

# ساماندهی بخش کشاورزی در فرآیند تحقق جامعه مدنی

مصطفی مهاجرانی<sup>۱</sup>

## چکیده

مروری بر سیر تحولات و دگرگونیها در جامعه روستایی ما نشان می‌دهد که طی سی و پنج سال گذشته بخش کشاورزی ایران دچار افکار التقاطی و به عاریت گرفته شده از شرق یا غرب بوده، برنامه ریزیها و سیاست‌گذاریها و عملیات اجرایی تحت مدیریت مستقیم و وسیع دولت بدون جلب مشارکت کشاورزان انجام شده است. این باور اشتباه سبب شده که جامعه روستایی ما نهادمند نشده و امور آن پس از این مدت طولانی همچنان بی سرو سامان باقیمانده است. نهادهای به عاریت گرفته شده مانند تعاونی‌های روستایی، اتحادیه آنها، شرکتهای سهامی زراعی، شرکتهای کشت و صنعت و واحدهای بزرگ دولتی که برای جانشین کردن روستائیان و نهادهای آنان بوجود آمد، سازمانهای عمران منطقه‌ای، قطبهای آب و خاک، طرحهای جامع، طرحهای خطوط کلی توسعه نواحی، حوزه‌های عمران روستایی، مراکز خدمات روستایی و عشایری و بالاخره شرکتهای تعاونی تولید روستایی که زارعین بخاطر کمکهای بلاعوض که دریافت می‌کنند تا حدی با آن موافقتند بقیه هیچ‌گاه مورد پذیرش روستائیان قرار نگرفته اند. هنگامی که بی حاصلی اقدامات فوق آشکار می‌شود بهرحال پاسخ‌هایی داده می‌شود، یکی از مسئولین بلند مرتبه بخش کشاورزی طی مصاحبه‌ای با خبرنگار مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی شماره ۶۸-۶۷ چنین اظهار می‌دارد " یک بازنگری ضروری است تا مشخص شود در ربع قرن گذشته یعنی دقیقاً از تقسیم اراضی چه سیاستهایی برای بخش کشاورزی بکار گرفته شده و کدام تا به امروز استمرار داشته است یعنی هنوز مورد استفاده قرار می‌گیرد. در مطلوبیت بسیاری از این سیاستها باید شک کرد و به تجدید نظر و اصلاحات عمیق آنها پرداخت " شاهد هستیم که این شخص بیش از ده سال است که مسئولیت قسمت عمده بخش کشاورزی را بعهده داشته نه تنها اقدام مؤثری در این مورد بعمل نیاورده بلکه با توجه به دیدگاههای خود با پافشاری تمام از این ارنیه شوم تحمیلی رژیم گذشته که باعث فقر و بدبختی، فلاکت جامعه روستایی شده صادقانه پاسداری می‌نماید. مسئول دیگری از بخش، حاصل عملکرد آنها را ارزیابی کرده و باین شرح اظهار نظر نموده است "جامعه روستایی ایران از دیرباز دستخوش نابسامانیها و نارسائی‌هایی بود که متأسفانه در سیاست‌گذاریها و آینده‌نگریهای کلان و جامع چه در گذشته و چه در حال کمتر به آنها پرداخته شده است.

(۱) عضو هیئت مدیره انجمن اقتصاد کشاورزی ایران

## مقدمه

هر چند که در اهداف کلی و راهبردهای کلان توسعه در هر یک از برنامه های جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، فرازها، خط مشی ها، توصیه ها و در برخی موارد (برنامه عمرانی چهارم و پنجم) سیاستهای نسبتاً مشخص برای توسعه جامعه روستایی مورد نظر قرار گرفته اما بدلیل ناهماهنگی و عدم انطباق اینگونه سیاستها با بافت اقتصادی و اجتماعی جامعه روستایی توفیق چندانی حاصل نگردیده و در پاره ای از مقاطع مشکلات و مسائل جامعه روستایی تشدید نیز شده است. آهنگ مهاجرت از روستا به شهر هر چند که در روند توسعه و صنعتی شدن هر کشور اجتناب ناپذیر می نماید. اما آنجا که بخش صنعت و بطور کلی بازار کار جامعه شهری توان جذب نیروی کار مازاد روستاها را با آهنگ شتابان ندارد، لاجرم تنشهای اجتماعی و اقتصادی را هم در جامعه شهری و هم در جامعه روستایی دامن می زند و این روند آشنای رویدادهایی است که طی بیست سال اخیر به تبع سیاستهای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به وقوع پیوسته و آثار ناگواری نیز در جامعه روستایی ایران به شکل روستاهای تخریب و تخلیه شده باگسترش حاشیه نشینی در شهرها و کاهش درآمدها و تولید در بخش کشاورزی در مقایسه با سایر بخشها شکاف فاحشی بین درآمد شهری و روستایی.... بر جای گذارده اند"<sup>۱</sup>

در واقع برداشت ریشه ای مسئولین بخش کشاورزی اینست که روستائیان و نهادهای آنان همانند صغاری هستند که هیچ گاه به بلوغ نخواهند رسید و پیوسته دستگاههای دولتی باید قیم و ارباب آنها باشند. این برداشت نامعقول را فقط می توان در آثار مارکس، انگلس، لنین و استالین ملاحظه کرد. "مارکس در بیانیه اشتراکی صحبت از حمق و از خود بی خبری زندگانی روستایی به میان می آورد. در جلد یکم سرمایه بدفعات صنعت مترقی را در مصاف با بهره برداری روستایی به شیوه عادات قدیمی غیر عقلانی قرار می دهد. در جلد سوم سرمایه به خرده مالکیت اراضی که مولد یک طبقه بربر است و بگونه ای در حاشیه جامعه زندگی می کند و برایشان زمختی صور اجتماعی بدوی و مصائب و فلاکت کشورهای متمدن یکجا جمع شده است می تازد."<sup>۲</sup>

بی توجهی به واقعیات موجود سبب شد که جامعه روستایی همچنان وابسته به دولت باقی بماند. تفکر حاکم بر این بخش بیشتر بیانگر اندیشه سنتی رابطه دولت و مردم یعنی رابطه سلطان و رعیت، چوپان و رمه یا بصورت پدر و اعضای صغیر یا ولی و اولاد خانواده است. در حالیکه در اندیشه مدرن دولت خادم مردم است نه مخدوم و وظیفه دولت مدیریت اقتصادی جامعه نیست بلکه نگرانی از آنست و برای مردم

