

شماره چاپ: ۴۳۲

شماره ثبت: ۲۳۸

دوره دهم - سال اول

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۱۲/۱۴

اظهارنظر کارشناسی درباره:  
«طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۵۳۳۹

فروردین ماه ۱۳۹۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	۱. بیان مسئله.....
۳	۲. تاریخچه تغییرات ساختاری کلان دستگاه‌ها در کشور.....
۴	۳. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی سازمان‌های حفاظت محیط زیست، جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و امور اراضی.....
۷	۴. ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری.....
۸	۵. ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان امور اراضی کشور.....
۹	۶. ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان حفاظت از محیط زیست.....
۱۰	۷. مراحل کلی ادغام سازمانی.....
۱۰	۸. بررسی تطبیقی مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست در سایر کشورها.....
۱۱	۹. ارزیابی موضوع ادغام سازمان‌ها.....
۱۳	۱۰. ارزیابی طرح از منظر مدیریتی.....
۱۵	۱۱. ارزیابی طرح از منظر حقوقی.....
۱۵	۱۲. مزایا و معایب طرح ادغام سازمان‌های حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور.....
۱۳	۱۳. دلایل مخالفت با طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست با سازمان جنگل‌ها و مراتع آبخیزداری و سازمان امور اراضی کشور.....
۱۶	۱۴. امور اراضی کشور.....
۲۰	جمع‌بندی.....
۲۳	پیشنهادات.....
۲۴	منابع و مأخذ.....



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی»

### چکیده

طرح پیش‌رو که در یک ماده واحد تقدیم شده است، مقرر داشته از ابتدای دولت دوازدهم سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی و سازمان امور اراضی کشور ادغام شده و وزارت محیط زیست و منابع طبیعی تشکیل شود. همچنین وظایف، اختیارات، وزارت محیط زیست و منابع طبیعی همان وظایف مشخص شده اساسنامه و قوانین کشور است و کلیه امکانات، ساختمان‌ها و نیروی انسانی محیط زیست، منابع طبیعی و امور اراضی به وزارتخانه محیط زیست و منابع طبیعی منتقل می‌گردد.

حفاظت و بهبود محیط زیست مستلزم مدیریت و حفاظت پایدار منابع طبیعی می‌باشد. به این ترتیب، در یک سناریوی ادغام و تلفیق، سه سازمان فوق دارای وابستگی و سازگاری می‌باشند و می‌توانند در فرآیند بازمهندسی، موجب افزایش بهره‌وری، کارایی و اثربخشی در مدیریت منابع پایه، منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست کشور شوند. شایان ذکر است که ادغام به تنهایی نمی‌تواند پاسخگوی مقاصد اصلی از این تغییرات سازمانی باشد، بلکه ادغام خود بخشی از یک فرآیند بزرگ‌تر در زمینه بهبود مدیریت در حوزه مورد مداخله (یعنی محیط زیست و منابع طبیعی) است.

تغییرات تشکیلات سازمانی اغلب با هزینه‌های گوناگونی همراه هستند. تنش‌های مدیریتی، دشواری جابجایی فیزیکی و نیروهای انسانی، از دست رفتن یا کاهش دسترسی به مستندات و بایگانی‌ها و بسیاری از موارد دیگر باعث می‌شوند که ادغام و تجمیع سازمانی در مقیاس‌های گسترده‌ای مانند چند سازمان، راه‌حل‌های چندانگانه مطلوبی به‌ویژه در شرایط فعلی، تلقی نشوند. همچنین بدیهی است که ناکارآمدی سازمان‌های مورد اشاره لزوماً به‌دلیل ساختار و تشکیلات آنها نیست، بلکه متأثر از عوامل دیگری مانند راهبردها، قوانین و مقررات، ساختارها و فرآیندهای مرتبط با امور مالی و بودجه، ساختار و ترکیب نیروی انسانی، کارآمدی مدیران و... است. ازسوی دیگر مسئله‌ای که درخصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که جایگاه این سه سازمان با توجه به ماهیت وظایف آنها و ضرورت ناشی از این ماهیت به‌صورت کلی متفاوت از یکدیگر می‌باشد. «سازمان حفاظت محیط زیست» مطابق ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست وابسته به ریاست‌جمهوری و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست به ریاست رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌کند، درحالی‌که «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری» و «سازمان امور اراضی» کشور وابسته به وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد.

در نتیجه، نمی‌توان انتظار داشت که با تغییر و جابجایی در تشکیلات سازمان‌ها بتوان گامی اساسی در رفع کمبودها و یا بهبود اساسی امور برداشت. تحقق این اهداف نیازمند راهکارهایی جامع‌تر و نگرشی سیستمی به مقوله حفاظت از محیط زیست است. فارغ از نکته اساسی فوق، طرح پیش‌رو از جهات زیادی با ابهام مواجه است و بدون اینکه ناظر به کلیه جوانب امر باشد با بیان حکمی کلی موضوع را به حال خود رها نموده است. بدون تردید صرف ادغام سه سازمان بدون پیش‌بینی هیچ‌گونه تغییری در ساختار و صلاحیت‌ها، نمی‌تواند منجر به افزایش کارایی و بهره‌وری وظایف دولت شود.

### مقدمه

بررسی وضعیت موجود در زمینه مدیریت جنگل‌ها و منابع طبیعی و امور اراضی کشور و نتایج ارزیابی‌های زیست‌محیطی از یک‌سو و روند فزاینده بحران‌ها و چالش‌های مرتبط با محیط زیست ازسوی دیگر، لزوم تجدیدنظر و اصلاحات ساختاری و قانونی در نحوه مدیریت این عرصه‌ها را اجتناب‌ناپذیر کرده است. به گفته دیگر، نه تنها بحران‌ها و چالش‌های گذشته دارای ابعاد جدیدی شده‌اند (مانند روند تخریب جنگل‌ها، بیابان‌زایی، انقراض گونه‌ها، آلودگی مفرط منابع آب) بلکه چالش‌های جدیدی مانند گرم شدن تدریجی زمین و تغییرات اقلیمی ناشی از آن و گسترش گونه‌های غیربومی نیز به آنها افزوده شده است. سازمان‌های مدیریتی و حاکمیتی در زمینه محیط زیست باید علاوه بر کارآمدی بیشتر، بیش از گذشته انعطاف‌پذیری لازم برای مواجهه با این شرایط را داشته باشند. ارزیابی‌های فعلی نشان می‌دهد که ساختار مدیریتی امور مزبور در کشور هم به‌لحاظ درونی (ساختار سازمانی) و هم ارتباطات بین سازمانی و دامنه مأموریت‌ها چندان پاسخگوی نیازهای فعلی و نیز تحقق اهداف کلان توسعه کشور نبوده و می‌باید به‌منظور افزایش کارایی و اثربخشی آنها اقداماتی صورت گیرد. بدین منظور نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی طرحی را به شرح زیر تقدیم مجلس شورای اسلامی نموده‌اند. براساس مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی، هدف از ارائه چنین طرحی اولاً نیاز مبرم به داشتن وزارتخانه‌ای قدرتمند در راستای اعمال حاکمیت محورهای توسعه پایدار و جلوگیری از موازی‌کاری‌ها و هدررفت منابع مالی و انسانی و ثانیاً جوابگو نمودن یک مدیر به‌عنوان وزیر محیط زیست و منابع طبیعی بوده است.

### ماده واحده طرح پیشنهادی به شرح زیر است:

از ابتدای دولت دوازدهم سازمان حفاظت محیط زیست با امور اراضی و منابع طبیعی ادغام و وزارت محیط زیست و منابع طبیعی تشکیل می‌گردد.



**تبصره -** وظایف وزارت محیط زیست و منابع طبیعی همان وظایف مشخص شده و اساسنامه و قوانین جاری کشور است.

**تبصره «۲» -** کلیه امکانات، ساختمان‌ها و نیروی انسانی محیط زیست، منابع طبیعی و امور اراضی به وزارتخانه محیط زیست و منابع طبیعی منتقل می‌گردد.

### ۱. بیان مسئله

طرح پیشنهادی به دنبال آن است که از محل ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی و سازمان محیط زیست، «وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» را تشکیل دهد. براساس بررسی‌های انجام شده اساساً در زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی سازمانی تحت عنوان «سازمان امور اراضی و منابع طبیعی» وجود ندارد و آنچه هست «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری» و «سازمان امور اراضی» است. البته در ماده (۱) لایحه جامع منابع طبیعی (سال ۱۳۹۱) تشکیل «سازمان منابع طبیعی کشور» از محل ادغام «سازمان امور اراضی» در «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور» پیشنهاد شده بود که این لایحه به قانون تبدیل نشد. فارغ از مقدمه توجیهی طرح که از کفایت لازم برای تشکیل یک وزارتخانه جدید برخوردار نیست، ماده واحده پیشنهادی که مسبوق به سابقه است مورد ارزیابی قرار گرفته است. لازم به توضیح است همواره در طراحی تشکیلات کلان دولت، موضوع ادغام سازمان‌های مذکور در یکدیگر و تشکیل وزارتخانه از محل ادغام این سازمان‌ها و یا ادغام آنها در وزارت جهاد کشاورزی مطرح بوده است که از جمله می‌توان به تشکیل «وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست» که به‌موجب طرح ساماندهی و ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی (سال ۱۳۸۹) ارائه شد و «وزارت محیط زیست، آب و جنگل» که در لایحه تشکیلات کلان دولت (سال ۱۳۸۳) ارائه گردیده بود، اشاره کرد.

