

کاهش فقر از طریق اجرای پروژه‌های کشاورزی*

امانول دوسیلوا

ترجمه و تلخیص: ابراهیم زاهدی عبقری

در سال ۱۹۹۵ سمیناری در زمینه «کاهش فقر از طریق اجرای پروژه‌های کشاورزی» در کشورهای در حال توسعه، در کشور بنگلادش تشکیل شد نظر به اهمیت موضوع در کاهش فقر خلاصه‌ای از مباحث مطرح شده در این سمینار در مجموعه حاضر نقل می‌شود.

مقدمه و چشم انداز:

سمینار «فقرزدایی از طریق اجرای پروژه‌های کشاورزی» فرصتی در جهت بررسی استراتژیها، سیاستها و اقداماتی که برای کمک به کاهش فقر مناطق روستایی به کار می‌رود، فراهم آورده تعداد ۳۰ نفر از مأموران سطح میانی و رسمی وزارتخانه‌های کشاورزی یا وابسته به آن از چند کشور در این سمینار حضور یافتند. گروههایی به کوشش مشترک بانک توسعه آسیایی، مرکز توسعه همه جانبه آسیا و پاسیفیک و مؤسسه توسعه اقتصادی وابسته به بانک جهانی؛ سازماندهی شد، مهمترین هدفهای این گروهها عبارتند از:

الف: ارائه تفکر جدید در مورد فقر و فقرزدایی

ب: ارزیابی تجربه‌های آسیایی در زمینه فقرزدایی مناطق روستایی

ج: ارائه درسهایی از پروژه‌های کشاورزی که پیوستگی موفقیت آمیزی با امور مربوط به

جنسیت (زن، مرد) در طراحی پروژه و انجام آن دارد.

د: بررسی رویکردهای جایگزین در مورد کاهش فقر مناطق روستایی
گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۰ (WDR) بانک جهانی و گزارش توسعه انسانی (HDR)
برنامه عمران سازمان ملل متحد در زمینه های اقتصاد کلان، مسائل پروژه و درک تأثیرات آنها بر
فقرزدایی مناطق روستایی مورد استفاده قرار گرفته است.
چهار مورد به عنوان مسائل کلیدی از طریق گردهمایی برای سیاستگذاران، مجریان،
مدیران پروژه و دیگر دست اندرکاران فقرزدایی مطرح شد:

نخست، به دلیل چند بُعدی بودن ماهیت فقر، نمی توان تنها با توجه به سطح درآمد آن را
سنجید بلکه شاخصهایی مانند سواد، وضعیت تغذیه و امید به زندگی باید در محاسبه و ارزیابی
منظور شود. در این مورد تمرکز بر شرایط زندگی مردم و امکاناتی که قادر به ایجاد آندد حائز
اهمیت است.

دوم، فقرزدایی در کوتاهمدت امکانپذیر نیست، زیرا فقرزدایی به معنای رهایی
کوتاهمدت و رضامندی موقت نیست، بلکه به افزایش ظرفیتها و بهره‌وری در دراز مدت مربوط
می‌شود و طبیعتاً افزایش درآمد فقیران روستایی را نیز دربر می‌گیرد. بنابراین باید سیاستهای
اقتصاد کلان، برنامه‌ریزی بخش و پروژه مداخلات دولتی هماهنگ شوند تا تحقق هدفهای
درازمدت امکانپذیر شود. سیاستهای اقتصاد کلان که در رسیدن به رشد بالا نتیجه بخش است
(به طور مثال آنچه در مالزی و تایلند انجام شد) می‌تواند سطح فقر را کاهش دهد. تأکید بر
عدالت و رفاه اجتماعی (که در چین و سریلانکا انجام می‌شود) نیز می‌تواند موجب کاهش
محرومیت انسانی شود. بدون رشد اقتصادی پایدار، تداوم مخارج رفاهی بسیار مشکل است، و
در حالی که با توجه به ناشایست بودن شرایط فقر برای زندگی انسانی، رشد اقتصادی از
ضروریات کاهش فقر است.

برنامه‌ریزی کشاورزی برای دادن سهم بیشتر به کشاورزان خرده‌پا، باید اصلاح شود. به
طور متوسط ۷۰ درصد بهره برداران کشاورزی آسیا که تولیدکنندگان ۳۰ درصد تولید ناخالص
ملی هستند، فقط ۱۵ درصد سهم را در جریان برنامه‌ریزی اخذ می‌کنند. وزنه‌های برنامه‌ریزی باید
مطابق سهم کشاورزان خرده‌پا در اقتصاد منظور شود و این امر از طریق تخصیص دوباره منابع

موجود امکان‌پذیر است و نیازی به اختصاص منابع جدید ندارد.

برای تحقق هدفهای توسعه باید ارتباط گذشته و آینده پروژه‌های مداخله‌های دولتی بدقت مورد بررسی قرار گیرد و باید موازنه‌ای در هدفهای اقتصادی و اجتماعی برقرار شود و مسائل جنسیت منظور شود و نیز باید ظرفیت گروههای هدف در طراحی و اجرا مورد توجه قرار گیرد.

سوم، اجرای پروژه‌های کشاورزی یکی از روشهای کاهش فقر روستایی است اما این پروژه‌ها اغلب اوقات نیازهای کشاورزان بی‌زمین و کم زمین را نادیده می‌گیرند. مشاغل خارج از مزرعه نیز می‌تواند جایگزین یا مکمل درآمد روستاییان کم درآمد شود.

چهارم، نقش بخش عمومی در کاهش فقر باید مورد بررسی مجدد قرار گیرد. مدارک موجود بازگویی آن است که برنامه‌های دولتی در بعضی از کشورهای آسیایی ارزیابی مالی - اجتماعی نشده است. کمبود تعهدات سیاسی، ساختار نهادی ضعیف، نظام نامناسب عرضه، موفقیت یکسان کارکنان، کسری مالی و ... موجب بی‌اثری و یا کم اثری برنامه‌های دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شده است.

مروری بر تجربه کاهش فقر در آسیا

در سال ۱۹۹۰ دو مطالعه مهم در مورد عملکرد کشورهای در حال توسعه در زمینه کاهش فقر صورت گرفت که عبارتند از: گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۰ (WDR) که از سوی بانک جهانی و گزارش توسعه انسانی (HDR) سال ۱۹۹۰ که از سوی برنامه عمران سازمان ملل (UNDP) انجام شد. هر دو گزارش به جای بررسی صرف سطوح درآمدی تکیه بیشتری بر مطالعه ابعاد چندگانه و مهم فقر (تغذیه، امید زندگی و فقر) داشته‌اند.

گزارش توسعه جهانی:

در گزارش توسعه جهانی با تکیه بر شاخص مصرف، به پیشرفتهای استانداردهای زندگی در کشورهای در حال توسعه اشاره شده است از سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۵ حدود ۷۰ درصد در مصرف این کشورها افزایش مشاهده شده است، امید زندگی به طور متوسط از ۴۹ سال به ۵۷ سال

رسیده است (چین به ۶۹ سال)؛ از این رو می توان گفت که به طور کلی سطح فقر در این کشورها کاهش یافته است.

اما به رغم تنزل قدر نسبی فقیران در این کشورها، قدر مطلق فقرا در سال ۱۹۹۰ در سطح ۱/۱ میلیارد ثابت مانده است. ۷۰ درصد فقرا در آسیا زندگی می کنند، ۴۷ درصد این جمعیت در جنوب آسیا زندگی می کنند در آفریقا نیز به دلیل عملکرد سیاستگذاران میزان، فقر رشد چشمگیری داشته است.

گزارش توسعه جهانی مکانیسمهای فقرزدائی را که دولتها در اختیار دارند مورد بررسی قرار می دهد و طی آن انجام چهار اقدام زیر از سوی دولتها را ضروری اعلام می کند:

الف: افزایش تقاضا، و برای تحقق آن افزایش عوامل تولیدی تحت اختیار فقیران (نیروی کار)؛

ب: انتقال داراییهای فیزیکی (مانند زمین) به فقیران؛

ج: تأمین خدمات اجتماعی (مانند آموزش) برای فقیران؛

د: سمت دادن جریان درآمدی به فقیران.

