



نویسنده: رام مالھوترا

توسعه روستائی



مقدمه: مطلبی را که در زیر می‌خوانید ترجمه یکی از نوشته‌های «رام مالهوترا» می‌باشد. «مالهوترا» اهل کشور نپال وی ۲۳ سال در کشور خود کارمند دولت بوده و سپس به مدت ۶ سال نمایندگی نپال در سازمان ملل متحد را برعهده داشت. در سال ۱۹۷۴ بعنوان قائم‌مقام مدیر مؤسسه توسعه آسیا و اقیانوس آرام در بانکوک به سازمان ملل پیوست و تاکنون در همین پست باقی است. مقاله زیر تحت عنوان «توسعه روستایی و پیشرفت ملی» در اردیبهشت ماه سال جاری نوشته شده و حاوی نکات جالبی می‌باشد که البته همه آنها برای ما تازگی نداشته و در حقیقت برادران جهاد از مدتها پیش به این مطالب دست یافته بودند، ولی بهر صورت دانستن عقاید دیگران درباره روستا و کشاورزی مخصوصاً اگر نویسنده خود اهل یکی از کشورهای رو به رشد باشد خالی از فایده نیست، نکته جالبی که در تمام قسمتهای مقاله مورد توجه خاص نویسنده قرار گرفته، اهمیت دادن به عقاید بسیج مردمی در کلیه طرحهای روستایی و «توسعه ملی» می‌باشد و این رویه‌ای است که جهادسازندگی طی ۶ سال فعالیت خود همیشه آنرا مد نظر داشته است.

توسعه روستاها و خود کفائی

در کشورهای رو به رشد که بطور متوسط دوسوم جمعیت در روستاها زندگی می‌کنند، «توسعه روستایی» باید محور تمام سیاستهای توسعه ملی قرار گیرد، رسیدگی به روستاها تنها در «توسعه» کشاورزی خلاصه نمی‌شود بلکه امری چند جانبه بوده و «توسعه» متوازن ناحیه‌ای است، به بیان دیگر باوجود آنکه کشاورزی و همچنین پرورش ماهی و جنگلداری مبنای و پایه رشد و توسعه در روستاهاست ولی «توسعه» روستایی همه جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی زندگی روستایی را دربرمی‌گیرد. در نخستین قدم نیازهای اساسی مانند: خوراک، پوشاک، مسکن، بهداشت، آموزش و استفاده معقول از منابع و همچنین نیروی انسانی مطرح است. هدف از این مرحله «توسعه کلی توانائیهای انسانی» است. ترتیباً هدفهای «توسعه» رامی‌توان بصورت یک هرم وارونه نشان داد، که حداقل نیازهای اساسی درپایه آن قرار دارد و دستیابی به همه آنها موجب نیازهای بیشتر سیاسی- اجتماعی و شکوفائی شخصیت انسانی (باتوسعه کلی) و آزاد سازی نیروی خلاقیت هر فرد می‌گردد. «توسعه روستایی» با اینکه یک نظریه جدید نیست ولی با توجه به موفقیت کمی که تاکنون در این زمینه بدست آمده نمی‌تواند موضوعی کاملاً شناخته شده باشد، مسائل روستایی خود پیچیده‌اند و بواسطه عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی که با الگوهای برنامه‌ریزی مطابقت ندارند پیچیده‌تر هم می‌شوند.

■ «توسعه روستایی» با توجه به موفقیت کمی که تاکنون در این زمینه بدست آمده نمی‌تواند موضوعی کاملاً شناخته شده باشد، مسائل روستایی خود پیچیده‌اند و بواسطه عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی که با الگوهای برنامه‌ریزی مطابقت ندارند پیچیده‌تر هم می‌شوند.

■ با وجود آنکه کشاورزی، دامپروری، پرورش ماهی و جنگلداری پایه‌های رشد و توسعه در روستاها می‌باشند ولی «توسعه روستایی» همه جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی زندگی در روستا را شامل می‌شود.

■ بسیج مردمی مستلزم دخالت از خارج روستاست ولی باید دقت کرد که هدف از این دخالت نباید سازمان دادن کشاورزان خرده پا یا برزگران بی‌زمین از بالا باشد، بلکه باید به آنها کمک کرد تا «خود» را سازمان دهند.

■ مردمی بودن طرح هدفی محوری است که دیگر اهداف را به هم پیوند می‌دهد، برای آنکه مدیریت «توسعه» بتواند کارائی لازم را داشته باشد مردم باید در تصمیم‌گیریهای مربوط به تعیین اولویتها، اجرای برنامه‌ها، مراقبت و ارزشیابی و شرکت در بهره‌وری از آنها مشارکت داشته باشند.

