

نقش مشارکت مردمی

در پیشبرد

پروژه‌های توسعه

■ از کتاب: مردم اولویت نخستین (Putting people First)

■ نویسنده: مایکل ام سرنیاء (Michael M. Cernea)

■ مترجم: داریوش تمدنی

● قسمت اول

● مقدمه

در صورتیکه مدیران و برنامه ریزان برنامه های توسعه بخواهند مشارکت مردم در پروژه های عمرانی (بخصوص در زمینه های مالی) از حد شعار روزمره فراتر رود، برآنان است که به نحو بارزتری به سازماندهی در امر مشارکت مردمی بپردازند. بدین معنا که ابتدا کنشگران اجتماعی (Social Actors) ویژه‌ای را که مشارکت آنها مد نظر است، شناسایی و تجهیز نمایند، سپس با گشودن راههای عملی فراروی آنان، این امکان را برای آنها فراهم آورند تا در وادی مشارکت - در فرآیندهای برنامه ریزی، اجراء و نظارت گام نهند.

نورمان آپوف (Norman Aphoff) (۱) جهت ترسیم راههای مزبور از یک نقشه مشکلات (Problem Map) استفاده نمود. بدین ترتیب که مشکلات مبتلا به پروژه های فاقد مشارکت مردمی مناسب را مفصلاً به بحث کشانده است و سپس نکات متعددی که باید طراحان و برنامه ریزان در صورت تمایل، به ایفاء بیشتر نقش مردم در فرآیند تصمیم گیری، در هنگام طرح پروژه، باید به طور جدی به آن توجه کنند، را مورد تجزیه و تحلیل قرار می دهد.

وی برای شروع، سه مورد پروژه توسعه روستایی در کشورهای غنا، مکزیک و نیال را به طور اجمال بررسی می کند. پروژه های مذکور علیرغم این که تا حدودی در نوع خود ابتکاری بودند، ولی به دلیل وابستگی مفرط به برنامه ریزی متمرکز غیر مشارکتی در فرایند اجرا، با موانعی رو برو شدند. بررسیهای بعدی نشان داد که حتی در پروژه توسعه روستایی مکزیک که برنامه ریزان زمینه لازم را برای ایفاء نقش مشورتی مردم در ضمن کار فراهم آوردند، هیچگاه الگوهای پایداری، از تشکل اجتماعی که لازمه مشارکت است، بوجود نیامد.

در نهایت تجارب حاصله از پروژه های فوق، جهت تبیین راههایی برای ایجاد اطمینان در بهره برداران (مردم) مایل به مشارکت در فرآیندهای برنامه ریزی و اجرای سایر پروژه های توسعه، به شرح ذیل مورد استفاده قرار می گیرد:

۱- در آغاز کار، محدوده مشارکت مورد نظر، به طوری که مورد قبول تمامی گروههای سهیم در پروژه باشد، بطور واضح و آشکار بیان گردد. می باید یک سری اهداف واقفگرایانه برای مشارکت و همچنین حد مجازی برای این واقعیت که برخی مراحل

برنامه ریزی نظیر فرآیند مشاوره، طولانی و در همان حال برخی دیگر از مراحل همچون انتقال سرمایه جهت بهره برداری، کوتاه می شود، را در نظر گرفت. در تمامی نقاط جهان تبیین قوانین ویژه‌ای که سازگار با فرهنگ منطقه‌ای و همسو با سازمانهای اجتماعی منطقه‌ای باشد، جهت پشتیبانی از فرآیند مشارکت مردمی لازم و ضروری است. باید تعهد و التزام مالی صریح و مناسبی برای مشارکت مردمی وجود داشته باشد، داشتن حسن نیت به تنهایی کافی نیست.

- وجود نقشه و طرح، برای تقسیم و تشریح مساعی در تمامی فرآیندهای یک پروژه، لازم و ضروری است.

