ماهیت متفاوت وظایف محیط زیست و منابع طبیعی

بدیهی است که ناکارآمدی سازمان‌های مورد اشاره لزوما به دلیل ساختار و تشکیلات آنها نیست، بلکه متاثر 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 مساله‌ای که درخصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که جایگاه این سه سازمان با توجه به ماهیت وظایف آنها و ضرورت ناشی از این ماهیت به صورت کلی مطابق ماده یک قانون حفاظت و بهسازی سازمان حفاظت محیط زیست متفاوت از یکدیگر است.

محیط‌زیست

مرکز پژوهش‌های مجلس مزایا و معایب ادغام دو سازمان را بررسی کرد

مسیر سازمان محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها به هم می‌رسد؟

گروه اجتماعی

بحث ادغام سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها و تبدیل آنها به یک وزارتخانه بحثی است که چندی است از مجلس به گوش می‌رسد. تاکید بر نظارت و مورد سوال قرار دادن این سازمان‌ها عمده‌ترین دلیل موافقان این طرح است؛ طرحی که سازمان محیط‌زیست را وزارتخانه کند و رییس آن را وزیر تا برای اقداماتش به مجلس پاسخگو باشد، اتفاقی که در حال حاضر کمتر شاهد وقوع آن هستیم. تداوم پدیده ریزگردها در استان‌های غربی و جنوب‌غربی کشور و آلودگی هوا در کلانشهرها مهم‌ترین موضوعاتی است که در سال‌های اخیر، نمایندگان مجلس را بر آن داشته که بر طرح ادغام پافشاری کنند، چه آنکه برخی از آنها معتقدند سازمان حفاظت محیط‌زیست نتوانسته به وظایف خود در زمینه برطرف کردن این بحران‌ها درست عمل کند و باید پاسخگو باشد و در مقام استیضاح قرار گیرد. حال آنکه رییس سازمان با جایگاه معاونت رییس جمهور، در مقام استیضاح‌شونده قرار نمی‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس، در گزارشی به تحلیل و بررسی این طرح، معایب و مزایایش پرداخته است، گزارشی که در نهایت ادغام سه سازمان و تبدیل آنها به یک وزارتخانه را اقدامی غیرعملی می‌داند. در بخشی از این گزارش به این مساله می‌پردازد 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. در ادامه این گزارش اضافه می‌کند: تغییرات تشکیلات سازمانی اغلب با هزینه‌های گوناگونی همراه هستند. تنش‌های مدیریتی، دشواری جابه‌جایی 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 لزوما به دلیل ساختار و تشکیلات آنها نیست، بلکه متاثر 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 مساله‌ای که درخصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که جایگاه این سه سازمان با توجه به ماهیت وظایف آنها و ضرورت ناشی از این ماهیت به صورت کلی مطابق ماده یک قانون حفاظت و بهسازی سازمان حفاظت محیط زیست متفاوت از یکدیگر است. نمی‌توان انتظار داشت که با تغییر و جابه‌جایی در تشکیلات سازمان‌ها بتوان گامی اساسی در رفع کمبودها 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 کرده است. بدون تردید صرف ادغام سه سازمان بدون پیش‌بینی هیچ‌گونه تغییری در ساختار و صلاحیت‌ها، نمی‌تواند منجر به افزایش کارایی و بهره‌وری وظایف دولت شود.

در این گزارش همچنین با به میان آوردن طرح پیشنهادی مجلس، آن را مورد بررسی قرار داده است. در ماده واحده طرح پیشنهادی آمده: از ابتدای دولت دوازدهم، سازمان حفاظت محیط زیست با امور اراضی و منابع طبیعی ادغام و وزارت محیط زیست و منابع طبیعی تشکیل می‌شود. در تبصره این ماده آمده است: وظایف وزارت محیط زیست و منابع طبیعی همان وظایف مشخص شده و اساسنامه و قوانین جاری کشور است. تبصره ۲ می‌گوید: کلیه امکانات، ساختمان‌ها و نیروی انسانی محیط زیست، منابع طبیعی و امور اراضی به وزارتخانه محیط زیست و منابع طبیعی منتقل می‌شود.

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

تجمیع، تلفیق یا بازمهندسی

این گزارش همچنین مراحل ادغام این دو سازمان را به سه شکل می‌بیند:

الف: تجمیع یعنی سه سازمان با ماموریت یکسان در کنار یکدیگر قرار گرفته و سازمان بزرگ‌تری تشکیل می‌شود که در نهایت مجموع سازمان‌های گذشته به وجود خواهد آمد.

ب: تلفیق یعنی اجزای موازی یا دارای وظایف مشابه در سازمان‌های مختلف ترکیب شده یا حذف می‌شوند. در این حالت، سازمان جدید کمی کوچک‌تر از مجموع سه سازمان گذشته است.

ج: بازمهندسی که 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 ماموریت‌های 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، کارایی، اثربخشی و بهره‌وری افزایش خواهد داشت.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، مدیریت محیط زیست و منابع طبیعی و حتی منابع پایه از مدیریت کشاورزی جداست. می‌توان کشورهای زیر را به عنوان مثال مورد اشاره قرار داد: 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 به‌نظر می‌رسد همان گونه که اشاره شد، تفکیک بین سازمان‌های متولی تولید و بهره‌برداری و سازمان نظارتی و حفاظتی بیشتر مورد توجه است. به طور کلی، از این مقایسه و سایر موارد ذکر شده، می‌توان نتیجه گرفت که تفکیک سازمانی بین وظایف بهره‌برداری و حفاظت می‌تواند راهبردی مورد توجه و مناسب باشد. همچنین 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. از سوی دیگر، کارآمدی دستگاه‌های متولی محیط زیست در ایران لزوما به‌دلیل ساختار و تشکیلات آنها نیست. جمع‌بندی ساختار و شرح وظایف این سازمان‌ها و نقاط اشتراک و افتراق آنها نشان می‌دهد که همبستگی بین سازمان‌های حفاظت از محیط زیست و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان امور اراضی کشور نسبتا بالاست، اما موضوع ادغام سازمان‌ها دارای ابعاد مهمی است که باید با نگاه دقیق و کارشناسانه به آن توجه کرد. اگرچه برآیند فعالیت سازمان جنگل‌ها در جهت حفظ و پایداری منابع طبیعی کشور است، ولی رسالت آن فراتر از حفظ و نگهداری است و رویکرد اصلی آن توسعه منابع طبیعی کشور است (گرچه ممکن است در رسیدن به این هدف عالیه خود ضعف‌های بسیاری تا به امروز داشته باشد). نکته قابل توجه، جایگاه سازمان محیط زیست و گستره فعالیت آن است که به عنوان 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 است و لذا بدون شک باید جایگاه آن بالاتر از همه نهادها و وزارتخانه‌ها باشد تا بتواند نظرات خود را عملیاتی و نظارت دقیق و قوی اعمال کند. بنابراین اگر ادغام در جهت تقویت فرهنگ توسعه‌ای در زیرمجموعه حوزه جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به عنوان یک بازو و همچنین ترفیع و تقویت جایگاه کنترلی و نظارتی سازمان حفاظت از محیط زیست به عنوان 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

پرداختن به معایب و مزایای ادغام، بخش دیگری از این گزارش است. مزایای ادغام سازمان‌ها را می‌توان در قالب مدیریت متمرکز و هماهنگ بر منابع طبیعی و محیط زیست کشور، افزایش بهره‌برداری از مشارکت مردمی و توان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، پویایی و کارآفرینی منابع طبیعی در امر تولید، اقتصاد، صادرات و محیط زیست در امر خدمات و افزایش توان نظارتی قوه مقننه بر عملکرد سازمان حفاظت از محیط زیست، در صورتی که ساختار جدید به صورت وزارتخانه باشد، برشمرد. اما معایب این طرح که از نگاه این گزارش مفصل‌تر از مزایایش است، به شرح زیر است: کاهش قدرت لازم سازمان حفاظت محیط زیست، در صورتی که این سازمان‌ها هم‌سطح دیگر وزارتخانه‌ها شود. صرف هزینه‌های زمانی و اقتصادی در جهت عملیاتی کردن این تغییر. ایجاد یک وزارتخانه احتمالی و ایجاد یک ساختار جدید و به وجود آمدن سرفصل‌های هزینه‌ای جدید در دولت و افزایش حیطه وظایف نظارتی رییس سازمان جدید و به تبع آن اعمال نظارت کمتر.

اما دلایل مخالفت با طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست با سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان امور اراضی کشور از نگاه کارشناسان این مرکز بخش‌های مختلفی دارد. از آن جمله می‌توان به این اشاره کرد که نگاه این سازمان‌ها به مسائل مشابه با وجود شباهت‌های‌شان، تفاوت‌هایی اساسی دارد. امکان دارد در نگاه اول این تصور به وجود آید که بخش‌های مذکور ارتباط زیادی با یکدیگر دارند، اما این بخش‌ها در برخورد با عناصر طبیعی نظیر گیاهان و جانوران دیدگاه‌هایی کاملا متفاوت و بعضا متناقضی دارند. وزارت جهاد کشاورزی دستگاهی بهره‌بردار است که نگاه آن به منابع طبیعی بیشتر در پی منفعت اقتصادی است در حالی که نگاه محیط زیست نگاهی آینده‌نگر با هدف جلوگیری از بهره‌برداری بی‌رویه و حفظ منابع طبیعی برای نسل‌های آینده است، بدون آنکه منکر توسعه و رفع نیازهای انسان باشد. از سوی دیگر 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 باید با تمامی این وزارتخانه‌ها ادغام شود.

محیط زیست مستقل از منابع طبیعی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول مرتبط با موضوع محیط زیست و منابع طبیعی در قالب اصول مستقل بیان شده که بر این اساس مطابق تفسیر حاکم، اصل پنجاهم تداعی‌کننده مفهوم توسعه پایدار (نسل امروز و نسل‌های بعدی)، ظرفیت برداری (هر آلودگی و تخریبی که بیش از ظرفیت برد اکوسیستم باشد)، حفاظت محیط زیست مبتنی بر طرح‌ریزی برای آینده، ممنوعیت تخریب و آلودگی بدون امکان جبران است. در این اصل هم به محیط زیست انسانی اشاره شده و هم به محیط زیست طبیعی اشاره دارد حال آنکه طبق اصل چهل و هشتم قانون اساسی که مبنای تشکیل ساختارهای مرتبط با منابع طبیعی است، موضوع تعیین نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها مورد اشاره است که با توجه به اضداد ماهیت حاکمیتی و حفاظتی منابع پایه ناظر بر اصل پنجاهم قانون اساسی با رویکرد اصل چهل و هشتم قانون اساسی مبتنی بر بهره‌برداری از منابع امکان ادغام میسر نیست. به تبع قانون اساسی در تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام موضوع سیاست‌های محیط زیست و منابع طبیعی به‌صورت کاملا مستقل از یکدیگر توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است که بر این اساس از آنجا که سیاست‌های کلی نظام در هر حوزه باید تابعی از اصول مرتبط با آن در قانون اساسی باشد، لذا تحلیل سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست مؤید محوریت آن بر اصولی نظیر اصلاح شرایط زیستی به منظور برخوردار ساختن جامعه از محیط زیست سالم و رعایت عدالت و حقوق بین نسلی بوده حال آنکه شالوده ساختاری سیاست‌های کلی منابع طبیعی براساس اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع و تلاش برای حفظ و توسعه آن است که ماهیت سیاست‌های محیط زیست حفاظتی-حاکمیتی و ماهیت سیاست‌های کلی منابع طبیعی اجرایی-بهره‌برداری است. تحلیل برنامه‌های توسعه کشور علی الخصوص از برنامه سوم تا پنجم موید مستقل بودن و متفاوت بودن مفاد مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی کشور است، به نحوی که مفاد مرتبط با محیط زیست دارای ماهیت حاکمیتی و نظارتی با شعاع عملکردی بخشی و فرابخشی است. حال آنکه مفاد مرتبط با منابع طبیعی جنبه حفظ و احیا برای بهره‌برداری پایدار و با وظایف بخشی و درون سازمانی است. تحلیل قوانین و مقررات تشکیل سازمان حفاظت محیط زیست نظیر قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مؤید تاکید وظیفه‌مندی این سازمان بر حفاظت، بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، است که بر این اساس سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان یک دستگاه حاکمیتی، متولی حفاظت و بهسازی محیط زیست بوده و نظارت بر کلیه فعالیت‌های مرتبط با آب، هوا، خاک، تنوع زیستی و منابع طبیعی را بر عهده دارد با توجه به نقش حاکمیتی و نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست، این سازمان با هدف نظارت بر عملکرد سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی تاثیرگذار بر محیط زیست در جایگاه سازمانی مستقل به عنوان معاون رییس جمهور، بالاتر از سایر وزارتخانه‌ها قرار گرفته است. این جایگاه امکان تحقق حاکمیت دولت در حفظ محیط زیست را فراهم کرده است. در اکثر کشورهای دنیا محیط زیست تحت عنوان سازمانی مستقل یا وزارتخانه اداره می‌شود که در بیشتر آنها از عنوان محیط زیست به تنهایی استفاده شده است. (۳۰ کشور از ۷۴ کشور بررسی شده). با عنایت به ضرورت واگذاری امور اجرایی و عاملیتی دولت به بخش خصوصی مطابق با اصل چهل و چهارم قانون اساسی، واگذاری بسیاری از فعالیت‌های اجرایی دولت در بخش‌های کشاورزی، شیلات، آب و محیط زیست و منابع طبیعی به بخش خصوصی امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود که با منویات مقام معظم رهبری باید در افق چشم‌انداز محقق شود. لذا ضرورت وجود یک دستگاه حاکمیتی و نظارتی مقتدر و توانمند جهت تحقق حاکمیت دولت بر منابع زیستی و فعالیت‌هایی که موجبات آلایندگی و تخریب محیط زیست را فراهم می‌آورند، بیش از پیش احساس می‌شود. با توجه به مفاد ۱۱۳ لغایت ۱۱۵ منشور حقوق شهروندی درخصوص حق محیط زیست سالم و توسعه پایدار، امروزه پاسخگویی در مقابل مسوولیت‌ها و تکالیف در حوزه محیط زیست برعهده دولتمردان است. محیط زیست سالم به عنوان حقی از حقوق شهروندی مطرح است که در نبود آن احقاق حقوق شهروندی حاصل نشده و تخریب محیط زیست و محیط زیست آلوده سلامتی روحی روانی شهروندان را به مخاطره می‌اندازد. برای حمایت از حقوق زیست محیطی شهروندی ابتدا باید به تعریف شهروند و حقوق زیست محیطی شهروندی و محدوده رعایت این حقوق از سوی دولتمردان و سایر شهروندان پرداخت. ولی محیط زیست را نمی‌توان به مرزها محدود کرد. در نتیجه بهتر آن است که با دید کلان به محیط زیست نگریست و بهترین پایگاه دفاع از حقوق زیست‌محیطی شهروندان در درجه اول وجود دستگاه محور و مسوول در حوزه محیط زیست برای احقاق این حقوق بین نسلی است که براساس طرح پیشنهادی مذکور علاوه بر حذف دستگاه مسوول محیط زیست به صورت خاص سبب ایجاد زمینه برای حذف عناوینی نظیر توسعه پایدار، اقتصاد سبز، دیپلماسی محیط زیست، ارزیابی راهبردی و... از فرهنگ توسعه آتی کشور و ابطال اصل پنجاهم قانون اساسی خواهد شد. یکپارچگی مدیریت بر منابع تجدیدپذیر و تجدیدناپذیر و ایجاد یک دستگاه اجرایی واحد به این منظور، مستلزم چینش یکجای سازمان‌هایی از قبیل سازمان هواشناسی، سازمان شیلات و آبزیان، وزارت نفت، وزارت نیرو، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان امور اراضی، وزارت جهاد کشاورزی، بخش معادن در وزارت صنعت، معدن و تجارت و... است که امکان‌پذیر نیست و کارایی و کارآمدی لازم را نیز نخواهد داشت، لذا ادغام بخشی از دستگاه‌های فوق ادعای مطرح شده در طرح فوق را مردود می‌سازد. در طرح پیشنهادی دلایل هم‌افزایی سازمانی، پس از ادغام تشکیلاتی ارایه نشده است و کارآمدی و اثربخشی سازمان پیشنهادی در هاله‌ای از ابهام است. این گزارش در پایان ارایه دلایل مخالفت‌هایش می‌گوید: در طرح پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی دلایل متقن مبنی بر ناکارآمدی ساختار سازمانی فعلی و ارجحیت ادغام سه دستگاه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان محیط زیست و سازمان امور اراضی در چابک‌سازی سازمانی ارایه نشده است، لذا پیش فرض کارآمدتر بودن تشکیلات پیشنهادی جدید، جای تردید جدی دارد. با جداسازی مدیریت منابع پایه تولید و تفکیک اجزای اصلی آن، به تامین امنیت غذایی که در زمره مهم‌ترین رسالت‌های دولت و وظیفه بخش کشاورزی و منابع طبیعی بوده و در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز مورد تاکید است، خدشه وارد شده و کشور را با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد کرد.

مجلس چاره‌ای قانونی برای نظارت بیندیشد

ماهیت کار بسیاری از واحدهای دولتی (اقتصادی، صنعتی، معدنی، بهداشتی و نظامی) مخرب محیط زیست و برای جامعه زیان‌بار دیده‌شده و نظارت بر آنها فقط از طریق یک سازمان حکومتی بالاتر از وزارتخانه‌ها، موثر و کارساز خواهد بود، چرا که بدون تردید در صورتی که شأن سازمان مزبور صرفا 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 تاحدودی در ردیف یک سازمان اجرایی دانست، اما به لحاظ ضرورت نظارت عالیه بر همه دستگاه‌های دولتی این سازمان باید وابسته به رییس دولت باشد. همچنین در بررسی طرح پیشنهادی باید به این مساله توجه داشت که فلسفه ایجاد سازمان مستقل حفاظت از محیط زیست، زیرنظر مستقیم رییس جمهور، شأن نظارت عالیه‌ای است که سازمان مزبور باید 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 است، لذا به نظر می‌رسد این مهم از نظر طراحان این طرح مغفول مانده است. چنانچه هدف از این طرح نظارت بیشتر مجلس شورای اسلامی است که در شرایط فعلی در این حوزه با محدودیت مواجه است، از آنجا که این اشکال در مورد کلیه سازمان‌های تابعه ریاست‌جمهوری مصداق دارد، مجلس شورای اسلامی برای رفع مشکل کلی قادر خواهد بود از طریق تصویب قانون، راهکارهای اعمال نظارت بیشتر و موثرتر بر سازمان‌های تابعه ریاست‌جمهوری را تصویب کند، زیرا ریاست‌جمهوری، سازمان‌های تابعه دیگری هم دارد و در آینده نیز خواهد داشت که طبیعتا نظارت بیشتر بر آنها مطلوب مجلس است و تبدیل همه این سازمان‌ها به وزارتخانه ممکن نیست و باید در جهت اعمال نظارت مجلس بر این سازمان‌ها تدابیر دیگری اندیشیده شود.

مدیریت متمرکز و هماهنگ از مزایای طرح ادغام

مزایای ادغام سازمان‌ها را می‌توان در قالب مدیریت متمرکز و هماهنگ بر منابع طبیعی و محیط زیست کشور، افزایش بهره‌برداری از مشارکت مردمی و توان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، پویایی و کارآفرینی منابع طبیعی در امر تولید، اقتصاد، صادرات و محیط زیست در امر خدمات و افزایش توان نظارتی قوه مقننه بر عملکرد سازمان حفاظت از محیط زیست، در صورتی که ساختار جدید به صورت وزارتخانه باشد، برشمرد.

کاهش قدرت محیط‌زیست از معایب طرح ادغام

معایب این طرح که از نگاه این گزارش مفصل‌تر از مزایایش است، به شرح زیر است: کاهش قدرت لازم سازمان حفاظت محیط زیست، در صورتی که این سازمان‌ها همسطح دیگر وزارتخانه‌ها شود. صرف هزینه‌های زمانی و اقتصادی در جهت عملیاتی کردن این تغییر. ایجاد یک وزارتخانه احتمالی و ایجاد یک ساختار جدید و به وجود آمدن سرفصل‌های هزینه‌ای جدید در دولت و افزایش حیطه وظایف نظارتی رییس سازمان جدید و به تبع آن اعمال نظارت کمتر.

این گزارش مراحل ادغام این دو سازمان را به سه شکل می‌بیند:

الف: تجمیع یعنی سه سازمان با ماموریت یکسان در کنار یکدیگر قرار گرفته و سازمان بزرگ‌تری تشکیل می‌شود که در نهایت مجموع سازمان‌های گذشته به وجود خواهد آمد.

ب: تلفیق یعنی اجزای موازی یا دارای وظایف مشابه در سازمان‌های مختلف ترکیب شده یا حذف می‌شوند. در این حالت، سازمان جدید کمی کوچک‌تر از مجموع سه سازمان گذشته است.

ج: بازمهندسی که 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 ماموریت‌های 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، کارایی، اثربخشی و بهره‌وری افزایش خواهد داشت.

گزارش

مجلس تصویب کرد

از ممنوعیت واردات سوخت غیراستاندارد تا تشکیل شبکه هشدار گردوغبار

مجلس شورای اسلامی روز یکشنبه در جلسه علنی خود، موادی از لایحه هوای پاک را تصویب کرد. ایجاد کمربند سبز در مناطق متاثر از گرد و غبار، مکلف کردن سازمان هواشناسی برای تکمیل شبکه ملی هشدار گردوغبار، مکلف کردن دولت به همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای مهار ریزگردها، تکلیف سازمان جنگل‌ها و مراتع به مهار حداقل ۳۰۰ هزار هکتار از کانون‌های تولید گردوغبار، مکلف کردن سازمان محیط زیست برای جلوگیری از واردات سوخت فاقد استاندارد ملی و تعیین وظیفه شهرداری‌ها به افزایش سرانه فضای سبز شهرهای بالای ۵۰ هزارنفر جمعیت به ۱۵ متر مربع از جمله مصوبات روز یکشنبه مجلس بود. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ماده‌ای از لایحه هوای پاک، وزارت راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی را مکلف به ایجاد تمهیداتی برای کمربند سبز شهرها و روستاهای تحت تاثیر رخدادهای گرد و غبار کردند. بر اساس این مصوبه، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، راه و شهرسازی، از محل اعتبارات مندرج در ردیف‌های بودجه‌ای و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل منابع مالی در اختیار اعم از عوارض و وجوه عمومی مکلفند طی برنامه‌ای پنج‌ساله که به تایید سازمان می‌رسد، حریم سبز بزرگراه‌ها و کمربند سبز شهرها و روستاهای تحت تاثیر رخدادهای گردوغبار را با روش آبیاری مدرن و اولویت استفاده از پساب‌های شهری و روستایی ایجاد کنند. همچنین در تبصره یک ذیل این ماده وزارت نیرو مکلف است منابع آب مورد نیاز را از آب مازاد حاصل از تغییر روش آبیاری سنتی به روش آبیاری نوین را در مناطق موضوع این ماده تامین کند و تخصیص دهد و درصورت کسری منابع، تخصیص لازم را از محل پساب تولیدی یا منابع دیگر تامین کند. علاوه براین وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) مکلف است حداقل ۲۰ درصد از منابع در اختیار خود را به توسعه کمربند سبز موضوع این ماده اختصاص دهد و به شهرداری شهرها و دهیاری‌ها پرداخت کند. از سوی دیگر، نمایندگان مجلس، سازمان هواشناسی که از زیرمجموعه‌های وزارت راه و شهرسازی است را مکلف به تشکیل شبکه ملی هشدار و پیش‌آگاهی رخدادهای گردوغبار کردند. نمایندگان در ادامه رسیدگی به لایحه هوای پاک، ماده‌ای را به تصویب رساندند که به موجب آن وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان مکلف است، حداکثر ظرف مدت دوسال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش‌آگاهی رخدادهای گردوغبار را تکمیل کند. همچنین بر اساس ماده ۲۵ با تصویب مجلس سازمان محیط زیست مکلف است با همکاری وزارت نیرو نیاز آبی زیست‌محیطی رودخانه‌ها، تالاب‌ها، خورها، دریاچه‌ها و زیست‌بوم‌ها را تعیین و وزارت نیرو متناسب با شرایط ترسالی، عادی و خشکسالی سالانه نسبت به تخصیص حق‌آبه موارد فوق اقدام کند. از سوی دیگر، نمایندگان مجلس در قالب این لایحه، دولت را مکلف کردند برای جلوگیری از تشکیل گردوغبار و انتشار آن با همکاری و هماهنگی نهادهای بین‌المللی کشورهای موثر و متاثر اقدام کند. بر این اساس، دولت مکلف است با رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی، به‌منظور ایجاد همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی جهت جلوگیری از ایجاد رخداد گرد و غبار و نیز کاهش خسارات و پیامدهای مخرب آن در سطح کشور و منطقه با هماهنگی و همکاری نهادهای بین‌المللی ذی‌ربط و مشارکت کشورهای موثر و متاثر منطقه، اقدامات لازم را به‌عمل آورد. سازمان جنگل‌ها و مراتع هم مکلف شد حداقل ۳۰۰ هزار هکتار از کانون‌های تولید گردوغبار را مهار کند. دولت مکلف است اعتبارات مورد نیاز برای اجرای عملیات موضوع این ماده را هرساله در بودجه‌های سالانه منظور کند. براساس این مصوبه مجلس، وزارت نفت مکلف شد حداکثر تا سه سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، سوخت تولیدی کشور اعم از بنزین، نفت گاز، نفت کوره و نفت‌سفید را مطابق با استانداردهای ملی مصوب عرضه کند. سازمان مکلف است از تولید سوخت غیراستاندارد جلوگیری به‌عمل آورد. همچنین پس از مهلت موضوع این قانون، سازمان حفاظت از محیط زیست موظف است از واردات سوخت فاقد استاندارد ملی جلوگیری به‌عمل آورد. وزارت نفت، سازمان ملی استاندارد ایران و سازمان موظفند گزارش عملکرد این ماده را هر شش‌ماه یک‌بار منتشر کنند. شهرداری‌ها هم از مصوبات دیروز مجلس بی‌نصیب نماندند و مکلف شدند در شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر جمعیت، سرانه فضای سبز خود را حداقل به ۱۵ مترمربع افزایش دهند. با تصویب ماده ۲۲ لایحه هوای پاک مصوب شد حداکثر تا ۱۰ سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون شهرداری‌های شهرهای بالای ۵۰ هزارنفر جمعیت موظفند با همکاری وزارت نیرو و ادارات منابع‌طبیعی شهرستان، سرانه فضای سبز خود را حداقل به ۱۵ مترمربع برسانند. تولید و تامین نهال مورد نیاز (گونه‌های با نیاز آب کم، مقاوم و بومی)، با ادارات منابع‌طبیعی و عملیات کاشت، نگهداری و بهره‌وری برعهده شهرداری‌هاست. همچنین انباشتن پسماندهای بیمارستانی و صنعتی در معابر عمومی و فضای باز یا سوزاندن آنها و انباشتن پسماندهای خانگی و ساختمانی در معابر عمومی و فضای باز خارج از مکان‌های تعیین شده توسط شهرداری‌ها یا سوزاندن آنها و همچنین سوزندان بقایای گیاهی اراضی زراعی پس از برداشت محصول ممنوع شد. متخلف حسب مورد به پرداخت جزای نقدی درجه ۶ قانون مجازات اسلامی برحسب موضوع محکوم می‌شود.

مصوبات لایحه هوای پاک در مجلس

ایجاد کمربند سبز در مناطق متاثر از گردوغبار، تکمیل شبکه ملی هشدار گردوغبار، همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای مهار ریزگردها، مهار حداقل ۳۰۰ هزار هکتار از کانون‌های تولید گردوغبار، جلوگیری از واردات سوخت فاقد استاندارد ملی و افزایش سرانه فضای سبز شهرهای بالای ۵۰ هزارنفر جمعیت از جمله مصوبات روز یکشنبه مجلس بود.