

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۷) بخش محیط‌زیست



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۰۴

کدموضوعی: ۲۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۷): بخش محیط‌زیست

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه محیط‌زیست)

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: مجید حسین‌زاده

ناظران علمی: علیرضا رهایی، محمدتقی فیاضی

همکاران: مسعود رضائی، حمیدرضا تقوایی نجیب

اظهار نظر کنندگان: محمد صالحی، وحید حیدری (دفتر مطالعات حقوقی)، علیرضا صدیقی (دفتر

مطالعات بخش عمومی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط‌زیست

۲. لایحه

۳. بودجه

۴. عملکرد

۵. کشور



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۴	۱. تصویر کلان بخش محیط‌زیست در بودجه.....
۶	۲. ارزیابی فصول، برنامه‌ها و طرح‌های ذیل امور محیط‌زیست.....
۱۰	۳. بررسی اعتبارات ردیف‌های متفرقه مرتبط به حوزه محیط‌زیست.....
۱۱	۴. ارزیابی درآمدهای بخش محیط‌زیست در بودجه.....
۱۲	۵. محیط‌زیست در ماده‌واحد و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۶	۶. تحلیل بخشی حوزه محیط‌زیست در لایحه بودجه.....
۱۹	جمع‌بندی و پیشنهادات.....
۲۱	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول و شکل

۵	جدول ۱. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای برحسب امور در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲.....
۷	جدول ۲. وضعیت اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای ذیل امور محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۱	جدول ۳. اعتبارات ردیف‌های متفرقه محیط‌زیست.....
۱۲	جدول ۴. درآمدها، واگذاری‌های سرمایه‌ای و واگذاری داری‌های مالی برحسب دستگاه و جزء در سال ۱۴۰۲.....
۱۳	جدول ۵. مقایسه تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور با قانون بودجه سال ۱۴۰۱.....
۱۶	جدول ۶. اعتبارات سازمان حفاظت محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۷	جدول ۷. مقایسه اعتبارات در نظر گرفته شده برای مقابله با معضل آلودگی هوا در سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۸.....
۱۹	جدول ۸. اعتبارات صندوق ملی محیط‌زیست در ردیف‌های متفرقه.....
۲۰	جدول ۹. پیشنهادهای اصلاحی یا الحاقی احکام مرتبط با لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
۹	شکل ۱. بودجه پیشنهادی امور محیط‌زیست در یک نگاه.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۷): بخش محیط‌زیست

چکیده

تبدیل شدن فصل محیط‌زیست به امور ده‌گانه طی سال‌های اول برنامه ششم توسعه بیانگر درک اهمیت و ضرورت بخش محیط‌زیست برای برنامه‌ریزان بوده است؛ اما این مسئله در تخصیص منابع و تقویت ساختار حفاظت از محیط‌زیست در بودجه‌های سالیانه تجلی نیافته است. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در بخش محیط‌زیست بیانگر افزایش ۴۹ درصدی میزان اعتبارات امور محیط‌زیست است. لکن سهم امور محیط‌زیست در بین امور ده‌گانه همچنان ۰/۲ درصد باقی مانده است. بودجه سازمان حفاظت محیط‌زیست در مقایسه با گستردگی وظایف نظارتی دستگاه و معضلات متعدد محیط‌زیستی از جمله فرونشست زمین، آلودگی هوای کلانشهرها، گردوغبار، نابودی تنوع زیستی، فرسایش خاک، از بین رفتن جنگل‌های زاگرس و جنگل‌های شمال بسیار اندک است. با توجه به وزن کم امور محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، لازم است تخصیص و ابلاغ اعتبارات در بخش محیط‌زیست به‌صورت کامل انجام پذیرد تا برنامه‌ها و طرح‌های مصوب سالیانه به‌موقع انجام شود و حداقل بخشی از الزامات برنامه ششم توسعه مرتبط با حوزه محیط‌زیست انجام شود. علاوه‌براین وضعیت آلودگی هوای کشور که به‌دلیل عدم تمرکز در بودجه‌ریزی اقدامات مرتبط با پیش و تخصیص بسیار کم اعتبارات مصوب ایجاد شده است نیازمند آن است که راهبری و مدیریت هزینه‌کرد اعتبارات در حوزه آلودگی هوا تجمیع شود.

خلاصه مدیریتی

تبدیل شدن فصل محیط‌زیست به امور ده‌گانه طی سال‌های اول برنامه ششم توسعه بیانگر درک اهمیت و ضرورت بخش محیط‌زیست برای برنامه‌ریزان بوده است. اگرچه کمترین میزان سهم اعتبارات از کل بودجه امور ده‌گانه مانند روال سال‌های قبل برنامه به امور محیط‌زیست اختصاص یافته است به‌گونه‌ای که سهم اعتبارات امور محیط‌زیست از امور ده‌گانه در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تنها ۰/۲ درصد بوده است. اعتبارات امور محیط‌زیست از ۲۴۹۷۶ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱ به ۳۷۱۳۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ رسیده است که بیانگر رشد ۴۸ درصدی بوده است. در حال حاضر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۱۱۶۲۶ میلیارد ریال) ۳۱ درصد از کل اعتبارات امور محیط‌زیست را به خود اختصاص داده است و ۶۹ درصد از اعتبارات (۲۵.۵۰۳ میلیارد ریال) متعلق به اعتبارات هزینه‌ای است که سهم این اعتبارات در بودجه سال ۱۴۰۱ به‌ترتیب ۲۸ و ۷۲ درصد بوده است. ذیل امور محیط‌زیست دو فصل اصلی حفاظت از محیط‌زیست و تحقیق و

