



الفصل ٦

المؤسسات وفقراء الريفي: بناء الائتلافات للحد من الفقر الريفي

إن ما نحتاجه الآن هو الانتقال من نظام يشارك فيه الفقراء في البرامج الإنمائية التي تقودها الهيئات الرسمية إلى نظام تساند فيه الحكومات والجهات المانحة الخارجية جهود التنمية التي يطلقها الناس. أن هذا هو الهدف الحقيقي الذي ينبغي أن نسعى إليه جميعاً: تمكين الفقراء، والسماح لهم باكتساب قدرة أكبر على السيطرة على حياتهم ومستقبلهم.

فوزي حمد السلطان، رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
المؤتمر المعني بالجوع والفقر، عام ١٩٩٥

المؤسسات والتمكين

شهد العقد الأخير تحولاً سريعاً في السياسات الرامية إلى الحد من الفقر. فثمة تركيز أشد الآن على تفويض السلطات والإدارة المحلية لموارد الملكية المشتركة وتوسيع وتعزيز علاقات الشراكة مع المجتمعات المدنية بغية رعاية الأصول البشرية وتميئتها. وتؤكد هذه النهج الجديدة على المشاركة المحلية، ومساندة بناء الرصيد الاجتماعي وربط الفقراء بالقطاعات الدينامية من الاقتصاد. وتتيح المشاركة للفقراء لإسماع صوتهم، وعبر نقل المسؤوليات، فإنها تمنحهم سلطة اكتشاف وتحديد السبل اللازمة للنهوض بأوضاعهم الحياتية. فتمكين الفقراء هو حجر الزاوية في التخفيف من وطأة الفقر الريفي.

وهكذا، فإن هذا التحول في السياسات يشتمل على تأكيد جديد على المؤسسات: على التنظيمات (مثل الأسر، والمصارف، ونقابات العمال) التي تضطلع بدور الوسيط في إيصال الفقراء إلى الأصول، والتكنولوجيات، والأسواق، وعلى القواعد (القوانين، والأعراف، والممارسات الإدارية) التي تحدد ما إذا كان الفقراء ينتفعون من مثل ذلك الوصول. وتعتمد فرصة الفقراء في

التأثير على القواعد، وفي الإسهام في ضبط التنظيمات، على سلطتهم ونفوذهم. وهذا يعتمد بدوره على معرفتهم، وعلى قدرتهم على الوصول، وربما فوق كل شيء على ما إذا كانت هناك مسالك بديلة للعمل مفتوحة أمامهم.

ويدرك هذا التقرير المفارقة المتمثلة في أننا نسعى إلى إحداث تحول مؤسسي لمساعدة الفقراء، في حين أن المؤسسات، بما في ذلك الدولة والمنظمات غير الحكومية، تخضع عادة للأقوياء من غير الفقراء. وفي غالب الأحيان، فإن أولئك الذين يسيطرون على مؤسسة ما يخضعون مؤسسات أخرى لسيطرتهم. وعلى سبيل المثال، فإنه حتى بعد إعادة توزيع الأراضي، فإن المزارع الكبير قد يستمر في التمتع بقدرة على الوصول إلى شبكات الإنتاج، والائتمان، والمعلومات، والتسويق تفوق ما هو متاح للعمال من المحرومين السابقين من الأراضي، وبطاقة على توزيع المخاطر والتأمين ضدها. فكيف يستطيع الفقراء والضعفاء استخدام هذه المؤسسات والانتفاع منها، وهي التي كانت تخضع في بادئ الأمر لسيطرة الأغنياء والأقوياء وتعمل في المقام الأول على خدمة مصالحهم؟

قد يكون من الضروري بالنسبة للفقراء أن يلتصقوا التمكين في المركز لكبح غير الفقراء من ترتيب الأمور على النحو الذي يفيدهم وللحيلولة دون تحكم النخبة الريفية بالسلطة 'اللامركزية' على المؤسسات المالية الريفية أو على الموارد الطبيعية. وفي بعض الحالات، فإن الفقراء قد ينتفعون عبر توحيد قواهم مع بعض الأثرياء في ائتلاف يرمي إلى زيادة نصيبهم من الدخل على حساب الآخرين. وفي معظم البلدان النامية يتمتع الفقراء بحق التصويت. وهناك الكثير من غير الفقراء الذين يساندون، لسبب أو لآخر، أنماطاً من التأمين أو التغطية الشاملة التي ترقى إلى مستوى عمليات إعادة التوزيع مناصرة للفقراء: بغية توفير الرعاية الصحية الأولية أو شبكات الأمان الاجتماعية مثلاً. وفي كل هذه الحالات، فإن الكثير يعتمد على ما إذا كان الفقراء يستخدمون مواردهم وسلطتهم بصورة مشتركة، أو ما إذا كانوا مشتتين بسبب بعد الشقة، واختلاف الطوائف، والمجموعات الإثنية، والفئة الجنسية. كما أن من المهم ما إذا كان الفقراء يستطيعون تحمل ما يلزم من وقت وتكلفة للتعبة السياسية.

ويمكن للمؤسسات أن تستمر في غالب الأحيان، غير أنها ليست عضية على التغيير. فتقديم الموارد المناسبة مثل الأرض، والتعليم، والتكنولوجيا لزيادة إنتاجية الأصول، وتوفير الأسواق لتحسين المبيعات والمشتريات اللازمة لاستخدام الأصول والناجمة عن هذا الاستخدام، يمكن أن ينهض بما هو متاح للفقراء من 'خيارات الخروج' التي قد تساعدهم على مدى الزمن على تغيير المؤسسات لتعود عليهم بالنفع المستدام. فعبء تغيير الهيكل السياسي في قرية ما على سبيل المثال، فإن إعادة توزيع الأراضي تمنح صوتاً أقوى للفقراء وتدفعهم إلى المشاركة في المؤسسات المحلية وفي إدارة الممتلكات المحلية المشتركة.³

ويدرس هذا الفصل ثلاثة نُهج مؤسسية لتمكين الفقراء في سعيهم إلى الحد من الفقر: (أ) مزيج من تفويض السلطات والعمل الجماعي في ميدان إدارة الموارد الطبيعية؛ (ب) تسليم الخدمات المالية إلى الفقراء لتمكينهم من الوصول إلى الأصول المالية وضمانها؛ و(ج) تطوير العلاقات مع المنظمات غير الحكومية ومع القطاع الخاص كشركاء في تسليم الخدمات. أما مسألة تطوير علاقات الشراكة العالمية فيتناولها الفصل الختامي.

اللامركزية

تتم التوصية باعتماد اللامركزية في كثير من الأحيان باعتبارها طريقة لإعادة رسم الحدود بين الدولة والأسواق. وهذا التعبير هو تعبير شامل لعدد من التدابير الإصلاحية المعنية بالسياسات، تقوم في ظلها وكالات الحكومة المركزية بنقل الحقوق والمسؤوليات إلى المؤسسات المحلية. وتشتمل حسنات اللامركزية على تيسير الوصول إلى المعلومات المحلية، وتعميق الإحساس بالاحتياجات المحلية، والمساءلة إزاء المجتمع المحلي. ومن الناحية النظرية، فإن اللامركزية تغدو أكثر شفافية ومساءلة كلما زاد انسجامها مع الأفضليات المحلية. غير أن الأمور على المستوى العملي لا تجري على هذا النحو على الدوام. وتعتمد النتيجة على سياق اللامركزية.

وتشكل التشريعات الهندية الأخيرة التي تمنح حقوق الملكية والإدارة على فئات من الموارد الطبيعية إلى الـ sabhas gram (المجالس القروية) لقرى الغابات خطوة يمكن استخدامها من جانب الأقليات المحلية المحرومة لتأكيد حقوقها في نصيبها من الموارد. على أنه سواء على الصعيد المحلي، أو على صعيد المقاطعات، أو حتى على الصعيد الوطني (لاحظ تيمور الشرقية)، فإن مثل هذا التفويض للسلطات والإيرادات يرتبط بصورة حتمية بكفاح الأقليات المعنية.

كما أن تفويض السلطات إلى القرى قد أسهم بشكل جيد في زيادة معدلات التراكم واستئصال الفقر في بعض القرى الصينية حيث كان هناك مستوى معقول من الاتفاق بين الزعماء وبين القرية ككل على الهدف الإنمائي المتمثل في زيادة الدخل.⁴ وفي غياب آليات للنقاش العام، فإن قدرة هذه القرى على مواجهة الأزمات يمكن أن تكون محدودة.

وحيثما يتمتع فقراء الريفي بالوعي واليقظة، فإن احتمالات قدرتهم على التأثير على القرارات على الصعيد المحلي تفوق احتمالات تأثيرهم على قرارات المراكز المدنية البعيدة. ويدعي مناصرو التوجيه اللامركزي للمعونات أن المعلومات عمن هم الفقراء تتوافر على المستوى المحلي بسهولة أكبر من توافرها على المستوى المركزي، وأنه بالنظر إلى أن المؤسسات المحلية هي عادة مسؤولة بقدر أكبر إزاء السكان المحليين، فإن لديها الحافز اللازم لاستخدام المعلومات لتحسين الأداء البرمجي.⁵ وقد يصح ذلك في بضع حالات (الإطار ٦ - ١)، ولكن بصفة عامة، فإن الزعم بأن المؤسسات المحلية أكثر مسؤولية إزاء

الفقراء هو مدار جدل، حيث أن المؤسسات اللامركزية قد تخضع لسيطرة النُخب القوية التي تقلل من كفاءة البرامج. غير أن البدائل المتاحة قليلة، بالنظر إلى أن المؤسسات غير المحلية قد برهنت في الغالب على أنها أقل مسؤولية تجاه الفقراء.

وتعتمد مسألة اللامركزية في جانب منها على المدى الذي ظل فيه البرنامج المحلي بمنجاة من سيطرة غير الفقراء.⁶ وهذا الوضع يمكن أن يؤثر على التدابير التي قد يحتاج المركز لاتخاذها لإرساء 'قواعد اللعبة' التي تضمن تنفيذ العملية المحلية بفعالية وإنصاف. وقد نجح ذلك في عمليات الإغاثة من الجفاف في البرازيل.⁷ ومرة أخرى، فإن النجاح النسبي للحكومة اللامركزية في كارناتاكا في الهند يُعزى إلى النظام الفعال للمساءلة الديمقراطية.⁸

وتتوافر دلائل سرديّة على الهيمنة المحلية على برامج لامركزية لمكافحة الفقر وعلى مشروعات إنمائية. فقد استولى المزارعون المحليون الأثرياء في بنغلاديش على مرفق محلي للري ممول من البنك الدولي ومخصص للمزارعين الفقراء.⁹ ويشير تقدير الفقر التشاركي الذي أعده البنك الدولي عن بنغلاديش منذ عهد قريب إلى أن الأغنياء في المجتمعات المحلية يهيمنون عادة على هيكل السلطة المحلية؛ وينزعون إلى أن يكونوا أوائل من يُستشار

عند تنفيذ برنامج إنمائي في المجتمع المحلي، بل قد يكونون الطرف المستشار الوحيد.¹⁰ وتشكل هذه الملاحظات تحذيراً من افتراض أن المجتمعات المحلية هي كيانات متجانسة، سواء من ناحية الطبقات، أو الانتماءات الإثنية، أو الفئات العمرية، أو الفئات الجنسية، وتشير إلى مشكلات مساءلة خطيرة تحيط ببرامج مكافحة الفقر. والفوارق في السلطة النسبية للفقراء، والمجموعات الهامشية على وجه الخصوص، في عمليات اتخاذ القرارات يمكن أن تحدث تبايناً كبيراً في النتائج التوزيعية للبرامج ضمن القرى. وهكذا ففي حين أن هناك العديد من المنافع لنهج اللامركزية، فإن المؤسسات المحلية لن تكون بالضرورة أكثر اتساقاً بالمساءلة إزاء الفقراء من المؤسسات المركزية. وعلى شاكلة مخاطر البدائل المركزية، فإن الفقراء يواجهون تهديداً حقيقياً من أن تستولي النُخب المحلية على البرامج الاجتماعية اللامركزية ما لم يتم تطبيق بعض التدابير الوقائية بشكل متعمد (الإطار ٦ - ٢).

ولذلك، فإن من الضروري عند تنفيذ الأنشطة المؤسسية للحد من الفقر أن يُدرس التفاعل بين الحكومة المركزية، والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الشعبية، والخيارات المتاحة للتدخل. والمسائل هي ما إذا

الإطار ٦ - ١: تعزيز المساءلة والأداء من خلال اللامركزية: هل لطبيعة النظام السياسي من أثر؟

إن التصميم المؤسسي لتفويض المهام إلى الوكالات المحلية، حتى في البيروقراطيات ذات الطابع المركزي في كل الجوانب الأخرى، لا يرتبط بصورة فريدة بطبيعة النظام السياسي في المركز. وتعرض أنماط التشغيل في بيروقراطيات الري في كوريا الجنوبية والهند تناقضاً يثير الاهتمام. فنظم قنوات الري الهندية ضخمة، وتضطلع فيها هرميات مركزية بكل الوظائف (التنظيم والإدارة وكذلك التصميم والإنشاء)، ولا تأبه هذه النظم بالحاجة إلى تنمية ودعم الرصيد الاجتماعي المحلي. وفي كوريا هناك تنظيمات منفصلة ووظائف في نظام القنوات. وتفوض مهام التنفيذ والصيانة الاعتيادية إلى رابطات تحسين الأراضي الزراعية، التي تتولى كل منها مسؤولية منطقة مستجمع واحد من مستجمعات المياه، والتي يعمل بها مزارعون محليون غير متفرغين، وعلى معرفة بالظروف المحلية المتغيرة، وهم يعتمدون في أجورهم وميزانيتهم التشغيلية عموماً على رسوم المنتفعين التي يسدها المزارعون، ويستندون في جهودهم إلى علاقات الثقة المحلية.

وفي بعض البلدان الديمقراطية من الزوايا الأخرى، فإنه إذا ما كانت الديمقراطية والمساءلة على المستوى المحلي تعانيان الضعف (كما هو الحال في أنحاء من شمال الهند)، فإن ظاهرة تغيب المعلمين ذوي الرواتب العاملين في المدارس العامة القروية وتغيب الأطباء في المستوصفات العامة تمثل مشكلة خطيرة. ويفتقر القرويون إلى الوسائل المؤسسية لمعالجة هذه المشكلة، حيث أن المعلمين والأطباء الممولين من الدولة غير مسؤولين أمام القرويين في ظل هذه النظام اللامركزي غير الوافي. ومن جهة أخرى ففي الصين غير الديمقراطية، فإن هناك توفيراً أوسع بكثير للتعليم الابتدائي على المستوى المحلي. وهناك وصف مماثل للضغط العام الفعال في الخدمات الأساسية الريفية للتعليم والصحة في كوبا بالمقارنة مع النظم الأكثر ديمقراطية في أمريكا اللاتينية. وهناك بالطبع الكثير من البلدان السلطوية التي لا تتوافر فيها على الإطلاق مساءلة على المستوى المحلي؛ والوضع فيها أسوأ بكثير مما هو قائم في شمال الهند.

المصدر: Bardhan 1996.

الإطار ٦ - ٣: التفويض: ماذا تحمل التسمية من معاني؟

تحمل برامج التفويض أسماء عديدة. فإنه حين يتم نقل السيطرة على الموارد بصورة كاملة تقريباً إلى مجموعات المستخدمين المحليين، يشار إلى هذه البرامج على أنها **إدارة الموارد المجتمعية**. وفي مثل هذه الحالات، فإن الحكومة تنسحب عموماً، وتخفف عدد موظفي وكالاتها أو تعيد توزيعهم. وحينما تحتفظ بدور كبير في إدارة الموارد، بالترافق مع الدور المتسع للمستخدمين، فقد يشار إلى البرامج على أنها **إدارة مشتركة** أو **إدارة مختلطة**. على أن هذه التسميات ليست واضحة المعالم على الدوام، حيث أنها تتضمن في معظم الحالات بعض أنماط التفاعل بين الدولة ومجموعات المستخدمين. وقد تتباين المصطلحات المحددة من قطاع إلى آخر ومن بلد إلى بلد. وفي ميدان الري مثلاً، فإن مصطلح **نقل إدارة الري** يشير عموماً إلى البرامج التي تقطع شوطاً بعيداً في تجريد الوكالات الحكومية من دورها، في حين أن برامج **إدارة الري التشاركية** تسعى إلى زيادة مشاركة المنتفعين، وذلك عادة كتكملة لدور الدولة. و**الإدارة المشتركة للغابات والإدارة المختلطة لمصايد الأسماك** هما مثالان آخران من أمثلة البرامج التي تنقل بعض مسؤوليات الإدارة إلى مجموعات المستخدمين، بالترافق مع وكالات الدولة.

المصدر: Meinzen Dick and Knox 1999.

ذلك يعتمد عموماً على تقنيات يمكن احتمال تكاليفها لتحويل طرق الصون إلى أساليب سريعة لتوليد الدخل.

المنافع

يتسم تفويض سلطات إدارة الموارد الطبيعية بمجموعتين من المزايا. فبالنسبة للمستخدمين، فإن تفويض السلطات يقود إلى زيادة مساءلة أولئك الذين يضطلعون بمسؤولية إدارتها. وقد يتمتع المستخدمون المحليون بمزايا نسبية على الوكلاء الحكوميين فيما يتعلق بإدارة الموارد. فهم أقرب إلى الموارد ويمتلكون فهماً أوسع لأهميتها بالنسبة للمستخدمين مما يجعلهم أشد قدرة على تصميم قواعد أكثر كفاءة بشأنها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مراقبة مثل هذه القواعد وإنفاذها أيسر على الصعيد المحلي. ويؤدي قيام المستخدمين ذاتهم بالتنميش الوثيق لاستخدام الموارد إلى تعزيز المساءلة. وبالنسبة للحكومة، فإن تفويض السلطات يساعد على خفض تكاليف تسليم تلك الأنشطة. وقد تسفر المشاركة النشطة للمستخدمين إلى تخفيض تكاليف المعلومات المرتبطة بأنشطة مكافحة الفقر.

كما أن تفويض السلطات يساعد الحكومات على التغلب على مشكلة الافتقار إلى المعرفة بالظروف المحلية. ويتمتع المشاركون المحليون بمزية امتلاك المعارف المحلية الضرورية لصون الموارد الطبيعية، كما أن صيانة الموارد تتطلب قدراً كبيراً من المعارف والمدخلات المحلية. ويتسم ذلك بالأهمية حينما تكون تكلفة اكتساب العناصر الخارجية لمثل هذه المعارف عالية. وتعتبر نظم الري مثلاً طبيياً على ذلك.

هذه الموارد المتضائلة أقل ضماناً. على أن تفويض سلطات إدارة موارد الملكية المشتركة إلى المجتمعات المحلية يمكن أن يحد من الفقر بشكل كبير، سواء بصورة مباشرة عبر مساندة أو ترسيخ الأمن الغذائي، أو من خلال التمكين، وزيادة قدرات الإدارة المحلية، وهو ما ينبغي أن يحدث نتيجة تدابير بناء القدرات اللازمة لإدارة الموارد. على أن الأساس المنطقي الذي تستند إليه العديد من الجهود المتعلقة بتفويض سلطات إدارة موارد الملكية المشتركة إلى المجتمعات المحلية ما يزال هو استدامة الموارد لاستخدامها من جانب الجميع، بما في ذلك غير الفقراء، عوضاً عن أن يكون الحد من الفقر بالذات عبر ضمان موارد الرزق للفقراء. وفي حالات مفرطة العدد، فإن الحد من الفقر هو مجرد هدف ثانوي: والفقراء، وهم المنتفعون الرئيسيون من موارد الملكية المشتركة، يحتلون الموقع الاستراتيجي الأفضل لصونها^{١١}، ومع ذلك، فإنهم، ما لم توفر لهم الحوافز المناسبة، الأكثر تعرضاً للضغوط لاستخدامها.

وباختصار، فإن من الضروري تمحيص افتراضين اثنين عند تطبيق اللامركزية على موارد الملكية المشتركة، أو اتخاذ التدابير (أو إقناع المجتمعات المحلية باستنباط تدابير) لتثبيت من هذين الافتراضين. الافتراض الأول هو أن الإدارة المجتمعية لموارد الملكية المشتركة ستمنح فقراء الري تلقائياً سيطرة أفضل على تلك الموارد، أو وصولاً أيسر إليها، بما يساعدهم على التخفيف من وطأة الفقر. والافتراض الثاني هو أن من الصواب بالنسبة للمدراء اللامركزيين لموارد الملكية المشتركة، ولاسيما الفقراء منهم، أن يمنحوا الأولوية لتدابير الصون، بالنظر إلى أن

كانت مثل هذه الترتيبات المؤسسية تصل إلى الفقراء، وتفيدهم، وتمكنهم بما يعزز من قدرتهم على الاستفادة من النمو الاقتصادي؛ وما إذا كانت المشاركة في هذه المؤسسات تتيح لفقراء الريف زيادة رخائهم وقدرتهم على المساومة.

تفويض سلطات إدارة الموارد الطبيعية

تعتمد موارد الرزق اليومية للكثير من فقراء الريف على مدى نجاح إدارة موارد الملكية المشتركة، وعلى الآثار البيئية لإدارتها. ويعتمد الفقراء على موارد الملكية المشتركة في تحصيل دخولهم أكثر من الأغنياء، غير أن الدخل الريفي من هذه الموارد يتناقض بشدة مع خصصتها أو استيلاء الدولة عليها.

وشهدت السنوات الأخيرة اتجاهاً متزايداً نحو تفويض السيطرة (الإطار ٦ - ٣) على الموارد الطبيعية من الوكالات الحكومية إلى المجتمعات المحلية. وتشمل هذه الموارد الأراضي الزراعية، والمياه (وخاصة للري)، والموارد الجماعية الأخرى مثل المراعي، والغابات، ومصايد الأسماك، والحياة البرية. وتدل التجربة على أن تدابير الصون المركزية والتكنوقراطية الواردة من القمة إلى القاعدة لا تكون فعالة إلا حينما تكون هناك عمليات إنفاق ضخمة على تدابير

الإطار ٦ - ٢: اللامركزية مع التحكم: برنامج الغذاء مقابل التعليم في بنغلاديش

يُنفذ برنامج الغذاء مقابل التعليم على مرحلتين. أولاً، يتم انتقاء الباريشادات المشاركة. والباريشاد منطقة للحكم المحلي، وهناك ٤ ٥٠٠ باريشاد في بنغلاديش ينتمي كل منها إلى ثمانية من الثانات البالغ عددها ٤٩٠ ثانة. وقد جرى اختيار ٢٠٠١ باريشاد للمشاركة في البرنامج عبر عملية تكفل مشاركة كل الثانات. وفي البداية انتقي باريشاد واحد من كل ثانة؛ وأضيف ٤٥٠ مجلساً في الفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٥، ثم ٢٥٠ مجلساً آخر في الفترة ١٩٩٥ - ١٩٩٦. والهدف المعلن هو انتقاء باريشادات 'متخلفة اقتصادياً' وذات معدل منخفض للتعليم. ويتولى المركز عملية الانتقاء بالتشاور مع لجنة تعليم الثانة والوزير المسؤول عن تنسيق الأنشطة الإنمائية في تلك المنطقة من مناطق البلاد. ومن الواضح أن المركز يتحكم بعملية انتقاء الباريشادات، ولو أن هناك أفضاً للضغوط المحلية لاجتذاب البرنامج إلى مناطقها.

