



## به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تغییر نام سازمان پنبه و دانه‌های روغنی»



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۴۴

شماره چاپ:

۹۷۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۱/۲۰

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۶۶۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۲/۲۹

### مقدمه

در راستای سند چشم‌انداز بیست ساله کشور و اهداف کمی و کیفی برنامه‌های توسعه و به‌منظور تأمین بخشی از روغن خوراکی کشور، توسعه کشت زیتون در زیربخش باغبانی به‌عنوان یک طرح ملی و محوری در سطح وزارت جهاد کشاورزی پیگیری می‌شود. توسعه کشت زیتون پیامدهای مثبت چندسویه‌ای برای کشور خواهد داشت از جمله وجود عرصه‌های مناسب توسعه در ۲۷ استان بدون جایگزینی با سایر محصولات، تولید روغن خوراکی با کیفیت مطلوب و ارزش غذایی بالا که سطح سلامت جامعه را ارتقا خواهد بخشید، نیاز به سرمایه‌گذاری کمتر و وجود ارقام سازگار در مناطق و با توجه به محدودیت‌های آبی در کشور، ایجاد اشتغال مولد را می‌توان ذکر کرد. با توجه به مصرف سرانه ۱۶/۵ کیلوگرمی روغن‌نباتی در کشور این ماده غذایی با سهمی معادل ۵ درصد از کل هزینه‌های خوراکی خانوار به‌عنوان یکی از مهمترین اقلام مواد خوراکی در سبد مصرفی خانوارهای شهری و روستایی محسوب می‌شود. بیش از ۹۰ درصد ماده اولیه این صنعت (روغن خام) از طریق واردات تأمین می‌شود. براساس آمار FAO در سال ۲۰۰۶ حدود ۲۴۵۸ هزار تن روغن و ماده اولیه روغن وارد کشور شد. از این مقدار ۱۰۷۷ هزار تن دانه سویا و ۶۹۵ هزار تن روغن سویا، ۴۷۸ هزار تن روغن پالم و ۱۱۵ هزار تن روغن آفتابگردان بوده است. ارزش کل واردات روغن و مواد اولیه آن ۱۰۴۰ میلیون دلار بوده است. هر ساله منابع قابل توجهی از منابع ارزی کشور صرف تأمین این کالا می‌شود. در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به ترتیب ۱۳۰۴/۸ میلیارد ریال و ۱۸۳۶/۱ میلیارد ریال یارانه برای تولید این ماده غذایی اختصاص یافته است. با توجه به جایگاه روغن در تغذیه مردم کشورمان، یکی از محصولاتی که می‌تواند بخشی از روغن مورد نیاز را تأمین کند زیتون است. طی چند سال گذشته با توجه به پیشینه کشت زیتون در ایران، فعالیت زیادی برای توسعه کشت زیتون آغاز شده است. با توجه به نقش بسیار مهم این محصول و به‌منظور حمایت از تولید و کشت زیتون در کشور، نمایندگان محترم طرح دوفوریتی اصلاح قانون اساسنامه سازمان پنبه ایران را به‌منظور طی مراحل قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده‌اند. به‌موجب این طرح دوفوریتی قرار است نام سازمان پنبه و دانه‌های روغنی به «سازمان پنبه، دانه‌های روغنی و زیتون» تغییر نام یابد تا از این طریق امکانات، تسهیلات و حمایت‌های در نظر گرفته شده برای پنبه و دانه‌های روغنی شامل زیتون هم بشود.

### سابقه قانونی و تشکیلات سازمان مذکور در ایران

سازمان پنبه ایران به موجب اساسنامه مصوب ۱۳۴۶/۱/۲۹ کمیسیون مشترک دارای مجلسین و به استناد تبصره «۳۰» قانون بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور تشکیل شد. به موجب مصوبه مورخ ۱۳۴۷/۵/۱۲ هیئت

وزیران این سازمان به «سازمان پنبه و دانه‌های روغنی» تغییر نام داد. سازمان مذکور به حیات خود ادامه داد تا اینکه به موجب بند «۳» سی‌وششمین و سی‌هفتمین مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۱۶ و ۱۳۷۱/۱۱/۷ تحت عنوان اصلاحات تشکیلاتی در سازمان‌های وابسته به وزارت کشاورزی، سازمان مذکور منحل و وظایف باقیمانده براساس مفاد شماره ۱۱۳۰/د ش مورخ ۱۳۷۱/۳/۲۵ شورای عالی اداری به حوزه مرکزی وزارتخانه منتقل شد و وظایف سازمان منحل در قالب اداره کل پنبه و دانه‌های روغنی ذیل معاونت امور تولیدات گیاهی سازماندهی شد که کماکان این ساختار در تشکیلات وزارت جهاد کشاورزی وجود دارد.