پروژه ها ابزارهایی هستند که دولتها می توانند برای اجرای سیاستهای فوق به کار برند، از این رو بررسی عوامل مؤثر در موفقیت یا ناموفق بودن پروژه ها خصوصاً پروژه های کشاورزی بسیار مهم است. بنا به تجربه، رهیافتهایی که فقیران را در طراحی، اجرا و ارزیابی پروژه ها دخالت می دهند وسیعاً موفق بوده اند و در پروژه هایی که مسائل جنسیت را به طور همه جانبه مورد توجه قرار داده اند - از جمله پروژه هایی که نیروی انسانی مؤثرتری را به کار می گیرند - تأثیر آشکاری داشته اند. گزارش توسعه جهانی اشاره می کند که مانع اصلی کاهش فقر چندان به دسترس فقیران به منابع مالی، انسانی و سرمایه مربوط نمی شود، بلکه بیشتر به کمبود تعهد بین دولتها، اشخاص و سازمانها در انجام هدف پایان دادن فقر وابسته است.

گزارش توسعه انسانی:

گزارش توسعه انسانی اشاره می کند که طی سالهای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ موفقیت اقدامات توسعه با محاسبه تولید ناخالص های سرانه سنجیده می شد. در این زمان فرض بر این بود که

کاهش فقر در نتیجه نشت ثروت از منافع تولید شده ناشی از رشد اقتصادی صورت می گیرد. در سالهای ۱۹۷۰ در شرایط گسترش ارتباطات و وسیعتر عوامل اقتصادی - اجتماعی مانند توزیع درآمد، کیفیت زندگی و فقر مزمن مورد بررسی قرار گرفت علاوه بر این پرداختن به تواناییهای مردم در ایجاد امکانات نیز مورد بحث و تأکید این گزارش قرار داشته است.

گزارش اشاره دارد که توسعه انسانی در واقع گسترش امکانات و قدرت انتخاب مردم است و در این فرایند مردم فقیر آرزومند، داشتن زندگی سالم و طولانی، دیدن آموزش لازم و دسترس به منابع مورد نیاز جهت زندگی با استاندارد شایسته ای هستند.

البته گزینههای دیگری در ارتباط با آزادی سیاسی، حقوق بشر، احترام به خود وجود دارد که مردم به طور آرمانی مشتاق رسیدن به آنها، اما سه گزینه فوق دارای اولویتهای اساسی است. گزارش توسعه انسانی مدعی است که سنجش تولید ناخالص ملی سرانه به طور محدودی درجه گزینش موجود نیروی انسانی را در جامعه نشان می دهد و درآمد نیز فقط وسیله نیل به مقصود است و در نتیجه تعیین کننده سطح توسعه انسانی نیست، بلکه از کاربرد آن است که می توان چنین انتظاری داشت.

گزارش، موضوع توسعه انسانی را از طریق شاخصی همه جانبه به نام «شاخص توسعه انسانی» مورد سنجش قرار داده است، این شاخص منعکس کننده امید زندگی، سواد و تسلط بر منابع برای برخورداری از سطح شایسته زندگی است. گزارش پیشینه توسعه انسانی را برای سه دهه و تجربه ۱۴ کشور را در مدیریت رشد اقتصادی و توسعه انسانی مورد تحلیل قرار می دهد. این گزارش نتیجه می گیرد که کشورهای در حال توسعه در زمینه توسعه انسانی پیشرفت مهمی داشته اند و بر این اساس اضافه می کند که در سه دهه گذشته فاصله شمال و جنوب (با توجه به شاخص توسعه انسانی) با وجود افزایش فاصله درآمدی کمتر شده است؛ گزارش همچنین اشاره می کند که میانگین توسعه انسانی اختلافات وسیع را (مثلاً بین مناطق شهری و روستایی، بین مردان و زنان و بین ثروتمندان و فقیران) پنهان می دارد. در این گزارش اشاره شده است که سطوح مناسبی از توسعه انسانی را حتی با توجه به سطح رشد متوسط (به طور مثال در مورد سریلانکا) می توان حفظ کرد، ارتباط بین رشد اقتصادی و پیشرفت انسانی به طور خودکار صورت نمی گیرد، چه مسائل واقعی صرفاً به رشد اقتصادی مربوط نمی شود، اما راهی که رشد

اقتصادی در مسیر آن هدایت می شود و نیز نحوه توزیع درآمد برای مردم حائز اهمیت است. گزارش در زمینه کاهش فقر اشاره می کند که پرداخت یارانه های اجتماعی برای گروه های کم درآمد ضرورت مطلق دارد و اضافه می کند که حتی کشورهای فقیر نیز از عهده این یارانه ها برمی آیند در ادامه به ضرورت وجود محیط و شرایط مناسب خارجی برای حمایت از استراتژی های توسعه انسانی در سال ۱۹۹۰ (به طور مثال انتقال منابع از کشورهای ثروتمندتر به کشورهای فقیرتر مثلاً طی قیمتگذاری عادلانه کالا و غیره) اشاره شده است. بعضی از کشورهای در حال توسعه (عمدتاً در افریقا) برای تحقق هدفهای توسعه انسانی بیش از کشورهای دیگر نیازمند کمکهای خارجی هستند.

در این گزارش در مورد ماهیت مداخله های دولتی در جهت کاهش فقر آمده است که اگر مشارکت فنی برای کمک به ایجاد و بازسازی تواناییهای انسانی و ظرفیتهای ملی در کشورهای در حال توسعه باشد. باید مورد توجه جدی قرار گیرند. گرایش به تأمین مشارکت همراه با مداخله سازمانهای دولتی در موفقیت توسعه انسانی نقش تعیین کننده ای دارد. بالاخره گزارش استدلال می کند که استراتژی توسعه پایدار نه تنها باید نیازهای نسل موجود را برطرف کند، بلکه این مهم باید بدون به مخاطره انداختن تواناییهای نسلهای آینده برای رفع نیازهایشان، تحقق یابد.

مسائل مفهومی و اندازه گیری:

نیاز به اندازه گیری فقر برای گسترش سیاستها و برنامه های کاهش فقر، برخوردها و مباحثی را در زمینه مفاهیم ایجاد کرده است که عمدتاً به سئوالات زیر مربوط می شود: فقر چیست؟ فقیر کیست؟ دلایل پدید آمدن فقر کدام است؟ و بالاخره چگونه می توان تغییرات فقر را اندازه گیری کرد؟

به طور کلی فقر مطلق را می توان به ناتوانی در دسترسی به حداقل احتیاجات ضروری جهت حفظ حداقل کارایی فیزیکی، و نیز فقر نسبی را می توان به ناتوانی در رسیدن به حداقل استاندارد زندگی تعریف کرد. مفهوم فقر مطلق در عین حال تمایل به تشخیص و شناسایی مردمی دارد که ظاهراً گرسنه اند؛ ولی فقر نسبی به دنبال شناسایی مردمی است که در میان کل

الگوی توزیع درآمد در کشور معینی، فقیرترینها به شمار می آیند. و علاوه بر این آن دسته از عناصر مورد نیاز و مایحتاج زندگی را که در چارچوب ویژگیهای اجتماعی هر کشور ضروری است مورد شناسایی قرار می دهد. برای اجتناب از مباحث ناهمساز در زمینه فقر مطلق و نسبی بین کشورهای مختلف، باید از تعریف حداقل استاندارد زندگی (خط فقر)، استفاده شود.

بنا به این تعریف اگر سطح زندگی شخصی پایینتر از حداقل سطح مناسب باشد چنین شرایطی، شرایط فقر تلقی می شود.