وفي المرحلة الثانية تُحدد الأسر المستوفية للشروط ضمن الباريشادات المختارة. ويشمل المؤهلون رسمياً لتلقي منافع البرنامج الأرامل المكرويات، والعمال المياومين، والمهنيين ذوي الدخل المنخفض (مثل الصيادين، والنساجين، والإسكافيين، وصانعي الفخار، والعدادين، ومن على شاكلتهم)، والمزارعين المحرومين أو شبه المحرومين من الأرض، والأسر ذات الأطفال في سن المدرسة وغير المغطاة بالبرامج المماثلة الموجهة الأخرى. ويعتمد برنامج الغذاء مقابل التعليم بشدة على المشاركة المجتمعية في انتقاء الأسر. وفي العادة تضطلع بعملية الانتقاء لجنة إدارة المدرسة التي تتألف من المعلمين، والمندوبين المحليين، والآباء، وخبراء التعليم، والجهات المانحة للمدرسة المعنية. وتتولى اللجنة مهمة توزيع الأغذية، أو تقوم بها أحياناً سلطات الباريشاد أو منظمة محلية غير حكومية. ومن حق كل أسرة مشاركة أن تحصل على ١٥ كغم شهرياً من الأغذية لكل طفل مسجل في المدرسة، وإلى ما يصل إلى ٢٠ كغم إن كانت تضم أكثر من طفل.

المصدر: Galasso and Ravillion 1999.

فالعوامل المحلية مثل ظروف التربة، وسرعة المياه، والمجاري المائية المتحولة، تشكل اعتبارات مهمة عند تصميم تلك النظم؛ وغالباً ما يفترق المخططون والمهندسون الخارجيون إلى المعلومات المفصلة بهذا الشأن. وتعتبر المشاركة المحلية في مشروعات المياه والإصحاح مهمة في ضمان أن تكون هذه المشروعات في المواقع التي تصل فيها احتمالات استخدامها إلى أعلى درجاتها.^{١٤} وفي مشروعات الأشغال العامة في جنوب أفريقيا تمتلك المجتمعات المحلية المعرفة بالظروف المحلية مثل مخاطر السلامة والتخريب، فيما يتصل بصيانة الطرق.^{١٥} ويمكن للقرارات المحلية أن تراعي الوظائف القيّمة محلياً (مثل دور الغابات في تشكيل التربة المحلية، وإعادة تدوير العناصر المغذية، والتحكم المائي، وما إلى ذلك) التي تُهمل عادة في قرارات السلطات الخارجية.

وعبر تفويض السلطات تستطيع الحكومة أن تتعرف على أفضليات المستخدمين. وتتيح مشاركة المستفيدين إمكانية تصميم وتنفيذ أنشطة تعكس أفضليات السكان التي ترمي إلى خدمتهم. غير أنه بالنظر إلى أن المجتمعات المحلية قلما تكون متجانسة، فمن المهم أن ندرس ماهية المجموعات التي يجري الإعراب عن أفضلياتها.

وكما لاحظنا أعلاه، فإن تفويض سلطات إدارة الموارد الطبيعية يمكن المجتمعات المحلية من أن تراعي التكاليف المحلية (التكاليف الخارجية) التي تُهمل عند اتخاذ القرارات على المستويات العليا. ويمكن مقابلة هذه التكاليف المحلية مع الدخول والآثار الكلية على موارد الرزق لاتخاذ قرارات أكثر توازناً فيما يتصل بإدارة الموارد الطبيعية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن بالمستطاع تصميم مثل هذه الإدارة المحلية لربط الاستثمار بالعوائد: مثل صيانة المخزونات السمكية ومرافقها الأساسية مع عوائد بيع الأسماك. ومثل هذه الصلة بين الاستثمار والعوائد، المكفولة بحقوق المستخدمين المضمونة، ستؤدي على الأرجح إلى ارتفاع مستويات الإنتاج على نحو ما حدث في مشروع صغار صيادي الأسماك في البحيرات المتخلفة عن تغير مجاري الأنهار في بنغلاديش.^{١٦} غير أنه على الرغم من أن هناك إمكانية لخفض تكاليف الأنشطة التنفيذية، فإن ذلك لا يستتبع بالضرورة أن المستفيدين سيكونون على الدوام أقل الموردين تكلفة.

شروط التفويض الناجح للسلطات:

نشوء العمل الجماعي

بالنظر إلى ضخامة حجم معظم نظم الري، والغابات، والمراعي، ومصايد الأسماك، وتعذر حجب منافعها عن أحد، وحاجتها إلى لوائح تنظيمية منسقة، فإن من غير الممكن إخضاعها للإدارة الفردية أو الأسرية. وبصفة عامة، فإن برامج تفويض سلطات إدارة الموارد الطبيعية تستند إلى الافتراض القائل بأن المنتفعين سيضطلعون بالأدوار التي كانت تقوم بها الدولة. ويحتاج ذلك إلى شكل ما من أشكال العمل الجماعي لتنسيق أنشطة الأفراد، واستحداث القواعد المتعلقة باستغلال الموارد، ومراقبة الامتثال لهذه القواعد، وتنفيذ العقوبات بحق من يخرقها، وتعبئة الموارد النقدية، والعمالية، والمادية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن للموارد الطبيعية مستخدمين عديدين وأوجه استخدام متعددة. وللكثير من أوجه الاستخدام هذه قيمة اقتصادية عالية أو أنها تشكل عناصر أساسية في موارد رزق أسر مختلفة. وقد برهنت عدة مشروعات مولها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في مطلع الثمانينات على أن النهج الخارجية التي تركز على إدارة الموارد لبلوغ المستوى الأقصى لوجه واحد من وجوه الاستخدام لن تكون في هذه الحالات ملائمة على الأرجح مثل القواعد الموضوعة محلياً عبر التفاوض بين مختلف المنتفعين. ويمكن أن يسهم العمل الجماعي المحلي في إيجاد القواعد وفي تخصيص الموارد بين مختلف المنتفعين بطريقة يعتبرها هؤلاء المنتفعون ذاتهم منصفة. ومن ثم، فإن هناك حججاً من زاوية المساواة وأخرى من زاوية الإنتاجية للعمل الجماعي في إدارة الموارد الطبيعية. ولكن تحت أية ظروف يمكن للعمل الجماعي أن ينشأ؟ يعرض الإطار ٦ - ٤ بعض العوامل الأساسية التي قد تزيد من احتمالات الإدارة الجماعية للموارد، ويناقش الأمر في الأجزاء اللاحقة.

الحجم

تتسم المجموعات الصغيرة بانخفاض تكاليف التفاوض، وبقدرة أفضل على التعرف على المستخدمين غير الشرعيين لموارد الملكية المشتركة، وبانخفاض نسبة تعرضها للانتفاع المجاني من جانب الأعضاء.^{١٧} ومن جهة أخرى، ولأن العلاقات ضمن المجموعة الصغيرة تحمل طابعاً شخصياً شديداً، فإن هناك احتمالات أوسع لنشوب النزاعات، كما أن قلة عدد الأشخاص المتاحين

لمراقبة استخدام موارد الملكية المشتركة يزيد من احتمالات أن تمر عمليات الخرق التي يقوم بها غير الأعضاء دون أن يلحظها أحد. وقد تبنت الصعوبة الأخيرة في برنامج الحراثة الاجتماعية في قسم آلمورا في الهند.^{١٨} ولهذه الأسباب، فإن التحديد الدقيق للحجم المناسب للمجموعات أمر مستصعب. على أن عدة مشروعات ممولة من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية نجحت في الحد من المنازعات بين أعضاء المجموعات من خلال الانتقاء الواعي للمجموعات السكانية والمناطق الأكثر تهميشاً وبالتركيز الخاص على الأقليات الإثنية والنساء. فمثل هذه المجموعات تتمتع بقسط كبير من التجانس وبتقاسم مشاعر الحرمان والتطلعات على حد سواء.

تجانس المجموعات وتجانس المصالح

هل يجب أن تكون المجموعات متجانسة أو متباينة على الدوام؟ قد يشكل ذلك جانباً أكثر أهمية من الحجم فيما يتصل بالإدارة المجتمعية لموارد الملكية المشتركة، حيث أن طريقة تفاعل المجموعات المجتمعية عملياً، وبغض النظر عن حجمها، مع الترتيبات المؤسسية هو عنصر أشد حسماً بالنسبة لنجاح إدارة موارد الملكية المشتركة.^{١٩} وفي دراسة لإدارة السكان لغابات المناطق المرتفعة في أوريسا، تبين أن التجانس على أساس خطوط الطوائف يتسم بالأهمية بالنسبة لإقامة المؤسسات الناجحة.^{٢٠}

وفي نظام الري في زانيرا دانوم في الفلبين أعطي المستفيدون قطعاً متناثرة من الأراضي على طول شبكة الري بحيث نشأ تجانس في المصالح فيما يتصل بالإدارة، لأن كل المستفيدين ينتفعون بصورة متساوية من المورد.^{٢١} وثمة تجربة مماثلة أخرى في جنوب الهند،

حيث تعتبر المؤسسات الشاملة أساساً مظهرًا من مظاهر القرى أسفل المجرى.^{٢٢} وبالنظر إلى شح الماء في تلك القرى، فإن الوصول غير المقيد إلى مياه القنوات سيسفر عن نزاعات وانقطاعات متكررة في دورة إنتاج المحاصيل. وقد نشأت مؤسسات شاملة ذات آلية فعالة للإنفاذ لتنظيم أمر الوصول إلى الماء. ومع أن هناك تفاوتاً واسعاً في القرى، فإن التناثر الشديد لقطع الأراضي العائدة لكبار المالكين قد كفل مساندة النخبة للمؤسسات المذكورة. وبما أن أي ترتيب فردي ما كان ليصلح للتطبيق العملي،

فلقد كان من مصلحة الجميع التعاون فيما بينهم. ويمكن الحد من تنازع المصالح، إذا ما تم توفير التعويضات للتغلب على الفوارق القائمة في المكاسب المتتالية من التعاون.^{٢٣}

وقد يكون المستخدمون الفقراء معتمدين على مورد ما في بقائهم ذاته، ولكن القرويين من غير الفقراء يمكن أن يقدموا مساهمات مالية ضخمة لتغطية التكاليف المؤسسية وأن يتولوا القيادة إذا ما كانت المكاسب الناجمة عن موارد الملكية المشتركة كبيرة بما فيه الكفاية. وينطبق ذلك على مشروعات الري التي قد يتطلب فيها المزارعون من غير الفقراء نصيباً أكبر من المياه المتاحة لري حيازاتهم الواسعة.^{٢٤} ولكن حتى في مثل هذه الحالات، فإن بمقدور الفقراء الانتفاع من إدارة التعاونيات لموارد الملكية المشتركة، شريطة تعزيز مهاراتهم التفاوضية وتشجيع إقامة الائتلافات في صفوف الفقراء.

وإدارة المراعي هي شكل آخر من أشكال إدارة موارد الملكية المشتركة التي تدفع غير الفقراء إلى الاضطلاع بدور مهم في العمل الجماعي، وهو ما يتضح من الأمثلة من ليسوتو، ومن كارناتاكا في الهند.^{٢٥} وبما أن غير الفقراء يمتلكون غالباً حيوانات أكبر وأكثر عدداً، فإن من المرجح أن يستفيدوا من الأراضي المشتركة في الرعي،

الإطار ٦ - ٤: العوامل الرئيسية التي تيسر العمل الجماعي

- حجم المجموعة: أن تكون كبيرة بما يكفي لمقاومة الاستيلاء عليها من جانب بضعة أفراد أقوياء، وألا تكون ضخمة إلى حد تشأ فيه مشكلات تتعلق بالمراقبة.
- تاريخ من التعاون والشبكات بين أعضاء المجموعة (أو زبدي اجتماعي).
- تجانس المجموعة أو تجانس المصالح.
- عائدات المورد وأهميته بالنسبة لسبل عيش السكان المحليين.
- حقوق ملكية واضحة الحدود.

في حين يحررون أراضيهم الخاصة لأوجه أخرى من الاستخدام الإنتاجي. وهنا أيضاً، فإن تجانس مصالح الفقراء وغير الفقراء يمكن أن يُنشِط عبر بناء ائتلاف الفقراء.

تقاليد الثقة

في بعض الحالات تتعزز العلاقات التقليدية للسيد والتابع خلال تطوير مؤسسات صالحة لإدارة موارد الملكية المشتركة. وعلى سبيل المثال، فإن كبار أعضاء المجتمع في أعالي جبال الأطلس في المغرب يتمتعون بحقوق كاملة في أي جزء من المراعي ولفترة أطول من الأفراد الآخرين الذين يجب أن يتفاوضوا مع المجلس المحلي للوصول إلى تلك المراعي.^{٢٦} وفي الحقيقة، فإن بالمستطاع تنمية التعاون في ظل ظروف غير متكافئة في بعض الحالات.^{٢٧} ولا تُستبعد مشاعر الثقة والائتمان بين أعضاء مجموعات المنتفعين حتى حينما يكون هناك تفاوت في القدرات. وفي مشروعات الري العائدة إلى مبادرة أصحاب الأراضي والممولة من جانبهم في توكوغاوا في اليابان، فقد أمكن القيام بالعمل الجماعي بفضل علاقات السيد – التابع القائمة.

على أن تجربة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في مشروع صغار صيادي الأسماك في البحيرات المتخلفة عن تغير مجاري الأنهار في بنغلاديش تشير إلى أن بالمستطاع خلق الثقة في مناطق لم تشهد قبلاً تقاليد قوية للعمل الاقتصادي الجماعي. وكانت الشروط المسبقة لذلك منح حقوق استخدام مضمونة وطويلة الأجل لصيادي الأسماك وحوافز تعاونية على شكل دخول أعلى بكثير. وقد أقام الصيادون نظاماً للمساواة في الدخل واقتسام التكاليف، ولتناوب القيادة، ولتولي أعضاء المجموعات المراقبة، وهي نظم تعتمد هي ذاتها اعتماداً حاسماً على اكتساب الأعضاء للمعارف ذات الصلة.^{٢٨}

وما تزال التكاليف والمنافع الملموسة للمشاركة تشكل منذ أمد بعيد محور النقاش حول العمل الجماعي. ومن بين أوجه المشاركة التي لا تلقى الإقرار في الغالب أن الناس يختارون في كثير من الأحيان المشاركة في إدارة الموارد الطبيعية لأنها توفر لهم فرصة الاختلاط الاجتماعي وتشكيل علاقات أمتن. وتسهم مثل هذه الشبكات في ترسيخ أمن موارد الرزق، ولاسيما في حالات الفقر والضعف، حيث يتسم الدعم

المتبادل بين الأسر، والجيران، والمجتمع المحلي بأهمية حيوية.

وفي هايتي، فإن الأسر المحرومة من الأراضي ذاتها تسهم باليد العاملة في أنشطة إدارة مستجمعات المياه، وهو ما يرجع في جانب منه إلى الرغبة في تعزيز الشبكات مع أصحاب الأراضي الذين قد يعرضون فيما بعد فرص العمل أو أنواع المساعدة الأخرى. ويمكن لمثل هذا الرصيد الاجتماعي أن يشكل استراتيجية مهمة من استراتيجيات البقاء التي تتبعها الأسر الفقيرة.^{٢٩} وتبين من دراسة لمدى فعالية المشروعات المائية المجتمعية في أواسط جاوه أنه 'في القرى ذات المستويات العالية من الرصيد الاجتماعي، ولاسيما ذات المجموعات والرابطات القروية النشطة، فإن المشاركة الأسرية تكون عالية على الأرجح كما ترتفع احتمالات توافر آليات للمراقبة'. غير أن 'الزعماء القرويين والخارجيين لا يعبرون بالضرورة عن أفضليات الأسر: فقد أسفرت المشاركة الأسرية في تصميم الخدمات واتخاذ القرارات إلى اختيارات مختلفة للتكنولوجيا المائية في أواسط جاوه، وهي اختيارات أكثر تكلفة وأشد ملاءمة في العادة'.^{٣٠}

حقوق ملكية واضحة التحديد

ولكي يكون المنتفعون المحليون على استعداد للاضطلاع بمسؤولية إدارة موارد الملكية المشتركة، فإن من الواجب نقل الحقوق والمسؤوليات من الدولة إلى المنتفعين. وتضطلع حقوق الملكية بدور محوري في إدارة الموارد الطبيعية، وتنقل السلطة، وتصوغ الحوافز للإدارة. وتوفر هذه الحقوق ما هو ضروري من تفويض وسيطرة على الموارد؛ وبمقدورها أن تفرض تنفيذ العمل الجماعي. غير أن خصخصة هذه الموارد المشتركة يوحي غالباً بحرمان الفقراء من حقوقهم.^{٣١}

ويعرض الجدول ٦ - ١ الشروط المسبقة الأخرى لتفويض الناجح لسلطات إدارة موارد الملكية المشتركة التي تم تحديدها في ظل مختلف الظروف. وليس هناك من مخططات محددة لذلك، وإنما مجرد بضعة مبادئ هادية.

مشكلات المساواة

إن المؤسسات المجتمعية لإدارة الموارد الطبيعية ليست حتماً أو بالضرورة مناصرة للفقراء.

وتبين من دراسة لأربعة مشروعات لمستجمعات المياه في الهند^{٣٢} والتي صُممت أساساً لترويج الترميم الإيكولوجي وتحسين قاعدة الموارد الطبيعية، مع الحد من الفقر كهدف ثانوي، أن منافع هذه المشروعات (المباشرة) على الفقراء كانت ضئيلة نسبياً. وفي حين تحققت تحسينات كبيرة بصورة إجمالية في غلات المحاصيل، والتنوع، والدخل المتأتي من الزراعة، ومشاركة النساء في الاجتماعات، فإن المنافع التي جناها الأشد فقراً (من خلال ارتفاع فرص العمالة) كانت أقل بكثير.

وكانت مشاركة الفقراء في عملية تصميم المشروعات ضئيلة للغاية، ولم يتم التفريق بين الفقراء وغير الفقراء في عملية اتخاذ القرارات. وفي مثل هذه المشروعات،

فإن التصميمات تشير بصفة عامة إلى المزارعين الصغار والحديين، ولكنها تبدي اهتماماً أقل بالحرمان من الأرض وبالطوائف والقبائل المنبوذة. ولم تُستخدم أية مؤشرات محددة للمراقبة الدورية اللازمة لمعرفة حجم منافع أنشطة المشروعات التي تصل إلى المجموعات الفقيرة والمهمشة: فلقد كان من المفترض ببساطة أنها تستفيد من ذلك.

ويمكن أن تؤدي الإدارة المجتمعية للموارد إلى إحداث تحسينات في إنتاجية الموارد واستدامتها. وفي نيبال كشفت دراسة لمشروعات الري شملت ٨٦ مشروعاً خاضعاً للإدارة المجتمعية و٢٢ مشروعاً خاضعاً للإدارة الحكومية أن المشروعات المجتمعية كانت أكثر كفاءة من زاوية غلات المحاصيل، والكثافة المحصولية، وما إلى

الجدول ٦ - ١: الإدارة المحلية الناجحة لموارد الملكية المشتركة

| متغيرات الإدارة | العوامل المهمة |
|--------------------------------------|---|
| سمات المورد | جدير بالاستثمار، أي قابل للتحسين المجدي توافر الموارد على نحو قابل للتنبؤ قاعدة متينة للموارد |
| سمات مجموعة المنتفعين | حجم صغير: أقل من ٤٠ عضواً، على ألا تكون المجموعة ضئيلة حدود واضحة حقوق استخدام جلية وضع وتنفيذ عقوبات خرق القواعد توافق بشأن هوية المنتفعين قيادة قوية وخبرة تنظيمية سابقة نظام عدالة محلي الاستقلال الذاتي: تحديد قواعد الوصول والاستخدام دون تدخل سلطات خارجية توزيع عادل لحقوق اتخاذ القرارات بعد شقة مجموعة المنتفعين يقلل من احتمالات الاستغلال غير المشروعة ويعزز من الالتزامات المشتركة تأثر كل المنتفعين بصورة متماثلة، أي أن المجموعة متجانسة إلى حد كبير وذات أفضليات وقتية متشابهة المساواة في اقتسام التكاليف، بما في ذلك الجهد، والمنافع |
| العلاقة بين مجموعة المنتفعين والمورد | |
| العلاقة بين المنتفعين | إدراك ما لأعمال المرء من تأثير على استخدام الآخرين للموارد الثقة |

المصدر: Farrington and Boyd 1997; Hobley and Shah 1996; McKean 1995; Ostrom 1990, 1999; Wade 1988; Turner 1996; Saxena 1996; Appu et al. 1999.

ذلك.^{٣٣} وبالمثل، فإن البحيرات المتخلفة عن تغير مجاري الأنهار في بنغلاديش المدارة كموارد ملكية مشتركة لصغار الصيادين حققت عوائد استثمار وغلوات في الهكتار أعلى بكثير من البحيرات المؤجرة للقطاع الخاص ومن البحيرات المدارة حكومياً على حد سواء.^{٣٤} وتبين من دراسة للغابات الأوغندية أن الغابات المملوكة من الدولة مستغلة استغلالاً كثيفاً نتيجة افتقار الموظفين إلى الحوافز اللازمة لإنفاذ القانون. أما غابات الدولة أو الغابات الخاصة التي تسمح للقرويين باستخدام حقوقهم التقليدية للوصول إلى الموارد الحرجية مقابل قيامهم بمهام المراقبة، فإنها تتعرض لقدرة أقل من الاستغلال المفرط.^{٣٥} وتبين أوضاع الغابات في نيبال وفقاً لوجود المؤسسات المجتمعية لمراقبة الاستخدام وتقييد عمليات الاستخلاص.^{٣٦}

وفي الفيليبين، فإن المشاركة في مشروعات الري أسفرت عن تعزيز استدامة المشروعات: فقد تم حشد الموارد، وكانت مدفوعات القروض أكبر، وتوسعت مساحة الرقعة المزروعة.^{٣٧} وبالمثل فقد تبين من عمل برنامج آغا خان للمساندة الريفية مع مؤسسات إدارة الموارد الطبيعية في غوجارات في الهند أنه حيثما خضعت البرامج لإدارة المؤسسات المحلية، فإن المزارعين كانوا على استعداد لتوفير استثمارات أضخم في صون الموارد، وأن الإنتاجية الزراعية زادت بنسب تصل إلى ١٠٠٪ في غضون ثلاث سنوات.^{٣٨}

وكل هذا يوفر حججاً مساندة قوية لتشجيع وتدعيم المؤسسات المحلية لإدارة الممتلكات الجماعية المحلية. ولكن ما مدى انصاف هذه المؤسسات بالمساواة؟ وإلى أي حد تخدم مصالح الفقراء؟ إن هناك ثلاث قضايا متميزة ولكنها مترابطة بحاجة إلى الدرس في هذا السياق.^{٣٩}

١. هل يمكن أن ينشأ التعاون في ظل المظاهر الواسعة للتفاوت وعدم التناظر في السلطة في صفوف المخصّصين المحتملين بالموارد؟
 ٢. وفي حال نشوء المؤسسات، وحتى في ظل تلك الظروف، هل يحتمل أن يغطي الإطار الناشئ على الإطلاق الأعضاء الأشد ضعفاً في المجتمع؟
 ٣. وحتى في حال تغطية هؤلاء، هل سيتمتعون على الأرجح بقدرة مكافئة على الوصول إلى الموارد؟
- إن التنوع والتفاوت الشديدين بين الحائزين المحتملين للموارد قد يعيق التعاون، في حين أن المساواة يمكن أن تنشئه. وعلى امتداد عدة بلدان، فإن توافر قدر أكبر من

المساواة في الإمكانات بين المنتفعين بالري قد ارتبط بدرجة أعلى من الامتثال للقواعد وبالصيانة الجيدة. وكان هيكل المساواة النسبية للمجتمع المحلي عاملاً مهماً في رغبة المزارعين وقدرتهم على تنظيم مشروعات الري في غوجارات.^{٤٠} وبالمثل، فإنه في ولاية ميغالايا الهندية، فإن القرى المتسمة بقدر أكبر من المساواة في الأراضي، بما في ذلك الغابات، أظهرت نزوعاً أكبر نحو التغلب على المشكلات الجماعية في تنظيم توزيع الملكية وكذلك في طرق استخلاص الأخشاب من الغابات. ومن جهة أخرى، فإنه في القرى المتسمة بتفاوت أكبر في الحيازات، فإن الاستثمارات في تحسين الأراضي ذاتها لم تكن ميسورة بسبب مشكلات الجمع بين مصالح كبار المالكين ومصالح المستأجرين العديدين. وقد خشي مالكو الأراضي الغائبون من أن يؤدي تحسين المستأجرين للأرض إلى مطالبتهم بها ومن ثم فقد عرفوا مثل هذه الاستثمارات.^{٤١} وعلى سبيل المثال، فإن التفاوت في حيازات الأراضي في صفوف المنتفعين بالري في جنوب الهند يقود عموماً إلى خفض التعاون في ميدان تخصيص المياه وصيانة القنوات الحقلية؛ غير أن الصون ممكن عند مستويات بالغة الانخفاض والارتفاع من التفاوت، في حين أنه متعذر بالنسبة للبعض عند مستوى متوسط من التفاوت.^{٤٢} وقد جاء تحليل لـ ٥٤ نظاماً من نظم الري السطحي الخاضعة لإدارة المزارعين في المكسيك بنتائج مماثلة.^{٤٣}

غير أنه بصفة عامة، فإن العلاقة بين التفاوت والعمل الجماعي تتسم بالتعقيد.^{٤٤} وثمة آثار متميزة ولكنها متعارضة للتفاوت. فأولئك الذين يجنون أقصى المنافع من العمل الجماعي هم الأكثر استعداداً لتحمل التكاليف المتصلة بذلك ومن ثم التمكين من القيام بالعمل الجماعي. أما أولئك الذين يُحتمل أن يغنموا أقل المنافع، فإنه ليس لديهم من كبير حافز للمشاركة في العمل الجماعي: وبالتالي، فإن الاستفادة المجانية قد تكون الخيار الأكثر إغراءً بالنسبة لهم. وإلى جانب ذلك فقد تنشأ تكاليف معاملات وإنفاذ لبعض الترتيبات التعاونية في ظل التفاوت.

