

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۳۷):  
حوزه محیط زیست

هومن غلامپور ارباستان، مسعود رضائی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال  
دوم

شماره ثبت:  
۳۸۱



دفتر مطالعات زیربنایی

گروه محیط زیست و  
منابع طبیعی

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی
- پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:  
۲۱۳۲۷

تاریخ شروع مطالعه:  
۱۴۰۴/۱۰/۰۱

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۱۱/۱۸



Doi: [10.22034/mrc.report.21327](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21327)

چکیده

مقایسه اعتبارات برآورد شده برای امور حفاظت محیط زیست در بین امور ۱۰ گانه کشور در سال ۱۴۰۵ همانند قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در نازل ترین رتبه (رتبه دهم از بین امور ۱۰ گانه) قرار گرفته است. در بخش اعتبارات هزینه‌ای، برخی ردیف‌ها نظیر ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماندها و مطالعه و طراحی طرح نجات دریاچه ارومیه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حذف شده‌اند که به دلیل عدم تهیه لایحه بودجه براساس ترتیبات قانونی، با صدر اصل (۵۲) قانون اساسی مغایر است و برخی ردیف‌ها نظیر جرائم و خسارات زیست محیطی نیز کاهش محسوسه داشته‌اند. در بخش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، با وجود رشد چشمگیر برخی ردیف‌ها نظیر ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست محیطی کشور، حفاظت از تنوع زیستی و حیات وحش، حفاظت و احیای تالاب انزلی و ایجاد سامانه‌های پایش و کاهش آلودگی‌های محیط زیست، برخی موضوعات تأکید شده در قانون برنامه هفتم پیشرفت نظیر «ارزش گذاری اقتصادی منابع زیست محیطی» و «کمک به تجهیز و سامان دهی پسماندهای عادی در کشور» افزایش محسوسه نداشته‌اند. در مجموع لایحه پیشنهادی با وجود برخی نقاط قوت نظیر رشد معنادار اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حوزه محیط زیست، با برخی نقاط ضعف نظیر تخصیص ۱۰,۰۹۹,۰۰۰ یکصد ریال (۱۰۰۹/۹ میلیارد تومان) به دو سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و سازمان حفاظت محیط زیست از درآمد ۹۰,۰۰۰,۰۰۰ یکصد ریالی (۹۰۰۰ میلیارد تومان) ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون معادن، انطباق ناکافی لایحه پیشنهادی با قانون برنامه هفتم پیشرفت و کم رنگ بودن موضوع آموزش و مشارکت مردمی مواجه است. گزارش پیش رو پیشنهادهایی را در قالب اصلاح عنوان، افزایش اعتبار و الحاق ردیف جدید ارائه کرده است.

## ۱. مقدمه

همانند سنوات اخیر، در جدول ۶ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به برآورد اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌هایی سرمایه‌ای برحسب امور و فصول پرداخته شده است. در این بخش امور محیط زیست در کنار اموری نظیر خدمات امور عمومی، دفاع، نظم و امنیت عمومی، امور اقتصادی، مسکن و خدمات شهری، بهداشت و درمان (سلامت) تفریح، فرهنگ و مذهب و همچنین آموزش و حمایت اجتماعی در زمره امور ۱۰ گانه کشور قرار گرفته است. در جدول ۱ گزارش حاضر به بررسی اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌هایی سرمایه‌ای امور حفاظت محیط زیست کشور در جدول ۶ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ بدون احتساب اعتبار متوازن و مقایسه آن با اعتبار مصوب بودجه سال ۱۴۰۴ پرداخته شده است.

## جدول ۱. اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌هایی سرمایه‌ای امور حفاظت محیط زیست کشور در جدول ۶ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

### بدون احتساب اعتبار متوازن (یکصد ریال) [۱]

امور	اعتبار هزینه‌ای مصوب ۱۴۰۴	برآورد مجموع اعتبار هزینه‌ای ۱۴۰۵	اعتبار تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب ۱۴۰۴	برآورد مجموع تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب ۱۴۰۵	مجموع اعتبارات برآورد شده در ۱۴۰۵	مجموع اعتبارات مصوب ۱۴۰۴
حفاظت محیط زیست	۵۲,۳۱۲,۱۸۵	۶۰,۶۶۳,۴۶۳	۱۸۲,۱۸۰,۰۰۰	۲۰۹,۰۹۸,۲۱۲	۲۶۹,۷۶۱,۶۷۵	۲۳۴,۴۹۲,۱۸۵