بنابراین تعیین فقر به نحو آرمانی نیاز به تدوین تعریفی از عناصر گوناگون سطح زندگی (غذا، بهداشت، آموزش، سوخت، حمل و نقل و غیره) و توافق بر آنچه پایینترین سطح قابل پذیرش هر یک از این اجزا به شمار می آید، دارد. اما پیچیدگی این فرایند همراه با شناسایی ناتوانی در پاسخ به هر یک از نیازهای اساسی دو چندان شده و به دلیل اولویتهای فردی است که با شاخص قاعده (Norm) درآمد در سنجش فقر، منجر می شود. این گرایش درصدد استفاده از درآمد و هزینه خانوار برای تعریف وضعیت اقتصادی خانوار است. با این حال مشکلات و مسائل کسب اطلاعات در باب درآمد منجر به اتکای بیشتر به هزینه به عنوان شاخص سنجش رفاه شده است. عمومترین گرایش ناظر به تعیین حداقل هزینه ضروری برای تأمین حداقل نیاز غذایی است و معمولاً در این محاسبات سهمی به نیازهای غیرغذایی نیز داده می شود. اگر دولتها مصمم به کاهش فقر یا حتی مؤثرتر کردن سیاستهای اتخاذ شده در این زمینه باشند، نه تنها نیازمند اندازه گیری دقیق فقرند، بلکه به تعیین دقیق فقیر واقعی نیز نیاز دارند. مطالعات کاربردی اخیر در مورد فقر جنوب و جنوب شرقی آسیا تعدادی از ویژگیهای فقیران این مناطق را مورد شناسایی قرار داده است. فقر قبل از هر چیز پدیده ای روستایی است. میزان فقر روستاییان با تعداد افراد خانواده ارتباط مستقیم و با تعداد حقوق بگیران نسبت عکس دارد و خانواده های تحت سرپرستی زنان و کشاورزان بی زمین دارای بالاترین سطح فقرند.

بین آنهایی که به طور مزم (Chronically) و یا گذرا دچار فقرند، تفاوت چشمگیری وجود دارد جمعیت مبتلا به فقر مزم حتی اگر شرایط بازار آزاد جهانی بهترین فرصتها را برایشان مهیا سازد، همچنان فقیر خواهند ماند و آنها که به طور گذرا فقیرند در واقع به دلیل ناتوانی در برقراری ارتباط یا بازار جهت دستیابی به فرصتها دچار فقر شده اند. این تفاوت ارتباط

مهمی با سیاستهای کاهش فقر دارد. رها ساختن فقیران از تله فقر نیازمند اتخاذ سیاستهای هدفمند و انتقال دارایی (یا درآمد مستمر و یکنواخت) است و از آنجا که فقرگذرا (به طور مثال به دلیل قرار داشتن در شرایط درآمد موقت، نیمه بیمه، نبود بازارهای اعتباری و اجرایی دقیق) ایجاد شبکه‌های امنیتی را ضروری می‌سازد، در این صورت بازارهای ناقص و مختل کننده در خور اصلاح خواهد بود، به علاوه تا آنجا که به فقر و فقرا مربوط می‌شود، رشد سریع و پویایی

اقتصادی بر کاهش فقر کمک چندانی نخواهد کرد، برای برطرف کردن فقر مزمن دخالت مستقیم در شکل انتقال داراییها و شکلهای به سرمایه انسانی از طریق کارآموزی و آموزشی ضروری است.

و بالاخره باید اشاره کرد که برای داشتن تصویری کامل از موقعیت فقیران، فقط اندازه‌گیری فقر مهم نیست بلکه توصیف محیط اجتماعی اقتصادی فقیران و تغییرات آن نیز دارای اهمیت است. در خصوص بر شمردن و شناخت این روابط، باید رابطه بین دولت و فقرا نیز بررسی شود. این مناسبات باید دسترس فقرا به خدمات، یارانه‌ها و نقل و انتقال مهیا شده توسط دولت و نیز رأی آنان در تدوین و اجرای سیاستهای دولت که بر آنها تأثیر می‌گذارد را شامل شود.

سیاستهای اقتصاد کلان و فقر:

یکی از بحثهای مهم سمینار کاهش بیکاری و افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی بنگلادش بود. کمبود مزمن اعتبارات، حیوانات باربر و نارسایی مکانیسم ارائه نهاده‌ها به کشاورزان فقیر از مسائل مهم در امر توسعه است بر طبق مطالعه انجام شده حدود ۲۵ درصد هزینه‌های عمومی صرف کمک به فقرا می‌شود، علاوه بر آن ارتباط ناکارآمدی بین پروژه‌ها، برنامه‌ها و سیاستهای اقتصاد کلان وجود دارد.

یکی از شرکت‌کنندگان در سمینار، مبحث کاهش فقر در آسیا را مورد توجه قرار داده و این سوال را مطرح کرد که چرا یک کشور نسبت به کشور دیگر می‌تواند برنامه کاهش فقر را بهتر انجام دهد؟ آیا رشد اقتصادی شرط لازم برای کاهش فقر است؟ آیا عملکرد مثبت سریلانکا، چین و پاکستان نشان می‌دهد کاهش فقر بدون رسیدن به نرخ بالای رشد اقتصادی، امکان‌پذیر

است؟

در همین زمینه استدلال شد که سیاستهای دولت سریلانکا در زمینه رفاه هزینه‌های زیادی را بر بودجه این کشور وارد کرده است، به طوری که در سالهای ۱۹۷۰، این سیاستها اجباراً کنار گذاشته شد و دولت مجبور به بازنگری هدفها و سیاستهای مربوط به رفاه شد و دریافت که بدون رسیدن به نرخ بالای رشد اقتصادی، سیاستهای رفاه پایدار نخواهد بود.

هر چند چین موفق به پاسخ به نیازهای انسانی در حد رضایت‌بخش شد، ولی این موفقیت با حقوق کم و شرایط دشوار زندگی صورت گرفت، فقط بعد از اصلاحات سال ۱۹۷۹ بود که کشور چین به شرایط رشد اقتصادی بالا و استاندار مناسبتر زندگی دست یافت.

در پاکستان نیز مهاجرت وسیع کارگران مناطق روستایی به خاورمیانه (خصوصاً به کشورهای عربی حوزه خلیج فارس) وضعیت بی‌کاری این مناطق را دگرگون ساخت و پولهای ارسالی این مهاجران امکانات اشتغال بالایی ایجاد کرد. این جریان انگیزه فعالیت‌هایی مانند ساختمان‌سازی، حمل و نقل و سایر امور خدماتی را در مقابل رشد پایین تولید و بهره‌وری کشاورزی فراهم می‌آورد. بر این اساس می‌توان گفت که ضرورت کاهش فقر، رشد اقتصادی است ولی آیا در سطح کلان نیز چنین است؟ برای پاسخ به این سؤال باید الگوهای رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه منطقه آسیایی مورد تحلیل قرار گیرد.

در تایلند منبع رشد اقتصادی، کشاورزی بود که با نرخ رشد بالا بوده است که باگسترش دسترس زمین برای کشت حاصل شده است. این روش مهمترین اقدام در جهت فقرزدایی بوده است. در این کشور سیاستهای اقتصاد کلان طی سالهای ۱۹۶۰ و اوایل سالهای ۱۹۷۰ در جهت کاهش فقر نبود، اما مردم از هزینه‌های دولت در زمینه ایجاد تسهیلات زیربنایی مانند سیستمهای آبیاری و جاده‌ها بهره‌مند شدند، چنین سرمایه‌گذاریهایی امکان‌گذار از زندگی معیشتی به کشاورزی تجاری، تنوع محصول و انتقال از اقتصاد تک محصولی به چند محصولی را فراهم می‌سازد. دولت تایلند به طور همزمان درباره تحمیل مالیات و تجدیدنظر آن در مورد کشاورزان اصلاحاتی به عمل آورد و میزان مالیات را کاهش داد؛ اما متأسفانه سیاستهای اقتصادی کلان این کشور باندازه کافی قوی نبود کشاورزان را از نوسان‌های قیمتهای بین‌المللی محافظت کند. این امر موجب تسریع وقوع فقر طی سالهای ۱۹۸۰ - ۱۹۸۵ شد.

