

شماره چاپ: ۹۷۶

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت: ۴۱۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۴/۱۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست»

کد موضوعی: ۳۱۰

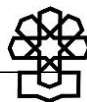
شماره مسلسل: ۱۵۹۷۷

مردادماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	۱. اظهار نظر درباره کلیات طرح.....
۳	۱-۱. وزارت انرژی.....
۳	الف) دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی.....
۵	ب) الزامات تشکیل وزارت انرژی.....
۶	ج) انتزاع بخش پتروشیمی از وزارت نفت و الحاق به وزارت صنعت، معدن و تجارت.....
۹	۲-۱. وزارت آب و محیط زیست.....
۹	الف) نقاط قوت و فرصت‌ها.....
۱۰	ب) نقاط ضعف و چالش‌ها.....
۱۴	۲. اظهار نظر درباره مواد طرح.....
۱۷	جمع‌بندی.....



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست»

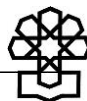
### چکیده

طبق طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست» پیشنهاد شده است بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت ادغام و وزارت انرژی تشکیل شود. همچنین امور پتروشیمی از وزارت نفت منتزع و به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شود. به علاوه سازمان حفاظت محیط زیست به وزارت نیرو منتقل و وزارت آب و محیط زیست تغییر نام دهد. همچنین، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان هواشناسی کشور نیز به وزارت آب و محیط زیست منتقل شوند. تشکیل وزارت انرژی، اقدامی مؤثر و ضروری برای ایجاد متولی مشخص در سیاست‌های انرژی کشور و تقویت وزارت نفت با ادغام بخش برق در آن است. اما تشکیل وزارت آب و محیط زیست با خلط امور حاکمیتی - نظارتی و امور تصدیگری - اجرایی و ایجاد تضاد منافع و مأموریت‌های غیرهمسو در یک دستگاه به صلاح کشور نیست. به علاوه در شرایط کنونی انتزاع پتروشیمی وزارت نفت نیز توصیه نمی‌شود.

## مقدمه

طرح تشکیل وزارتخانه‌های انرژی و آب و محیط زیست در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. طبق ماده (۱) طرح، به منظور اعمال مدیریت یکپارچه و منسجم بر انرژی کشور، کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به تولید، انتقال و توزیع برق و سایر انرژی‌های غیرفسیلی از وزارت نیرو تفکیک و به وزارت نفت منتقل و نام وزارت نفت به وزارت انرژی تغییر می‌یابد.

همچنین، در تبصره «۲» ماده (۱) پیشنهاد شده، کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به امور پتروشیمی از وزارت نفت منتزع و به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شود. در ماده (۲) طرح پیشنهاد شده، سازمان حفاظت محیط زیست با کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف از نهاد ریاست جمهوری منتزع و به وزارت نیرو منتقل شود و نام وزارت نیرو به وزارت آب و محیط زیست تغییر یابد. به‌علاوه، در تبصره «۱» این ماده پیشنهاد شده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور با همه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف از وزارت جهاد کشاورزی و سازمان هواشناسی کشوری نیز با کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف از وزارت راه و شهرسازی منتزع و به وزارت آب و محیط زیست منتقل شوند. در این گزارش ابتدا موضوعات مرتبط با تشکیل وزارت انرژی مطرح و سپس نکات مرتبط با بخش‌های آب و محیط زیست، ارائه شده و در انتها نیز جمع‌بندی نهایی مطرح می‌شود.



## ۱. اظهار نظر درباره کلیات طرح

### ۱-۱. وزارت انرژی

#### الف) دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی

شورای عالی انرژی طبق قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه تشکیل شده و یکی از راهبردهای یکپارچه‌سازی امر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در بخش انرژی است. همچنین، مجلس شورای اسلامی در ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۸۹، کلیه تصمیمات و سیاست‌های انرژی کشور را به شورای عالی انرژی واگذار کرده و مقرر داشت که ساختار شورای عالی انرژی باید به گونه‌ای اصلاح شود که امکان حضور منظم طرفین عرضه و تقاضای انرژی در جلسات شورا و سیاستگذاری مشترک آنها در بخش انرژی فراهم شود. تجربه چندین ساله شورای انرژی نشان می‌دهد موفقیت‌چندانی در این زمینه کسب نکرده است. به‌طور خلاصه می‌توان مهمترین اشکال‌ها و آسیب‌های موجود در شورای عالی انرژی را به‌شرح زیر بیان کرد:

- الف) عدم تشکیل منظم جلسات شورای عالی انرژی،
- ب) تضاد منافع و عدم پذیرش مواضع و دیدگاه‌های سایر اعضا،
- ج) مغایرت مقررات و قوانین تشکیل دستگاه‌های زیرمجموعه بخش انرژی،
- د) عدم اصلاح ساختارهای موازی پس از تشکیل شورا،
- ه) اشکالات ساختاری و عملکردی دبیرخانه شورای عالی انرژی.