همان‌گونه که در عنوان جدول ۱ نیز اشاره شده است، در جدول ۶ لایحه پیشنهادی اعتبارات متوازن بخش تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در بخشی از امور و فصول به احتساب نیامده است. با وجود این، مقایسه اعتبارات برآورد شده برای امور حفاظت محیط زیست در بین امور ۱۰ گانه کشور در سال ۱۴۰۵ همانند سنوات گذشته در نازل‌ترین رتبه (رتبه دهم از بین امور ۱۰ گانه) قرار گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که سهم امور حفاظت محیط زیست کشور از مجموع بودجه عمومی و همچنین امور ۱۰ گانه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نسبت به مقادیر مشابه در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با کاهش روبه‌رو بوده است. دلیل اصلی این کاهش سهم از بودجه عمومی کشور و همچنین امور ۱۰ گانه کشور آن است که رشد اعتبار حفاظت از محیط زیست در بین امور ۱۰ گانه کشور در لایحه پیشنهادی در رتبه ماقبل آخر (رتبه نهم) از امور ۱۰ گانه قرار گرفته است. بررسی میزان رشد سایر امور ۱۰ گانه نشان می‌دهد که مطابق با مندرجات جدول ۶ لایحه پیشنهادی، امور بهداشت و درمان با ۱۶۹ درصد بیشترین رشد را به خود اختصاص داده است. نظر به تأثیر موضوعات محیط زیستی نظیر آلودگی هوا بر بهداشت و سلامت عمومی، بی‌توجهی به موضوعات محیط زیستی، که به‌صورت کاهش سنواتی سهم این امور از منابع عمومی کشور نشان داده می‌شود، سبب افزایش بار مالی به بخش بهداشت و درمان است که لازم است مدنظر تصمیم‌گیران کشور قرار گیرد.

## ۲. تسهیم بودجه محیط زیست به زیربخش‌ها

مطابق با سنوات اخیر، امور حفاظت از محیط زیست دارای ۶ فصل، شامل مدیریت پسماند، مدیریت فاضلاب، کاهش آلودگی، حفاظت از گونه‌های زیستی و مناظر طبیعی، تحقیق و توسعه در حفاظت محیط زیست و همچنین حفاظت محیط زیست طبقه‌بندی نشده در جای دیگر است. به‌غیر از نقش نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست در مدیریت پسماند و مدیریت فاضلاب، عمده اقدامات اجرایی این دو فصل به‌ترتیب مربوط به وزارت کشور و وزارت نیرو اختصاص داشته؛ بنابراین اعتبارات مربوط به این دو فصل، که به‌طور کامل در دسته اعتبارات تملک‌دارایی‌هایی سرمایه‌ای است، در اختیار دو دستگاه متولی مربوطه قرار گرفته است.

## ۱-۲. اعتبارات هزینه‌ای

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که کلیه اعتبار هزینه‌ای امور حفاظت محیط زیست برای اجرایی‌سازی فصول کاهش آلودگی، حفاظت از گونه‌های زیستی و مناظر طبیعی، تحقیق و توسعه در حفاظت محیط زیست و همچنین حفاظت محیط زیست در قالب سهم‌بندی به شرح مندرج در جدول ۲ اختصاص یافته است که شامل اعتبارات دستگاه‌های اصلی براساس برنامه‌های اجرایی (موضوع جدول ۷ لایحه پیشنهادی) و اعتبارات ردیف‌های متفرقه منتقل شده به جدول ۷ دستگاه‌های اجرایی (موضوع جدول ۱-۷ لایحه پیشنهادی) و اعتبارات متفرقه (موضوع جدول ۹ لایحه پیشنهادی) است. همان‌گونه که در جدول ۲ مشخص است، برخی ردیف‌های اعتبار هزینه‌ای نظیر ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماندها و مطالعه و طراحی طرح نجات دریاچه ارومیه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به‌طور کلی حذف شده‌اند و برخی ردیف‌های اعتبار هزینه‌ای نظیر جرائم و خسارات زیست‌محیطی کاهش محسوسی داشته‌اند. طبق ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنوایی مصوب سال ۱۴۰۴، دولت باید الزامات بودجه‌ای قوانین را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ درج کند؛ در غیر این صورت، نقض صدر اصل (۵۲) (مبنی بر تهیه لایحه بودجه براساس ترتیبات قانونی) رخ داده است. یکی از نمونه‌های این الزامات در خصوص محیط زیست، حکم ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماندهاست. علاوه بر این، بررسی برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه لایحه پیشنهادی (جدول ۹) در موضوع محیط زیست نشانگر آن است که اعتبارات هزینه‌ای اجرای قانون هوای پاک نظیر سایر ردیف‌های اعتبارات هزینه‌ای تأثیرگذار بر بهبود محیط زیست کشور، شاهد کاهش ۳۷ درصدی بوده است.

می‌توان گفت در بخش اعتبارات هزینه‌ای امور محیط زیست، به‌غیر از افزایش اعتبار در بخش بودجه عمومی که بیشتر به پرداخت حقوق و دستمزد مربوط می‌شود و همچنین پرداخت دیه و خسارت، که قاعدتاً همه‌ساله با افزایش روبه‌روست، در هیچ‌یک از ردیف‌های مربوط به این امور افزایش بودجه دیده نشده است. از دیگر نکات قابل تأمل در لایحه پیشنهادی افزایش نیافتن اعتبار مربوط به «تقویت تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی» است که چند سالی بدون تغییر باقی مانده است؛ در حالی که تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند در بهبود شرایط محیط زیستی کشور به‌طور جدی نقش‌آفرینی کنند [۲]. باوجود این، مجموع اعتبار هزینه‌ای امور حفاظت محیط زیست لایحه نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴ شاهد رشد ۱۵/۹۶ درصدی بوده است.

