

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۲۲. محیط زیست

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۰۶۹۷

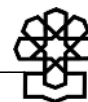
اسفندماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. مروری بر منابع بودجه‌ای در بخش محیط زیست طی سال‌های گذشته.....	۲
۲. بررسی کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در بخش محیط زیست.....	۶
۳. بررسی انطباق احکام برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.....	۱۰
۴. نگاهی بر مشکلات موجود در تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای بخش محیط زیست.....	۱۲
جمع‌بندی.....	۱۳
پیشنهادهای.....	۱۴
منابع و مأخذ.....	۱۴



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۲۲. محیط زیست

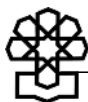
چکیده

بودجه برنامه مالی یکساله دولت است و درواقع جریان بودجه‌ریزی متضمن حرکتی فراتر از گردآوری اطلاعات و اعتبارات مربوط به عملیات دولت در سندی مصوب است و فرآیند بررسی و تحلیل کارکردهای مدیریت بخش عمومی، گزینش منابع و انجام هزینه‌ها را نیز در خود دارد. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور در بخش محیط زیست، نشان می‌دهد که میزان اعتبارات این بخش ۱,۹۲۶,۵۴۵ میلیون ریال است که نسبت به سال گذشته از رشد ۱۸ درصدی برخوردار است. این درحالی است که سهم بودجه فصل محیط زیست در بین سایر فصل‌ها (۰/۱۸ درصد کل) علیرغم تغییر رویکردها و اهداف برنامه پنجم توسعه در این بخش، همچنان بدون تغییر باقی مانده است. همچنین در این حوزه ۴۳ درصد اعتبارات به عناوینی اختصاص دارد که در شرح وظایف و تکالیف قانونی سازمان محیط زیست قرار دارد. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با احکام و اهداف برنامه پنجم توسعه کشور بیانگر این موضوع است که این لایحه با اولویت‌ها و معضلات زیست‌محیطی کشور همخوانی چندانی ندارد. لازم به ذکر است افزایش اعتبارات استانی در این بخش، با وجود عدم تخصیص بودجه‌های مصوب استانی در سال‌های گذشته و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، همچنان به چشم می‌خورد.

مقدمه

تکیه بر ویژگی‌های اطلاعاتی بودجه، مدیران سازمان‌های اجرایی و کارشناسان مربوط را قادر می‌سازد که با تحلیل روند فعالیت‌های بخش عمومی و سیاست‌های اتخاذ شده برای روبرویی با مسائل و نارسایی‌های اقتصادی - اجتماعی، حدود موفقیت‌ها یا تردیدهای مربوط به غلبه دولت بر آنها را ارزیابی کنند.

در این راستا، اهمیت و جایگاه پرداختن به بودجه بخش محیط زیست در سال ۱۳۹۰ از چند جنبه اساسی می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد. نکته اول این است که آلودگی شدید هوای



کلان‌شهرها، خیمه سهمگین ریزگردهای عربی بر آسمان کشور، انباشت آلودگی‌های نفتی و سموم کشاورزی در سواحل دریا و رودخانه‌ها، تداوم تخریب و ویرانی تالاب‌های ایران، وضعیت بفرنج حیات وحش، تخریب جنگل‌های حفاظت شده به همراه هزاران مشکل زیست‌محیطی دیگر، وضعیت مدیریت محیط زیست ایران را این سال‌ها اسفبارتر از قبل نشان می‌دهد.

یکی از دلایل روند رو به گسترش تخریب محیط زیست در کشور به عدم توجه جدی به مسائل اقتصاد زیست‌محیطی و عدم محاسبه تخریب‌های زیست‌محیطی در سیستم اقتصادی کشور و عدم وجود باور کافی به اهمیت و ضرورت مباحث زیست‌محیطی و در نتیجه ضعف پایبندی به اجرای برنامه‌های توسعه‌ای کشور برمی‌شود. زیرا الزامات و ملاحظات زیست‌محیطی در برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی‌های سالیانه، به صورت واقعی ملحوظ و به اجرا در نمی‌آید. به طوری که به دلیل عدم اولویت‌بندی بین اهداف برنامه پنجم توسعه و تأمین اعتبارات، دستیابی به اهداف برنامه را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

در این گزارش، در ابتدا با تحلیل اعتبارات قوانین بودجه‌ای سال‌های گذشته در بخش محیط زیست و بیان چالش‌های موجود آن، به بررسی دقیق این بخش براساس فصل و برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ پرداخته می‌شود.

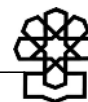
۱. مروری بر منابع بودجه‌ای در بخش محیط زیست طی سال‌های گذشته

همان‌طور که در جداول و نمودارهای زیر دیده می‌شود، فصل محیط زیست در طی سال‌های برنامه چهارم توسعه، از لحاظ تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای روند نسبتاً ثابتی بوده است و تنها در طی یک سال اخیر دارای رشد نسبتاً مطلوبی بوده است. لازم به ذکر است که در بحث اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، به دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب شده به بخش محیط زیست و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، به نظر می‌رسد افزایش اعتبارات استانی در این بخش، کمک شایانی به این بخش نخواهد کرد.

