

## مناسبات تولید کشاورزی در ایران و معارضات آن با توسعه روستایی

مهدی زرکانی\* - مدیر عامل شرکت مهندسی مشاور رویان

### چکیده

تحول مناسبات تولیدی یکی از ارکان شکل دهنده نظام اجتماعی - اقتصادی جوامع است. بادگرگونی مناسبات تولیدی، کل نظام اجتماعی - اقتصادی دچار تحول و دگرگونی می گردد. این مناسبات در بخش کشاورزی نیز زیرمجموعه مناسبات تولیدی هر جامعه است. به همین دلیل میان آن و نظام اجتماعی و اقتصادی رابطه تأثیر و تأثر متقابل حاکم است. شکست و موفقیت طرحهای توسعه بخش کشاورزی تحت تأثیر مناسبات تولید کشاورزی قرار دارد و از همین رو شناخت این مناسبات، سیر تحول آن و پیش بینی تحولات آینده برای برنامه ریزان طرحهای توسعه ضروری است. هدف از نوشتار حاضر، طرح مسائل مرتبط با شناخت مناسبات تولید در بخش کشاورزی است و تلاش دارد نشان دهد که مدیریت کلان و سیر تحولات آن در مناسبات تولید کشاورزی سهم اساسی در موفقیت یا شکست طرحهای توسعه دارد. پس از اصلاحات ارضی، تعارض میان مدیریت خرد و کلان، پدیده بارز مناسبات تولید کشاورزی بوده است و نگارنده اعتقاد دارد که تنها راه برون رفت از بحران حاصل از تعارض میان این دو نوع مدیریت، ایجاد نهادها و تشکلهای تولیدی و ایفای نقش این تشکلهای مدیریت کلان تولید کشاورزی است. برنامه ریزی و تصمیم گیری در بخش کشاورزی می باید با مشارکت آگاهانه تشکلهای فوق انجام پذیرد. در غیر این صورت اجرای طرحهای توسعه با ناکارآمدی و شکست توأم خواهد بود.

**واژه های کلیدی:** مناسبات تولید، کشاورزی، مدیریت، توسعه روستایی، اصلاحات ارضی، ایران.

\* E-mail : ZARAKANI\_M@Yahoo.com.

## مقدمه

اگر جامعه را پدیده‌ای زنده و پویا بدانیم، توسعهٔ حیات اقتصادی و اجتماعی هر جامعه ناشی از تحولات متوازی است که در اجزای این پدیدهٔ زنده و اندام وار رخ می‌دهد. به منظور تحقق امر توسعه با مفهوم رایج آن در هر مکان، مجموعه تحولات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، حقوقی و قانونی می‌بایست به صورت مکمل و متوازن به وقوع بپیوندد. برای تحقق توسعه در هر جامعه‌ای، ابتدا می‌بایست اهداف توسعه تعیین و براساس آن راهبرد نیل به توسعه مورد نظر تبیین گردد. که این امر مستلزم شناخت تعامل اجزای دخیل در امر توسعه است تا بتوان مجموعه طرحهایی برای رشته‌های مختلف فعالیت اقتصادی و اجتماعی طرح ریزی کرد. شناخت اجزای متعامل درون هر پدیده از روشهای مختلف و با دیدگاههای متفاوت قابل تحقق است. یکی از روشهای نیل به این شناخت، بررسی مناسبات تولیدی جامعه و تعیین چشم انداز آتی این مناسبات پس از انجام اقدامات مورد نیاز در جهت توسعه است. در کلیهٔ جوامعی که مسیر تحول و تکامل را از جامعهٔ پیش از مدرن به جامعهٔ مدرن گذرانده اند تحولاتی در مناسبات تولیدی رخ داده که با دگرگونی این مناسبات به اشکال مختلف و زایش مناسبات جدید تولیدی، کل حیات اقتصادی و اجتماعی آنها دچار تحول شده است. به این اعتبار شناخت مناسبات تولیدی در هر جامعه‌ای کلید درک تحولات آن است و با اعمال آگاهانهٔ ارادهٔ انسانی می‌توان بر سرعت و شدت تحولات تأثیر گذارد و در نهایت با اعمال مجموعه‌ای از سیاستها و اقدامات، توسعه را در مسیر مورد نظر هدایت کرد. طرحهای توسعه در بخشهای مختلف اجتماعی و اقتصادی، از جمله طرحهای توسعهٔ منابع آب یا طرحهای توسعهٔ شبکه‌های آبیاری و زهکشی، اقداماتی از مجموعه اقدامات لازم در جهت نیل به توسعه است که می‌باید بررسی و ارزیابی شوند. برنامه ریزان این گونه طرحها، بدون عنایت و توجه به مفاهیم فوق و از جمله شناخت مناسبات تولیدی درون یک جامعه نمی‌توانند مجموعه اقداماتی منسجم و همسو با امر توسعه را ساماندهی کنند. در بخش کشاورزی نیز، تحقق توسعه، مستلزم شناخت مناسبات تولیدی بخش کشاورزی است که یکی از زیرمجموعه‌های مناسبات تولیدی در یک صورت بندی اجتماعی و اقتصادی است. نوشتار حاضر با هدف طرح مسائل مرتبط با شناخت مناسبات تولید در بخش کشاورزی نگاشته شده است. بدیهی است طرح و تحلیل این مسائل، بسیار گسترده تر و فراگیرتر از آن است که در قالب نوشتاری کوتاه بگنجد. از این رو مقاله حاضر صرفاً در صدد ترسیم وجه غالب مناسبات تولید کشاورزی است و تلاش می‌کند تا بر سر نوع نگرش به طرحهای توسعه در بخش کشاورزی با برنامه ریزان و طراحان اقدامات توسعه در این بخش به توافق برسد. هدف اصلی از ارائهٔ این نوشتار نشان دادن نقش

