

به نام خدا

بررسی تحولات تاریخی نظام اجرایی بخش  
کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی؛ با تأکید  
بر تغییرات ساختاری کنونی وزارت جهاد کشاورزی

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه .....
۵.....	تاریخچه تغییرات ساختاری نظام اجرایی بخش کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی .....
۱۵ .....	بررسی قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی .....
۱۷.....	تغییرات اخیر وزارت جهاد کشاورزی .....
۱۸.....	پیامدهای تغییرات مداوم ساختاری وزارت جهاد کشاورزی.....
۲۵ .....	نتیجه‌گیری .....
۲۹.....	منابع و مأخذ .....

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۰۹۶۳

دفتر: مطالعات زیربنایی

مردادماه ۱۳۹۰



## بررسی تحولات تاریخی نظام اجرایی بخش کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی؛ با تأکید بر تغییرات ساختاری کنونی وزارت جهاد کشاورزی

### چکیده

نظام اجرایی مرتبط با بخش کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی، تاکنون تغییرات سازمانی فراوانی را به خود دیده است. ادغام دو وزارتخانه جهاد سازندگی و کشاورزی، آخرین و یکی از مهمترین تغییراتی است که آثار عمیقی بر مدیریت بخش باقی گذاشته است. با گذشت یک دهه از تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و پشت سر نهادن فرازونشیب‌های ناشی از ادغام دو ابرسازمان دولتی، آنچه اکنون می‌تواند در بوته ارزیابی قرار گیرد، سنجش آثار تغییرات مداوم سازمانی منبعت از سیاست‌های ساختاری کلان بازه‌های زمانی مختلف، بر ساختار این وزارت است. این امر از آن جهت حائز اهمیت است که تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، با تغییر نگرش دولت به ساختارهای سازمانی و آغاز روند محسوس تحدید و کوچک‌سازی دولت همزمان شده و لذا ساختار این وزارت، به محمل پیش‌روی برای اعمال اصلاحات مورد نظر دولت و نیز آزمون اثربخشی قوانین و مقررات سازمانی تبدیل شده است. مطالعه حاضر، صرفنظر از دستاوردها و آثار این تغییرات، تلاش دارد به تبعات ناشی از تغییرات مداوم ساختاری در دستگاه اجرایی بخش کشاورزی، منابع طبیعی و روستایی و چالش‌های ناشی از آن بپردازد.

### مقدمه

ساختارهای سازمانی نقش بسیار مهمی در انجام مأموریت‌ها برعهده دارند. در واقع، این ساختارهای سازمانی هستند که در کنار منابع انسانی، تحقق یا عدم تحقق اهداف و مأموریت‌ها را میسر یا تسهیل می‌کنند. ساختار سازمانی، نحوه تخصیص وظایف، سلسله‌مراتب سازمانی، سازوکارهای هماهنگی رسمی و الگوهای تعامل سازمانی را مشخص می‌کند.<sup>۱</sup> ساختار، عاملی است که شیوه تعیین اهداف بلندمدت و سیاست‌ها را تعیین می‌کند. هرچند این ساختارها براساس عوامل محیطی و متأثر از آن در حال دگرگونی هستند، ولی این تغییرات باید در حد معقولی بوده و منجر به نااطمینانی نشود. ساختارها حداقل تا زمانی که شرایط محیطی تغییر اساسی نیابد، نیازمند بازنگری جدی نیستند. این امر از آن جهت اهمیت می‌یابد که اساساً یکی از ابزارهای مدیریت در جهت راهبری مطلوب سازمان، تغییرات ساختاری است. یکی از مهمترین عواملی که تغییر ساختار را ایجاب می‌کنند، تغییر راهبردهاست. ساختار باید به‌گونه‌ای طراحی شود که اجرای راهبرد را تسهیل کند.<sup>۲</sup>

### انواع تغییرات سازمانی

از یک دیدگاه کلی، تغییرات سازمان‌ها را می‌توان در دو قالب تجدید ساختار<sup>۳</sup> و

۱. کاظمی، ۱۳۸۹.

۲. فرد، ۲۰۱۰.



مهندسی مجدد<sup>۱</sup> بررسی کرد. تجدید ساختار یا کاهش دادن نیرو یا کاهش سطوح مدیریت، مستلزم کوچکتر کردن سازمان، از نظر تعداد کارکنان، تعداد بخش‌ها یا واحدها و سطوح مدیریتی در ساختار سازمانی است. هدف تجدید ساختار، افزایش کارایی و اثربخشی سازمان است، ولی مهندسی مجدد، که فرآیند مدیریت، فرآیند نوآوری یا طرح‌ریزی مجدد فرآیند نیز نامیده می‌شود، مستلزم ترکیب، طرح‌ریزی مجدد کار، شغل‌ها و فرآیندهاست و هدف آن کاهش هزینه‌ها، بهبود کیفیت، خدمات و افزایش سرعت است. مهندسی مجدد براساس این پیش‌فرض انجام می‌شود که باید، از چشم‌انداز ارائه خدمت به مشتری، بهبود کیفیت محصول یا عملکرد کل سازمان، امور و فعالیت‌های سازمان را مدیریت کرد، نه صرفاً براساس دیدگاه وظیفه‌ای تخصصی جزئی‌نگر و عرضه‌محور. معمولاً مهندسی مجدد، بر نمودار یا ساختار سازمان اثر نگذاشته و موجب کاهش مشاغل و تعلیق کارکنان نمی‌شود. در مهندسی مجدد، شیوه انجام کارها تغییر یافته و هدف از آن، کاهش دیوان‌سالاری سازمان و بهبود کیفیت خدماتی است که به ارباب‌رجوع ارائه می‌شود. علاوه بر این، ارتقای عملکرد کل سازمان نیز مدنظر است. تمرکززدایی، وابستگی دوطرفه و تسهیم اطلاعات، سنگ‌بنای مهندسی مجدد می‌باشد. بنابراین می‌توان اظهار داشت که بهبود شفافیت در اداره امور، یکی از نتایج مهندسی مجدد خواهد بود. در مهندسی مجدد، تصمیمات کوتاه‌مدت اتخاذ می‌شود ولی تصمیمات اتحاذی در تجدید ساختار، راهبردی بوده و در بلندمدت بر سازمان اثر می‌گذارند. بنابراین طبیعی است که مهندسی مجدد بیش از تجدید ساختار، در یک سازمان اتفاق بیافتد. آنچه که در رابطه با هر دو قالب، مشترک می‌باشد، عبارت

است از اینکه هر کدام از این دو تصمیم براساس عوامل درونی و خارجی سازمان و در راستای بهبود کارکرد آن در دستیابی به اهداف و مأموریت‌های خود، صورت می‌گیرد. البته گفتنی است که در برخی از سازمان‌ها، ساختارها براساس نظرات شخصی افراد و درجه نفوذ آنان و یا براساس سیاست‌های کلی دولت تغییر می‌کنند.

