

خصوصی سازی ترویج کشاورزی در کشورهای اروپایی

ترجمه و تنظیم از دکتر سیدجمال حسینی

استادیار گروه ترویج و آموزش کشاورزی واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی

خصوصی سازی ترویج کشاورزی در کشورهای اروپایی

ماهیت درازمدت برنامه های ترویجی و بار مالی این برنامه ها هزینه سنگینی را بر بودجه مالی کشورهای جهان بخصوص کشورهای در حال توسعه وارد ساخته است. مشکلات بودجه که بسیاری از کشورها سردرگریان آن هستند موجب شده که آنها به دنبال راههای دیگری برای تأمین هزینه برنامه های دولتی باشند. اگرچه فعالیتهای زیادی برای افزایش بودجه و تأمین نیازهای مالی سازمانهای دولتی ترویج صورت گرفته، ولی بودجه سازمانهای ترویج و کمکهای مالی خارجی به حد ناچیزی افزایش یافته است. در بسیاری از کشورها، بویژه در آفریقا و خاورمیانه بودجه ترویج ثابت و در مواردی کاهش یافته است.

به رغم مشکلات مالی، برنامه های رفع محرومیت از مناطق روستایی و یا کمک به زنان روستایی کماکان از اهداف عمده سازمانهای ترویج دولتی باقی مانده است. تعدادی از صاحب نظران ترویج اعتقاد دارند که انتقال تکنولوژی و آموزش کشاورزان که از وظایف عمده ترویج محسوب می شود باید

سازمان فائو بیش از ۶۰۰ هزار نفر مروج در دنیا اشتغال به کار دارند و هزینه ای بالغ بر ۶ میلیارد دلار در طول سال برای فعالیتهای ترویجی مصرف می گردد ولی کماکان با این حجم نیرو و سرمایه گذاری تنها بخشی از کشاورزان تحت پوشش سازمانهای ترویجی قرار گرفته اند.

با در نظر گرفتن این محدودیتها که تشکیلات دولتی ترویج با آنها روبرو است، این سؤال مطرح است که آیا تشکیلات خصوصی ترویج می تواند جایگزین ترویج دولتی شود و یا اینکه ترویج خصوصی می تواند بصورت یک مکمل با ترویج دولتی همکاری داشته باشد؟

بخش خصوصی و غیردولتی براساس شرایط اقتصادی و موقعیت سیاسی به شکل های مختلف در کشورهای در حال توسعه و صنعتی فعالیت دارد. بخش خصوصی بر اساس گزارش برنامه توسعه سازمان ملل در چهار زمینه فعالیت دارد: کالا، نهاد، دانش و یا گروه های مخاطب زیر پوشش خدمات ترویجی. راجرز (Rodgers, 1987) اشاره می کند که این نسهادهای می توانند در قالب شرکتهای

به مانند آموزش و پرورش برای کشاورزان رایگان باشد. بعضی نیز این دیدگاه را مطرح می کنند که اگر کشاورز برای اخذ اطلاعات و رفع نیازها و مشکلات خود شخصاً به سازمانهای ترویج مراجعه می کند هزینه این گونه خدمات باید از او دریافت گردد ولی اگر سازمان ترویج در ارائه برنامه های ترویجی خود پیشقدم می گردد هزینه این گونه خدمات به عهده سازمان ترویج می باشد.

سیاست کلی توسعه کشاورزی در اکثر کشورهای در حال توسعه این است که فعالیتهای ترویجی نه تنها انتقال تکنولوژی بلکه بهبود وضعیت زندگی روستاییان فقیر را شامل شود. اما ترویج دولتی با دو مشکل کمبود منابع مالی و نیروی انسانی برای به تحت پوشش درآوردن تمام کشاورزان روبرو می باشد. با وجود اینکه به استناد گزارش

بخش خصوصی و غیردولتی براساس شرایط اقتصادی و موقعیت سیاسی به شکل‌های مختلف در کشورهای در حال توسعه و صنعتی فعالیت دارد. بخش خصوصی بر اساس گزارش برنامه توسعه سازمان ملل در چهار زمینه فعالیت دارد: کالا، نهاد، دانش و یا گروه‌های مخاطب زیر پوشش خدمات ترویجی.

