

# ارزیابی عملکرد صندوق ملی محیط زیست





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۷/۲

شماره مسلسل: ۲۰۹۹۲

کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ارزیابی عملکرد صندوق ملی محیط زیست

نوع گزارش:

طرح/ لایحه  راهبردی  نظارتی  پیش نویس قانونی

نام دفتر:

دفتر مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

تهیه و تدوین کنندگان:

مسعود رضائی، محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

مدیر مطالعه:

الهه سلیمانی

ناظران علمی:

محمدحسن معادی رودسری، میثم پیله فروش

ناظر علمی خارج از مرکز:

حسن کاوه فیروز (سازمان حفاظت محیط زیست)

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:

محمدتقی فیاضی (دفتر مطالعات زیربنایی)، حسین موحدیان (دفتر مطالعات حقوقی، گروه حقوق اقتصادی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

عبدالحمید ابراهیمی (دانشگاه فرهنگیان)

گرافیک و صفحه آرایی:

حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی:

مزگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق ملی محیط زیست

۲. اقتصاد سبز

۳. سازمان حفاظت محیط زیست

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۰/۱۵



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه موضوع.....	۹
۲-۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز.....	۹
۲-۲. پیشینه تقنینی.....	۱۰
۳. عملکرد مالی صندوق ملی محیط زیست.....	۱۴
۳-۱. درآمدهای صندوق ملی محیط زیست.....	۱۴
۳-۲. مصارف صندوق ملی محیط زیست.....	۱۶
۴. چالش های صندوق ملی محیط زیست.....	۱۸
۴-۱. ابهام در ماهیت حقوقی صندوق ملی محیط زیست.....	۱۸
۴-۲. وابستگی به اعتبارات دولتی تخصیص یافته و ناپایداری آن.....	۲۰
۴-۳. ضعف در جذب اعتبارات غیردولتی.....	۲۰
۴-۴. تعارضات قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده.....	۲۱
۴-۵. فقدان سنجش تأثیر گذاری حمایت های صورت گرفته.....	۲۱
۴-۶. تمرکز منابع صندوق نزد بانک مرکزی.....	۲۱
۴-۷. ابهامات در خصوص عملکرد مالی صندوق.....	۲۲
۵. جمع بندی و پیشنهادها.....	۲۲
منابع و مأخذ.....	۲۵

## فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۳
جدول ۲. منابع صندوق ملی محیط زیست طی سالیان اخیر به تفکیک منبع درآمدی.....	۱۵
جدول ۳. مصارف صندوق ملی محیط زیست طی سالیان اخیر به تفکیک.....	۱۷
جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۲۴

## فهرست شکل ها

شکل ۱. درآمدهای صندوق ملی محیط زیست طی سالیان اخیر براساس قیمت پایه سال ۱۴۰۲.....	۱۶
شکل ۲. مصارف صندوق ملی محیط زیست طی سالیان اخیر به قیمت پایه سال ۱۴۰۲.....	۱۷
شکل ۳. سهم موضوع های مختلف در تسهیلات اعطایی صندوق ملی محیط زیست.....	۱۸



## ارزیابی عملکرد صندوق ملی محیط زیست

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.20992](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.20992)

چکیده



صندوق‌های محیط‌زیستی به‌عنوان سازوکارهای مالی حیاتی در حفاظت از محیط‌زیست، در دهه‌های اخیر مورد توجه جهانی قرار گرفته‌اند. در ایران نیز صندوق ملی محیط‌زیست در سال ۱۳۹۳ با هدف جمع‌آوری و تخصیص منابع برای حفظ محیط‌زیست تأسیس شد. گزارش حاضر به بررسی عملکرد مالی، چالش‌ها و ارائه راهکارهایی برای ارتقای عملکرد این صندوق می‌پردازد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که طی سالیان اخیر درآمدهای صندوق عمدتاً از طریق اعتبارات دولتی، به‌ویژه قانون بودجه، تأمین شده است. در مقابل کمک‌های خارجی بسیار ناچیز بوده و کمک‌های داخلی نیز نوسان‌های زیادی داشته است. در بازه سال ۱۳۹۶ تا پایان ۹ ماهه ۱۴۰۳، مجموع منابع صندوق ۱۷۰۷۹ میلیارد ریال بوده است که این صندوق تنها توانسته ۲۷/۱٪ آن را برای اعطای تسهیلات سرمایه‌گذاری تخصیص دهد. در حال حاضر، این صندوق با چالش‌هایی از قبیل: ابهام در ماهیت حقوقی، وابستگی شدید به اعتبارات دولتی ناپایدار، ضعف در جذب کمک‌های غیردولتی و بین‌المللی و تعارضات قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده مواجه است. در پایان این گزارش برای اصلاح و بهبود عملکرد صندوق ملی محیط‌زیست پیشنهادهایی نظیر تدقیق در ماهیت حقوقی صندوق، تقویت نقش صندوق در رفع آلاینده‌گی واحدهای آلاینده با تمرکز بر ایجاد در مانگاه رفع آلاینده‌گی، تنوع‌بخشی به منابع مالی از طریق تقویت همکاری‌های بین‌المللی با کشورهای همسایه، ارتقای شفافیت هزینه‌کرد منابع مالی و رفع تعارضات قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده را ارائه کرده است.



### بیان / شرح مسئله

صندوق های محیط زیستی، سازو کارهایی مالی هستند که با هدف جمع آوری و تخصیص هدفمند منابع برای حفاظت از محیط زیست ایجاد شده اند. این صندوق ها نقش بسیار مهمی در مقابله با چالش های زیست محیطی جهانی ایفا می کنند و طی دهه های اخیر بسیاری از کشورهای جهان به دلایل مختلفی به سمت آن ها گرایش پیدا کرده اند. نظر به اهمیت سازو کارهای مالی حمایتی در حفظ محیط زیست، ایجاد صندوق ملی محیط زیست در برنامه چهارم توسعه مورد توجه برنامه ریزان کشور قرار گرفت و در نهایت در سال ۱۳۹۳ این صندوق تأسیس شد. صندوق ملی محیط زیست یکی از ظرفیت های مهم حوزه راهبری و مدیریت محیط زیست کشور شناخته می شود که در صورت اصلاح ساختار و چابک سازی فرایندها می تواند به عنوان یک پیشران توسعه در کنار کاهش انتشار آلاینده ها و بهبود کیفیت محیط زیست، ارتقای دانش فنی و تأمین مالی پروژه های دانش پایه را تسهیل کند. در گزارش حاضر ضمن بررسی پیشینه پژوهشی و تقنینی این موضوع، چالش های موجود ارزیابی شده و در ادامه راهکارهایی برای ارتقای عملکرد صندوق ملی محیط زیست ارائه شده است.

### نقطه نظرات / یافته های کلیدی

**الف) منابع صندوق ملی محیط زیست:** صندوق در سه سال نخست درآمد قابل توجهی نداشته است. از سال ۱۳۹۶ بررسی روند درآمدهای صندوق ملی محیط زیست نشان می دهد که درآمدهای صندوق تا سال ۱۳۹۸ به تدریج افزایش یافته و در سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به دلیل قوانین بودجه، رشد چشمگیری داشته است. کمک های خارجی عمدتاً صفر بوده و تنها در سال های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به دلیل اجرای تفاهم نامه با چین برای مقابله با تغییر های اقلیمی و تأمین انرژی خورشیدی، تجهیزاتی به صندوق اختصاص یافته است. دریافت کمک های مردمی نیز با نوسان های قابل توجهی همراه بوده و در سال ۱۴۰۰ به اوج خود (۶۶۱ میلیارد ریال قیمت پایه سال ۱۴۰۲) رسید. در بازه سال ۱۳۹۶ تا پایان ۹ ماهه ۱۴۰۳ مجموع منابع صندوق ۱۷۰۷۹ میلیارد ریال بود که ۵۳٪ آن مربوط به قانون بودجه، ۲۱٪ قانون مدیریت پسماندها، ۵٪ قانون هوای پاک، ۱۵٪ گردش مالی صندوق و ۵٪ کمک ها و هدایای دریافتی و سایر درآمدها بوده است.

**ب) مصارف صندوق ملی محیط زیست:** هر چند صندوق ملی محیط زیست از سال ۱۳۹۶ هزینه های عمومی و نیروی انسانی داشته است؛ اما از سال ۱۳۹۹ نسبت به ارائه تسهیلات سرمایه گذاری اقدام کرده که تا سال ۱۴۰۲ روند مثبتی را تجربه کرده است. با این وجود، در ۹ ماهه سال ۱۴۰۳ روند اعطای تسهیلات سرمایه گذاری شاهد افت محسوسی بوده است. مجموع مصارف صندوق ۵۸۸۵ میلیارد ریال بوده است که به ترتیب: ۴۶۴۰ میلیارد ریال (۷۹٪) برای تسهیلات سرمایه گذاری، ۳۲۰ میلیارد ریال (۵٪) برای هزینه های کارکنان، و ۹۲۵ میلیارد ریال (۱۶٪) برای هزینه های عمومی تخصیص یافته است.

**ج) چالش های صندوق ملی محیط زیست:** طبق قوانین مختلف کشور نظیر ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) ماهیت حقوقی صندوق ملی محیط زیست به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی با ابهاماتی مواجه است که می تواند بر عملکرد و اختیارات صندوق تأثیر گذار باشد. علاوه بر این، صندوق به شدت به اعتبارات دولتی وابسته است و از آنجاکه این اعتبارات در سال های اخیر نوسان های زیادی داشته اند در عمل برنامه ریزی بلندمدت برای صندوق دشوار شده است. صندوق در جذب کمک ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی عملکرد مطلوبی نداشته است. از یک سو کمک های داخلی در سال های اخیر کاهش چشمگیری داشته و از سوی دیگر، محدودیت های ناشی از تحریم ها و انفعال در بهره مندی از فرصت های بین المللی، جذب اعتبارات خارجی را با مشکل مواجه کرده است. در نهایت، تعارض های قانونی در خصوص موضوع امتداد مسئولیت تولید کننده بزرگ ترین مانع در هزینه کرد منابع تخصیص یافته است.



