

**چهارمین کارگاه فنی مشارکت کشاورزان در مدیریت
شبکه‌های آبیاری و زهکشی (اصول و روش‌های کاربردی)
۸ دی ماه ۱۳۸۴**

مبانی نظری مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری

دکتر منوچهر فکری‌ارشد

چکیده:

بر اثر شکست برنامه‌های توسعه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مدیریت دولتی شبکه‌های آبیاری نیز به چالش کشیده شد. در این ارتباط فرضیه‌هایی مانند «انتقال مدیریت آبیاری» و «مدیریت مشارکتی آبیاری» شکل گرفت و مسئولیت ایجاد دگرگونی در محیط، از عنصر خارجی سلب شد و به عناصر درونی منتقل گردید. در ایران از دور زمان بین حکومت و مردم نوعی بیگانگی وجود داشته است. برای بررسی نظری علل و عوامل این بیگانگی لازم است نظریه‌های تاریخی مورد مطالعه قرار گیرند. از میان این نظریه‌ها، «نظریه جامعه کوتاه مدت» بهتر از سایر نظریه‌ها پاسخ‌گوی این علل و عوامل می‌باشد. نظریه جامعه کوتاه مدت بر این باور استوار است که حکومت‌های ایرانی در طول تاریخ، همواره حکومت‌هایی خودکامه بوده‌اند و قدرت و اقتدار حکومت‌ها پایه در حقوق و قانون نداشته است. طبقات اشراف، نظامی، اداری و ثروتمندان جامعه ایران، برخلاف اشرافیت اروپائی، عمری کوتاه داشته‌اند، و حکومت و جامعه عملاً مستقل از هم بوده‌اند. تغییر این ارتباط متقابل حکومت- ملت کاری بسیار دشوار می‌باشد. پیش شرط شرکت فعال مردم، از جمله روستائیان، در امور عمومی جامعه نیازمند کسب نگرشی جدید نسبت به روابط دولت و مردم در ابعاد گسترده می‌باشد. از این رو، جلب مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری، قبل از هر چیز در گرو توسعه مردم سالاری و گسترش آموزش و ترویج دانش نوین مشارکت در بین اقشار مختلف مردم و جامعه اداری کشور می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: مبانی نظری مشارکت، نظریه تاریخی جامعه کوتاه مدت، مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری

تاکنون به کرات در مورد لزوم مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری، صحبت شده است، به طوری که کمتر کسی را می‌توان یافت که با یک چنین تغییر و تحولی مخالف باشد. اما موضوعی که کمتر به آن توجه شده است، این نکته است که برای شناسایی مشکلات و یافتن راه‌حل‌های مناسب جهت جلب مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌ها، آشنائی با مبانی نظری، ضروری می‌باشد.

مشاهدات و تحقیقات علمی، همواره بر پایه یک نظریه استوار می‌باشند، به این ترتیب که نظریه، مقدم بر تحقیق و بررسی قرار دارد. بررسی در زمینه «جلب مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری» نیز به مثابه تحقیقی علمی، باید بر پایه یک نظریه استوار باشد. برای یافتن پاسخ سئوالات خود در این زمینه خاص، نخست باید فرضیه‌ای مناسب تعریف کنیم و سپس از طریق مشاهده و آزمون به بررسی تجربی درستی یا نادرستی آن بپردازیم. بدیهی است، فقط هنگامی که فرضیه در عمل مورد تأیید قرار گرفت می‌توان بر مبنای آن، راهکارهای عملی جهت پیشبرد اهداف ارائه نمود.

قبل از طرح نظریه‌ای برای مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری، لازم است به نکته‌ای کلیدی اشاره کنم. پس از شکست برنامه‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه، کاستی‌های دولت در مدیریت شبکه‌های آبیاری نیز مورد چالش قرار گرفت. در این فرایند فرضیه‌هایی مانند «انتقال مدیریت آبیاری» و «مدیریت مشارکتی آبیاری» شکل گرفت تا سرانجام انگاره‌ای جدید توسط «چمبرز» و «پائولفره» عرضه شد که در آن، مسئولیت ایجاد دگرگونی در محیط، از عنصر خارجی سلب شده بود و اجرای اصلاحات در گرو فعالیت عناصر درونی (ذی نفعان) قرار گرفته بود.

اما متأسفانه در بسیاری از کشورها، از جمله ایران، موضوع جلب مشارکت کشاورزان نه به منزله فعالیت عناصر ذی نفع (درونی)، بلکه به مثابه روش تمرکززدائی و خصوصی‌سازی شناخته و بکار گرفته شد و لذا در اکثر موارد با شکست روبه‌رو گردید. از همین رو، برای جلوگیری از تکرار تجربه‌های ناموفق گذشته، لازم است مبانی نظری جلب مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری، بیشتر مورد بحث قرار گیرد.