شمولية المؤسسات المحلية

هل المؤسسات التي تنبثق في ظل ظروف التفاوت تتسم بطابع شمولي بما يكفي لتغطية الشرائح الأشد فقراً والأكثر استبعاداً من الزاوية الاجتماعية في المجتمع؟ على الرغم من أن مشروعات الري ذاتية الإدارة يمكن

أن تسفر عن توزيع عادل للمياه بين المزارعين المشاركين، فإن معايير العضوية في مجموعات الري هذه تنحو إلى استبعاد النساء. كما أن فئات المنتفعين الضعفاء تُستبعد في الكثير من الأحيان على يد المجموعات المهيمنة بغية تحقيق استخدام كفاء للموارد.^{٤٥}

وعلى الرغم من أن عدداً من مشروعات الحراجة ومياه الشرب قد وجهت نحو النساء باعتبارهن الفئة الرئيسية المستفيدة من الموارد الموقرة، فإن معظم مؤسسات موارد الملكية المشتركة تتسم بغياب فعلي كامل للمرأة. وفي عدة مشروعات ممولة من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، فإن من الشائع ملاحظة أن النساء يُعاملن كما لو كن مزارعات في الخفاء. ونتيجة لذلك تقل احتمالات مراعاة احتياجات المرأة. وينقسم أثر ذلك إلى شعبتين. فبالإضافة إلى عوامل الحرمان التي تواجهها النساء أنفسهن، فإن القدرة الإنتاجية الكلية لنظم إدارة موارد الملكية المشتركة تتضرر. وعلى سبيل المثال، فإن رابطات المنتفعين بالمياه كانت رافضة بشكل خاص لاحتياجات المرأة نتيجة الفهم الخاطئ بأن الرجال وحدهم يحتاجون إلى المياه للري.

وقد نحا كلا نظامي الإدارة المشتركة للغابات والإدارة المجتمعية للغابات في الهند إلى تجاهل طلبات النساء والفقراء بصفة عامة. ويتضح ذلك من دراسات حالة مرتفعات الباريشادات (المعروفة الآن باسم أوتارخند) وأوريسا.^{٤٦} فحين أغلقت المجتمعات المحلية غاباتها لإنعاشها مُنعت النسوة الفقيرات من جمع الحطب سواء للاستهلاك أو للبيع.

والمحرمات الثقافية مثل الخوف من التلوث الشعائري في نيبال تمنع النساء من المساهمة بجهدهن في صيانة نظم الري.^{٤٧} وفي مالولو في تنزانيا مُنعت النساء من صيانة القنوات، ومن ثم، فإنهن يشعرن أنه ليس بمقدورهن الشكوى إذا لم يحصلن على نصيبهن العادل من المياه.^{٤٨} وتستبعد السياسات الحكومية في الفيليبين النساء من أشغال البناء.^{٤٩} ولا عجب من أن المشاركة الأنثوية في رابطات المنتفعين بالمياه في سريلانكا، ونيبال، وباكستان، والهند أقل من مشاركة الرجال.^{٥٠} وفي غالب الأحيان ترفض النساء توفير اليد العاملة للمشروعات الإنمائية الزراعية أو المشاركة فيها لأنهن يعتقدن أن منافعها ستصل إلى الأفراد الذكور في الأسر.^{٥١}

وفي الهند ونيبال، فإن نسبة النساء المتمتعات بعضوية المجموعات الحرجية المجتمعية أقل من ١٠٪،^{٥٢} وربما كان ذلك يرجع إلى أنه في نحو نصف الولايات الهندية التي تُنفذ فيها برامج للإدارة المشتركة للغابات، فإن بإمكان فرد واحد من الأسرة فحسب أن يغدو عضواً فيها، والذي يكون عادة الرجل بصفته رئيس الأسرة. وقد تكون النساء في موقع أسوأ من الرجال فيما يتعلق بقدرتهن على حضور الاجتماعات. وقد نُقل عن امرأة في نظام باراباغاما للري في سريلانكا قولها،

لم أشرك قط في اجتماعات الغابات، لأنني إذا ذهبت إلى هناك فسأنفق ساعتين إلى ثلاث ساعات. أما إذا بقيت في المنزل، فإن بمقدوري أن أصنع ما بين ٢٠٠ إلى ٣٠٠ لفافة من التبغ.^{٥٣}

وفي نظام ري أمبيويلر في تلال سريلانكا، فإن الاجتماعات تُعقد ليلاً بما يناسب الرجال الذين يعملون طوال اليوم، غير أن خروج النساء في الليل لا يعتبر أمراً مناسباً.^{٥٤} وفي نيبال تشير النساء إلى أن أميتهن هي السبب في عدم حضورهن للاجتماعات. وتعتقد النساء أنهن لن يتمكن من فهم ما يقال وأنهن لن يستطعن المساهمة.^{٥٥} ونادراً ما تتكلم النساء في اجتماعات إدارة الغابات وقلما يتم العمل بآرائهن.^{٥٦}

وتتمتع قلة من النساء فحسب بعضوية مجموعات صيانة الموارد الطبيعية أو تحضر الاجتماعات، ومن ثم فلا عجب في أنه ليس هناك عدد أكبر من النساء يشاركن في اللجان التنفيذية لاتخاذ القرارات. والنساء القليلات اللواتي ينخرطن في لجان الغابات يشاركن في الغالب لأن اللجان ملزمة بأن تضم في عضويتها امرأة أو اثنتين. ونتيجة لذلك، وبالنظر إلى قلة عدد العضوات اللواتي يمثلن، فإن حضور النساء في مثل هذه اللجان يعتبر 'اسمياً لا فعلياً'.^{٥٧}

ورغم هذه الحواجز القائمة في وجه مشاركة النساء في إدارة موارد الملكية المشتركة، فإن النساء في الهند ونيبال نشطات في مجال حماية الغابات حيث أنهن يشعرن أن أعمال الدورية التي يقوم بها الرجال غير فعالة؛ إلا أن لعجزهن عن المشاركة في اتخاذ القرارات آثار على المساواة والكفاءة. وعلى سبيل المثال، فإن بالمستطاع أن تُستغل بصورة مستدامة موارد حرجية يزيد عددها عدة مرات عما هو مسموح به فعلاً.^{٥٨} ومن الآثار المهمة أن هناك افتقاراً إلى المعارف المتصلة بمستوى الموارد، حيث أن أكثر المستخدمين انتظاماً

وتردداً مستبعدون، كما لا تراعى الفوارق بين الجنسين في الأفضليات المتعلقة بالأنواع الحرجية.

وللتغلب على هذه المشكلة، فإن مشروع النهوض بأحوال المرأة في تاميل نادو الممول من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية يشجع النساء على إبداء قدر أكبر من الاهتمام بمشروعات إدارة مستجمعات المياه. وقد اعتمدت المنظمات المشاركة غير الحكومية، مثل منظمتي MARADA و outreach، الآن نهجاً ييسر نشوء المجموعات النسائية للعبء الذاتي. ومن بين الموضوعات المعتادة التي تناقشها عضوات هذه المجموعات مسألة إدارة الموارد الطبيعية المحيطة بهن. ثم تسعى عضوات المجموعات النسائية إلى مساعدة الرجال على تنظيم أنشطة لإدارة الموارد الطبيعية. وحال تحقيق ذلك، فإن المجموعات النسائية تترك الأمر للرجال ولكنها تمثل بمندوبة عنها في مجموعة اتخاذ القرارات.

وفي بعض الأحيان تنخرط النساء انخراطاً كاملاً في إدارة نظم الري. وفي وحدة ري مقاطعة نيانزا الكينية، فإن هناك إقراراً بمساهمة النساء في زراعة الأرز، ومن ثم، فإن من المشترط مشاركة النساء بنسبة ٥٠٪ على الأقل في الاجتماعات التحضيرية للرابطات الجديدة للمتفعين بالمياه، حيث تنتظم النساء للتعبير عن احتياجاتهن.^{٥٩}

وبالمثل، فإن مشروع إمدادات المياه والصحة في المناطق الحدية في دودوما في تنزانيا شجع تخصيص حقوق المياه للرجال والنساء على حد سواء بكميات تكفي لري أكر واحد. ونتيجة لذلك فقد تبين للرجال والنساء أن من المفيد استعجار الأراضي الزراعية من المالكين. ولتجاوز العديد من القضايا التي أثرت أعلاه، فإن الكثير من المنظمات غير الحكومية تشجع الآن تشكيل مجموعات نسائية لإدارة موارد الملكية المشتركة. وفي نيبال، فإن نسبة ٣٪ من مجموعات الغابات المجتمعية هي مجموعات نسائية خالصة.^{٦٠}

وتتحمل النساء مباشرة تبعات ضعف المشاركة في المؤسسات المجتمعية المصممة لإدارة الموارد الطبيعية. وتتولى لجان حماية الغابات القروية تنظيم الوصول إلى الغابات لضمان استخدامها المستدام. ويقع على عاتق المرأة نصيب مفرط من تكاليف الامتناع عن استخدام الغابات بسبب زيادة الوقت الذي تنفقه في جمع الحطب. وقد زادت الفترة التي تنفقها النساء في

عمليات الجمع هذه لتصل إلى ما بين أربع إلى خمس ساعات للحصول على حمولة الرأس من الحطب بعد أن كانت تبلغ بين ساعة إلى ساعتين، وطالت المسافة المقطوعة من نصف كيلومتر إلى ثمانية أو تسعة كيلومترات بعد وقت قصير من بدء تطبيق نظام الحماية في ولايتي غوجارات والبنغال الغربية في الهند.^{٦١}

وحيثما يمكن، فإن النساء يتحولن إلى استخدام بدائل وقودية أخرى مثل الأغصان، والروث، والنفايات الزراعية. وفي حين تم التخفيف من وطأة هذه المصاعب في بعض المناطق، فإنها لم تُستأصل تماماً. وهكذا يبدو أن حالات النقص المستمرة التي تواجهها النساء في ظل هذه الظروف ترجع في المقام الأول إلى افتقارهن إلى صوت مسموع وقوة تفاوضية في [لجان الحماية القروية]، لا إلى الافتقار إلى توافر الإمدادات الإجمالية.^{٦٢}

غير أن المبادرات المختلفة لإدارة المشتركة للغابات والإدارة المجتمعية للغابات تبين أنه في الحالات التي تقوم فيها فئات النساء والفقراء بتنظيم أنفسها، فإنها تتمكن من إحداث بعض الأثر على جداول عمل المؤسسات المجتمعية. ففي ميغالايا على سبيل المثال بدأ المجلس القروي الخاضع لهيمنة الذكور الطاغية بإشراك النساء في مداولاته بعد ضغط متواصل من مشروع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. كما أُدرجت قضايا وصول النساء إلى الحطب والعلف ضمن برامج إدارة الغابات.

ولا يأتي إدراج النساء والفقراء الآخرين كأمر اعتيادي. فتغير التقاليد العريقة يحتاج إلى كفاح لتبديل أعراف السلوك القائمة على اعتبارات الفئات الجنسية والطوائف، وهو كفاح ينخرط فيه المشتركون المحليون في المقام الأول، لكنه يمكن أن يتيسر على يد الوكالات الخارجية، بما في ذلك وكالات المشروعات، والمنظمات غير الحكومية، والتشريعات والأوامر الحكومية. وقد فرضت القوانين والقواعد المتنوعة في بلدان مختلفة في جنوب آسيا، بما في ذلك باكستان مؤخرًا، نسبة معينة من العضوية النسائية في لجان القرى، وهو ما يخلق مناخاً قوياً في صالح الأدوار العامة والمجتمعية للمرأة. وفي حين أن مثل هذا التمثيل النسائي يتخذ في البداية صبغةً اسمية، فإنه ينزع مع مرور الزمن إلى أن يصبح دوراً حقيقياً وفعالاً؛ غير أن ذلك لا يتم بالطبع دون كفاح.

دروس^{٦٣}

المشاركة ضرورية ولكنها غير كافية بحد ذاتها. ومن الضروري أن تُبنى على ترسيخ أمن موارد رزق الفقراء.

إن الفقراء الذين يعيشون عند حدود الكفاف يمنحون بالضرورة قيمة عالية لوقتهم: فإذا ما تعارض صون الموارد الطبيعية مع تلبية الحاجة الفورية للبقاء، فإنهم عندها لا يلقون بالأمر هذا الصون. وعلى سبيل المثال، فإن الحماية الفورية للإمدادات الغذائية في شمال وغرب السنغال احتلت موقع الصدارة في أولويات المزارعين العاديين بسبب انخفاض خصوبة الأرض، وقلة معدلات هطول الأمطار، وغزو الجراد من حين إلى آخر. ولا يتم توظيف استثمارات طويلة الأجل في التربة أو الأشجار لأن ذلك في الواقع يعرض للخطر الإمدادات الغذائية.^{٦٤}

ولكي يُعنى الفقراء بأمر الصون، فإن من الواجب استنباط آلية تُدرج تدابير الصون ضمن أمن موارد رزق الفقراء. ويصح هذا على وجه الخصوص في مجتمع تمييزي حيث قد يُغرى الفقراء بالسعي للاستفادة مجاناً على أمل أن تقوم الشريحة الثرية بتوظيف الاستثمارات الضرورية في الصون. وبالطبع، فإن الشريحة الثرية قد لا تقوم بذلك، خصوصاً إذا ما أتاحت لها الروابط المتزايدة مع الاقتصاد الخارجي فرصاً بديلة لاستثمار ما

لديها من فوائض. وفي هذه الحالة، فإن استنفاد الموارد سيغدو حتمياً. والحل هو الاستفادة من الروابط مع الاقتصاد الخارجي بطريقة تكفل ترويح الصون والنهوض بأمن موارد رزق الفقراء في آن معا.

وقد طُبّق هذا الحل بنجاح في مشروع برامج إدارة المناطق الجماعية المعنية بالموارد المحلية في زمبابوي. وقد تولى هذا المشروع تفويض السلطات الخاصة بموارد الحياة البرية وغيرها من الموارد إلى السكان المحليين، ومكّنهم من جني المكاسب من تدابير الصون (الإطار ٦-٥).

كما تم ربط تدابير الصون بأمن موارد الرزق في برنامج للإدارة المشتركة للغابات أُطلق عام ١٩٨٨ في ولاية مادهايا براديش. وتقر السياسة المعتمدة بأن الضغط الحيوي من جانب القرويين الساعين إلى الحصول على الحطب، والعلف، والخشب لتلبية احتياجاتهم الأسرية ولتوليد الدخل النقدي هو السبب الرئيسي في تدهور الغابات. غير أنه على عكس السياسات السابقة، التي سعت إلى منع التدهور عبر حرمان القرويين من حقهم في الحصول على المنتجات الحرجية، فإن السياسة الجديدة تقر بأن حياة القبائل والمجموعات المحلية الفقيرة الأخرى التي تقطن الغابات أو بالقرب منها تتمحور حول هذه الغابات، وأن تلبية متطلباتها المحلية من الحطب، والعلف، والمنتجات

الإطار ٦ - ٥: مشروع برامج إدارة المناطق الجماعية المعنية بالموارد المحلية في زمبابوي

تتشكل منطقة ماهيني من مجموعة من القرى التي تغطي مساحة تقرب من ٦٠٠ كيلومتر مربع على حدود مرتع غوناراجو الوطني في جنوب شرق زمبابوي. وقد جرى توطيّن معظم سكان المنطقة فيها لإفساح المجال لإقامة المرتع الوطني المذكور. وعند نيل البلاد استقلالها عام ١٩٨٠ كان معظم الريفيين يعانون من الفقر بمعدلات تثير اليأس، وكانوا يمارسون الصيد غير المشروع قدر ما يستطيعون في الغالب، ويكنون مشاعر العداة الشديد تجاه الحيوانات البرية، ولاسيما الفيلة، التي كانت تغير على حقولهم.

ولمجابهة هذا الوضع سمحت الحكومة عام ١٩٨٤ برحلات ضمن حدود منطقة ماهيني لصيد الأفيال والجواميس المهاجرة من المرتع. وقد جرى تحويل الأرباح العائدة من عمليات الصيد هذه إلى المجتمعات المحلية التي مُنحت حقوق ملكية مضمونة والحق في إدارة موارد الحياة البرية في المدى الطويل. وللأسكان الآن لجانهم الخاصة إلى جانب الهياكل الحكومية الداخلية، وهم يقومون باتخاذ قرارات مسؤولة. وبعد عشر سنوات من بدء المشروع، فإن عدد الأفيال المقيمة في منطقة ما هيني وصل إلى ٣٠٠ فيل.

وفي اجتماع للمجتمع المحلي لماهيني عام ١٩٩٥ تم توجيه الانتباه إلى أن مقاولاً ناجحاً من مجتمع محلي مجاور قد اعتاد على إرسال قطيعه المؤلف من أكثر من ٥٠٠ رأس من الأبقار للرعي في أراض تابعة لماهيني ولا تستخدم لأي غرض آخر. فماذا ينبغي أن يفعلوا؟ إن بمقدورهم فرض رسم اسمي عليه، أو الطلب منه أن يبعد أبقاره عن المنطقة المعنية ثم وضع هذه المنطقة في خدمة الحياة البرية. وقد قرر السكان المحليون بالإجماع وضعها في خدمة الحيوانات البرية.

وتقدم ماهيني مثالاً على الكيفية التي تؤدي فيها القرارات المتخذة بالتوافق إلى استخدام مستدام لموارد الحياة البرية لصالح التخفيف من وطأة الفقر الريفي.

المصدر: Kikula et al. 1999.

الحرجية الثانية، وأخشاب البناء يجب أن تكون المهمة الأولى للمنتجات الحرجية.

ويشكل برنامج التنمية المتكاملة للموارد القروية الآن جزءاً مهماً من برنامج الإدارة المشتركة للغابات، والذي يفترض أنه إذا ما ساندت الغابات تنمية القرى، فإن السكان سيقدرون عندها غاباتهم حق قدرها وسيساعدون على حمايتها. وبعبارة أخرى، فإنه إذا ما أصبحت الموارد خارج أراضي الغابات أكثر إنتاجية، فإن الناس سيتوقفون عن عمليات الالتقاط في الغابات. وهناك بعض القصص الناجحة في هذا الصدد (الإطار ٦ - ٦)، غير أنها ما تزال في معظمها في طور الاختبارات الرائدة، ولم تتم تجربتها بعد على نطاق واسع. وكشفت دراسة حديثة عن الإدارة المشتركة للغابات في الهند وبرنامج الإدارة المجتمعية للموارد الطبيعية في الفيليبين قام بها مركز البحوث الحرجية الدولية بتمويل من مشروع ممول بمنحة مساعدة تقنية من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن اتخاذ القرارات في مثل هذه البرامج ما يزال مركزياً وأن وصول الفقراء إلى المنتجات الحرجية مقيد. ولن يحدث أي تحسن في هذا الوضع ما لم تُمنح أولوية متقدمة لبناء ائتلافات الفقراء.

يتبغي أن يكون بناء المؤسسات عادلاً وتشاركياً وشمولياً حقاً

ومن أجل ضمان انتفاع الفقراء من الترتيبات التعاونية في إدارة الموارد فلا بد من مشاركتهم بشكل كامل في إرساء هذه الترتيبات. ويمكن بناء الترتيبات المذكورة على أساس علاقات السيد - التابع، غير أن من المستبعد أن تسفر مثل هذه الترتيبات عن النهوض بالمستويات المعيشية للفقراء فوق خط الكفاف. واستبعاد التابعين من الدخل المتبقي المتأثري من عملهم يجعل من الصعب والمكلف، بل وحتى المستحيل، رصد أدائهم بفعالية. وهذا الاستبعاد ضمن علاقات السيد - التابع سيحد من القدرة الإنتاجية ذاتها؛ في حين أن حالة أكثر شمولاً ستعزز على الأرجح من هذه القدرة.

ومع تآكل الهرميات التقليدية في كل مكان بفعل انتشار التعليم والديمقراطية، فإن من الواجب خلق أساس جديد للتعاون بحيث يمكن للحائزين على الموارد أنفسهم استنباط مؤسسات صالحة بالتراضي. غير أنه حتى في هذه الحالة، فإن الفقراء قد يُستبعدون. ومن الضروري أن يلقي الفقراء التشجيع والترحيب للمشاركة في عملية اتخاذ القرارات. واليوم،

فإن ذلك يعتبر شرطاً أساسياً من شروط معظم المشروعات الممولة من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وتشير الدلائل المتوافرة من المكسيك أن الإدارة الناجحة تتطلب عقد مجالس مجتمعية نشطة ومنظمة وبمشاركة جيدة، ووجود ممارسات للمحاسبة ورفع التقارير توفر لأعضاء المجتمعات المحلية دعماً طيباً من المعلومات الدقيقة. وعلى الوكالات الخارجية المعنية ببناء المؤسسات للفقراء أن تعتمد تدابير خاصة لضمان أن تكون المشاركة شاملة بحق. ويدل مثال مشروع تقديم الائتمان التعاوني في النهود في السودان أن ذلك ممكن.^{٦٦} وفي هذا البلد تجري حالياً خصخصة خدمات إمدادات المياه التي تديرها الدولة. وفي العديد من القرى هناك نقص حاد في المياه إلى جانب ارتفاع أسعارها؛ وتنفق الأسر ما يصل إلى نصف دخلها على الماء وحده. ويرمي مشروع منطقة النهود الممول من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى إصلاح نظام إمدادات المياه ونقل ملكية محطات المياه وإدارتها إلى المجموعات المجتمعية المنشأة لهذا الغرض. وتنتمي المجتمعات المحلية ذاتها الأفراد لتلقي التدريب على تشغيل النظم وصيانتها، في حين صدر تشريع ينص على نقل الملكية إلى المجموعات المجتمعية. وتتولى المجتمعات المحلية حالياً إدارة محطات المياه. وقد تحسنت الأوضاع المعيشية في القرى تحسناً كبيراً، مما قلل من معدلات الهجرة منها: ويعتبر ذلك دليلاً واضحاً على أن الفقراء قد انتفعوا من ذلك.

