

## پیش گفتار

همان طوری که در بخشی از مقاله بانک جهانی (۱۹۷۵) «خط مشی بخش توسعه روستایی» آمده، توسعه روستایی راهبردی است که به منظور بهبود زندگی اقتصادی و اجتماعی گروه خاصی از مردم (روستاییان فقیر) طراحی شده است. بنابراین، هدف از توسعه روستایی، کاهش فقر است که این کاهش و یاحتی ریشه کن کردن فقر جز از طریق افزایش تولید و قدرت تولیدی، مدرنیزاسیون جامعه روستایی و انتقال آن از انزوای سنتی و اتصال به اقتصاد ملی، افزایش اشتغال در بخش غیرکشاورزی، افزایش درآمد، تامین حداقل قابل قبولی از غذا، مسکن، آموزش، بهداشت و... میسر نخواهد بود.

از سوی دیگر، این فقر بیشتر در نواحی روستایی کشورهای در حال توسعه رایج بوده و مشغله و دغدغه فکری اصلی مسئولان و صاحب نظران این کشورها را تشکیل می دهد که در میان این کشورها، تنها تعداد اندکی از آنها توانسته اند برنامه های نسبتاً کامل و جامعی را برای ریشه کن کردن فقر در نواحی روستایی به اجرا در آورند و بقیه کشورها به دلایل متعددی در این راه ناکام مانده اند.

کشور هند از جمله کشورهای دسته دوم می باشد که توانسته از اواخر دهه ۴۰ یعنی با تشکیل اردوگاههای متعددی برای پناهندگان

# برنامه ریزی برای فقرزدایی از طریق توسعه روستایی در هندوستان<sup>۱</sup>

نوشته: کا. پاتاس واما یا

مترجمین: مهندس کرم حبیب پور و مهندس ابوالقاسم شریف زاده

پاکستان غربی در سال ۱۹۴۷ و اجرای برنامه های یکپارچه ای شامل زراعت، بافندگی، خیاطی، رنگرزی، چیت سازی و نظایر آنها، در جهت توسعه جامعه روستایی (Community development) گامهای مؤثری بردارد<sup>۳</sup> به طوری که امروزه بسیاری از متون و نوشته ها، کشور هند را پیشگام توسعه روستایی در آسیا به شمار می آورند.

در مقاله حاضر نیز تعدادی از این گونه برنامه ها نظیر برنامه توسعه یکپارچه روستایی، برنامه توسعه نواحی مستعد خشکسالی، برنامه توسعه نواحی بیابانی و... که توسط دولت هند به منظور کاهش و ریشه کنی فقر روستایی به اجرا درآمده، مورد بحث و بررسی قرار می گیرد.

## مقدمه

در حال حاضر، نزدیک به ۵۰ درصد از مردم کشور هند در فقر بسر می برند. اکثریت فقرای روستایی این کشور را تقریباً کارگران بی زمین و کشاورزان کوچک و حاشیه ای تشکیل می دهند. از این رو، هر برنامه ای که قرار است به منظور منفعت رسانی به فقرای روستایی به اجرا درآید، می بایست بر این دو قشر تأکید نماید. براساس برآورد انجام گرفته در حدود ۸۰۰ میلیون نفر از جمعیت جهان در فقر مطلق بسر می برند. بنابراین، فقر یک مسئله جهانی است. طبق آخرین برآورد، نزدیک به ۴۸/۱۳ درصد و یا به عبارتی، ۳۰۵/۲ میلیون نفر از جمعیت هند در طبقه فقر مطلق جای دارند.

در این کشور به منظور دستیابی به هدف «رشد توأم با عدالت اجتماعی» برای ایجاد داراییهای مولد دائمی و نیز ایجاد فرصتهای اشتغال، اقدامهای زیادی صورت گرفته است. در هر یک از برنامه ها، طرحهایی به این منظور تصویب و به اجرا درآمده است. توسعه یکپارچه روستایی از سال ۱۹۷۵ در این کشور مورد توجه واقع شد. عمده ترین مشکلات کشور هند عبارت اند از:

(۱) درآمد ملی پایین و توزیع نابرابر آن

(۲) سرعت پایین توسعه

(۳) توزیع غیر عادلانه اندک منافع حاصل از توسعه.

شیوع فقر در بین خانواده های کارگر کشاورزی بیشتر از سایر خانواده های روستایی رواج دارد. امروزه باگذشت سه دهه از توسعه برنامه ریزی شده، ابعاد مسئله فقر گسترده تر شده و از تعداد افرادی که در زیر خط فقر زندگی می کنند کم نشده است. بنابراین، طرحهایی که برای کاهش فقر بخش روستایی در نظر گرفته می شوند، تنها در صورتی می توانند به نتایج مطلوب و مورد نظر برسند که این طرحها با هم مرتبط

**در حال حاضر، نزدیک به ۵۰ درصد از مردم کشور هند در فقر بسر می برند. اکثریت فقرای روستایی این کشور را تقریباً کارگران بی زمین و کشاورزان کوچک و حاشیه ای تشکیل می دهند. از این رو، هر برنامه ای که قرار است به منظور منفعت رسانی به فقرای روستایی به اجرا درآید، می بایست بر این دو قشر تأکید نماید.**