### ۲. تاریخچه تغییرات ساختاری کلان دستگاه‌ها در کشور

اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت مسئله‌ای است که طی سنوات اخیر همواره مورد توجه نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی مجلس بوده است. در همین خصوص بعضاً پیشنهادهایی از سوی نمایندگان مجلس مطرح شده است، از جمله طرح تشکیل وزارت ورزش و جوانان و رفاه، طرح تشکیل وزارت زنان، طرح ادغام سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و صنایع دستی در وزارت صنایع، طرح ادغام وزارتخانه‌های صنایع و بازرگانی، طرح ادغام وزارتخانه‌های نیرو و نفت، طرح ادغام وزارت رفاه در وزارت بهداشت و طرح‌های متعدد دیگری که به نوعی به تغییر ساختار و تشکیلات دولت منجر می‌شود. طرح‌های مذکور بیانگر این امر است که مجلس شورای اسلامی همواره اصلاح ساختار و تشکیلات کلان را مدنظر داشته است. لکن بایستی این نکته را مورد

توجه قرار داد که آیا مجلس به‌عنوان یک نهاد نظارتی می‌تواند آنگونه که باید و شایسته است ساختار و تشکیلات دولت را مورد بازنگری و بازمهندسی قرار دهد به نحوی که اهداف طرح را تأمین نماید و ازسوی دیگر آیا ارائه طرح‌های موردی و بعضاً فاقد پشتوانه علمی و مطالعاتی می‌تواند به اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت و ازسوی دیگر کارآمدی و پاسخگویی دولت منجر شود.

### ۳. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی سازمان‌های حفاظت محیط زیست، جنگل‌ها، مراتع و آب‌خیزداری و امور اراضی

#### الف) سازمان حفاظت محیط زیست

به‌موجب ماده (۱) طرح قانونی راجع به شکار مصوب ۱۳۳۵، به‌منظور حفظ نسل انواع شکار و نظارت بر اجرای مقررات مربوط به آن، سازمان مستقلی به نام کانون شکار ایران تشکیل و ریاست آن به فرمان شاه به یکی از شخصیت‌های علاقمند به این کار محول می‌شود.

براساس ماده (۱) قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶، برای حفظ و حمایت و تکثیر حیوانات قابل شکار و صید، سازمان شکاربانی و نظارت بر صید تشکیل می‌شود. سازمان مزبور دارای شخصیت حقوقی بوده و زیر نظر شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید است.

همچنین، مطابق ماده (۴) قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۵۰، نام سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به سازمان حفاظت محیط زیست و نام شورای عالی سازمان مزبور به شورای عالی حفاظت محیط زیست تبدیل می‌شود. کلیه امور مربوط به حیوانات وحشی و آبیان رودخانه‌ها و آب‌های داخلی و حفظ محیط زیست به سازمان حفاظت محیط زیست محول می‌شود. رئیس این سازمان سمت معاونت وزارت کشاورزی و منابع طبیعی را خواهد داشت.

در تاریخ ۲۸ خردادماه ۱۳۵۳ با تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبیان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست محسوب شد.

به‌موجب ماده (۱) قانون یاد شده سازمان حفاظت محیط زیست وابسته به نخست‌وزیری و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست انجام وظیفه می‌کند.<sup>۱</sup> پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با تصویب قانون اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در

۱. به‌علاوه، براساس ماده (۵) قانون یاد شده رئیس سازمان به پیشنهاد شورای عالی و موافقت نخست‌وزیر با فرمان همایونی منصوب می‌شود و از لحاظ مقام و حقوق و مزایا در ردیف معاونین نخست‌وزیر می‌باشد و سمت دبیر شورا را نیز خواهد داشت.



سال ۱۳۷۱، انتخاب رئیس سازمان حفاظت محیط زیست به رئیس‌جمهور تفویض شد و با عنایت به اصلاح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸، سازمان مذکور زیرمجموعه نهاد ریاست‌جمهوری قرار گرفت.

### ب) سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

اولین بار در نظام اداری کشور، اداره شوسه و راه‌آهن و جنگل‌ها وابسته به وزارت فواید عامه در زمان معرفی نخستین کابینه قانونی به مجلس پس از اعلام مشروطیت، تشکیل شد. در کابینه دوم، وزارت طرق و شوارع و معادن و جنگل‌ها آغاز به کار کرد. در سال ۱۲۹۶ براساس تصویبنامه هیئت وزیران «شعبه جنگل‌ها» زیرمجموعه اداره کل فلاح در وزارت فواید عامه و تجارت و فلاح تاسیس شد.<sup>۱</sup> تحول بعدی مربوط به تشکیل بنگاه جنگل‌ها بود. هیئت وزیران در اسفند سال ۱۳۲۷ به منظور حفظ و حراست از جنگل‌ها، بنگاه یاد شده را تاسیس کرد. این بنگاه دارای شخصیت حقوقی مستقل بود و برطبق اصول بازرگانی بهره‌برداری و اداره می‌شد و تحت نظر وزارت کشاورزی قرار داشت.

براساس ماده (۱) قانون جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۳۸، مراقبت در حفظ و احداث و احیا و بهره‌برداری جنگل‌ها و نیز راهنمایی در امور مراتع به عهده سازمان جنگل‌های ایران است که تحت نظر وزارت کشاورزی اداره می‌شود.

به موجب ماده (۲) قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۴۶، سازمان جنگل‌بانی ایران به همراه مؤسسات تابع آن و توأم با کلیه دارایی و بودجه و کارکنان مربوط، به وزارت منابع طبیعی منتقل شد.

در اجرای ماده (۵) قانون یاد شده، مؤسسه تحقیقات منابع طبیعی در سال ۱۳۴۸ و سپس صندوق عمران مراتع در سال ۱۳۴۹ وابسته به وزارت منابع طبیعی شدند.

مطابق ماده (۱) قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۵۰، 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 و منابع طبیعی منتقل یا وابسته شد. همچنین براساس ماده (۲) همان قانون، 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 مستحده ساحلی و حفاظت آبخیزها، سازمانی به نام سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور تشکیل شد. سازمان مذکور دارای شخصیت حقوقی و ذی‌حسابی مستقل بود و رئیس سازمان سمت معاونت وزارت کشاورزی و منابع طبیعی را

۱. لازم به ذکر است براساس ماده (۳) قانون اجازه تاسیس وزارت طرق و شوارع و وزارت اقتصاد ملی به جای وزارت فواید عامه مصوب ۱۳۰۸، وظایف وزارت اقتصاد ملی به طور کلی ..... و به کار انداختن منابع ثروت مملکتی از قبیل شیلات و معادن و جنگل‌هاست.

برعهده داشت.

در سال ۱۳۵۶ براساس ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و وزارت تعاون و امور روستاها در یکدیگر ادغام و وزارت کشاورزی و عمران روستایی تشکیل شد. در سال ۱۳۵۲ اساسنامه شرکت سهامی خدمات جنگل‌ها و مراتع به تصویب قوه مقننه رسید. لازم به ذکر است به موجب لایحه قانونی انحلال شرکت سهامی خدمات جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۸، شورای انقلاب، شرکت یاد شده منحل و کلیه وظایف و اختیارات و اموال و دارایی‌های آن به سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور منتقل شد.

بعد از پیروزی انقلاب و در پی تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۶، نام وزارت کشاورزی و عمران روستایی به وزارت کشاورزی تغییر داده شد. سپس براساس ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۹، کلیه امور مربوط به حفظ، احیا، گسترش و بهره‌برداری از منابع طبیعی (اعم از جنگل‌ها، مراتع و شیلات) برعهده وزارت جهاد سازندگی قرار گرفت و مطابق تبصره «۱» همان ماده واحده نیز مؤسسات و شرکت‌های تابع و وابسته برحسب تفکیک وظایف، وابسته و تابع وزارتخانه‌های مزبور شدند.

شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۷۱/۴/۳۱ وظیفه حفاظت آبخیزها موضوع ماده (۲) قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۵۰ را از وظایف سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور منتزع و به حوزه مرکزی (ستاد وزارتخانه) و واحدهای خارج از مرکز وزارت جهاد سازندگی ملحق کرد.

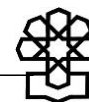
سپس به موجب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹، با ادغام وزارتخانه‌های یاد شده و براساس ماده (۴) آن، کلیه سازمان‌ها، مؤسسات دولتی و عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی وابسته و تابع وزارتخانه‌های مذکور، در زمره سازمان‌های تابع وزارت جهاد کشاورزی محسوب شدند. همچنین مقرر شد که هرگونه تغییر در جایگاه سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مذکور به تصویب شورای عالی اداری برسد.

