



نقدی بر:

پیش نویس لایحه تشکیلات کلان دولت

ساختار اداری کشور باید تأمین کننده اهداف برنامه باشد. در برنامه سوم با تأکیدات مکرر ریاست جمهوری محترم، «اشتغال» به عنوان محور تعیین شده و تردیدی نیست که اولویت اشتغال با توسعه واحدهای کوچک اقتصادی در بخش های تولیدی و خدماتی حاصل می شود و کشورهای گه بر توسعه اشتغال اهتمام دارند از جمله کشور فرانسه تلاش مضاعف در حمایت از تعاونیها و بنگاههای کوچک اقتصادی خصوصاً صنایع کوچک داشته اند.

اشاره:

از دیدگاه آگاهان به مسائل مدیریت و سازمان، تشکیلات سازمانی موجودی زنده است که همانند جمله موجودات ذی روح به دنیا می آید، رشد و نمو می یابد و بعضاً سرانجام به زوال می رسد! این مفهوم در جهان به سرعت در حال تغییر و گذار کنونی و در حوزه های مربوط به مدیریت ساختار سازمانی، همواره مباحث و مجادلات ویژه خود را ایجاد می کند. به گونه ای که بعضاً مفاهیمی همچون عدم کارایی، عدم اثر بخشی و هزینه های بی مورد، عدم توان رقابت با سیستمها و ساختارهای سازمانی موجود و ... دلیل آغاز چنین تعاطی و تضادی در آراء می گردد.

روایت پیدایش وزارت تعاون هم در کشورمان، از این تضارب آراء و بحثها مستثنی نیست. گروهی که از دور دستی بر آتش دارند و شناختشان از این مجموعه مؤثر در نظام اجتماعی و اقتصادی کشور کافی نیست هراز گاهی در محافل مختلف به ویژه در مراکز تصمیم گیری، با نگاهی غیر واقع بینانه به مجموعه فعالیت های وزارت پویا، جوان و فعال تعاون سعی در حذف آن می کنند و بر آن هستند که ساختار وجودی این تشکیلات مناسب برای کشورمان را قبل از بلوغ به سمت و سوی انحلال بکشانند. وزارتخانه ای که مهر تأیید بر فلسفه وجودیش بارها و بارها توسط مسئولان بلند پایه نظام در گفتارها، شنیدارها و نوشتارها عنوان شده است.

چندی قبل پیش نویس لایحه تشکیلات کلان دولت از سوی سازمان امور اداری و استخدامی کشور به دولت ارائه شد. لایحه ای که به اعتقاد قریب به اتفاق کارشناسان مسائل سازمانی هم از منظر نحوه تدوین و هم از حیث مطالعات تطبیقی و شناخت امکانات، شرایط و مقتضیات جامعه ما دارای اشکالات صریح و میرهنی بوده و از اساس دارای اشکالات بنیادی است! به همین دلیل اکثر پیشنهادات این لایحه در مورد ساختار کلان تشکیلات دولت غیر واقع بینانه و غیر کارشناسی است. در این پیش نویس بنا به دلایل پیش گفته باز هم مطابق روالی که بعضاً در برخی از حوزه های تصمیم گیری دیده می شود بنا بر سلیقه شخصی و نه به صرف ارائه مستندات واقعی و دلایل مستدل و مستدرکات کافی کارشناسی، رأی بر انحلال این وزارتخانه داده شده و باز هم مجموعه پر توان از نظر ظرفیت و کارآمدی از جهت عملکرد وزارت تعاون نادیده گرفته شده است.