جدول ۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی (۱۳۸۹-۱۳۸۴)

(ارقام به میلیون ریال)

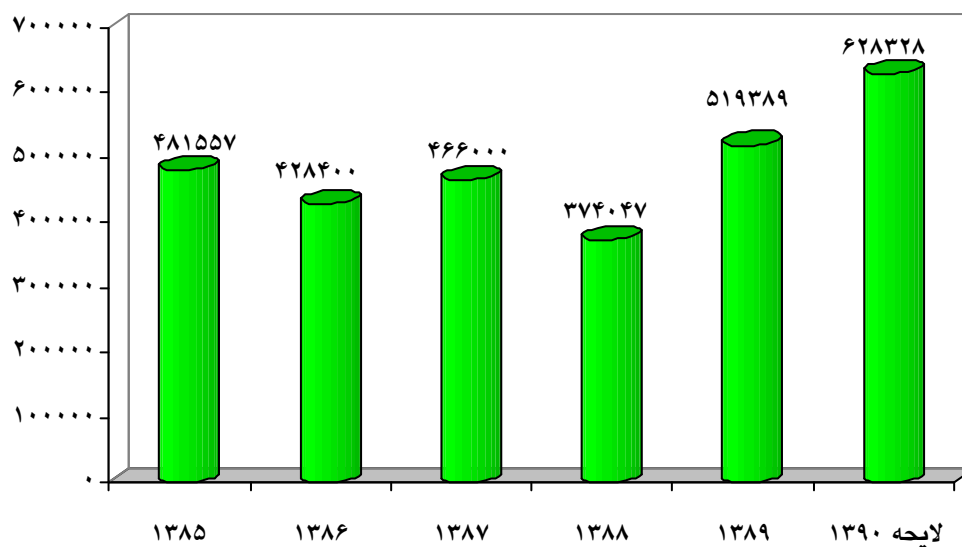
عنوان	مصوب سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - ملی	۵۵۷,۶۵۷	۴۸۱,۵۵۷	۴۲۸,۴۰۰	۴۶۶,۰۰۰	۳۷۴,۰۴۷	۵۱۹,۳۸۹	
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها	۱۱۳,۵۶۰	۱۲۹,۷۸۳	۲۳۹,۷۴۱	۲۳۹,۳۱۴	۲۲۰,۱۸۶	۳۰۹,۰۰۴	
جمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۷۱,۲۱۷	۶۱۱,۳۴۰	۶۶۸,۱۴۱	۷۰۵,۳۱۴	۵۹۴,۲۳۳	۸۲۸,۳۹۳	



با عنایت به جدول فوق‌الذکر روند تغییر بودجه بدین شرح است:

نمودار ۱. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - ملی (۱۳۸۵-۱۳۹۰)

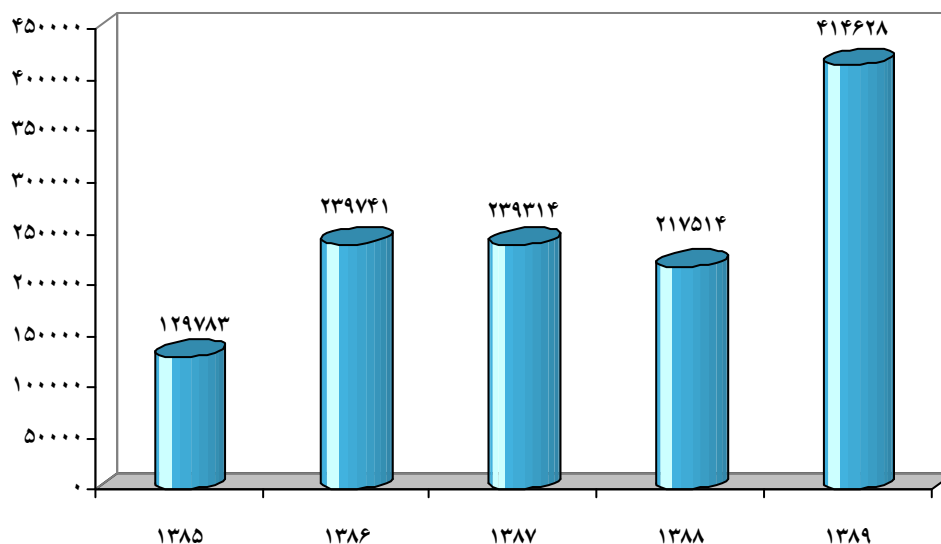
(مبالغ به میلیون ریال)

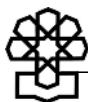


نمودار ۲. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - استان‌ها

(مبالغ به میلیون ریال)

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۵-۱۳۸۹)





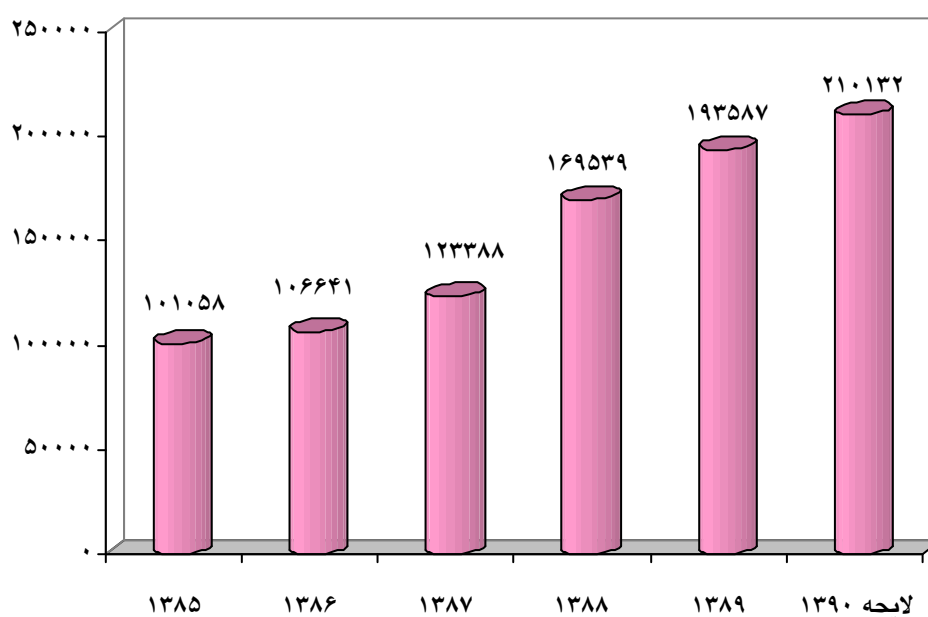
جدول ۲. اعتبارات بودجه هزینه‌ای ملی و استانی (۱۳۸۹-۱۳۸۴)