دو رویکرد کلی در امر اصلاح شورای عالی انرژی را می‌توان مورد توجه قرار داد:

### رویکرد اول) حفظ شورای عالی انرژی و اقداماتی برای بهبود آن

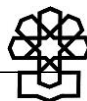
در این رویکرد، پیش‌فرض اصلی این است که شورای عالی انرژی حفظ و براساس آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از این شورا، سازوکارهایی برای بهبود و اصلاح آن در پیش گرفته شود. سه پیشنهاد برای اصلاح در این سطح می‌توان در نظر گرفت:

- تقویت دبیرخانه شورای عالی انرژی،
- تعیین وظایف مشخص و موگد برای شورای عالی انرژی در قوانین و اسناد کشور،
- ایجاد ظرفیت‌های لازم برای شورای عالی انرژی جهت بهره‌گیری از توان کارشناسی جمعی در کشور.

### رویکرد دوم) ارائه راهکار جایگزین و حذف شورای عالی انرژی

شورای عالی انرژی به‌جای وزارت انرژی تشکیل شد ولی تجربه چندین سال گذشته نشان از آن دارد که به‌رغم بیان وظایف و اختیارات گسترده برای این شورا، همچنان بسیاری از ابهامات و مسائل در جای خود باقی است و سازوکار شورایی نتوانسته از حجم این مشکلات بکاهد. می‌توان ضعف عملکردی شورای عالی انرژی را در ذات «شورایی بودن» جستجو کرد. تجربه شوراهای عالی نشان از آن دارد که اگر شوراها به‌صورت منظم و در نقاط تصمیم مشخص تشکیل نشوند، کارآمدی خود را از دست داده و در حالت خوشبینانه به محلی برای هم‌اندیشی‌های کلی برای رفع اختلاف تبدیل می‌شوند و عملاً از ایفای نقش سیاستگذاری‌های راهبردی و کلان باز می‌مانند.

درواقع رویکرد دوم بر این باور است که برخی از اشکالات و ضعف‌های موجود در



شورای عالی انرژی، ذاتی خود شورا است و انجام اقدامات اصلاحی در شورا، صرفاً به بهبودهای مقطعی و بخشی انجامیده و نمی‌تواند پاسخگوی نیاز کشور باشد. در نتیجه، نقش شورای عالی انرژی با توجه به موقعیت شورایی آن و ظرفیت‌های موجود در آن، تنها زمینه‌سازی برای تشکیل ساختاری منسجم‌تر نظیر وزارت انرژی است.

### ب) الزامات تشکیل وزارت انرژی

دو مشکل عمده در نهادهای حکمرانی انرژی کشور وجود دارد: یکی عدم هماهنگی و در برخی موارد، تداخل وظایف نهادها با یکدیگر و دیگری عدم تناسب وظایف نهادها با توانایی‌های آنها. تشکیل وزارت انرژی می‌تواند مزایای زیر را داشته باشد:

- ایجاد متولی مشخص در بخش کلان انرژی کشور،
- افزایش تمرکز در برنامه‌ها و سیاست‌های انرژی،
- تقویت وزارت نفت با ادغام بخش برق در آن،
- حذف سازمان‌های مشابه و موازی در وزارتخانه‌ها،
- افزایش کیفیت تحقیقات حوزه انرژی.

هرچند تشکیل وزارت انرژی مزایایی دارد اما استفاده از این مزایا نیاز به تحقق الزاماتی است و در صورتی که الزامات تشکیل وزارت انرژی رعایت نشود بهره‌گیری از مزایای آن دشوار خواهد بود. الزامات تشکیل وزارت انرژی:

- کاهش وابستگی مستقیم بودجه‌ای دولت به درآمدهای حاصل از فروش انرژی،
- جدایی حکمرانی و تصدی‌گری،
- تشکیل نظام جامع اطلاعاتی شفاف در بخش نفت و برق،

- حل شرایط بحرانی صنعت برق قبل از ادغام،
- افزایش توانایی سیاستگذاری و تنظیم‌گری در وزارتخانه‌های فعلی.

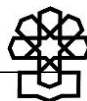
در مجموع، با حذف شورای عالی انرژی، می‌توان راهکاری متناسب برای حل مسائل سیاستی انرژی کشور نظیر وزارت انرژی اتخاذ کرد. اما باید توجه داشت که پنج مشکل اصلی حکمرانی انرژی شامل پارادایم غلط وابستگی دولت‌ها به نفت، تداخل تصدیگری و حکمرانی، نبود سیاست جامع در بخش‌های مختلف انرژی، نبود منابع اطلاعاتی کافی برای تصمیم‌گیری سیاستگذار و عدم بهره‌گیری از مجموعه‌های سیاست‌ساز، با تشکیل وزارت انرژی مرتفع نخواهد شد.

