

یک دیدگاه انتقادی پیرامون وضعیت بخش کشاورزی
از نظر ساختار تشکلی و مشارکتی

■ گزینه مطلوب؛ کشاورزی مردمی یا دولتی؟

دکتر مصطفی مهاجرانی

«تحدید تشکیلات با رعایت تجانس وظایف و عدم تکرار و تداخل و نیز کاهش واحدهای سازمانی در سطح اداره کل، دفاتر، مدیریتها و ادارات می باشد».

آنچه در این بخش اتفاق افتاده نه تنها مغایر با تکالیف قانونی برنامه اول است بلکه برخلاف نص صریح مصوبات شورای عالی اداری دایربر واگذاری امور به مردم می باشد. این بخش در حال حاضر در تهران دارای ۱۹ معاون وزیر و ۱۰۲ مدیر کل و دفتر می باشد. (غیر از شرکتها و سازمانهای وابسته).

در سطح استانها، ادارات کل قبلی تبدیل به سازمان شده اند و دارای ۷ معاونت و ۱۴ مدیریت، یک اداره کل، ۱۵ اداره و ۴ مرکز هستند (بدون احتساب ادارات زیر مجموعه مدیریتها) و این امر موجب افزایش سطوح

چنین به نظر می رسد که دورنمای بخش کشاورزی کشور از نظر مشارکتهای مردمی به اندازه کافی با شفافیت همراه نبوده و به نظر می رسد که مسؤولان بخش جز ادامه راههای محتوم قبلی، یعنی دولتی کردن امور بخش و استفاده هر چه بیشتر از اعتبارات دولتی و عدم توجه به مشارکتهای مردمی و خلاقیتهای آنها در زمینه توسعه کشاورزی کشور، به راه دیگری نمی اندیشند. در مقاله حاضر با تشریح برخی نکات، در جهت اثبات این نظریه، کوشیده ایم:

۱- در صفحات ۲۱ تا ۳۱ پیوست برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در فصل نظام اداری و اجرایی، تکالیف قانونی برای دستگاههای اجرایی به این شرح آمده است:

سازمانی بیش از سه برابر وضع قبلی است (یعنی اوایل دوره برنامه اول).

در سطح شهرستان طبق تشکیلاتی که به تصویب رسانده‌اند، دارای دو مدیریت و ۱۵ اداره خواهد بود که در سطح ۲۳۰ شهرستان مجموعاً دارای ۳۴۵۰ اداره می‌باشد. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که تعداد ۳۲ هزار پرسنل بخش در آغاز پیروزی انقلاب به ۱۴۸ هزار نفر رسیده است (طبق گزارش ۱۹۹۳ بانک جهانی).

با توجه به مطالب بالا این نتیجه عاید می‌شود که میزان دخالت دولت در ساختار تولیدی کشور که حجم عظیمی از هزینه را به بیت‌المال تحمیل می‌کند در واقع تا به آن حد گسترش یافته که نظام موجود را به صورت یک نظام اقتصادی دستوری درآورده است. آنچه از ظاهر قضایا پیداست مسؤولان بخش هنوز اعتقادی به نهادینه شدن جامعه روستایی و واگذاری امور آنها به خودشان و جلب مشارکت آنان در کارها را ندارند و در نتیجه همه امور باید همچنان در دست کارگزاران دولتی باشد.

یکی دیگر از مصوبات برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و شورای عالی اداری و هیأت وزیران، واگذاری شرکتهای موجود در این بخش بود.