توسعه در امور محیط‌زیست قرار دارد که ذیل فصل حفاظت از محیط‌زیست سه برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌های محیط‌زیست، حفاظت، احیا و بهسازی زیست‌بوم‌های تحت مدیریت و آموزش، توانمندسازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در حفظ و بهسازی محیط‌زیست تعریف شده است. ذیل فصل تحقیق و توسعه در امور محیط‌زیست نیز برنامه پژوهش‌های علمی، فناوری و فن‌آفرینی قرار دارد. در چهار برنامه ذیل فصول محیط‌زیست در مجموع ۱۸ طرح محیط‌زیستی مشخص شده‌اند. بر این اساس ساختار طرح‌ها و برنامه‌های اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تغییری نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نداشته است. در مجموع میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای رشد ۶۷٪ را نشان می‌دهد که در این بین بیشترین رشد اعتبار مربوط به طرح‌های ایجاد سیستم‌های کنترل و پایش آلودگی‌های محیط‌زیست (۱۱۸٪)، تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی (۱۱۵٪)، حفاظت، پایش و احیا مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست (۱۰۱٪) بوده است در حالی که طرح تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات کاهش ۸ درصدی داشته است. با توجه به اینکه بیش از ۸۰ درصد مساحت کشور تحت پوشش و مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست است و با وجود گستردگی وظایف و معضلات متعدد محیط‌زیستی از جمله فرورنشست زمین، آلودگی هوای کلانشهرها، گردوغبار، نابودی تنوع زیستی، فرسایش خاک، از بین رفتن جنگل‌های زاگرس و جنگل‌های شمال و ... بودجه در نظر گرفته شده بسیار اندک است. علاوه بر این اعتبارات هزینه‌ای سازمان حفاظت محیط‌زیست هرچند سهم ۶۹٪ در کل بودجه دستگاه دارد لکن جوابگوی تأمین حقوق ۷۵۰۰ کارمند و محیط‌بان و هزینه‌های ۳۱ استان اداره کل، ۱۹۴۷۳ هزار هکتار منطقه تحت مدیریت، ۶۵۰ پاسگاه، ۴۲۹ اداره کل و نمایندگی و ۱۴۰۷ دستگاه خودرو و ۱۵۰۰ دستگاه موتورسیکلت نخواهد بود. سهم اعتبارات هزینه‌ای سازمان محیط‌زیست (ملی) از کل اعتبارات هزینه‌ای کشور در سال ۱۴۰۱ تنها ۰.۱۸٪ درصد بوده که در لایحه سال ۱۴۰۲ نیز این سهم را حفظ کرده و در حالی که رشد هزینه‌ای کل کشور ۴۵٪ محاسبه شده، رشد هزینه‌ای محیط‌زیست تنها ۴۲٪ است عمده بودجه هزینه‌ای سازمان حفاظت محیط‌زیست صرف تأمین حقوق کارمندان و محیط‌بان و هزینه‌های ۳۱ استان اداره کل، بیمه محیط‌بانان طبق قانون حمایت از محیط‌بانان، تعهدات سنوات گذشته مربوط به دیه و خسارات به محیط‌بانان آسیب‌دیده، خسارت مربوط به باغداران، کشاورزان و افراد آسیب‌دیده از ناحیه حیات‌وحش، هزینه سوخت خودروهای گشت‌زنی و پایش مناطق و ... می‌شود. بنابراین در محاسبات بودجه هزینه‌ای شاخص‌های ذیل باید لحاظ شود. تکالیف، مأموریت سازمان از جمله پایش مناطق و صنایع که با توجه به وسعت مناطق تحت مدیریت و تعداد صنایع موجود در سطح کشور که عمدتاً در خارج از شهرها ایجاد شده‌اند نیاز به تجهیزات و امکاناتی از جمله سوخت خودرو، مواد مصرفی آزمایشگاهی، تعمیر خودروهای فرسوده، حق مأموریت کارشناسان با توجه به سختی کار نمونه‌گیری از بالای دودکش و فیلترهای کارخانجات و صنایع، نمونه‌گیری از فاضلاب خروجی صنایع و ... دارد لذا نیاز به اعتبارات هزینه‌ای متفاوت از سایر دستگاه‌ها خواهد داشت. از سوی دیگر با توجه به استعلام از سازمان حفاظت محیط‌زیست نسبت به وصول تنها ۳۰ درصد اعتبارات تملک این سازمان در سال ۱۴۰۱ و به تبع آن عدم پیگیری و انجام بسیاری از پروژه‌ها، خسارات به محیط‌زیست را تشدید کرده است. تخصیص اعتبارات طرح‌های تملک دارایی در سال ۱۴۰۱ تاکنون ۳۰ درصد به مبلغ ۲۰۳۵ میلیارد ریال بوده که ۵۰ درصد آن مربوط به مصوبات سفر استانی رئیس‌جمهور است. در خصوص اعتبارات



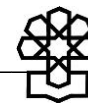
هزینه‌ای نیز تا پایان دی ماه ۷۴ درصد تخصیص اخذ شده که عمده آن صرف هزینه‌های پرسنلی و اعمال سقف ۵۰ درصد فوق‌العاده ویژه برای کارکنان مشمول در کشور شده است.

علاوه بر این تکالیف و مأموریت‌های نظارتی سازمان نیازمند تجهیزات و امکانات پایشی و نمونه‌گیری‌های مختلف در صنایع گسترده است که به نظر می‌رسد در اعتبارات تملک به‌درستی دیده نشده است. با توجه به اینکه در برنامه ششم توسعه کشور حل معضلات و چالش‌های بخش محیط‌زیست یکی از اولویت‌های اصلی مطرح شده بود، اما نحوه تصویب و تخصیص اعتبارات در برنامه‌های بودجه سالیانه بیان‌کننده عدم همسویی اعتبار و مفاد برنامه ششم طی سالیان اخیر در بخش محیط‌زیست کشور است. تحلیل و مقایسه اعتبارات مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و بررسی عملکرد اجرای قانون هوای پاک که در چندین گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام داده است، نشان از عدم یکپارچگی و انسجام چه در برنامه‌ریزی و چه در مرحله اجرا دارد. همچنین براساس پایش صورت گرفته، بخش قابل توجهی از اعتبارات مقابله و کنترل آلودگی هوا تخصیص نمی‌یابد و عملاً همین طرح‌ریزی و سامان‌دهی معیوب هم به‌درستی پیگیری نمی‌شود. نتیجه این شیوه طرح و برنامه و تخصیص متأسفانه در افزایش آلاینده‌ها در هوا و روزهای پرتعداد هوای ناسالم در اکثر کلانشهرهای کشور قابل مشاهده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مدیریت مقابله با آلودگی هوا تحت نظر مدیریت واحد و اختصاص ۱۰۰ درصدی اعتبارات قرار گیرد.

در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبارات اختصاص‌یافته به صندوق ملی محیط‌زیست در ردیف‌های متفرقه، در مجموع ۶۷۴ درصد رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ داشته است. همچنین مطابق ماده (۳۳) قانون هوای پاک، ۲۰ درصد از منابع حاصل از آن قانون بایستی به صندوق محیط‌زیست اختصاص یابد. با توجه به در نظر گرفتن شدن ۱۶۰۰ میلیارد ریال به‌عنوان درآمد قانون هوای پاک، ۳۲۰ میلیارد ریال بایستی از این محل در اختیار صندوق ملی محیط‌زیست قرار گیرد. همچنین مطابق بند «ه» تبصره «۸» این لایحه، ۲۰ درصد درآمد حاصل از عوارض آلاینده‌گی (عوارض سبز موضوع ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰) به این صندوق جهت ارائه تسهیلات و انجام حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست اختصاص یافته که از نظر این مرکز مورد تأیید و تأکید است. در همین خصوص به‌منظور تقویت نظارت بر حسن انجام فرایند و تخصیص اعتبارات، پیشنهاد می‌شود صندوق مکلف شود در مقاطع شش‌ماهه به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست گزارش عملکرد خود را ارائه کند. با وجود رشد تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دو سال اخیر، بخش محیط‌زیست فاقد وضعیت باثبات است. علاوه بر این نارسایی‌های نظام بودجه‌ریزی و تأکیدات مکرر مقام معظم رهبری در خصوص اصلاح این ساختار معیوب، همچنان اهداف و رئوس برنامه‌های اجرای هریک از ردیف‌های لایحه بودجه پیشنهادی در بخش محیط‌زیست فاقد شفافیت لازم است. با توجه به وزن کم امور محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، لازم است تخصیص و ابلاغ اعتبارات در بخش محیط‌زیست به‌صورت کامل انجام پذیرد تا برنامه‌ها و طرح‌های مصوب سالیانه به‌موقع انجام شود و حداقل بخشی از الزامات برنامه ششم توسعه مرتبط با حوزه محیط‌زیست انجام شود.