بر این قیاس، وزیر محترم تعاون طی نامه ای که رونوشت آن برای ریاست محترم جمهوری و معاون اول ایشان ارسال گردید، دیدگاههای کارشناسی و ارزنده ای را در این راستا عنوان نموده اند که به لحاظ اهمیت موضوع ذیلاً متن کامل آن از نظر خوانندگان محترم می گذرد:

جناب آقای مهندس باقریان معاون محترم رئیس جمهور و دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور با سلام

ضمن تشکر از زحمات ارزشمند جنابعالی و همکاران محترم در تهیه پیش نویس لایحه تشکیلات کلان دولت نکاتی را در کلیات و نیز در خصوص پیشنهادهای مربوط به بخش تعاون به اطلاع می‌رساند:

۱- در گزارش آمده است که طراحی و تنظیم تشکیلات کلان دولت با توجه به وظایف و اختیارات پیش بینی شده برای دولت در قانون اساسی و رعایت اصول مورد نظر از جمله ارتقاء مشارکت بخش غیر دولتی (شامل مردم - سازمان‌های محلی و بخشهای تعاونی و خصوصی) کاهش تمرکز و مداخله دولت، رفع تداخل و حذف فعالیت‌های موازی صورت گرفته است که اگر چه اصول مذکور کاملاً صحیح و مورد قبول است لکن به نظر می‌رسد ساختار پیشنهادی تأمین کننده بعضی از این اصول نباشد.

از سوی دیگر همان طور که در صدر تبصره ۳۲ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی مشاهده می‌شود اصلاح ساختار باید تحقق اهداف برنامه دوم را تأمین کند. در حالی که این برنامه ماههای پایانی خود را می‌گذراند و طبیعتاً انتظار نمی‌رود که لایحه پیشنهادی در این زمینه مفید و مؤثر باشد و لذا با توجه به برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که در مجلس در دست بررسی است، در چارچوب مصوبات آن باید ساختاری طراحی و پیشنهاد نمود که تأمین کننده تحقق اهداف آن باشد و این یکی از اصول مهم و بنیادی تشکیلات کلان است. در حالی که این موضوع در اصولی که مبنای طراحی تشکیلات بوده است مورد غفلت واقع شده و نشانه‌ای از توجه به آن مشهود نمی‌باشد.

۲- ضمن مروری بر گزارش سیر تطور وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل، قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و تحلیل آن، در صفحه ۴۰ بند ۲ نتیجه‌گیری شده که جهت‌گیری گسترش دولت بعد از پیروزی

انقلاب اسلامی عمدتاً در زمینه امور اجتماعی، فرهنگی و توسعه امور زیر بنایی با اهداف انسانی و محرومیت زدایی بوده است. در حالی که با نگاهی گذرا به وزارتخانه‌های ایجاد شده بعد از پیروزی انقلاب اسلامی می‌توان نتیجه گرفت که ایجاد وزارتخانه‌هایی مانند: نفت، معادن و فلزات، صنایع سنگین و حتی وزارت تعاون دقیقاً اهداف اقتصادی را تعقیب می‌کرده‌اند که بنا به ضرورت توسعه اقتصادی در زمینه‌های مربوط تأسیس شده‌اند. بنابراین نتیجه‌گیری کلی فوق عاری از دقت و جامعیت کافی می‌باشد. ضمن این که اهداف انسانی و محرومیت زدایی و گسترش عدالت اجتماعی که در کلیه برنامه‌های گذشته دولتها مورد توجه بوده است، کماکان جزء محورهای اصلی برنامه سوم توسعه می‌باشد و موضوعیت آن به قوت خود باقی است.

۳- مفاد گزارش مطالعات تطبیقی تشکیلات کلان (پیوست شماره ۳) حکایت از آن دارد که بسیاری از کشورها به دلیل ضرورتها و ضوابط خاص خود و اهمیتی که به توسعه بخش یا فعالیت ویژه‌ای داده‌اند وزارتخانه‌ای را برای آن تأسیس کرده‌اند که در کشورهای دیگر منطقی برای آنها نیست (وزارت ماهی‌گیری - وزارت اشتغال جوانان - وزارت توریسم، وزارت

شعبه‌های علوم انسانی و مطالعات
رتال جامع علوم انسانی

در بسیاری کشورها بخش تعاون به طور مستقل و در قالب یک وزارتخانه در دولت وجود دارد و در برخی دیگر، وزارتخانه‌هایی با مأموریت‌های گسترده‌تر در قالب تعاون و صنایع کوچک، تعاون و بنگاههای اقتصادی کوچک، کار و تعاون، شیلات و تعاون، تعاون و توسعه روستایی، کشاورزی و تعاون و نظایر آنها سازماندهی شده‌اند.