بوده و برحوزه خاصی متمرکز باشند. بر همین اساس، تدوین و اجرای یک طرح عظیم کاهش فقر در جامعه ای که محرومیت در آن هم گسترده و هم وخیم است، ضروری به نظر می رسد. فرآیند رشد اقتصادی با گرایش به توزیع مجدد آن، نیازمند اقدامهای متعدد بهم پیوسته و مکمل یکدیگر می باشد. همچنین لازم است که در این راستا، راهبردی برای توسعه اتخاذ شود که نه تنها هدف کلی، بلکه طیف وسیعی از فعالتهای ظاهراً همسان ولی تقویت کننده یکدیگر در آن لحاظ شده باشد.

تأکید اصلی برنامه پنج ساله هفتم، بر تقویت زیرساختهای عمده توسعه اقتصادی اجتماعی نواحی روستایی و کاهش فقر روستایی می باشد. کاهش فقر روستایی، مهمترین هدف برنامه هفتم می باشد. بر همین اساس، شناسایی فقرای روستایی و تهیه و اجرای مجموعه ای از طرحهای مناسب برای آنها از تأکیدات عمده کشور هند در برنامه پنج ساله هفتم می باشد. استراتژیهای مهم آن عبارت اند از: افزایش تولید و بهره وری در بخش کشاورزی و بخشهای وابسته به آن، اجرای برنامه هایی در جهت افزایش سطح درآمد فقرای روستایی، ارائه

جدول شماره (۱): توزیع روستاهای کشور هند برحسب کل جمعیت (۱۹۷۱)

جمعیت روستاها	تعداد روستاها	درصد به تعداد کل روستاها	درصد جمعیت به کل جمعیت روستایی
کمتر از ۲۰۰	۱۵۰/۰۷۲	۲۶/۱	۳/۵
۲۰۰-۴۹۹	۱۶۸/۵۶۱	۲۹/۳	۱۲/۹
۵۰۰-۹۹۹	۱۳۲/۹۹۰	۲۳/۱	۲۱/۵
۱۰۰۰-۱۹۹۹	۸۱/۹۷۳	۱۴/۲	۲۵/۸
۲۰۰۰ و بالاتر	۴۲/۳۳۷	۷/۳	۳۶/۳
کل	۵۷۵/۹۳۳	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰

اطلاعات در جهت افزایش مهارت‌های آنها، تهیه و ارائه اعتبارات کافی برای حمایت از این برنامه‌ها، گسترش امکانات بازاریابی، ایجاد فرصت‌های اشتغال مازاد برای فقرای روستایی، تأمین حداقل نیازهای ضروری و اجرای مجموعه‌ای از طرح‌ها در جهت بهره‌برداری علمی از منابع محلی.

در این کشور، برنامه‌های سه‌گانه‌ای به منظور تسریع روند توسعه روستایی به اجرا درآمد که هر یک از این برنامه‌ها به برنامه‌های توسعه منابع و درآمد برای فقرای روستایی ارتباط پیدا می‌کرد. برنامه توسعه یکپارچه روستایی، برنامه‌های توسعه نواحی ویژه روستایی نظیر برنامه توسعه نواحی مستعد خشکسالی و نواحی بیابانی و در نهایت برنامه ایجاد فرصت‌های اشتغال مکمل که در برنامه ششم هند به منظور بازسازی نواحی روستایی، جایگاه ویژه‌ای به خود اختصاص داده بودند.

### ۱) برنامه توسعه یکپارچه روستایی<sup>۴</sup>

برنامه توسعه یکپارچه روستایی هند، یکی از مهمترین برنامه‌های کاهش فقر است که در طول سالهای ۷۹-۱۹۷۸ در ۲۰۰۰ بلوک و همچنین در تالوک‌های تحت پوشش برنامه‌های ویژه نظیر SFDA، DPAP اجرا درآمد. در دوم اکتبر سال ۱۹۸۰، برنامه به رشد سالانه ۳۰۰ بلوک نایل شد. در طول دوره برنامه، هدف آن یاری رساندن به ۱۵ میلیون خانواده زیر خط فقر برای دستیابی آنان به سطح درآمدی بالاتر از خط فقر می‌باشد. همچنین هدف اختصاصی این برنامه، یاری رساندن به ۶۰۰ خانواده در هر بلوک می‌باشد. هر تالوک مبلغ ۳۵۰ میلیون روپیه در طی دوره برنامه دریافت می‌کند. بودجه تخصیص یافته برای هر بلوک در سال اول برابر با ۵۰ میلیون روپیه به ازای هر سال و در سال دوم در حدود ۶۰ میلیون روپیه و برای سه سال باقیمانده نیز به ازای هر سال به اندازه ۸۰ میلیون روپیه بود.

