



نقدی بر تصویب نامه عجیب و خطرناک شورای عالی اداری به شماره ۴۰۷۳۹، به تاریخ ۱۴۰۴/۰۵/۱۱ موضوع اصلاح ساختار کلان وزارت جهاد کشاورزی

شورای عالی اداری در یک‌صد و نود و پنجمین جلسه خود در تاریخ ۱۴۰۴/۰۳/۲۱ به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور، در اجرای جزء (۱) بند (الف) ماده ۱۰۵ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور و بند اول محور اول برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم و به منظور تدقیق مأموریت و وظایف اساسی وزارت جهاد کشاورزی، حذف وظایف خارج از مأموریت‌های ذاتی، حذف وظایف تکراری و غیرضرور، حذف تشکیلات موازی درون‌دستگاهی و بین‌دستگاهی و واگذاری تصدی‌ها به بخش غیردولتی، چابک‌سازی دولت و افزایش انعطاف‌پذیری سازمانی، «سند مأموریت-وظایف اساسی و الزامات اصلاح ساختار کلان وزارت جهاد کشاورزی» را تصویب کرد.

به گفته معاون سازمان اداری و استخدامی کشور، این سند با تلاش ۹ ماهه سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت جهاد کشاورزی در شورای عالی اداری، تصویب و برای نخستین‌بار در دولت چهاردهم به‌صورت نظام‌مند و یکپارچه اجرا می‌شود. براساس این سند، بخش عمده وظایف بیش از ۸ سازمان و شرکت دولتی فعال در حوزه کشاورزی، باید به تعاونی‌ها، اتحادیه‌ها و شرکت‌های خصوصی، واگذار و بسیاری از وظایف سازمان‌هایی چون منابع طبیعی، دامپزشکی، حفظ نباتات و امور اراضی، حذف، یا در ساختارهای جدید ادغام شود، شرکت‌هایی مانند مغان، سفیدرود، شرکت خدمات حمایتی کشاورزی، پشتیبانی امور دام، هواپیمایی خدمات ویژه و ... به‌طور کامل به بخش غیردولتی واگذار شود و در اقدامی مهم، کلیه وظایف مربوط به حفاظت، توسعه و بهره‌برداری منابع طبیعی، از سازمان منابع طبیعی، منتزع و به سازمان محیط‌زیست واگذار شود. کاری بدون پشتوانه علمی و کارشناسی

بسیاری از ناظران، این مصوبه را ناشی از ضعف بنیادی در بنیه علمی و کارشناسانه مدیران و ناکارآمدی مدیریتی برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور کشوری می‌دانند، یا حداقل نشانه استفاده نکردن از ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه علمی و کارشناسی موجود در کشور. اینکه یک سازمان رسمی، به‌مدت حداقل ۹ ماه، روی ساختار تشکیلاتی یک وزارتخانه، کار جدی، همه‌جانبه و با مطالعات علمی و تطبیقی، بررسی جامع قوانین، تشکیل گروه‌های خبرگانی و جلسات متعدد کارشناسی انجام دهد، همچنین چهار جلسه چندساعته با وزیر و معاونان وزارت جهاد کشاورزی هم داشته باشد و در پایان، تصویب‌نامه‌ای را ابلاغ کند که هیچ‌کس، نه خبرگان دانشگاهی، نه پژوهشگران مرتبط و نه همان وزیر و معاونان ذی‌ربط، آن را قبول نداشته باشند و به آن ایرادهای جدی بگیرند، نشانه چیست؟ بی‌شک در تدوین و تصویب این تصویب‌نامه، به‌هیچ‌وجه از ظرفیت‌های علمی و کارشناسی موجود در کشور استفاده نشده است. کوچک‌ترین گواه آن استفاده نکردن از توان اعضای هیئت علمی و پیشکسوتان عرصه منابع طبیعی مرتبط با این مؤسسه در تدوین این سند است. به‌کارگیری و استفاده هرچه بیشتر از توان علمی کشور، تجارب کارشناسی موجود و بهره‌مندی از ظرفیت‌های موجود از سوی سیاست‌گذاران، مدیران و برنامه‌ریزان رسمی و دولتی، می‌تواند به تقویت بدنه کارشناسی دولت کمک کند. این امر، زمانی محقق می‌شود که مدیران ارشد به اهمیت دستورات و ابلاغ‌های خود واقف باشند و به‌صورت جدی مسئولیت ابلاغ مصوباتی را که در دستگاه‌های گوناگون تدوین می‌شود، به عهده بگیرند. اگر چنین شود، مسئولان محترم تأمل و بررسی بیشتری در تدوین مصوبات خواهند نمود و از حداکثر توان و ظرفیت‌های کشوری استفاده خواهند کرد.

فروپاشی و اضمحلال تشکیلاتی به بهانه چابک‌سازی «چابک‌سازی»، یکی از اهداف مهم این تصویب‌نامه عنوان شده است. اگرچه چابک‌سازی دارای معنی و مفهوم وسیعی است ولی متأسفانه در کشور ما این واژه مترادف با کوچک‌سازی، کاهش تعداد نیروهای انسانی شاغل، تعداد پست‌های مصوب و نیز تعداد باکس‌های تشکیلاتی تعریف می‌شود. به‌نظر می‌رسد، چابک‌سازی که فقط یکی از راهکارهای کاهش واحدهای تشکیلاتی است، بسته به شرایط می‌تواند مثبت، یا منفی ارزیابی شود. کاهش فعالیت‌های تصدی‌گری یک نهاد دولتی، مثبت و مفید است، اما کاهش یا تضعیف فعالیت‌های تولی‌گری و حاکمیتی، بدون شک بسیار غلط، منفی و بسیار مضر است. بدیهی است کوچک‌سازی در امور حاکمیتی، امنیتی و امثال آن، پذیرفتنی نیست. بنابراین، کوچک‌سازی فرایندی نیست که در هر دستگاه، نهاد، یا اداره‌ای قابل توصیه باشد. در برخی از نهادها، مفید و در برخی دیگر، توصیه‌کردنی نیست.

و اما خلاصه آنچه براساس این تصویب‌نامه، در بخش منابع طبیعی اتفاق افتاده است: یکم. وظایف اصلی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور به سازمان محیط‌زیست منتقل شده است. در بند ۱-۳ این مصوبه



سخن روز

آمده است: با هدف تمرکز وظایف ذیل هر مأموریت ذاتی، تمامی وظایف سیاست‌گذاری و تدوین ضوابط در حوزه‌های شناسایی، استعدادیابی و نوع بهره‌برداری از منابع طبیعی و اراضی ملی و دولتی ذیل عنوان اطلس زیست‌بوم کشور و ضوابط حفاظت، احیا، بهسازی و توسعه منابع طبیعی تجدیدپذیر (مانند دریا، دریاچه، رودخانه، مخزن سدها، تالاب، آبخوان زیرزمینی، جنگل، خاک، مرتع، تنوع زیستی به‌ویژه حیات‌وحش) از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور متنزع و به سازمان حفاظت محیط‌زیست منتقل می‌شود. این در حالی است که در ماده ۲ قسمت ب همین تصویب‌نامه [زیرساخت‌های (سخت و نرم) مؤثر بر عوامل تولید، در بند ۱۹]، وظایف اساسی وزارت جهاد کشاورزی به‌شرح زیر عنوان شده است: مدیریت حفظ، حمایت، احیا، گسترش و بهره‌برداری آینده‌نگرانه از جنگل‌ها، مراتع، بیشه‌های طبیعی، جنگل‌های دست‌کاشت و اراضی مستحدثه ساحلی و حفاظت از آبخیزها و آبخوان‌ها در چهارچوب قوانین و مقررات (مانند اطلس محیط‌زیست و ضوابط بهره‌برداری مولد) با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و بهره‌مندی از مشارکت حداکثری بخش غیردولتی در امور اجرایی و تصدی، همچنین تدوین برنامه‌ها و ضوابط برای ساماندهی اراضی کشاورزی، با محوریت حفظ، احیا، توسعه، حمایت و بهره‌برداری صحیح از جنگل‌ها و مراتع طبیعی و دست‌کاشت کشور، توسط و از طریق مشارکت سایر بخش‌ها به‌ویژه جوامع محلی و فراهم‌نمودن زمینه اجرای طرح‌های بزرگ جنگل‌کاری، جنگل‌داری، مرتع‌داری، ایجاد پارک‌های جنگلی و تفرجگاه‌های طبیعی در چهارچوب هدف‌ها و سیاست‌های توسعه پایدار و اعمال نظارت‌های لازم. معلوم نیست براساس چه توجیهی، اجرای این وظایف وزارت جهاد کشاورزی مصرح در همین تصویب‌نامه، از حیث وزارت مربوطه برداشته شده و به یک سازمان دولتی دیگر منتقل شده است. همگان می‌دانند ماهیت سازمان محیط‌زیست بر پایه حفاظت از گونه‌های جانوری (فون) شکل گرفته است. بنابراین، برای اجرای این مصوبه باید کل ساختمان سازمان منابع طبیعی به همراه کلیه پرسنل به سازمان محیط‌زیست منتقل شود. آیا این عمل چابک‌سازی است؟؟ یا حذف وظایف خارج از مأموریت‌های ذاتی؟؟ یا حذف وظایف تکراری و غیرضرور؟؟ یا حذف تشکیلات موازی درون‌دستگاهی و بین‌دستگاهی؟؟ نکته عجیب این است که درحالی‌که تمامی وظایف اصلی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور به سازمان محیط‌زیست منتقل شده، هم‌زمان، سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در حوزه منابع طبیعی و آبخیزداری به ستاد وزارت جهاد کشاورزی واگذار شده است!!!! به عبارت دیگر، باید کارهای اجرایی در یک سازمان مستقل و سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در یک وزارتخانه دیگر!!! انجام شود.

دوم. برخی از وظایف نیز به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شده است. در بند ۲-۳ این مصوبه آمده است: وظیفه سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در حوزه منابع طبیعی از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور متنزع و به ستاد وزارت جهاد کشاورزی منتقل می‌شود. باز هم معلوم نیست به چه دلیل موجه علمی و کارشناسی، باید انجام این وظایف از یک سازمان تخصصی باسابقه با کارشناسان ماهر به ستاد آن وزارتخانه محول شود؟ آیا این عمل موجب چابک‌سازی می‌شود؟ یا مثلاً وظایف تکراری و غیرضرور کاهش می‌یابد؟ یا یک تشکیلات موازی حذف می‌شود؟

سوم. همان‌طور که اشاره شد، براساس این تصویب‌نامه، همه وظایف سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در حوزه منابع طبیعی به سازمان محیط‌زیست منتقل شده است، اما هم‌زمان در ادامه متن، تمامی وظایف اجرایی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در حوزه منابع طبیعی، که براساس ماهیت باید با مشارکت بخش غیردولتی و با بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای مدنی و جوامع محلی، در چهارچوب نظام حکمرانی مربوطه انجام شود، در واحدهای استانی جهاد کشاورزی سازماندهی می‌شوند (یعنی احتمالاً در ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها و شاید هم در خود سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها). این مصوبه، وظایف اجرایی سازمان را در ظاهر، به دو دسته تقسیم کرده است: بخشی که براساس ماهیت باید با مشارکت بخش غیردولتی انجام شود و بخشی که براساس ماهیت این‌گونه نیست. در این تقسیم‌بندی باید بخش اول به بخش غیردولتی، بخش خصوصی و نیز مشارکت‌های مردمی واگذار شود. نکات مهم این است که:

❖ نخست، آنها که با وظایف سازمان منابع طبیعی آشنا هستند، می‌دانند که امکان استفاده از بخش‌های غیردولتی، بخش خصوصی و نیز مشارکت‌های مردمی، تقریباً در همه کارها و وظایف این سازمان به اشکال و درجات مختلف وجود دارد و هرگز نمی‌توان آنها را به دو بخش متفاوت و مجزا تقسیم‌بندی کرد. معلوم نیست چگونه بخشی از این وظایف به بهانه مشارکت‌های مردمی و نهادهای مدنی باید به سازمان حفاظت محیط‌زیست منتقل نشود و در سازمان‌های جهاد استان‌ها باقی بماند!!! سؤال این است: چه اموری ماهیت مشارکت مردمی دارند و چه اموری این ماهیت را ندارند؟ آیا می‌توان آنها را

تفکیک و مرز بین آنها را تعیین کرد؟!، اگر می‌شود، چگونه؟!.

❖ دوم، آنهایی که با مفاهیم حفاظت، احیا، توسعه و بهره‌برداری منابع طبیعی آشنا هستند، می‌دانند همه امور اجرایی که در سازمان منابع طبیعی انجام می‌شود، در همین چهارچوب است. به عبارت دیگر به جز آنچه که به سازمان حفاظت محیط‌زیست منتقل شده است، وظیفه دیگری باقی نمی‌ماند که به ستاد وزارتخانه، یا سازمان‌های جهاد کشاورزی منتقل شود. بنابراین، ماندن بخشی از فعالیت‌ها در یک وزارتخانه و انتزاع باقی آن در یک سازمان دیگر، بی‌معنی، غیرعلمی و غیرکارشناسی است.

❖ سوم، انتقال وظایف بسیار مهم و راهبردی حاکمیتی و نیز اجرایی از ذیل یک وزارتخانه به یک سازمان، که مجلس نمی‌تواند بر آن اشراف و تسلطی داشته باشد و رئیس آن را استیضاح کند، به هیچ وجه به مصلحت کشور و منابع طبیعی آن نیست، چراکه این مصوبه در عمل نظارت مجلس را بر امور حاکمیتی منابع طبیعی به میزان چشمگیری کاهش خواهد داد.

جمع‌بندی نهایی

براساس مفاد این تصویب‌نامه، تغییرات خطرناک زیادی در سطوح مختلف سازمان‌های گوناگون حاکمیتی ذیل وزارت جهاد کشاورزی صورت می‌پذیرد، که هیچ پایه و اساس علمی، کارشناسی و قانونی ندارد، بنده نیز به واسطه تجارب و سوابق کاری در برخی از این سازمان‌ها، مانند سازمان حفظ نباتات دارم، به خوبی بر این پیامدها آگاهم و تاکنون موضع خود را صراحتاً و از طریق نامه‌های تحلیلی مناسب، با همکاری و امضای سایر رؤسای سابق و اسبق آن سازمان، به سران محترم قوای سه‌گانه اعلان نموده‌ام، در اینجا نیز، فقط به فراخور حیطه مسئولیت فعلی‌ام، به آثار و عواقب اجرای این تصویب‌نامه در حوزه منابع طبیعی کشور اشاراتی داشته‌ام. به طور خلاصه، تنها نتیجه اجرای این مصوبه در حوزه منابع طبیعی کشور، قطعه‌قطعه شدن و خردسازی ساختار و وظایف سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و پخش و انتشار تکه‌های آن در چند دستگاه دیگر بوده است. سؤال جدی این است، پراکنده و منتشر کردن وظایف متمرکز یک سازمان تخصصی مشخص در چند نهاد دیگر، مانند سازمان محیط‌زیست، ستاد وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها، ما را به کدام یک از اهداف اعلامی و مندرج در این مصوبه، نزدیک یا نایل کرده است؟. چابک‌سازی؟، به هیچ وجه. زیرا حتی یک اداره یا یک فرد از سیستم کاهش پیدا نخواهد کرد، بلکه از محلی به محل دیگر نقل مکان خواهد کرد. حذف، یا کاهش وظایف تکراری و غیرضرور؟؟، اصلاً و ابداً. در این فرایند، هیچ نهاد یا وظیفه‌ای حذف نخواهد شد، فقط جایگاه تشکیلاتی آن با حفظ همان ترکیب و تعداد نیرو تغییر خواهد کرد. حذف تشکیلات موازی؟؟، خیر. زیرا هیچ تشکیلات موازی‌ای وجود ندارد که نیاز به حذف داشته باشد. تنها نتیجه نامیمون این مصوبه، انحلال یک سازمان اصیل، با سابقه، تخصصی و حاکمیتی است. انحلالی که موجب ورود ضربات و صدمات جبران‌ناپذیر بر پیکر زخم‌خورده و نیمه‌جان منابع طبیعی کشور، به ویژه جنگل‌ها، مراتع و بیابان‌ها خواهد شد.

در پایان، ذکر این نکته ضروری است، بدون شک، کارایی و اثربخشی تشکیلات فعلی متولی منابع طبیعی کشور، در حد ایده‌آل و مطلوب نیست و باید برای بهبود آن به صورت جدی فکر کرد و تمهیدات لازم را اندیشید. بدیهی است اگر تشکیلاتی کارآمد نیست، لزوماً تنها راه اصلاح و بهبود کارآمدی آن تشکیلات، تغییر ساختار آن نخواهد بود. اینکه بلافاصله و به محض تصمیم‌گیری برای بالابردن کارایی یک نهاد یا سازمان، به فکر تغییر و برهم زدن ساختار آن باشیم، رویکردی است، اشتباه و راهی است که ما را به هدفمان نخواهد رساند. جایگاه و نقش اصلاح ساختار تشکیلاتی در بهبود بهره‌وری و کارایی مدیریتی نهاد یا سازمان مربوطه، بی‌نهایت نیست، بلکه در بیشتر موارد به نظر محدود و در مقایسه با سایر موارد تأثیرگذار، بسیار ناچیز است. اصل و مهم‌ترین عامل در کارایی یک نهاد، اصلاح فرهنگ و رفتارهای خاص اداری، پایبندی به قوانین و رعایت دقیق آنها، کار با انگیزه و بهره‌وری بالاست، که خود را در وضع قوانین مناسب، اعمال شفافیت‌های لازم و تربیت و مدیریت بهینه نیروهای انسانی نشان می‌دهد. نیروهای انسانی کارآمد در یک چهارچوب منظم، جدی و هدفمند اداری، می‌تواند در قالب ساختارهای مختلف تشکیلاتی با موفقیت کامل به اهداف مدنظر برسد، کما اینکه نهادها و سازمان‌های موفق در کشورهای مختلف از چهارچوب و ساختارهای تشکیلاتی متفاوتی استفاده می‌کنند. بنابراین، نقش و جایگاه ساختار تشکیلاتی را باید در حد خودش ارزیابی کرد، نه بیشتر. اگرچه به نظر می‌رسد با توجه به اعتراضات و مخالفت‌های همه‌جانبه با این تصویب‌نامه، چه از سوی مسئولان و مدیران ذی‌ربط و چه نخبگان و کارشناسان مرتبط، توقف، لغو و اصلاح بنیادی آن دور از انتظار نیست، اما لازم است همگان تا نایل به این هدف در تبیین ایرادات این تصویب‌نامه و پیگیری لغو قانونی آن از هیچ تلاشی مضایقه ننمایند.