## ■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای اصلاح و بهبود عملکرد صندوق ملی محیط‌زیست پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

**الف) تدقیق در ماهیت حقوقی صندوق:** پیشنهاد می‌شود برای رفع ابهامات در خصوص ماهیت حقوقی صندوق، اساسنامه آن توسط دولت جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی با لحاظ این امر ارائه شود که صندوق در صورت تأمین مالی بیش از ۵۰٪ بودجه سالیانه خود از محل منابع غیردولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی شود و در غیر این صورت، شرکت دولتی تلقی شود.

**ب) تقویت نقش صندوق در تأمین مالی رفع آلاینده‌گی واحدهای آلاینده:** صندوق ملی محیط‌زیست می‌تواند با اختصاص بخشی از عوارض سبز (آلاینده‌گی) و بهره‌گیری از تبصره «۷» ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده (۸) تصویب‌نامه معیارهای تعیین سطح آلاینده‌گی واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی آلاینده مصوب هیئت‌وزیران و اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه قانون جهش تولید دانش‌بنیان، نقش فعالی در تأمین مالی رفع آلاینده‌گی واحدهای آلاینده ایفا کند.

**ج) تنوع بخشی به منابع مالی از طریق تقویت همکاری‌های بین‌المللی با کشورهای همسو:** با توجه به محدودیت‌های تحریمی موجود، شناسایی فرصت‌های همکاری در پروژه‌های محیط‌زیستی با کشورهای همسو نظیر گروه بریکس، باید در اولویت قرار گیرد.

**د) ارتقای شفافیت هزینه کرد منابع مالی برای ارتقای کمک‌های دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی:** صندوق ملی محیط‌زیست باید گزارشی را به‌طور سالیانه در خصوص تسهیلات اعطایی و همچنین تأثیرگذاری آن بر کاهش انتشار آلاینده‌ها منتشر کند. علاوه بر این صندوق می‌تواند ضمن بهره‌گیری از ظرفیت مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها، سامانه‌ای را ایجاد کند که اشخاص حقیقی و حقوقی بتوانند محل مصرف کمک‌های نقدی و غیرنقدی خودشان را انتخاب کنند.

**ه) رفع تعارضات قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده:** در کوتاه‌مدت اصلاح ماده (۴) قانون مدیریت پسماندها و نسخ کلیه قوانین مرتبط قبلی، در میان مدت ایجاد و استقرار شرکت‌های مجری امتداد مسئولیت تولیدکننده در کشور و در بلندمدت افزایش مشارکت عمومی شهروندان و گسترده‌تر کردن اقلام تحت پوشش باید مدنظر قرار گیرد.

**و) تسهیل انتقال منابع به بانک‌های عامل:** با توجه به تمرکز منابع مالی صندوق نزد بانک مرکزی و نبود سازوکار مالی لازم برای اعطای تسهیلات توسط بانک مذکور، پیشنهاد می‌شود مطابق بند «۱» ماده (۱۴) اساسنامه ذی‌ربط اجازه انتقال منابع و افتتاح حساب و سپرده نزد بانک‌ها برای عاملیت در راستای اعطای تسهیلات داده شود.

**ز) لزوم رعایت ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری در تخصیص منابع به صندوق ملی محیط‌زیست:** نظر به تصریح تبصره «۲» ماده (۴) اساسنامه صندوق ملی محیط‌زیست ضروری است سازمان برنامه و بودجه کشور در تخصیص منابع دولتی به صندوق تأمین اعتبار ۵۰٪ از منابع غیردولتی را مدنظر قرار دهد.

## ۱. مقدمه

ایجاد نهادهای مالی محیط زیستی غیردولتی و صندوق های حفاظت از محیط زیست برای استفاده از درآمدهای مالیاتی، عوارض و جرائم محیط زیستی، در چند دهه اخیر در کانون توجه بسیاری از دولت ها و سازمان های بین المللی قرار گرفته است. صندوق های محیط زیستی، سازوکارهایی مالی هستند که با هدف جمع آوری و تخصیص هدفمند منابع برای حفاظت از محیط زیست ایجاد شده اند. این صندوق ها نقش بسیار مهمی در مقابله با چالش های زیست محیطی جهانی ایفا می کنند و طی دهه های اخیر برخی از کشورهای جهان به دلایل مختلفی به سمت آن ها گرایش پیدا کرده اند. صندوق های محیط زیستی می توانند با ارائه مشوق های مالی، بخش خصوصی را به سرمایه گذاری در پروژه های زیست محیطی تشویق کرده و ارتقای بهره وری منابع و توسعه اقتصاد سبز را تسهیل کنند. علاوه بر این صندوق های محیط زیستی می توانند با اجرای برنامه های آموزشی و ایجاد سازوکارهای مشارکت زمینه نقش آفرینی عموم مردم و بخش های مختلف جامعه از جمله دولت ها، سازمان های غیردولتی و بخش خصوصی در حفاظت از محیط زیست را فراهم کنند و ظرفیت های جوامع محلی را برای مدیریت و حفاظت از منابع طبیعی فعال کنند. این صندوق ها با تمرکز بر اولویت های مشخص زیست محیطی، می توانند امکان تخصیص بهینه منابع مالی را فراهم کرده و به تحقیقات علمی و فناوری های نوین در زمینه حفاظت از محیط زیست و استفاده پایدار از منابع طبیعی کمک کنند. علی رغم مزایای متعدد صندوق های محیط زیستی، ناپایداری منابع مالی، ابهام در اثربخشی پروژه های حمایت شده، چالش های اداری و دیوان سالارانه و عدم شفافیت در فرایندهای تصمیم گیری و تخصیص منابع مالی از جمله چالش هایی است که این گونه صندوق ها با آن مواجه هستند [۱].

با توجه به اهمیت سازوکارهای مالی حمایتی در حفظ محیط زیست، ایجاد صندوق ملی محیط زیست در برنامه چهارم توسعه مورد توجه برنامه ریزان کشور قرار گرفت و در نهایت در سال ۱۳۹۳ این صندوق تأسیس شد. صندوق ملی محیط زیست یکی از ظرفیت های مهم حوزه راهبری و مدیریت محیط زیست کشور شناخته می شود که در صورت اصلاح ساختار و چابک سازی فرایندها، می تواند به عنوان یک پیشران توسعه در کنار کاهش انتشار آلاینده ها و بهبود کیفیت محیط زیست به ارتقای دانش فنی و تأمین مالی پروژه های دانش پایه را تسهیل کند. گزارش حاضر ضمن بررسی پیشینه پژوهشی و تقنینی این موضوع، چالش های موجود را ارزیابی می کند، راهکارهایی را برای ارتقای عملکرد صندوق ملی محیط زیست ارائه می دهد.

## ۲. پیشینه موضوع

### ۲-۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی علاوه بر اشاره به عملکرد صندوق در گزارش های بررسی بودجه سالیانه و گزارش های موردی، پیش از این در سه گزارش به بررسی عملکرد و ساختار صندوق ملی محیط زیست پرداخته است. گزارش نخست با عنوان «بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب» (به شماره مسلسل ۱۶۱۸۴) به ارزیابی صندوق های محیط زیست سه کشور لهستان، چین و آلمان پرداخته و ضمن بررسی عملکرد سه ساله صندوق ملی محیط زیست (طی سالهای ۴۹۳۱ تا ۷۹۳۱)، راهکارهایی برای بهبود عملکرد صندوق ارائه کرده است. اهم پیشنهادهای ارائه شده در گزارش مذکور شامل: پیش بینی ردیف اعتباری برای صندوق، پیگیری جذب اعتبارات بین المللی محیط زیستی، پیگیری وصول درآمدها از



قوانین هوای پاک، حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور و آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندهای کشور و ایجاد راهکارهای همکاری با صنایع به صورت پروژه محور بوده است [۲].

پس از بررسی ساختار فعلی و عملکرد صندوق در سال ۹۹۳۱، ساختار اصلاحی برای صندوق پیشنهاد شده است. این گزارش بیان می‌دارد که به دلیل ضعف در ساختار اجرایی و سازوکارهای گردش کار و اطلاعات در صندوق ملی محیط زیست، متأسفانه این صندوق نتوانسته آن گونه که بایسته است نسبت به مدیریت و هزینه کرد اعتبارات تخصیص یافته در سال ۱۳۹۹ اقدام کند. علاوه بر این به چهار علت اصلی ناکارآمدی عملکردی و ساختاری صندوق شامل: ۱. نبود شفافیت و اطلاع رسانی دقیق، ۲. ساختار نامناسب صندوق، ۳. فقدان سازمان نظام مهندسی محیط زیست و ۴. فقدان ایجاد سازمان انجام کار متناسب در صندوق، اشاره شده است. در پایان گزارش نیز پیشنهادهایی برای اصلاح ساختار صندوق ملی محیط زیست ارائه شده است [۳].