وی در ادامه، مواردی که در یک کارشناسی فنی منطقه‌ای موجب تداوم و استحکام برنامه ریزی پروژه می شوند را به این ترتیب ذکر می کند:

تهیه اطلاعات و سوابق اجتماعی - اقتصادی، نظارت و ارزشیابی پروژه، بررسی صحت اطلاعات جمع آوری شده، توسط عوامل بیرون از پروژه، تهیه اطلاعات فنی و منطقه‌ای و تاریخی. سپس در خصوص پروژه‌های مشابه قبلی دلایل موفقیت یا

شکست آنها را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. در ضمن از نظر آهوف، از معضلات اساسی در فرآیند اجرای برنامه‌های توسعه، یکی این است که بعضی نمایندگان اجتماعات مشارکتی بخواهند، از حالت معنوی در برنامه‌های مذکور، جهت منافع انحصاری خود استفاده کنند. معضل دیگر، وجود بوروکراسی و محدودیتهای سازمانی و اداری است که از همان شروع برنامه باید به حل آنها پرداخت.

● پروژه‌های توسعه باید متناسب با نیاز و ظرفیت مردم باشند

در برنامه‌های توسعه باید ارتباط متناسبی بین فرآیندهای برنامه ریزی و اجرای پروژه‌ها، با نیازمندیها و تواناییهای مردم بهره‌بردار از منافع آنها وجود داشته باشد. پس از این نباید مردم را به عنوان گروههای هدف (Target Group) معرفی کرد، بلکه آنها بهره‌برداران اصلی هستند و بیش از آنکه در سختی و مشقت باشند، باید بهره‌مند و استفاده‌کننده به حساب آیند.

تا زمانی که اطلاعات ما درباره نحوه ارتقاء و توسعه بهره‌وری و رفاه اکثریت محروم جامعه، محدود است. در خصوص برنامه ریزی و اجرای پروژه‌ها به غیر از یکسری اهداف و ایده‌آنها چیز دیگری نخواهیم داشت. در واقع ما می‌توانیم دقیقاً بدانیم چه کسانی و چگونه باید از منافع پروژه‌های توسعه بهره‌مند شوند.

جهت تفهیم بهتر مشکلات رهیافتهای غیر مشارکتی، در برنامه‌های توسعه و به عبارتی در اولویت قرار نگرفتن مردم یا تصور اینکه فقط تخصص و اطلاعات کارشناسان فنی و اداری، جهت نیل به موفقیت در برنامه‌های مذکور، لازم و کافی است، سه مورد پروژه توسعه روستایی اجرا شده در کشورهای نپال، غنا و مکزیک را در نظر می‌گیریم. این کشورها از قاره‌های آسیا، آفریقا و امریکای لاتین انتخاب شده و از نظر توسعه اقتصادی، اداری و اجرایی در سطوح مختلف می‌باشند. از نظر درآمد

سرانه به ترتیب، در انتها، وسط و بالای جدول ۹۰ کشور در حال توسعه قرار دارند.

سرمایه‌گذاری هر سه پروژه توسعه روستایی مورد نظر در این کشورها، با کمک وامهایی از بانک جهانی برده است و کارگزاران این بانک در برنامه‌ریزی آنها نقش تعیین‌کننده‌ای داشته‌اند. نکته جالب این است که هر سه پروژه، در نوع خود ابتکاری بوده است.

● پروژه توسعه روستایی نپال

اولین پروژه مورد ارزیابی، پروژه توسعه راسوا - نوواکوت (Rasuwa - Nuwakot) در کشور نپال می‌باشد. این پروژه با اخذ یک وام ۸ میلیون دلاری از بانک جهانی - جهت ارتقاء و بهبود سطح زندگی ۲۹ هزار خانوار ساکن در دو ناحیه راسوا و نوواکوت در شمال کاتماندو (بایتخت نپال) - سرمایه‌گذاری و اجرا گردید. اهداف مورد نظر در آن عبارت بودند از: فعالیت مداوم و فشرده برای توسعه کشاورزی، شامل روشهای نوین برداشت محصول، آموزش کشاورزان، بازاریابی، پژوهش و تحقیقات، توسعه کمی و کیفی احشام و امور دام، توسعه آبیاری، بهبود توان بهره‌برداری از نهاده‌های کشاورزی، کنترل فرسایش و تخریب خاک، توسعه مراکز بهداشتی و تامین آب آشامیدنی روستاها، احداث راهها، پلها و نیز صنایع خانگی روستایی.