### مقاومت در برابر تغییر

تقریباً هر تغییری در ساختار، فناوری و...، منجر به مخدوش شدن الگوهای روابط متقابل بین افراد و سازمان‌ها می‌شود. از این‌رو افراد در برابر تغییر مقاومت می‌کنند. در فرآیند اجرای یک راهبرد جدید، احتمال پدیداری مقاومت در هر سطحی از سازمان در برابر تغییرات وجود دارد. به‌طور کلی سه استراتژی متداول در اجرای تغییرات به کار برده می‌شوند که شامل استراتژی تغییر به‌صورت دستوری و از بالا به پایین، استراتژی تغییر به روش آموزشی و استراتژی تغییر بخردانه یا مبتنی بر منافع شخصی<sup>۱</sup> هستند. در استراتژی اول، افراد براساس دستورات مقامات بالا، ملزم به اجرای تغییر می‌شوند. در این روش، تغییرات به سرعت اجرا می‌شوند، ولی در نتیجه مقاومت‌های بسیار زیاد و عدم تعهد، این فرآیند مختل می‌شود. در استراتژی تغییر به روش آموزشی، اطلاعات کافی به کارکنان در رابطه با تغییر و لزوم آن داده شده و از این طریق، آنها را متعهد به تغییر می‌کنند. این استراتژی منجر به کاهش مقاومت می‌شود، هرچند با آهنگ بسیار کُندی انجام می‌شود. استراتژی تغییر بخردانه،



مطلوب‌ترین شیوه بوده و در آن سعی می‌شود که افراد متقاعد شوند تغییر به نفع شخصی آنهاست. بنابراین، استراتژی سوم، تعهد سازمانی را بهتر از دو استراتژی پیشین حفظ و تقویت می‌کند. اجرای این استراتژی در چهار مرحله صورت می‌گیرد. طی این مراحل، از کارکنان دعوت می‌شود در فرآیند تغییر مشارکت کرده و در جریان جزئیات تغییر قرار گیرند. در استراتژی مذکور، کارکنان این امکان را پیدا می‌کنند که ابراز نظر کرده و خود را بخشی از فرآیند تغییر دانسته و تا حد امکان، تغییرات را مغایر با منافع شخصی ندانند. در این استراتژی، از طریق گسترش ارتباطات، افراد اهداف تغییر را به درستی درک کرده و برای تغییر، برانگیخته می‌شوند (فرد، ۲۰۱۰). حال پس از بررسی اجمالی دو شکل رایج تغییرات سازمانی و استراتژی‌های انجام تغییر، تاریخچه تغییرات سازمانی نظام اجرایی بخش کشاورزی، روستایی و منابع طبیعی تشریح می‌شود.

### تاریخچه تغییرات ساختاری نظام اجرایی بخش کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی

نظام اجرایی بخش کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی تاکنون تغییرات فراوانی را به خود دیده است. حال در ادامه این تغییرات در دو مقطع قبل و پس از انقلاب مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۱. قبل از انقلاب اسلامی

### ۱-۱. وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی

در تاریخ ۱۳۴۶/۸/۲۹، قانون تشکیل وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی، مصوب شد که طبق ماده (۱) این قانون، هدف وزارت مذکور، اجرای قوانین و مقررات اصلاحات ارضی و ارشاد و گسترش شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی و تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی بود. همچنین براساس ماده (۲) قانون یاد شده، کلیه وظایف و اختیارات وزارت کشاورزی و وزیر کشاورزی مصرح در قوانین و مقررات مربوط به امور اصلاحات ارضی و سازمان مرکزی تعاون روستایی و انحلال بنگاه خالصجات و سایر قوانین تا آنجا که ارتباط به حقوق زارعین و کشاورزانی داشت که از اجرای قوانین اصلاحات ارضی منتفع شده و یا خواهند شد، به‌عهده وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی و وزیر این وزارتخانه گذاشته شد.

سه سال پس از تصویب آیین‌نامه تشکیل انجمن‌های ده در امور آبادانی و نوسازی روستاها، دگرگونی قابل توجهی در وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی روی داد، به‌گونه‌ای که این وزارتخانه به وزارت تعاون و امور روستاها مبدل گردید و کلیه اختیارات آن به وزارت اخیر منتقل شد.

### ۱-۲. وزارت تعاون و امور روستاها

قانون تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها، در تاریخ ۱۳۴۹/۱۲/۲۳ به تصویب رسید. طبق ماده (۱) این قانون، وظایف و اختیارات وزارت و وزیر اصلاحات ارضی



و تعاون روستایی مصرح در قانون تشکیل وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی، قوانین و مقررات اصلاحات ارضی و تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، اساسنامه انجمن ملی خانه‌های فرهنگ روستایی، اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی، قانون بیمه‌های اجتماعی روستاییان، قانون تشکیل بانک تعاون کشاورزی ایران و اساسنامه آن، قانون اجازه معاملات تریاک و کمک به درمان معتادان و آیین‌نامه‌های مربوط و سایر قوانین و اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب، به‌عهد وزارت تعاون و امور روستاها و وزیر این وزارتخانه گذاشته شد.

وزارت جدید پس از تشکیل، همانند سیر تاریخی که وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی در ابتدای استقرار داشت، شروع به گسترش تشکیلات خود کرد و در اوایل سال ۱۳۵۰ و در شرایطی که هنوز سه ماه از تصویب قانون خود نگذشته بود، تصمیم به ایجاد سازمان ترویج و توسعه فعالیت‌های غیرکشاورزی، با سرمایه اولیه پانصد میلیون ریال، در درون خود گرفت. وزارت تعاون و امور روستاها در اقدام بعدی مجدداً اقدام به گسترش بسیار اساسی تشکیلات خود کرد، به‌گونه‌ای که کلیه تشکیلات سازمانی و کارکنان و وسایل و دارایی و اعتبارات وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی به این وزارتخانه محول شده و علاوه بر آن، وظایف مربوط به اجرای طرح‌های بهسازی محیط و ساختن راه‌های روستایی و احداث ساختمان مسکونی و تأسیسات عمومی که برعهده وزارت آبادانی و مسکن بود، به وزارت تعاون و امور روستاها منتقل شده و وزارتخانه مذکور، در این راستا موظف به ایجاد سازمان عمران و نوسازی روستاها شد. لازم به‌ذکر است که وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی بنا به قانونی که در مورخ ۱۳۴۶/۱۰/۱۸ به تصویب رسید،

تشکیل گردیده بود. براساس ماده (۱) هدف این وزارت، پیش‌بینی احتیاجات و تدارک فرآورده‌های اساسی غذایی و مصرفی و تنظیم تولید و تضمین خرید محصولات مهم کشاورزی (نباتی - حیوانی) و مبادرت به عملیات مربوط به بررسی و تنظیم بازار و تغییر شکل و تبدیل محصولات کشاورزی و بازاریابی و توسعه بازار و بهبود چگونگی توزیع فرآورده‌های کشاورزی و مواد مصرفی و تأمین وسایل و تسهیلات لازم برای حفظ و نگهداری آنها و نیز فراهم کردن مقدمات بیمه محصولات کشاورزی و نظارت مستمر بر وضع قیمت کالاهای مصرفی عمومی، وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی، بود.