این برنامه به طور مساوی از طرف حکومت‌های ایالتی و مرکزی تأمین مالی می‌شد. در مرحله اجرای برنامه، مسئله شناسایی بهره‌برداران از برنامه وظیفه مهمی است؛ چراکه تأکید اصلی آن بر شناسایی فقیرترین افراد از میان فقراست. به این منظور، بررسی‌هایی در مورد خانوارها صورت گرفت. در سطح ایالت، مسئولیت انجام این مطالعات در ۳۱ بلوک به موسسه‌های تحقیقاتی، دانشگاه‌ها و مشاوران مدیریتی واگذار شد. و در ۱۴۴ بلوک باقیمانده نیز این مطالعات توسط انجمن‌های توسعه روستایی<sup>۵</sup> در سطح بخش صورت گرفت. هدف برنامه‌ها در سطح بلوک، تضمین بهره‌برداری بهینه از منابع محلی، یکپارچه‌سازی برنامه‌های متعدد در دست اجرا و تدوین برنامه توسعه با هدف تأمین فعالیت‌های کارآمد از لحاظ اقتصادی برای فقرای روستایی می‌باشد. پیشرفت اقتصادی یک خانوار، مستلزم انجام مجموعه‌ای از فعالیت‌هاست که در آن تمامی افراد سختکوش با توجه ویژه به اجرای برنامه‌های اقتصادی برای زنان، کاستهای طبقاتی<sup>۶</sup> و قبایل طبقاتی<sup>۷</sup> لادر آن نقش داشته باشند تا اینکه منوط به رویکرد فردی باشد.

تمامی خانواده‌های منتخب در این طرح از طریق اجرای مجموعه‌ای از برنامه‌ها که آنها را قادر می‌سازد از خط فقر عبور نمایند، به منافع عدیده‌ای دست خواهند یافت. برنامه‌های اختصاصی برای هر خانواده

باتوجه به استعداد، سلیقه، توانایی و امکانات اقتصادی، توانمندی‌های موجود و حمایت زیربنایی، تسهیلات آموزشی و غیره انتخاب شده‌اند. طرح برنامه پیشنهادی برای هر خانواده براساس سطح درآمد سرانه خانواده زیر خط فقر بنا نهاده شده است.

برنامه ریزی در سطح بلوک برای فقرای روستای باید از نظر حوزه و محتوا وسیع‌تر و جامع‌تر از هماهنگی اداری باشد. محور برنامه باید براساس پوشش برنامه‌های ویژه برای خانواده‌های فقیر روستایی، توسعه طرح‌هایی در جهت گسترش فعالیت‌های اقتصادی در این نواحی با توجه به منابع محلی همراه با تأکید ویژه بر آنهایی که مربوط به بهبود وضعیت فقرای روستایی می‌شود و برنامه‌های توسعه زیرساختاری طراحی شود.

تمرکززدایی فرآیند برنامه ریزی باید به عنوان یک روش موثر در تهیه برنامه‌ها در سطح محلی مورد توجه قرار گیرد. اتخاذ یک راهبرد عملکردی نیز مستلزم به کارگیری یک مکانیسم مناسب نه تنها در تدوین برنامه، بلکه همچنین به منظور اجرای برنامه به شیوه‌ای هماهنگ و



منسجم می‌باشد. البته این امر خود نیازمند اجرای یک طرح منظم در جهت همکاری موثر و هدفمند تمامی ادارات بخشی (در سطح بخش و بلوک) در تدوین و اجرای برنامه‌های هر بخش و بلوک به شیوه‌ای تکمیلی و مکمل می‌باشد.

موسسه‌های مالی هم می‌بایست به منظور موفقیت هر چه بیشتر طرح‌های توسعه‌ای و واقع‌گرایانه بودن برنامه‌های اعتباری، در این برنامه مشارکت داده شوند. برنامه‌های اعتباری بخش باید با توجه به

احتیاجات کلی برنامه‌ها در سطح محلی که توسط خبرگان محلی تعیین می‌شوند، تدوین شوند و همچنین تحت برنامه توسعه یکپارچه لازم است که اقدامهایی به منظور جور کردن جریان پرداخت اعتبار با یارانه‌های قابل حصول برای فقرای روستایی صورت گیرد. به علاوه، موفقیت این برنامه اساسی به بسیج منابع نهادی بستگی دارد. در عین حال که بیشتر برنامه‌ها مربوط به اعتبار می‌باشند. اختیار یک چنین رویکردی در زمینه برنامه ریزی در سطح بلوک به تقویت دستگاه برنامه ریزی و فرایند برنامه ریزی در سطح مردمی نیاز دارد.

به دنبال این برنامه، انجمنهای توسعه روستایی بخش در تمامی بخشهای کشور ایجاد شدند که هدف اصلی از تشکیل آنها، اجرای موثر و سریعتر برنامه، جلوگیری از کاهش هدایا در پایان سال مالی و حفظ آهنگ پیشرفت در ابتدای سال می‌باشد، ولو اینکه موجب به تاخیر افتادن تصویب برنامه‌ها شود.