در اندونزی قیمتگذاری تشویقی که از طریق ارائه نهاده‌ها و اعتبارات یارانه‌دار حمایت می‌شد موجب پذیرش وسیع اقلام پربازده برنج شد و رشد سریع تولید محصولات غذایی را پی‌ریزی کرد. افزایش محصول شالی بیشتر به افزایش بازده تولید این محصول مربوط می‌شد تا گسترش زیر کشت، ولی کشاورزان خرده‌پا و حاشیه‌ای باندازه ظرفیت خود از این تحول برخوردار نشدند. در اندونزی، اتخاذ سیاستهای اقتصاد کلان مبتنی بر رشد بالا، به طور غیرمستقیم در ایجاد اشتغال برای بی‌زمین‌ها مؤثر بوده است ولی میزان این تأثیر با توجه به نرخ بالای رشد نیروی کار محدود بوده است. در واقع به رغم نرخ بالای رشد صنعت در اندونزی و تايلند، سیاست اقتصاد کلان آنها قادر به تأمین اشتغال کافی نبوده و به صنعتی کردن روستا به حد کافی منجر نشده است.

با توجه به نرخ پایین رشد کشاورزی بنگلادش و نپال، درآمد فقرا در این کشورها افزایش نیافته است، زیرا تعداد آن گروه از فقیران دارای زمین که به گونه‌های اصلاح شده دست نیافته‌اند، با افزایش حقوق شاغلان بی‌زمین و اشتغال جبرانی از طریق فعالیت‌های غیرکشاورزی، تا اندازه‌ای کاهش یافته در ضمن بخش صنایع کوچک با توجه به سرمایه‌بری استراتژی جایگزینی واردات (که عموماً بر علیه صنایع کوچک روستایی است) توسعه یافت. با توجه به گرایش صنعتی شدن سریع در کشورهای در حال توسعه ایجاد اشتغال جزو سیاستهای اقتصاد کلان این کشورها نیست البته کشور چین از این قاعده مستثنی است زیرا اصلاحات اجرایی و اقتصاد کلان در آن موجب رشد سریع صنایع روستایی شده است. و بالاخره استدلال شد که سیاستهای اقتصاد کلان می‌تواند باعث رشد کشاورزی و اطمینان بخشی به کشاورزان در جهت احراز سهمی از آن شود و هر جا سیاستهای اقتصاد کلان در جهت ایجاد شغل تدوین شد، در کاهش فقر نیز مؤثر بوده است.

رشد اقتصادی شرط لازم کاهش فقر است. اعلام شد که سیاستهای دولت باید در جهت تأمین اعتبارات و نیز اجرای اصلاحات ارضی به نفع فقیرترینها بویژه زنان سوق یابد و در این راستا تسهیلاتی برای رشد سازمانهای کشاورزی، ترویج صنایع و تولید محصولات کاربر، تنوع محصولات و حمایت از توسعه صنایع روستایی، برقرار شود. اصلاحات ارضی به عنوان محور

کاهش فقر شناخته شد که باید همراه با افزایش بهره‌وری کشاورزان خرده‌پا باشد. هر چند قوانین اصلاحات ارضی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود دارد ولی باید به سازمانهای مربوط به فقیران نقش مؤثرتری اعطا شود و اهمیت این موضوع در موفقیت یا ناموفقیت بسیاری از کشورها در امر اصلاحات ارضی مشاهده شده است.

اشاره شد که بدون اصلاحات ارضی، بی‌زمینان از کوششهای طراحی شده برای ارتقای رشد کشاورزی بهره نخواهند برد، مگر آن که مقررات مؤثر حداقل دستمزد وجود داشته باشد. در بنگلادش که حدود ۴۰ درصد مردم بی‌زمینند، عرضه بیش از حد نیروی کار موجب می‌شود که کارفرمایان سطح دستمزد را پایین نگهدارند؛ در چنین شرایطی سازماندهی فقرا ضروری است. همچنین در مورد پرداخت یارانه و اعتبارات ارزاقیمت به فقیران مالی تدوین تسهیلات دریافت برای فقیران تأکید شد.

در ادامه اشاره شد که مدل‌های مناسبی در بنگلادش^۱ و سریلانکا^۲ وجود دارد که بازگویی توان فقرا در بازپرداخت وامها با نرخهای تجاری است، هر چند فقیرترینها به اعتبارات کم بهره نیاز اساسی دارند اما بیش از آن دسترس به موقع آن حائز اهمیت است. شرکت کنندگان در سمینار در مورد مکانیسمهای حمایت از کشاورزان آسیب‌پذیر در مقابل نوسانات قیمت محصولات کشاورزی بحث کردند. در ادامه قیمتگذاری تشویقی، شرایط ارائه نهاده‌های دارای یارانه، گسترش صادرات و تنوع بخشیدن به محصول مورد بحث و بررسی قرار گرفت.

یادآوری شد که اجرای سیاستهای حمایتی به خصوص با تمرکز بر کشاورزان خرده‌پای حاشیه‌ای بسیار مشکل است؛ گسترش صادرات و تنوع بخشیدن به محصول اغلب منافع وسیعتری ایجاد می‌کند، به طور مثال از ویتنام نام برده شد که اکنون سومین صادرکننده برنج محسوب می‌شود این ارتقای موقعیت منجر به کاهش فقر نیز شده است در ادامه بحث این سوال مطرح شد که آیا برای کشوری که از کمبود غلات رنج می‌برد جهتگیری تولید محصولات نقدی برای صادرات مناسب است؟ در این مباحث بر اهمیت امور زیربنایی، ترویج

1. Gramean Bank

2. Sanasa Movement

و ارتباطات حمایتی بازار تأکید گذاشته شد: توسعه امور زیربنایی از دو جهت برای فقیرترینها مفید است. اگر توسعه امور زیربنایی براساس الگوی کاربر فراهم آمده باشد، ایجاد اشتغال خواهد شد و خود امور زیربنایی به طور نامستقیم منافعی از طریق دسترس به نهاده‌ها و بازارها نیز فراهم می‌آورد. توسعه و کارآمدی صنایع روستایی بدون مطالعات کاربردی در زمینه سطح تقاضا، دسترسی به موادخام محلی مهارتها و کارآموزی میسر نخواهد بود. در این جریان بررسی تقاضا مهمترین بخش بررسی را شامل می‌شود و این بررسی باید به امکان استمرار تقاضا نیز بپردازد. در نواحی فقیر روستایی تقاضا عمدتاً در مورد نیازهای اساسی مانند غذا، مسکن و غیره است. جوامع کشاورزی خیلی فقیر تا ۷۵ درصد درآمد خود را صرف تأمین غذا می‌کنند و بخش کمی از درآمد آنها صرف خرید کالاهای صنایع روستایی می‌شود. در چنین شرایطی بهترین استراتژی انجام اقداماتی برای افزایش تولید و بهره‌وری کشاورزان خرده‌پا در جهت افزایش درآمد است. اما موضوع مهم این است که این استراتژی در کجا می‌تواند پیگیری شود؟

اشاره شد که اختصاص صنایع روستایی غیرکشاورزی به عنوان استراتژی کاهش فقر، نیازمند برخورداری از مرحله‌ای خاص از توسعه است. در جوامعی که به طور سنتی وابسته به کشاورزی است صنایع روستایی می‌تواند پاسخگوی تقاضای داخلی باشد و در سایر کشورهای برخوردار از توسعه صنعتی دامنه فعالیت و یا نیاز به صنایع روستایی کمتر است.

شوبشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

برنامه‌ریزی و سیاستهای بخش کشاورزی: *رساله جامع علوم انسانی*

بیشتر فقیران جهان سوم در مناطق روستایی زندگی می‌کنند و به عنوان کشاورزان خرده‌پا و حاشیه‌ای در بخش کشاورزی اشتغال دارند. در حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد کشاورزان آسیایی از گروههای فقیر و آسیب‌پذیر و ۲۵ تا ۳۵ درصد اراضی مزروعی را در اختیار دارند و سهم آنها در کل تولید کشاورزی ۳۰ تا ۳۵ درصد است. به طور کلی این گروه درگیر کشاورزی معیشتی هستند و در شرایط نامناسبی به سر می‌برند و کشاورزی برای آنان بیشتر طریقه زندگی است تا فعالیت اقتصادی. آنها در شرایط طاقت‌فرسا و محیط پرخطر کار می‌کنند و نسبت به کشاورزان

بزرگ با مشکلات اقتصادی - اجتماعی و سیاسی بیشتری روبه‌رو هستند. بلایای طبیعی مانند قحطی و شیوع بیماریها به کزات آنها را به آستانه نابودی و ورشکستگی کامل می‌کشاند با وجود این غالباً متهم به غیرعقلایی بودن تقدیرگرایی و محافظه‌کاری می‌شوند و به همین دلایل اغلب از جریان توسعه، کنار گذاشته می‌شوند.

تحول سیاستهای بخش کشاورزی:

به رغم اهمیت کشاورزی، در بسیاری از اقتصادهای ملی از لحاظ برنامه‌ریزی توجه چندانی به آن نمی‌شود. در سالهای ۱۹۵۰ بخش کشاورزی نسبت به توسعه صنعتی اهمیت دوم داشت. در اواسط سالهای ۱۹۶۰ همبستگی توسعه صنعتی و کشاورزی شناخته شد، اما تا سالهای ۱۹۷۰ ظرفیت مستقل اقتصادی بخش شناسایی نشده بود.

برنامه‌ریزی توسعه طی این دوره بر رشد همراه، با عدالت، روابط درونی بخش و انقلاب سبز متمرکز شد و در سطح برنامه، پروژه‌های توسعه همه جانبه روستایی مورد پذیرش قرار گرفت. همچنین در این دهه ۱۹۷۰ بود که «رویکرد نیازهای اساسی» مورد توجه قرار گرفت. متأسفانه می‌توان گفت که کوششهای انجام شده در این دوره موفقیت چندانی نداشت و موجب افزایش بهره‌وری و قدرت خرید کشاورزان کوچک و حاشیه‌ای نشد. انقلاب سبز نیز عمدتاً به نفع تولیدکنندگان گندم و برنج بود که در محیط تحت کنترل (مانند آبیاری) کشت می‌کردند. در ضمن تکنولوژیهای پیشرفته هنوز برای اراضی دیم و محصولاتمانند گندم و برنج و نیز مؤسسات دامداری مطلوبیت ندارد و پروژه‌های توسعه همه جانبه روستایی نیز شکست خورده‌اند زیرا بسیار پیچیده و آرمانگرایانه بوده‌اند و از طریق توسعه امکانات اجرایی محلی پشتیبانی نمی‌شده‌اند و منافع حاصل از آنها به طرف کشاورزان فقیرتر سوق داده نشد و در نتیجه پایداری نداشته‌اند.

طی سالهای ۱۹۸۰ بسیاری از کشورها اقدام به انجام برنامه‌های تعدیل اقتصادی کردند تا با این وسیله اقتصاد خود را با هزینه‌های بالاتر انرژی، کاهش درآمدهای صادراتی، کسری بودجه و موازنه تجاری سازگار نمایند. در نتیجه، تقلیل هزینه‌های دولتی تأثیر معکوس بر برنامه‌های طراحی شده بنفع کشاورزان فقیرتر، گذاشت. به طور کلی به رغم وسعت بخش

کشاورزی و کثرت جمعیت موجود و شاغل در آن، برنامه ریزان و سیاستگذاران فقط در این اواخر به اهمیت تقویت بخش کشاورزی برای کاهش فقر پی بردند. دلیل این امر پیشی گرفتن سرعت رشد بخش صنعتی از رشد کشاورزی بود که به کاهش سهم کشاورزی در تولید ناخالص داخلی (GDP) انجامید. این امر در جای خود موجب رد فرضیه سیاستگذارانی شد که مدعی اهمیت نازل بخش کشاورزی بودند.

اثر برنامه ها و سیاستهای بخش کشاورزی:

سیاستهای بخش کشاورزی متأسفانه موجب افزایش نابرابری درآمدها شده است. از زمانی که افزایش ظرفیتها ناشی از تکنولوژی نوین (گونه های پربازده، آبیاری، تکنیکهای پیشرفته مدیریت و غیره)، ارتباط نزدیکی با اندازه مزرعه پیدا کرد، درآمد کشاورزی و نابرابری توزیع آن به عنوان نتیجه کاربرد این تکنولوژی نیز افزایش یافته است. همزمان درآمد کشاورزان خرده پا بر اثر نداشتن دسترسی به تکنولوژی مناسب به طور جدی محدود شده است، به طور مثال محصولات که کشاورزان خرده پا تولید می کنند (مانند غلات دانه سخت، محصولات غده ای و تکمه ای، میوه جات، سبزیجات و دامداری)، در تخصیص بودجه دولتی، تحقیقات و یارانه از اولویت پایینی برخوردارند. بالاتر از همه اینها، کشاورزان خرده پا با کمبود اعتبارات، محدودیت نهاده های زراعی، خدمات و نیز محدودیت دسترسی به بازار روبه رو هستند.

دادن رتبه و سهم بالا به کشاورزان بزرگ، بر هدفهای سیاستهای کشاورزی و رشد تولید محصولات امور زیربنایی، تخصیص سرمایه گذاری و یارانه ها تأثیر گذاشته است با وجود اینکه کشاورزان خرده پای آسیایی، در ۳۰ درصد اراضی و تقریباً به همین میزان در تولید ناخالص داخلی سهم دارند، حدود ۱۵ درصد در جریان برنامه ریزی سهم اخذ می کنند. برای تحقق هدفهای کمی تولید، بسیاری از دولتها به مناطق کشاورزی که دارای مزارع بزرگ و بهره وری بالا هستند، توجه بیشتر می کنند. این امر موجب گسترش نابرابریهای منطقه ای در بسیاری از کشورهایی می شود که توسعه های مناطق محدود را به پیشرفت کشاورزان خرده پا ترجیح می دهند.

نیاز به نوسازی برنامه ریزی توسعه کشاورزی:

توسعه سریع شرایط کشاورزان خرده‌پا می‌تواند به رشد ملی سرعت ببخشد، ظرفیتها را افزایش دهد و به گسترش عدالت منجر شود. برای تحقق این مهم پیوستن اقشار خرده‌پا و آسیب‌پذیر به جریان توسعه ملی ضروری است.

کشاورزان خرده‌پا دارای بهره‌وری بیشتری در واحد سطح هستند و نیز تکنولوژی و برنامه تنوع بخشیدن به تولید محصول را سریعتر می‌پذیرند و اگر چنین شود از آفت قیمت در مقایسه با تک محصولی با خطر کمتری روبرو خواهند شد. با توجه به اینکه درصد بالایی از فقیران مناطق روستایی از این گروه از کشاورزان تشکیل می‌شوند، کاهش فقر آنها در رشد ملی تأثیر مهمی خواهد داشت و اینان با تأمین غذای خود در ایجاد امنیت غذایی نیز مؤثر خواهند بود و با افزایش درآمد آنها تقاضا برای کالاهای محلی نیز افزایش می‌یابد. هم از این رو ارتباط خانوارهای اقشار مورد بحث با اقتصاد غیرکشاورزی بویژه در مناطق روستایی تقویت می‌شود، آهنگ مهاجرت به شهرها آهسته شده و شرایط بازگشت مهاجران نیز فراهم خواهد آمد.

دلالتهای این بحث آن است که در استراتژیهای توسعه ملی باید به کشاورزان خرده‌پا توجه عادلانه‌تری شود. وزنی که در جریان برنامه‌ریزی به این اقشار داده می‌شود باید حداقل منطبق با سهم آنها در تولید ناخالص داخلی باشد.

در شرایط موجود استراتژیهای توسعه کشاورزی عمدتاً در جهت پایداری امنیت غذایی مردم شهرها و کشاورزان بزرگتر است و به سهم کشاورزان خرده‌پا در آن توجه چندانی نمی‌شود. برای جبران این کمبود تغییر برنامه از تمرکز بر کالاهای تولیدی کشاورزان بزرگ به تولیدات کشاورزان خرد ضروری است.

تحقق هدف فوق به اقدام دولت در ایجاد اطمینان مردم محلی به شرکت در جریان برنامه ریزی بستگی دارد و لازمه این امر برداشتن تمرکز و بازآموزی در روابط بروکراسی دولتی است و از طرف دیگر گروههای هدف از لحاظ سیاسی در سطح محلی و منطقه‌ای باید فعال شوند تا بتوانند نیازهای خود را بر شمرده و به دولت انتقال دهند. آنها نیازمند افزایش بازدهی و درآمد و فراگیری بیوتکنولوژی بویژه در مناطق خشک و نیمه خشک هستند. البته دستیابی به گونه‌های پیشرفته محصولاتی مانند غلات دانه سخت، ارزن، حبوبات و محصولات ریشه‌ای (غده‌ای)

اهمیت فراوان دارد.

تغییر برنامه ریزی کشاورزی باید براساس نیاز گروههای هدف به توزیع کارآمد نهاده‌ها، دسترسی به اعتبارات و بازارها، و نیز پیشرفت آموزش و بهداشت و تغذیه در بین آنان باشد، نوین سازی جریان برنامه ریزی در جهت گروههای هدف، ضرورتاً نیازمند ورود منابع مالی جدید نیست بلکه باید منابع موجود تخصیصی دوباره یابد.

شرکت کنندگان سمینار، محدودیتهای بهره‌وری گروههای هدف و راههای برخورد با آن را مورد بررسی قرار دادند. از جمله این محدودیتهای می‌توان از این زمینه‌ها نام برد: کمبودهای اعتبارات، نهاده‌ها، کنترل ابزار و تجهیزات، تسهیلات آبیاری، دانش بازاریابی و تکنیکهای فنی، تخصیص سرمایه‌گذاری در برنامه، عدم تصمیمگیری در مورد سیاستها و برنامه‌های مؤثر در زندگی گروههای هدف و راههای جلوگیری از سوانح طبیعی تدوین قانون اجاره‌داری زمین، دستیابی به موقع و مناسب به اعتبارات، تحقیقات پیشرفته در مورد سیستمهای برداشت محصول برای کشاورزان خرده‌پا، ایجاد شبکه بازارها، سیستمهای اطلاع‌رسانی و تجزیه و تحلیل آن، بیمه محصولات و ... همه تمهیداتی برای پایان دادن به محدودیتهای فوق است علاوه بر این گروههای هدف نیازمند سازماندهی برای تقویت ظرفیتهای جهت شرکت در جریان برنامه ریزی دولتی هستند.

علاوه بر این شرکت کنندگان نوع سیاستهای افزایش سرمایه‌گذاری بخش عمومی را در امور زیربنایی و برنامه‌های حمایتی صنایع کوچک را بررسی کردند و به نیاز اعتبارات، بازاریابی، اطلاع رسانی، نظارت بر بازار، تحقیقات کارآموزی، ترویج و تکنولوژی اشاره کردند.

فقر دسترسی به منابع:

در چند دهه اخیر بیشتر کشورهای آسیایی با رشد فزاینده بی‌زمینی روبه‌رو بوده‌اند. فشار جمعیتی همراه با مسائل قوانین ارثی و توزیع نابرابر زمین موجب فقر و نیازمندی تدریجی اکثریت جمعیت مناطق روستایی شده است. بیش از ۷۰ درصد جمعیت روستایی جهان در آسیا زندگی می‌کنند که ۳۲ درصد از زمینهای زیر کشت جهان را در اختیار دارند. سرانه اراضی زیر کشت در آسیا ۰/۳۲ هکتار است و بنا به یک برآورد ۶۲ درصد خانوارها در بنگلادش، ۵۶

درصد در هندوستان و ۳۰ درصد در فیلیپین بی زمین و یا کم زمین هستند. پراکندگی اراضی بهره برداران در آسیا عمومیت دارد. بر طبق مطالعه‌ای که در سال ۱۹۷۸ تا ۱۹۷۹ در بنگلادش انجام شد، تعداد قطعات هر بهره برداری ۳ تا ۳۹ قطعه برآورد شده است. براساس همین مطالعه خطر بی زمینی غالب کشاورزان خرده‌پا را تهدید می‌کند.

اصلاحات ارضی و کاهش فقر:

برای حل مسئله فقر، بیشتر دولتها قوانینی را برای سازماندهی مالکیت ارضی، اجاره‌داری، نظام سهمبری و نیز تعیین حداقل دستمزد کارگران کشاورزی، وضع کردند. علاوه بر آن برنامه‌هایی برای ایجاد اشتغال در بخش غیر کشاورزی به اجرا درآمد با وجود این فقر مناطق روستایی کاهش چشمگیری نداشته است و حتی در بعضی از نمونه‌ها ناامنی، بی قدرتی و بی زمین افزایش یافت.

تعدادی از دولتها در پیوند اصلاحات ارضی با استراتژی اصلاحات زراعی، کوشش ناموفقی داشتند. چنین استراتژی متضمن توزیع عادلانه زمین، آب، اعتبارات و سایر منابع ضروری است. به گونه‌ای که کشاورزان خرده‌پا قادر به عرضه نیروی کار خود به عنوان سرمایه انسانی در چرخه تولید باشند نیل به افزایش اشتغال تولیدی نیازمند سیستم پیشرفته توزیع و مشارکت بهره‌مندان در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌هاست.

با توجه به رشد جمعیت و افزایش تقاضا، احتمال مؤثر بودن توزیع دوباره زمین اندک است. با این حال باید توجه داشت که اصلاحات ارضی به تنهایی کافی نبوده و سایر اقدامات برای کاهش فقر ضروری است.

دارایی عمومی و فقر مناطق روستایی

می‌توان برنامه‌ها را به گونه‌ای تدوین کرد که موجب تصریح و پیشرفت امکان دسترسی فقیران روستایی به داراییهای عمومی شود و در این صورت می‌توان به افزایش درآمد روستاییان فقیر که دارای امکان دسترسی محدود به زمین و سایر داراییهای خصوصی هستند، کمک کرد. مطالعه انجام شده در ۲۱ ناحیه از ۷ ایالت هند (در سال ۱۹۸۵) نشان داد که ۸۴ درصد

خانوارهای فقیر برای تهیه غذا، سوخت، علوفه والیاف منگی به قلمروهای عمومی اند و این در حالی است که در ۳۰ سال گذشته قلمروهای عمومی هندوستان ۲۶ تا ۶۳ درصد کوچکتر شده است و ۴۹ تا ۸۶ درصد این اراضی تحت کنترل اقشار ثروتمند جامعه قرار گرفته است. در نتیجه درآمد حاصل از این اراضی برای اقشار فقیر سیر نزولی داشته است.

به کارگیری اراضی عمومی، باید مبتنی بر استراتژی سازماندهی فقرا باشد: هدفی که به مردم کمک خواهد کرد تا روستایی با خوداتکایی و همکاری دسته جمعی و تعاون سطح بالا بنا کنند و اقتصادهای محلی و منطقه را براساس کشت یکپارچه اراضی عمومی پایه ریزی کنند. این حرکت منبع بزرگتری برای منافع فقیران مهیا نمود. و آنها را به حفظ بهتر منابع هدایت خواهد کرد بعلاوه دولتها می توانند از راههای متنوعی برای تهیج گروههای مختلف اقدام کنند که از آن جمله است، مدیریت منابع عمومی و ایجاد بانکهای زمین برای کمک به خرید زمین به وسیله اجاره داران و یا توسعه سیستمهای اطلاعاتی اراضی و نیز فراهم ساختن امکان اشتغال برای روستاییان.

آیا اصلاحات ارضی شرط کارآمدی برای کاهش فقر است؟

یکی از شرکت کنندگان خاطر نشان ساخت در سریلانکا در اواسط سالهای ۱۹۷۰، اصلاحات ارضی موفقی صورت گرفت با وجود این بعد از اصلاحات ارضی نخست بهره‌وری زمین کاهش یافت زیرا دریافت کنندگان زمین با کمبود سرمایه و مهارت فنی برای استفاده بهینه از زمین روبه‌رو بودند. هر چند در ده سال اخیر میزان بهره‌وری افزایش یافت ولی کشاورزان خرده‌پا همچنان با محدودیت دسترسی به اعتبارات، تکنولوژی و ترویج روبه‌رو هستند.

لائوس و ویتنام با مسائل متفاوتی روبه‌رو بوده‌اند. در لائوس زمین توزیع شده و هر کشاورز مالک حداقل ۰/۵ هکتار زمین شده است ولی بسیاری از این زمینها کشت نشده باقی ماند، زیرا لازمه کشت سرمایه‌گذاری کاری درخور ملاحظه و سایر منابع قبل از تولیدات و کشاورزان قادر به تأمین آن نیستند.