(ارقام به میلیون ریال)

عنوان	مصوب سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹
اعتبارات هزینه‌ای - ملی	۶۶,۴۳۲	۱۰۱,۰۵۸	۱۰۶,۶۴۱	۱۲۳,۳۸۸	۱۶۹,۵۳۹	۱۹۳,۵۸۷	
اعتبارات هزینه‌ای استانی	۲۶۳,۴۴۱	۲۹۷,۲۸۲	۳۳۳,۴۵۵	۴۰۰,۰۱۸	۴۰۸,۵۱۹	۳۰۹,۰۰۴	
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۳۲۹,۸۷۳	۳۹۸,۳۴۰	۴۴۰,۰۹۶	۵۲۳,۴۰۶	۵۷۸,۰۵۸	۵۰۲,۵۹۱	

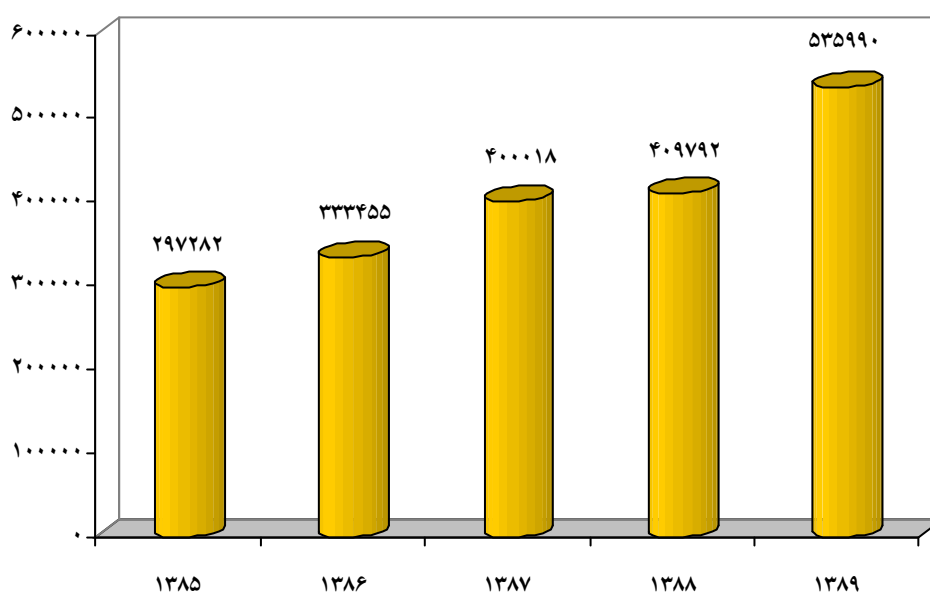
نمودار ۳. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای - ملی (۱۳۸۵-۱۳۹۰)

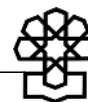
(مبالغ به میلیون ریال)



نمودار ۴. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای - استانی برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۵-۱۳۸۹)

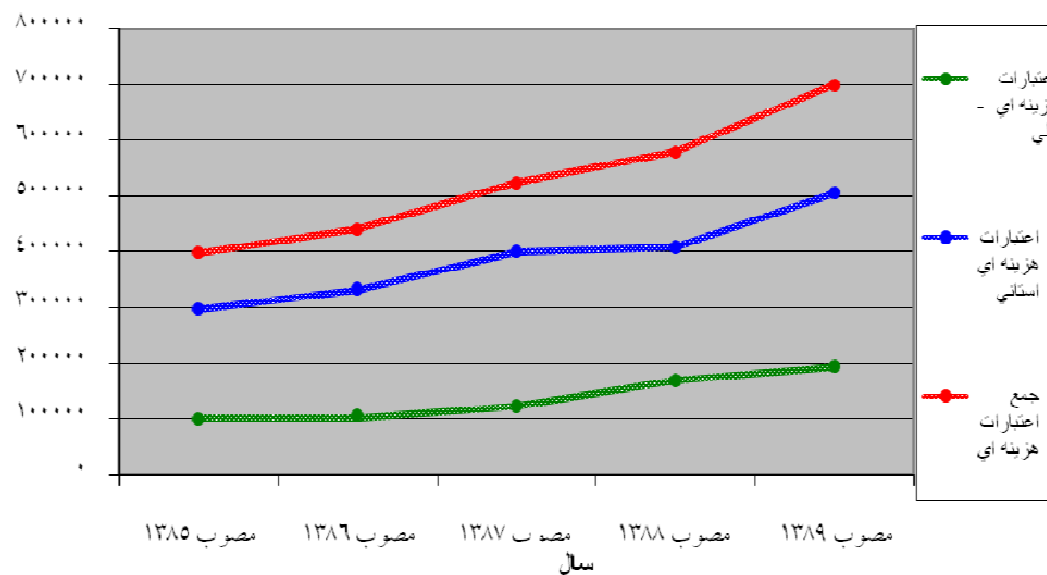
(مبالغ به میلیون ریال)