از آنجایی که تصور بر این بود که مشارکت در فرآیند اجرایی پروژه، از طریق پانچایاتها (Panchayats) یا سیستم حکومت محلی غیر متشکل، انجام می‌پذیرد، اقداماتی برای برنامه ریزی غیرمتمرکز در نقشه اجرایی منطقه‌ای سال ۱۹۷۵ صورت گرفت. در حال حاضر پانچایاتها به دلیل اینکه نمایانگر علائق و خواسته‌های مردم نبودند، از بین رفته‌اند.

مناطقی که پروژه در آن به اجرا درمی‌آمد، بدین دلیل که فعالیتهای مردم در آنها صرفاً غیر تولیدی بوده و نیز امکانات حمل و نقل و ارتباطات جهت خدمات رسانی خصوصاً در نواحی کوهستانی بسیار

ناچیز و اندک بود، مورد توجه کارگزاران قرار گرفت. متوسط زمین تحت تملک هر خانوار ۰/۶ هکتار بود که به ۵ قطعه کوچکتر تقسیم شده بود. میزان در آمد بسیار ناچیز بود. آذوقه تولید شده فقط جهت مصرف ۱/۳ الی ۲/۳ مردم کافی بود. به این علت ۱/۳ مردان و بزرگسالان ناچار بودند، جهت افزایش در آمد خانوار در بعضی ماههای سال از منطقه خود کوچ کنند.

با توجه به شرایط دشوار یاد شده مشارکت مردم در تمامی فرآیندهای برنامه ریزی تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و ارزشیابی پروژه ضروری و لازم بود. در پروژه‌هایی همچون پروژه احیاء جنگل در بلسخوت پانچایات (Belkhot panchayat) که روستاییان تمامی مراحل آن را با مسؤلیت خودشان به انجام رساندند، مشارکت مردم محلی و بومی به صورت کلی و در تمامی ابعاد بود. اما هنگامی که برنامه‌ریزی و سایر فرآیندهای پروژه تحت نظارت مستقیم بانک جهانی باشد، مشارکت بصورت جزئی و محدود است، همچون پروژه‌های تامین آب آشامیدنی روستا، احداث پلها و غیره.

اساسی‌ترین معضل در پروژه توسعه روستایی نپال، عدم مشارکت کافی و مناسب پانچایاتهای محلی - ناشی از محدودیتهای و تمایلات اجتماعی آنها - در فرآیندهای برنامه ریزی و اجرایی پروژه بود. با این حال بعضی تجارب حاصله از این پروژه در سایر پروژه‌های مشارکتی، عامل تشویق و ترغیب در ادامه فعالیت آنها گردید.

● پروژه توسعه کشاورزی غنا

پروژه توسعه کشاورزی ناحیه بالایی، در شمال کشور غنا، با حجم سرمایه‌گذاری ۲۱ میلیون دلاری، با تحت پوشش قرار دادن ۱۰ درصد از جمعیت کشور (۱۲۵ هزار خانوار) و ۴۰ درصد از احشام، پروژه بزرگی به حساب می‌آمد. اهداف مورد نظر عبارت بودند از:

- ایجاد ۹۰ مرکز خدمات کشاورزی، برای تامین خدمات توسعه و مدیریت مورد نیاز کشاورزان.