وكشف البرنامج الخاص لأفريقيا في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية عن بضع الصعوبات. وقد أُطلق هذا البرنامج عام ١٩٨٦ لمساعدة الحكومات في أفريقيا جنوبي الصحراء على أن تتصدى لموجات الجفاف المدمرة التي شهدتها عقد الثمانينات. وكان من بين العناصر الرئيسية للبرنامج برنامج فرعي للري ضيق النطاق والتحكم المائي. ورمى البرنامج الفرعي إلى تحقيق هدفين اثنين هما: (١) زيادة القدرة الإنتاجية لأصحاب الحيازات الصغيرة وترسيخ الأمن الغذائي الأسري، و(٢) بناء قدرة المزارعين على الاضطلاع بمسؤوليات تشغيل وصيانة المشروعات عبر إشراك المجتمعات المحلية أو تنظيمات المستفيدين. واعتُبر النهج التشاركي القائم على الطلب شرطاً مسبقاً من شروط ضمان الاستدامة. وكان من المنتظر من

المستفيدين أن يضطلعوا بدور الشركاء الرئيسيين وأن ينخرطوا في عمليات الانتقاء، والتصميم، والتنفيذ. وتمثلت الاستراتيجية في بناء مشروعات للري ضيق النطاق يمتلكها المزارعون ومن ثم يتولون المسؤولية لاحقاً عن تشغيلها وصيانتها.

وقد اضطلعت رابطات المنتفعين بالمياه بشكل جيد بمهام التشغيل والصيانة، ولاسيما في ضوء الظروف المعقدة المحيطة بذلك.^{٦٧} غير أن المشاركة في مرحلة تصميم المشروعات كانت ضعيفة. والسبب الرئيسي لهذا الفشل يرجع إلى الافتقار إلى مجتمعات محلية معترف بها أو تنظيمات للمستفيدين قادرة على التعامل على مستوى الند مع مندوبي الحكومة أو مندوبي المشروعات. ونتيجة لذلك، فإن المشاركة اقتصر على التشاور مع زعماء القرى، وقادة المزارعين المحليين، والمزارعين الأفراد. وتؤكد هذه التجربة أهمية تكريس الوقت والموارد لبناء تنظيمات الفقراء كي تصبح المشاركة الفعلية حقيقة واقعة.

علي أن من الواجب الإقرار أيضاً بأن من المستحيل عملياً في معظم المجتمعات القروية تجاهل هيكل السلطة التقليدي تماماً أو الالتفاف عليه. ففائدة السلطة التي تستند إليها النخب التقليدية قد تكون آخذة بالتآكل، غير أنها ما تزال قائمة، ولا يمكن القيام بمشروع واسع النطاق لإدارة موارد الملكية المشتركة دون إشراك هذه النخب، حتى لو كان ذلك يعني ضمناً الموافقة على إعطاء حصص من الأصول المجتمعية إلى الفقراء. ويمكن للمصاعب التي يواجهها الموسرون في إقامة أسوار اجتماعية حول الغابات أو حول الأحواض المائية، ومن ثم في ضمان استثماراتهم، أن تكون بحد ذاتها عاملاً مهماً في إقناعهم بالموافقة على عمليات إعادة التوزيع تلك.

ويشكل كل من مشروع صغار صيادي الأسماك في البحيرات المتخلفة عن تغير مجاري الأنهار في بنغلاديش ومشروع تطوير الغابات وزراعة الأعلاف في أراضي التلال المستأجرة في نيبال مثلاً على عمليات إعادة التوزيع الناجحة للأصول المجتمعية على ائتلافات الفقراء. ويقوم مشروع نيبال بانتقاء الأعضاء المهمّشين في المجتمعات المحلية، والأسر التي تعيش دون خط الفقر، والنساء، والمزارعين الصغار والحدادين، والمحرومين من الأراضي، والسكان الإثنيين أو القبليين المعانين من الحرمان، وينظّمهم في مجموعات تُمنح

الإطار ٦ - ٦: الإدارة المشتركة للغابات في ماهيا براديش: تحول المجتمع القروي

حققت الحكومة في السنوات الأخيرة وفي ظل الإدارة المشتركة للغابات تقدماً كبيراً في إشراك المجتمعات المحلية في حماية الغابات وإدارتها. وتمثلت المنافع في إرساء الوعي، وإقامة الصلات، وتلاقي المشروعات الحكومية المختلفة. ويوضح مثال كاريدونغري ذلك.

وكاريدونغري هي قرية من قرى الغابات في قسم بيلاسبور. ومن أصل ٥٧ أسرة تقطن القرية، فإن هناك ١٥ قرية محرومة من الأراضي، في حين أن القرى الأخرى تمتلك أراض غير مروية. وكانت جميع الأسر تعتمد تقليدياً على الغابات كمورد للرزق. وشكلت هذه الأسر، إلى جانب المسؤولين، لجنة حرجية قروية عام ١٩٩٥ لإدارة جهود تنمية القرية وموارد الغابات. وبعد التوصل إلى الاتفاق، تم شق قناة تحويل، وإقامة سد قطراني جديد، وتحويط ٢٠ أكراً من الأراضي الزراعية بالسواتر، وحفر آبار مجهزة بثماني مضخات كهربائية، وتسوية الأراضي، وإنشاء مخزن تجاري للبيضاء العامة بمساهمة مالية من الحكومة والمصادر الأخرى. كما بدأ القرويون بتربية الأسماك لتوليد الدخل. وبالتدرج بدأت الأسر بكسب عيشها من مصادر أخرى غير الغابات. وشرعت مجموعة نسائية للون الذاتي، بمساعدة من جانب منظمة النهوض بأحوال النساء والأطفال في المناطق الريفية، بتصنيع الأجر. كما أقيم مصرف للحبوب يوفر الأمن الاجتماعي للقرية.

وكفل أعضاء اللجنة حماية الغابات المخصصة لهم من العمليات غير المشروعة لقطع الأشجار، والرعي، والحرائق، والاستيلاء. كما ساهموا في ضبط ٥١ فعل جرمي من الأفعال المتصلة بالغابات. وإلى جانب الحماية، فإن اللجنة الحرجية القروية قد أبدت اهتماماً نشطاً بعمليات التجريح وقامت بغرس ٧٨٠ ٥٤ شتلة على مساحة ٦٠ أكراً. وبذرت اللجنة ١٩٢ كغ من البذور في الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٧ في منطقة حرجية خالية مما أدى إلى نمو ٣٠٠ ١٢ شتلة. كما قرر الأعضاء غرس ١٠٠٠ شتلة في منطقة غير حرجية وإطلاق اسم Shakti Van عليها. والهدف الوحيد هو إقامة مزرعة لإنتاج الحطب لتبني احتياجات القرية منه.

المصدر: Government of Madhya Pradesh, India 1998.

بعد ذلك عقود استعجار لمدة ٤٠ سنة لمناطق محددة من الغابات، وهو ما يرقى في غالب الأحيان إلى استعجار لمدى الحياة.

وقد تبين أن استهداف المجموعات الهامشية لن يحقق نتائج إيجابية ما لم يتم الحصول على موافقة المجتمع المحلي بأكمله. وقد مُنحت حقوق الاستعجار هذه على ما كان أراضٍ مجتمعية من الناحية الواقعية يستخدمها المزارعون الأغنياء والفقراء على حد سواء. وقد أنفق وقت طويل أولاً على إقناع المسؤولين ثم بقية المجتمع المحلي، ولاسيما زعماء القرى، بأن المشروع سيعود بالفائدة على الجميع لا على المستأجرين فحسب ٦٨ وبالطريقة ذاتها فقد أدركت النخبة المحلية في مشروع صغار صيادي الأسماك في البحيرات المتخلفة عن تغير مجاري الأنهار في بنغلاديش أن قيام الفقراء بتربية الأسماك يؤدي إلى زيادة الإمدادات المحلية المتاحة من الأسماك، مع خفض أسعارها وتحسين طزاجتها في آن معا. غير أنه في الوقت ذاته، فإن نجاح تربية الأحياء المائية على نطاق واسع قد جعل من البحيرات أهدافاً جذابة تسعى المصالح المحلية الراسخة إلى الاستيلاء عليها.

وفي ظل المناخ الاقتصادي والسياسي الحالي فقد يكون من الضروري عرض قضية المساواة من زاوية إسهامها الفعلي، أو المحتمل، في كفاءة استخدام الموارد. ومن الواجب طرح المساواة كنقل للأصول لا على أنها نقل مباشر للدخول. وفي حين أن إعادة توزيع الدخل قد لا يترك أثراً على الكفاءة الإنتاجية (ولو أن تجربة شرق وجنوب شرق آسيا تدل على أن إعادة توزيع الدخل من زاوية زيادة الإنفاق العام على الصحة والتعليم يمكن أن يخلف آثاراً إيجابية على الكفاءة الإنتاجية)، فإن إعادة توزيع الأصول سيربط اليد العاملة والاستثمارات بالعوائد والدخول. وعلى سبيل المثال، فإن منح حقوق الملكية في الغابات إلى المجتمعات والأسر المحلية، كما حدث في الصين وشمال شرق الهند، يمكن أن يحسّن الإدارة الصُغرى للغابات وأن يربط الاستثمارات بالعوائد. وهكذا، فإن تعميم إصلاح الملكية هذا المعزّز للتنوع سيكون على الأرجح أكثر اتساقاً بالعدالة كما أنه سيؤدي إلى زيادة إنتاجية الغابات للمنتجات، بما في ذلك الخدمات الإيكولوجية مثل مكافحة الفيضانات واحتجاز غاز الفحم، بالنسبة للجهات المعنية الخارجية. وفي الوقت ذاته، فإن علينا

أن ننظر إلى القيود على حقوق الملكية من زاوية استبعاد حقوق المالكين الغائبين أو استبعاد حقوق بيع الغابات أو نقل ملكيتها بطرق أخرى.^{٦٩}

ولا يمكن لإعادة توزيع الأصول أن تسهم في الحد المستدام من الفقر إلا إذا زادت من القدرة الإنتاجية للفقراء وللاقتصاد بشكل عام. وتشكل الغلات العالية عموماً للمزارع الصغيرة بالمقارنة مع المزارع الكبيرة حجة داعمة مهمة لإعادة توزيع الأراضي على المحرومين منها. وبالمثل، وحتى في حالة الأصول التجميعية المشتركة، مثل الغابات أو الأحواض المائية، فإن نجاح مشروع تطوير الغابات وزراعة الأعلاف في أراضي التلال المستأجرة في نيبال ومشروع صغار صيادي الأسماك في البحيرات المتخلفة عن تغير مجاري الأنهار في بنغلاديش يظهر أن ائتلافات الفقراء يمكن أن تزيد من إنتاجية الموارد المجتمعية.

ومؤسسات المجتمعات المحلية الشمولية لا تتماشى مع استبعاد المرأة من الأدوار المجتمعية الفعالة. وتعتبر مسألة تعزيز أدوار النساء في الشؤون العامة والمجتمعية مسألة حاسمة حتى في المجتمعات القائمة على سلاله الأم والمعتمدة على الغابات، ناهيك عن المجتمعات الأبوية.^{٧٠} وتمتلك النساء معارف خاصة بهن بشأن الموارد والعمليات المحلية، ولهن مسؤوليات اقتصادية مخصصة ومسؤوليات أسرية أخرى. ويهيمن الرجال عادة على التنظيمات المجتمعية الشمولية؛ وسيؤدي تشجيع قيام تنظيمات عامة ومجتمعية منفصلة للنساء إلى تنشيط مشاركتهم الواسعة في إدارة المجتمع المحلي.

تسليم الخدمات المالية للحد من الفقر الريفي

يساعد الائتمان الفقراء على تيسير الاستهلاك ثم على اكتساب أصول فيما بعد تفوق قيمتها قيمة الخصوم. وتيسير الاستهلاك هام على وجه الخصوص بالنسبة لفقراء الريفي؛ فالدخول الزراعية والأوضاع الصحية الريفية تتقلب بشكل واسع وستخل باستقرار الاستهلاك إذا لم يكن بمقدور الأسر الاستعانة بالمدرجات أو الوصول إلى الائتمان. وحالما تشعر الأسر الفقيرة أن الاستهلاك آمن، فإنها تكون أكثر استعداداً للمجازفة بالاقتراض من أجل الاستثمار في الأصول المادية، أو الطبيعية، أو أصول الرصيد البشري. غير أن الفقراء لا يستطيعون خدمة

الائتمان بصورة مستدامة إلا إذا جاءت الأصول الجديدة بعوائد تفوق المقادير اللازمة لتسديد الفوائد ثم في نهاية المطاف أصول القروض. وهكذا، فإن تمويل الاستثمارات يمكن أن يحد من الفقر، ولكن ذلك لا يحدث عندما يكون الاستهلاك الأساسي معرضاً لخطر شديد، أو حينما لا تتيح التكنولوجيا (أو قدرة الوصول إلى الأسواق) للفقراء كسب عائد معقول من الأصول. على أن استثمارات فقراء الريفي مقيدة في الغالب بسبب عجزهم عن الاقتراض. وفي الوقت ذاته، فإنه إذا ما أرادت جهات الإقراض الرسمية أن تقلل من المخاطر الأخلاقية والانتقاء الضار إلى مستويات يمكن تحملها، فإن عليها تجنب التكاليف العالية لوحدة العمليات على القروض الضئيلة؛ ولاسيما إذا لم يكن باستطاعتها أن تتفحص بفعالية أوضاع المقترضين الفقراء (المفتقرين إلى الضمانات). وتحتجم جهات الإقراض (المحلية) غير الرسمية عن توفير القروض للفقراء (المفتقرين مرة أخرى إلى الضمانات) بسبب ارتفاع مستوى التغير الترابطي (الموسم الرديء يعني فشل القروض كلها)، كما أن من غير المجزي فرض تمييز سعري بحيث تُفرض على المقترضين الفقراء/ المحفوفين بالخطر رسوم أعلى، لأن ذلك يؤدي حقاً إلى تحمل المزيد من المجازفات. وفي غالب الأحيان، فإنه ليست لدى الفقراء القدرة الموثوقة على الوصول إلى الخدمات المالية ككل، وهو ما لا يشمل فحسب الائتمان التنافسي، بل وكذلك خدمات الادخار والتأمين، سواء أكانت من مصادر عامة، أو خاصة رسمية، أو من مصادر غير رسمية.

واعتباراً من مطلع الخمسينات وفرت حكومات البلدان النامية والجهات المانحة الدولية جرعات هائلة من الائتمان إلى القطاع الزراعي بأسعار فائدة تيسيرية، بل وسالبة بالقيمة الحقيقية في الغالب، عبر التعاونيات أو المصارف التي تديرها الدولة. ولم يحقق هذا النهج الشيء الكثير من حيث الوصول إلى الفقراء، وزيادة الإنتاج، واستخدام الائتمان بكفاءة، واستحداث مؤسسات مالية ريفية مستدامة. بل إن الفوائد المعانة ربما دمّرت عمليات الإقراض الخاصة التنافسية وحفزت الاستثمارات ضعيفة الغلة. وهناك توافق واسع الآن على أن مشكلات تدخل الدولة في الأسواق المالية الريفية تنبع بشكل متكافئ من الحدود القصوى لأسعار الفائدة ومن الحوافز المشوهة وهياكل التيسير الضعيفة للمؤسسات المالية للقطاع العام (الجدول ٦ - ٢). ومع ذلك فقد أقر

المجتمع الإنمائي الدولي بأنه إذا ما كان احتكار الدولة شيئاً بالنسبة للنمو والحد من الفقر، فإن من المستبعد أن تتمكن الأسواق غير المقيدة وحدها من أداء العمل المطلوب أيضاً. فهل يمكن أن تمثل الإدارة التشاركية اللامركزية حلاً أفضل؟

لقد تم تيسير وصول فقراء الريفي إلى الخدمات المالية عبر الزيادة السريعة في توفير الائتمان الصُغرى على مدى السنوات العشرين الماضية.^{٧١} وبرامج الائتمان الصُغرى الموجهة تسعى إلى التركيز بشدة على مكافحة الفقر، وترمي إلى زيادة الدخل وتيسير الاستهلاك. وكفلت المساندة المتحمسة والواسعة لهذه الابتكارات من جانب الجهات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف نمواً سريعاً لمؤسسات التمويل الصُغرى في مختلف أرجاء العالم.^{٧٢} والسلعة المالية المهمة التي تعرضها معظم مؤسسات التمويل الصُغرى^{٧٣} هي سلفة على شكل مبلغ مقطوع، على أن يُسدد الأصل والفوائد بأقساط منتظمة. وتسهيلاً للحصول وإنفاذ السداد، فإن الأفراد يُدرجون ضمن مجموعات في الغالب تتحمل المسؤولية الجماعية عن القروض المقدمة إلى أعضائها ('مراقبة الأنداد'). ويوفّر حافز آخر للسداد المنتظم على شكل قدرة للوصول بسرعة وسهولة وبمقادير أكبر إلى القروض المتكررة. ويتيح تدبير السداد بالأقساط الفرصة أمام الزبائن للاستفادة إلى الحد الأقصى من القابلية الاستبدالية للمبالغ النقدية من خلال إدارة الأقساط المنتظمة من مصادر الدخل القائمة. والسلعة المالية لا تتأثر بالطلب الموسمي والمخاطر الموسمية (وهو ما قد يشكل عنصراً مثبطاً للزبائن الأكثر فقراً الذين يستخدمون الائتمان كبديل عن شبه التأمين)، ولا تراعي دورة التدفقات النقدية لمشروعات الزبائن. ومع ذلك، ويتناقض حاد مع الائتمان الريفي المعان والخاسر والمدعوم من الدولة، فإن العديد من وكالات الائتمان الصُغرى الجديدة (وإن لم يكن كلها) تحقق الاستفادة عبر الجمع بين المعدلات العالية للسداد مع فرض فوائد بالأسعار السوقية، بما يؤكد أن الفقراء بحاجة إلى الائتمان، لا إلى الائتمان الرخيص.^{٧٤}

غير أن ذلك لا يتم بدون تكلفة. فمع أن جانباً من الحزمة هو أن تقوم الدولة (والجهات المانحة) بالإلغاء التدريجي للإعانات المقدمة لأسعار الفائدة، فإن الإعانات الإدارية الأولية لخلق وسطاء صالحين للتمويل الصُغرى لفقراء الريفي كانت هائلة. ويتم تحمل هذه التكاليف،

الجدول ٦ - ٢: التطورات الأخيرة وأوجه القصور التي تحد من نطاق تغطية مؤسسات التمويل الصغرى ومن استدامتها

| الموضوع | التطورات الأخيرة في بعض البلدان | أوجه القصور المستمرة في غالبية البلدان |
|--|--|---|
| بيئة السياسات | استقرار الاقتصاد الكلي؛ تحرير أسعار الفائدة؛ تيسير إنشاء المصارف أو الفروع المصرفية؛ انخفاض المتطلبات الرأسمالية الدنيا لمؤسسات التمويل الصغرى | بيئة غير وافية للسياسات والقوانين؛ بطء تنفيذ عملية إلغاء القيود؛ عدم كفاية حقوق الملكية والإجراءات القضائية |
| مؤسسات التمويل الصغرى | أنماط قانونية جديدة لمؤسسات التمويل الصغرى ذات التشغيل التجاري؛ الاستهلال بتمويل من مصادر خاصة؛ زيادة عدد مؤسسات التمويل الصغرى المعتمدة على الذات | الافتقار إلى الأنماط القانونية المناسبة؛ المتطلبات الرأسمالية المفرطة |
| المؤسسات المالية غير الرسمية | إطار قانوني جديد يوفر الفرص للارتقاء إلى المستويات الرسمية وللاندماج بالأسواق المالية | ما تزال إمكانيات الارتقاء بملايين المؤسسات المالية غير الرسمية غير مستغلة عموماً |
| المنظمات غير الحكومية | طرق مبتكرة لتوفير قروض مكافحة الفقر في ظل ظروف قاسية؛ بعض العمليات الناجحة للتحول إلى جهات وسيطة رسمية | تعاني المنظمات غير الحكومية من البطء في تعبئة الموارد المحلية وفي السعي لتحقيق الاكتفاء الذاتي؛ وتقوم الجهات المانحة بمساندة منظمات غير حكومية عاجزة عن الاستمرار |
| مصارف التنمية الزراعية | تدابير إصلحية ناشئة على طريق الاستقلال الذاتي، والقدرة على الاستمرار، والاعتماد الذاتي، مع الخصخصة أو بدونها | التدخل السياسي؛ الافتقار إلى القدرة على الاستمرار؛ العجز عن تلبية الطلب على خدمات الائتمان والإيداع |
| تنظيم مؤسسات التمويل الصغرى والإشراف عليها | التمويل الذاتي من الأرباح والمدخرات ومن الائتمان التجاري غير الموجه يحل محل المصادر التفضيلية | قدرات التمويل الذاتي والائتمان التجاري غير كافية لتلبية الطلب على التمويل قصير الأجل والتمويل طويل الأجل؛ تعبئة غير كافية للمدخرات |
| وصول الفقراء إلى الخدمات المالية | توسع هائل لنطاق تغطية مؤسسات التمويل الصغرى القادرة على الاستمرار (بما في ذلك المصارف الريفية وغيرها من المصارف) للفقراء كمستخدمين ومالكين | أعداد ضخمة من الفقراء، ولاسيما في المناطق الحدية، لا يمتلكون القدرة على الوصول إلى خدمات الادخار والائتمان |

في جانب منها، بسبب الاعتقاد بأن المجموعات السكانية الفقيرة يمكن أن تنفذ أنشطة اقتصادية مؤددة للدخل، وأن القيد الرئيسي على مبادراتها هو الافتقار إلى الوصول إلى رؤوس الأموال في ظل الظروف حين: (١) تكون الأسواق المالية غير متطورة بشكل جيد؛ (٢) تتردد المصارف التجارية في تقديم الالتزامات بسبب حجم المخاطر، وبالنظر أيضاً إلى أن القطاع غير مألوف لديها؛ (٣) تكون المشروعات والمصارف الإنمائية قد واجهت الفشل في الغالب الأعم من الحالات؛ (٤) لا يكون القطاع غير الرسمي كبيراً بما فيه الكفاية ولا قادراً على الاستجابة لتحديات التنمية.

وعندها في البداية تمثل تحدي التمويل الصغرى في البرهنة على أنه ما إن تتم مواءمة الأدوات المالية بشكل مخصوص مع احتياجات وعقبات المجموعات السكانية الفقيرة حتى يكون باستطاعة الناس استخدام هذه الأدوات للأغراض الإنتاجية ودمج أنفسهم بالوسط المالي، مسددين للقروض ومراكمين للمدخرات. وعلى أساس هذا الافتراض فقد تم استحداث العديد من نظم التمويل الصغرى في جنوب وشرق آسيا، بأشكال مؤسسية مختلفة، مع إعطاء الأفضلية في الغالب إلى المناطق المحرومة وإلى أشد المجموعات حرماناً ضمن تلك المناطق.

وفي المرحلة الثانية من تطوير قطاع التمويل الصغرى، فإن الحاجة إلى خلق أسواق مالية مستدامة تغدو واضحة، وتضحي مسألة الاستدامة القانونية والمالية لنظم التمويل الصغرى أولوية من الأولويات. وقد حُدد لنظم التمويل الصغرى هدف تحقيق التعادل، لكي تكون بالتالي قادرة على تحرير نفسها من التمويل المنحى في غضون فترة معقولة، وأضحى ذلك بسرعة شديدة التوجه الأساسي لـ 'الأسلوب الأمثل' للتمويل الصغرى.