بررسی‌ها حاکی از آن است که همزمان با فعالیت وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی، وزارت کشاورزی نیز به فعالیت خود ادامه داده است. به‌طوری که در حدود سه ماه پس از تصویب قانون تشکیل وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی، قانونی در تاریخ ۱۳۴۷/۱/۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید که به‌موجب آن وظایف و اختیارات وزارت کشاورزی مشخص گردید. از این جمله می‌توان به مواردی همچون «بررسی و پیشنهاد خط‌مشی کشاورزی و دامپروری کشور»، «انجام بررسی‌های اقتصادی و تحقیقات علمی در رشته‌های مختلف کشاورزی و دامی به‌منظور بالا بردن کیفیت و کمیت فرآورده‌های کشاورزی و دامی»، «نشر و ترویج نتایج حاصل از بررسی‌ها و تحقیقات»، «هدایت و ارشاد کشاورزان و دامپروران و مؤسسات کشاورزی و دامپروری به فنون جدید مربوط به کشاورزی و دامپروری» اشاره کرد.



البته ماده (۶) تصریح کرده است که مفاد این قانون، در هیچ موردی، مانع از انجام وظایفی که طبق قوانین تشکیل وزارتخانه‌های آب و برق و اصلاحات ارضی و تعاون روستایی و منابع طبیعی<sup>۱</sup> و تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی برای وزارتخانه‌های مزبور مقرر شده و انجام آن برعهده این وزارتخانه‌ها محول شده است، نخواهد بود. هرچند قدمت وزارت کشاورزی بیش از وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی است.<sup>۲</sup> همان‌طور که مشاهده می‌شود، در سال ۱۳۴۶ کشور در رابطه با امور روستایی، کشاورزی و منابع طبیعی، دارای چهار وزارتخانه بوده است (شکل ۱).

به هر حال پس از حدود چهار سال از تشکیل وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی، کلیه تشکیلات سازمانی و کارکنان و وسایل و دارایی و اعتبارات وزارت مذکور، براساس قانون عمران و نوسازی روستاها و انحلال وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی و تعیین تکلیف مؤسسات وابسته به آن، به وزارت تعاون و امور روستاها محول شد. این قانون در تاریخ ۱۳۵۰/۹/۲۷ تصویب شد.

۱. قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی، به منظور حفظ و حمایت و اصلاح خاک‌های کشور و فراهم آوردن موجبات بهره‌برداری از آنها و همچنین حفظ و حمایت و توسعه و تکثیر و بهره‌برداری از سایر منابع طبیعی (جنگل‌ها، مراتع، حیوانات وحشی و آبزیان دریاها و همچنین آبزیان آب‌های داخلی) در تاریخ ۱۳۴۶/۹/۲۷ به تصویب رسید.  
۲. براساس جستجوی کلید واژه‌های کشاورزی و وزارت کشاورزی در نرم‌افزار لوح حق، قدیمی‌ترین قانونی که نشان‌دهنده وجود وزارت کشاورزی است، مربوط به تاریخ ۱۳۲۱/۱۱/۱۱ است. این نتیجه از جستجوی کلید واژه‌های مذکور در بین مصوبات مجلس شورا، مصوبات هیئت وزیران، مصوبات شورای اقتصاد و آیین‌نامه داخلی مجلس، حاصل شده است.

### ۳-۱. وزارت کشاورزی و منابع طبیعی

البته در فاصله کمتر از دو ماه، اتفاق مهم دیگری در رابطه با ساختارهای توسعه کشاورزی روی داد. به این ترتیب که وزارت منابع طبیعی در حدود چهار سال پس از تشکیل، با وزارت کشاورزی ادغام شده و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی تشکیل شد. قانون تشکیل وزارت کشاورزی و منابع طبیعی در تاریخ ۱۳۵۰/۱۱/۱۲، تحت عنوان قانون «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» به تصویب رسید. طی این قانون وزارت منابع طبیعی منحل و کلیه کارکنان و تشکیلات و وظایف و اختیارات و اعتبارات و دارایی آن وزارت و شرکت‌ها و مؤسسات و واحدهای وابسته به آن و صندوق عمران مراتع، به وزارت کشاورزی که از این به بعد وزارت کشاورزی و منابع طبیعی نامیده می‌شد، منتقل و یا وابسته گردید و کلیه وظایف و اختیارات وزیر و وزارت منابع طبیعی ناشی از قوانین و مقررات مربوط به منابع طبیعی یا سایر قوانین، به وزیر و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی واگذار شد. همچنین به منظور انجام وظایف و مقررات مربوط به حفظ و حمایت و احیا و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی و اراضی مستحدثه ساحلی و حفاظت آبخیزها، سازمانی به نام سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور تشکیل شد.

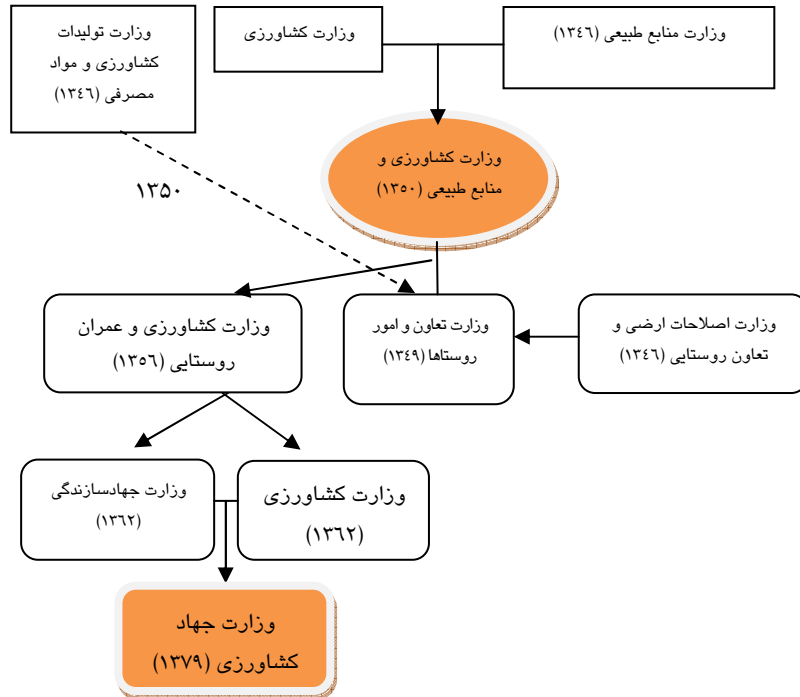
### ۴-۱. وزارت کشاورزی و عمران روستایی

وزارت تعاون و امور روستاها در حدود ۷ سال پس از تشکیل، در قالب قانون «قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور»، مصوب تاریخ ۱۳۵۶/۳/۲۵، با وزارت کشاورزی و