در نهایت شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲ وظایف مربوط به آبخیزداری را از حوزه ستادی وزارت جهاد کشاورزی منتزع و به سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور منتقل کرد و با این انتقال، نام سازمان مذکور به سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور تغییر یافت.

### ج) سازمان امور اراضی کشور

در فروردین ماه ۱۳۵۹ قانون نحوه احیا و واگذاری اراضی کشاورزی در حکومت جمهوری اسلامی ایران





تهیه و به تصویب شورای انقلاب رسید.

در راستای قانون نحوه احیا و واگذاری اراضی کشاورزی در حکومت جمهوری اسلامی ایران ستاد مرکزی هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین با هدف واگذاری اراضی موات و منابع ملی به روستائیان و کشاورزان در سراسر کشور تأسیس شد.

در خرداد ۱۳۷۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام ادامه روند اصلاحات ارضی را قانونی اعلام نمود. از این تاریخ مجدداً تشکیلات اصلاحات ارضی در وزارت کشاورزی ساماندهی گردید.

در بهمن‌ماه ۱۳۷۱ از ادغام تشکیلات سازمان اصلاحات ارضی و ستاد مرکزی هیئت‌های هفت نفره، سازمان امور اراضی کشور تأسیس شد. سازمان امور اراضی کشور از این تاریخ به‌عنوان سازمانی مستقل و وابسته به وزارت کشاورزی (و پس از ادغام وزارت جهاد کشاورزی) با تنوعی از وظایف و مأموریت‌های حاکمیتی فعالیت می‌کند.

«حفظ کاربری، یکپارچگی، ساماندهی و توسعه اراضی» حوزه‌های اصلی مأموریتی سازمان در جهت مدیریت بر اراضی کشاورزی و واگذاری اراضی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی است. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۷ بنا به پیشنهاد مشترک شماره ۱۵/۹۸۱۱ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۷ سازمان امور اداری و استخدامی کشور و به استناد تبصره‌های «۳» و «۴» ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی - مصوب ۱۳۶۹ - اساسنامه سازمان امور اراضی را تصویب نمود سازمان امور اراضی مؤسسه دولتی وابسته به وزارت کشاورزی است که به‌منظور انتظام بخشیدن به اجرای قوانین و مقررات مربوط به امور زمین در محدوده وظایف و اختیارات وزارت کشاورزی، ستاد مرکزی واگذاری زمین و هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین و هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین تشکیل شده است.

#### ۴. ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری

رئیس سازمان که بالاترین مقام اجرایی سازمان است و سمت معاون وزیر جهاد کشاورزی را نیز داراست، دارای پنج معاونت شامل:

- معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی،
- معاونت حفاظت و امور اراضی،
- معاونت مناطق مرطوب و نیمه‌مرطوب،
- معاونت مناطق خشک و نیمه‌خشک،
- معاونت آبخیزداری.

دفتر به انضمام شورای عالی جنگل، مرتع و آبخیزداری بوده، فعالیت‌های این سازمان در سطح

کشور توسط اداره کل منابع طبیعی استان‌ها پیگیری و اجرا می‌گردد.

### اهداف و وظایف

حفظ و حمایت، احیا، توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی و اراضی مستحده ساحلی، حفظ و حمایت و اصلاح خاک‌های کشور.

### ۵. ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان امور اراضی کشور

رئیس سازمان که بالاترین مقام اجرایی سازمان است و سمت معاون وزیر جهاد کشاورزی را نیز داراست، دارای سه معاونت ذیل می‌باشد:

- معاونت توسعه و ساماندهی اراضی،
- معاونت حفظ کاربری و یکپارچگی اراضی کشاورزی،
- معاونت برنامه‌ریزی و توسعه منابع.

### اهداف و وظایف

هدف سازمان عبارت است از:

- برنامه‌ریزی و تعیین خط مشی در حدود وظایف سازمان و انجام وظایف محول شده درخصوص کلیه اراضی غیرشهری مشمول حوزه فعالیت و اختیارات وزارت کشاورزی در سطح کشور.
- وظایف اساسی سازمان در حدود وظایف و اختیارات وزارت کشاورزی عبارت است از:
- (الف) انجام کلیه وظایف، اقدامات و تکالیف قانونی مرتبط با هدف سازمان که توسط مراجع ذیصلاح برعهده وزارت کشاورزی یا سازمان گذاشته شده یا می‌شود.
- (ب) انجام اقدامات لازم به‌منظور حفظ حقوق دولت در هر یک از انواع اراضی مشمول قوانین مربوط به حوزه وظایف و اختیارات وزارت کشاورزی.
- (ج) تهیه و تدوین مقدمات لازم برای تثبیت مالکیت‌های شرعی و قانونی، حفظ یکپارچگی اراضی و حفظ کاربری اراضی کشاورزی با رعایت حقوق متقابل مردم و دولت.
- (د) اجرای قوانین و مقررات مربوط به اصلاحات ارضی و رفع اشتباهات ناشی از واگذاری و حل اختلاف موجود در این زمینه.
- (ه) مطالعه و جمع‌آوری اطلاعات مربوط به اراضی کشاورزی کشور و تهیه تنظیم شناسنامه برای این قبیل اراضی.



و) کمک به توسعه سطح زیر کشت از طریق تملک و واگذاری اراضی مشمول قوانین مربوط به وظایف سازمان.

ز) ایجاد فرصت‌های شغلی برای روستائیان بی‌زمین و کم‌زمین از طریق واگذاری زمین.

ح) ایجاد فرصت‌های مناسب برای تحصیلکردگان و فارغ‌التحصیلان رشته‌های مختلف کشاورزی از طریق واگذاری زمین.

ط) واگذاری زمین برای طرح‌های زراعی، باغبانی و نظایر آنها.

## ۶. ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان حفاظت از محیط زیست

این سازمان با مدیریت رئیس سازمان که به‌عنوان معاون رئیس‌جمهور از سوی او انتخاب می‌شود و با پنج معاون به شرح:

- معاونت محیط زیست انسانی،
- معاونت محیط طبیعی و تنوع زیستی،
- معاونت محیط زیست دریایی،
- معاونت آموزش و پژوهش،
- معاونت توسعه مدیریت و امور مجلس، همراه با یک آموزشکده حفاظت محیط زیست و دبیرخانه شورای عالی محیط زیست و اداره کل استان‌ها ساختار اصلی سازمان را تشکیل می‌دهند.

## اهداف و وظایف

مهمترین اهداف سازمان به ترتیب اهمیت عبارتند از:

- تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور حفاظت از محیط زیست و تضمین بهره‌مندی درست و مستمر از محیط زیست و همسو با توسعه پایدار،
  - پیشگیری و ممانعت از تخریب و آلودگی محیط زیست،
  - حفاظت از تنوع زیستی کشور.
- این اهداف با شرح وظایف زیر پیگیری می‌شود:
- مطالعه عوامل مخرب و آلاینده‌های مختلف محیط زیست،
  - به‌کارگیری فناوری‌های سازگار با محیط زیست و ارائه دستورالعمل‌های زیست‌محیطی برای مکان‌یابی محل استقرار واحدهای صنعتی بزرگ، کشاورزی و سکونتگاه‌های انسانی،
  - شناسایی و تعیین زیستگاه‌های بحرانی با ارزش زیست‌بومی بالا،
  - گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در زمینه محیط زیست،

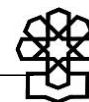
- تهیه و تدوین ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی برای مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب، خاک، هوا، مدیریت پسماندها و زباله‌های شهری، روستایی، صنعتی و کشاورزی، کنترل دخالت در اکوسیستم‌ها بر حسب ظرفیت‌های طبیعی آنها،
- گسترش آگاهی زیست‌محیطی،
- جمع‌آوری، نگهداری و نمایش گونه‌های گیاهی و جانوری از طریق ایجاد موزه‌ها و نمایشگاه‌های مختلف،
- اعمال نظارت و دخالت قانونی برای پیشگیری و منع ورود آلاینده‌ها به منابع زیست‌محیطی.

### ۷. مراحل کلی ادغام سازمانی

- به‌طور معمول، فرآیند ادغام سازمانی به سه شکل می‌تواند انجام شود:
- الف) تجمیع (سه سازمان با مأموریت یکسان در کنار یکدیگر قرار گرفته و سازمان بزرگ‌تری تشکیل می‌شود که در نهایت مجموع سازمان‌های گذشته به‌وجود خواهد آمد)،
  - ب) تلفیق (اجزای موازی یا دارای وظایف مشابه در سازمان‌های مختلف ترکیب شده یا حذف می‌شوند. در این حالت، سازمان جدید کمی کوچک‌تر از مجموع سه سازمان گذشته است)،
  - ج) بازمهندسی (کامل‌ترین شکل تحول سازمانی در شرایط ادغام است که در آن امکانات، منابع انسانی و فیزیکی و موجودیت‌های سازمانی برای ساختن یک سازمان جدید براساس مأموریت‌های معین مورد استفاده قرار می‌گیرند).
- همچنین این سه مرحله می‌توانند در یک فرآیند تکاملی نیز به‌صورت متوالی رخ دهند و در این حالت هر چه از شرایط تجمیع به‌سوی بازمهندسی حرکت شود، کارایی، اثربخشی و بهره‌وری افزایش خواهد داشت.