(۱) گزارش مورخ ۶۸/۲/۱۶ وزارت جهاد سازندگی به سازمان برنامه و بودجه

(۲) مارکس و مارکسیسم ترجمه شجاع الدین ضیائی، انتشارات دانشگاه تهران صفحه ۱۲۰ سال ۱۳۵۲

تعیین وظیفه نمی‌کند بلکه مردم تکالیف دولت را تعیین می‌نمایند.<sup>۱</sup> در سر مقاله مجله سنبله شماره ۹۴ عملکرد مسئولین بخش بشرح زیر مورد ارزیابی قرار گرفته است: "برنامه هایی که در زمینه توسعه کشاورزی تهیه و به اجرا درآمده همگی پسندیده و مطلوب هستند اما نتیجه آنها فقط عاید اقشار محدودی می‌گردد و تا بحال برای آینده کشاورزان خرده پا این اکثریت خاموش روستاها فکر اساسی نشده و در واقع قشر آسیب پذیر دهات مملکت همین افراد هستند که به محض بروز خشکسالی، طغیان ناگهانی یک آفت، اولین سانحه و فاجعه طبیعی ده، مزرعه، خانه و روستا را ترک می‌گویند و آواره شهرها می‌شوند که تازه در محیط جدید با دشواریهای تازه مواجه می‌گردند و در ضمن مشکلات اجتماعی فراوانی برای جامعه شهری به وجود می‌آورند و حال آنکه در محیط روستا برای این خیل عظیم زحمتکش و تهی دست و خاموش اگر برنامه‌ها و طرحهایی تهیه و باجرا درآید هم از نظر اقتصادی و هم از جنبه های اجتماعی هزینه و عوارض کمتری خواهد داشت."

بیماری مزمن نظام دولت رعیتی یا دولت سالاری مسبب همه نابسامانی های بخش کشاورزی است. این مسئله با برداشتهای موجود و دیدگاههای حاکم نه تنها قابل حل نیست بلکه روز به روز تشدید می‌گردد. تنها چاره کار را می‌توان در نهادمند شدن جامعه روستایی جستجو نمود.

ریاست جمهوری در تاریخ ۲/۱۰/۷۶ در وزارت کشاورزی خطاب به کشاورزان این چنین ارائه طریق می‌نمایند "شما با تشکیل نهادهای صنفی تولیدی می‌توانید در شکل دادن به جامعه مدنی کمک کنید و ضمناً مشکلات خود را نیز برطرف سازید. مشارکت مردم را در سرنوشت خود در تمامی بخشها از ارکان مهم جامعه مدنی میدانیم و در این راه کشاورزان باید تلاش کنند تا نقش داشته باشند. به کشاورزی باید به عنوان یکی از پایه های امنیت ملی نگاه کرد. مدنیت انسان با بسط کشاورزی تحقق می‌یابد. برنامه ریزی سالم و صحیح و دست یابی به توسعه مطلوب مستلزم آنست که کشاورز از جایگاه برتری برخوردار گردد." در قبال نظرات ارائه شده توسط ریاست جمهوری وزیر کشاورزی در مصاحبه ای با مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی (شماره ۱۲۶-۱۲۵) جامعه مدنی را چنین تعریف می‌نمایند (به نظر من جامعه مدنی باید جامعه ای باشد شکل یافته در چارچوب قوانین همراه با تعهد در رعایت قوانین و ضوابط باشد در چنین جامعه ای اختیار مردم در دست خودشان است و ما برای آنها قیم نمی‌تراشیم" اما در عمل ملاحظه می‌شود که بیش از سی و پنج سال است که دولت واقعا" قیم روستائیان بوده و روستا و روستائیان را دچار وضع اسفناکی ساخته که به نظر نمی‌رسد که به آسانی قابل اصلاح باشد. حال برای شکل دادن به جامعه مدنی و فراهم نمودن زمینه مشارکت هر چه بیشتر روستائیان در سرنوشت خود لازم است به کالبد شکافی روابط بین کشاورزان و دولت در طی سی و پنج سال گذشته پرداخته شود و سپس به بررسی چگونگی شکل

دادن به جامعه مدنی در بخش کشاورزی و ساماندهی این بخش پرداخته شود.

## کالبد شکافی روابط بین کشاورزان و دولت:

### الف - ده و روابط تولیدی:

آثار باستانی کشف شده در ایران مویده آنست که انسان بین ۴۰۰۰ تا ۵۰۰۰ سال قبل از میلاد مسیح روستائینی را انتخاب کرده و تقریباً "رابطه ارباب رعیتی به عنوان یک نظام اقتصادی بر این جامعه حاکم بوده است. مدتهای مدید مناسبات اقتصادی و اجتماعی بر همین محوری چرخیده و دولت در این رابطه نقشی نداشته است.

ده به مثابه یک واحد اقتصادی و اجتماعی مستقل شناخته می‌شد. رعایا در سازمان مشترکی که زیر نظر ارباب یا نماینده او اداره می‌شد با برخورداری از سه خصیصه "مدیریت"، "اعتبار" و "تخصیص" به کار اشتغال می‌یافتند. حاصل کار آنها هم بر حسب نحوه تامین عوامل تولید (که بین یک پنجم تا یک دوم متغیر بود) تقسیم می‌شد. عبارت دیگر مباشران مالکان کلیه نیازهای اجتماعی و اقتصادی رعایا را در جامعه شهری و قشرهای گوناگون آن تامین می‌کردند بدین سان به نفوذ و اقتدار ارباب هم واقعت می‌بخشیدند. تعیین زمین، نوع محصول و مقدار آن به صورت یک نواخت توسط مالک مشخص می‌شد. خدمات مورد نیاز، برنامه کاشت، داشت و برداشت (شامل مساعده، تقاوی و غیره) توسط مالک تامین می‌گردید. شکل و سازمان تولید به صورت دسته جمعی و بنامهای "بنه"، "صحرا"، "حراثه"، "طاق" و "دانک" بود. بدین ترتیب این نهاد مردمی و برخواسته از هزاران سال تجربه نه تنها هزینه ای بر خزانه دولت تحمیل نمی‌کرد بلکه از طریق پرداخت مالیات املاک مزروعی نیز به خزانه دولت کمک می‌کرد.

