

ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر (رگولاتوری) در نظام حکمرانی کشاورزی کشور



دکتر حسین شیرزاد
دکترای توسعه کشاورزی

مداخلت محوری کارکردهای نظام حکمرانی، ناظر بر اصول پنجگانه سیاستگذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه کالاهای اساسی و خدمات مشخص است. اما پارامترهایی نظیر عدم کارآیی روشهای دولت محور، شکست بازار، وجود انحصار، کنترل قدرت لابی فعالین پرنفوذ، سود بادآورده، عدم تقارن اطلاعات، سرکوب قیمتی، کلاه برداری، فساد و نابرابری در قدرت چانه زنی، اطاله دادرسی و حل دعاوی، تخصیص بهینه و دستیابی به بهینه پارتو به صورت عادی محقق نمی‌شود، از این روی؛ نیاز به شکل‌گیری «نهادهای تنظیم‌گر» برای بهبود تخصیص منابع جهت جلوگیری از حاکمیت «فضای آنارشیک» بر مناسبات اقتصادی-بازاری کشاورزی کشور نیاز امروز بخش است.

«تنظیم‌گری» در قالب «نهادهای مستقل تنظیم‌گر» در میان سطوح سیاستگذاری و تصدی‌گری قرار می‌گیرد تا از طریق «ابزارهای تنظیم‌گری»، واگذاری‌ها؛ بدون ایجاد انحصار و بروز رفتارهای ضد رقابتی موجب تغییر معادلات در روابط بین دولت و بازار (بخش

(خصوصی) شود.

حال اگر با "نگره فوکویی"، موضوع را به بخش کشاورزی تسری دهیم، در کشاورزی کشورهای توسعه یافته، کنترل ذی نفعان و ذی مدخلان؛ صرفاً از طریق اعمال مستقیم قانون محقق نشده و موضوع کنترل جامعه فعالان کشاورزی، ماهیتی غیرمتمرکز گرفته؛ پایداری حکمرانی کشاورزی با استفاده از نیروهای اجتماعی بخش به جای حکمرانی متمرکز دوام داشته و مبتنی بر نوعی قانون نرم (Soft Law) است که علاوه بر قوانین رسمی، موارد متعددی همچون ارزش های صنفی، خرده فرهنگ دهقانی، استانداردهای عرفی، چارچوبهای قراردادی، مفاهیم در سنت های تاریخی، هنجارهای اجتماعی بهره برداران و به طور کلی هر چیزی که برای شکل دهی و جهت دهی به "رفتار گروداران" کاربرد دارد را شامل می شود.

بنابراین جامعه کشاورزی مرکب از شبکه ای مشتمل بر بهره برداران، تجار، تامین کنندگان مالی و فعالین صنعت غذا (تکمیلی، تبدیلی، فرآوری و انبارش)، فعالین حمل و نقل تخصصی و توزیع کنندگان، می باشند که با تغییر شیوه مداخله دولت در اقتصاد کشاورزی از "تصدی گری به تنظیم گری"، اعمال نظر تنظیم گر در قالب مکانیسم های پیچیده ای همچون تفاهم نامه ها، قراردادهای، صورتجلسات تعهد آور، شروط ضمن قراردادهای، انجام ارزیابی ها، اعطای گواهینامه، خودتنظیم گری های داوطلبانه یا اجباری، راهنماها و فرآیندهای اجرایی استاندارد، ایجاد هنجارهای غالب اجتماعی و نیز استفاده از ابزارهای فرهنگی و رسانه ای جهت تعیین چارچوب منافع عمومی در کنار هم مجموعه پیچیده ای از جایگزین ها؛ ابزارهای مکمل را در اختیار تنظیم گران قرار می دهد که لزوماً محدود به قوانین و مقررات رسمی ابلاغ شده از ناحیه منابع اقتدار سیاسی نیست.

