

اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال هشتم، شماره ۳۱، پاییز ۱۳۷۹

## جایگاه روستا در فرایند رفاه اجتماعی

دکتر جلال رسول‌اف

در دومین همایش «جایگاه روستا در فرایند رفاه اجتماعی» که در اسفندماه ۱۳۷۸ با همکاری سازمان بهزیستی کشور و دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی برگزار شد، مقاله‌ها و سخنرانی‌هایی ارائه شد که در آنها کوشش شده بود به موضوع راهبردی و پراهمیت رفاه اجتماعی در ارتباط با واحد اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی روستا چارچوب تحلیلی و علمی نوینی داده شود. سخنرانی دکتر جلال رسول‌اف مدیر مسئول فصلنامه و مدیرعامل بانک کشاورزی ایران در این همایش واجد نکات برجسته‌ای از نظر اطلاعاتی و کارکردی و کاربردی بود و شورای نویسندگان را بر آن داشت که آن را بدون تغییر به نظر خوانندگان برساند. شرایط اقتصادی - اجتماعی خاص کشور در مقطع مهمی که به سر می‌بریم و ضرورت‌های پرداخت علمی و اصولی به مسئله رشد و توسعه وجوه مختلف حیات روستا به عنوان سلول اولیه تمدن و فرهنگ کشور و نگاه جدی و عملگرا و مبتنی بر نقد تجربی سخنران به این مسئله مهم، راهنما و انگیزه اصلی شورا در گزینش این گفتار برای درج در فصلنامه بوده است.

## بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

سلامٌ علیکم

با تشکر از سازمان محترم بهزیستی برای برگزاری این سمینار، امیدوارم که در آستانه قرار داشتن در برنامه سوم، این سمینار بتواند کمکی کند تا توجه بیشتری به روستاییان شود. با توجه به موضوع کنگره که جایگاه روستا در فرایند رفاه اجتماعی است. لذا سعی می‌کنم کلیاتی را در مورد توسعه روستایی و رفاه اجتماعی روستایی به عرض برسانم.

توسعه روستایی و کشاورزی و بهبود شرایط زندگی در روستاها در برنامه‌های توسعه ملی از راههای زیر مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱. افزایش سریع یا قاطع قابلیت تولید کشاورزی

۲. استفاده کارآمدتر از زمین و منابع آب

۳. استفاده صحیح از منابع سرمایه‌ها

۴. توزیع مجدد درآمد در روستاها

۵. افزایش استانداردهای زندگی در روستاها

اگرچه هدفهای یاد شده مهم و ضروریند اما همه آنها هدفهای فرعی، برای رسیدن به هدف نهایی، یعنی بالا بردن استانداردهای زندگی، محسوب می‌شوند. به طور مثال: در مورد جمعیت و اشتغال یک تجربه جهانی را که بانک کشاورزی در این راستا دارد، تشریح می‌کنم. توسعه روستایی به طور کلی عبارت است از: نوسازی روستاها، نوسازی شیوه بهره‌برداری کشاورزی، پرورش و تربیت نیروی انسانی، بهبود کیفیت زندگی و افزایش درآمد روستاییان و تأمین خدمات عمومی مورد نیاز روستانشینان.

می‌توان توسعه روستایی را پیشرفت به سوی هدفهای رفاهی نظیر تقلیل فقر، بیکاری و کاهش نابرابری نیز تعریف کرد. بنابراین رفاه اجتماعی نه فقط شاخص توسعه است بلکه هدف نهایی آن نیز به شمار می‌آید. در اغلب کشورهای در حال توسعه، فقر عمومی حاکم بر روستاها مانع از آن است که روستانشینان بدون حمایت و کمک دولتها و سازمانهای غیر دولتی و فقط با تکیه بر نیروهای کارآمد و قابلیت‌های درآمدزایی خود، قادر به تأمین مقدمات توسعه روستایی باشند. از این رو دولتها به ویژه در چهار دهه قبل نقش برجسته‌ای در زمینه نوسازی جوامع روستایی و زمینه‌سازی برای بهبود شرایط رفاه اجتماعی در روستاها بر عهده گرفته‌اند. مهمترین اقدامات و برنامه‌هایی که معمولاً در این زمینه صورت می‌گیرد از این قرار است:

۱. برنامه حمایت از کشاورزان در زمینه قیمت محصولات کشاورزی.