حاصل کار در این نظام (ارباب رعیتی) را با توجه به برخی ارقام می‌توان مشاهده کرد. از آغاز دهه ۲ ۱۳۴۰ بیش از ۷۰ درصد جمعیت ایران به کشاورزی وابسته بودند آنها بیش از ۲۵ درصد درآمد ملی را تولید نموده و موجبات اشتغال ۴۶ درصد نیروی انسانی کشور را فراهم می‌کردند.

در سال ۱۳۴۱ چنین تشخیص داده شد که اولین قدم در راه توسعه کشاورزی و انتقال از مرحله سنتی به مرحله صنعتی، محو نظام ارباب رعیتی از طریق اجرای قانون اصلاحات اراضی است (تقسیم اراضی). هدف اصلی این اقدام انتقال زمین از بزرگ مالکان به زارعان سهم بر بود. تصور بر این بود که اگر زارع مالک زمین خود باشد تمام مشکلات توسعه کشاورزی بصورت آتی حل خواهد شد. این اقدام نسنجیده از لحاظ فنی و اقتصادی و اجتماعی سبب گردید که سه عامل مدیریت، "اعتبار" و "تخصیص" بلافاصله و بدون آنکه جانشینی برای این عوامل بوجود آمده باشد از جامعه روستایی رخت بریندد، بنابراین برای جلوگیری از اختلال مدیریت واحدهای تولیدی درمانهای مشروحه زیر یک به یک مورد آزمایش قرار گرفت ولی متأسفانه هیچ یک از این درمانها نتوانست مؤثر واقع شده و جامعه روستایی را نهادمند کند. در نتیجه

وخامت اوضاع کشاورزی روز به روز بیشتر شد.

#### ب - ایجاد شرکتهای تعاونی روستایی :

ایجاد تعاونی روستایی برای جانشینی عوامل سه گانه "مدیریت"، "اعتبار" و "تخصص" در نظر گرفته شد، البته بصورت اجباری یعنی اینکه هر کس داوطلب دریافت زمین بود باید عضو تعاونی روستایی بشود، تا زمین به او واگذار شود. در غیر این صورت از دریافت زمین محروم می شد. این نهاد توسط روستائیان تشکیل نگردید بلکه مأمورین دولت آنها را برای زارعین تشکیل دادند در حالیکه مهمترین اصل تعاونی، مشارکت و همیاری دلبخواه داوطلبانه آنها از روی نیاز نه اجبار می باشد. با توجه به سنتهای تعاونی رایج در جامعه روستایی این اقدام می توانست به صورت داوطلبانه اجرا شود و در نتیجه نهاد مفید و مؤثری باشد. متعاقباً بعلت فقدان کاربرد مؤثر و مفید تعاونی روستایی مجبور شدند اتحادیه تعاونی روستایی، سازمان مرکزی تعاونی روستایی و بالاخره بانک تعاون کشاورزی را بوجود آورند. این پرستاری دلسوزانه دولت مؤثر واقع نشد، تولید بطور مداوم رو بکاهش نهاد، آهنگ مهاجرت روستائیان از سرزمینهای آباء و اجدادی که شدیداً بدان وابسته بودند سریعتر گردید. ناچار بخش اعظم امور اجرایی تعاونیها به کارمندان دولت سپرده شد. بدین ترتیب روستایی در حاشیه ماند و آزمندانه به این تعاونیها به چشم یک ارگان دولتی، نه نهادی که برای کار و فعالیت جمعی و حل مشکلات تولید از طریق تعاون نگریسته شود. حاصل عملکرد دولت در این زمینه آن شد که بعد از سی و پنج سال سرمایه هرزراع در این تعاونیها به کمتر از ۴۰۰۰۰ ریال رسید، ولی هزینه هایی که دولت بابت آنها پرداخت می کند چندین برابر شد بعبارت دیگر دستم بگرفت و پا به پا برد، در سی و پنج سالگی هم نتوانست روش راه رفتن را بیاموزد.

#### ج - ایجاد شرکتهای سهامی زراعی :

ناکامیهای حاصل از اقدامات نسنجیده، مسئولان را وادار کرد که در صدد چاره جویی برآیند تابوتانند جای خالی "مدیریت"، "اعتبار" و "تخصص" را پر کنند.

چون شناختی از جامعه روستایی و روستائیان نداشتند و بر این باور هم نبودند که اگر امور بخود روستائیان واگذار شود چقدر می تواند موفقیت آمیز باشد. ناچار به اقتباس کورکورانه از خارج آنها الگویی شکست خورده برآمدند (شوروی سابق و اسرائیل) با آنکه اعتبارات عمرانی به وفور در اختیار آنها بود و تمام خدمات و نهادها به یک سوم ارزش واقعی در اختیار این شرکتهای قرار می گرفت باز هم برای جبران هزینه ها و کمبود درآمدها کشت تریاک که از مدتها قبل در سراسر کشور ممنوع شده بود انحصاراً در اختیار این شرکتهای قرار گرفت و عملکرد شرکتهای سهامی زراعی با گزارشهای فریبنده کاملاً "اقتصادی" نشان داده می شد. لیکن با وجود اینهمه تسهیلات و خدمات درآمد هر سهم از سهام این شرکتهای معادل نصف درآمد آب و زمین افراد غیر عضو بود.

ایجاد این شرکتهای بوسیله دولت بصورت دستوری و دادن سهم به زارع احساس مالکیت را از زارع

سلب نمود و آموزشی که به آنها داده می شد آموزش بردگی بود. یعنی اینکه همیشه مدیر دولتی ارباب است و آنها یعنی زارعین هم رعیت آنها. در واقع آن سیاست تجربه ای نبود که روستائیان بزا اساس آن به توانند امور خود را اداره نموده و به تدریج از وابستگی به دولت رهایی یابند. در نتیجه عده ای از زارعان بصورت کارگری ساده یعنی مزدور باقیمانند. بقیه که این سیستم را بمراتب بدتر از نظام ارباب رعیتی میدانستند به شهرها مهاجرت نمودند. به هر حال نتایج مورد نظر طراحان این فکر نه تنها در آن زمان بلکه بعد از سه دهه هم بدست نیامد و شرکتهای سهامی زارعی باقیمانده همچنان بصورت واحدی دولتی باقیمانند تا اینکه کشتیبان را سیاستی دگر آمد.

