

کژکارکردهای توسعه روستایی در ایران (تئوری و عمل)

شهریار پاک نیا^۱

چکیده

مطلب پیش روی در پی توضیح آن است که در پس سیاست‌های توسعه روستایی از نیم قرن گذشته تاکنون چه کژکارکردهایی نهفته است و بی‌خبری سیاستگذاری و سیاستگذاران راه را برای وقوع چه فجایعی را در روستا و برنامه‌های توسعه روستایی گشوده است.

محمل تئوریک توسعه روستایی در ایران

در یک نگاه کلی در دیدگاه‌های تئوریک دو سنت نظری مرتبط با جوامع روستایی وجود دارد: یک سنت، جامعه روستایی را به عنوان جامعه‌ای همگن و در دیگری آن را جامعه‌ای نامتجانس در نظر می‌گیرند. تفسیر اول سنتی‌تر است، به نحوی که اکثر جامعه‌شناسان کلاسیک را مفتون خویش ساخته است. دیدگاه استاتیک باور دارد که جوامع روستایی باید پذیرندگان عناصر تغییر باشند. این دیدگاه خاستگاه گسترش رویکرد نوسازی و طراح برنامه‌های توسعه از بالا به پائین و برون‌زا است. تئوری‌های نوسازی از تئوری‌های کارکردی و تکاملی الهام می‌گیرند و محققان این مکتب مدرنیزاسیون را به عنوان یک فرآیند با منشأ اروپایی فرض می‌کنند که از آن خاستگاه جغرافیایی-تاریخی خاص سر برآورده؛ در بین جوامع مختلف آن سرزمین منتشر شده و ماهیتی برگشت‌ناپذیر دارد. (آلین سو، ۲۰۰۱). بسیاری از محققان باور دارند که ملت‌های جدید همان راهی را خواهند پیمود که ملت‌های اروپای غربی تاکنون پیموده‌اند. بر این اساس بسیاری از کشورهای در حال توسعه تلاش کرده‌اند تا از استراتژی توسعه یرون‌زا در چارچوب مدل‌های مدرنیزاسیون، تکنوکراتیک تجربی، رفرمیستی اصلاحگر در جهت تحقق توسعه روستایی استفاده کنند و بر افزایش تولید محصولات کشاورزی از طریق کاربرد تکنولوژی و نهاده‌های کشاورزی و بازرگانی کشاورزی از طریق جهت دادن آن به سمت تولیدات تجاری و صادراتی، شکست زنجیره‌های سنتی، ترویج تئوری‌های توسعه‌ای غربی مناسب و تحقق انقلاب سبز، تمرکز نمایند. بر روی انتهای دیگر این طیف استراتژی دیگری جای دارد که به خلق تغییرات بنیادی در جوامع روستایی باور دارد. در چارچوب این رویکرد بدون تغییرات بنیادی در ساختارهای اقتصادی و اجتماعی ریشه‌کنی فقر و

دستیابی به توسعه واقعی (آن نوع از تغییرات ساختاری که مشابه یک انقلاب تمام عیار در جامعه عمل می‌کنند) امکان پذیر نخواهد بود.

اکثر کشورهای در حال توسعه استراتژی تکنوکراتیک را برای توسعه روستایی به کار بسته‌اند. هدف اصلی آن افزایش محصولات کشاورزی است که از طریق تشویق دهقانان برای پذیرش تکنولوژی‌های پیشرفته و یا از طریق یکپارچه سازی اراضی بدست می‌آید. منطق این نظام اقتصادی بر اساس ایدئولوژی سرمایه داری لیبرال است. تمرکز بر رقابت، بازارهای آزاد و مالکیت خصوصی متنوع شرط ضروری دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه روستایی است.

استراتژی رفرمیستی توسعه روستایی توزیع درآمد در میان بخش‌های جامعه به خصوص دهقانان متوسط را در نظر می‌گیرد و بنابر این اهمیت کم تری برای افزایش بهره‌وری تولیدات کشاورزی می‌دهد. در این سیستم تلاش‌هایی برای خلق تعادل بین برابری بیشتر در جامعه و رشد تولیدات کشاورزی از طریق تغییر شیوه‌های عرضه نهاده‌های کشاورزی بعمل آمده بود. ایدئولوژی که این نوع توسعه روستایی را همراهی می‌کند به مکاتب ناسیونالیستی و در مواقعی پوپولیستی تکیه می‌زند. در این نوع استراتژی توزیع درآمد از گروه‌های درآمدی بالا به سمت گروه‌های متوسط در جریان است. گروه‌های با درآمد کم با توجه به فرصت‌های شغلی ایجاد شده ممکن است از درآمدهای بیشتری برخوردار شوند. اما سخت امکان‌ناپذیر است که آن‌ها از تغییر در شرایط کلی زندگی خود بهره‌مند شوند و یا نفوذ و قدرت سیاسی‌شان افزایش یابد. توسعه در ایران از دهه ۱۳۲۰ آغاز شد و مدرنیزاسیون مدل مسلط کشورهای جهان سوم بود. همزمان مدل مزبور برای توسعه در ایران نیز مورد استفاده قرار گرفت. در برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب دیدگاه غالب برنامه ریزی بر اساس رشد اقتصادی ملهم از تئوری نوسازی بود و ما شاهد پیروزی مدل رشد و تأکید بر صنعتی شدن سریع کشور بودیم. در همان دوره برنامه توسعه، با بخش کشاورزی و روستایی، علیرغم این واقعیت که نیمی از جمعیت کشور محسوب می‌شدند، به مثابه حاشیه رفتار می‌کرد.

بر خلاف دوره پیش از انقلاب، بعد از انقلاب اسلامی برنامه‌های توسعه روستایی از مدل‌های توسعه اقتصادی پیروی کردند که بر اساس مدل تأمین نیازهای اساسی با هدف اصلی بازتوزیع منابع بوده است. (Azkia and Hooglund, ۲۰۱۱).