## جدول ۲. نحوه تسهیم اعتبار هزینه‌ای مربوط به امور حفاظت محیط زیست و ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

(یکصد ریال) [۱]

شماره جدول لایحه	ردیف	شرح	مصوب سال ۱۴۰۴	پیشنهاد سال ۱۴۰۵	درصد تغییر
۷ ب	۱۴۰۰۰۰	بودجه عمومی سازمان حفاظت محیط زیست	۴۵,۰۰۰,۰۰۰	۵۳,۵۰۰,۰۰۰	۱۹
۱-۷	۷-۷۴۰۰۰۰	جرائم و خسارات زیست‌محیطی	۱۲۵,۰۰۰	۷۳,۴۳۸	-۴۱
	۸۱-۷۳۰۰۰۰	ماده (۳۰) قانون شکار و صید	۱۴,۰۰۰	۱۳,۱۶۰	-۶
	۴۷-۷۵۰۰۰۰	حفاظت از مناطق تحت مدیریت و حمایت از محیط‌بانان (دیه و خسارت)	۱,۴۰۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۷
	۸-۷۴۰۰۰۰	جرائم و خسارت مربوط آلودگی خاک موضوع ماده (۲۵) قانون حفاظت از خاک	۴۰,۰۰۰	۳۷,۶۰۰	-۶
	۴۶-۷۵۰۰۰۰	تقویت تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی	۱۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۰

شماره جدول لایحه	ردیف	شرح	مصوب سال ۱۴۰۴	پیشنهاد سال ۱۴۰۵	درصد تغییر
	۸۴-۷۳۰۰۰۰	موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها- صندوق ملی محیط زیست	۵,۲۵۰,۰۰۰	۴,۹۳۵,۰۰۰	-۶
	۹-۷۴۰۰۰۰	اجرای قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور	۸۰,۰۰۰	۷۵,۲۰۰	-۶
	۶-۷۴۰۰۰۰	ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماندها	۳,۶۰۰	۰	-۱۰۰
	۴۵-۷۵۰۰۰۰	مطالعه و طراحی طرح نجات دریاچه ارومیه	۲۰,۰۰۰	۰	-۱۰۰
۹	۴۲-۵۳۰۰۰۰	اجرای موضوع قانون هوای پاک سازمان	۱,۰۳۰,۰۰۰	۶۵۰,۰۰۰	-۳۷
		مجموع اعتبار هزینه‌ای امور حفاظت محیط زیست	۵۲,۳۱۲,۱۸۵	۶۰,۶۶۳,۴۶۳	۱۵/۹۶
		مجموع اعتبارات هزینه‌ای متفرقه حفاظت از محیط زیست	۱,۰۳۰,۰۰۰	۶۵۰,۰۰۰	-۳۷

## ۲-۲. اعتبارات تملک‌داری‌هایی سرمایه‌ای

علاوه بر اعتبارات هزینه‌ای، که در جدول ۲ بررسی شد، بخش اعظمی از اعتبارات مربوط به امور حفاظت محیط زیست در لایحه پیشنهادی بناست که از طریق اعتبارات تملک‌داری‌هایی سرمایه‌ای تأمین شود. بررسی اعتبارات این بخش نشانگر آن است که مجموع اعتبار تملک‌داری‌هایی سرمایه‌ای امور حفاظت محیط زیست با رشد قابل ملاحظه نسبت به سال گذشته به ۳۴۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. این اعتبارات در کلیه فصول ۶گانه امور حفاظت محیط زیست به شرح مندرج در جدول ۳، که برگرفته از مندرجات جدول‌های ۴، ۹ و ۱-۷ لایحه پیشنهادی است، توزیع شده است. همان‌گونه که در جدول ۳ مشخص است، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور، حفاظت از تنوع زیستی و حیات وحش، حفاظت و احیای تالاب انزلی، ایجاد سامانه‌های پایش و کاهش آلودگی‌های محیط زیست و حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر به ترتیب با ۲۶۴، ۲۴۸، ۲۱۲، ۲۰۶ و ۱۹۶ درصد بیشترین رشد را داشته‌اند. باین حال، باوجود تأکید جزء «۱» بند «ث» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت بر اتمام ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیست‌محیطی تا پایان سال دوم برنامه (تیرماه ۱۴۰۵) و منوط بودن اجرای موادی از قوانین مادر در کشور نظیر مواد (۵) و (۲۵) قانون حفاظت از خاک به انجام کامل این موضوع در کل پهنه کشور ردیف مرتبط به این موضوع افزایشی نداشته است. علاوه بر این، به‌رغم تأکید بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت بر تدوین «برنامه ملی راهبردی مدیریت پسماندها» ردیف مرتبط با این موضوع با عنوان «کمک به تجهیز و سامان‌دهی پسماندهای عادی در کشور» فقط ۴ درصد افزایش داشته است. موضوع آموزش محیط زیست در دو ردیف تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی و تدوین و اجرای برنامه آموزشی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی رشد بسیار اندکی (در مجموع ۴/۶ درصد) داشته‌اند که بیانگر نبود توجه لازم لایحه به موضوع مهم و حیاتی آموزش و فرهنگ‌سازی در حوزه محیط زیست است. در بخش اعتبارات متفرقه داری‌های تملک‌سرمایه‌ای نیز دو بخش مربوط به مهار کانون‌های گردوغبار و مقابله با آثار مخرب آن و اجرای موضوع قانون هوای پاک به ترتیب با رشد ۲۵ و ۲۸ درصدی رشد قابل ملاحظه‌ای را نسبت به سال گذشته تجربه نکرده است. باوجود این، تخصیص بخشی از اعتبارات ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون معادن به سازمان حفاظت محیط زیست از جمله نکات مثبت لایحه پیشنهادی است.