#### د - ایجاد واحدهای کشت و صنعت :

نهادمند نشدن جامعه روستایی و عدم موفقیت های در پی در زمینه تولیدات کشاورزی و سرازیر شدن سیل مهاجرین روستایی به شهرها دولت را وادار کرد برای جبران گرفتاریهای جامعه روستایی که خود آنها را بوجود آورده بود بدنبال راه حل دیگری بگردد، بظاهر کشاورزی را هم صنعتی کند. ایجاد واحدهای کشت و صنعت مورد توجه قرار گرفت. برای ایجاد این واحدها قانونی گذشت. بموجب این قانون مقرر گردید که سیصد هزار هکتار از اراضی زیر سدها یعنی بهترین اراضی آبی کشور در اختیار این نوع شرکت گذارده شود. این رقم سیصد هزار هکتار هنوز بعد از سی و پنج سال بقوت خود باقی است. یعنی ادعای مسئولان بخش کشاورزی همان سیصد هزار هکتار است که در برنامه های گذشته آمده است. پس از مدت کوتاهی که از مشارکت شوم سرمایه گذاران خارجی، داخلی و دولت گذشت و هزینه های هنگفتی هم از خزانه دولت پرداخت شد، همه آرزوها بر باد رفت زیرا بر اثر اشتباه فرضهای اولیه در زمینه بازده در واحد سطح، درآمد و هزینه با یکدیگر مطابقت نداشت و بدهی سرسام آور شد و بالاخره بانک توسعه کشاورزی سابق ناچار به صدور اجرائیه گردید و از این شرکتهای خلع ید شد. نتیجه ای که از این کار بدست آمد این بود که تصور می رفت که با استفاده از نیروهای متخصص و سرمایه های داخلی و خارجی نیازمندیهای کشور از نظر مواد غذایی تامین شده و از امکانات موجود حداکثر بهره برداری بعمل می آید. این انتظار برآورده نشد بلکه بر اثر اجرای واحدهای کشت و صنعت کشاورزان از خانه و کاشانه چندین هزار ساله خود آواره شدند. مالکیت زمین که امید می رفت عامل مؤثر در افزایش توسعه و بهره وری باشد، حاصل نشد بلکه با سلب مالکیت زمین و خریداری آن به ثمن بخش از آنها سبب گردید که آواره شهرها شوند، و مسائل شهرها را چندین برابر کردند آن تعداد از زارعین هم که باقیمانند بصورت مزدور و حقوق بگیر دولت شدند. بهر حال مشارکت نیروهای مختلف و سرمایه های عظیم نتوانست این نهاد به عاریت گرفته شده از غرب را مثمر ثمر گرداند.

#### ه - واحدهای بزرگ دولتی :

فکر ایجاد این واحدها در واقع ملهم از کشورهای سوسیالیستی بود. تصور می شد که ایجاد این

واحدها می‌تواند جبران کمبود محصولات کشاورزی را نموده و با سرمایه و مدیریت دولتی و بکارگیری متخصصان، جانشینی برای روستا و روستائیان بوجود آورده و موجبات توسعه کشاورزی را فراهم کنند، ولی این نوع درمان هم نتوانست مؤثر واقع شود. زیرا این شرکتها چون ماهیت دولتی داشتند همه امور آنها بدون توجه به جنبه های اقتصادی، فنی و مالی انجام می‌شد و پیوسته جزو شرکتهای زیان‌ده و اعانه‌بگیر محسوب می‌شدند. عملکرد این واحدها هیچگاه مبنای اقتصادی، اجتماعی حتی فنی هم نداشتند و حداقل سود متناسب با حجم سرمایه‌های بکار رفته را نمی‌دهند و حاصل عملکرد آنها نه تنها سود سرمایه متداول در نظام بانکی را نمی‌دهد بلکه پاسخگوی اجاره زمین و آب بکار گرفته شده نمی‌باشد. هر روز زیان انباشته آنها فزونی یافته و هیچ توجیه یا منطقی هم در مورد این عملکرد نامتناسب ارائه نمی‌شود. مقایسه عملکرد نظام دهقانی با عملکرد این واحدها خود گویای حقایق بسیاری می‌باشد. اگر این مقدار زمین و آب تنظیم شده و سرمایه های هنگفت در اختیار دهقانان قرار می‌گرفت نمی‌توانست واقعا " مملکت را از اینهمه واردات (۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۶) هنگفت بی‌نیاز نماید؟

#### و - ایجاد شرکتهای تعاونی تولید روستایی :

بدنبال نارضایتی هایی که "شرکتهای سهامی زارعی" بوجود آورده بودند قانون تعاونی کردن تولید و یکپارچه نمودن اراضی در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. گرچه اعضاء تعاونیهای تولید روستایی نسبت به اعضاء شرکتهای سهامی زراعی آزادی عمل بیشتری داشتند ولی باز هم اداره امور این شرکتها بوسیله مأمورین دولت انجام می‌شد و عملیات زیر بنایی هم کلاً به عهده دولت بود. وام و اعتبارات خاصی به اعضاء شرکتهای تعاونی تولید روستایی بوسیله دولت پرداخت می‌شد و درآمدها پس از کسر هزینه‌ها به نسبت میزان سهام صاحبان نسق بین آنها توزیع می‌گردید. مشکلاتی که در این زمینه وجود دارد بشرح زیر شناسایی گردیده است :

- بکارگیری تکنیکهای جدید در این واحدها عملاً کم‌کاری، بیکاری و در نتیجه مهاجرت وسیع زارعین به شهرها را دنبال داشت.

- برای حل مسائل مشترک از نظام خود یاری که در روستاها متداول بود و در واقع حاصل تشکل‌های طبیعی زارعین بود استفاده نشد چون مدیریت این شرکتها را واقعا " دولت بعهده داشت.

- تجمع زارعین در این واحدها بیشتر برای اخذ امتیازات دولتی بابت انجام عملیات زیربنایی، وام و ماشین آلات بود نه اعتقاد به کارگروهی آنها از طریق تعاونی های تولید روستایی که دیکته شده از طرف دولت بوده و زارعین بکلی با آن بیگانه بودند.