ممکن است که بعنوان مثال حول محور فعالیتهای اقتصادی و ایجاد درآمد برای برقراری رابطه مستقیم باشد. البته چنین بسیجی، مستلزم دخالت از خارج روستاست ولی نکته قابل‌اهمیت این است که هدف از این دخالت نباید سازمان‌دادن بی‌امتیازها و کشاورزان خرده‌پا یا برزگران بی‌زمین از بالا باشد، بلکه باید به آنها کمک کرد که خود را سازمان دهند. این درسی است که تحلیل تلاش سالهای گذشته از برنامه‌های نهضت‌های تعاونی و پیشرفت اجتماعی در توسعه روستایی هند و دیگر کشورها به ما آموخته.

کنفرانس جهانی اصلاحات ارضی و توسعه روستایی در ژوئیه ۱۹۷۹ نیز بر سازماندهی خرده‌مالکان بعنوان بخشی از استراتژی توسعه روستایی و راهی برای تبدیل قدرت تأکید کرده است.

در تحلیل نهائی باید گفت، توسعه با هدفهای دوگانه «رشد» و «عدالت» می‌تواند به بازسازی اجتماعی- اقتصادی و سیاسی یا «نیروی رابط» در جامعه‌ای معین تبدیل شود.

دیدگاهی یکپارچه

برنامه‌ریزی و بکار بستن «دیدگاهی یکپارچه» در توسعه روستایی می‌تواند نخستین قدم و گامی زیربنائی در مدیریت «توسعه روستایی» باشد. چنین دیدگاهی بسیار مورد بحث قرار گرفته اما کمتر به اجراء درآمده است. در اینجا لازم است تا تفاوت دو مفهوم «هماهنگی» و «یکپارچگی» تا حدودی روشن شود. «هماهنگی» یا همسازی به جا و درست در اجرای برنامه‌ها از اهمیت بسیاری برخوردار است و «دیدگاه یکپارچه» در شکل

- (۴) توسعه تمامی استعدادها و خلاقیت‌های انسانی،
- (۳) عدالت، برابری اجتماعی، تعدیل دارائی، آزادیخواهی،
- (۲) رشد بیشتر همراه با عدالت بیشتر، همشاری همگانی،
- (۱) ریشه‌کنی فقر و بیکاری- دسترسی به حداقل درآمد و خدمات عمومی از راه اشتغال و اشتراک مردم،

- (۴) جنبه‌های فرهنگی و کلیت توسعه
- (۳) جنبه‌های اجتماعی- سیاسی
- (۲) جنبه‌های اقتصادی- اجتماعی
- (۱) حداقل نیازهای اساسی

در اینجا بیان برخی فرضیات و دیدگاهها ضروری است. عامه مردم مخصوصاً طبقه غیر ممتاز، برعکس دو بخش دیگر یعنی بخش دولتی و خصوصی سازمان نیافته‌اند و به همین دلیل اکثرأ جزء بخش خصوصی شمرده می‌شوند.

حال که توسعه (چنانکه گفته شد) باید برای اکثریت مردم سودمند باشد، این اکثریت یعنی «بخش عامه» باید در تصمیم‌گیریهایی که در زندگی آنها تأثیر دارد مشارکت داشته باشند و این کار نیازمند تجهیز عامه مردم به نحوی است که بتوانند به شکل معنوی از توسعه بهره گیرند و چنین تجهیز مستلزم آگاهی مردم نسبت به حقوق و مسئولیتهای آنان خواهد بود.

بسیج مردم بی‌امتیاز و فقیر، تنها با سازمان‌دادن آنها در گروه‌های همگن تولیدی

هدفهای توسعه روستائی ملی و راهها و ابزار انطباق در اجرای آنها شکل می‌گیرد. این دسته هدفها- مانند آنچه در پی می‌آید- و شیوه‌ها، همچنین مکانیسم بکار بستن آنها باید بشکل یک مجموعه در نظر گرفته شود، که هر جزء تشکیل‌دهنده به خودی خود مهم است و نباید به بهانه‌های گوناگون از قبیل تخصیص اعتبار و تعیین اولویت بین کشاورزی یا تولید و بهداشت یا آموزش یک بخش فدای بخش دیگر گردد. البته توجه به هر جزء در پروژه‌های مختلف ممکن است برحسب فراهم‌بودن منابع در هر زمان تغییر کند، ولی باید تمام هدفها پشتوانه و مکمل یکدیگر باشند.