به منظور انجام بررسیهای خانوار برای برآورد پتانسیل منطقه، استفاده از رهیافت خوشه‌ای<sup>۸</sup> مطلوب می‌باشد. اولین گام در این امر، شناسایی منابع طبیعی موجود و سطح توسعه‌ای که قبلاً به آن رسیده‌اند و همچنین شناسایی پتانسیلهای موجود برای توسعه هرچه بیشتر خوشه‌های منتخب می‌باشد. در این زمینه، همکاری سازمانهای داوطلبانه<sup>۹</sup> و دیگر سازمانها نظیر شرکتهای صنعتی که می‌توانند در فرآیند توسعه روستایی مفید واقع شوند، ضروری می‌باشد. سازمانهای داوطلبانه باید در زمینه‌های بهداشت، تغذیه و توسعه کشاورزی علمی فعالیت نمایند. آنها همچنین می‌بایست به زمینه یابی تشکیل تعاونیهایی که بتوانند به مردم در ایجاد مشاغل کمکی و جنبی کمک نمایند، مبادرت ورزند.

اولین وظیفه سازمانهای داوطلبانه، انجام بررسی در زمینه ویژگیهای اقتصادی اجتماعی منطقه به منظور برآورد پتانسیلهای توسعه روستایی می‌باشد. این موسسه‌ها باید منجر به هماهنگی ضروری بین نهادهای متعدد روستایی در جهت تقویت پایه زیرساختاری (Infrastructure base) گردند. براساس گزارش بررسی اقتصادی، اجرای برنامه‌هایی از قبیل ساخت جاده، بهداشت، تندرستی، توسعه صنایع روستایی، آموزشی و برنامه‌های توسعه کشاورزی توسط این سازمانها ضروری می‌باشد.

همچنین آنها باید اقدامهایی را در جهت عرضه نهاده‌ها، دسترسی به اعتبار و بازاریابی انجام دهند. علاوه بر اینها، راهنماییهای لازم در زمینه تشکیل صنایع روستایی نیز باید توسط این سازمانها صورت گیرد و در نهایت اینکه سازمانهای داوطلبانه باید با انجام این وظایف، مانع استعمار روستاییان توسط واسطه‌ها گردند. امروزه، نیاز به تقویت این گونه موسسه‌ها به منظور مشارکت آنها در توسعه، کانون اصلی توسعه به شمار می‌رود.

### آموزش جوانان روستایی به منظور خوداشتغالی<sup>۱۰</sup>

این برنامه در تاریخ پانزدهم آگوست ۱۹۷۹ و با هدف اصلی، رفع بیکاری جوانان آغاز شد. محور عمده این برنامه، تجهیز جوانان گروه سنی ۱۸ تا ۳۵ سال به مهارتها و فنون مورد نیاز برای توانمندسازی آنها در ایجاد حرفه‌های خوداشتغالی است. انتخاب بهره‌برداران براساس معیار درآمد صورت می‌گیرد. یکی دیگر از اهداف این برنامه، آموزش زنان روستایی است. هدف اختصاصی این برنامه، آموزش حداقل ۴۰ جوان در هر بلوک می‌باشد. علاوه بر این، طرح به ایجاد روابط سازمانی و عملکردی با سایر موسسه‌ها به منظور برخورداری از خدمات اعتباری، بازاریابی، عرضه مواد خام و توسعه طرح از طرف آنها و در جهت منفعت کارآموزان اقدام نموده است.

### طرح توسعه نواحی مستعد خشکسالی<sup>۱۱</sup>

برنامه توسعه نواحی مستعد خشکسالی در طی سالهای ۱۹۷۰/۷۱ آغاز به کار کرد. هدف عمده این برنامه، ایجاد فرصتهای شغلی برای روستاییان متأثر از خشکسالی می‌باشد. این نواحی براساس معیارهای مهمی همچون میزان بارش و کمبود باران در سال گذشته، وسعت و دوره کاهش محصولات، درصد نواحی زیرکشت آبی و اجرای طرحهای توسعه بلندمدت در آن نواحی انتخاب می‌شوند. این برنامه در ۵۵۷ بلوک، ۷۴ بخش و ۱۳ ایالت به اجرا درآمد. ایجاد داراییهای بادوام و فراهم آوردن فرصتهای اشتغال از مهمترین اهداف این برنامه به شمار می‌روند. این برنامه در ابتدا به عنوان یک برنامه اشتغال با تأکید عمده بر توسعه

جدول شماره (۲): میزان پیشرفت فیزیکی برنامه توسعه نواحی مستعد خشکسالی (۸۱-۱۹۸۰)

ردیف	شرح	واحد	پیشرفت
۱	حفاظت خاک و آب	هزار هکتار	۱۳۹/۷
۲	ایجاد پتانسیل آبیاری	هزار هکتار	۴۴/۶
۳	توسعه جنگلکاری و پوشش گیاهی	هزار هکتار	۸۲/۲
۴	توزیع حیوانات شیری	تعداد	۱۰/۱۸۴
۵	شرکتهای تعاونی تولیدکننده شیر	تعداد	۵۲۸
۶	شرکتهای تعاونی پرورش گوسفند	تعداد	۴۹
۷	تعداد بهره‌برداران	الف) کاستهای طبقاتی ب) قبایل طبقاتی	۹/۹ ۲/۲ ۰/۸
۸	میزان اشتغال ایجاد شده	صد هزار نفر	۴۶۹/۵

\* مأخذ: "Ministry of Rural Development"