### ۸. بررسی تطبیقی مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست در سایر کشورها

- بررسی‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، مدیریت محیط زیست و منابع طبیعی (و حتی منابع پایه) از مدیریت کشاورزی جداست. به‌عنوان مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- ترکیه (وزارت جنگل‌ها و منابع طبیعی)،
  - چین (وزارت حفاظت از محیط زیست)،
  - بلغارستان (وزارت محیط زیست و آب)،
  - مالزی (وزارت محیط زیست و منابع طبیعی)،



- هند (وزارت محیط زیست و جنگل‌ها)،

- ژاپن (وزارت محیط زیست)،

- نیوزیلند (وزارت محیط زیست)،

- رومانی (وزارت محیط زیست و توسعه پایدار)،

- سوئد (وزارت محیط زیست)،

- کره جنوبی (وزارت محیط زیست).

اگرچه باید توجه داشت که اقتضات اداری و شرایط محیطی در کشورهای مختلف متفاوت است، اما به نظر می‌رسد همان‌گونه که اشاره شد، تفکیک بین سازمان‌های متولی تولید و بهره‌برداری و سازمان نظارتی و حفاظتی بیشتر مورد توجه می‌باشد. به‌طور کلی، از این مقایسه و سایر موارد ذکر شده، می‌توان نتیجه گرفت که:

اول، تفکیک سازمانی بین وظایف بهره‌برداری و حفاظت می‌تواند راهبردی مورد توجه و مناسب باشد. دوم، تجمیع وظایف حفاظتی در یک دستگاه (که در حال حاضر نیز در قالب سازمان حفاظت محیط زیست در ایران تا اندازه‌ای صورت گرفته است) می‌تواند راهبرد مناسبی باشد. سوم، کارآمدی دستگاه‌های متولی محیط زیست در ایران لزوماً به دلیل ساختار و تشکیلات آنها نیست.

## ۹. ارزیابی موضوع ادغام سازمان‌ها

بدون شک قرن ۲۱ را می‌توان قرن بحران آب، منابع طبیعی و محیط زیست نامید. بر پایه پژوهشی که به‌تازگی از سوی یک پروفسور دانشگاه آریزونا صورت گرفته، در دهه منتهی به سال ۲۰۰۶ گرمای نیمکره شمالی دست‌کم در طول ۱۳۰۰ سال گذشته بی‌سابقه بوده است. براساس گزارش سازمان ملل در آینده‌ای نزدیک ۳۱ کشور جهان با کمبود آب مواجه خواهند شد و انتظار می‌رود تا سال ۲۰۲۵ میلادی بیش از دوسوم جمعیت جهان در شرایط کمبود جدی آب قرار بگیرند.

از ایران به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین کشورهای درگیر بحران آب در آینده نام برده می‌شود. ۵ میلیارد مترمکعب کسری سالیانه مخازن آب زیرزمینی کشور است و سرانه آب کشور از ۱۷۵۰ مترمکعب سال ۱۳۸۰ به ۱۵۰۰ مترمکعب کاهش یافته است. سالیانه بیش از ۱۳ میلیون هکتار از اراضی جنگل‌های مرطوب مناطق گرمسیر جهان تخریب شده و از بین می‌رود.

سریع‌ترین تغییرات در زمینه تنوع زیستی به‌وقوع می‌پیوندد، مطالعه فسیل‌ها نشان می‌دهد سرعت نابودی گونه‌ها یکصد برابر بیشتر از میزان نابودی گونه‌ها در گذشته است. روزانه در سراسر جهان بیش از ۱۵۰ گونه گیاهی و جانوری نابود می‌شود. همچنین آلودگی هوا و ضایعات زیست‌محیطی شهری و صنعتی از نگران‌کننده‌ترین موضوعات هستند.

بنابراین توجه به منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست بر همه مردم و دولتمردان امری بسیار بدیهی است، اما نکته مهم و قابل توجه کارکرد نهاد دولت و ملت در شناسایی پتانسیل‌های موجود و شناخت عوامل تهدید و بحران‌ها و ایجاد فرهنگ دوسویه در جهت تقویت زیرساخت‌ها و همچنین تدوین یک چشم‌انداز روشن است، در غیر این صورت نه تنها امانتداران مناسبی برای نسل آینده نیستیم، بلکه زندگی نسل کنونی نیز در معرض خطر جدی است.

تاریخچه این سه سازمان، از شکل‌گیری تا به امروز دچار تغییرات گسترده‌ای بوده است و شاید خود دلیل بر حساس بودن این موضوع است که هر تغییری که مؤثر نبوده یا نتایج لازم را دربر نداشته خود زمینه تغییر بعدی را فراهم کرده است. هزینه‌هایی که در نتیجه این تغییرات بر جامعه از بخش دولتی تا مردم وارد می‌شود بر همگان پوشیده نیست، ضمن اینکه سیاست‌زدگی، عدم وجود تحقیقات قوی علمی و کارشناسانه، عبور سریع از بحران به هر قیمت ممکن، نقد غیرمنصفانه فعالیت‌های انجام شده و برنامه‌های پیش‌رو از مهمترین عوامل برنامه‌های زودگذر و همچنین مدیریت‌های ناپایدار کشور می‌باشد.

بدون شک شرایط فعلی کشور نسبت به استانداردهای جهانی فاصله زیادی داشته و مهمتر اینکه هر ساله در بعضی از پارامترها بر این فاصله افزوده می‌شود. بنابراین شرایط فعلی نه تنها درخور شأن و منزلت کشور اسلامی ایران نبوده، بلکه بسیار اسفبار می‌باشد.

با مرور مجدد شرح وظایف معاونت‌ها و زیرمجموعه‌های هر یک از سازمان‌ها، می‌توان به بعضی از اشکالات مهم در ساختارهای فعلی آنها پی برد. به‌عنوان مثال اگر چه یکی از بحران‌های اصلی کشور پدیده بیابان‌زایی است (۲۰ درصد مساحت کشور) ولی مدیریت این بخش تنها در قالب دفتری زیر نظر معاونت مناطق خشک و نیمه‌خشک اداره می‌شود. همچنین با مقایسه سرفصل شرح وظایف چند دفتر، تشابه کاری آنها به وضوح روشن می‌شود. به‌عنوان مثال نقش دفتر ممیزی اراضی، مطالعه و شناسایی منابع ملی کشور اعم از جنگل و مرتع و بیابان در نظر گرفته شده، ازسوی دیگر انجام مطالعات لازم و شناسایی منابع جنگلی کشور از نظر جنگل‌شناسی به دفتر جنگلداری واگذار شده، این درحالی است که شناسایی منابع جنگلی از نظر جنگل‌شناسی، جنگلداری، جنگلکاری و ایجاد پارک‌های جنگلی، عنوان اصلی شرح وظایف دفتر امور منابع جنگلی کشور است. لازم به‌ذکر است این دفاتر، اصلی‌ترین مقام تصمیم و اجرا را دارند که زیر نظر معاونت‌ها فعال می‌باشند. همچنین با وجود اهمیت گیاهان دارویی، این بخش هنوز متولی خاصی ندارد. در سازمان محیط زیست با وجود آنکه یکی از سه رکن آن حفاظت از تنوع زیستی کشور است ولی تنها در شرح وظایف سازمان به جمع‌آوری، نگهداری و نمایش گونه‌های گیاهی و جانوری از طریق ایجاد موزه‌ها و نمایشگاه‌های مختلف بسنده شده است، در صورتی که شناسایی، حفاظت و استفاده پایدار از این تنوع ژنتیکی فوق‌العاده که در منابع ژنتیکی ایران مشاهده می‌شود ارزش بالایی در اقتصاد آینده کشور داشته و همچنین برای موفقیت هر برنامه به‌نژادی و یا بیوتکنولوژی امری حیاتی است.