در حالی که ویتنام با موفقیت اصلاحات ارضی رابه انجام رسانیده است ولی امروزه با مسئله ارتقای تولید و بهره‌وری قطعات مزارع کمتر از اندازه مطلوب روبه‌رو است. در چنین

وضع می به کارگیری تکنولوژی جدید برای توسعه الگوی تولید متنوع مواد غذایی بسیار دشوار است. وانگهی در ویتنام نظام تک‌کشتی برنج برای صادرات به بازارهای خارجی نیز مورد توجه قرار گرفت که به نوبه خود کشور را در موقعیت آسیب‌پذیر قرار داده است. اگر قیمت‌های بین‌المللی برنج انگیزه مناسبی برای کشاورزان ایجاد نکند، تولید افزایش نخواهد یافت. در این زمینه توسعه بازارهای داخلی محصولات غذایی به طور فزاینده‌ای اهمیت می‌یابد و به همین صورت تجهیز ذخایر داخلی برای سرمایه‌گذاری در بخش نیز حائز اهمیت است.

چگونه می‌توان مانع پراکندگی اراضی شد:

هر چند اصلاحات ارضی سالهای ۱۹۷۰ سریلانکا بر زندگی قشرهای فقیر روستایی، تأثیر مثبت داشت ولی پراکندگی اراضی بهره‌برداران، میزان توفیق اصلاحات ارضی را محدود کرده است.

در مالزی دولت به کمک وضع قوانین جدید ارث مانع پراکندگی اراضی شده است: بدین ترتیب که براساس قوانین جدید مالکیت اراضی موروثی فقط به یک عضو خانوار می‌رسد و دیگر فرزندان مکلف به فروش سهم خود به او هستند. شکی نیست که این استراتژی باعث افزایش فقر خواهد شد، مگر آنکه اعضای فروشنده، بخش کشاورزی را ترک کنند و بتوانند در بخشهای دیگر جذب شوند. برای تحقق این جریان دولت مالزی بخش خصوصی را تشویق به ایجاد صنایع روستایی و به طور کلی صنعتی کردن این مناطق کرده است.

گزینه اصلاحات ارضی:

در سمینار اشاره شد که با وضع و اجرای قوانین اجاره‌داری در موقعیت کشاورزان اجاره‌دار پیشرفت ایجاد می‌شود. ولی شرکت‌کنندگان دریافتند که در پاره‌ای از کشورها زمین در دسترس به اندازه کافی برای برطرف کردن پدیده بی‌زمینی وجود ندارد. در فیلیپین دسترس فقیران به دارایی عمومی جنگلها و عرصه‌های ماهیگیری کاهش یافته است. قایقهای چوبی کرایه‌ای در اختیار ثروتمندان قرار دارد. فقیران جنگل‌نشین و مستقر در نواحی حاشیه‌ای نیز قادر به بهره‌مندی و دسترسی از منابع نیستند و مجبور به توسل به کارمزدی برای شرکتهای

دارای قایقهای چوبی ماهیگیری هستند ولی وزارت منابع طبیعی و محیط‌زیست گروه‌های مختلفی را برای اجرای برنامه جنگلکاری بسیج کرده است.

آیا زنان روستایی فقیرتر از مردان هستند؟

هر چند زنان خانوارهای فقیر حداقل به سختی مردان کار می‌کنند، ولی دسترسی کمتری به غذا، امور بهداشتی، آموزش و داراییهای تولیدی دارند. در بنگلادش و پاکستان، کمتر از ده درصد زنان روستایی باسوادند و زنان و دختران دسترسی کمتری به غذا و بهداشت دارند، این نابرابری در دوران بارداری و زمان شیردهی زنان تشدید می‌شود (بانک جهانی ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰). در حالی که مرگ و میر زودرس در بین فقیران به طور کلی بسیار بالاست زنان و دختران به طور جدیتر و مخاطره‌آمیزتری در معرض خطرند. زنان سرپرست خانوارها که مثلاً در بنگلادش ۱۵ درصد کل خانوارها و ۲۵ درصد خانوارهای بی‌زمین را تشکیل می‌دهند، با استناد به تمام شاخصهای فقر فقیرتر از مردان به شمار می‌آیند، آنها بی‌سوادند، به نسبت بالایی دچار بی‌کاری هستند و وابستگی‌شان به کارهای روزمزدی بسیار بیشتر است.

درآمد زنان برای خانوارهای فقیر روستایی مهم است:

درآمد زنان بویژه اگر تنها عایدی خانوار باشد دارای نقش تعیین‌کننده‌ای است. درآمد زنان در بنگلادش یک سوم تا نصف درآمد خانوارهای فقیر را تشکیل می‌دهد. در پاکستان در آمد زنان حدود ۲۵ درصد کل درآمد خانوار را تشکیل می‌دهد. بعلاوه نرخ بالای طلاق در بعضی از کشورها (مانند اندونزی) و یا ترک خانواده در سایر کشورها (مانند بنگلادش) موجب وابستگی بیشتر خانوار به زنان شده است. شکی نیست افزایش درآمد زنان، تأثیر بیشتر و بهتری در سلامت و تغذیه بچه‌ها دارد.

آمار نشان‌دهنده دقیق نقش زنان در کشاورزی نیست:

حتی در کشورهایی که برای اشتغال زنان محدودیت وجود دارد، زنان فقیر روستایی در بخش کشاورزی، ساخت جاده و ... به کار اشتغال دارند. نقش سرپرستی به وسیله زنان در

خانواده به دلیل بیوه بودن، طلاق و رها کردن خانواده از جانب مردان، سریعاً در حال رشد است. اما آمار رسمی در بسیاری از کشورهای آسیایی به هر دلیلی نشانگر این واقعیتها نیست. زمینه‌های سنتی تحقیقات اجتماعی و متدولوژی مربوط برای نشان دادن سهم مشارکت زنان ضعیف و نارساست و هیچ یک از روشهای متداول قدرت کسب و ضبط اطلاعات باارزشی در ارتباط با مشارکت اقتصادی زنان ندارد. به طور مثال بنا به مطالعه‌ای که با هدایت «برنامه عمران سازمان ملل متحد» در بنگلادش صورت گرفته است در ۴۲/۶ درصد خانواده‌ها زنان به عنوان شاغل اصلی و ۱۲/۱ درصد به عنوان شاغل ثانوی در کشاورزی فعالیت داشته‌اند. آمار رسمی بنگلادش بازگویی آن است که فقط ۰/۸ درصد از زنان به عنوان شغل دوم در کشاورزی فعالند.

دسترسی زنان کشاورز به ترویج و سایر خدمات:

در بسیاری از کشورها زنان کشاورز از لحاظ دسترس به ترویج کشاورزی در حاشیه قرار دارند. بخشی از این امور مربوط به نبود آمار با ارزش و اطلاعات در مورد نقش فعال زنان در کشاورزی است. یکی از عوامل این نداشتن دسترس کافی می‌تواند این باور باشد که فقط زنان مروج می‌توانند زنان روستایی را جذب کنند ولی شواهدی دال بر آن است که در نواحی روستایی جنسیت مروجان عامل کلیدی نیست با وجود این جنسیت زنان مروج در امور زیر می‌تواند مؤثر باشد:

الف: در سازماندهی زنان

ب: درک بهتر نقش زنان کشاورز در نظامهای تولید محلی

ج: در اتخاذ سیاستهای روشن با توجه به اهمیت رسیدگی به زنان به عنوان ضرورت اولیه

افزایش کارآمدی و بهره‌وری کشاورزی.

سازمانهای غیردولتی بنگلادش در عرضه خدمات ترویجی در بین گروههای کشاورزان خرده‌پا و بی‌رقیبان موفق بوده‌اند در این ارتباط برای زنان و مردان جوان محلی مدت ۶ ماه در زمینه کشاورزی دوره‌های کارآموزی تشکیل داد که در ضمن گذراندن این دوره با مناطق محلی و ظرفیتها و منابع آن آشنا شدند.

