

## ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر<sup>۱</sup> در نظام حکمرانی کشاورزی کشور

نویسنده: دکتر حسین شیرزاد<sup>۲</sup>

مدخلیت محوری کارکردهای نظام حکمرانی، ناظر بر اصول پنجگانه سیاستگذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، ارائه کالاهای اساسی و خدمات مشخص است. اما پارامترهایی نظیر عدم کارآیی روش‌های دولت‌محور، شکست بازار، وجود انحصار، کنترل قدرت لابی‌فعالان پرنفوذ، سود بادآورده، عدم تقارن اطلاعات، سرکوب قیمتی، کلاهبرداری، فساد و نابرابری در قدرت چانه‌زنی، اطاله دادرسی و حل دعاوی، تخصیص بهینه و دستیابی به بهینه پارتو<sup>۳</sup> به صورت عادی محقق نمی‌شود، از این روی؛ نیاز به شکل‌گیری "نهادهای تنظیم‌گر" برای بهبود تخصیص منابع برای جلوگیری از حاکمیت "فضای آنارشیستی" بر مناسبات اقتصادی-بازاری کشاورزی کشور نیاز امروز کشور 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 توسعه‌یافته، کنترل توسط ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان؛ صرفاً از طریق اعمال مستقیم قانون محقق نمی‌شود و موضوع کنترل توسط جامعه فعالان کشاورزی، ماهیتی غیرمتمرکز می‌یابد.

---

<sup>۱</sup> Regulator

<sup>۲</sup> دکترای توسعه کشاورزی.

<sup>۳</sup> کارا بودن تخصیص منابع در اقتصاد با معیار پارتو سنجیده می‌شود. این معیار در باری امر برای کسانی که با اقتصاد آشنایی درستی ندارند معیار عجیب و حتی غیرقابل‌قبولی به نظر می‌رسد؛ اما باید توجه کرد که این معیار از دید اقتصاددانان معیار اساسی و کلیدی به شمار می‌رود. حتی می‌توان ادعا کرد که مهم‌ترین ملاک ارزیابی ارزشی اقتصاددانان معیار بهینگی پارتو است. به تعبیر دیگر اگر دو گونه تخصیص منابع در یک جامعه بتواند وجود داشته باشد اقتصاددانان گزینه‌ای را ترجیح می‌دهند که با معیار پارتو کارا تر باشد. معیار پارتو این است که اگر بتوان تخصیص منابع را به شیوه‌ای تغییر داد که وضعیت عده‌ای بهتر شود بدون این که وضعیت دیگران بدتر شود در این صورت باید این اقدام را انجام داد. به تعبیر دیگر بر اساس معیار پارتو بهبود وضعیت بخشی از افراد به شرط عدم ضرر به دیگران موجب کارا تر شدن تخصیص منابع می‌شود. لذا باید تخصیص منابع را به شیوه‌ای تغییر داد که به وضعیتی دست یابیم که در آن دیگر نتوان بهبودی ایجاد کرد که کسی از آن متضرر نشود. به عبارت دیگر حالت ایده آل جایی است که هر گونه اعمال تغییر موجب متضرر شدن عده‌ای می‌شود. هر چه بخش‌های مختلف اقتصاد به سمت این حالت نزدیک تر شوند اقتصاد کارا تر می‌گردد. در توصیف گفته شده به نظر کاملاً مقبول و منطقی است اما در عمل وقتی مصداق‌های مختلفی مطرح می‌گردد تردیدها ظاهر می‌شود و بسیاری از تصمیم‌گیران عملاً معیار کارایی پارتو را زیر پا می‌گذارند و زیر بار آن نمی‌روند. به عنوان مثال اگر یک سیاست موجب شود تا وضعیت ثروتمندان بهتر شود بدون این که زیان اقتصادی به دیگر بخش‌های جامعه وارد آید، برخی افراد به بهانه ضد عادلانه بودن آن را نفی می‌کنند.

