان و غیره اشاره کرد. پس از تعیین اهداف اساسی، اصول و معیارهای مربوطه تدوین و سپس برمبنای آن شاخص‌های عملیاتی برای هریک از محورها تعیین شده و جمع‌آوری و گزارش‌دهی اطلاعات مربوط به روند تحقق آنها در دستور کار نظام آماری کشور قرار می‌گیرد.

براساس روش‌شناسی «چارچوب منطقی» که در بخش‌های قبلی تشریح شد، شاخص‌های مورد نظر باید در دو حوزه کلی شاخص‌های ناظر بر عملکرد و نتیجه تعیین شوند. در هرصورت باید توجه داشت که همه شاخص‌های مبتنی بر چارچوب منطقی، قابل تفکیک و قابل ارائه در قالب زیرگروه‌های مختلف جمعیتی (برای نمونه، زیرگروه‌های جنسیتی، گروه‌های مربوط به جمعیت آسیب‌پذیر یا فقرا) باشند و همچنین در روند سلسله‌مراتبی، قابل تجمیع بوده و برای محاسبه شاخص‌ها در سطح ملی، منطقه‌ای یا جهانی قابل استفاده باشند.

درنهایت داده‌های شاخص‌ها و اطلاعات تحلیلی مربوط به عملکرد و نتایج پروژه‌ها و طرح‌ها از طریق تلفیقی از نظام‌های پایش و ارزشیابی متمرکز و اجتماع‌محور از پایین‌ترین سطوح جمع‌آوری شده

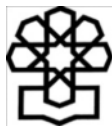
و به سطوح تصمیم‌گیری منعکس می‌شوند. نکته جدی که باید به آن توجه داشت، این است که اطلاعات هریک از شاخص‌ها در ابعاد سه‌گانه (اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی) باید به‌طور جداگانه جمع‌آوری و گزارش شوند تا مشکل جایگزینی بین شاخص‌ها پدیدار نشده و امکان ارزشیابی کارکرد بخش در هر حوزه به‌طور مجزا فراهم شود.

منابع و مآخذ

۱. روچ، کریس. ارزیابی تأثیر پروژه، ترجمه حسن چاوشیان، ۱۹۸۷، نشر اختران، ۱۹۹۹.
2. Braat, L.,. The predictive meaning of sustainability indicators. In: Kuik, O., Verbruggen, H. (Eds.), In Search of Indicators of Sustainable Development. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1991.
3. Cauwenbergh, N. Van et al. SAFE—A hierarchical framework for assessing the sustainability of agricultural systems. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 120, 229–242, 2007.
4. Conrad, C. and Daoust, T. “Community-Based Monitoring Frameworks: Increasing the Effectiveness of Environmental Stewardship.” *Environmental Management*, 41(3): 358-366, 2008.
5. Craig, B., Whitelaw, G., Robinson, J., and Jongerden, P. Community-based Ecosystem Monitoring: A tool for developing and promoting ecosystem-based management and decision making in the Long Point World Biosphere Reserve. *Proceedings of the Fifth Science and Management of Protected Areas Association Conference*, 2003.
6. Department of the Environment (DOE) and the Government Statistical Office (GSO) Indicators of Sustainable Development for the United Kingdom. (London: HMSO), 1996.
7. Ecological Monitoring and Assessment Network (EMAN) Coordinating Office. Improving local decision-making through community based monitoring: toward a Canadian Community Monitoring Network. Ottawa: Environment Canada. 24 p. Available at: www.ccmn.ca, 2002.
8. Estrella, m and gaventa, J. Who counts really? Participatory monitoring and evaluation: a literature review. Paper prepared for international workshop, the Philippines, available from IDS, Sussex, 1997.
9. Gasparatos, A. et al. *Environmental Impact Assessment Review* 28: 286–311, 2008.
10. Gayton, D. Salamanders vs. the Simpsons: Community-Based Ecosystem Monitoring. *FORREX Series* 3(1), 2003.
11. Global Donor Platform for Rural Development, World Bank and FAO. Tracking results in agriculture and rural development in less-than- ideal conditions A sourcebook of indicators for monitoring and evaluation, 2008.
12. Gras, R., Benoit, M., Deffontaines, J.P., Duru, M., Lafarge, M., Langlet, A., Osty, P.L., *Le fait technique en agronomie. Activité agricole, concepts et méthodes d'étude.* Institut National de la Recherche Agronomique, L'Harmattan, Paris, France, 1989.
13. Guijt, Irene and Pablo Sidersky,. Agreeing on indicators in ILEIA newsletter, December: 9-11, 1996.
14. Hak, Tomas; Kovanda, Jan; Weinzettel, Jan. A method to assess the relevance of sustainability indicators: Application to the indicator set of the Czech Republic's Sustainable Development Strategy. *Ecological Indicators* 17: 46–57, 2012.
15. National Institute of Statistics of Italy. 2001. Agri-environmental indicators to



- describe agriculture sustainability. Conference Of European Statisticians. Ottawa, Canada, 1-4 October 2001.
16. OECD, 2002. Sustainable Development. Overview of Sustainable Development Indicators Used by National and International Agencies. SG/SD(2002)5. OECD, Paris.
 17. OECD, Multifunctionality, 2001. Towards an Analytical Framework, Paris.
 18. Pollock, R., Whitelaw, G., and Atkinson, D. (2003). Linking Community Based Ecosystem Monitoring to Local Decision Making and Policy Development on Sustainability, final research report for the Canadian Nature Federation and the Ecological Monitoring and Assessment Network Coordinating Office, Environment Canada, pp. 96.
 19. Quinn, M. and Dubois, J. (2005). Community based monitoring: Engaging and empowering Alberta ranchers. USDA Forest Service Proceedings RMRSP-36. April 13. Washington, D.C: USDA Forest Service. Retrieved July 29, 2009 from http://www.fs.fed.us/rm/pubs/rmrs_p036/rmrs_p036_212_218.pdf.
 20. Rao, N. H. and Rogers, P. P. 2006. Assessment of agricultural sustainability. CURRENT SCIENCE, VOL. 91, NO. 4.
 21. Tschirley, J. (1996). Use of Indicators in Sustainable Agriculture and Rural Development. (Rome: FAO Research and Training Division)
 22. UN. 2001. Indicators of sustainable development: guidelines and methodologies. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development. Available at <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۳۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: واکاوی چالش‌های نظام پایش و ارزشیابی توسعه کشاورزی و روستایی
ایران

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه توسعه کشاورزی و روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت

۲. توسعه کشاورزی و روستایی

۳. لنز روستایی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۱۶