در حال حاضر حرکت محسوسی در این مورد دیده نمی‌شود ولی یکی از مسؤولان بخش مدعی شده که ۹۸/۶ درصد اراضی کشاورزی ایران به صورت «خرده پا» اداره می‌شود. وسعت اراضی هر خانواده بیش از ۵ هکتار قلمداد گردیده و تنها

ایرادی که گرفته شده پراکندگی قطعات اراضی هر خانوار می‌باشد. لازم به یادآوری است که با توجه به تکنولوژی موجود در روستاها، این پراکندگی قطعات هر خانوار مؤید نوعی عدالت اجتماعی است به طوری که زمینهای خوب و بد و نزدیک به منبع آب و یا دور از آن، به طور عادلانه بین زارعان تقسیم می‌شود. قطعاً با بهبود تکنولوژی موجود، این نقیصه رفع خواهد شد ولی این نوع اداره که به صورت «خرده پا» انجام می‌شود هیچ تحمیلی بر خزانه دولت جز هزینه سرپرستان و مدیران دولتی دربر ندارد. در مورد ۱/۴ درصد بقیه اراضی کشاورزی که به وسیله دولت اداره می‌شوند گفتنی بسیار است. اگر حاصل کار این واحدها را با واحدهایی که به صورت «خرده پا» اداره می‌شوند مقایسه کنیم، مشخص می‌گردد که زارعان «خرده پا» اگر آب و زمین را خریده باشند باید پول آن را بپردازند، اگر اجاره کرده باشند باید اجاره آن را بپردازند و اگر اعتباری روی آن اخذ کرده باشند باید اصل و کارمزد مربوط را در زمان سررسید واریز نمایند. درحالی که واحدهای دولتی که هیچ یک از اقلام فوق را به حساب نمی‌آورند تازه زیان ده هم می‌باشند.

برای اثبات این مدعا به مقایسه واحدهای نیشکری ایران و هندوستان می‌پردازیم. دو واحد نیشکری که قبل از انقلاب ایجاد شده‌اند تا ده سه سال پس از انقلاب توانستند تا حدی به ظرفیتهای اسمی نزدیک شوند ولی از آن پس به علل مختلف، شاید این دو واحد هنوز به نصف

به صورت خصوصی می‌باشد. هر چه میزان استحصال شکر بیش از حداقل یعنی ۸/۵ درصد باشد، مبلغی اضافه به زارع پرداخت می‌شود. مثلاً در سال ۹۲-۱۹۹۴ کارخانه‌ها در بسیاری از ایالات برای هر تن نیشکر ۴۵۰ تا ۵۵۰ روپیه پرداخته‌اند در حالی که نرخ مصوب دولتی ۲۶۰ تا ۳۸۵/۴ روپیه بوده است. کارخانه‌ها موظفند حداکثر ۱۴ روز بعد از تاریخ تحویل نیشکر به کارخانه، وجه آن را به زارعان پرداخت کنند.

شکر به دو صورت دولتی و آزاد در بازار عرضه می‌گردد. از فوریه ۱۹۹۳، ۴۰ درصد از تولید به صورت دولتی و در قبال کارت جیره‌بندی بین مصرف‌کنندگان توزیع می‌شود و بقیه به صورت آزاد عرضه می‌گردد. قیمت شکر دولتی هر کیلوگرم ۸/۳ روپیه (در حدود ۲۷/۷ سنت امریکا) و شکر آزاد ۱۱/۵ روپیه برای هر کیلوگرم (حدود ۳۲/۷ سنت امریکا) می‌باشد.

ملاحظه می‌شود که این حجم از فعالیت بدون تحمیل بر خزانه دولت انجام می‌گیرد و انگیزه‌هایی که در زمینه قیمت تا استحصال و پرداخت به وجود آورده‌اند، روزبه‌روز بر تولید اضافه می‌شود به طوری که قابل پیش‌بینی است که در آینده نزدیک تولید شکر هند به ۲۰ میلیون تن در سال خواهد رسید و این کشور به «کاسه شکر» دنیا تبدیل خواهد گردید.

ظرفیت اسمی خود هم نرسیده‌اند. به علاوه زیان انباشته آنها به خاطر دخالت مستقیم دولت از حد قابل جبران گذشته است. یک واحد ۶ هزار هکتاری هم که کارهای آن از سالهای آغازین انقلاب آغاز شده بود هنوز به تولید نرسیده است.