برجسته مدیریت کلان و سیر تحولات آن در مناسبات تولید کشاورزی در ایران است. به اعتقاد نگارنده، در دوران پیش از مدرن، مدیریت کلان به صورت آمرانه کل تولید کشاورزی را ساماندهی می کرده است. در سیر تحولات تاریخی، مدیریت خرد و کلان از یکدیگر تفکیک شد. تعارض میان مدیریت خرد و کلان در عرصه مناسبات تولیدی، بروز اغتشاش در امر توسعه و هدر رفتن منابع و کاهش بهره وری از منابع تولیدی را در پی داشت. پدیده تعارض میان مدیریت خرد و کلان پس از اصلاحات ارضی، پدیده بارز مناسبات تولید کشاورزی در ایران است و تنها راه بیرون رفت از بحران حاصل از این تعارض، ایجاد نهادها و تشکلهای تولیدی و ایفای نقش این تشکلهای در مدیریت کلان تولید کشاورزی است. مشارکت آگاهانه تشکلهای فوق در امر برنامه ریزی و تصمیم گیری بخش کشاورزی راهکاری است که می تواند، موجب ارتقای بهره وری تولید کشاورزی در مناسبات تولیدی دوران حاضر شود.

#### چارچوب نظری و روش شناسی تحقیق

نگرش پژوهش حاضر به اهداف و رابطه و تقابلی که بین هر یک از اجزای سازمان تولید به عنوان زیرسیستم وجود دارد، نگرشی نظام مند بوده است. در این نگرش سازمان تولید کشاورزی تحت تأثیر نیروهای درونی و بیرونی طی گذر زمان، ساختار و کارکردهای ویژه خود را عرضه می نماید. نگرش نظام مند سعی دارد تا عوامل مؤثر بر پیدایی، شکل یابی و توسعه سازمان تولید کشاورزی را شناسایی کند و نوع ارتباط و مناسبات، نحوه تغییرپذیری و تحول این سازمان را طی مراحل مختلف زمانی نمایان سازد.

بررسی سازمان تولید کشاورزی با روش فوق باعث می شود تا با کسب آگاهی از قوانین، نحوه مدیریت سازمان و مناسبات جاری آن در طی تاریخ، نابسامانیها، نارساییها و تعارضات آن را دریافت و به سوی اصلاح معایب فوق گام برداشت. لازم به ذکر است در این مطالعه با توجه به ماهیت موضوع از روش بررسی اسنادی استفاده شده است.

#### اهداف

مهم ترین اهداف این پژوهش عبارت اند از:

- شناخت مناسبات تولید در بخش کشاورزی ایران
- تعیین نقش مدیریت کلان و سیر تحولات آن در مناسبات تولید کشاورزی در ایران

### مناسبات تولید کشاورزی در ایران

شکل غالب تولید زراعی در شرایط کشوری خشک مانند ایران، متأثر از دو عامل زمین و آب است. بهره بردار زراعی با بهره برداری از این دو عامل، به تولید محصولات زراعی و باغی اقدام می کند. فعالیت بهره بردار با کمک ابزار و وسایلی که ابزار تولید نامیده می شود، موجب بهره برداری و تولید می گردد. عمل تولید، عملی فردی و منتزع از سایر انسانها نیست، بلکه در محیط جمعی شکل می گیرد. فرآیند تولید در محیط جمعی، موجب پیدایش سازمان کار و روابط سلسله مراتبی می شود. پیدایش سازمان کار و روابط سلسله مراتبی مترتب بر آن منجر به پیدایش مناسبات حقوقی و میثاقهای عرفی و قراردادهای اجتماعی مکتوب و غیر مکتوب می گردد. حق بهره برداری، حق مالکیت، تقسیم و توزیع انتفاع حاصل از تولید، مدیریت، تشکیلات و غیره حاصل پیدایش مناسباتی است که پیرامون تولید و براساس آن شکل می یابند. به مجموعه عوامل تولید و ابزار تولید، موضوع تولید و به روابط میان آنها مناسبات تولیدی گفته می شود. مناسبات حقوقی نشأت گرفته از تولید شامل نحوه مالکیت بر موضوع تولید و ابزار تولید، و رابطه نیروی کار در ارتباط با موضوع تولید و ابزار تولید است. براساس چگونگی ارتباط نیروی کار با مالک وسایل و ابزار تولید و حاصل تولید، سازمان بهره برداری خاصی شکل می گیرد که شامل مدیریت تولید، تشکیلات تولید و تقسیم کار اجتماعی می شود. مناسبات تولید نیز همانند کلیه پدیده های جهان هستی در حال تغییر و تطور است. با تغییر ابزار و وسایل تولیدی، نحوه بهره برداری از موضوع تولید نیز دچار دگرگونی می شود و در نتیجه سایر عوامل مرتبط با آن نیز متحول می گردد. مناسبات تولید کشاورزی نیز در هر جامعه، تابعی از دگرگونی در مناسبات تولیدی حاکم بر آن جامعه است و به مثابه جزئی از مجموعه کلی حیات اجتماعی ساختاری اندام وار دارد (خسروی، ۱۳۸۵).

