

تعدیل ساختاری و تأثیر آن بر فقر روستایی

ترجمه و تلخیص: زهره کسالی

برنامه‌های تعدیل ساختار اقتصادی در پی اختصاص دوباره منابع و در نتیجه توزیع مجدد درآمدند. اینکه آیا توزیع مجدد موجب هدم تعادل میگردد و یا چه تأثیری بر فقیرترین قشرها دارد، موضوع مباحث فراوانی شده است.

از سویی با گسترش شهرنشینی از جمعیت روستایی کاسته شده و بر نسبت جمعیت شهرنشین افزوده شده است. و از سوی دیگر با کاهش درآمد واقعی شهری در بسیاری از کشورها، نسبت فقر در نقاط شهری از فقر مناطق روستایی پیشی گرفته است. با این حال در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، هنوز فقیرترین خانوارها در مناطق روستایی زندگی می‌کنند، علاوه بر این از بین جمعیت روستایی، خانوارهای کشاورز خرده‌پا در مقایسه با خانوارهایی که دارای مشاغل غیرکشاورزی یا غیر زراعی هستند فقیرترند.

مهمترین شاخصهای ارزیابی تأثیر برنامه‌های اقتصادی در جامعه روستایی عبارتند از: درآمد واقعی فقیران، قیمت محصولات کشاورزی مخصوصاً مواد غذایی امکان دسترس خانوارها به خدمات دولتی. همچنین شناخت ویژگیهای اقتصادی و اجتماعی فقیران روستایی نظیر سن، جنس، پایگاه اقتصادی و شغلی از قبیل کشاورزان خرده‌پا، بی‌زمین‌ها، عشایر، دامداران و ماهیگیران در برنامه‌ریزی توسعه روستایی و محو فقر اهمیت دارد. همه فقیران از جهت داراییها و همچنین محدودیت دسترس به منابع تولید و خدمات عمومی و آسیب‌پذیری

در مقابل شرایط نامساعد محیطی کم و بیش با هم برابرند. قبل از پرداختن به تأثیر سیاستهای تعدیل بر روی فقر روستایی لازم است نخست مراحل مختلف اجرای این سیاست مورد توجه قرار گیرد.

سیاستهای تعدیل ساختاری طی مراحل زیر تحقق می‌پذیرد:

- ۱) کاهش کنترل بر واردات نهاده‌هایی که برای افزایش تولید ضروری است.
 - ۲) کاهش ارزش پول (Devaluation) برای نیل به نرخ واقعی ارز و همزمان با آن محدودیتهای پولی و مالی به منظور مهار تورم و تبدیل کاهش ارزش ظاهری به کاهش ارزش واقعی
 - ۳) اختصاص ارز خارجی به ایجاد، نگهداری و مرمت تسهیلات زیربنایی که خود موجب تسهیل افزایش تولید می‌شود.
 - ۴) اتخاذ سیاستهایی که بر اساس آن بازار اعتبار وامها بتواند بیشتر و بهتر جوابگوی نیاز تولیدکنندگان باشد.
 - ۵) ایجاد انگیزه برای تولید کشاورزی از طریق کاهش دخالت دولت در بازار
 - ۶) آزادسازی تجاری که از طریق برداشتن کنترل ورود و خروج سرمایه تکمیل می‌شود.
- باید اشاره کرد که مراحل اول و دوم مستلزم داشتن ذخیره اولیه ارز خارجی یا در غیر این صورت کمک خارجی است تأثیر برنامه‌ها و سیاستهای تعدیل ساختار اقتصادی در کشورهای مختلف در ارتباط با عوامل زیر، متفاوت است:
- ۱) ساختار بخش کشاورزی در رابطه با ترکیب محصولات (تجاری و غیرتجاری)، الگوی مالکیت، زمینداری و نقش زنان در تولید.
 - ۲) نسبت تولیدکنندگان مواد غذایی و مصرف‌کنندگان خالص این مواد. اطلاعات بازگویی آن است که بخش چشمگیری از خانوارهای کشاورز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه خریداران خالص مواد غذایی هستند.
 - ۳) مکانیسم بازارها مخصوصاً در رابطه با نیروی انسانی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ممکن است از هم جدا باشند. همین‌طور هزینه زیاد حمل و نقل ممکن است باعث جدایی جغرافیایی شود؛ از دیگر عوامل بازدارنده مسایل قومی و قبیله‌ای است که در بعضی از کشورها موجب ناهماهنگی می‌شود.