جدول ۳. نحوه تسهیم اعتبارات تملک‌داری‌هایی سرمایه‌های مربوط به امور حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (یکصد ریال) [۱]

شماره جدول لایحه	ردیف	شرح	مصوب سال ۱۴۰۴	پیشنهاد سال ۱۴۰۵	درصد تغییر
۴	۱۴۱۰۳۱۱۶۰۰۰۱	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات- پژوهشکده محیط زیست و توسعه پایدار	۶۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۵۴
	۱۴۱۰۳۱۲۶۰۰۰۱	مطالعه حفاظت محیط زیست انسانی	۴۰۰,۰۰۰	۶۵۰,۰۰۰	۶۳
	۱۴۱۰۳۱۲۶۰۰۰۲	ایجاد سامانه‌های پایش و کاهش آلودگی‌های محیط زیست	۳,۳۵۰,۰۰۰	۱۰,۲۵۰,۰۰۰	۲۰۶
	۱۴۱۰۳۱۳۶۰۰۰۱	تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی	۲۵۰,۰۰۰	۲۵۰,۰۰۰	۰
	۱۴۱۰۳۱۳۶۰۰۰۲	ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور	۲۷۵,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۲۶۴
	۱۴۱۰۳۱۳۶۰۰۰۳	تدوین و اجرای برنامه آموزشی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی	۹۰۰,۰۰۰	۹۵۳,۰۰۰	۶
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۱	تأمین تجهیزات حفاظتی و اطفای حریق مناطق تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست	۱۵,۵۰۰,۰۰۰	۱۶,۰۰۰,۰۰۰	۳
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۲	حفاظت و احیای تالاب انزلی	۴۰۰,۰۰۰	۱,۲۵۰,۰۰۰	۲۱۲
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۴	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات- سازمان حفاظت محیط‌زیست	۱,۰۲۵,۰۰۰	۱,۱۵۰,۰۰۰	۱۲
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۴	حفاظت پارک ملی گلستان و زیست کره دنا	۴۵۰,۰۰۰	۷۵۰,۰۰۰	۶۷
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۶	حفاظت، پایش و احیای مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست	۲,۳۰۰,۰۰۰	۴,۷۰۰,۰۰۰	۱۰۴
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۷	حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر	۲,۸۰۰,۰۰۰	۸,۳۰۰,۰۰۰	۱۹۶
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۸	حفاظت از تنوع زیستی و حیات وحش	۱,۲۵۰,۰۰۰	۴,۳۵۰,۰۰۰	۲۴۸
	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۹	مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون	۲۵۰,۰۰۰	۲۵۰,۰۰۰	۰
۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۱۰	ارزش‌گذاری اقتصادی منابع محیط‌زیستی	۱۵۰,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰	۰	
۱۴۴۰۱۵۲۶۰۰۰۳۳	کمک به تجهیز و سامان‌دهی پسماندهای عادی در کشور	۳۸,۵۰۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۴	
۱۴۱	توسعه تأسیسات فاضلاب و بازچرخانی آب (از حفاظت، بهسازی و پایش محیط زیست)	۱۱۲,۵۳۹,۹۳۰	۲۵۰,۴۰۳,۶۵۲	۱۱۳	
۴۲-۵۳۰۰۰۰	اجرای موضوع قانون هوای پاک	۱,۸۲۰,۰۰۰	۲,۳۳۰,۰۰۰	۲۸	
۲۳-۵۵۰۰۰۰	مهار کانون‌های گردوغبار و مقابله با اثرات مخرب آن	۴,۰۰۰,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۵	
۱۴۶-۷۳۰۰۰۰	اعتبارات ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون معادن (موضوع احیا و بازسازی منابع طبیعی در محدوده عملیات معدنی- در مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان)	.	۵۰۰,۰۰۰	۱۰۰	
مجموع اعتبار تملک‌داری‌هایی سرمایه‌های امور حفاظت محیط زیست		۱۸۰,۴۰۴,۹۳۰	۳۴۰,۵۰۶,۶۵۲	۸۹	
مجموع اعتبار تملک‌داری‌هایی سرمایه‌های متفرقه حفاظت از محیط زیست		۵,۸۲۰,۰۰۰	۷,۸۳۰,۰۰۰	۳۴	

### ۳. ارزیابی انطباق لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با قانون برنامه هفتم پیشرفت در حوزه محیط زیست