کژکار کرد اول: اصالت مصرف به جای اصالت تولید

یکی از پیامدهای توسعه اقتصادی پیش از انقلاب افزایش فاصله اقتصادی اجتماعی بین مناطق شهری و مناطق روستایی بود. سیاست‌های توسعه اقتصادی بعد از انقلاب قصد داشت تا برابری را افزایش دهد و نیازهای اساسی روستایی را برآورده نماید. هدف دولت در اجرای توسعه روستایی متوقف کردن مهاجرت روستا به شهر بود. دولت پسا انقلاب اولویت را به توسعه روستایی و به تدارک خدمات اجتماعی گوناگون داد. این تغییری قابل

ملاحظه در تعادل اختصاص منابع، با دریافت تقریباً ۲۶ درصد کل سرمایه‌گذاری عمومی در اولین دهه بعد از انقلاب به مناطق روستایی بود. دولت سازمان‌های مختلفی ایجاد کرد، تا اولویت توجه به مناطق روستایی را مدیریت کند، مهم‌ترین آن‌ها جهادسازندگی وقت بود که عهده دار هماهنگی توسعه روستاها شد (بانک جهانی، ۱۹۹۴).

تا اواخر دهه ۱۳۷۰ جهاد سازندگی اجرای پروژه‌های زیر ساختی روستایی شامل جاده‌ها، تأمین آب آشامیدنی، آب و فاضلاب روستایی، زیرساخت‌های روستایی، محیط زیست روستایی، برق رسانی روستایی را در چندین مرحله پیش برد و اولویت به مناطقی داده شد که با جمعیت بیشتر و در بخش‌های کم‌تر توسعه یافته کشور واقع بودند. قبل از انقلاب تنها ۸۰۰۰ کیلومتر جاده روستایی در ایران ساخته شده بود. بین ۱۳۵۷ و ۱۳۸۸ این شبکه تا بیش از ۱۳ برابر گسترش یافت. همچنین تعداد روستاهای با دسترسی به آب بهداشتی لوله کشی نزدیک به سه برابر شد. در ۱۳۹۰، ۷۶ درصد جمعیت روستایی به آب آشامیدنی بهداشتی دسترسی داشته‌اند (شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، ۱۳۹۱). ۳۰ سال بعد از انقلاب ۹۹/۷٪ جامعه روستایی از برق بهره‌مند شد و به بیش از ۱۲ برابر گسترش پیدا کرد (مرکز آمار وزارت نیرو، ۱۳۹۲). گرچه موفقیت‌های فیزیکی جهاد سازندگی به دلایل سیاسی سطح قابل قبولی از خدمات و زیرساخت‌ها را برای مناطق روستایی ایجاد کرده بود. اما به دلیل عدم برنامه‌ریزی شفاف برای توسعه، برنامه‌های اقدام شده کاملاً در برآوردن نیازهای اساسی جمعیت روستایی موفق نبوده‌اند (شکوری، ۱۹۸۸). با این حال در هیچ کدام از این دوره‌ها یک استراتژی جامع و منسجم برای توسعه روستایی وجود نداشت. این برنامه‌های زیرساختی و اجتماعی با هیچ افزایشی در پتانسیل اقتصادی مناطق روستایی همراه نبود. بهتر است بگوئیم همه فعالیت‌های پس از انقلاب در حذف نابرابری‌ها بین مناطق روستایی و مناطق شهری به شکست انجامید. و نتوانستند فرآیند محرومیت و فقر روستایی را کاهش دهند. مهم‌تر آن که مدیریت بهره‌برداری و نگهداری امکانات ساخته شده به یک معضل تبدیل شد و بین این تحولات فیزیکی مهم و دیگر حوزه‌های تحولات روستایی هماهنگی و تعادلی وجود نداشت. روستا یک کلیت فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، محیطی به هم تنیده با هویت زیستی تولیدی است که با آن تمامی ابعاد فوق‌الذکر را با هم هماهنگ می‌سازد و پویایی تاریخی و پایداری محیطی خودش را حفظ می‌کند. امکانات فیزیکی و رفاهی گرچه جزء ضروریات حیاتی بشر است؛ اما مأموریت اساسی توسعه‌گران در روستا تکیه بر گوهر پیشبرنده روستا یعنی هویت و کارکرد تولیدی آن است. اگر نتوانند به درآمد و تولید اقتصادی و کارکردهای تولیدی روستا پردازند توسعه امکانات رفاهی و فیزیکی و آن هم توسط نهادهای دولتی و بدون مشارکت واقعی و تصمیم‌گیری و نظارت خود روستائیان، جز زمینه‌های مصرف و مصرف‌زدگی و توسعه و تقویت انتظارات مصرف را تشدید نمی‌نماید، همان چیزی که نهایتاً مهاجرت و شهرگرایی از نتایج مسلم آن تاکنون بوده است. در فرآیند توسعه امکانات زیرساختی و رفاهی روستاها در ایران به کارکرد تولیدی روستا توجهی نشده و نتیجه آن تاکنون تعطیلی منابع آب و خاک و مهاجرت روستا به شهر، توسعه فقر روستایی و نابرابری است.

کژکار کرد دوم: مدرنیزاسیون ناکارآمد و توسعه بی ریشه (طرح یک مناظره فنی)

به نظر می‌رسد "نهاد قانون" در ایران معاصر چندان شکل نگرفته است و به معنای نهادی و تاریخی در ایران، بر ساخت نشده است چرا که قوانین از محیط بیرونی جامعه و با کمک نخبگان در یک سیر زمانی محدود و به شکل ناقص بر ساحت اجتماعی تحمیل شده‌اند و ضرورت‌های اجتماعی و تاریخی، قوانین را بر ساخته نکرده است. این گونه است که به وفور قانون داریم، اما قانونمندی نه.