اکنون و پس از گذشت ۲۲ سال از انحلال «سازمان پنبه و دانه‌های روغنی» نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی مجدداً نام این سازمان را به «سازمان پنبه، دانه‌های روغنی و زیتون» تغییر دادند. فرآیندی که تصویب آن به لحاظ حقوقی به معنای احیای سازمان مذکور است. در ادامه طرح مذکور مورد ارزیابی قرار گرفته است.

### ارزیابی طرح از دیدگاه تشکیلاتی

۱. همان‌گونه که بیان شد تصویب این طرح به معنای تشکیل یا احیای «سازمان پنبه و دانه‌های روغنی» و به تبع آن گسترش ساختار و تشکیلات دولت است. این طرح در شرایطی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است که یکی از محورهای اصلی سیاست‌های کلی نظام اداری چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری کشور است، سیاستی طی دو دهه اخیر همواره مورد توجه مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه بوده و در قوانین برنامه پنج‌ساله کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مورد تأکید و توجه قانونگذار قرار گرفته است، لذا طرح حاضر در مغایرت با اسناد بالادستی و قوانین مادر کشور است.

۲. تمام احکام قانونی که تاکنون در باب تهیه تشکیلات کلان دولت وضع شده دولت را متولی و مسئول تهیه تشکیلات مزبور قرار داده، لکن تصویب آن‌را برعهده مجلس نهاده است. سوابق حقوقی حکایت از آن دارند که تشکیلات کلان دولت بدون مدیریت و تصدی دولت امکان‌پذیر نیست. این الزام از آنجا سرچشمه می‌گیرد که اصولاً در تهیه هر نوع ساختار و تشکیلات، مشارکت فعال سازمان ذی‌ربط غیرقابل چشم‌پوشی است. بنابراین نه تنها مشارکت، بلکه هدایت و رهبری دولت در پیشنهاد تشکیلات کلان اجتناب‌ناپذیر است. سازمان‌ها و مراجع خارج از قوه مجریه نیز صرفاً به شرط دارا بودن شناخت عینی از ویژگی‌ها و ابعاد مختلف دستگاه گسترده دولت، می‌توانند در این زمینه به دولت کمک کنند.

۳. در ماده (۲) مصوبه یکصدوشصت و دو شورای عالی اداری مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴ که در فروردین‌ماه سال جاری توسط رئیس‌جمهوری برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده، آمده است، «ایجاد هرگونه مؤسسه و شرکت دولتی، توسعه تشکیلات داخلی دستگاه‌های اجرایی و صدور احکام بازنشستگی پیش از موعد در سال ۱۳۹۳ ممنوع است، لذا مشاهده می‌شود که دولت نیز با ایجاد تشکیلات جدید و افزایش هزینه‌های عمومی در سال اقتصاد مقاومتی مخالف است».

۴. این طرح در صورت تصویب، منجر به ایجاد سازمانی جدید در تشکیلات وزارت جهاد کشاورزی و به تبع آن گسترش تشکیلات و افزایش هزینه‌های عمومی دولت می‌شود و از آنجا که طرق تأمین منابع مالی آن مشخص نشده است، در مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز قرار دارد.

### ارزیابی طرح از دیدگاه تخصصی

علاوه بر نکات مهمی که در ارزیابی تشکیلاتی این طرح عنوان شدند، از دیدگاه تخصصی نیز توجه به نکات زیر ضروری است:

• هدف از پیشنهاد این طرح، حمایت از محصول زیتون ذکر شده است به لحاظ اینکه زیتون در مناطق شمالی کشور بیشتر کشت می‌شود. در این مورد به چند موضوع باید توجه شود.

