

اظهار نظر کارشناسی درباره:

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

۲. بررسی تشکیل وزارت، آب و محیط زیست»

مقدمه

طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست» در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۳ توسط جمعی از نمایندگان به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. در مقدمه توجیهی این طرح با توجه به کمبود شدید آب در سطح جهان و قلمرو جمهوری اسلامی ایران و اهمیت بیش از پیش تأمین پایدار آب مورد نیاز کشور و ارتباط منطقی موجود بین نحوه استحصال و مصرف آب با محیط زیست پایدار و ضرورت افزایش بهره‌وری در مصرف آب و تحقق سیاست‌های کلی نظام در زمینه آب، ساختار جدیدی برای بخش آب کشور پیشنهاد شده است که طی آن سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان هواشناسی کشور به وزارت نیرو منتقل می‌شود و دستگاه جدید، «وزارت آب و محیط زیست» نام خواهد گرفت.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۱۲

شماره چاپ:

۹۷۶

مواد مرتبط طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست» با بخش‌های آب و محیط زیست ماده (۲) طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست» به موضوع تشکیل وزارت آب و محیط زیست می‌پردازد. این ماده و تبصره‌های آن به شرح زیر است:

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۰۴/۱۳

ماده (۲) - به منظور تمرکز وظایف و ایجاد یکپارچگی و انسجام مدیریتی در کلیه امور مربوط به آب در کشور، و تحقق همزمان استحصال و مصرف بهینه آب در شرایط زیست‌محیطی پایدار، سازمان حفاظت محیط زیست با کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف از نهاد ریاست جمهوری منتزع و به وزارت نیرو منتقل می‌شود و نام وزارت نیرو به وزارت آب و محیط زیست تغییر می‌یابد.

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفاعات: مطالعات

زیربنایی

مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

مطالعات حقوقی

تبصره «۱» - همزمان با اجرای این قانون سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور با کلیه 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 می‌شوند.

مشخصات گزارش

تبصره «۲» - کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های مقرر در قوانین و مقررات مختلف که در امور مربوط به سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان هواشناسی کشور حسب مورد برعهده وزیر یا وزارت جهاد کشاورزی و وزیر یا وزارت راه و شهرسازی، حسب مورد برعهده وزیر یا وزارت آب و محیط زیست قرار خواهد گرفت.

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۹۷۷-۲

مواد (۳)، (۴)، (۵) و (۶) طرح نیز به سایر موارد مربوط به تشکیلات، اهداف، مأموریت‌ها، بودجه، اعتبارات و ساختار سازمانی می‌پردازد و به طور خلاصه کلیه این موارد را تعیین تکلیف می‌نماید.

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۵/۱۴

اظهار نظر کارشناسی

طرح حاضر از منظر کارشناسی، دارای برخی نکات حائز اهمیت به شرح زیر است:

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 جهاد کشاورزی 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 از هم گسیخته جلوگیری به عمل می‌آورد.

۲. **تقویت جایگاه فرابخشی آب**

از آنجاکه 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 آب 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 عدم هماهنگی‌های موجود در خصوص با مدیریت بخش آب، سیاستگذاری‌های مرتبط با این بخش را متأثر نخواهد ساخت.

۴. **اعمال مدیریت یکپارچه منابع آب**

تجمیع کلیه بخش‌های دخیل در مدیریت منابع آب در یک وزارتخانه جدا و مستقل، اعمال مدیریت یکپارچه منابع آب به منظور 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.

نقاط ضعف و چالش‌ها

۱. **خلط امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری**

وظایف سازمان حفاظت محیط زیست کاملاً حاکمیتی بوده و بر حفاظت و احیای منابع طبیعی تأکید دارد، درحالی‌که 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 عدم هماهنگی 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 به عهده 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.

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 است. 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 می‌باشد 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. موضوع 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 این بخش در موضوع ادغام لحاظ نشده است. درحالی‌که 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. گستردگی 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 درون سازمانی

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 گستردگی 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 متوجه بخش‌های گسترده‌ای از کشور خواهد شد.

نکات حقوقی طرح

در بررسی طرح حاضر نکات ذیل از منظر حقوقی شایسته توجه است:

- در چند مورد، مواد و تبصره‌های طرح حاضر، الحاق و واگذاری بخشی از شئون و صلاحیت‌های قانونی یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر را به صورت کلی و مبهم پیش‌بینی کرده است. این در حالی است که در قوانین مربوط به تشکیل و تعیین وظایف و اختیارات هر یک از وزارتخانه‌های مذکور به تفصیل و به صورت فهرست‌وار وظایف و اختیارات محوله به آن وزارتخانه و وزیر مربوطه پیش‌بینی شده است. لذا با توجه به ضرورت تبعیت از اصول قانون‌نویسی صحیح و نیز پیشگیری از تفاسیر اجرایی مبهم و متکثر از نحوه اجرای قانون، ضرورت خواهد داشت تا هرگونه اعمال تغییرات در شرح وظایف و ساختار وزارتخانه‌های مذکور در قالب پیش‌بینی و تصویب یک یا چند قانون جامع و با تصریح به تفصیل شئون و صلاحیت‌های هر یک از وزارتخانه‌های مذکور انجام شود.