به منظور تحقق توسعه اجتماعی و اقتصادی و توسعه بخش کشاورزی که جزئی از مجموعه فرآیند توسعه است، شناخت سیر تحولات مناسبات تولید کشاورزی ضروری است. این سیر در ایران، تاریخچه ای طولانی دارد که فقط به خلاصه ای از مناسبات تولید کشاورزی ایران در دوران قبل و بعد از اصلاحات ارضی و شرایط کنونی اشاره می شود (ازکیاء، ۱۳۷۵).

### مناسبات تولید کشاورزی در ایران: قبل از اصلاحات ارضی

شناخت مناسبات تولید کشاورزی در دوره قبل از اصلاحات ارضی مستلزم بررسی مناسبات تولید کشاورزی در دوره قاجار است که البته در این مبحث، اصلی ترین وجوه تولید کشاورزی بررسی می شوند و از ذکر پدیده های استثنایی یا مغلوب، اجتناب می شود. در این دوران با توجه به ساختار عمومی جامعه ایرانی، عمده منابع زمین و آب به عنوان عوامل

تولید، در اختیار جامعه یا به عبارتی به مالک کل هستی اجتماعی و نماد مطلق قدرت در جامعه ایرانی یعنی شاه تعلق داشت. بخش دیگر اراضی با عنوان املاک خالصه متعلق به خود شاه و بخش دیگر از اراضی با نام موقوفات در اختیار نهادهای مذهبی قرار داشت. مالکیت شخصی بر اراضی در دوران بعد به وجود آمد و در این دوران نقش اندکی در تولید کشاورزی جامعه داشت. به منظور مدیریت بر بهره برداری از اراضی در اراضی دولتی و به عبارت دیگر به منظور بهره برداری و انتفاع از نتایج تولید و بهره برداری از زمین و آب به عنوان موضوع تولید، اراضی به کارگزاران دولتی به تیول واگذار می شد. هر کدام از تیول داران به عنوان کارگزاران دولت بخشی از سرزمین را به دستور شاه اداره می کردند و از عواید حاصل از تولید، مخارج تیول داری و دستگاه متعلق به آن را تأمین می کردند و بخشی از آن را نیز به دستگاه دیوان مرکزی واریز می نمودند که می بایست مخارج دیوانی، درباری و نظامی را تأمین نماید و اقدامات زیربنایی مانند گسترش راهها، ساخت پلها، کاروانسراها، باروها و غیره را انجام دهد. کارگزاران دولتی یا تیول داران با ایجاد سازمان اجتماعی کاری که مرکب از والیان ایالات، کلانتران، کدخداها و مباحثران بود، مدیریت را در نواحی یا ایالات سامان می دادند. در قاعده هرم فوق روستاها قرار دارند که به عنوان یک واحد یا سلول تولیدی امر تولید را سامان می دادند. املاک شخصی شاه، یا املاک موقوفی نیز سلسله مراتبی مشابه سلسله مراتب فوق داشت و واحد تولید روستا در هر سه حالت، در قاعده هرم فوق قرار داشت. عواید حاصله از اراضی شخصی شاه، هزینه های دربار و عواید حاصل از موقوفات، در ساخت ابنیه مذهبی و سایر خدمات مرتبط با آن به کار می رفت. پس از انقلاب مشروطیت، نظام تیول داری مضمحل گردید و اراضی بزرگ دولتی به املاک خصوصی تبدیل شد. در دوران سلطنت سلسله پهلوی، اراضی کشور از نظر مالکیت به سه شکل اراضی مالکان بزرگ، اراضی متعلق به شاه یا خالصه و اراضی بزرگ موقوفات تقسیم شده بود. املاک مالکان کوچک یا خرده مالکان سهم ناچیزی از کل اراضی را به خود اختصاص داده بود. در این دوره نیز روستا و تولید کشاورزی در قاعده هرم قرار داشت (آبراهامیان، ۱۳۷۷).