**ج) انتزاع بخش پتروشیمی از وزارت نفت و الحاق به وزارت صنعت، معدن و تجارت**

یکی از اهداف اصلی ایجاد صنایع پتروشیمی، ایجاد ارزش افزوده بیشتر از طریق تکمیل زنجیره تولید به منظور صیانت از منابع نفت و گاز و تبدیل آنها به فرآورده‌ها و محصولات مورد نیاز جامعه است. در حال حاضر شرکت ملی صنایع پتروشیمی به‌عنوان سازمان توسعه‌ای یکی از شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت بوده و صنایع بالادست و میانی پتروشیمی در این حوزه قرار دارند. در نقد پیشنهاد ارائه شده با موضوع تفکیک صنعت پتروشیمی از وزارت نفت و الحاق آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت نکاتی به شرح زیر ارائه می‌شود:

#### • موضوع تأمین خوراک

تقریباً تمامی خوراک‌های تخصصی در صنایع بالادست پتروشیمی از طریق وزارت نفت تأمین می‌شود. نکته قابل توجه سهم ۶۰ الی ۷۰ درصدی هزینه خوراک در قیمت تمام شده محصولات پتروشیمی است. از این منظر تأمین کمی و کیفی خوراک در تداوم حیات



شرکت‌های پتروشیمی بسیار حائز اهمیت است. وجود صنعت پتروشیمی ذیل وزارت نفت می‌تواند در تحقق کمی و کیفی خوراک صنعت پتروشیمی مؤثرتر باشد.

#### • حجم و اندازه صنایع پتروشیمی

اندازه اقتصادی واحدهای پتروشیمی به‌ویژه در حوزه صنایع بالادست بسیار بزرگ و به لحاظ تخصصی از سطح بالایی برخوردار است. این در حالی است که واحدهای تحت پوشش وزارت صنایع عموماً صنایع کوچک و متوسط است. به عبارتی الحاق صنعت پتروشیمی به وزارت صنعت، معدن و تجارت باعث حجیم شدن آن وزارتخانه و ایجاد سختی و بروز مشکلات مدیریتی و ساختاری شدید می‌شود.

#### • فناوری و تکنولوژی

حوزه فناوری و تکنولوژی در صنایع پتروشیمی بسیار گسترده و پیچیده است، با توجه به اینکه پایه آنها براساس مواد هیدروکربوری است از این منظر به صنایع نفت و گاز و تجربیات موجود در حوزه تکنولوژی و استانداردهای مربوطه همخوانی بیشتری دارد. با توجه به اهمیت تحقیق و پژوهش در صنعت پتروشیمی و البته هزینه‌های قابل توجه آن، به نظر می‌رسد الحاق صنعت پتروشیمی به وزارت صنایع روند توسعه تکنولوژی در این صنعت را با کندی و افت همراه سازد.

#### • ایمنی، بهداشت و محیط زیست

صنعت پتروشیمی به لحاظ HSE در سطح بالا و همتراز با صنایع وابسته به نفت و گاز است و از استانداردهای بسیار جدی جهانی تبعیت می‌کند. این در حالی است که صنایع تحت پوشش وزارت صنایع از پتانسیل ایجاد خطرات کمتری برخوردار است و به همین

جهت از استانداردهای ساده‌تری تبعیت می‌کند.

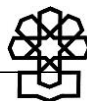
### • ضرورت ایجاد پتروپالایشگاه‌ها در کشور

یکی از ویژگی‌های صنعت پتروشیمی ارتباط آن با دیگر صنایع وابسته به وزارت نفت است. با هدف بهره‌گیری کارا از منابع هیدروکربوری کشور، ایجاد یکپارچگی بین صنعت پتروشیمی و صنعت پالایش ضروری است که این امر در صورتی که صنعت پتروشیمی ذیل وزارت نفت قرار داشته باشد، تسهیل می‌شود.

### • ضرورت اصلاح قوانین موجود

به دلیل اینکه تاکنون صنعت پتروشیمی یکی از زیرمجموعه‌های وزارت نفت محسوب می‌شده، رویه قانونگذاری بدین صورت بوده که در قوانین موجود کشور از جمله قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ امور حاکمیتی، سیاستگذاری و نظارت بر صنعت پتروشیمی به وزارت نفت محول شده است. در صورت انفکاک این صنعت از وزارت نفت باید همه قوانینی که براساس رویه فوق‌الذکر مصوب شده است، احصا و در گام بعدی اصلاح شود.

در مجموع، باید طرح ادغام صنعت پتروشیمی با وزارت صنعت، معدن و تجارت منافی بیش از همراه بودن صنعت پتروشیمی با وزارت نفت داشته باشد. در سطح ملی این کار باید باعث تقویت صنعت پتروشیمی و توسعه آن به عنوان یک صنعت رقابت‌پذیر در کشور شود در غیر این صورت و با توجه به شرایط فعلی این ادغام توصیه نمی‌شود.