- سرمایه‌گذاری در راستای افزایش راندمان تولید، در ۱۱۸ هزار هکتار مزارع کشاورزی از طریق تامین نهاده‌های کشاورزی.

- ایجاد حدود ۲ هزار هکتار مراتع و چراگاه، جهت افزایش دام و احشام، در راستای طرح ریزی

- تقویت تحقیقات کشاورزی.

- افزایش تولید بذر.

- برنامه ریزی یک طرح آزمایشی سواد آموزی.

- طرحهای بهداشت و تغذیه.

- تقویت طرحهای آبیاری اراضی کوچک

کشاورزی و فعالیتهای اختلاط خاک جهت جلوگیری از فرسایش آن.

مجموعه فعالیتهای فوق در محرومترین و دورافتاده ترین منطقه کشور غنا، اجرا می شد که هر سال شاهد یک فصل خشک و نامالایم طولانی می باشد. از مشکلات این پروژه، نحوه به اجرا درآوردن تمهیدات مورد نظر، برای بهبود وضعیت معیشتی مردم بود. سایر مشکلات عبارت بودند از خاک بسیار ضعیف، سطح سواد بسیار پایین (۱۰ درصد باسواد)، بیماریهای انگلی و سایر امراض.

هر چند در راستای پاسخگویی به تأثیرات بین المللی، وضعیت بازار و فرهنگ جهانی ساختارهای اجتماعی سیاسی حاکم در کشور غنا، در حال تغییر است، ولی هنوز هم ساختارهای سنتی مذکور در این کشور تداوم و حاکمیت دارد.

تلاش و مساعی در طراحی پروژه، چندان مداوم و مشارکتی نبود و این امر موجب کاهش کیفیت آن گردید. کشاورزان می بایست در سطوح بالایی مدیریت پروژه نمود پیدا می کردند و گروههای کشاورز در فعالیتهای توسعه کشاورزی سهم

می شدند، اما هیچ یک از پیش بینی های فوق بعنوان بخشی از طراحی اولیه نبودند و یا اگر بودند، بطور کامل و رضایتبخش اجرا نشدند. با این حال تلاشهای بعدی در راستای مشارکت فعالتر کشاورزان به عمل آمد و نتایج حاصله از این امر، دلگرم کننده بود. یقیناً هر پروژه ای که به این وسعت و بلندپروازی باشد، در مراحل اجرایی با مشکلات و نامالایماتی از این قبیل مواجه می شود. اما سوال اینجاست که آیا مشارکت بیشتر کشاورزان و سایر روستاییان در فرآیندهای طراحی و اجرای پروژه، باعث کاهش اشتباهات می گردد یا خیر؟

● پروژه توسعه روستایی مکزیک

در بین سه مورد پروژه های توسعه، پروژه پایدر (PIDIR) در کشور مکزیک بزرگترین و بلند پروازانه ترین آنهاست. این پروژه به گونه ای برنامه ریزی شده بود تا موجب بهبود وضعیت ۲۲ درصد از جمعیت روستایی شود و همچنین بر نیمی از فقر و محرومیت روستایی در ناحیه های کوچک (Micro - Regions) شناسایی شده، تأثیر گذارد. فاز اول پروژه پایدر (پایدر) در سال ۱۹۷۳ شروع و در طی فاز دوم (پایدر ۲) با پروژه های توسعه در کشورهای غنا و نیال همزمان گردید. این پروژه با

تکمیل فاز سوم (پایدر ۳) به اتمام رسید. طی سالهای ۸۲-۱۹۷۷ مبلغ سرمایه گذاری شده در برنامه بالغ بر ۷۰۰ میلیون دلار گردید، که ۲۵ درصد آن توسط بانک جهانی به صورت وام تأمین شد. این پروژه بیشتر به عنوان یک پروژه سرمایه ای (سرمایه گذاری) شناخته شده است تا یک پروژه معمولی و مرسوم.