#### ساماندهی تولید در روستا قبل از اصلاحات ارضی

مناسبات تولید در روستا، توسط مباشر یا کدخدا سامان می یافت. در این مناسبات، اراضی روستا و منابع آب به صورت مشاع توسط بهره برداران بهره برداری می شد. بهره برداران کشاورزی، فاقد مالکیت بر اراضی و منابع آب بودند و صرفاً به مثابه نیروی کار در فرآیند تولید مشارکت داشتند. ابزار تولید ساده و منحصر به خیش بود که توسط نیروی دامی (عموماً گاو)، عملیات شخم زمین را انجام می داد. عملیات داشت و برداشت توسط

دست و عملیات خرمکوبی محصول نیز توسط نیروی گاو و به کمک انسان انجام می پذیرفت. مقدار زمینی که در اختیار هر بهره بردار قرار داده می شد، با توجه به ظرفیت و توان نیروی کار و وسایل و ابزار تولید ساده، مقداری بود که می شد توسط یک جفت گاو و توسط یک خانوار بهره بردار کشاورز، مورد کشت و کار و بهره برداری قرار گیرد. این میزان زمین به نام نسق زراعی شناخته می شد. بهره برداران زراعی، صاحب نسق شناخته می شدند و سایر افراد روستا، تحت مدیریت کدخدا یا مباشر به سایر مشاغل گمارده می شدند. زمین بهره بردار کشاورز، از دیگر نسق داران افزاز نشده بود و به همین دلیل در طول سالهای مختلف، بهره بردار در اراضی مختلف روستا که به قید قرعه یا به صورت گردش انتخاب می شد مبادرت به بهره برداری می کرد (طالب، ۱۳۷۶).

اراضی روستا با توجه به نوع مرغوبیت اراضی، موقعیت اراضی نسبت به منبع آب، موقعیت اراضی نسبت به انهار آبرسان، به چند قسمت تفکیک می شد که به نام صحرا و یا نامهای دیگر شناخته می شد. آبرسانی اراضی، توسط انهار منشعب از رودخانه که توسط سردهنه که هر ساله بنامی شد انجام می پذیرفت. حفر قنوات یا انتقال آب چشمه به اراضی از دیگر روشهای آبرسانی به اراضی بود. نسق داران زراعی، فاقد مالکیت بر منابع آب بودند و این منابع نیز به مالکان یعنی شاه، دولت و موقوفه داران تعلق داشت. لایروبی قنوات و انهار آبرسان توسط نیروی کار نسق داران و خانوار آنان تحت مدیریت مباشر یا کدخدا انجام می شد. نسق دار زراعی از نتیجه تولید، به نسبت مشارکت در تأمین نیروی کار یا نیروی دام بهره می گرفت، که نسبت آن ۱ به ۵ یا ۲ به ۵ از نتیجه تولید یا محصول نهایی بود. در اراضی دیم نسبت بهره مالکانه به نسبت ۱ از ۳ برای بهره بردار بود. نظام تقسیم کار براساس فعالیت جمعی در برخی از زمینه های تولید و براساس بنه بندی صورت می پذیرفت. اشکال بیان شده در فوق کلی ترین وجوه مناسبات تولید در غالب روستاها بود. ویژگیهای اساسی این مناسبات عبارت بودند از:

- الف) بهره بردار کشاورزی فاقد مالکیت بر منابع زمین و آب یعنی موضوع تولید بود.
- ب) بهره بردار کشاورزی از ابزار و وسایل تولید ساده بهره می گرفت، که در برخی از موارد مالک ابزار تولید بوده و در برخی از موارد وسایل تولید متعلق به او نبوده است.
- ج) میزان اراضی تحت بهره برداری، تابعی از وسایل و ابزار و نیروی کار ساده بود و به همین دلیل ابعاد کوچکی داشت. اراضی وسیع توسط یک بهره بردار قابل بهره برداری نبود و بدین ترتیب ابعاد بهره برداری متناسب با ابزار تولید بود.
- د) تولید حاصل در حد خود معیشتی بود و مازاد تولید به صورت جنسی به مباشر تحویل می شد.

ه) مالکیت موضوع تولید یعنی مالکیت بر منابع آب و اراضی، مالکیت یکپارچه بر کل منابع آب و زمین بود.

و) مدیریت بر امر تولید شامل تقسیم زمین میان نسق داران، تامین منابع آب جدید از طریق حفر قنات، احداث بندها، سردهنه سازی انهار منشعب از رودخانه ها و لایروبی قنات به صورت یکپارچه و واحد اعمال می شد.

ز) تولید و بهره برداری توسط نسق داران متعدد ولی در زمینهایی با مالکیت یکپارچه و تحت مدیریت واحد صورت می گرفت.

ح) به منظور ساماندهی امر تولید، سازمان اجتماعی کار، شکل یافت که به صورت هرم از بالا به پایین اعمال مدیریت می کرد. در رأس هرم شاه و پس از آن تیول داران، مباحران، کدخداها، سربنه ها و میرابها قرار داشتند.

ت) پیرامون مجموعه ارتباطات فوق، مناسبات حقوقی و عرفی شکل گرفت که تنظیم کننده این روابط بود.

ی) مجموعه باورها و اعتقادات شکل گرفته در طول زمان به نظام شکل یافته مشروعیت می بخشید و عدول از آن غیرممکن و مستلزم تعارض با مجموعه مناسبات بود.

ک) مجموعه نظام مدیریتی در این دوران، نظام مدیریتی آمرانه و متکی بر فعالیت جمعی بهره برداران کشاورزی تحت حاکمیت نظام آمرانه بود.