- در فرآیند تولید به علت استقرار مأمورین دولت در این واحدها ابتکارات و خلاقیتها و انگیزه‌های مشارکت مستقیم زارعین کمتر بکار گرفته می‌شود.

## ز- ایجاد سازمانهای عمران منطقه‌ای در مناطق محروم:

گرچه مفهوم و روشهای برنامه ریزی و عمران ناحیه‌ای در جهان نسبتاً جدید می‌باشد ولی حرکت‌هایی که بر اساس آن از سال ۱۳۳۴ تحت عنوان بنگاه عمران دشت مغان، سازمان عمران خوزستان، سازمان عمران منطقه جنوب شرقی کشور، سازمانهای عمران قزوین جیرفت، کهکیلویه و بویر احمد، سرپل ذهاب و گرگان آغاز شد و هسته اصلی کار در این مورد جلب مشارکت مردم بود و این موضوع یعنی جلب مشارکت مردمی به فراموشی سپرده شد بنابراین نتیجه مورد نظر بدست نیامد. با توجه به اینکه بحث در مورد این سازمانها در حوصله این مقاله نیست فقط به بررسی کلی سازمان عمران دشت قزوین که جنبه کشاورزی آن بر فعالیتهای دیگری چربد می‌پردازیم.

زلزله شهریور ماه ۱۳۴۱ تعدادی از قراء دشت قزوین را منهدم نمود. بدنبال این حادثه تصمیم گرفته شد که بازسازی روستاهای زلزله زده دشت قزوین آغاز گردد. در پی این تصمیم سازمان مستقل عمران دشت قزوین بوجود آمد. از مهندسین مشاور اسرائیلی نهال خواسته شد که برای عمران دشت قزوین طرحهایی را ارائه دهند. سازمان موظف گردید که اداره امور عمران دهات را از طریق تعاونی‌های روستایی بنحوی انجام دهد که بعد از دو سال از شروع عملیات اداره امور روستاها به عهده خود مردم و تعاونی‌های آنها واگذار شود. بجای جلب مشارکت مردم بار کلیه هزینه‌های مردم به دوش اعتبارات عمرانی دولت گذارده شد و عملیات عمرانی غلط و نامناسب با شرایط منطقه باجاء درآمده. بطوریکه ۱۲۵ ده در یک محدوده ۴۴۰ هزار هکتاری برای عمران انتخاب گردید که در واقع این کار طرحی بود برای استهلاک هر چه بیشتر و سریعتر وسائط نقلیه و لوازم و ماشین آلات کشاورزی. به علت حفر بی‌رویه چاهها آبدهی قنات از ۲۰۰ میلیون مترمکعب در سال ۱۳۴۱ به ۵۵ میلیون مترمکعب در سال ۱۳۴۷ کاهش یافت و آبدهی چاهها از ۷۰ میلیون مترمکعب در سال ۱۳۴۱ به ۲۷۵ میلیون مترمکعب در سال ۱۳۴۷ رسید. با چنین برداشت بی‌رویه‌ای منطقه ممنوعه اعلام شد، بعلاوه هزینه‌های چاه و قنات قابل مقایسه نبوده و همه هزینه چاهها هم از اعتبارات عمرانی دولت پرداخت می‌شد در حالیکه هزینه قنات توسط کشاورزان تامین می‌گردید.<sup>۱</sup> این حرکات دوگانگی عجیبی بین مردم و سازمان عمران ایجاد کرده بود که از کلمات و جملات روستائیان داخل طرح عمران قزوین کاملاً شنیده می‌شد "اینجا خودمان زراعت می‌کنیم و آنجا عمران برای ما زراعت می‌کند" یا "این چاه مال ما و آن چاه مال عمران است". در دو هزار هکتار باغی که سازمان عمران بدون توجه به شرایط اقلیمی محل بصورت اشتراکی ایجاد کرده بود زارعین مداخله‌ای نداشتند و حتی حاضر به قبول رایگان آنها هم نبودند. بدون آنکه حتی یک مورد از امور روستاها بخود زارعین و یا تعاونی‌های آنها واگذار گردد با داشتن نزدیک به ۱۲۰۰ نفر پرسنل برای ۱۲۵ ده و صرف حدود یک میلیارد

(۱) گزارش ارزیابی عملکرد سازمان عمران قزوین: سازمان برنامه و بودجه ۱۳۴۹



تومان و اثر بسیار ناچیزی در توسعه منطقه‌ای سازمان همچنان به کار خود ادامه می‌داد. طراحان اولیه برنامه عمرانی کشور که به تصویب دولت رسید ولی مجلس شورای اسلامی آنرا تصویب نکرد اقدامات بالا را که توسط دولت در بخش کشاورزی انجام شده بود بشرح زیر مورد ارزیابی قرار دادند:

- چون جامعه روستایی نهادینه نشده و تعاونی های روستایی نتوانستند جایگزین مالک شده و "مدیریت"، "اعتبار" و "تخصص" را تأمین کنند نظام سنتی تولید بهم ریخت و نظام کار زراعی که بصورت جمعی به کشت و کار و مرمت و نگهداری قنوات و سایر منابع آب و نحوه تقسیم حقانہ می پرداخت از هم گسیخت و بطور کلی تمام تعاونیها تحت سرپرستی و مدیریت دولت درآمد و اینکار همچنان به قوت خود باقی است.

- ایجاد شرکتهای سهامی زراعی بوسیله دولت و دادن سهم به زارع احساس مالکیت زمین را از زارعان سلب نموده و تعداد معدودی از زارعان بصورت مزدور و کارگر ساده زراعی باقی ماندند و بقیه به شهرها مهاجرت نمودند. مدیریت این واحدها به صورت دولتی بوده و همچنان باقی است. هزینه های هنگفتی از خزانه مملکت برای این واحدها صرف گردید.

- سوق دادن بخش عظیمی از اعتبارات دولت و بانکها به سوی واحدهای بزرگ و محروم ماندن واحدهای دهقانی از این اعتبارات سبب شد که بخش دهقانی برای تأمین نیازهای خود به نزول خواران و واسطه ها و سلف خرهای شهری متوسط شده و بهره های سنگینی بابت وامهای خود پرداخت نمایند.

