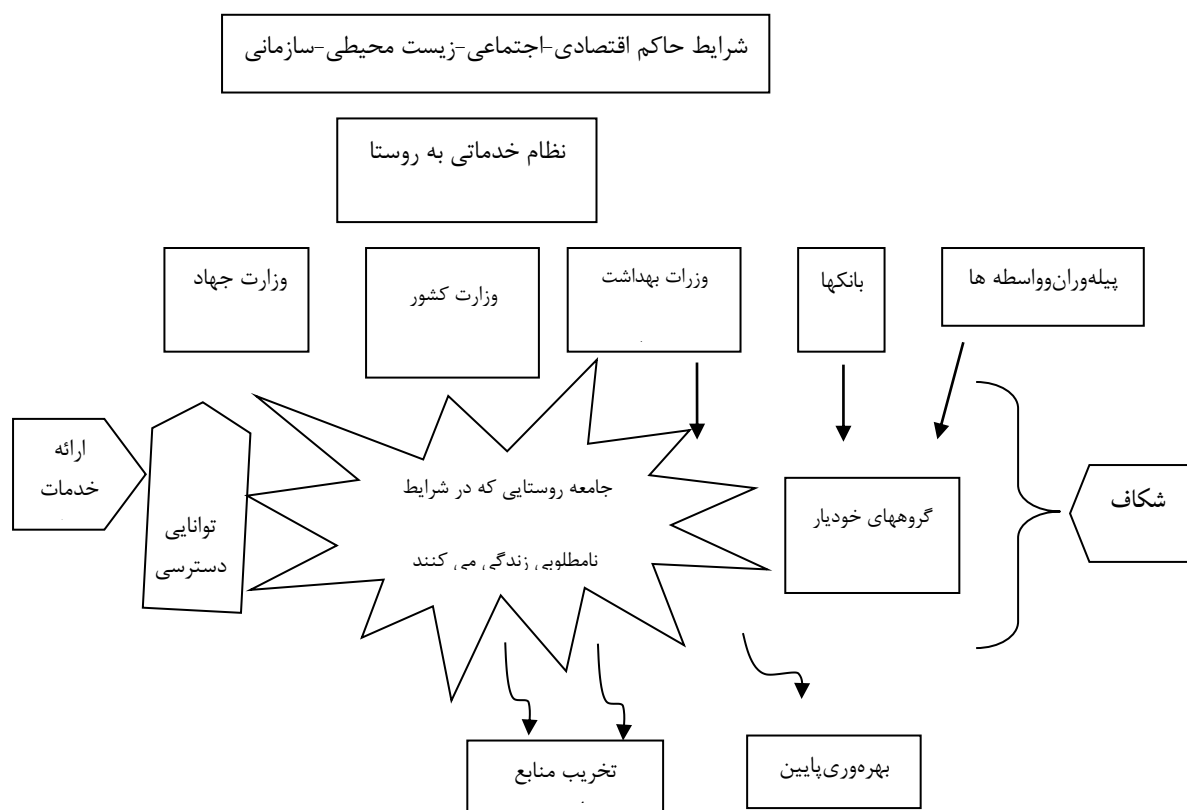


راهبردهای جدید توسعه؛ راهکار عبور از چالش های توسعه روستایی در کشورهای در حال توسعه

مشکلات و مسایل توسعه روستایی، کم و بیش در بسیاری از کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته شامل موارد زیر است:

- کم توجهی به دستگاه های دولتی در تغییرات ساختاری و کارکردی برای توسعه روستایی
- به کار گرفتن رهیافت های مختلف با در نظر گرفتن منافع سیاسی
- انعطاف پذیری کم در روابط اداری و محدودیت ظرفیت های انسانی، فیزیکی و مالی برای گسترش.