اهداف طرح

هدفها و مقاصدی را که برای یک «استراتژی ضد فقر» مورد قبول عام قرار گرفته می‌توان چنین بیان کرد:

۱- تولید بیشتر و رشد تولید ناخالص ملی رشد اقتصادی، باوجود آنکه در سالهای اخیر شدیداً مورد انتقاد قرار گرفته هنوز هم ضروری است. البته رشد به خودی خود مهم نیست بلکه آنچه اهمیت فراوان دارد طبیعت رشد است.

۲- توزیع عادلانه منافع توسعه

در اینجا تاکید بر توزیع نهائی ثروت نیست، بلکه توزیع بعنوان یک عامل کلیدی در بر یک الگوی گسترده رشد استوار است.

۳- تامین حداقل نیازهای بنیادی برای همگان

یکی از مهمترین اهداف طرح عدالت در تامین حداقل نیازهای بنیادی به ویژه برای فقیرترین مردم است که طبیعتاً نتیجه آنها از بین بردن فقر می‌باشد. لازم به تذکر است که نیازهای اساسی تنها محدود به جنبه‌های مادی و جسمانی نیست بلکه این مفهوم باید به طریقی قابل پذیرش در جامعه و به شکلی پویا و متناسب با جنبه‌های اجتماعی- اقتصادی «توسعه» در نظر گرفته شود.

۴- اشتغال سودمند

استفاده از نیروی انسانی برای تولید و تامین درآمد جهت دستیابی به حداقل نیازهای بنیادی هم یک راه وهم یک هدف است گذشته از این اشتغال خود در مبحث تامین نیازهای بنیادی بعنوان یک فرض مطرح بوده و یکی از نیازهای اساسی افراد را تشکیل می‌دهد.

۵- مشارکت مردم در «توسعه»

رمز موفقیت هر «توسعه» و استراتژی در گرو داشتن ریشه و حمایت مردمی است. مشارکت مردم در «توسعه» از طرفی هم یک راه است وهم یک هدف و از طرفی یک نیاز انسانی مطلوب نیز می‌باشد و بطور کلی می‌توان گفت که مردمی بودن طرح هدفی

محوری است که دیگر اهداف را به هم پیوند می‌دهد. برای آنکه مدیریت «توسعه» بتواند موثر بوده و کارائی لازم را داشته باشد مردم باید در تصمیم‌گیریهای مربوط به تعیین اولویتها، صورتبندی برنامه‌ها و پروژه‌ها، اجرای برنامه‌ها، مراقبت و ارزشیابی و شرکت در بهره‌وری از آنها مشارکت داشته باشند، این مشارکت صورت‌های دیگر نیز دارد که برخی از آنها عبارتند از: الف. یک سیستم مشارکتی از طرف دولت. ب. گسترش خود مختاری. ج. عدم تمرکز اداری تا سطح محلی.

چنین خواسته‌هایی می‌توانند خود هدفی استراتژیک باشند و با مشارکت راستین مردم تقویت شوند. از سوی دیگر مشارکت مردم به تلقین و توسعه ارزشهای برابری خواهانه می‌انجامد، که خود یک هدف است.

۶- رشد و توسعه متکی به خود استفاده معقول از منابع فراهم چه در سطح محلی و چه در سطح ملی امری بنیادی بوده و فراوانترین منبع در اقتصاد کشاورزی نیروی انسانی اضافی است.

۷- حمایت از تعادل «محیطزیست» مدیریت صحیح در استفاده معقول از منابع پایان پذیر و قابل تجدید مانند خاک، آب، هوا، جنگل و غیره باید یک هدف مطلوب بشمار آید نه فقط بعنوان یک شیوه برای محصول بیشتر تا منافع نسلهای آینده نیز تضمین گردد. اضافه بر اهداف ذکر شده بالا هدفهای دیگری نیز بسته به نیازها و اولویت‌های هر کشور باید بر این مجموعه افزوده شوند.

همانطور که گفته شد اهداف بالا به هم پیوسته و مکمل یکدیگرند، البته ممکن است بعضی از این هدفها متناقض باشند یا احتمال جایگزینی (مثلاً بین رشد و عدالت) وجود داشته باشد، اما تجربه‌های اخیر نشان داده که اختلاط این اهداف ضروری است. البته این را نیز باید یادآور شد که هر فعالیتی نمی‌تواند بطور کامل به همه اهداف ذکر شده دست یابد، اما در هر کاری باید به تمام آنها اولویت و تقارن معقول داده شود، و هیچ هدفی را نباید از نظر دور داشت، و همانطور که گفته شد اصل یکپارچگی را باید همیشه رعایت کرد.

