

باسمه تعالی

عنوان مقاله:

تمرکززدایی ترویج و چالش‌های پیشرو در ایران

نویسندگان:

۱- مهدی نظریان: کارشناس ارشد ترویج و آموزش کشاورزی

۲- خدانظر نیک‌کار: کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری

شماره تلفن تماس ۰۹۱۶۹۵۳۳۶۱۲

ایمیل: Nazaryan63@Gmail.com

چکیده

ترویج کشاورزی نیز مانند سایر مؤسسات و سازمان‌های چند بعدی و چند کارکردی متأثر از تغییرات و تحولات سریع و فزاینده در ابعاد اقتصادی و اجتماعی مختلف و همچنین در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی بود. ترویج دولتی نتوانسته جوابگویی این تحولات سریع باشد و انعطاف‌پذیری لازم را برای مقابله با چالش‌های پیش‌رو نداشت. تمرکززدایی به عنوان رویکرد گزیدار جهانی برای بازسازی ترویج کشاورزی و بهبود بهره‌وری دنبال گردید. از این‌رو این مطالعه با هدف بررسی مفاهیم، اصول و همچنین بعضی تجربیات تمرکززدایی کشورهای مختلف با بررسی منابع علمی و اسناد شکل گرفته تا زیر بنای مفهومی، چالش‌ها و فرصت‌های تمرکززدایی ترویج کشاورزی را در ایران تحلیل نماید. کشورهای مختلف بسته به شرایط، جنبه‌های مختلفی از تمرکززدایی را انتخاب نمودند. مطالعه نشان می‌دهد که تمرکززدایی صرفاً نمی‌تواند مشکلات فزاینده ترویج دولتی را حل کند بلکه شرایط و مقدمات اجرای تمرکززدایی و خط‌مشی مناسب اجرای تمرکززدایی بر اساس شرایط مختلف اقتصادی-اجتماعی، فرهنگی، جغرافیایی، سیاسی و اکولوژیکی می‌تواند متفاوت باشد. ادامه روند تمرکززدایی ترویج از طریق واگذاری وظایف مراکز ترویج خدمات به شرکت‌های خصوصی بدون حمایت‌های قانونی و هماهنگی سایر نهادها و قانونمندی بیشتر این شرکت‌ها، با چالش‌های زیادی مواجه است.

کلمات کلیدی: تمرکززدایی، مراکز خدمات ترویج، شرکت‌های فنی-مهندسی

مقدمه

بخش کشاورزی بر اساس اهمیت فزاینده آن در ایران به لحاظ اقتصادی و اجتماعی همواره ناگزیر از تحولات و دگرگونی‌های بوده که گاه در راستای دسترسی به مدیریت بهتر مزرعه و تولید، گاه صرفاً تحولات و اهداف سیاسی این دگرگونی را رقم می‌زد. با توجه به موقعیت کنونی جهان و شرایط ویژه اقتصاد جهانی و همچنین توسعه بینش‌های اجتماعی متفاوت با قبل، دگرگونی جدید بخش کشاورزی را ناگزیر نموده است. بخش ترویج به عنوان موتور محرک بخش کشاورزی و بخش‌های سرمایه‌گذار و برنامه‌ریز بخش کشاورزی به عنوان مراکز این تحولات با ظهور چالش‌های نوین، جهانی شدن اقتصاد، دهکده جهانی، رشد فزاینده جمعیت، روند تخریب زیست‌محیطی و بحران‌های زیستی، بیوتکنولوژی و تکنولوژی نانو، گسترش ارتباطات و مناسبات جهانی، رشد فزاینده تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات (ICT)، گسترش فزاینده دانش و اطلاعات علمی، فقر و نابرابری جهانی، گسترش حساسیت نسبت به حقوق بشر و عدالت، گسترش سازمان‌ها و موسسات خصوصی از یک طرف و سازمان‌های مردمی (NGO) از طرف دیگر و همچنین منسوخ شدن مدیریت دولتی و ضرورت ارباب رجوع محوری و رهیافت‌های مشتری محور در عرصه خدمات و سرویس‌های ترویج کشاورزی، بخش‌های مختلف را بر آن داشت تا به طرق گوناگون با چالش‌های پیش‌رو برخورد کنند. تردیدی نیست که ترویج کشاورزی عمومی و دولتی انعطاف‌پذیری لازم برای تحولات نوین ندارد و باید متحول شود (Rivera & Alex, 2005). در دهه ۱۹۹۰ فعالیت‌های ترویج کشاورزی به دلیل اثر بخش نبودن، نامناسب بودن، ناکارآمد بودن و هدف‌گذاری ضعیف مورد انتقاد قرار گرفتند (فرج‌الله حسینی و امیدی نجف‌آبادی، ۱۳۸۵). از این رو اصلاح خدمات ترویج ضروری شد و نظام‌های ملی سه راهبرد خصوصی‌سازی، تمرکززدایی و تجدید حیات برنامه را برای مقابله با این مشکلات طراحی کردند. اینکه "ترویج عمومی باید تغییر کند" اصلی پذیرفته شده است (Basta, 2000) و (Rivera & Alex, 2005).