۱. تصویر کلان بخش محیط‌زیست در بودجه

تبدیل شدن فصل محیط‌زیست به امور ده‌گانه طی سال‌های اول برنامه ششم توسعه بیانگر درک اهمیت و ضرورت بخش محیط‌زیست برای برنامه‌ریزان بوده است. اگرچه کمترین میزان سهم اعتبارات از کل بودجه امور ده‌گانه مانند روال سال‌های قبل برنامه به امور محیط‌زیست اختصاص یافته است به‌گونه‌ای که سهم اعتبارات امور محیط‌زیست از امور ده‌گانه در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه سال ۱۴۰۲ تنها ۰/۲ درصد بوده است. اعتبارات امور محیط‌زیست از ۲۴۸۱۶ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱ به ۳۷۱۲۹ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است که بیانگر رشد ۴۹ درصدی بوده است (در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۳۲۰۶ میلیارد ریال از کل بودجه امور محیط‌زیست متعلق به بودجه متفرقه و ۱۴۴ میلیارد ریال نیز متعلق به بودجه اختصاصی امور محیط‌زیست است). در حال حاضر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۱۱۶۲۶ میلیارد ریال) ۳۱ درصد از کل اعتبارات امور محیط‌زیست را به خود اختصاص داده است و ۶۹ درصد از اعتبارات (۲۵۵۰۳ میلیارد ریال) متعلق به اعتبارات هزینه‌ای است که سهم این اعتبارات در بودجه سال ۱۴۰۱ به ترتیب ۲۸ و ۷۲ درصد بوده است.



(میلیارد ریال-درصد)

جدول ۱. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب امور در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

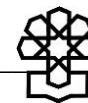
سهم جمع کل اعتبارات (%)		رشد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به قانون سال ۱۴۰۱	جمع کل		مصارف				عنوان
					اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای		اعتبارات هزینه‌ای		
لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	قانون بودجه سال ۱۴۰۱		لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	
۰.۲	۰.۲	۴۹	۳۷,۱۲۹	۲۴,۸۱۶	۱۱,۶۲۶	۶,۸۹۳	۲۵,۵۰۳	۱۷,۹۲۳	امور محیط‌زیست
-	-	۴۶	۱۵,۵۷۶,۸۴۴	۱۰,۶۴۲,۲۷۵	۱,۵۲۹,۶۷۳	۸۴۷,۱۰۴	۱۴,۰۴۷,۱۷۱	۹,۷۹۵,۱۷۱	جمع امور ده‌گانه

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

نکته: در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۳۲۰۶ میلیارد ریال از کل بودجه امور محیط‌زیست متعلق به بودجه متفرقه و ۱۴۴ میلیارد ریال نیز متعلق به بودجه اختصاصی امور محیط‌زیست است.

۲. ارزیابی فصول، برنامه‌ها و طرح‌های ذیل امور محیط‌زیست

جدول ۲ فصول، برنامه‌ها و طرح‌های ذیل امور محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را نشان داده است. ذیل امور محیط‌زیست دو فصل اصلی حفاظت از محیط‌زیست و تحقیق و توسعه در امور محیط‌زیست قرار دارد که ذیل فصل حفاظت از محیط‌زیست سه برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌های محیط‌زیست، حفاظت، احیا و بهسازی زیست‌بوم‌های تحت مدیریت و آموزش، توانمندسازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در حفظ و بهسازی محیط‌زیست تعریف شده است. ذیل فصل تحقیق و توسعه در امور محیط‌زیست نیز برنامه پژوهش‌های علمی، فناوری و فن‌آفرینی قرار دارد. در چهار برنامه ذیل فصول محیط‌زیست در مجموع ۱۸ طرح محیط‌زیستی مشخص شده‌اند. تحقیق و توسعه در امور محیط‌زیست براساس ساختار طرح‌ها و برنامه‌های اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تغییری نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نداشته است. در مجموع میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای رشد ۶۷٪ را نشان می‌دهد که در این بین بیشترین رشد اعتبار مربوط به طرح‌های ایجاد سیستم‌های کنترل و پایش آلودگی‌های محیط‌زیست (۱۱۸٪)، تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی (۱۱۵٪)، حفاظت، پایش و احیای مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست (۱۰۱٪) بوده است در حالی که طرح تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات کاهش ۸ درصدی داشته است.

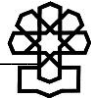


جدول ۲. وضعیت اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌های ذیل امور محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد ریال)

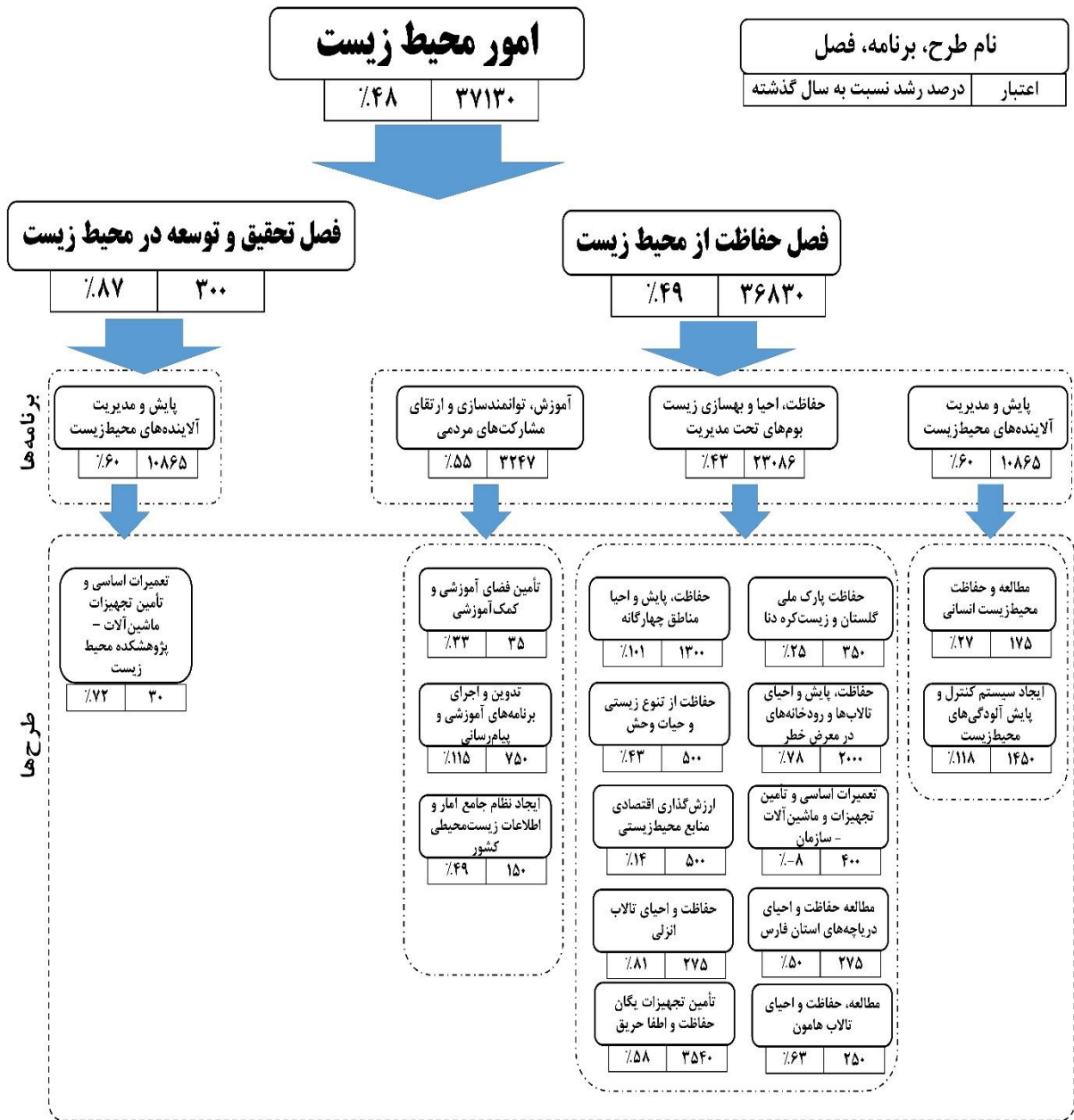
امور	فصول	برنامه	شرح	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	درصد رشد تغییرات لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون سال ۱۴۰۱			
امور محیط‌زیست	حفاظت از محیط‌زیست	پایش و مدیریت آلاینده‌های محیط‌زیست	تملك دارایی	مطالعه و حفاظت محیط‌زیست انسانی	۱۳۶	۱۷۵	۲۷		
			سرمایه‌ای	ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی‌های محیط‌زیست	۶۶۴	۱۴۵۰	۱۱۸		
				هزینه‌های	۵۹۵۱	۹۲۴۰	۵۵		
		تملك دارایی سرمایه‌ای	حفاظت، احیا و بهسازی زیست‌بوم‌های تحت مدیریت	حفاظت پارک ملی گلستان و زیست‌کره دنا	حفاظت، پایش و احیای تالابها و رودخانه‌های در معرض خطر	۲۷۹	۳۵۰	۲۵	
					تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات- سازمان حفاظت محیط‌زیست	۱۱۲۰	۲۰۰۰	۷۸	
					مطالعه حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس	۴۳۵	۴۰۰	-۸/۲	
					حفاظت، پایش و احیای مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست	۱۸۳	۲۷۵	۵۰	
					حفاظت از تنوع زیستی و حیات‌وحش	۶۴۵	۱۳۰۰	۱۰۱	
					ارزش‌گذاری اقتصادی منابع محیط‌زیستی	۳۴۸	۵۰۰	۴۳	
					حفاظت و احیای تالاب انزلی	۴۳۵	۵۰۰	۱۴	
					مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون	۱۵۱	۲۷۵	۸۱	
					تأمین تجهیزات یگان حفاظت و اطفای حریق مناطق تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست	۱۵۲	۲۵۰	۶۳	
					هزینه‌های	۲۲۴۰	۳۵۴۰	۵۸	
							۱۰۱۸۵	۱۳۶۹۶	۳۴