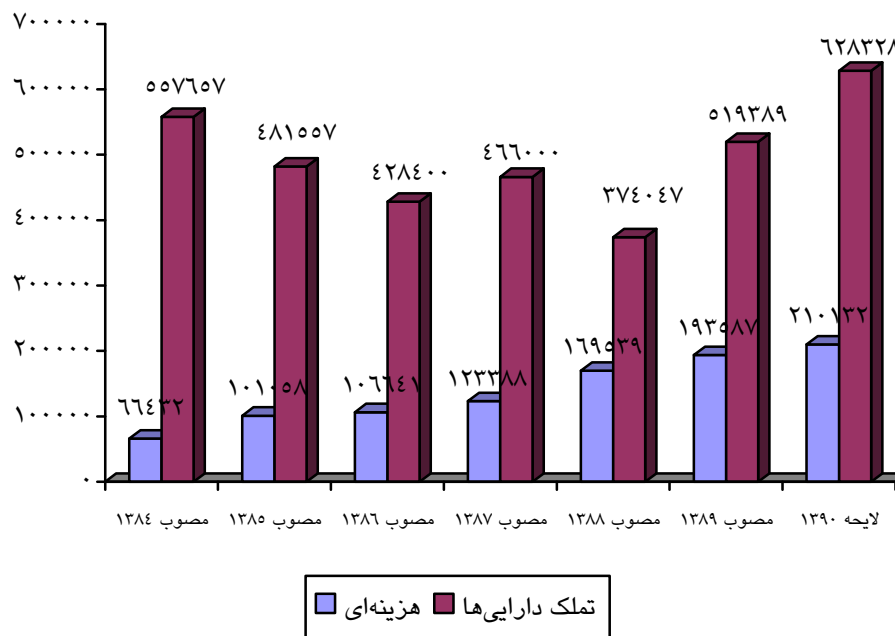
نمودار ۵. اعتبارات هزینه‌ای ملی و استانی (۱۳۸۵-۱۳۸۹)

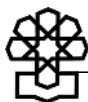
(واحد به میلیون ریال)



نمودار ۶. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سازمان محیط زیست (۱۳۸۴-۱۳۹۰)

(واحد به میلیون ریال)



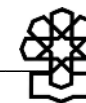


۲. بررسی کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در بخش محیط زیست

لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ دارای ۲۱ فصل است. فصل محیط زیست در این لایحه دارای ۷ برنامه و ۱۴ طرح می باشد (فصل محیط زیست دارای برنامه های حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی، مدیریت آلاینده ها و پسماندها، ساختمان ها و تجهیزات، حفاظت از زیست بوم ها و گونه های خشکی، ارتقای فرهنگ و اخلاق زیستی، حفاظت و بهره برداری از زیست بوم ها و گونه های آب های داخلی و دریایی است). در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ میزان کل اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای این فصل ۱,۹۲۶,۵۴۵ میلیون ریال پیش بینی شده است این اعتبار ۱۸٪ درصد از کل بودجه فصول مختلف بودجه ای (در میان ۲۱ فصول بودجه ای) را به خود اختصاص داده است و بودجه این فصل نسبت به سال گذشته ۱۸ درصد افزایش داشته است. لکن سهم بودجه این فصل نسبت به کل فصول بودجه ای سال گذشته ثابت بوده است.

در بخش محیط زیست به دلیل عدم توجه جدی به امور حفاظتی و توسعه پایدار (در طی چند سال گذشته) در طی سال های اخیر به منظور جلوگیری از تخریب و حفاظت، بیشترین اعتبارات فصل محیط زیست متعلق به پروژه های عمرانی است به طوری که میزان اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای ۵۸ درصد از کل اعتبارات فصل محیط زیست را به خود اختصاص می دهد و تنها ۴۲ درصد از اعتبارات متعلق به اعتبارات هزینه ای است (جداول ۱ تا ۳).

لازم به ذکر است که میزان کل اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست با رشد ۱۸ درصدی از ۷۱۲,۹۷۶ میلیون ریال در سال ۱۳۸۹ به ۸۳۸,۴۶۰ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ رسیده است.



جدول ۳. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصل در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ (ارقام به میلیون ریال)