گزارش دیگری نیز با عنوان «بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم» (به شماره مسلسل ۱۹۴۷۲) بر بهبود عملکرد این صندوق نسبت به ادوار گذشته اشاره کرده است. باین حال این گزارش تأکید می‌کند که وضعیت موجود در مقایسه با ظرفیت‌های در نظر گرفته شده در اسناد برنامه و قوانین بخش محیط زیست، فاصله جدی دارد و اگر صندوق در آستانه ده سالگی تأسیس نتواند از ظرفیت‌های قانونی بهره‌بردار به مرور از چرخه عملکردی و فرایند اجرایی کشور خارج خواهد شد که شواهد این مسئله در قانونگذاری‌های اخیر مشاهده شده است. این گزارش در پایان به منظور بهبود عملکرد و تقویت جایگاه صندوق پیشنهادهایی نظیر تعیین سازوکار پایش اثربخشی اقدام‌های صندوق، تقویت شفافیت در سازوکارها و عملکرد صندوق و ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی را ارائه کرده است [۴].

## ۲-۲. پیشنهاد تقنینی

### ۱-۲-۲. ماده (۴) قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰

دستگاه‌های اجرایی ذی ربط موظفند جهت باز یافت و دفع پسماندها تدابیر لازم را به ترتیبی که در آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون مشخص خواهد شد، اتخاذ کنند.

آیین‌نامه اجرایی مذکور باید در برگیرنده موارد زیر نیز باشد:

۱. مقررات تنظیم شده موجب شود تا تولید و مصرف، پسماند کمتری ایجاد کند.
۲. تسهیلات لازم برای تولید و مصرف کالاهایی که باز یافت آن‌ها سهل تر است، فراهم شود و تولید و واردات محصولات که دفع و باز یافت پسماند آن‌ها مشکل تر است، محدود شود.
۳. تدابیری اتخاذ شود که استفاده از مواد اولیه باز یافتی در تولید گسترش یابد.
۴. مسئولیت تأمین و پرداخت بخشی از هزینه‌های باز یافت بر عهده تولید کنندگان محصولات قرار گیرد.

### ۲-۲-۲. ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۴/۰۵/۰۵ هیئت وزیران تولید کنندگان و وارد کنندگان

اقلام مشروح زیر باید پسماند حاصل از کالاهای خود را باز یافت کنند. در صورتی که نتوانند به این امر اقدام نمایند، باید برابر نیم در هزار ارزش کالا را همزمان با فروش و یا ورود به صندوق (ملی محیط زیست) پرداخت نمایند. صندوق باید به نسبت باز یافت پسماند حاصل از هر یک از اقلام مزبور، مبالغ دریافتی را در اختیار واحدهای باز یافت کننده آن قلم از پسماند قرار دهد. متخلفان به مجازات‌های تعیین شده در ماده (۱۶) قانون محکوم خواهند شد.

۱. مواد پلیمری از قبیل پلاستیک‌ها، PET و لاستیک،

۲. کالاهای شیشه‌ای، کریستال،

۳. اشیای ساخته شده از فلزات ساده و آلیاژی،

۴. اشیای ساخته شده از چوب و نئوپان،

۵. کالاهای ساخته شده از کاغذ و مقوا،

۶. انواع روغن های روانکار،

۷. کالاهایی که حداقل از دو جزء شیشه، فلز، پلیمر، سلولز تشکیل شوند،

۸. لوازم برقی و الکترونیکی،

۹. انواع مصالح ساختمانی از نوع کانی های غیر فلزی.

تبصره «۱»- واحدهای تولیدی که از مواد اولیه بازیافتی استفاده می کنند، به ازای استفاده از این گونه مواد از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود.

تبصره «۲»- واحدهای تولیدی که محصولات خود را صادر می کنند و یا وارد کنندگانی که کالای خود را مرجوع می کنند، به ازای میزان کالای صادر شده و یا مرجوعی، از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود.

تبصره «۳»- تجدیدنظر در ارقام و مبلغ مذکور حسب مورد پس از طرح در کارگروه ملی با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.

### ۳-۲-۲. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست مصوب ۱۳۹۳/۰۸/۱۸

هیئت وزیران در جلسات ۱۳۹۳/۰۶/۲۶ و ۱۳۹۳/۰۸/۱۸ به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست اساسنامه صندوق ملی محیط زیست را تصویب کرد. از جمله محورهای کلیدی این اساسنامه می توان به مواد ذیل اشاره کرد:

ماده (۲)- صندوق مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است که دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری بوده و مطابق مفاد این اساسنامه و قوانین و مقررات ناظر بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی فعالیت می کند.

تبصره- صندوق می تواند در صورت نیاز، با رعایت قوانین و مقررات، نسبت به تأسیس مؤسسه اعتباری و یا شرکت های تابع با شخصیت حقوقی، مالی و اداری مستقل اقدام کند.

ماده (۴)- تأمین اعتبار اولیه صندوق با تخصیص مبلغ ده میلیارد (۱۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال و در نهایت تا سقف پنجاه میلیارد (۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل ردیف ۳۷۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور انجام می گیرد. سایر منابع تأمین اعتبار صندوق جهت انجام فعالیت ها به قرار زیر است:

- کمک های دولتی در چارچوب قوانین و مقررات،

- کمک ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داخلی،

- کمک ها و هدایای خارجی و بین المللی،

- درآمد ناشی از گردش مالی و فعالیت های صندوق و واحدهای تابع بعد از وضع هزینه های قانونی،

سایر درآمدها و منابع مالی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط.

تبصره «۱»- سرمایه صندوق با رعایت قوانین و مقررات مربوط قابل افزایش است.

تبصره «۲»- برای تأمین و تحقق اهداف قانونی از تشکیل صندوق، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور هر ساله نسبت به تأمین اعتبارات لازم برای کمک به صندوق از محل بودجه عمومی کشور با رعایت ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام خواهد کرد.

ماده (۵)- موضوع و حدود عملیات صندوق با رعایت قوانین و مقررات مربوط به شرح زیر است:

۱. تأمین و تجهیز منابع مالی از محل های پیش بینی شده در قانون در جهت تحقق اهداف قانونی تشکیل صندوق،



۲. اعطای تسهیلات مالی به کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و به‌طور کلی هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی،
  ۳. اعطای تسهیلات مالی برای جلوگیری از تخریب محیط‌زیست از طریق حفظ، احیا و مدیریت تنوع زیستی (شامل زیستگاه، زیست‌بوم، گونه و ژن)،
  ۴. حمایت مالی و همکاری در طرح‌ها و پروژه‌های زیست‌محیطی و طرح‌های گردشگری طبیعی،
  ۵. حمایت مالی و همکاری در طرح‌های آموزشی و فرهنگ‌سازی جهت بهبود شرایط زیست‌محیطی،
  ۶. اعطای تسهیلات مالی به مخترعان و پژوهشگران حوزه محیط‌زیست در جهت گسترش و تکمیل تحقیقات برای تولید انبوه و استفاده عمومی از تجهیزات کنترل و کاهش آلودگی.
- ماده (۶) - صندوق می‌تواند در موارد خاص با جلب همکاری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و با استفاده از منابع مالی آن‌ها در جهت اعطای تسهیلات زیست‌محیطی به متقاضیان براساس مقررات عملیات بانکی اقدام و در بازپرداخت اقساط وام متقاضیان به بانک‌ها و مؤسسات مذکور تسهیلات و حمایت‌های مالی را از منابع صندوق به عمل آورد.
- ماده (۷) - صندوق می‌تواند از طریق شرکت‌ها و مؤسسات بیمه، امکانات و شرایط لازم را برای بیمه کردن دام، باغات و محصولات کشاورزی در مقابل خسارت ناشی از جانوران وحشی حمایت شده و در معرض خطر فراهم و حق بیمه مربوط را از محل منابع و اعتبارات صندوق پرداخت کند.
- ماده (۹) - مجمع عمومی بالاترین مرجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری صندوق محسوب می‌شود و اعضای آن عبارت‌اند از: معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر صنعت، معدن و تجارت، وزیر امور خارجه، وزیر نیرو، وزیر جهاد کشاورزی و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور. ریاست مجمع عمومی بر عهده معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست است.
- ماده (۱۱) - هیئت‌مدیره صندوق مرکب از پنج نفر افراد صلاحیت‌دار و متخصص در امور مختلف محیط‌زیست، اقتصاد، مالی، حقوقی و بانکداری است که برای مدت دو سال با انتخاب مجمع عمومی و حکم رئیس مجمع عمومی منصوب می‌شوند.
- ماده (۱۲) - وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره عبارت‌اند از:
۱. اجرای مفاد اساسنامه و تصمیمات مجمع عمومی،
  ۲. تدوین آیین‌نامه‌های اداری، مالی، استخدامی و سایر آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز صندوق بر حسب مورد و ارجاع به مجمع عمومی برای تصویب،
  ۳. تنظیم برنامه‌ها و خط‌مشی صندوق و پیشنهاد آن جهت تصویب در مجمع عمومی،
  ۴. تهیه و تنظیم گزارش عملکرد سالانه، صورت‌های مالی و ارائه آن به بازرس و مجمع عمومی،
  ۵. اتخاذ تصمیم در مورد وصول منابع اعتباری و مطالبات صندوق،
  ۶. ارائه هرگونه پیشنهاد جهت تغییر یا اصلاح اساسنامه به مجمع عمومی برای طرح در مراجع ذی‌ربط،
  ۷. نظارت بر حسن انجام امور صندوق و عملکرد مدیرعامل،
  ۸. انتخاب بانک عامل.

#### ۴-۲-۳. قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۰۴/۲۵

صددرد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصل از اجرای این قانون به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز تا صرفاً در قالب بودجه سنواتی جهت تکالیف این قانون و مقابله با منابع آلوده‌کننده هوا هزینه شود. بیست درصد (۲۰٪) از جوه مذکور از طریق مؤسسه عمومی غیردولتی صندوق ملی

محیط زیست برای ارائه تسهیلات به منابع آلاینده هوا جهت رفع و کاهش آلودگی هوا اختصاص می یابد. تعدیل میزان جریمه خسارت های وارده به محیط زیست مندرج در این قانون هر دو سال یکبار توسط سازمان با همکاری دستگاه های ذی ربط تهیه و در لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد.