تنظیم گری نوعی تسهیم قدرت بین دولت و نهادهای گوناگونی همچون اصناف کشاورزی، اتحادیه های تعاون روستایی، تعاونی های تخصصی، سازمانهای مردم نهاد، فعالین صنایع غذایی و حتی بانکها و مؤسسات اعتباری، مؤسسات اعتبارسنجی و بیمه ها هستند. این امر مبین پیچیدگی روزافزون حوزه های سیاستی در بخش کشاورزی و عدم توانایی فنی وزارت جهاد کشاورزی برای ورود به حوزه هایی است که از لحاظ موضوع چند بعدی و پیچیده هستند و توانایی تخصصی لازم برای حل مسئله به تنهایی در وزارتخانه موجود نیست.

البته "حکمرانی مبتنی بر تنظیم گری" کاملاً متعهد به چارچوب مقررات

زدایی و کاهش حضور سلسله مراتبی دولت است بطوری که در برخی از زیر بخشهای کشاورزی پس از تأسیس نهاد تنظیم گر؛ وظایف وزارتخانه تدریجاً به این نهاد واگذار میشود به عنوان مثال در بسیاری از کشورهای اروپایی وظیفه کنترل بازار برعهده "نهاد تنظیم گر" قرار داده شده است، مثلاً در بخش کشاورزی انگلستان و فرانسه، اسپانیا، اتریش و بلژیک حداقل ۷ نهاد تنظیم گر در بخش کشاورزی فعال هستند که از کنترل برنامه های تنظیم بازار نهاده، نحوه تخصیص یارانه ها، تا کنترل های کیفی نظارت بر سلامت غذا، انتصاب مدیران اصناف و اتحادیه ها را تحت رگولاتوری قرار می دهند.

بسیاری از این تنظیم گران بدون اینکه نیاز به کسب اجازه از وزارتخانه کشاورزی یا پارلمان داشته باشند؛ حق تعیین قیمت و مقررات گذاری در حوزه محصولات خود را دارند. البته گاهی قدرت برخی از آنها از یک بخش خاص نیز فراتر میرود و کل اقتصاد ملی را تحت تأثیر تصمیمات خود قرار میدهد. تنظیم گران اروپایی به عنوان نهادهای غیروزارتخانه ای طبقه بندی می شوند که ویژگی اساسی آنها "استقلال از دولت" در ابعاد مختلف است. این سازمانها مستقیماً به پارلمان گزارش می دهند، نظام مالی مستقل دارند و مستقل از دولت تصمیم گیری می کنند. چون دخالت های دولت در امر تنظیم گری، سبب کاهش اعتبار تنظیم گران میشود، در مقابل وجود تنظیم گران مستقل از دولت در حکمرانی کشاورزی، ضمن تخصیص کردن فرآیند تنظیم گری، اعتماد به تصمیمات تنظیم گران را افزایش داده و ریسک سرمایه گذاری در بخش کشاورزی را کاهش می دهد.

از نگاه دیگر، نظامهای تنظیم گری به ویژه با مشارکت فعالین بخش کشاورزی میتواند به نوعی نمایانگر مشارکت سیاسی جامعه کشاورزی در اخذ تصمیمات کلیدی باشد حتی نمادی از ظرفیت های حکمرانی جهت مشارکتی بودن نظام سیاسی محسوب شود. استقرار تنظیم گری با مشارکت بازیگران و فعالین بخش کشاورزی از انزوای اجتماعی تشکل های کشاورزی و به حاشیه رفتن گروه های حرفه ای، دانشگاهی و اصناف بخش جلوگیری میکند. زیرا با درگیر شدن گروه های حرفه ای و تخصصی در سازوکار تنظیم گری، زمینه برای اثرگذاری بیشتر این گروه ها فراهم می شود و موجب ارتقای اعتبار تخصصی و مشروعیت نظام حکمرانی، توحید مساعی و افزایش همگرایی اجتماعی می شود.

وجود نهاد تنظیم گر و به کارگیری گروه های مختلف از یکسوی مشروعیت تصمیمات وزارت کشاورزی را بدون اینکه لزوماً بار مالی جدیدی را بر دولت تحمیل کند در امر حکمرانی کشاورزی بالا میبرد و

از سوی دیگر نظام تنظیم گری به نوعی در یک ساختاردهی اجتماعی که مقوم نظام حکمرانی باشد مشارکت می کند و نقش میانجیگرانه و واسطه بین حاکمیت و گرو داران بخش کشاورزی را پیدا می کند.

