

مقایسه میزان اثر بخشی اعتبارات خرد بر اقشار جامعه روستایی در نواحی کوهستانی و دشتی شهرستان آزادشهر

دکتر عبدالحمید نظری^۱ و جواد عادل^۲

چکیده

یکی از ویژگی‌های اقتصاد روستایی در ایران کمبود سرمایه در میان خانوارهای آن است، که خود ناشی از عوامل مختلف خاصه سطح پایین درآمد است. بنابراین روستاییان (لایه‌های مختلف اجتماعی) با توجه به شرایط مکانی- زمانی به منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز به بخش‌های مختلف از جمله بخش رسمی (دولتی) و بخش غیررسمی (سلف خران، مغازه داران) روی می‌آورند. این پژوهش با تکیه بر تفاوت‌های مکانی- فضایی، بصورت تطبیقی در دو ناحیه کوهستانی و جلگه‌ای در سطح شهرستان آزادشهر واقع در استان گلستان انجام گرفته است. روش‌شناسی تحقیق توصیفی- تحلیلی است که با تکیه بر داده‌های پیمایشی و همچنین در بحث مبانی نظری از اسناد بویژه سند برنامه‌های پنج ساله توسعه بهره گرفتیم. بدین ترتیب تعداد ۲۰۸ خانوار^۳، از ۲۷ نقطه روستایی انتخاب شده‌اند که با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده اقدام به تکمیل پرسشنامه نموده‌ایم که با استفاده از نرم‌افزارهای Excel و Spss تجزیه و تحلیل گردید. نتایج حاصله از تحقیق نشان می‌دهد:

- اگر چه دولت توانسته است با ورود به عرصه تأمین مالی روستاییان از طریق سیستم بانکی دست بخش غیررسمی (سلف‌خران، رباخواران) را کوتاه کند، اما با توجه به اینکه ۸۲/۲ درصد اعتبارات پرداختی از منابع داخلی بانک‌ها و ۱۷/۸ درصد از تسهیلات کم‌بهره تکلیفی (یارانه‌ای) دولت بوده است بنظر می‌رسد به عنوان یک نهاد سود جو بوده است تا حمایت کننده.

۱. استادیار دانشگاه پیام نور، مرکز گنبد کاووس

۲. کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی

۳. با استفاده از فرمول کوکران

- یافته‌های میدانی نشان می‌داد که میانگین درآمد یک خانوار قشر ثروتمند $۳/۸$ برابر خانوار طبقه متوسط و $۸/۴$ برابر خانوار طبقه فقیر بوده است. همینطور در حالی که ثروتمندان $۲۶/۴$ درصد کل جامعه نمونه را تشکیل می‌دهند اما مقدار وام دریافتی آنها $۱/۷$ برابر وام طبقه متوسط و $۲/۲$ برابر طبقه فقیر است.
- سهم متوسط وام دریافتی ناحیه کوهستانی نسبت به ناحیه جلگه‌ای کمتر بوده است ($۱۳۴/۱۷$ میلیون ریال در مقابل $۱۲۰/۳۱$ میلیون ریال) و همچنین توزیع وام در میان اقشار مختلف ناحیه کوهستانی ناعادلانه‌تر از ناحیه جلگه‌ای است. عامل فاصله از کانون‌های توزیع کننده (با توجه به استقرار بانک‌ها در شهرها) و امکان دسترسی بیشتر اولاً برای ساکنان جلگه و ثانیاً برای طبقه ثروتمند کوهستانی به دلیل داشتن وسیله ایاب و ذهاب در نحوه بهره‌مندی از تسهیلات بانکی بسیار مؤثر بوده است.
- مقایسه اثربخشی اعتبارات خرد در بین لایه‌های اجتماعی دو ناحیه حاکی از آن است که به تبع وضعیت بهتر درآمدی و بالا بودن متوسط وام دریافتی قشر ثروتمند، اثرگذاری تسهیلات از جنبه‌های مختلف (ایجاد شغل، نسبت وام به کل سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد) نسبت به قشر پایین (ضعیف) بیشتر بوده است.

کلیدواژگان: اثربخشی، اعتبارات خرد، طبقات اجتماعی، شهرستان آزاد.

تبیین مساله

سکونتگاه‌های روستایی ایران علی‌رغم داشتن منابع و ظرفیت‌های تولیدی فراوان یعنی بیش از ۸۵ درصد بهره‌برداری‌های زراعی ۷۸ درصد باغات و قلمستانها (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۶، ۱۳۰) حدود ۸۴ درصد منابع دامی و ۹۲/۴ درصد از حجم کل منابع آبی کشور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵: جلد چهارم، ۹) تأمین ۸۵ درصد مواد غذایی و ۹۰ درصد مواد اولیه صنایع غذایی کشور (عرب بازار، جمشیدی ۱۳۸۴، ۱۳) در قیاس با کانون‌های شهری آن گونه که شایسته است، از مزایایی توسعه بهره‌مند نیستند. زیرا یکی از مسائلی که بخش قابل توجهی از جامعه روستایی با آن دست و پنجه نرم می‌کنند، فقر و تنگدستی است. بررسی‌ها نشان می‌دهند که پدیده فقر مقطعی نبوده و همزمانی فقر و غنا در زمان و مکان‌های مختلف نتیجه تدریجی عملکرد مناسب نظام‌های مختلف در طول تاریخ کشورمان بوده است. (زیبایی و شوشتری، ۱۳۸۶: ۵۷) لذا همواره دولت‌ها در زودن این پدیده شوم و برقراری عدالت در بین اقشار مختلف جامعه رسالت بس مهمی را به عهده دارند. رسالتی که می‌تواند از طریق تدوین برنامه‌ها، اتخاذ سیاست‌ها و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مختلف به منصف ظهور برسد.

مروری به سابقه برنامه‌ریزی در ایران نشان می‌دهد، سیاست‌های توسعه بخش کشاورزی که از ارکان اصلی اقتصاد روستایی است، همواره «تولید محور» بوده و کمتر به «توزیع منافع حاصله» در بین اقشار فقیر روستایی جهت‌گیری داشته است. این وضعیت را چه در قبل از انقلاب در عملکرد مؤسساتی مثل «بانک توسعه کشاورزی» و «بنگاه ماشین‌آلات کشاورزی» (فلاح ۱۳۶۱: ۱۰۴ و ۹۹) و چه در سیاست‌های متخذه دولت در سال‌های پس از انقلاب بویژه در دهه اول می‌توان ملاحظه نمود. تفاوت در نوع جوایز اعطایی به طرح محوری گندم در اوایل انقلاب (تراکتور، کمباین، وانت و... به کشاورزان متمول و اثاثیه منزل نظیر تلویزیون، چرخ خیاطی و... به زراعینی خرده‌پا) و پرداخت یارانه و حمایت‌های تشویقی دیگر در اجرای طرح‌های مختلف مثل طرح تجهیز و نوسازی مزارع، طرح آبیاری تحت فشار، حفر و تجهیز چاه‌ها، احداث استخرهای پرورش ماهی، مرغداری‌ها و دامداری صنعتی که کماکان ادامه دارد، همگی از مصادیق بارز رویکرد مذکور هستند. زیرا این گونه طرح‌ها ماهیتاً دارای ویژگی‌هایی هستند که عملاً زمین‌داران بزرگ یا حداقل زمین‌داران متوسط قادر به رعایت ضوابط اجرایی آنها هستند و روستائیان خرده‌پا به سبب فقدان پس‌انداز قادر به تأمین سهم آورده آنها نیستند.

در نتیجه همواره شکاف درآمدی این گروه، نسبت به گروه‌های ثروتمند روستایی بیشتر شده و گروه فقیر روستایی توان مشارکت در طرح‌های تولیدی را ندارند.