بررسی لایحه پیشنهادی بودجه نشان می‌دهد، هرچند برخی احکام برنامه هفتم نظیر مقابله با پدیده گردوغبار و ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیست‌محیطی ردیف اعتبار مشخصی دارند، به نظر می‌رسد اعتبار تعیین شده برای محقق نمودن اهداف برنامه هفتم پیشرفت کافی نیست. علاوه بر این برخی دیگر از احکام برنامه نظیر ایجاد سامانه یکپارچه مدیریت پسماندها و خرید مواد و انرژی ناشی از بازیافت و بازیابی پسماندها می‌تواند در ردیف‌های فعلی مورد توجه قرار گیرند. در این میان، متأسفانه سازگاری و کاهش آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم با وجود اهمیت بالا فاقد ردیف مستقل در لایحه پیشنهادی است. لازم است در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، و نیز ایجاد بستر لازم برای نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص محیط زیست، از حیث اجرا یا عدم اجرا برای تأمین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند.

### جدول ۴. ارزیابی انطباق لایحه پیشنهادی سال ۱۴۰۵ با قانون برنامه هفتم پیشرفت در حوزه محیط زیست

ماده	حکم برنامه هفتم پیشرفت کشور	ردیف مرتبط	عنوان ردیف	توضیحات	پیشنهاد سال ۱۴۰۵
	خرید تضمینی کود آلی تولید شده از بازیافت پسماند	۵-۵۲۰۰۰۰	یارانه تأمین و تدارک کود شیمیایی بخش کشاورزی	به‌رغم تعیین سازوکار تأمین کود شیمیایی از موضوع تأمین کود آلی غفلت شده است.	۱۰۰,۰۰۰
بند «ج» ماده (۲۲)	خرید مواد و انرژی ناشی از بازیافت و بازیابی پسماندها	۱۴۴۰۱۵۲۶۰۰۳۳	کمک به تجهیز و سامان‌دهی پسماندهای عادی در کشور	اگرچه ذیل این ردیف می‌تواند موضوع خرید مواد و انرژی ناشی از بازیافت و بازیابی پسماندها مورد توجه قرار گیرد، با توجه به تخصیص این اعتبار به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (مدیریت اجرایی پسماندهای عادی) در عمل پسماندهای ویژه مورد غفلت قرار گرفتند.	۴۰,۰۰۰,۰۰۰
	ایجاد سامانه یکپارچه مدیریت پسماندها	۱۴۱۰۳۱۳۶۰۰۰۲	ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور	تقویت سامانه یکپارچه مدیریت پسماندها می‌تواند ذیل این ردیف مورد توجه قرار گیرد.	۱,۰۰۰,۰۰۰
بند «ج» ماده (۲۲)	مقابله با پدیده گردوغبار	۲۳-۵۵۰۰۰۰	مهار کانون‌های گردوغبار و مقابله با اثرات مخرب آن	اگرچه وجود این ردیف در بودجه سنواتی در راستای اجرایی شدن حکم برنامه هفتم پیشرفت است، رشد ۲۵ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۴ از یک سو و با توجه به آسیب‌های اقتصادی جدی آن به کشور، به‌ویژه در استان‌های خوزستان، سیستان و بلوچستان و تهران، به نظر اعتبار تعیین شده ناکافی است [۳].	۵,۰۰۰,۰۰۰
جزء «۱» بند «ث» ماده (۲۲)	ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیست‌محیطی، تعیین هزینه خسارات زیست‌محیطی و نحوه تخصیص آن برای طرح‌های زیست‌محیطی	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۱۰	ارزش‌گذاری اقتصادی منابع محیط‌زیستی	به‌طور مستقیم حکم برنامه مورد توجه قرار گرفته است؛ اما با توجه به تأکید حکم مربوطه بر اتمام ارزش‌گذاری تا پایان سال دوم برنامه اعتبار تعیین شده به نظر ناکافی است [۴].	۱۵۰,۰۰۰
جزء «۲» بند «ث»	جلوگیری از شیوع بیماری‌های واگیر انسانی و حیوانی و ارتقای سطح	۱۴۰۰۰۶۷۶۰۰۰۳	پایش، مراقبت و تأمین تجهیزات مبارزه و ریشه‌کنی بیماری‌های	به‌طور مستقیم حکم برنامه مورد توجه قرار گرفته است؛ اما اعتبار مربوطه به سازمان دام‌پزشکی تخصیص داده شده و برای وزارت	۱,۰۱۰,۰۰۰

پیشنهاد سال ۱۴۰۵	توضیحات	عنوان ردیف	ردیف مرتبط	حکم برنامه هفتم پیشرفت کشور	ماده
	کشور و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اعتباری تخصیص داده نشده است [۵].	واگیردار و قرنطینه‌ای دام و مشترک با انسان		بهداشت عمومی شهرها و روستاهای کشور	ماده (۲۲)
۸,۳۰۰,۰۰۰	بازسازی زیستگاه‌های حساس آبی می‌تواند ذیل این ردیف مورد توجه قرار گیرد.	حفاظت، پایش و احیا تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۷	بازسازی زیستگاه‌های حساس به‌ویژه زیستگاه‌های آبی دارای گونه‌های در معرض خطر	بند «ت» ماده (۶۰)
	این محور برنامه مورد توجه قرار نگرفته است.	-	-	تقویت سازگاری و کاهش آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم	بند «ت» ماده (۲۲)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