هر چند ساختار و سازماندهی پروژه پایدر ابتکاری بود، ولی در ابتدا یک روش مرسوم عملیاتی، اتخاذ گردید. بدین نحو که یک کادر پرسنلی کوچک در دفتر ریاست جمهوری، برنامه های مالی را که توسط ۲۴ آژانس (سازمان) دولتی با ۳ هزار متخصص به مرحله اجرا در می آمد، هماهنگ می کردند. هدف این بود که وزارتخانه ها، شرکتها و نهادهای اجرایی مرتبط با فعالیتهای توسعه روستایی، ارتباط کاری موثرتری با جمعیت روستایی داشته باشند. گزارش ارزیابی بانک جهانی در خصوص پایدر ۲، اهمیت و ضرورت مشارکت مردمی را کاملاً تأیید می کند.

کارگزاران پروژه این موضوع را کاملاً دریافته اند که هرگاه مشارکت عملی در تمام مراحل برنامه وجود داشته باشد، پتانسیل مورد نیاز جهت عملیات نگهداری مناسب از نهادهای برنامه، کاهش فراوانی خواهد یافت. پروژه پایدار در میزان



توجهی که به صورت سبک گرایانه، در سالهای اخیر جهت ایجاد فرآیندهای برنامه ریزی و اجرای سرمایه گذاری مشارکتی اصولی تر داشته است، با بسیاری از پروژه های دیگر تفاوت دارد. این جهت یابی از تجربه اولیه پایدار منتج گردیده است. این موضوع قابل درک است که هر کدام از این سه کشور با توجه به مبالغ هنگفتی که سرمایه گذاری کرده بودند، شتاب فراوانی برای تهیه و اجرای هرچه سریعتر پروژه های مزبور داشته باشند، اما هر کدام از آنها تقریباً متناسب با حجم و وسعت پروژه که بدون مشارکت منطقه ای مناسب تبیین گردیده بود، مشکلات و معضلات خاص خود را داشت.

از آنجایی که هر پروژه به صورت مجموعه ای متشکل از زیر پروژه های متعدد می باشد، لذا تعجب آور نیست که اشتباهاتی نیز در آن به چشم بخورد. در رهیافتهای فنی پروژه های مورد بحث، عدم فراهم آوری تسهیلات کافی - جهت حل مشکلات و معضلات - موجب شد تا فرصتهای فراوانی از دست برود و انتظارات بیش از حدی از پروژه ها بوجود آید. تدارک و آماده سازی در این کشورها کافی نبوده و همچنین سرعت تنظیم پروژه های فوق نامتناسب بوده است. به خصوص در تپه های نیپال و منطقه ساوانا (Savanna) در غنا، که حتی اطلاعات و دانسته های کارگزاران و راه حل های فنی موثر نیز محدودتر بوده اند. از هنگامی که دولتها موضوع کارشناسی فنی و ظرفیت را در پروژه ها محدود کرده اند، راه حل مشکلات موجود، به جای این که توسط ارتباط کاری نزدیکتر با جمعیت روستایی با روشی اصولی و معقول تداعی شود، اغلب در بیرون مجموعه جستجو می شد.

● اجزاء تشکیل دهنده پروژه (زیر پروژه ها)

این یک واقعیت است که پروژه ها باید هماهنگ با چهارچوب تشریفات و ساختارهای موجود دولتی، برنامه ریزی شوند. از آنجایی که هنوز هم ملاک تأیید اکثر پروژه ها این است که بتوانند ابتکارات و نوآوری هایی بوجود آورند، کارگزاران بانک جهانی جمعاً معتقدند که نمی توانند و نباید،

● در تمامی نقاط جهان تبیین قوانین ویژه ای که سازگار با فرهنگ منطقه ای و همسو با سازمانهای اجتماعی منطقه ای باشد، جهت پشتیبانی از فرآیند مشارکت مردمی لازم و ضروری است. باید تعهد و التزام مالی صریح و مناسبی برای مشارکت مردمی وجود داشته باشد، داشتن حسن نیت به تنهایی کافی نیست.