در این وضعیت پایداری حکمرانی کشاورزی با استفاده از نیروهای اجتماعی بخش به جای حکمرانی متمرکز دوام داشته و مبتنی بر نوعی قانون نرم<sup>۴</sup> خواهد بود که علاوه بر قوانین رسمی، موارد متعددی همچون ارزش های صنفی، خرده فرهنگ دهقانی، استانداردهای عرفی، چارچوبی های 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 داشته باشد را شامل می شود. بنابراین جامعه کشاورزی مرکب از شبکه ای مشتعل بر بهره برداران، تجار، تامین کنندگان مالی و فعالان صنعت غذا (تکمیلی، تبدیلی، فرآوری و انبارش)، فعالان حمل و نقل تخصصی و توزیع کنندگان است 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 و 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 گوناگون همچون اصناف کشاورزی، اتحادیه های تعاون روستایی، تعاونی های تخصصی، سازمان های مردم نهاد، فعالان صنایع غذایی و حتی بانک ها 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 برای حل مسئله در وزارتخانه به تنهایی توانایی تخصصی لازم موجود نیست. "حکمرانی مبتنی بر تنظیم گری" کاملاً متعهد به چارچوب مقررات زدایی و کاهش حضور سلسله مراتبی دولت خواهد بود؛ به طوری که در برخی از زیر بخش های کشاورزی پس از تأسیس نهاد تنظیم گر؛ وظایف وزارتخانه تدریجاً به این نهاد واگذار شود به عنوان مثال در بسیاری از کشورهای اروپایی وظیفه کنترل بازار برعهده "نهاد تنظیم گر" قرار داده شده است. در بخش کشاورزی کشورهای انگلستان و فرانسه، اسپانیا، اتریش و بلژیک حداقل هفت نهاد تنظیم گر در بخش کشاورزی فعال اند 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 نیاز به کسب اجازه از وزارتخانه کشاورزی یا پارلمان، حق تعیین قیمت و مقررات گذاری در حوزه محصولات خود را دارند. با این حال

ممکن است گاهی قدرت برخی از آن‌ها از یک بخش خاص نیز فراتر رود و کل اقتصاد ملی را تحت تأثیر تصمیم‌های خود قرار دهند. ت

تنظیم گران اروپایی به عنوان نهادهای غیروزارتخانه‌ای طبقه‌بندی می‌شوند که ویژگی اساسی آن‌ها "استقلال از دولت" در ابعاد مختلف است. این سازمان‌ها مستقیماً به پارلمان گزارش می‌دهند، نظام مالی مستقل دارند و مستقل از دولت تصمیم‌گیری می‌کنند، زیرا دخالت‌های دولت در امر تنظیم‌گری، سبب کاهش اعتبار تنظیم‌گران می‌شود، در مقابل وجود تنظیم‌گران مستقل از دولت در حکمرانی کشاورزی، ضمن تخصیصی کردن فرآیند تنظیم‌گری، اعتماد به تصمیمات تنظیم‌گران را افزایش داده و ریسک سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی را کاهش می‌دهد.

از نگاه دیگر، نظام‌های تنظیم‌گری به ویژه با مشارکت فعالان بخش کشاورزی می‌تواند به نوعی نمایانگر مشارکت سیاسی جامعه کشاورزی در اخذ تصمیم‌های کلیدی باشد یا حتی نمادی از ظرفیت‌های حکمرانی برای مشارکتی بودن نظام سیاسی محسوب شود. استقرار تنظیم‌گری با مشارکت بازیگران و فعالان بخش کشاورزی از انزوای اجتماعی تشکل‌های کشاورزی و به حاشیه رفتن گروه‌های حرفه‌ای، دانشگاهی و اصناف بخش پیشگیری می‌کند؛ زیرا با درگیر شدن گروه‌های حرفه‌ای و تخصیصی در سازوکار تنظیم‌گری، زمینه برای اثرگذاری فزون‌تر این گروه‌ها فراهم می‌شود و موجب ارتقای اعتبار تخصیصی و مشروعیت نظام حکمرانی، توحید مساعی و افزایش همگرایی اجتماعی می‌گردد.

وجود نهاد تنظیم‌گر و به کارگیری گروه‌های مختلف از یک سوی مشروعیت تصمیم‌های وزارتخانه‌های کشاورزی را بدون آن که لزوماً بار مالی جدیدی را بر دولت تحمیل کند در امر حکمرانی کشاورزی بالا می‌برد. از سوی دیگر نظام تنظیم‌گری به نوعی در یک ساختاردهی اجتماعی که مقوم نظام حکمرانی است مشارکت می‌کند و نقش میانجی‌گرانه و واسط بین حاکمیت و گروداران بخش کشاورزی را می‌یابد.

