دوره یازدهم ــ سال اول
تاریخ چاپ:

شماره چاپ:
شماره ثبت: ۳۰۵

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی»

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۳۰
اسفندماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
سوابق موضوعی ۵
اظهارنظر کارشناسی ۷
الف) ارزیابی مقدمه توجیهی ۷
ب) ارزیابی ماده‌واحده ۸
جمع‌بندی ۲۰
منابع و مآخذ ۲۲

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی»

چکیده

طرح پیشنهادی در قالب ماده واحده و یک تبصره در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۰ اعلام وصول شده است و به‌دنبال تشکیل «وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» از طریق ادغام سازمان‌های امور اراضی کشور و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور با سازمان حفاظت محیط زیست است. در طول دهه گذشته، این پنجمین طرح اعلام وصول شده درخصوص تغییرات ساختاری سازمان حفاظت محیط زیست و ادغام آن با برخی سازمان‌های ذیل وزارت جهاد کشاورزی یا وزارت نیرو است. با وجود موافقان و مخالفان متعدد، هیچ‌کدام از طرح‌های مورد نظر پیشین به سرانجامی نرسیده و در کمیسیون‌های تخصصی و فرعی مجلس رد یا بایگانی شده‌اند. یکی از دلایل اصلی به نتیجه نرسیدن این طرح‌ها، این است که بدون آسیب‌شناسی درست و جامع از معضلات و چالش‌های مترتب بر محیط زیست و منابع طبیعی، صرفاً در چند بند کوتاه تشکیل وزارتخانه مستقل برای محیط زیست و منابع طبیعی را پیشنهاد داده‌اند. طرح فعلی نیز از این موضوع مستثنا نیست. راه‌حل رفع چالش‌های اساسی محیط زیست و منابع طبیعی و اراضی کشاورزی مانند تخریب محیط زیست، تغییر کاربری اراضی، زمین‌خواری، خُردی و پراکندگی اراضی کشاورزی و مواردی از این قبیل نه در تغییر صرف ساختار سازمان‌های متولی، بلکه در ایجاد تحول در فرایندهای واگذاری و تغییر کاربری اراضی و تغییر بنیادی در

تفکر و عمل سیاستگذاران، برنامه‌ریزان، قانونگذاران و مسئولان سطح میانی و عملیاتی نسبت به اهمیت محیط زیست و منابع طبیعی و حفاظت، حمایت، احیا و توسعه آنها براساس رویکردهای مشارکت مردمی است. همچنین تا زمانی که صلاحیت‌های لازم برای تصدی مناصب سطح بالا در دستگاه‌های مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی تدوین و اجرایی نشود، چگونه می‌توان انتظار داشت که ارتقای ساختار یک سازمان به وزارتخانه بتواند مشکلات محیط زیست و منابع طبیعی را مرتفع نماید. چگونه می‌شود تولی‌گری اراضی کشاورزی و ملی در یک وزارتخانه و تولی‌گری تولید در وزارتخانه دیگر انجام شود. این موضوع سبب اختلال در امر تولید و حتی سردرگمی بیشتر کشاورزان خواهد شد و این امر، با آنچه در مقدمه این طرح بیان شده، مغایر است. بنابراین به‌نظر می‌رسد طرح پیشنهادی برآمده از آسیب‌شناسی دقیق و جامع از چالش‌های سیاستگذاری و مدیریتی مترتب بر محیط زیست و منابع طبیعی و اراضی کشاورزی نبوده و نمی‌تواند راه‌حل مناسبی برای بهبود وضعیت موضوعات مذکور باشد. مضاف بر این، طرح پیشنهادی با اصول پنجاه‌وهفتم، هفتادوپنجم، هشتادوپنجم، یکصدودهم و یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد. **ازاین‌رو این طرح واجد ایرادات اساسی است و تصویب آن توصیه نمی‌شود.**

مقدمه

اهمیت حفاظت و حمایت از منابع طبیعی و به‌طور عام‌تر محیط زیست به‌عنوان یکی از ارکان اصلی توسعه پایدار، بر کسی پوشیده نیست. البته پیش از اینکه مفهوم توسعه پایدار در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی به‌دلیل آسیب‌های جبران‌ناپذیری که سیاست‌های توسعه صنعتی و شهرنشینی صرف کشورها بر محیط زیست وارد ساخته بود، مطرح شود، در دین

اسلام و آیات و روایت ائمه معصومین (ع) به اهمیت محیط زیست و مسئولیت انسان‌ها در حفاظت از آن توجه شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این موضوع مورد توجه قرار گرفته و طبق اصل چهل‌وپنجم،[۱] منابع طبیعی جزو انفال و ثروت‌های عمومی به‌شمار می‌روند. در اصل پنجاهم[۲] نیز حفاظت از محیط زیست، وظیفه عمومی تلقی شده و هرگونه فعالیت اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع اعلام شده است.

با وجود این، رویکردها، برنامه‌ها و بعضاً قوانین و مقرراتی که به‌منظور حفاظت و حمایت از عرصه‌های طبیعی و محیط زیست کشور وضع و اجرایی شده است، نتوانسته به‌نحو مناسبی به این مهم جامه عمل بپوشاند و بیشتر خاصیت طبیعت‌ستیزی داشته تا حفظ طبیعت. از بین رفتن جنگل‌ها و مراتع، فرسایش و تخریب خاک، آلودگی آب و هوا و مانند اینها، ازجمله بحران‌هایی هستند که در اثر ضعف نظام سیاستگذاری در این حوزه پدید آمده‌اند. با روند تخریب رو به گسترش فعلی در کشور، دور از انتظار نیست که وضعیت محیط زیست و منابع طبیعی و همچنین اراضی کشاورزی در اندک زمان پیش رو به وضعیت خطرناک و غیرقابل کنترلی تبدیل شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹). تعدادی از سیاستگذاران، قانونگذاران و مسئولان امر برای جلوگیری از تشدید این تخریب‌ها، با نگاه عمدتاً سخت‌افزاری، چاره را در اصلاح ساختار آن هم از طریق ادغام دستگاه‌های متولی امر حفاظت و حمایت از محیط زیست و منابع طبیعی دانسته‌اند. در این راستا در مقاطع زمانی مختلف طرح‌ها و لوایح مختلفی تنظیم

---

۱. انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هریک را قانون معین می‌کند.