- با صرف اعتبارات هنگفت بدون توجه به بازده اقتصادی اجتماعی و فنی واحدهای بزرگ دولتی، خصوصی و خارجی به مقیاسهای استثنایی در جهان (از لحاظ وسعت) ایجاد شد.

با چنین برداشتهایی بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی کشاورزی بظاهر از اهمیت خاص برخوردار شد و به عنوان محور رشد و توسعه انتخاب شد و شور و شوق فراوان برای اصلاح وضع کشاورزی به منصفه ظهور رسید. هدف اصلی نیز ظاهراً "احیای کشاورزی کشور و افزایش تولیدات کشاورزی بمنظور خودکفایی تعیین شد.

جو بوجود آمده و حاکم موجب شد که اقدامات زیر صورت پذیرد:

- با رای اعضا ۸۸ شرکت از ۹۳ شرکت سهامی زراعی ایجاد شده منحل گردید.

- شرکتهای کشت و صنعت ایجاد شده در خوزستان به صورت داخلی و خارجی منحل و اراضی آنها به تصرف وزارت کشاورزی درآمد.

- ۲۱ شرکت از ۳۹ شرکت تعاونی تولید روستایی بنا به رای اعضا این شرکتها منحل گردید.

- بهره برداریهای بزرگ که با اعتبارات سیستم بانکی بوجود آمده بودند صحنه را رها کردند و غالب آنها مصادره گردید.

- شرکتهای تعاونی روستایی بدون آنکه انقلاب در آنها اثری بگذارد همچنان در تیول سرپرستان دولتی و اتحادیه آنها بوسیله مدیران دولتی اداره می شوند و از این راه هزینه هنگفتی به خزانه دولت

تحمیل گردیده و زارعین عضو هم نتیجه‌ای از آنها بدست نمی‌آورند.

### انقلاب و جامعه روستایی :

با پیروزی انقلاب اسلامی و طرفداری ظاهری که از بخش کشاورزی بعمل می‌آمد تصور می‌شد که جامعه روستایی نهادینه خواهد شد و می‌تواند از طریق نهادهای خود جوش اداره امور خود را بعهدہ گرفته و از شر مأمورین دولت که این جامعه را تیول خود دانسته و همه تصمیمات را بجای آنها می‌گرفته نجات یابد. ولی متأسفانه نه تنها این نقیصه در جامعه روستایی رفع نگردید بلکه شرایطی بوجود آمد که ذیلاً به بعضی از آنها اشاره می‌شود:

#### الف - بلاتکلیفی مالکیت و اداره امور زمین :

با وجود ۹ بار قانون‌گذاری در مورد زمین معهداً وضع مالکیت اراضی بدون توجه به مقدار آن هنوز تثبیت نگردیده و اراضی زارعین پیوسته برای تغییر کاربری در معرض تجاوز واحدهای مختلف از آنجمله سازمان زمین شهری، سازمان جنگل‌ها و مراتع، هیئتهای هفت نفره، واحداراضی وزارت کشاورزی و شهرداریها قرار گرفته، بطوریکه هیچیک از مالکین اراضی صرفنظر از مقدار اراضی مورد تملک خود تأمیننی برای آینده ندارد.

#### ب - نظامهای بهره برداری جدید :

"تعاونیهای تولید، کشاورزی مشاع" نظام بهره‌برداری جدیدی است که توسط هیئتهای هفت نفره واگذاری زمین ابداع و پس از تصویب قانون واگذاری و احیاء اراضی مصوب شورای انقلاب از سال ۱۳۵۹ ایجاد شد. هدف اصلی از ایجاد واحدهای تولیدی مشاع آنست که نفرات واحدهای کوچک معیشتی به حداقل رسانده شود، بی‌آنکه زمین از مالکیت زارعی که بر روی آن کار می‌کند خارج شود یکی از شرایط عضویت در این تعاونیها آنست که عضو مشاعی باید حتماً "زارع بوده و روی زمین کار کند. در ضمن باید کوشش بعمل آید تا افراد به نحوی انتخاب شوند که حتی نیازی به استخدام کارگر نباشد. بررسیهای انجام شده در ۵۸۴ گروه مشاع در استان کرمان نتایج زیر را نشان می‌دهد.

- تنها ۸ گروه مشاع در استان کرمان اراضی خود را تفکیک و تقسیم نکرده‌اند و بصورت واقعی فعالیت مشاعی دارند. بقیه گروهها جملگی اراضی خود را تقسیم کرده‌اند.

- این نتیجه حاصل شده است که اگر کشت به صورت اجباری یکپارچه باشد در آن صورت نیز اختلافاتی از نظر فعال و غیر فعال بودن اعضاء ایجاد می‌شود.

- در مورد مالکیت تراکتور به این نتیجه رسیده‌اند که مدیریت صحیح در کارکرد آن اعمال نمی‌شود و نگاهداری از آن به خوبی انجام نمی‌شود.

- ۹۷ درصد اعضاء واحدهای مشاعی فاقد هرگونه تخصص و مهارت خاص بوده‌اند.

- ۱۷ درصد واحدهای مشاعی برای شخم مزارع و یا کار در مزارع چغندر و جالیز و یا هنگام برداشت

محصول گندم از نیروی کار غیر عضو استفاده کرده‌اند.

- موضوع ارث در واحدهای مشاعی هنوز نامشخص است و اگر چاره‌ای اندیشیده نشود در آینده مشکل ایجاد خواهد شد.

- عرضه خدمات به اعضاء واحدهای مشاعی دچار بی نظمی زیاد است و بعلت بی توجهی در ارائه خدمات این عده از کشاورزان تهی دست مانده‌اند و عملکرد آنها موفقیت آمیز نیست.

ح - توسعه کشت و صنعت :

عملکرد گذشته این نوع واحدها را می‌توان در نامه‌ای که به تاریخ ۵۵/۱۰/۲۰ بانک توسعه کشاورزی ایران (سابق) به شورای عالی این بانک نوشته است جستجو نمود: " این بانک به منظور حفظ حقوق خود از نظر مطالباتی که از شرکتهای کشت و صنعت دارد و نیز در تلاش بخاطر اجرای طرحهای کشت و صنعت تصمیم گرفت با انجام تشریفات قانونی لازم، موارد رهن وثیقه مطالبات خود را که تقریباً کلیه لوازم و مستحذات و اموال شرکتهای را تشکیل می‌دهد تملک کند و حق استفاده از زمینهای محل اجرای طرحها را که در اجرای شرکتهاست به خود منتقل ساخته‌اسا" و یا از طریق عقد قرارداد با یکی از شرکتهای خدمات مدیریت اداره طرحها را بعهده گیرد. در اجرای نظر مذکور این بانک مبادرت به صدور اجرائیه نموده عملیات اجرایی در دست انجام است."