استقرار نظام تنظیم گری و به کارگیری متخصصین فعال اتحادیه ها و اصناف (حضور بازیگران غیرحاکمیتی)، امکان اعمال حاکمیت در کشاورزی کشور را برای دولت فراهم می کند. موضوعی که بدون وجود نظام تنظیم گری تحقق آن به دو دلیل مشکل است: نخست آنکه به کارگیری افراد متخصص (حقوقی، قضائی، فنی، مالی) هزینه زیادی برای وزارت کشاورزی دارد و تأمین این هزینه بار مالی دولت را افزایش میدهد و ثانیاً بسیاری از متخصصین حاضر به فعالیت در بخش دولتی نیستند. اما با استقرار نظام تنظیم گری به معنای نوین خود این مقصود حاصل می شود.

ازسوی دیگر وجود چنین شرایطی تا حدود زیادی ریسک ناشی از تصمیمات غیرتخصصی دولت در رابطه با حوزه های تخصصی بخش کشاورزی را کاهش می دهد.

وضعیت کنونی نظام حکمرانی کشاورزی در ایران نشاندهنده آن است که "استقرار نظام تنظیم گری در کشاورزی کشور" میتواند راهکار مناسبی برای برخی از مهمترین معضلات نظام حکمرانی در بخش کشاورزی باشد. تنظیم گری ابزارهایی همچون مقررات گذاری، تعرفه گذاری، تعیین مشوق و جریمه، امتازات وارداتی-صادراتی، تسهیل پروتکل های کشت فراسرزمینی، رسیدگی به دعاوی و شکایات، طراحی مکانیسم ها، صورت بندی بازارهای هدف مند و طیف وسیعی از ابزارهای تکنیکی، انگیزشی و اجتماعی را در اختیار بخش کشاورزی می گذارد.

نقش وزارتخانه آن است که فضا و اطلاعات لازم را در اختیار قرار دهد، نسبت به مطالبات فعالان اقتصادی بخش کشاورزی شفاف و پاسخگو باشد، و در شرایطی که مقررات، آیین نامه ها و حتی اساسنامه های قدیمی نیاز به اصلاح دارند، با پیگیری لازم، بستر تسهیلگری برای فعالیت مؤثرتر نهادهای تنظیمگر را فراهم آورد.

بطور سنتی چارچوب فکری شکلگرفته در حکمرانی کشاورزی ایران معمولاً این گونه است که وزارت کشاورزی به تنهایی مرجع تصمیمگیری یا سیاستگذاری قلمداد شده است. انتقال از این چارچوب فکری به چارچوبی که نقشی به نهادهای تنظیم گر اجتماعی در سیاستگذاری یا تصمیمگیری بدهد، یکی از مهمترین موانع شکلگیری نهاد تنظیمگر بخشی

و مستقل است.

نهاد رگولاتوری، یک نهاد تنظیم‌کننده مقررات است که به دلیل بی‌طرفی و استقلال رأی می‌تواند با حکمرانی واحد، نظرات فعالان خصوصی کشاورزی، نمایندگان کمیسیون تخصصی کشاورزی مجلس، دانشگاهیان و نهاد دولتی را در یک مجموعه بطور توأمان داشته باشد و "ثبات رویه و ثبات مقرراتی" ایجاد کند که هر دو این مقوله بر مشارکت سرمایه‌گذاران کشاورزی کشور تأثیر بگذارد.