چندملیتی، کارخانجاتی که در زمینه بسته‌بندی محصولات کشاورزی فعالیت دارند شرکتهای بازاریابی، شرکتهای خدمات کشاورزی، تعاونی‌ها و سازمانهای غیرانتفاعی در زمینه فعالیتهای ترویجی نقش داشته باشند.

ریورا (Rivera, 1990) مجموعه‌های خصوصی را که در فعالیتهای ترویجی نقش دارند به سه گروه تقسیم می‌کند:

- ۱- مزارع تجاری بزرگ، تعاونیها و شرکتهای چند ملیتی^(۱) که صرفاً برای سودآوری وظایف ترویج را انجام می‌دهند.
- ۲- سازمانها و انجمنهای کشاورزی^(۲)
- ۳- سازمانهای غیرانتفاعی^(۳)

بنگاه توسعه بین‌المللی آمریکا^(۴) در گزارشی، شرایطی را که سیستمهای ترویج خصوصی، دولتی و یا ترکیبی از هر دو مناسب می‌باشند را توصیف کرده است:

۱- سازمانهای دولتی در شرایطی مناسب می‌باشند که سیاستهای دولت متغیر و تعادل اقتصادی یک هدف عمده برای دولت می‌باشد.

۲- تشکیلات مشترک خصوصی و دولتی برای شرایطی مناسب است که به یک سیستم مدیریت فعال و انعطاف‌پذیر نیاز باشد و همچنین برای رسیدن به اهداف یک برنامه باید از نفوذ سیاسی استفاده کرد.

۳- شرکتهای خصوصی برای شرایطی مناسب هستند که به یک مدیریت قوی و

انعطاف‌پذیر نیاز و ارتباط مستقیم و ادامه‌دار با کشاورزان یک امر الزامی می‌باشد.

شرکتهای خصوصی می‌توانند برای گروه خاصی از کشاورزان که در یک منطقه جغرافیایی خاص فعالیت دارند و همچنین در زمینه ارائه خدمات به کشاورزان و یا فروش کالاهای کشاورزی به تشکیلات دولتی کمک کنند. در گزارش بنگاه توسعه بین‌المللی همچنین آمده است که تشکیلات خصوصی را نمی‌توان در وضعیتی که محیط سیاسی و یا قانونگذاری ضعیف می‌باشد، کشاورزان در نقاط دورافتاده زندگی می‌کنند، ساختار زیربنایی بسیار ضعیف است و یا تولیدات کشاورزی توسط کشاورزان معیشتی عمدتاً برای نیازهای اساسی خودشان می‌باشد جایگزین تشکیلات دولتی نمود.

با مشکلاتی که کشورهای در حال توسعه با آن روبه‌رو می‌باشند، تشکیلات دولتی و یا خصوصی ترویج به تنهایی نمی‌توانند مؤثر عمل کنند. همکاری و هماهنگی این دو مجموعه می‌تواند موجب افزایش امکانات ترویجی برای کشاورزان گردد، تعداد بیشتری از کشاورزان را زیر پوشش قرار دهد و بهره‌وری و استفاده بهینه از مراکز تحقیقاتی و سرمایه‌گذاری دولتی و غیردولتی را افزایش دهد. سیاست خصوصی‌سازی در مواردی موفق خواهد بود که سیاست آزادسازی در بخش کشاورزی حاکم باشد و در شرایطی که دولت قیمت‌ها را

تنظیم و کشاورزان نمی‌توانند با افزایش تولید سود کافی به دست آورند خصوصی‌سازی بی‌نتیجه خواهد بود، زیرا کشاورزان توانایی پرداخت هزینه‌های ترویجی را نخواهند داشت.