منابع طبیعی ادغام گردیده و به این ترتیب وزارت کشاورزی و عمران روستایی با کلیه وظایف، اختیارات، کارکنان، دارایی، اعتبارات و تعهداتی که وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و وزارت تعاون و امور روستاها به موجب قوانین مختلف عهده‌دار بوده‌اند، تشکیل گردید. براساس ماده (۷) قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور، واحدهای ستادی وزارت کشاورزی و عمران روستایی، عهده‌دار امور مربوط به تعیین سیاست‌ها و برنامه‌ریزی کشاورزی و عمران روستایی در قالب برنامه‌های عمرانی کشور و تهیه روش‌ها و ضوابط لازم و ایجاد هماهنگی و نظارت و ارزشیابی بر سازمان‌های مرکزی و استانی و واحدهای وابسته و فعالیت‌های اجرایی و همچنین بررسی و هماهنگی بودجه و طرح‌ها و اجرای برنامه‌های ملی نظیر تحقیقات و مطالعات مورد نیاز در سطح کشور و کمک به تأسیس بانک‌های گسترش ناحیه‌ای یا استانی و کمک به تأمین منابع مالی آنها همچنین اجرای برنامه‌های ستادی، گردیدند. البته در مدت کمتر از ۹ ماه، بخشی از وظایف وزارت کشاورزی و عمران روستایی، تحت قانون انتقال قسمتی از وظایف وزارت کشاورزی و عمران روستایی، مصوب ۱۳۵۶/۱۲/۲۲، به وزارتخانه‌های بخشی منتقل گردید که می‌توان آن را اقدامی در راستای بخشی‌نگری در باب توسعه روستایی و مانعی برای برنامه‌ریزی یکپارچه روستایی تلقی کرد.

شکل ۱. دستگاه‌های اجرایی متولی بخش کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی



## ۲. پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و متأثر از اهداف والای عدالت‌طلبانه انقلاب اسلامی، اساسنامه طرح جهاد سازندگی روستاها، در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۷ به تصویب رسید. براساس ماده (۱) این اساسنامه، هدف طرح جهاد سازندگی روستاها، بسیج امکانات و استعداد‌های مردم و دولت، برای همکاری در امور تهیه و اجرای مؤثر و سریع طرح‌های سازندگی و احیای جامعه در کلیه ابعاد معنوی و مادی آن با توجه و تأکید بر نیازهای روستاها و نقاط دورافتاده مملکت، اعلام گردید. در حدود چهار سال پس



از تصویب این اساسنامه، قانونی در تاریخ ۱۳۶۲/۹/۱۷ به تصویب رسید (قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی) که طی آن وظایف وزارت کشاورزی و عمران روستایی به دو وزارتخانه تازه تأسیس جهاد سازندگی و کشاورزی واگذار شد.

### وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی

طبق ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی، اهداف این وزارتخانه به شرح ذیل ذکر شده است:

الف) حرکت به سوی استقلال و خودکفایی کشور با تلاش در جهت بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی روستاها و مناطق عشایری از طریق توسعه کشاورزی، دامداری، صنایع روستایی و بازسازی ویرانی‌ها با همکاری دستگاه‌های اجرایی مربوطه و اقشار مختلف مردم.

ب) ایجاد زمینه جهت رشد شخصیت والای انسانی روستاییان از طریق مشارکت و نظارت آنان در فعالیتهای روستایی.

ج) بسیج اقشار مردم، جهت سازندگی روستاها و فراهم کردن امکان تلاش برای نیروهای مؤمن و ایثارگر جامعه و رشد و تکامل آنها.

در ماده (۲) این قانون، وزارت جهاد سازندگی موظف شد تا ضمن هماهنگی با وزارت کشاورزی، فعالیتهای خود را با شرایط مناسب و امکانات لازم، برای رشد تولید کشاورزی و دامداری متمرکز کند. همچنین در ماده (۳)، وزارت جهاد سازندگی موظف شد تا در محدوده وظایف خود در ارائه خدمات به روستاها، زمینه‌هایی را که موجبات رشد تولید و درآمد روستاییان را فراهم می‌آورد، در اولویت قرار دهد. ازسوی دیگر، طبق ماده (۴)، کلیه وظایف عمران روستایی وزارت کشاورزی و عمران

روستایی مندرج در قانون «تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور» مصوب ۱۳۵۶/۳/۱ مجلس شورای ملی سابق، به جهاد سازندگی واگذار شده و مقرر گردید که از این پس وزارت کشاورزی و عمران روستایی، به وزارت کشاورزی تغییر نام داده و کلیه اعتبارات و امکانات و سازمان‌هایی که در رابطه با وظایف عمران روستایی فعالیت می‌نمودند از این وزارتخانه منتزع و به جهاد سازندگی واگذار شوند. سازمان امور عشایر (دامداران متحرک) وابسته به وزارت کشاورزی نیز با تمام امکانات موجود از وزارت کشاورزی منتزع و به جهاد سازندگی واگذار شد.

البته پس از گذشت نزدیک به ۱۷ سال از تفکیک وظایف عمران روستایی و توسعه کشاورزی از یکدیگر و تشکیل وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی، دو وزارتخانه مذکور در راستای اهداف برنامه سوم توسعه کشور، به خصوص سیاست راهبردی «تجدید سازمان تشکیلات کنونی عمران روستایی برای ایجاد هماهنگی‌های لازم، تمرکززدایی و جامع‌نگری، جلوگیری از فعالیتهای موازی و مشابه، شفاف‌سازی وظایف و نقش‌ها، کاهش حیطه تصدی و تدقیق فعالیتهای اجرایی» با یکدیگر تلفیق گردیده و وزارت جهاد کشاورزی را تشکیل دادند. «فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی»، «انسجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه از امکانات و نیروی انسانی موجود» و «کوچک کردن بدنه دولت» از اهداف ذکر شده برای این اقدام، به شمار می‌آید. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، در دی‌ماه ۱۳۷۹ به تصویب مجلس ششم شورای اسلامی رسید (شکل ۱).



## بررسی قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی

برخلاف اینکه در قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، ایجاد هماهنگی بیشتر و جلوگیری از موازی‌کاری و نیز توسعه روستاها از اهداف ادغام وزارتین ذکر شده است، ولی تحلیل محتوای این قانون حاکی از آن است که بخشی‌نگری همچنان بر آن غلبه داشته و نگرش توسعه یکپارچه روستایی، در این قانون جایگاه مشخصی را به خود اختصاص نداده و جهت‌گیری‌ها عمدتاً به سمت شاخص‌های رشد در بخش کشاورزی بوده است. هرچند که قانون یاد شده، در اوج توجه خود به مقوله روستا نیز، از تعبیر «توسعه روستاها» به جای «توسعه روستایی» استفاده کرده است که این اشتباه، خود ناشی از تفکر و نگرش نادرست کالبدی و فیزیکی نسبت به مقوله توسعه روستایی، تلقی می‌گردد. از سوی دیگر، شواهد تجربی کنونی نیز مؤید بخشی‌نگری است، زیرا در حال حاضر وزارت جهاد کشاورزی، نهادهای روستایی معدودی، مانند سازمان امور عشایر داشته و به‌عنوان یک وزارتخانه بخشی که متولی اصلی توسعه کشاورزی (و نه روستایی) به‌شمار می‌رود. این درحالی است که وزارت جهاد کشاورزی از تلفیق وزارت جهاد سازندگی (به‌عنوان متولی عمران و توسعه روستایی) و وزارت کشاورزی ایجاد شد و این ادغام نباید منجر به بخشی‌نگری و غفلت از توسعه روستایی یکپارچه و فرابخشی می‌شد. بنابراین با این ادغام، توسعه روستایی کشور، عملاً متولی (هرچند دارای نقص) خود را از دست داد و اکنون با گذشت بیش از یک دهه، هنوز توسعه روستایی بدون متولی فرابخشی و هماهنگ‌کننده، باقی‌مانده است. درحقیقت، هریک از جنبه‌های مختلف مرتبط با توسعه روستایی در بین دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های بخشی، پراکنده شده است. برای نمونه،

بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در اواخر سال ۱۳۸۳، براساس آیین‌نامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، برعهده صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، نوسازی و بهسازی مسکن روستایی به وزارت مسکن و شهرسازی، امور راه به وزارت راه و ترابری و امور برق و آب به وزارت نیرو واگذار شد. این امر، هرچند همان‌طور که رضوانی (۱۳۸۳) اشاره نموده است، سبب حذف فعالیت‌های موازی گردید، ولی زمینه را برای ناهماهنگی در مدیریت میان‌بخشی فراهم‌تر ساخت.

این درحالی است که ماده (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت کشاورزی و همچنین وزیر و وزارت جهاد سازندگی را به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول کرده است. هرچند ماده مذکور، بر انتقال وظایف قابل واگذاری به دیگر وزارتخانه‌ها تأکید کرده است، ولی مقصود در اینجا بیشتر، وظایف اجرایی تخصصی عمران روستایی از قبیل جاده‌سازی و... بوده است، چرا که این موضوع منجر به کارآیی بیشتر در تخصیص منابع می‌شود. در عین حال این امر، نافی ایفای نقش کلان‌نگر یک نهاد خاص در راستای هماهنگ‌سازی اقدامات مختلف در راستای تحقق توسعه پایدار روستایی نبوده و وزارت جهاد کشاورزی موظف به ایفای نقش حاکمیتی، نظارتی و سیاستگذاری در امر توسعه روستایی بوده است. در عمل متأسفانه این رسالت به حاشیه رفت و در حال حاضر هریک از دستگاه‌های تخصصی (از قبیل وزارت راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و...) به‌طور جداگانه و پراکنده، اقداماتی را در زمینه عمران و توسعه روستایی انجام داده و هیچ دستگاه یا کمیسیونی بر عملکرد آنها نظارت نظام‌مند ندارد. یکی دیگر از نقاط ضعف قانون تشکیل وزارت



جهاد کشاورزی، توجه اندک آن به مقوله منابع طبیعی است، این درحالی است که بررسی قانون تشکیل وزارت کشاورزی و منابع طبیعی، حاکی از توجه بهتر این قانون به امر منابع طبیعی بوده است. یکی از دلایل تخریب منابع طبیعی نیز سوگیری به سمت توسعه کشاورزی ناپایدار و افزایش تولید بدون رعایت ملاحظات محیط زیستی بوده است، که این امر نیز می‌تواند در اثر کم‌رنگ شدن جایگاه نهادهای منابع طبیعی در تشکیلات کشاورزی و روستایی در مرور زمان باشد. البته اخیراً به دلیل تشدید عواقب حاصل از تخریب منابع طبیعی، اقدامات مناسبی صورت گرفته است، ولی این اقدامات بسیار اندک و با آنچه که باید باشد، فاصله زیادی دارد.

حال پس از بررسی تغییرات دستگاه‌های اجرایی متولی توسعه کشاورزی و روستایی و منابع طبیعی، در دو مقطع قبل و پس از انقلاب اسلامی، به‌طور خلاصه، تحولات ساختاری وزارت جهاد کشاورزی با تأکید بر دهه اخیر مورد بررسی قرار گرفته و پیامدهای آن به‌صورت اجمالی تبیین می‌شوند.

### تغییرات اخیر وزارت جهاد کشاورزی

پس از ادغام دو وزارتخانه در سال ۱۳۷۹ و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، به‌ویژه طی پنج سال اخیر تغییرات قابل توجهی به وقوع پیوسته است که سرعت و ماهیت این تغییرات، با توجه به تأثیر آن در نحوه مدیریت بخش کشاورزی، نیازمند آسیب‌شناسی جدی است. سوابق حاکی از آن است که با ادغام مذکور؛ تعداد واحدهای سازمانی و نیروی انسانی دستگاه، از تعداد ۱۴ معاونت در طی دوره پس از ادغام (۱۳۷۹-۱۳۹۰) به‌ترتیب به ۸، ۷، ۶ و ۵ معاونت و از ۹۹ اداره کل طی این دوره به ۵۹، ۵۲، ۴۵ و ۲۵ اداره

کل تغییر یافته است. همچنین نیروی انسانی دستگاه از ۱۴۸۳۵۲ نفر در آغاز ادغام به رقم ۹۵۶۷۲ نفر کاهش یافته است. علاوه بر این، طی دوره ده‌ساله اخیر، ۶ نمودار سازمانی مختلف (یعنی تقریباً به‌ازای هر دو سال یک نمودار)، بر وزارتخانه حاکم بوده و در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸، چهار نمودار سازمانی (یعنی هر سال یک نمودار سازمانی)، در وزارتخانه مورد عمل قرار گرفته است. با تحولات مذکور، تعداد سطوح سازمانی موجود در نمودار، از ۹۵ واحد به ۲۵ واحد در وضع موجود رسیده است. لازم به‌ذکر است که امروزه براساس اصل سازمان‌های یادگیرنده، سازمان‌ها ناگزیر از تغییر و تحولات منطقی، به دلیل حفظ قدرت رقابتی خود هستند، ولی روند گسترده این تغییرات، تهدیدی بر ثبات، پایداری و انسجام لازم برای بخش است که به‌نوبه خود بر تولید و مجموعه عملکرد بخش در اقتصاد ملی تأثیرگذار خواهد بود. در ادامه، بخشی از پیامدهای تغییر و تحولات سریع ساختاری، بر عملکرد وزارت جهاد کشاورزی، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### پیامدهای تغییرات مداوم ساختاری وزارت جهاد کشاورزی

#### ۱. غفلت از چالش‌ها و ضعف‌های اصلی

سازمان‌ها معمولاً برای رهایی از چالش‌های موجود و آغاز فرآیند اصلاح سازمانی، به‌عنوان اولین و آسان‌ترین گزینه، دست به تغییر و تحولات ساختاری و تشکیلاتی می‌زنند. تغییرات تشکیلاتی مداوم، معمولاً سازمان را از لحاظ فضای عمومی و ذهنیت غالب دچار نوعی تنش کرده و افکار عمومی را به این سمت سوق می‌دهد که به



واسطه تغییرات جدید، اصلاح و بهبود در بسیاری از امور حوادث خواهد شد و از این رو به مثابه مصرف مسکن برای تسکین دردهای سازمان تلقی می‌شود. اعمال تغییر در تشکیلات به واسطه وجود این تفکر، گاه مخرب و خطرناک است، زیرا عملاً معضلات و مشکلات اصلی و چالش‌ها که عامل اصلی بروز نابسامانی در سازمان هستند، مغفول واقع می‌شوند. از سوی دیگر عدم وجود مهارت و فرصت کافی در زمینه مدیریت تغییر در لایه‌های مختلف سازمانی، موجب می‌شود تا بسیاری از بحران‌ها و چالش‌های ناشی از تغییرات، در بدنه ساختاری رسوخ کرده و نهادینه شود.