۲. در جمهوري اسلامي، حفاظت محيط زيست كه نسل امروز و نسل‌هاي بعد بايد در آن حيات اجتماعي رو به رشدي داشته باشند، وظيفه عمومي تلقي مي‌گردد. ازاين‌رو فعاليت‌هاي اقتصادي و غير آن كه با آلودگي محيط زيست يا تخريب غيرقابل جبران آن ملازمه پيدا كند، ممنوع است.

و تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که تقریباً هیچ‌کدام به نتیجه نرسیده‌اند. این در حالی است که اگر آسیب‌شناسی درست و جامعی از دلایل بروز انواع بحران‌ها در محیط زیست و منابع طبیعی صورت پذیرد، مشخص می‌شود که نه صرفاً ساختار، بلکه رویکردهای متولیان برای حفاظت و حمایت از محیط زیست و منابع طبیعی و اراضی کشاورزی واجد اشکال است و تناسب چندانی با رویکردهای نوین حفاظتی ندارد. در کشورهای موفق سازوکارهایی تنظیم شده است که از مشارکت فعالانه تشکل‌ها و جامعه محلی برای جلوگیری از تخریب عرصه‌های محیط زیست و منابع طبیعی و اراضی کشاورزی استفاده می‌شود و روش‌های پلیسی کمتر مورد توجه است. البته برای جلوگیری از تخریب این عرصه‌ها، قوانین و مقررات سختگیرانه‌تری که بازدارندگی کافی داشته باشد، وضع کرده‌اند و با متخلفان برخوردهای جدی صورت می‌گیرد. ولی در ایران این موضوع تقریباً برعکس است.

در هر صورت، تعدادی از نمایندگان محترم، با هدف اصلاح نظام بروکراسی ناظر بر محیط زیست، منابع طبیعی و اراضی کشاورزی، طرح ادغام سازمان‌های امور اراضی کشور و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور از وزارت جهاد کشاورزی با سازمان حفاظت محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی را در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۰ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده‌اند که به‌نظر می‌رسد براساس همین نگاه سخت‌افزاری صرف تنظیم شده است. مخصوصاً اینکه ناکارآمدی سازمان‌های مورد اشاره در این طرح، لزوماً به‌دلیل معیوب بودن ساختار و تشکیلات آنها نیست، بلکه متأثر از عوامل دیگری مانند ضعف راهبردها، رویکردها، قوانین و مقررات، ساختارها و فرایندهای مرتبط با امور مالی و بودجه، ساختار و ترکیب نیروی انسانی، کارآمدی مدیران و غیره است. ازاین‌رو در گزارش حاضر، با اشاره مختصر به سوابق موضوعی این طرح، ایرادات کارشناسی و حقوقی آن و تبعات احتمالی که در صورت تصویب می‌تواند داشته باشد، مورد ارزیابی قرار گرفته است.

سوابق موضوعی

در طول دهه گذشته و دوره‌های نهم و دهم مجلس شورای اسلامی، بحث اصلاح ساختار و نظام بروکراسی منابع طبیعی و محیط زیست چندین بار مطرح بوده و بیشتر در قالب طرح به مجلس تقدیم شده است که موافقان و مخالفان متعددی هم داشته و دارد. اولین بار در دوره نهم و سال ۱۳۹۲، برخی از نمایندگان با توجیه لزوم کوچک‌سازی دولت و پاسخگو کردن سازمان حفاظت محیط زیست به مجلس شورای اسلامی و اذعان به سنخیت وظایف سازمان مذکور با وظایف سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، طرحی تحت عنوان «طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی» در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸ تقدیم مجلس کردند. طراحان طرح به دنبال اضافه شدن موضوعات مدیریت و سیاستگذاری محیط زیست در بدنه وزارت جهاد کشاورزی، از طریق ادغام سازمان محیط زیست در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بودند. طرح مذکور با توجه به ایرادات و ضعف‌هایی که داشت از دستور کار مجلس خارج شد.

با شروع مجلس دهم مجدد طرح دیگری با عنوان «طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» به شماره ثبت ۱۹۱ در تاریخ ۱۳۹۵/۰۶/۱۷ اعلام وصول شد. هدف تدوین‌کنندگان این طرح رفع موازی‌کاری دستگاه‌های دخیل در مدیریت اراضی کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست برای جلوگیری از سرگردانی مردم جهت استفاده از خدمات این دستگاه‌ها و همچنین کاهش هزینه‌های اجرایی عنوان شد. طرح مذکور به دلایلی نامعلوم مسکوت ماند تا اینکه چند ماه بعد طرح دیگری تقریباً با همان مضمون طرح قبلی و با عنوان «طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ اعلام وصول شد. این طرح نیز پس از گذشت ۶ ماه و