در اکثر کشورهای صنعتی به استثنای ایالات متحده که سیستم ترویج تعاون گونه در این کشور یک ترکیبی از سه نهاد محلی، ایالتی و مرکزی می‌باشد، دو دوره متوالی در خصوص تأمین هزینه‌های مالی سازمانهای ترویج مشاهده می‌شود. در اولین دوره که طولانی‌مدت بوده است دولت از طریق وزارت کشاورزی هزینه سازمان ترویج را تأمین کرده است. دوره دوم مصادف با روند خصوصی‌سازی سازمانهای ترویج بوده است و دلیل عمده برای این مسئله مشکلات بودجه در کشورهای اتحادیه اروپا بوده است. علاوه بر مشکلات بودجه می‌توان به کاهش منابع و امکانات دولتی در بخش کشاورزی اشاره کرد.

تعدادی از کشورها به مانند فرانسه، دانمارک و فنلاند در ابتدا سیاست عدم تمرکز و اعطای مسئولیتها را از دولت مرکزی به انجمن‌ها و سازمانهای کشاورزی شروع کردند. کشورهای اتحادیه اروپا سه روش را برای تأمین هزینه فعالیتهای ترویج دنبال می‌کنند:

۱- تأمین هزینه‌ها توسط دولت و مالیات‌دهندگان برای خدماتی که برای منافع

شرکتهای خصوصی می‌توانند برای گروه خاصی از کشاورزان که در یک منطقه جغرافیایی خاص فعالیت دارند و همچنین در زمینه ارائه خدمات به کشاورزان و یا فروش کالاهای کشاورزی به تشکیلات دولتی کمک کنند.

عموم حیاتی می‌باشد.
۲- اخذ هزینه برای خدماتی که از نقطه نظر مالی برای کشاورزان سودآور باشد.
۳- سازمانهای دولتی و غیردولتی بطور مشترک هزینه بعضی از خدمات را تقبل می‌کنند. این خدمات می‌تواند شامل تحقیق، آموزش کشاورزان و مروجان و بهبود روشها و ابزار ترویجی باشد.

فرانسه

نیروی کار در بخش کشاورزی در فرانسه ۷ درصد از جمعیت این کشور را تشکیل می‌دهد و در حدود ۲۰ درصد از کشاورزان نیمه‌وقت می‌باشند. تعداد شاغلین در بخش کشاورزی سیر نزولی پیدا کرده است. سیستم فرانسه بر محور توسعه کشاورزی قرار دارد و دولت و صنایع کشاورزی به طور مشترک عهده‌دار اجزای امور می‌باشند. کشاورزان در سطح محلی از طریق گروههای توسعه (Development Groups) مسئولیت اداره و تأمین بودجه اتاقهای کشاورزی، اتحادیه‌ها، تعاونیها و مراکز تحقیقاتی را عهده‌دار می‌باشند. صنایع عمده کشاورزی از طریق انجمن ملی توسعه کشاورزی بطور مشترک مسئولیت صندوق ملی توسعه کشاورزی را عهده‌دار می‌باشند. اولویتهای کشاورزی بر محور آموزش، کمک به کشاورزان برای تطبیق با تغییرات در بازار و سیاستهای کشاورزی و حمایت و

کمک به مناطقی که از لحاظ کشاورزی عقب‌افتاده‌اند می‌باشد. برنامه‌هایی که به مرحله اجرا گذاشته می‌شود شامل یک سیاست خاصی از تحقیق، آزمایش و اشاعه نوآوریها به کشاورزان می‌باشد.