استقرار نظام تنظیم‌گری و به کارگیری متخصصان فعال اتحادیه‌ها و اصناف (حضور بازیگران غیرحاکمیتی)، امکان اعمال حاکمیت در کشاورزی کشور را برای دولت فراهم می‌کند؛ موضوعی که بدون وجود نظام تنظیم‌گری تحقق آن به دو دلیل مشکل است: نخست آن که به کارگیری افراد متخصص (حقوقی، قضائی، فنی، مالی) هزینه زیادی برای وزارت جهاد کشاورزی دارد و تأمین این هزینه بار مالی دولت را افزایش می‌دهد و ثانیاً بسیاری از متخصصان حاضر به فعالیت در بخش دولتی نیستند. اما با استقرار نظام تنظیم‌گری به معنای نوین خود این مقصود حاصل می‌شود. از سویی وجود چنین شرایطی تا حدود زیادی ریسک ناشی از تصمیم‌های غیرتخصیصی دولت در رابطه با حوزه‌های تخصیصی بخش کشاورزی کاهش می‌دهد. بر اساس نیاز نظام حکمرانی کشاورزی در ایران

"استقرار نظام تنظیم‌گری در کشاورزی کشور" شاید بتواند راهکار مناسبی برای برخی از مهم‌ترین معضلات نظام حکمرانی در بخش کشاورزی باشد.

تنظیم‌گری ابزارهایی همچون مقررات‌گذاری، تعرفه‌گذاری، تعیین مشوق و جریمه، امتیازات وارداتی - صادراتی، تسهیل پروتکل‌های کشت فراسرزمینی، رسیدگی به دعاوی و شکایات، طراحی مکانیسم‌ها، صورت‌بندی بازارهای هدف مند و طیف وسیعی از ابزارهای تکنیکی، انگیزشی و اجتماعی را در اختیار بخش کشاورزی می‌گذارد.

نقش وزارتخانه می‌تواند آن باشد 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، آیین‌نامه‌ها و حتی اساسنامه‌های قدیمی نیاز به اصلاح دارند، با پیگیری لازم، بستر تسهیل‌گری برای فعالیت مؤثرتر نهادهای تنظیم‌گر را فراهم آورد. به طور سنتی چارچوب فکری شکل گرفته 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 تنظیم‌گر اجتماعی در سیاست‌گذاری یا تصمیم‌گیری بدهد، یکی از مهم‌ترین موانع شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر بخشی و مستقل است. نهاد تنظیم‌گر، یعنی نهاد تنظیم‌کننده مقررات 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 به طور توامان داشته باشد و "ثبات رویه و ثبات مقرراتی" ایجاد کند که هر دو این مقوله بر مشارکت سرمایه‌گذاران کشاورزی کشور تأثیر بگذارد.

از دیگر وظایف نهاد تنظیم‌گر مستقل، مراقبت از رفتارهای غیررقابتی، ارابه‌مجوزها 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 یک سوی به کمک تنظیم یک‌سری مقررات و دستورالعمل‌ها شرایطی ایجاد کند که فعالان بخش احساس کنند متکی بر شایستگی‌هایشان مورد توجه قرار می‌گیرند تا بتواند در عمل به سیاست‌های پیش‌بینی شده و جذب سرمایه‌گذاری مؤثر باشد. از سوی دیگر باید ابزارهای لازم را برای اعمال آن تنظیماتی که خودش مقرر می‌کند، داشته باشد. بدون ایجاد نهادهای تنظیم‌گری در وزارت جهاد کشاورزی، برنامه اقتصادی سامان‌یافته‌ای در بخش کشاورزی از طریق اجرای الگوی کشت، مناسبات تنظیم بازاری، تعیین قیمت تمام‌شده زنجیره محصولات، سیاست‌های مالیاتی، بیمه و تامین اجتماعی، واگذاری شرکت‌های دولتی بخش کشاورزی،