در این دسته از کشورها، نظام خدمت رسانی به مناطق روستایی همواره تحت تسلط و تأثیر شرایط حاکم اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و سازمانی است. اگر چه در این کشورها سازمان های متولی توسعه روستایی مختلف، متنوع و تحت عناوین گوناگون وجود دارند که هر کدام به نحوی و با میزان کارکردهای متفاوت، خود را در این حیطه دخیل نموده اند (مانند بانک ها، وزارتخانه های بهداشت و درمان، کشاورزی و کشور و یا حتی پيله وران و واسطه ها در سطوح میانی و محلی)؛ با این وجود همواره می توان مشاهده کرد که مردم این جوامع در شرایط نامطلوبی به سر می برند. فعالیت های نهادها و اشخاص گوناگون اگر چه با عناوینی مانند ارائه خدمات، بهبود توانایی دسترسی یا تشکیل گروه های خودیار شکل گرفته اند اما در عمل همواره بین اهداف و برنامه ها و واقعیت توسعه جوامع روستایی شکافی به چشم می خورد. نتیجه چنین وضعیتی هم چیزی جز پایین بودن میزان بهره وری در تولید و تخریب منابع طبیعی نبوده است (شکل ۱-۱). می توان نمود عینی چنین شرایطی را در بسیاری از روستاهای کشور پیدا کرد، که در آن دستگاه ها و بنگاه های مختلف خدماتی را با حجم و کیفیت های متفاوت به روستاها ارائه می دهند ولی هم این خدمات ناکافی است و هم دسترسی افراد مختلف به این خدمات بسیار متفاوت می باشد. معمولاً دسترسی و منتفع شدن افراد فقیر و کم درآمد جامعه روستایی به این خدمات ناچیز می باشد.



وضعیت موجود نهادهای توسعه روستایی در کشورهای در حال توسعه (تطبيق با ایران)

از راهبردهای قدیمی به سمت راهبردهای جدید

ناکامی برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه با راهبردهای قدیم که اغلب، متکی به رهیافت‌های تمرکزگرا، دستوری، یک سویه، تکنولوژی مدار با تخصیص منابع و آموزش هر چند ممکن است دلسوزانه بوده است، عملاً به کنار ماندن مردم از جریان توسعه و ناتوانمند سازی اجتماعات (صرافی، ۱۳۷۷؛ نارایان و ابه، ۱۳۸۳ ص ۱) و حتی گرفتار آمدن آنان در دام وابستگی منجر شده است. در بسیاری موارد اعتماد به نفس، ظرفیت تصمیم‌گیری و مدیریت جوامع نیز تحلیل رفته است (Sing, 1999). همانطور که رابرت چمبرز تأکید می‌نماید در رویکرد‌های سنتی توسعه، پروژه‌ها و فعالیت‌ها براساس تشخیص و نظر کارشناسان و متخصصان تعریف، طراحی، اجرا و در نهایت ارزیابی می‌شد و نقش مردم اندک و غیر قابل توجه بود. اما تجارب اقدامات مذکور، به ویژه ناکامی آنها در بهبود وضعیت مردم فقیر، بسیاری از متخصصان را، پس از دهه ۸۰ میلادی به این نتیجه رساند که در دیدگاه‌های خود تجدید نظر نمایند

حمام خورشیدی محمدآباد پسکوه در سال ۱۳۸۱ با تصمیم مقامات مرکزی و با هزینه ای بیش از ۱۰۰ میلیون تومان ساخته شده و به اظهار رییس شورا ، بعد از یکسال به دلیل نامناسب بودن تکنولوژی و هزینه بالای نگهداری، غیرقابل استفاده شده است.



و در طراحی برنامه های توسعه ای نظرات و دیدگاه های مردم را مبنا قرار دهند. (چمبرز ۱۳۸۲: ۳۱ و ۳۲، چمبرز و پرتی ۱۳۸۳: ۳۴۸، رولینگ ۱۳۸۳، کلیتون و همکاران ۱۳۸۳: ۳-۵).