• عبارت بیان شده «زیتون در شمال کشور بیشتر تولید می‌شود» تا حدودی درست است. در این مورد، استان‌های گلستان و مازندران که در کشت پنبه و دانه‌های روغنی تولید برتری دارند ولی در کشت زیتون این‌گونه نیست. به‌طوری که براساس آمار سال ۱۳۹۰-۱۳۹۱ دفتر طرح زیتون استان گلستان با داشتن ۱۴,۴۰۰ هکتار سطح زیر کشت زیتون (تقریباً ۱۴ درصد سطح زیر کشت کل زیتون کشور) تنها ۷۰۰۰ تن تولید میوه داشته و مازندران با بیش از ۵ هزار هکتار فقط ۴۵۰ تن میوه تولید کرده است. در صورتی که در سه استان اصلی تولیدکننده آن یعنی قزوین، گیلان و زنجان که کشت پنبه جایگاهی ندارد کشت زیتون با بیش از ۲۹ درصد سطح زیر کشت کشور، بیش از ۸۰ درصد تولید میوه زیتون کشور را به‌خود اختصاص داده است و کشت آن به‌صورت غالب در حوزه سد منجیل متمرکز شده است، لذا این موضوع نمی‌تواند توجیه‌کننده قرار گرفتن زیتون در کنار پنبه و سایر محصولات زراعی روغنی به ویژه در شمال کشور باشد.

• پراکندگی زیتون در سطح کشور به‌ویژه در استان‌های مرکزی و جنوبی مثل فارس (با بیش از ۱۲ هزار هکتار)، لرستان، کهگیلویه و بویراحمد، کرمان، یزد و ایلام نیاز به سازمانی دارد که دارای موقعیت جغرافیایی مناسبی باشد تا بتواند با کمترین زمان و هزینه نسبت به اجرای برنامه‌های مصوب خود اقدام کند.

• قرار گرفتن زیتون که یک محصول باغی با طول عمر اقتصادی بیش از ۵۰ سال و با نیازهای اکولوژیکی متفاوت است، از نظر مدیریت سازمانی در کنار چند محصول زراعی با عمر اقتصادی و بیولوژیکی ۲-۱ سال و با نیازهای اکولوژیکی<sup>۱</sup> متفاوت موضوع مناسبی نخواهد بود و مسلماً موفقیت این سازمان را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

• بررسی تولید زیتون در کشورهای پیشرو و موفق (مثل تونس و...) نشانگر آن است که نه تنها زیتون به‌عنوان یک محصول ضمیمه در دل مؤسسه محصولات زراعی قرار نگرفته بلکه به‌عنوان یک مؤسسه مستقل زیتون عمل می‌کند.

• از نظر بین‌المللی نیز زیتون دارای جایگاه اختصاصی ویژه است به‌طوری که شورای بین‌المللی زیتون زیر نظر سازمان خواروبار جهانی فعالیت می‌کند. یکی از اهداف این سازمان، برنامه‌ریزی تولید و عرضه روغن زیتون سالم و استاندارد و بدون داشتن تقلب و اختلاط با سایر روغن‌هاست. حال چگونه در ایران با قرار دادن زیتون در دل سازمانی که روغن آن از نظر نحوه تولید با زیتون بسیار متفاوت بوده و ارزش آن بسیار کمتر از روغن زیتون است تولید بدون مسئله آن را تضمین کنیم.

## جمع‌بندی

۱. اگرچه ظاهراً از طرح حاضر این‌گونه استنباط می‌شود که قرار است نام «سازمان پنبه و دانه‌های روغنی» تغییر کند، اما آنچه در عمل و با تصویب طرح حاضر روی خواهد داد، تشکیل یا احیای سازمانی است که ۲۲ سال از انحلال آن و ساماندهی وظایفش در سطح اداره کل وزارت جهاد کشاورزی می‌گذرد. لذا این طرح در مغایرت با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین بالادستی از جمله قانون برنامه پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری است.

۲. طرح حاضر به دلیل اینکه طرق تأمین هزینه طرح را پیش‌بینی نکرده است در مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی قرار دارد.

۳. با توجه به توضیحات فوق پیشنهاد رد کلیات طرح داده می‌شود.

۱. اکولوژیکی، کشاورزی بوم‌شناختی یا کشاورزی اکولوژیک: شاخه‌ای از علوم کشاورزی است که با اتکا به مفاهیم و اصول اکولوژی و از طریق مدیریت مصرف انرژی و نهاده مانند سموم دفع آفات، کودها، هورمون‌ها، آبیاری، خاک‌ورزی و..... در اکرواکوسیستم‌ها در جهت تولید محصول سالم و متعاقب آن حفظ سلامت محیط زیست گام بر می‌دارد و هدف آن نیز نیل به پایداری است.