

شماره چاپ: ۹۱۶

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۴۲۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۱۲/۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان
جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۵۶۴

اسفندماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	پیشینه تاریخی و سوابق قانونی سازمان‌های حفاظت محیط زیست، جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری
۶.....	ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری
۶.....	ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف سازمان حفاظت از محیط زیست
۷.....	مراحل کلی ادغام سازمانی
۸.....	بررسی تطبیقی مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست در سایر کشورها
۹.....	ارزیابی موضوع ادغام سازمان‌ها
	مزایا و معایب طرح ادغام سازمان‌های حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و
۱۱.....	آبخیزداری کشور
۱۲.....	دلایل مخالفت با طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست با وزارت جهاد کشاورزی
۱۵.....	جمع‌بندی
۱۸.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان
جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور »

چکیده

طرح پیش‌رو که در یک ماده واحد تقدیم شده است، مقرر داشته از تاریخ تصویب این قانون سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی ادغام شده و زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گیرد. همچنین وظایف، اختیارات، تکالیف، اماکن، امکانات و نیروی انسانی سازمان محیط زیست در اختیار سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی قرار می‌گیرد.

دو سازمان محیط زیست و جنگل‌ها و مراتع به لحاظ طبقه‌بندی در زیربخش کشاورزی قرار می‌گیرند. حفاظت و بهبود محیط زیست مستلزم مدیریت و حفاظت پایدار منابع طبیعی می‌باشد. به این ترتیب، در یک سناریوی ادغام و تلفیق، دو سازمان فوق دارای وابستگی و سازگاری می‌باشند و می‌توانند در فرآیند بازمهندسی، موجب افزایش بهره‌وری، کارآیی و اثربخشی در مدیریت منابع پایه، منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست کشور شوند. البته لازم به 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 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. ازسوی دیگر مسئله‌ای که درخصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که جایگاه این دو 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» وابسته به وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد.

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. 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 دو سازمان بدون پیش‌بینی هیچ‌گونه تغییری در ساختار و صلاحیت‌ها، نمی‌تواند منجر به کوچک‌سازی دولت شود که به‌عنوان یکی از اهداف عمده طرح بیان شده است.

مقدمه

بررسی وضعیت موجود در زمینه مدیریت جنگل‌ها و منابع طبیعی کشور و نتایج ارزیابی‌های زیست‌محیطی از یک‌سو و روند فزاینده بحران‌ها و چالش‌های مرتبط با محیط زیست از سوی 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 کوچک‌سازی دولت در راستای تحقق حکم مقرر در قانون برنامه پنجم و ثانیاً جوابگو نمودن سازمان حفاظت محیط زیست بوده است و در توجیه ایجاد مدیریتی یکپارچه و واحد برای سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی با سازمان حفاظت محیط زیست به سنخیت یکسان وظایف این دو اشاره شده است.



ماده واحده

از تاریخ تصویب این قانون سازمان حفاظت محیط زیست در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور ادغام می‌شود و زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گیرد. از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، کلیه وظایف، اختیارات، اماکن، امکانات، نیروهای انسانی سازمان حفاظت محیط زیست در اختیار سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور قرار می‌گیرد.

پیشینه تاریخی و سوابق قانونی سازمان‌های حفاظت محیط زیست، جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری

الف) سازمان حفاظت محیط زیست

به موجب ماده (۱) طرح قانونی راجع به شکار مصوب ۱۳۳۵، به منظور 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 بارز و علاقمند به این کار محول می‌شود.

بر اساس 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 آبزبان 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 آبزبان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست محسوب شد.

به موجب 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.^۱

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با تصویب قانون اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در 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 تأسیس شد.^۲ 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 تأسیس 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 به‌عهده سازمان جنگل‌های ایران است که تحت نظر وزارت کشاورزی اداره می‌شود.

به‌موجب ماده (۲) قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۴۶، سازمان جنگلبانی ایران به‌همراه 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

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



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 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.