حدود دو سوم از هزینه‌های خدمات مشاورتی کشاورزی^(۵) در فرانسه از طریق اخذ مالیات بر بعضی از اقلام کشاورزی، مالیات زمین که اتاقهای کشاورزی دریافت می‌کنند و هزینه‌هایی که تعاونیها و سازمانهای کشاورزی داوطلبانه می‌پردازند تأمین می‌گردد. اداره تشکیلات مشاورتی کشاورزی و ۱۷ مرکز تحقیقاتی، در کنترل چهار سازمان عمده کشاورزان در فرانسه می‌باشد. صندوق ملی برای توسعه کشاورزی^(۶) تنها نهادی است که به‌طور مشترک توسط سازمان توسعه ملی کشاورزی و سازمانهای کشاورزان اداره می‌شود و این نهاد یک چهارم هزینه کل خدمات مشاورتی کشاورزی را تأمین می‌کند.

بریتانیا

سازمان خدمات مشاورتی و توسعه کشاورزی^(۷) که مسئول فعالیتهای ترویجی در بریتانیا می‌باشد تا سال ۱۹۸۶ هزینه خدمات ترویجی را به‌طور کلی به استثنای مواردی از قبیل هزینه‌های آزمایشگاهی را تأمین می‌کرده است. دولت موفق شد که در حدود ۲۰ درصد از بودجه خود را از محل

اخذ وجه از ارباب رجوع تأمین کند و در سالهای ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ این رقم به ۲۵ درصد افزایش یافت. سازمان مزبور علاوه بر ارائه خدمات به کشاورزان سعی در جلب بخش غیرکشاورزی را نیز دارد.

دولت تاکنون توانسته است که به اهداف تعیین شده خود دست یابد و تصمیم دارد برای آینده تا ۱۰۰ درصد از هزینه‌های خود را از این طریق تأمین کند.

اگرچه این سیاست نتایج مثبتی را به بار آورده است ولی مشکلاتی را نیز به وجود آورده است که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ۱- تنظیم و تطبیق کادر اداری با سیستم جدید؛
- ۲- تقسیم وظایف کاری؛
- ۳- مخالفت گروههای کشاورزان با پرداخت هزینه؛

اما در نظر گرفتن این موضوع که در حدود ۲ درصد از جمعیت بریتانیا در زمینه کشاورزی فعالیت دارند و با وجود مدیران قوی در مقایسه با سایر کشورها، این سیستم مشکلات کمتری را به وجود خواهد آورد. برای نمونه، این سیستم در کشورهای جنوب اروپا که کماکان بخش عمده جمعیت در بخش کشاورزی فعال می‌باشند، مؤثر واقع نخواهد شد و دریافت هزینه فقط موجب افزایش روند مهاجرت روستاییان به اطراف شهرها و ایجاد آلونک‌نشینها خواهد شد.

سیستم هلند در مقایسه با دوروش قبلی یک رهیافت جدیدی را معرفی می‌کند. این روش از سال ۱۹۹۰ آغاز شده است و تا سال ۲۰۰۴ به‌طور کامل به اجرا درخواهد آمد. در این سیستم مسئولیت و بودجه نیمی از کارکنان سازمان مشاورتی خدمات کشاورزی به عهده سازمانهای کشاورزان گذاشته شده است.

سیستم ترویج کشاورزی در هلند به دو شکل اداره می‌گردد: فعالیتهای تکنیکی و اقتصادی به عهده وزارت کشاورزی می‌باشد و مشکلات اجتماعی و اقتصادی از قبیل کمک به کشاورزان جوان، حسابداری و مشاورتهای حقوقی و قانونی توسط مشاورانسی انجام می‌شود که توسط سازمانهای کشاورزان استخدام شده‌اند. تا قبل از روند خصوصی‌سازی هزینه خدمات ترویجی در مورد اول به‌طور کلی و در مورد دوم ۵۰ درصد آن

توسط دولت تأمین می‌شد. دولت هلند از سال ۱۹۹۰ روند خصوصی‌سازی ترویج را شروع کرد و بخشی از پرسنل خود را به سازمانهای کشاورزی منتقل نمود. دولت از سال ۱۹۹۳ به بعد ۵۰ درصد از کل هزینه‌های ترویجی را سالانه کاهش داده و تخمین زده می‌شود که تا سال ۲۰۰۳ هزینه پرسنلی به‌طور برابر بین دولت و سازمانهای کشاورزان تقسیم گردد.