جلب مشارکت کشاورزان، به منزله انتقال برخی مسئولیت‌ها از یک بخش جامعه به بخشی دیگر، در واقع گوشه‌ای از روابط متقابل اجتماعی - اقتصادی گروه‌های مختلف جامعه را در بر می‌گیرد. از این رو، برای پرداختن به موضوع مشارکت، باید در وهله نخست، نظریه‌ای قابل قبول برای توضیح روابط متقابل گروه‌های جامعه، طرح‌ریزی کنیم. از آن جا که روابط اجتماعی - اقتصادی افراد، در بستر تکامل تاریخی جوامع شکل می‌گیرد، لازم است نظریه‌ای منسجم برای تاریخ جامعه ایران عرضه نمایم.

مناسب‌ترین نظریه تاریخ، برای مطالعه مشکلات جلب مشارکت کشاورزان، نظریه‌ای است که بتواند برای سئوالات زیر، پاسخ قانع‌کننده به دست دهد:

اول: علل و سوابق دخالت حکومت در کلیه تصمیم‌گیری‌های جامعه

دو: علل بی‌ رغبتی عموم مردم برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های جامعه و پذیرش مسئولیت

سوم: علل محدودیت‌های انتقال مسئولیت از دولت به مردم در تمام زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی همانگونه که می‌دانید در مورد روند تکامل تاریخی جامعه ایران نظریه‌های متفاوتی ارائه شده است از قبیل نظریه خطی تاریخ، نظریه شیوه تولید آسیائی، نظریه تغییرات ادواری و... لیکن مطالعات من نشان می‌دهد که از میان این نظریه‌ها، «نظریه جامعه کوتاه مدت» بهتر از سایر نظریه‌ها می‌تواند برای سئوالاتی که برشمردم، پاسخ قانع‌کننده ارائه دهد. نظریه جامعه کوتاه مدت بر این باور استوار است که حکومت‌های ایرانی در طول تاریخ این مرز و بوم، همواره حکومت‌هایی خودکامه بوده‌اند، یعنی قدرت و اقتدار حکومت‌ها پایه در حقوق و قانون نداشته است. حکومت و جامعه عملاً مستقل از هم بوده‌اند و اکثراً با هم سر دشمنی داشته‌اند. طبقات اشراف و نظامی و اداری و ثروتمندان جامعه ایران، برخلاف اشرافیت اروپائی، عمری کوتاه داشته‌اند. از همین رو است که جامعه ایران را جامعه کوتاه مدت می‌خوانیم. برای ارائه شاهی بر این ادعا، به مقایسه مختصر دو جامعه فئودال اروپائی و جامعه زمین‌داری ایرانی می‌پردازیم.

جامعه اروپائی

حکومت‌های فئودال اروپائی، علیرغم پراکندگی قدرت و تقسیم جامعه به اجزای کوچک، مبتنی بر رعایت حقوق و قوانینی مشخص بوده‌اند. در نظام فئودالیسم، مالکیت خصوصی زمین یک حق سلب ناشدنی بوده است و ملک و مقام فئودال، نسل به نسل به پسر ارشد می‌رسید. از اوایل قرن ۱۶ میلادی - با کاهش قدرت فرمانروایی فئودال‌ها و گسترش شهرهای آزاد - قدرت شاهان رو به افزایش نهاد و حکومت‌های قدرتمند مرکزی شکل گرفتند. این حکومت‌ها خودکامه نبودند، بلکه به قوانین نانوشته‌ای مشروط می‌شدند. شاه نمی‌توانست مغایر با آن قوانین نانوشته، هر تصمیمی را که می‌خواست اعمال کند. بر اثر این تحولات، نظام اجتماعی و سیاسی قرون وسطا متزلزل شد و طبقه سوداگر قدم به صحنه قدرت نهاد. از عصر روشن‌گری (رنسانس)، دولت تشکیلاتی به شمار می‌آید که مشروعیت آن به اراده ملت بستگی دارد. در جوامع مدرن امروزی، مفهوم دولت به دسته‌ای از مردم اشاره دارد که در یک منطقه معین زندگی می‌کنند و به گونه‌ای سازمان‌دهی شده‌اند که تعدادی افراد انتخاب شده از بین آنان، فعالیت‌های مردم را از طریق توسل به منافع گروهی، اداره می‌کنند.