وانصب التركيز على توفير القروض الصغيرة، الموجهة في غالب الأحيان نحو صاحبات المشروعات، كوسيلة للحد من الفقر. ولهذه القروض ثلاث غايات هي: توليد ينابيع دخلية؛ والحد من الفقر؛ ومساندة المؤسسات المالية الريفية المستدامة. وليس هناك من سبب يدعو إلى توقع أن تشير هذه الغايات الثلاث إلى المجموعة ذاتها من القروض أو حتى من المؤسسات الإقراضية، أو أنها ستكون متسقة؛ وحيث لا تتوافر فرص آمنة إنتاجية/مجزية كافية يمكن للفقراء اغتنامها، فإن هذه الغايات لن تكون قابلة للتحقيق. وباختصار، فإن نجاح الائتمان ذا الوجهة الإنتاجية يحتاج إلى الأصول و/أو التكنولوجيا، مع القدرة على الوصول إلى الأسواق في العادة. والعلاقة بين التمويل الصغرى والحد من الفقر معقدة كثيراً: فكما أن الفقر ظاهرة متعددة الأبعاد، فإن هناك الكثير من المسالك للحد منه. ولا تشير مؤشرات الرخاء إلى الدخل وحده، بل وإلى الأرصدة البشرية، والمادية، والاجتماعية أيضاً.

والدلائل القائمة عن أثر الائتمان الصغرى ليست واضحة المعالم. إذ تشير بعض البحوث إلى أن الوصول إلى الائتمان يتمتع بإمكانية الحد من الفقر بشكل كبير. ٧٥ غير أن هناك بحوثاً أخرى تدل على أن للائتمان الصغرى أثر ضئيل على الحد من الفقر. ٧٦ على أن هناك إقراراً متزايداً الآن بأن التمويل الصغرى وحده ليس بالترياق السحري للحد من الفقر، بل إنه مجرد عامل من العديد من العوامل التي قد تسهم في ذلك. وفي الحقيقة، وفي محاولة لتبديد الانطباع القائل بأن التمويل الصغرى هو العلاج الفعال للفقر، تجري المحااجة بأن 'المزاعم القائلة بأن الائتمان الصغرى يساعد "الأشد فقراً" و"أشد الفقراء فقراً" هي مزاعم لا أساس لها ضمن السياقات الوطنية. فمؤسسات التمويل الصغرى لا تعمل في الواقع أبداً مع الأشد فقراً... وللعديد من مؤسسات التمويل الصغرى نسب عالية من الزبائن من غير الفقراء

[باستخدام خطوط الفقر الوطنية].^{٧٧} وقد يرجع ذلك إلى أن الأسر الأشد فقراً تجفل من مؤسسات التمويل الصغرى. كما أن الفقير، وبسبب المجازفة المعنوية، قلما يلقي الترحيب ضمن فريق من الناس.

وفي العديد من الحالات، فإن الفقراء يواجهون تحديات هيكلية ضخمة تهمشهم لا من الزاوية الاقتصادية فحسب، بل ومن الزوايا الاجتماعية والسياسية. وهذا يجعلهم من 'المخفيين'. ويهاجر الكثير من الفقراء المدقمين موسمياً طلباً للعمالة المأجورة؛ ويتفادى بعضهم عمداً الانضمام إلى التيار الرئيسي، مثل الـ banjaras في بعض أنحاء الهند؛ وبعض الأسر، مثل الـ 'Kamiyas' في نيبال 'مرتبطة' بأسر أخرى في علاقات شبه استرقاقية. ومثل هذا 'الاختفاء' يجعل من توجيه العون صعباً. ومن العسير ترتيب القروض أو المدفوعات بالنسبة للمهاجرين لفترات قصيرة. كما أن وكالات التمويل الصغرى (وأفراد مجموعات الأنداد) تؤكد على الانتظام في حضور الاجتماعات وفي إيداع المدخرات، مما لا يناسب المستخدمين عموماً والمهاجرين بشكل خاص.

والمشاركون الأكثر فقراً أقل قدرة على دعم المنافع المتأتبة من هذه البرامج وقد يتسربون منها بنسب عالية، ولعل ذلك يرجع إلى أن السلع المعروضة لا تتناسب مع احتياجاتهم. ويحتاج فقراء الريفي إلى طائفة من الخدمات المالية، بما في ذلك الادخار والتأمين، لا الائتمان فحسب. ويعمل الفقراء في اقتصاد صغرى تتم فيه أنشطة الإنتاج، والاستهلاك، والتجارة والمبادلات، والادخار، والاقتراض، وكسب الدخل بمقادير صغيرة للغاية، مما يزيد من تكاليف وحدة المعاملات ويجعل من غير الجذاب بالنسبة لهم الاقتراض من القطاع الرسمي. كما أنهم معرضون إلى مستويات عالية من المخاطر الناشئة عن العنف، والكوارث الطبيعية، والصحة، وفشل المحاصيل، وتقلبات الأسعار وأسواق اليد العاملة؛ وتضعف الأنماط المختلفة من هذه المخاطر قدرة الشبكات المجتمعية للأمان الاجتماعي على تقديم المساندة.

وتعني هذه السمات أن على الفقراء استنباط طرق لتوزيع المخاطر، من خلال التنوع الاقتصادي واستحداث شبكات مالية غير رسمية. ويستخدم الفقراء آليات الادخار والائتمان كبداية عن التأمين، وعلى هذا، فإن من الواجب التعامل مع المدخرات، والائتمان، والتأمين بطريقة موحدة.

في الغالب، التي يجدونها للاذخار إلى جانب إخفاء كميات صغيرة من المبالغ النقدية في المنزل. وتشمل هذه الطرق الاستثمار في الأصول التي يمكن بيعها في حالات الطوارئ (مثل الألواح الحديدية المموجة، والثروة الحيوانية، والمجوهرات)، والمشاركة في المبادرات المحلية مثل رابطات الادخار والائتمان التناوبية أو صناديق الجنازات، أو الاقتراض بين الأسرة والأصدقاء. غير أن هذه الآليات تعجز في الغالب عن تلبية احتياجات الفقراء بطريقة ملائمة، ومضمونة، وذات كفاءة تكاليفية. وإذا ما مُنحت الأسرة الفقيرة فرصة آمنة وميسورة، فإن قدرتها على الادخار والكميات التي تتمكن من ادخارها تعتبر باهرة.

ولقد كانت المدخرات هي النصف المنسي^{٨٢} في مؤسسات التمويل الصُغرى، كما كانت تُستخلص من الزبائن عادة عبر نظم إلزامية. وسادت فكرة أن الفقراء لا يستطيعون الادخار، وكانت نظم الادخار الإلزامية تتطلب من الأعضاء في الغالب إيداع كميات رمزية صغيرة كل أسبوع إلى جانب جبي مقادير أكبر بكثير من القروض عند المصدر. وكانت هذه المدخرات الإلزامية 'تُحبس' في الغالب إلى أن يترك الأعضاء التنظيم، مما يعني حرمانهم من الوصول إلى أموالهم ذاتها. وحتى فترة قريبة كانت نظم الادخار الإلزامية والحسبية، بصورة أو بأخرى، هي النموذج السائد لمؤسسات التمويل الصُغرى في مختلف بقاع العالم.

غير أن نظم الادخار الإلزامي تعرضت لضغوط شديدة لا من المهنيين المنخرطين في تمويل، وإدارة، واستعراض نظم التمويل الصُغرى فحسب بل وكذلك من جانب الزبائن ذاتهم. وقد أكدت الجماعة الاستشارية لمساعدة الأشد فقراً أن التحدي الأعظم الذي يواجهه تمويل المشروعات الصُغرى هو على الأرجح التوسع في توفير الخدمات الادخارية للفقراء. وهذا محكوم بحقيقة أن 'هناك دلائل واسعة من مختلف أنحاء العالم بأن: (١) خدمات الادخار المؤسسية التي توفر للمدخّر الأمان، واليسر، والسيولة، والعوائد تشكل خدمة مالية حاسمة بالنسبة للزبائن ذوي الدخل المنخفض؛ (٢) أنه إذا ما تم تسعير الأدوات الادخارية بشكل صحيح، فإنها تستطيع أن تسهم في تحقيق الاكتفاء الذاتي المؤسسي والتغطية السوقية الواسعة'.^{٨٣}

ومع ذلك، فإن من العسير في غالب الأحيان على مؤسسات التمويل الصُغرى التي وُفرت في الماضي

بناء النظم المالية المستدامة

تحول التركيز مؤخراً من الصلة بين الائتمان الصُغرى والتخفيف من وطأة الفقر إلى الأهمية المتأصلة لبناء نظم مالية مستدامة توفر طائفة واسعة من الخدمات التي تشمل مرافق الائتمان الصُغرى، والادخار الصُغرى، والتأمين. ويرجع ذلك إلى أن الفقراء يحتاجون إلى الوصول إلى الخدمات المالية، ولاسيما^{٨٤}:

- مرافق الإيداع لمراكمة وحفظ مدخراتهم، وتيسير الاستهلاك، والتمويل الذاتي للعمليات الاقتصادية؛
- الائتمان لتيسير الاستهلاك والتمويل الخارجي لعملياتهم؛
- التأمين للضمان الاجتماعي وحماية القروض.

ولن يؤدي توفير طائفة واسعة من الخدمات المالية إلى خدمة احتياجات الزبائن بصورة أكثر فعالية فحسب، بل سيحسن أيضاً من عمق التغطية وييسر القدرة على الوصول إلى المصادر الخارجية للتمويل.^{٨١}

ويمكن لتيسير الوصول إلى الخدمات المالية أن يمكّن الأسر الريفية الفقيرة من تعزيز الدخل المتولدة من عملية الإنتاج أو خفض تكلفة تيسير الاستهلاك عند مستويات كافية. وتيسير الدخل المتاح للصراف والمتولد عن الاقتراض للاستهلاك، أو الادخار في أصول عالية السيولة ولكنها أقل أرباحاً، سيكون كما هو متوقع أشد أهمية نسبياً للأسر التي تواجه خطر انعدام الأمن الغذائي بشكل عابر أو مزمن.

وهذا المنظور للخدمات المالية يتيح لنا أن نفهم الصعوبات التي تواجه الأسر الأكثر فقراً في المشاركة في المنافع المتأتمية من بعض الابتكارات الجارية وفي دعمها. وأهمية توفير الخدمات المالية للفقراء ذات قيمة متأصلة، بغض النظر عما يُنتظر منها كأداة للتخفيف من وطأة الفقر. وإذا ما نظرنا إلى الأمر على هذا النحو، فإن القضية هي تصميم سلع مناسبة للخدمات المالية يجدها الفقراء مناسبة. ويستدعي ذلك بدوره تفهم السلوك المالي للفقراء وأفضليتهم.

أهمية الادخار

ادخرت الأسر في مختلف أنحاء العالم على الدوام وذلك: كتأمين لمواجهة حالات الطوارئ، ولتأدية الالتزامات الدينية والاجتماعية، وللاستثمار والاستهلاك المقبل. وتتضح الأهمية التي يعلقها الفقراء على الادخار أيضاً من الطرق العديدة البارعة، ولكن المكلفة

أكبر على أفضليات الخدمات المالية منها على السلعة ذاتها، والتي لا تتأثر، حسب ما عُرِض، بأبعاد المخاطر والهشاشة المتصلة بالفقر. ففي سريلانكا، مثلاً، فإن زبائن مؤسسة SANASA الأشد فقراً يستخدمون خدمات الادخار أكثر من استخدامهم لخدمات الائتمان^{٧٩} ويستعملون قروض الطوارئ الصغيرة وعالية التكلفة أكثر مما يستخدمون القروض الاستثمارية الضخمة وذات التكلفة المنخفضة.

وينبغي أن يركز تصميم الخدمات المالية للفقراء على المخاطر وهشاشة الأوضاع إذا ما أُريد لها أن توسع نطاق تغطيتها وأن تكون أكثر فائدة. ويعتبر التأمين من بين الردود الواضحة على ذلك. على أن بالمستطاع إدراج شبه التأمين في السلع الحالية، مثل المدفوعات الأكثر وتيرة، ولكن الأشد مرونة؛ ومنح الفرصة لاستخدام المدخرات في مدفوعات القروض؛ واعتماد جداول تسديد أكثر مرونة ومناسبة لأفضليات الزبائن؛ وبيع ادخارية تعاقدية مخصصة الأغراض للمناسبات مثل الزيجات، والوفيات، وما إلى ذلك. ويحتوي الجدول ٦ - ٣ على قائمة ببعض الاحتمالات المتصلة بذلك.

وفي ظل هذه الظروف تبين أن الائتمان الصُغرى يخلف آثاراً إيجابية على آليات التصدي للأزمات عبر السماح بتنوع مصادر كسب الدخل وتكوين الأصول. وعلى سبيل المثال، فإنه حتى في الحالات التي لا يتوافر فيها دليل على أن الوصول إلى الائتمان الصُغرى يؤدي إلى زيادات في الاستهلاك، فإن ذلك يسهم فعلاً في الحد من هشاشة أوضاع الأسر. ووفقاً للتقديرات، فإن التغيرات الاستهلاكية يقل بنسبة ٥٤ إلى ٤٧٪ في صفوف الأسر المقترضة المستوفية لشروط الائتمان الصُغرى عما هو قائم بالنسبة لمجموعة الضبط. ويجيء هذا التيسير الاستهلاكي بفعل التيسير الداخلي، الذي يتضح من المستوى المنخفض كثيراً لتغيرات إمدادات اليد العاملة الذي تشهده الأسر المستخدمة للائتمان الصُغرى بالمقارنة بما هو قائم في صفوف مجموعة الضبط.^{٧٨}

ويتسم ذلك بالأهمية حيث أن الفقر يرتبط أيضاً ارتباطاً وثيقاً مع المخاطر وهشاشة الأوضاع. وتشير هذه النتائج إلى أن المشاركة البرامجية للفقراء محكومة عموماً بمنافع الحد من المخاطر لا بمنافع زيادة مستويات الاستهلاك. على أن هذه النتيجة تدل بشكل

الجدول ٦ - ٣، السلع المالية للفقراء والابتكارات الممكنة

| السلعة | عناصر غير حساسة إزاء المخاطر وهشاشة الأوضاع | التغييرات المحتملة |
|-----------------|--|---|
| الائتمان الصغرى | أقساط ثابتة | أقساط أكثر تكراراً ولكنها أشد مرونة |
| | آجال استحقاق ثابتة | آجال استحقاق متباينة |
| | الطابع الروتيني لأحجام القروض | أحجام القروض تتحدد وفقاً للصيد الادخاري |
| | المدفوعات الإلزامية | خيار يجده الزبون لاستخدام المدخرات في تسديد المدفوعات |
| | مسؤولية جماعية كاملة (منع الحصول على قروض متكررة إذا ما كانت مدفوعات المجموعة غير كاملة) | مسؤولية جماعية جزئية (السماح بالحصول على القروض المتكررة، لا منع ذلك، إذا ما كانت مدفوعات المجموعة غير كاملة) |
| الادخار الصغرى | مدخرات ثابتة | مدخرات أكثر تكراراً ولكن أشد مرونة |
| | مدخرات إلزامية | مدخرات إلزامية وطوعية شفافة |
| | سلع ادخارية محدودة | مدخرات تعاقدية محددة الأغراض |
| | قواعد غير واضحة بشأن الوصول إلى المدخرات المتجمعة | قواعد واضحة بشأن الوصول إلى المدخرات المتجمعة |

المصدر: Matin 1999.

خدمات كانت محكومة بالائتمان ومشملة على جباية مدخرات إلزامية كجزء من حزمة خدماتها، أن تتحول إلى الخدمات المالية المرنة، بما في ذلك السلع الادخارية. وتحتاج مؤسسات التمويل الصغري إلى اكتساب المزيد من القدرات الإدارية المتطورة لإدارة السيولة والمخاطر، والتكلفة، والاستحداث هيكل تنظيمي أكثر تعقيداً ونظم للمعلومات والتقارير بغية العمل كوسطاء ماليين.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدة عوامل أخرى تشكل في الغالب عوائق مهمة أمام ترويج المدخرات. وتشمل هذه العوامل مشكلات الاقتصاد الكلي مثل ارتفاع معدلات التضخم نتيجة الاضطرابات السياسية و/أو الاختلالات الاقتصادية، والكبح المالي عبر قيود معدلات الفائدة ومشروعات الائتمان المعانة. وإلى جانب هذا، فإن العديد من البلدان لا تمتلك نظاماً مناسباً لتنظيم مؤسسات التمويل الصغري والإشراف عليها مما يتركها تعمل خارج النظام القانوني أو يقيد حركتها بالقوانين المصرفية التقليدية للقطاع الرسمي. وهكذا، وعلى الرغم من الطلب الهائل على مرافق الادخار للفقراء، فإن توفير مثل هذه الخدمات غير كاف، من حيث الكم والنوع.

الحاجة إلى التأمين

يمكن للتأمين أن يكمل توفير الخدمات الائتمانية للمؤسسات الساعية إلى مساعدة زبائنها على تيسير استهلاكهم. والتأمين أداة قوية من أدوات الحد من الفقر، كما أنه وسيلة للمؤسسات لخفض المخاطر. ومع نضوج المؤسسات، فإنها تكتسب موقعاً طيباً لتوفير التأمين لتيسير الاستهلاك بالنسبة للفقراء ولتعزيز الربحية المؤسسية. كما أن التأمين يمضي أبعد من الادخار في التقليل من انخفاضات الاستهلاك المتعلقة بالاحتياجات الأساسية. كما أنه يمنح الفقراء إحساساً بالأمن بحيث تتوافر لديهم الجرأة على اتباع استراتيجيات دخلية ترمي إلى تحقيق الأرباح القصوى، ومن ثم على الاقتراض، لأنهم يعلمون أن أثر الهزة الدخلية سيقبل حالما تسوى المطالبة. وبالنظر إلى أن معدلات السداد في المؤسسات المقترضة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعوائد الزبائن من الاستثمارات، فإن للتأمين إمكانات واسعة كعنصر تكميلي لبرامج الائتمان في المؤسسات. وما يزال يُنظر إلى توفير التأمين في القطاع شبه

الرسمي على أنه لا يندرج في عداد أهداف السياسات: ومن هنا يأتي الفائض الضخم في علاوات المطالبات الذي تولده عادة السلع التأمينية لمؤسسات التمويل الصغري. وبصفة عامة، فإن الموارد التي تجتذبها مؤسسات التمويل الصغري عبر توفير التأمين تُستخدم في بناء رأس المال اللازم لتيسير العمليات عوضاً عن استعماله في النهوض بخدمات التأمين الموفرة للزبائن. وفي حين أن تراكم رأس المال يعتبر من المزايا المهمة لتوفير التأمين، فإن إغفال تحسين السلع التأمينية هو إجراء قصير النظر ويمنع المؤسسة من أن تطور خدمات تلقى التقدير.

وسيساعد تطوير السلع التأمينية على معالجة أمر ربحية المؤسسات طويلة الأجل ويحمي الأعضاء من الهزات الاقتصادية الأكبر حجماً والأشد إخلالاً بالاستقرار. وتمثل الأدوات التأمينية عنصراً مكماً مجزياً لتسليم الائتمان بالنسبة إلى المؤسسات الناضجة للتمويل الصغري. ومع ارتفاع الحجم المتوسط لقروض مؤسسات التمويل الصغري تشتد مخاطر صرف الائتمان، حيث أنه إذا ما كان عائد استثمارات الأسرة من رأس المال المقترض أقل من المنتظر، فإن من المتعذر استخلاص مدفوعات أكبر من دخل الأسرة العادي. ويمكن لفرصة تحصيل الأرباح من الأدوات التأمينية قليلة المخاطر أن يساعد كثيراً في إبقاء عمليات التمويل الصغري مربحة، حتى مع تزايد ضغوط التخلف عن السداد الذي يرافق ارتفاع حجم القروض. ومع الأرباح المتزايدة من الخدمات التأمينية، فإن صرف الائتمان يمكن أن يغدو أكثر انتقائية فيما يتصل بعمليات الترحيص والمتابعة. والنتيجة المحتملة ستكون تسليم الائتمان بشكل أكثر كفاءة وربحاً لتوليد الدخل.

ومن زاوية الرعاية الاجتماعية أيضاً، فإن من المحبذ قيام سوق تأمينية أكثر تطوراً. فالمدخرات المستوعبة على شكل أقساط تأمين تُصرف حينما تكون احتمالات إنفاق المستفيدين للدخل الإضافي على الاحتياجات الأساسية في أعلى درجاتها. وبالنسبة للمؤسسات، فإن توفير التأمين يعني تخفيفاً أشد فعالية لوطاة الفقر، وتحسين معدلات سداد القروض، وتعزيز الربحية. وتتعزز استراتيجية تيسير الاستهلاك مع توفير التأمين. ويمكن تلبية جانب من الطلب على خدمات الادخار من جانب خدمات التأمين مما سيترك أثراً إيجابياً ومباشراً أكبر على الفقر.

مؤسسات التمويل الصغري

يخلص النقاش السابق إلى أن الحاجة تدعو إلى أنواع مختلفة من المؤسسات والاستراتيجيات المالية: فليس هناك من نوع أمثل منفرد (الإطار ٦ - ٧). ومن الواجب أن تصمم المؤسسات لتتلاءم مع إمكانات المنطقة المعنية، والبيئة الثقافية، ومتطلبات الزبائن.

• فهناك مناطق حدية تهيمن عليها زراعة الكفاف والأنشطة منخفضة العائد. وهنا، فإن النمط الأكثر ملاءمة قد يكون مجموعات العون الذاتي التي يملكها المستخدمون أو التعاونيات الصغيرة الموجهة نحو الادخار والعاملة بتكاليف اسمية.

• وهناك مناطق عالية الإمكانات ذات قطاع زراعي عالي العوائد ومشروعات ريفية صغيرة مجزية. وفي مثل هذه المناطق، فإن المصارف الريفية الموجهة نحو

الائتمان، والمتمتعة بإدارة مهنية، والتعاونيات المالية الضخمة، وفروع المصارف التجارية المجهزة بالتكنولوجيات الفردية أو الجماعية قد تكون النمط المناسب.

وسيعتمد اختيار المؤسسات التي تتلاءم مع حالة محددة على مواصفات هذه الحالة وخصائصها البيئية. كما أن درجة تطبيق الأنظمة المالية ومبادئ استرداد التكاليف ستعتمد على مدى تطور بيئة الإنتاج المحلية، أي معدل العائد من الأنشطة المضطلع بها من خلال مؤسسات التمويل الصغري. كما أنها ستعتمد على أثر مختلف الكوارث الناجمة عن أفعال الإنسان والكوارث الطبيعية على المسيرة العادية للأحداث الاقتصادية. ويمكن للمكاسب الضخمة أن تتبدد في ليلة واحدة، مما يجعل من استرداد القروض أمراً عسيراً، إن لم يكن

الإطار ٦ - ٧: نهج ترويج مؤسسات التمويل الصغري للحد من الفقر الريفي^{٨٥}

تبعاً للأوضاع السائدة، فإن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية يشجع التنوع والتنافس عوضاً عن مساندة تكرار نماذج منفردة. وينخرط الصندوق في حوار مع الجهات المعنية وهو على استعداد لدعم مبادرات مثل:

- ضم تعاونيات الادخار والائتمان إلى التيار الرئيسي، كما هو الحال في جمهورية تنزانيا المتحدة؛
- مساندة الربط الشبكي وإقامة الأطر الشاملة لمؤسسات التمويل الصغري، كما في الكاميرون؛
- تعزيز المصارف الريفية الخاصة والمجتمعية، ورباطاتها المصرفية وأطرها الشاملة، كما في غانا، وأندونيسيا، والنيجر، والفلبين*؛
- تحويل البرامج الائتمانية إلى مؤسسات يملكها المستخدمون، كما في نيبال؛
- إصلاح مصارف التنمية الزراعية باعتبارها جهات مبردة أساسية للتمويل الصغري، كما في أندونيسيا وتايلاند، أو إغلاقها إذا ما تعذر إصلاحها؛
- الربط بين المصارف ومجموعات العون الذاتي، كما في غانا، والهند، وأندونيسيا، وعدة بلدان آسيوية وأفريقية أخرى؛
- ترويج المنظمات الإطارية الشاملة المشغلة تجارياً لإعادة تمويل مؤسسات التمويل الصغري، مثل المؤسسات الشعبية للائتمان والتمويل في الفلبين ومصرف تنمية الصناعات الصغيرة في الهند، ومنظمات إطارية شاملة ذات مهام إضافية مثل تبادل السيولة، وتصنيف الائتمان، وضمان الائتمان، وإعادة التأمين؛
- مساندة ائتمان** التجار، والمجهزين، والموردن، وتيسير وصولهم إلى مؤسسات إعادة التمويل، كما في بلدان مختلفة في شرق أفريقيا؛
- ترويج الابتكارات المؤسسية، مثل شركات التأجير (الصغري)؛
- تعزيز وحدات التمويل الصغري في المصارف المركزية، كما في الكاميرون وغانا؛
- توفير خدمات تنمية المشرعات غير الائتمانية للحد من مخاطر الزبائن، كما في حالة مشروع الائتمان الريفي في ماهرشترا في الهند.

* يشير مصطلح 'المصرف الريفي' والمصرف المجتمعي هنا إلى مؤسسات خاضعة للتنظيم تدرج في ظل القانون المصرفي أو في ظل قانون خاص للمصارف الريفية أو المجتمعية، كما في غانا، وأندونيسيا، ونيجيريا، والفلبين. ولا يستخدم الصندوق الدولي للتنمية الزراعية مصطلح المصرف أو المصرف القروي للإشارة إلى المؤسسات غير الخاضعة للتنظيم مثل الصناديق القروية (caisses villageoises) أو مؤسسات التمويل الصغري الأخرى الرسمية أو شبه الرسمية.

** يمكن للتجار، والمجهزين، والموردن أن يعملوا كقنوات مهمة للائتمان، ولاسيما في غياب نظام مالي محلي عام. وتتحو هذه القنوات إلى أن تكون أقل استدامة من

الجدول ٦ - ٤: نماذج علاقات الشراكة

| المستوى | نوع الشراكة | الهدف (الأهداف) | المثال (الأمثلة) | التحديات |
|---------|--|--|---|--|
| الكلية | ما بين الجهات المانحة | تحسين صرف المعونات التمويل المشترك تقاسم المعارف استنباط سياسات مشتركة | الخطوط التوجيهية للجنة المعونة الإنمائية | الافتقار إلى التنسيق بين الجهات المانحة المختلفة |
| | الجهات المانحة-الحكومات | التأثير على السياسات المحلية بناء القدرات | إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، الإطار الإنمائي المشترك، وثائق استراتيجيات الحد من الفقر، علاقات شراكة مصرف التنمية الآسيوي المعنية بمكافحة الفقر، المساعدة الثنائية ومتعددة الأطراف | |
| | ما بين الحكومات | تقاسم الموارد الطبيعية إدارة السلع العامة العالمية | تنظيم طبقة الأوزون؛ ضبط انبعاثات الكربون المفلور المكور؛ اقتسام مياه الأنهار | الاعتبارات السياسية الضيقة يمكن أن تعطل الاتفاقيات |
| | الجهات المانحة-الحكومات- المنظمات غير الحكومية | تسليم الخدمات تشجيع ملكية الحكومات | معظم علاقات البنك الدولي هي مع المنظمات غير الحكومية | |
| المتوسط | الحكومات-المنظمات غير الحكومية | تسليم الخدمات تقديم الإعانة إلى تكاليف التنظيم والإدارة | التعليم الابتدائي، الرعاية الصحية الأولية | الضغط لتوسيع نطاق البرنامج |
| | ما بين المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية | الإغاثة و/أو الأنشطة الإنمائية | فرض جداول العمل الدولية | |
| | الجهات المانحة-المنظمات غير الحكومية | تسليم الخدمات | علاقات ثنائية | قيود التمويل: تغيير الأولويات |
| | ما بين المنظمات غير الحكومية | الضغط/استقطاب التأييد | رابطة الوكالات الإنمائية في بنغلاديش، منتدى المنظمات غير الحكومية في كمبوديا | العجز عن الاتفاق على استراتيجية مشتركة |
| الصغرى | الحكومات-الناس | الإدارة المحلية للموارد الطبيعية | الإدارة المشتركة للغابات؛ رابطات المنتفعين بالمياه | النزاع حول السيطرة على الموارد في ظل أجواء عدم الثقة |
| | المنظمات غير الحكومية-الناس | تحسين تسليم الخدمات، والمهارات والقدرات المحلية | معظم مشروعات المنظمات غير الحكومية | |
| | ما بين الناس | زيادة الطلب على السلع العامة إدارة موارد الملكية المشتركة | الرابطات والشبكات؛ رابطات الادخار والائتمان التناوبية، مجموعات المستخدمين؛ مجموعات الائتمان الصغرى | التباين: الافتقار إلى الرصيد الاجتماعي |

المساعدات الإنمائية الدولية قد تغير مع توسع مشاركة المنظمات غير الحكومية في مختلف المشروعات. وزادت الموارد المنفقة على المشروعات الإنمائية باطراد من ٩.٠ مليار دولار أمريكي عام ١٩٧٠ إلى ٣.٦ مليار دولار أمريكي عام ١٩٩٣ (بالقيمة الدلارية الثابتة لعام

الحكومية في البلدان النامية تصل مباشرة إلى ما يقدر بأكثر من ٢٥٠ مليون نسمة ٨٦. وهذه المنظمات تكمل الآن الوكالات الحكومية، بل إنها حلت محلها في بعض الحالات، في ميادين توفير الغوث والرعاية، والخدمات الاجتماعية، والمشروعات الإنمائية. كما أن تسليم

الفقراء أن يصنعوا اللبنة الضرورية دون مواد أولية؛ فالحاجة تدعو إلى بناء التكنولوجيات، والمعلومات، والمدارس، والمهارات بالتعاون مع الأطراف الخارجية. والدلائل المتاحة عن نجاح علاقات الشراكة مع الفقراء حتى في تلك المجالات التي تبدو مستعدة في الظاهر مثل إكثار النباتات، لا الاختبارات الزراعية السلبية بل اصطفاء المزارعين النشط للأصناف وتطويرها، تقول الكثير. ومهما كان نوع الموارد المعنية، سواء أكانت التكنولوجيات للنباتات؛ أو الحيوانات؛ أو السكن؛ أو خيارات الأصول بين المهارات؛ أو أنواع الطرق الريفية؛ أو الأنماط التوافقية لإعادة توزيع الأراضي، فإن إشراك الفقراء عبر مؤسسات الشراكة يساعد على تحقيق النجاح. والمشكلة أن القيام بذلك محلياً مع النظم اللامركزية يعني فتح الفرص أمام البلغاء، أو الأقوياء، أو عديمي الضمير.

وبعد إيضاح ذلك، فإن بمقدور الجهات الخارجية أن تساند علاقات الشراكة مع الفقراء على مستويات مختلفة (الإطار ٦ - ٤). وعلاقات الشراكة على المستوى الصغرى هي ترتيبات مؤسسية، أي تنظيمات وقواعد رسمية أو غير رسمية، بين الجيران، مثل ترتيبات إدارة موارد الملكية المشتركة. وتستخدم علاقات الشراكة ذات المستوى المتوسط، بين الحكومة والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية أو القطاع الخاص، بصورة متزايدة في تسليم الخدمات، حيث تتولى المنظمات غير الحكومية تنفيذ المشروعات الحكومية، وتعاون بصورة مشتركة غالباً في جهود حشد الدعم واستقطاب التأييد، أو مع الجهات المانحة. وعلاقات الشراكة الصغرى أو المتوسطة ضرورية لا لتسليم الخدمات فحسب، بل ولتحديد وتنمية الطلب عليها. ويناقش الفصل ٧ علاقات الشراكة الكلية، وهي الإطار العالمي الشامل لاستراتيجيات مكافحة الفقر.

المنظمات غير الحكومية كجهات لتوريد الخدمات

تتعاون المؤسسات الحكومية الوطنية والجهات المانحة الخارجية مع المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى منذ عهد بعيد باعتبارها جهات لتوريد الخدمات في سياق المشروعات والبرامج الإنمائية. وفي الوقت الراهن، فإن المنظمات غير

مستحيلاً. وتحتاج مثل هذه الظروف إلى توفير موارد إضافية لمساندة تطوير مؤسسات التمويل الصغرى. وإذا ما أريد تحميل هذه التكاليف داخلياً، فإن العديد من مبادرات التمويل الصغرى لن تظل قابلة للاستمرار. كما أن قدرة مؤسسات التمويل الصغرى على الاستمرار تعتمد أيضاً على المدى الذي تستطيع به هذه المؤسسات الحد من تكاليف المعاملات. ويمثل ذلك تحدياً رئيسياً. وقد برهنت الأسواق المالية غير الرسمية في العديد من أنحاء آسيا وأفريقيا على كفاءتها في تعبئة المدخرات وتوفير الخدمات المالية^{٨٤}. وبمقدورها في الغالب أن توضح الطريق اللازم لخفض التكاليف وضمان معدلات أكبر للاسترداد. وتدعو الحاجة إلى بذل الجهود لإدراج السمات الإيجابية لسلوك الأسواق المالية غير الرسمية في المؤسسات الرسمية للتمويل الصغرى.

شراكات للقضاء على الفقر

يعتبر الحد من الفقر مهمة معقدة تقتضي التزاماً متواصلاً بتدابير مشتركة متسقة، ولكنها مرنة. وليس هناك من تدابير علاجية سريعة، ولا حلول سهلة. وليس بمقدور مؤسسة واحدة، سواء أكانت وطنية أو متعددة الأطراف، عامة أو خاصة، ولا باستطاعة استراتيجية فريدة أن تأمل في أن تتعامل بفعالية مع الظروف والأسباب المختلفة التي تقف وراء الفقر. ولهذا، فإن الاستراتيجية المتلاحمة لمكافحة الفقر تقتضي إرساء علاقات شراكة ثابتة تركز على الثقة وعلى المصلحة الذاتية أيضاً.

وأهم علاقات الشراكة الأساسية هي مع الفقراء. فالحد من الفقر ليس أمراً تستطيع أن تقوم به الحكومات، أو المؤسسات الإنمائية، أو المنظمات غير الحكومية لصالح الفقراء. فهي تستطيع أن تسهم في خلق الظروف التي يمكن في ظلها للفقراء استخدام مهاراتهم ومواهبهم الذاتية للإفلات من قبضة الفقر. ويتطلب ذلك وضع الفقراء في محور العملية، كشركاء كاملين في تحديد الأولويات واتجاهات التحول، وتحريرهم من العوائق التي تبقيهم في فخ الفقر، وتمكينهم. ولذلك، فإن التخطيط للفقراء ما هو إلا مركزية بيروقراطية خاطئة؛ وعلى علاقات الشراكة الرامية إلى الحد من الفقر أن تبدأ، حيثما أمكن، بواسطة الفقراء أنفسهم، وبأفضلياتهم، وإمكاناتهم. غير أن من السذاجة الافتراض أن بمقدور

١٩٧٠). وفي مؤسسة مالية دولية مثل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، فإن كل المشروعات فعلياً التي نُفذت في السنوات الأخيرة قد اشتملت على مؤسسات للمجتمع المدني ومنظمات غير حكومية.

وفي العديد من بلدان أمريكا اللاتينية، فإن مسؤولية توفير عدد من الخدمات الاجتماعية والإنمائية فُوُضت إلى المنظمات غير الحكومية. وفي بعض الحالات، فإن الدولة قد انسحبت من خدمات التمويل وكذلك التسليم، مثل الائتمان الريفي والإرشاد الزراعي في بيرو. وفي حالات أخرى، فإن الدولة فُوُضت أمر التسليم والإدارة إلى المنظمات غير الحكومية وحافظت على مسؤولياتها المالية في أنشطة مثل إدارة المدارس، والمراتب الوطنية، والإرشاد الزراعي في بوليفيا، والإرشاد الزراعي في كولومبيا وتشيلي، والرعاية الصحية الأولية في السلفادور. وتضطلع المنظمات غير الحكومية بدور مماثل في بعض البلدان الآسيوية والأفريقية حيث تتولى تسليم جزء كبير من الخدمات الصحية بل إنها تشكل وكالات الخدمة الوحيدة العاملة في المناطق الريفية النائية في غالب الأحيان.

وقد تبين غالباً أن انخراط المنظمات غير الحكومية يعزز من آفاق التنفيذ الناجح للمشروعات. ومثل هذه المنظمات تتمتع بمزايا نسبية في الوصول إلى الفقراء. ففي كثير من الأحيان تمتلك معلومات أفضل عن الفقراء بفضل صلاتها المحلية، كما أنها تقلل من التسرب أثناء تسليم المنافع الذي ينجم عن الفساد في البيروقراطيات الحكومية.

وتعمل المنظمات غير الحكومية عادة في المجتمعات المحلية أو الظروف التي تضعف فيها التغطية الحكومية. وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن هناك ما يقدر بنحو ٢٠٠.١ منظمة غير حكومية توفر ٦٠٪ من الرعاية الصحية الأولية، وما يصل إلى نصف الرعاية الصحية الثانوية والثالثية، ومعظم الخدمات الزراعية، والسكن رخيص التكلفة، والائتمان الصُغري. وينطبق ذلك أيضاً على الرعاية الصحية الأولية والتعليم الابتدائي في المناطق الريفية النائية للعديد من البلدان الأفريقية حيث تشكل المنظمات غير الحكومية التي تديرها الإرساليات الدينية المسيحية وكالات الخدمة الوحيدة العاملة في أغلب الأحيان.

كما عززت مبادرات اللامركزية من مشاركة المنظمات غير الحكومية، وهو ما يرجع في جانب منه إلى قيود

الميزانيات الحكومية. وقد شملت غالبية علاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية في أمريكا اللاتينية الحكومات المحلية أو البلدية. وكانت العوامل الرئيسية المحركة لهذه العلاقات هو ما تتمتع به المنظمات غير الحكومية من خبرة في توجيه المعونة، وقدرة على الوصول إلى المجموعات الأشد فقراً، وتجربة ومعرفة تقنية في ميادين التعليم، والصحة، والبيئة.

وفي مشروع رائد في السلفادور فُوُضت وزارة الصحة مسؤولية إدارة الرعاية الصحية إلى منظمة غير حكومية في حين احتفظت بالمسؤولية المالية؛ وتُنقل أطباء هذه المنظمة ومتطوعوها المتسمون بحسن التدريب والتفاني في مناطق من الريف لا يمكن أن تصل إليها الخدمات الصحية الحكومية أبداً. وفي بوليفيا تحتفظ الحكومة بمسؤولية نفقات البحوث والتطوير، بينما قامت منظمة غير حكومية ببناء نظام إرشادي لخدمة المزارعين. ويتم التخطيط الدقيق للمسؤوليات بأهمية خاصة في الجهود التعاونية الكاملة، مثل الاختبارات الزراعية المشتركة، التي يتطلب النجاح فيها مدخلات حسنة الجدولة من الجانبين.^{٨٧} وفي هذه الحالة، فإن المنظمة غير الحكومية تمتلك وتدير خدمات الإرشاد، بينما تتمتع الحكومة بمزايا نسبية في ميدان البحوث والتطوير.

وفي مدينة إيتاغوي الكولومبية اضطلعت الحكومة المحلية بمسؤولية إنشاء مباني المدارس، بينما تولت منظمة غير حكومية ذات سجل باهر في ميدان توفير التعليم مسؤولية إدارة المنهاج الدراسي والموظفين.

وفي الهند بدأت الحكومة، إقراراً منها بخبرة المنظمات غير الحكومية في القطاع الصحي وبنقائص التغطية التي توفرها الوكالات الرسمية، بتسليم مراكز الرعاية الصحية الأولية إلى المنظمات غير الحكومية لإدارتها، على نقبض سياستها السابقة المتمثلة في تقديم الإعانات والامتيازات الضريبية (الإطار ٦ - ٨).

وفي وثيقة رسمية قالت وزارة الصحة والرعاية الأسرية^{٨٨} أن ' الحكومة ترى أن للمنظمات الطوعية/المنظمات غير الحكومية دوراً بارزاً جداً في تنفيذ برامج الصحة والتخطيط الأسري. والهند هي الدولة الثانية بعد الولايات المتحدة فقط من حيث عدد المستشفيات خارج قطاعات الصحة العامة والخاضعة لإدارة المنظمات غير الحكومية، وتقوم هذه المنظمات بدور مشرف

للغاية في تنظيم وإدارة المستشفيات والمستوصفات'. كما يمكن أن تنشأ علاقات الشراكة حينما تنجح منظمة غير حكومية في تطوير تكنولوجيا ملائمة أو منهجية إرشادية مناسبة (مثل تدريب المجموعات أو نشر المعارف من مزارع إلى آخر) وتُنقلها صعوداً إلى الحكومة لتكرارها في أماكن أخرى. وكهيات صغيرة تعمل بمفردها، فإن للمنظمات غير الحكومية أثر محدود خارج نطاق منطقة مشروع رائد. وعلى عكس الحكومات فليس لها من حضور واسع (مقابل الحضور العميق) في العديد من المناطق. وهكذا، فإن قيامها بتوسيع برنامج فعال للتنمية الريفية خارج حدود منطقة صغيرة يتطلب التعاون مع الحكومة.

وتندرج المزايا النسبية التي تتمتع بها المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى المستفيدين على المستوى القاعدي في عداد أهم الأسباب الكامنة وراء إرساء علاقات الشراكة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية. غير أن المنظمات غير الحكومية تضطر في الغالب، باعتبارها مجرد وكالات تسليم للحكومة، أو لاعتمادها على الأموال الحكومية، إلى أن تخفف من أهدافها الاجتماعية والإيدولوجية، مما يمكن أن يضر بدوره بروحها التطوعية أو بموثوقيتها لدى مجموعات المستفيدين التي تشكل المركز لما تتمتع به من مزايا نسبية.^{٨٩}

علاقات الشراكة مع القطاع الخاص

ترجع علاقات الشراكة بين الحكومات، والوكالات الإنمائية، ومؤسسات المجتمع المدني إلى عهد بعيد. وفي الآونة الأخيرة تم الإقرار بأنه في عالم من تدابير التحرير والعمولة، وخضوع العمليات الإنمائية المتزايد لمتطلبات السوق، فإن الحاجة تدعو إلى إقامة علاقات شراكة مع القطاع الخاص. وقد تعاملت الحكومات والجهات المانحة على الدوام مع القطاع الخاص لتوريد السلع والخدمات. وتظهر هيئات القطاع الخاص في الوقت الحاضر اهتماماً بعلاقات الشراكة العامة/الخاصة التي تسعى إلى الحد من الفقر الريفي.

وقد دعا الأمين العام للأمم المتحدة إلى ميثاق عالمي مع قطاع الأعمال للعمل معاً على تنشيط حقوق الإنسان والنهوض بمعايير البيئة والعمل. ويشكل ذلك شراكة جديدة واهتماماً بغايات تخدم مصلحة المجتمع الإنساني بأكمله على المدى الطويل، حتى لو لم تأت على الفور بالمنافع. وتتسم الحاجة إلى تعبئة القطاع الخاص ضمن البلدان لمساندة جهود التخفيف من وطأة الفقر بأهمية بالغة. ويتضح نطاق ذلك من مشروع للصندوق الدولي للتنمية الزراعية في أوغندا. فقد وافقت شركة خاصة لتجهيز الزيوت هناك على المشاركة في مشروع لمساعدة أصحاب الحيازات الصغيرة العاملين في إكثار بذور أشجار النخيل والخضرة المنتجة للزيوت على زيادة الإنتاجية والإنتاج. وستوفر هذه

الإطار ٦ - ٨: المشاركة المجتمعية في تسليم الخدمات الصحية إلى الفقراء

يوفر مشروع النهوض بأحوال القبائل في أندرا براديش في الهند الممول من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية مثالاً على كيفية جعل نظام تسليم الخدمات الصحية أكثر استجابة وفعالية في منطقة قبلية فقيرة من خلال المشاركة النشطة للمجتمع المحلي. وتشمل العناصر الأساسية لهذا النظام تعيين عاملين صحيين مجتمعيين من ذوي التدريب الحسن، يتم انتقاؤهم وتسديد أجورهم من جانب المجتمع المحلي، للعمل كعناصر ميدانية لنظام تسليم الخدمات الصحية؛ وتعزيز القدرة الحركية للمشرفات الصحيات؛ وتنفيذ استراتيجيات محددة لمكافحة الأمراض المعدية، وسوء التغذية، والعلل والوفيات في صفوف الرضع والأمهات من خلال الأنشطة المجتمعية؛ وإنشاء وحدات متنقلة للرعاية الصحية الأولية؛ وتعزيز خدمات الإحالة؛ واستحداث المرافق الأساسية للمراكز الصحية الفرعية؛ وتعزيز قدرات الموظفين، ولاسيما المسؤولين الصحيين؛ والتوعية الصحية. وقد حفز تدعيم خدمات التغطية الطلب المجتمعي على التسليم المحسن للرعاية الصحية. وتشمل المنافع الهامة لهذا النظام الحد بشكل كبير من الوفيات في صفوف الأمهات والرضع بسبب النهوض بالإشراف والمعالجة المبكرة للأمراض المعدية؛ وزيادة عمليات تحصيل الحوامل والأطفال؛ ونشر الوعي بالنظافة البيئية؛ وتحسن التغذية الناجم عن زيادة الإنتاج الغذائي وارتفاع الدخل الأسرية بفضل أنشطة المشروع الأخرى؛ وتنامي ثقة المجتمع المحلي بقدرته على الحفاظ على المستويات الصحية عبر الإدارة المجتمعية. ودفع نجاح المشروع بحكومة الولاية إلى القبول به كاستراتيجية صالحة للرعاية الصحية الأولية في المناطق الريفية النائية. ونتيجة لذلك فقد اعتمد البنك الدولي عدة عناصر من الاستراتيجية لاستخدامها في مشروعه الذي يغطي منطقة أوسع من الولاية.