در این رابطه می توان به تجربه دیگران خصوصاً نهادهای خصوصی بین المللی توجه نمود. برای مثال نهادهای بین المللی تأمین مالی در این مورد اتفاق نظر دارند که سرمایه گذاری بخش دولتی در کشاورزی بر اساس رویکردهای بالا به پایین نتوانسته است به توسعه پایدار بیانجامد. این امر باعث شده است که این نهادها در پی دخالت دادن مردم روستایی در طراحی پروژه ها و اجرای آنها باشند. از طرف دیگر با توجه به ساختار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جاری در اغلب کشورهای در حال توسعه، دخالت مردم و مشارکت آنان از طریق غیرمستقیم و توسط نمایندگان، منافع جامعه ی محلی را دربرنخواهد داشت و مشارکت مردم فقط در سطح روستا میسر است (سازمان ملل متحد، موسسه توسعه آسیا و اقیانوسیه ۱۹۸۰ ص ۹۶).

تجربیات ایران نیز نشان می دهد که در گذشته عموماً راهبرد حداکثر دخالت دولت در برنامه ها و پروژه های توسعه روستایی همراه با بخشی نگری و تعصب سازمانی موجب حذف یا کمرنگ شدن مشارکت مردمی، دانش بومی، نهادهای محلی و خصوصاً تشکل های غیر دولتی بوده است. نتیجه آن نیز ناهماهنگی در فرآیند برنامه ریزی، خدمات رسانی و افزایش هزینه ها، هدر رفتن سرمایه های انسانی، مالی و اجتماعی و سرانجام دامن زدن به شکاف و نارضایتی میان مردم روستا بوده است (موسسه توسعه

روستایی ایران، ۱۳۸۲). علاوه بر این تخریب بیشتر منابع پایه مانند آب، خاک و منابع ژنتیکی را موجب شده است. اثرات نامطلوب این برنامه های توسعه که در پارادایم قدیم توسعه تبیین می شود در کشورهای جهان سوم بیشتر متوجه جوامع روستایی بوده است.

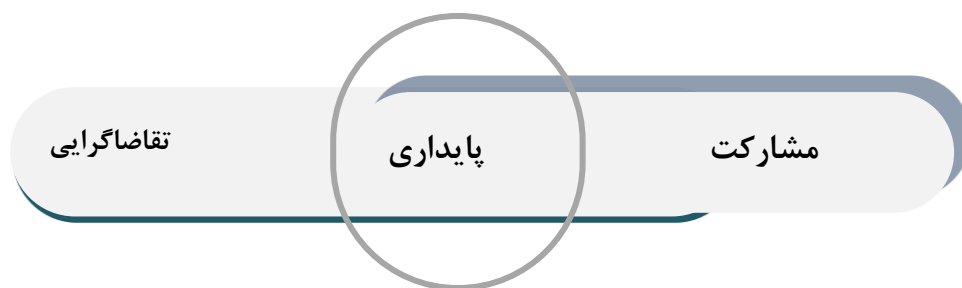
برای تفوق بر چالش های اساسی پیش روی توسعه در هزاره سوم پارادایم جدید توسعه که تأکید بیشتری بر پایداری در چارچوب گسترش دامنه و فرصت انتخاب مردم در عرصه نهادی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی به عنوان یکی از اجزای اصلی پایداری دارد، پذیرفته شد. رئوس این پارادایم چنین برشمرده شده است:

"تغییر دیدگاه ها، روش ها و ساختارهای ذهنی در برخورد با مسایل و مشکلات (رویکرد به کاربرد علم و روش های علمی نظام مند)، جایگزینی رویکرد توسعه همه جانبه و پایدار به عنوان نظریه مبنایی در برنامه ریزی توسعه، جایگزینی برنامه ریزی های محلی در فرایند توسعه، گسترش مشارکت مؤثر و همه جانبه مردم و نهادهای محلی در فرایند تصمیم سازی و برنامه ریزی، تغییر ساختار و کارکرد دولت از کارگزار توسعه به تسهیلگر توسعه همراه با توان فنی و سازمانی برای کار کردن با گروه های اجتماعی و برای پاسخگو نگه داشتن دولت (مسئولانی در سطح محلی که برای کار کردن با گروه های اجتماعی انگیزه داشته باشند)، ایجاد نظم حقوقی و نهادی در توسعه که از خود سازمانی گروه های اجتماعی حمایت کنند (نارایان و ابه، ۱۳۸۳ ص ۱۱)، توجه به روش شناسی کیفی و کثرت گرا در فرایند تدوین برنامه توسعه، تقویت شیوه های نظارتی از طریق نهادهای مردمی (سازمان های غیر دولتی، تشکل ها)، تشکیل و تقویت نهاد های غیر دولتی، تشکل های مردمی و محلی، گروه های کار و تشکل های کوچک به ویژه زنان و جوانان، ایجاد و تقویت گروه های تسهیلگر، ایجاد و تقویت شبکه های نهادی، تقویت رسانه ها از جمله رسانه های مربوط به توسعه روستایی، آموزش و ارتقای مهارت های آگاهی بخش، ایجاد نظام فراگیر داده ها و اطلاعات روستایی (ملّی، منطقه ای و به ویژه محلی)، ایجاد و تقویت دسترسی جامعه روستایی به فن آوری اطلاعات و ارتباطات".

البته به این مهم باید توجه نمود که همه اجتماع های روستایی، در یک محیط سیاستگذاری تاریخی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و نهادی بزرگتر فعالیت دارند. همین پیوندهای بین جوامع و محیط بزرگتر است که ضرورت تحلیل جامعه شناختی را به عنوان نقطه آغازین فرآیند توسعه می رساند. در سطح اجتماع، نظام هایی شامل نظام زراعی، اجاره زمین، سازمان اجتماعی، قشر بندی و نهادهای سیاسی بومی وجود دارد. قوانین حاکم بر استفاده از منابع ملی توسط کنترل کننده های اجتماعی اجتماعات اعمال می شود. رهبران و رؤسای محلی یا عوامل با نفوذ به عنوان واسطه های قدرت بین نهادهای

بیرونی (دولت‌هابخش غیردولتی) و اعضاء جامعه محلی عمل می‌کنند. در چنین محیطی، جامعه‌شناسان و مردم‌شناسان نقش بی بدیلی در فرآیند توسعه دارند. مثلاً آنها غالباً از مفهوم "راهبردهای بقا" برای اشاره به راهبردی استفاده می‌کنند که جوامع و خانوارها با در پیش گرفتن آن راهبردها، خطر سقوط در فقر ناشی از به شهر نرسیدن محصولات، بلایای طبیعی، جنگ و شوک‌های اقتصادی بیرونی را به حداقل می‌رسانند (سازمان خواروبار و کشاورزی، ۱۹۹۲ ص ۱۱). راهبرد بقا، مبتنی بر این است که افراد محلی، عشایر و روستاییان و زنان برای قرن‌ها، هماهنگ با طبیعت خود را سازگار و حفظ کرده‌اند. آن‌ها راهبردهای سازگاری بسیار قابل تنظیمی را به وجود آورده‌اند که لازم است بازایی گردیده و به عنوان مبنایی برای برنامه ریزی آینده به کار گرفته شود. و این دانش بومی است که باید مورد توجه قرار گرفته و برای مقاصد توسعه "مه‌ار" گردد. مثلاً کشت توأم چند محصول برای کاهش آسیب‌پذیری و تنوع بخشیدن به منابع درآمدی از آن جمله است (سازمان خواروبار و کشاورزی، ۱۹۹۲ ص ۱۱). این نظام‌های دانش بومی ممکن است مبنایی برای ایجاد راهبردهای توسعه‌ی پایدارتر باشند. چرا که آن‌ها از جایی کار را آغاز می‌کنند که مردم در آن قرار دارند، نه از جایی که مایلند مردم در آن قرار داشته باشند (رایت، ۱۹۹۴ ص ۶۶).

و دیگری "تغییر جهت از طرف عرضه (خدمات رسانی، ارایه کمک‌های فنی، انتقال نوآوری به جامعه) به طرف تقاضا (عدم تمرکز، کنترل بیشتر بر امور جاری و سرنوشت ساز اجتماعی - اقتصادی و ...). بستر و زمینه اساسی کار در جهت ارتقای قدرت انتخاب مردم محلی تلقی می‌شود. این رویکرد از طریق تقویت ارتباطات، تشکیلات و سازماندهی نهادهای مردمی فراهم می‌شود. در این فرآیند ظرفیت‌سازی برای دسترسی و بهره‌مندی از حق انتخاب‌های گوناگون به دست می‌آید.