نظام کهن و دیرپای فوق، هر گونه تحول، نوآوری و پذیرش فناوری جدید را سرکوب می کرد و به عنوان نظامی ایستاسالها به حیات خود ادامه داد. این نظام در عصر جدید می بایست به رقابت با نظام نوپا و پویای جدید پردازد که به ناگزیر ورشکستگی سرنوشت محتوم آن بود.

#### مناسبات تولید کشاورزی پس از اصلاحات ارضی

نظام کهن تولید کشاورزی به دلایل ساختار عقب مانده خود چه به لحاظ فناوری تولید و چه به دلیل تعارضات اجتماعی درونی آن، نمی توانست در عصر جدید با مناسبات جدید تطابق یابد. تحولات درون جامعه، ضرورت باز شدن فضای جامعه بسته روستایی و تحولات جهانی، مجال برای بقای این نظام باقی نمی گذارد. قبل از سالهای دهه ۱۳۴۰ روند ورشکستگی این نظام آغاز شده بود. اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۱ مهر رسمی بر ضرورت تغییر در مناسبات ارضی و نظام تولید کشاورزی است. پس از اصلاحات ارضی، تحولات زیر در مناسبات تولید کشاورزی رخ داد:

الف) مالکیت زمین به نسق دار کشاورزی واگذار گردید. بدین ترتیب یکی از دو موضوع تولید یعنی زمین به مالکیت خصوصی بهره بردار کشاورزی درآمد.

ب) پس از مدتی، اراضی مشاع واگذار شده به نسق داران بین بهره برداران افراز گردید و مالکیت شخصی بر اراضی رایج شد.

ج) مالکیت بر منابع آب، بر خلاف زمین، همچنان در مالکیت عام باقی ماند و حق تصرف از این منبع به صورت مشاع در اختیار بهره برداران زراعی قرار گرفت.

د) پس از گسترش حفر چاهها، مالکیت بر منابع آب همچنان در مالکیت عام باقی ماند ولی حق تصرف و بهره برداری از این منابع در برخی از نقاط در اختیار بهره بردار قرار گرفت و حق بهره برداری شخصی به جای بهره برداری مشاع رایج گشت.

ه) با گسترش فناوری و ورود تراکتور به جای گاو و خیش در فرآیند تولید، سطح فناوری کشاورزی دگرگون شد.

و) با باز شدن فضای جامعه روستایی، تولید بازار به تدریج جایگزین تولید معیشتی شد. ز) سطح اراضی متعلق به هر نسق دار، که قبلاً با نیروی کار و وسایل و ابزار تولید منطبق بود تطابق خود را با فناوری جدید از دست داد و موجب هدر رفت منابع شد.

ح) با گذشت زمان و تقسیم اراضی بر اساس ارث، عدم انطباق میان میزان مالکیت و توان ابزار و وسایل تولید افزایش یافت و موجب تعارض گردید.

ت) با حذف سلسله مراتب اجتماعی کار، فقدان مدیریت برای تولید و خلأ مدیریتی ایجاد شد. بهره برداری از قنوات، حفر قنوات جدید، لایروبی آنها و غیره با فروپاشی نظام کهن، آسیب دید.

ی) به منظور احداث زیرساختها و حفظ مجموعه زیرساختهای احداث شده قبلی، به ناگزیر دستگاه اداری دولتی مجبور به دخالت و سرمایه گذاری در امر تولید شد و بدین ترتیب نظام مدیریتی کلان دولتی، جایگزین نظام آمرانه قبلی گردید. حتی پس از انقلاب اسلامی در بسیاری از موارد وظیفه لایروبی آنها نیز به دولت مرکزی واگذار شد.

ک) مجموعه فعالیتها و نیروی کار که در گذشته به صورت جمعی و تحت مدیریت آمرانه به کار مشغول بود بر اثر فروپاشی نظام کهن به صورت مجموعه پراکنده و بدون شکل به فعالیت خود ادامه داد.

در مجموع درباره مشخصه اصلی دوران پس از اصلاحات اراضی، می توان گفت که مناسبات آمرانه و منسجم تولیدی که می توانست تمامی امر تولید را از پایین ترین سطوح تا بالاترین سطح ساماندهی نماید، فروپاشید. از آن پس بهره برداران صاحب زمین بر اراضی تحت تملک فعال بودند. کلیه عملیات شامل آماده سازی زمین و داشت و برداشت توسط بهره بردار و براساس تصمیم او و با مدیریت شخصی او به انجام می رسید و برخلاف گذشته، نوع محصول کشت شده نیز با انتخاب او کشت می شد. بهره برداران خرد، در زمینه مدیریت