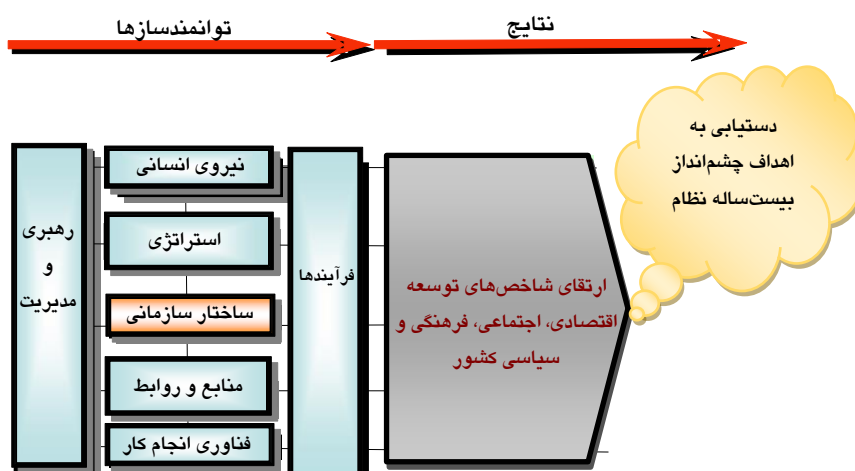


جمع‌بندی ساختار و شرح وظایف این سازمان‌ها و نقاط اشتراک و افتراق آنها نشان می‌دهد که، همبستگی بین سازمان‌های حفاظت از محیط زیست و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان امور اراضی کشور نسبتاً بالاست، اما موضوع ادغام سازمان‌ها دارای ابعاد مهمی است که باید با نگاه دقیق و کارشناسانه به آن توجه کرد. اگرچه برآیند فعالیت سازمان جنگل‌ها در جهت حفظ و پایداری منابع طبیعی کشور است، ولی رسالت آن فراتر از حفظ و نگهداری است و رویکرد اصلی آن توسعه منابع طبیعی کشور است (گرچه ممکن است در رسیدن به این هدف عالی خود ضعف‌های بسیاری تا به امروز داشته باشد). نکته قابل توجه جایگاه سازمان محیط زیست و گستره فعالیت آن است که به‌عنوان اهرم کنترل در آسیب‌رسانی همه آحاد سازمان‌های دولتی و غیردولتی به محیط زیست به گستره کل کشور و حتی حیطه بین‌المللی و در ابعاد مختلف منابع طبیعی اعم از آب، هوا، خاک، تنوع زیستی و... نظاره‌گر می‌باشد و لذا بدون شک باید جایگاه آن بالاتر از همه نهادها و وزارتخانه‌ها باشد تا بتواند نظرات خود را عملیاتی و نظارت دقیق و قوی اعمال کند. بنابراین اگر ادغام در جهت تقویت فرهنگ توسعه‌ای در زیرمجموعه حوزه جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به‌عنوان یک بازو و همچنین ترفیع و تقویت جایگاه کنترلی و نظارتی سازمان حفاظت از محیط زیست به‌عنوان بازوی دیگر باشد، از ارزش بسیار بالایی برخوردار بوده ولی اگر بنا بر هضم یکی در دیگری باشد و تنها به کوچک شدن ساختار و تشکیلات توجه شود عواقب بسیار وخیمی را در پی داشته و هر دو سازمان را ناکارآمد می‌کند.

#### ۱۰. ارزیابی طرح از منظر مدیریتی

۱. بوروکراسی و نظام اداری و اجرایی حاکم بر یک کشور یک سیستم و نظام چندوجهی است که تشکیلات و سازمان کار آن تنها یک جزء از آن است. تغییر و تحول ساختاری همواره در نظام اداری به‌عنوان یک راه‌حل اساسی مورد توجه بوده و دولت‌ها در دوره‌های مختلف کوشیده‌اند تا از این طریق نظام اداری را متحول ساخته و اصلاح کنند. تغییرات تشکیلاتی متعدد و متنوع نشانگر این گرایش متولیان ساختار کلان دولت است. اما نکته‌ای که در این میان مغفول مانده نحوه عملکرد و کارکرد ساختار دولت است. مشکل سازمان‌های اداری کشور ضمن آنکه ناشی از نقص ساختاری است، حاصل ضعف سبک رهبری و نظام‌ها و روش‌های مدیریتی مدیران دستگاه‌های اجرایی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، بی‌انگیزگی نیروی کار و مسائل مربوط به مدیریت منابع انسانی، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظایر اینهاست که اصلاح آنها تا حدودی دشوارتر و از نظر زمانی دیربازده است. براساس این چنانچه هدف سرآمدی و تعالی بخشی به نظام اداری مدنظر باشد، همان‌گونه که در شکل ذیل نشان داده شده ساختار سازمانی نظام اداری فقط یکی از عوامل توانمندساز برای تحقق اهداف توسعه‌ای و در نهایت تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله کشور است.

## شکل عوامل توانمندساز تحقق اهداف توسعه‌ای



۲. کلیه احکام قانونی که تاکنون در باب تهیه تشکیلات کلان دولت وضع شده دولت را متولی و مسئول تهیه تشکیلات کلان دولت قرار داده است، لکن تصویب آن را برعهده مجلس شورای اسلامی نهاده است. سوابق حقوقی حکایت از آن دارد که تهیه 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 غیر قابل چشم‌پوشی است. بنابراین نه تنها مشارکت، بلکه هدایت و رهبری دولت در تهیه تشکیلات کلان اجتناب‌ناپذیر است. سازمان‌ها و مراجع خارج از قوه مجریه نیز به شرط دارا بودن شناخت عینی از ویژگی‌ها و ابعاد مختلف دستگاه گسترده دولت، می‌توانند در این زمینه به دولت کمک نمایند.

۳. مطابق اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. بنابراین مجلس حق وضع قانون در اصلاح تشکیلات کلان دولت را هم دارد، اما اگر در بعضی از اصول دیگر قانون اساسی تأمل کنیم متوجه خواهیم شد که به‌طور ضمنی حقوقی هم برای قوه مجریه در نظر گرفته شده است. اصل یکصدوسیزدهم، رئیس‌جمهور را پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور و مسئول اجرای قانون اساسی اعلام می‌دارد. اصل یکصدویست‌وششم مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را برعهده رئیس‌جمهور محول کرده است. اصل یکصدوسی‌وچهارم رئیس‌جمهور و وزرا را مسئول تعیین برنامه و خط مشی دولت و اجرای قانون می‌شناسد. چگونه می‌توان این همه مسئولیت را برعهده داشت، اما از یکی از مهمترین لوازم ایفای مسئولیت، یعنی تدوین تشکیلات کلان یا حداقل حق مشارکت در این کار بی‌بهره بود. مسئولیت‌های قانونی رئیس‌جمهور و دولت این حق را به آنها می‌دهد که آرا و نظراتشان در تدوین قانون مورد استفاده قرار گیرد.





## ۱۱. ارزیابی طرح از منظر حقوقی

۱. در متن طرح پیشنهادی تکلیف «وظایف و اختیاراتی که طبق قوانین برعهده سازمان‌های یاد شده است» مشخص نشده است. حال آنکه بایستی به موجب قانون این وظایف به وزارتخانه جدید منتقل گردد.
۲. با تشکیل وزارتخانه جدید لازم است که قانون شرح وظایف آن تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد که در طرح پیشنهادی اشاره‌ای به این موضوع نشده است.

## ۱۲. مزایا و معایب طرح ادغام سازمان‌های حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

طرح ادغام سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان امور اراضی کشور و سازمان حفاظت از محیط زیست دارای مزایا و معایبی به شرح زیر است:

### الف) مزایای ادغام سازمان‌ها

۱. مدیریت متمرکز و هماهنگ بر منابع طبیعی و محیط زیست کشور.
۲. افزایش بهره‌برداری از مشارکت مردمی و توان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.
۳. پویایی و کارآفرینی منابع طبیعی در امر تولید، اقتصاد، صادرات و محیط زیست در امر خدمات.
۴. افزایش توان نظارتی قوه مقننه بر عملکرد سازمان حفاظت از محیط زیست، در صورتی که ساختار جدید به صورت وزارتخانه باشد.

### ب) معایب طرح ادغام

۱. کاهش قدرت لازم سازمان حفاظت محیط زیست، در صورتی که این سازمان‌ها هم‌سطح دیگر وزارتخانه‌ها شود.
۲. صرف هزینه‌های زمانی و اقتصادی در جهت عملیاتی کردن این تغییر.
۳. ایجاد یک وزارتخانه احتمالی و ایجاد یک ساختار جدید و به وجود آمدن سرفصل‌های هزینه‌ای جدید در دولت.
۴. افزایش حیطه وظایف نظارتی رئیس سازمان جدید و به تبع آن اعمال نظارت کمتر.

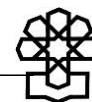
### ۱۳. دلایل مخالفت با طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست با سازمان جنگل‌ها و مراتع آبخیزداری و سازمان امور اراضی کشور

۱. امکان دارد در نگاه اول این تصور به وجود آید که بخش‌های مذکور ارتباط زیادی با یکدیگر دارند، اما این بخش‌ها در برخورد با عناصر طبیعی نظیر گیاهان و جانوران دیدگاه‌هایی کاملاً متفاوت و بعضاً متناقضی دارند. وزارت جهاد کشاورزی دستگامی بهره‌بردار است که نگاه آن به منابع طبیعی بیشتر در پی منفعت اقتصادی است در حالی که نگاه محیط زیست نگاهی آینده‌نگر با هدف جلوگیری از بهره‌برداری بی‌رویه و حفظ منابع طبیعی برای نسل‌های آینده است، بدون آنکه منکر توسعه و رفع نیازهای انسان باشد.

۲. سازمان حفاظت محیط زیست به همان میزان که با وزارت جهاد کشاورزی مرتبط است با بسیاری از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت صنایع و معادن، وزارت راه و ترابری، وزارت نیرو، وزارت نفت و... نیز ارتباط دارد، لذا این شبهه پیش خواهد آمد که این سازمان می‌بایست با تمامی این وزارتخانه‌ها ادغام شود.