به‌دلیل عدم پیگیری و وصول هرگونه درخواستی ازسوی نمایندگان طراح طرح و پایان یافتن مهلت یک‌ماهه مقرر در ماده (۱۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس، طی نامه‌ای که از طرف معاونت قوانین مجلس در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۸ ابلاغ شد، رأی به بایگانی شدن داده شد. البته کمیسیون اجتماعی در آن زمان کلیات این طرح را رد کرده بود. با وجود عدم موفقیت طرح‌های پیشین، در آغاز سال سوم مجلس دهم، طرحی تحت عنوان «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست» در تاریخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۳ به مجلس شورای اسلامی تقدیم و اعلام وصول شد. در این طرح مقرر شده بود، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور با کلیه اهداف، مأموریت‌ها و وظایف از وزارت جهاد کشاورزی و سازمان هواشناسی کشوری نیز از وزارت راه و شهرسازی متنزع و با ادغام در سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه جدیدی با عنوان «وزارت آب و محیط زیست» ایجاد شود. در طرح مذکور اهمیت تأمین پایدار آب مورد نیاز کشور و وجود ارتباط منطقی بین نحوه استحصال و مصرف آب با محیط زیست پایدار و ضرورت افزایش بهره‌وری در مصرف آب، به‌عنوان دلایل توجیهی مبنای پیشنهاد قرار گرفته بود. در هر صورت این طرح نیز سرانجام مشابهی داشت و با توجه به مخالفت‌هایی که از طرف مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر صاحبنظران و خود دستگاه‌ها صورت گرفت، به نتیجه نرسید. بنابراین هیچ‌کدام از طرح‌های مذکور به صحن علنی مجلس شورای اسلامی جهت بررسی نرسیدند و عموماً کمیسیون‌های تخصصی و فرعی نظر به رد کلیات و جزئیات آنها دادند. حال در دوره فعلی (یازدهم) مجلس مجدداً بحث تمرکز مدیریت امور اراضی کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست با اعلام وصول طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی از طریق ادغام سازمان‌های امور اراضی و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در سازمان حفاظت محیط زیست، مطرح شده است که همان طرح تقدیمی شهریورماه ۱۳۹۵ به شماره ثبت ۱۹۱ است. این طرح نیز همانند طرح‌های قبلی صرفاً در چندین بند و با یک حکم کلی

خواستار ادغام چندین دستگاه مرتبط و تشکیل وزارتخانه مستقل محیط زیست و منابع طبیعی است. در هر صورت مرکز پژوهش عمدتاً با ادغام تشکیلاتی صرف در امور محیط زیست، منابع طبیعی و کشاورزی بدون توجه به اصلاح سیاست‌ها، رویکردها، برنامه‌ها و رویه‌های نادرست جاری مخالف بوده است. درخصوص طرح پیشنهادی فعلی نیز ایرادات حقوقی و کارشناسی اساسی مطرح است که در ادامه گزارش به آنها اشاره می‌شود.

اظهارنظر کارشناسی

الف) ارزیابی مقدمه توجیهی

در مقدمه توجیهی طرح تدوین‌شده، صرفاً در دو سطر هدف از پیشنهاد تشکیل وزارت جدیدالتأسیس محیط زیست و منابع طبیعی حاصل از ادغام سازمان‌های امور اراضی، جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و حفاظت محیط زیست، ۱. سامان‌دهی دستگاه‌های موازی جهت جلوگیری از سرگردانی مردم در استفاده از خدمات آنها و ۲. کاهش هزینه‌های جاری این دستگاه‌ها عنوان شده است. اگرچه در حال حاضر در مدیریت اراضی کشاورزی و منابع طبیعی کشور ناهماهنگی‌ها و کج‌سلیقه‌گی‌هایی حاکم است و به‌نوعی چندگانگی مدیریت وجود دارد که این امر خود سبب بروز مشکلاتی مانند ابهام و تداخل وظایف، تعارض در سیاستگذاری و درنتیجه تخریب اراضی کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست شده است؛ ولی صرف ادغام چند سازمان دولتی مرتبط و تشکیل وزارت مستقل، نمی‌تواند مشکلات موجود در مدیریت اراضی کشاورزی، عرصه‌های منابع طبیعی و محیط زیست را سامان دهد. هرگونه تغییر در ساختار دستگاه‌های اجرایی باید مستند به انجام کار کارشناسی دقیق و جامع و ارائه اسناد پشتیبان و مستندات کافی باشد. در

حالی که طرح حاضر فاقد ادله قوی و بیان جزئیات و اقتضائات سیاستی و اجرایی است. به‌عبارت دیگر به‌صورت دقیق مشخص نشده است که در موضوع محیط زیست و منابع طبیعی کدام خلأ قانونی یا چالش اجرایی وجود داشته که منجربه تهیه طرح جدید برای ایجاد «وزارت امور محیط زیست و منابع طبیعی» شده است.

در رابطه با هدف دوم مورد نظر تدوین‌کنندگان طرح، گفتنی است، برای حل مسئله چندگانگی و ناهماهنگی مدیریت اراضی کشاورزی و عرصه‌های منابع طبیعی و محیط زیست و ارتقای کارآمدی دستگاه‌های اجرایی متولی، می‌توان با راه‌حل‌ها و ابزارهای کم‌هزینه و مؤثرتر همچون اصلاح فرایندها، رویه‌ها و رویکردهای مدیریتی، بهره‌گیری از ظرفیت‌های فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک به مقصود رسید. پیشنهاد تغییر و جابجایی دستگاه‌های اجرایی و واحدهای سازمانی در بدنه حاکمیت بدون توجه به اصلاح رویکردها و مأموریت‌های دستگاه‌ها، صرفاً نگاه سخت‌افزاری بوده و هزینه‌های زیادی نیز دربرخواهد داشت که در تعارض با اهداف متصوره طرح پیشنهادی است.

ب) ارزیابی ماده‌واحده

در ماده‌واحده طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی بیان شده است که «از تاریخ تصویب این قانون سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست ادغام و وزارت محیط زیست و منابع طبیعی تشکیل می‌گردد». همچنین تبصره طرح مذکور به تهیه آیین‌نامه‌های مربوطه به شرح زیر اشعار می‌دارد: «پس از تصویب این قانون، دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه نسبت به تهیه آیین‌نامه‌های مربوطه اقدام نمایند». ازجمله ایرادات اساسی و آثار و تبعات نامطلوبی که ممکن است در اثر تصویب طرح فعلی به‌وجود آید، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. عدم پاسخ‌دهی به چالش‌ها و وضعیت نامطلوب محیط زیست و منابع طبیعی

شکی در این نیست که در حال حاضر محیط زیست، منابع طبیعی و اراضی کشاورزی کشور از نظر حفاظت، حمایت، احیا و پایداری، وضعیت مطلوبی ندارند و تخریب محیط زیست و منابع طبیعی به انحای مختلف به‌ویژه تغییر کاربری اراضی و زمین‌خواری روزبه‌روز افزایش می‌یابد؛ ولی آیا راه‌حل این معضلات و به سامان رساندن نابه‌سامانی‌های به‌وجود آمده، ادغام چندین دستگاه مرتبط و تشکیل وزارتخانه مستقل برای اداره این امور است؟ مطمئناً بدون آسیب‌شناسی وضعیت موجود و شناسایی ریشه‌ها و علل بروز مشکلات، صرفاً ادغام چندین سازمان نمی‌تواند پاسخگوی مشکلات ازجمله تغییر کاربری‌های اراضی و زمین‌خواری و حتی مقاصد اصلی از این تغییرات باشد.