قوانین زیرساخت اجتماعی نداشته، در یک تجربه تاریخی و اجتماعی و فرهنگی از دل تعاملات و نیازهای اجتماعی بیرون نیامده‌اند و در نتیجه نهاد قانون به لحاظ تاریخی در ایران معاصر شکل نگرفته است. یکی از علل عمده قانون‌گریزی در جامعه همین نهادمند نبودن آن است. قوانین ابژه‌های بیرونی‌اند و از دل سوژه ایرانی سر بر نیاورده‌اند.

به همین سیاق دیگر نهادهای بوروکراتیک دولت مدرن بر سر جامعه ایرانی آوار شده‌اند. دیوانسالاری دولت مدرن به عنوان یک بسته از جیب نخبگان بیرون آمد و با مراض خود پیراهن توسعه را برید و برتن ساخت پیچیده اجتماعی، تاریخی و فرهنگی ایران کرد. ساختارهای نهادیش همه قواره‌های ناساز با فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور. وزارتخانه‌ها و ساختار اداری و ماشین بوروکراسی از پیش طراحی شده و تنها واقعیت جامعه ایران می‌بایست با آن همساز شود. وزارتخانه‌ها ابتدا تشکیل می‌شدند و بعد وظائف و مأموریت‌هایی برای بقایشان خلق می‌شد. این معضل هم اکنون نیز در دستگاه عظیم دولت برای پست‌ها و مناصب اشخاص همچنان ادامه دارد و غول بی شاخ و دمی که روز به روز عظیم‌تر شده و ناموزون‌تر قد می‌کشد بخش خصوصی و بدنه کسب و کار اجتماعی را در خویش فرو می‌بلعد. از این رو بود که وزارتخانه‌هایی چون نیرو و کشاورزی تشکیل شد، حال باید حیات اجتماعی روستایی و تولید ایران برای آن دوپاره شود و هویت اقتصادی و اجتماعی و تاریخی دهقانان برای بقای دیوانسالاری مدرن چند پاره. زان پس دو گانه آب و کشاورزی در ادبیات سیاسی و نهادی توسعه روستا و کشاورزی شکل گرفت و حاصل این دوآلیستی استاتیک و تأثیرش بر برنامه ریزی و سیاست‌گذاری تاکنون به بحران خاک و آب و بهره‌وری و تولید پایدار در ایران انجامیده است. معضله ای بنیادی که عنان از کف سیاستگذاران و برنامه‌ریزان گرفته و در تشکیل وزارتخانه‌ها و تفکیک وظایف آنان در نسبت با این دو مقوله، تاکنون مبنای مجادله بوده است. وزارت نیرو با نگاه تکنوکراتیک هم اکنون متولی آب است و وزارت جهاد کشاورزی با همان نگاه متولی کشاورزی و کشاورزان حیران این تشتت در برنامه‌ریزی و مدیریت. دو وظیفه‌ای که به واقع در ذات با هم تفکیک‌ناپذیرند. این تعارض، به معضل نامتجانس بودن مدیریت روستایی در ایران، که امر یکپارچه‌ای به نام توسعه را به مسئله‌ای پاره پاره بین متولیان متعدد در حوزه روستا تبدیل کرده است، نیز اضافه شد. در هم تنیدگی و یا از هم گسیختگی نظام آبیاری و کشاورزی را از دو منظر می‌توان مورد بحث و بررسی قرار داد:

۱- از منظر تجربه تاریخی ایران در خصوص بهره برداری از منابع آب (الگوی آموخته تاریخی مثبت در این اقلیم کم آب).

۲- از منظر تغییرات و تحولات شرایط مدرن (که می توانست با شناخت منطق تحول و سرشت تدریجی تغییر، تکنولوژی را نیز به خدمت جامعه در آورد؛ اما حاصل بی تدبیری آن ویرانه‌ای از منابع متلاشی است). اولی به ظرفیت‌های تاریخی که جامعه ایران در شرایط زیست بوم خود و در تطابق با مقتضیات محیطی و طبیعی و استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی در یک پروسه تاریخی به آن رسیده است و حاصل آن نظام‌های سنتی بهره‌برداری از منابع آب در کشور است و تحلیل عنصری این نظام، یکپارچگی و بهم پیوستگی آب و کشاورزی را تأیید می کند و افتخار تاریخی ملتی کهن با تجربه مدیریت اجتماعی آب در زیست بومی آشفته و خشک و نیمه خشک، و دومی ارجاع به شرایط گذار به دوران مدرن ایران دارد که در آن به اقتضای تحولات تکنولوژیک و ضرورت استفاده از تکنولوژی‌های سازه‌ای و بهره برداری مدرن از آب، نظام شبکه‌های نوین آبیاری شکل گرفته است؛ اما حاصلش تاکنون فلاکت آب و خاک و منابع محیطی کشور است.