جامعه ایرانی

در تاریخ گذشته ایران، همواره بخشی بزرگ از اراضی زراعی کشور مستقیماً در مالکیت حکومت بوده و بخشی دیگر نیز توسط حکومت به افراد واگذار می‌شده است. در نتیجه، حکومت وقت هر لحظه که اراده می‌کرده، می‌توانسته است املاک یک زمین‌دار را مصادره کند و یا به شخصی دیگر واگذار نماید. در واقع مالکیت خصوصی اراضی زراعی نه یک حقوق، بلکه یک امتیاز بوده است که حکومت وقت به عمال مورد

نظرش واگذار می‌کرد و هر زمان هم که اراده می‌کرد، از آنان پس می‌گرفت. البته زمین‌هایی هم بود که از آن ارباب زمین انگاشته می‌شد، اما حتی این نوع اراضی نیز می‌توانست بدون کمترین تشریفات مصادره شود. حتی ثروت‌های غیراراضی و منزلت اجتماعی نیز محتاج مهر تأیید حکومت بود. به این ترتیب، در ایران، ترکیب طبقات اجتماعی، پیوسته دگرگون می‌شده و تحرک اجتماعی شدیدی از بالا به پائین و از پائین به بالا جریان داشته است.

حکومت‌های ایران در تمام طول تاریخ این کشور، حکومت‌های خودکامه بوده‌اند، یعنی قدرت و اقتدار حکومت، پایه در قانون نداشته است. همانطور که قبلاً اشاره شد، در اروپا از دوره رنسانس به بعد، دولت متکی به طبقات جامعه بوده است، لیکن در ایران، همواره طبقات به حکومت متکی بوده‌اند.

در ایران، گرچه هم ثروت و هم دانش و فن در سطوحی بالا قرار داشت، لیکن آن اندازه دوام نمی‌آورد که تراکم کافی پیدا کند و در توسعه بلند مدت مؤثر افتد. از همین رو، ایران را می‌توان جامعه کوتاه مدت خواند، یعنی جامعه‌ای که در آن دگرگونی‌ها معمولاً پدیده‌هایی زودگذراند. کوتاه مدت بودن جامعه ایران، معلول شالوده خودکامه حکومت بوده است.

به این ترتیب، چون کلیه حقوق جامعه در انحصار حکومت بوده است، تمامی وظایف و مسئولیت‌ها نیز بر عهده حکومت قرار داشته است. به عبارت دیگر، چون مردم اصولاً حقوقی نداشته‌اند، لذا در مقابل دستگاه حکومت هم احساس مسئولیت نمی‌کرده‌اند و با حکومت بیگانه بوده‌اند و حکومت را از خود نمی‌دانسته‌اند. در واقع همین بیگانگی تاریخی، علت اساسی واژگون بودن رابطه دولت با ملت در ایران به شمار می‌آید. در کشورهای صنعتی اروپا، از دوران انقلاب صنعتی به این سو (دست کم از لحاظ نظری) دولت نهادی است منتخب ملت که وظیفه‌اش ارائه خدمات به افراد جامعه می‌باشد.

در ایران اما، حکومت خودکامه، مالک کلیه ثروت جامعه بوده است و مردم طبق سلسله مراتبی معین، جیره‌خوار یا رعیت او به شمار می‌آمده‌اند.

علیرغم تحولاتی که طی یک قرن اخیر در جوامع شهری و روستایی کشور پدید آمده است، هنوز هم تصور عموم از نقش دولت بر همان مبنای دولت عامل استوار است. در واقع می‌توان گفت که تداوم این برداشت واژگونه از رابطه بین دولت و ملت، مانع اصلی مشارکت و پذیرش مسئولیت روستائیان در اداره امور روستا، از جمله مشارکت در مدیریت شبکه‌های آبیاری بوده است.

سابقه مشارکت روستائیان در تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت منابع آب و خاک

هر چند در گذشته، همکاری‌های سنتی در سطح روستاهای کشور رواج داشته است، لیکن با اجرای اصلاحات ارضی ۱۳۴۲ و دگرگون شدن ساخت جامعه روستایی، به تدریج از میزان اینگونه همکاری‌های سنتی کاسته شد. در نتیجه اصلاحات ارضی، از دهه ۱۳۴۰ به این سو، عناصری جدید وارد حیات اجتماعی و اقتصادی روستاها شد که مهمترین آن حضور دولت و نهادهای دولتی بود. از این مقطع به بعد شاهد

تضعیف تدریجی الگوهای مشارکتی در سطح روستاها بوده‌ایم، زیرا برنامه‌های توسعه روستا به نوعی با الگوهای همکاری‌های سنتی روستائیان ناهمخوان بود.