آبیاری، محافظت از خاک، جنگلکاری و جاده سازی آغاز به کار کرد. در طول برنامه چهارم با تجاری که در طول اجرای برنامه به دست آمد، این راهبرد که تا آن زمان بر پایه تشکیل دارایی و ایجاد اشتغال بوجود آمده بود به سمت یک رهیافت متنوع و جامع تر نسبت به توسعه تغییر یافت. بعدها بخشهای دیگری نظیر دامداری، ماهیگیری، کشاورزی و باغبانی نیز به آن اضافه شدند. در طول این برنامه، با آغاز به کار رهیافت آبخیزداری ۱۲ در برنامه توسعه این نواحی، بعد دیگری هم به آن اضافه شد. بهره برداری بهینه از منابع آب و زمین به عنوان سیاست پذیرفته شده در این برنامه مطرح بوده اند. در برنامه ریزی برای توسعه آبخیزداری، عوامل اقتصادی اجتماعی از قبیل نظامهای بهره برداری از زمین، الگوی کشت، وضعیت اقتصادی مردم محل و وسایل امرار معاش آنها و غیره باید به طور جامع در نظر گرفته شوند. حوزه های انتخابی در هر بلوک باید دارای منابع کافی باشند. هدف نهایی این برنامه ریزی، تخصصی شدن در امر تولید و بازسازی تعادل زیست محیطی می باشد. مشارکت اجتماع محلی در یک چنین برنامه ریزی از اهمیت زیادی برخوردار است. عناصر اصلی این راهبرد، توسعه و مدیریت منابع آبیاری، حفاظت خاک و رطوبت، جنگلکاری، بازسازی الگوی کشت، توسعه مرتع، دگرگونی در فعالیتهای ارگانیک، توسعه معاش و توسعه کشاورزان کوچک و حاشیه ای و کارگران بخش کشاورزی می باشند. رهیافت پرداخت اعتبارات بلند مدت به عنوان یک زیربنای ضروری برای ایجاد یک پایه اقتصادی با ثبات در منطقه و ایجاد اشتغال مولد در نواحی عقب مانده بویژه برای اقشار آسیب پذیر جمعیت و افزایش توانمندی درآمد و اشتغال آنان از طریق توسعه شرکتهای با ثبات بلند مدت برای این اجتماعات از اهداف بهم پیوسته ای هستند که در برنامه توسعه نواحی مستعد خشکسالی به طور همزمان مدنظر می باشند. علاوه بر این، طرحهایی که در این برنامه بر اساس یک حوزه تعیین می شوند، مجموعاً یک برنامه پیوسته و یکپارچه را در هر بلوک تشکیل می دهند.

از زمان شروع برنامه توسعه نواحی مستعد خشکسالی (D.P.A.P) در هند و تا سال ۱۹۸۱، تخصیص بودجه ای به مبلغ ۴/۸ میلیارد روپیه در برنامه ششم (۱۹۸۰/۸۵) به طور مشترک و برابر از طرف مرکز و ایالات تامین شده بود. مهمترین نقطه ضعف این برنامه آن بود که نواحی وسیعی که بارها دچار خشکسالی شده اند، مشمول برنامه نمی شدند. علت این مسئله نیز آن بود که در شناسایی نواحی، بخشها به عنوان یک واحد تلقی شده و بلوکها و تالوک های خارج از آن مورد توجه قرار نگرفته بودند. به همین منظور، دولت هندگروهی را در ژوئن سال ۱۹۸۰ برای بازنگری در نواحی مشمول طرح و همچنین اتخاذ راهبرد توسعه تشکیل داد. گزارش این گروه در اواخر سال ۱۹۸۱ تهیه و پیشنهادات آنها از اول آوریل ۱۹۸۲ به اجرا درآمد.

در حال حاضر، تعداد نواحی تحت پوشش طرح با اضافه شدن ۱۱۳ بلوک به تعداد قبلی، به تعداد کل ۶۷۰ بلوک رسیده است. در ایالت کارناتاگا، تعداد بلوک ها از ۴۶ به ۷۰ مورد افزایش یافت. با اجرای برنامه توسعه یکپارچه روستایی در کشور که اساساً یک برنامه بهره بردار محور ۱۳ است، حمایت زیربنایی لازم از طریق برنامه توسعه نواحی مستعد خشکسالی صورت خواهد گرفت.

## برنامه توسعه نواحی بیابانی ۱۴

برنامه توسعه نواحی بیابانی در سال ۱۹۷۷-۷۸ آغاز شد. این برنامه مناطق سردسیر و مناطق گرمسیر کشور را تحت پوشش قرار می دهد. مناطق گرمسیر تحت پوشش طرح شامل ۱۱ بخش در ایالت راجاستان، چهار بخش در ایالت هاریانا و سه بخش در ایالت گجرات می باشند. مناطق سردسیر تحت پوشش آن نیز شامل دو بخش در ایالت جامو و کشمیر و یک بخش در ایالت هیماچال پرادش می گردد. هدف اصلی این برنامه، توسعه یکپارچه نواحی بیابانی به کمک افزایش باروری زمین، سطوح درآمدی و فرصتهای اشتغال برای ساکنین این نواحی از طریق بهره برداری بهینه از منابع فیزیکی، انسانی، معاش و سایر منابع بیولوژیکی (زیست محیطی) این نواحی می باشد. فعالیتهای عمده ای که در نواحی تحت پوشش این برنامه در نظر گرفته می شود عبارتند از:

۱) توسعه جنگلکاری و پوشش گیاهی (علفزار)

۲) توسعه و بهره برداری از آبهای زیرزمینی

۳) حفاظت از نظامهای بهره برداری آب

۴) برق رسانی به روستاها به منظور تقویت دستگاههای پمپ

۵) توسعه کشاورزی، باغبانی و دامداری

نواحی تحت پوشش این برنامه، عمدتاً آنهایی هستند که توسط کمیسیون ملی کشاورزی در گزارشی در زمینه توسعه نواحی بیابانی پیشنهاد شده اند. در طول برنامه پنجم، هزینه ای به ارزش ۲۳/۱۳ میلیارد روپیه خرج شد و میزان بودجه تخصیص یافته برای این برنامه در طی برنامه ششم به مبلغ ۵۰۰ میلیون روپیه افزایش یافت.

## برنامه ملی اشتغال روستایی ۱۵

برنامه هایی که تا اینجا مورد بحث قرار گرفتند، همگی بر حول محور منابع بالقوه و طبیعی در واحدهای جداگانه خانوار و یا نواحی مختلف متمرکز بوده اند. به منظور ایجاد فرصتهای اشتغال تکمیلی، اقدامی صورت گرفت که گرایش آن به سوی برنامه انگیزه کار بود. مسئله اشتغال در نواحی روستایی، اساساً از نوع بیکاری فصلی و نیز عدم اشتغال می باشد. ایجاد فرصتهای اشتغال تکمیلی برای نیروی کار روستایی به طور کلی در بخش کشاورزی و بخشهای وابسته به آن و از طریق افزایش عملکرد و تنوع بخشی کشاورزی مبتنی بر گسترش آبیاری و فن آوری اصلاح شده صورت می گیرد. ابعاد مهم این مسئله، اتخاذ یک راهبرد چندجانبه را در جهت کمک به توسعه منابع اقشار آسیب پذیر جمعیت از یک طرف و کمک به ایجاد فرصتهای اشتغال تکمیلی برای فقرای روستایی بویژه در دوره های کاهش تولید با روشی که در عین حال مستقیماً منجر به ایجاد داراییهای بادوام برای اجتماع محلی شود، ضروری می سازد. برنامه ملی اشتغال روستایی که در برابر این زمینه شکل گرفت به محافظت از فقرای روستایی کمک می کند. با پوشش این برنامه، پروژه های توسعه و پروژه های ایجاد اشتغال با محوریت گروه هدف ۱۶ به طور دقیق در هم آمیخته شده اند.

این برنامه به طور مشترک و به صورت ۵۰ به ۵۰ توسط مرکز و ایالت تامین مالی و به اجرا درآمد. تنهادر سال ۸۲-۱۹۸۱، بودجه ای برابر با ۳/۶

میلیارد روپیه برای این برنامه در نظر گرفته شده بود. در فاصله ماههای آگوست تا اکتبر سال ۱۹۷۹، ارزیابی سریعی از برنامه «غذا برای کار»<sup>۱۷</sup> توسط سازمان ارزیابی برنامه در کمیسیون برنامه ریزی صورت گرفت و آشکارا بیان کرد که «بهره برداران این برنامه را فقیرترین اقشار جامعه روستایی تشکیل داده اند.» از کل بهره برداران این برنامه، ۴۲ درصد آن را کاست های طبقاتی و ۱۳ درصد آن را قبایل طبقاتی تشکیل می دادند. همچنین ۲۰ درصد از کل افرادی که در این برنامه مشارکت داشته اند را زنان شامل می شدند. علاوه بر این، از میان کل بهره برداران این برنامه، ۵۰/۶ درصد آن راکارگران کشاورزی و ۱۹/۷ درصد آن را کارگران غیرکشاورزی تشکیل می دادند. این ارزیابی همچنین بیان داشته است



**اندیشه‌های بنیادین توسعه روستایی  
برای کاهش فقر و حتی ریشه کردن  
آن به منظور دستیابی به توسعه  
روستایی و تحقق آن در کشور  
برداشته است. به طوری که در این  
زمینه می توان گفت نسبت به سایر  
کشورهای در حال توسعه در آفریقا،  
امریکای لاتین و آسیا موفق تر و  
کامیاب تر بوده است.**

که «این برنامه باعث تثبیت قیمت محصولات غذایی در نواحی روستایی شده است و نیز این برنامه تأثیر قابل ملاحظه ای را بر شرایط زیست و زندگی جامعه روستایی در زمینه اشتغال و درآمد داشته است.»