## ۱-۲. وزارت آب و محیط زیست

### الف) نقاط قوت و فرصت‌ها

#### ۱. **تجمیع و یکپارچه‌سازی اهداف و مأموریت‌های بخش‌های آب و محیط زیست و کاهش عدم هماهنگی‌ها**

در حال حاضر یکی از مهمترین موضوعات در کشور، مسئله آب بوده که وزارتخانه‌های نیرو و جهادکشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست از جنبه‌های مختلف با این موضوع در ارتباط هستند. به دلیل موقعیت اقلیمی کشور، یکی از مهمترین مؤلفه‌های تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست نیز موضوع آب است. همچنین در حال حاضر نیمی از مسئولیت وزارت نیرو نیز در حوزه آب تعریف شده است. این طرح با ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌هایی که به نوعی با آب مرتبط هستند و با تجمیع و یکپارچه‌سازی اهداف و مأموریت‌ها، از اعمال مدیریت ناهماهنگ و ازهم‌گسیخته جلوگیری به عمل می‌آورد.

#### ۲. **تقویت جایگاه فرابخشی آب**

از آنجایی که آب مهمترین عامل توسعه و پایداری و رکن اصلی توسعه در کشور است و غالب فعالیت‌های زیربنایی از جمله کشاورزی، صنعت، معدن و غیره به آب وابسته هستند تجمیع وظایف مرتبط با حوزه آب در کشور، به تقویت جایگاه فرابخشی آن کمک شایانی خواهد کرد.

#### ۳. **تسهیل سیاستگذاری درباره مؤلفه‌های مختلف آب، محیط زیست و منابع طبیعی**

با تجمیع نهادها و سازمان‌های دخیل در مدیریت آب کشور در قالب یک دستگاه مستقل، سیاستگذاری و تصمیم‌سازی‌های ذی‌ربط در رابطه با بخش آب، هماهنگ‌تر و با برنامه‌ریزی‌های قوی‌تری انجام خواهد شد و گسستگی‌ها و ناهماهنگی‌های موجود

در خصوص مدیریت بخش آب، سیاستگذاری‌های مرتبط با این بخش را متأثر خواهد ساخت. تا زمانی که بخش آب تحت مدیریت و نظارت چند نهاد جدا از هم باشد اتخاذ هر تصمیم و سیاستی در این زمینه باید با هماهنگی تمامی دستگاه‌های دخیل در این موضوع صورت پذیرد که این امر روند سیاستگذاری‌ها را دشوار می‌سازد.

#### ۴. اعمال مدیریت یکپارچه منابع آب

تجمیع همه بخش‌های دخیل در مدیریت منابع آب در یک وزارتخانه جدا و مستقل، اعمال مدیریت یکپارچه منابع آب به‌منظور دستیابی به توسعه و مدیریت مؤثر، متعادل و پایدار منابع آب را سهل و هموار خواهد کرد.

#### ۵. افزایش ضمانت اجرایی مصوبات مرتبط با محیط زیست

با توجه به نقش حاکمیتی و نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست، در حال حاضر این سازمان از اهرم لازم جهت اجرایی کردن مصوبات زیست‌محیطی خود برخوردار نبوده و این موضوع یکی از عوامل ضعف عملکرد این سازمان است. با تشکیل وزارتخانه «آب و محیط زیست» سازمان حفاظت محیط زیست از قدرت اجرایی نیز برخوردار شده و از این دیدگاه نقش مؤثرتری در زمینه حفاظت از محیط زیست کشور و مسائل مرتبط با آن، ایفا خواهد کرد.

#### ب) نقاط ضعف و چالش‌ها

##### ۱. خلط امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری

ضرورت تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری از موضوعاتی است که در قوانین و ضوابط مختلف مورد تأکید قرار گرفته است. اما با توجه به ماهیت متفاوت، وظایف سازمان‌ها و نهادهای موضوع این ادغام، تشکیل وزارتخانه آب و محیط زیست از این منظر، مغایر



سیاست‌های کلان کشور خواهد بود. وظایف سازمان حفاظت محیط زیست کاملاً حاکمیتی بوده و بر حفاظت و احیای منابع طبیعی تأکید دارد، در حالی که وظایف وزارت نیرو و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری اغلب جنبه تصدی‌گری داشته و یک نهاد بهره‌بردار به‌شمار می‌آید که بر استفاده حداکثری از منابع تأکید دارد. از این منظر عدم‌هماهنگی در وظایف این سازمان‌ها و دستگاه‌ها دیده می‌شود.

**۲. مناسب نبودن شرایط فعلی کشور برای پذیرش تغییرات ناشی از تغییر ساختار مذکور**

در حال حاضر وضعیت منابع آب و همچنین محیط زیست و منابع طبیعی در کشور با بحران‌های عدیده‌ای مواجه است. از طرفی با توجه به وضعیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی حاکم بر کشور هرگونه تغییر شتاب‌زده در ساختار این بخش‌های زیربنایی و مهم می‌تواند منجر به عقب‌ماندگی از برنامه‌ها و ایجاد تنش‌های بیشتر در وضعیت آب و محیط زیست کشور شود. با توجه به اینکه تشکیل وزارتخانه آب و محیط زیست، مستلزم ایجاد تغییرات بنیادی و اساسی در وزارتخانه‌های نیرو، جهادکشاورزی، راه و شهرسازی و سازمان حفاظت محیط زیست است که همگی این نهادها تأثیرات گسترده و عمیقی بر جامعه خواهند داشت، پیشنهاد می‌شود این تغییرات پس از انجام مطالعات گسترده و همه‌جانبه در یک بستر آرام و بدون تنش انجام پذیرد.

### **۳. ایجاد تضاد منافع و اهداف و مأموریت‌های غیرهمسو در یک دستگاه**

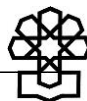
نظر به اینکه حیطه وظایف بخش آب وزارت نیرو که اغلب شامل امور تصدی‌گری است و وظیفه استحصال و تأمین حداکثری آب برای سایر بخش‌ها از جمله کشاورزی، شرب، صنعت و غیره به‌عهده دارد، سازمان حفاظت محیط زیست با وظایف و مأموریت‌های حاکمیتی، و همچنین سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور اغلب با وظایف

تصدی‌گری، ادغام این بخش‌ها و گنجاندن آنها در قالب یک وزارتخانه با توجه به مأموریت‌ها و وظایف متفاوت آنها منجر به ایجاد تضاد منافع در بخش‌های مختلف آن وزارتخانه خواهد شد زیرا قطعاً بخش‌هایی از این وزارتخانه از نقطه‌نظر اهداف با یکدیگر مغایرت‌های اساسی خواهند داشت.

**۴. افزایش پتانسیل عدم توجه به سایر ارکان محیط زیست (خاک، هوا و موجود زنده)**  
با توجه به اینکه بخش آب وزارت نیرو در این ادغام محور قرار خواهد گرفت، امکان عدم توجه کافی به سایر بخش‌های محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری وجود خواهد داشت؛ زیرا به‌عنوان مثال سازمان حفاظت محیط زیست دارای معاونت‌های تخصصی محیط زیست انسانی، محیط زیست طبیعی و محیط زیست دریایی می‌باشد. ادغام این سازمان با بخش آب وزارت نیرو و با توجه به اینکه تنها یکی از بخش‌های سازمان حفاظت محیط زیست مربوط به موضوع آب است و همچنین نظر به محور بودن موضوع آب در تشکیل وزارتخانه آب و محیط زیست، این ادغام می‌تواند منجر به حاشیه رفتن سایر بخش‌های مربوط به محیط زیست شود. عدم توجه کافی به سایر بخش‌های سازمان‌های موضوع این ادغام می‌تواند شامل سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور نیز شود.

#### **۵. کم‌رنگ شدن مرز بین نظارت و اجرا**

همان‌گونه که در بخش‌های قبل نیز ذکر شد. سازمان حفاظت محیط زیست با مأموریت‌های حاکمیتی - نظارتی خود، وظیفه نظارت بر فعالیت‌های زیست‌محیطی تمامی بخش‌های اجرایی در کشور را برعهده دارد. با تلفیق این سازمان با سایر بخش‌های اجرایی از جمله بخش آب وزارت نیرو، سازمان هواشناسی کشور و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری تضادهایی در این خصوص در وزارتخانه جدید حادث خواهد شد که می‌تواند



منجر به کمرنگ شدن وظایف نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست شود.

## ۶. عدم تعیین تکلیف برای بخش‌های مرتبط با آب تحت مدیریت وزارت

### جهادکشاورزی

با توجه به اینکه بخش کشاورزی، مصرف‌کننده عمده آب در کشور است، این طرح برای بخش‌های مرتبط با آب و تحت مدیریت وزارت جهادکشاورزی برنامه‌ای نداشته و در موضوع ادغام لحاظ نشده است. در حالی که چنانچه هدف از این ادغام و تشکیل وزارتخانه جدید آب و محیط زیست، تجمیع کلیه بخش‌های مربوط به آب در کشور باشد، لازم است این بخش مهم نیز در ساختار وزارتخانه جدید لحاظ شود.