در مورد کشاورزانی که تولیدکنندگان محصولات تجاریند، مخصوصاً تولیداتی که به منظور صادرات جایگزینی واردات صورت می‌گیرد، به نظر می‌رسد که در کوتاهمدت، افزایش قیمت‌های نسبی محصولات موجب افزایش درآمد شود. همچنین این کشاورزان در اثر سیاست‌هایی از قبیل کاهش ارزش پول، حذف مالیات بر صادرات و مالیات‌های تثبیت قیمت منتفع خواهند شد. چنین نتیجه‌ای این پیشفرض را با خود دارد که دولت و بازرگانان افزایش قیمت‌ها را به کشاورزان منتقل می‌کنند. ولی ممکن است همیشه این طور نباشد، به این معنی که ممکن است تعاونی‌های نیمه دولتی (Parastals) درست نظیر واسطه‌های بازار عمل کنند. وانگهی گاه ممکن است افزایش درآمدهای کشاورزی به دلیل عواملی چون افزایش قیمت‌های نهاده‌ها در اثر کاهش ارزش پول، آزادسازی تجارت، حذف یارانه نهاده‌ها و از همه مهمتر طرح‌های تثبیت قیمت درست عمل نکنند که همه اینها منجر به کاهش عرضه خواهد شد. در کل، درآمدهای واقعی این تولیدکنندگان باید افزایش یابد و این بستگی به رابطه قیمت و عرضه و محدودیت‌هایی که در اثر عوامل غیر قیمتی دارد.

از طرف دیگر، تولیدکنندگان محصولات غیر تجاری گاهی کاهش ارزش پول و برطرف شدن انحرافات که در مسئله قیمت وجود دارد از افت قیمت‌های نسبی محصولات و نیز افزایش هزینه تولید متحمل زیان خواهند شد.

در مورد کشاورزان خرده‌پایی که به تولید محصولات تجاری و غیر تجاری اشتغال دارند، آثار سیاست‌های تعدیل ساختاری بستگی دارد به این که درآمدهای حاصل از محصولات تجاری چگونه ضرر و زیان ناشی از محصولات غیر تجاری را جبران نماید. چگونگی توزیع عواید یا خسارات حاصل در درون خانوار هم بازتابی از این وضع است و تأثیرات مهمی مخصوصاً بر تغذیه افراد خانوار دارد. در این ارتباط ممکن است مشکلات خاصی هم بروز کند. مثلاً زمانی که مردان درآمدهای حاصل از فروش محصولات تجاری خود را مستقیماً تحت کنترل دارند. این نکته که آنرا چگونه خرج کنند مهم است و یا اینکه زنان کشاورز اغلب مجبور می‌شوند که هزینه‌های لازم برای گذران زندگی خانوار را با درآمد حاصل از محصولات غیر تجاری تأمین کنند. به علاوه کشاورزان خرده‌پایی که در مناطقی زندگی می‌کنند که از نظر زیربنایی ضعیف است یا مناسب برای کشت محصولات تجاری نیست اغلب از فرایند تعدیل ساختاری دور

می مانند.

با توجه به مسأله کارگران کشاورزی می توان به تعمیمهای بیشتری دست زد. در این حال باید توجه داشت که پیچیدگیهای بیشتری ممکن است در اثر ضعف یا بد عمل کردن بازار به وجود آید. تغییراتی که در بازار نیروی کار به وجود می آید در واقع آینه‌ای است از وضعیت تولید. در واقع انتظار می رود که تقاضا برای کارگرانی که در بخش محصولات تجاری کار می کنند و نیز نرخ دستمزد آنان افزایش یابد. در حالی که تقاضا برای کار در بخش محصولات غیرتجاری ممکن است دچار افت شود. به هر حال سیاستهای کاهش هزینه که باعث کاهش تقاضا برای نیروی کار می شود منجر به افزایش عرضه نیروی کار در مناطق روستایی خواهد شد و این به نوبه خود بر دستمزدهای روستایی تأثیر می گذارد و آنها را به سمت پایین سوق خواهد داد. بهترین وضعیت برای کارگران کشاورزی و روستایی آن است که تقاضا برای کار در بخش تجاری کشاورزی افزایش یابد، زیرا این افزایش یا انبساط تقاضا برای کار بر انقباض یا کاهش اشتغال در بخشهای دیگر اقتصادی تفوق می یابد.