### توسعه جامع روستایی<sup>۱۸</sup>

توسعه جامع روستایی باید به عنوان یک تلاش آگاهانه برای ایجاد ارتباط بین فعالیتهای زیربنایی و برنامه های بهره بردار محور به حمایت از توسعه نواحی روستایی بپردازد. برنامه هایی همچون توسعه یکپارچه روستایی، توسعه نواحی مستعد خشکسالی، برنامه توسعه نواحی بیابانی، برنامه ملی اشتغال روستایی و سایر برنامه ها تا زمانی که به صورت مجزا و جداگانه اجرا شوند، کارکردی<sup>۱۹</sup> نخواهند داشت. بنابراین، لزوم برقراری ارتباطات مناسب بین آنها ضروری به نظر می رسد.

از طرف دیگر، برنامه ریزی برای انجام این کار در سطح بلوک، بسیار شگرف و قابل تحسین می باشد. هند شروع متعالی خود را در این زمینه از طریق اقدامهای زیر به انجام رسانیده است:

الف) اتخاذ راهکارهای آگاهانه در رفع ناتوانیهای اقشار فقیرتر اجتماع محلی

ب) اتخاذ راهکارهایی که از طریق آنها، فرصتهای اشتغال و درآمد فقرا و همچنین ظرفیتهایی از لحاظ اقتصادی مولد تولیدکنندگان ضعیف به طور قابل ملاحظه ای افزایش یابد.

بدون شک در راه برنامه ریزی و اجرای آن، مسائل و مشکلاتی وجود دارد. همچنین، ذکر این نکته ضروری است که کاهش فقر در کوتاه مدت عملی نیست؛ بلکه نیاز به یک افق بلند مدت دارد. لازم به ذکر است که مسائل و مشکلات موجود در این زمینه می بایست مورد بحث و بررسی قرار گیرد و مطمئناً با تاکید بیشتر و شدیدتر نسبت به این مسئله در برنامه هفتم، میزان فقر به مقدار زیادی کاهش خواهد یافت. بنابراین لازم است که این گونه تلاشها و اقدامها در برنامه هشتم چشمگیرتر شده و با وسعت بیشتری صورت گیرد.

### نتیجه گیری و پیشنهادها

همان طوری که در متن ملاحظه شد، کشور هند در طی سالهای اخیر اقدامهای متعدد و متنوعی را برای کاهش فقر و حتی ریشه کردن آن به منظور دستیابی به توسعه روستایی و تحقق آن در کشور برداشته است. به طوری که در این زمینه می توان گفت نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه در آفریقا، امریکای لاتین و آسیا موفق تر و کامیاب تر بوده است.

اما متأسفانه ایران، از همان آغاز برنامه های توسعه در سال ۱۳۲۷، دچار دوگانگی اقتصادی شد. بدین صورت که بخش صنعت و توسعه شهری از همان آغاز جایگاه خود را پیدا کردند و توانستند رشد چشمگیری پیدا کنند. در صورتی که بخش کشاورزی و توسعه روستایی چندان مورد توجه نبوده و روز به روز از اهمیت و توجه به آن کاسته شد. به طوری که در سه برنامه اول عمرانی کشور (۱۳۲۷-۴۷)، هیچ فصل خاصی از منابع عمرانی به روستاها اختصاص نیافت و اقدامهای انجام شده به نحوی پراکنده و قاعدتاً در چارچوب اعتبارات اختصاص داده

شده به فصول مختلف برنامه انجام می‌گرفت. هرچند که در دو برنامه عمران چهارم و پنجم (۱۳۴۷-۵۶)، اقدامهای بیشتری در این راستا صورت گرفت اما به طور کلی، سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی در طی این دوره با احتساب درآمد نفت از ۳۲ درصد در سال ۱۳۳۸ به ۹۴ درصد در سال ۱۳۵۶ کاهش یافت. ۲۰٪ از طرف دیگر، در طول سالهای ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵: یعنی در ظرف ۱۰ سال، تعداد ۳۵ هزار آبادی خالی از سکنه شده‌اند که از دلایل خالی شدن این روستاها می‌توان به مواردی همچون عدم و یا کمبود اشتغال، فقدان خدمات و امکانات رفاهی، تمرکز نامتناسب امکانات در مناطق شهری، پایین بودن درآمد روستاییان به دلایل پایین بودن میزان و قیمت محصولات کشاورزی، تقطیع اراضی و عدم یکپارچگی آنها، پایین بودن سطح فن آوری و نظایر آنها اشاره کرد.

همان طوری که در متن ملاحظه شد، هدف اصلی اکثر برنامه‌های توسعه روستایی در هند، ایجاد اشتغال و افزایش درآمد روستاییان به منظور اسکان آنها در روستاها و جلوگیری از مهاجرت آنها و در نتیجه خالی شدن روستاها از سکنه می‌باشد. بر همین اساس اگر رسیدن به اهداف توسعه روستایی و مهمتر از همه، کاهش فقر دسترسی پیدا کرد به جای خدمات رسانی به روستاها می‌بایست با دیدگاه ایجاد اشتغال، درآمدزایی و افزایش درآمد در رویه‌ای پایدار و توانمندساز به روستاها نگریسته شود و به این ترتیب، مانع از مهاجرت روستاییان بویژه جوانان روستایی، عدم تعادل نسبت سنی و جنسی و در نتیجه، خالی شدن روستاها از سکنه شد.