علاوه بر واحدهای فوق، هفت واحد دیگر در دست ساختمان است که طبق برآورد اولیه باید ۴۰۰ میلیارد ریال و ۱/۵ میلیارد دلار (قطعیاً این ارقام تا به حال تغییر قابل ملاحظه‌ای یافته و به مراتب بیش از این میزان شده است) در سطح ۱۲۰ هزار هکتار سرمایه‌گذاری شود. براساس این سرمایه‌گذاری عظیم، قرار است حدود ۷۰۰ هزار تن شکر و سایر فرآورده‌های جنبی تولید گردد و احتمالاً برای ۵۰ هزار نفر هم ایجاد اشتغال شود. حال این وضع را با وضع تولید شکر در هندوستان که کلاً مردمی است یعنی کلاً توسط مردم اداره می‌شود مقایسه می‌کنیم:

در حال حاضر تولید شکر در هندوستان حدود ۱۷/۵ میلیون تن است^(۱) که بزرگترین تولیدکننده شکر در جهان می‌باشد. این میزان شکر توسط سی میلیون زارع (تقریباً) در واحدهای کوچک یک یا کمتر از یک هکتار تولید می‌گردد. طبق قرارداد و براساس حداقل قیمتی که دولت تعیین می‌کند، زارعان نیشکر تولیدی خود را به ۴۱۴ کارخانه تحویل می‌دهند که ۲۲۰ کارخانه به صورت تعاونی و ۱۱۳ کارخانه

مقایسه قابل توجه دیگر در داخل کشور و بین تعاونیهای تولیدی در بخش تعاون و بخش کشاورزی است. تأسیس تعاونیهای تولیدی در بخش تعاون داوطلبانه است و با رعایت قانون تعاون تشکیل می‌گردد. ۲۰ درصد از سرمایه‌گذاری به صورت آورده نقدی افراد است و ۸۰ درصد بقیه به صورت وام بانکی می‌باشد که کمک کارمزد از طرف دولت پرداخت می‌گردد. در حال حاضر حدود ۱۱۰ هزار نفر از طریق این نوع تعاونیها صاحب سرمایه شده‌اند و به صورت خودگردان اداره می‌شوند. مهارت در مدیریت و در انجام کارهای تخصصی را با ایجاد تعاونی به دست آورده‌اند. این تعاونیها نه تنها تحمیلی بر خزانه دولت نیستند بلکه قسمتی از بار ایجاد اشتغال را نیز از دوش دولت بر می‌بردارند.

شرکتهای تعاونی تولیدی روستایی با تمایل و ارادهٔ مسؤولان دولتی ذی‌ربط به وجود می‌آیند و تحت مدیریت مستقیم دولتی می‌باشند به علاوه برای هر تعاونی تولیدی که تشکیل می‌دهند حدود ۲۵۰ میلیون ریال از اعتبارات دولتی صرف می‌گردد. بیشتر این اعتبار برای ایجاد مسکن و سایر نیازمندیهای مدیران دولتی صرف می‌شود. گرچه به ظاهر هیأت مدیره انتخابی دارند ولی در اداره این تعاونیها، زارعان تقریباً نقشی نداشته و طبق برنامه و دستورهایی که از تهران صادر و ابلاغ می‌گردد به وسیله سرپرست یا مدیر دولتی اداره می‌شوند.

در مورد شرکتهای سهامی زراعی که الگوی آن از بلوک شرق سابق گرفته شده، نه

تنها هزینه‌ها به عهدهٔ دولت است بلکه زارعان صاحب نسق محکوم هستند که حق استفاده دائم از مایملک خود را به شرکتی که تحت امر دستگاه دولتی است و مدیر دولتی آن را اداره می‌نماید، واگذارکنند و خودیابه صورت مزدور در شرکت کار نمایند و یا به صورت تماشاگری بی تفاوت درآمد و سالانه رقمی به عنوان سود سهام خود که هیچ نقشی در آن نداشته‌اند و در حقیقت سود سرمایه‌گذاریهای بلاعوض دولتی است، دریافت کنند. بعد از بیست و پنج سال که از تأسیس آنها می‌گذرد هنوز به صاحبان اصلی واگذار نشده‌اند و همچنان وابسته به دولت می‌باشند.