## ۲. عدم ثبات لازم در ساختارها

اتخاذ راهکارهای کوتاه‌مدت و ضربتی در کوچک‌سازی ساختار وزارت، سبب شده است، ساختار موجود که در طول سال‌های متمادی به ساختاری متورم، دیوانسالار و غیرچابک تبدیل گردیده بود، به فرصت ایجاد فهم مناسبی از هویت جدید سازمانی خود دست نیافته و اصطلاحاً دچار شوک سازمانی شود. نتیجه این امر آن است که سازوکارهای مدیریتی و اجرایی موجود در وزارت، در اثر این تغییرات پی‌درپی، فرصت ثبات و پایدار شدن را پیدا نکرده و لذا همواره در نوعی سردرگمی و بالاکلیفی مداوم بسر برد. این عدم ثبات، علاوه بر صرف هزینه‌های مختلف و فرصت‌سوزی، سبب اختلال در روند مدیریت کشاورزی کشور خواهد شد. کم‌اینکه در وضعیت فعلی نیز بسیاری از فعالیت‌های جاری واحدهای درگیر را دچار اختلال و توقف نموده است. برای نمونه، می‌توان از انجام وظایفی مانند امور تشکل‌ها نام برد. در حالی که دولت رسالت مهمی در بخش ساماندهی و تقویت تشکل‌ها دارد، جابجایی

بی‌مورد و تغییرات متعدد واحدهای متولی این رسالت، سبب شده تا روند عملکرد وزارت در این خصوص ناکارآمد باشد.

## ۳. بروز عدم توازن در وظایف و ساختارها و حذف برخی از واحدها

تغییرات مداوم در ساختار و تشکیلات وزارت، علاوه بر تغییر فلسفه و منطق حاکم بر ساختار، موجب ایجاد عدم تعادل و توازن ساختار و تورم بیش از حد وظایف در یک معاونت شده است. برای نمونه، مأموریت‌ها و فعالیت‌های زیربخش زراعت نسبت به زیربخش باغبانی در اولویت ویژه‌ای قرار گرفته‌اند. حذف تعدادی از دفاتر باغبانی و اقبال کمتر نظام برنامه‌ریزی وزارت در توسعه و گسترش محصولات باغبانی، این تفکر را القا کرده است که زیربخش باغبانی اهمیت چندانی ندارد، این در حالی است که امروزه باغبانی نقش اساسی در رشد صادرات و ایجاد همزمان ارزش افزوده و اشتغال دارد. این طرز تفکر، با تجمع وظایف زراعت و باغبانی، نمود بیشتری یافته است. نمونه دیگر این امر در حوزه ترویج، آموزش و تحقیقات قابل بررسی است. زیرا در تجمع وظایف مزبور، همواره وظایف ترویج و آموزش در سایه تحقیقات قرار گرفته و هیچ‌گاه موازنه اصولی بین آنها برقرار نشده است. حوزه ترویج کشاورزی، از حساسیت‌های خاصی برخوردار بوده و همواره تصمیمات شتابزده‌ای در خصوص آن اتخاذ شده است. رفت و برگشت‌های چندباره ترویج از ستاد وزارت به سازمان تحقیقات و بالعکس، توانمندی این مجموعه را تحت‌الشعاع قرار داده است.

علاوه بر این، به تدریج در روند تغییرات ساختاری، بخش‌های تخصصی کاهش قابل ملاحظه‌ای یافته و ساختار بخش‌های عمومی و پشتیبانی دستگاه، ارتقا و یا



حداقل ثابت باقی مانده‌اند. برخی واحدها با وجود اهمیت و حساسیت، در مقایسه با سایر واحدهای فرعی و غیرتخصصی دارای ظرف سازمانی مناسبی نیستند. این تغییرات، همان‌گونه که گفته شد، بعضاً به حذف برخی وظایف اساسی از جمله توسعه روستایی انجامید که در قانون تأسیس وزارت به عنوان یک رسالت، تصریح شده بود. از سوی دیگر، در حال حاضر، موضوعات توسعه پایدار و سلامت غذا در ساختار وزارتخانه، از جایگاه سازمانی و اهمیت شایسته‌ای برخوردار نیست.

همچنین آنچه در خیلی از تجدید ساختارهای چندساله اخیر وزارتخانه به چشم می‌خورد، تجمیع نادرست برخی وظایف است. برای نمونه می‌توان از تجمیع وظایف آب و خاک با صنایع، نظام‌های بهره‌برداری با ترویج و... نام برد. با بررسی اجمالی این موارد می‌توان دریافت که نتیجه این ادغام‌ها چیزی جز مغفول واقع شدن یکی از دو وظیفه نبوده است.

#### ۴. بروز ذهنیت ناکارایی سازمانی

تغییرات پی در پی در حوزه ساختار وزارت جهاد کشاورزی، می‌تواند این تفکر را به دست‌اندرکاران مجموعه و نیز افکار عمومی القا کند که ساختار این وزارت، ناکارآمد و فرسوده است. این تفکر به حدی خطرناک است که تدریجاً موجب ایجاد باور ذهنی ناصحیح در ذهن دست‌اندرکاران، متخصصان و حتی کارکنان این وزارت خواهد شد. در حالی که وزارت جهاد کشاورزی در مقایسه با سایر دستگاه‌های مرتبط، در حوزه تأمین امنیت غذایی کشور عملکرد نسبتاً مطلوبی داشته و در دستیابی به اهداف میان‌مدت خود در جایگاه مناسب‌تری قرار دارد.

#### ۵. شکل‌گیری مقاومت در برابر تغییر

همان‌طور که گفته شد، بروز هرگونه تغییر در ساختار سازمانی، مقاومت در برابر تغییر را موجب می‌شود، به‌ویژه زمانی که تغییرات مذکور به صورت غیرمشارکتی، دستوری و ناگهانی اعمال شوند. ادغام دو معاونت زراعت و باغبانی، انتقال ترویج از ستاد وزارت به سازمان تحقیقات و آموزش کشاورزی، جابجایی مداوم برخی وظایف نظیر محیط زیست و توسعه پایدار و... سبب می‌شود تا مقاومت‌هایی از سوی مدیران و کارکنان بروز یابد. مواجهه با این مقاومت‌ها، آشکار یا پنهان، مستلزم صرف هزینه فراوان و صرف فرصت‌ها و هزینه‌های زیادی از طرف وزارت است که ناخودآگاه اختلالاتی را در روند مدیریت بخش پدید می‌آورد.

#### ۶. بروز ناهماهنگی‌های سازمانی و اختلال در فرآیندها

فرآیندها و سازوکارهای ارتباطی شکل گرفته در ساختار وزارت متبوع، دارای ابعاد و خصوصیات ویژه‌ای هستند. هر یک از واحدها، به‌ویژه واحدهای تخصصی، دارای ارتباطات سازمانی گسترده‌ای با سایر واحدها و نهادهای داخل و خارج از وزارت بوده و این ارتباط موجب هماهنگی واحدها در راستای پیشبرد وظایف می‌شود. لذا تغییرات پی‌درپی، می‌تواند تهدید جدی در زمینه اختلال در ایفای رسالت‌های وزارت در سطوح مختلف باشد. از سوی دیگر، واحدهای ستادی وزارت، دارای سلسله‌مراتب کاری تعریف شده‌ای با واحدهای تابعه استانی و نیز واحدهای مرتبط در سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته هستند. همچنین روند مشخصی از ارتباطات کاری را با واحدهای تحت پوشش خود در استان‌ها دنبال می‌کنند. این سلسله‌مراتب کاری در طول زمان و



براساس فرآیندهای کاری شکل گرفته است. تغییرات تشکیلاتی اعم از حذف، تجمیع، جابجایی و ... موجب برهم خوردن بسیاری از این نظام‌های فرآیندی و ارتباطات کاری شده و در نتیجه روند جاری امور را دچار اختلال می‌کند.

#### ۷. تضعیف نیروی انسانی توانمند و متعهد به سازمان و تغییرات مداوم مدیران

کوچک‌سازی و تغییرات سازمانی متعدد، سبب پیدایش این دیدگاه در نزد کارکنان می‌شود که سازمان، نگرش ابزاری به منابع انسانی دارد که این امر به نوبه خود، تأثیر بسیار زیادی بر انگیزه و اعتماد به نفس آنان خواهد داشت. به‌ویژه اینکه تغییرات مذکور غالباً به صورت از بالا به پایین و غیرمشارکتی انجام می‌شوند. نتیجه اجتناب‌ناپذیر این تغییرات گسترده، غیرضرور و ناکارآمد، کاهش تعهد و همبستگی سازمانی در دفاع از دستگاه خواهد بود.

از دیگر پیامدهای اجتناب‌ناپذیر تغییر گسترده ساختار، تغییر گسترده مدیران است. تقریباً به‌طور متوسط در طول یک دوره پنج‌ساله، حداقل ۲ الی ۳ بار و در مواردی بیشتر، مدیران ارشد و میانی دستگاه تغییر یافته‌اند. این درحالی است که مدیران میانی به عنوان مدیران حرفه‌ای، باید حداقل از شمول این تغییرات مصون می‌مانند. تغییر مدیران ارشد دستگاه طی پنج‌سال اخیر عبارتند از:

#### جدول تغییر مدیران ارشد وزارت جهاد کشاورزی طی پنج سال اخیر

۳ رئیس سازمان	سازمان تعاون روستایی	۳ معاون	معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی
۳ رئیس سازمان	سازمان حفظ نباتات	۲ معاون	معاونت امور تولیدات دامی
۲ رئیس سازمان	سازمان تحقیقات و آموزش کشاورزی	۴ معاون (با لحاظ مدیران قبل از ادغام زراعت و باغبانی)	معاونت امور تولیدات گیاهی
۵ رئیس سازمان	سازمان شیلات	۳ معاون	معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی
۳ رئیس سازمان	سازمان دامپزشکی	۲ رئیس سازمان	سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری

#### ۸. کاهش قابل توجه امنیت روانی کار

تجربه نشان داده که در پی هر تغییر ساختاری، تغییرات گسترده‌ای در وضعیت شغلی کارکنان و شرایط کاری ایشان حادث می‌شود. افراد جابجا می‌شوند، پست‌های سازمانی دچار تحول شده و موجی از تغییرات در وضعیت منابع انسانی سازمان اتفاق می‌افتد. جابجایی مکانی، انتصابات جدید، مشکلات پرسنلی، تعدیل نیرو، تغییر مدیران و... از عواملی هستند که بر امنیت روانی و محیط کار کارکنان تأثیر مستقیم گذاشته و سبب استرس کاری و نوعی اضطراب پنهان در مجموعه شده و در نتیجه، کارآیی کارکنان را به واسطه تغییر در محیط کار و در اثر رقابت منفی فزاینده، افسردگی، تشویش و نگرانی، ناامیدی، حس انفعال و... به شدت کاهش می‌دهند. از سوی دیگر تغییرات پی‌درپی، معمولاً نابسامانی‌هایی را در عملکرد مدیران به همراه دارد. بسیاری از مدیران و سرپرستان واحدهایی که در معرض تغییر تشکیلاتی



مداوم قرار می‌گیرند، نمی‌توانند در باب وظایف حوزه تحت مدیریت خود، تمرکز و در نتیجه کارآیی داشته باشند.

### نتیجه‌گیری

گونه‌شناسی تغییرات سازمانی دستگاه‌های اجرایی کشاورزی و روستایی، پیش و پس از انقلاب اسلامی، حاکی از غلبه راهبرد تجدید ساختار است. در رابطه با وزارت جهاد کشاورزی نیز گفتنی است که اولاً این دستگاه به‌طور مداوم در معرض تجدید ساختار بوده است، درحالی که این تغییر، معمولاً در اثر تغییر مأموریت‌ها و راهبردها و به‌صورت اندک باید انجام شود. ثانیاً این تجدید ساختار، غالباً به پیروی از سیاست‌های کلان دولت‌ها و به صورت از بالا به پایین و ناگهانی صورت گرفته و فرآیند منطقی خود را طی نکرده است. به بیان دیگر، چنین نبوده است که مسئولان براساس فرآیندهای طرح‌ریزی مجدد کار، تجزیه و تحلیل شغل و... این تغییرات را در راستای تسهیل تحقق اهداف و مأموریت‌ها انجام داده باشند. درواقع این تغییرات، کمتر نیازمحور و مشارکتی بوده‌اند. انجام دستوری تغییرات سازمانی، شاید از کارآیی برخوردار باشد، ولی اثربخشی آن در تسهیل و تسریع انجام وظایف سازمان، به شدت مورد تردید است.

علاوه‌بر این، تغییرات ساختاری و مدیریتی مداوم، زمانی را برای برنامه‌ریزی‌های اساسی استراتژیک و بلندمدت باقی نگذاشته و یکی از عوامل عمده‌ای محسوب می‌شود که سبب شده تا برخی از رسالت‌های وزارت جهاد کشاورزی محقق نشده و کماکان بخش کشاورزی از وجود چالش‌های اساسی رنج ببرد. در حال حاضر، حمایت از تولیدکننده ناکافی بوده و روانه کردن انبوهی از واردات به

بازارهای کشاورزی، مشکلات عدیده‌ای را برای تولیدکنندگان ایجاد می‌کند. بازاریابی ناعادلانه، پراکندگی و خردی اراضی کشاورزی، تخریب منابع طبیعی، فراهم نشدن ایمنی و سلامت تولیدات کشاورزی، عدم وضع و اعمال استانداردهای کیفیت جهانی، نارسایی نظام نظارت و ارزشیابی توسعه پایدار کشاورزی و... از جمله مهمترین چالش‌های اساسی هستند که رفع آنها در گرو برخورداری وزارتخانه از ثبات لازم و نیز تدوین بیانیه مأموریت و اعمال بهتر مدیریت استراتژیک است.

البته یکی از ملزومات مدیریت استراتژیک و انجام نیازمحور تغییرات سازمانی، مشخص کردن چشم‌انداز<sup>۱</sup> و بیانیه مأموریت<sup>۲</sup> دستگاه است. براساس چشم‌انداز و بیانیه مأموریت است که خط‌مشی‌های کلی برای جذب و تعدیل نیرو یا تغییرات سازمانی، در راستای تحقق اهداف سازمانی برنامه‌ریزی می‌شوند. با وجود این، چشم‌انداز، مأموریت و راهبردها، به‌صورت نظام‌مند تعیین و احصا نشده و مسیر مدیریت منابع انسانی در وزارت جهاد کشاورزی مشخص نیست. ازاین‌رو است که نظام اداری کشاورزی (اعم از مجلس و دولت) روزی به دنبال خصوصی‌سازی فعالیت‌ها رفته و چند سال بعد، بدون ارزشیابی نتایج اقدامات پیشین و بدون ترسیم چشم‌انداز، راهبرد و هدف نهایی و نیز بدون در نظر گرفتن شاخص‌های لازم و جامع، درصدد استخدام مهندسان ناظر برمی‌آید. درواقع، حرکت‌ها و تصمیمات پراکنده در زمینه اشتغال کشاورزی، با برنامه‌ریزی منسجم و راهبردی وزارتخانه در رابطه با توسعه و مدیریت منابع انسانی، مغایرت دارد.

1. Vision  
2. Mision



هرچند پس از انقلاب اسلامی، این وزارت (چه پیش از ادغام و چه پس از آن) خدمات فراوانی را در قالب‌های مختلف انجام داده است، ولی ساختار و چیدمان منابع انسانی، فیزیکی و مالی آن وارداتی بوده و شکل شهری دارد. برخلاف رهنمودهای دینی در رابطه با برنامه‌ریزی و اداره امور با توجه به وضعیت و شرایط ذینفعان و مردم، نظام برنامه‌ریزی کشاورزی، غالباً حالت متمرکز و بالا به پایین داشته و این امر، در بسیاری از موارد، سبب عدم شکوفایی پتانسیل‌های محلی در روستاها شده است. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد با توجه به دیوان‌سالاری و بعضاً چرخه‌های اداری طولانی دستگاه (به طوری که در برخی از موارد، یک استعلام اداری در رابطه با کاربری اراضی، مدت‌ها طول می‌کشد)، روی آوردن به مهندسی مجدد، در راستای استقرار برنامه‌ریزی محلی توسعه کشاورزی و روستایی و تمرکززدایی و افزایش شفافیت و نیز غلبه بر دیوان‌سالاری مؤثرتر خواهد بود تا تجدید ساختارهای پی‌درپی. تجارب کشور هند در استفاده مناسب از فناوری اطلاعاتی و ارتباطاتی در تسهیل امور کشاورزی و افزایش انعطاف‌پذیری و چابکی می‌تواند راهگشا باشد.

از سوی دیگر، باید اظهار داشت که امروزه منابع انسانی توانمند، نه به‌عنوان هزینه برای سازمان، بلکه به منزله منبع اصلی مزیت رقابتی سازمان‌ها به‌شمار می‌روند. انجام تغییرات پی‌درپی، بدون جلب مشارکت کارکنان و اخذ نظرات آنان و صرفاً براساس سیاست‌های کلی درخصوص کوچک‌سازی، منجر به کاهش انگیزه نیروی انسانی و کاهش کارایی و تعهد سازمانی آنان می‌شود. ظاهراً این تصور اشتباه پدید آمده است که ایفای نقش حاکمیتی - نظارتی، در گرو تعدیل نیروی انسانی و تجدید ساختار مداوم، صرفاً براساس سیاست‌های کلان دولت است. این درحالی

است که ایفای نقش حاکمیتی، نظارتی و هدایتگری، نیازمند حضور کارشناسان زبده و فعال برای ارتباط منسجم با عرصه و گردآوری و تحلیل اطلاعات مربوطه و برنامه‌ریزی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود، تجدید ساختار به صورت بسیار اندک و در راستای تسهیل تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمانی و برپایه برنامه‌ریزی شغلی راهبردی صورت پذیرد. همچنین پرهیز از انجام تغییرات به صورت دستوری و از بالا به پایین و استفاده از استراتژی تغییر بخردانه (لااقل در حد مدیران و افرادی که به‌طور اصلی درگیر بوده و ذینفع هستند) سبب جلب مشارکت و کاهش مقاومت در برابر تغییر خواهد شد. این استراتژی امکان درک درست تغییر و هدف آن را برای گروه‌های ذینفع فراهم می‌کند.

در نهایت نیز باید افزود، برای برخی از رسالت‌های مهمی که در وزارت جهاد کشاورزی کمرنگ شده‌اند، از قبیل توسعه پایدار و توسعه روستایی، باید ظرف سازمانی مناسبی در نظر گرفته شود. البته لازمه توجه به توسعه روستایی در وزارت جهاد کشاورزی، تدوین بیانیه مأموریت رسمی و اصلاح قانون تشکیل وزارت است. زیرا همان‌طور که یافته‌های تحقیق نشان داد، با وجود اینکه وزارت جهاد کشاورزی از تلفیق وزارت جهاد سازندگی (به‌عنوان متولی عمران و توسعه روستایی) و وزارت کشاورزی ایجاد شد و این ادغام نباید منجر به بخشی‌نگری به امر توسعه روستایی می‌شد، ولی عملاً چنین بخشی‌نگری هم در تهیه قانون تشکیل و هم در تغییرات ساختاری اتفاق افتاد و هم‌اکنون وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشاورزی و نه وزارت توسعه روستایی به‌شمار می‌رود. در این اصلاح قانون، مأموریت مهم حفاظت از منابع طبیعی نیز باید به‌صورت جامع‌تر و بیشتری مورد توجه قرار گیرد.



## منابع و مآخذ

۱. فرد، آر دیوید (۲۰۱۰). مدیریت استراتژیک، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی. نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۹.
۲. کاظمی، سیدعباس. بهره‌وری و تجزیه و تحلیل آن در سازمان‌ها، انتشارات سمت، ۱۳۸۹.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۰۹۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی تحولات تاریخی نظام اجرایی بخش کشاورزی، منابع طبیعی و توسعه روستایی؛ با تأکید بر تغییرات ساختاری کنونی وزارت جهاد کشاورزی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی، توسعه روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدرینیا

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اجرایی

۲. تغییرات ساختاری

۳. تجدید ساختار

۴. مهندسی مجدد

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۱۹