معمولاً دولتها سعی می‌کنند از طریق تعیین قیمت محصولات کشاورزی به افزایش درآمد روستاییان کمک کنند.

۲. کمک مالی جهت سرمایه‌گذاریهای تولیدی در واحدهای بهره‌برداری کشاورزی؛ که در واقع شکلگیری مؤسسه‌های مالی نظیر بانکهای تخصصی مثل بانک کشاورزی از این مقوله است.

۳. تأمین یارانه و تسهیلات و اعتبارات مالی بلاعوض که در بعضی از کشورها اینگونه عمل می‌شود.

۴. توسعه امکانات زیربنایی نظیر جاده، برق و سیستمهای آبرسانی.

اگرچه هدفهای یاد شده مهم و ضروری هستند اما مستلزم افزایش رفاه مادی، تغذیه بهتر، آموزش بیشتر، ایمنی بیشتر، گذراندن بهتر اوقات فراغت، بهداشت روانی بالاتر و وفاق اجتماعی بیشتر می‌باشند. قبل از اینکه نقش همکاری‌های بین بخشی را در توسعه اقتصاد روستا، بیان کنیم، بهتر است وضعیت فعلی جمعیت و اشتغال را بررسی کنیم. نگاهی به آمار جمعیت شهری و روستایی در چهار دهه گذشته نشان می‌دهد که میزان رشد جمعیت روستا کمتر از رشد جمعیت شهری بوده است. جمعیت روستایی در مدت یاد شده از ۶۹ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۳۸ درصد

در سال ۱۳۷۵ کاهش یافته است. علاوه بر این طی سالهای ۷۰ تا ۷۵ نرخ رشد جمعیت شهری ۲/۹ درصد بوده، در حالی که مناطق روستایی طی این مدت از رشد (۶-) درصد برخوردار بوده‌اند. به نظر می‌رسد این میزان کاهش به علت افزایش مهاجرت از روستاها به شهرها، تبدیل روستاهای بزرگ به شهر و ادغام روستاهای حاشیه شهرها در نقاط شهری صورت گرفته باشد. بعضی اوقات این اشتباه انجام می‌گیرد که وقتی نرخ رشد جمعیت در روستا را با شهر مقایسه می‌کنیم همه اینها را به شکل انتقال فیزیکی جمعیت محسوب می‌کنند؛ در حالی که علت اصلی رشد بالای شهرها تبدیل شدن روستا به شهر یا ادغام روستاهای حاشیه شهرها در شهرهای بزرگ است که خود عدد قابل توجهی را تشکیل می‌دهد. نکته در خور توجه اینکه بیشترین شغلها در مناطق شهری به وجود می‌آیند و این امر دلیل مهاجرت روستاییان به شهرهاست و تفاوت درآمد بین شهر و روستا را پدید می‌آورد. بررسی وضعیت اشتغال روستایی و تحولات آن در بخشهای سه گانه اقتصاد روستایی یعنی کشاورزی، صنعت و معدن و خدمات نشان می‌دهد که سهم بخش کشاورزی در اشتغال روستا از ۵۷ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۵۰ درصد در سال ۱۳۷۵ تنزل یافته است. لیکن برخلاف بخش کشاورزی در دهه اخیر بخشهای خدمات و صنعت و معدن در روستاها سهم بیشتری در اشتغال روستاها داشته‌اند. به طوری که سهم بخش خدمات در اشتغال روستا در دهه اخیر ۱ درصد افزایش داشته است. یعنی از ۲۱ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۲ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است و این افزایش مربوط به بخشهای حمل و نقل و ارتباطات است و سهم بخش صنعت و معدن در اشتغال روستایی به طور کلی ۷ درصد بوده است. یعنی از ۲۰ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۷ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است؛ که از این میزان ۵ درصد مربوط به زیر گروه صنایع و بقیه در ۹ رشته صنعتی روستایی مثل: صنایع نساجی، پوشاک و چرم بوده است؛ که بیش از ۵۰ درصد مشاغل زنان روستایی را به خود اختصاص داده است. کم‌کاری و بیکاری در بخش کشاورزی و متعاقب آن کاهش درآمد روستاییان از عوامل مهمی است که روستاییان را به سوی شهرها روانه می‌سازد و در این میان سهم بعضی از گروههای مهاجر از جمله نوجوانان و جوانان بین ۱۵ تا ۲۹ سال به دلیل درگیرها و محدودیتهای خانوادگی