برای مثال شاخص‌های توزیع درآمد حاکی از آن است که هر چند ضریب جینی طی سال‌های ۷۱-۱۳۷۸ در محیط‌های روستایی تقریباً ثابت مانده و حول ۰/۴۳ است، لیکن در مقایسه با جوامع شهری (۰/۴) حاکی از نابرابری بیشتر در توزیع درآمد میان جوامع روستایی است. این بدان معنا است که منافع حاصل از رشد و توسعه همچنان بیشتر نصیب گروه‌های درآمدی بالا در جامعه، بویژه جوامع روستایی می‌شود. (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵، جلد دوم، ۱۸۳)

در این راستا یکی از راه‌کارهای رفع موانع و نیل به توسعه، اعطای اعتبارات خرد است که در سال‌های اخیر با بهره‌گیری از تجربیات جهانی در دستور کار دولت قرار گرفته است. در واقع اعتبارات خرد، اعتبارات کوچک، کوتاه‌مدت و بدون وثیقه‌ای هستند که از سوی مؤسسات مالی نظیر بانک‌ها، صندوق‌های قرض‌الحسنه و سازمان‌های غیردولتی تأمین می‌شوند. بدین سان این مؤسسات علاوه بر نقش مهمی که در تمرکز و جهت‌دهی به سرمایه‌های اندک روستایی و ایجاد مشارکت و کارگروهی دارند، می‌توانند به ماندگاری جمعیت در عرصه‌های روستایی نیز کمک مؤثری نمایند.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، مقاله حاضر به بررسی و تبیین اثربخشی اعتبارات خرد در میان اقشار مختلف جامعه روستایی می‌پردازد. طبیعتاً با عنایت به گستردگی دامنه بحث و نیز ضرورت واکاوی تفصیلی موضوع، انجام چنین مطالعه‌ای در سطح کلان میسر نیست. از این رو، محدوده شهرستان آزادشهر به عنوان قلمرو جغرافیایی تحقیق انتخاب گردید تا با بررسی طرح‌های اجرا شده و مقایسه نتایج آن در دو ناحیه جلگه‌ای و کوهستانی به خوبی بتوان ضمن تبیین اثرات تباینات فضایی محیط‌های مختلف که از وجوه ممیزه مطالعات جغرافیایی است، به میزان اثربخشی آن در نیل به اهداف این گونه طرح‌ها پی برد. بر این اساس، پژوهش حاضر درصدد پاسخ‌گویی به دو سؤال اصلی زیر است:

۱. نقش نهادهای رسمی و غیررسمی در تأمین منابع مالی جامعه روستایی چگونه بوده

است؟

۲. میزان اثربخشی اعتبارات خرد برای اقشار فقیر و مرفه روستایی در نواحی جلگه‌ای و کوهستانی چه تفاوتی دارد؟
- طبعاً طرح هر سئوالی متأثر از جهت‌گیری‌های ذهنی و باورهای ایدئولوژیک طراحان آن و نیز منبعث از یکی سری واقعیات بیرونی خواهد بود. بر پایه چنین نگرشی انگاره‌های زیر بر سئوالات فوق‌الذکر متصور است:
- اگر چه نهادهای رسمی (دولتی) توانسته‌اند دست نهادهای غیررسمی (سنتی) را کوتاه کنند، اما به نظر می‌رسد در سال‌های اخیر، گسترش اعطای تسهیلات غیرتکلیفی از سوی دولت (با رویکرد غالب سودجویانه نه حمایت‌گرانه سیستم بانکی) آن را جایگزین نهادهای غیررسمی کرده باشد.
- میزان اثربخشی اعتبارات خرد برای اقشار فقیر و مرفه روستایی در نواحی جلگه‌ای و کوهستانی با توجه به رویکرد دولت در سال‌های اخیر مبنی بر نگاه جدی به اقشار پایین جامعه تفاوت معناداری را نشان نمی‌دهد.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از منظر هدف تحقیق جزو تحقیقات کاربری - توسعه‌ای به حساب آمده و از منظر شیوه انجام در زمره تحقیقات توصیفی - تحلیلی قرار می‌گیرد که گرچه شالوده آن بر عملیات پیمایشی پایه‌ریزی شده است، لیکن تبیین میانی نظری و ادبیات مفهومی آن با بهره‌گیری از شیوه‌های اسنادی انجام گرفته است. ضمن این که ارزیابی مدنظر در این پژوهش از جمله ارزیابی‌های پس رویدادی تلقی می‌شود. نظر به وجود رویکرد مقایسه‌ای در غالب فضاهای متباین جغرافیایی (جلگه - کوهستان) ابتدا دو دهستان (چشمه‌ساران در ناحیه کوهستانی و خرما رود شمالی در ناحیه جلگه‌ای) انتخاب شدند، و سپس با عنایت با بالا بودن حجم جامعه آماری (۵۳۵۳ خانوار) با بهره‌گیری از فرمول کوکران تعداد ۲۰۸ خانوار به عنوان نمونه مشخص گردید که به نسبت توزیع جغرافیایی جامعه کل، ۱۱۰ خانوار به ناحیه جلگه‌ای و ۹۸ خانوار به ناحیه کوهستانی اختصاص یافت. انتخاب خانوارهای نمونه نیز به روش نمونه‌گیری تصادفی ساده انجام گرفت. آن گاه ضمن پیش آزمایی مفاد پرسشنامه از حیث

سنجه‌ها (به روش آلفای کرونباخ) و حصول اطمینان نسبی (۰/۷۲) به تعمیم‌پذیری آن، به تکمیلی پرسشنامه‌ها مبادرت ورزیدیم. برای تنظیم و تجزیه و تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده نیز ضمن بهره‌گیری از نرم‌افزارهای آماری excel, spss از روش‌های آمار توصیفی (نسبت‌ها، میانگین) و استنباطی (آزمون کرونگال و ایس) استفاده به عمل آمد.

هدف پژوهش

نظر به اهمیت مساله (کمبود پس‌انداز و سرمایه در میان اقشار فقیر روستایی) و نیز تأثیر برنامه‌ها و طرح‌های حمایتی دولت در بهبود شرایط زندگی این گروه، هدف اصلی پژوهش حاضر شناخت میزان اثر بخشی اعتبارات خرد بر اقشار مختلف روستایی بوده است. لیکن ضمن ردیابی این هدف بدنبال تبیین و فرآیند تدریجی کاهش نقش نهادهای سنتی در تأمین اعتبارات موردنیاز روستائیان و تحلیل نقادانه چگونگی مکانیزیم جایگزینی نهادهای رسمی (دولتی) بوده‌ایم. جدای از این‌ها نظر به اهمیت مطالعات مقایسه‌ای در تحقیقات جغرافیایی و استقرار نهادهای رسمی اعطاکننده تسهیلات در کانون‌های شهری سنجش اثرگذاری بعد مسافت روستاها از کانون‌های شهری و شرایط توپوگرافیک نیز در تحقیق حاضر مطمع نظر بوده است.

مبانی نظری و مفهوم شناسی

«فقر» و «تأمین اعتبار» از چالش‌های بنیادین جوامع روستایی هستند که پیوند ناگسستنی داشته و در تدوین برنامه‌های توسعه بویژه با رویکرد تعادل‌بخشی و پایدارسازی به نظام‌های اجتماعی - اقتصادی و نیز از بعد مکانی - فضایی حائز اهمیت وافر هستند. براین اساس، هر یک از پژوهشگران متناسب با رویکردشان در تبیین رابط بین این دو مؤلفه استدلال‌های متفاوتی داشته و بدین‌سان برداشت‌های مفهومی خاصی از آنها دارند. لذا از فقر تعاریف متفاوتی شده است که این تفاوت‌ها به نوع تفکر در مورد فلسفه وجودی انسان، نقش انسان در اجتماع، برداشت از مفهوم عدالت اجتماعی، باور به اصالت فرد یا اصالت جمع و شرایط

زیست و امثال آن برمی‌گردد. از طرف دیگر بسته به نیازهای متنوع انسانی و فقدان هر یک از آنها فقر تعاریف متنوع و گسترده‌ای پیدا می‌کند (صامتی و کرمی، ۱۳۸۳: ۶).