یکی از وظایف نهاد رگولاتوری مستقل؛ مراقبت از رفتارهای غیررقابتی، ارائه مجوزها و ایجاد شفافیت در فرصت‌ها برای فعالان، قیمت‌گذاری، توزیع سهمیه‌ها و رفع انحصارات طبیعی، نظارت و بازرسی و تشخیص اهلیت و شایستگی جهت استفاده از یارانه‌ها، تسهیلات بانکی، ارزی و حمایت‌هاست که نباید بی‌قید و شرط باشند بلکه باید بر اساس توانمندی‌ها و ظرفیت‌های اشخاص حقوقی و برنامه‌هایشان برای ارتقای ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش باشد. نهاد تنظیم‌گر باید بتواند از یکسوی به کمک تنظیم یکسری مقررات و دستورالعمل‌ها شرایطی ایجاد کند که فعالان بخش احساس کنند متکی بر شایستگی‌هایشان مورد توجه قرار می‌گیرند تا بتوانند در عمل به سیاست‌های پیش‌بینی شده و جذب سرمایه‌گذاری مؤثر باشد و از سوی دیگر ابزارهای لازم را برای اعمال آن تنظیماتی که خودش مقرر می‌کند، داشته باشد.

بدون ایجاد نهادهای تنظیم‌گری در وزارت کشاورزی؛ برنامه اقتصادی سامان‌یافته‌ای در بخش کشاورزی از طریق اجرای الگوی کشت، مناسبات تنظیم بازاری، تعیین قیمت تمام شده زنجیره محصولات، سیاست‌های مالیاتی، بیمه و تامین اجتماعی، واگذاری شرکتهای دولتی بخش کشاورزی، مانع زدایی‌ها، حل مسایل مربوط به نهاده‌های کشاورزی و حل مشکل تخصیص آب در فضای بحرانی نخواهیم داشت.

از تمام ظرفیت‌ها و بخش‌های ذی‌نفع و ذی‌ربط باید در حوزه تنظیم‌گری استفاده کرد. از حاکمیت قضایی گرفته تا NGOها و غیره باید در تنظیم‌گری‌ها استفاده گردد. براساس ماده ۵۹ اصلاحی قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، منبع تأمین بودجه نهاد رگولاتوری باید توسط نوعی عوارض پرداختی از جانب شرکتهای تحت تنظیم تأمین شود که بتواند از اعمال نظر دولت و تشکلهای خاص بخش خصوصی در امان بماند.

شرکتهایی که تحت تنظیم نهادهای تنظیم‌گر قرار می‌گیرند، بسته به سطح فعالیت خود باید بودجه این نهاد را تأمین کنند و دبیرخانه آن

میتواند با انتصاب دبیرکل توسط رئیس جمهور محترم و واگذاری بخشی از اختیارات وزیر در وزارت جهاد کشاورزی باشد. در حال حاضر سیاست‌های دولت در بخش آب و کشاورزی توسط جامعه بهره برداران و بخش خصوصی خوبی اجرا نمی‌شود و ما نیاز به بازتعریف مفهوم تنظیم‌گری در سیاست‌های مانع زدایی‌ها، پشتیبانی‌ها، تعیین اولویت‌های آبی - میان مدت، خصوصی‌سازی، واگذاری و کوچک‌سازی وظایف دولت در بخش کشاورزی داریم.

ایجاد نهادهای تنظیم‌گر؛ به مثابه شبکه‌های مشارکتی سیاست‌گذاری، مکانیزمی ساختاری است که میتواند کنترل عمومی را بر مجموعه‌های دولتی-خصوصی که ارائه خدمات می‌دهند، فراهم نموده و در نقش ابزاری باشد که دغدغه‌های ملی "آب و کشاورزی" را به ضوابطی که هم فعالین حوزه کسب و کار کشاورزی می‌توانند در آن حوزه با سهولت کار بکنند، هم راستا (reconciliation) کند. در واقع مجموعه‌ای از مداخلات حاکمیتی را با استفاده از انواع ابزارها بکمک بخش خصوصی و تشکل‌ها برای تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی بخش کشاورزی سامان دهد. یعنی هم منویات و سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی را به قواعد قابل اجرا تبدیل کند و هم با تضمین منفعت عمومی (public interest)، تسهیل در کسب و کار فعالان خصوصی؛ تامین امنیت غذایی کشور را که اصلی‌ترین فلسفه وجودی وزارتخانه است، محقق نماید.