در این زمینه با توجه به تجارب فقرزدایی، توسعه روستایی و تجارب موفق سایر کشورها، نکته‌ای که ذکر آن در اینجا ضروری و قطعی به نظر می‌رسد، این است که امروزه موفقیت در اجرا و حصول نتایج برنامه‌های توسعه روستایی در گرو مشارکت فعال، هدفمند و داوطلبانه تمامی اقشار جامعه روستایی بویژه زنان، کارگران و در نهایت فقرای روستایی در کلیه مراحل تدوین، اجرا و بهره‌برداری عادلانه از نتایج این برنامه‌هاست که خود نیازمند پیش شرط چالش برانگیز دیگری به نام **تمرکززدایی برنامه ریزی شده** برای زمینه سازی حضور فعال و نهادینه عوامل محلی در فرآیند توسعه پایدار می‌باشد.

از دیگر چالشهای بعدی این است که اقدام برای توسعه روستایی و یا حتی توسعه ملی، نیازمند عزم و اراده ملی تمامی مردم و مسئولان کشور می‌باشد. همان طوری که کشورهای پیشرفته امروزی غرب و کشورهای اروپایی، ژاپن و در نهایت کشورهای تازه صنعتی شده نظیر کره، تایوان، سنگاپور و هنگ کنگ (البته این تنها یکی از عوامل پیشرفت آنها می‌باشد) توانسته‌اند با تکیه بر این عامل به پیشرفت و توسعه برسند. به هر حال، غفلت از روستا، روستاییان و توسعه روستایی در هر کشوری از جمله ایران به معنای نابودی، عقب ماندگی و عدم توسعه آن کشور و در نتیجه دور ماندن آن از قافله توسعه می‌باشد؛ چراکه دستیابی به توسعه در سطح ملی، در گرو توسعه روستایی بویژه توسعه بخش کشاورزی می‌باشد. همان طوری که آقای مایکل تودارو نیز در این مورد چنین گفته است: «اگر قرار است توسعه‌ای انجام بگیرد و خود مستمر باشد، باید به طور اعم از مناطق روستایی و به طور اخص از بخش کشاورزی آغاز شود.» ۲۱

نکته آخر اینکه، برنامه ریزی جامع و نظام مند که در رویه‌ای مشارکتی طرح و اجرا می‌گردد، یکی از الزامات راهبردی فراروی حصول توسعه پایدار است و در این زمینه، اولویت بخشی به توسعه فعالیتهای مولد از نظر درآمد و فرصتهای شغلی و نیز توسعه زیربنایی محلی در رویه‌ای پایدار به همراه شناخت دقیق فرصتها و ظرفیتهای ساختی کارکردی جوامع روستایی و بخش کشاورزی توأم با تدبیر راه حل‌های منطقی برای رفع موانع فراروی توسعه پایدار و ارتباطی فشرده و تعاملی با سایر بخشهای اقتصادی کشور ضروری می‌نماید و با توجه به شرایط طبیعی، اقتصادی و اجتماعی متنوع کشور، این امر فقط از طریق تمرکززدایی مطلوب و برنامه ریزی شده در راستای حضور فعال مردم و عوامل محلی در زمینه طرح و برنامه توسعه توانمندساز خویش و اجرا و اصلاح مداوم آن برای بهره‌گیری عادلانه و پایدار از ظرفیتهای محلی و منطقه‌ای در جهت حصول اهداف توسعه ملی و محلی صورت می‌گیرد.

### پی‌نوشت

۱- ترجمه حاضر از مقاله ۲۳ کتاب زیر اقتباس شده است:

K. Puttasawamaiah, »Pov ty and Rural Development«, Newdelhi, Oxford& IBH Publishing Co. PVT. LTD, pp. 399 - 420.

۲- دیاس، هیران دی، ویکرامانایاک، بی. دبلیو، ای، در ستامه برنامه ریزی توسعه روستایی، ترجمه ناصر فرید، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی وزارت جهادسازندگی سابق، تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۷، ص ۷۱.

۳- مهندسان مشاور DHV از هلند، رهنمودهایی برای برنامه ریزی مراکز روستایی، ترجمه سیدابوطالب فنایی و همکاران، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی وزارت جهادسازندگی سابق، تهران، ۱۳۷۱، ص ۴۰۷.

- 4- Integrated Rural Development Programme (I.R.D.P)
- 5- District Rural Development Societies
- 6- Scheduled Castes
- 7- Scheduled Tribes
- 8- Cluster Approach
- 9- Voluntary Organisations
- 10- Training of Rural Youth for Self-Employment
- 11- Drought - Prone Area Programme (D.P.A.P)
- 12- Watershed Approach
- 13- Beneficiary - oriented
- 14- Integrated Rural Development Program (I.R.D.P.)
- 15- National Rural Employment Programme (N.R.E.P)
- 16- Target group - oriented
- 17- Food - for - Work Programme
- 18- Comprehensive Rural Development (C.R.D)
- 19- Function

۲۰- آسایش، حسین، برنامه ریزی روستایی در ایران، دانشگاه پیام نور، چاپ سوم، ۱۳۷۶، صفحات ۶۴-۵۹.

۲۱- همان، ص ۱.