کمتر و سهم افراد دارای تحصیلات بالا به دلیل تسهیل در امر تصمیمگیری نهایی برای مهاجرت بسیار بالاست. در سال ۱۳۷۵ بالاترین نرخ بیکاری مربوط به استانهای لرستان، کرمانشاه و خوزستان بوده است و در عین حال نرخ بیکاری در استان مازندران، کهگیلویه و بویراحمد و ایلام، اردبیل و آذربایجان غربی بالاتر از نرخ بیکاری کشور بوده است. در این قسمت نیز گوشه‌ای از وضعیت سهم زنان در اشتغال را عرض می‌کنم. هر چند میزان اشتغال زنان در دهه گذشته از ۱۳۶۵ تا ۷۵ افزایش یافته است ولی در مقایسه با مردان هنوز در سطح بسیار پایینی قرار دارد. برای مثال در سال ۱۳۷۵ میزان فعالیت عمومی برای مردان ۴۵ تا ۷۰ درصد و برای زنان ۶/۹ درصد و میزان اشتغال عمومی برای آنها به ترتیب ۴۲ درصد و ۶ درصد بوده است. به طور کلی بررسی نتایج حاکی از آن است که رشد سهم اشتغال زنان روستایی بیش از زنان شهری بوده است و رشد اشتغال زنان روستایی نیز از زنان شهری بیشتر است. گسترش نقش زنان و افزایش سهم زنان شاغل از دیدگاههای مختلف قابل بررسی و اهمیت است؛ زیرا نوعی نیروی محرکه مخفی در عرصه نیروی کار زنان وجود دارد که با کاهش رشد جمعیت به میزان نیروی کار در کشور می‌افزاید و این امر در برنامه‌ریزیهای اشتغالی اهمیت دارد. آماری از ظرفیت کارآفرینی در مناطق روستایی خدمت شما ارائه می‌کنم:

حجم اشتغال در طی سالهای ۶۵ تا ۷۵ در مناطق روستایی و در بخشهای سه گانه اقتصادی از ۵ میلیون و ۱۳ هزار نفر به ۵ میلیون و ۷۱۱ هزار نفر رسیده است. بنابراین در حال حاضر با توجه به شرایط کنونی اقتصاد کشور و وجود تورم، لازم است روند تحولات گذشته به منظور تعیین ظرفیت کارهای فنی در مناطق روستایی بررسی شود. نرخ رشد سالانه جمعیت برابر ۱/۳ درصد برآورد شده است. جمعیت شاغل در سال ۱۳۸۵ بر مبنای این نرخ برابر با ۶ میلیون و ۴۹۸ هزار نفر خواهد بود که حجمی برابر با ۷۸۷ هزار شغل را در طی سالهای ۱۳۷۵ تا ۸۵ در بر می‌گیرد. یعنی به طور متوسط سالانه حدود ۷۹ هزار شغل باید ایجاد شود. مستحضر هستید که در برنامه ۵ ساله سوم تقریباً رقمی حدود ۸۰۰ هزار شغل پیشبینی شده که تقریباً آن در بخش کشاورزی است. به نظر می‌رسد با توجه به عملکرد گذشته رسیدن به این رقم بسیار مشکل