امور	فصول	برنامه	طرح	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	درصد رشد تغییرات لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون سال ۱۴۰۱
		آموزش، توانمندسازی و ارتقای مشارکتهای مردمی در حفظ و بهسازی محیطزیست	تأمین فضای آموزشی و کمک آموزشی	۲۶	۳۵	۳۳
			تملك دارایی سرمایه‌ای	۳۴۸	۷۵۰	۱۱۵
			تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور	۱۰۰	۱۵۰	۴۹
			هزینه‌های	۱۶۴۳	۲۳۱۲	۴۰
تحقیق و توسعه در امور محیطزیست		پژوهش‌های علمی، فناوری و فن‌آفرینی	طرح تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات ماشین‌آلات - پژوهشکده محیطزیست	۱۷	۳۰	۷۲
			هزینه‌های	۱۹۰	۲۵۴	۳۳
جمع کل تملك‌دارایی سرمایه‌ای				۶۹۹۳	۱۱۶۲۶	۶۷
جمع کل هزینه‌ای				۱۷۹۸۳	۲۵۵۰۳	۴۲
جمع کل				۲۴۹۷۶	۳۷۱۳۰	۴۸

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قانون بودجه ۱۴۰۱.



شکل ۱. بودجه پیشنهادی امور محیط زیست در یک نگاه (میلیارد ریال-رشد به درصد)



۳. بررسی اعتبارات ردیف‌های متفرقه مرتبط به حوزه محیط‌زیست

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در بخش محیط‌زیست، ۱۵ طرح دارای اعتبارات متفرقه است که این اعتبارات در مجموع ۵۳ درصد افزایش یافته‌اند. در این بین اعتبارات ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرای قانون مدیریت پسماندها (۷۰۰٪)، جرائم و خسارت زیست‌محیطی (۹۶۰٪) و آماده‌سازی، ساماندهی و جبران آثار منفی پسماند روی شهرک صنعتی سرب و روی زنجان (۳۸۰۰٪) با رشد چشمگیری مواجه بودند. در مقابل اجرای قانون هوای پاک (۴۵٪)، اجرای ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند (۴۷٪)، اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون شکار و صید (۱۹٪)، اجرای قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها (۴۸٪) و ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی (۸۸٪) کاهش یافته است. در لایحه پیشنهادی سال ۱۴۰۲ ردیف متفرقه حمایت از محیط‌بانان در ردیف‌های اصلی ادغام شده و تغییرات اعتباری آن قابل احصا نیست و در مقابل سه ردیف ذیل اضافه شده است:

۱. جایگزینی خودروهای فرسوده ناوگان حمل‌ونقل عمومی (انجام تعهدات و تکالیف قانون هوای پاک) به مبلغ ۸۴۰۰ میلیارد ریال،

۲. اعتبارات بند «ه» تبصره «۸» موضوع عوارض آلاینده‌گی به مبلغ ۱ میلیارد ریال،

۳. مهار کانون‌های ریزگرد و مقابله با آثار مخرب آن به مبلغ ۳۰۰۰ میلیارد ریال.

در سال جاری با توجه به پرداخت بخشی از هزینه‌های دادرسی و نیز پیشنهاد معاف شدن سازمان از هزینه دادرسی در سال آتی انتظار می‌رود تحقق ردیف درآمدی جرایم و خسارات محیط‌زیست با اعتبار حدود ۱۰۰۰ میلیارد ریال به برگشت ۴۴۵ میلیارد ریالی برای سازمان محیط‌زیست منجر شود.

در سال گذشته بر مبنای وصول درآمد ناشی از اجرای قانون هوای پاک توسط سازمان حفاظت از محیط‌زیست، نیروی انتظامی، دهیاری‌ها و شهرداری‌های کشور اعتبار برگشت درآمد - هزینه در قالب اعتباری (در جدول ۹ قانون بودجه) بدون تعیین دستگاه ذی‌نفع به مبلغ ۲۸۸۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود که در سال جاری با توجه به بررسی‌های به‌عمل آمده و تعیین و احصای تکالیف و تعهدات قانون مذکور، در سال جاری در دو ردیف مجزا درآمد - هزینه با مبلغ ۱۶۰۰ میلیارد ریال و ردیف متفرقه تملکی تحت عنوان جایگزینی خودروهای فرسوده ناوگان حمل‌ونقل عمومی به مبلغ ۸۴۰۰۰۰۰ میلیارد ریال در لایحه درج شده ضمن اینکه ردیف برگشتی درآمد- هزینه IEZ همچنان در ردیف‌های بودجه‌ای به چشم می‌خورد.

همان‌طور که عنوان شد ردیف متفرقه اجرای قانون هوای پاک (با توجه به عدم تحقق درآمد) در سال

۱۴۰۱ از ۲،۸۸۰ میلیارد ریال به ۱،۶۰۰ میلیارد ریال (هزینه‌ای) کاهش یافته است.