اما این تحولات چگونه باید باشد و چه استراتژی در شرایط مختلف می‌تواند الگوی مناسب باشد؟ بحثی است که نیازهای به بررسی‌های دقیق و عمیق علمی دارد. رویکرد تمرکززدایی به عنوان یک الگوی گزیدار در بسیاری از کشورهای جهان برای سازگاری با این تحولات در پیش گرفته شد. که در صورت تناسب اجرای تمرکززدایی می‌تواند رویکردی منعطف و سازگار برای بهبود بهره‌وری ترویج کشاورزی باشد. خصوصی‌سازی ترویج یکی از استراتژی‌های دولت برای تمرکززدایی است که در بسیاری از کشورها، از جمله ایران دنبال می‌گردد. کشور ما نیز در راستای اصل چهل و چهار قانون اساسی و چشم‌انداز بیست‌ساله و همچنین در راستای سیاست کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی، بخش ترویج کشاورزی نیز به سرعت و بدون در نظر گرفتن نقش‌ها، اهداف، مسئولیت‌های ترویج کشاورزی در لیست خدمات واگذار شده قرار گرفت (بی‌نام، ۱۳۸۷). برای این کار با شکل‌گیری شرکت‌های فنی - مهندسی، خدمات ترویج و آموزش کشاورزی باید به صورت مناقصه به این شرکت‌ها واگذار گردد، هر چند هدف اصلی این رویکرد شکل‌گیری و بنیان‌گذاری شرکت‌هایی است که خود در سطح مناطق کشاورزی و روستایی شکل گرفته و فعالیت کنند، و به این ترتیب خدمات ترویج کشاورزی به سمت خصوصی‌سازی پیش‌رود. با توجه به شرایط کنونی کشور ایران، بالا بودن تعداد واحدهای خرده‌مالک، پراکندگی و گستردگی جغرافیایی روستاها و فاصله آنها از هم، ضعف‌های مدیریتی و تمایل شدید به برنامه‌ریزی متمرکز، فراوانی محصولات کشت شده و غیره و همچنین تجارب جهانی بررسی شده و همچنین با توجه به اسناد و دستورالعمل اجرایی طرح‌های تمرکززدایی و خصوصی‌سازی ترویج (بی‌نام، ۱۳۸۴) تمرکززدایی در ایران چالش‌های فراوانی خواهد شد.

اینکه با وجود این چالش‌ها و مشکلات، آیا تمرکززدایی با این رویکرد و با هدف خصوصی‌سازی می‌تواند الگوی مناسب تمرکززدایی در ایران باشد یا اصلاحات اساسی دیگر در ساختار سیاستی، مالی و اجرایی ترویج برای تمرکززدایی ترویج باید در پیش گرفت؟ سوالی است که نیاز به تحقیق بیشتری خواهد داشت. ترویج کشاورزی اگر بخواهد در ایران بر طبق رسالت خویش، به پیش رود به یقین لازم است تا یکسری تغییر و تحولات در خود ایجاد نماید. همچنین ایجاد یکسری تغییر و تحولات در جامعه، قانونگذاری، زیرساخت‌ها، حمایت‌ها برای این رویکردها لازم می‌نماید. دو موضوع که بطور نزدیکی با هم مرتبط هستند که موضوع تمرکز زدایی را پوشش می‌دهند (Basta, 2000).

- ۱) فرایندهای بین دولتی، از قبیل تمرکززدایی اختیار (اعمال قدرت) بین دولت و دولت محلی و فدرال؛
- ۲) قانون زدایی، از قبیل تمرکززدایی از دولت به بازار، شبه بازار و سازمان‌های غیر دولتی (تبادل بخش عمومی در مقایسه با تخصیص منابع بازار

تعاریف تمرکززدایی

تمرکززدایی مفاهیم متعددی را در بر می‌گیرد. راندینلی و نیلس، تمرکززدایی را از دیدگاه اجرایی و اداری چنین تعریف می‌کنند: “ انتقال مسئولیت در امور برنامه‌ریزی، مدیریت، انتقال و تخصیص منابع مالی از دولت مرکزی و کارگزاری‌های آن به واحدهای محلی کارگزاریهای دولتی، واحدهای تابعه یا سطوح پایین‌تر اداری، سازمان‌ها یا شرکت‌های نیمه مستقل دولتی، مقامات ناحیه‌ای، منطقه‌ای یا دوایر دولتی بر اساس ماهیت وظایف آنها، یا سازمان‌های غیردولتی خصوصی یا داوطلبی ” (مقصودی، ۱۳۸۲). همچنین می‌توان گفت: تمرکززدایی عبارت است از انتقال یا واگذاری قدرت و اختیارات برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری یا مدیریت از دولت مرکزی یا کارگزاری‌های وابسته به آن به سازمان‌های میدانی، واحد‌های تابعه دولت، شرکت‌های عمومی نیمه مستقل، مقامات محلی، مقامات اجرایی یا سازمان‌های غیردولتی (آسایش، ۱۳۷۹). ریورا تمرکززدایی ترویج را دگرگونی ساختاری جهت بهبود پاسخگویی سازمانی و تمرکززدایی مالی و نیاز برای شرکت مشارکتی کشاورزان در تصمیم‌گیری و مدیریت ترویج عنوان نمود (Rivera & Zijp, 2002). دیدگاه دموکراتیک که بر توانمندسازی مردم محلی به منظور کنترل و هدایت فعالیت‌های عمومی خودشان تأکید دارد؛ و دیدگاه اداری که بر افزایش کارایی سازمان از طریق اصلاحات اداری و اثربخشی برنامه‌های دولتی از طریق کنترل محلی تأکید می‌کند. (فمی و همکاران، ۱۳۸۶).

تمرکززدایی در ترویج را می‌توان تغییر و انتقال مسئولیت به ترویج از سطح دولت مرکزی به سطوح اجرایی، منطقه‌ای یا ناحیه‌ای. درجات مختلفی از این امر امکان‌پذیر است. از تصمیم‌گیری عملیاتی و اجرایی تا کنترل سیاسی و مدیریت مالی. (مقصودی، ۱۳۸۲). وقتی خدمات ترویجی به صورت غیر متمرکز و به طور کارآمد ارائه شود، می‌تواند ترویج را دگرگون کرده و مجموعه‌ای از مشکلات ترویج عمومی را حل کند. ترویج غیر متمرکز، فرآیند تصمیم‌گیری را به ارباب رجوع نزدیک می‌سازد و برنامه‌ها را با نیازهای مصرف‌کنندگان بیشتر سازگار می‌کند. تمرکز زدایی می‌تواند پویایی تازه‌ای را در برنامه ایجاد کند و موجب پیشرفت ارائه‌دهندگان خدمات متنوع و برنامه‌ها شوند. تمرکز زدایی اولین مرحله در جهت خصوصی‌سازی است.

اخیرا مفهوم تمرکززدایی تمرکززدایی را توانمندسازی مردم بوسیله توانمندسازی حکومت‌های محلی آنها می‌داند. سه بعد عمده تمرکززدایی شامل سیاسی که عمدتاً دنبال می‌کند تهیه قدرت سیاسی در حکومت‌های زیر رده ملی که از نظر سیاسی به نمایندگان محلی پاسخگویی سیاسی بدهند (Rivera & Alex, 2005). تمرکززدایی اداری انتقال اختیار و کنترل بیشتر بر جوامع محلی، چارچوب قانونی محلی و مدیریت مالی ادارات محلی برای کارکردهای عمومی در سطوح پایین‌تر دولت یا خود مختار.

تمرکززدایی مالی: تمرکززدایی مردم از طریق توانمندسازی محلی ادارات دولتهای آنان. این عمدتا شامل انتقال قدرت مالی از تصمیم گیرهای مالی و مدیریت سطوح پایین تر (Bahl, 2006). بطور کلی، نمونه‌هایی که در زیر عنوان شده سه وظیفه مهم دولت در اجرای سیاست‌های خصوصی سازی ترویج است: ۱- در تاسیس و مدیریت محیط اقتصادی مناسب خصوصی سازی ترویج، ۲- در تاسیس و مدیریت فرایندها و روش‌های خصوصی سازی موثر، ۳- در توسعه کافی توانایی بخش خصوصی در تضمین اقدامات موفق بخش ترویج خصوصی (Rivera & Alex, 2005).

انواع تمرکززدایی

نوع تمرکززدایی بسته به میزان انتقال قدرت و آرایش نهادی که در تمرکززدایی مورد استفاده قرار گیرد، تعیین می‌شود. دامنه تمرکززدایی می‌تواند از واگذاری اختیارات اجرایی روزمره تا واگذاری قدرت جهت انجام وظایف خاص متغیر باشد. دولتها برای انتقال اختیارات و عدم تمرکز در برنامه‌ریزی و اجرا بطور کلی از چهار نوع برنامه‌ریزی استفاده کنند:

الف) تجمع زدایی: تجمع زدایی عبارت از انتقال کارکردها و اختیارات تصمیم‌گیری در داخل سلسله مراتب حکومت مرکزی از طریق انتقال بار کاری از وزارتخانه‌های مرکزی و کارمندان محلی، ایجاد کارگزاری‌های میدانی یا انتقال مسئولیت به واحد‌های اداری محلی که تحت نظارت مرکز هستند (Nambiro et al, 2005).

ب) واگذاری اختیارات به کارگزاری‌های خود مختار و یا نیمه خود مختار: این نوع تمرکززدایی عبارت از انتقال کارکردها به سازمان فرا ایالتی یا واحدهای خاص اجرای پروژه‌ها یا به مسئولان توسعه منطقه‌ای یا کارکردی که اغلب می‌توانند خارج از مقررات دولت مرکزی عمل کنند و یا ممکن است به عنوان کارگزار و عامل دولت در اجرای وظایف از پیش تعیین شده عمل کنند. اما به هر حال، مسئولیت نهایی آن وظایف بر عهده دولت مرکزی باقی می‌ماند (مختاری حصارى و همکاران، ۱۳۸۶).

ج) واگذاری قدرت: عبارت است از انتقال کارکردها یا اختیارات تصمیم‌گیری از دولت مرکزی به دولت‌های محلی. د) انتقال به نهاد‌های غیر دولتی: عبارت است از فرآیند انتقال مسئولیت کارکرد از بخش عمومی به سازمان‌های غیر دولتی (Basta, 2000) و (مختاری حصارى و همکاران، ۱۳۸۶). واژه عدم تمرکز اغلب به طور مختصر با مفهوم انتقال قدرت سیاسی به واحدهای محلی دولت تعریف گردیده است.

راهبردهای مختلفی (شامل راهبردهای ساختاری، مالی، مدیریتی و خصوصی‌سازی) توسط دولت‌های مرکزی جهت عدم تمرکز ترویج کشاورزی مورد پذیرش قرار گرفته است (مقصودی، ۱۳۸۲). این راهبردها عبارتند از:

الف) راهبردهای ساختاری: عبارت است از تمرکززدایی مسئولیت‌های ترویجی دولت مرکزی از طریق اصلاح ساختاری که در آن با هدف بهبود پاسخگویی و نظارت سازمانی، وظیفه خدمات‌رسانی ترویج از دولت مرکزی به دولت‌های محلی واگذار می‌شود. جهت‌گیری عمده مالی در این سیاست "تسهیم هزینه" می‌باشد که در آن دولت‌های مرکزی بودجه ترویجی را به مدیریت‌ها و حکومت‌های محلی منتقل می‌کنند که در این علاوه بر بودجه اختصاصی از طریق مکانیزم‌های متنوعی بخشی از هزینه‌ها نیز از کشاورزان و تشکلهای مربوط به آنها دریافت می‌شود. در ارتباط با سیاست تمرکززدایی ساختاری ترویج، کشورهای مختلف استراتژی‌های مختلفی را به کار گرفته‌اند که عبارتند از: مرکزیت زدایی: که مسئولیت کنترل سازمان‌های مرکزی ترویجی به ادارات تابعه آنها در سطوح استانی محول می‌گردد. این سیاست در اشکال متنوعی در کشورهای مختلف اجرا گردیده است (Nambiro et al, 2005).

تفویض: که در آن بخشی یا تمامی مسئولیت مدیریت ترویج به حکومت‌ها، مدیریت‌های استانی یا ایالتی محول گردد، که در آن حکومت ایالتی، محلی مسئولیت نهایی مدیریت مالی و تصمیم‌گیری‌های ترویجی را به عهده می‌گیرند، مانند کشورهای کلمبیا و کاستاریکا(همان).

واگذاری: که از طریق آن مدیریت‌های ایالتی، استانی به عنوان نمایندگان یا عاملان دولت مرکزی مسئولیت اجرای وظایف ترویجی را به عهده می‌گیرند(مقصودی، ۱۳۸۲).

ب) راهبردهای مالی: یعنی تمرکززدایی بار مالی هزینه‌های ترویجی از طریق بازسازی نظام محلی. این سیاست را بانک جهانی، که فدرالیسم مالی می‌نامد، به عنوان محوری برای ارائه خدمات دولتی اثربخش تر و عادلانه‌تر در خدماتی مانند ترویج کشاورزی، و نیز زمینه‌ساز مشارکت حکومت‌ها و سازمان‌های محلی در تأمین مالی و مدیریت چند خدماتی تلقی می‌کند. جهت‌گیری مالی لازم این سیاست استفاده از راهکارها یا مکانیسم‌های متنوع دریافت هزینه مانند دریافت مستقیم وجه بابت خدمات یا دریافت هزینه از طریق ترتیبات انعقاد قرارداد با کشاورزان می‌باشد(Rivera, 1996).

ج) راهبردهای مدیریت به وسیله مشارکت: عبارتست از تمرکززدایی مدیریت برنامه‌های ترویجی که از طریق دخالت مشارکتی کشاورزان در تصمیم‌گیری‌ها و به عهده گرفتن مسئولیت‌های ترویجی در آینده اجرا می‌شود. یکی از سیاست‌های بارز ترویجی در سطح جهانی، حرکت و اقدام نهادی و فنی دولت‌ها در جهت سپردن مسئولیت مدیریت برنامه‌های ترویجی به دست خود کشاورزان می‌باشد(مقصودی، ۱۳۸۲) و(Nambiro et al, 2005)

د) خصوصی‌سازی: عبارتست از انتقال کامل مسئولیت‌های ترویجی به بخش خصوصی که شامل فروش یا واگذاری خدمات به بخش خصوصی و "بخش سوم" شامل سازمان‌های غیردولتی، تعاونی‌ها و تشکلات محلی می‌باشد(مقصودی، ۱۳۸۲) و(Nambiro et al, 2005).

اهداف تمرکززدایی

ارتباط صمیمانه با دگرگونی‌های نامبرده یک تغییر در طبیعت تحقیق کشاورزی و ساختار بخش کشاورزی یک اثر عمیق روی سیستم عمومی انتقال تکنولوژی کشاورزی گذاشته و نیازهای آن را در تاسیس نهادهای بخش خصوصی در یک سیستم ترویجی فراگیرتر، و از نظر سازمان تکثرگراتر شتاب می‌دهد. آن گونه که در نتایج است بخش خصوصی، یک بازیگر مهم در استراتژی‌های بخش‌های عمومی برای ترویج کشاورزی و توسعه روستایی است. این دیدگاه از برنامه‌ریزی ترویجی به عنوان فعالیت‌های درازمدت اجرا شده بوسیله شبکه‌ای از موسسات استدلال می‌کند نه فقط مسئولیت‌پذیری بخش عمومی کاهش نمی‌یابد با پیشرفت تأمین کنندگان چندگانه، بلکه آنها رشد می‌یابند. مرور انتولت در سال ۱۹۹۸ از سیستم‌های ترویج عمومی در کشورهای در حال توسعه در سراسر جهان نشان می‌دهد به علت پشتیبانی تکنولوژیکی هنوز در تقویت کشاورزان در دهه ی ۱۹۷۰، نیاز به مدیریت بهتر برنامه‌های ترویجی شکل گرفت(Antholt, 1998).

در اواسط دهه ی ۱۹۹۰ بسیار از سیستم‌های ترویجی کشاورزی تاسیس شدند بدون توجه کافی به مهارت و مسائل حمایت کارشناسان ترویجی با آنها مواجه شدند(Birkhaeuser & Evenson, 1991). مهمترین اهداف/ ارزش‌ها بوسیله تمرکززدایی، افزایش دموکراسی(دموکراسی خوشه‌ای)، حفاظت از آزادی و حقوق بشر، افزایش بهره‌وری از طریق تفویض مسئولیت‌ها، کیفیت بالای خدمات و بهبود توسعه اجتماعی و اقتصادی شده‌است(Basta, 2000). همچنین مهم‌ترین اهداف تمرکززدایی در ترویج کشاورزی در موارد زیر بیان شده است.

۱) تشویق سرمایه‌گذاران محلی و هدایت برنامه‌ها

۲) تخصیص منصفانه و مؤثرتر منابع دولتی

۳) فراهم کردن انگیزه برای تولید و ارائه خدمات

۴) تضمین ارائه خدمات ترویجی با هزینه کمتر

۵) کشف ظرفیت ها و توانمندی های محلی و پاسخگویی کارآمدتر به نیازهای محلی (Rivera, 1996).

از مهمترین اهداف تمرکززدایی ترویج در ایران که در استراتژی واگذاری خدمات به بخش خصوصی عنوان شد:

- افزایش پوشش خدمات مشاوره‌ای و فنی کشاورزی برای بهره‌برداران کشاورزی کشور
- فراهم نمودن زمینه اشتغال و بکارگیری بخشی از دانش آموختگان بخش کشاورزی در عرصه‌های تولید
- ارتقاء سطح دانش و مهارت‌های علم‌پو تحقیقاتی به بخش کشاورزی
- ارتقاء کمی و کیفی راندمان تولید در واحدهای بهره‌بردار
- کاهش هزینه ها، افزایش درآمد و بهبود سطح زندگی کشاورزان
- جلب مشارکت بخش غیر دولتی در انجام فعالیت‌های قابل واگذاری بخش کشاورزی
- افزایش اثربخشی اعتبارات دولتی
- تجاری سازی تولید از طریق اصلاح نظام مدیریت تولید
- ارتقاء بهره‌وری در بخش (دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی ترویج، ۱۳۸۴).

مزایای تمرکززدایی

طرفداران تمرکززدایی، فهرست بلندی از دلایلی را اقامه می‌کنند که مؤید انتقال بیشتر مسئولیت‌های برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه به مقامات منطقه‌ای، استانداریها و دولت‌های محلی، کارگزاری‌های میدانی و شرکت‌های عمومی است.

راندینی برخی از استدلال‌هایی را که در تأیید تمرکززدایی اقامه شده است، به شرح زیر مشخص کرده است:

الف) تمرکززدایی می‌تواند با تقویت امکانات اجرایی و اداری واحدهای منطقه‌ای و زیر منطقه‌ای و قادر ساختن مقامات محلی و رهبران سیاسی برای شناسایی مشکلات و اولویت‌های توسعه، تشکیل و اجرای سیاست‌های توسعه را که برای تحقق رشد همراه برابری طراحی شده‌اند، تسهیل کند.

ب) تمرکززدایی باعث کاهش تشریفات زائد اداری و چیرگی برگرفتاریهای ناشی از روش‌های دیوانسالارانه می‌شود.

ج) تمرکززدایی می‌تواند با دادن فرصت بیشتر به مردم برای شناخت و طرح خواسته‌های خود به سازمان‌های دولتی ذیربط، وحدت ملی و مشروعیت سیاسی دولت را افزایش می‌دهد (Rivera & Alex, 2005).

د) تمرکززدایی می‌تواند باعث هماهنگی مؤثرتر برنامه‌ریزی و اجرا در سطح محلی شود. استان‌ها، ناحیه‌ها و زیر ناحیه‌ها مبنایی جغرافیایی را برای هماهنگی و یکپارچه سازی فعالیت‌های توسعه به وجود می‌آورند که توسط سازمان‌های مختلف دولتی انجام می‌شود (Smith, 1997).

ه) تمرکززدایی، می‌تواند به عنوان ساختاری عمل کند که از طریق رها کردن گردانندگان بلند پایه از وظایف عادی که مقامات محلی می‌توانند آنها را به نحو مؤثری انجام دهند، کارایی کارگزاری‌های دولت مرکزی را افزایش می‌دهد.

و) تمرکززدایی، اغلب برای افزایش مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه، شرط لازم است. مشارکت گسترده مستلزم ساختار و روش‌هایی است که از طریق آن مردم بتوانند نظرات خود را بیان کنند و نیازها و خواسته‌های خود را به گوش تصمیم‌گیرندگان در سطوح مختلف دولت برسانند. ساختارهایی که زمینه مشارکت مردمی را فراهم می‌آورند، موجب افزایش مسئولیت‌پذیری کارگزاری‌های دولتی در سطح منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای می‌شوند (Rivera & Alex, 2005).

ز) تمرکززدایی، با کاهش دادن کنترل نخبگان محلی بر فعالیت های توسعه، نظارت های به موقع و با ایجاد زمینه ارزشیابی طرحها توسط افراد ذینفع، می تواند دسترسی به تسهیلات و خدمات دولتی را افزایش دهد.

ح) تمرکززدایی می تواند از طریق کاهش هزینه ارائه خدمات، شناسایی مشکلات نظام عرضه و برانگیختن حساسیت مردم نسبت به برنامه های رفاه اجتماعی و زیربنایی دولت به ارائه مؤثرتر خدمات عمومی جهت رفع نیازهای اساسی انسان کمک کند.

ط) تمرکززدایی می تواند انعطاف کارگزاری های محلی، کارکنان میدانی و رهبران محلی را برای رسیدگی به مشکلات خاص یا ناحیه یا منطقه، تجربه کردن طرح ها بدون اینکه مجبور باشند آنها را برای کل کشور توجیه کنند، آزمودن نوآوری های اداری در داخل یک منطقه و تشویق ابتکارات مقامات محلی و رهبران سیاسی را افزایش دهد (آسایش، ۱۳۷۹).

تجربه تمرکززدایی در سایر کشورها

با ورود بخش خصوصی به عرصه ترویج، امکان رقابت برای ارتقای کیفیت خدمات مربوطه فراهم می گردد. بسیاری از کشورهای توسعه یافته، خدمات ترویجی خود را به طور کامل یا جزئی خصوصی کرده اند. ظهور واژه هایی چون منبع یابی از بیرون برای ترویج، جبران هزینه های خدمات ترویج و ترویج قراردادی گویای ظهور این تحولات در کشورهای مذکور است. رهیافت مدرسه در مزرعه هنوز یکی دیگر از رهیافت های برنامه تمرکززدایی ترویج است. که در آسیا و با مشارکت کشاورزان روی فعالیت مدیریت اکوسیستم و مدیریت تفریحی آفات انجام می گردد.

بعضی از چالش های خدمات ترویج که در نتیجه تمرکززدایی ترویج در کنیا ظهور یافته بود، شامل: ۱- توجیه مجدد خدمات عمومی از خدمات ترویج جهت بهبود کارایی آنها، ۲- افزایش دسترسی به کشاورزان و دیگر ارباب رجوعان ۳- بهبود پاسخگویی تهیه کنندگان خدمات به مشتریان آنها و ۴- برقراری و حفظ ارتباط با مشتریان مختلف (Nambiro et al, 2005). در کلمبیا تمرکززدایی باعث کاهش ارتباط با تحقیق، نیروی انسانی، کاهش استفاده از مشاوره های خصوصی شده است. دلیل دیگری نیز سیاسی است و نیروهای خصوصی استخدام شده به آسانی قابل کنترل اند. مروج اکنون در ارتباط نزدیک به کشاورزان کوچک به نظر می رسد آنها نیز بخشی از شهروندان و قسمتی از دولت مرکزی هستند. مطالعه غنا نشان داد تمرکززدایی بصورت برنامه ریزی شده اجرا نشد و هنوز دولت مرکزی کنترل اصلی را بر ترویج دارد. در اندونزی تاثیر معنی داری بر بخش کشاورزی مشاهده نشد. در کنیا نیز تاثیر زیادی بر افزایش تولید درآمد کشاورزان نداشت. بررسی پروژه در هند نشان داد تمرکززدایی موفقیت خوبی کسب نمود. در اوگاندا نتایج موفقیت طرح تمرکززدایی در کاهش فقر روستایی و بهبود تولید گزارش شد (Fris-Hansen, 2005).

رویکرد خصوصی سازی از طریق واگذاری خدمات در ایران

در این رویکرد، وزارت جهاد کشاورزی تقاضای تشکیل شرکت هایی شامل دانش آموختگان رشته های مختلف کشاورزی، دامپزشکی و منابع طبیعی شد، که زیر نظر سازمان نظام مهندسی کشاورزی تشکیل شود. اعضای آن باید در سازمان نظام مهندسی کشاورزی عضویت می یابند. بنابر هدف اصلی رویکرد این شرکت ها باید در سطح دهستان تشکیل شده و با ارتباط با کشاورزان و روستاییان به نیاز سنجی و ارائه خدمات بپردازند. شرکت ها پس از ثبت نهایی با توجه به شاخص هایی تعریف شده توسط سازمان رتبه بندی شده و در بخش های مختلف کشاورزی، منابع طبیعی و امور دام شروع به فعالیت می کنند. همچنین فعالیت های مراکز خدمات کشاورزی را که در لیست وظایف قابل واگذاری تعریف

شده با صورت مناقصه که با حضور شرکت‌های متقاضی تشکیل می‌گردد، به صورت قراردادی به شرکت‌ها واگذار می‌شود. وظیفه نظارت و ارزشیابی از این طرح‌های واگذاری بر عهده سازمان جهاد کشاورزی می‌باشد.

چالش‌های تمرکززدایی

شماری از چالش‌های آینده ترویج و توسعه روستایی، بویژه تغییرات در سرمایه‌گذاری، مدیریت، و بازخورد انتقال خدمات ترویج یک دیدگاه جدید از ترویج به عنوان مسئولیت‌پذیری نهایی ارباب رجوع (کشاورزان) مبتنی بر یکسری از مشارکت‌های خلاق در میان دولت، بخش خصوصی، و جامعه شهری برای تهیه خدمات و اینکه مرحله کنونی دگرگونی‌های ترویج از نوع‌آوری در ترویج است (Rivera & Alex, 2005).

نیازهای چهارگانه برای تمرکززدایی موفق عبارتند از:

- ۱) آماده سازی مردم محلی برای دخالت واقعی و اساسی در نظام سیاسی و فعالیت‌های توسعه محلی؛
 - ۲) تضمین دسترسی مؤسسات خصوصی یا غیر متمرکز به منابع مالی کافی برای اجرای وظایف خود؛
 - ۳) تضمین صلاحیت‌های اداری واحد‌های محلی برای اجرای وظایف خود؛
 - ۴) ایجاد سازوکارهای معتبر برای پاسخگویی سیاستگذاران و اداره‌ها به مردم محلی (فمی و همکاران، ۱۳۸۶).
- در اجرای تمرکززدایی نیز بعضی محققین سه چالش اساسی را اجتناب‌ناپذیر می‌دانند، که شامل:
- ۱) تعیین چارچوب قانونی و تعهد ملی برای تقسیم مسئولیت‌ها بین سطوح اداری دولتی با بخش خصوصی و جامعه مدنی؛

۲) راهبرد‌های زیر بخشی و نظام نهادی پایه بر اساس تحلیل ماهیت خدمات ویژه، مزایا، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های هر یک از نهاد‌های شرکت‌کننده؛

۳) صلاحیت نهادی به منظور توانمند ساختن واحدهای دولت محلی، مؤسسات ملی، بخش خصوصی جامعه مدنی برای ایفای نقش‌های خود در تدارکات خدمات؛

ریورا (۱۹۶۹) سه دستور سیاسی غالب بر تمرکززدایی ترویج را شامل: اصلاح ساختاری جهت بهبود پاسخگویی موسساتی و قدرت پاسخگویی مؤسسات، تمرکززدایی مالی جهت تسهیم هزینه ترویج با دولت‌های محلی، و اقدام مشارکتی کشاورزان در تصمیم‌گیری و مدیریت ترویج؛ بسیاری از کشورهای در حال توسعه در حال تمرکززدایی خدمات ترویج در چشم‌اندازهای خود هستند تا خدمات به مشتریان نزدیکتر و بنابراین بیشتر مرتبط باشد. محدودیت‌های بودجه‌ای نقش مهمی در تصمیم‌گیری‌ها ایفا می‌کند.

سه دلیل عمده برای تمرکززدایی خدمات کشاورزی توسط دولت‌ها وجود دارد (Smith, 1997):

- ۱- تقاضا یا نیاز به عقب نشینی دولت بخاطر ضعف‌های دولت مرکزی و پیچیدگی مسائل محلی؛
- ۲- ناتوانی دولت در ادامه تامین مالی دامنه‌ی کاملی از خدمات؛
- ۳- این دیدگاه که دموکراسی بهترین روند بکارگرفته در کارکردهای تفویض شده با افزایش مشارکت مردم محلی است. در نتیجه پیچیدگی محیط سیاستگذاری (سیاست‌ها برای دگرگونی ترویج شامل تمرکززدایی، خصوصی‌سازی، قرارداد بستن، خدمات تجاری تسهیم هزینه‌های بازایی، مشارکت عمومی، نقش سازمان‌های غیردولتی، با استفاده از اطلاعات، ارتباطات، و تکنولوژی (ICT) رهیافت‌های مشارکت برنامه‌های نیاز محور، سازمان‌های تولید کننده، استراتژی‌های ملی، چیزهای دیگر (Rivera & Zijp, 2002) اگر چه مرزهای اداری تطابق می‌کند با مناطق آگرواکولوژیکی (نه با موقعیت‌های اجتماعی - اقتصادی): ممکن است تنوع زیادی از موقعیت‌ها درون میدان دید

دولت‌های محلی باشد، در حالیکه ظرفیت تطبیق توصیه‌ها به شرایط محلی (یا گروه‌های خاص) بوسیله تمرکززدایی ممکن است اثرات منفی بپذیرد.

بویژه، ارتباط خوب با تحقیقات کشاورزی ممکن است مشکل باشد برای تاسیس در سطح محلی اگر تسهیلات تحقیق در منطقه وجود نداشته باشد. البته اگر قطب‌های تحقیقات محلی تاسیس شود که قدرت تحقیق نیازهای محلی را داشته باشد این قابل حل خواهد بود. بطور مشابه پاسخگویی به کشاورزان نتیجه خودبخودی تمرکز زدایی نیست. مدیران ترویج نزدیکتر به کشاورزان می‌شوند اما ضرورتاً دقت بیشتر در مسائل روستائیان نیست. نگرش کارکنان نیاز به تغییر دارد، کشاورزان نیاز به سازماندهی دارند تا باخبر شوند. اگر در بعضی کشورها مانند فیلیپین کشاورزان مقداری هزینه برای خدمات مناسب می‌پردازند در سایر کشاورزان کوهستانی تمایل زیادی وجود ندارد (Malvicini, 1996).

نتیجه گیری

توافق کلی این است که تمرکززدایی می‌تواند، هزینه‌ها و مزایایی برای بعضی کشاورزان و اشکالاتی برای سایرین داشته باشد (Malvicini, et al., 1996; Rivera, 1996). در حالی که تمرکززدایی بخش ترویج کشاورزی ممکن است به بخش عمومی ترویج اجازه دهد تا بیشتر پاسخگو باشد به نیازهای محلی کشاورزان و بخصوص کشاورزان خرده‌پا، سوالات مهمی هستند که چه فاکتورهای در موفقیت تمرکز زدایی ترویج سهم دارند. که به فقرا، کشاورزان خرد کمک کند. تلاش‌های کنونی در زمینه تمرکززدایی ترویج در زمینه باز مفهوم‌سازی و بازسازی اتفاق می‌افتد که عموماً تصدیق می‌کند که ترویج "تامین نهاده" باید متوقف شود، برای رهیافت‌های نیاز محور که بیشتر به نیازهای کشاورزان پاسخگو هستند (Mwonge, 2007). چندین فاکتور برای ارزیابی دوباره ترویج بحث می‌شود، که شامل بحران‌های مالی، که آن را برای دولت جهت تامین منابع کافی برای ترویج سخت نموده است و در جهت رهیافت‌های مشارکتی‌تر که به کشاورزان جهت تاثیر گذاشتن بر طراحی، اجرا و ارزشیابی از فعالیت‌های ترویجی اجازه می‌دهند، فشار وارد می‌کند. تمرکززدایی فقط کنترل محلی اموال و پرسنل را می‌دهد، بلکه در تئوری تاکید بر کنترل نزدیکتر به سطح کشاورزان دارد و بنابراین می‌تواند پاسخگویی ترویج به نیازها توسط ترویج را بهبود بخشد. اما خصوصی‌سازی کامل امکان‌پذیر نیست، حتی برای کشاورزی تجاری، ترکیب مناسبی از نقش‌های عمومی و خصوصی می‌تواند از طریق آزمایش و یادگیری از تجربیات بهتر تعیین شود (Rivera & Alex, 2005). دولت باید درباره‌ی محدودیت‌های بخش خصوصی کامل واقع‌گرایانه باشد. با این وجود، بخش خصوصی در سیستم‌های ترویج حیاتی است. برای آینده طراحی سیستم‌هایی که مستعد تغییر هستند، سیستم مستعدی که برای تهیه ساختارهایی برای اهداف دراز مدت پویا باشد، بسیار مهم است.

منابع

- ۱- آسایش، ح. (۱۳۷۹). اصول و روش‌های برنامه ریزی روستایی. انتشارات دانشگاه پیام نور
- ۲- بی‌نام. (۱۳۸۷). برنامه عملیاتی استقرار شبکه خدمات مشاوره‌ای، فنی و مهندسی کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی سازمان ترویج، آموزش و تحقیقات کشاورزی، معاونت ترویج و آموزش با همکاری سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور - شهریور، ۱۳۸۷
- ۳- بی‌نام. (۱۳۸۴). دستورالعمل اجرایی ساماندهی واگذاری خدمات ترویجی و فنی کشاورزی به بخش غیر دولتی دفتر برنامه ریزی و هماهنگی ترویج مرداد ۱۳۸۴. گزارش معاونت ترویج و آموزش با همکاری سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور.

- ۴- شعبانعلی فمی، ح؛ کلانتری، خ و اسدی، ع. (۱۳۸۷). مباحث نوین در ترویج و آموزش کشاورزی. تهران: انتشارات خوشبین
- ۵- مختاری حصار، آ؛ شعبانعلی، فمی، ح و زارعی دستگردی، ز. (۱۳۸۶). ابعاد و اهمیت خدمات کشاورزی با تاکید بر تمرکززدایی در برنامه‌ریزی برای خدمات به کشاورزان. جهاد- شماره ۲۷۶، فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۸۶.
- ۶- مقصودی، ا. (۱۳۸۲) بخش کشاورزی در بستر آزادسازی اقتصادی. قابل دسترس در وب سایت توسعه روستایی و کشاورزی

- 7- Antholt, C. H. (1998). Agricultural Extension in the Twenty-First Century. In J. M. Staatz & C. K. Eicher (Eds.), International Agricultural Development (Vol. Third
- 8- Bahl, Roy W. (2006). Fiscal Decentralization 101, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- 9- Basta, L. R. (2000). Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. Paper of Professor at the Institute of Federalism, University of Fribourg.
- 10- Birkhaeuser, D & Evenson, R. E. (1991). The economic impact of agricultural extension: A review. Economic Development and Cultural Change, 39(3), 607.
- 11- Fris-Hansen, E. 2005. Agricultural development among poor farmers in Soroti District, Uganda: Impact assessment of agricultural technology, farmer empowerment and changes in opportunity structure. Paper presented at Impact Assessment Workshop at CIMMYT, Mexico, 19-21 Oct. 2005
- 12- Malvicini, P. et al. (1996). Decentralization of Agricultural Extension in the Philippines: Forming Community-Based Partnerships. Cornell University, Ithaca N.Y .
- 13- Muwonge, Abdu. (2007). Local government financing and provision in an Institutionally Constrained Decentralized System: The Case Of agricultural extension In Uganda. 2007. A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy. Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University. Georgia State University 2007.
- 14- Nambiro, E; Omiti, J & Lawrence, M. (2005). Decentralization and Access to Agricultural Extension Services in Kenya. SAGA Working Paper October 2005.
- 15- Rivera, M.R. (1996). Agricultural Extension in Transition World-wide: Structural, Financial and Managerial Strategies for Improving Agricultural Extension. Public Administration and Development, Vol. 16, 151-161
- 16- Rivera, W. (1996). Agricultural extension in transition worldwide: structural, financial and managerial strategies for improving agricultural extension. Public Administration and Development, 16(868), 1-11.
- 17- Rivera, W. M & Gary Alex. (2005). Extension Reform: the Challenges Ahead; AIAEE 2005 Proceedings of the 21st Annual Conference San Antonio.
- 18- Rivera, W. M., & Zijp, W. (2002). Contracting for Agricultural Extension: International Case Studies and Emerging Practices: Concluding Note, Contracting for agricultural extension: International case studies and emerging practices (pp. 163-169). Wallingford, U.K. and New York: CABI
- 19- Smith, L. D. (1997). Decentralization and Rural Development: The Role of the Public and Private Sector in the Provision of Agricultural Services. Technical Consultation on Decentralization, FAO, Rome, 16-18 Dec. 1997.

Extensions decentralization and its challenges in Iran

Mahdi Nazaryan¹ , Khodanazar Nik Kar²

Abstract

Agricultural extension organization similar to other multifunctional and multi dimensional organizations reacted rapidly against increasing changes in different socio-economic dimensions and at local, national and international levels, too. Governmental extension had not been responsive to these increasing changes and didn't have potential flexibility to cope with these challenges. Decentralization followed as a global selective approach to revitalize agricultural extension productivity. However, this study tends to investigate decentralization concepts, principals and some experiences gained at worldwide scale. Each country adopted proportional decentralization strategies related to their self-condition. Study reveals that the approach by itself cannot resolve increasing problems of public extension, but creates bed and supplies for due administration. Suitable strategies can be offered for extension decentralization based on socio-economic, cultural, geographical, political, and ecological characteristics. The followed trend through devolution of extension services to private technical-engineering corporations shall face severe challenges, without further supports and coordination with pertinent public institutions.

Key Words: Decentralization, Extension service, Technical-engineer Corporation

¹ -Postgraduate student of agricultural extension and education, Nazaryan63@Gmail.com

² - Graduated student of urban planning