#### ۵-۲-۲. تبصره «۱» ماده (۴) «قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب های کشور»

درآمدهای ناشی از اجرای وصول جریمه ها و خسارات موضوع این قانون طی ردیف درآمدهای جداگانه که در قانون بودجه هر سال مشخص می شود، به حساب خزانه داری کل کشور واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن با پیش بینی در قوانین بودجه سنواتی برای جبران خسارت وارده و حفاظت، احیا و مدیریت تالاب ها در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار می گیرد.

#### ۶-۲-۲. بند «ن» تبصره «۶» «قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور» مصوب ۱۳۹۸/۱۲/۲۸

سی و پنج درصد (۳۵٪) از عوارض آلاینده گی وصول شده از محل یک درصد (۱٪) از قیمت فروش تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده به سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) اختصاص می یابد تا پس از مبادله موافقت نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات مالی برای کاهش آلودگی های زیست محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیست شود.

#### ۷-۲-۲. بند «پ» تبصره «۵» «قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور» مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۱

به دولت اجازه داده می شود تا سقف دو میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) یورو کمک های بلاعوض بین المللی از سوی مؤسسات و سازمان های بین المللی برای جبران خسارت و پیشگیری از حوادثی مانند زلزله، سیل، سرمازدگی، مقابله با گردوغبار، بیابان زدایی، حفاظت از تالاب ها، مبارزه با آفات و بیماری های دامی و گیاهی، تأمین ماشین آلات و تجهیزات مربوط، تجهیزات مورد نیاز بالگردهای امدادی ارتش جمهوری اسلامی ایران (آجا)، اجرای طرح های توسعه ای و زیربنایی کشور و طرح های موضوع صندوق ملی محیط زیست، ساماندهی و مرمت آثار تاریخی و موزه ها، توسعه گردشگری و صنایع دستی و امور مربوط به پناهندگان و اتباع خارجی و تأمین تجهیزات و مواد مصرفی بانک ژن شناسی ایرانیان مورد استفاده قرار گیرد. و پس از تسعیر و واریز آن به خزانه داری کل کشور صرف هزینه های مرتبط کند. دستگاه های اجرایی دریافت کننده مکلفند گزارش تفصیلی عملکرد از جمله نحوه هزینه کرد کمک های دریافتی را هر شش ماه یکبار به سازمان برنامه و بودجه کشور و کمیسیون های برنامه و بودجه و محاسبات، اقتصادی و عمران مجلس شورای اسلامی ارسال کنند.

#### جدول ۱. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	قانون / تصویب نامه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۱	<a href="#">مدیریت پسماندها</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۲/۲۰	(۴)	– ارائه تسهیلات لازم برای تولید و مصرف کالاهایی که باز یافت آن ها سهل تر است – مسئولیت تأمین و پرداخت بخشی از هزینه های باز یافت بر عهده تولیدکنندگان محصولات قرار گیرد.

۱. قانون بودجه در سال مربوطه قابل اجرا بوده است.

۲. قانون بودجه در سال مربوطه قابل اجرا بوده است.



ردیف	قانون / تصویب‌نامه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۲	<a href="#">آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها</a>	هیئت وزیران	۱۳۸۴/۰۵/۱۰	(۱۲)	تولیدکنندگان و واردکنندگان ۹ قلم کالا باید پسماند حاصل از کالاهای خود را بازیافت کنند. در صورتی که نتوانند به این امر اقدام کنند، باید بر ابر نیم در هزار ارزش کالا را همزمان با فروش و یا ورود به صندوق ملی محیط زیست پرداخت شود. صندوق باید به نسبت بازیافت پسماند حاصل از هر یک از اقلام مزبور، مبالغ دریافتی را در اختیار واحدهای بازیافت‌کننده آن قلم از پسماند قرار دهد. متخلفان به مجازات‌های تعیین شده در ماده (۱۶) قانون محکوم خواهند شد.
۳	<a href="#">اساسنامه صندوق ملی محیط زیست</a>	هیئت وزیران	۱۳۹۳/۸/۱۸	-	- تعیین منابع تأمین اعتبار صندوق - تعیین موضوع و حدود فعالیت صندوق - تعیین ارکان صندوق اعم از مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیر عامل و بازرس - تعیین وظایف و اختیارات مجمع عمومی و هیئت مدیره و مدیر عامل - منوط کردن تأمین اعتبارات صندوق به رعایت ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری
۴	<a href="#">قانون هوای پاک</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۴/۲۵	(۳۳)	بیست درصد (۲۰٪) از درآمدهای حاصل از اجرای این قانون از طریق مؤسسه عمومی غیر دولتی صندوق ملی محیط زیست برای ارائه تسهیلات به منابع آلاینده هوا جهت رفع و کاهش آلودگی هوا اختصاص می‌یابد.
۵	<a href="#">قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۲/۰۴	تبصره «۱» ماده (۴)	صددرصد (۱۰۰٪) درآمدهای ناشی از اجرای وصول جریمه‌ها و خسارات موضوع این قانون برای جبران خسارت وارده و حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار می‌گیرد.
۶	<a href="#">قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸/۱۲/۲۸	بند «ن» تبصره «۶»	اختصاص (۳۵٪) از عوارض آلاینده‌گی وصول شده ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده به سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)
	<a href="#">قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲/۱۲/۲۱	بند «پ» تبصره «۵»	اجازه به دولت برای دریافت کمک‌های بلاعوض بین‌المللی از سوی مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی در امور مختلف از جمله طرح‌های موضوع صندوق ملی محیط زیست

مأخذ: نگارندگان.

### ۳. عملکرد مالی صندوق ملی محیط زیست



#### ۳-۱. درآمدهای صندوق ملی محیط زیست

طبق ماده (۴) [اساسنامه صندوق ملی محیط زیست](#) درآمدهای صندوق شامل کمک‌های دولتی در چارچوب قوانین و مقررات، کمک‌ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داخلی، کمک‌ها و هدایای خارجی و بین‌المللی، درآمد ناشی از گردش مالی و فعالیت‌های صندوق و واحدهای تابع بعد از وضع هزینه‌های قانونی و سایر درآمدها و منابع مالی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط است. دریافتی‌های

صندوق ملی محیط زیست از خزانه از محل اعتبارات تخصیص یافته قانونی به تفکیک مربوط به آیین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند، **قانون هوای پاک، قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب های کشور** و قوانین بودجه بوده است. با توجه به اینکه صندوق در سه سال نخست درآمد قابل ذکری نداشته است در جدول ۲ درآمدهای صندوق ملی محیط زیست از سال ۱۳۹۶ ارائه شده است. کمک ها و هدایای دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی تنها جزء درآمدی صندوق بوده است که در طی هشت سال گذشته درآمد واریزی داشته است. با این حال طی سالیان گذشته این بخش نوسان های مالی زیادی شاهد بوده است و به استثنای شش ماهه ابتدای سال جاری از ۲۴/۷ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱ تا ۶۶۱ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ به قیمت سال پایه ۱۴۰۲ متغیر بوده است. کمک ها و هدایای خارجی و بین المللی نیز به جز سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ در بقیه سال ها صفر بوده است. در این دو سال به واسطه اجرای تفاهم نامه مشترک با کشور چین برای مقابله با تغییرات اقلیمی و تأمین تجهیزات استفاده از انرژی خورشیدی در مناطق و زیستگاه ها به عنوان انرژی پاک تجهیزاتی به صندوق اختصاص یافته است که به نصب و راه اندازی ۵۶۲ مولد برق خورشیدی منجر شده است. در مجموع کمترین و بیشترین مجموع واریزی طی بازه هشت ساله به قیمت سال پایه ۱۴۰۲ به ترتیب مربوط به **قانون حفاظت احیا و مدیریت تالاب های کشور** با ۶/۹ میلیارد ریال و قوانین بودجه با ۲۴۳۹۷/۷ میلیارد ریال بوده است. روند تاریخی درآمدهای صندوق ملی محیط زیست هم نشان می دهد که طی سال های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ درآمدهای صندوق به کندی در حال بهبود بوده است اما به واسطه بند «ن» تبصره «۶» و بند «پ» تبصره «۵» **قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور** و گردش مالی حاصله درآمد صندوق به طور موقت در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ افزایش چشمگیری یافت. علاوه بر این اعتبارات دریافتی صندوق از قانون مدیریت پسماندها طی سالیان اخیر رشد معناداری یافته است و در سال ۱۴۰۲ تبدیل به اصلی ترین بخش درآمد صندوق شده است. فارغ از سال ۱۳۹۶ که درآمدهای صندوق بسیار ناچیز بوده است وابستگی صندوق به اعتبارات دولتی از ۲۱٪ در سال ۱۳۹۸ تا ۹۶٪ در سال ۱۳۹۹ متغیر بوده و در مجموع در بازه هشت ساله اخیر صندوق وابستگی بیش از ۸۰٪ به اعتبارات دولتی داشته است. در بازه سال ۱۳۹۶ تا پایان ۹ ماهه ۱۴۰۳ مجموع اعتبارات صندوق ۱۷۰۷۸/۹ میلیارد ریال بوده که ۵۳٪ آن مربوط به قانون بودجه، ۲۱٪ **قانون مدیریت پسماندها، ۵٪ قانون هوای پاک، ۱۵٪** گردش مالی صندوق و ۵٪ کمک ها و هدایای دریافتی و سایر درآمدها بوده است. همچنین براساس قیمت پایه سال ۱۴۰۲ مجموع اعتبارات صندوق معادل ۳۵۶۱۷ میلیارد ریال بوده است و ۶۸٪ آن مربوط به قانون بودجه، ۱۲٪ **قانون مدیریت پسماندها، ۱۱٪** گردش مالی صندوق و ۵٪ کمک ها و هدایای دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی بوده است [۵].