(میلیارد ریال)

جدول ۳. اعتبارات ردیف‌های متفرقه محیط‌زیست

درصد رشد لایحه سال ۱۴۰۲ به مصوب سال ۱۴۰۱	لایحه سال ۱۴۰۲	قانون سال ۱۴۰۱	ردیف اعتبار
-۱/۵	۱۰	۱۰/۱	سازمان حفاظت محیط‌زیست- تقویت تشکلهای و سازمان مردم‌نهاد زیست‌محیطی
-۴۵	۱۶۰۰	۲۸۸۰	اجرای قانون هوای پاک
۳/۵	۱۰۰	۹۶/۵	مطالعه و طراحی طرح نجات دریاچه ارومیه
۷۰۰	۲۶۳۳	۳۲۹	سازمان حفاظت محیط‌زیست - کمک به صندوق ملی محیط‌زیست موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرای قانون مدیریت پسماندها
-۴۷	۰/۹	۱/۷	اجرای ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند
۹۶۰	۴۴۵	۴۲	سازمان حفاظت محیط‌زیست- جرائم و خسارت زیست‌محیطی
-۱۹	۱۱	۱۳/۷	سازمان حفاظت محیط‌زیست- اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون شکار و صید
-۴۸	۶	۱۱/۴	سازمان حفاظت محیط‌زیست (صندوق ملی محیط‌زیست)- اجرای قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالابها
-۹۰	۱۰۰۰	۱۰۰۰۰	ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی (وزارت کشور)
۰	۸۱۰	۸۱۰	اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا IeZ جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل‌ونقل عمومی شهر تهران و شهرهای دارای آلودگی هوا (نیروی انتظامی)
-	-	۳۶۰	حفاظت از مناطق تحت مدیریت و حمایت از محیط‌بانان
-	۸۴۰۰	-	جایگزینی خودروهای فرسوده ناوگان حمل‌ونقل عمومی (انجام تعهدات و تکالیف قانون هوای پاک)
-	۱	-	اعتبارات بند «ه» تبصره «۸» موضوع عوارض آلاینده‌ها
۳۸۰۰	۲۰۰۰	۵۰	آماده‌سازی، ساماندهی و جبران آثار منفی پسماند روی شهرک صنعتی سرب و روی زنجان
-	۳۰۰۰	-	مهار کانون‌های ریزگرد و مقابله با اثرات مخرب آن
۷۶	۵۷۹۰	۳۲۹۰	کمک به تجهیز و ساماندهی پسماندهای استان‌های ساحلی
۵۳	۲۵۸۰۷	۱۶۸۹۴	جمع

۴. ارزیابی درآمدهای بخش محیط‌زیست در بودجه

در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۴۰۲ مجموع درآمدها و واگذاری‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی سازمان محیط‌زیست ۱۳۷۶ میلیارد ریال است که نسبت به سال گذشته رشد ۳۶۰ درصدی را شاهد است. ۱۲۶۵ میلیارد ریال از درآمد فوق مربوط به بودجه استانی و ۱۱۱ میلیارد ریال آن بودجه ملی است. همچنین در لایحه پیشنهادی سال ۱۴۰۲ برخلاف سنوات گذشته درآمد حاصل از اجرای قانون هوای پاک به تفکیک هریک از دستگاه‌های متولی اجرای قانون هوای پاک پیش‌بینی و ردیف مجزایی را به خود اختصاص داده است.

جدول ۴. درآمدها، واگذاری‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی برحسب

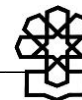
(میلیارد ریال)

دستگاه و جزء در سال ۱۴۰۲

درصد تغییرات	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۱	عنوان درآمد
۷۰۰	۴۰۰۰	۵۰۰	درآمد موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها (کل بودجه گمرک)
-۵۰	۱۰	۲۰	درآمد حاصل از اجرای وصول جریمه‌ها و خسارات قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها (سازمان محیط‌زیست)
۰	۱۴۰۰	۱۴۰۰	درآمد حاصل از اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (ال، ای، زد) (فرماندهی کل انتظامی جمهوری اسلامی ایران)
۰	۵	۵	درآمد حاصل از جرائم ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند (سازمان محیط‌زیست)
۲۰۰	۳۰	۱۰	درآمد حاصل از وصول جریمه‌ها و خسارات مربوط به آلودگی خاک موضوع ماده (۲۵) قانون حفاظت از خاک (سازمان محیط‌زیست)
-	۱	-	درآمد حاصل از وصول جریمه‌ها و خسارات مربوط به آلودگی خاک موضوع ماده (۲۵) قانون حفاظت از خاک (وزارت کشاورزی)
۰	۵۰	۵۰	درآمد حاصل از اجرای قانون هوای پاک (سازمان محیط‌زیست)
-	۱۴۰۰	-	درآمد حاصل از اجرای قانون هوای پاک (نیروی انتظامی)
-	۱۵۰	-	درآمد حاصل از اجرای قانون هوای پاک (سازمان امور دهیاری‌ها و شهرداری‌های کشور)
۹۵۲	۱۰۰۰	۹۵	درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات زیست‌محیطی
۱۹۰۰	۲۰۰۰	۱۰۰	درآمد حاصل از فروش پسماندهای روی شهرک صنعتی روی و سرب زنجان (وزارت صنعت و معدن)
۰	۸۰	۸۰	درآمد حاصل از خدمات پژوهشی و تحقیقات (سازمان محیط‌زیست)
۲۰	۱۲۰	۱۰۰	درآمد حاصل از خدمات آزمایشگاهی (سازمان محیط‌زیست)
-۲۰	۸۰	۱۰۰	درآمد حاصل از فروش سایر خدمات (سازمان محیط‌زیست)
-	۱	-	درآمد حاصل از عوارض آلاینده‌گی موضوع بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه
-	۱۰۰۰	-	درآمد حاصل از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماندهای مخرب محیط‌زیست می‌شود (سازمان امور مالیاتی)
۳۶۰	۱۱۳۲۷	۲۴۶۰	جمع

۵. محیط‌زیست در ماده‌واحد و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

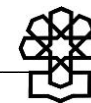
در این بخش تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مرتبط با بخش محیط‌زیست ارائه و نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مقایسه می‌شود. سپس پیشنهادهایی در این خصوص مطرح می‌شود. در حالی که در تبصره‌های بودجه سال ۱۴۰۱ هیچ حکمی مستقیماً برای محیط‌زیست تعریف نشده بود در لایحه سال آتی چهار تبصره وجود دارد که مرتبط با بخش محیط‌زیست است.



جدول ۵. مقایسه تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور با قانون بودجه سال ۱۴۰۱

توضیحات	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور	قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
<p>کلیات این بند مورد تأیید است اما دو نکته حائز اهمیت در خصوص این بند لازم است اصلاح و اضافه شوند تا در عمل ضمن جلوگیری از هدررفت منابع، شفافیت و امکان نظارت عملکرد در صندوق نوپای ملی محیط‌زیست ایجاد شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در این بند هزینه‌کرد عوارض حاصله را صرفاً به منظور اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست پیشنهاد داده است. لذا رویکرد هزینه‌کرد مشخص نیست. به همین منظور پیشنهاد می‌شود هزینه‌کرد این اعتبارات در همان استان صورت پذیرد. همچنین به جهت تقویت امکان نظارت و توسعه شفافیت صندوق پیشنهاد شده صندوق مذکور ملزم به ارائه گزارش اولویت‌بندی و عملکرد در مقاطع سه ماهه باشد.</p> <p>بند «ه» تبصره «۸» - بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از عوارض آلاینده‌های موضوع عوارض سبز ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ (نحوه مصرف آن در ماده (۴۰) قانون مذکور (به سازمان حفاظت محیط‌زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور، براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست در همان استان شود. این صندوق ملزم است در مقاطع شش‌ماهه گزارش عملکرد خود را ذیل این بند به صورت رسمی به مجلس شورای اسلامی (کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی) اعلام کند.</p>	<p>بند «ه» تبصره «۸» - بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از عوارض آلاینده‌های (عوارض سبز) موضوع ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب سال ۱۴۰۰ به سازمان حفاظت محیط‌زیست (صندوق ملی محیط‌زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور، براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست شود.</p>	
<p>نظر به اینکه مسئله امتداد مسئولیت تولیدکنندگان محصولات دارای پسماند در ماده (۴) قانون مدیریت پسماند (مصوب سال ۱۳۸۳) و ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماند عادی با مشارکت بخش غیردولتی (مصوب سال ۱۳۹۹) در قوانین دائمی آورده شده، لزوم درج این موضوع در تبصره‌های قانون بودجه بلاوجه است. همچنین بررسی عملکرد این بند در قوانین بودجه در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ حاکی از عدم کارایی، نظارت‌پذیری و اثربخشی بوده است. این موضوع در قالب دو گزارش با عناوین آسیب‌شناسی اخذ مالیات پسماند از صنایع در قوانین بودجه سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به شماره مسلسل ۱۸۲۳۹ و گزارش اثر قوانین امتداد مسئولیت تولیدکنندگان بر مسئله نوپدید پسماندها به شماره مسلسل ۱۸۴۷۳ توسط مرکز</p>		<p>بند «و» تبصره «۶» - در اجرای ماده «۶» قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی مصوب ۱۳۹۹/۱/۲۰، وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق سازمان امور مالیاتی کشور موظف است یک در هزار ارزش مواد اولیه، قطعات و کالاهایی که تمام یا قسمتی از آنها قابل‌باز یافت است را اخذ و منابع حاصله را به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید. فهرست مواد اولیه، قطعات و کالاهای فوق‌الذکر</p>