بر استحصال منابع آب جدید، طرحهای آبرسانی، لایروبی انهار و سایر اقدامات، عملاً امکان تصمیم‌گیری نداشتند و نهاد جانشین مباشر یا کدخدا به منظور ساماندهی امور فوق پدید نیامد. بدین ترتیب، تولید در مزارع کوچک و منفرد تحت مالکیت بهره بردار بر خلاف نظام گذشته توسط بهره بردار انجام می‌شد ولی تولید کلان و پیوند میان بهره برداران منفرد به منظور ساماندهی امر کلان تولید تشکیل نشد. نقیصه فوق در زمینه بهره برداری از منابع آب که مشاع کل بهره برداران بود و ثروت عمومی کل جامعه محسوب می‌شد، آشکارتر بود و نهاد تصمیم‌گیرنده و مدیر که بتواند تنظیم‌کننده ارتباطات میان بهره برداران منفرد باشد شکل نیافت. بهره برداری بیش از حد از سفره‌های آب زیرزمینی و خشک شدن یا بیلان منفی بسیاری از سفره‌ها، ناشی از عدم تناسب میان مدیریت خرد و کلان است. در سطح مدیریت خرد، هر بهره بردار تلاش دارد، حداکثر بهره برداری از منابع آب زیرزمینی را که در مالکیت عموم است برداشت نماید. مدیریت کلان بهره برداری از منابع آب ناگزیر است، میزان برداشت از سفره آب زیرزمینی را محدود کند. تنظیم ارتباط در سطح مدیریت خرد و کلان عملاً حتی با وجود قوانین، امکان‌پذیر نبود، بنابراین وقوع بحران اجتناب‌ناپذیر بود. این مسئله در عرصه‌های دیگر بهره برداری و تولید نیز قابل تعمیم است.

### چالشهای دولتهای پس از اصلاحات اراضی با مناسبات تولید کشاورزی (تا زمان انقلاب اسلامی)

برای رفع مشکلات ناشی از تعارض میان مدیریت خرد و کلان در مناسبات تولید کشاورزی، تغییر مجدد روابط تولیدی و حاکم نمودن بهره برداری جمعی از عوامل تولید (آب و زمین) و اعمال مدیریت واحد یکپارچه بر فرآیند تولید، در دستور کار دولت قرار گرفت. شرکتهای کشت و صنعت، سهامی زراعی و تعاونی تولید از نیمه دوم دهه ۴۰ در نقاط مختلف کشور احداث شدند. شرکتهای کشت و صنعت با خلع مالکیت بهره برداران خرد و واگذاری آن به مالکان بزرگ خصوصی شکل گرفت. شرکتهای سهامی زراعی با تبدیل بهره بردار به سهامدار، بهره بردار را از اعمال مدیریت بر واحد تولیدی عزل و مدیریت را به مدیریت تحت نظارت دولت سپرد. و شرکتهای تعاونی تولید با پذیرش حق مالکیت بهره بردار، تلاش نمودند، مدیریت یکپارچه را بر اراضی تحت پوشش اعمال نمایند. نهادهای فوق تا زمان انقلاب اسلامی کم و بیش ایجاد و به حیات خود در کنار نظام غالب تولید ادامه داد. ولی هیچ‌گاه نتوانست به وجه مسلط مناسبات تولیدی تبدیل گردد. دولت در این دوران، علاوه بر تلاش در تغییرات نرم افزاری و مدیریتی به احداث تأسیسات وابسته بزرگ آبی پرداخت و در کنار آن فناوری مدرن را وارد عرصه تولید کشاورزی کرد.

### تغییرات مناسبات تولید کشاورزی پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی، با توجه به گرایش‌های موجود ناشی از فضای حاکم بر انقلاب و فشار بهره برداران عضو شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی‌های تولید و شرکت‌های کشت و صنعت و تمایل زارعان به حفظ مالکیت، شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی‌های تولید، منحل و شرکت‌های کشت و صنعت دولتی شدند. در این دوران، اراضی مالکان بزرگ نیز بین زارعان بدون زمین به صورت مشاع و اگذار شد که پس از چندی مجدداً این اراضی نیز افزاز گردید.

بدین ترتیب پس از انقلاب اسلامی، شکل تولید دهقانی و خرد، وجه مسلط تولید شد. در این دوران بهره برداری و مدیریت بر اراضی و تولید در سطح خرد در اختیار بهره برداران، و مدیریت کلان بر منابع آب و ساماندهی تولید در سطح کلان همچنان در اختیار دولت قرار داشت. دولت پس از انقلاب اسلامی، عمده توجه خود را مصروف و مبدول تغییرات در ساختارهای زیربنایی و سرمایه گذاری در این امر نمود. نگرش برنامه ریزی مبتنی بر تغییرات نرم افزاری در این روند رو به ضعف نهاد و نگرش سخت افزاری که متکی بر تغییرات ساختمانی است غالب گردید (کاتوزیان، ۱۳۶۸).