این اصلاحات علاوه بر مشکلات بودجه دو هدف سیاسی و تکنیکی را دنبال می‌کند: از لحاظ تکنیکی دولت سعی دارد که کارایی مروجان را بالا برده و آنها باید در حدود ۸۰ درصد از اوقات خود را در مزارع صرف کمک و راهنمایی کشاورزان بنمایند. این روند موجب خواهد شد که تکنولوژی جدید به سرعت منتقل و به مرحله اجرا

درآید. از نقطه نظر سیاسی چنین اصلاحاتی به سازمانهای کشاورزان اجازه می‌دهد که با مشارکت در انجام امور در سیاستگذاری برای آینده نیز نقش داشته باشند. رهبران کشاورزان قادر خواهند بود که در همه ابعاد امور به مانند تصمیم‌گیری و ارزشیابی بطور فعال شرکت داشته باشند.

مروجان و مشاوران کشاورزی برای انطباق خود با شرایط اقتصادی و تکنیکی جدید از جمله روش جدید تقسیم هزینه‌ها به‌طور مساوی با مشکل روبه‌رو خواهند شد. خصوصی‌سازی فقط شامل ترویج خواهد بود و سازمانهای تحقیقاتی کماکان در کنترل وزارت کشاورزی باقی خواهند ماند.

نمونه‌های بالا نشان‌دهنده این است که روند خصوصی‌سازی در هر موردی براساس سیاستهای خاص هر کشوری به مرحله اجرا درآمده است. فرانسه سیاست خصوصی‌سازی را در ابتدا به علت مشکلات بودجه شروع نکرده است، بلکه این تصمیم سیاسی به این دلیل اتخاذ شد که سازمانهای کشاورزی تشویق به اداره امور شوند. اما مشکلات بودجه در بریتانیا علت اصلی در اخذ وجه از کشاورزان بوده است. هلند سیستم جدید را به این هدف شروع کرده است که سازمانهای کشاورزان تشویق به تسهیم نیمی از هزینه خدمات ترویجی شوند.

این موضوع پرواضح است که یک رابطه نزدیکی بین منابع مالی و خط مشی سیاسی وجود دارد. در مواردی که مالیات‌دهندگان بخش اعظم هزینه‌های ترویجی را می‌پردازند، دیدگاهها و نظرات مردم از اولویت بیشتری در مقایسه با کشاورزان برخوردار می‌باشد. هرگونه انتخاب سیاسی که باید صورت گیرد در ابتدا این سؤال مطرح می‌گردد که چگونه می‌توان با استفاده از منابع

دولتی و خصوصی و یا ترکیبی از هر دو به اهداف اقتصادی اجتماعی دست یافت. یک سیستم غیرمتمرکز که بخش کشاورزی بخش اعظم هزینه‌ها را پردازد و اداره امور به عهده نمایندگان کشاورزان گذاشته شود به نظر می‌رسد که یک راه حل معقول باشد اما اجرای این سیاست از لحاظ پایداری و عملی‌بودن با مشکلاتی مواجه خواهد شد.

خصوصی‌سازی تسرویح همچنین می‌تواند این فرصت را برای تشکیلات دولتی ترویج به‌وجود آورد که منابع و امکانات خود را معطوف به کشاورزان فقیر و محروم نماید. در نهایت نیاز به یک سیستم دوگانه ترویج محسوس می‌باشد: یک تشکیلات برای کمک به کشاورزان تجاری که فعالیتهای آن تولیداتی و فنی باشد و دیگری برای خرده کشاورزان که تشکیلات ترویجی وظیفه مرتفع نمودن نیازها و مشکلات آنها را خواهد داشت.

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Large farm estates and multinational enterprises.
- 2- Farmers association
- 3- Non - profit organization
- 4- united stated agency for internatinal development (1985)
- 5- Agricultural advisory service
- 6- National fund for development of Agriculture
- 7- Agricultural Development and advisory service