ردیف	عنوان فصل	مصارف				جمع کل		سهم جمع کل اعتبارات	
		اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌های عمومی و اختصاصی					
		قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱	قانونگذاری	۱,۳۳۵,۵۷۵	۱,۷۱۸,۰۰۲	۲۱۷,۷۳۰	۴۴۵,۳۶۱	۱,۵۵۳,۳۰۵	۲,۱۶۳,۳۶۳	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۲	اداره امور عمومی	۱۰,۸۴۹,۷۶۹	۱۱,۷۴۹,۴۹۱	۱,۷۶۲,۶۰۶	۳,۲۲۰,۹۸۷	۱۲,۶۱۲,۳۷۵	۱۴,۹۷۰,۴۷۸	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۳	امور قضایی	۱۵,۹۳۱,۲۱۶	۱۹,۲۶۷,۶۶۴	۲,۲۰۳,۷۴۴	۳,۶۱۱,۱۲۱	۱۸,۱۳۴,۹۶۰	۲۲,۸۷۸,۷۸۵	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۴	خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	۱۰,۸۹۶,۹۲۸	۱۳,۰۳۳,۱۳۸	۱,۶۹۰,۱۶۴	۲,۶۱۳,۵۸۸	۱۲,۶۴۴,۰۴۲	۱۵,۶۴۶,۷۲۶	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۵	توسعه علوم و فناوری	۱۰,۷۲۹,۸۳۱	۱۳,۱۶۹,۲۰۴	۱,۳۲۶,۴۲۲	۱,۹۴۹,۵۹۲	۱۲,۰۵۴,۸۰۷	۱۵,۱۱۸,۷۹۶	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۶	دفاع	۹۷,۱۲۷,۹۲۴	۱۵۳,۹۲۴,۸۷۹	۱,۷۹۳,۲۵۹	۲,۸۲۴,۷۶۵	۹۸,۹۲۱,۱۸۳	۱۵۶,۷۴۹,۶۴۴	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۷	نظم و امنیت عمومی	۲۷,۹۶۴,۰۸۴	۳۳,۷۱۳,۰۰۰	۲,۱۱۴,۲۹۵	۲,۶۶۱,۶۳۷	۳۰,۰۷۸,۳۷۹	۳۶,۳۷۴,۶۳۷	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۸	آموزش	۱۴۸,۰۳۳,۶۱۷	۱۶۲,۷۲۳,۲۸۶	۱۸,۱۴۲,۶۲۳	۲۵,۹۱۰,۶۴۲	۱۶۶,۴۹۱,۴۰۶	۱۸۸,۶۳۳,۹۲۸	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۹	فرهنگ و هنر، رسانه‌های جمعی و گردشگری	۱۹,۸۰۹,۴۵۲	۱۶,۴۵۰,۷۹۳	۹,۹۸۳,۲۵۰	۱۰,۸۶۵,۵۳۰	۲۹,۷۹۲,۷۰۲	۲۷,۳۱۶,۳۲۳	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۰	بهداشت و سلامت	۶۶,۶۳۸,۶۲۱	۸۶,۷۸۷,۳۳۱	۶,۴۷۳,۶۳۱	۹,۷۶۲,۳۱۴	۷۳,۱۱۲,۲۵۲	۹۶,۵۴۹,۶۴۵	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۱	رفاه و تأمین اجتماعی	۲۰۸,۱۵۶,۸۰۱	۲۴۳,۰۹۳,۸۶۶	۱,۰۹۶,۵۲۲	۱,۲۹۴,۴۱۳	۲۰۹,۲۸۹,۰۲۰	۲۴۴,۳۸۸,۲۷۹	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۲	تربیت بدنی	۲,۲۴۲,۷۶۳	۲,۳۹۱,۱۶۲	۵,۶۲۵,۰۰۷	۶,۹۰۴,۱۸۵	۷,۸۶۷,۷۷۰	۹,۲۹۵,۳۴۷	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۳	آموزش فنی و حرفه‌ای	-	-	-	-	-	-	-	-
۱۴	کشاورزی و منابع طبیعی	۱۱,۴۵۷,۹۷۴	۱۳,۳۷۴,۰۷۸	۱۰,۷۴۱,۲۳۰	۱۵,۷۰۵,۳۷۱	۲۲,۱۹۹,۲۰۴	۲۹,۰۷۹,۴۴۹	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۵	منابع آب	۵۶۰,۴۰۰	۵,۳۶۰	۴۱,۱۶۹,۶۸۳	۵۲,۰۷۵,۵۲۵	۴۱,۷۳۰,۰۸۳	۵۲,۰۸۰,۸۸۵	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۶	صنعت و معدن	۱۰,۱۵۰,۰۰۹	۱,۳۱۴,۷۴۷	۵,۱۶۶,۶۲۴	۷,۷۹۸,۷۲۵	۶,۱۸۱,۶۳۳	۹,۱۱۳,۴۷۲	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۷	محیط زیست	۶۹۹,۵۷۷	۸۰۲,۷۰۶	۸۶۲,۰۱۷	۱,۱۲۳,۸۳۹	۱,۵۶۱,۵۹۴	۱,۹۲۶,۵۴۵	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۸	بازرگانی و تعاون	۳,۵۰۴,۲۴۷	۳,۱۶۵,۰۰۹	۹۴۳,۵۸۸	۱,۴۷۷,۱۵۶	۴,۴۴۷,۸۳۵	۴,۶۴۲,۶۶۵	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۱۹	انرژی	۶۹۷,۱۱۸	۶۱۸,۵۱۶	۱۰,۵۹۲,۲۰۸	۱۵,۴۹۸,۵۴۷	۱۱,۲۸۹,۳۲۶	۱۶,۱۱۷,۰۶۳	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۲۰	حمل‌ونقل	۱,۷۶۲,۷۰۸	۱,۹۷۲,۴۷۹	۵۰,۵۷۵,۲۱۵	۶۳,۰۸۱,۱۰۴	۵۲,۳۳۷,۹۲۳	۶۵,۰۵۳,۵۸۳	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۲۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳۱۲,۳۹۳	۶۵۰,۲۹۱	۳۵۸,۲۰۰	۴۳۰,۴۴۱	۶۷۰,۵۹۳	۱,۰۸۰,۷۳۲	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۲۲	مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری	۱,۹۸۴,۱۵۳	۱,۱۳۳,۳۹۲	۳۷,۳۴۸,۲۳۱	۴۴۵,۳۶۱	۳۹۳,۳۲۶,۳۷۸	۴۴,۰۸۹,۱۰۷	سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
جمع کل		۶۳۱,۳۳۸,۹۳۲	۷۸۱,۰۵۸,۸۹۴	۲۱۰,۱۸۶,۲۴۹	۲۷۲,۴۱۰,۵۵۸	۸۵۵,۶۹۷,۴۰۹	۱,۰۵۷,۰۶۵,۶۵۲	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۹۰.

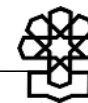


جدول ۴. مقایسه بودجه سازمان حفاظت محیط زیست در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰

ردیف	سال	هزینه			تملك	تملك	جمع	درصد تغییرات بودجه سازمان نسبت به سال ۱۳۸۹
		هزینه عمومی	اختصاصی	جمع	دارایی‌های سرمایه‌ای	دارایی‌های مالی		
۱	۱۳۸۹	۱۹۳,۵۸۷	۰	۱۹۳,۵۸۷	۵۱۹,۳۸۹	۰	۷۱۲,۹۷۶	۱۷/۶
۲	۱۳۹۰	۲۱۰,۱۳۲	۰	۲۱۰,۱۳۲	۶۲۸,۳۲۸	۰	۸۳۸,۴۶۰	

مأخذ: همان.

از ۷ برنامه اجرایی در بخش محیط زیست اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای فقط متعلق به ۳ برنامه (حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی، مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات) است. برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی کشور دارای ۷ طرح (بررسی و حفاظت محیط زیست دریایی، ایجاد پارک طبیعت تهران، ایجاد موزه تاریخ طبیعی، تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور، بررسی و حفاظت زیست‌بوم‌های خشکی و آب‌های داخلی، حفاظت از تنوع زیستی کشور، احیای زیست‌بوم‌ها و زیستگاه‌های خسارت‌دیده) است، مجموع اعتبارات تملك دارایی‌های این برنامه حدوداً ۴۱ درصد در لایحه پیشنهادی نسبت به سال ۱۳۸۹ افزایش یافته است و ۲۹ درصد اعتبارات بودجه سال ۱۳۹۰ را به‌خود اختصاص داده است. برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها نیز دارای ۶ طرح است و شامل طرح جامع کاهش آلودگی هوای شهر تهران، مدیریت پسماندها، ایجاد سیستم فراگیر پایش محیط زیست، بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی، ارزش اقتصادی منابع محیط زیستی و کاهش مصرف بنزین و نفت گاز برای حفظ محیط زیست بهینه‌سازی مصرف انرژی می‌باشد و مجموع اعتبارات این برنامه ۱۲ درصد نسبت به سال ۱۳۸۹ افزایش یافته است و برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات نیز دارای یک طرح می‌باشد و ۲۷ درصد رشد در لایحه پیشنهادی در اعتبارات این برنامه پیش‌بینی شده است. مجموع اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، ۱,۱۲۳,۸۳۹ میلیون ریال پیش‌بینی شده است و این میزان اعتبار ۳۰ درصد نسبت به سال ۱۳۸۹ افزایش یافته است.



جدول ۵. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش محیط زیست برحسب برنامه

(ارقام به میلیون ریال)

ردیف	عنوان	مصارف						جمع کل		درصد تغییرات لایحه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون سال ۱۳۸۹
		هزینه‌های عمومی و اختصاصی		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای						
		قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰			
۱	برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی	۰	۰	۴۵۸,۲۸۸	۶۴۸,۳۹۴	۴۵۸,۲۸۸	۶۴۸,۳۹۴	۰		
۲	برنامه حفاظت از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های خشکی	۳۶۲,۱۷۸	۴۵۳,۳۰۳	۰	۰	۳۶۲,۱۷۸	۴۵۳,۳۰۳	۲۰		
۳	برنامه ارتقای فرهنگ و اخلاق محیط	۱۲۰,۳۶۶	۸۰,۸۸۸	۰	۰	۱۲۰,۳۶۶	۸۰,۸۸۸	-۴۸		
۴	برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها	۱۲۵,۳۰۶	۱۶۴,۶۶۸	۲۵۱,۰۳۰	۲۶۵,۳۳۶	۳۷۶,۳۳۶	۴۳۰,۰۰۴	۱۲		
۵	برنامه حفاظت و بهره‌برداری از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آب‌های داخلی و دریایی	۸۴,۳۰۴	۹۸,۹۴۱	۰	۰	۸۴,۳۰۴	۹۸,۹۴۱	۱۴		
۶	برنامه پرداخت دیون و بازخرید کارکنان	۷,۴۲۲	۴,۹۰۶	۰	۰	۷,۴۲۲	۴,۹۰۶	-۵۱		
۷	برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات	۰	۰	۱۵۲,۶۹۹	۲۱۰,۱۰۹	۱۵۲,۶۹۹	۲۱۰,۱۰۹	۲۷		
	مجموع	۶۹۹,۵۷۷	۸۰۲,۷۰۶	۸۶۲,۰۱۷	۱,۱۲۳,۸۳۹	۱,۵۶۱,۵۹۴	۱,۹۲۶,۵۴۵	۱۸		

مأخذ: همان.



۳. بررسی انطباق احکام برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

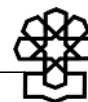
- مقایسه قانون برنامه چهارم با قانون برنامه پنجم توسعه در بخش محیط زیست نشان می‌دهد که بسیاری از مواد این قانون در برنامه پنجم توسعه تنفیذ و یا به نحوی گنجانده شده است، زیرا هیچ‌یک از اهداف قانون برنامه چهارم توسعه محقق نشده بود.

- بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که این بودجه پیشنهادی کاملاً شبیه به قانون بودجه سال گذشته است و تمامی برنامه‌های ارائه شده در بخش محیط زیست قانون بودجه سال‌های برنامه چهارم، در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۹۰ که با رویکردی متناسب با قانون برنامه پنجم باید باشد، عیناً تکرار شده است.

- انطباق مواد قانون برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که به دلیل ابهاماتی که در ردیف بودجه‌ای برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی کشور وجود دارد، بسیاری از طرح‌ها و اهدافی که در قانون برنامه پنجم توسعه دیده شده بود، در این لایحه جایگاه مشخص و روشنی را دارا نمی‌باشند. ازجمله این طرح‌ها می‌توان به طرح مدیریت جامع حیات وحش، طرح جامع حفاظت از تالاب‌ها، بررسی و حفاظت محیط زیست دریای خزر، بررسی و حفاظت محیط زیست خلیج فارس و دریای عمان و طرح جامع آب و خاک اشاره کرد. همچنین این مشکل برای طرح‌های مهمی مانند اجرای برنامه ملی مبارزه با گردوغبار، توانمندسازی نظام ارزیابی آثار زیست‌محیطی کشور، طرح جامع مدیریت کیفیت‌ها، توسعه و کاربرد فناوری‌های نوین برای حفاظت از محیط زیست و ایجاد نظام پایداری محیطی کشور در برنامه بودجه‌ای مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها دیده می‌شود.