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 نیمه مرطوب،
- معاونت مناطق خشک و نیمه خشک،
- 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 مستعدته ساحلی، حفظ و حمایت و اصلاح خاک‌های کشور.

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 به منظور 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 برحسب 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.

مراحل کلی ادغام سازمانی

به‌طور معمول، فرآیند ادغام سازمانی به سه شکل می‌تواند انجام شود:

- الف) تجمیع (دو 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 دو 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 به صورت متوالی رخ دهند و در این حالت هر چه از شرایط تجمیع به سوی بازمهندسی حرکت شود، کارآیی، اثربخشی و بهره‌وری افزایش خواهد داشت.

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. به عنوان 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 اقتضائات 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. به طور 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.

ارزیابی موضوع ادغام سازمان‌ها

بدون شک قرن ۲۱ را می‌توان قرن بحران آب، منابع طبیعی و محیط زیست نامید. بر پایه پژوهشی که به تازگی از سوی یک پروفیسور 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 دو 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 پیش رو 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 سر فصل 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 صورتی‌که 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. از دیرباز سازمان محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به‌عنوان ارکان اصلی منابع طبیعی مطرح بوده است و بدون شک طرح ادغام این دو سازمان با رویکرد مثبت و در جهت ارتقای شرایط کمی و کیفی فعلی می‌باشد، اما این سؤال به‌عنوان اصلی‌ترین دغدغه مطرح می‌باشد که آیا اساساً ادغام تأثیر مثبت داشته یا خیر؟ و در صورت مثبت بودن ساختار جدید چگونه باشد و نکات مهمی که باید به آن توجه کرد، چیست؟

جمع‌بندی ساختار و شرح وظایف این دو سازمان و نقاط اشتراک و افتراق آنها نشان می‌دهد که، همبستگی بین سازمان‌های حفاظت از محیط زیست و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بسیار بالاست، اما موضوع ادغام دو سازمان 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 عالی‌ه خود ضعف‌های بسیاری تا به امروز داشته باشد). بنابراین منزلت دیدگاه سازمان جنگل‌ها به منابع طبیعی نسبت به سازمان حفاظت از محیط زیست، اولی‌تر است و بالطبع در اجرای برنامه‌ها به مراقبت بیشتری نیاز دارد. 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 ایده‌های 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.

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

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

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 به‌صورت وزارتخانه باشد.

معایب طرح ادغام

۱. کاهش قدرت لازم سازمان حفاظت محیط زیست، در صورتی که این سازمان 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 به‌وجود آمدن سرفصل‌های هزینه‌ای جدید در دولت.
۴. ادغام دو سازمان و ایجاد یک معاونت زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی و یا هر وزارتخانه دیگر، با توجه به گستره ۸۲ درصد منابع طبیعی از مساحت کشور و جایگاه مهم نظارتی محیط زیست، از توان مدیریتی یک وزارتخانه خارج شده و بدون شک آسیب جدی بر پیکره زیست‌محیطی کشور وارد می‌کند و شاهد بحران‌های روزافزون و پی‌درپی خواهیم بود.
۵. افزایش حیطه نظارت رئیس سازمان جدید و به تبع آن اعمال نظارت کمتر.

دلایل مخالفت با طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست با وزارت جهاد کشاورزی

۱. امکان دارد در نگاه اول این تصور به‌وجود آید که دو بخش مذکور ارتباط زیادی با یکدیگر دارند، اما این دو بخش در برخورد با عناصر طبیعی نظیر گیاهان و جانوران دیدگاه‌هایی کاملاً متفاوت و بعضاً متناقضی دارند. وزارت جهاد کشاورزی دستگاهی بهره‌بردار است که نگاه آن به منابع طبیعی بیشتر در پی منفعت اقتصادی است درحالی 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. سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان یک سازمان فرابخشی که نظارت بر کلیه فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را از منظر زیست‌محیطی به‌عهده دارد. چنانچه تحت عنوان معاونتی در یک وزارتخانه قرار گیرد، قدرت نظارت بر همان وزارتخانه را نیز نخواهد داشت چه رسد به اینکه بر کلیه دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های تأثیرگذار بر محیط زیست کشور نظارت کند.



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 نظام یافته 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 (وجوه 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

همچنین از لحاظ تشکیلاتی دلایل مخالفت با طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و

سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی عبارتند از:

۱. اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت مسئله ای است که طی سنوات اخیر همواره مورد توجه نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی مجلس بوده است و طرح‌هایی نیز در این راستا مطرح شده است. طرح‌هایی که در راستای تغییر ساختار و تشکیلات دولت ارائه می‌شود بیانگر این امر است که مجلس شورای اسلامی همواره اصلاح ساختار و تشکیلات کلان را با هدف متناسب‌سازی اندازه دولت و جلوگیری از تداخل و تشابه مأموریت‌ها، مدنظر داشته است، لکن باید 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 کند 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. 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 خط‌مشی دولت و اجرای قانون می‌شناسد. 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.

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 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. 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 خط‌مشی دولت و اجرای قانون می‌شناسد. 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.

۲. 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 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. در واقع، بخش اعظم مأموریت که در حال حاضر به سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری 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.

۳. 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.

۴. 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 به دلیل 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.

۵. 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 چندان نخواهند داشت. جنگل‌ها و عرصه‌های منابع طبیعی، منابعی محدود و رو به کاهش در برابر تقاضای نامحدود و رو به افزایش می‌باشند. در واقع، 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. از سوی دیگر، افزایش بهره‌وری در کشاورزی (اعم از استفاده از تکنولوژی‌های نوین، توسعه کشت‌های کنترل‌شده و فشرده و...) مستلزم کاهش تغییر نرخ کاربری است.

۶. با توجه به اینکه کارآمدی و اثربخشی به‌عنوان چالش مشترک هر دو 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 کارآیی و نیز بازنگری در مأموریت‌های ذکر شده صورت گیرد.

۷. توضیح آنکه 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 به لحاظ ضرورت نظارت عالی بر همه دستگاه‌های دولتی این سازمان باید وابسته به رئیس دولت باشد.

۸. فارغ از نکته اساسی فوق طرح پیش رو 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 دو 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 نمونه 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 به موجب 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 که زیرمجموعه وزارت کشاورزی است سازمان جدید چه نقشی در مورد مصوبات شورای عالی محیط زیست خواهد داشت؟ سازمان حفاظت محیط زیست چگونه از یک‌سو زیر نظر شورایی فعالیت خواهد کرد که رئیس آن رئیس‌جمهور است و ازسوی دیگر زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی خواهد بود.

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 مورد را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام

خواهد نمود تا با همکاری سازمان‌های ذیربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدیدنظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر، طبق تصمیم رئیس‌جمهور عمل خواهد شد». حال در صورتی که سازمان مزبور زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی قرار بگیرد، اتخاذ تصمیم در چنین مواردی چگونه خواهد بود؟

۹. طرح حاضر به جهت اینکه به حیطه اختیارات و صلاحیت‌های قوه مجریه ورود پیدا نموده در مغایرت با اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی قرار دارد.

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

۱۱. 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 به نظر می‌رسد این مهم از نظر طراحان این طرح مغفول مانده است.

همچنین فارغ از ایراد کلی فوق، طرح حاضر بدون پرداختن به جزئیات امر به صرف ادغام این دو سازمان و انتقال وظایف و امکانات یک سازمان به سازمان دیگر اکتفا نموده است که این امر موجب ابهامات زیادی خواهد شد.

۱۲. با توجه به نکات مذکور؛ طرح ادغام دو سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مورد تأیید مرکز نمی‌باشد.

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.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۵۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور»

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

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

مقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

همکاران: تکتم طالبی، محمدرضا مالکی (بودجه، ساختار و تشکیلات)، حامد ناظمی (حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۱۱/۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۱۲/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۲/۲۵