#### ۴. ارزیابی نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در بخش محیط زیست

##### ۴-۱. نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

##### الف) انطباق ناکافی لایحه پیشنهادی با قانون برنامه هفتم پیشرفت

همان‌گونه که در جدول ۴ نیز ارائه شد، هرچند برخی احکام برنامه هفتم نظیر مقابله با پدیده گردوغبار و ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیست‌محیطی ردیف اعتبار مشخصی دارند، به نظر می‌رسد اعتبار تعیین شده برای محقق نمودن اهداف برنامه هفتم پیشرفت کافی نخواهد بود. در این میان، متأسفانه سازگاری و کاهش آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم علی‌رغم اهمیت بالا فاقد ردیف مستقل در لایحه پیشنهادی است. علاوه بر این، در لایحه پیشنهادی برای موضوعاتی نظیر مدیریت حیوانات پرده‌زن آزاد (موضوع جزء «۲» بند «ث» ماده (۲۲) برنامه هفتم پیشرفت کشور)، حمایت از واحدهای تولیدکننده مواد و انرژی از پسماندها از طریق خرید تضمینی (موضوع جزء «۲» بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور) و برای بازسازی زیستگاه‌های حساس به‌ویژه زیستگاه‌های آبی دارای گونه‌های در معرض خطر (موضوع بند «ت» ماده (۶۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور) بودجه مشخصی تخصیص داده نشده است که این امر مغایر با صدر اصل (۵۲) قانون اساسی و ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنواتی مصوب سال ۱۴۰۴ است.

##### ب) کم‌رنگ بودن موضوع آموزش و مشارکت مردمی

موضوع آموزش محیط زیست در دو ردیف تأمین فضاهای آموزشی و کمک‌آموزشی و تدوین و اجرای برنامه آموزشی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی مورد توجه قرار گرفته‌اند که متأسفانه رشد بسیار اندکی در لایحه (در مجموع ۴/۶ درصد) پیشنهادی داشته‌اند. در بخش اعتبارات هزینه‌ای نیز ردیف تقویت تشکلهای سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی دارای بودجه یک میلیون ریالی است که همانند رویه چند سال اخیر رشد صفر درصدی را در لایحه پیشنهادی داشته است.

##### ج) عدم شفافیت

قرارگیری بودجه مربوط به پسماند و فاضلاب در بین امور محیط زیست، که از سال ۱۴۰۴ شروع شده است، باعث ایجاد سه متولی در بخش محیط زیست (سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور و همچنین وزارت نیرو) شده که مقایسه اعتبارات تخصیص‌یافته و عملکرد بودجه سنوات گذشته را با چالش و پیچیدگی‌های خاصی روبه‌رو کرده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در بخش اعتبارات تملک‌سرمایه‌ای بودجه توازن لحاظ شده، باوجود این، اعتبارات مذکور در بخش اعتبارات جدول ۶ و حتی اعتبارات دستگاهی نیز لحاظ

نشده است (جدول ۷). با جمع اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در پیوست ۴ میزان اعتبارات از جداول ۶ و ۷ ماده‌واحد بیشتر خواهد شد و همین امر سبب ایجاد سردرگمی و ابهام در تهیه گزارش مقایسه‌ای بین قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ شده است.

#### د) حذف بودجه آموزش و فرهنگ‌سازی پسماند (موضوع ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماندها)

استعلام به‌عمل آمده از سازمان حفاظت محیط زیست نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، بخش بودجه ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماندها به کلی از قانون حذف شده است که این امر مغایر با صدر اصل (۵۲) قانون اساسی و ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنواتی مصوب سال ۱۴۰۴ است. دلیل این امر پایین بودن درآمدهای موضوع این ماده و همچنین واریز وجوه این ماده به‌عنوان جزای نقدی به حساب قوه قضائیه و عدم امکان ردیابی بوده است.

#### ه) نبود توجه کافی به امور حفاظت از محیط زیست

بررسی‌ها نشان می‌دهد که امور حفاظت از محیط زیست در بین امور ۱۰ گانه همانند قوانین بودجه سنوات گذشته، در نازل‌ترین رتبه قرار دارد. نبود توجه کافی به معضلات محیط زیستی کشور نظیر آلودگی خاک، هوا، مدیریت پسماندها و فاضلاب، که سالیانه سبب ابتلای ایرانیان به بیماری‌ها و افزایش مرگومیر شده و خود را در بودجه‌ریزی و جایگاه امور حفاظت از محیط زیست نشان داده است، سبب افزایش چشمگیر اعتبارات مربوط به سلامت و درمان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ شده است.