- نگاهی به فصل محیط زیست (که دارای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشند) نشان می‌دهد که کلیه برنامه‌های مرتبط با این فصل حداقل از ۴ و حداکثر از ۲۰ سال گذشته شروع شده است و در طی این سال‌ها نیز نتیجه متناسب با بودجه اختصاص‌یافته برای این طرح‌ها حاصل نشده است. توجه به این نکته نشان می‌دهد که بسیاری از اعتبارات در این بخش بدون برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب به هدر رفته است. به‌عنوان مثال می‌توان طرح ایجاد پارک طبیعت تهران (از سال ۱۳۶۹)، ایجاد موزه تاریخ طبیعی (از سال ۱۳۶۹)، تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور (از سال ۱۳۶۹)، بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی (از سال ۱۳۶۹) و ایجاد سیستم فراگیر پایش محیط زیست (از سال ۱۳۷۷) را ذکر کرد.

- کاهش آلودگی هوای کلان‌شهرهای کشور باید در اولویت برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها قرار گیرد زیرا طی بررسی‌های صورت گرفته این امر به روشنی نشان داده شده است که



برخی کلان‌شهرهای کشور دارای آلودگی بسیار بالاتری از حد مجاز استانداردهای جهانی هستند؛ به‌عنوان مثال در شهرهای تهران، اهواز، تبریز، اصفهان، مشهد، شیراز و اراک در طی سال ۱۳۸۷ به‌ترتیب ۶۱، ۱۲۱، ۳۱، ۱۵۸، ۶۳، ۲۴۷ و ۱۳۱ روز آلودگی هوا از حد مجاز خارج شده است. درحالی که برطبق استانداردهای جهانی، آلودگی هوای هر شهر فقط یک‌بار در سال می‌تواند از حد مجاز فراتر رود. بنابراین این‌گونه می‌توان نتیجه‌گیری کرد که یکی از مهمترین مشکلات زیست‌محیطی کلان‌شهرهای مذکور، آلودگی هواست. آخرین برآورد بانک جهانی نشان می‌دهد که خسارات سالیانه آلودگی هوا در ایران ۱۴ هزار میلیارد ریال معادل ۱/۶ درصد تولید ناخالص داخلی است، خسارت مرگ‌ومیر ناشی از آلودگی هوای شهری سالیانه ۶۴۰ میلیون دلار معادل ۵ هزار میلیارد ریال یعنی ۰/۵۷ درصد است. همچنین نشانه‌های بیماری ناشی از آلودگی هوای شهری ۵۲۰ میلیون دلار معادل ۴ هزار میلیارد ریال و ۰/۴۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال است. بر پایه این گزارش، بیماری‌های ناشی از آلودگی هوای شهری نیز سالیانه ۲۶۰ میلیون دلار معادل ۲ هزار میلیارد ریال و ۰/۲۳ درصد از تولید ناخالص ملی به اقتصاد ایران خسارت وارد می‌کند. ازسوی دیگر هزینه آموزش در این زمینه ۲۵ میلیون دلار معادل ۲۰۰ میلیارد ریال و ۰/۰۲ درصد از تولید ناخالص داخلی و خسارات ناشی از آلودگی هوای شهری به مراکز تفریحی ۵۰ میلیون دلار معادل ۳۹۰ میلیارد ریال و ۰/۰۴ درصد تولید ناخالص داخلی است. لکن در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۹۰ نیز مانند سال گذشته اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تنها به کلان‌شهر تهران اختصاص یافته است و اعتباری در حدود ۴۰۰۰۰ میلیون ریال برای طرح جامع کاهش آلودگی هوای شهر تهران تخصیص یافته شده است.^۱

- یکی از نکات بسیار مهم این است که در این لایحه هیچ‌گونه اولویت‌بندی نسبت به اهداف و بحران‌های پیش روی بخش و سازمان متولی وجود ندارد. این درحالی که است که اولویت‌های بخش محیط زیست کشور در سال آتی به‌ترتیب عبارتند از:

- مدیریت پدیده گردوغبار،
- اجرای طرح کاهش آلودگی هوای ۸ شهر آلوده کشور (تهران، اصفهان، مشهد، تبریز، اراک، کرج، اهواز)،
- مدیریت جامع و مطلوب در تالاب‌های مهم و در معرض خطر (ارومیه، هامون، پریشان، هورالعظیم، انزلی، بختگان و...)،
- پایش واحدهای صنعتی (پایش و ارزیابی لحظه‌ای online صنایع کشور)،
- ارزیابی توان اکولوژیکی محیطی در استان‌های سراسر کشور براساس طرح آمایش سرزمین،

۱. ارزیابی عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست کشور، ۱۳۸۸.

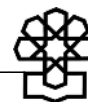


- ارتقای استاندارد مصرف سوخت خودروهای تولیدی کشور براساس توافقات انجام شده با وزارت صنایع و معادن (یورو ۲ و ۳) در راستای بهینه‌سازی مصرف انرژی،
- ارتقای سطح مناطق تحت مدیریت با هدف دستیابی به اهداف حفاظت مطابق با استانداردهای موجود،
- اجرای مدیریت پسماندها با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذیربط،
- طرح پایش لحظه‌ای (on line) آلودگی سواحل و دریا،
- بررسی و تعیین حریم زیست‌محیطی نواحی ساحلی کشور.