توضیحات	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور	قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
<p>پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و نقد قرار گرفته است لذا حذف این ماده مورد تأیید این مرکز است.</p>		<p>حداکثر دو ماه پس از ابلاغ این قانون، توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تعیین و اعلام می‌شود. تولیدکنندگان و واردکنندگان که با تأیید منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال از محل ردیف شماره (۹) این قانون در اختیار وزارت کشور قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی و نظارت سازمان حفاظت محیط‌زیست مصرف شود. دستورالعمل شناسایی نحوه رسیدگی و تشخیص مطالبه و وصول توسط سازمان امور مالیاتی کشور تهیه و پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های اقتصادی و امور داخلی کشور و شوراها و کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.</p>
<p>با توجه به اینکه طی سال جاری و مطابق آمار و اطلاعات دریافتی از ادارات کل استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۴۰۱ پرونده‌های سازمان حفاظت محیط‌زیست در قوه قضائیه با طرح دعاوی با موضوع خسارات وارده به محیط‌زیست کشور تعداد ۱۲۵۳ تعداد کلاسه پرونده با دو جنبه حقوقی و کیفری تشکیل شده که برای رسیدگی نیازمند به پرداخت هزینه دادرسی و بار مالی ۳۹۴۹۰۰۰۰ تومان است لذا در صورت تأمین اعتبار پرداخت هزینه دادرسی درآمدی معادل ۲۴۴۱۰۰۰ تومان حاصل از جبران ضرر و زیان تخریب زیستگاه‌ها به حساب درآمدی سازمان حفاظت محیط‌زیست واریز خواهد شد. لذا پیشنهاد فوق‌الذکر مورد تأیید است.</p>	<p>بند «ف» تبصره «۸»-در راستای حفاظت از محیط‌زیست کشور و حفظ انفال کشور، سازمان محیط‌زیست کشور از پرداخت هزینه دادرسی دعاوی معاف می‌باشد.</p>	



توضیحات	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور	قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
با توجه به اینکه طی سال‌های گذشته هر ساله یک درصد از فروش معادن به اصلاح خرابی‌های منابع طبیعی تخصیص داده شده است در لایحه سال ۱۴۰۲ بخشی از این یک درصد برای اصلاح خرابی‌ها و خسارات وارده به محیط‌زیست در نظر گرفته شده است که این امر مورد تأیید مرکز است.	بند «ه» تبصره «۷» - دولت موظف است سهم پانزده درصدی (۱۵٪) حقوق دولتی معادن را هر سه ماه یکبار به خزانه معین استان واریز نماید و با اولویت شهرستانی که معدن در آن قرار دارد جهت توسعه زیرساخت‌های آن و رفع آسیب‌های محیط‌زیستی اختصاص و گزارش آن را به مجلس ارائه کند همچنین در جهت اجرای قانون پرداخت یک درصد (۱٪) فروش معادن بابت اصلاح خرابی‌های وارده به منابع طبیعی و عوارض محیط‌زیستی گزارش اقدامات صورت گرفته را هر دو ماه یکبار به مجلس ارائه دهد.	
بند فوق مورد تأیید است.	بند «ه» تبصره «۳» به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف دو میلیارد (۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) یورو، کمک‌های بلاعوض بین‌المللی از سوی مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی برای جبران خسارت و پیشگیری از حوادثی مانند زلزله، سیل، مبارزه با آفات و بیماری‌های دامی و گیاهی و همچنین تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات مربوطه، اجرای طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی کشور و طرح‌های موضوع صندوق ملی محیط‌زیست و امور مربوط به پناهندگان را دریافت و پس از تسعیر و واریز آن به خزانه کل کشور صرف هزینه‌های مرتبط نمایند.	

۶. تحلیل بخشی حوزه محیط‌زیست در لایحه بودجه

الف) سازمان حفاظت محیط‌زیست

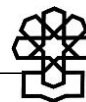
میزان اعتبارات سازمان حفاظت محیط‌زیست از ۲۴۸۹۶ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱ با افزایش ۴۹ درصدی به ۳۷۱۳۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ رسیده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ میزان اعتبارات هزینه‌ای این سازمان ۴۲ درصد افزایش و میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این سازمان دارای رشد ۶۶ درصدی است. سهم اعتبارات هزینه‌ای سازمان محیط‌زیست (ملی) از کل اعتبارات هزینه‌ای کشور در سال ۱۴۰۱ تنها ۰.۱۸٪ درصد بوده که در لایحه سال ۱۴۰۲ نیز این سهم را حفظ کرده است. با توجه به اینکه بیش از ۸۰ درصد مساحت کشور تحت پوشش و مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست است و با وجود گستردگی وظایف و معضلات متعدد محیط‌زیستی از جمله فرونشست زمین، آلودگی هوای کلانشهرها، گردوغبار، نابودی تنوع زیستی، فرسایش خاک، از بین رفتن جنگل‌های زاگرس و جنگل‌های شمال و ... بودجه در نظر گرفته شده بسیار اندک است.

جدول ۶. اعتبارات سازمان حفاظت محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد ریال - درصد)

شرح	قانون سال ۱۴۰۱	لایحه سال ۱۴۰۲	درصد رشد
اعتبارات هزینه‌ای	۱۷۹۲۳	۲۵۵۰۳	۴۲
طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۹۷۳	۱۱۶۲۶	۶۶
جمع کل	۲۴۸۹۶	۳۷۱۳۰	۴۹

اعتبارات هزینه‌ای سازمان حفاظت محیط‌زیست هرچند سهم ۶۹٪ در کل بودجه دستگاه را دارد اما جوابگوی تأمین حقوق ۷۵۰۰ کارمند و محیط‌بان و هزینه‌های ۳۱ اداره کل استان، ۱۹۴۷۳ هزار هکتار منطقه تحت مدیریت، ۶۵۰ پاسگاه، ۴۲۹ اداره کل و نمایندگی و ۱۴۰۷ دستگاه خودرو و ۱۵۰۰ دستگاه موتورسیکلت نخواهد بود. علاوه‌براین تکالیف و مأموریت‌های نظارتی سازمان نیازمند تجهیزات و امکانات پایشی و نمونه‌گیری‌های مختلف در صنایع گسترده است که به‌نظر می‌رسد در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌درستی دیده نشده است.