با توجه به عملکرد بسیار ناموفق انواع کشت و صنعتها که دولت بنحوی از انحاء در آنها درگیر بود ولی وزارت کشاورزی مجدداً وارد معرکه شد و این بار ۱۲۰ هزار هکتار از اراضی که قسمت عمده آن زیر کشت بود و توسط زارعین در آنها کار می‌شد. مصادره، تصرف و یا خریداری کرد برآورد اولیه سرمایه مورد نیاز حدود ۴۰۰ میلیارد ریال و ۱/۵ میلیارد دلار بود. دوره پنجساله اول تمام شد و پنج سال دوم هم در شرف اتمام است ولی هنوز دستگاه اجرایی ذیربط در خم یک کوچه است. در حالیکه دو واحد موجود کارون و هفت تپه پس از چندین سال هنوز تولید آنها به نصف ظرفیت اسمی نرسیده است. اگر این منابع و زمینها در اختیار زارعین قرار می‌گرفت هم بیکاری کاهش و هم بهره‌وری افزایش می‌یافت. و هم نیاز به واردات کاهش چشم‌گیری می‌یافت.

- نگاهی به تعاونی‌های غیر دولتی بعد از پیروزی انقلاب :

طراحان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به تجربه‌های تلخ عملکرد بخش‌های دولتی و خصوصی به این نتیجه رسیده بودند که باید راه سومی را انتخاب کرد که باعث جلب مشارکت تعداد کثیری از افراد جامعه شود. از اینرو نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی پی‌ریزی شد گرچه دولتی کردن کلیه امور سرعت زیادی پیدا کرد ولی راه تعاونی نیز مورد توجه قرار گرفت به ویژه آنکه مسئله فرار صاحبان کارخانه‌ها، جنگ تحمیلی و تعطیلی واحدهای تولیدی، بیکاری قشر عظیمی از مردم به ویژه جوانان تصمیماتی در این زمینه اتخاذ شد. آنچه مربوط به گذشته بود مانند

شرکتهای سهامی زارعی، تعاونیهای تولید روستایی غالباً به درخواست اعضای منحل شدند. تعاونیهای روستایی هم به همان صورت قبل از انقلاب یعنی دولتی باقی ماند و بعد از سی و پنج سال سرمایه هر یک از اعضای تعاونیهای روستایی هنوز به ۴۰۰۰۰ ریال نمی‌رسد.

تعاونیهای بخش تعاون که به فعالیتهای کشاورزی اشتغال دارند بالغ بر ۵۰۰۰ تعاونی هستند که در چهار رشته زراعت، جنگل و مرتع، دام و طیور، تکثیر و پرورش میگو و ماهی فعالیت دارند. تا پایان سال ۱۳۷۵ این نوع تعاونیها دارای ۷۴۲۱۱ نفر عضو و کلاً سرمایه آنها بالغ بر ۱۰۸/۶ میلیارد ریال بوده است، بطور متوسط هر یک از اعضای دارای سرمایه‌ای بالغ بر ۱/۴ میلیارد ریال می‌باشند که قابل مقایسه با تعاونیهای روستایی دولتی که کمتر از ۴۰۰۰۰ ریال است (حدود سی برابر) نیست.<sup>۱</sup>

#### ل - چگونگی شکل دادن به جامعه مدنی در بخش کشاورزی

از آنچه تاکنون مورد بحث واقع شد این نتیجه عاید می‌شود که بعلت روابط موجود بین دولت و کشاورزان و سی و پنج سال مدیریت مستقیم دولت در بخش کشاورزی و عدم توجه به فراهم نمودن زمینه‌های لازم برای آموزش زارعین به منظور بعهدہ گرفتن مسئولیت اداره امور خود در برخورداری از حداقل حقوق یک شهروند بصورت فقیرترین قشر جامعه درآمده و از فرآیند توسعه بکلی محروم مانده‌اند. این اغماض و فراموشی جامعه روستایی توسط دولت باید بنحوی جبران و زمینه لازم برای تحقق جامعه مدنی فراهم گردد.

با توجه به مطالب فوق ساماندهی بخش کشاورزی بمنظور شکل دادن به جامعه مدنی در این بخش قطعی به نظر رسیده و ضروری است که نسبت به جامعه شهری در اولویت قرار گرفته و به نکات زیر توجه لازم مبذول گردد.

- ۱- اداره و تصمیم‌گیری در روستاها بایستی مستقل از دولت بوده و توسط روستانشینان صورت گیرد.
- ۲- بر اساس واگذاری کار مردم به مردم و جلب مشارکت هر چه بیشتر زارعین، ساختار دولت در بخش کشاورزی باید مورد تجدید نظر قرار گرفته و حداقل در مرحله اول مصوبات بیست و هشتمین، سی و پنجمین و سی و هشتمین جلسات شوارعیالی اداری که به بوته فراموشی سپرده شده بود بطور کامل به مرحله اجرا درآمده و امور مربوطه هر چه زودتر به کشاورزان واگذار شود.
- ۳- کلیه قوانین و مقررات و دستورالعملها و رویه‌هایی که سبب شده از سال ۱۳۴۱ زارعین بصورت اکثریتی خاموش درآمده و ناظری بی طرف باشند هر چه زودتر مورد بررسی قرار گرفته لغو و یا اصلاح گردند.
- ۴- قانون بخش تعاون در صورت لزوم مورد تجدید نظر قرار گرفته و شرایطی فراهم شود که کلیه تعاونیها اتحادیه‌های آنها از یک قانون که مورد قبول آنهاست تبعیت نمایند و سریعاً نسبت به اصلاح اساسنامه‌های

خود اقدام نموده و دولت از هر نوع دخالت در امور تعاونیها خودداری و فقط وظیفه راهنمایی و نظارت را بعهدہ داشته باشد.

۵- سازمان مرکزی تعاون روستایی با کلیه اختیارات اموال و دارائیها به جبران سی و پنج سال عقب نگاه داشتن جامعه روستایی بصورت بلاعوض به تعاونیها و اتحادیههای آنها واگذار شود.