نظام سنتی بهره برداری از آب در ایران از نظر ساختاری از ویژگی‌های خاصی برخوردار بوده است. از نظر تأمین آب، ایجاد و احداث سازه‌های آبی مانند قنات، بند، سد، آب بندان و نگهداری و بهره برداری از آنها قدمت تاریخی داشته است. توزیع و انتقال آب هر روستا، مزارع و واحدهای زراعی قانونمند بوده و در هر مورد از مقررات و ضوابط ویژه‌ای با نظم خاص استفاده می شده است و بالاخره در مصرف آب روش‌های گروهی متداول بوده و در مواردی در چارچوب نظام‌های بهره برداری کشاورزی سنتی چون بند، حراسه، کته، صحرا و غیره از منابع آب با روش گروهی بهره برداری می کردند به هر حال نظام‌های سنتی بهره برداری از آب به گونه ای با نظام زمین داری بزرگ مالکی، خرده مالکی و بهره‌برداری‌های خودکار و احیاناً زمین داران خرده پا انطباق و به گونه‌ای هماهنگی داشت. با اجرای اصلاحات ارضی دهه ۱۳۴۰ و الغاء نظام ارباب رعیتی و واگذاری نسق زراعی به کشاورزان و زارعان صاحب نسق هر روستا و تحولات و تغییراتی که در نظام زمین داری به وجود آمد نظام سنتی بهره برداری از آب تغییر شکل یافت و عموماً از حالت گروهی و جمعی به شیوه انفرادی تبدیل شد. به عبارت دیگر نوبت آبیاری که از تقدم اراضی و نوبت قطعات مزروعی همجوار تبعیت داشت به نوبت افراد صاحب نسق تبدیل شد و چون اراضی صاحبان نسق به اعتبار صحرا بندی و آیش و بعضاً تعدد مالکان در قطعات مجزا و پراکنده قرار داشت، نظام سنتی آبیاری به تبع این شرایط تغییر کرد و نوبت آبیاری از زمین به فرد تغییر یافت و نظام سنتی و قانونمندی سنتی آب گسیخته شد. اما واحدهای کار جمعی چون حراسه، صحرا، بنکو، بنه و همپا در بسیاری از مناطق کشور مانند خراسان، خوزستان، فارس، کرمان، سیستان و بلوچستان و نواحی مرکزی تشکیل شد و در فعالیت‌های زراعی و بالاخص آبیاری به صورت جمعی فعالیت و تشریک مساعی انجام می گرفت. اساساً در این واحدهای مشارکت جمعی تمامی امور مربوط به کشاورزی با هم دیده می شد و در برنامه ریزی فعالیت‌هایشان تفکیکی بین آب و سایر فعالیت‌های کشت و کار قائل نبودند.

طی نیم قرن اخیر که کشور به شدت تحت تأثیر تحولات و تأثیرات مدرن جهانی قرار گرفت در بخش مدیریت منابع آب کشور توسعه تکنولوژی‌های سازه‌ای برای بهره‌برداری مناسب‌تر از منابع آب اولویت پیدا کرد؛ به طوری که هم‌اکنون بخش‌های زیادی از منابع آب‌های سطحی کشور تحت پوشش شبکه‌های نوین آبیاری و زهکشی است. سامانه‌های جدید آبیاری و شبکه‌های نوین مربوط در شکل کامل خود شامل سدهای مخزنی، سدهای انحرافی، ایستگاه‌های پمپاژ، کانال‌های اصلی و فرعی انتقال و توزیع آب و ابنیه فنی می‌باشد. بهره‌برداری از سامانه‌های جدید آبیاری و به عبارت دیگر نظام بهره‌برداری از آب برای فعالیت‌های کشاورزی در شبکه‌های جدید آبیاری در سه سطح " تأمین آب "، " انتقال و توزیع آب " و مصرف و استفاده از آب، تقسیم و تفکیک شده است.

نظام بهره‌برداری از آب در شبکه‌های جدید آبیاری اراضی آبخور سدها و گروه چاه‌های عمیق به عهده دولت و سازمان‌های آب منطقه‌ای وزارت نیرو است. در مدیریت نظام بهره‌برداری از آب در سامانه‌های جدید، بهره‌برداران کشاورزی و کشاورزان نقشی ندارند. تنها مدیریت مصرف و بهره‌برداری آب در مزارع و باغات بر عهده بهره‌برداران و کشاورزان است. در این شرایط و در محدوده شبکه‌های مدرن آبیاری نظام‌های سنتی بهره‌برداری از آب کم‌رنگ شده و عملاً کنار گذاشته شده است. شاید بتوان گفت نظام بهره‌برداری جدیدی که کشاورزان و بهره‌برداران کشاورزی آبخور سامانه‌های جدید آبیاری در آن مشارکت داشته باشد جایگزین نشده است. بر اساس بررسی‌های به عمل آمده در شبکه‌های آبیاری دز، عقیلی، گتوند، کارون، درود زن، دشت مغان، فومنات، دشت قزوین، سد کرخه، باهوکلات، مهاباد و.... عدم موفقیت این شبکه‌ها و وضعیت تعامل شرکت‌های بهره‌برداری آب با کشاورزان و بهره‌برداران، عدم همکاری بهره‌برداران کشاورزی و آب‌بران به خصوص مالکان اراضی خرد و پراکنده از مهم‌ترین مشکلات پیش روی می‌باشد. مالکیت‌ها، موقعیت اراضی و تفرق غیر هندسی واحدهای بهره‌برداری کوچک و خرد در عمل تفرق و پراکندگی کشت مشخص را در الگوی زراعی موجب می‌شود و طبیعی است که تأمین نیاز آبی این محصولات و آبیاری این قطعات پراکنده در نظام بهره‌برداری از آب اثر بازدارنده و منفی دارد و از تعارضات عمده سیستم موجود است. معضل در این جا تکنولوژی نیست؛ بلکه مدیریت انتقال تکنولوژی در بستر اجتماعی و فرهنگی جامعه دهقانی و روستایی ایران است.

پیشنهاد نگارنده در این زمینه نهاد سازی اجتماعی و فرهنگی برای جذب تکنولوژی و فرآیندهای نوین به عنوان عناصر تغییر می‌باشد. تشکل سازی و نهاد سازی در بستر جامعه روستایی می‌بایست مشارکتی، مسئله محور و درونزا و مردم ساخت و اجتماعی باشد؛ نه دولت ساخت و پروژه محور و صرفاً فنی و اقتصادی. شکل حقوقی و مبنای مناسبات اجتماعی و سازمان کار گروهی می‌باید فرآیندی و تدریجی و حاصل تعامل و خلاقیت خود جامعه هدف باشد نه الگوهای از پیش طراحی شده تعاونی‌ها و تشکل‌ها و نظام‌های بهره‌برداری مدل‌سازی شده در کشور. اکسیر درد این منازعه فنی چیزی جز نظام توأمان آب و کشاورزی نخواهد بود.

کژکار کرد سوم: توسعه وابسته و باز تولید ضد مشارکت

بر اساس رویکرد ساختاری - تاریخی کاردوزو و عقیده‌اش در باره توسعه وابسته در چارچوب تئوری وابستگی نو که به ساختارهای داخلی وابستگی و ابعاد اجتماعی و سیاسی همراه با شرایط خارجی وابستگی و ابعاد اقتصادی توجه می‌نماید، شرایط توسعه در ایران می‌تواند به عنوان توسعه وابسته نامگذاری شود. فوران از این رویکرد برای تحلیل توسعه اجتماعی ایران، از دوره صفویه تا سال‌های بعد از انقلاب اسلامی استفاده می‌کند.

در فرایند توسعه وابسته، دولت اقتدارگرا و بوروکراتیک، شرکت‌های چندملیتی، و بورژوازی محلی سه بازیگر اصلی محسوب می‌شوند که از میان این سه بازیگر دولت بوروکراتیک اقتدارگرا به عنوان وابسته با ویژگی‌های مانند سلطه بوروکراسی، مونوپولی سیاسی، مونوپولی اقتصادی شناخته شده است (سو، ۱۹۹۹).

در چارچوب چنین توسعه‌ای که اصولاً براساس دولت توسعه گرای واقعی نیست، استراتژی‌های توسعه ملی غالباً به شیوه‌ای طراحی می‌شوند که به مشارکت محدود در سطوح خرد اجازه بروز می‌دهند و مشارکت در سطح کلان تا آنجا که هیچ تهدیدی برای دولت و نظام سیاسی حاکم نداشته باشد اجازه ظهور دارد. جامعه روستایی ایران قبل از اصلاحات ارضی ۱۳۴۲ کم تر در معرض پس آیند های توسعه وابسته بود و در چارچوب نظام فئودالیستی خاص خود مدیریت می‌شد. ساختار سنتی، اجتماعی این جامعه براساس شیوه‌های سنتی تولید بود. در این جامعه، مدل مشارکت خود انگیزه به طور گسترده‌ای در سطح واحدهای تولیدی خانوادگی و واحدهای تولیدی و نیروی کار سنتی جمعی مانند بنه و تعاونی‌های سنتی در سطوح قومی و محلی جاری بود. در دوره بعد از اصلاحات ارضی ۱۳۴۲ وقتی ساختار اجتماعی دولت دستخوش تغییر شد اندازه و گستره مدل مشارکت کاهش پیدا کرد. به نظر می‌رسد که پایداری این مدل تا اندازه‌ای حفظ می‌شود که تمایلات و ویژگی‌های سنتی غالب جامعه حفظ گردند. در این دوران عناصر جدیدی وارد زندگی روستایی می‌شوند. مهم‌ترین آن‌ها حضور دولت و عاملانش برای خلق توسعه، کنترل کردن روستا و غیبت مالکان زمین از روستاست. در ارتباط با شیوه‌های مشارکتی در سال‌های بلافاصله بعد از اصلاحات ارضی، روستاییان با مدل ضد مشارکتی مواجه شدند؛ زیرا در این دوران مدل سنتی مشارکت مورد غفلت واقع شد؛ برنامه‌های توسعه به نوعی در تضاد با مدل‌های سنتی مشارکت قرار گرفتند و باعث کاهش قابل توجه مدل انگیزشی سنتی مشارکت شد. تجزیه و واپاشی بنه‌ها به عنوان واحدهای تولید جمعی می‌تواند به عنوان نمونه‌ای از نابودی واحدهای سنتی جمعی در نظر گرفته می‌شود. تحول در نظام فئودالی و ورود ماشین آلات و تکنولوژی مدرن موثرترین عوامل این فروپاشی بوده‌اند.

همزمان با کاهش مشارکت سنتی و فعالیت‌های خود انگیزه و حضور دولت در جوامع روستایی و تلاش هایش برای پر کردن خلایی که از غیبت مالکان حاصل شد مدل مشارکت از بالا به پایین یا به عبارت دیگر مشارکت کنترل شده نضج گرفت. تشکیل سازمان‌های توسعه‌ای تحت سلطه دولت مانند تعاونی‌های روستایی، خانه انصاف، خانه فرهنگ، و همچنین ورود سپاه دانش، سپاه ترویج و بهداشت و غیره در واقع ترویج و توسعه مشارکت هدایت شده بیرونی، از بالا به پایین بود.

گرفتنی گودل می گوید که بعد از اصلاحات ارضی به جای تقویت سازمان همکاری و تعاون سنتی روستایی، بعضی از سازمان‌های بیرونی بدون داشتن آگاهی لازم از پس زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی جامعه روستایی به روستاییان تحمیل می‌شوند. پیامد این شرایط تنهایی سازمانی جامعه روستایی بوده است. به عقیده وی، آن‌ها باید اصول فرهنگی، اجتماعی و سیاسی و اقتصادی روستایی را با اصول سازمانی غیر شخصی براساس خویشاوندی مرتبط کنند (گودل، ۱۹۸۶).

شرایط مشارکت در جامعه روستایی بعد از انقلاب اسلامی در ابتدا تحت تأثیر مشارکت در سطوح کلان کشور بود. افزایش مشارکت به شکل بسیج توده‌ای مردم و حضورشان در صحنه، عمدتاً به دلایل سیاسی و اجتماعی، در بخش روستایی جامعه ایرانی وجود داشت. از اوایل روزهای بعد از پیروزی انقلاب اسلامی این مشارکت طی جنگ تحمیلی آشکارتر گردید. در نتیجه انقلاب، همه نهادهایی که به نحوی در امور اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی جامعه ایرانی درگیر بودند (به استثنای تعاونی‌های روستایی که با توجه به ماهیت و وظیفه اقتصادی یک استثناء بودند) به یکباره از زندگی اجتماعی روستاها ناپدید شدند. در ۱۳۵۸ جهاد سازندگی به عنوان یک نهاد انقلابی با دستور رهبر انقلاب تشکیل شد. با ورود جهاد سازندگی به روستاها، نهاد دیگری تحت نام هیئت هفت نفره زمین برای حل مسائل مربوط به مالکیت زمین و مسائل بهره برداری از اراضی پا به حوزه روستا گذاشت. با کمک نهادهای انقلابی که با روستاها مرتبط بودند مانند جهاد سازندگی، هیئت‌های هفت نفره واگذاری و احیاء اراضی و در مواردی با کمک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و کمیته انقلاب اسلامی، شورای اسلامی روستاها حتی قبل از تصویب قانون مربوطه تشکیل گردید. بنیاد مسکن فعالیت‌هایی را نیز در بعضی روستاها آغاز کرد. وزیر کشاورزی و توسعه روستایی نیز تلاش کرد تا مشارکت را از طریق تأسیس مراکز خدمات کشاورزی تقویت کند. البته علاوه بر شوراهای اسلامی دیگر نهادهای جمعی مانند انجمن‌های اسلامی روستایی و قرارگاه‌های بسیج در روستاها ایجاد شدند و راه را برای ترویج فعالیت‌های مشارکتی هموار کردند. در نتیجه این اقدامات و از طریق تقویت برنامه ریزی بخشی و در نتیجه توسعه بوروکراسی، فعالیت‌های مشارکتی روستاییان کاهش پیدا کرد و مهم‌تر این که برنامه‌های توسعه هیچ فلسفه مشارکتی روشن و خاصی را تعقیب نکرده‌اند. با شروع و اجرای این برنامه‌ها، حضور دولت و گسترش بوروکراسی تقویت شد و مدل مشارکتی از بالا به پایین ظهور یافت. بنابراین مشارکت در برنامه‌های توسعه به خودیاری، حمایت‌های مالی، و عرضه نیروی کار محدود شد. بیش از ده هزار تشکل و تعاونی در بخش‌های کشاورزی و روستایی در این نیم قرن تاکنون با ضرب ماشین بوروکراسی دولت تشکیل شدند و کم‌تر احساس تعلق بین اعضا و ارکان و هویت حقوقی و تعاونی تشکل‌ها وجود دارد. اگر در گذشته تنها وزیر کشاورزی و توسعه روستایی مسئول بخش روستایی بود، از زمان پیروزی انقلاب نهادها و سازمان‌های مختلفی از جمله جهاد سازندگی، وزارت کشور، سازمان بهزیستی، سازمان تعاون، بنیاد مستضعفان، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید، قرارگاه‌های بسیج و... در امور روستایی مداخله می‌کنند، بدون این که نیازی به هماهنگی بین مسئولیت‌ها و فعالیت‌هایشان داشته باشند.

کژکار کرد چهارم: «روستا - شهر» دوگانه‌ای تقابلی یا دو واقعیت یک پیوستار

دوگانه "روستا - شهر" چونان دوگانه‌های سنتی - مدرن، عقب مانده - پیشرفته، شرقی - غربی، جنوب - شمال، عاملیت - ساختار، خرد - کلان، ذهنی - عینی، رئالیسم - رمانتیسم یکی از بیشمار دوگانه‌های دایره المعارف دوئیت‌هاست که خطای معناشناختی آنان تاکنون فهم بشری را در پستوی تاریکی‌های زیادی فرو برده است. چرا که این دایکوتومی‌ها^۲ تنها یک روش فهم حقیقت‌اند و نه عین حقیقت. استفاده از این دوگانه‌ها تاکنون بشر را از حقایق متکثری که در پیوستار پدیده‌ها نهفته‌اند باز داشته است و تنها نقاط تقابلی آنان فهم بشری را به خود مشغول کرده است. گرچه طبقه بندی پدیده‌ها به عنوان ابزاری روشی بخشی از افتخارات علم محسوب می‌شود اما ضربات جبران ناپذیرش را در فهم حقایق بر کرده سوژه‌ها چنان فرود می‌آورد که می‌تواند عمر ملتی را تباه سازد.

در بخش توسعه روستایی، دوگانه‌های زیادی که بیش تر حاصل ادبیات نوسازی است مانند روستایی - شهری، سنتی - مدرن، آب-کشاورزی (در این نوشتار و نزد برنامه ریزان روستایی) اجازه فهم تحول را از کارگزاران و متخصصان و اندیشمندان می‌رباید. غافل از این که هویت شهر از بستر روستا سر بر می‌آورد و شهرهای خوب نتیجه فراگردهای تاریخی و تحولی روستایی خوب و قانونمندی تاریخی مناسب آنان می‌باشند. تحول صنعتی از دل درک تغییر تدریجی تاریخی نهادها، فرآیندها، هنجارها و مکانیسم‌ها و از بستر روستاها برخاسته است و به قول بلومر جامعه شناس آمریکایی خاستگاه تحول صنعتی بستر اجتماعی و تاریخی آن است و تجربه تاریخی ملت‌های توسعه یافته نیز آن را به اثبات رسانده است. همین درک ناقص از این پدیده است که گروه توسعه روستایی انجمن جامعه شناسی ایران را برای مدتی تعطیل و کساد کرده است و افتخار مطالعه شهر بر مطالعه روستا می‌چربد و روستا نماد فقر و رخوت و فرومایگی قلمداد می‌شود. این در حالی است که به واقع روستا منشأ تغییر و توسعه و تحول حیات بشریست. شهرهای بی تبار، و بی اصالت و گنگ و قبیله - شهرهای بی ظاهر مدرن که تمام نهادهایشان قبیله است و منطق ارتباطشان قبیلگی است. حاصل همین نگاه معیوب و غیر تاریخی است. فلسفه و جانمایه تحول، تبار و پیشینه آن است و منطق توسعه نیز از این راه تاریخی و این مسیر پر دامنه عبور خواهد کرد. با محکوم کردن بسترهای تاریخی تنها دریچه شناخت آنان را بر خود می‌بندیم و قطع درس آموزی از معلمی پیر و کارآزموده به نام تاریخ. با بهره گیری از منطق نقد مختصر پیش گفته، راهکار تعادل بخش توسعه متوازن روستا-شهر و طرح توسعه شهرک‌های کوچک کشاورزی^۳ در قالب مدل توسعه آگروپولیتن ایرانی یعنی شرکت‌های سهامی زراعی با منطق نظری خاص خود در اینجا به اجمال بحث می‌شود.

طبق نظر لپتن (۱۹۷۷) برنامه‌ها و اقدامات توسعه روستایی پاسخی به کاستی‌ها و عدم موفقیت توسعه و تحولات در مناطق شهری است. واقعیات نشان می‌دهند که سرمایه گذاری‌های بسیار متمرکز در مناطق شهری به

^۲ Dichotomies

^۳ Agricultural-based town

اثر رخنه به پائین^۴ برای مناطق روستایی منجر نگردید. دیدگاه‌هایی وجود دارد که می‌خواهند پیوندها با اقتصاد شهری را به حداقل و خودکفایی مناطق روستایی را از طریق بالا بردن پتانسیل‌ها به حداکثر برسانند. با این وجود روندینلی (۱۹۸۵) مخالف این نظریه می‌باشد. وی استدلال می‌کند که مناطق روستایی نمی‌توانند یک اقتصاد شهری را باز تولید نمایند؛ چرا که تمرکز جمعیت لازمه تولید کالاها و خدمات متنوع برای برآوردن نیازها و خواسته‌های مردم می‌باشد. در عوض رشد اقتصاد روستایی پایدار باید از طریق تخصصی کردن^۵ کالاهایی که در آن منطقه مزیت نسبی دارند تعقیب و پیگیری شود. با تخصصی کردن، مناطق روستایی نیز رقابت پذیری بازاری خود را افزایش خواهند داد. با این حال تخصصی کردن به فعالیت‌های بازرگانی و تجاری نیاز دارد. بنابر این مناطق روستایی باید روابطشان را در شبکه بازار به منظور ثمربخشی نتایج تخصصی سازی تقویت نمایند. مناطق شهری به عنوان گره‌های اصلی در شبکه بازار عمل می‌کنند. اتصال منطقه روستایی به شبکه بازار شامل جریان کالا، خدمات، مردم، دانش و مهم‌تر از همه اطلاعات می‌باشد. با این وجود جریانی نامتوازن ممکن است بوقوع پیوندد و به احتمال زیاد مناطق روستایی از نظر قدرت چانه زنی در سطح پائینی قرار گیرند. تنها جریانی متعادل، می‌تواند به پیوند سالم بین روستا و شهر^۶ کمک نماید. تحت چنین شرائطی، مناطق روستایی می‌توانند ارزش افزوده لازم را برای کالاهای خود ایجاد نمایند و در نتیجه با دستیابی به درآمد کافی برای پیشرفت بیش‌تر در تصاحب دانش و اطلاعات و سپس توسعه اقتصاد محلی کمک نمایند. یک راه غلبه بر این ناهمخوانی در رابطه با قدرت چانه زنی که ممکن است تعادل ساختار تعامل روستا-شهر را بگسلاند از طریق توسعه مناطق یا مراکز شهری کوچک^۷ می‌باشد. این مراکز شهری کوچک نقش تأمین کننده خدمات شهری و همچنین نقش جمع‌آوری کننده و فرآورنده محصولات روستایی را بر عهده دارند روندینلی از این دیدگاه توسعه مراکز شهری کوچک به منظور تقویت پیوند سالم بین روستا - شهر دفاع و پشتیبانی می‌نماید. وی استدلال می‌کند که سه دلیل عمده پشت اثرات زیان آور الگوهای پیوند روستا-شهری موجود برای مناطق روستایی وجود دارد این دلایل شامل عدم مراکز شهری کوچک قابل دسترسی، تدارک ناکافی امکانات و تسهیلات برای مناطق روستایی و انزوای بین استقرار گاهها در مناطق روستایی است. فریدمن و داگلاس (۱۹۷۵) رویکرد اگروپولیتن^۸ را در مراکز شهری کوچک در حال توسعه، پیشنهاد می‌نمایند. طبق نظر پرادهن (۲۰۰۳) رویکرد اگروپولیتن بر اساس استراتژی توسعه روستایی مائو تسه تونگ در چین مدلسازی شده است که از اختیار و اقتدار در برنامه ریزی و تصمیم‌گیری به نفع مردم روستایی تمرکز زدایی نمود. در عوض مردم روستایی می‌بایست مسئولیت کاملی را در قبال توسعه منطقه خود بپذیرند این رویکرد نیز روی تصمیم موقعیت دقیق^۹ تکیه دارد که خود در ارتقاء سطح دسترسی روستایی به جذابیت‌های شهری بسیار حیاتی و مهم می‌باشد. نگارنده با طرح "مدل شرکت‌های سهامی زراعی به عنوان مدل

۴ Trickle-down effect

۵ Specializing

۶ Rural-urban linkage

۷ Rural-urban linkage

۸ Agropolitan approach

۹ Careful Location Decision

توسعه آگروپولیتن در ایران" نیز همین رویکرد را برای توسعه مدل روستا- شهر در ایران پیشنهاد نموده است و زمینه‌های تاریخی و تجربی آن را در مطالعه موردی از ۲ شرکت سهامی زراعی در استان خراسان جنوبی در مقاله‌ای به تفصیل نشان داده است. این در حالی است که سیاستگذاران بخش کشاورزی تعریف ناقص و گنگی از یک‌ترم تخصصی علمی تحت عنوان شهرک‌های کشاورزی دارند و به همین نام نیز نهادی را بر ساخته‌اند که مأموریت‌هایش هیچ ارتباطی با مفاهیم و منطق علم توسعه روستایی ندارد. شرکت شهرک‌های کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی بر اساس بند «ل» ماده ۱۹۴ بخش توسعه روستائی قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران تشکیل است و در تعریف آن چنین آمده: "مجتمع‌ها و شهرک‌های کشاورزی، محیط‌های کنترل‌شده تولید محصولات کشاورزی هستند" چشم انداز این شرکت شهرک‌های کشاورزی "ایجاد فضای اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاران، تولیدکنندگان و کارآفرینان با هدف تولید محصولات کشاورزی در محیط‌های کنترل‌شده تولید تا سال ۱۴۰۴" بوده و مأموریت آن نیز "هدایت، حمایت و نظارت بر احداث و توسعه شهرک‌ها و مجتمع‌های کشاورزی با فن‌آوری نو به منظور بهبود بهره‌وری عوامل تولید از طریق تسهیل و تسریع فرایند سرمایه‌گذاری و کارآفرینی" است. کلمات کلیدی که در این تعاریف و مأموریت‌ها خودنمایی می‌کنند "محیط‌های کنترل شده تولید محصولات کشاورزی" و "فن‌آوری نو به منظور بهبود بهره‌وری عوامل تولید" است که حکایتی از مأموریت وزارت جهاد کشاورزی برای تحقق شهرک‌های کشاورزی به عنوان یک استراتژی در توسعه روستایی ندارد و صرفاً یک پروژه فنی با مأموریت‌های خاص خود می‌باشد و صرفاً "اشتراک لفظی" است که "دائم رهن است".

جمع بندی

در مطلب فوق ضمن ارائه راه حل‌هایی نشان داده شد که چهار کژکارکرد اساسی توسعه روستایی در ایران چگونه بنیان ساخت اقتصادی- اجتماعی روستایی را متلاطم نمود و در نتیجه، پیوند منطقی و تکاملی شهر- روستا را از هم گسیخت. ماهیت تولید در روستا با پدیده مصرف جایگزین شد. مشارکت به عنوان یک اصل تاریخی و میراثی تحول جامعه روستایی ایران با ضد مشارکت پیوند خورد و رویکرد تغییرات از بالا به پائین دولت- ساخت، ضمن این که هرگز صورت مشارکت مدرن را به خود ندید، اندک سرمایه‌های اجتماعی سنت مشارکت و اعتماد را نیز بر باد داد. پروژه‌های ناکارآمد توسعه و مدرنیزاسیون ناقص، ناسازوار و بی‌قواره دولت‌ها در خلاء تصمیم‌سازی و مشارکت جامعه روستایی منابع، اقلیم، محیط و جامعه روستایی را بحران زده کرد. عدم درک از ماهیت تکاملی و ارتباطی بین روستا و شهر روستاهای منفعل و شهرهای پر مسئله و ناموزون بر جای گذاشت.

فهم چهار کژ کارکرد مزبور در توسعه روستایی ایران دروازه راهی است تا مسیر توسعه با مشارکت و مدیریت مردم به سوی توسعه درونزای پایدار و رابطه ای متوازن و هم افزا بین شهر و روستا و درجهتی کاملاً معکوس با سیاست های قبل از نو آغاز و طی شود.

منابع فارسی

- ۱- وزارت نیرو، شرکت های آب و فاضلاب روستایی (۱۳۹۱).
- ۲- وزارت جهاد کشاورزی، شرکت شهرک های کشاورزی ایران، اساسنامه (۱۳۹۱).
- ۳- وزارت نیرو، مرکز آمار وزارت نیرو (۱۳۹۲).
- ۴- سو. آلوین، وای (۲۰۰۱). تغییرات اجتماعی و توسعه. ترجمه محمود حبیبی مظاهری، چاپ ششم، مرکز تحقیقات مطالعات استراتژیک، ۱۳۹۲، تهران.

منابع انگلیسی

۱. Friedmann, J. and M. Douglass (۱۹۷۵), "Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia." In: United Nations Centre for Regional Development, Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia. Nagoya, pp. ۳۳۳-۳۸۷.
۲. Goodell, Gracee (۱۹۸۶). The Elementary Structures of Political Life: Rural Development in Pahlavi Iran, Oxford, New York.
۳. Hooglund, E. and Azkia, M (۲۰۱۱), Rural Development in Contemporary Iran ۱۹۵۰-۲۰۱۰, International Journal of Social Sciences (IJSS), vol ۱, No. ۳, ۲۰۱۱.
۴. Lipton, M. (۱۹۷۷), Why Poor People Stay Poor, Gower, London
۵. Pradhan, K. P. (۲۰۰۳), Manual for Urban Rural Linkage and Rural Development Analysis, New Hira Books Enterprises, Kathmandu.
۶. Rondinelli, A. D. (۱۹۸۵), Applied Methods of Regional Analysis – The Spatial Dimensions of Development Policy, Westview Press / Boulder. London.
۷. Shakoori, Ali (۱۹۸۸). Rural reform policy in post-revolutionary Iran: a study of the impact of rural development programmes on rural people in selected villages of Eastern Azerbaijan, D. Phil. diss., York Univ., United Kingdom
۸. Sue, Y. Alvin (۲۰۰۱). Social Changes and Development (Tagheerat -e edjtemaeivatowsae), Translated by Mahmood Habibi Mazaheri. Research center for Strategic Studies, Tehran.
۹. World Bank (۱۹۹۴). Services for Agricultural and Rural Development, Islamic Republic of Iran, report no. ۱۱۹۵۶ – IRN

نویسنده مقاله : شہریار پاک نیا