## ۷. گسترده‌گی و چندوجهی بودن دستگاه جدید به لحاظ موضوعات در حیطه وظایف

با پیوستن بخش آب وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست با بخش‌های بسیار متنوع، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان هواشناسی، وزارتخانه‌ای بسیار گسترده و با اهداف و وظایف بسیار متنوع تشکیل خواهد شد که مدیریت واحد چنین بخشی که نیازمند تخصص‌های مختلف و گاه متضاد است، بسیار دشوار خواهد بود.

## ۸. ابهام در ساختار درونی دستگاه جدید و شرح وظایف درون‌سازمانی

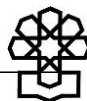
در این طرح به ساختار وزارتخانه جدید که از ادغام چند سازمان و بخش مهم به وجود خواهد آمد، هیچ اشاره‌ای نشده است، که با توجه به گسترده‌گی وظایف و چندوجهی بودن وزارتخانه جدید، لازم است مطالعات گسترده‌ای در این خصوص انجام شود.

## ۹. تبعات و آثار بسیار گسترده و جبران‌ناپذیر در صورت وقوع سوءمدیریت در دستگاه جدید

تشکیل وزارتخانه «آب و محیط زیست» با گستردگی وظایف و اختیارات حاصل از ادغام بخش‌ها و سازمان‌های فوق‌الذکر، نیازمند مدیریت بسیار قوی و کارآمد است زیرا در صورت وقوع هرگونه سوءمدیریت در دستگاه جدید، تبعات و آثار بسیار گسترده و جبران‌ناپذیری مترتب بر بخش‌های گسترده‌ای در کشور خواهد شد.

### ۲. اظهار نظر درباره مواد طرح

- تبصره «۲» ماده (۱) این طرح می‌تواند به‌عنوان ماده‌ای مجزا نگارش شود چرا که تبصره‌ای بر ماده مربوطه نیست. در تبصره «۲» ماده (۱) پیشنهاد شده، کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به امور پتروشیمی از وزارت نفت منتزع و به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شود. با توجه به مسائل متعدد درباره انتزاع پتروشیمی از وزارت نفت، شایسته است این پیشنهاد در قالب موضوعی مستقل مورد توجه قرار گیرد.
- همه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های مقرر در قوانین و مقررات مختلف مرتبط، حسب مورد برعهده ساختار و وزیر جدید مربوطه قرار خواهد گرفت، به دلیل ابهام، کلی‌گویی و عدم صراحت کافی در ماده (۳)، اجرای طرح دچار مشکل می‌شود. در این زمینه ضروری است کلیات اهداف، وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های مربوطه بازنویسی و در طرح صراحتاً ارائه شود. همچنین ضروری است از منظر تنقیح قوانین نیز قوانین مرتبط واکاوی شده و نسخ یا تغییر آنها (مخصوصاً قوانین مرتبط با تشکیل سازمان‌ها و



وزارتخانه‌های مربوطه) در متن طرح ذکر شود.

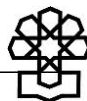
• در ماده (۴) نیاز است قید سال مورد نظر (۱۳۹۷) در مورد بودجه و اعتبارات ذکر شود، چرا که در سال‌های بعد دیگر نیاز به این ماده نخواهد بود و در روال بودجه‌ای کشور، بودجه و اعتبارات تصویب خواهد شد. در این زمینه بند «ب» ماده (۲۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مقرر می‌دارد: «هرگاه در طول اجرای بودجه وظایف و اختیارات از دستگاهی به دستگاه دیگر یا از محلی به محل دیگر واگذار شود، آن بخش از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه که با توجه به واگذاری وظایف، هزینه‌کرد آن توسط دستگاه موضوعیت ندارد با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران به استان‌ها یا دستگاه‌های دیگر حسب مورد واگذار می‌شود.» که تنها مربوط به تغییراتی است که در طول اجرای بودجه صورت می‌گیرد.

• ماده (۴) اگرچه با ارجاع به حکم مزبور در بند «ب» ماده (۲۴) قانون تنظیم (۲) در مقام تعیین تکلیف بودجه وزارتخانه‌های جدیدالتأسیس بوده است لکن حکم مزبور صرفاً ناظر به انتقال وظایف و اختیارات خاص و بدون تغییر ساختار دستگاه است و لذا ماده (۴) که به صورت کلی تغییر اعتبارات و بودجه وزارتخانه‌های جدیدالتأسیس را به هیئت وزیران محول کرده است، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب بودجه و همچنین اصلاح آن توسط مجلس می‌باشد.