جدول ۲. منابع صندوق ملی محیط زیست طی سالیان اخیر به تفکیک منبع درآمدی (میلیارد ریال) [۵]

منابع	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	مجموع
<b>قانون مدیریت پسماندها</b>	۰	۴۷/۱	۴۴	۰	۲۱۰	۵۱۹/۳	۲۱۴۸	۶۰۰	۳۵۶۸/۴
<b>قانون هوای پاک</b>	۰	۰	۰	۰	۰	۲۳۱/۸	۳۰۴	۳۲۴	۸۵۹/۸
قانون حفاظت احیا و مدیریت تالاب های کشور	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۵/۷	۱/۸	۷/۵
بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه	۰	۰	۰	۷۲۸۸	۱۷۷۸/۷	۰	۰	۰	۹۰۶۶/۷
گردش مالی و فعالیت صندوق	۰	۲/۷	۶/۱	۱۲۸/۱	۹۳۰/۵	۸۴۴/۴	۴۲۷/۷	۲۱۳/۴	۲۵۵۲/۹
سایر درآمدها و منابع مالی	۰	۲۱/۹	۳۲	۲۱/۴	۱۱/۵	۰	۰	۰	۸۶/۸

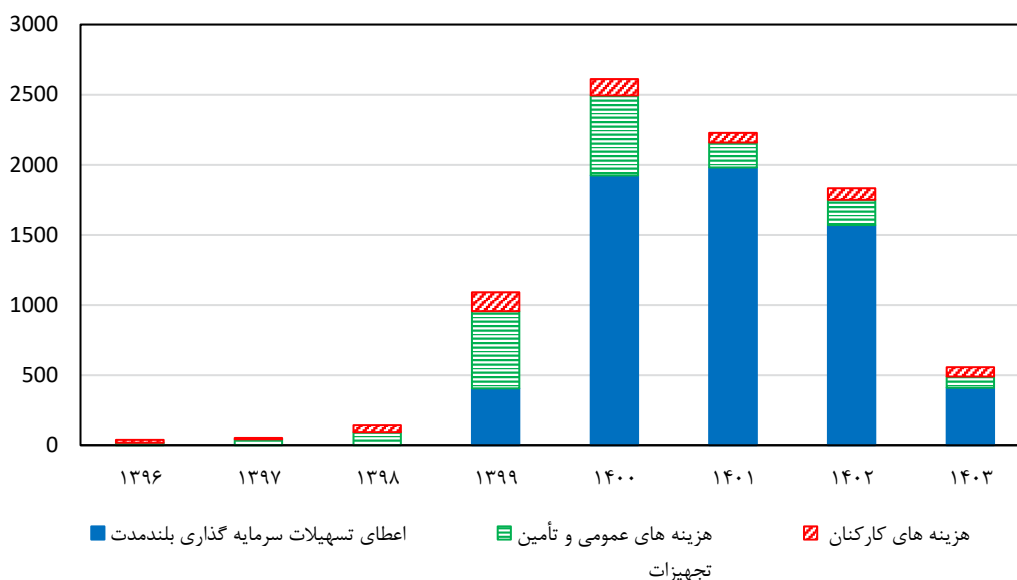


۴۶۴۰ میلیارد ریال (۷۹ درصد) برای تسهیلات سرمایه گذاری، ۳۲۰ میلیارد ریال (۵ درصد) برای هزینه های کارکنان و ۹۲۵ میلیارد ریال (۱۶ درصد) برای هزینه های عمومی اختصاص یافته است. همچنین بر اساس شکل (۲) و با احتساب قیمت های ثابت سال ۱۴۰۲، مجموع مصارف صندوق به ۸۵۵۴ میلیارد ریال رسیده که از این میزان، ۶۲۹۳ میلیارد ریال (۷۴ درصد) به تسهیلات سرمایه گذاری، ۵۵۰ میلیارد ریال (۶ درصد) به هزینه های کارکنان و ۱۷۱۱ میلیارد ریال (۲۰ درصد) به هزینه های عمومی تعلق داشته است [۵].

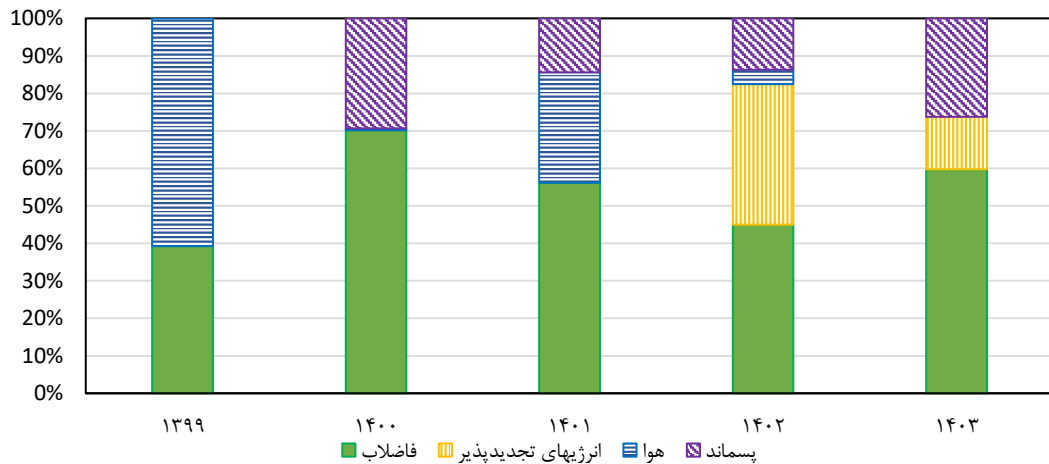
جدول ۳. مصارف صندوق ملی محیط زیست طی سالیان اخیر به تفکیک (میلیارد ریال) [۵]

مجموع	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	
اعطای تسهیلات سرمایه گذاری بلندمدت	۴۶۴۰/۳	۵۷۵/۶	۱۵۷۰/۴	۱۴۰۸/۳	۹۴۳/۴	۱۴۲/۶	۰	۰	۰
هزینه های کارکنان اداری و تشکیلاتی	۳۲۰/۱	۶۵/۷	۸۲	۵۰	۵۷/۲	۴۷/۲	۱۲/۷	۱/۹	۳/۳
هزینه های عمومی و تأمین تجهیزات	۹۲۵/۱	۱۱۱	۱۸۱/۲	۱۲۵/۵	۲۷۹/۵	۱۹۳	۲۴	۸/۳	۲/۶
<b>مجموع</b>	<b>۵۸۸۵/۷</b>	<b>۷۵۲/۴</b>	<b>۱۸۳۳/۷</b>	<b>۱۵۸۳/۸</b>	<b>۱۲۸۰/۱</b>	<b>۳۸۲/۸</b>	<b>۳۶/۸</b>	<b>۱۰/۲</b>	<b>۵/۹</b>
سهم تسهیلات (درصد)	۷۹	۷۷	۸۶	۸۹	۷۴	۳۷	۰	۰	۰

شکل ۲. مصارف صندوق ملی محیط زیست طی سالیان اخیر به قیمت پایه سال ۱۴۰۲ (میلیارد ریال) [۵]



شکل ۳. سهم موضوع‌های مختلف در تسهیلات اعطایی صندوق ملی محیط‌زیست (درصد) [۵]



## ۴. چالش‌های صندوق ملی محیط‌زیست

### ۴-۱. ابهام در ماهیت حقوقی صندوق ملی محیط‌زیست

علی‌رغم تصریح ماده (۳۳) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ مجلس و ماده (۲) اساسنامه صندوق ملی محیط‌زیست مصوب ۱۳۹۳ هیئت‌وزیران، بر اینکه صندوق ملی محیط‌زیست، مؤسسه عمومی غیردولتی است، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این صندوق از منظر اداری - استخدامی که موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری است و نیز از منظر حقوق مالی - محاسباتی که موضوع قانون محاسبات عمومی کشور است، مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شود یا خیر. ماهیت حقوقی صندوق در سه بازه زمانی از ابتدای تأسیس تا سال ۱۳۹۳، حدفاصل سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ و از سال ۱۳۹۶ شاهد تغییر و تحولاتی بوده است که در ادامه مورد تحلیل قرار گرفته است.

#### ۴-۱-۱. صندوق ملی محیط‌زیست به مثابه شرکت دولتی از تأسیس تا ۱۳۹۳

بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم مقرر می‌داشت که «به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت اصول (۷۲) و (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تقلیل آلاینده‌های وارد به محیط‌زیست و تخریب آن، «صندوق ملی محیط‌زیست» وابسته به سازمان حفاظت محیط‌زیست را تأسیس کند. منابع مورد نیاز صندوق یاد شده برای انجام فعالیت‌های مذکور از طریق کمک‌های بخش غیردولتی داخلی و خارجی تأمین می‌شود. اساسنامه صندوق ملی محیط‌زیست به صورت مشترک توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید».