باشد و این در حالی است که ما به دنبال افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی هستیم و توسعه زمینهای زیرکشت بسیار مشکل است. نظر به اولویت مشکل بیکاری در طرح ساماندهی اقتصادی کشور، انتظار می‌رود تمهیدات گسترده‌تری جهت آماده شدن زمینه برای افزایش اشتغال در سطح کشور اعم از شهر و روستا و نحوه گسترش امکانات، ایجاد تسهیلات لازم در امر بازاریابی و فروش محصولات تولیدی و استفاده بهینه و منسجم از همه امکانات موجود فراهم گردد. در این صورت است که بر نرخ رشد شاغلان در روستا اثر مثبت خواهد گذاشت. اگر نگاهی به تجربه جهانی در ارتباط با هماهنگ کردن فعالیتها در روستا، داشته باشیم برای بسیاری از ما کلمات: دارایی، اعتبار، اندوخته و پس انداز یادآور جدول فعالیتهای معاش، جدول فعالیتهای تجاری بزرگ مقیاس و نیز فعالیتهای بانکداری در مقیاس وسیع است. اما حضور سه دهه دولتها، بویژه در کشورهای در حال توسعه جهان، با استفاده از تمهیدات ویژه‌ای که اصطلاحاً «خُرده وامدهی» نامیده می‌شود موجباتی فراهم کرده که میلیونها خانواده نیازمند که در حاشیه جوامع زندگی می‌کردند و از محرومترین قشرهای اجتماع به شمار می‌آمدند به امکانات رفاهی، پس انداز و سرمایه‌گذاری دسترسی پیدا کنند و از طریق بهره‌گیری از فرصتهای اشتغال درآمدزا و کوچک، شرایط مناسبی برای حمایت از این خانواده‌ها و بهبود استانداردهای زندگی آنها فراهم آورده‌اند. البته نمی‌توان گفت که خُرده وامدهی، مساوی با بهبود گسترش رفاه اجتماعی است، اما شکی نیست که می‌توان به مردان و بویژه زنان که اغلبشان بیسواد، بیکار و فقیرند آسودگی ارزانی داشت و برایشان این امکان را فراهم آورد که بتوانند از چرخه باطل مرگ، قدم بیرون گذارند و از دل حاشیه نشینی رها شوند. نهادهای خُرده - وامدهی بر این اصل استوارند که مراکز خدمات مالی به قشر تنگدستان نباید متمرکز باشد و باید نزدیک محل زندگی وامگیران قرار داشته باشد. در واقع بسیاری از این نهادها، بیشتر به زنان وام می‌دهند، چون زنان از نظر امکانات محرومتر از مردان هستند و از سوی دیگر در پرداخت وام اعتمادپذیرتر و حس مشارکتشان نیز قویتر است. تجارب ارزشمند و موفق خُرده وامدهی بویژه در دو دهه گذشته در کشورهای بنگلادش، هند، سریلانکا، کامرون، السالوادور، کنیا، اندونزی، قرقیزستان، آفریقای