• در ماده (۵) به طور کلی قید شده است، ساختار سازمانی و تشکیلات وزارتخانه‌های مربوطه در سقف پست‌های سازمانی موجود به تصویب می‌رسد. پیشنهاد می‌شود اولاً بر لزوم رعایت قواعد قانون مدیریت خدمات کشوری و سقف‌هایی که برای معاونین وزیر، مشاورین و ... تعیین شده است، تأکید شود (چنانچه ممکن است در وضعیت موجود نیز

چنین تخطی‌هایی وجود داشته باشد که نباید آنها را مبنایی برای ادامه مسیر اشتباه قبلی قرار داد). ثانیاً پیشنهاد می‌شود جهت شفافیت سقف پست‌های سازمانی و رعایت آن، تعداد پست‌های موجود با استعلام از سازمان اداری و استخدامی کشور مبنای عمل قرار گیرد و در متن قانون ذکر شود. قاعدتاً پس از تشکیل وزارتخانه‌ها و تصویب ساختار سازمانی جدید در سقف پست‌های موجود، سایر تغییرات در پست‌های سازمانی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود.

- در ماده (۶)، بر لازم‌الاجرا بودن قانون از تاریخ تصویب تأکید شده، در صورتی که حتی بدون ذکر این ماده نیز اجرای قانون، مورد نظر قانونگذار است. مناسب‌تر است به‌عنوان جایگزین این ماده، ماده‌ای دربردارنده نحوه انجام گام‌های تغییرات ساختاری، سازوکارها و زمان‌بندی‌های متناسب آن جهت تسهیل اجرایی‌سازی قانون در نظر گرفته شود.
- به‌نظر می‌رسد نیاز است یک ماده با هدف شفاف‌سازی نحوه جابه‌جایی سهام و سهم‌الشرکه، چگونگی تداوم قوانین استخدامی و مالی و همچنین وضعیت تبعیت از صندوق بازنشستگی و بیمه درمانی شرکت‌هایی که از وزارت نیرو و دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های موضوع این طرح جابه‌جا می‌شوند از جمله شرکت ملی صنایع پتروشیمی به طرح اضافه گردد.
- لازم است در خصوص هزینه‌های احتمالی ناشی از بازسازماندهی ساختار وزارتخانه و سازمان‌های مذکور در قالب وزارتخانه‌های جدید، ارزیابی لازم به عمل آید که انجام این کار منجر به تحمیل هزینه‌ای به دولت می‌شود یا خیر؟ در صورت مثبت بودن پاسخ به این پرسش طرح حاضر بدون پیش‌بینی طریق جبران این هزینه، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز خواهد بود.

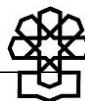


## جمع بندی

- «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» در «کمیسیون مشترک اصلاح بخشی از ساختار دولت» و همچنین صحن مجلس تصویب نشد. در نتیجه ارائه طرحی برای تغییر در ساختار دولت می تواند اراده سیاسی انجام این گونه تغییرات ساختاری و امکان کسب موافقت دولت را تضعیف کند. لازم به ذکر است چنانچه دولت موافق هزینه های انجام این تغییرات ساختاری نباشد می تواند با تمسک به اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تصویب را با مشکل مواجه سازد.
- ماده «۱»: تشکیل وزارت انرژی مورد تأیید است.
- تبصره «۱»: مورد تأیید است.
- تبصره «۲»: انتزاع بخش پتروشیمی از وزارت نفت و الحاق به وزارت صنعت، معدن و تجارت، حذف شده و به عنوان طرح / لایحه مستقل مطرح شود.
- ماده (۲) و تبصره های آن: حذف شود.
- ماده (۳): به جای «حسب اهداف و مأموریت های محوله»، عبارت «حسب اهداف و مأموریت های مندرج در قانون تأسیس وزارت نیرو<sup>۱</sup> مصوب سال ۱۳۵۳ و قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱»
- با توجه به ضرورت تبعیت از اصول قانون نویسی صحیح و نیز پیشگیری از تفاسیر اجرایی مبهم و متکثر از نحوه اجرای قانون، ضرورت دارد تا هرگونه اعمال تغییرات در شرح وظایف و ساختار وزارتخانه های مذکور در قالب پیش بینی و تصویب یک یا چند قانون جامع

۱. در سال ۱۳۵۳ و به پیشنهاد بانک جهانی، وزارت نیرو با هدف سیاستگذاری و برنامه ریزی بلندمدت انرژی تشکیل شد. واژه «نیرو» نیز جایگزین فارسی «انرژی» در نظر گرفته شد.

- و با تصریح به تفصیل شئون و صلاحیت‌های هریک از وزارتخانه‌های مذکور انجام شود.
- ماده (۴): بعد از «بودجه و اعتبارات مربوط به هریک از وزارتخانه‌های جدیدالتأسیس موضوع این قانون»، واژه «در سال ۱۳۹۷» جایگزین شود.
  - ماده (۵): جهت شفافیت سقف پست‌های سازمانی و رعایت آن، تعداد پست‌های موجود با استعلام از سازمان اداری و استخدامی کشور مبنای عمل قرار گیرد و در متن قانون ذکر شود. قاعدتاً پس از تشکیل وزارتخانه‌ها و تصویب ساختار سازمانی جدید در سقف پست‌های موجود، سایر تغییرات در پست‌های سازمانی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود.
  - جدول ذیل خلاصه نقاط قوت - فرصت‌ها و همچنین نقاط ضعف - چالش‌های طرح تشکیل وزارتخانه «آب و محیط زیست» را نشان می‌دهد.