### ۲-۴. نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

#### الف) رشد معنادار اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در حوزه محیط زیست

برخی ردیف‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای نظیر ایجاد سیستم‌های بی‌خطر ساز پسماندهای بیمارستانی، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور، حفاظت از تنوع زیستی و حیات وحش، حفاظت و احیای تالاب انزلی، ایجاد سامانه‌های پایش و کاهش آلودگی‌های محیط زیست، حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر و حفاظت، پایش و احیا مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست رشد بیش از ۱۰۰ درصد را تجربه کردند.

#### ب) تخصیص بخشی از درآمدهای ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون معادن به سازمان حفاظت محیط زیست

نظر به اینکه بخشی از عملیات‌های معدنی موضوع ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون معادن در مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست قرار دارند، بخشی از اعتبارات این موضوع برای نخستین بار با ردیف ۱۵۰۱۲۲ جدول ۵ ماده‌واحد با اعتبار ۹۰,۰۰۰,۰۰۰ یکصد ریال به این سازمان تخصیص یافته است که گامی مثبت و روبه‌جلو ارزیابی می‌شود. باوجود این، بررسی‌های انجام‌گرفته توسط این مرکز بر مصارف این منبع نشان می‌دهد که مطابق با ردیف‌های ۷۶-۷۳۰۰۰۰ و همچنین ۱۴۶-۷۳۰۰۰۰ فقط ۱۰,۰۹۹,۰۰۰ یکصد ریال از این منابع به دو سازمان منابع طبیعی و محیط زیست اختصاص یافته است. استعلام به‌عمل آمده از سازمان برنامه و بودجه کشور نشان می‌دهد که مابقی اعتبارات این منبع به خزانه دولت واریز و صرف امور دیگر و خارج از مصرف قانونی تعریف شده در قانون معادن می‌گردد. لذا با توجه به موارد اشاره شده، ضروری است از محل درآمدهای مربوطه ذکر شده، برای همان محل قانونی تعیین شده (احیا و بازسازی محل عملیات معدنی) تخصیص صورت گیرد.

### ۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

مقایسه اعتبارات برآورد شده برای امور حفاظت محیط زیست در بین امور ۱۰ گانه کشور در سال ۱۴۰۵ همانند قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در نازل‌ترین رتبه (رتبه دهم از بین امور ۱۰ گانه) قرار گرفته است. در مجموع لایحه پیشنهادی باوجود برخی نقاط قوت نظیر رشد معنادار اعتبارات تملک سرمایه‌ای در حوزه محیط زیست و تخصیص بخشی از درآمدهای ماده (۱۷) قانون معادن به سازمان حفاظت محیط زیست، با برخی نقاط

ضعف نظیر انطباق ناکافی لایحه پیشنهادی با قانون برنامه هفتم پیشرفت، کم‌رنگ بودن موضوع آموزش و مشارکت مردمی و فقدان شفافیت مواجهه است. طبق ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنواتی مصوب سال ۱۴۰۴، دولت باید الزامات بودجه‌ای قوانین را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، درج کند؛ در غیر این صورت، نقض صدر اصل (۵۲) رخ داده است. به استناد قانون برنامه هفتم پیشرفت و از محل اعتبارات موضوع ردیف ۱۵۰۱۲۲ جدول ۵ ماده‌واحد (موضوع منابع ماده (۱۷) قانون معادن) برخی پیشنهادهای در قالب اصلاح عنوان ردیف، افزایش اعتبار ردیف یا الحاق ردیف جدید ارائه شده است. ذکر این نکته حائز اهمیت است که به منظور جلوگیری از تغییر در تراز بودجه، ضرورت دارد تا باتوجه به ناچیز بودن افزایش اعتبار پیشنهادی در گزارش حاضر و ایراد قانونی لایحه پیشنهادی در خصوص مصرف منابع اعتباری موضوع منابع ماده (۱۷) قانون معادن، این اختلاف به وجود آمده با تغییر در سرجمع مالیات برطرف شود.