زنان فقیر روستایی برای دسترسی به اعتبارات مشکلات فراوانی دارند. زنان روستایی

در سطح جهان با کمبود دارایی روبه‌رو هستند و در ضمن عضو هیچ تشکیلاتی نیستند که ضامن آنها در بانکها برای اخذ اعتبار، باشند در حالی که زنان بیش از مردان قدرت ذخیره‌سازی دارند و بازگشت درآمد آنها به خانواده و هزینه کردن آن برای اعضای خانواده بیشتر است. دوره فراگیری مهارتها در بسیاری از کشورهای آسیایی به بخشهای سنتی مربوط است که با مزد پایینی همراه است زیرا تقاضا برای محصولات آنان بسیار اندک است. در بعضی از کشورها، مانند بنگلادش شرایطی برای حضور زنان در مؤسسات آموزش تکنیکی وجود دارد. فقط سازمانهای غیردولتی برای زنان دوره‌های آموزشی برای فراگیری مهارتها و فنون بازارپسند عرضه می‌کنند. به هر حال در کشورهای آسیایی دوره‌های آموزش مهارتها معمولاً برای اشخاص دارای مدارک تحصیلی بالا وجود دارد و در این کشورها، سازمانهای دولتی در عرصه دوره‌های کارآموزی مهارتهای مختلف به زنان، می‌توانند نقش مؤثری ایفا کنند.

اقدامات توسعه‌ای برای کاهش فقر:

نابرابریها و تبعیض بین زن و مرد که موجب تعمیق و گسترش فقر است با افزایش ارزش کاری زنان از طریق ارائه دوره‌های فنی و تولیدی، دسترس زنان به اعتبارات و تکنولوژی می‌تواند کاهش یابد. بنابراین مداخله‌های سنجیده و با برنامه در راستای کاهش فقر در مناطق روستایی با توجه به شرطهای زیر می‌تواند موفق شود:

- ۱ - حذف تبعیض بین زن و مرد
- ۲ - شناخت روش کارآمد در سازماندهی زنان
- ۳ - شناسایی مهارتهایی که سازمانهای غیردولتی می‌تواند همراه با سازمانهای دولتی برای بسیج مردم همکاری نمایند.
- ۴ - اتخاذ سیاستهایی که مستقیماً مسائل تبعیض بین زن و مرد را در نظامهای ترویجی اصلاح می‌کند.
- ۵ - تغییر جهت فعالیتهای بانکی و سایر امور مالی به منظور افزایش کارایی بهره‌برداران خرده‌پا و بی‌زمینان
- ۶ - ارتقای اطلاعات آماری و سایر اطلاعات تفصیلی در خصوص محاسبه مشارکت

زنان در تمامی امور کشاورزی

۷ - شناخت و نهادی کردن نیاز به زن و مرد در پروژه های مختلف و کارآمدتر و پایدار کردن نقش آنان.

مشارکت بهره‌مندان:

یکی از شاخصهای مهم موفقیت پروژه، درجه پاسخگویی آن به نیاز بهره‌مندان است. برای ترغیب بهره‌مندان به مشارکت در یک پروژه منافع مشارکت باید ملموس باشد. یکی از شرکت‌کنندگان در سمینار، مشارکت را به عنوان داشتن سهم در وظایف و مسئولیتهای برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت، تعریف کرد، او به مطالعه‌ای در باب مشارکت کشاورزان ناحیه‌ای از فیلیپین در مدیریت آبیاری اشاره کرد و اظهار داشت که بنگاههای دولتی در کشورهای در حال توسعه به دلیل محدودیت منابع، قادر به تأمین، نگهداری و به کارگیری بهینه سیستمهای آبیاری نیستند.

مطالعات و نیز تجربه نشان داده است در آن دسته از نظامهای آبیاری که با مشارکت مردم گسترش یافته باشد و جوابگویی نیازهای آنان بوده و دارای عملکرد در هکتار بالاتر باشند، کشاورزان سهم بیشتری در هزینه‌های ساخت و بازپرداخت وامهای ساختن به عهده خواهند گرفت.

نتایج سمینار و توصیه‌ها:

استمرار فقر در آسیا (جایی که ۷۰ درصد فقیران جهان در آن زندگی می‌کنند) دست اندرکاران کاهش فقر را وادار به تفکر دوباره درباره هدفها و استراتژیهای توسعه کرده است. شرکت‌کنندگان در سمینار که متشکل از سیاست‌گزاران، مجریان برنامه‌ها، مدیران پروژه‌ها، فعالان اجتماعی و دیگران بودند به این شناخت رسیدند که هدف توسعه را نمی‌توان به تنهایی در مفهوم اقتصادی اندازه‌گیری کرد و باید آن را به عنوان حقوق اساسی و کیفی انسانی جهت پیگیری و نیل به خوشبختی و رفاه دید. سمینار چهار مسئله کلیدی را روشن ساخت که از این قرار است:

نخست؛ فقر را نمی‌توان فقط از طریق درآمد اندازه‌گیری کرد؛ سایر معیارهای جایگزین

(مانند سواد، وضعیت تغذیه‌ای و امید زندگی) نیز باید در اندازه‌گیری دخالت داده شوند. دوم، فقر از طریق رهیافت کوتاهمدت و تدریجی نمی‌تواند کاهش یابد. ضروری است که سیاستهای اقتصاد کلان رشد مستمر را تأمین کند که بدون آن تأمین هزینه کمک و افزایش رفاه فقرا بسیار مشکل است.

سوم، پروژه‌های کشاورزی وسایل کاهش فقر را در دسترس دولتها قرار می‌دهد. بنابراین اگر قرار باشد پروژه‌ها هدف‌های توسعه را انجام دهند باید بدقت مورد رسیدگی قرار گیرند، علاوه بر آن برای تحقق آن باید بین هدفهای اقتصادی و اجتماعی آنها موازنه ایجاد شود، مسائل جنسیت و نیاز بالقوهٔ مداخله بهره‌مندان در طراحی و اجرای پروژه‌ها مورد محاسبه قرار گیرد. فرصتهای اشتغال غیرکشاورزی باید برای جبران کسری درآمد فقرا فراهم شود، تا حدی که در بعضی موارد درآمد حاصل از این اشتغال بتواند جایگزین درآمد کشاورزان شود.

چهارم، نقش بخش دولتی در کاهش فقر مورد بررسی مجدد قرار گیرد. واقعیات نشان می‌دهد در آسیا تأثیر برنامه‌های دولتی متناسب با منابع انسانی و مالی برنامه‌ها است. کمبود اقدامات سیاسی، ساختار اجرایی ضعیف، سیستم نامناسب توزیع، نبود تفاوت لازم در موقعیت کارکنان و کسری مالی و نیز سهل‌انگاری موجب تضعیف تأثیرگذاری برنامه‌های دولتی در بسیاری از کشورهای آسیایی شده است، افزایش مداخله آژانسهای دولتی در برنامه‌ریزی کشاورزی و پروژه‌های توسعه روستایی و نیز اجرای آنها، تواناییهای جوامع را در فراهم سازی مقدمات توسعه درونزا تنزل داده است. همزمان، ضعف بنگاههای دولتی در ارائه خدمات به فقیران روستایی، به از دست دادن اعتماد فقرا به ظرفیت دولتها در افزایش سطح زندگی آنها منجر شده است.

نیاز به استفاده بهتر از منابع انسانی، طبیعی و مالی دستیافتنی در تمام سطوح برای کشورهای در حال توسعه وجود دارد. دولتها، سازمانهای غیردولتی، بخش خصوصی و جوامع محلی برای استفاده بهتر از منابع نیازمند کار با یکدیگرند. ساختار اداری موجود برای جذب مشارکت فقیرترین قشرهای جامعه در جریان توسعه، باید تقویت شود.





شهرتگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* این مقاله ترجمه خلاصه شده‌ای است از کتاب:

Poverty alleviation through agricultural projects; Emmanuel D'Silva, Kay By South; Washington, D.C:

World Bank 1992.



شپوهنځي ښارستانه علوم او مطالعات فرېنجي
پر تال جامع علوم انساني