المصدر: الوثائق الداخلية للصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

وقد أدى تنفيذ المشروع إلى حفز التنظيمات العمالية، كما أنه زاد من القدرة التفاوضية للفقراء.^{٩٥} والمشروع هو سبب تعبئة الفقراء لا نتيجة من نتائجها.^{٩٦} وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يجعل العمالة استحقاقاً في إطار المشروع، اكتسب العمال حق العمل وهو ما يعني حفز القيام بأنشطة جماعية إن لم يتم إنفاذ ذلك الحق. وفي الحقيقة، فإن تعبئة العمال لم تتيسر في مشروع كفالة العمالة، الذي طبقته كل الولايات الهندية عام ١٩٩٤، لأنه لا يكفل حق العمل.^{٩٧}

وقد نشأ عدد من التنظيمات نتيجة مشروع ضمان العمالة. ويتخذ نشاط هذه التنظيمات شكلين من الأشكال. فبعض المنظمات، مثل Sena Bhoomi في قسم ثاني، يعمل على توعية الناس بحقوقهم في العمل.^{٩٨} ويجري تشجيع القرويين على القيام بملء نماذج طلبات العمل والضغط على الحكومة للبدء بأشغال في إطار مشروع ضمان العمالة بالقرب من قراهم. وعلى مستوى الولاية توفر بعض المنظمات مخيمات التدريب لعمال مشروع ضمان العمالة لتزويدهم بالمهارات الأساسية.^{٩٩} أما النوع الثاني من النشاط فيجابه الدولة لدفعها إلى البدء بالمشروعات أو لتعديل ظروف العمل (مثل دفع الأجور الدنيا وعلاوة البطالة وتوفير المرافق العامة في مواقع العمل). ويتحقق ذلك من خلال إضرابات الجلوس والمظاهرات سواء في مواقع العمل أو عند المكاتب الحكومية. وفي عام ١٩٨١ أنشئت منظمة عامة لتنسيق المطالب، وضمت في صفوفها بحلول أواخر الثمانينات ١٩ منظمة. وغير أن معظم هذه المطالب لم تلب. وعلى سبيل المثال، فإن اتحاد عمال مشروع ضمان العمالة بذل

الذي تتيحه النظم الديمقراطية على المستويات الأدنى، وتوسع مشاركة المجموعات الأكثر فقراً، وتطور مهاراتها في التأثير على تلك النظم، قد تساعدها أيضاً على كبح سلطة النخب الريفية في تخصيص المنافع.^{٩٣} وتسهم مشاركة الفقراء في مؤسسات الحكم الذاتي المحلية بالفعل في نشوء إحساس بالهوية الجماعية وبناء الرصيد الاجتماعي، وهو ما قد يؤدي مع الزمن إلى التمكين. غير أن عملية التمكين هذه غالباً ما تكون بطيئة، وتراكمية، وغير مؤكدة. وبالمستطاع إنجاز عملية التمكين بسرعة أكبر في العادة عبر عملية بناء الائتلافات (الإطار ٦ - ٩).

دراسة الحالة ١: تعبئة إمكانيات مشروع ضمان العمالة في ماهاراشترا

ظهر مشروع ضمان العمالة إلى الوجود في منتصف السبعينات في ولاية ماهاراشترا الهندية، وهو مشروع ابتكاري يكفل العمل المأجور غير الماهر لفقراء الريف في ميدان بناء المرافق الأساسية العامة. وكل البالغين الريفيين مؤهلون لمثل هذا العمل الذي يُدفع أجره على أساس القطعة، علماً بأن العمالة مضمونة في غضون ١٥ يوماً من تقديم الطلب وفي نطاق ٨ كيلومترات من مكان الإقامة. وفي حال عجز الحكومة عن توفير العمل لطالبيه، فإن من حقهم الحصول على تعويض بطالة. وفي البداية كانت نسبة ٦٠٪ على الأقل من نفقات المشروع تُصرف على الأجور. وبصفة عامة، فإن المشروع لقي الترحيب كتدبير ناجح في التخفيف من وطأة الفقر بفضل قدرته على استهداف الفقراء من خلال توفير أجور تقل قليلاً عن الأجر الزراعي المعتاد.^{٩٤}

يشكل عادة عاملاً مساهماً رئيسياً في استيلاء المصالح القوية على البرامج المذكورة. ومع أن هناك خطراً من الإفراط في التفاؤل على أساس دلائل محدودة، فإن من الواجب أيضاً مقاومة إغراء استبعاد قيام ائتلاف قوي للفقراء على أساس ما هو قائم بينهم من فوارق إثنية، ودينية، وطائفية. وتلفت دراسة جمعية حديثة الانتباه إلى العوامل الرئيسية في ترويج ائتلافات الفقراء.^{٩٠}

ويعتمد التعاون على ما إذا كان العمل التعاوني قد أصاب النجاح في الماضي. وقد يرتبط هذا النجاح بأعراف الثقة المشتركة في المجتمع المحلي. ومسألة ما إذا كانت مثل هذه الأعراف ستبدي في الشبكات الاجتماعية العمودية (مقابل الشبكات الأفقية التي تضم أناساً يتمتعون بمستوى متماثل من المكانة والسلطة) هو أمر قابل للنقاش. وثمة بعض الدلائل على أن المكاسب ضخمة، وأن بمقدور هذه المكاسب أن تغلب على مثالب العضوية المتباينة اجتماعياً.^{٩١} ومع ذلك، فإن مشكلات التباين الاجتماعي تتفاقم بفعل مشكلات التفاوت الاقتصادي. وفي غالب الأحيان، فإن استيلاء النخب الريفية على التنظيمات المحلية لا يلقي في الغالب معارضة الفقراء، الذين يظنون أسرى تبعيتهم. فالعامل الزراعي الريفي، المدين لمن يستخدمه بانتظام، لن يميل إلى التعاون مع العمال الآخرين للمطالبة بزيادة في الأجور الزراعية.

ومن المعتقد عموماً أن الطريقة الموثوقة الوحيدة لتحقيق زيادة في المشاركة وفي إمكانيات العمل الجماعي للمجموعات الأكثر فقراً هي تعزيز الموارد المتاحة لها من خلال سياسات إعادة التوزيع. وعلى سبيل المثال، فإن الوصول إلى الأراضي عبر برنامج لإعادة توزيع الأراضي بوساطة الأسواق يمكن أن يضعف هيمنة النخبة ويدفع إلى قدر أكبر من مشاركة الفقراء في الهيئات المحلية.^{٩٢} غير أنه في حين تسهم التدابير السابقة للإصلاح الزراعي في تيسير النجاح اللاحق، فإن المؤسسات اللامركزية قد حققت نتائج جيدة أيضاً في المناطق التي لم يحقق فيها الإصلاح الزراعي الكثير من النجاح، مثل بنغلاديش أو في ولاية كارناتاكا. وبرأي Manor، فإنه:

يشارك الفقراء وكذلك الموسرون بشكل أكبر ويزيدون من إمكانيات عملهم الجماعي نتيجة اللامركزية حتى حينما يجيء الأمر في مصلحة النخب أساساً. وعلى مدى الزمن، فإن عوامل تعزيز الشفافية

الشركة، التي تسهم بأكثر من نصف التكلفة الاستثمارية للمشروع البالغة ٦٠ مليون دولار أمريكي، سوقاً مضمونة وأسعاراً عادلة إلى جانب الدعم التقني للمزارعين. وبالمقابل، فإنها ستستفيد من توافر مصدر موثوق للمواد الأولية، بما يتيح لها زيادة مستويات الإنتاج. وعلاقات الشراكة هذه الهادفة إلى إفادة المزارعين الفقراء والمجموعات الفقيرة الأخرى تعتبر أحد المفاتيح اللازمة لترويج النمو الاقتصادي المناصر للفقراء وتمكين فقراء الريفي من المشاركة في العمليات السوقية على أساس منصف والانتفاع منها. كما أن بمقدور علاقات الشركة العامة - الخاصة أن تضطلع بدور رئيسي في تطوير التكنولوجيات الزراعية والصحية المساندة للفقراء. وفي الوقت الراهن، فإن الشركات الزراعية والصحية الخاصة الكبيرة لا ترى أن تطوير تكنولوجيات جديدة سيوفر لها أسواقاً أو أرباحاً. وقد شهدت السنوات الأخيرة طرح عدد من الأفكار الشيقة لخلق الحوافز اللازمة للشركات الخاصة للقيام بمثل هذه البحوث باستخدام مزيج من الأموال العامة والمنافع الضريبية. ويمكن استخدام ذلك في تنشيط البحوث المتصلة بالمحاصيل والحيوانات الملائمة لظروف الأراضي الجافة والبلعية، وللتصدي لسلالات أمراض الملائرية، والسل، والإيدز السائدة في أفريقيا. ويتفق أغلب الناس الآن على أن على الحكومات، والمؤسسات الوطنية، والوكالات الإنمائية الخارجية أن تعمل في إطار علاقات شراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص كي يمكن تحقيق الأهداف الإنمائية. وقد جرى الاستشهاد بالعديد من الأمثلة العملية لتوضيح نطاق مثل هذا النهج وقبوه. والجديد نسبياً هو الإدراك بأن التنمية الريفية تعمل على أحسن وجه حينما يكون فقراء الريفي هم العناصر الفاعلة فيها لا الأطراف المتلقية للحسنات. وبمقدور الفقراء أحياناً أن يطلقوا علاقات شراكة ناجحة، وأن يقاسموها أهدافها غالباً، ومن الواجب تمكينهم على الدوام من خلال مشاركتهم فيها.

عمليات استيلاء أم ائتلافات؟

في العديد من الأقاليم تمكنت المصالح الراسخة من الاستيلاء على البرامج الإنمائية، وذلك بالتواطؤ النشط أو الإذعان السلبي لنخب الدولة. وفي العادة، فإن الافتقار إلى المنظمات الشعبية التي تروج بنشاط لائتلاف الفقراء

الإطار ٦ - ٩: تمكين المرأة من خلال المكاسب الدخلية

في الهند أسفرت جهود رابطة النساء ذاتيات العمالة في تشجيع مجموعات المنتجات وجهود مؤسسة التنمية التعاونية في دعم الجمعيات النسائية للائتمان والادخار، ورغم الشكوك الأولية للعضوات، إلى تحقيق زيادات دخلية منتظمة في صفوف العضوات تتجاوز المستوى المتوسط. وهذه المكاسب الدخلية المترافقة مع ما حصلت عليه العضوات من خبرة في ميدان إدارة المجموعات/التعاونيات الإنتاجية منحتهن إحساساً أعمق بالثقة بالنفس، وبالأمن، وبالاستقلال داخل أسرهن وخارجها على حد سواء. كما أُرسيَت مشاعر التضامن بينهن. وقد ضعفت الفواصل القائمة بسبب الانتماءات الطائفية. وتقدم النسوة الآن المشورة إلى أزواجهن عند اتخاذ قرارات تتعلق بالمحاصيل. كما تلتهم آراؤهن بشأن القضايا المجتمعية، مثل الإصلاح. وأسفر تعزيز الوعي السياسي إلى مشاركة أنشط في الانتخابات المحلية.

المصدر: Carr et al. 1996.

جهوداً متواصلة لإقامة مشروعات في قسم بوني، وتقدم بقائمة للمشروعات المحتملة، واجتمع بمختلف موظفي مشروع ضمان العمالة، ولكن بدون جدوى^{١٠٠} وحتى حينما حرض نشاط التنظيمات على إجراء إصلاحات، فإنه كان في غالب الأحيان عديم الفعالية. ومع أن مطالب توزيع الأغذية على العمال قد لُبيّت، فإن قلة من التجار قبلت بقسائم الأغذية المعنية. وبالإضافة إلى ذلك فقد تم تحقيق مطلب إجازة الأمومة المأجورة، غير أن امرأتين فقط استفادتتا من هذا الحق. ولم تكن طبيعة مشروع ضمان العمالة لتيسر نشاط التنظيمات حيث أن العمال لم يكونوا ليعملون في العادة ضمن المشروع ذاته لأية فترة محددة. وكان ينظر إلى العمالة المؤقّرة في إطار مشروع ضمان العمالة على أنها مؤقتة، وكانت المشروعات تخضع لإدارة مختلف الإدارات الحكومية التي نظرت إلى عمليات التحريض على أنها تحد من التحديات^{١٠١}.

وشكلت زيادة الأجر الأدنى بنسبة الضعف عام ١٩٨٨، والتي جاءت في جانب منها نتيجة النشاط العمالي ضمن مشروع ضمان العمالة، معلماً بارزاً في تاريخ هذا المشروع. وعلى عكس التوقعات، فإن ذلك أسفر عن انخفاض مشاركة اليد العمالة^{١٠٢} ويحاجج البعض بأنه كان هناك طلب غير ملبى للعمل لأن تكاليف ضمان العمل غدت مفرطة بالنسبة للحكومة. وفي هذه الحالة، فإن المرء يتوقع تزايد النشاط العمالي نتيجة عدم احترام ضمان العمل. غير أن هذا النشاط تضائل بعد عام ١٩٨٨، مما يشير إلى أن اعتماد الناس على مشروع ضمان العمالة لم يكن بالمستوى الذي كان يُظن به قبلاً. وفي الواقع، فإن سلسلة من السنوات المحصولية الطيبة والأثر الإيجابي لأصول مشروع ضمان العمالة قد زادا من الإنتاجية وبالتالي من فرص العمالة الزراعية؛ ومن ثم، فإن إمدادات العمالة الزراعية قد تكون مسؤولة أيضاً عن انخفاض المشاركة في مشروع ضمان العمالة^{١٠٣}. وبالإضافة إلى انخفاض عدد المشاركين في مشروع ضمان العمالة، فإن استهداف الفقراء كان أقل نجاحاً خلال عقد الثمانينات. فقد انخفضت نسبة العمال الفقراء في المشروع من ٤٨٪ عام ١٩٧٩ إلى ٢٧٪ عام ١٩٨٩^{١٠٤}، وهو ما قد يرجع إلى إصلاحات عام ١٩٨٦ التي عنت أن العمل لم يعد يُعرض في نطاق مسافة ٨ كيلومترات عن المنزل. ولهذا وجد الفقراء أن تكاليف النقل لا تبرر المشاركة في المشروع. وتفاقم وضع

الاستهداف الذاتي حينما قررت إدارة التخطيط أن من الضروري إنجاز الأشغال قبل البدء بأشغال أخرى. كما أن الأجور لم تواكب معدلات التضخم إلى جانب أن تسديدها كان يتأخر؛ وهكذا فقد مشروع ضمان العمالة جاذبيته بالنسبة للعديد من فقراء الريفي.

على أنه على الرغم من فشل النشاط العمالي في معالجة قضايا مثل هذه، فإن الفقراء استفادوا من وجود مشروع ضمان العمالة ومن نجاحات النشاط العمالي حتى لو لم يشاركوا. فقد أدى التزام مشروع ضمان العمالة بتشريع الأجر الأدنى، الذي سعى الناشطون لكسب التأييد له، أدى إلى زيادة في الأجور الزراعية. وخلف مشروع ضمان العمالة أثراً على الأجور الزراعية بنسبة تقرب من ١٨٪ في الأجل الطويل، بما يعكس زيادة في القدرة الإنتاجية الزراعية نتيجة تعزيز الأجر الاستبقائي الناجم عن العمالة المضمونة أثناء الفترات الراكدة^{١٠٥}. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإحساس بالهوية الجماعية الذي خلقه مشروع ضمان العمالة قد حسن الموقف التفاوضي لفقراء الريفي إزاء كبار المالكين. وهكذا، ومع أن مشروع ضمان العمالة قد غدا أقل جودة من حيث استهداف فقراء الريفي وأن النشاط العمالي قد فشل عموماً في النهوض بظروف العمل ضمن مشروع ضمان العمالة، فإن فقراء الريفي استفادوا بالفعل من هذا المشروع من خلال الزيادات غير المباشرة في الأجور الزراعية.

وانتعش النشاط العمالي بعض الشيء منذ أواسط التسعينات، غير أنه اكتسب طابعاً إنمائياً ريفياً أشد من خلال الحملات الوطنية لإصدار تشريعات تحمي حقوق العمال الريفيين. وكان من بين أوجه هذا النشاط المعنية على وجه الخصوص بعمال مشروع ضمان العمالة رفع التماس ضد حكومة الولاية عام ١٩٩٨ يسعى إلى تحديد الأجر الأدنى فوق خط الفقر. غير أن قلة الأموال العامة المخصصة للمشروع تعني بشكل حتمي أن زيادة الأجور تسفر عن خفض مجموع العمالة الكلية في المشروع والحد من استهدافه للشرائح الأوسع حاجة؛ وهكذا، فإن النشاط العمالي قد يسفر أحياناً عن الاستبعاد بقدر ما يسفر عن الشمول.

دراسة الحالة ٢٠: زيادة المساءلة عبر التنظيم المحلي

منذ أواخر عقد الثمانينات تنشط منظمة Sangathan Mazdoor Kisan Shakti، أي منظمة سلطة العمال والمزارعين، في السعي للنهوض بمساءلة الحكومات

المحلية عبر القيام بعمليات تحريض بشأن حق الحصول على المعلومات في راجستان. وتطالب المنظمة، التي تسجل نجاحات متكررة في تحقيق مطالبها، بالسماح بالإطلاع على سجلات الإنفاق الحكومي الرسمي التي تعرض بعد ذلك ليراجعها الناس. وتعتبر هذه المنظمة فريدة من نوعها من حيث أنها المنظمة الوحيدة في الهند التي تتصدى لسرقة الموارد العامة وتتحدى الثقافة البيروقراطية في آن معا. ورغم أن عدد الأعضاء الرسميين في المنظمة قليل، فإن لها الكثير من الأتباع غير الرسميين في صفوف المجموعات المحلية المستبعدة اجتماعياً ومن النشطاء الملتمزين من المناطق الأخرى، مما أسهم إسهاماً كبيراً في نجاحها^{١٠٦}.

ويشكل النضال من أجل حق الحصول على المعلومات محور أنشطة المنظمة. وقد نُظر إلى هذا الحق في الهند في غالب الأحيان على أنه صنو حرية التعبير المرتبطة أساساً بالصحافة. وأدى النشاط الذي قامت به المنظمة إلى تحول في هذه الفكرة عبر تطبيقها على الميادين التي تهتم فقراء الريفي. وتعتبر ممارسة حق الوصول إلى الوثائق الرسمية عنصراً بالغ الأهمية في ضمان مساءلة سلطات الحكومة المحلية. وفي الواقع، فإن عملية جلسات الاستماع العامة قد أتاحت لمنظمة سلطة العمال والمزارعين تطوير تفسير جذري لفكرة أن من حق المواطنين العاديين أن يعرفوا كيف يتم حكمهم وأن يشاركوا بنشاط في عملية مراجعة أعمال مندوبيهم بأدق تفاصيلها^{١٠٧}. وعلى ما يبدو، فإن الفساد متفش على نطاق واسع في الحكومات المحلية بحيث يؤثر، مثلاً، على تقديرات المشروعات، ويؤدي إلى استخدام مواد ذات نوعية رديئة في تلك المشروعات مع تقديم فواتير إلى الحكومة المركزية بمبالغ تزيد على ما يُدفع فعلاً للعمال. وفي يناير/كانون الثاني عام ١٩٩٨ تبين من دراسة لخمسة مجالس قروية أن هناك ما يصل إلى ٥٠٠ ٠٠٠ روبية (٢ ٥٠٠ دولار أمريكي) من الأموال العامة قد اختفت من الحسابات في كل قرية^{١٠٨}.

وبعد الحصول على كشوف الميزانية والوثائق المساندة، فإن بالإمكان إجراء 'مراجعة حسابات اجتماعية' لكشف الأثام المرتكبة. ويشمل ذلك تلاوة المستندات الرسمية على القرويين في جلسات استماع عامة. ثم يتقدم السكان المحليون بشهاداتهم عن أوجه التفاوت القائمة. وعلى سبيل المثال، فإن سائق عربة جمال

يمكن أن يبلغ عن عدد أكياس الأسمنت التي قام بتسليمها إلى موقع للعمل ويقارن ذلك بالأرقام الواردة في مستندات المشروع الرسمية. واكتشف بعض الناس أنه على الرغم من عدم تلقيهم لأية مدفوعات، فإنهم قد سَجَلوا في عداد المستفيدين من مشروعات لمكافحة الفقر ترتكز على استطلاع الموارد. وقد حققت مثل هذه التدابير الاجتماعية النجاح عموماً. وكثيراً ما يحضر السياسيون والبيروقراطيون المحليون تلك الجلسات العامة ويُطلب إليهم خلالها تفسير أوجه التفاوت المثارة. وفي بعض الأحيان يقر هؤلاء بسلوكتهم الفاسد بل وقد يعيدون الأموال.

على أنه بالنظر إلى ما يواجهه منظمة سلطة العمال والمزارعين من صعوبات في الحصول على الحسابات الحكومية، فإن عمليات مراجعة الحسابات الاجتماعية نادرة. وعوضاً عن ذلك تُستخدم أشكال الاحتجاج العام لاعتماد الإصلاحات التي تتيح للسكان المحليين الحصول على السجلات الرسمية. وبعد أربع سنوات من الاحتجاجات شكّل رئيس الوزراء الجديد في راجستان عام ١٩٩٩ لجنة لتيسير الوصول إلى المعلومات. على أن النتائج كانت مخيبة للآمال. إذ سُمح فحسب بأن تتاح للجمهور أنواع محددة بدقة من المعلومات وبصيغة موجزة.

ومن بين الدلائل على الأثر الذي أحدثته منظمة سلطة العمال والمزارعين ما يبديه المسؤولون الحكوميون من مقاومة. فقد أعلن المسؤولون الإنمائيون القرويون الإضراب على مستوى الولاية عام ١٩٩٦ لأن رئيس أحد الأقسام سمح لقرية بتصوير المستندات الرسمية قبل إحدى جلسات الاستماع العامة^{١٠٩}. ونجحت المنظمة في ترويج الشفافية في الحكومات المحلية، وإن كان ذلك على نطاق ضيق. وقد برهنت على مهارة كبيرة في تعبئة فقراء الريفي في السعي لإعمال حقوقهم على المستوى المحلي. وبالإضافة إلى ذلك فقد تمكنت من بناء شبكة للمساندة من أوساط النخبة، والمثقفين، والناشطين، ووسائل الإعلام، بحيث امتد نفوذها خارج المستوى القروي، وهو ما قد يخلف أثراً أكبر على تشريعات الولاية في المستقبل.

وكما يشير استعراض الدلائل، فإن المشاركة الشعبية لا تتبع قواعد معينة، حتى لو كانت هذه القواعد تخلق حوافز لتدقيق المنافع. ويصح ذلك على وجه الخصوص

حينما نسعى كي ينخرط المحرومون من حقوقهم منذ أجيال في العملية التشاركية. ومنعاً للاستيلاء على المؤسسات التي تتمتع بإمكانية إفادة الفقراء، فإن من المهم تعبئة الفقراء. غير أن من الضروري تزويدهم بالأصول، والتكنولوجيات، والأسواق، بحيث تكون لهم مواقع بديلة يلجأون إليها إذا ما 'عوقبوا' أو استبعدوا لأنهم سعوا لاكتشاف حقائق مزعجة أو قاموا بالكشف عنها.

دراسة الحالة ٣: الإصلاح الزراعي بقيادة الفلاحين

انبثقت حركة des Trabalhador Rurais Semes Terra Movimento (حركة الفلاحين المحرومين من الأرض) في البرازيل من نضالات الفلاحين في أواخر السبعينات، حينما كانت البلاد تمر بمرحلة من الانفتاح السياسي في أعقاب نهاية الأنظمة العسكرية. وفي البرازيل يسود نظام من أشد نظم تركيز ملكية الأراضي في العالم حيث أن نسبة ١٪ من السكان تمتلك نحو ٤٦٪ من الحيازات الزراعية التي يُستخدم الكثير منها بطريقة تفتقر إلى الكفاءة. ومن أصل المساحة الخاضعة للملكية الخاصة والبالغة قرابة ٤٠٠ مليون هكتار، فإن ٦٠ مليون هكتار وبالكاد تخضع للزراعة، في حين أن الغالبية العظمى من الأراضي متروكة بدون أي استعمال، أو مستخدمة كمراعي، أو محتفظ بها ببساطة لأغراض المضاربة. وبالمقابل، فإن هناك حالياً زهاء ٤,٥ مليون أسرة من الأسر المحرومة من الأرض.