هم زمان با تضعیف فعالیت‌های مشارکتی سنتی و خود انگیخته، و همچنین حضور دولت و نهادهای دولتی در جامعه روستائی، شاهد طرح و بسط الگوی جلب مشارکت از بالا، یعنی مشارکت هدایت شده بوده‌ایم. نمونه‌هایی از این مشارکت از بالا عبارت‌اند از تعاونی‌های روستائی، خانه‌های انصاف، خانه‌های فرهنگ و نهادهای مشابه.

در چارچوب مشارکت هدایت شده، روستائیان به منزله «موضوع تغییر» تلقی می‌شوند و نه «عامل تغییر». به عبارت دیگر، در مشارکت هدایت شده، رابطه بین کارگزاران دولت یا مروجان مشارکت و روستائیان، به صورت رابطه بین «فرمان‌روا» و «فرمان‌بردار»، نمود می‌یابد. این کارگزاران دولت به جای آن که روستائیان را در سطوح و رده‌های مختلف تصمیم‌گیری‌ها مشارکت دهند، وظایفی را به آنان دیکته می‌کنند بدون آن که لوازم و زمینه‌های لازم برای مشارکت آنان در حیات روستا را فراهم آورند.

به این ترتیب، بر اثر اجرای مشارکت هدایت شده از بالا، وابستگی روستائیان به دولت تشدید گردیده است. گرچه از قدیم‌الایام، انواع همکاری‌های سنتی در روستاهای کشور متداول بوده است، لیکن حل مشکلات امروز با همان روش‌های سنتی قدیم، ناممکن به نظر می‌رسد. در همیاری‌های سنتی، عده‌ای افراد معدود، متعلق به جوامع کم و بیش همگون، در چارچوب روابط نزدیک فردی یا خویشاوندی و عمدتاً به صورت موردی با یکدیگر همکاری می‌کردند، در حالی که همکاری و مشارکت نظام مند در جوامع بزرگ و ناهمگون امروزی عبارت است از پذیرش مسئولیت‌های عمومی مستمر. از این رو باید توجه داشت که جلب مشارکت کشاورزان برای مدیریت شبکه‌های مدرن آبیاری، با همکاری‌های سنتی تفاوت فراوان دارد.

گرچه در شهرها، تراکم جمعیت و نیز ویژگی‌های زندگی شهری، مردم را کم و بیش به این باور رسانده است که اداره امور پیچیده شهرها مستلزم همکاری و مشارکت همگان است، لیکن این باور هنوز برای روستائیان درونی نشده است. از این رو، وادار کردن روستائیان به مشارکت در انجام خدمات عمومی، بدون آن که ضرورت و فواید آن را با تمام وجود احساس کرده باشند، مشارکتی تصنعی و ناپایدار خواهد بود که بر اثر بروز کوچک‌ترین تغییر در شرایط حاکم، دیر یا زود از هم خواهد پاشید. در جوامع روستائی، نه با اعمال زور می‌توان روستائیان را وادار به مشارکت مستمر در اداره امور عمومی روستا نمود و نه با تطمیع از طریق اعطای امتیازهای مادی. تنها راه ترغیب روستائیان به مشارکت در اداره امور روستا، عبارت است از تفهیم لزوم و فایده همکاری و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های حیاتی روستا.

وسیع شدن روزافزون شکاف بین کشورهای فقیر و ثروتمند، خیراندیشان جامعه بشری را بر آن داشته است تا در پی یافتن راهی برای رهائی کشورهای فقیر از بن‌بست توسعه نیافتگی برآیند. به همین سبب، امروزه رشد و توسعه به صورت حیاتی‌ترین هدف جوامع بشری درآمده است.

در فرآیند توسعه، «سرمایه انسانی»، مهمترین عامل به شمار می‌آید. این «سرمایه» اما، زمانی می‌تواند به کمک فرآیند توسعه بشتابد که از آزادی حق انتخاب و تصمیم‌گیری برخوردار باشد. استیگ لیتس

(Stiglitz) در کنفرانس بین‌المللی دموکراسی، اقتصاد بازار و توسعه، که در سال ۱۹۹۹ در سنوول برگزار شد گفت: «عامل مؤثر در توسعه پایدار، مشارکت مردم در امور است، مشارکتی که بر محور احساس مسئولیت و گفت و گوی آزاد استوار باشد.»