به منظور تأمین نیازمندیهای زارعان و خرید محصولات کشاورزی آنان، دو سازمان در سالهای قبل از انقلاب به منظور پشتوانه برنامه اصلاحات ارضی به وجود آمدند. سازمان مرکزی تعاون روستایی به موجب اساسنامه مصوب سال ۱۳۴۸ با دو نوع وظیفه کاملاً مجزا به وجود آمد. این وظایف عبارتند از سیاستگزاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزشیابی که کاملاً قابل واگذاری به واحدهای ستادی و استانی می‌باشد و وظایف اجرایی آن نیز قابل انتقال به اتحادیه‌های تعاونی روستایی است. این موضوع طی گزارشی از طرف سازمان اموراداری و استخدامی کشور به شورای عالی اداری پیشنهاد گردید که در آن انحلال و انتقال وظایف این سازمان درخواست شده بود. ولی همچنان این سازمان به قوت خود پابرجا و باقی است و بر تعاونیهای روستایی فرمانروایی می‌کند؛

شده بود به علت بدهیهای سنگین منحل و از آنها خلع ید به عمل آمد. با توجه به چنین وضعی، اساساً نقش و مأموریت آنها خاتمه یافته تلقی می‌گردد و اینک صرفاً مبدل به واحدهای تولیدی زیان‌ده شده‌اند که مغایر با وظایف فعلی وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی است. از سویی، طبق مصوبه هیأت وزیران و شورای عالی اداری می‌بایستی در طول برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، این واحدها به تعاونیها و بخش خصوصی واگذار گردد. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که ساختاری بسیار نامناسب با نیازهای واقعی جامعه روستایی در این بخش وجود دارد که هزینه بسیار سنگینی را بر بیت‌المال تحمیل می‌نماید. از طرف دیگر با توجه به نرخ بیکاری موجود در جامعه، ضروری است قبل از کوچک کردن دستگاه‌ها چاره‌ای برای پرسنل آنها اندیشیده شود. باید با ایجاد تعاونیهای تولیدی، خدماتی و توزیعی خود جوش و با استفاده از وام بانکی، نسبت به شکل آنها اقدامات لازم به عمل آید تا از این طریق تعاونیهای موجود در بخش کشاورزی نیز آزاد گردند و با تقویت فرهنگ تعاونی براساس سنتهای موجود در جامعه روستایی، اجازه دهیم که خود آنها به اداره امور خود بپردازند همچنانکه تعاونیهای بخش تعاون اداره می‌گردند.

□□□

تعاونیهای روستایی نیز همچنان متکی بر حمایت دائم دولت (یعنی سازمان مرکزی تعاون روستایی) باقی مانده‌اند. تنظیم بازار محصولات کشاورزی و تأمین نیازمندیهای آنها که قبلاً تصور می‌شد با ایجاد سازمان تعاون شهر و روستا در سالهای قبل از انقلاب، گشایشی در این زمینه به وجود آورد؛ از دستگاه اجرایی ذی‌ربط مجزا و وابسته به وزارت بازرگانی گردید. با آنکه مصالح مشترک تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان که اکثریت جامعه را تشکیل می‌دهند ایجاد می‌نمود که این سازمان در اختیار اتحادیه‌های تعاونی روستایی و شرکتهای تعاونی روستایی موجود در بخش تعاون قرار گیرد ولی همچنان وابسته به وزارت بازرگانی است و موجد هزینه‌های سنگینی برای دولت شده که به هیچ وجه و با هیچ منطقی ضرورت ندارد که به صورت دولتی اداره شود در حالی که از هر نظر قابل واگذاری به کلیه اتحادیه‌های تعاونی کشور برای ارائه تولیدات و تأمین نیازمندیهای آنها است. یکی دیگر از الگوهای که از غرب و شرق برای بهره‌برداری از اراضی زیرسدها به عاریت گرفته شده، واحدهای کشت و صنعت می‌باشند. نتایج حاصل از این واحدها قابل توجیه نیست و کلاً زیانهای انباشته سنگینی را بر بیت‌المال تحمیل می‌نمایند. واحدهایی که قبل از انقلاب به وسیله خارجیها و یا صاحبان قدرت ایجاد