امور زمین - وزارت مؤسسات کوچک و متوسط - وزارت حفاظت از مردم در برابر خطرات نیروگاه چرنوبیل و ... و این امر حاکی از آن است که بر حسب اهمیتی که موضوعی در مراحل توسعه و یا تحول اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و سیاسی دارد می‌توان به تأسیس سازمان مناسب آن - از جمله وزارتخانه - اقدام نمود و لازم نیست مشابه آن وزارتخانه‌ها در دیگر کشورها وجود داشته باشد و نگرانی از تداخل احتمالی وظایف که با تعریف درست حدود و مرزهای آنها قابل تفکیک است نمی‌تواند مانعی برای پرداختن به آن باشد.

۴- در گزارش مطالعات تطبیقی، وضعیت بخش تعاون مورد ملاحظه قرار نگرفته و نحوه برخورد کشورها با آن لحاظ نشده است که این حکایت از کم عنایتی کارشناسان محترم تهیه کننده گزارشها به جایگاه ویژه بخش تعاونی در اصول ۳۳ و ۴۴ قانون اساسی و نقش آن در توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور دارد. در حالی که چنین تأکیدی در قانون اساسی سایر کشورها ملاحظه نمی‌شود.

خوب است اشاره شود در بسیاری کشورها بخش تعاون به طور مستقل در قالب یک وزارتخانه در دولت وجود دارد و در برخی دیگر، وزارتخانه‌هایی با مأموریت‌های گسترده‌تر در قالب تعاون و صنایع کوچک، تعاون و بنگاههای اقتصادی کوچک، کار و تعاون، شیلات و تعاون، تعاون و توسعه روستایی، کشاورزی و تعاون و نظایر آنها سازماندهی شده‌اند و یا در قالب سازمان‌های مستقلی زیر نظر رئیس جمهور یا نخست وزیر قرار دارند. در هیچ یک از کشورها - همان طور که از همین گزارش نیز بر می‌آید - با توجه به رسالت بخش تعاونی، وظایف مرتبط با تعاونی‌ها با وزارت امور اقتصادی و دارایی آنها به گونه‌ای که در طرح پیشنهادی مشاهده می‌شود ادغام نشده و سازمان نیافته‌اند.

حسب مندرجات همین گزارش در کشورهای «فرانسه، میانمار، موزامبیک و کنیا» وزارت تعاون و در بیش از ۱۴ کشور

از جمله اندونزی، تایلند، لبنان، سری لانکا، موریس، مالزی، زیمبابوه و ... به ترتیب وزارت تعاون و صنایع دستی، وزارت توسعه زمین و تعاون و وزارت امور ملی، وزارت اشتغالزایی و تعاون و ... عهده دار امور مربوط به توسعه و حمایت از تعاونی‌ها هستند.

۵- همان طور که در بند ۱ معروض شد ساختار اداری کشور باید تأمین کننده اهداف برنامه باشد. در برنامه سوم با تأکیدات مکرر ریاست جمهوری محترم، «اشتغال» به عنوان محور تعیین شده و تردیدی نیست که اولویت اشتغال با توسعه واحدهای کوچک اقتصادی در بخش‌های تولیدی و خدماتی حاصل می‌شود و کشورهای که بر توسعه اشتغال اهتمام دارند از جمله کشور فرانسه تلاش مضاعف در حمایت از تعاونیها و بنگاههای کوچک اقتصادی - خصوصاً صنایع کوچک داشته‌اند. به نظر می‌رسد در ساختار پیشنهادی از این امر مهم غفلت شده و در مورد تنها وزارتخانه‌ای که به موجب قانون اساسی و قانون تشکیل خود مأموریت حمایت از ایجاد اشتغال و بنگاههای کوچک اقتصادی در قالب تشکلهای تعاونی دارد پیشنهاد انحلال و واگذاری وظایف آن به سازمانی در داخل وزارتخانه دیگر داده شده است. با انحلال وزارتخانه متصدی توسعه مشارکت و تعاون عمومی (ماده ۱ قانون بخش تعاونی) و حامی کارآفرینان و صاحبان سرمایه‌های کوچک چطور باید انتظار توسعه مشارکت مردم و تأمین اهداف اشتغال را داشته باشیم؟

۶- اصلاح ساختار به معنی واگذاری و حذف اموری که ادامه تصدی آنها توسط دستگاههای دولتی ضرورت و توجیه کافی ندارد می‌باشد و این اصلاح ضرورتاً به معنی انحلال و ادغام نیست بلکه هدف، کارآمد کردن سیستم اداری دولت است. کوچک کردن دولت هم (اگرچه معلوم نیست هر کوچک کردنی به کارآمدتر شدن هم منجر شود) با اصلاح ساختار درونی وزارتخانه‌ها میسر است و نه کم کردن نام و تعداد وزارتخانه‌ها. نگاهی به حجم

پرسنل و استخدام‌های انجام شده در سالهای گذشته نشان می‌دهد که تعداد کارکنان دولت بدون این که وزارتخانه یا سازمان مستقل جدیدی متناسب با آن ایجاد شده باشد به نحو بی‌رویه‌ای افزایش یافته و اموری که قبلاً با چند نفر کارشناس در یک اداره انجام می‌شد اکنون به چند اداره کل و چند برابر کارشناس سپرده شده است. بهتر است نظام پرداخت دستمزدها و جلب نیروی انسانی را به گونه‌ای کارآمد کنیم که سازمان‌های دولتی بتوانند با کارکنان کمتر بازدهی بیشتر ارائه کنند. به طور مثال در کشورهایمانند نیوزلند با تعداد ۲۹ وزارتخانه که در کمتر کشوری نظیر آن دیده می‌شود تعداد بسیار اندکی در هر یک از وزارتخانه‌ها عهده دار انجام وظایف دولت در امور زیربسط می‌باشند.

نکته دیگری که باید به آن توجه شود «رابطه بین تشکیل یا انحلال وزارتخانه مستقل و میزان کارایی بخش زیربسط» (تأثیر تشکیل دستگاههای جدید و ادغام و انحلال بعدی آنها) می‌باشد که در گزارش مورد توجه قرار نگرفته است. از جمله اینکه وزارت تعاون قبل از تشکیل، از تجمیع سه سازمان (در سطح معاون وزیر) و دو اداره کل از ۵ وزارتخانه تشکیل شده که با کمتر

نگاهی به حجم پرسنل و استخدام‌های انجام شده در سالهای گذشته نشان می‌دهد که تعداد کارکنان دولت بدون این که وزارتخانه یا سازمان مستقل جدیدی متناسب با آن ایجاد شده باشد به نحو بی‌رویه‌ای افزایش یافته و اموری که قبلاً با چند نفر کارشناس در یک اداره انجام می‌شد اکنون به چند اداره کل و چند برابر کارشناس سپرده شده است. بهتر است نظام پرداخت دستمزدها و جلب نیروی انسانی را به گونه‌ای کارآمد کنیم که سازمان‌های دولتی بتوانند با کارکنان کمتر بازدهی بیشتر ارائه کنند.

از ۲۴۰۰ نفر نیروی انسانی عمدتاً متخصص (کمتر از پنج ده هزارم حجم کارکنان دولت ۹) طی ۸ سال پس از تشکیل موجب رشد سالیانه بیش از ۲۵ درصدی بخش تعاون شده است که بیش از مجموع فعالیت‌های انجام شده از سال ۱۳۱۴ تا قبل از تشکیل این وزارتخانه‌ها بوده است. ضمن این که انحلال آن یا کوچک سازی آن نه تنها کمکی به کوچک سازی حجم دولت نخواهد کرد بلکه فقط موجب کندی رشد و توسعه بخش تعاونی به عنوان دومین بخش نظام اقتصادی کشور و عدم حضور گسترده مردم در امور اقتصادی خواهد شد که مغایر اصول اعلام شده مصرح در لایحه پیشنهادی است.

در وظایف وزارت پیشنهادی «خانواده و جوانان»، ایجاد اشتغال برای جوانان، نیز پیش بینی شده است که به نظر می‌رسد این تشکیلات جدید آن هم با ماهیت فرهنگی نتواند به این نیاز جوانان به نحو مطلوب پاسخ دهد. این در حالی است که بر اساس قانون بخش تعاونی، وزارت تعاون سالهاست مجری بند ۲ اصل ۲۲ قانون اساسی است که عمده‌ترین محور آن ایجاد اشتغال برای جوانان است و در این زمینه نیز به تناسب امکانات موجود کشور کاملاً موفق عمل کرده است و نمونه شدن این وزارتخانه در ایجاد اشتغال، خود مؤید این ادعا است.

بدیهی است که انحلال وزارت تعاون، حذف این وظیفه اساسی از آن و یا ادامه آن در حد محدود در سازمان پیشنهادی وابسته به وزارت اقتصاد و دارایی و واگذاری این اختیار به یک وزارتخانه جدید کاملاً در جهت «ضد کارایی» است، ضمن این که براساس تجربیات گذشته می‌توان انتظار داشت هر گونه ادغام و انحلال و یا ایجاد تشکیلات جدید در این ابعاد حداقل به مدت سه سال تشکیلات دولت در انجام امور زیربسط را دچار اختلال نماید.

نکته دیگر این که، در لایحه پیشنهادی، از یک طرف وزارت تعاون منحل و به صورت یک سازمان تعاون زیر نظر وزارت اقتصاد و دارایی پیش بینی شده و از طرف دیگر

بدیهی است که انحلال وزارت تعاون، حذف این وظیفه اساسی از آن و یا ادامه آن در حد محدود در سازمان پیشنهادی وابسته به وزارت اقتصاد و دارائی و واگذاری این اختیار به یک وزارتخانه جدید کاملاً در جهت «ضد کارآیی» است، ضمن این که براساس تجربیات گذشته می توان انتظار داشت هر گونه ادغام و انحلال و یا ایجاد تشکیلات جدید در این ابعاد حداقل به مدت سه سال تشکیلات دولت در انجام امور ذیربط را دچار اختلال نماید.

سازمان تعاونی روستایی همچنان به صورت یک سازمان مستقل و با وظایف مشابه زیر نظر وزارت کشاورزی و جهاد اداره خواهد شد. یعنی همچنان ادامه فعالیت دو سازمان با وظایف موازی تجویز شده است.

۷- آقای رئیس جمهور در جریان انتخابات، دیدگاهها و مواضع خود را در برنامه کلان توسعه اقتصادی اجتماعی و سیاسی و فرهنگی در محورهای مختلف عدالت اجتماعی، مشارکت فراگیر مردم در امور اقتصادی و ترویج فرهنگ تعاون عنوان کرده و در بخش اقتصادی در بندهای متعدد از جمله ۲/۱، ۲/۲، ۲/۶، ۲/۱۲، ۲/۷، ۲/۷- در بخش اولویت های برنامه اقتصادی بندهای ۲/۴، ۲/۱۱، ۶/۲ و بندهای ۱۰/۱، ۱۰/۲، ۱۰/۳ و چندین مورد دیگر مطالبی عنوان داشته که همگی از دستاوردهای فعالیت های تعاونی ها از جمله تأمین عدالت اقتصادی، ایجاد اشتغال، حذف واسطه های غیر ضروری، تأمین ارزان تر مایحتاج مردم و سهم کردن کارکنان در واحد اقتصادی است و در نتیجه به صراحت تأکید بر تقویت بخش تعاونی داشته اند. طرح پیشنهادی که موجب کوچک شدن بخش تعاونی و پایین آمدن سطح مدیریتی آن خواهد بود دقیقاً بر خلاف برنامه های اعلام شده ایشان است.

۸- ضمن اذعان به وجود پاره های اشکالات در وضعیت فعلی وزارت تعاون به علت عدم انسجام لازم بخش تعاونی و در اختیار نداشتن منابع لازم، ضرورت بازنگری در ساختار قانونی آن - که باید به نفع تقویت بخش تعاونی و تأمین و تضمین کننده مشارکت مردم باشد - پیشنهاد می نماید اصول ۳۲ و ۴۴ قانونی اساسی با دقت

بیشتری مورد توجه و دقت نظر قرار گیرد و با هدف تسهیل در ایجاد اشتغال، ساماندهی، تجهیز و کارآتر کردن پس اندازهای کوچک در خدمت اقتصاد کشور - فراگیر کردن مشارکت های مردم در فعالیتهای اقتصادی - حمایت از بنگاههای اقتصادی کوچک، جهت ایجاد پویایی و تحرک در اقتصاد کشور «وزارت تعاون و بنگاههای کوچک اقتصادی» یا «وزارت تعاون و توسعه مشارکت اقتصادی مردم» تشکیل شود. این وزارت جدید با حذف وظایف موازی در سایر دستگاهها می تواند عهده دار وظایف ذیل باشد:

۱- حمایت از کلیه بنگاههای کوچک اقتصادی شامل صنایع و معادن کوچک - تولید کنندگان بخش کشاورزی - واحدهای

ضمن اذعان به وجود پاره های اشکالات در وضعیت فعلی وزارت تعاون به علت عدم انسجام لازم بخش تعاونی و در اختیار نداشتن منابع لازم، ضرورت بازنگری در ساختار قانونی آن - که باید به نفع تقویت بخش تعاونی و تأمین و تضمین کننده مشارکت مردم باشد - پیشنهاد می نماید اصول ۴۳ و ۴۴ قانونی اساسی با دقت بیشتری مورد توجه و دقت نظر قرار گیرد و با هدف تسهیل در ایجاد اشتغال، ساماندهی، تجهیز و کارآتر کردن پس اندازهای کوچک در خدمت اقتصاد کشور - فراگیر کردن مشارکت های مردم در فعالیتهای اقتصادی - حمایت از بنگاههای اقتصادی کوچک، جهت ایجاد پویایی و تحرک در اقتصاد کشور «وزارت تعاون و بنگاههای کوچک اقتصادی» یا «وزارت تعاون و توسعه مشارکت اقتصادی مردم» تشکیل شود.

کوچک خدماتی و سازماندهی مناسب در جهت افزایش کارآیی و توان مجموعه آنها (مشابه تعاونی های خدمات تولید کنندگان و خدمات توزیع کنندگان که در حال حاضر به همین ترتیب تشکیل شده و تأمین کننده خدمات لازم به اعضاء از جمله تأمین مواد اولیه، ماشین آلات و تجهیزات خدمات آموزشی - آزمایشگاهی - کنترل کیفی - طراحی و مهندسی - بازاریابی - صادرات و... می باشند).

۲- کمک به توسعه و ترویج تولیدات صنایع دستی از جهت آموزش - ساماندهی تولید و عرضه صنایع دستی - بسته بندی - صادرات و انجام حمایت های مالی ضروری. ۲- ارائه خدمات مشاوره ای برای شرکتهای سرمایه گذاری جهت حمایت از پس اندازها و سرمایه گذاریهای مردم در شرکتهای مزبور و نظارت بر حسن اجرای امور آنها.

۴- ترویج فرهنگ تعاون و همکاری و کمک به ایجاد انجمن های تخصصی صنفی. ۵- حمایت از ایجاد اشتغال و اجرای بند ۲ اصل ۴۲ قانون اساسی.

وزارت تعاون و بنگاههای کوچک اقتصادی متشکل از وزارت تعاون، سازمان صنایع دستی - سازمان تعاون روستایی - تعاونی های عشایری و فرش روستایی و احتمالاً سازمان صنایع کوچک خواهد بود و تشکلهای صنفی - از جمله اتحادیه ها و انجمن های صنفی در آن سازمان خواهند یافت.

با توجه به مطالب مشروحه فوق پیشنهاد می نماید که طی جلسه ای با حضور جنابعالی و همکاران ذیربط ابعاد مختلف اجرای این پیشنهادات مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد و چنانچه مراتب مورد تقاضا قرار گرفت پیشنهادات اصلاحی و تکمیلی به دولت تقدیم شود.

مرتضی حاجی

وزیر تعاون

رونوشت:

- جناب آقای خانی ریاست محترم جمهوری جهت استحضار
- جناب آقای دکتر حبیبی معاون اول ریاست جمهوری جهت استحضار
- معاونین محترم - دفتر وزارتی