مؤلفه‌های اجتماعی پایداری در راهبردهای جدید توسعه (نارایان و ابه، ۱۳۸۳ ص ۷۵)

بنابراین، وجه اجتماعی پایداری در گرو تقاضاگرایی، مشارکت محلی و توسعه ظرفیت محلی است. تقاضاگرایی؛ به مفهوم آن است که هیچ پروژه یا فعالیتی بدون تقاضای مردم /گروه هدف اجرا نمی‌شود و بدون مشارکت "فعال" آنان عملیاتی نخواهد شد. مشارکت فعال؛ به معنی نقش محوری در فرآیند؛

ارزیابی، برنامه ریزی، اجرا و ارزشیابی. بدیهی است این امر مستلزم وجود بستر مناسب یعنی اعتماد، انسجام اجتماعی و زیر ساختهای لازم (نظم حقوقی رسمی یا غیر رسمی، دانش و مهارت مربوطه) برای مواجهه با تضادهای محلی است.

جمع بندی بخش سیاست عملیات بانک جهانی بعد از یک بررسی چهارساله درباره‌ی مشارکت با شواهد معنی داری حاکی از آن است که، مشارکت می تواند در بسیاری از موقعیت ها؛ کیفیت، اثر بخشی و پایداری پروژه ها را بهبود بخشد (نارایان و ابه، ۱۳۸۳: ص ۱۵). علاوه بر این، شواهد متعدد نشان می دهد که مشارکت اجتماعات در زیر پروژه ها و در سرمایه گذاری گروه ها در خود سازماندهی، عنصراصلی برای دستیابی به پیشرفت پایدار بوده است. توسعه اجتماع مدار درطیفی از بافت های گوناگون عمل می کند، زیرا توسعه در پاسخ به نیازهای اولویت دار گروه های مردم شکل می گیرد ولی عناصر اصلی مشارکت اجتماعی - تقاضاگرایی - ظرفیت سازمانی محلی می باشد.

تقاضا گرایی به عنوان یکی از مولفه های مهم پایداری اشاره به تغییر رویکرد طراحان و مجریان پروژه های توسعه و پذیرش حق مردم در بیان خواسته ها، نیازها و تقاضاهای خود را به رسمیت می شناسد. مفهوم تقاضا گرایی آنچنانکه در اینجا به کار می رود اشاره به گرایش هایی دارد که شناخت نیازها و اولویت های مردم را هسته اصلی و محوری برنامه ها و طرح های توسعه ای می داند. این گرایش پس از بروز نتایج اجرای طرح های توسعه اقتصادی در دهه های ۵۰ الی ۷۰ میلادی بروز نمود و درصدد رفع نقائص و مشکلات به وجود آمده بود وعلیرغم اهمیت نظریه آبراهام مازلو، این نظریه نیازهای اساسی توسط سازمان بین المللی کار بود که در سطح برنامه ریزان و کارگزاران توسعه توجهات را به خود معطوف داشت (رفیع پور، ۱۳۶۴: ۹ و ۴۷: Townsend, P1996).

در واقع همزمان با گسترش توجه به مشارکت مردم در تصمیم گیری های مربوط به خود، توجه به این مفهوم نیز اهمیت یافت زیرا تقاضا گرایی جزء جدایی ناپذیر مشارکت مردم می باشد. بنابر این در این رویکرد، یکی از مهمترین دغدغه های طراحان و مجریان پروژه های توسعه ای نحوه شناسایی تقاضاهای مردم است.

لازم به ذکر است که تاکنون صاحب نظران به روشنی تفاوت دو مفهوم نیاز و تقاضا را تبیین ننموده اند و به همین دلیل اغلب این دو به جای یکدیگر استعمال می شود. این مشکل حتی امروزه نیز مشاهده می شود به طوری که در کتب اقتصادی اغلب مفهوم تقاضا به گونه ای تعریف می شود که یادآور مفهوم نیاز است (رفیع پور ۱۳۶۴: ۱۴-۱۵، فرگوسن ۱۳۷۰: ۱۵ و ۱۶). در ادامه برای جلوگیری از مشکلات مفهومی بعدی تقاضا را مرتبه بعد از ایجاد نیاز تلقی می نمایم یعنی ابتدا احساس نیاز نسبت به یک

پدیده شکل می گیرد این احساس پس از تلطیف و شفاف شدن ابعاد و حدود آن و همچنین عینیت یافتن، تبدیل به تقاضا می شود.

اما همچون هر مفهوم نظری دیگر، مشکل اصلی پروژه های توسعه ای در مواجهه با تقاضاگرایی، نحوه برآورد و سنجش میزان آن است. تجارب موجود دو شیوه اصلی سنجش تقاضاگرایی را به شرح زیر معرفی می نمایند:

الف) ارزیابی تمایل افراد ذینفع قبل از اجرای پروژه

ب) تعهد افراد نسبت به انجام وظایف گوناگون در جهت اجرای پروژه: بدیهی است این تعهد شامل تقبل میزانی از هزینه های اجرایی، فعالیت های بدنی و کمک های جنسی می شود. باید توجه داشت پذیرش تعهدات مذکور معیار عینی جهت قضاوت در مورد میزان علاقه و تعهد مردم به پروژه و اجرای آن تلقی می گردد (نارایان و ابه، ۱۳۸۳ ص ۴۸ و ۶۰). در نتیجه پذیرش یا مقبولیت اجتماعی برنامه ها و پروژه ها که متاثر از تقاضای اجتماعی است، از مولفه های اصلی توسعه پایدار روستایی است.

در سوابق کاری بانک جهانی نیز نمونه هایی از پروژه های تقاضا محور - مشارکتی در بخش کشاورزی، مدیریت منابع طبیعی، آموزش و پرورش، بهداشت اولیه، تنظیم خانواده، زیرساخت های روستایی، مسکن شهری، آب و بهداشت عمومی وجود دارد. تنها در سال ۱۹۹۶ نام ۶ پروژه وجود دارد. بسیاری از پروژه های صندوق های اجتماعی، تقاضا محور و مشارکتی هستند که عموماً از نظر کارکرد رتبه رضایت بخشی در نظام بازنگری درونی بانک جهانی دریافت کرده اند (نارایان و ابه، ۱۳۸۳، صص ۱-۲). بنا به اظهار کارشناسان توسعه، اهداف کنونی بسیاری از کارگزاری های توسعه عبارتند از: ایجاد مشارکت مؤثر بین «کمک دهندگان» و «افراد ذینفع» و بین دولت و مردم و در نتیجه افزایش امکان مداخله موفق که به نام «توسعه» صورت می گیرد (رایت، ۱۹۹۴ صص ۴۹-۵۰).

مولفه دیگر پایداری اجتماعی در راهبرد جدید توسعه، "ظرفیت سازمانی محلی" است (شکل ۱-۲)، که چنین تعریف می شود: " توانایی مردم در کار با هم، اعتماد به یکدیگر و سازمان دهی برای حل مشکلات، بسیج منابع، حل اختلافات و تشکیل شبکه با دیگران برای دستیابی به هدف های مورد توافق ". در واقع ظرفیت سازمان محلی، عنصر سوم از چارچوب مشارکت و تقاضا است که برای دستیابی به پایداری پروژه و توسعه مستمر ضروری است.

متون فراوانی در باره نقش ظرفیت سازمانی محلی در مدیریت منابع طبیعی وجود دارد (نارایان و ابه، ۱۳۸۳، صص ۷۵ - ۶۵). نه تنها پایداری توسعه بلکه تناسب هم مهم است. پایداری در چه بافتی و تناسب با چه کسانی؟ (رایت، ۱۹۹۴ ص ۲۴). شواهدی ارائه شده است که نشان می دهد مشارکت اجتماعات و

دخالت دانش بوم شناختی باعث تسهیل مدیریت پایدار منابع می‌شود. در خصوص کشاورزی پایدار، پرتی (Prety, 1996, p3) دخالت نظام مند سه عامل؛ (۱) فناوری‌ها و عملیات حفاظت‌کننده منابع؛ (۲) نهادهای بیرونی توانمندساز و (۳) نهادها و گروه‌های محلی را ضروری می‌داند. وی در جای دیگر (ص ۲۴۸) تأکید می‌کند که بدون توجه به نهادهای محلی احتمال تحقق کشاورزی پایدار بعید است. نورمن آپهوف در اثر ارزنده خود در باره سازمان های محلی تأثیر آن را بر بهره‌وری تأیید می‌نماید (نارایان و ابه، ۱۳۸۳: ص ۷۲). بهر حال وجه با اهمیت پایداری ایجاد اشکال سازمانی مناسب است، یعنی اشکالی که می‌توان پایداری را بر مبنای آن بنیان نهاد، که اگر توجه کافی به آن صورت نگیرد احتمال شکست پروژه‌های توسعه وجود دارد. ولی چه نوع اشکال سازمانی برای ارایه راهبردهای توسعه پایدار خصوصاً در جوامع روستایی مناسب‌ترند؟ (رایت، ۱۹۹۴ ص ۵۰). از آنجا که نظام های مدیریتی منبعت از مدل های دیوانسالارانه و اصول ارزشی این مدل ها بیش از پیش به زیر سؤال می‌رود. چنانچه نظام های مدیریتی مناسب تری را بتوان از نظام های سازمانی بومی اقتباس کرد آنگاه راهبردهای مناسب توسعه به آسانی قابل دسترس خواهند بود. با درک این واقعیت که مدیریت توسعه امری پویا است نه ایستا و نوعی فرآیند یادگیری است که بدون آزمایش و مصالحه امکان پذیر نیست در نتیجه در مرحله شناسایی پروژه نوعی روش شناسی برای شناسایی " نظام های مدیریتی مناسب " مورد نیاز است (رایت، ۱۹۹۴ صص ۱۲ و ۵۳).

در نتیجه گیری از مباحث پیشین، می‌توان در پاسخ به نارسایی ها، ضعف ها و پی آمدهای نامطلوب برنامه های پیشین توسعه و برنامه ریزی بخشی، راهبردهای زیر را بر اساس پارادایم جدید توسعه مبنای برنامه ریزی مشارکتی محلی قرار داد (مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی، ۱۳۸۱؛ میسرا، ۱۹۸۱؛ Sing, 1999):

- مردم محور و موضوع توسعه و تصمیم گیرنده اصلی و مشارکت کننده فعال در فرآیند توسعه
- ظرفیت سازی انسانی و اعتماد سازی جمعی
- به رسمیت شناختن و بکارگیری دانش و فن آوری بومی
- ارتقاء قدرت چانه زنی جامعه محلی
- تقویت تعهد سیاسی ملی و پشتیبانی اداری دولت
- انتقال منابع مالی کافی به محل / منطقه
- قدرت دادن به محل با اختیارات قانونی
- ایجاد سازوکارهای مناسب برنامه ریزی و هماهنگی

- ایجاد یک فرایند دوسویه مؤثر برنامه ریزی
- انعطاف پذیری
- برنامه ریزی چند سطحی
- تقویت و ارتقای نهادهای محلی
- عدم تخریب محیط زیست
- تاکید بر پذیرش اجتماعی برنامه ها، طرح ها و پروژه ها

منابع:

- نارایان، پارکر. دیپا و کاترینابه (۱۹۹۷). طراحی صندوق های اجتماعی: مشارکت، تقاضاگرایی و ظرفیت سازمانی محلی. ترجمه علیرضا کاشانی، ۱۳۸۳. مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی.
- رایت، سوزان، ۱۹۹۴. مردم‌شناسی سازمان‌ها: ترجمه پیروز ایزدی ۱۳۸۵. مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی جهاد کشاورزی
- سازمان خوارو بار و کشاورزی، ۱۹۹۲. تحلیل جامعه شناختی در طراحی پروژه های سرمایه گذاری کشاورزی؛ ترجمه ی عبدالرسول مرتضوی، ۱۳۷۶ . مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی جهاد کشاورزی