

بررسی تطبیقی

حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و آب

تهیه کننده: سارا کوهی

کارشناس محیط زیست معاونت اب وابنیه ومحیط زیست

شرکت مهندسی قدس نیرو

۱- مقدمه

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنج ساله پنجم توسعه، همگی بر خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت تاکید می‌ورزند کوچکسازی دولت و افزایش بهره وری همیشه یکی از بهترین راه‌های کاهش هزینه‌ی دولت‌ها بوده است. از این رو در برنامه ششم توسعه طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی و بخش آب وزارت نیرو پیشنهاد شده است.

۲- تاریخچه

به دنبال معضلات محیط زیستی پیش آمده در سال‌های اخیر بحث ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و مراتع از سال ۱۳۹۱ مطرح بوده است.

در ۳۰ دیماه ۱۳۹۱ کمیسیون کشاورزی مجلس بررسی طرح ادغام سازمان منابع طبیعی را با سازمان محیط زیست در دستور کار قرار داد. با ذکر این توجیه که بسیاری از وظایف و اختیارات سازمان‌های منابع طبیعی و محیط زیست مشترک است می‌توان با ادغام آن‌ها از موازی‌کاری و اتلاف هزینه و امکانات کشور جلوگیری کرد.

در سال ۱۳۹۳ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نظر کارشناسی خود را درباره «طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور» اعلام کرد. این طرح مقرر می‌داشت که از تاریخ تصویب این قانون، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی ادغام شده و زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گیرند. همچنین وظایف اختیارات، تکالیف، نگهداری اماکن، امکانات و نیروی انسانی سازمان حفاظت محیط زیست بر عهده سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی خواهد بود.

در ماه‌های اخیر براساس پیش نویس برنامه ششم توسعه که از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور پیشنهاد شد این سازمان قصد دارد دو مجموعه اجرایی یعنی سازمان جنگل‌ها و بخش آب وزارت نیرو را با یک مجموعه نظارتی یعنی سازمان محیط زیست ادغام کند و وزارتخانه سازمان محیط زیست تشکیل گردد. این امر با هدف کوچک سازی دولت پیشنهاد شده است.

۳- بررسی عملکرد محیط زیستی کشورهای دارای وزارتخانه های ادغام شده

در ادامه جهت بررسی های دقیق تر چند نمونه از کشورهای همسایه و یا کشورهای پیشگام در زمینه محیط زیست که در آنها وزارتخانه محیط زیست و منابع طبیعی و آب (یا ترکیبی از این سه مقوله) تشکیل

شده است مورد بررسی قرار می‌گیرد. جهت مقایسه وضعیت فعلی محیط زیست کشور های منتخب از شاخص EPI استفاده شده است. این شاخص در سال ۲۰۱۴ توسط دانشگاه ییل آمریکا منتشر شده است .

۳-۱- امارات متحد عربی

بر طبق شاخص EPI رتبه محیط زیست امارات متحد عربی در بین ۱۷۸ کشور جهان رتبه ۲۵ می‌باشد. در ده سال گذشته تغییرات محیط زیست در این کشور روند منفی داشته است . اثرات محیط زیست بر روی سلامت انسانی یکی از فاکتورهای این شاخص می‌باشد .میزان مرگ و میر کودکان یکی از شاخص های سلامت انسانی به شمار می‌آید که در این سال ۹۶.۰۹ درصد محاسبه شده است.

وزارتخانه محیط زیست و آب با هدف تقویت تعهدات محیط زیست و اجرای توسعه پایدار در سال ۲۰۰۶ در امارات متحده عربی شروع به فعالیت کرده‌است. این وزارتخانه جایگزین وزارتخانه شیلات و کشاورزی شده که علاوه بر مسئولیتهای وزارتخانه پیشین مباحث محیط زیست انسانی و طبیعی را نیز شامل می‌شود. از اهداف این وزارتخانه ارتقاء مدیریت منابع آب ،توسعه پایدار، ممانعت از آفات کشاورزی و بیماری های همه گیر ، ارتقاو امنیت غذایی و توسعه تولیدات بومی می‌باشد.

۳-۲- استرالیا

بر اساس شاخص EPI از نظر رتبه محیط زیست این کشور در سال ۲۰۱۴ دارای رتبه سوم در جهان می‌باشد. محیط زیست استرالیا در ۱۰ سال گذشته ۲.۳۲ درصد تغییرات مثبت داشته است.اثرات سلامت محیط زیست و سلامت و بهداشت آبی در کشور ۱۰۰ درصد تعیین شده است.

استرالیای جنوبی به عنوان یکی از ایالتهای استرالیا دارای سازمان محیط زیست ،آب و منابع طبیعی می‌باشد که این سازمان یکی از سازمان های دولتی محسوب می‌گردد. این سازمان مباحثی از قبیل مدیریت و امنیت منابع آبی، تغییرات اقلیمی، مدیریت پایدار زمین ، مدیریت املاک عمومی، حفاظت از تنوع زیستی را شامل می شود. در حقیقت این دپارتمان بین صنعت و بهره‌برداری و حفاظت از منابع طبیعی هماهنگی ایجاد می‌نماید که از اهداف اصلی توسعه پایدار می‌باشد.

۳-۳- سنگاپور

سنگاپور رتبه محیط زیست ۴ را در میان ۱۷۸ کشور جهان به خود اختصاص داده است. تغییرات محیط زیست در ده سال گذشته در این کشور مثبت و در حدود ۰.۹۴ درصد بوده است .اثرات سلامت محیط زیست و بهداشت آب در این کشور ۱۰۰ درصد بوده است که از این جهات با کشور استرالیا برابری می‌کند .

در سال ۱۹۷۲ وزارت محیط زیست سنگاپور با هدف کنترل آلودگی ها ، شبکه های آب و فاضلاب زهکشی های طبیعی و سلامت محیط زیست شروع به فعالیت کرده است. از سال ۲۰۰۱ تا سال ۲۰۰۴ سازمان محیط زیست سنگاپور دستخوش تغییرات عمده‌ایی قرار گرفت . مدیریت منابع آبی، شبکه های آبیاری و

زهکشی زیر نظر وزارت محیط زیست قرار گرفت. در سال ۲۰۰۲ بخش های جهت تدوین سیاستهای اجرایی محیط زیست در این وزارت خانه تاسیس گردید که در برگیرنده بخش سلامت محیط زیست و مدیریت و سیاستگذاری محیط زیست می شد. در سال ۲۰۰۴ وزارت محیط زیست به وزارتخانه محیط زیست و منابع آبی تغییر نام داده است.

۳-۴- پاکستان

رتبه محیط زیست کشور پاکستان در سال ۲۰۱۴ بر اساس شاخص EPI ۱۴۸ می باشد. طی ۱۰ سال گذشته تغییرات محیط زیست در این کشور مثبت بود و در حدود ۶.۶۶ درصد تغییر مثبت داشته است. اثرات سلامت محیط زیست و شاخص مرتبط با آن یعنی میزان مرگ و میر کودکان ۶۴.۹۷ درصد بوده است.

وزارتخانه محیط زیست یکی از وزارتخانه های دولتی پاکستان به شمار می آید این وزارتخانه وظیفه برنامه ریزی هماهنگی، ترویج، حفاظت و سرپرستی سیاست های اجرایی در زمینه حفاظت محیط زیست و برنامه های جنگلداری را به عهده دارد. فعالیت های این وزارتخانه عبارتند از حفاظت و بررسی پوشش گیاهی و حیات وحش، کنترل آلودگی ها، جنگلکاری و کاهش تغییر کاربری زمین می باشد.

وزارتخانه محیط زیست پاکستان به ۴ بخش تقسیم می شود:

۱. قوانین و اجراییات
۲. تجسس و ارزیابی اثرات محیط زیست
۳. استانداردهای ملی کیفیت محیط زیست
۴. مرکز سلامت بیولوژیکی

۳-۵- ترکیه

رتبه محیط زیست ترکیه در میان کشور های جهان در سال ۲۰۱۴ و بر اساس شاخص های EPI ۶۶ می باشد. اثرات محیط زیست بر روی سلامت انسانی در این کشور ۶۶.۰۶ درصد برآورد شده است.

وزارت محیط زیست و جنگلها در ترکیه از ادغام دو وزارتخانه مستقل محیط زیست (تاسیس ۱۹۹۱) و وزارتخانه جنگلها (تاسیس ۱۹۹۲) در سال ۲۰۰۳ به وجود آمده است. از اهداف تاسیس این وزارتخانه به طور خلاصه می توان به موارد زیر اشاره داشت:

۱. محافظت و ارتقاء محیط زیست
۲. کاربرد مناسب از منابع طبیعی در اراضی شهری و روستایی و محافظت از آنها
۳. حفاظت و نگهداری از گونه های گیاهی و جانوری و کمک به غنای گونه ایی در کشور
۴. جلوگیری از گسترش هر نوع آلودگی
۵. حفاظت از جنگلها و گسترش اراضی جنگلی

۶. گسترش زندگی روستایی در کنار مناطق جنگلی با لزوم حفاظت از جنگلها
۷. پاسخگویی به نیاز تولیدات جنگلی و بهره‌برداری درست از محصولات جنگلی

۳-۶- جمهوری اوگاندا

رتبه محیط زیست جمهوری اوگاندا در سال ۲۰۱۴ طبق شاخص های EPI ۱۳۵ ارزیابی شده است. اثرات سلامت محیط زیست ۳۱.۰۵ درصد تعیین شده است که درمیان کشور های مورد بررسی پایین ترین امتیاز را به خود اختصاص داده است. سلامت آب و بهداشت ۲۸.۳۴ درصد تعیین شده است.

در این کشور نیز وزارت خانه آب و محیط زیست با هدف ایجاد سیاستها و استانداردهای ملی و اتخاذ تصمیمات اولیه توسعه و مدیریت آب تشکیل شده است. این وزارتخانه برنامه های توسعه و نحوه اجرا را مورد پایش قرار داده و راندمان و میزان اثر بخشی طرح های توسعه را مورد بررسی قرار می‌دهد. وزارتخانه آب و محیط زیست ۳ بخش مدیریتی می‌گردد. (چارت)

۱. مدیریت منابع آب : هدف از فعالیت های این بخش گسترش سرویس رسانی و افزایش راندمان

۲. توسعه آب (شبکه آبرسانی)

۳. امور محیط زیست

۳-۷- مقایسه کشورهای منتخب

در جدول شماره یک مقایسه امتیازات عملکرد محیط زیستی کشورهای منتخب و رتبه جهانی آنها ارائه شده است. شکل شماره ۱ نیز اجزای شاخصهای EPI (زیرشاخص ها) را نمایش می‌دهد.

Table 1: Environmental Performance Index Ranking

Rank	Country	EPI Score	10-Year Percent Change	Environmental Health	Ecosystem Vitality	EH - Health Impacts	EH - Air Quality	EH -Water and Sanitation	EV - Water Resources	EV - Agriculture	EV - Forests	EV - Fisheries	EV- Biodiversity and Habitat	EV - Climate and Energy
3	Australia	82.4	2.32	99.44	71	100	98.33	100	92	66.46	100	19.37	83.08	47.67
4	Singapore	81.78	0.94	99.44	70	100	98.33	100	100	96	NA	0	46.33	86.85
25	United Arab Emirates	72.91	-0.95	88.33	62.6	96.09	86.47	82.41	67	92	NA	24.25	96.47	33.86
66	Turkey	54.91	9.03	73.85	42.3	66.06	84.07	71.43	49	56.67	52.4	21.9	32.62	46.52
83	Iran	51.08	9.03	76.12	34.4	64.34	88.81	75.21	2.8	92	84.1	22.41	37.06	36.73
148	Pakistan	34.58	6.66	38.78	31.8	64.97	23.02	28.34	3.5	74	43.1	14.61	41.43	44.33
135	Uganda	39.18	8.68	37.26	40.5	31.05	66.8	13.93	0.6	58	4.34	NA	91.31	NA

رتبه ۳: استرالیا: سازمان محیط زیست و منابع طبیعی و آب

رتبه ۴: سنگاپور: وزارت محیط زیست، منابع طبیعی و آب

رتبه ۲۵: امارات متحده عربی: وزارت محیط زیست، منابع طبیعی و آب

رتبه ۶۶: ترکیه: وزارت محیط زیست و منابع طبیعی

رتبه ۸۳: ایران: سازمان حفاظت محیط زیست

رتبه ۱۴۸: پاکستان: وزارت محیط زیست و منابع طبیعی

رتبه ۱۳۵: اوگاندا: وزارت محیط زیست، منابع طبیعی و منابع طبیعی



Figure 7. The 2014 EPI Framework includes 9 issues and 20 indicators. Access to Electricity is not included in the figure because it is not used to calculate country scores.

شکل ۱: اجزای شاخص EPI

۴- بحث و بررسی (بیان نظرات موافق و مخالف)

۴-۱- ساختار پیشنهادی

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور پیشنهاد ادغام سازمانهای حفاظت محیط زیست و جنگلها و مراتع و همچنین اضافه شدن امور آب و تشکیل سازمان جدید محیط زیست، منابع طبیعی و آب را داده است.

در لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه به دولت که پس از تصویب دولت و مجلس شورای اسلامی نهایی می شود، به منظور ایجاد هماهنگی، انسجام بخشی و ارتقای بهره‌وری انرژی و نیز مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی (از قبیل هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) مبتنی بر توان و پایداری زیست‌بوم به‌ویژه با افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های حقوقی و ساختاری مناسب همراه با رویکرد مشارکت مردمی، تا پایان سال اول برنامه، «وزارت انرژی» از محل تفکیک مأموریت‌ها، وظایف و مؤسسات و شرکتهای مرتبط با بخش انرژی از وزارت نیرو و همچنین ادغام با وزارت نفت و «سازمان حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و آب» از محل تجمیع مأموریت‌های امور آب به‌همراه سازمان‌ها و شرکتهای وابسته از وزارت نیرو، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری از وزارت جهاد کشاورزی و سازمان محیط زیست، با تجمیع تمامی منابع، امکانات و اختیارات موجود تشکیل و زیر نظر رئیس جمهور اداره می‌شود.

بر اساس این پیشنهاد، پس از تجمیع وظایف، مأموریت‌های واحدهای ادغامی یادشده به‌پیشنهاد سازمان (مدیریت) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

در این طرح دو بخش و سازمان اجرایی (سازمان جنگل‌ها و امور آب وزارت نیرو) با یک سازمان متولی حفاظت (سازمان حفاظت محیط زیست) که البته به لحاظ ساختار تشکیلاتی در جایگاه بالاتری قرار دارد، ادغام می‌شوند. در حال حاضر سازمان حفاظت محیط زیست زیر نظر نهاد ریاست جمهوری اداره می‌شود و می‌تواند بر روی عملکرد سایر وزارتخانه‌های اعمال نظر نماید.

۴-۲- موافقان و مخالفان

در میان صاحب نظران و کارشناسان محیط زیست و منابع طبیعی این طرح طرفداران و منتقدانی دارد.

۴-۲-۱- نظرات موافق:

طرفداران این طرح بر این باور هستند که با ادغام بخش آب وزارت نیرو، منابع طبیعی و سازمان حفاظت محیط زیست و تبدیل آن به وزارتخانه محیط زیست این وزارتخانه می‌تواند توسط نمایندگان مجلس تحت فشار قرار بگیرد و همواره پاسخگوی نمایندگان مجلس باشد. از طرفی در حال حاضر سازمان جنگل‌ها و مراتع از نظر کارشناسی یک سازمان ضعیف و پایین تر از سازمان محیط زیست می‌باشد. سیاست‌ها در سازمان جنگل‌ها و مراتع عمدتاً مبتنی بر بهره‌برداری از جنگل‌ها است. با ادغام این سازمان با سازمان محیط زیست نه تنها جایگاه این سازمان ارتقاء می‌یابد بلکه نگاه اکولوژیکی و حفاظت جایگزین نگاه اقتصادی و بهره‌برداری از جنگلهای می‌گردد.

این امر در بحث آب وزارت نیرو نیز صادق است. نگرش به آب به عنوان یک مولفه مهم در تداوم حیات می‌تواند جایگاه این عنصر حیاتی را ارتقاء دهد.

علی‌ایرانپور عضو کمیسیون کشاورزی مجلس وظایف و اختیارات سازمان‌های منابع طبیعی و محیط زیست را در بسیاری از بخش‌ها مشترک می‌داند از این رو با ادغام این دو سازمان از موازی کاری‌ها و اتلاف هزینه‌ها و امکانات کشور جلوگیری به عمل می‌آید.

۴-۲-۱- نظرات مخالف:

مخالفان این طرح نیز بر این باور هستند که تنزل جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست می‌تواند عملکرد آن را محدود سازد و بهترین اقدام برای حل معضلات محیط زیست در سالهای جاری تقویت سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان یک ارگان ناظر بر عملکرد سایر سازمانها و وزارتخانه‌ها می‌باشد.

مدیرعامل آب منطقه‌ای تهران بر این اعتقاد است که ادغام سازمان‌های محیط زیست، جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و بخش آب وزارت نیرو، با توجه به محدودیت‌های اعتباری کشور به صلاح نیست زیرا که سازمان‌های محیط زیست، جنگل‌ها و بخش آب در واقع تشکیلاتی حاکمیتی محسوب می‌شوند و ایده ادغام آنها، می‌تواند سودمند باشد، اما در عمل با توجه به ساختار مالی و اختیارات، انجام وظایف آنها را دشوار و به نتیجه نمی‌رسد.

رییس موسسه تحقیقات جنگل‌ها و مراتع کشور نیز با ادغام بخش آب، منابع طبیعی و محیط زیست مخالف می‌باشد. این مقام اجرایی معتقد است که هر یک از سازمان جنگل‌ها و مراتع محیط زیست و بخش آب وزارت نیرو به شکلی مستقل مدیریت می‌شوند در ادامه این مقام اجرایی تشکیل وزارت منابع طبیعی مستقل را نیاز ضروری امروز ایران می‌داند.

محمد قاسمی معاون پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس با اجرای این طرح مخالف است زیرا که هر یک از این سه سازمان حجم زیادی از نیروی انسانی را در خود جای داده‌اند از این رو مدیریت انسانی وزارتخانه محیط زیست کار بسیار پیچیده‌ای خواهد بود.

۴-۳- نتیجه گیری:

تغییرات تشکیلات سازمانی اغلب با هزینه‌های گوناگونی همراهند. تنش‌های مدیریتی، دشواری جابجایی فیزیکی و نیروی 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 به ویژه در شرایط کنونی تلقی نشوند. همچنین بدیهی است که ناکارآمدی سازمان‌های مورد اشاره، لزوماً به دلیل ساختار و تشکیلات آن‌ها نیست، بلکه متأثر از عوامل دیگری مانند راهبردها، قوانین و مقررات، ساختارها و فرآیندهای مرتبط با امور مالی و بودجه، ساختار و ترکیب نیروی انسانی، کارآمدی مدیران و... است.

از سوی دیگر مسئله‌ای که در خصوص طرح پیشنهادی وجود دارد آن است که جایگاه این دو سازمان باتوجه به ماهیت وظایف آن‌ها و ضرورت ناشی از این ماهیت به صورت کلی متفاوت از یکدیگر است. سازمان حفاظت محیط زیست مطابق ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست وابسته به ریاست جمهوری و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست به ریاست رئیس جمهوری انجام وظیفه می‌کند، در حالی که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری وابسته به وزارت جهاد کشاورزی است .

در نتیجه، نمی‌توان انتظار داشت که با تغییر و جابجایی در تشکیلات یک سازمان 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، از جهات زیادی با ابهام مواجه است و بدون اینکه ناظر به تمامی جوانب امر باشد با بیان حکمی کلی، موضوع را به حال خود رها کرده است. بدون تردید، صرف ادغام دو سازمان بدون پیش بینی هیچ گونه تغییری در ساختار و صلاحیت‌ها، نمی‌تواند منجر به کوچک سازی دولت شود که به عنوان یکی از اهداف عمده طرح بیان شده است .

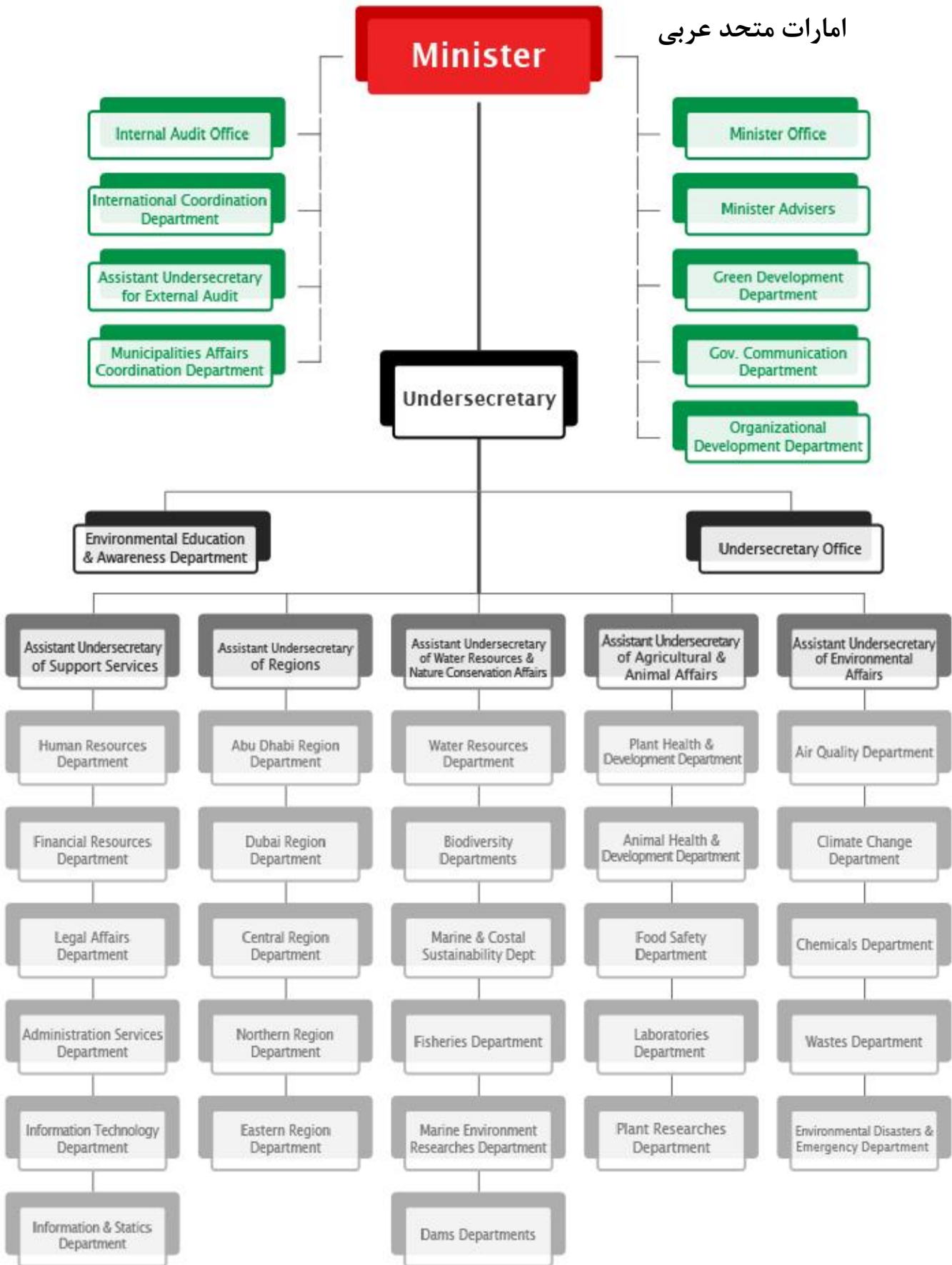
بررسی وضعیت موجود در زمینه مدیریت جنگل‌ها و منابع طبیعی کشور و نتایج ارزیابی‌های زیست محیطی از یک سو و روند فزاینده بحران‌ها و چالش‌های مرتبط با محیط زیست از سوی دیگر، لزوم تجدیدنظر و اصلاحات ساختاری و قانونی در نحوه مدیریت این عرصه‌ها را اجتناب ناپذیر کرده است. به گفته دیگر، نه تنها بحران‌ها و چالش‌های گذشته دارای ابعاد جدیدی شده‌اند (مانند روند تخریب جنگل‌ها، بیابان زایی، انقراض گونه‌ها، آلودگی مفرط منابع آب) بلکه چالش‌های نوینی مانند گرم شدن تدریجی زمین و تغییرات اقلیمی ناشی از آن و گسترش گونه‌های غیربومی نیز به آن‌ها افزوده شده است.

با نگاه به بند ۳-۷- همین گزارش می‌توان اظهار داشت مقوله منابع طبیعی و آب در بین کشورهای با رتبه بالای عملکرد محیط زیستی در مجاورت و ساختار یکسان سازمانی با مقوله محیط زیست قرار گرفته است. در بین عمده کشورهای جهان نیز ساختار مربوط به منابع طبیعی (natural resource) در درون مقوله حفاظت محیط زیست گنجانده می‌شود و از آن جدا نیست.

نظر به اهمیت مقوله یکپارچگی مدیریت منابع (اعم از منابع طبیعی و منابع آب) و ملحوظ نمودن دیدگاه محیط زیستی در مصرف منابع، ادغام سازمان‌های متولی مدیریتی در این زمینه‌ها مفید به نظر می‌رسد. ادغام سازمانی اگر چه تحولی اساسی در مدیریت محیط زیست نیست و عامل این تحول، تغییر در نگرش است و نه در روش لیکن ورود دستوری و سازمانی دیدگاه اکولوژیکی در مدیریت منابع (طبیعی و آب) از بخشی از موازی کاری‌ها جلوگیری و موجب جلوگیری از بعضی از موارد هدردهی منابع می‌شود.

چارت اداری وزارت محیط زیست

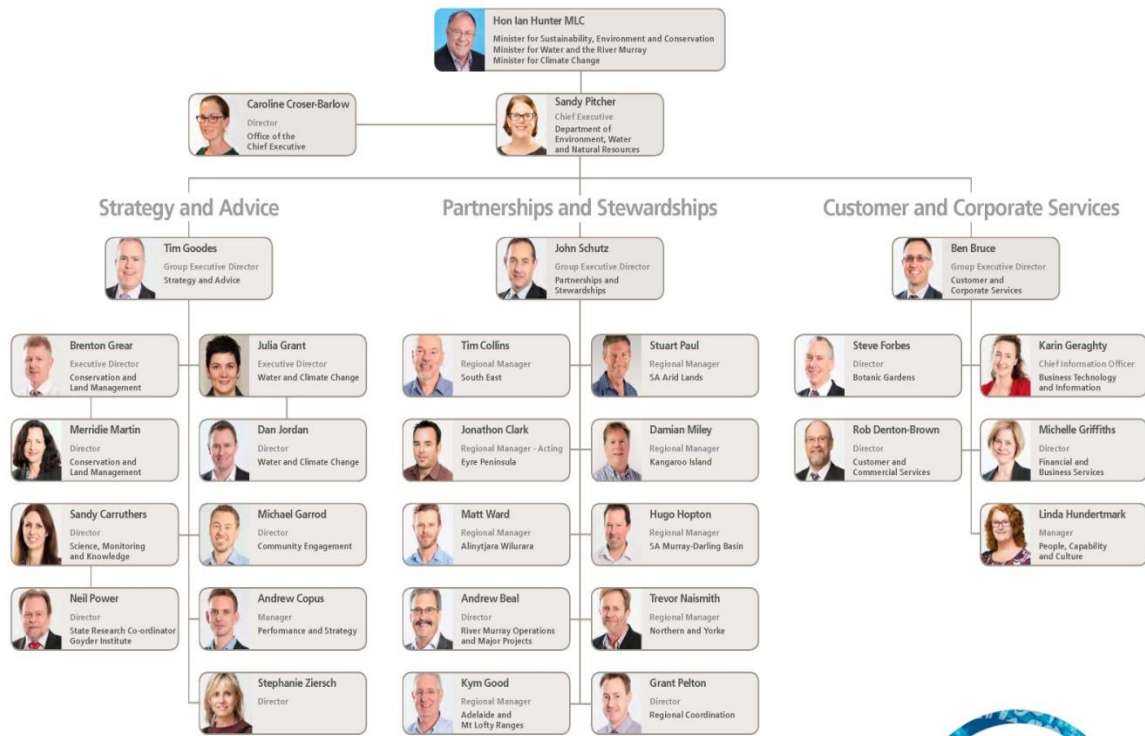
امارات متحد عربی



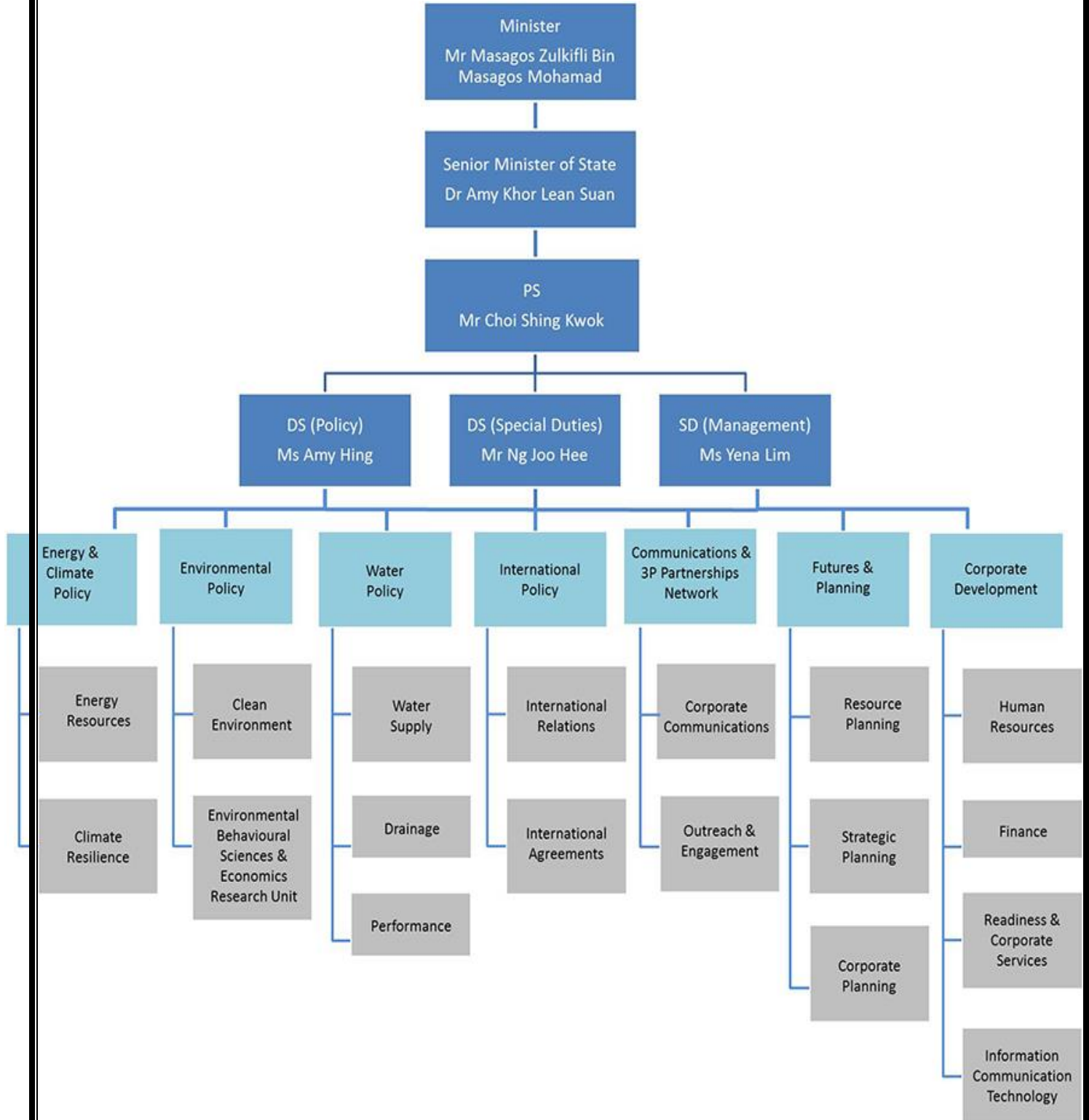
چارت اداری سازمان محیط زیست و جنگلها و مراعات استرالیا

DEWNR Corporate Organisational Structure

June 2015

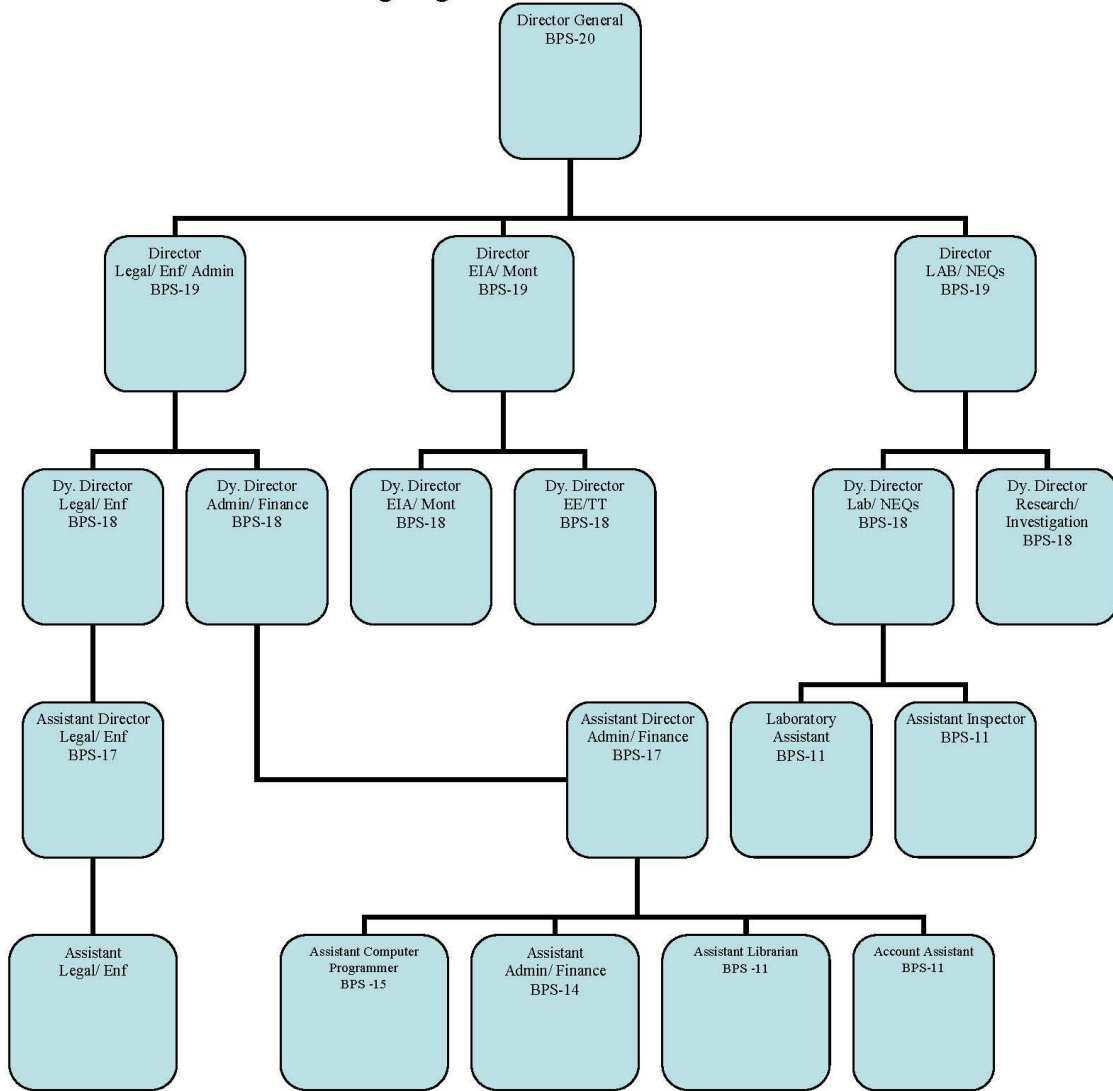


چارت اداری وزارت محیط زیست و منابع آب
سنگاپور



چارت اداری وزارت محیط زیست پاکستان

Existing Organizational Structure of Pak-EPA



چارت اداری وزارت آب و محیط زیست اوگاندا