مانع‌زدایی‌ها، حل‌مسائل‌مربوط‌به‌نهاد‌های‌کشاورزی‌و‌حل‌مشکل‌تخصیص‌آب‌در‌فضای‌بحرانی‌نخواهیم‌داشت. از‌تمام‌ظرفیت‌ها‌و‌بخش‌های‌ذی‌نفع‌و‌ذی‌ربط‌باید‌در‌حوزه‌تنظیم‌گری‌استفاده‌کرد؛‌از‌حاکمیت‌قضایی‌گرفته‌تا‌سازمان‌های‌غیر‌دولتی‌و‌غیره‌باید‌در‌تنظیم‌گری‌ها‌استفاده‌گردد. براساس‌ماده‌۵۹‌اصلاحی‌قانون‌سیاست‌های‌کلی‌اصل‌۴۴،‌منبع‌تأمین‌بودجه‌نهاد‌تنظیم‌گری‌باید‌توسط‌نوعی‌عوارض‌پرداختی‌از‌جانب‌شرکت‌های‌تحت‌تنظیم‌تأمین‌شود‌که‌بتواند‌از‌اعمال‌نظر‌دولت‌و‌تشکل‌های‌خاص‌بخش‌خصوصی‌در‌امان‌بماند.

شرکت‌هایی‌که‌تحت‌تنظیم‌نهاد‌های‌تنظیم‌گر‌قرار‌می‌گیرند،‌بسته‌به‌سطح‌فعالیت‌خود‌باید‌بودجه‌این‌نهاد‌را‌تأمین‌کنند‌و‌دبیرخانه‌آن‌می‌تواند‌با‌انتصاب‌دبیرکل‌توسط‌رییس‌جمهور‌و‌واگذاری‌بخشی‌از‌اختیارات‌وزیر‌در‌وزارت‌جهاد‌کشاورزی‌باشد. در‌حال‌حاضر‌سیاست‌های‌دولت‌در‌بخش‌آب‌و‌کشاورزی‌توسط‌جامعه‌بهره‌برداران‌و‌بخش‌خصوصی‌به‌خوبی‌اجرا‌نمی‌شود‌و‌ما‌نیاز‌به‌بازتعریف‌مفهوم‌تنظیم‌گری‌در‌سیاست‌های‌مانع‌زدایی‌ها،‌پشتیبانی‌ها،‌تعیین‌اولویت‌های‌آنی-‌میان‌مدت،‌خصوصی‌سازی،‌واگذاری‌و‌کوچک‌سازی‌وظایف‌دولت‌در‌بخش‌کشاورزی‌داریم.

ایجاد‌نهاد‌های‌تنظیم‌گر،‌به‌مثابه‌شبکه‌های‌مشارکتی‌سیاستگذاری،‌مکانیزمی‌ساختاری‌است‌که‌می‌تواند‌کنترل‌عمومی‌را‌بر‌مجموعه‌های‌دولتی-‌خصوصی‌که‌ارائه‌خدمت‌می‌دهند،‌فراهم‌نموده‌و‌در‌نقش‌ابزاری‌باشد‌که‌دغدغه‌های‌ملی‌"آب‌و‌کشاورزی"‌را‌به‌ضوابطی‌که‌همه‌فعالان‌حوزه‌کسب‌و‌کار‌کشاورزی‌می‌توانند‌در‌آن‌حوزه‌با‌سهولت‌کار‌بکنند،‌هم‌راستاه‌کند. در‌واقع‌مجموعه‌ای‌از‌مداخلات‌حاکمیتی‌را‌با‌استفاده‌از‌انواع‌ابزارها‌به‌کمک‌بخش‌خصوصی‌و‌تشکل‌ها‌برای‌تحقق‌اهداف‌اقتصادی‌یا‌اجتماعی‌بخش‌کشاورزی‌سامان‌دهد؛‌یعنی‌هم‌منویات‌و‌سیاست‌های‌وزارت‌جهاد‌کشاورزی‌را‌به‌قواعد‌قابل‌اجرا‌تبدیل‌کند‌و‌هم‌با‌تضمین‌منفعت‌عمومی،‌تسهیل‌در‌کسب‌و‌کار‌فعالان‌خصوصی،‌تأمین‌امنیت‌غذایی‌کشور‌را‌که‌اصلی‌ترین‌فلسفه‌وجودی‌وزارتخانه‌است،‌محقق‌نماید.

---

۵ Reconciliation

۶ Public Interest