با توجه به اینکه در برنامه ششم توسعه کشور حل معضلات و چالش‌های بخش محیط‌زیست یکی از اولویت‌های اصلی مطرح شده بود، اما نحوه تصویب و تخصیص اعتبارات در برنامه‌های بودجه سالیانه بیان‌کننده عدم همسویی اعتبار و مفاد برنامه ششم طی سالیان اخیر در بخش محیط‌زیست کشور است. با وجود رشد تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دو سال اخیر، بخش محیط‌زیست فاقد وضعیت باثبات است. علاوه‌براین نارسایی‌های نظام بودجه‌ریزی و تأکیدات مکرر مقام رهبری در خصوص اصلاح این ساختار معیوب، همچنان اهداف و رئوس برنامه‌های اجرای هر یک از ردیف‌های لایحه بودجه پیشنهادی در بخش محیط‌زیست فاقد شفافیت لازم است.

**ب) آلودگی هوا**

گسترش شهرنشینی و توسعه فعالیت‌های صنعتی سبب افزایش انتشار آلاینده‌ها در محیط شده و به تبع آن آلودگی هوا به‌عنوان یکی از معضلات اصلی کلانشهرها تبدیل شده است. این پدیده هر ساله خسارات جبران‌ناپذیری را متوجه کشور می‌کند؛ به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۱ روزهای متعددی فعالیت‌های آموزشی، صنایع و حتی اداری با تعطیلی و محدودیت مواجه شده‌اند. برای مقابله با این مسئله، در قوانین مختلفی که به‌صورت مستقیم (قانون هوای پاک) یا غیرمستقیم (قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت سوخت) به مسئله آلودگی هوا مربوط می‌شوند، برنامه‌ها و راهکارهایی از قبیل مدیریت آلاینده‌ها، توسعه و نوسازی سیستم حمل‌ونقل عمومی، مقابله با بیابان‌زایی و ... جهت مهار این معضل در نظر گرفته شده است. همچنین در قوانین بودجه سنواتی برنامه‌هایی متناسب با منشأهای آلودگی تعریف شده است. در سنوات اخیر سه برنامه عمده برای کاهش آلودگی هوا شامل پایش و مدیریت آلاینده‌ها، بیابان‌زدایی و احیای مناطق تخریب شده و حمل‌ونقل شهری و روستایی (توسعه و نوسازی ناوگان اتوبوس‌رانی و گسترش قطار شهری) تعریف شده است. در کنار آن برخی دیگر از اعتبارات در نظر گرفته شده به‌صورت غیرمستقیم در این خصوص دخیل هستند. در جدول زیر مقایسه اعتبارات مصوب در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۸ و لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۴۰۲ آورده شده است.

جدول ۷. مقایسه اعتبارات در نظر گرفته شده برای مقابله با**معضل آلودگی هوا در سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۸ (میلیارد ریال)**

سال	اعتبارات عمومی	اعتبارات متفرقه	کل اعتبارات	درصد تغییر نسبت به سال قبل
قانون بودجه ۱۳۹۸	۱۱۲۶۳	۸۸۴۰	۲۰۱۰۳	-۱۰
قانون بودجه ۱۳۹۹	۱۲۸۵۶	۱۱۰۰۰	۲۳۸۵۶	۱۹
قانون بودجه ۱۴۰۰	۲۲۷۲۷	۱۳۴۰۰	۳۶۱۲۷	۵۱
قانون بودجه ۱۴۰۱	۲۳۸۵۸	۱۰۸۴۱	۳۴۶۹۹	-۴
لایحه بودجه ۱۴۰۲	۳۱۴۰۷	۲۱۱۸۹	۵۲۵۹۶	۵۲

مأخذ: لایحه قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۸.

تحلیل و مقایسه اعتبارات مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و بررسی عملکرد اجرای قانون هوای پاک که در چندین گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شده، نشان از عدم یکپارچگی و انسجام چه در برنامه‌ریزی و چه در مرحله اجرا دارد. همچنین براساس پایش صورت گرفته، بخش بسیاری از اعتبارات مقابله و کنترل آلودگی هوا تخصیص نمی‌یابد و عملاً همین طرح‌ریزی و ساماندهی معیوب هم به‌درستی پیگیری نمی‌شود. نتیجه این

شیوه طرح و برنامه و تخصیص متأسفانه در افزایش آلاینده‌ها در هوا و روزهای پرتعداد هوای ناسالم در اکثر کلانشهرهای کشور قابل مشاهده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مدیریت مقابله با آلودگی هوا تحت نظر مدیریت واحد و اختصاص ۱۰۰ درصدی اعتبارات قرار گیرد.

ج) صندوق ملی محیط‌زیست

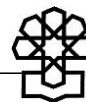
صندوق ملی محیط‌زیست با هدف نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای حفاظت از محیط‌زیست و توسعه پایدار ایجاد شده است. این صندوق ملی یک فرصت مهم جهت تأمین مالی و هدایت فعالیت‌ها به منظور کاهش انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست است که در قوانین بالادستی و موضوعه مورد توجه سیاستگذاران قرار داشته و بسترهای قانونی مناسبی برای واریز اعتبارات و جرایم زیست‌محیطی برای آن دیده شده است. همچنین براساس ماده (۴) اساسنامه صندوق ملی محیط‌زیست منابع درآمدی صندوق از محل کمک‌های دولتی، کمک‌ها و هدایای داخلی و خارجی و همچنین درآمد حاصل از گردش مالی پیش‌بینی شده است. البته عملکرد صندوق از ابتدای تأسیس تاکنون در زمینه جذب کمک‌های داخلی و خارجی ناچیز بوده است.

در سال‌های اخیر امکان تأمین اعتبار صندوق ملی محیط‌زیست از محل مالیات و عوارض و همچنین جرایم آلودگی و تخریب محیط‌زیست که مهم‌ترین منبع تأمین اعتبار صندوق است، فراهم شده است. به موجب بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بخشی از درآمدهای عوارض آلاینده‌ها به صندوق ملی محیط‌زیست اختصاص یافت. البته این رویه در قوانین سال‌های بعد آن استمرار پیدا نکرد و از قانون بودجه حذف شد. سایر درآمدها و منابع مالی صندوق درآمدهای حاصل از آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها، قانون هوای پاک، قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها است.

در راستای اعطای تسهیلات مالی به کارخانجات، کارگاه‌ها و به‌طور کلی هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های محیط‌زیستی، تاکنون پروژه‌های مختلفی با مجموع اعتبار ۷۲۴۸ میلیارد ریال برای دریافت تسهیلات توسط صندوق به بانک عامل معرفی شده‌اند و تاکنون اعتباری برابر ۲۱۲۰ میلیارد ریال برای پروژه‌های مورد نظر، پرداخت شده است.

در راستای اعطای تسهیلات مالی برای جلوگیری از تخریب محیط‌زیست از طریق حفظ، احیا و مدیریت تنوع زیستی (شامل زیستگاه‌ها، زیست‌بوم، گونه و ژن)، هشت پروژه با اعتبار مورد نیاز ۸۰۰ میلیارد ریال برای دریافت تسهیلات به بانک عامل معرفی شدند. همچنین این صندوق مطابق با برنامه عملیاتی سالیانه مصوب خود در سال ۱۴۰۱، برنامه‌های حمایتی جهت نوسازی ناوگان حمل‌ونقل شهری و تولید انرژی پاک را در دست اقدام دارد.