۶- وزارت کشاورزی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت نیرو و دستگاههای اجرایی ذیربط که به نحوی از انحاء در این بخش حضور دارند از مباشرت مستقیم در امور تولید معاف شده و به غیر از مزارع آزمایشی بقیه بر اساس ماده ۱۸ قانون بخش تعاون به تعاونیها و اتحادیه های آنها واگذار شود.

۷- کارکنان این واحدها در صورت تائید صلاحیت از دولت منفک شده و به عضویت تعاونیها درآیند.

۸- کاهش تدریجی دخالت مستقیم وزارتخانه های کشاورزی و جهاد سازندگی و بازرگانی در زمینه خرید و توزیع محصولات کشاورزی بطوریکه علائم بازار بطور طبیعی کار کرده و تعیین کننده کاربرد منابع باشد.

۹- زمینه های لازم باید برای کاهش انحصارات دولتی در زمینه تامین نهادههای کشاورزی فراهم گردیده و به تدریج این امور به تعاونیها و اتحادیه های آنها واگذار گردد.

۱۰- کاهش تدریجی دخالت دولت در امر خرید و فروش گندم، آرد و نان بطوریکه در طی پنج سال، نیمی از مسئولیتهای دولت در این زمینه به تعاونیها و اتحادیه های تعاون روستایی، نانوایان، کارخانه داران، کامیون داران با نظارت هیئت سه نفره نمایندگان کشاورزی، تعاون و بازرگانی واگذار شود.

۱۱- بمنظور توسعه و شکوفایی این نهاد مردمی و خودجوش (تعاونیها و اتحادیههای آنها) لازم است اقداماتی بشرح زیر انجام شود.

- بکارگرفتن اعضاء تعاونیها و اتحادیه های آنها در نقش مدیر و اداره کننده برای توسعه فعلی و آینده آنها بسیار مهم بوده و از طریق اجرای دورههای آموزشی کاربردی خاص قابل تامین بوده. بتدریج این امور باید به خود اتحادیه های تعاونی واگذار گردد.

- بمنظور فراهم نمودن جو مناسب برای توسعه نهاد تعاونی و حمایت آنها ضروری است که واحدی در دولت تلاش مداومی بمنظور هماهنگ ساختن سیاستهای دولت با امورتعاونیها بعمل آورده تا از تغییر سیاستها صدمه ای متوجه این نهاد مردمی نگردد.

- سیاستهایی که بوسیله دولت تدوین و به مرحله اجرا درمی آید باید روش سازگار با شرایط موجود و واقع بینانه بوده و جایی برای تفسیر و تغییر باقی نمانده و این نهاد مردمی آلت فعل مأمورین دولت قرار نگیرد.

- یکی از ضروریتهای اولیه انجام حسابرسی در شرکتها و اتحادیه های تعاونی است از این طریق است که اعضاء تعاونی ها با عملکرد تعاونی خود آشنا و از امور مالی آن آگاه می گردند. این نوع امور معمولاً در دست مأمورین دولت است و نتیجه مناسبی هم ببار نمی آورد. ضروری است که صورتی از شرکتها و متخصصین حسابرسی تهیه و پس از تشخیص صلاحیت آنها رسماً اعلام تا تعاونی و اتحادیه های آنها به

این مؤسسات و افراد صلاحیت دار برای امور حسابرسی خود مراجعه نمایند.

۱- ارائه خدمات مشاوره مدیریت مورد نیاز تعاونیها و اتحادیه های آنها. ضروری است که صورتی از افراد و یا مؤسسات که دارای صلاحیت لازم هستند و مورد تأیید قرار گرفته اند به تعاونیها و اتحادیه های آنها از طریق جرائد معرفی گردند تا تعاونیها و اتحادیه های آنها در هنگام نیاز به آنها مراجعه کرده و بر اساس تعرفه های مربوط با آنها قرارداد امضاء نمایند.

۲- تجهیز منابع و جمع آوری پس اندازها و سپرده ها و تامین اعتبار از مواردی است که مشکل تامین سرمایه تعاونیها را در حد زیادی برطرف کرده است. صندوق تعاون که شعب آن در سراسر کشور بوجود آمده موفق شده که با شرایط مناسب تری نسبت به بانکها و مؤسسات اعتباری به جمع آوری سپرده ها و پس اندازهای تعاونیها پرداخته و اعتبار مورد نیاز آنها را مستقیماً در اختیار تعاونیها و اتحادیه های آنها بگذارد. ضروری است نسبت به افزایش سرمایه این صندوق اقدام لازم معمول شود.

۱۲- وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی انحصاراً وظیفه ایجاد زمینه افزایش تولید محصولات مختلف زراعی و دامی و افزایش کارآیی و بهره وری از نهاده های موجود در زمینه، آب، نیروی انسانی، افزایش سرمایه گذاری در امور تحقیقات را بعهده داشته و وظایف تجاری و فعالیتهای تولیدی و نگاهداری و خرید و فروش و توزیع و مانند آنرا باید به مردم واگذار کند.

### مراجع مورد استفاده

- ۱- مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی شماره ۶۸-۶۷ تهران موسسه اطلاعات
- ۲- گزارش مورخ ۶۸/۲/۱۶ وزارت جهاد سازندگی به سازمان برنامه و بودجه
- ۳- مارکس و مارکسیسم ترجمه شجاع الدین مینائیان انتشارات دانشگاه تهران صفحه ۱۲۰ سال ۱۳۵۲
- ۴- دکتر موسی غنی نژاد. مجله فرهنگ و درک توسعه شماره ۶ صفحه ۵۵-۵۰
- ۵- مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی شماره ۱۲۶-۱۲۵ موسسه اطلاعات
- ۶- مجله سنبله شماره ۹۴ سرمقاله
- ۷- قانون تعاونی کردن تولید و یکپارچه کردن
- ۸- گزارش ارزیابی عملکرد و سازمان عمران ثروین سازمان برنامه و بودجه ۱۳۴۹. انتشارات سازمان برنامه و بودجه ۱۳۴۹. انتشارات سازمان برنامه و بودجه
- ۹- کتاب ره آورد نشریه در لغت تعاون خردادماه ۱۳۷۶