توسط یونیسف، و حمایت های مالی و مادی توسط دولت مرکزی انجام می گرفت.

اعتبارات کشاورزی، توسط تعاونیهای روستایی که به وسیله دولت سیاستگزاری می شدند، کانالیزه شده بود. ظاهراً انتظار می رفت که یک بعد مشارکتی محکم و پیوسته ای در پروژه بوجود آید، اما در واقع به دلیل ضعف بنیادهای اجتماعی و قابلیت تطبیق این گروهها چنین حالتی بوقوع نپیوست.

در کشور غنا، محدودیت اعتباری پروژه، اجازه استفاده از سیستم مکانیزه (تراکتور) جهت برنامه های کشاورزی را نمی داد. بدین جهت این امر حتی با احتساب کمکهای مالی دولت، نه تنها از نظر اقتصادی بیهوده و بی فایده بود، بلکه با توجه به علم برداشت (جمع آوری محصول)، نیز مورد تردید قرار داشت. لذا برخی از تکنولوژیهای کشاورزی برگزیده شده، بسیار نامتناسب بودند. ارزیابی پروژه بطور صحیح استفاده از سیستم مکانیزه (تراکتور) را به عنوان یک شیوه نوین و هزینه بر، در امر تغییر وضعیت کشاورزی، معرفی می کرد. با این حال تکنولوژی متوسط و معمولی شخم زدن زمین توسط گاو آهن نیز از نظر اقتصادی به صرفه نبود، زیرا ارزش یک گاو آهن، ۲۴ برابر در آمد سرانه در منطقه مزبور بوده است و همچنین خانوارهای کشاورزی فاقد گاوهای قوی بودند، لذا ایجاد نوآوری و خلاقیت فراتر از توان آنها بود. همچنین تأکید بیش از حد بر استفاده از کود شیمیایی نیز، سوال برانگیز شده بود.

رهیافتهای جدید در پروژه های سرمایه گذاری شده توسط بانک را، بر دولتها تحمیل نمایند. این در حالی است که بسیاری از کارگزاران پروژه های منطقه ای بر این باورند که ابتکارات مذکور، صرفاً در صورتی که به نحو مطلوبی توسط کارشناسان اقتصادی و فنی بانک جهانی ارزیابی و تدوین شوند، از نظر مالی نیز حمایت و پشتیبانی خواهند شد.

در دیدگاه آزمایشی توام با ابتکارات توسعه روستایی در سایر مناطق نیپال و عدم تأثیرگذاری رهیافتهای معمول و مرسوم این موضوع تداعی می شود که چگونه یک ابتکار کوچک سازمانی در پروژه نیپال، مورد حمایت و پشتیبانی قرار گرفت.

خدمات بهداشتی از طریق پستهای بهداشتی که دارای سابقه خوبی نیستند، انجام می گرفت. هیچگونه توجه ظاهری نیز به استفاده از مشارکت اجتماعی و غیر متخصصین، جهت دستیابی به برنامه های فعال بهداشتی، همان گونه که توسط یک سازمان اعطاء کننده خدمات فوق همگام با وزارت بهداشت، صورت گرفته بود، نشد.

هرچند برنامه های جنگلداری اجتماعی ارزانتر و موثرتر شناخته شده بودند، ولی استراتژی توسعه جنگلها بر این قرار گرفت که جهت مراقبت از حصارهای اطراف جنگلها، نگهبانانی بخدمت گرفته شوند.

یکی از بخشهای پروژه، یعنی زیر پروژه تامین آب، بر اساس استراتژی ساخت (Construction) Strategy)، توسط اداره توسعه منطقه ای شروع شد. تامین کارگر و مواد قابل دسترسی (مصالح ساختمانی) نظیر: سیمان، سوله های مورد نیاز و غیره