در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبارات اختصاص یافته به صندوق ملی محیط‌زیست در ردیف‌های متفرقه، در مجموع ۶۷۴ درصد رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ داشته است. همچنین مطابق ماده (۳۳) قانون هوای پاک، ۲۰ درصد از منابع حاصل از آن قانون بایستی به صندوق محیط‌زیست اختصاص یابد. با توجه به در نظر گرفتن ۱۶۰۰ میلیارد ریال به‌عنوان درآمد قانون هوای پاک، ۳۲۰ میلیارد ریال بایستی از این محل در اختیار صندوق ملی محیط‌زیست قرار گیرد. همچنین مطابق بند «ه» تبصره «۸» این لایحه، ۲۰ درصد درآمد حاصل از عوارض آلاینده‌گی (عوارض سبز موضوع ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰) به این صندوق جهت ارائه تسهیلات و انجام حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست اختصاص یافته که از نظر این مرکز مورد تأیید و تأکید



است. در همین رابطه به منظور تقویت نظارت بر حسن انجام فرایند و تخصیص اعتبارات، پیشنهاد می‌شود صندوق مکلف شود در مقاطع شش ماهه به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست گزارش عملکرد خود را ارائه کند.

جدول ۸. اعتبارات صندوق ملی محیط‌زیست در ردیف‌های متفرقه

(میلیارد ریال - درصد)

موضوع ردیف متفرقه	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	درصد رشد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به قانون سال ۱۴۰۱
سازمان حفاظت محیط‌زیست - کمک به صندوق ملی محیط‌زیست موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرای قانون مدیریت پسماندها	۳۲۹	۲۶۳۳	۶۹۹
سازمان حفاظت محیط‌زیست (صندوق ملی محیط‌زیست) - اجرای قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور	۱۱	۶	-۴۷
جمع	۳۴۰	۲۶۳۹	۶۷۴

مأخذ: لایحه قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و قانون بودجه سال ۱۴۰۱.

جمع‌بندی و پیشنهادها

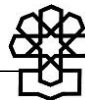
۱. ارزیابی برنامه ششم توسعه جهت تدوین برنامه هفتم توسعه: با توجه به اینکه دولت در نظر دارد برنامه ششم توسعه را تنفیذ کند، لازم است آخرین وضعیت تحقق اهداف برنامه ششم توسعه در بخش محیط‌زیست به صورت کمی بررسی و براساس نقایص موجود، اصلاحات ساختاری، فرایندی، برنامه و بودجه انجام شود. در این خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز گزارش‌های آسیب‌شناسی عملکرد برنامه ششم توسعه و تدوین راهبردهای برنامه هفتم توسعه در حوزه محیط‌زیست را تدوین کرده است.

۲. تخصیص کامل اعتبارات بخش محیط‌زیست: با توجه به وزن کم امور محیط‌زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، لازم است تخصیص و ابلاغ اعتبارات در بخش محیط‌زیست به صورت کامل انجام پذیرد تا برنامه‌ها و طرح‌های مصوب سالیانه به موقع انجام شود تا حداقل بخشی از الزامات برنامه ششم توسعه مرتبط با حوزه محیط‌زیست انجام شود.

۳. مدیریت واحد در برنامه‌ریزی و هزینه‌کرد برنامه‌های پایش و کاهش آلودگی هوا: عملکرد نامناسب دستگاه‌های متولی و عدم تمرکز در بودجه‌ریزی اقدام‌های مرتبط با پایش و کاهش آلودگی هوا در کنار تخصیص بسیار کم اعتبارات مصوب سبب شده است متأسفانه بهبودی در وضعیت هوای کشور مشاهده نشود. بنابراین پیشنهاد می‌شود راهبری و مدیریت هزینه‌کرد اعتبارات در حوزه آلودگی هوا تجمیع شود. همچنین پیشنهاد می‌شود اعتبارات مربوط به مقابله با آلودگی هوا مشمول قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) نشده و به صورت صد (۱۰۰) درصد تخصیص داده شود.

جدول ۹. پیشنهادهای اصلاحی یا الحاقی احکام مرتبط با لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

پیشنهاد اصلاحی، الحاقی و حذف و توضیحات	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور	قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
<p>نظر به اینکه مسئله امتداد مسئولیت تولیدکنندگان محصولات دارای پسماند در ماده (۴) قانون مدیریت پسماند (مصوب سال ۱۳۸۳) و ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماند عادی با مشارکت بخش غیردولتی (مصوب سال ۱۳۹۹) در قوانین دائمی آورده شده، لزوم درج این موضوع در تبصره‌های قانون بودجه و ردیف‌های اعتباری بلاوجه است. همچنین بررسی عملکرد این بند در قوانین بودجه در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ حاکی از ناکارایی، نظارت‌پذیری و اثربخشی بوده است. این موضوع در قالب دو گزارش با عناوین آسیب‌شناسی اخذ مالیات پسماند از صنایع در قوانین بودجه سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به شماره مسلسل ۱۸۲۳۹ و گزارش اثر قوانین امتداد مسئولیت تولیدکنندگان بر مسئله نوپدید پسماندها به شماره مسلسل ۱۸۴۷۳ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و نقد قرار گرفته است لذا ردیف اعتباری متفرقه ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی (با اعتبار ۱۰۰۰ میلیارد) با توجه به حذف بند «و» تبصره «۶» و دلایل مطروحه بلاوجه است.</p>	<p>ردیف اعتباری متفرقه ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی (با اعتبار ۱۰۰۰ میلیارد ریال)</p>	<p>ردیف اعتباری متفرقه ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی (با اعتبار ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال)</p>
<p>کلیات این بند مورد تأیید است اما دو نکته حائز اهمیت در خصوص این بند لازم است اصلاح و اضافه شوند تا در عمل ضمن جلوگیری از هدررفت منابع، شفافیت و امکان نظارت عملکرد در صندوق نوپای ملی محیط‌زیست ایجاد شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در این بند هزینه‌کرد عوارض حاصله را صرفاً به منظور اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست پیشنهاد داده است. لذا رویکرد هزینه‌کرد مشخص نیست به همین منظور پیشنهاد می‌شود هزینه‌کرد این اعتبارات در همان استان صورت پذیرد. همچنین به جهت تقویت امکان نظارت و توسعه شفافیت صندوق پیشنهاد شده صندوق مذکور ملزم به ارائه گزارش اولویت‌بندی و عملکرد در مقاطع سه ماهانه باشد.</p> <p>بند «ه» تبصره «۸» - بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی موضوع عوارض سبز ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ به سازمان حفاظت محیط‌زیست (صندوق ملی محیط‌زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور، براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست شود.</p> <p>بند «ه» تبصره «۸» - بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی موضوع عوارض سبز ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ (نحوه مصرف آن در ماده (۴۰) قانون مذکور (به سازمان حفاظت محیط‌زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست در همان استان شود. این صندوق ملزم است در مقاطع شش‌ماهه گزارش عملکرد خود را ذیل این بند به صورت رسمی به مجلس شورای اسلامی (کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی) اعلام کند.</p>	<p>بند «ه» تبصره «۸» - بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی (عوارض سبز) موضوع ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب سال ۱۴۰۰ به سازمان حفاظت محیط‌زیست (صندوق ملی محیط‌زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور، براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست شود.</p>	



منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
۲. گزارش‌های منتشر شده سازمان محیط‌زیست، ۱۴۰۱.
۳. برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir