

مقدمه

تجربه تاریخی فرایند توسعه در کشورهای پیشرفته صنعتی نشان می‌دهد که کشاورزی نقش اساسی در توسعه ملی این کشورها به عهده داشته است. به قول بایرس^۱ «رخدادمحوری در تاریخ کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری راهی بوده که در آن مسئله کشاورزی حل شده است» (۱۹۸۲، ص ۸۳). صرف نظر از تجربه کشورهای صنعتی، بر توسعه بخش کشاورزی کشورهای در حال توسعه همیشه تأکید شده است؛ این امر، عمدتاً به سبب ارتباط این بخش با سایر بخشهای اقتصادی و همچنین کارکردهای آن در مواردی چون: تأمین غذا و فراهم کردن امنیت غذایی برای جمعیت رو به رشد کشورها، ایجاد مازاد اقتصادی برای توسعه سایر بخشها، تأمین ارز خارجی برای سرمایه‌گذاری در سایر بخشهای اقتصادی، تأمین مواد خام مورد نیاز صنعت و توسعه، کمک به فعالیتهای تولیدی وابسته و تکمیل حلقه‌های تولیدی از طریق ارتباطهای پسین (مانند تأمین مایحتاج بخش کشاورزی، از جمله کود شیمیایی، و ماشین‌آلات کشاورزی از بخش صنعت) و پیشین (مانند تأمین مواد خام و واسطه‌ای بخش صنعت از بخش کشاورزی)، افزایش قدرت خرید روستاییان از طریق ایجاد مازاد کشاورزی و ایجاد امکانات اشتغال و در نتیجه بهبود نسبی رفاه اجتماعی و اقتصادی روستاییان بوده است (فائو^۲، سازمان خواربار و کشاورزی جهانی، ۱۹۹۲؛ کاتوزیان، ۱۹۸۱ و جانستون و میلر، ۱۹۶۱).

با توجه به این کارکردها، فائو (۱۹۹۲) تأکید می‌کند که هرچند اهمیت

^۱. Byres

^۲. FAO

تأثیر بخش کشاورزی در مراحل اولیه صنعتی شدن به لحاظ تاریخی تأیید می‌شود، میزان توسعه مطلوب اقتصادی وابسته به توسعه و تکامل بخش روستایی و کشاورزی است یا همان‌طور که ویلیامز (۱۹۸۲) اشاره می‌کند توسعه تولید دهقانی، شرطی مهم برای توسعه صنعت است.

توسعه بخش کشاورزی و ضرورت توجه به آن در کشور ما، علاوه بر موارد فوق، به دلایل زیر مهم بوده است:

۱. بخش عمده‌ای از جمعیت کشور در روستاها زندگی می‌کردند. هنوز هم حدود ۳۵ درصد از جمعیت کشور، در روستاها ساکن و دارای حرفه کشاورزی‌اند و حدود ۲۵ درصد از کل جمعیت فعال کشور در بخش کشاورزی شاغل هستند. بنابراین، بخش اعظم تولیدات کشاورزی کشور نه در مناطق شهری، بلکه در مناطق روستایی صورت می‌گیرد.

۲. علی‌رغم کاهش سهم کشاورزی در اقتصاد کشور در دهه‌های گذشته هنوز ارزش افزوده بخش کشاورزی نزدیک به یک چهارم تولید ناخالص ملی است. حکومت پهلوی در راستای سیاست نوسازی کشاورزی - به عنوان یکی از موضوعات عمده توسعه‌ای در قبال انقلاب و به عنوان بخشی از برنامه نوسازی کشور (از دهه ۱۳۰۰ به بعد) - نخست، اراضی اشتراکی قبیله‌ای را با ضبط یا واگذاری آن به بخش خصوصی تضعیف نمود و از دهه ۱۳۳۰، برنامه نوسازی را در مورد املاک بزرگ مقیاس به ویژه در برخی از اراضی سلطنتی آغاز کرد که در دهه ۱۳۴۰ از طریق اصلاحات ارضی دنبال شد. این تلاشها با صنعتی کردن کشاورزی و ایجاد واحدهای کشت و صنعت و ایجاد مناطق مستعد (در دهه ۱۳۵۰) همراه شد. با توسل به راهبرد رشد و تکنوکراتیک، بر حداکثر کردن رشد به مفهوم بازده کل تأکید شد. علی‌رغم این کوششهای مستمر، سیاستهای نوسازی نتوانست به افزایش سطح رفاه مناطق روستایی و از بین رفتن فقر کمک کند. این امر تا حدی ناشی از سیاست مدرنیزاسیون حکومت بود که کم‌ترین ارتباط پسین و پیشین^۳ را بین

³. backward and forward linkages

بخشهای متفاوت اقتصادی (از جمله مدرن و سنتی) برقرار می‌کرد و تا آنجا که به بخش کشاورزی مربوط می‌شد اولویت اندکی به بخش روستایی و کشاورزی سنتی می‌داد (افشار، ۱۹۸۱).

سیاستهای توسعه کشاورزی قبل از انقلاب در زمینه‌های مختلف از قبیل سرمایه‌گذاری و قیمت‌گذاری و توجه به واحدهای کشت و صنعت منجر به ایجاد شکاف درآمدی بین شهرها و روستاها، مهاجرت شدید روستاییان به شهرها و رشد سریع واردات مواد غذایی و کشاورزی گردید. این سیاستها و پیامدهای آن در ابتدای پیروزی انقلاب مورد انتقاد طیف وسیعی از کارشناسان، دولتمردان و سیاست‌گذاران قرار گرفت و به تبع آن انتظارات زیادی برای تجدید نظر در این سیاستها به وجود آمد؛ در نتیجه توجه به امر توسعه کشاورزی به مهم‌ترین سیاست دولت بعد از انقلاب تبدیل شد. در این راستا دولتهای بعد از انقلاب اقدامات نسبتاً وسیعی در سازماندهی مجدد مدیریت کشاورزی و روستایی به همراه اجرای برنامه‌های توسعه روستایی صورت دادند. انتظار می‌رفت سیاستهای جدید اصولاً با هدف خودکفایی در تولید مواد غذایی، توسعه روستاها و توزیع درآمدی بالا در سطح روستا و شهر اجرا شود.

علی‌رغم نوشته‌ها و تحقیقات پراکنده در زمینه مسائل کشاورزی، به‌ندرت به طور جامع و منظم سیاستهای مرتبط با این موضوعات، در دوره‌های قبل و بعد از انقلاب با توجه به برنامه‌های عمرانی و توسعه اقتصادی و اجتماعی، که به نوعی فرایند مداخله سیستماتیک دولت را برای توسعه کشاورزی نمایان می‌سازد، بررسی شده است. در واقع این نوشته گامی است، هرچند مقدماتی، در جهت پر کردن خلأ موجود.

رویکرد موجود در این کتاب، رویکرد بین‌رشته‌ای است که عوامل چندگانه را به صورت تعاملی دربر می‌گیرد. از این منظر، توسعه روستایی و کشاورزی به عنوان مفاهیم همپوشی^۴ و نزدیک به هم در نظر گرفته شده‌اند، یعنی رابطه‌ای عام و

⁴. overlapping

خاص بین آنها حاکم است. بدین مفهوم که توسعه روستایی در مقایسه با توسعه کشاورزی به موضوعات وسیع‌تری اشاره دارد و به مراتب فراتر از تولید کشاورزی است و دارای رابطه‌ای متقابل با بهبود شرایط زندگی روستاییان است. به عبارت دیگر، هر اقدامی که برای توسعه و آبادانی روستاها صورت گیرد بر تولید محصولات کشاورزی تأثیر می‌گذارد و همین‌طور هر اقدامی که در بخش کشاورزی صورت گیرد بر شرایط زندگی روستاییان (اشتغال، درآمد و غیره) و توسعه روستا تأثیر می‌گذارد. به سبب ارتباط و تعامل بین دو مفهوم مزبور، در این کتاب این دو را اغلب با هم آورده‌ایم. همچنین در ایران به دلیل دیدگاه‌های حاکم بر نظام برنامه‌ریزی و بخشی بودن ماهیت برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای کشور، اغلب روستا در قالب بخش کشاورزی بررسی می‌شد و در واقع از برنامه عمرانی چهارم به بعد بود که فصلی مجزا تحت عنوان «اعتبارات عمران و نوسازی دهات» مطرح و بیشتر به جنبه‌های عمرانی روستاها محدود شد. بنابراین، با توجه به بخشی بودن اغلب برنامه‌های کشور، به مسائل جامعه روستایی در بخش کشاورزی توجه می‌شد.

از این رو، تأکید اساسی در اثر حاضر، بررسی سیاست‌های کشاورزی در قبل و بعد از انقلاب ایران است که با استفاده از روش اسنادی و مراجعه به اسناد و مدارک موجود و قابل دسترس انجام گرفته است. این سیاستها عموماً، و نه الزاماً، معطوف به مداخله دولت در فرایند تغییر کشاورزی است که به منظور سازماندهی شرایط فنی و اجتماعی انجام می‌شود و به نوعی خواست سیاسی دولت را در تغییر شکل کشاورزی با در نظر گرفتن مناسبات قدرت حاکم در جامعه متبلور می‌سازد. سیاست‌های توسعه کشاورزی معطوف به اهداف خاص کشاورزی است که معمولاً دولت‌ها از طریق برنامه‌های توسعه‌ای تعریف و اعمال می‌کنند و همچنین معطوف به تمهید ابزار و وسایل مختلفی چون مالی و نهادی جهت نیل به این اهداف است. این سیاستها دارای خصلتهای ترغیبی، تشویقی و یا تحدیدکننده‌اند و خواه ناخواه نقش بخش روستایی و کشاورزی را در مواردی چون انباشت سرمایه و توزیع مطرح می‌کنند که ابعاد وسیع‌تری را دربر می‌گیرند و لزوماً محدود به کشاورزی نیستند.

در این کتاب سعی کرده‌ایم سیاستها و تحولات کشاورزی را در متن تاریخی آن بررسی و تحلیل کنیم تا درک جامع‌تر و عمیق‌تری برای پژوهندگان آن فراهم آوریم؛ به‌ویژه، اثر حاضر برای دانشجویان دوره کارشناسی و کارشناسی ارشد علوم اجتماعی و اقتصادی که درسهای مربوط به توسعه روستایی، توسعه کشاورزی یا اقتصاد کشاورزی و تحلیل برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در ایران را می‌گذرانند، قابل استفاده است و در عین حال شناخت واقع‌بینانه‌ای درباره علل توسعه‌نیافتگی روستایی - به‌طور عام - و توسعه‌نیافتگی کشاورزی کشورمان - به‌طور خاص - می‌دهد.

کتاب *سیاستهای توسعه کشاورزی در ایران* در چهار فصل تنظیم شده است. فصل اول به ادبیات توسعه کشاورزی می‌پردازد و مباحثی که در آن بررسی می‌شود عبارت است از: نقش و اهمیت بخش کشاورزی در توسعه اقتصادی، دیدگاههای توسعه کشاورزی در دوره‌های مختلف تاریخی با توجه به دیدگاههای صاحب‌نظران توسعه، ماهیت دولت در دورنمایی تاریخی با توجه به نقش و اهمیت آن در جامعه ایران و سیاستهای توسعه آن. در نهایت، رویکردهای توسعه روستایی و کشاورزی ایران طی دوره‌های مختلف با توجه به مباحث قبل مرور می‌شود.

فصل دوم به ارزیابی سیاستهای توسعه کشاورزی قبل از انقلاب اختصاص دارد و مباحث مورد بحث آن عبارت است از: دورنمای تاریخی تحولات و تغییرات کشاورزی، جایگاه بخش کشاورزی در سیاستهای توسعه و برنامه‌های عمرانی این دوره و عملکرد سیاستها در خصوص بخش کشاورزی. سرانجام مباحث ارائه شده جمع‌بندی می‌شود.

فصل سوم، به ارزیابی سیاستهای توسعه کشاورزی بعد از انقلاب می‌پردازد. در این فصل، با توجه به اهمیت نقش انقلاب در شکل‌گیری و جهت‌گیری سیاستها، بنیانها و تحول جامعه و دولت با توجه به مسائل روستایی و کشاورزی، مهم‌ترین برنامه‌ها و سیاستهای کشاورزی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی و عملکرد بخش کشاورزی با توجه به سیاستهای توسعه آن و

برنامه‌های پنجساله بررسی می‌شود؛ در نهایت مباحث فصل جمع‌بندی می‌شود. فصل چهارم خلاصه‌ای است از فصل‌های قبل، به طوری که تحولات سیاست‌های توسعه کشاورزی در قبل و بعد از انقلاب به صورت تطبیقی تحلیل و به همراه پیشنهادها جمع‌بندی می‌شود، سپس چشم‌انداز بخش روستایی و کشاورزی کشور در آینده در حد طرح مسئله ترسیم می‌گردد.

دکتر علی شکوری