یک مجموعه هدفهای چندگانه یکپارچه نیازمند تأسیسات و شیوه‌هایی برای اجراست که اثرات خواسته و ناخواسته‌های دارد، و باید از پیش آنها را بررسی کرد، ضرورت این است که هم به آنچه باید انجام شود و هم به چگونگی انجام کار باید اندیشید.

تجهیز نیروی انسانی اقتصاد کشاورزی در جهان سوم از لحاظ نیروی انسانی بسیار غنی است و این نیرو را بیشتر کشاورزان حاشیهای و یا خوش نشین بدون زمین تشکیل می‌دهند که اشتغالشان

در کشاورزی ناقص بوده و بطور فصلی بیکار هستند زیرا کارهای کشاورزی حداکثر ۶ ماه در سال ایجاد اشتغال می‌کند

هدردادن این ثروت عظیم نیروی انسانی- هر چند غیر ماهر و غالباً بیسواد- عواقب خطرناکی بدنبال دارد و نه تنها از تولید درآمد می‌کاهد بلکه باعث از بین رفتن حرمت انسانی و بهره‌کشی و فقر نیز می‌شود. مهمترین وظیفه مدیران «توسعه» در کشورهای رو به رشد تجهیز این منبع عظیم نیروی انسانی و بکارگیری آن در تولید برای خودشان

که اکثراً فقیرترین اعضای این جوامع هستند- می‌باشد. نیروی انسانی اضافی یک مسئله جدید و امروزی نیست بلکه از آغاز در جوامع بشری وجود داشته و عجایبی مانند اهرام مصر، دیوار چین و تاج محل هند نمودهایی از نیروی انسانی مازاد می‌باشند که تحت فشارهای قدرتهای بزرگ در همه کشورهای جهان به انجام کارهای سخت و عظیم گماشته شده‌اند. جمهوری خلق چین نشان داده که چگونه می‌توان از این نیروی عظیم انسانی به گونه‌ای موثر در ساختن سریع یک ملت استفاده کرد.

برای استفاده از نیروی انسانی در یک جامعه آزادبخواه دوش شرط اساسی وجود دارد که عبارتند از: تمایل و مشارکت آگاهانه کم‌کاران و بیکاران در فعالیتهای تولیدی و تضمین بازدهی عادلانه نسبت به سهم آنها در اینگونه کارها. چنین شرایطی مستلزم برنامه‌ریزی در فعالیتهای مناسب و پرکارگر- و غالباً غیر ماهر- در نواحی روستائی و مناطبی است که بتواند مزد و اجرت کافی بصورت‌های نقدی و جنسی در حد نیازهای بنیادی افراد را تأمین کند. کارهای همگانی در روستاها مانند: ساختن نهرهای آبیاری، راهسازی، مدرسه و مراکز بهداشتی، تأمین آب آشامیدنی، فعالیتهای تولیدی مانند: پرورش ماهی، مرغداری، کار روی تولیدات زراعی و صنایع روستائی مانند آهنگری و کارهای تعمیراتی می‌توانند از تکنولوژی و مهارتهای سنتی بیشترین بهره‌برداری را بنمایند و حداکثر سود را برای کم‌کاران و بیکاران در نواحی روستائی فراهم سازند.

جنگلداری و باغداری یک مثال از طرح توسعه توسعه جنگلها و مدیریت منابع جنگلی به دو جهت در «توسعه» روستائی بسیار مهم است:

۱- در کوتاه مدت چوب، علوفه و مانند آن را فراهم می‌کند، که تهیه چوب برای سوخت هم اکنون نیز در بیشتر کشورهای فقیر مشکلاتی را ایجاد نموده است.

۲- در دراز مدت از بین رفتن جنگلها که عمدتاً بواسطه گسترش بی‌رویه زمینهای زراعی صورت می‌گیرد در بسیاری از مناطق و به ویژه در مناطق کوهستانی موجب نابودی محیطزیست و بروز سیل، خشکسالی، فرسایش، پیشروی کویر و شورشدن زمینها که مآلاً از بین رفتن محصولات کشاورزی را بدنبال دارد می‌شود.