ولحركة الفلاحين المحرومين من الأرض ثلاث غايات هي: الحصول على الأراضي، والإصلاح الزراعي، وإرساء قدر أكبر من العدالة في المجتمع. ويمكن صياغة هذه الغايات على شكل أهداف محددة هي: مصادرة مناطق الأراضي الواسعة التي تملكها الشركات متعددة الجنسيات؛ وإنهاء نظام latifundio غير المنتج؛ وتعيين حد أقصى جوائز لملكية العقارات الريفية على شكل عدد من الهكتارات. وتسعى تدابير الإصلاح الزراعي التي تقترحها الحركة إلى ما يلي:

- ضمان الرعاية الاجتماعية والنهوض بالأوضاع المعيشة لكل المواطنين البرازيليين، مع اهتمام خاص بالسكان العاملين الأشد فقراً المقيمين في المناطق الداخلية من البلاد؛
- ضمان الغذاء بكميات ونوعيات كافية وبأسعار معقولة لسكان المناطق الداخلية؛

- ضمان العمل للجميع، وتنسيق تدابير خلق فرص العمل وتوزيع الدخل؛
 - استحداث صناعات زراعية صغيرة ومتوسطة كوسيلة لتطوير المناطق الداخلية من البلاد؛
 - ضمان الكفاح الدائم من أجل العدالة الاجتماعية، والمساواة في الحقوق في الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والروحية.
- وتعمل الحركة في ٢٢ ولاية من ولايات البلاد، وقد تم منذ إنشائها قبل ١٢ عاماً الحصول على نحو ٦ ملايين هكتار تم توطين أكثر من ١٤٠.٠٠٠ أسرة من الأسر المحرومة من الأراضي فيها. وينتظم العديد من المستوطنين في تعاونيات إنتاجية ترتبط باتحاد تعاونيات الإصلاح الزراعي في البرازيل الذي أنشئ عام ١٩٩٢. ويضم الاتحاد ٤٥ تعاونية زراعية، وعشر تعاونيات تسويقية إقليمية، وعشرات من الرباطات، وثمانية تعاونيات مركزية للإصلاح الزراعي. وفي المستوطنات التي تم فيها استحداث صناعات زراعية، مثل وحدات تجهيز البن والشاي، وإنتاج الألبان والألبان، ومطاحن الدقيق، وما إلى ذلك، فإن الدخل المتوسطه زادت بمعدل يتراوح بين ٣,٧ ضعف و٥,٦ ضعف الأجر الأسري الشهري الأدنى. ويعكس شعار الحركة الحالي القائل 'الإصلاح الزراعي - كفاح الجميع' استراتيجيتها الأساسية الرامية إلى إشراك المجتمع البرازيلي بأسره في الحملة المتصلة بالأرض رغم أن العنف الموجه نحو تدابير الإصلاح الزراعي يتواصل دون هوادة.

دراسة الحالة ٤: تسريب منافع برامج مكافحة الفقر

كوسيلة لبناء الائتلافات

تكشف البحوث المتعلقة ببرامج الإقراض في بنغلاديش النقاب عن أن هناك تسرباً لمنافع البرامج أو سوء تهيئتها لها بما يعود بالفائدة على الأسر الموسرة نسبياً والتي تشكل المجموعة غير المستهدفة للجنة العمل الريفي في بنغلاديش.^{١١٠} ومن بين التفسيرات المحتملة لذلك هو أن تجمع الأسر المستهدفة قد أُشيع ولذا فقد أدرجت الأسر غير المستهدفة. غير أن الدلائل تشير إلى أن هناك أعداداً كبيرة من الأسر التي كان يمكن أن تشارك في البرامج ولكنها لم تقم بذلك مما يوحي بأن التفسير المطروح آنفاً لا يوضح القصة الكاملة. ويقول مدراء البرامج وموظفوها الميدانيون أن أعضاء

المجموعات المستهدفة ذاتهم يمارسون ضغوطاً لضم بعض الأسر ذات النفوذ من المجموعة غير المستهدفة مما قد يجبر مدراء البرامج على التساهل في تطبيق معايير الاستهداف الرسمية. وربما تنبع هذه الضغوط من رغبة الأعضاء الفقراء في إشراك الأسر الأكثر ثراء في برنامج التنمية الريفية للتغلب على مصاعب سداد القروض ضمن المجموعة. وكما يشير Mosley^{١١١} عند تحليله لـ Banco Sol في بوليفيا، فإن هذه التحويلات من الموسرين إلى المقترضين الأكثر فقراً ليست بالضرورة نابعة من 'الغيرية' حيث أنها تجيء في الغالب على شكل قروض. وبالإضافة إلى ذلك فقد تكون هناك أجنحة قوية ضمن القرية قادرة على تعطيل العمليات اليومية لبرنامج التنمية الريفية ما لم تُتَّح لمندوبيها فرصة الوصول إلى مدخلات لجنة العمل الريفي في بنغلاديش.

وفي حين أن اللجنة المذكورة اختبرت وهجرت النهج المجتمعي العام بسبب الانطباع بأن النخبة تحصد أكبر المنافع، فقد يكون من الواجب أن يتسم نهج المجموعات المستهدفة بقدر أكبر من المرونة بما يتيح إدراج عدد من الأسر ذات النفوذ الاجتماعي للحفاظ على صلة مع الطبقات الاقتصادية - الاجتماعية الأخرى في القرية. ويتناسب خط النقاش هذا مع نموذج Besley^{١١٢} الذي يُظهر أن الإدراج المحدود لغير الفقراء قد يكون ضرورياً لدفعهم إلى الحد من مطالبهم المتعلقة بالمنافع الموجهة نحو الفقراء.

وقد يكون هناك سبب آخر لإدراج الأسر غير المستهدفة وهو الاعتقاد بأنها تمثل مخاطر ائتمانية أفضل من الأسر الأكثر فقراً. كما أنها ستودع على الأرجح قدراً أكبر من المدخلات وتطلب قروضاً أضخم، مما يحسن من التمويل الذاتي للفرع. غير أن قدرة استيعاب القروض التي تتمتع بها الأسر غير المستهدفة ما تزال موضع الدراسة، حيث أنها ستحدد المدى الكامل لإمكانات اكتساب الإيرادات لمؤسسات التمويل الصغرى.^{١١٣} ويعتبر المدى الذي يكون فيه أعضاء المجموعة غير المستهدفة فوق عتبة الأهلية عنصراً حاسماً. فإذا كانت الأسرة غير المستهدفة أعلى بصورة طفيفة من نقطة حد الشمول، فإن بالمستطاع إدراجها ببساطة على أساس أن معايير الأهلية المستندة إلى الأراضي والمهن التي تعتمد عليها لجنة العمل الريفي ليست مترابطة على نحو كامل مع الفقر وأن الأسرة غير المستهدفة ربما تكون

تحت خط الفقر. وثمة احتمال قوي بأن عضو لجنة العمل الريفي النموذجي 'غير المستهدف' قد يكون فقيراً أو جزءاً من مجموعة 'ضعيفة غير فقيرة'. وإذا كان هدف واضعي السياسات هو الحد من نسبة الناس القابعيين دون خط الفقر، فقد يكون من المبرر استهداف المعانين من الفقر المعتدل بل وحتى الضعفاء من غير الفقراء.^{١١٤} أما إذا كان الهدف هو الحد من شدة الفقر، فإن من الواجب توجيه الحوافز نحو القطاعات الأشد فقراً.

والحجة المحورية هنا هي أن إدراج الأسر غير المستهدفة في برامج الائتمان الصغرى قد لا يكون بالضرورة علامة على ضعف هذه البرامج. وعلى العكس، فإن إدراج بضعة أسر غير مستهدفة قد يساعد حقاً في تعزيز استدامة تدفق المنافع على الفقراء من خلال الحيلولة دون محاولات الاستيلاء على هذه البرامج التي تقوم بها الأسر الأكثر ثراء.

الاستنتاجات

إن من أبرز الاستنتاجات التي يخلص إليها هذا التقرير هو أن المؤسسات اللامركزية تُنشأ وتُدار لخدمة ذوي السلطة. وقد يتعرض هؤلاء لضغوط سياسية، أو اقتصادية، أو إثنية لإفادة الفقراء وذلك من جانب الفقراء أنفسهم أو من أطراف أخرى. غير أن الأقوياء عموماً لن يتولوا إدارة المؤسسات المناصرة للفقراء، أو يسمحوا للفقراء بإدارتها، ما لم يكونوا ينتظرون أن يعود عليهم ذلك بالمكاسب (أو يجنبهم الخسائر). وتعتبر هذه مشكلة خاصة من مشكلات الإصلاح المؤسسي الساعي إلى مساعدة فقراء الريفي: فإذا ما كانت تدابير الإصلاح مركزية، فإنها ستعاني من عوامل الحكم الحضري، والتركيز، والسلطة، والتحيز؛ وإذا ما كانت التدابير لا مركزية على مستوى المناطق الريفية، فإن ذلك يعني وضع النتائج المؤسسية بأيدي الرجال الكبار الريفيين، علماً بأن الفجوة الريفية بين الكبار والصغار (والرجال والنساء) هائلة على وجه الخصوص، لا في الفقر فحسب، بل وكذلك في مجالات التعليم، والمعلومات، والشروط الأساسية المسبقة الأخرى للنجاح السياسي. وتولي الرجال الكبار الريفيين لإدارة المؤسسات المحلية يشكل صعوبة جذرية أمام الأنماط الراهنة من التفويض المؤسسي من القمة إلى القاعدة،

واللامركزية، والمشاركة. وكون الأنماط هذه تنطلق من القمة هو نقيصة ولكن لا سبيل إلى تلافيتها. كما أن المشاركة، وحتى لو أُطلقت من القمة، تعتبر ضرورية في الغالب لتحقيق الكفاءة.

وبالإضافة إلى ذلك فقد استعرضنا في دراسات الحالة الأربع المعروضة أعلاه أمثلة باهرة على تعلم الفقراء بالعمل لسبل تعزيز سلطتهم السياسية، ونفوذهم، وقدرتهم على الحركة في الثقافة المدنية، وإن كانت هذه الأمثلة تقتصر على المجتمعات المفتوحة. وتصف دراسة الحالة من بنغلاديش كيف أن إدراج غير الفقراء في البرامج الموجهة قد يكون ضرورياً بدرجة محدودة لمنع هؤلاء من الاستيلاء على المزيد من المنافع الموجهة نحو الفقراء.

ومع ذلك، فإن المؤسسات اللامركزية لإدارة الموارد الطبيعية والخدمات المالية نادراً ما تساعد فقراء الريفي 'مباشرة' (مثلاً عن طريق توجيه الائتمان أو الموارد الطبيعية نحوهم) ولكنها تصل في الغالب إلى المعانين من الفقر المعتدل، وتساعد الجميع من خلال تعزيز الكفاءة والاستدامة، حيث يُدفع الأقوياء المحليون إلى إدراك مصالحهم المشتركة مع الفقراء في ذلك. وثمة نمطان من أبرز أنماط المؤسسات المالية الريفية يتشاطران تجربة تحقيق بعض النجاح في النهوض بالكفاءة والاستدامة، ولكن دون تحقيق أثر كبير في إعادة توزيع الموارد أو في الوصول إلى المجموعات الأشد فقراً. وفي حدود مشاركة الفقراء، فإنهم يقومون بذلك عبر اقتسام المكاسب العامة، لا بالإصرار على الحصول على نصيب أكبر: بالائتلاف، لا بإعادة التوزيع. ويمكن أن يحقق هذا شيئاً، ولكن قلما يكون هذا لصالح الفقراء المعدمين، ونادراً ما يتم الأمر بسرعة بالغة.

وبصفة عامة، فإن النُخب أو المصالح الراسخة يمكن أن تستولي على البرامج الإنمائية؛ أو أنها تستطيع أن تتيح إنشاء ائتلافات واسعة تتقاسم المكاسب. وقد يحصل الأثرياء على حصة الأسد، أو قد يتبين لهم أن من مصلحتهم أن يقبلوا بأقل من ذلك، ولاسيما إذا كان للفقراء صوت سياسي مسموع، أو إذا انتظم هؤلاء الفقراء في ائتلافات مناهضة مع أشخاص آخرين (بما في ذلك السياسيون) من ذوي السلطة. وتوضح عدة أمثلة عن التدابير الناجحة التي قامت بها مجموعات النساء والفقراء هذه النقطة؛ غير أن المجموعات

المذكورة تحتاج إلى خيارات وإلى صوت مسموع؛ ومن هنا تأتي أهمية قطعة مخصصة من الأرض (مهما ضوّلت) وأهمية التعليم والافتتاح السياسي.

وأخيراً، فإن معضلة الرغبة في أن تكون المشاركة من الأعلى آخذة بالانحسار شيئاً فشيئاً، إن لم تكن قد تمت تسويتها، من خلال علاقات شراكة تضم الجهات المانحة، والحكومات، والمنظمات غير الحكومية. غير أن الانتقاء الدقيق، للحكومات، والمنظمات غير الحكومية، والمشروعات، يعتبر عنصراً أساسياً كي تقود هذه العملية وعلى نحو يتسم بالكفاءة التكاليفية إلى تحقيق مكاسب للفقراء. وتوفر التجربة بعض القواعد المفصلة للغاية لمثل هذا الانتقاء.

وفي حين أن هناك ما يدعو إلى التفاؤل، فمن السذاجة الافتراض بأن العمل الجماعي في صفوف فقراء الريفي لتحقيق مكاسب دائمة لمجتمعاتهم المحلية يمكن أن يبدأ ويتعزز من خلال المساندة الحكومية وحدها. وكما لاحظنا آنفاً، فإن تنظيم الفقراء ليس بالأمر السهل دون بحوث معمقة ومعلومات موثوقة عن ممارساتهم المحلية. وقد تكون العملية التعليمية بالنسبة لهم بطيئة وبعثة على الإحباط. وقد تقوم المجموعات القوية محلياً بشق صفوف الفقراء، وربما يستاء البيروقراطيون من التنظيمات المحلية الهادفة إلى إفادة الفقراء. ومع ذلك، فإن تعزيز ائتلافات فقراء الريفي هو اعتبار مهم بالنسبة للحد من الفقر.

والتحول من التسليم البسيط للسلع والخدمات إلى البرامج أو المشروعات التشاركية يلفت الانتباه إلى جانب العمليات، وإلى دور النساء والرجال في هذه البرامج. وبما أنه يتعين تحويل كل الموارد إلى وحدات استهلاكية، فإن كفاءة العملية ستتأثر بأولئك الذين سيكتسبون القدرة على الوصول إلى الموارد. ولم يخضع هذا الميدان بعد لبحوث كثيرة من زاوية تحليل التنظيم والتطوير. غير أن هناك أكثر من بضعة مؤشرات: ففي حالة المشروعات الصغيرة مثلاً، فإن المزايا المحققة تكمن في العمالة الذاتية... [التي] تكفل تمتع العمال بثمار أفكارهم وجهودهم... توفر الحوافز للعمل الشاق والبارع.^{١١٥}

وتعتبر الموارد عنصراً حاسماً، وبدون القدرة على الوصول إلى موارد كافية فلن يكون هناك استئصال أو خفض للفقر. غير أن الموارد لا تمثل القصة بأكملها. فالقدرة على تحويل الموارد إلى إنتاج تشمل وساطة

المنتجين وتطوير هذه القدرة هو عامل محوري في عملية استئصال الفقر. ويمثل تغيير العلاقات الاجتماعية، بما في ذلك العلاقات بين الجنسين، جزءاً من عملية التخفيف من وطأة الفقر.

إن نطاق الفقر وأشكاله المتعددة يجعل من أمر اجتثائه مهمة معقدة تتطلب التزاماً واستعداداً للتعاون على مدى فترة طويلة، وليس بمقدور مؤسسة واحدة، سواء أكانت وطنية أو متعددة الأطراف، عامة أو خاصة، ولا باستطاعة استراتيجية فريدة أن تأمل في أن تتعامل بفعالية مع الظروف والأسباب المختلفة التي تقف وراء الفقر.

ومع تنامي فهمنا لديناميات الفقر على مدى السنوات الثلاثين الماضية، فإن هناك إقراراً واسعاً بأن الفقر ليس مسألة تتعلق بالنهج الاقتصادية الساذجة سواء استندت إلى التخطيط المركزي أو إلى تصحيح الأسعار. وثمة إدراك على نطاق واسع الآن بأن هناك العديد من المسالك لإنهاء الفقر. وإرساء الشراكات على مختلف المستويات التي تتيح للفقراء بناء ما لديهم من أصول، وتطوير تقنيات إدارة كثيفة العمالة، وتيسير الوصول إلى الأصول والتقنيات، عبر جعل الأسواق تعمل لخدمة الفقراء عموماً، هو الذي يوفر الآفاق المثلى للحد من الفقر.

الحواشي

| | | | | | |
|----|---|----|---|-----|---|
| ١ | هذا العرض مقتطف من تعليقات Alain de Janvy على مسودة سابقة لهذا الفصل. | ٣٦ | Varughese 1998 | ٩٥ | Dr 75-81: 1988 ze |
| ٢ | Binswanger et al. 1995 | ٣٧ | de los Reyes and Jopillo 1988 | ٩٦ | Dev 1996 |
| ٣ | Bardhan 1999 | ٣٨ | Pretty 1996 | ٩٧ | Joshi and Moore 2000 |
| ٤ | Nathan and Kelkar, 1997 | ٣٩ | Osmani 2000 | ٩٨ | Dev 1996 |
| ٥ | Galasso and Ravallion 1999 | ٤٠ | Jayaraman 1981 | ٩٩ | Joshi 1998 |
| ٦ | Bardhan and Mookherjee 1998 | ٤١ | Nathan 2000; Contreras et al. 2001 | ١٠٠ | Echeverri-Gent 1993 |
| ٧ | Tendler 1997 | ٤٢ | Dayton-Johnson 1998 | ١٠١ | Joshi 1998 |
| ٨ | Crook and Manor 1994 | ٤٣ | Bardhan 1996 | ١٠٢ | في الفترة ١٩٨٦ - ١٩٨٧ بلغ حجم العمالة في المشروع ١٩٦,٧ مليون شخص/يوم. وبحلول الفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٠، وصلت هذه العمالة إلى ٧٨ مليون شخص/يوم فقط. Gaiha1997. |
| ٩ | Hartmann and Boyce 1983 | ٤٤ | Bardhan 1999 | ١٠٣ | Gaiha 1997 |
| ١٠ | World Bank 2000c | ٤٥ | Andre and Platteau 1997 | ١٠٤ | Gaiha 1997 |
| ١١ | Pasha 1992 | ٤٦ | Sarin and Singh 2001 | ١٠٥ | Gaiha 1993 |
| ١٢ | Carney and Farrington 1998 | ٤٧ | Meinzen-Dick et al. 1997 | ١٠٦ | Jenkins and Goetz 1999b |
| ١٣ | Cornista 1993 | ٤٨ | Van der Grift 1991 | ١٠٧ | Jenkins 2000 |
| ١٤ | Manikutty 1998 | ٤٩ | Van Koppen 1998 | ١٠٨ | Jenkins and Goetz 1999a |
| ١٥ | Adato et al. 1999 | ٥٠ | Meinzen-Dick and Zwarteeven 1998 | ١٠٩ | Jenkins and Goetz 1999a |
| ١٦ | Appu et al. 1999 | ٥١ | Whitehead 1990 | ١١٠ | Zaman 1998 |
| ١٧ | تزايد حوافز الانتفاع المجاني مع زيادة الحجم لأن نصيب دخل المجموعة الذي سيستفيد منه المنتفع المجاني أصغر (BalandandPlatteau1996). | ٥٢ | Agarwal 2000 | ١١١ | Mosley 1996 |
| ١٨ | Agarwal 1998b | ٥٣ | Kome 1997 | ١١٢ | Besley 1997 |
| ١٩ | Agrawal and Gibson 1999 | ٥٤ | Kome 1997 | ١١٣ | ثمة حجة أخرى يمكن طرحها لإدراج الأمر 'غير المستهدفة' وهي أنها تتمتع بإمكانية خلق فرص عمالة للأشد فقرا بإنشاء مشروعات صغيرة/متوسطة. وقد أطلقت لجنة العمل الريفي في بنغلاديش مؤخراً عمليات إقراض جديدة لـ 'الخريجين' أو للأعضاء غير المستهدفين من ذوي القدرات المؤكدة في ميدان المشروعات بغية خلق مثل هذه المشروعات. ويصل الحجم المتوسط للقروض إلى نحو عشرة أضعاف القرض الائتماني الصغير، كما أن عملية تمحيص القروض ومراقبتها هي مزيج من طرق الائتمان الصغير والطرق المصرفية الرسمية. |
| ٢٠ | Saxena 1996 | ٥٥ | Zwarteeven and Nepuane 1995 | ١١٤ | Ravallion 1991 |
| ٢١ | Tang 1992 | ٥٦ | Agarwal 2000 | ١١٥ | Fafchamps 1994 |
| ٢٢ | Wade 1988 | ٥٧ | Agarwal 2000: 286 | | |
| ٢٣ | Kanbur 1992 | ٥٨ | Shah 1997 | | |
| ٢٤ | Wade 1987 | ٥٩ | Hulsebosch and Van Koppen 1993 | | |
| ٢٥ | Swallow and Bromley 1994; Pasha 1992 | ٦٠ | Moffat 1998 | | |
| ٢٦ | Gilles et al. 1992 | ٦١ | Agarwal 2000 | | |
| ٢٧ | Osmani 2000 | ٦٢ | Agarwal 2000: 287 | | |
| ٢٨ | Osmani 2000 | ٦٣ | This section draws upon Osmani 2000 | | |
| ٢٩ | White and Runge 1995 | ٦٤ | van den Breemer et al. 1995 | | |
| ٣٠ | Isham and Kahkonen 1999: 53, 52 | ٦٥ | Klooster 2000 | | |
| ٣١ | كما يؤكد Bardhan (3-142: 1996)، فإنه '... منذ حركة تسوير الأراضي في التاريخ الإنكليزي إلى عمليات التوزيع الحالية التي يقوم بها تجار الأخشاب ومربو الأبقار لموارد الغابات والمراعي في البلدان النامية، فإن القصة الحزينة ذاتها تتكرر. | ٦٦ | IFAD 1999e | | |
| ٣٢ | Ninan1998. والمشروعات الأربعة هي مشروع تنمية مستجمعات المياه في كارناتاكا المعان من الوكالة الدانمركية للتنمية الدولية؛ ومشروع الإدارة المتكاملة لمستجمعات المياه في وادي دون في أوتار براديش المعان من الاتحاد الأوربي؛ ومشروع الإدارة المتكاملة لمستجمعات المياه في كارناتاكا المعان من الوكالة الألمانية للتعاون التقني؛ ومشروع للمساعدة الإنمائية الرسمية في كارناتاكا. | ٦٧ | FAO 1998b | | |
| ٣٣ | Ostrom 1994 | ٦٨ | IFAD 1999d | | |
| ٣٤ | Nathan and Kumar 2001 | ٦٩ | Roemer, in Bowles and Gintis 1998 | | |
| ٣٥ | Banana and Gombya-Ssembajjwe 1998 | ٧٠ | Kelkar and Nathan 1991; Kelkar 2001 | | |
| | | ٧١ | Schneider and Sharma1999 تحققت زيادة كبيرة في توفير التمويل الصغير في بنغلاديش، والهند، وأندونيسيا كأمانة ضمن العديد من البلدان الأخرى. وهناك نحو ١٥ ٠٠٠ مؤسسة من مؤسسات التمويل الصغير الرسمية وشبه الرسمية في أندونيسيا وحدها. ويعمل المصرف الوطني للتنمية الزراعية والريفية في الهند من خلال ١٦٠ ٠٠٠ مؤسسة إقراضية من المستوى الأول، بما في ذلك ٠٠٠.٩٢ تعاونية تضم ١٠٥ ملايين عضو. | | |
| | | ٧٢ | وفقاً للبنك الدولي، فإن هناك أكثر من ٩٠٠ برنامج نشط من برامج التمويل الصغير في ١٠١ بلد. وبالأستناد إلى مسح أجري في سبتمبر/أيلول عام ١٩٩٥ وشمل ٢٠٦ برامج نفذها ٩٠٠ مؤسسة، فإن مجموع قيمة الإقراض بلغ نحو ٧ مليارات دولار أمريكي مع تعبئة إبداعات بقيمة تزيد على ١٩ مليار دولار أمريكي، Sinha 1998. | | |