پس از انقلاب اسلامی با توجه به گرایش سخت افزاری برنامه ریزان و تأکید بر محوریت بخش کشاورزی در توسعه کشور، اقدامات جدیدی برای توسعه این بخش تعریف شد، که عموماً شامل پروژه‌های سرمایه بر بود. ساخت سدهای بزرگ مخزنی، احداث سدهای کوچک ذخیره منابع آب، احداث بندهای انحرافی، طرح‌های تسطیح اراضی، طرح لایروبی قنوت و حتی طرح‌های لایروبی انهار آبرسان به مزارع، همگی بر عهده نهادهای دولتی گذاشته شد. مجموعه عملیات فوق در کنار توزیع تراکتور و ادوات دنباله بند، توزیع کود و بذر و سم و خرید محصولات کشاورزی و قیمت گذاری محصولات و غیره، مجموعه اقداماتی است که نقش دولت را در فرآیند تولید کشاورزی افزایش داده است. همه این اقدامات در غیاب نهادهای مشارکتی بهره برداران مانند اتحادیه‌ها، تشکلهای صنفی و غیره به اجرا گذارده شد و تولید کنندگان عملاً نقشی منفعل در این روند داشتند. بینش و نگاه حاکم بر توسعه پس از انقلاب اسلامی، منجر به طراحی توسعه در قالب گسترش زیرساختهای فیزیکی و حذف توانمندیهای اجتماعی شد. بینش فوق حتی هنگام طراحی عملیات فیزیکی نیز به جنبه‌های توسعه اجتماعی توجهی نداشت.

بسیاری از طرح‌های توسعه در بخش کشاورزی، با فرض عدم وجود بهره بردار و مناسبات اجتماعی شکل یافته پیرامون تولید، طراحی شده‌اند. در این گونه طرح‌ها فرض گردیده است که در صورت معارضه بهره برداران با ساخت سد و شبکه‌های آبیاری، با خرید اراضی و تملک آنها، بهره برداران معارض را منتفع سازند و معارضات آنان را خنثی کنند. در ساخت

بسیاری از سدهای مخزنی و ساخت کانالهای اصلی آبیاری، استفاده از شیوه فوق، مؤثر بود و با پرداخت هزینه، عملاً عملیات ساخت به انجام رسید. اما با گسترش کانالهای اصلی به سمت کانالهای فرعی، مجموعه تعارضات فزونی یافت. بحث تصرف اراضی برای ساخت کانالهای فرعی، بحث تقسیم حقاچه، تقابل نظام حقاچه بری جدید متکی بر احداث کانالهای مدرن با نظام حقاچه بری متکی بر انتقال منابع آب در شبکه آبیاری سنتی، نحوه نگهداری شبکه ها، نحوه مرمت و لایروبی کانالها، حفاظت از شبکه آبیاری، نظام مدیریت بر نحوه تقسیم آب و غیره از جمله مشکلاتی است که در این مرحله از عملیات به وقوع پیوست. نظام مدیریت دولتی در تقابل با مسائل و مشکلات فوق، در این گونه موارد عملاً در مقابل دو گزینه قرار می گیرد:

۱- عدم برخورد با مسئله و توقف اجرای عملیات که در بسیاری از طرحها، این پدیده بروز کرده است. نسبت اراضی قابل آبیاری و پیش بینی شده برای شبکه آبیاری در زیر سدها، با میزان سطوح اراضی که کانالهای درجه ۳ و ۴ و تجهیز و نوسازی مزارع در آنها به انجام رسیده است، حاکی از نسبت بسیار کم زمینهایی است که در آن طرح به شکل کامل اجرا شده است. پدیده فوق حاکی از عقب نشینی دولت در اجرای طرحها به واسطه عدم توان مقابله با مسائل اجتماعی است.

۲- طرح به هر قیمت و وادار ساختن بهره برداران به تبعیت از آن اجرا شود که در این گونه موارد، به دلیل عدم انطباق با مسائل اجتماعی پیرامون تولید و عدم ایجاد نهادهای مورد نیاز، عملاً طرحها کار آبی مورد انتظار را نخواهند داشت. مشکلات اجرای طرحهای کوچک آبی، مانند بهره برداری و ساماندهی بهره گیری از آب قنوات و چشمه ها (به دلیل درگیری بیشتر این طرحها با مسائل نظام بهره برداری از منابع آب و حقاچه بری) بیش از طرحهای بزرگ بوده است و عملاً اجرای پروژه ها بر روی این منابع را بادشواری زیاد روبه رو کرده است و به همین دلیل تعداد پروژه های اجرا شده مرتبط با این منابع نسبت به کل این منابع، بسیار اندک است.

#### ایجاد نهادهای مشارکتی پس از انقلاب اسلامی

با درک ضرورت تقویت مدیریت خرد در نظام تولید بخش کشاورزی پس از مدتها وقفه و تأخیر، گسترش واحدهای تعاونی تولید روستایی و گسترش تشکلهایی مانند تشکل آب بران در دستور کار برنامه ریزان قرار گرفت.