در این مثال، توجه به جنگلداری و یا باز کاری جنگلها بمنظور استفاده از چوب یا علوفه آن است. مسئله در بیشتر کشورهای رو به رشد چنان دشوار است که هیچ چیز نمی‌تواند آنرا حل کند بجز پشتیبانی و درگیری مستقیم مردم منطقه. سازمانهای جنگلبانی تاکنون نتوانسته‌اند با تشویق و برگزاری جشنهای درختکاری به حل مسئله کمک کنند. با توجه به اهمیت مسئله جنگلکاری و همچنین به این دلیل که طبیعت کاشتن درخت برای استفاده به چند سال وقت و حفاظت و مراقبت در سالهای نخست احتیاج داشته و دسترسی به مناطق جنگلی به ویژه در کوهستانها برای مراقبت و کنترل مشکل است، یک برنامه گسترده و پایدار برای توسعه جنگلها متضمن پشتیبانی و مشارکت فعال مردم منطقه در کاشت و حفاظت از درختها می‌باشد. چنین استراتژی خود مستلزم شرایطی است که عبارتند از:

۱- دادن دستمزد به مردمی که سهم مستقیم در مراقبت از درختها داشته‌اند، تا بازده کار خود را دریافت کنند.

۲- تجدید نظر در نظام سازمانهای متمرکز جنگلداری و باغداری و ایجاد یک نظام غیر متمرکز که وظیفه آنها تنها تولید نهال و مراقبت از درختها نباشد بلکه بیشتر به کارهایی دیگر بپردازند از قبیل:

الف- پژوهش در مورد گونه‌های مناسب درخت برای هر نوع خاک و اقلیم اعم از درختان میوه، درختان علوفهای و یاتولیداتی مانند صمغ و شیره.

ب- بوجود آوردن شبکه وسیعی از نهال خانه‌هایی که بتواند انواع مناسب درختها را در اختیار مردم بومی قرار دهد و ارائه راهنماییهای لازم در مورد تخصیص مناطق جنگلکاری به خانواده‌ها از طریق مقامات محلی.

شرط نخست آنگاه حاصل می‌شود که هر خانواده بتواند در زمینهای ملی درخت کاشته و حق مالکیت بر تولیدات درختی را که کاشته داشته باشد، درختها می‌تواند متعلق به دولت (که صاحب زمین هم هست) بوده و یا مالکیت آن به درختکارها منتقل شود. ولی حق مالکیت دولت بر زمین جنگلی جای خود محفوظ خواهد بود.

درختهایی که به وسیله خانواده‌های کاشته و مراقبت شده و به او تعلق می‌گیرد باید به وسیله مقامات محلی بنام همان خانواده ثبت شود. جنگلهای متعلق به جامعه که مالکیت همگانی دارد الگوئی قابل اجرا در کشورهای روبه رشد نیست چرا که در این کشورها درخت، چوب و تولیدات آن از میزان نیاز و سطح درآمد روستائیان بسیار کمتر است. برنامه جنگلکاری اجتماعی نیازمند تجدید نظر به این ترتیب است که کاشت و مالکیت درختها جنبه انفرادی و ثبت درختها جنبه دسته جمعی داشته باشد. مفهوم جدا کردن مالکیت زمین از مالکیت آنچه که در زمین روئیده، در نظام قانونی و سنتی و نیز در روابط مالک و مستاجر برخی کشورها سابقه دارد. اما این موضوع در بیشتر کشورها امری تازه است و می‌تواند کاربردهای گسترده‌تری داشته باشد.

اگر مردم محلی اجازه داشته باشند که خود درخت بکارند و محصولش را بردارند مسلما توجه به کاشتن درخت میوه بیش از جنگلکاری برای استفاده از چوب خواهد بود. روی آوردن به کشت درختان میوه سازمانهای باغداری راه تامین انواع درخت میوه متناسب با خاک و اقلیم هر منطقه و در نتیجه ایجاد شبکه نهال خانه‌های پراکنده در مناطق روستائی ناچار می‌سازد. نهالها ممکن است بطور مجانی در اختیار مردم قرار گیرد، و یابه بهای تجارتي فروخته شود زیرا مردم با حساب سودی که از این امر می‌برند برای خرید نهالها هم آمادگی خواهند داشت. در ————— رابر، سازمانهای جنگلداری شاید ناگزیر باشند پولی هر چند اندک بطور ماهیانه یا سالیانه جهت نهال کردن درختان چوبی به کشاورزان بپردازند که این تشویق بجائی است.

نتیجه کلی اتخاذ این سیاست در رابطه با سازمانهای متمرکز این است که اولاً بدو سازمان جداگانه برای جنگلداری و باغداری نیاز نیست و حتی می‌توان آنها را درهم ادغام کرد و ثانياً کار این سازمان مانند سازمانهای ترویج و گسترش خدمات کشاورزی بطور عمده مصروف انجام تحقیقات و گسترش خدمات خواهد بود.



(نقل از بولتن بررسی مسائل اقتصادی - اجتماعی سازمان برنامه و بودجه)
باتلخیص