## جدول نقاط قوت و ضعف تشکیل وزارتخانه آب و محیط زیست

نقاط قوت و فرصت‌ها	
درجه اهمیت (بسیار زیاد/زیاد/متوسط)	مورد
بسیار زیاد	۱. تجمیع و یکپارچه‌سازی اهداف و مأموریت‌های بخش‌های آب و محیط زیست و کاهش عدم هماهنگی‌ها
زیاد	۲. تقویت جایگاه فرابخشی آب
زیاد	۳. تسهیل سیاستگذاری درباره مؤلفه‌های مختلف آب، محیط زیست و منابع طبیعی
متوسط	۴. اعمال مدیریت یکپارچه منابع آب
متوسط	۵. افزایش ضمانت اجرایی مصوبات مرتبط با محیط زیست
نقاط ضعف و چالش‌ها	
درجه اهمیت (بسیار زیاد/زیاد/متوسط)	مورد
بسیار زیاد	۱. خلط امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری
بسیار زیاد	۲. مناسب نبودن شرایط فعلی کشور برای پذیرش تغییرات ناشی از تغییر ساختار مذکور
بسیار زیاد	۳. ایجاد تضاد منافع و اهداف و مأموریت‌های غیرهمسو در یک دستگاه
زیاد	۴. افزایش پتانسیل عدم توجه به سایر ارکان محیط زیست (خاک، هوا و موجود زنده)
زیاد	۵. کم‌رنگ شدن مرز بین نظارت و اجرا
زیاد	۶. عدم تعیین تکلیف برای بخش‌های مرتبط با آب تحت مدیریت وزارت جهاد کشاورزی
متوسط	۷. گستردگی و چندوجهی بودن دستگاه جدید به لحاظ موضوعات در حیطه وظایف
متوسط	۸. ابهام در ساختار درونی دستگاه جدید و شرح وظایف درون سازمانی
متوسط	۹. تبعات و آثار بسیار گسترده و جبران‌ناپذیر در صورت وقوع سوءمدیریت در دستگاه جدید

براساس جدول فوق می‌توان نتیجه‌گیری کرد که تجمیع وظایف «سازمان حفاظت محیط زیست» و «بخش آب و وزارت نیرو» دارای برخی نقاط قوت و فرصت‌هاست که مهمترین آن تمرکز اهداف و مأموریت‌های مرتبط با این بخش‌ها در یک دستگاه است. در صورت تشکیل «وزارت آب و محیط زیست» می‌توان امید داشت که برخی عدم‌هماهنگی‌ها، چالش‌ها و بعضاً موازی‌کاری‌های جنبه‌های مختلف امور آب کشور حذف شود و نهایتاً مدیریت آب کشور بهبود یابد. در کنار مزیت‌های عنوان شده برخی نقاط ضعف و تهدیدها نیز وجود دارد که بعضاً بسیار مهم و قابل توجه هستند. مهمترین نقاط ضعف و تهدیدها، خلط امور حاکمیتی - نظارتی و امور تصدی‌گری-اجرایی دولت و همچنین ایجاد تضاد منافع و مأموریت‌های غیرهم‌سو در بدنه یک دستگاه است. علاوه بر این امر شرایط فعلی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور به‌گونه‌ای است که آثار و عواقب هرگونه تغییر ساختار، که در هر صورت تا پایدار شدن وضعیت، موجود خواهد بود، غیرقابل پیش‌بینی بوده و شاید اهداف مورد انتظار از طرح را با خدشه مواجه کند. از طرف دیگر بسیاری از معضلات و نابسامانی‌های مهم موجود در بخش آب که رفع آنها یکی از اهداف اصلی طرح حاضر است، به ساختار این بخش برنمی‌گردد. در نهایت، با توجه به شرایط کشور و بخش‌های آب و محیط زیست، به نظر می‌رسد که تشکیل وزارتخانه «آب و محیط زیست»، دارای نقاط ضعف و تهدیدهای مهمتری نسبت به نقاط قوت و فرصت‌های آن است و لذا تصویب آن توصیه نمی‌شود.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۷۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست»

نام دفاتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن - مطالعات زیربنایی، مطالعات اقتصاد بخش عمومی  
تهیه و تدوین کنندگان: میثم پیله‌فروش (گروه انرژی)، فاطمه میرجلیلی (گروه صنعت)،  
نرجس عبدالمنافی، مهدی مظاهری، الهه سلیمانی (گروه آب و محیط زیست)، سید  
محمدحسین قریشی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۴/۲

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۵/۲۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۵/۲۷