هدف از ایجاد نهادهای فوق عبارت بود از:

- تسهیل ارتباط دستگاههای دولتی با بهره برداران به منظور پیشبرد اقدامات اجرایی؛



- مشارکت بهره‌برداران در اجرای پروژه‌های عمرانی؛  
 - مشارکت بهره‌برداران در بهره‌برداری از شبکه‌های مدرن آبیاری؛  
 - برقراری پیوند و ارتباط میان بهره‌برداران و توانمندسازی جوامع روستایی.  
 با توجه به اهداف فوق تعاونی‌های تولید کشاورزی در برخی از نقاط کشور تأسیس و آغاز به کار نموده است. مهم‌ترین نقد بر عملکرد تعاونی‌های احداث شده، فاصله میان عملکرد این تشکلهای در شرایط کنونی با اهداف تعیین شده و وضعیت مطلوب این تشکلهاست. بسیاری از شرکتهای ایجاد شده در حال حاضر صرفاً به توزیع نهاده‌های کشاورزی میان بهره‌برداران بسنده کرده و عملاً قادر به انجام تکالیف محوله نیستند. دومین نقیصه نهادهای فوق، گسترش افقی نهادهاست. تعاونی‌های ایجاد شده معمولاً در سطح یک یا چند روستا ایجاد شده و به ارائه خدمات در محدوده عمل خود می‌پردازند ولی با شرکتهای تعاونی موجود در سایر مناطق، ارتباط سازمانی ندارند. عدم ارتباط با سایر تشکلهای هم‌عرض، موجب شد تا ارتباطات فی‌مابین بهره‌برداران همچنان ضعیف باقی بماند و امکان تأثیرگذاری تشکلهای بر مسئولان و مدیران بخش کشاورزی کاهش یابد. با توجه به دو نقیصه فوق، ایجاد تعاونی‌های تولید روستایی عملاً نتوانسته است به اهداف اصلی خود نایل شود و بدین ترتیب تعارض میان مدیریت خرد و کلان همچنان به قوت خود باقی مانده است. تعارضی که موجب ناکارایی تولید، عدم استفاده بهینه از ماشین‌آلات و ادوات دنباله‌بند و عدم کارایی در بهره‌برداری از منابع آب شده است.

#### راهکارهای کلان پیشنهادی

به منظور پاسخگویی به معضلات فراروی مناسبات تولید کشاورزی در ایران، تقویت تشکلهای ایجاد شده می‌باید در دستور کار برنامه‌ریزان بخش کشاورزی قرار گیرد. اهم اقداماتی که می‌تواند در این زمینه به عمل آید عبارت‌اند از:  
 تقویت تشکلهای ایجاد شده از طریق گسترش آموزش و ترویج این نهاد در میان بهره‌برداران؛

- اعطای تسهیلات و اعتبارات بیشتر به نهادهای فوق؛
- تمرکز برنامه‌های عمرانی و زیربنایی در محدوده تحت پوشش تشکلهای فوق؛
- گسترش دایره اختیارات نهادهای تشکیل شده از طریق تغییر در مقررات و آئین‌نامه‌های اجرایی؛
- واگذاری اعتبارات عمران روستایی به تشکلهای فوق؛
- ادغام شوراهای اسلامی روستاها با تعاونی‌ها به منظور تقویت نقش اجتماعی تشکلهای

ایجاد شده؛

- ایجاد اتحادیه تعاونیهای تولید روستایی به منظور تقویت ارتباط تعاونیها با یکدیگر؛  
- ایجاد امکان مشارکت اتحادیهها در تصمیم‌گیریهای کلان بخش کشاورزی مانند،  
قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی، پرداخت یارانه‌ها و ...؛

- نظارت اتحادیه تعاونیها بر ایجاد طرحهای تأمین آب، مانند احداث سدهای مخزنی و احداث شبکه‌های آبیاری به منظور انطباق بیشتر طرحهای توسعه منابع آب با نیازهای بهره‌برداران محلی؛

- نظارت اتحادیه‌های تعاونیها بر بهره‌برداری از آبخوانها به منظور ساماندهی بهینه بهره‌برداری از منابع آب آبخوانها؛

- بازتاب درخواستها و نیازهای بهره‌برداران کشاورزی از طریق اتحادیه‌های ایجاد شده به نمایندگان مجلس و مقامات دولتی به منظور اثرگذاری بر برنامه‌ریزیهای کلان بخش کشاورزی.

مجموعه اقدامات بیان شده که بخش محدودی از اقدامات مورد نیاز است در نهایت می‌باید موجب تقویت نهادهای مشارکتی بهره‌برداران گردیده و زمینه‌ساز حضور مؤثر بهره‌برداران مدیریت کلان شود. با تقویت نقش مدیریتی تشکلهای ایجاد شده، می‌توان بخشی از تعارضات موجود میان مدیریت خرد و کلان در مناسبات تولید کشاورزی را مرتفع ساخت.

منابع

- ۱- آبراهامیان، ی. (۱۳۷۷)، ایران بین دو انقلاب. ترجمه احمد گل محمد و باقر فتاحی، تهران: نشر نی.
- ۲- ازکیا، م. (۱۳۷۵)، جامعه‌شناسی توسعه و توسعه روستایی در ایران. تهران: انتشارات اطلاعات.
- ۳- خسروی، خ. (۱۳۵۸)، جامعه‌شناسی روستایی ایران. تهران: انتشارات پیام.
- ۴- طالب، م. (۱۳۷۶)، مدیریت روستایی در ایران. تهران: دانشگاه تهران.
- ۵- کاتوزیان، م. ع. (۱۳۶۸)، اقتصاد سیاسی ایران - جلد دوم. ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: انتشارات پایپروس.