جنوبی پیشرفت کرده است. کشور ما نیز در طرح طوبی و طرح حضرت زینب (س) اهداف نظام خرده وامدهی را دنبال کرده است. ولی لازم است میزان موفقیت این تجارت مورد ارزیابی قرار گرفته و کوشش شود که با توجه به تجارب جهانی، سازماندهی جدیدی در این قبیل حمایتها اعمال گردد. در حال حاضر بانکهای معمولی علاقه چندانی برای وام دادن به افراد فقیر و آسیب پذیر ندارند و جایگزین شدن نهادهای خرده وامدهی در چارچوب فعالیتهای حقوق و تجاری این بانکها، عملیات لازم را برای خرده وامدهی در اختیارشان نمی گذارد. سیاست پایین نگه داشتن نرخ بهره رسمی و وامهای ارائه شده به تنگدستان، به بانکها اجازه نمی دهد هزینه های خود را تأمین کنند و به این دلیل خرده وامدهی از میزان فعالیتهای آنان کنار گذاشته می شود. اما اگر به این مسئله با دیدی تازه نگریده شود می توان راهکارهای مناسبی برای ترغیب بیشتر بانکها و مؤسسه های مالی معمولی، در این زمینه پیدا کرد. من در اینجا با توجه به اینکه به هر حال بانک کشاورزی به عنوان یک مؤسسه حرکتی را در این عرصه شروع کرده است، توضیحاتی را ارائه می دهم:

بانک کشاورزی هدفش با هدفهای تأمین رفاه اجتماعی خیلی نزدیک است. آنچه در اساسنامه است هدف بانک در جهت امکانات اعتباری برای زندگی بهتر در روستا و ارتقای سطح درآمد روستاییان است. از سوی دیگر اگر به افزایش تولیدات کشاورزی و توسعه صنایع کوچک سنتی واقع در مناطق روستایی و مشارکت در فعالیتهای مربوطه نظری بیفکنید، می بینید که در واقع، هدف، ارتقای سطح زندگی است. افزایش درآمد موجب افزایش سطح رفاه شده و توسعه صنایع کوچک سنتی منجر به افزایش درآمد و ایجاد اشتغال می شود. فعالیتهای بانک عمده تاً مربوط به طرحها و هدفهای چهارگانه اولیه یعنی افزایش بازده و قابلیت های تولیدی، استفاده کارآمدتر از منابع، تدارک منابع برای تأمین مالی، سرمایه گذاری و استفاده درست تر از منابع سرمایه ای و بالاخره حمایت از قشرهای آسیب پذیر و کمک به افزایش مجدد درآمد در روستاها و در بخش کشاورزی بویژه از طریق تقویت فعالیتهای کارآفرینی و زمینه سازی برای گسترش اشتغال روستاهاست. بانک کشاورزی در دوره ۲۰ ساله بعد از انقلاب اسلامی از سال

۱۳۵۷ تا ۱۳۷۷، جمعاً بیست و هشت میلیارد و چهارصد و هشت هزار ریال تسهیلات اعتباری در اختیار کشاورزان و تولیدکنندگان این بخش قرار داده که در مقام مقایسه، چهار برابر تعدهای عمرانی دولت به بخش کشاورزی بوده است. میزان تسهیلات اعطایی در سال ۱۳۷۷ نیز در حدود ۱۱۷ برابر سال ۱۳۵۷ و ۴ برابر سال ۱۳۷۶ می باشد. هدف از بیان این موضوع این است که اگر ما در ارتباطات بین بخشی، در روستاها، نهادهای واسطه‌ای ایجاد کنیم - که در واقع نقش مستقیم دولت را کاهش دهد و دولت را متمرکز در امر سیاست‌گذاری کند - زمینه‌های مختلفی فراهم کرده‌ایم تا بتوانیم حلقه اتصال بین روستا و دستگاههای سیاستگذار و مرتبط با روستاها را افزایش دهیم تا بانک بتواند تجهیز منابع کند و در این زمینه گسترش شبکه بانک انجام شده است. بانک کشاورزی، همچنین، اقدام به جمع‌آوری شبکه خدماتی و منابعی که در شهرها سرگردان هستند نموده و به روستاها عرضه می‌کند. در یک سال گذشته می‌توان گفت نزدیک به ۴۰ درصد از رشد منابعی که داشته‌ایم از طریق مردم شهر تهران تأمین شده است. در فعالیتهای کشاورزی طرحهای مختلفی در زمینه اصلاح و بهبود وضعیت روستاها انجام شده و در زمینه مشارکت بیشتر زنان در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی و خدمات ویژه بانکی، طرحی بنام «طرح ایران» به اجرا درآمده است که در واقع می‌توان گفت برای اولین بار، زنان در برخورداری از تسهیلات، چه برای خود و چه برای دیگران به رسمیت شناخته شده‌اند. فعالیتهایی نیز در زمینه خود اشتغالی زنان در قالب طرح حضرت زینب (س) به اجرا درآمده است که این طرح در حوزه ارائه تسهیلات به کشاورزان خُرده‌پا و گروههای آسیب‌پذیر و زنان روستایی سرپرست خانوار بوده که موفقیتهایی به همراه داشته است. طرح بهسازی و بهداشتی کردن کارگاههای قالببافی نیز با همکاری وزارت جهاد سازندگی در دست انجام است. طرح توسعه صنایع دستی که عمده منابع لازم برای توسعه فرش است توسط این بانک انجام می‌شود و اخیراً در صدد بهداشتی کردن محیط کار قالببافان در روستاها هستیم که باز عمده‌تأ زنان مطرح می‌باشند. بحث ایجاد هسته‌های مشاوره و مشارکت به منظور افزایش اطلاعات روستاییان در جهت هدایت سرمایه‌گذاریشان مطرح گردیده و در این زمینه طرحی پیشنهاد شده که در حال حاضر در شورای اعتبار مطرح