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۰۴/۱۵ به استناد بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم، اساسنامه صندوق ملی محیط‌زیست را به این شرح تصویب کرد که صندوق به تشخیص بانک مرکزی مؤسسه‌ای اعتباری وابسته به سازمان حفاظت محیط‌زیست است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به صورت شرکت دولتی طبق مفاد این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی فعالیت می‌کند (ماده ۲). مجمع عمومی بالاترین مرجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری صندوق می‌باشد و اعضای آن عبارت‌اند از: وزیران امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور؛ جلسات مجمع با دعوت از معاون رئیس‌جمهور و

رئیس سازمان حفاظت محیط زیست تشکیل می شود. ریاست مجمع عمومی بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است و دبیرخانه مجمع در سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود (ماده ۱۰).

#### ۲-۱-۴. صندوق ملی محیط زیست به مثابه مؤسسه عمومی غیر دولتی مشروط از ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶

در اساسنامه اصلاحی صندوق مصوب ۱۳۹۳ هیئت وزیران، ماهیت صندوق از شرکت دولتی به مؤسسه عمومی غیر دولتی تغییر کرد و این اصلاح، برخلاف ادعای تصریح شده در اساسنامه ۱۳۹۳، در جهت اجرای جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم، ارزیابی نمی شود. طبق حکم جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۸۷) یادشده، به دولت اجازه داده شد برای حفاظت، احیا و بهره برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه نسبت به اصلاح اساسنامه «صندوق ملی محیط زیست» اقدام قانونی انجام دهد. نظر به اینکه اساسنامه های مصوب هیئت وزیران، از حیث اعتبار حقوقی، مادون اساسنامه ها و قوانین مصوب مجلس هستند، اساسنامه صندوق مصوب ۱۳۹۳ هیئت وزیران باید در حدود قوانین، تفسیر و اجرا شود. براساس ماده (۵) [قانون محاسبات عمومی کشور](#) (مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱) مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون برای انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می شود. تبصره این ماده تصریح کرده است که «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». متعاقب این حکم، در [قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی](#) مورخ ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ و الحاقات بعدی آن، فهرستی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مشخص شده است که صندوق ملی محیط زیست در شمار این مؤسسات قید نشده است. علاوه بر این طبق ماده (۳) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال اداری، مالی و حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین شود و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. از آنجا که صندوق ملی محیط زیست با تصویب مجلس ایجاد نشده است و صرفاً اجازه تأسیس آن به دولت داده شده است، مؤسسه عمومی غیر دولتی نیست. در مجموع با توجه به متن ماده (۲) اساسنامه صندوق و مواد قانونی فوق، در هر سالی که صندوق برخلاف تصریح اساسنامه، «مطابق مفاد این اساسنامه و قوانین و مقررات ناظر بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی فعالیت نکند» (یعنی بیش از ۵۰ درصد بودجه آن از منابع غیر دولتی نباشد)، مؤسسه عمومی غیر دولتی نبوده و با توجه به قوانین مدیریت خدمات کشوری و [قانون محاسبات عمومی کشور](#)، یک شرکت دولتی تلقی خواهد شد.

#### ۳-۱-۴. صندوق ملی محیط زیست به مثابه مؤسسه عمومی غیر دولتی از ۱۳۹۶ تا کنون

با توجه به تصریح ماده (۳۳) [قانون هوای پاک](#) مصوب ۱۳۹۶ مجلس مبنی بر مؤسسه عمومی غیر دولتی بودن صندوق ملی محیط زیست، مفاد این قانون در خصوص ماهیت حقوقی این صندوق، حاکم است. در عین حال، از منظر حقوقی این شائبه وجود دارد که تعاریف [قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری](#) در خصوص مؤسسه عمومی غیر دولتی، هر یک در موضوع خود معتبر است؛ لذا موضوع های مالی - محاسباتی صندوق را باید بر اساس تعریف قانون محاسبات عمومی و موضوع های اداری - استخدامی را باید بر اساس [قانون مدیریت خدمات کشوری](#)، تفسیر کرد. [قانون هوای پاک](#) ناظر بر موضوع زیست محیطی است و نباید آن را در مقام تعیین ماهیت حقوقی صندوق به نحو مطلق قلمداد کرد چرا که ثبات نظام حقوقی کشور را مخدوش می کند. علاوه بر این در تبصره «۲» ماده (۴) اساسنامه صندوق ملی محیط زیست نیز تأکید شده است که اعتبارات لازم برای کمک به صندوق از محل بودجه عمومی کشور با رعایت ماده (۳) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) باید صورت بگیرد این امر به این معناست که اگر که در هر سال بیش از ۵۰٪ منابع صندوق از منابع دولتی تأمین بشود این صندوق ماهیت

۱. در تبصره «۲» ماده (۴) اساسنامه صندوق ملی محیط زیست بر این ماده (۳) تأکید شده است: «برای تأمین و تحقق اهداف قانونی از تشکیل صندوق، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور هر ساله نسبت به تأمین اعتبارات لازم برای کمک به صندوق از محل بودجه عمومی کشور با رعایت ماده (۳) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) اقدام خواهد کرد».



عمومی غیردولتی نخواهد داشت.

آنچه از مفاد قوانین، به شرح فوق برداشت می‌شود آن است که اطلاق مؤسسه عمومی غیردولتی به صندوق ملی محیط‌زیست، با تحولاتی همراه بوده است. در عمل تبدیل صندوق به مؤسسه عمومی غیردولتی موجب تضعیف نظارت مؤثر مجلس بر هزینه کرد منابع بودجه‌ای اختصاص یافته به صندوق شده است و دیوان محاسبات نیز صرفاً نظارت بر اختصاص منابع به این صندوق را در صلاحیت خود داشته و به جزئیات هزینه کرد این منابع ورود نخواهد کرد. همچنین امکان اعتراض به مصوبات ارکان صندوق در دیوان عدالت اداری از حیث تطابق با قوانین از بین خواهد رفت.

## ۲-۴. وابستگی به اعتبارات دولتی تخصیص یافته و ناپایداری آن

همان گونه که در بخش درآمدهای صندوق اشاره شد در یک نگاه کلی طی سالیان اخیر، بخش قابل توجهی از منابع درآمدی صندوق ملی محیط‌زیست مربوط به اعتبارات دولتی بوده است. فارغ از سال ۱۳۹۶ که درآمدهای صندوق بسیار ناچیز بوده است وابستگی صندوق به اعتبارات دولتی از ۲۱٪ در سال ۱۳۹۸ تا ۹۶٪ در سال ۱۳۹۹ متغیر بوده و در مجموع در بازه هشت ساله اخیر صندوق بیش از ۸۰٪ وابستگی به اعتبارات دولتی داشته است. علی‌رغم وابستگی بالای صندوق به اعتبارات دولتی، این منابع نوسان‌ها و فراز و نشیب‌هایی را طی سالیان اخیر شاهد بوده و در عمل صندوق را با ناپایداری منابع مالی مواجه کرده است. در مجموع، وابستگی بالای صندوق به این منابع و ناپایداری آن طی سالیان اخیر عملاً مانع برنامه‌ریزی طولانی‌مدت در صندوق بوده است.

## ۳-۴. ضعف در جذب اعتبارات غیردولتی

در حال حاضر علاوه بر اعتبارات دولتی کمک‌ها و هدایای خارجی و بین‌المللی و کمک‌ها و هدایای دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی دو منبع دیگر تأمین مالی برای صندوق ملی محیط‌زیست هستند. کمک‌ها و هدایای دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی هر چند همواره یک منبع درآمدی برای صندوق تلقی شده است اما از ۶۶۰ میلیارد ریال (در سال ۱۴۰۰) به قیمت پایه سال پایه ۱۴۰۲ فراتر نرفته است. البته همین کمک‌های داخلی نیز در سه سال اخیر به‌طور چشمگیری افت کرده که نشان‌دهنده ضعف عملکرد صندوق در این بخش است. البته بند «ث» تبصره «۷» [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) نیز از آنجا که به سازمان حفاظت محیط‌زیست مجوز دریافت کمک‌های نقدی و غیرنقدی حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی را داده است می‌تواند مانعی برای صندوق ملی محیط‌زیست در این حوزه تلقی شود.

علاوه بر منابع درآمدی فوق به نظر می‌رسد که یکی از رسالت‌های اصلی صندوق ملی محیط‌زیست در ابتدای تأسیس شناسایی فرصت‌های جهانی و جذب اعتبارات بین‌المللی سبز بوده است. متأسفانه تنها کمک بین‌المللی دریافتی صندوق مربوط به سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ و در پی اجرای تفاهم‌نامه مشترک با کشور چین برای مقابله با تغییرهای اقلیمی و تأمین تجهیزات استفاده از انرژی خورشیدی بوده است که در مجموع رقم ناچیز ۱۹/۴ میلیارد ریال به صندوق اختصاص یافته است. علی‌رغم فرصت‌های متعدد جذب اعتبارات بین‌المللی محیط‌زیستی در سطح جهان، متأسفانه به دلیل تحریم‌های ظالمانه علیه ایران نتوانسته است از این فرصت‌ها بهره‌مند شود. به‌طور مثال تسهیلات جهانی محیط‌زیست (GEF) که پس از اجلاس زمین در سال ۱۹۹۲ ریو، با هدف کمک به مقابله با جدی‌ترین معضلات زیست‌محیطی کره زمین تأسیس شد در دور هفتم حمایت تسهیلاتی (۲۰۲۲-۲۰۱۸) ۱۰/۸۹ میلیون دلار به کشور ایران تخصیص داده بود که از این اعتبار هیچ‌گونه بهره‌برداری نشد [۶]. صندوق اقلیم سبز نیز یکی از اعتبارات بین‌المللی است که برای تأمین مالی پروژه‌های تغییر اقلیم در سال ۲۰۱۰ تأسیس شده. ایران از جمله کشورهای در حال توسعه بوده که کمترین تسهیلات را از این صندوق دریافت کرده است [۷].

#### ۴-۴. تعارضات قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده

یکی از منابع مالی اصلی صندوق ملی محیط زیست مربوط به ماده (۴) قانون مدیریت پسماندها و ماده (۱۲) آیین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها مصوب سال ۱۳۸۴ است که برگرفته از اصل امتداد مسئولیت تولیدکننده<sup>۱</sup> است. طبق این ماده تولیدکنندگان و واردکنندگان برخی اقلام باید پسماند حاصل از کالاهای خود را بازیافت کرده و در صورتی که نتوانند به این کار دست یابند، باید برابر نیم در هزار ارزش کالا را همزمان با فروش و یا ورود به صندوق ملی محیط زیست پرداخت کنند. صندوق نیز باید به نسبت بازیافت پسماند حاصل از هر یک از اقلام مزبور، مبالغ دریافتی را در اختیار واحدهای بازیافت کننده آن قلم از پسماند قرار دهد. پس از گذشت ۱۶ سال از تصویب قانون مدیریت پسماندها، ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی مصوب ۱۳۹۹/۰۱/۲۰، بدون نسخ ماده (۴) قانون مدیریت پسماندها علاوه بر تغییر نرخ پرداختی از نیم در هزار به یک در هزار ارزش کالای مربوطه، واحدهای مشمول پرداخت را به کلیه تولیدکنندگان و واردکنندگان مواد اولیه، قطعات و کالاهای گسترش داده و محل مصرف وجوه دریافتی را نیز وزارت کشور تعیین کرده است که منشأ ابهام قانونی در این حوزه شده است. علاوه بر ابهام قانونی مربوطه، یکی از موانع اصلی صندوق برای استفاده از منابع دریافتی تأکید ماده (۱۲) آیین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها بر هزینه کرد مبالغ دریافتی برای واحدهای بازیافت کننده همان قلم از پسماند است که با موانع مالی و فنی متعددی مواجه است.

#### ۴-۵. فقدان سنجش تأثیر گذاری حمایت های صورت گرفته

همان گونه که در شکل ۳ توضیح داده شده است واحدهای تولیدی کشور برای رفع معضلات محیط زیستی، تسهیلاتی را در حوزه های مختلف (اعم از فاضلاب، پسماند، هوا و انرژی تجدید پذیر) دریافت کرده اند. با توجه به اتمام بسیاری از پروژه های مربوطه میزان تأثیر گذاری اعطای این تسهیلات بر کاهش یا رفع آلاینده های واحد مورد حمایت تاکنون از طرف صندوق ملی محیط زیست ارائه نشده است.

#### ۴-۶. تمرکز منابع صندوق نزد بانک مرکزی

انتقال منابع صندوق به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس بخشنامه شماره ۵۵/۱۴۱۰۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۱/۳۰ خزانه داری کل کشور در اجرای بند «ح» تبصره «۱۹» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و بخشنامه در رابطه با منابع حاصل از منابع عمومی و کمک های مردمی صندوق و فقدان همراهی بانک مرکزی و خزانه داری کل کشور جهت افتتاح حساب در بانک های عامل، اعطای تسهیلات صندوق را با وقفه جدی مواجه کرده است. با توجه به بند «ح» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲، «نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک های مردمی تأمین می شود، مشمول حکم این بند می شوند» لذا دلیل محدودیت مزبور، استفاده از منابع عمومی است که از مصادیق موضوع اصل (۵۳) است که باید در خزانه متمرکز شود و چون بانک مرکزی، بانکدار دولت است، حساب خزانه در بانک مرکزی قرار دارد. البته در حکم بودجه ای مربوط، به صراحت برخی دستگاه های اجرایی مستثنا شده اند؛ موضوعی که نشان می دهد این قانون شامل همه دستگاه های اجرایی نمی شود و در نتیجه، صندوق ملی محیط زیست نیز می تواند در شمار دستگاه های مستثنا قرار گیرد. به ویژه آنکه اجرای این حکم قانونی (حساب واحد خزانه)، عملاً کارایی صندوق ملی محیط زیست را برای به کارگیری وجوه دولتی در جهت اهرم سازی در بانک های عامل از بین می برد و به تبع آن، امکان تحقق کارکرد چندبرابری منابع دولتی فراهم نخواهد شد. با این حال، هر چند استثناسدن از شمول حساب واحد خزانه مزایایی به همراه دارد، اما در عین حال معایبی نیز دارد که با رویکرد یکپارچه و

۱. امتداد مسئولیت تولیدکننده (Extended Producer Responsibility) ابزاری محیط زیستی است که تولیدکننده و واردکننده محصول را ملزم به مشارکت در مدیریت پسماند ناشی از مصرف محصول تولید شده و وارد شده توسط آن ها می کند.



ملی و اصل عمومیت قانون سازگار نیست و موارد استثناشده می‌تواند از مصادیق تبعیض ناروا تلقی شود

#### ۷-۴. ابهامات در خصوص عملکرد مالی صندوق

گزارش‌های آرسالی از صندوق ملی محیط‌زیست هر چند در بردارنده مصارف و منابع صندوق بوده است اما در خصوص مانده وجوه صندوق در پایان هر سال مالی، در پایان دوره مورد بررسی و مصارف آن از جمله تعهدات مالی آتی ابهاماتی وجود دارد. این مسئله موجب می‌شود که وضعیت صندوق از منظر کسری یا مازاد نامعلوم باشد و متعاقباً برنامه‌ریزی طولانی‌مدت را ناممکن کند.

### ۵. جمع‌بندی و پیشنهادها



با توجه به اهمیت سازوکارهای مالی حمایتی در حفظ محیط‌زیست، ایجاد صندوق ملی محیط‌زیست در برنامه چهارم توسعه مورد توجه برنامه‌ریزان کشور قرار گرفته و در نهایت در سال ۱۳۹۳ با تصویب اساسنامه این صندوق توسط هیئت‌وزیران موجودیت حقوقی آن تحکیم شد و صندوق از سال ۱۳۹۶ فعالیت مالی خود را به صورت عملی آغاز کرد. متأسفانه عملکرد صندوق ملی محیط‌زیست نشان می‌دهد که علی‌رغم برخی اقدام‌های صورت گرفته این صندوق در مقایسه با ظرفیت‌های در نظر گرفته شده در اسناد برنامه و قوانین بخش محیط‌زیست، فاصله جدی دارد و اگر صندوق در آستانه ده‌سالگی تأسیس نتواند از ظرفیت‌های موجود بهره‌بردار شود به‌مرور از چرخه عملکردی و فرایند اجرایی کشور خارج خواهد شد. در حال حاضر این صندوق با چالش‌هایی نظیر ابهام در ماهیت حقوقی، ناپایداری اعتبارات دولتی، ضعف در جذب اعتبارات غیردولتی اعم از: کمک‌ها و هدایای خارجی و بین‌المللی و کمک‌ها و هدایای دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و تعارضات قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده مواجه است.

در این راستا برای اصلاح و بهبود عملکرد صندوق ملی محیط‌زیست پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

۱. **تدقیق در ماهیت حقوقی صندوق از طریق تصویب اساسنامه صندوق در مجلس شورای اسلامی:** همان‌گونه که پیش از این اشاره شد صندوق ملی محیط‌زیست از منظر حقوقی سه دوره زمانی شرکت دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی مشروط و مؤسسه عمومی غیردولتی را شاهد بوده است. هر چند ماده (۳۳) **قانون هوای پاک** مصوب ۱۳۹۶ بر مؤسسه عمومی غیردولتی بودن صندوق ملی محیط‌زیست تصریح کرده است اما نباید این امر موجب تحدید تعاریف **قانون محاسبات عمومی** و **قانون مدیریت خدمات کشوری** در خصوص مؤسسه عمومی غیردولتی شود. در این راستا برای تدقیق ماهیت حقوقی صندوق و افزایش نظارت مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات پیشنهاد می‌شود اساسنامه صندوق جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی با لحاظ این امر ارائه شود که صندوق در صورت تأمین مالی بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه خود از محل منابع غیردولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی شود و در غیر این صورت، شرکت دولتی تلقی شود.

۲. **تقویت نقش صندوق در تأمین مالی رفع آلاینده‌گی واحدهای آلاینده:** طبق **اساسنامه صندوق ملی محیط‌زیست** یکی از رسالت‌های اصلی این صندوق اعطای تسهیلات مالی به کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و به‌طور کلی هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی است. در حال حاضر عوارض آلاینده‌گی بر اساس ماده (۲۷) **قانون مالیات بر ارزش افزوده** به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تعلق می‌گیرد که ضروری است بخشی از این عوارض جهت حل مشکلات آلاینده‌گی صنایع به صندوق ملی محیط‌زیست اختصاص یابد. این مرکز پیش از این در گزارشی با عنوان «آسیب‌شناسی عوارض سبز (آلاینده‌گی) واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی در کشور و ارائه پیشنهادها تقنینی» پیشنهاد اصلاح مواد (۲۷) و (۴۰) **قانون مالیات بر ارزش افزوده** را با هدف تخصیص بخشی از عوارض سبز به صندوق

ملی محیط زیست برای اختصاص بخشی از درآمدهای حاصله به واحدهای تولیدی برای کاهش آثار محیط زیستی پیشنهاد کرده است [۸]. علاوه بر این صندوق ملی محیط زیست می تواند با بهره گیری از تبصره «۷» ماده (۲۷) **قانون مالیات بر ارزش افزوده**، ماده (۸) **تصویب نامه معیارهای تعیین سطح آلاینده های تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی آلاینده** مصوب ۱۴۰۲/۰۱/۱۶ و اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه موضوع بند «ب» ماده (۱۱) **قانون جهش تولید دانش بنیان** مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۳۱ نقش فعالی در تأمین مالی رفع آلاینده های آلاینده ایفا کند [۹].