مشارکت در مفهوم وسیع امروزی عبارت است از گفت و گوی آزاد و شرکت فعال در امور جامعه. بدیهی است تصمیم‌هایی که آزادانه و با مشارکت عموم گرفته می‌شوند، مورد حمایت عموم نیز قرار می‌گیرند و بهتر و سهل‌تر اجرا می‌گردند. مشارکت عموم در اداره امور جامعه، هم عامل مؤثر در توسعه است و هم نتیجه فرآیند توسعه.

شکست اکثر برنامه‌های رشد و توسعه دولت مدار در کشورهای در حال توسعه، این فکر را قوت بخشیده است که باید علت عمده ناکامی‌های توسعه را در فقدان مشارکت مردم در امور جست و جو کرد. اصلاح نگرش سیاست‌گذاران در مورد اهمیت حضور مردم در برنامه‌های توسعه، مستلزم قبول نقش فاعلی مردم در توسعه است. پیش شرط شرکت فعال مردم، از جمله روستائیان، در امور عمومی جامعه، عبارت است از کسب نگرش جدید نسبت به روابط دولت و مردم و آگاهی‌های اجتماعی - فرهنگی هم سطح با پیشرفت‌های فنی. جلب مشارکت روستائیان در اداره امور روستا - از جمله مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری - نیز قبل از هر چیز در گرو آموزش و ترویج دانش نوین مشارکت است.

علاوه بر این، لازم است تغییراتی اساسی در روابط بین بخش دولتی با جوامع محلی پدید آید و متناسب با این تغییرات، جایگاه مدیران و کارشناسان دولتی مشخص گردد. از این رو، مسئولین دولتی و دست‌اندرکاران امور روستا نیز باید افق دیدشان را درباره مشارکت وسعت بخشند و جلب مشارکت را فقط در وادار کردن روستائیان به مشارکت مالی خلاصه نکنند.

نتیجه‌گیری:

جلب مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری، به منزله انتقال برخی مسئولیت‌ها از یک بخش جامعه (دولت) به بخشی دیگر (کشاورزان)، در واقع گوشه‌ای از روابط متقابل اجتماعی - اقتصادی گروه‌های مختلف جامعه را در بر می‌گیرد. از این رو، برای پرداختن به موضوع مشارکت، باید در وهله نخست نظریه‌ای قابل قبول برای توضیح روابط متقابل گروه‌ها، در بطن سیر تکاملی تاریخ جامعه، طرح‌ریزی کرد. مناسب‌ترین نظریه تاریخ ایران برای توضیح مسائل جلب مشارکت کشاورزان، «نظریه جامعه کوتاه مدت» است. براساس این نظریه، حکومت‌های ایرانی همواره حکومت‌هایی خودکامه بوده‌اند. از آنجا که کلیه حقوق جامعه در انحصار حکومت بوده است، تمامی وظایف و مسئولیت‌ها نیز بر عهده حکومت قرار داشته است. چون مردم اصولاً حقوقی نداشته‌اند، لذا هیچ مسئولیتی هم احساس نمی‌کرده‌اند. این امر به بیگانگی مردم با حکومت انجامیده است که در واقع علت واژگونی رابطه دولت با ملت به شمار می‌آید. این واژگونی رابطه دولت با ملت یکی از عمده‌ترین مشکلات جلب مشارکت مردم به طور عام و کشاورزان به طور خاص در امور عمومی جامعه بوده است. مشارکت در مفهوم امروزی عبارت است از

گفت و گوی آزاد و شرکت فعال در تصمیم‌گیری‌ها. پیش شرط شرکت فعال مردم، از جمله روستائیان، در امور عمومی جامعه عبارت است از کسب نگرشی جدید نسبت به روابط دولت و مردم. از این رو، جلب مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری، قبل از هر چیز در گرو توسعه مردم سالاری و گسترش آموزش و ترویج دانش نوین مشارکت است.

علاوه بر این، لازم است مسئولین دولتی و دست‌اندرکاران امور روستا نیز افق دیدشان را درباره مشارکت وسعت بخشند و جلب مشارکت را فقط به وادار کردن روستائیان به مشارکت مالی خلاصه نکنند.

منابع:

- ۱- تاریخ اجتماعی ایران - مرتضی راوندی
- ۲- مالک و زارع در ایران - دکتر لمپتون - ترجمه منوچهر امیری
- ۳- تکامل فنودالیسم در ایران - فرهاد نعمانی
- ۴- لیبرالیسم - راینهارد کونل - مترجم منوچهر فکری‌ارشاد
- ۵- تضاد دولت و ملت در ایران - محمدعلی همایون کاتوزیان - مترجم علیرضا طیب