به همین سبب، در دو قرن اخیر مطالعات گسترده‌ای راجع به تعریف فقر و روش‌های سنجش آن صورت گرفته است. راولیون^۱ اعتقاد دارد که «فقر هنگامی بوجود می‌آید که فرد یا افرادی در کسب سطحی از رفاه که براساس معیارهای جامعه حداقل معقول رفاه به حساب می‌آید، با شکست مواجه شوند (رضوی، ۱۳۸۲: ۱۷۳). فرهنگ بزرگ هر بیتیج فقر را به طور عام «به محرومیت از سطح پذیرفتنی از ارضای نیازهای اساسی از قبیل غذا، خانه، سلامتی و آموزشی» تعبیر می‌کند. (پاک‌نظر، ۱۳۸۰: ۱۴۱)

بوت و روانتری^۲ کوشیدند فقر را بر مبنای سنجش دامنه آن تعریف کنند و بدین سان بین فقر مطلق و فقر نسبی تمایز قائل شوند. به زعم آنها فقر مطلق موضوعی عینی است که بر پایه حداقل معاش شکل گرفته است و منظور حداقل نیازهایی است که برای حفظ زندگی لازم است. به این ترتیب، فقر مطلق به عنوان ناتوانی در کسب حداقل استانداردهای زندگی تعریف شده است. برعکس، فقر نسبی موضوعی نسبی است و در نتیجه، داورهای افراد بر تعیین سطح فقر مؤثر است. فقر نسبی به عنوان ناتوانی در کسب سطح معینی از استانداردهای زندگی که در جامعه فعلی لازم یا مطلوب تشخیص داده می‌شود تدوین شده است. در فقر نسبی که ناشی از اختلاف شدید درآمدی است، فقر صرفاً به دلیل فقدان منابع برای تأمین نیازهای اساسی نیست، بلکه از کمبود منابع برای دسترسی به حداقل استاندارد زندگی جامعه نشأت می‌گیرد. بنابراین در تعریف فقر نسبی که به نابرابری در توزیع درآمد (یا مصرف) بین افراد یا خانوارهای می‌پردازد، می‌توان درصد کل درآمد کسب شده بوسیله فقیرترین قشر جامعه را با درصد درآمد کسب شده بوسیله ثروتمندترین قشر جامعه مقایسه کرد. (CsIs, 2003, pp: 16, 17)

در اسناد برنامه چهارم توسعه ضمن اشاره به انواع فقر (فقر درآمدی و فقر قابلیت) رویکرد اساسی خود را بر فقر درآمدی معطوف داشته و آن را به دو بخش «فقر مطلق» و «فقر شدید» تفکیک نموده است، فقر مطلق وضعیتی است که در آن فرد به لحاظ درآمدی قادر به تأمین حداقل نیازهای اساسی خوراکی و غیرخوراکی (مسکن، پوشاک، درمان، آموزش) نباشد و فقر شدید

- 1 . Ravallion
- 2 . Boot & Rowntree

(گرسنگی) وضعیتی است که در آن اگر فرد هم درآمد خود را صرف غذا کند، قادر به تأمین حداقل سبد غذایی نباشد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵، جلد دوم، ۳۷۷ - ۳۷۶). بر این اساس، و با توجه ویژگی‌های جوامع مورد مطالعه در مقاله حاضر منظور از فقر، فقر نسبی است که در آن ساکنان روستایی بر پایه سطح درآمدشان به سه قشر ثروتمند (مرفه) متوسط و ضعیف (فقیر) تقسیم شده‌اند. بدین ترتیب مبنای تعیین خط فقر نسبی میزان درآمد ماهانه هر خانوار ۲۴۵۰۰۰۰ ریال تعیین گردیده که طبق قانون کار در سال ۱۳۸۸ از پرداخت مالیات معاف بوده‌اند. لذا خانوارهایی که کمتر از این مقدار درآمد داشتند، جزو اقشار ضعیف (فقیر) طبقه‌بندی شدند. همچنین برای تعیین طبقه متوسط از میانگین درآمد خانوارهای روستایی کشور در سال ۱۳۸۷ (یعنی ۴۷۱۰۶۹۴ ریال) بهره گرفتیم، لذا خانوارهایی که درآمد ماهانه آنها ۲۴۵۰۰۰۰ ریال تا ۴۷۱۰۶۹۴ ریال داشتند جزو طبقه متوسط لحاظ شدند و خانوارهایی که بیش از این مقدار درآمد داشته باشند، جزو طبقه ثروتمند (مرفه) روستایی قلمداد شدند. رفع فقر مستلزم اتخاذ رهیافت‌ها و سیاست‌های مختلفی است که مدیران و سیاستگذاران هر کشوری متناسب با اهداف و آرمان‌های خود جهت نیل به توسعه ممکن است برخی از آنها را بکار ببندند.

بطور کلی با کنکاش در ادبیات برنامه‌ریزی توسعه جهانی طی نیم قرن اخیر می‌توان چهار رهیافت نئوکلاسیک^۱، اقتصاد روستایی^۲، فرهنگ فقر^۳ و رهیافت مشارکتی^۴ را شناسایی نمود با اهداف زودن فقر از میان لایه‌های مختلف اجتماعی به بوت‌آزمون گذارد شده‌اند (رضوی ۱۳۸۲، ۳۵-۳۴). اگرچه طرفداران رهیافت نئوکلاسیک شیوه‌های مبتنی بر مکانیزم بازار آن هم با رویکردی برون‌گرایانه را توصیه می‌کنند تا از طریق نشت منافع توسعه به گروه‌های کم درآمد در دراز مدت فقر از بین برود، لیکن بر مبنای رهیافت‌های رادیکالیستی (اقتصاد سیاسی) فقر حاصل تکوین تدریجی نظامی است که بر پایه تضاد منافع بین لایه‌های فوقانی و پائین جامعه استوار بوده و خروج از این حالت در گرو توزیع مجدد منابع میان اقشار جامعه است، در حالی که رهیافت سوم فقر را عمدتاً معلول نگرش فردی افراد فقیر می‌داند، که ناشی از

1. The neo classic Approach
2. The political Economy Approach
3. The culture of Poverty Approach
4. The participatory Approach

ناتوانی‌های فرهنگی، سطح آمادگی و تکنولوژیکی آنان است، برعکس طرفداران رهیافت چهارم تنها راه غلبه بر فقر را شرکت مستقیم خود فقرا در تعیین سیاست‌های اجتماعی و برنامه‌های مربوط به توسعه و اجرای آنها می‌دانند تا از طریق کسب منافع حاصله از برنامه‌های توسعه جایگاه خود را ارتقاء ببخشند.

بر مبنای این رهیافت‌ها، سیاست‌های متفاوتی نیز از سوی دولت‌ها و مجامع بین‌الملل مطرح و بکار بسته شده است که از سیاست‌های ارضی (توزیع مجدد زمین، اصلاح سیستم اجاره‌داری) تا سیاست‌های حمایتی (تأمین اعتبارات) به منظور افزایش تولید و بهره‌وری در مناطق روستایی تفاوت می‌کند. در کشور ما نیز بسیاری از این سیاست‌ها چه در قالب برنامه‌های توسعه و چه مستقل از برنامه‌ها مورداستفاده قرار گرفته است. نظر به گستردگی موضوع این مقاله قصد ندارد همه این سیاست‌ها را مورد واکاوی قرار دهد، لذا در اینجا صرفاً بررسی سیاست‌های مربوط به تأمین اعتبارات خرد و میزان اثربخشی آن بر اقشار مختلف روستایی مطمع نظر است.

به لحاظ مفهوم شناسی «اعتبار»^۱ را می‌توان یک «مفهوم قدرت» یا وسیله تأمین «توانایی مالی، قدرت اقتصادی» برای فقیرای آسیب‌پذیر، توسط یک منبع سازمانی و طبق شرایط وام‌دهی و وام‌گیری که از قبل توافق شده در نظر گرفت که برای هر دو طرف سودمند است و هدف آن حذف فقر و بهبود زندگی وام‌گیرنده‌ای است که از وضعیت اقتصادی خوبی برخوردار نیست. (Mahbubur, 2005, p: 2) متأسفانه درخصوص «اعتبارات خرد»^۲ تعریف واحدی وجود ندارد و هر کشوری یا مؤسسه‌ای متناسب با شرایط و اهداف خود آن را تعریف نموده است. در هر حال اعتبارات خرد را وام‌های کوچک، کوتاه‌مدت و بدون وثیقه‌ای تلقی می‌کنند که در اختیار افراد قرار می‌گیرد و سابقه رسمی و مستند این نوع اعتبارات در دنیا به فعالیت‌های بانک گرامین بنگلادش برمی‌گردد (بانک کشاورزی، ۱۳۸۵: ۲- و Hanly, 2006, p: 2) در پژوهش حاضر منظور از اعتبارات خرد آن دسته از وام‌هایی است که سقف آن به ازای هر وام‌گیرنده ۱۰۰ میلیون ریال تعیین شده است.

به طور کلی، با ردیابی رویکردهای حاکم بر مقوله توسعه روستایی در برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب (خاصه دو دهه اول) می‌توان دریافت که وجه غالب آن مبتنی بر توسعه

1. Credit

2. Micro credits

فیزیکی روستاها بوده است. از این رو، حتی تحول در تشکیلات اداری امور روستاها و ایجاد نهادهایی مثل جهاد سازندگی، بنیاد مسکن، کمیته امداد و شوراهای اسلامی روستا نیز علیرغم عزم جدی‌شان بر محرومیت‌زدایی از عرصه‌های روستایی نتوانسته‌اند آن گونه که باید در رفع فقر از میان جامعه روستایی مؤثر واقع شوند. چرا که طرز تلقی بیشتر دست‌اندرکاران دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر از مفهوم «محرومیت‌زدایی» غالباً بر تأمین برخی از خدمات زیرساختی خلاصه می‌شد. اگر چه عرضه این نوع خدمات توانست تا حدود زیادی شکاف رفاهی موجود بین جامعه شهری و روستایی تعدیل نماید، لیکن در تعدیل فاصله طبقاتی ساکنان شهر و روستا به طور عام و اقشار مختلف درون روستاها به طور خاص نتوانسته است توفیق داشته باشد. زیرا جدای از تسلط رویکردهای فیزیکی و مکان محور در برنامه‌های عمران روستایی به نظر می‌رسد در برنامه‌ریزی بخش کشاورزی نیز غلبه رویکردهای «تولید محور» بر رویکردهای توزیع مجدد (صرف‌نظر از برخی اقدامات رادیکالیستی نظیر مصادره اراضی زراعی بزرگ مالکان و واگذاری آن به افراد بی‌زمین) سبب شده است که اینگونه اقدامات به نفع اقشار مرفه‌تر روستایی بیانجامد، چون قسمت عمده اقدامات اجرایی بخش مذکور نظیر طرح‌های نوسازی و تجهیز اراضی، احداث کانال‌های آبرسانی و زهکشی، آبیاری تحت فشار و ... با توجه به دستورالعمل‌های مربوط به لحاظ ساختاری با بهره‌برداران بزرگ و متوسط مقیاس همسویی داشت. حتی سیاست‌های حمایتی دولت در زمینه تأمین اعتبارات (چه در غالب تسهیلات تکلیفی و چه از محل منابع داخلی بانک‌ها) که با هدف تقویت بنیان‌های اقتصاد روستاییان انجام می‌گرفت، به نفع اقشار مرفه‌تر روستایی است.

با این حال، نظر به اینکه تلاش‌های کارگزاران دولتی در دو دهه پس از انقلاب برای تعدیل شکاف کانون‌های شهری - روستایی و ارتقای نسبی شاخص‌های برخورداری روستاها از خدمات رفاهی و زیرساختی مانع از کنترل مهاجرت روستا- شهری نگردید، لذا از برنامه سوم در کنار رویکردهای پیشین مقوله تقویت بنیان‌های اقتصادی روستاها نیز مطمع نظر قرار گرفت. بر این اساس، با توجه به فقدان پس‌انداز و ساز و کار لازم برای جذب سرمایه در محیط‌های روستایی سیاست‌های اجرایی زیر اتخاذ گردید:

- حمایت از مؤسسات غیردولتی تأمین‌کننده اعتبارات خرد از قبیل صندوق عمران و توسعه روستایی به منظور ارائه تسهیلات به روستائیان برای فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛
 - حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و مردمی در محیط روستایی با تأمین تسهیلات مناسب به ویژه برای سرمایه‌گذاری‌های اشتغال‌زا و پرداخت بخشی از سود تسهیلات اعطایی برای مناطق توسعه نیافته (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸: جلد دوم، ۲۹۵) در این راستا به دولت اجازه داده شده است که در «قالب لوایح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره شده، تسهیلات متناسب یا سهم متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا و نیز قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور در قالب ارقام مندرج در جدول این قانون تأمین کند» (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸: جلد اول، ۱۴۸). همچنین راه‌کارهای اجرایی زیر برای تحقق آن در مناطق توسعه‌نیافته و روستایی مدنظر قرار گرفته است؛
 - حمایت از ایجاد صنایع تبدیلی کشاورزی و بازاریابی برای این قبیل محصولات به منظور گسترش و ترویج فرصت‌های شغلی برای نیروی کار مناطق توسعه نیافته و جوامع عشایری؛
 - تشویق سرمایه‌گذاری‌های تولیدی در مناطق روستایی از طریق اختصاص بخشی یا پاره‌ای از فعالیت‌های تولیدی به روستاها به ویژه تعاونی‌های فراگیر روستایی (همان، ۱۵۰).
- بدین ترتیب به موجب ماده ۵۶ قانون برنامه سوم، نظام بانکی کشور موظف شد تا در طول سال‌های برنامه سوم، به نحوی برنامه‌ریزی و اقدام نماید که همواره پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی سپرده‌های قرض‌الحسنه پس انداز (که حداکثر از ۲۰ درصد آن تجاوز نمی‌کند) حداقل ۷۰ درصد بقیه را به صورت وام برای ابزار کار در اختیار کسانی قرار دهد که برای کارکردن امکان تهیه وسایل کار خود را ندارند. مضافاً به منظور حمایت از فعالیت‌های تولیدی با هدف ایجاد فرصت‌های جدید شغلی امکان استفاده بخش خصوصی از منابع صندوق ارزی فراهم شده است. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸: جلد اول، ۴۰ و ۴۱)
- این سیاست‌ها در برنامه چهارم توسعه نیز به شکل انسجام یافته‌تری در قالب سیاست‌های «راهبردی و اجرایی» تداوم یافته است که به تفکیک می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف) سیاست‌های راهبردی:

- توانمندسازی اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر (فقرا، زنان و جوانان)؛
- ارتقای امنیت اقتصادی روستاییان؛
- ظرفیت‌سازی قانونی، نهادی و اجرایی برای رشد اقتصادی و توان رقابتی در مناطق روستایی؛
- تنوع بخشی فعالیت‌های اقتصادی و افزایش فرصت‌های شغلی و درآمدی در بخش غیرکشاورزی؛
- بهبود سطح درآمد و توسعه فرصت‌های شغلی در بخش کشاورزی و فعالیت‌های وابسته به آن.

ب) سیاست‌های اجرایی:

- شناسایی فرصت‌های شغلی کوچک و حمایت از توسعه آن؛
- ایجاد زمینه‌های مناسب برای تسهیل دسترسی اقشار آسیب‌پذیر به تسهیلات و اعتبارات بانکی؛
- ایجاد، توسعه و حمایت از صندوق‌های اعتباری غیردولتی و محلی روستایی؛
- پی‌ریزی ترتیبات مناسب قانونی و اجرایی برای ترغیب و افزایش سرمایه‌گذاری و حمایت از ابتکارات و کارآفرینان روستایی به ویژه جوانان (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵: جلد دوم، ۲۰۰-۱۹۷)؛
- تشویق سرمایه‌گذاران به مشارکت در توسعه روستایی از طریق واگذاری زمین و دادن وام یارانه‌ای؛
- گسترش صندوق‌های پس‌انداز روستایی؛
- تقویت صنایع دارای مزیت رقابتی در مناطق روستایی؛
- تقویت و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی با تأکید بر صنایع دارای مزیت نسبی و رقابتی (همانجا، ۲۰۷-۲۰۵). بدین سان با تصویب آئین نامه اجرایی اشتغال زود بازده در سال ۱۳۸۴ بستر لازم برای تحقق سیاست‌های فوق‌الذکر فراهم گردید. در

این آئین‌نامه هدف از ساماندهی فعالیت‌ها و حمایت‌های دولت در زمینه گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زود بازده دستیابی به مقاصد زیر قید شده است:

- توزیع عادلانه منابع در مناطق به ویژه در مناطق محروم؛
- توزیع عادلانه منابع بین اقشار مختلف مردم به ویژه، قشر محروم‌تر؛
- افزایش تولید و صادرات غیر نفتی؛
- تقویت تحرک اقتصادی؛
- افزایش کارایی تسهیلات بانکی؛
- تقویت کارآفرینی، اشتغال‌زایی و افزایش فرصت‌های شغلی جدید (سازمان کار و امور اجتماعی استان گلستان، ۱۳۸۴: ۱-۵).

معرفی اجمالی ناحیه مورد مطالعه

شهرستان آزادشهر، با مساحتی بالغ بر ۸۷۴/۴۷ کیلومترمربع در شرق استان گلستان واقع شده است. این شهرستان که بخش عمده قلمرو آن در دامنه‌های شمالی البرز شرقی قرار دارد، در مسیر جاده‌های اصلی گرگان - مشهد و شاهرود - گنبد کاووس - ترکمنستان واقع شده است. حد شمالی آن به شهرستان گنبد کاووس، حد جنوبی به استان سمنان (شهرستان شاهرود) و حد شرقی به شهرستان مینودشت و حد غربی به شهرستان رامیان محدود می‌شود. جمعیت این شهرستان براساس آخرین سرشماری (۱۳۸۵) برابر ۲۱۲۰۴ خانوار و ۸۹۴۷۷ نفر است که از این تعداد ۴۸۳۱۶ نفر (۵۴ درصد) در نقاط شهری و ۴۱۱۶۰ نفر (۴۶ درصد) در نقاط روستایی زندگی می‌کنند. به لحاظ توپوگرافی قلمرو این شهرستان به دو بخش کوهستانی در جنوب و جلگه‌ای در شمال تقسیم می‌گردد که ۷۶/۳ درصد مساحت آن را ناحیه کوهستانی و ۲۳/۷ درصد را ناحیه جلگه‌ای دربرمی‌گیرد. این شهرستان از دو بخش (مرکزی و چشمه‌ساران) سه شهر (آزادشهر، نوده خاندوز، نگین‌شهر) چهار دهستان و ۵۱ آبادی مسکونی تشکیل شده است. (معاونت برنامه‌ریزی استانداری گلستان، ۱۳۸۵: ۸). ساکنان آن را اقوام مختلفی از جمله فارس‌ها، ترک‌ها، ترکمن‌ها و سیستانی‌ها تشکیل می‌دهند.

یافته‌های تحقیق

همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، این پژوهش دو هدف عمده را مدنظر داشته است:

۱. بررسی نقش منابع رسمی (دولتی) و غیررسمی در تأمین اعتبارات موردنیاز اقشار مختلف روستایی.

۲. بررسی میزان اثربخشی اعتبارات خرد در میان اقشار مختلف روستایی.

بدین منظور ضمن بهره‌گیری از آمارهای بانک کشاورزی، محوریت تحلیل بر داده‌های میدانی برای یک دوره ۱۰ ساله استوار است، که مقایسه‌ها در قالب طبقات مختلف ثروتمند، متوسط و فقرای روستایی و محل سکونت آن‌ها در دو ناحیه کوهستانی و جلگه‌ای انجام می‌گیرد.

■ تحلیل نقش بخش رسمی (دولت) و غیررسمی (سنتی) در تأمین اعتبارات روستائیان

به طور کلی مؤسسات تأمین‌کننده منابع مالی روستائیان به دو بخش رسمی (دولتی) و غیررسمی (سنتی) تقسیم می‌شدند، وام‌های مصوب دولتی (وجوه اداره شده و تسهیلات تکلیفی) تسهیلات بانکی و صندوق‌های قرض‌الحسنه از مهمترین منابع رسمی و سلف‌خوری، پیش فروش محصول و شیوه‌های تأمین مالی ربهی (سیستم درصدی) از شناخته شده‌ترین منابع غیررسمی به شمار می‌روند.

از آنجائیکه اعتبارات دولتی غالباً از طریق سیستم بانکی به جامعه هدف تخصیص می‌یابد. در ابتدا سعی داشتیم تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های عامل را در سطح شهرستان مورد مطالعه بدست آوریم، لیکن به دلیل عدم همکاری سایر بانک‌ها در اینجا صرفاً به تحلیل داده‌های مأخوذه از بانک کشاورزی (به عنوان مهمترین بانک تأمین‌کننده بخش کشاورزی در روستائیان) بسنده کردیم. به طور کلی، اعتبارات اعطایی بانک‌ها به دو دسته اعتبارات تکلیفی (وجوه اداره شده) و غیره تکلیفی (منابع داخل بانک‌ها) تقسیم می‌شود. داده‌های مأخوذه از بانک‌های کشاورزی شهرستان طی یک دوره ۴ ساله^۱ (۸۳ - ۱۳۸۶) حاکی از آن است که جمعاً مبلغ ۱۸۲۵۵۱/۲ میلیون ریال به روستائیان پرداخت شده است، که از این مقدار ۳۲۵۸۵/۲ میلیون ریال (۱۷/۸ درصد) جزو تسهیلات تکلیفی و ۱۴۹۹۶۶ میلیون (۸۲/۲ میلیون) از محل منابع داخلی

۱. متأسفانه اطلاعات کامل برای یک دوره مذکور موجود نبود.

بانک بوده است. به علاوه ۷۲/۳ درصد منابع مذکور به بخش کشاورزی، ۲۱/۴ درصد به بخش خدمات و ۶/۳ درصد به بخش صنعت اختصاص یافته است. در تحلیل داده‌های فوق توجه به دو نکته حائز اهمیت است. نخست اینکه سهم تسهیلات تکلیفی دولت که عموماً با بهره بسیار پائین در اختیار سرمایه‌گذاران قرار می‌گیرد، بسیار کمتر از سهم منابع داخلی بانک‌هاست که غالباً بهره آن قریب به ۲/۵ تا ۳ برابر تسهیلات تکلیفی است. مضافاً اینکه پرداخت این تسهیلات مستلزم سپرده‌گذاری مدت‌دار متقاضیان وام است که طبعاً اقشار فقیر روستایی به سبب فقدان پس‌انداز توانایی تأمین چنین اعتباری را ندارند. ثانیاً توزیع بخشی منابع مذکور نشان می‌دهد، بخش کشاورزی با دریافت ۷۲/۳ درصد اعتبارات بیشترین سهم را به خود اختصاص داده که با عنایت به پتانسیل‌های منطقه و فرهنگ روستاییان ممکن است توجیه منطقی داشته باشد، اما تخصیص ۲۱/۴ درصد از کل منابع به بخش خدمات در مقابل ۶/۳ درصد آن بخش صنعت مؤید آن است که دستگاه‌های اجرایی ذیربط به سیاست‌های رابطه‌ای اجرایی مصرح در قانون برنامه (تقویت صنایع مزیت‌دار، صنایع تبدیلی کشاورزی و تنوع‌بخشی به اقتصاد روستا از طریق فعالیت‌های غیرکشاورزی) توجه نکرده‌اند. این تناقض گویای آن است که سرمایه‌گذاران برای سودجویی بیشتر و سهل‌الوصول‌تر بخش خدمات را بر بخش صنعت ترجیح داده‌اند، در حالی که بخش صنعت معمولاً به سبب تولیدی بودن آن (نه تورم‌زا) از ثبات بیشتری برخوردار بوده که خود به پایداری روستاییان خواهد انجامید.

جدول ۱: مقایسه انواع تسهیلات اعطایی بانک کشاورزی شهرستان به نقاط روستایی طی سال‌های ۸۳ - ۱۳۸۶

(میلیون ریال)

درصد	جمع کل	خدمات				صنعت				کشاورزی				سال
		غیر تکلیفی		تکلیفی		غیر تکلیفی		تکلیفی		غیر تکلیفی		تکلیفی		
		درصد	مبلغ اعتبار	درصد	مبلغ اعتبار	درصد	مبلغ اعتبار	درصد	مبلغ اعتبار	درصد	مبلغ اعتبار	درصد	مبلغ اعتبار	
۱۰۰	۴۴۹۳۸.۵	۲۴.۶	۱۲۷۶۳.۵	-	-	۰.۵	۳۰۵.۵	۰.۴	۲۱۲.۴	۵۹.۵	۳۰۸۸۸	۱۵	۷۶۹.۱	۱۳۸۳
۱۰۰	۵۴۵۹۸.۷	۳۱.۳	۱۷۰۹۳.۹	-	-	۰.۵	۲۵۹	۰.۱	۹	۵۵.۱	۳۰۱۰۳.۷	۱۳	۷۱۳۳.۲	۱۳۸۴
۱۰۰	۴۰۷۱۴.۱	۹.۹	۳۹۹۸.۱	۱.۳	۵۳۰	۰.۹	۳۶۹.۵	۵.۷	۲۳۲۵.۵	۵۲.۲	۲۱۲۸۵.۴	۳۰	۱۲۲۰۵.۴	۱۳۸۵
۱۰۰	۴۲۲۹۹.۸	۵	۲۰۹۳	۶	۲۵۵۵	۱۷.۱	۷۲۵۰	۱.۸	۷۵۵	۵۵.۷	۲۳۵۵۶.۲	۱۴.۴	۶۰۹۰.۶	۱۳۸۶
	۱۸۲۵۵۱.۲		۳۵۹۴۸.۵		۳۰۸۵		۸۱۸۴		۳۳۰۱.۹		۱۰۵۸۳۳.۳		۲۶۱۹۸.۳	جمع

منبع: مدیریت بانک کشاورزی استان گلستان، شهرستان، آزاد شهر، ۱۳۸۱

جدای از آمارهای مأخوذه از بانک کشاورزی تحلیل آمارهای حاصله از برداشتهای میدانی فی مابین اقشار مختلف روستایی نیز حائز اهمیت است، یافته‌های حاکی از آنند که از کل ۲۰۸ خانوار نمونه ۲۰۵ خانوار از بخش رسمی و تنها ۳ خانوار از بخش غیررسمی تسهیلات دریافت کرده‌اند. بنابراین، سهم گروه اول ۹۸/۶ درصد و سهم گروه دوم ۱/۴ درصد خواهد بود. مقدار کل اعتبار دریافتی از بخش رسمی معادل ۸۴۰۵ میلیون ریال (۹۹/۷ درصد) و سهم اعتبار بخش غیررسمی تنها ۲۷ میلیون ریال (۰/۳ درصد) است.

جدول ۲: مقایسه حجم تسهیلات دریافتی از بخش رسمی و غیررسمی در دو ناحیه جلگه‌ای و

کوهستانی طی سال‌های ۷۹ - ۱۳۸۸

بخش	ناحیه جلگه‌ای			ناحیه کوهستانی			
	تعداد خانوار	درصد خانوار	مقدار تسهیلات میلیون ریال	درصد تسهیلات	تعداد خانوار	درصد خانوار	مقدار تسهیلات میلیون ریال
رسمی	۱۰۸	۹۸/۲	۴۵۵۵/۵	۹۹/۶	۹۷	۹۹	۳۸۴۹/۵
غیررسمی	۲	۱/۸	۱۷	۰/۴	۱	۱	۱۰
جمع	۱۱۰	۱۰۰	۴۵۷۲/۵	۱۰۰	۹۸	۱۰۰	۳۸۵۹/۵

مأخذ: مطالعات میدانی ۱۳۸۸

بدین ترتیب نقش دولت در کاهش و یا حذف نهادهای غیررسمی (نظیر سلف‌خران، تجار و غیره) که به لحاظ تاریخی همواره از عناصر اصلی تأمین‌کننده اعتبار و مآلا به سبب مکانیزم عمل (بهره بالا) زهکش مازاد روستائیان بودند، به خوبی هویدا می‌شود. اما این که جایگزین مؤسسات بانکی به عنوان یک نهاد دولتی تا چه حد توانسته است در خدمت فقرای روستایی باشد جای تأمل و کنکاش بیشتری دارد. اگرچه دولت توانسته عملاً دست بخش غیررسمی را در تأمین مالی روستائیان کوتاه کند اما خود دولت از این منظر بیشتر به دنبال سودیابی بوده است. (نگاه کنید به جدول ۱)

▪ بررسی میزان اثربخشی اعتبارات خرد (رسمی) در بین طبقات مختلف اجتماعی دو ناحیه

بدین منظور، همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد جامعه مورد مطالعه را از حیث مقدار درآمد ناخالص ماهانه به سه گروه ثروتمند، متوسط و فقرا تقسیم کرده‌ایم. یافته‌های میدانی گویای

آن است که از کل جامعه نمونه ۵۵ خانوار (۲۶/۴ درصد) با میانگین درآمد ماهانه ۱۰/۴۵ میلیون ریال در گروه ثروتمندان و ۸۳ خانوار (۳۹/۹ درصد) با میانگین ۲/۷۷ میلیون ریال و ۷۰ خانوار (۳۲/۷ درصد) با ۱/۲۵ میلیون ریال به ترتیب در دو گروه متوسط و فقرا قرار دارند. بدین سان با مقایسه میزان درآمد گروه‌های مذکور می‌توان دریافت که متوسط درآمد یک خانوار ثروتمند نسبت به خانوار متوسط ۳/۸ برابر و نسبت به خانوارهای فقیر ۸/۴ برابر به دست می‌آید که به خوبی مبین میزان شکاف طبقاتی آنان است. مقایسه اطلاعات مذکور در دو ناحیه جلگه‌ای و کوهستانی نیز نکات مهمی را بازگو می‌نمایند. چرا که اولاً ساکنان ناحیه جلگه‌ای درآمد بیشتری نسبت به ساکنان کوهستانی دارند. (متوسط درآمد ۶/۱۱ میلیون ریال در مقابل ۴ میلیون ریال به ازای هر خانوار) ثانیاً شکاف درآمدی ثروتمندان ساکن در جلگه و کوهستان بیشتر از سایر اقشار است، (میانگین درآمد ۱۸/۴۱ میلیون ریال در مقابل ۷/۲۸ میلیون ریال) که تقریباً ۲/۵ برابر است در حالی که فاصله درآمدی دو طبقه دیگر تفاوت محسوسی را نشان نمی‌دهد. ثالثاً مقایسه درون‌گروهی درآمد اقشار مختلف در هر یک از نواحی جلگه‌ای و کوهستانی نیز مؤید فاصله طبقاتی بیشتر ناحیه جلگه‌ای است. زیرا متوسط درآمد طبقه ثروتمند در این ناحیه معادل ۱۲/۳ برابر است، اما این شاخص در ناحیه کوهستانی معادل ۴/۹ برابر است.

جدول: ۳ مقایسه درآمد ناخالص بین طبقات مختلف اجتماعی در نواحی کوهستانی و جلگه‌ای
 ارقام (میلیون ریال)

طبقات اجتماعی	ناحیه کوهستانی				ناحیه جلگه‌ای					
	سهم درآمد اقشار به درصد	حجم کل درآمد سالانه	خانوار		سهم درآمد اقشار به درصد	حجم کل درآمد سالانه	خانوار			
			میانگین درآمد ماهانه	درصد			تعداد	میانگین درآمد ماهانه	درصد	تعداد
ثروتمند	۵۳	۲۱۱/۳	۷/۲۸	۳۰	۲۹	۷۱	۴۷۸/۸	۱۸/۴۱	۲۴	۲۶
متوسط	۳۷	۱۴۲/۴	۳/۴۳	۴۳	۴۲	۱۹	۱۲۹/۷	۳/۱۶	۳۷	۴۱
فقیر	۱۰	۴۰/۳	۱/۴۹	۲۷	۲۷	۱۰	۶۴/۶	۱/۵	۳۹	۴۳
جمع	۱۰۰	۳۹۸	۴	۱۰۰	۹۸	۱۰۰	۶۷۳/۱	۶/۱۱	۱۰۰	۱۱۰

مأخذ مطالعات میدانی، ۱۳۸۱

طبیعتاً بخش قابل توجهی از این تفاوت‌های درآمدی میان اقشار مختلف ناشی از تباینات اکولوژیکی و ساخت اجتماعی، اقتصادی دو ناحیه خواهد بود، اما اینکه سیاست‌های دولت تا چه حد این تفاوت‌ها را تعدیل و یا تشدید نموده است، مستلزم دقت نظر در نحوه توزیع اعتبارات خردی است که در میان اقشار مختلف نواحی مذکور انجام گرفته است. (نگاه کنید به جدول ۴)

جدول ۴: مقایسه توزیع تسهیلات بخش رسمی (اعتبارات خرد) به تفکیک لایه‌های اجتماعی طی سال‌های

۱۳۸۸-۷۹ (ارقام میلیون)

ناحیه کوهستانی			ناحیه جلگه‌ای					طبقات اجتماعی	
متوسط وام دریافتی	سهم طبقات	جمع وام دریافتی	خانوار		متوسط وام دریافتی	سهم طبقات درصد	جمع وام دریافتی	* خانوار	
			درصد	تعداد				درصد	تعداد
۶۳.۳۴	۴۸	۱۸۳۷	۳۰	۲۹	۶۳/۰۳	۳۶	۱۶۳۹	۲۴	۲۶
۳۶.۸	۳۸	۱۴۶۸	۴۲	۴۱	۳۹.۴۱	۳۵.۵	۱۶۱۶	۳۸	۴۱
۲۰.۱۶	۱۴	۵۴۴.۵	۲۸	۲۷	۳۱.۷۲	۲۸.۵	۱۳۰۰.۵	۳۸	۴۱
۱۲۰.۳۱	۱۰۰	۳۸۴۹.۵	۱۰۰	۹۷	۱۳۴.۱۷	۱۰۰	۴۵۵۵.۵	۱۰۰	۱۰۸

مأخذ: مطالعات میدانی، ۱۳۸۸

* توضیح اینکه ۳ خانوار از جامعه نمونه از بخش غیررسمی وام گرفته‌اند.

دو نکته مهم در داده‌های جدول مذکور قابل درنگ است. نخست اینکه سهم طبقه ثروتمند از مقدار تسهیلات پرداختی دولت نسبت به سهم خانوار آنها بیشتر بوده و در نتیجه شاخص متوسط وام دریافتی این گروه بیشتر از دو گروه دیگر خواهد بود. این وضعیت در دو ناحیه به خوبی مشهود است. به طوری که متوسط وام دریافتی گروه ثروتمندان در هر دو ناحیه بالغ بر ۶۳ میلیون ریال است که معادل ۱/۷ برابر وام طبقه متوسط و ۲/۲ برابر طبقه فقیر است. بدین ترتیب با عنایت به فاصله درآمدی طبقات مذکور (جدول ۳) مشخص می‌شود که سیاست‌های دولت در زمینه توزیع اعتبارات، برخلاف اهداف این گونه طرح‌ها فقرزدایی نبوده، بلکه بیشتر تولید محور بوده است، دوم این که سهم متوسط وام دریافتی ناحیه کوهستانی نسبت به ناحیه جلگه‌ای کمتر بوده است (۱۳۴/۱۷ میلیون ریال در مقابل ۱۲۰/۳۱ میلیون ریال) و همچنین، توزیع وام در میان اقشار مختلف ناحیه کوهستانی

ناعادلانه‌تر از ناحیه جلگه‌ای است، چرا که سهم طبقه ثروتمند در ناحیه کوهستانی ۴۸ درصد از کل وام و سهم طبقه فقیر ۱۴ درصد است، در حالیکه این شاخص‌ها در ناحیه جلگه‌ای به ترتیب ۳۶ و ۲۸/۵ درصد است، بدین ترتیب مشخص می‌شود که جدای از تفاوت‌های طبقاتی که بنا به دلایلی همچون توان بیشتر آنها در تأمین سهم آورده شخصی می‌تواند سهم بیشتری از تسهیلات دولتی را به خود جذب نمایند، عامل فاصله از کانون‌های توزیع‌کننده (با توجه به استقرار بانک‌ها در شهرها) و امکان دسترسی بیشتر اولاً برای ساکنان جلگه و ثانیاً برای طبقه ثروتمند کوهستانی به دلیل داشتن وسیله ایاب و ذهاب در نحوه بهره‌مندی از تسهیلات بانکی بسیار مؤثر بوده است. حال با توجه به اهداف دولت در طرح تأمین اعتبارات خرد به ارزیابی اثربخشی این طرح در چند زمینه اصلی می‌پردازیم:

الف) اشتغال‌زایی: یکی از مهمترین اهداف اعتبارات خرد «ایجاد اشتغال» به منظور کاهش بیکاری در نواحی روستایی است، نتایج حاصل (جدول ۵) گویای آن است که ایجاد مشاغل جدید در بین طبقات اجتماعی در ناحیه جلگه‌ای نسبت به ناحیه کوهستانی توزیع بهتری دارند، به طوری که علیرغم پایین بودن متوسط وام دریافتی (جدول ۴) طبقه فقیر این مشاغل بیشتری را نسبت به اقشار ثروتمند ایجاد کرده‌اند، در حالی که این وضعیت در ناحیه کوهستانی به نفع طبقه بالای جامعه روستایی است.

جدول ۵: مقایسه اثربخشی وام در ایجاد مشاغل جدید به تفکیک طبقات اجتماعی

در نواحی کوهستانی و جلگه‌ای

کوهستانی						جلگه‌ای						تعداد شغل جدید
فقیر		متوسط		ثروتمند		فقیر		متوسط		ثروتمند		
درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۲۳/۶	۸	۴۱/۱	۱۴	۳۵/۳	۱۲	۲۸	۱۶	۳۳/۳	۱۹	۲۴/۶	۱۴	۱ نفر
-	-	-	-	-	-	۳/۵	۲	۳/۵	۲	-	-	۲ نفر
-	-	-	-	-	-	۳/۵	۲	۱/۸	۱	-	-	۳ نفر
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۱/۸	۱	۴ نفر
۲۳/۶	۸	۴۱/۱	۱۴	۳۵/۳	۱۲	۳۵	۲۰	۳۸/۶	۲۲	۲۶/۴	۱۵	جمع
درصد کل: ۱۰۰						درصد کل: ۱۰۰						جمع کل ایجاد شغل جدید: ۵۷

ماخذ: مطالعات میدانی، ۱۳۸۸

ب) اثربخشی مقدار وام: یکی دیگر از شاخص‌های مهم در تعیین اثربخشی اعتبارات خرد "سهم وام دریافتی" به کل سرمایه لازم برای نیل به هدف است. مقایسه داده‌های حاصله در بین طبقات مختلف اجتماعی ساکن در دو ناحیه جلگه‌ای و کوهستانی نتایج متفاوتی را نشان می‌دهد، زیرا بیش از ۶۹/۲ درصد طبقه ثروتمند ساکن در ناحیه جلگه‌ای سهم شاخص اثربخشی وام را نسبت به کل سرمایه موردنیاز طرح بیش از ۵۰ درصد اعلام کرده‌اند. اما این شاخص در بین ثروتمندان ساکن ناحیه کوهستانی ۷۵/۹ درصد قید شده است. برعکس این شاخص در میان طبقه فقیر در هر دو ناحیه کمتر از ۶۰ درصد است. شاخص مذکور در میان منطقه متوسط نیز حالت بنیابینی دارد. در مجموع از داده‌های (جدول ۶) این‌گونه می‌توان نتیجه گرفت که اولاً تسهیلات پرداختی از سوی بانک‌ها حداکثر ۷۵ درصد سرمایه موردنیاز طرح‌ها را تأمین کرده است و یک چهارم بعدی را روستاییان لاجرم می‌بایست از محل‌های دیگر تأمین نمایند. طبیعتاً این مقدار کسری با توجه به وضعیت درآمدی طبقات ثروتمند از طریق اندوخته‌های آن‌ها قابل جبران خواهد بود. اما در میان طبقات فقیر چون این شاخص به کمتر از ۵۰ درصد می‌رسد، در نتیجه تأمین ۵۰ درصد مابقی اعتبار مورد نیاز طرح آن‌ها را با چالش‌های اساسی روبرو ساخته و لذا بسیاری از این گونه طرح‌ها یا کاملاً تکمیل نشده‌اند یا این که به حالت نیمه کاره رها شده‌اند.

جدول ۶: مقایسه اثربخشی وام نسبت وام دریافتی به کل سرمایه لازم به تفکیک طبقات اجتماعی

در نواحی کوهستانی و جلگه‌ای

کوهستانی				جلگه‌ای				نسبت سرمایه‌گذاری وام				
فقیر		متوسط		ثروتمند		فقیر						متوسط
درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۱۴.۹	۴	۱۲.۱	۵	۶.۹	۲	۱۴	۶	۴.۹	۲	۱۱.۶	۳	کمتر از ۲۵ درصد
۳۳.۳	۹	۳۴.۱	۱۴	۱۷.۲	۵	۲۷.۹	۱۲	۲۱.۹	۹	۱۹.۲	۵	۲۵-۵۰
۷.۴	۲	۲۶.۹	۱۱	۴۴.۹	۱۳	۷	۳	۲۶.۹	۱۱	۳۸.۴	۱۰	۵۰-۷۵
۴۴.۴	۱۳	۲۶.۹	۱۱	۳۱	۹	۵۱.۱	۲۲	۴۶.۳	۱۹	۳۰.۸	۸	بیش از ۷۵
۱۰۰	۲۸	۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۲۹	۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۲۶	جمع

ماخذ: مطالعات میدانی، ۱۳۸۱

ج) افزایش درآمد: یکی دیگر از شاخص‌های سنجش اثربخشی اعتبارات تأثیر آن در «افزایش درآمد» روستائیان است. پاسخ‌های اقشار مختلف روستائیان به این موضوع براساس سنجش‌های طیف لیکرت متفاوت است. به نحوی که در کل بیش از ۷۵ درصد طبقات مرفه تأثیر وام‌های مأخوذه را در افزایش درآمد بیشتر از متوسط ارزیابی کرده‌اند، در حالی که این شاخص در میان قشر فقیر کمتر از ۵۰ درصد است. نتایج تحلیل داده‌ها با استفاده از آزمون کروسگال والیس (جدول ۵) گویای آن است که اثربخشی تسهیلات دریافتی در بین طبقات اجتماعی در ناحیه جلگه‌ای نسبت به کوهستانی تفاوت معناداری را نشان می‌دهد، اما این آزمون در میان طبقات اجتماعی ناحیه کوهستانی معنادار نیست.

جدول ۵: اثربخشی وام در افزایش درآمد در بین طبقات اجتماعی دو ناحیه با استفاده از آزمون کروسگال والیس

ناحیه	طبقات اجتماعی	تعداد	میانگین اندازه	مقدار آماره	درجه آزادی	سطح معنی‌دار
کوهستانی	ثروتمند	۲۹	۴۴/۱۴	۱/۳۸۸	۲	۰/۵۰ NS
	متوسط	۴۲	۵۰/۹۳			
	فقیر	۲۶	۵۱/۳۱			
جلگه‌ای	ثروتمند	۲۶	۴۹/۲۱	۶/۲۰۸	۲	۰/۰۴۵*
	متوسط	۴۱	۵۰/۰۶			
	فقیر	۴۳	۶۴/۴۹			

ماخذ: مطالعات میدانی، ۱۳۸۸، ns: عدم معناداری

* معناداری در سطح ۰/۰۵ ** معناداری در سطح ۰/۰۱

نتیجه‌گیری

همانگونه که بیان شد، کمبود سرمایه در سکونتگاه‌های روستایی ایران یکی از چالش‌های اساسی جامعه روستایی است که بعضاً زمینه‌های ناپایداری اینگونه سکونتگاه‌ها را در پی دارد. اگرچه در گذشته بخش عمده این کمبودها از منابع سنتی و غالباً از طریق سلف‌خران و تجار شهری تأمین می‌شده است، اما در دهه‌های اخیر نقش سیاست‌های دولت و اعمال آن از طریق سیستم‌های بانکی بر آن بسیار بارز است. این تحقیق نشان داد که طی یک دهه گذشته سیستم‌های بانکی به شدت نهادهای سنتی را عقب رانده و جایگزینی آنها شده‌اند. در این میان

نکته حائز اهمیت توجه به نقش حمایتی دولت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه روستایی است. زیرا هر ساله بدین منظور اعتبارات قابل توجهی در قالب تسهیلات تکلیفی به بانک‌ها تزریق می‌شود. اعتباراتی که به دلیل پائین بودن میزان بهره می‌تواند سهم بسزایی در بهبود وضعیت فقرا داشته باشد. لیکن نتایج حاصله گویای آن است که سهم این اعتبارات کمتر از یک چهارم منابع پرداختی بانک‌ها به روستائیان است. ضمن اینکه میزان بهره‌مندی جامعه ثروتمند روستایی از تسهیلات بانکی بیش از جامعه فقیر بوده است.

پیشنهادها

- نظربه اینکه استفاده تسهیلات غیرتکلیفی دولت از سویی کارمزد زیادی دارد و از سویی دیگر، نیازمند سپرده‌گذاری است، طبیعتاً با توجه به منابع درآمدی ناچیز در نقاط روستایی بویژه قشر پایین روستایی از تسهیلات دولتی محروم می‌مانند، لذا افزایش سهم تسهیلات تکلیفی دولت (یارانه‌ای) در مقابل تسهیلات غیرتکلیفی برای این گروه ضروری است.
- با توجه به اهداف و سیاست‌های برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور مبنی بر تنوع بخشی به اقتصاد روستایی، دقت نظر دستگاه‌های اجرایی زیربط به تخصیص اعتبارات به بخش صنعت در کنار بخش کشاورزی امری اجتناب‌ناپذیر است.
- افزایش سهم تسهیلات دولتی به نقاط روستایی به منظور سرمایه‌گذاری امور تولیدی با توجه به توان‌های بالقوه و بالفعل در این سکونتگاه‌ها لازم است.
- توجه ویژه به قشر پایین جامعه روستایی از طریق ایجاد شرایط قانونی مناسب و آسان جهت استفاده از تسهیلات دولتی (رسمی) و در پی آن افزایش سهم آنان از اعتبارات تخصیص یافته ضروری است.

منابع

۱. بانک کشاورزی (۱۳۸۵)، مجموعه مقالات همایش اعتبارات خرد، توسعه روستایی و فقرزدایی، مرکز تحقیقات اقتصادی بانک کشاورزی
۲. پاک نظر، فاطمه (۱۳۸۰)، فقرزدایی و اعتبارات خرد (با تکیه بر زنان آسیب‌پذیر روستایی)، مجموعه مقالات همایش اعتبارات خرد و زنان روستایی، جلد اول، معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد کشاورزی با همکاری دانشگاه الزهرا و بانک کشاورزی، ص ۱۴۱-۱۶۳
۳. رضوی، حسن (۱۳۸۲)، روستا، فقر، توسعه: روش‌ها و الگوهای مقابله با فقر روستایی (تجارب کشورهای آسیایی) سلسله انتشارات روستا و توسعه: شماره ۵۲
۴. زیبایی، منصور و آشان شوشتریان (۱۳۸۶)، بررسی پویایی فقر در ایران با استفاده از داده‌های مرکب خانوار شهری و روستایی، فصلنامه پژوهشهای اقتصادی ایران، سال نهم، شماره ۳۲
۵. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، سند برنامه، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۸۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه (جلداول)، شهریور ۱۳۷۸
۶. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، سند برنامه، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۸۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه (جلد دوم)، شهریور ۱۳۷۸
۷. سازمان کار و امور اجتماعی استان گلستان (۱۳۸۴)، دستورالعمل مرتبط با آیین‌نامه اجرایی بنگاه‌های زودبازده
۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۵)، مجموعه اسناد ملی توسعه در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اسناد توسعه ویژه فرابخشی، جلد دوم، سند شماره ۹۶، تهران
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۵)، مجموعه اسناد ملی توسعه در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اسناد توسعه ویژه امور تولیدی، جلد چهارم، تهران

۱۰. صامتی، مجید و علیرضا کرمی (۱۳۸۳)، بررسی تأثیر هزینه‌های دولت در بخش کشاورزی
بر کاهش فقر روستایی در کشور، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۷
۱۱. عرب مازار، عباس و محمدتقی جمشیدی (۱۳۸۵)، نقش بانک کشاورزی در تأمین مالی
اعتبارات خرد کشاورزی مطالعه موردی زیر بخش کشاورزی، مجموعه مقالات همایش
اعتبارات خرد توسعه روستایی و فقرزدایی، مرکز تحقیقات اقتصادی بانک کشاورزی
۱۲. فلاح، سید وحید (۱۳۶۱)، ماشینی شدن کشاورزی در ایران، مجموعه مقالات مسائل ارضی
و دهقانی، تهران - انتشارات آگاه
۱۳. معاونت برنامه‌ریزی، استانداری گلستان سالنامه آماری استان، ۱۳۸۵
۱۴. مدیریت بانک کشاورزی استان گلستان، ۱۳۸۸
15. Center for the Study Of leading standard (CsIs), 2003, Productive Growth and
Povertiy Redustion, Developing Cuntery Background Pepole Peripired For The
2004, Word Employment Report of the International Level Organization
16. -Mahbubur Rahman (2005), Micro-Credit in Poverty Eradication and
Achievement of MDGs: Bangladesh Experience, July 2005, P: 15
17. Mary Hanley (2006), Impact of Micro-Credit on the Livelihood of the Poor: The
Center for Agriculture and Rural Development in the Philippines, Cedar
Rapids, Iowa (2006), Borlaug-Ruan Internship, International Rice Research
Institute, Los Banos, Philippines, P: 1-17