تغییرات در بخش غیرکشاورزی از راههای دیگری نیز وضع روستاییان فقیر را تحت تأثیر قرار می دهد، مثلاً زمانی که اشتغال در بخش غیرکشاورزی کاهش می یابد، انتقال پول به صورت حواله که یکی از منابع درآمد روستاییان فقیر است از بین خواهد رفت. کشاورزی رو به توسعه، می تواند محرک مناسبی برای رشد دو بخش غیرکشاورزی باشد و این کار را از طریق خدمات بازاریابی، فرآوری محصولات و توزیع به انجام رساند. هر گاه این خدمات و کالاهای در سطح محلی ارائه شود، این کار در واقع به معنی تزریق درآمد به اقتصاد روستا خواهد بود که بخشی از آن ممکن است نصیب اقشار فقیر و تولیدکنندگان خرده پا شود.

این بحث شاید این معنی را القا کند که دلایل زیادی برای هشدار در ارتباط با نتایج محتمل ناشی از برنامه های تعدیل بر فقیران وجود ندارد. ولی واقعیت غیر از این است، زیرا تمام سناریوهایی که منجر به نتایج مطلوب برای فقیران می شود، مستلزم آن است که کل تقاضا و همین طور سطح اشتغال و درآمد پایتتر نیاید و کاهش نیابد، و اگر چنین شود، تقاضا برای کالاهای تولید شده از سوی اقشار فقیر نیز کمتر خواهد شد. برنامه های تعدیل ساختاری بدون استثنا به دنبال محدود کردن تقاضا به منظور کاهش کسریهای مالی دولتیند، و این غالباً همراه با

کاهش ارزش واقعی هزینه‌های دولتی است. زمانی که میزان اشتراک مساعی دولت در مورد کل تقاضا به معنای واقعی افت کند، کل تقاضا برای خدمات و کالاها نیز افت پیدا خواهد کرد، مگر آنکه بخش خصوصی قادر به جبران آن باشد. با این حال به نظر نمی‌رسد که میزان سرمایه‌گذاری، در کوتاهمدت کاهش یابد، زیرا افزایش نرخ واقعی بهره اغلب از طریق سیاستهای قویتر پولی به وجود می‌آید. در چنین شرایطی هر تحولی بستگی به این خواهد داشت که آیا تقاضای واقعی صادرات به آن اندازه افزایش خواهد یافت که افت هزینه‌های دولتی و کاهش درآمد و اشتغال را که ممکن است در اثر آزادسازی تجارت به وجود آید، جبران کند؟

شواهد تجربی بازگویی آن است که کاهش یارانه‌های غذایی به فقیران بیش از سایر اقشار لطمه وارد می‌کند ثابت شده است که هدف قرار دادن اقشار و گروههای معین (آسیب‌پذیر) در جامعه در مجموع باعث کاهش هزینه‌های یارانه خواهد شد، در حالی که به اقشار فقیر همچنان و شاید به نحو کاملتری یارانه تعلق خواهد گرفت. قطع کمکهای دولتی در زمینه آموزش و بهداشت، اغلب به طور نا عادلانه‌ای به فقیران صدمه می‌زند. زیرا اقشار غیر فقیر به سهولت و اغلب بسیار راحت‌تر می‌توانند از آموزش و بهداشت خصوصی بهره‌مند شوند. علاوه بر این اطلاعات نشان می‌دهد که حذف هزینه خدمات عمومی در زمینه بهداشت مرگ و میر اطفال را در بین فقیران افزایش می‌دهد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

سیاست‌های گوناگون و تأثیر آن بر امنیت غذایی

سیاستها	خطرات تولید زراعی	خطرات عرضه و قیمت	خطرات اشتغال و درآمد	خطرات سلامتی
- سیاست‌های تولیدی کشاورزی	۱۱۱	۱۱۱	۱۱۱	۱
تغییرات تکنولوژیکی	۱۱	۱۱	۱۱۱	
تجاری کردن کشت مختلط	۱	۱۱	۱	۱۱
- پیشرفت تغییرات رفتاری، آموزشی				
سایر سیاست‌های مولد درآمد و اشتغال	۱	SS'۱	SSS'۱۱	S'1
کارهای عمومی		SS	SSS	S'1
اعتبارات		SS'11	SS'11	S'1
- سیاست‌های کلان		SSS'1		S
سیاست‌های ذخایر غذایی				
تجارت و کمک‌های غذایی				
- سیاست‌های مربوط به یارانه و انتقال درآمد				
برنامه‌های تغذیه رایگان		SSS	SSS	SS'11
کوپنهای غذایی		SS	SSS	S'1
یارانه قیمت‌های مصرف‌کننده جیره‌بندی		SSS	SS	S'1

توضیح: 1: آثار کم در دراز مدت S: آثار کم در کوتاه‌مدت
 11: آثار متوسط در دراز مدت SS: آثار متوسط در کوتاه‌مدت
 111: آثار زیاد در دراز مدت SSS: آثار زیاد در کوتاه‌مدت

مأخذ:

Improving Food Security of the poor - IFPRI - 1992

همان طور که در جدول دیده می شود، آنچه عوامل امنیت غذایی را در دراز مدت تحت تأثیر قرار می دهد مربوط به سیاستهای تولید مخصوصاً تغییرات تکنولوژیکی است. همچنین آموزش و تغییرات رفتاری نیز در دراز مدت بر امنیت غذایی تأثیر می گذارد از طرف دیگر سیاستهای مربوط به انواع یارانه و سیاستهای دیگر چون ذخایر و کمکهای غذایی و تجارت در کوتاهمدت به نحو چشمگیری بر امنیت غذایی تأثیر خواهد گذاشت. علاوه بر این در رابطه با سیاستهای ایجاد اشتغال و درآمد باید اشاره کرد که این سیاستها در کوتاهمدت بر مسئله عرضه، قیمتها و درآمد و اشتغال مؤثرند. در این میان سیاستهای کلان و دراز مدت بر عرضه، اشتغال و درآمد، به طور متوسط بر سلامت به طور ضعیفی تأثیر می گذارد.

اطلاعات و شواهد نشان می دهد که تعدیل ساختاری وضع فقیران را بدتر ساخته است. وامهای بانک جهانی در رابطه با تعدیل ساختار اقتصادی خصوصاً در بخش کشاورزی با تأکید فراوان بر سیاست قیمتگذاری متمرکز است. برنامه های تعدیل ساختاری در ابتدا به عنوان اقدامات موقت مطرح شدند، بنابراین مسئله تعادل (equity) را چندان مورد توجه قرار ندادند. اکنون تجربه نشان داده است که فرایند برنامه های کلان تعدیل ساختاری اغلب طولانی و دشوار است و اگر اقدامات عاجل و مهمی خصوصاً در زمینه مقابله با گسترش فقر صورت نگیرد، این خطر باقی می ماند که به ویژه در شکل فعلی آن دولتها تشویق یا وادار شوند که منافعشان را بر روی کشاورزی تجاری متمرکز سازند و از بقیه جمعیت روستایی غفلت ورزند. این نوع گرایشها خصوصاً زمانی که بازپرداخت دیون و بهره مربوط مطرح می شود، تشدید خواهد شد.

اگر قرار باشد مسئله فقر و تعادل به طور جدی مورد توجه قرار گیرد، پس تعدیل ساختاری باید فقط بخشی از کل توسعه اقتصادی به شمار آید نه جانشینی برای آن.

در تعدیل ساختاری تا حد امکان باید سیاستهایی را برگزید که کل توسعه اقتصادی را به جلو هدایت کند و در این رابطه باید توجه خاصی به توانمند ساختن اقشار فقیر و کم درآمد، حمایت از آنها و فراهم ساختن شرایط شرکت آنها در فرایند توسعه مبذول شود. برنامه های تعدیل باید از نو و در جهت امحای فقر طراحی شوند و در واقع باید جزیی از اجزای تشکیل دهنده فرایند تعدیل باشند و این به نوبه خود مستلزم حمایت از فقیران در دوران گذار و در طولانی مدت است.

گروههایی که قادر نیستند از فرایند تعدیل بهره‌مند شوند می‌توانند از طریق انتقال درآمد و مصرف مورد حمایت قرار گیرند. در مواردی که برنامه‌های تعدیل موفق به افزایش رشد کشاورزی شده است، این فرآیند توانسته است کمک بزرگی در امحای فقر باشد بنابراین نباید پنداشت که منافع به طور خود به خودی به سوی اقشار فقیر سرازیر خواهد شد. در جوامع روستایی خصوصاً زنان فقیر از فشارهای ناشی از برنامه‌های تعدیل رنج فراوانی خواهند برد. مطالعات موردی در این زمینه نشان می‌دهد که زنان فقیر ناگزیر اوقات فراغتی را که در گذشته داشتند در شرایط اجرای سیاستهای تعدیل ساختاری از دست خواهند داد و کار آنها بسیار طولانیتر از کار مردان خواهد شد.

برای متفع ساختن اقشار فقیر باید:

- (۱) از طریق اصلاحات ارضی به داراییهای آنان افزود
- (۲) میزان بهره‌وری آنان را از طریق افزایش دسترس آنان به نهاده‌های تولید مثل کود، آب، اعتبار و همین طور خدمات ترویجی بالا برد.
- (۳) برای آنان که زمین کافی ندارند، از طریق بازار کار و تکنولوژی مناسب و بورژوا طرحهای خاص اشتغالزا فرصتهای شغلی بوجود آورد.
- (۴) به آنان خدمات آموزشی و بهداشتی بیشتری ارائه داد.

یکی از مشکلاتی که در رابطه با برنامه تعدیل ساختاری مطرح است آن است که این سیاستها اغلب در فضای بحران زده به اجرا در می‌آیند. اغلب گفته می‌شود که اگر برنامه‌های تعدیل ساختاری به اجرا در نیاید وضع فقیران بدتر خواهد شد، زیرا جامعه دیر یا زود بحرانهای اقتصادی بدتری را تجربه خواهد کرد. سیاستهایی که با هدف بهبود موازنه پرداختها اتخاذ می‌شوند، می‌توانند به طریقی طراحی و اجرا شوند که آثار منفی اجتماعی آن به حداقل رسانده شود. به سخن دیگر می‌توان ضمن توجه به بهبود موازنه به بهبود وضع فقیران نیز توجه داشت و این یک انتخاب سیاسی داخلی است، اما جامعه بین‌المللی نیز می‌تواند از طریق بهبود شرایط اقتصادی خارجی به این قبیل انتخابها کمک کند.

سیاستگزاران اکنون با وقوف به مسائل فوق کوشش می‌کنند که جنبه‌های مفید برنامه‌های تعدیل را از طریق استراتژیهای توسعه ملی و در چارچوب منابع در دسترس بهبود

بخشند یا تقویت کنند. سؤال مهم در این رابطه آن است که در شرایط تعدیل ساختاری چگونه پایگاه وسیعتری برای جامعه روستایی در درون فرایند تغییرات اقتصادی و هماهنگ با سایر امور و شئون به وجود خواهد آمد زنان، بهره برداران خرده پا، کارگران کشاورزی یا روستایی، کارگران مهاجر و خانوارهای بدون زمین به سیاستهای انکشاف یافته و مشخصتری نیاز دارند. این قبیل سیاستها باید مستقیماً به معضلات و مشکلات این اقشار آسیب پذیر بپردازد و از ظرفیتهای آنان برای اصلاح و بهبود اقتصاد کشور استفاده کند.



منابع

مأخذ: گزارشات فائو تا سال ۱۹۹۲

Improving food security of the Poor

Concept, Policy & Programs - IFPRI - 1992.



شپوهنځي ښارستانه علوم او مطالعات فرېنجي
پر تال جامع علوم انساني