- ماهیت کارگروه پیش‌بینی شده در ماده (۳) قانون و نیز ماهیت و شأن و ضمانت اجرای حقوقی مصوبات آن در فرآیند اجرای این قانون با ابهام مواجه است.

- 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 ولیکن حکم مزبور صرفاً ناظر به انتقال وظایف و اختیارات خاص و بدون تغییر ساختار دستگاه می‌باشد و لذا ماده حاضر که به صورت کلی تغییر اعتبارات و بودجه وزارتخانه‌های جدیدالتأسیس را به هیئت‌وزیران محول کرده است مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب بودجه و همچنین اصلاح آن توسط مجلس می‌باشد.

- مفاد ماده (۶) طرح حاضر از حیث آثار و تبعات اجرایی آن محل ابهام است آیا این حکم به معنای آن است که از زمان تصویب طرح حاضر، به صرف تصویب قانونگذار عملاً وزارتخانه‌های موجود منحل شده و وزارتخانه‌های جدید تشکیل می‌شود یا اینکه وزارتخانه و سازمان‌های موجود به وزارتخانه‌های جدید تبدیل می‌شود؟ در صورتی که پاسخ به پرسش فوق مثبت باشد، آنگاه این پرسش مطرح خواهد شد که چگونه ممکن است وزارتخانه جدید از زمان تصویب این طرح تشکیل شده

محسوب شود ولی دولت برای فراهم کردن ملزومات عینی تشکیل وزارتخانه‌های مذکور حداقل سه ماه پس از تشکیل این قانون فرصت داشته باشد. این به معنای آن است که برای مدت سه ماه وزارتخانه‌های جدید به لحاظ حقوقی وجود داشته و مکلف به انجام وظایف قانونی خود هستند ولی از حیث عینی ما با وزارتخانه‌ای مواجه نیستیم و این در حالی است که دولت و مجریان قانون نیز مرتکب تخلفی نشده‌اند.

- هزینه‌های ناشی از بازسازمان‌دهی ساختار وزارتخانه و سازمان‌های مذکور در قالب وزارتخانه‌های جدید، منجر به تحمیل هزینه‌های اضافی به دولت می‌شود که طرح حاضر بدون پیش‌بینی طریق جبران این هزینه مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی نیز خواهد بود.

جمع‌بندی

جدول زیر خلاصه نقاط قوت-فرصت‌ها و همچنین نقاط ضعف-چالش‌های طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست» را نشان می‌دهد.

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

نقاط قوت و فرصت‌ها	
مورد	درجه اهمیت (بسیار زیاد/زیاد/متوسط)
۱. تجمیع و یکپارچه‌سازی اهداف و مأموریت‌های بخش‌های آب و محیط زیست و کاهش عدم هماهنگی‌ها	بسیار زیاد
۲. تقویت جایگاه فرابخشی آب	زیاد
۳. تسهیل سیاست‌گذاری درباره مؤلفه‌های مختلف آب، محیط زیست و منابع طبیعی	زیاد
۴. اعمال مدیریت یکپارچه منابع آب	متوسط
۵. افزایش ضمانت اجرایی مصوبات مرتبط با محیط زیست	متوسط
نقاط ضعف و چالش‌ها	
مورد	درجه اهمیت (بسیار زیاد/زیاد/متوسط)
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	بسیار 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	زیاد
۷. گستردگی و چندوجهی بودن دستگاه جدید به لحاظ موضوعات در حیطه وظایف	متوسط
۸. ابهام در ساختار درونی دستگاه جدید و شرح وظایف درون‌سازمانی	متوسط
۹. تبعات و آثار بسیار گسترده و جبران‌ناپذیر در صورت وقوع سوءمدیریت در دستگاه جدید	متوسط

تجمیع وظایف «سازمان حفاظت محیط زیست» و «بخش آب 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 عدم هماهنگی‌ها، 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 این 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 به گونه‌ای 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 به ساختار این بخش بر نمی‌گردد. در نهایت، با توجه به شرایط کشور و بخش‌های آب و محیط زیست، به نظر می‌رسد که طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست»، در ارتباط با بخش‌های آب و محیط زیست، دارای نقاط ضعف و تهدیدهای مهمتری نسبت به نقاط قوت و فرصت‌های آن است و لذا تصویب آن توصیه نمی‌شود.