#### جدول ۵. پیشنهادهای اصلاحی و الحاقی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کشور در حوزه محیط زیست

شماره ردیف	توضیحات	دلایل توجیهی
۱۴۱۰۳۱۳۶۰۰۰۲	عنوان ردیف به «ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور و ایجاد سامانه یکپارچه مدیریت پسماندها» تغییر یابد.	تأکید جزء «۳» بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت
۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۰۷	عنوان ردیف به «حفاظت، پایش و احیای زیستگاه‌های حساس آبی، تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر» تغییر یابد.	تأکید بند «ت» ماده (۶۰) بر بازسازی زیستگاه‌های حساس
۵-۵۲۰۰۰۰	عنوان ردیف به «بارانه تأمین و تدارک کود شیمیایی و آلی بخش کشاورزی» تغییر یابد.	ایجاد انطباق با حکم بند «ج» ماده (۲۲)
جدول ۱۲	عنوان ردیف «تولید فیلم سینمایی فاخر و ارزشمند در موضوعات تاریخی، دفاع مقدس، جبهه مقاومت و سبک زندگی ایرانی اسلامی» به «تولید فیلم سینمایی فاخر و ارزشمند در موضوعات تاریخی، دفاع مقدس، جبهه مقاومت، سبک زندگی ایرانی اسلامی و ترویج فرهنگ صرفه‌جویی و پرهیز از اسراف» تغییر یابد.	باتوجه به بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور و تأکید بر اصلاح الگوی تولید و مصرف و کاهش حداکثری تولید پسماندها پیشنهاد می‌گردد این بخش که در راستای اهداف کمی سنج‌های عملکردی ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه موضوع ماده (۷۴) قانون برنامه هفتم نیز است، مدنظر قرار گیرد.
۱۴۱۰۳۱۳۶۰۰۰۲	اعتبار ردیف «ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور و ایجاد سامانه یکپارچه مدیریت پسماندها» از ۱,۰۰۰,۰۰۰ یکصد ریال به ۲,۰۰۰,۰۰۰ یکصد ریال ارتقا یابد.	تأکید جزء «۳» بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت
۱۴۰۰۰۰	اعتبار ردیف بودجه عمومی سازمان حفاظت محیط زیست از ۵۳,۵۰۰,۰۰۰ یکصد ریال به ۶۳,۵۰۰,۰۰۰ یکصد ریال افزایش یابد.	نظر به لزوم افزایش تعداد محیط‌بانان تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست افزایش ۱۹ درصدی بودجه عمومی این سازمان منطقی به نظر نمی‌رسد.
۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۱۰	اعتبار ردیف «ارزش‌گذاری اقتصادی منابع محیط زیستی» از ۱۵۰,۰۰۰ یکصد ریال به ۳۰۰,۰۰۰ یکصد ریال افزایش یابد.	تأکید جزء «۱» بند «ث» ماده (۲۲) بر انجام ارزش‌گذاری اقتصادی تا پایان سال دوم برنامه
۲۳-۵۵۰۰۰۰	اعتبار ردیف «مهار کانون‌های گردوغبار و مقابله با آثار مخرب آن» از ۵,۰۰۰,۰۰۰ یکصد ریال به ۱۰,۰۰۰,۰۰۰ یکصد ریال افزایش یابد.	اجرایی‌سازی مندرجات بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور

دلیل توجیهی	توضیحات	شماره ردیف	
به‌رغم تأکید بند «ت» ماده (۶۰) برنامه هفتم پیشرفت بر لزوم احیا و بازسازی زیستگاه‌های حساس آبی و حذف ردیف‌های اعتباری نظیر مطالعه دریاچه‌های استان فارس در لایحه پیشنهادی، توصیه می‌گردد اعتبار این ردیف افزایش یابد.	اعتبار ردیف «حفاظت، پایش و احیای زیستگاه‌های حساس آبی، تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر» از ۸,۳۰۰,۰۰۰ یکصد ریال به ۹,۸۰۰,۰۰۰ یکصد ریال افزایش یابد.	۱۴۱۰۳۱۵۶۰۰۷	
تأکید بند «ت» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت بر تدوین و اجرای برنامه ملی تغییر اقلیم	الحاق یک ردیف با عنوان «ارتقای تاب‌آوری در مقابل تغییرات اقلیمی موضوع بند «ت» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم در مناطق تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست» به جدول ۹ با اعتبار هزینه‌ای معادل ۲,۵۰۰,۰۰۰ یکصد ریال	-	الحاق ردیف جدید (از محل اعتبارات درآمدی ردیف ۱۵۰۱۲۲ جدول ۵ لایحه پیشنهادی)
مندرجات جزء «۲» بند «ث» ماده (۲۲)	الحاق یک ردیف با عنوان «جلوگیری از شیوع بیماری‌های واگیردار انسانی و حیوانی و ارتقای سطح بهداشت عمومی شهرها و روستاهای کشور» با اعتبار معادل ۱,۰۱۰,۰۰۰ یکصد ریال (در اختیار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور) به جدول ۴	-	

مأخذ: همان.

## منابع و مأخذ

- [۱] لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کشور.
- [۲] غلامپور ارباستان، ه. (۱۴۰۲)، «مشارکت مردمی؛ حاقه مفقوده مدیریت پسماند عادی در کشور (۱۹۵۱۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳] غلامپور ارباستان، ه. و اسدی، م. (۱۴۰۳)، «گزارش نظارتی اجرایی شدن بند «س» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و بررسی عملکرد ستاد ملی مقابله با گردوغبار (۲۰۰۵۱)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۴] سلیمانی مورچه خورتی، ا. چراغی، م. (۱۴۰۴)، «گزارش نظارتی درخصوص ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم ناظر بر برنامه هفتم (۲۰۹۰۸)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۵] سلیمانی مورچه خورتی، ا. و غلامپور ارباستان، ه. (۱۴۰۲)، «مروری بر چالش‌های مدیریت سگ‌های پرت‌ساز آزاد در کشور (۲۵۰۱۹۲۴۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

## گزیده سیاستی

اعتبارات برآورد شده برای امور حفاظت محیط زیست در بین امور ۱۰گانه کشور در سال ۱۴۰۵ در نازل‌ترین رتبه (رتبه دهم از بین امور ۱۰گانه) قرار گرفته است. لذا گزارش حاضر برخی پیشنهادهای را در قالب اصلاح عنوان، افزایش اعتبار و الحاق ردیف جدید ارائه کرده است.