۳. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول مرتبط با موضوع محیط زیست و منابع طبیعی در قالب اصول مستقل بیان گردیده که بر این اساس مطابق تفسیر حاکم، اصل پنجاهم تداعی‌کننده مفهوم توسعه پایدار (نسل امروز و نسل‌های بعدی)، ظرفیت بردباری (هر آلودگی و تخریبی که بیش از ظرفیت برد اکوسیستم باشد)، حفاظت محیط زیست مبتنی بر طرح‌ریزی برای آینده، ممنوعیت تخریب و آلودگی بدون امکان جبران می‌باشد. در این اصل هم به محیط زیست انسانی اشاره شده و هم به محیط زیست طبیعی اشاره دارد حال آنکه طبق اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی که مبنای تشکیل ساختارهای مرتبط با منابع طبیعی می‌باشد موضوع تعیین نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها مورد اشاره می‌باشد که با توجه به اضداد ماهیت حاکمیتی و حفاظتی منابع پایه ناظر بر اصل پنجاهم قانون اساسی با رویکرد اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی مبتنی بر بهره‌برداری از منابع امکان ادغام میسر نمی‌باشد.

۴. به تبع قانون اساسی در تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام موضوع سیاست‌های محیط زیست و منابع طبیعی به صورت کاملاً مستقل از یکدیگر توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردیده است که بر این اساس از آنجا که سیاست‌های کلی نظام در هر حوزه می‌بایست تابعی از اصول مرتبط با آن در قانون اساسی باشد، لذا تحلیل سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست مؤید محوریت آن بر اصولی نظیر اصلاح شرایط زیستی به منظور برخوردار ساختن جامعه از محیط زیست سالم و رعایت عدالت و حقوق بین نسلی بوده حال آنکه شالوده ساختاری سیاست‌های کلی منابع طبیعی بر اساس اصلاح نظام



بهره‌برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع و تلاش برای حفظ و توسعه آن می‌باشد که ماهیت سیاست‌های محیط زیست حفاظتی - حاکمیتی و ماهیت سیاست‌های کلی منابع طبیعی اجرایی - بهره‌برداری می‌باشد.

۵. تحلیل برنامه‌های توسعه کشور علی‌الخصوص از برنامه سوم تا پنجم مؤید مستقل بودن و متفاوت بودن مفاد مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی کشور است، به نحوی که مفاد مرتبط با محیط زیست دارای ماهیت حاکمیتی و نظارتی با شعاع عملکردی بخشی و فرابخشی می‌باشد حال آنکه مفاد مرتبط با منابع طبیعی جنبه حفظ و احیا برای بهره‌برداری پایدار و با وظایف بخشی و درون‌سازمانی می‌باشد.

۶. تحلیل قوانین و مقررات تشکیل سازمان حفاظت محیط زیست نظیر قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مؤید تأکید وظیفه‌مندی این سازمان بر حفاظت، بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست است می‌باشد که بر این اساس سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان یک دستگاه حاکمیتی، متولی حفاظت و بهسازی محیط زیست بوده و نظارت بر کلیه فعالیت‌های مرتبط با آب، هوا، خاک، تنوع زیستی و منابع طبیعی را برعهده دارد با توجه به نقش حاکمیتی و نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست، این سازمان با هدف نظارت بر عملکرد سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی تأثیرگذار بر محیط زیست در جایگاه سازمانی مستقل به‌عنوان معاون رئیس‌جمهور، بالاتر از سایر وزارتخانه‌ها قرار گرفته است.

۷. این جایگاه امکان تحقق حاکمیت دولت در حفظ محیط زیست را فراهم نموده است. در اکثر کشورهای دنیا محیط زیست تحت عنوان سازمانی مستقل یا وزارتخانه اداره می‌شود که در بیشتر آنها از عنوان محیط زیست به تنهایی استفاده شده است (۳۰ کشور از ۷۴ کشور بررسی شده).

۸. با عنایت به ضرورت واگذاری امور اجرایی و عاملیتی دولت به بخش خصوصی مطابق با اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، واگذاری بسیاری از فعالیت‌های اجرایی دولت در بخش‌های کشاورزی، شیلات، آب و محیط زیست و منابع طبیعی به بخش خصوصی امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود که با منویات مقام معظم رهبری می‌بایست در افق چشم‌انداز محقق شود. لذا ضرورت وجود یک دستگاه حاکمیتی و نظارتی مقتدر و توانمند جهت تحقق حاکمیت دولت بر منابع زیستی و فعالیت‌هایی که موجبات آلاینده‌گی و تخریب محیط زیست را فراهم می‌آورند بیش از پیش احساس می‌شود.

۹. با توجه به مفاد ۱۱۳ لغایت ۱۱۵ منشور حقوق شهروندی درخصوص حق محیط زیست سالم و توسعه پایدار، امروزه پاسخگویی در مقابل مسئولیت‌ها و تکالیف در حوزه محیط زیست برعهده دولتمردان است محیط زیست سالم به‌عنوان حقی از حقوق شهروندی مطرح است که در نبود آن احقاق حقوق شهروندی حاصل نگردیده و تخریب محیط زیست و محیط زیست آلوده سلامتی روحی،

روانی شهروندان را به مخاطره می‌اندازد. برای حمایت از حقوق زیست‌محیطی شهروندی ابتدا باید به تعریف شهروند و حقوق زیست‌محیطی شهروندی و محدوده رعایت این حقوق از سوی دولت‌مردان و سایر شهروندان پرداخت. ولی محیط زیست را نمی‌توان به مرزها محدود نمود. در نتیجه بهتر آن است که با دید کلان به محیط زیست نگریست و بهترین پایگاه دفاع از حقوق زیست‌محیطی شهروندان در رجه اول وجود دستگاه‌محور و مسئول در حوزه محیط زیست برای احقاق این حقوق بین نسلی می‌باشد که براساس طرح پیشنهادی مذکور علاوه بر حذف دستگاه مسئول محیط زیست به صورت خاص سبب ایجاد زمینه برای حذف عناوینی نظیر توسعه پایدار، اقتصاد سبز، دیپلماسی محیط زیست، ارزیابی راهبردی و... از فرهنگ توسعه آتی کشور و ابطال اصل پنجاهم قانون اساسی خواهد گردید.

۱۰. یکپارچگی مدیریت بر منابع تجدیدپذیر و تجدیدنپذیر و ایجاد یک دستگاه اجرایی واحد بدین منظور، مستلزم چینش یکجای سازمان‌هایی از قبیل؛ سازمان هواشناسی، سازمان شیلات و آبزیان، وزارت نفت، وزارت نیرو، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان امور اراضی، وزارت جهاد کشاورزی، بخش معادن در وزارت صنعت، معدن و تجارت و ... می‌باشد که امکان‌پذیر نیست و کارآیی و کارآمدی لازم را نیز نخواهد داشت، لذا ادغام بخشی از دستگاه‌های فوق ادعای مطرح شده در طرح فوق را مردود می‌سازد.

۱۱. در طرح پیشنهادی دلایل هم‌افزایی سازمانی، پس از ادغام تشکیلاتی ارائه نشده است و کارآمدی و اثربخشی سازمان پیشنهادی در هاله‌ای از ابهام است.

۱۲. در طرح پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی دلایل متقن مبنی بر ناکارآمدی ساختار سازمانی فعلی و ارجحیت ادغام سه دستگاه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان محیط زیست و سازمان امور اراضی در چابک‌سازی سازمانی ارائه نشده است، لذا پیش‌فرض کارآمدتر بودن تشکیلات پیشنهادی جدید، جای تردید جدی دارد.

۱۳. با جداسازی مدیریت منابع پایه تولید و تفکیک اجزای اصلی آن، به تأمین امنیت غذایی که در زمره مهمترین رسالت‌های دولت و وظیفه بخش کشاورزی و منابع طبیعی بوده و در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز مورد تأکید می‌باشد، خدشه وارد شده و کشور را با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد نمود.

۱۴. جدول زیر بیانگر تفاوت در ماهیت وظایف و فعالیت‌های «محیط زیست و منابع طبیعی» با «کشاورزی» است:



## جدول تفاوت در ماهیت وظایف و فعالیت‌های «محیط زیست و منابع طبیعی» با «کشاورزی»

شاخص‌ها	وظایف و قلمرو محیط زیست و منابع طبیعی	کشاورزی
ماهیت وظایف	کاملاً حاکمیتی است و بر روی حفاظت و احیای منابع طبیعی و پایه تأکید دارد و حیطة وظایف آن اغلب دستگاه‌های اجرایی کشور را شامل می‌شود	عموماً جنبه تصدیگری داشته و بر روی حداکثر استفاده از منابع پایه تولید تأکید دارد و حیطة وظایف آن صرفاً در چارچوب بخش کشاورزی است
دوره بهره‌برداری	بلندمدت و یا میان‌مدت	کوتاه‌مدت
نظام بهره‌برداری	عمدتاً از نظام‌های اکولوژیک و طبیعی پیروی می‌کند و در بسیاری موارد نظام بهره‌برداری مشخصی ندارد	کاملاً نظام‌یافته و به‌صورت متمرکز انجام می‌شود
رویکردهای سرمایه‌گذاری	نیازمند توجه دولت و استفاده از منابع عمومی است و در مجموع بدون انگیزه برای سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی است	سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی انجام می‌شود و کمک‌های دولت از محل استفاده از سایر منابع (وجه اداره شده و تسهیلات بانکی) انجام می‌شود. انگیزه سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی قوی است
الزامات تحقق اهداف	غالباً جنبه حفاظتی داشته و همواره در مقابل نیازهای سودجویانه بهره‌برداران قرار می‌گیرد (مانند جلوگیری از تصرف اراضی و بهره‌برداری غیرمجاز از زیستگاه‌های طبیعی)	غالباً جنبه تشویقی و حمایتی داشته و برای تأمین نیازهای تولیدی و اقتصادی مستلزم تصرف اراضی و بهره‌برداری و تغییر کاربری اراضی جنگلی و مرتعی است
ذی‌نفعان	تأمین‌کننده منافع عموم جامعه است	تأمین‌کننده منافع فردی است

کلیه احکام قانونی که تاکنون در باب تهیه تشکیلات کلان دولت وضع شده دولت را متولی و مسئول تهیه تشکیلات کلان دولت قرار داده است، لکن تصویب آن را برعهده مجلس نهاده است. سوابق حقوقی حکایت از آن دارد که تهیه 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 تهیه تشکیلات کلان اجتناب‌ناپذیر است. سازمان‌ها و مراجع خارج از قوه مجریه نیز به شرط دارا بودن شناخت عینی از ویژگی‌ها و ابعاد مختلف دستگاه گسترده دولت، می‌توانند در این زمینه به دولت کمک کنند.

تجربه کشورهای پیش‌رو در این زمینه نیز گویای این امر است که دولت‌ها با توجه به وظایف و برنامه‌هایی که مدنظر دارند، ساختار و تشکیلات خود را طراحی می‌نمایند و حتی ممکن است ساختار و تشکیلات دولت با تغییر دولت‌ها دستخوش تغییرات قابل توجهی قرار گیرد. چرا که هر دولت برای اجرای وظایف و مأموریت‌ها و برنامه‌های خود نیازمند ساختار و تشکیلات متناسب با آن وظیفه است.

## جمع‌بندی

۱. بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که مأموریت‌های حفاظت از جنگل‌ها و منابع طبیعی، بهره‌برداری پایدار از منابع (مانند زمین، آب و خاک و همچنین آبزیان)، حفاظت از منابع پایه و اکوسیستم‌ها (به‌ویژه اکوسیستم‌های جنگل، مرتع و اکوسیستم‌های آبی مانند دریاچه‌ها، تالاب‌ها، رودخانه‌ها) می‌بایست در آن نوع چیدمان سازمانی تحقق یابد که امر نظارت، نگهداری، توسعه و بهره‌برداری در آن در یک تعادل منطقی قرار گیرند.

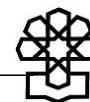
به این ترتیب، یک سازمان تولیدی با توجه به اهداف کمی مورد نظر در مأموریت‌های آن سازمان نمی‌تواند در امر کیفیت تولید یا حفاظت (که اموری محدودکننده محسوب می‌شوند) موفقیت قابل توجهی داشته باشد. در مأموریت‌های سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور، امر بهره‌برداری در کنار حفاظت دیده شده است و در عین حال، این سازمان زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد که در آن افزایش تولید (بهره‌برداری) یک هدف اصلی محسوب می‌شود. در عین حال، در سازمان محیط زیست وظیفه حفاظت از منابع و محیط یک مأموریت اصلی تلقی می‌شود.

نکته کلیدی در این زمینه آن است که مأموریت حفاظت در سازمان محیط زیست با مأموریت بهره‌برداری در سازمان یاد شده می‌تواند در تعادل قرار گیرد و این به شرطی است که بازنگری یا بازمهندسی مجددی در حوزه اختیارات و مسئولیت سازمان‌های محیط زیست و جنگل‌ها و مراتع و سازمان امور اراضی صورت گیرد.

به‌طور کلی، می‌توان نتیجه گرفت که به‌منظور بهبود مدیریت عرصه‌های منابع طبیعی، کاهش خسارت و ممانعت از تخریب، پررنگ شدن مأموریت حفاظتی در خارج از سازمان (وزارت جهاد کشاورزی) ضروری است. درواقع، بخش اعظم مأموریت که در حال حاضر به سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان امور اراضی کشور واگذار شده است، به خارج از این سازمان واگذار شود. همان‌گونه که در ادامه اشاره خواهد شد، در بسیاری از کشورها نیز مدیریت کشاورزی و مدیریت محیط زیست و منابع طبیعی در سازمان‌های جداگانه‌ای قرار دارند.

۲. در این زمینه همچنین باید توجه داشت که ادغام به تنهایی نمی‌تواند پاسخگوی مقاصد اصلی از این تغییرات سازمانی باشد، بلکه ادغام خود بخشی از یک فرآیند بزرگ‌تر در زمینه بهبود مدیریت در حوزه مورد مداخله (یعنی محیط زیست و منابع طبیعی) است.

۳. گذشته از کسب نتایج مطلوب، تغییرات تشکیلات سازمانی اغلب با هزینه‌های گوناگونی همراه هستند. تنش‌های مدیریتی، دشواری جابجایی فیزیکی و نیروهای انسانی، از دست رفتن یا کاهش دسترسی به مستندات و بایگانی‌ها و بسیاری از موارد دیگر باعث می‌شوند که ادغام و تجمیع سازمانی



در مقیاس‌های گسترده‌ای مانند چند سازمان راه‌حل‌های چندان مطلوبی به‌ویژه در شرایط فعلی، تلقی نشوند. همچنین بدیهی است که ناکارآمدی سازمان‌های مورد اشاره لزوماً به‌دلیل ساختار و تشکیلات آنها نیست، بلکه متأثر از عوامل دیگری مانند راهبردها، قوانین و مقررات، ساختارها و فرآیندهای مرتبط با امور مالی و بودجه، ساختار و ترکیب نیروی انسانی، کارآمدی مدیران و... است. در نتیجه، نمی‌توان انتظار داشت که با تغییر و جابجایی در تشکیلات یک سازمان بتوان گامی اساسی در رفع کمبودها و یا بهبود اساسی امور برداشت. تحقق این اهداف نیازمند راهکارهایی جامع‌تر و نگرشی سیستمی به مقوله حفاظت از محیط زیست است.

۴. برخی از مأموریت‌های سازمان جنگل‌ها و مراتع و آب‌خیزداری کشور (مانند بهره‌برداری از جنگل‌های طبیعی و یا واگذاری اراضی برای تغییر به کاربری کشاورزی) عملاً در آینده نزدیک مصداق چندان‌ی نخواهند داشت. جنگل‌ها و عرصه‌های منابع طبیعی، منابعی محدود و رو به کاهش در برابر تقاضای نامحدود و رو به افزایش می‌باشند. درواقع، اصولی مانند حفظ زیست‌بوم‌ها، جلوگیری از خسارت بیشتر به شرایط طبیعی، توسعه برنامه‌هایی نظیر زراعت چوب به‌جای بهره‌برداری از جنگل‌ها (با توجه به اینکه جنگل‌های مصنوعی نمی‌توانند به سازگاری و کیفیت محیط‌های طبیعی برسند) این امر را ایجاب می‌نماید که با توجه به روند فزاینده تخریب و از دست رفتن جنگل‌ها و مراتع، این امور تا حد امکان متوقف شود. ازسوی دیگر، افزایش بهره‌وری در کشاورزی (اعم از استفاده از تکنولوژی‌های نوین، توسعه کشت‌های کنترل‌شده و فشرده و...) مستلزم کاهش تغییر نرخ کاربری است.

۵. با توجه به اینکه کارآمدی و اثربخشی به‌عنوان چالش مشترک هر سه سازمان است، براساس بررسی‌ها می‌توان گفت که بخشی از این چالش‌ها مربوط به ساختار و جایگاه سازمانی آنها و برخی دیگر مربوط به سایر عوامل ذکر شده و نیز نوع نظارت و پاسخگویی آنهاست. نگاهی گذرا به نمونه آمارها نشان می‌دهد که می‌بایست اقدامات عاجلی هم در زمینه بهبود کارایی و نیز بازنگری در مأموریت‌های ذکر شده صورت گیرد.

۶. ماهیت کار بسیاری از واحدهای دولتی (اقتصادی، صنعتی، معدنی، بهداشتی، نظامی و...) مخرب محیط زیست و برای جامعه زیانبار می‌باشد و نظارت بر آنها فقط از طریق یک سازمان حکومتی بالاتر از وزارتخانه‌ها، مؤثر و کارساز خواهد بود، چرا که بدون تردید در صورتی که شأن سازمان مزبور صرفاً در حد یک وزارتخانه باشد، قادر نخواهد بود به نحو احسن به وظیفه خود در حفاظت از محیط زیست بپردازد، لذا هرچند سازمان حفاظت محیط زیست را می‌توان تا حدودی در ردیف یک سازمان اجرایی دانست، اما به‌لحاظ ضرورت نظارت عالی بر همه دستگاه‌های دولتی این سازمان باید وابسته به رئیس دولت باشد.

۷. فارغ از نکته اساسی فوق طرح پیش‌رو از جهات زیادی با ابهام مواجه است و بدون اینکه ناظر به کلیه

جوانب امر باشد با بیان حکمی کلی موضوع را به حال خود رها کرده است. بدون تردید صرف ادغام سه سازمان بدون پیش‌بینی هیچ‌گونه تغییری در ساختار و صلاحیت‌ها، نمی‌تواند منجر به کوچک‌سازی دولت، که به‌عنوان یکی از اهداف عمده طرح بیان شده است، شود. به‌عنوان مثال با توجه به ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت از محیط زیست زیر نظر شورای عالی محیط زیست که با عضویت تعدادی از وزرا و با ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود انجام وظیفه می‌کند. شورای مزبور واجد برخی صلاحیت‌هایی می‌باشد که به‌موجب قانون مذکور مشخص شده است. ازجمله تعیین مناطقی تحت عنوان پارک ملی - آثار طبیعی ملی - پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده و تصویب حدود دقیق این مناطق، تعیین انواع و مدت اعتبار و بهای پروانه‌های موضوع ماده (۸) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، موافقت با اعطای جایزه به اشخاص و ... حال با ادغام سازمان حفاظت محیط زیست در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان امور اراضی که زیرمجموعه‌های وزارت کشاورزی است وزارتخانه جدید چه نقشی در مورد مصوبات شورای عالی محیط زیست خواهد داشت؟ سازمان حفاظت محیط زیست چگونه زیر نظر شورایی فعالیت خواهد کرد که رئیس آن رئیس‌جمهور است.

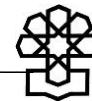
همچنین مطابق ماده (۷) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، «هرگاه اجرای هر یک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آنها به تشخیص سازمان با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط زیست مغایرت داشته باشد سازمان مزبور را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد نمود تا با همکاری سازمان‌های ذیربط به‌منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدیدنظر به‌عمل آید. در صورت وجود اختلاف‌نظر، طبق تصمیم رئیس‌جمهور عمل خواهد شد». حال در صورتی که سازمان مزبور به وزارتخانه تبدیل شود، اتخاذ تصمیم در چنین مواردی چگونه خواهد بود؟

۸. مسئله دیگری که در این خصوص وجود دارد این است که براساس مقدمه توجیهی طرح، استدلالی که جهت ادغام سه سازمان مزبور عنوان شده است، سنخیت وظایف این سه سازمان می‌باشد. درحالی که با نگاهی به قوانین مرتبط با این سه مشخص خواهد شد که وظایف این سازمان‌ها صرفاً در برخی جهات واجد حوزه‌های مشترک می‌باشد و از سایر جهات سنخیتی با یکدیگر ندارند.

۹. با عنایت به مطالب مذکور در بررسی طرح پیشنهادی باید به این مسئله توجه داشت که فلسفه ایجاد سازمان مستقل حفاظت از محیط زیست، زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور، شأن نظارت عالی‌ای است که سازمان مزبور می‌بایست نسبت به کلیه واحدها اعم از دولتی و خصوصی داشته باشد. چنین شأنی بدون تردید ارتباطی مستقیم با جایگاه این سازمان در تشکیلاتی دولتی خواهد داشت به نحوی که این جایگاه از یک‌سو مستلزم استقلال و ازسوی دیگر نیازمند فرادستگاهی بودن آن می‌باشد، لذا به‌نظر می‌رسد این مهم از نظر طراحان این طرح مغفول مانده است.

۱۰. رژیم حقوق عمومی کشور قوه مجریه را شریک غیرقابل تردیدی در تغییرات مهم تشکیلاتی دستگاه





دولت تلقی می‌کند. بدون موافقت و همکاری دولت ورود مجلس شورای اسلامی به تغییرات گسترده تشکیلاتی دولت منطقی نخواهد بود. بنابراین شایسته‌تر آن است که مجلس شورای اسلامی به جای انجام اصلاحات موردی از جایگاه رفیع خود بهره‌گیری کرده و برنامه کاملی از اصلاحات همه‌جانبه نظام دولتی را از دولت مطالبه و بر اجرای آن نظارت کند. با این توضیح منطقی‌تر آن است که نظر دولت در این زمینه أخذ شود.

### پیشنهادها

۱. از آنجا که برای هر تغییر و تحولی نیاز به آسیب‌شناسی دقیق و ذکر دلایل متقاعدکننده وجود دارد و این طرح نیز با در نظر داشتن ادغام سه دستگاه اجرایی از این قاعده مستثنا نیست و همچنین با توجه به آنکه هر نوع تغییر تشکیلات دولتی، به‌ویژه تأسیس یک وزارتخانه جدید هزینه و تبعات بسیاری خواهد داشت که اگر با نگاه سیستمی بررسی نشود در سایر بخش‌ها و امور آثار زیانباری به همراه دارد، بنابراین ضروری است برای انتخاب هر روش ضمن آسیب‌شناسی کامل و دقیق و بررسی هزینه و فایده هر طرح و اقدام، به کارآمدترین و سودمندترین گزینه توجه شود.

اگرچه کوچک‌سازی دولت از اهداف برنامه ششم توسعه است و ازسویی نهادهای مورد نظر در این طرح مشکلات و نارسایی‌هایی دارند، اما ضروری است هر نوع اصلاح در تشکیلات دولت با توجه به سند چشم‌انداز و برنامه‌های مصوب انجام گیرد تا تحولات ساختاری در مسیر رسیدن به اهداف کلان مصوب صورت گیرد و این امر دچار خدشه نشود.

در این طرح مشخص نشده که آیا سازمان‌های مذکور به همین شکل و با وظایف مصوب فعلی با یکدیگر ادغام می‌شوند یا وظایف و اهداف جدیدی با توجه به وزارتخانه جدید پیشنهادی برای آنها تعریف خواهد شد، زیرا هر کدام از این دو مسیر تحلیل و طراحی متفاوتی را به دنبال دارد.

۲. چنانچه هدف از این طرح نظارت بیشتر مجلس شورای اسلامی است که در شرایط فعلی در این حوزه با محدودیت مواجه است، از آنجا که این اشکال در مورد کلیه سازمان‌های تابعه ریاست‌جمهوری مصداق دارد، مجلس محترم برای رفع مشکل کلی قادر خواهد بود از طریق تصویب قانون، راهکارهای اعمال نظارت بیشتر و مؤثرتر بر سازمان‌های تابعه ریاست‌جمهوری را تصویب کند، زیرا ریاست‌جمهوری، سازمان‌های تابعه دیگری هم دارد و در آینده نیز خواهد داشت که طبیعتاً نظارت بیشتر بر آنها مطلوب مجلس محترم است و تبدیل همه این سازمان‌ها به وزارتخانه ممکن نیست و باید در جهت اعمال نظارت مجلس بر این سازمان‌ها تدابیر دیگری اندیشیده شود.

۳. با توجه به اینکه براساس تبصره «۱۱۵» قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه ذی‌ربط، موکول به تأیید شورای عالی اداری، تصویب هیئت

وزیران و درنهایت تصویب مجلس شورای اسلامی است، بنابراین به‌منظور پرهیز از خدشه به قانون مذکور که قانون مادر در خصوص ساختار تشکیلاتی دولت می‌باشد - و اخیراً نیز به تصویب رسیده - توصیه می‌شود از تأسیس وزارتخانه جدید بدون طی مراحل مذکور خودداری شود.

۴. لذا می‌توان سازمان محیط زیست را با اصلاح قانون و اختیارات یا تأسیس وزارتخانه با اختیارات ویژه تقویت کرد. در ضمن برخی از موارد حاکمیتی که با سازمان محیط زیست ناهماهنگ است و موجب لطمه به محیط زیست می‌شود از مجموعه وزارت کشاورزی به وزارتخانه محیط زیست ملحق شود.

### منابع و مأخذ

۱. اهمیت ذخایر ژنتیک گیاهی و دانش بومی مربوط به گیاهان، در توسعه پایدار، حمیدرضا وجدانی، عضو هیئت علمی مرکز تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی استان همدان، ۱۳۸۷.
۲. رفاهی، حسنقلی. فرسایش آبی و کنترل آن، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
۳. سایت و گزارش‌های سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۹۲.
۴. سایت و گزارش‌های سازمان حفاظت از محیط زیست، ۱۳۹۲.
۵. گزارشات سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۶.
۶. گزارشات سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کل کشور، سال ۱۳۹۶.
۷. گزارشات سازمان امور اراضی کل کشور، سال ۱۳۹۶.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۳۳۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

ناظران علمی: حسین افشین، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

همکاران: محمدرضا مالکی (دفتر مطالعات بخش عمومی)، محسن داوری (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ادغام

۲. محیط زیست

۳. دستگاه‌ها

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۱۲/۷

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۶/۱/۲۰



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱/۲۰