**۳. تنوع بخشی به منابع مالی از طریق تقویت همکاری های بین المللی با کشورهای همسوس:** هر چند صندوق ملی محیط زیست باید رویکرد فعالانه ای نسبت به ارتقای اعتبارات دریافتی دولتی در سالیان آتی داشته باشد اما در عین حال تنوع بخشی به منابع مالی و کاهش وابستگی صندوق ملی محیط زیست به اعتبارات دولتی امری اجتناب ناپذیر است. با توجه به محدودیت های تحریمی موجود شناسایی فرصت های همکاری در پروژه های محیط زیستی با کشورهای همسوس نظیر گروه بریکس باید طی سالیان آتی در اولویت صندوق قرار گیرد.

**۴. رفع تعارضات قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده:** این مرکز پیش از این در سال ۱۴۰۱ در گزارشی با عنوان «اثر قوانین امتداد مسئولیت تولیدکنندگان بر مسئله نوپدید پسماندها» به شماره مسلسل ۱۸۴۷۳ تناقضات قانونی مربوط به امتداد مسئولیت تولیدکننده را مورد بررسی قرار داده و پیشنهادهایی را نیز ارائه داده بود [۱۰]. بر این اساس در کوتاه مدت اصلاح ماده (۴) **قانون مدیریت پسماندها** و نسخ کلیه قوانین مشابه قبلی، در میان مدت ایجاد و استقرار شرکت های مجری امتداد مسئولیت تولیدکننده در کشور و در بلندمدت افزایش مشارکت عمومی شهروندان و گسترده تر کردن اقلام تحت پوشش باید مدنظر قرار گیرد.

**۵. ارتقای شفافیت در سازوکارها و عملکرد مالی صندوق ملی محیط زیست برای ارتقای کمک های دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی:** یکی از اقدام هایی که باید در دستور کار صندوق ملی محیط زیست قرار بگیرد ارتقای شفافیت در کلیه ارکان صندوق اعم از فرایندهای تصمیم گیری و تخصیص منابع، پاسخگویی در برابر ذی نفعان و انتشار گزارش های منظم درباره عملکرد صندوق است. صندوق ملی محیط زیست می تواند امکان انتخاب دقیق نحوه هزینه کرد برای اشخاص حقیقی و حقوقی، را براساس پروژه های اولویت دار با بهره گیری از ظرفیت مسئولیت اجتماعی شرکت ها فراهم نماید. علاوه بر این، برای ارتقای شفافیت پیشنهاد می شود صندوق ملی محیط زیست به طور سالیانه گزارشی در خصوص تسهیلات اعطایی و همچنین تأثیرگذاری آن بر کاهش انتشار آلاینده ها را به صورت عمومی منتشر کند. از سوی دیگر صندوق می تواند سامانه ای را فراهم کند که اشخاص حقیقی و حقوقی بتوانند محل مصرف کمک های نقدی و غیر نقدی خود را انتخاب کنند. در خصوص عملکرد مالی نیز ضروری است که صندوق به طور سالیانه گزارشی از مانده و جوه صندوق در پایان هر سال مالی و مصارف آن از جمله تعهدات مالی را به مجمع عمومی و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

**۶. تسهیل انتقال منابع به بانک های عامل:** با توجه به تمرکز منابع مالی صندوق نزد بانک مرکزی و نبود سازوکار مالی لازم برای اعطای تسهیلات توسط بانک مذکور، پیشنهاد می شود مطابق بند «۱» ماده (۱۴) اساسنامه ذی ربط اجازه انتقال منابع و افتتاح حساب و سپرده نزد بانک ها برای عاملیت در راستای اعطای تسهیلات داده شود، تا در اجرای مفاد ماده (۵) اساسنامه صندوق که مهم ترین آن اعطای تسهیلات به کارخانجات، کارگاه ها و به طور کلی منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی و جلوگیری از تخریب محیط زیست است، گام های مؤثرتری برداشته شود.

**۷. لزوم رعایت ماده (۳) **قانون مدیریت خدمات کشوری** در تخصیص منابع به صندوق ملی محیط زیست:** نظر به تصریح تبصره «۲» ماده (۴) **اساسنامه صندوق ملی محیط زیست** مبنی بر منوط کردن تأمین اعتبارات لازم برای کمک به صندوق از محل بودجه عمومی کشور با رعایت ماده (۳) **قانون مدیریت خدمات کشوری**، ضروری است سازمان برنامه و بودجه کشور در تخصیص منابع دولتی به صندوق تأمین اعتبار ۵۰٪ از منابع غیردولتی را مدنظر قرار دهد.



جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی

زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزام‌ها و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
					اصلاح**	تداوم*	
کوتاه مدت	سازمان حفاظت محیط زیست	مجلس شورای اسلامی	مقید کردن مؤسسه عمومی غیر دولتی بودن صندوق به تأمین مالی بیش از ۵۰٪ از منابع غیر دولتی	تدقیق ماهیت حقوقی صندوق	**		۱
کوتاه مدت	معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان، وزارت کشور	سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)	بهره‌گیری از بسترهای قانونی نظیر تبصره «۷» ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده (۸) تصویب نامه معیارهای تعیین سطح آلاینده‌گی واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی آلاینده مصوب و بند «ب» ماده (۱۱) قانون جهش تولید دانش بنیان	تقویت نقش صندوق در تأمین مالی رفع آلاینده‌گی واحدهای آلاینده	**		۲
میان مدت	وزارت امور خارج	سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)	فرصت‌های همکاری در پروژه‌های محیط زیستی با کشورهای همسوی نظیر گروه بریکس	تنوع بخشی به منابع مالی از طریق تقویت همکاری‌های بین المللی با کشورهای همسوی	**		۳
کوتاه مدت	سازمان حفاظت محیط زیست	مجلس شورای اسلامی	اصلاح ماده (۴) قانون مدیریت پسماندها		**		۴
میان مدت	سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت کشور، وزارت صمت	سازمان برنامه و بودجه	ایجاد و استقرار شرکت‌های مجری امتداد مسئولیت تولیدکننده در کشور	رفع تعارض‌های قانونی در خصوص امتداد مسئولیت تولیدکننده	**		
بلند مدت	وزارت کشور	سازمان حفاظت محیط زیست	افزایش مشارکت عمومی شهر وندان و گسترده‌تر کردن اقدام تحت پوشش		**		
کوتاه مدت	مجلس شورای اسلامی	سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)	انتشار گزارش‌های منظم درباره عملکرد صندوق، امکان انتخاب دقیق هزینه‌کرد برای اشخاص حقیقی و حقوقی از طریق سامانه	ارتقای شفافیت در ساز و کارها و عملکرد مالی صندوق ملی محیط زیست	**		۵
کوتاه مدت	سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)	بانک مرکزی	تسهیل انتقال منابع و افتتاح حساب و سپرده نزد بانک‌ها برای عاملیت	تسهیل انتقال منابع به بانک‌های عامل	**		۶

زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامها و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
					اصلاح**	تداوم*	
کوتاه مدت	سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)	سازمان برنامه و بودجه	ضرورت تأمین اعتبار ۵۰٪ از منابع غیر دولتی در تخصیص منابع	لزوم رعایت ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری در تخصیص منابع به صندوق ملی محیط زیست	**		۷

مأخذ: نگارندگان.

## منابع و مأخذ

[1] Bayon, Ricardo, et al. "Environmental funds: lessons learned and future prospects." Washington DC: GEF and IUCN (1999).

[۲] سلیمانی، ا. و چراغی، م. (۱۳۹۷)، بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب، «مسلسل: ۱۶۱۸۴»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۳] تقوایی نجیب، ح. (۱۴۰۰)، ارزیابی ساختار و عملکرد صندوق ملی محیط زیست، «مسلسل: ۱۷۷۶۳»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۴] تقوایی نجیب، ح. (۱۴۰۲)، بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم، «مسلسل: ۱۹۴۷۲»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۵] مهاجری طهرانی، ا. (۱۴۰۳)، نامه وزیر بهداشت در خصوص عملکرد صندوق ملی محیط زیست. مخاطب نامه: معاون پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[6] <https://www.thegef.org/projects-operations/country-profiles/iran>

[7] Fund, Green Climate. Thirteenth report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change. 2024.

[۸] رضائی، م. و سلیمانی، ا. (۱۴۰۴)، آسیب شناسی عوارض سبز (آلاینده‌گی) واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی در کشور و ارائه پیشنهادها، «مسلسل: ۲۰۵۷۶»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۹] رضائی، م. و غلامپور، ه. (۱۴۰۳)، فرصت‌ها و الزام‌های هم‌گرایی جهش تولید و ارتقای کیفیت محیط زیست کشور با تأکید بر شعار سال، «مسلسل: ۱۹۹۴۰»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۱۰] غلامپور، ه. و رضائی، م. (۱۴۰۱)، اثر قوانین امتداد مسئولیت تولیدکنندگان بر مسئله نوپدید پسماندها، «مسلسل: ۱۸۴۷۳»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

#### گزیده سیاستی

سندوق ملی محیط زیست، برای رفع چالش‌های حقوقی و مالی باید نسبت به رفع ابهامات قانونی، تقویت همکاری‌های بین‌المللی با کشورهای همسو، تأمین مالی، رفع آلاینده‌گی واحدهای آلاینده، تدقیق ماهیت حقوقی و ارتقای شفافیت هزینه‌کرد منابع مالی اقدام کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)