

تجربه بانک جهانی در زمینه توسعه روستایی*

نتایج بررسی جامعی که به وسیله بانک جهانی، اداره ارزشیابی
عملیات مستقل، انجام شده است

مترجم: عصمت قائم مقامی

راهبرد توسعه روستایی^۱ که بانک در بیش از پانزده سال گذشته دنبال کرده است، از تلفیقی از تغییرات در تفکر توسعه، مبتنی بر تجارب ۲۵ سال قبل از آن، پدید آمد. کمبودهای شدید مواد غذایی در جنوب آسیا در اواسط دهه ۱۹۶۰ توجه را به این واقعیت جلب کرده بود که تولید مواد غذایی به توجه هماهنگتر و منجم تری نیاز دارد. روشن می نمود که هر راه حل درازمدتی برای کمبودهای مواد غذایی در کشورهایی که جمعیت آنها به سرعت رو به افزایش است، مستلزم افزایشهای عمده و اساسی در قدرت تولید خرده مالکان بود که بخش بزرگی از زمینهای قابل کشت را در کشورهای در حال توسعه در اختیار داشتند. ضمناً استدلال می شد که برای عادلانه تر کردن توسعه لازم بود که سرمایه گذارهای مستقیمی برای افزایش قدرت تولید گروههای فقیرتر جامعه انجام شود.

تقریباً "همین وقتها بود که تکنولوژی انقلاب سبز، مبتنی بر ارقام پُر بازده غلات، در دسترس قرار گرفت. این مسئله نه تنها امکان بالقوه ای برای افزایش تولید مواد غذایی و درآمدهای زراعی فراهم می آورد، بلکه ضمناً می شد هم در مزارع کوچک و هم در مزارع بزرگ با کارایی برابر از آن استفاده کرد. بدین ترتیب، امکان تصور یک راهبرد (استراتژی) توسعه روستایی هدایت شده به وسیله تولید^۲ به وجود آمد؛ راهبردی که در خدمت دو هدف رشد اقتصادی و برابری بود و بر زندگی میلیونها زارع کوچک اثر می گذاشت.

با توجه به منتشر شونگی فقر^۳ و گرسنگی، عموماً "از این عقیده حمایت کردند که در طرحهای عمرانی باید پیش بینیهای برای تأمین بهداشت، تغذیه، آموزش، مسکن و خدمات وابسته به آنها به عمل آید؛ هم به دلیل اینکه این حق منتفع شوندگان است که از این خدمات بهره مند شوند، و هم به

* Julian Blackwood, "World Bank Experience with Rural Development." Finance & Development, (December 1988), p.12.

جولیان بلاک وود، اهل انگلستان، فارغ التحصیل دانشگاههای کمبریج و وست ایندیز است. وی قبل از پیوستن به اداره ارزشیابی عملیات، در منطقه شرق آسیا و اقیانوس آرام و در هیئت مأمور مستقر در ناپروبی کار می کرده است.

1. rural development strategy
2. production-led
3. pervasiveness of poverty

عنوان ابزاری برای کمک به منتفع شوندگان تا بتوانند به سهم خود به اقتصاد تولیدی کمک کنند و بدین ترتیب، درآمدهایشان را بالا ببرند.

همه این عوامل بانک را، همانند سایر دستگاههای توسعه، وادار کرد که در سیاستهای خود تجدید نظر کند. بانک با انتخاب از میان تجارب دولتها، دستگاههای کمکهای دو جانبه و سازمانهای غیردولتی در زمینه توسعه و بازسازی روستاها و با استفاده از این تجارب برای بنا نهادن یک راهبرد، "راهبرد توسعه روستایی" خود را رسماً در سال ۱۹۷۳ اتخاذ نمود.

وقتی به آنچه گذشت نگاه کنیم، می بینیم که این راهبرد، به جای مجموعه ای متمایز از سیاستها^۱ و اولویتها، یک دستور گسترده^۲ سازنده بود. با این حال، توسعه روستایی با برخورد سنتی بانک با توسعه، صرفاً "کشاورزی، به دو طریق مشخص تفاوت داشت: نخست، هدف آن این بود که تغییر روستایی را به طریقی مشخصتر و جامعتر، به همراه مجموعه بزرگی از اجزائی که خدمات و نهادهای جدیدی را در سطح مزرعه فراهم می کند، آغاز نماید؛ دوم، کمک فقط به سمت فقر هدایت شده بود (به مطالب داخل کادر در پایان مقاله نگاه کنید). عملیات توسعه روستایی، آن دسته از پروژه های بخش کشاورزی بودند که حداقل نیمی از منافع مستقیم آنها نصیب فقرا می شد.

نتایج

راهبرد توسعه روستایی اثر مهمی بر برنامه وامدهی و سیاستهای عملیاتی بانک داشت. بانک، هم از لحاظ حجم و هم از لحاظ گستره پوشش، سرآمد دستگاههای توسعه ای شد که می خواستند معیارهای زندگی روستایی را بهبود بخشند. بین سال مالی ۱۹۷۴ و سال مالی ۱۹۸۶، بانک معادل ۳۸/۵ میلیارد دلار به ۹۴۳ پروژه کشاورزی در سراسر جهان وام داد. هزینه این پروژه ها معادل ۱۰۴ میلیارد دلار برآورد شده بود. نیمی از وامدهی کشاورزی، از طریق ۴۹۸ پروژه، صرف پروژه های توسعه روستایی شد. با معادل ۵۰ میلیارد دلار هزینه برآورد شده.

راهبرد از چند جنبه مختلف موفقیت آمیز بود، به ویژه یکی از لحاظ اینکه هم بانک و هم سایر دستگاههای توسعه به طور گسترده زارعان کوچک را کانون توجه قرار دادند، و دوم، از لحاظ مقدار تعیین شده وامدهی. از حدود دو سوم از پروژه های توسعه روستایی که بعد از تکمیل مورد حسابرسی اداره ارزشیابی عملیات مستقل قرار گرفتند، انتظار می رفت که بازده اقتصادی رضایت بخشی داشته باشند. میلیونها فقیر روستایی از تسهیلات پروژه برای تأمین خدمات اجتماعی و سرمایه گذاری برای بهبود کیفیت زندگی روستایی، و به ویژه از تأسیسات زیربنایی که در دسترس فقیرترین آنها نیز هست، سود برده اند.

1. policies

۲. برای شرحی درباره کل طرح وامدهی کشاورزی بانک، نگاه کنید به:

Montague Yudelman, "Agricultural Lending by the Bank", Finance & Development (December 1984).

هدف اصلی راهبرد در زمینه تولید - افزایش قدرت تولید خرده مالکان معادل ۵ درصد در سال، یا "دو برابر کردن میزان دیرینه" رشد - چندان تحقق نیافته است. به نظر می‌رسد که تنها یک سوم از پروژه‌های توسعه روستایی طراحی شده برای افزایش تولید مواد غذایی، که پس از تکمیل حسابرسی شدند، احتمالاً "به هدف خود در زمینه تولید برسند. (سایر طرحهای کشاورزی برای افزایش تولید مواد غذایی که از کمک بانک استفاده می‌کردند، خاصه در جنوب و جنوب شرقی آسیا، موفقیت چشمگیری داشتند. تولید گندم در هندوستان و بنگلادش و تولید برنج در اندونزی نمونه‌هایی از این طرحها هستند.)

علاوه بر این، در بعضی موارد، نسبت شکست پروژه‌ها به طور غیرقابل قبولی بالا بود، حتی در مورد طرحهای مبتکرانه در جاهایی که پروژه‌های توسعه منطقه‌ای تمرکز داشت (به ویژه جنوب صحرائ آفریقا)، جاهایی که به ندرت از هر سه طرح، یکی موفق بود. این نسبت زیاد شکست، تا حدودی منعکس کننده موامل داخلی و خارجی بود که به طور کلی توسعه اقتصادی آفریقا را محدود می‌کردند.

به رغم چند توفیق مسلم، برخی از ناظران احساس می‌کنند که راهبرد توسعه روستایی در بهترین حالت خود نیز عواقبی نامنتظره دارد. بانک از همان ابتدا تأکید می‌کرد که آزمایش و تجربه مورد نیاز خواهد بود، و اینکه در طول تحول برنامه، تعدیلات و اصلاحاتی انجام شده است. ولی به طور کلی حل مشکلات توسعه روستایی، دشوارتر، و زمان لازم برای تحقق پیشرفت عملیات، طولانیتر از آن بوده است که انتظار می‌رفت یا رویه‌های استاندارد بانک می‌توانست به راحتی با آن تطبیق کند. بررسی اداره ارزشیابی عملیات که این مقاله براساس آن تهیه شده است (به مطالب داخل کادر در پایان مقاله نگاه کنید) بر اهمیت این نکته تأکید می‌کند که تضمین شود همه دست اندرکاران توسعه، خود را در درسهای آموخته شده از تجربه سهیم بدانند و براساس آنها اقدام کنند.

نیاز به هدفهای روشن

در راهبرد توسعه روستایی، تعدیل ثروت هدف اصلی نبود. اما راهبرد در پی این بود که مطمئن شود منافع اضافی سرمایه‌گذارهای بانک به شکلی نابرابر به سود روستاییان فقیر انباشته شود. از لحاظ اصولی، معلوم شد که دستیابی به این هدف مستلزم این بود که اولاً "دولتهای ملی خود را قویاً متعهد به توسعه روستایی احساس کنند و ثانیاً"، سیاستهای اقتصادی مساعدی در سطح کلان موجود باشد. تعداد زیادی از دولتها مایل بودند که به تجربه‌هایی در سطح پروژه دست بزنند. بین سال مالی ۱۹۷۴ و سال مالی ۱۹۸۵، بانک به پروژه‌های توسعه روستایی معطوف به فقر در ۶۶ کشور کمک می‌کرد. اما با درک آنچه گذشت، روشن است که گرچه راهبرد مبتنی بر پروژه^۱ بود، اما می‌بایست به محیط و فضای سیاستی^۲ که پروژه‌ها در آن اجرا می‌شدند، توجه بیشتری می‌شد.

اکنون تجربه به ما نشان داده است که در بین خود پروژه‌ها باید معلوم شود که کدام هدفها

1. project-based

2. policy environment

درازمدت و کدام هدفها میان مدت هستند. گرچه تمرکز راهبرد توسعه روستایی بر افزایش تولید کشاورزی بود، اما توفیق آن به ایجاد سازمانهای اجتماعی و ترتیبات نهادی جدیدی بستگی داشت. برای وقوع این گونه تغییرات بنیادی، وقت بسیار کمی در نظر گرفته شده بود. هم برای تحقق هدفهایی که بانک در زمینه رشد برای خود مقرر کرده بود، و هم برای نشان دادن اینکه توجیه توسعه روستایی معطوف به فقر، بازده اقتصادی آن است، پروژه‌های اولیه به‌گونه‌ای طراحی شدند که نتایج سریعی به دست دهند. زمانبندی بسیاری از این پروژه‌ها این بود که در سال دوم یا سوم عملیات خود، محصول کشاورزی را افزایش دهند و در طول پنج تا حداکثر شش سال تکمیل شوند. در واقع، تعداد اندکی از پروژه‌ها به این هدفها دست یافتند.

تجربه اخیر در شمال پاکستان^۱ نشان می‌دهد که رشد تولید تا چه حد قابل دوام است و اینکه این موضوع به توسعه نهادها و منابع انسانی بستگی دارد. برعکس فرض تلویحی بانک در این مورد که این تغییرات خود به خود در جریان کار پیش خواهند آمد.

تجربه ضمناً "نشان داده است که اگر بگذاریم اجزای اجتماعی و رفاهی پروژه‌های توسعه روستایی - گرچه فی نفسه با ارزش هستند - بر پیشرفتهای منابع انسانی و نهادها، که از پیشنیازهای اساسی رشد تولید هستند، سایه بیفکنند، خطر کرده‌ایم. به طور کلی، اجزای اجتماعی یا نیازهای اساسی پروژه‌ها در جاهایی بهترین عملکرد را دارند که گسترش تولید، پیشاپیش ایجاد درآمد اضافی را آغاز کرده است. ترتیب معکوس اولویتها غالباً "موفقیت پروژه‌ها را به مخاطره انداخته است.

درسهایی برای طراحی پروژه

مناسب بودن تکنولوژی - یکی از پایه‌های راهبرد توسعه روستایی، این باور بود که تکنولوژی بازده‌افزا^۲ موجود بود یا می‌توانست به وجود آید. انقلاب سبز در مناطق آبیاری شده جنوب آسیا و سایر جاها، هم یک اندیشه و هم یک مدل فراهم آورد؛ نبود تکنولوژی قابل مقایسه‌ای برای مناطق دیم، به ویژه در آفریقا، به طور کامل احساس نشد، مگر وقتی که راهبرد کاملاً "به جریان افتاد.

در جاهایی که تکنولوژی بازده افزا موجود بود، این تکنولوژی همیشه به شکل موفقیت آمیزی به زارعان منتقل نمی‌شد. بسیاری از پروژه‌های قدیمیتر توسعه روستایی، مجموعه‌های فنی^۳ تک محصولی فراهم می‌کردند که زارعان در استفاده از آنها اگرچه داشتند، زیرا آنها را با نظامهای سنتی چند محصولی در تضاد یافته، و پرخطر تلقی می‌کردند.



۱. نگاه کنید به:

"Community Participation in Northern Pakistan," Finance & Development, (December 1987).

2. yield-increasing

3. technical packages

در این مورد که زارعان تغییر تکنولوژیکی را بپذیرند یا رد کنند، عرضه کار به عنوان عامل تعیین کننده^۱ مهمی شناخته شد. توانایی خانواده^۲ زراعی برای وفق دادن عرضه کار خود با تقاضاهای روشهای نو و محصولات جدید، به اندازه و ساختار آن و به فعالیتهای تولید غیرزراعی مکمل بستگی دارد. ضمن اینکه به نظر می رسد تکنولوژیهای زراعی کاربر منافی برای مناطق پرجمعیت، که در آنجا چندان اشتغال دیگری وجود ندارد، به همراه آورده باشد، در بسیاری از نقاط آفریقا یا مناطق مسکونی جدید در سایر جاها چندان مورد استقبال قرار نگرفته است.

در جاهایی که تکنولوژی بازده افزا موجود نبود، پروژهها حاوی اجزایی بود برای تعدیل و جور کردن تکنولوژی سایر جاها، یا برای قابل استفاده کردن تکنولوژی جدید. پیشرفتهایی که ناشی از کاربرد تکنولوژی موجود محلی بود، به قدر کفایت مورد توجه قرار نمی گرفت. اغلب معلوم می شد که تعدیل و سازگار کردن تکنولوژی چندان آسان نیست و وقتگیرتر از آن است که پیش بینی می شود. در غالب نقاط آفریقا که ذرت خوشه ای و ارزن قوت غالب را تشکیل می دادند، پیدا کردن مجموعه فنی قابل قبولی برای زارعان بسیار مشکل بود.

به طور اخص، در کشورهایی که درآمد نازل دارند، ظرفیت نهادی برای پژوهشهای کشاورزی ضعیف است. همین طور، در بعضی از کشورها خدمات ترویجی مورد نیاز برای کمک به انتشار تکنولوژی ضعیف بوده، یا واقعا^۳ وجود ندارد. راهبردها و طرحهای بانک برای وامدهی منطقه ای، اکنون بر ساخت قابلیتهای دایمی ملی برای پژوهشهای کشاورزی، قویا^۴ تأکید می کند.

مقیاس^۱ - ابتکار اولیه^۲ کشورهای در حال توسعه، به کمک بنگاههای دولتی و دو جانبه، رویکردهایی^۳ را به وجود آورد که بانک می توانست آنها را گسترش داده و مانندشان را بسازد، اما از وقتی که مقیاس عملیات بانک و حجم وجوه آن افزایش یافت، بانک شروع کرد که پروژههایی را در محیطهای نیازمونده پی بریزد و از محل وجوه خود برای آنها تأمین مالی کند. مفاهیم تجربی و عملیات کوچک مقیاس، به ویژه در آفریقا، به سرعت گسترش یافت و به طرحها و پروژههای تکامل یافته سرمایه گذاری تبدیل شد؛ آن هم غالبا^۴ قبل از اینکه نتایج تجربه را بتوان در طراحی و اجرا به کار گرفت. اثر منفی فشار برای وامدهی، اکنون آشکار شده است.

عملیات اخیر به داشتن رویکرد تجربی محتاطانه تری گراییده است. هر وقت مقتضی باشد، از پروژههای آزمایشی استفاده می شود، اما این پروژهها غالبا^۱ نمی توانند مشکلات اجرای پروژههای کامل مقیاس را نشان بدهند. در بعضی موارد، رویکردی درز آمدت تر اتخاذ می شود که به موجب آن، عملیات طی مراحل در طول زمان انجام می گیرد، که به این ترتیب، با بیشتر شدن تجربه می توان تعدیلاتی را انجام داد.

1. scale

2. approaches

توسعه روستایی یکپارچه - تعدد وسایل و هدفهای عمران روستایی ظاهراً " حاکی از این بود که توسعه روستایی را تنها موقعی می‌شد به طور مؤثر پی گرفت که خدمات مختلفی معطوف به تولید و مصرف، به طور همزمان و یکپارچه آغاز شود. با زیاد شدن سوابق پروژه در بانک، توسعه منطقه‌ای به عنوان پروژه معیار برای توسعه روستایی تلقی شد. برای تشویق تولید بیشتر، تعداد زیادی از نهاده‌ها به طور همزمان وارد صحنه شدند - بذره‌های اصلاح شده، نژادهای دام، تسهیلات آبیاری، کودها و مواد شیمیایی، اعتبار، ذخیره سازی، خدمات حمل و نقل و بازاریابی، و ترتیبات قیمتگذاری. در بسیاری از این پروژه‌ها، موادی برای آموزش، بهداشت، و سایر خدمات اجتماعی پیش بینی شده بود. گرچه بانک رسماً اصطلاح "توسعه روستایی یکپارچه" را اختیار نکرده بود، اما پروژه‌های توسعه منطقه‌ای تمام مشخصات رویکرد یکپارچه را داشت.

از لحاظ مفهومی، پروژه توسعه منطقه‌ای برای بانک و نیز سایر کمک دهندگان جالب بود، زیرا طراحان پروژه را قادر می‌ساخت که تمرکز و توجه خود را به حوزه‌های فقر منطقه‌ای که قبلاً " زیر پوشش پروژه‌های کشاورزی قرار نگرفته بود معطوف کنند، و به کمک دهندگان مختلف نیز کمک می‌کرد که طرحهای خود را با مناطق جغرافیایی خاص مشخص نمایند. برخی از وام گیرندگان نیز از آن به عنوان راه مناسبی برای اداره کمک کنندگان مختلف علاقه‌مند به توسعه روستایی طرفداری می‌کردند. در عین حال، این تمرکز توجه بر پروژه‌های منطقه‌ای گاهی به این نتیجه می‌انجامید که در داخل یک کشور، رویکردهای متناقضی دنبال می‌شد؛ ضمناً باعث می‌شد که از خدمات ملی و موارد کلی مهم شامل نظم سیاسی اقتصاد در سطح کلان نیز آسانتر غفلت شود. پروژه‌های توسعه روستایی یکپارچه غالباً " عملکرد خوبی نداشتند و غالباً پرهزینه شده و از لحاظ اداری و اجرایی پیچیده می‌شدند. دولتها، به ویژه در امریکای لاتین و آفریقا، خیلی وقتها در اجرای مؤثر و کارآمد چنین پروژه‌های پیچیده‌ای ناتوان بودند. بسیاری از پروژه‌ها به قدری بزرگ بودند که اداره آنها تنها در سطح دولت مرکزی ممکن بود. این موضوع به نفع تقویت دولت محلی یا بسیج منابع جوامع محلی برای توسعه نبود. اینکه مردم محلی مشارکت بسیار کمی در شناسایی و طراحی پروژه‌ها داشتند، تا حدودی به این دلیل بود که مراحل آماده‌سازی، ارزیابی و اجرا در زمانی آن چنان کوتاه فشرده شده بود که نمی‌توانست فضای لازم برای چنین مشارکتی را فراهم سازد.

توسعه روستایی یکپارچه در شرایطی خاص همچنان رویکرد معتبری خواهد ماند (مثلاً، هنوز بخش مهمی از پرونده‌ها و سوابق توسعه روستایی برزیل و چین را تشکیل می‌دهد). اما گرایش بانک به طور کلی در جهت کاهش مقیاس و دامنه پروژه‌های یکپارچه بوده است؛ با تمرکز بیشتر بر فعالیتهای طراحی شده برای افزایش بهره‌گیری و محصول کشاورزی، و تمرکز کمتر بر تأمین طیف وسیعی از خدمات.

نهادسازی - بسیاری از پروژه‌ها به واحدهای مدیریت پروژه، به شکل مستقل، نیمه مستقل و در خارج از ساختار اداری معمولی، متکی بودند. در کشورهای وام گیرنده دارای نهادهای ضعیف، این گونه واحدها ممکن است ظرفیت اجرایی بسیار بهتری را تأمین کنند (به ویژه برای اجزای متشکله



زیربنای بزرگ)، اما برای توسعه نهادی و ادامه فعالیت‌های پروژه بعد از اینکه پرداخت‌های کشورهای کمک‌کننده تمام شد، مبنای خوبی فراهم نمی‌کنند. این موضوع، منافع درازمدت را به مخاطره می‌اندازد.

روند حرکت به سوی پروژه‌های ساده‌تر، که در مدت طولانی‌تری دنبال شده، باید وسوسه برقراری چنین ترتیبات جزیره‌ای^۱ را کاهش دهد. به هر حال، تغییر از این دست، نیاز به اجرای موثر آموزشی و شاید نیاز به نظارت نزدیکتر و دقیقتر بانک را افزایش می‌دهد. در حال حاضر، بانک برای اجرا هر چه بیشتر به وزارتخانه‌های اجرایی^۲ و سایر دستگاه‌هایی متکی است که برای توسعه روستایی دارای مسئولیت درازمدت هستند.

اطلاعات در مورد منتفع شوندگان - یکی از معمولی‌ترین دلایل برای حصول نتایج ضعیف، طراحی نامناسب پروژه بود که اغلب ناشی از نبود اطلاعات در مورد کسانی بود که می‌بایست از پروژه منتفع می‌شدند. هر جا که پروژه‌ها به تنوع نژادی در بین جمعیت‌های تازه مستقر، به عدم توازن در قدرت سیاسی و اقتصادی در بین منتفع شوندگان از پروژه‌های آبیاری (که باعث می‌شد زارعان بزرگ مزارع عرضه آب را به طور موثر به دست گرفته و منافع پروژه را فراچنگ آورند)، یا به فعالیت‌های غیرزراعی که برای جلب وقت و علاقه منتفع شوندگان رقابت می‌کرد توجه نمی‌کردند، مشکلاتی پدیدار می‌شد.

در بسیاری از موارد، نبود اطلاعات و توجه نداشتن به زنان زارع پیامدهای جدی داشت. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بیش از نیمی از کار کشاورزی در مزارع کوچک به وسیله زنان انجام می‌گیرد. حتی با وجود اینکه تقریباً^۳ از هر سه پروژه توسعه روستایی، یکی شامل فعالیت‌های طراحی شده برای زنان بود، این فعالیت‌ها نوعاً نقش زنان را به عنوان زارع به رسمیت نمی‌شناخت و بیشتر بر نقش آنان به عنوان مادر و کدبانو تأکید داشت. زارعان زن غالباً^۴ به سختی به تکنولوژی پیشرفته دسترسی داشتند و این مسئله نه تنها به خاطر پایگاهشان در جامعه، بلکه به دلیل جنبه‌های دقیق طراحی پروژه بود که به نفع دسترسی مردان به اعتبار، ترویج و نهاده‌ها طراحی شده بود. برای مثال، در دو پروژه توسعه روستایی در غرب آفریقا، اعتبار از طریق تعاونیها در اختیار زارعان قرار می‌گرفت، که زنان نمی‌توانستند عضو آنها بشوند.

بانک کوشش فراوان کرده است که نقش و نیاز زنان در توسعه را مورد توجه قرار دهد، ولی به طور کلی، هنوز نتوانسته است با این امر که منتفع شوندگان را از نزدیک در عملیات خود درگیر کند، کنار بیاید.

مسائل کلان

پیگیری یک راهبرد توسعه روستایی مبتنی بر پروژه، به وسیله بانک، در متن سیاست‌های نامطلوب

1. enclave arrangements

2. line ministries

اقتصادی در سطح کلان، منجر به مشکلات فراوانی شد. نقش قیمت‌ها و نرخ‌های ارز در ارتباط با مشوق‌های تولید و در تعیین رابطه مبادله روستایی آن قدر زود شناخته نشده که این عوامل بتوانند راهبرد توسعه روستایی را تحت الشعاع قرار بدهند.

قیمتگذاری - در بین مادیترین مسائل قیمتگذاری، که از وامدهی بانک برای توسعه روستایی ناشی می‌شد، قیمت‌های نازل برای تولید کننده محصولات کشاورزی بود. به عنوان مثال، در یک پروژه کاکائو در غنا، قیمت‌های نازل برای تهیه کننده کاکائو، چه به طور مطلق و چه نسبت به قیمت محصولات رقیب، منجر به میزان پایین مشارکت زارعان و میزان زیاد مهاجر فرستی نیروی کار از روستا گشت. که موجب کمبود نیروی کار برای داشت و برداشت کاکائو شد. در دو پروژه بازسازی آبیاری در مکزیک، سیاست دولت برای قیمت‌ها به نفع تولید غلات پایه بود و در نتیجه، تغییر برنامه‌ریزی شده کشت در پروژه که محصولات دارای ارزش غذایی زیاد را جایگزین کند، به تحقق نپیوست.

بازاریابی - ترتیبات نامناسب بازاریابی می‌تواند کوشش‌های توسعه را به طور جدی مختل کند. غالباً "به این مسئله بسیار کم توجه می‌شود. یک پروژه تولید برنج در کامرون با مشکلات مهمی در مورد بازاریابی مواجه شد. دولت تا حدودی به دلایل خودکفایی، از تولید قابل توجه برنج در شمال حمایت کرد، در حالی که بازار عمده برنج در جنوب کشور قرار داشت. بازاریابی ناکارآمد بدین معنی بود که وقتی برنج پروژه به بازار جنوب می‌رسید، بعضی وقتها گرانتر از آن در می‌آمد که بتواند با سایر برنج‌های داخلی یا با برنج وارداتی رقابت کند.

گرچه بعضی از پروژه‌های تولیدی همراه با به کارگیری تکنولوژی جدید، زیربنای مناسبی برای بازار ایجاد می‌کردند، اما غالباً معلوم شده است که نارسایی‌های مهم بازاریابی نیازمند پروژه‌های جداگانه یا ابتکارات دیگری است که از طریق وامدهی سیاستی دنبال می‌شود.

اجاره زمین - مالکیت زمین برای غالب زارعان کلید تحصیل اعتبار است و انگیزه سرمایه‌گذاری فراهم می‌کند. در بعضی پروژه‌های توسعه منطقه‌ای و آبیاری، مثل پروژه‌هایی که در شمال شرقی برزیل در جریان است، زارعان در سرمایه‌گذاری برای بهبود مزارعی که در تعلق آنها نبود، اگرچه داشتند؛ گاه حتی از کود دادن به آنها سر باز می‌زدند. این نمونه، توجه را به این امر جلب می‌کند که آیا مجموعه‌های فنی پیشنهاد شده در پروژه‌هایی که از کمک بانک استفاده می‌کنند، می‌توانند به زارعان بی‌زمین یا اجاره‌دار کمک کنند، زارعانی که معمولاً "از خرده مالکان فقیرترند؟ هرچند بانک روز به روز اهمیت اجاره‌داری زمین را بیشتر دریافته است، اما غالباً "در آنچه معمولاً از موضوعات بسیار حساس است، مستقیماً درگیر نبوده است.

درک روابط متقابل بین سیاست‌های کلان و عملیات بخش کشاورزی بهبود یافته و همین طور کار تحلیلی بانک در آماده کردن خود برای مذاکرات با دولت‌های وام‌گیرنده درباره سیاست‌ها پیشرفت کرده



است. هر چند تجربه نشان داده است که وقتی دولت سیاستهای حمایتی ندارد، بینگامهای کمککننده نباید برای پروژههای توسعه روستایی وام بدهند به این امید که از طریق آن بتوانند در تغییر سیاست مؤثر باشند.

در خاتمه...

بانک درسهایی را که از ارزشیابی طرحهای توسعه روستایی آموخته، با سایر کمک دهندگان در جامعه بین المللی که خیلی از آنها تجارب مشابهی داشتهاند، در میان گذاشته است. رویکردهای مختلفی در این طرح که با افزایش تجربه پالوده شده و نیز فرایند ارزشیابی، درسهای زیادی را اندوخته است. پروندههای پروژهها که اکنون فقر روستایی را نشانه گرفتهاند، از آنچه در سالهای اول بود، تفاوتی مهمی کرده است. نخست، بسیاری از پروژههای اخیر بانک پیچیدگی کمتری دارند. آنها غالباً " برای سروکار داشتن با مسائل خاص زیربخشی طراحی شدهاند، به هماهنگی بین هنگامی کمتری در کشورهای وامگیرنده نیاز دارند، و بر ترتیبات مدیریت جزیره‌ای متکی هستند. دوم، فعالیتهای توسعه نهادی از لحاظ اهمیت در مقام بالاتری قرار می‌گیرند. پروژههای ملی مستقل برای توسعه پژوهشها و ترویج کشاورزی، نمونه‌ای از این تغییر است؛ نمونه دیگر، اصلاح نظامهای ارائه خدمات، به ویژه در بخش دولتی، است. سوم، اکنون به تماسهای از قبل و مداوم با منتفع شوندگان مورد نظر توجه بیشتری می‌شود. چهارم، محیط و فضای سیاسی در کشورهای وامگیرنده، اکنون نسبت به قبل مورد بررسی دقیقتری قرار می‌گیرد و مسائل سیاسی بخشی و اقتصادی در سطح کلان، که به تخفیف فقر روستایی مربوط هستند، از طریق وامدهی تعدیلی بخشی و ساختاری مورد توجه قرار می‌گیرند.

کاستن از فقر روستایی همچنان مرام سیاست بانک باقی می‌ماند. در پاسخ به بررسی اداره ارزشیابی عملیات، مدیریت بانک مجدداً اهمیت وامدهی برای توسعه روستایی را مورد تأکید قرار داده، و برای کارکنان خود که در زمینه توسعه روستایی کار می‌کنند، در حال تدوین دستورالعمل‌های تازه‌ای است. رویکردهایی که مؤثر و کارآمد هستند، اینک بهتر درک می‌شوند، و با توجه به اینکه نیاز به تخفیف فقر روستایی کم نشده است، هیچ گاهشی در سطح وامدهی صورت نخواهد گرفت. ولی البته منطبق حکم می‌کند که در جهت طراحی پروژه‌هایی حرکت شود که بلندپروازی ندارند. ضمن اینکه بسیاری از درسهایی که به وسیله ارزشیابی مستند شده، در طرحهای اخیر مورد استفاده قرار گرفته‌اند، بانک خود را متعهد کرده است که موارد برجسته را در سیاست، راهبرد و کار عملیاتی جدید خود مورد توجه قرار دهد.

* * *

بانک جهانی برای تعریف آستانه درآمدی که پایین‌تر از آن، مردم فقیر محسوب شده و جزو گروهی قرار می‌گیرند که هدف بانک برای وامدهی توسعه روستایی است، ابتدا از هر دو مفاهیم فقر مطلق و فقر نسبی استفاده کرد. تعریف فقر مطلق شامل ۸۵ درصد از ۷۵۰ میلیون نفر

فقیر برآورد شده (شهری و روستایی) در کشورهای عضو بانک است که درآمد سرانه آنها از ۵۰ دلار در سال کمتر است (به دلار سال ۱۹۶۹). این سطحی از درآمد است که برای تأمین حداقل شرایط مناسب برای زندگی، ناکافی شناخته شده است. فقر نسبی، ۱۵ درصد بقیه را می‌پوشاند و به مردمی اشاره دارد که درآمدشان از ۵۰ دلار در سال بالاتر بوده، اما هنوز از یک سوم درآمد ملی سرانه کشور پایین‌تر است.

برآورد شده است که حدود ۸۰ درصد از ۷۵۰ میلیون نفر فقیر جهان در مناطق روستایی زندگی می‌کنند؛ این مردم ۷۰ درصد از مجموع جمعیت کشورهای در حال توسعه آسیا، ۲۳ درصد از مجموع جمعیت آفریقا و ۸ درصد از مجموع جمعیت کشورهای آمریکای لاتین را تشکیل می‌دهند.

راهبرد توسعه روستایی را که بر تکنولوژی زراعی پیشرفته تمرکز داشت، می‌شد به طور موفقیت آمیز به سمت خرده مالکان جهت داد، زیرا آنها مالک زمین بودند؛ هر چند، خرده مالکان نوعاً "فقیرترین فقرا نیستند، به وجود آوردن طرحهایی که نفعشان مستقیماً به آن دسته از مردم روستایی می‌رسد که داراییهای تولیدی ندارند (مثلاً "کارگران بی‌زمین)، هنوز برای بانک تکاپوی دشواری است.



مبانی سنجش و گزینش طرحهای سرمایه‌گذاری

پیشینه: فیروز ۱۳۶۲