تغییر کاربری اراضی در ایران یکی از مهم‌ترین معضلاتی است که دستگاه‌های متولی نتوانسته‌اند به‌نحوی که باید و شاید، سیاست‌ها، برنامه‌ها، راهبردها و قوانین و مقررات مناسبی برای جلوگیری از تشدید آن تدوین و عملیاتی کنند. در طرح پیشنهادی فعلی نیز فارغ از مقدمه توجیهی طرح که ادله کافی برای پیشنهاد تشکیل یک وزارتخانه جدید ندارد، احکام خاصی برای حل معضل تغییر کاربری اراضی مدنظر تدوین‌کنندگان طرح قرار نگرفته است. در طول سالیان گذشته با اجرای نادرست قوانین حمایتی و پیگیری سیاست سرکوب قیمتی محصولات کشاورزی، عملاً وضعیت درآمدی و معیشتی کشاورزان تحت‌الشعاع قرار گرفته و نارضایتی آنها را به دنبال داشته است. این موضوع باعث می‌شود کشاورزان به فکر تغییر کاربری اراضی کشاورزی و تبدیل آن به فعالیت‌های غیرکشاورزی بیفتند. نادرست بودن شکل اجرایی قانون ارث نیز به‌نحوی است که عموماً منجربه تکه‌تکه شدن و درنهایت تغییر کاربری اراضی می‌شود. بجز این، تهدیدهای دیگری نیز وجود دارد که اگر تدابیر لازم برای رفع آنها اندیشیده نشود، تغییر کاربری اراضی تشدید خواهد شد. ازجمله این تهدیدها

می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳):

۱-۱. سیاست‌ها و ضوابط اشتباه و یکجانبه‌گرایانه توسعه شهری و صنعتی: در ایران برخلاف برخی کشورهای صنعتی، در قوانین و مقررات مربوطه تصریحی مبنی‌بر هدایت سیاست‌های توسعه شهری و صنعتی در راستای حفظ اراضی کشاورزی حاصلخیز و درجه ۱ و ۲ وجود ندارد و قوانین بخشی نیز اصولاً چنین امری را مدنظر قرار نداده‌اند. از طرفی با تبدیل روستاها به شهر و رشد شهرنشینی، بسترهای لازم برای تغییر کاربری اراضی که داخل محدوده شهری هستند و از شمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی خارج شده‌اند، فراهم می‌شود.

۱-۲. تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به‌عنوان منبع درآمد برای نهادهای دولتی و غیردلتی: یکی دیگر از رویکردهای اشتباه دستگاه‌های اجرایی مربوطه این است که بعضاً به تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی به‌عنوان منبع درآمدی نگریسته می‌شود. یعنی بجای اینکه با متعرض به منابع طبیعی و متخلف تغییر کاربری اراضی برخورد جدی و بازدارنده شود، در بسیاری از موارد، با اخذ جریمه موضوع حل‌وفصل می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز حدود ۱,۳۰۰ میلیارد ریال از محل تغییر کاربری اراضی تحت عنوان «درآمد حاصل از جرائم و خسارت ناشی از اجرای قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها»[1] به شماره طبقه‌بندی (۱۵۰۱۱۵)، درآمد عمومی برای سازمان امور اراضی پیش‌بینی شده است. این رویکردها و اقدامات به‌نوعی مشروعیت بخشیدن به تخریب محیط

---

۱. طبق مواد (۲) و (۳) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷٤ با اصلاحات بعدی، «در مواردی که به اراضی زراعی و باغها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود، هشتاد درصد (۸۰%) قیمت روز اراضی و باغهای مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد». همچنین «مالکین یا متصرفین اراضی زراعی و باغهای موضوع این قانون که غیرمجاز، اراضی زراعی و باغها را تغییر کاربری دهند علاوه‌بر الزام به پرداخت عوارض موضوع ماده (۲) به پرداخت جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی و باغها به قیمت روز زمین با کاربری جدید محکوم خواهند شد».

زیست، زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی است و چگونه می‌توان انتظار داشت که سازمان‌های متولی حفاظت از منابع طبیعی و اراضی کشاورزی به دبنال حفظ اراضی باشند وقتی از محل تغییر کاربری درآمد کسب می‌کنند. شهرداری‌ها نیز به‌دلیل عدم تعریف نظام جامع درآمد پایدار برای آنها، در بسیاری از موارد جهت کسب درآمد و سود بیشتر، به پدیده تغییر کاربری اراضی دامن می‌زنند. این در حالی است که در کشورهای موفق به‌منظور حفظ کاربری اراضی، مابه‌التفاوت ارزش اراضی با کاربری کشاورزی و غیرکشاورزی، به‌عنوان حقوق توسعه به کشاورز پرداخت می‌شود و حق تغییر کاربری از این طریق خریداری یا منتقل می‌شود و از تغییر کاربری جلوگیری می‌گردد.