است و آن طرح ایجاد صندوق مسکن روستاییان می باشد. اگر بانک کشاورزی بتواند صندوق مسکن را ایجاد کند در واقع معضل روستاییان حل می شود. طرح ملی اشتغال کارآفرینان در روستاها، طرحی است که در بانک مرکزی مطرح شده و به جوانان و بویژه زنان روستایی و کسانی که در روستا امکان اشتغال دارند کمک اعتباری ارائه می دهد. این طرح اهمیت بسیار زیادی دارد و حداقل در طول ۵ سال آینده این طرح ۲۰ هزار شغل جدید را از طریق منابعی که خودمان تأمین می کنیم بدون تکیه بر سایر منابع دولت ایجاد می کند.

اگر مسئله اشتغال در روستاها حل شود به سایر مسائل نیز کمک خواهد شد. ادارات و بانکهای ذیربط در وزارت جهادسازندگی، وزارت کشاورزی، وزارت تعاون، وزارت کشور، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و سایر نهادهایی که به نوعی در روستاها فعالیت می کنند باید با هم همکاری داشته باشند. از این بحث نتیجه گیری می کنم که برنامه ریزی و تأکید بر اجرای برنامه ها، پرهیز از خود محوری و تمرکز بر امور روستاها در همکاریهای بین بخشی و توجه به وضع اشتغال در روستاها، از مهمترین عوامل دستیابی به رفاه اجتماعی در روستاهاست. از جمله اولویتهای هر برنامه ای در کشور، توسعه کشاورزی بر محور فن آوریهای جدید و سوق دادن نیروهای مازاد به بخشهای دیگر اقتصادی در محدوده روستا، مثل صنعت و خدمات است. با توجه به اهمیت صنایع و فن آوری روستایی در بخشهای اقتصاد کشاورزی و سهمی که در سالهای اخیر در روستاها داشته اند و با توجه به اینکه در سیاستها و خط مشی های برنامه سوم کشور، حمایت ویژه از صنایع و کارگاههای کوچک اشتغالزا در روستا مورد تأکید قرار گرفته است، بنابراین علاوه بر فعالیتهای کشاورزی می توان از صنایع روستایی و سایر فعالیتهای تولیدی و خدمات روستایی برای ایجاد اشتغال در روستاها استفاده کرد.

بدون شک توفیق در طرحهای مشابه بستگی به میزان حمایت و همکاری دولت در ایجاد بستر مناسب و فراهم آوردن حداقل امکانات رفاهی در روستا خواهد داشت.