۳-۱. غیرتخصصی و فراهم بودن برخورد سلیقه‌ای مراجع تشخیص و اعطای مجوز تغییر کاربری: ساختار حقوقی تصمیم‌گیر برای تغییر کاربری اراضی ازجمله ترکیب کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی و ماده (۵) قانون تأسیس شورای‌عالی شهرسازی و معماری ایران به‌گونه‌ای است که ضرورتاً دغدغه حفظ اراضی کشاورزی و امنیت غذایی در برابر درآمدهای سرشار کاربری‌های تجاری، مسکونی و صنعتی چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. ازسوی دیگر اصولاً تشکیل کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی برای تشخیص کشاورزی بودن اراضی و کیفیت آنها موضوعیتی ندارد. چراکه با وجود دستگاه تخصصی مربوطه یعنی وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان مرجع صاحب صلاحیت در تشخیص اراضی کشاورزی، نیازی به تشکیل کمیسیون بین دستگاهی احساس نمی‌شود. اگر هدف از تشکیل کمیسیون مورد اشاره، اظهارنظر درخصوص واجد ارزش بودن راه‌اندازی یک فعالیت اقتصادی جدید در مکان خاص و تغییر کاربری زمین کشاورزی

به‌لحاظ توجیهات فنی ـ اقتصادی است، که این موضوع هم با توجه به وجود مراجع تخصصی در این زمینه، خارج از صلاحیت‌های کمیسیون مذکور است.

۴-۱. عدم شفافیت و یکپارچگی کافی در فرایند بررسی و صدور مجوز تغییر کاربری: در حال حاضر، فرایند بررسی و صدور مجوز تغییر کاربری اراضی و ساخت‌وسازها، شفافیت لازم را ندارد. این امر سبب ایجاد بستر مناسب‌تر برای تخلفات و زمین‌خواری شده است. مضاف بر این، به‌دلیل عدم گردش آزاد اطلاعات فرایند بررسی و صدور مجوز تغییر کاربری اراضی در این خصوص، سازمان‌های ناظر و مردم‌نهاد که دوستدار حفاظت محیط زیست هستند، دسترسی مناسب و مستمر به اطلاعات فرایندهای مذکور را ندارند که این امر سبب کم‌رنگ شدن نظارت عمومی بر تغییر کاربری‌ها می‌شود.

۵-۱. فقدان سازوکار مناسب پایش اراضی کشاورزی و ارزشگذاری خسارت‌های ناشی از تغییر کاربری: در حال حاضر آمار به‌روز، جامع و قابل اطمینانی درخصوص زمان، مکان و میزان تغییر کاربری اراضی منتشر نمی‌شود. همچنین خسارت‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی ناشی از تغییر کاربری‌ها و نقش آن در امنیت غذایی جامعه، به‌صورت علمی و فراگیر در کشور ارزشگذاری نمی‌شود. به‌عبارتی تا زمانی‌که ارزش بازاری و غیربازاری محیط زیست و منابع طبیعی برای مردم و مسئولین به‌طور دقیق و درست مشخص نشود، نابود شدن این منابع، برای مردم و مسئولین اهمیت چندانی نخواهد داشت.

۶-۱. توجه ناکافی به اصل مالکیت و جبران عدم‌النفع کشاورزان: برخی از قوانین و مقررات موجود ازجمله قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی، بدون توجه به اصل مالکیت و اختیار مالک درخصوص تعیین کاربری ملک خود، اغلب به‌صورت سلبی به دنبال محدود کردن اختیارات کشاورزان در ایجاد

مالکیت بر اراضی خود و مجازات آنها هستند. در حالی که با توجه به نیاز طبیعی هر کشاورز برای ساخت مسکن برای خانواده خود، قانونگذار باید در قوانین مربوطه، این نیاز را حداقل در اراضی کشاورزی مرغوب کشاورزی به‌صورت نهادینه شده و با اعطای معوض یا تسهیلات لازم در نظر بگیرد.

علی‌رغم بیان چالش‌ها و معضلات فوق‌الذکر در قالب گزارش‌های کارشناسی مختلف، هیچ سازوکاری برای برطرف کردن این چالش‌ها در طرح پیشنهادی پیش‌بینی نشده است. این امر بیانگر این نکته است که طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی، شتاب‌زده و بدون آسیب‌شناسی و ارزیابی وضعیت موجود تدوین و ارائه شده و به اهداف لازم در زمینه حفاظت از محیط زیست، منابع طبیعی و اراضی کشاورزی دست نخواهد یافت.

۲. عدم توجه به احراز صلاحیت‌های مسئولان در تصدی مناصب سطح بالا

محیط زیست و منابع طبیعی کشور ثروت خدادادی و جزو انفال کشور و متعلق به مردم هستند و امنیت غذایی کشور در بستر اراضی کشاورزی تأمین می‌شود؛ لذا یکی از ضرورت‌های حفاظت و حمایت از این سرمایه‌ها، وجود افراد صاحب صلاحیت از نظر تخصص، تجربه کاری مرتبط و تعهد، در رأس تشکیلات مربوطه است. این در حالی است که افرادی در برخی دوره‌های تاریخی، بعضاً در مناصب رده‌بالای سازمانی مربوطه قرار داشتند که فاقد شرایط و صلاحیت‌های لازم برای تصدی این پست‌ها بوده و سوءسابقه در زمینه تخلفات مرتبط با زمین داشتند. بنابراین قانونگذار باید به دنبال این باشد که برای مناصب رده‌بالا در سازمان‌های مربوطه، بایدها و نبایدهای مشخصی تعیین کند. گسترش عرض و طول تشکیلات و ادغام چندین سازمان، بدون تعیین صلاحیت‌های لازم برای تصدی پست‌های این سازمان‌ها یا وزارتخانه‌ها، مشکل‌گشا که نیست، مشکل‌زا هم خواهد بود.

۳. عدم توجه به رویکردهای نوین حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی به‌ویژه مردمی کردن حفاظت

در حال حاضر غالب رویکردهای مدیریتی برای حفاظت و حمایت و جلوگیری از آسیب رسیدن به محیط زیست و منابع طبیعی، مبتنی‌بر رویکردهای سخت‌افزاری است. به‌عبارتی متولیان توقع دارند با استخدام هرچه بیشتر نگهبان یا محیط‌بان و جنگل‌بان و هزینه‌های سنگین برای نصب دوربین و حصارکشی‌های مختلف، بتوانند مانع از تخریب محیط زیست و منابع طبیعی شوند؛ در حالی که آمار نشان می‌دهد این روش برای مقابله با آتش‌سوزی به‌عنوان یکی از خسارت‌بارترین عوامل تخریب منابع طبیعی و محیط زیست، توفیق چندانی نداشته است. به‌طوری که طی دو دهه گذشته آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع روند رو به رشدی داشته و به‌طور متوسط هرساله بیش از ۱۰۰۰ فقره آتش‌سوزی صرفاً در جنگل‌ها رخ داده و نزدیک به ۳۵۰۰ هکتار از عرصه‌های جنگلی در طعمه آتش‌سوزی گرفتار شده‌اند. در بیش از ۹۰ درصد این آتش‌سوزی‌ها نیز عامل انسانی آن هم به‌صورت عمدی دخالت داشته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹). این امر زمانی تشدید شد که دولت در قالب طرح‌های تعادل دام و مرتع و قُرُق، موجب حذف مدیریت‌های مردمی از عرصه‌های طبیعی شد. از طرفی برخوردهای متناقض دولت در بیرون راندن عشایر و ساکنان بومی جنگل‌ها و در مقابل، واگذاری همان اراضی به سرمایه‌داران غیربومی در قالب بهره‌برداری از معدن، معیشت جامعه محلی را تحت‌الشعاع قرار داد. بنابراین جامعه محلی با دیدن چنین تناقضی از یک‌سو و با به خطر افتادن معیشت خود ازسوی دیگر، دلبستگی‌شان به منابع طبیعی و تعهدشان به بهره‌برداری پایدار از آنها کاهش و احتمال رفتارهای مخرب افزایش می‌یابد. بنابراین صِرف پیگیری رویکردهای سخت‌افزاری نمی‌تواند موفقیت در امر حفاظت و حمایت از محیط زیست و

منابع طبیعی را تضمین کند. باید رویکردهای مدیریتی به شکلی اصلاح شود که خود مردم حافظ محیط زیست و منابع طبیعی شوند و این امر از طریق پیوند دادن منافع جامعه محلی به منافع حمایت و حفاظت از منابع طبیعی محقق می‌شود. اصلاح تشکیلات اگرچه می‌تواند در اصلاح فرایندها و تقویت مباحث سخت‌افزاری مثمرثمر باشد، ولی مشکل اصلی، موضوعات نرم‌افزاری و اصلاح سیاست‌ها، رویکردها و رویه‌های غلط سازمان‌هاست و نه تغییر ساختار.

۴. عدم توجه به تفاوت در ماهیت وظایف سازمان‌های پیشنهادی برای ادغام

توضیح اینکه سازمان حفاظت از محیط زیست عمدتاً واجد کارکرد نظارتی است در حالی که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در مباحث توسعه‌ای و میدانی و کار با جوامع محلی نیز ورود جدی دارد. با توجه به گستردگی و تنوع وظایف سازمان‌های مذکور و چندوجهی بودن وزارتخانه جدید که از ادغام این سازمان‌ها تشکیل خواهد شد، این ناهماهنگی در سیاستگذاری و اجرای وظایف افزون‌تر خواهد شد.

۵. ابهام در ساختار درونی وزارتخانه جدید و شرح وظایف درون‌سازمانی

در این طرح به ساختار وزارتخانه جدید که از ادغام چند سازمان مهم با شرح وظایف متنوع به‌وجود خواهد آمد، هیچ اشاره‌ای نشده است.

۶. مشخص نبودن جایگاه سازمان‌های امور اراضی و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در شورای‌عالی محیط زیست در صورت ادغام

طرح پیشنهادی بدون اینکه ناظر به کلیه جوانب امر باشد و بدون پرداختن به جزئیات، با بیان حکمی کلی موضوع را به حال خود رها کرده است. برای نمونه با توجه به ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست زیر نظر شورای‌عالی 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 ـ 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 غیره. حال در صورت ادغام سازمان حفاظت محیط زیست در سازمان امور اراضی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، این سازمان‌ها چه نقش و جایگاهی درخصوص مصوبات شورای‌عالی محیط زیست خواهند داشت؟

۷. عدم پیش‌بینی ضمانت‌های اجرا برای وزارت جدیدالتأسیس

محیط زیست و منابع طبیعی، یک امر فرابخشی بوده و لذا متولی آنها باید از اختیارات نظارت و رگولاتوری قوی برخوردار باشد تا بتواند دستگاه‌های دیگر را در چارچوب مناسب در حوزه مربوطه هدایت کند. چنین اختیارات و ضمانت‌های اجرا برای وزارتخانه جدید پیش‌بینی نشده است و لذا تغییر جایگاه متولی محیط زیست بدون تمهیدات لازم می‌تواند مشکلات جدیدی از نظر هماهنگی‌ها و نظارت ایجاد کند.

۸. از بین رفتن یکپارچگی سیاستگذاری منابع طبیعی و اراضی کشاورزی در راستای امنیت غذایی

طبق ماده‌واحده طرح پیشنهادی، مقرر شده است سازمان امور اراضی به‌عنوان متولی مدیریت اراضی کشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور به‌عنوان متولی مدیریت عرصه‌های طبیعی و ملی کشور که در حال حاضر ذیل وزارت جهاد کشاورزی قرار دارند، از این وزارتخانه جدا و با ادغام در سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه

مستقلی تحت عنوان وزارت محیط زیست و منابع طبیعی شکل دهند. این در حالی است که اراضی کشاورزی لازمه تولید هستند و سیاستگذاری برای امنیت غذایی کشور از منظر بهبود تولیدات کشاورزی، توسط وزارت جهاد کشاورزی انجام می‌شود. اگر سازمان امور اراضی از وزارت جهاد کشاورزی منفک شود، یکپارچگی و انسجام‌بخشی در سیاستگذاری تولیدات کشاورزی مورد خدشه قرار می‌گیرد. تولی‌گری اراضی کشاورزی و ملی در یک وزارتخانه و تولی‌گری تولید در وزارتخانه دیگر، سبب اختلال در امر تولید و حتی سردرگمی بیشتر کشاورزان خواهد شد و این امر، مغایر با آنچه در مقدمه طرح بیان شده است، می‌باشد. همچنین این ماده با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی‌بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور مغایرت دارد. از طرفی کشورهای موفق برای مدیریت بهینه و پایدار کشاورزی و منابع طبیعی بیشتر به سمت الگوهای سیستمی مانند جنگل‌زراعی[1] سوق پیدا می‌کنند و سعی دارند با تلفیق فعالیت‌های کشاورزی در دل منابع طبیعی هم به رونق تولید بپردازند و هم منابع طبیعی از گزند هرگونه آسیب درون و برون‌سیستمی در امان بماند. جنگل‌زراعی نیز نوعی نظام بهره‌برداری است که در آن، مدیریت کشاورزی و منابع طبیعی با یکدیگر تلفیق می‌شود. استفاده از کشت تلفیقی درخت با گیاه زراعی موجب افزایش کلی در عملکرد یک واحد زمین می‌شود.

۹. ایرادات حقوقی

۹-۱. براساس این طرح، تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی پیشنهاد شده است بدون اینکه وظایف، مأموریت‌ها و اختیارات این وزارتخانه به‌صورت شفاف تعیین تکلیف شود. لذا عدم تعیین شفاف و دقیق حدود وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های این وزارتخانه

1. Agro-forestry

که ماهیت تقنینی دارد و تفویض آن به دولت، با اصول هشتادوپنجم[۱] و یکصدوسی‌وسوم[۲] قانون اساسی مغایرت دارد.

۹-۲. درخصوص نیروی انسانی، دارایی، اعتبارات و اموال منقول و غیرمنقول سازمان‌هایی که پیشنهاد ادغام آنها داده شده و انفصال آنها از دستگاه اصلی، در طرح فعلی تعیین تکلیف نشده است. عدم تعیین تکلیف درخصوص موارد مزبور، ایجاد اشکال خواهد کرد و این امر از مصادیق نظام اداری ناصحیح بوده و با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد.

۹-۳. به جهت سکوت طرح پیشنهادی در جهت پیش‌بینی الزامات و سازوکارهای تحقق سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی ۱۳۹۴/۸/۲۶ مقام معظم رهبری ازجمله گسترش اقتصاد سبز، استقرار نظام حسابرسی زیست‌محیطی در کشور و تدوین منشور اخلاق محیط زیست و ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ و اخلاق زیست‌محیطی مبتنی‌بر ارزش‌ها و الگوهای سازنده ایرانی ـ اسلامی، با اصول پنجاه‌وهفتم[۳] و یکصدودهم[۴] قانون اساسی که ماهیتاً بر وظیفه قوای سه‌گانه بر عملیاتی‌سازی فرمایشات ولایت فقیه و همچنین نظارت رهبری برای حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام دلالت دارد، مغایر به‌نظر می‌رسد.

۹-۴. نظر به اینکه در مواد متعددی ازجمله مواد (۶)، (۳۸)، (۹۵)، (۱۰۰) و (۱۱۳) قانون

---

۱. **سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند.** ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. ... علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۲. وزرا توسط رئیس‌جمهور تعیین و براي گرفتن رأي اعتماد به مجلس معرفي مي‌شوند. با تغيير مجلس، گرفتن رأي اعتماد جديد براي وزرا لازم نيست. **تعداد وزيران و حدود اختيارات هريك از آنان را قانون معين مي‌كند.**

۳. قواى حاكم در جمهوري اسلامى ايران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجريه و قوه قضاييه كه زير نظر ولايت مطلقه امر و امامت امت برطبق اصول آينده اين قانون اعمال مى‌گردند. اين قوا مستقل از يكديگرند.

٤. وظايف و اختيارات رهبر:

۱. تعيين سياست‌هاي كلي نظام جمهوري اسلامي ايران پس از مشورت با مجمع تشخيص مصلحت نظام،

۲. نظارت بر حُسن اجراي سياست‌هاي كلي نظام و ...

برنامه پنج‌ساله ششم توسعه از سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان امور اراضی نام برده شده و برای این سازمان‌ها تکالیفی مقرر داشته است؛ لذا ادغام این سازمان‌ها لاجرم به اصلاح متن مواد مورد اشاره در قانون مذکور منجر خواهد شد که برای تصویب اصلاحات، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان مجلس دارد.

۹-۵. مطابق با ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات بعدی، شورای‌عالی اداری کشور یکی از مراجع تصمیم‌گیر در رابطه با اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی عنوان شده است. در تبصره ذیل این ماده نیز آمده است که «ایجاد هرگونه دستگاه‌های اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط، موکول به تأیید شورای‌عالی اداری و تصویب هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود». در حالی که به‌نظر می‌رسد در تهیه طرح فعلی و پیشنهاد تأسیس «وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» این حکم رعایت نشده است. بنابراین بهتر است همه طرح‌ها و لوایحی که ناظر بر اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی است، قبل از ارائه به صحن علنی مجلس از مسیر ذکر شده در تبصره ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و با نظر شورای‌عالی اداری که نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز در آن عضو هستند، پیگیری شود.

۱۰. ایرادات نگارشی

عناوین سازمان‌های پیشنهادی در عنوان طرح درست و کامل درج نشده و از نظر آیین نگارش قانونی و ویرایش ادبی ایراد دارد. مشخص نیست که منظور تدوین‌کنندگان از سازمان امور اراضی و منابع طبیعی کدام سازمان است؛ زیرا در حال حاضر چنین سازمانی وجود خارجی ندارد. بنابراین به‌نظر می‌رسد منظور سازمان امور اراضی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور است که در حال حاضر ذیل وزارت جهاد کشاورزی مدیریت

می‌شوند. لذا باید در عنوان طرح اصلاح شوند. از طرفی طولانی بودن عنوان طرح نیز چندان زیبنده نیست و برخلاف اصل ایجاز و اختصار است.

جمع‌بندی

بررسی‌ها و آسیب‌شناسی‌های انجام شده از معضلات مترتب بر مدیریت امور اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و محیط زیست، نشان می‌دهد علل اصلی عدم تحقق اهداف متصوره در اسناد بالادستی به‌ویژه سیاست‌های کلی محیط زیست و عدم توفیق سازمان‌های متولی در عملیاتی‌سازی مأموریت‌های خود، عمدتاً ضعف سیاست‌ها، برنامه‌ها، راهبردها و قوانین و مقررات مربوطه است. به‌عبارت دیگر مجموعه اقدامات انجام‌یافته نه‌تنها به حفاظت و حمایت از عرصه‌های کشاورزی و منابع طبیعی به‌نحو مناسب کمک نکرده چه‌بسا منجربه تخریب این عرصه‌ها به شکل‌های مختلف نیز گردیده است. برای نمونه در حال حاضر صدور مجوز تغییر کاربری اراضی و دریافت عوارض آن، به ابزاری برای درآمدزایی تبدیل شده است که ابتدایی‌ترین نتیجه آن تشویق و تسهیل تغییر کاربری است. سازمان حفاظت محیط زیست در قبال برخی تعهدات خود ازجمله حمایت کافی و لازم از آسیب‌دیدگان ناشی از حمله وحوش التزام عملی چندانی ندارد و مردم از عملکرد این سازمان رضایت چندانی ندارند. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور نیز با پیگیری رویکردهای عمدتاً سخت‌افزاری به دنبال حراست از منابع طبیعی است که آمار روزافزون وقوع آتش‌سوزی‌ها در جنگل‌ها و مراتع و از بین رفتن چندین هزار هکتار از این عرصه‌ها، بیانگر عدم موفقیت این سازمان در رسیدن به مقصود خود است. از طرفی سکوت قانونگذار نسبت به تعیین صلاحیت‌ها و بایدها و نبایدهای تصدی مناصب رده‌بالای

این سازمان‌ها علی‌رغم اهمیت راهبردی عرصه‌های کشاورزی و منابع طبیعی و محیط زیست به‌عنوان بستر توسعه پایدار ملی و تأمین امنیت غذایی جامعه، مزید بر علت شده و بعضاً افرادی در رأس تشکیلات این سازمان‌ها وجود داشته‌اند که فاقد شرایط و صلاحیت‌های لازم و سوءسابقه در زمینه تخلفات مرتبط با زمین هستند.

طرح تدوین‌شده نمایندگان محترم نه تنها سازوکاری برای حل معضلات و چالش‌های فوق‌الاشاره پیش‌بینی نکرده، بلکه با پیشنهاد ادغام سازمان‌های امور اراضی و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در سازمان حفاظت محیط زیست و تشکیل وزارتخانه جدید تحت عنوان «وزارت محیط زیست و منابع طبیعی»، می‌تواند باعث بروز مشکلات عدیده دیگری نیز شود.

با انفصال سازمان امور اراضی از وزارت جهاد کشاورزی، یکپارچگی سیاستگذاری منابع طبیعی و اراضی کشاورزی در راستای امنیت غذایی جامعه از بین می‌رود و تولی‌گری اراضی کشاورزی و ملی در یک وزارتخانه و تولی‌گری تولید در وزارتخانه دیگر، سبب اختلال در امر تولید و حتی سردرگمی بیشتر کشاورزان خواهد شد و این امر، مغایر با آنچه در مقدمه طرح بیان شده، می‌باشد. این امر از مصادیق نظام اداری ناصحیح بوده و با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد.

علاوه‌بر ایرادات فنی، طرح تدوین‌شده به‌لحاظ حقوقی نیز واجد ایرادات اساسی است. به‌طوری که به‌دلیل عدم تعیین تکلیف، صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات وزارتخانه پیشنهادی، با اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وسوم، به‌دلیل سکوت طرح درخصوص سازوکارهای تحقق سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری، با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم و به‌دلیل عدم پیش‌بینی محل تأمین هزینه‌های اصلاح ساختار و ایجاد بار مالی مضاعف، با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد. **بنابراین با وجود ضعف‌های اساسی این طرح، تصویب آن توصیه نمی‌شود.**

منابع و مآخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳. تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی «با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه‌های آن»، شماره مسلسل: ۱۴۰۳۶.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست» ۲. بررسی تشکیل وزارت، آب و محیط زیست، شماره مسلسل: ۱۵۹۷۷.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹. الزامات تحقق گام دوم انقلاب ۷. بخش محیط زیست، شماره مسلسل: ۱۷۰۴۸.

۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹. علل، آثار، چالش‌ها و راهکارهای مقابله با آتش‌سوزی‌های جنگل‌ها و مراتع کشور. شماره مسلسل: ۱۷۲۸۸.

۵. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ با اصلاحات بعدی.

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۷۴۳۰

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: حجت ورمزیاری، محسن بابائی

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

همکاران: مجید حسین‌زاده، الهه سلیمانی (گروه محیط زیست و منابع طبیعی)، علی دهقان بنادکی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مالیه عمومی و توسعه مدیریت)

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

ویراستار ادبی: ـــــــ

ویراستار تخصصی: ـــــــ

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط زیست

۲. منابع طبیعی

۳. تغییر کاربری

۴. اصلاح رویکردها و راهبردها

۵. ادغام

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۹/۰۹/۰۱

تاریخ اتمام مطالعه: ۱۳۹۹/۱۱/۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۲۵