۴. نگاهی بر مشکلات موجود در تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای بخش محیط زیست

بررسی‌های انجام شده، نشان می‌دهد که پیامدهای اصلی عدم تعیین و تخصیص اعتبارات لازم در این بخش عبارتند از:

۱. وقفه در اجرای مصوبات استانی هیئت دولت،
۲. تأخیر در پرداخت و تصفیه حساب قراردادهای طرح‌ها و متقبل شدن هزینه تعدیل قراردادهای،
۳. تأخیر در پرداخت دیون معوقه،
۴. با توجه به هدفمند شدن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ و افزایش بار مالی برای سازمان و عدم تخصیص اعتبار مورد نیاز، هزینه‌های زیان‌آور در بخش پروژه‌های عمرانی منجر به متوقف شدن امکانات حفاظتی، پرداخت‌های پرسنلی و پرداخت تعهدات گردیده است،
۵. عدم تخصیص اعتبار به‌منظور پیشگیری از عواقب خشکسالی در محیط زیست استان‌های آسیب‌دیده (با عنایت به اینکه در سال‌های گذشته این اعتبار ردیف بودجه‌ای در اعتبارات طرح‌ها داشته است)،
۶. در بحث کاهش آلودگی هوا با عنایت به ملی بودن اعتبار آن در طرح کاهش آلودگی هوای شهر تهران اعتباری به‌منظور جلوگیری از آلودگی هوای استان‌های صنعتی تخصیص یافته است،
۷. متوقف ماندن فعالیت طرح‌ها و عدم دسترسی به اهداف طرح با توجه به عدم تأمین اعتبار مورد نیاز به‌منظور تجهیز ساختار حفاظتی محیط زیست و رشد امکانات و تجهیزات اجرایی، بازسازی و ترمیم ساختمان‌های ملکی، خودروهای گشت زیست‌محیطی شهری و منطقه‌ای و تجهیزات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری که می‌توان مصادیق آن را در بحث آلودگی هوای شهر تهران و کلان‌شهرهای دیگر و تأثیر آن بر سلامتی آحاد جامعه (مطابق ماده (۶۱) قانون برنامه چهارم جهت



اجرای وظایف و امور محوله به سازمان حفاظت محیط زیست در راستای کاهش و حذف آلاینده‌ها، علاوه بر عزم ملی نیازمند تأمین اعتبار متناسب با انجام اموری از قبیل جایگزینی موتورسیکلت، خودرو و مینی‌بوس‌ها می‌باشد) را ذکر نمود.

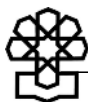
جمع‌بندی

مهمترین سند سیاستگذاری سالیانه دولت که دارای ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی و حقوقی کشور می‌باشد، بودجه است. در نتیجه بودجه‌ریزی، تهیه و ارائه نظام اطلاعاتی آن جهت مقاصد مدیریت بخش عمومی، از اهمیت بسزایی برخوردار است.

از طرف دیگر، محیط زیست به‌عنوان سرمایه ملی و میراث ارزنده هر کشوری محسوب می‌شود. با توجه به جایگاه ویژه محیط زیست در قوانین کشور مخصوصاً قانون اساسی، میزان توفیقات مسائل محیط زیست و عوامل زیست‌محیطی کشور، فاقد وضعیت با ثبات و سازمان‌یافته‌ای است، زیرا الزامات زیست‌محیطی در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور تاکنون جایگاه واقعی خود را نیافته و در برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، ملاحظات زیست‌محیطی به‌صورت واقعی در متن برنامه‌ها و بودجه سنواتی ملحوظ و به اجرا در نمی‌آید.

در این راستا، بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که فصل محیط زیست در طی سال‌های برنامه چهارم توسعه، از لحاظ تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای روند نسبتاً ثابتی بوده و تنها در طی یک‌سال اخیر دارای رشد نسبتاً مطلوبی بوده است. لازم به‌ذکر است که در بحث اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، به دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب شده به بخش محیط زیست و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، به‌نظر می‌رسد افزایش اعتبارات استانی در این بخش، نه‌تنها کمک شایانی به این بخش نخواهد کرد، بلکه این مسئله به یک معضل در بحث بودجه فصل محیط زیست تبدیل شده است.

ازسوی دیگر، انطباق مواد قانون برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که به دلیل ابهاماتی که در ردیف‌های بودجه‌ای این بخش وجود دارد، بسیاری از طرح‌ها و اهداف کلانی را که در این برنامه دیده شده بود در این لایحه جایگاه مشخص و واضحی را دارا نمی‌باشند. با توجه به ارزیابی که درخصوص این لایحه با قانون برنامه پنجم توسعه صورت گرفته است می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که یکی از عمده ضعف‌های مباحث کلان زیست‌محیطی عدم تخصیص و اولویت‌بندی صحیح برنامه‌ها و بودجه‌های تخصیص‌یافته در این زمینه است. لازم به‌ذکر است که کلیه طرح‌های مرتبط با فصل محیط زیست حداقل از ۴ و حداکثر از ۱۰ سال گذشته



شروع شده است و در طی این سال‌ها نیز نتیجه متناسب با بودجه اختصاص یافته برای این طرح‌ها حاصل نشده است. توجه به این نکته نشان می‌دهد که تنها بسیاری از بودجه‌های صرف شده در این بخش بدون برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب به هدر رفته است.

ازجمله پیامدهای اصلی عدم تعیین و تخصیص اعتبارات لازم در این بخش می‌توان به وقفه در اجرای مصوبات استانی هیئت دولت، تأخیر در پرداخت و تصفیه حساب قراردادهای طرح‌ها و متقبل شدن هزینه تعدیل قراردادهای، هزینه‌های زیان‌آور در بخش پروژه‌های عمرانی منجر به متوقف شدن امکانات حفاظتی ناشی از هدفمند شدن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، عدم تخصیص اعتبار به‌منظور پیشگیری از عواقب خشکسالی در محیط زیست استان‌های آسیب‌دیده، متوقف ماندن فعالیت طرح‌ها و عدم دسترسی به اهداف طرح‌ها اشاره کرد.

پیشنهادهای

در راستای سیاست ترویجی و فرهنگ‌سازی و به‌منظور اجرایی شدن مواد (۱۸۹) تا (۱۹۲) برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و به‌دلیل اهمیت آموزش، پژوهش و کاربرد فناوری اطلاعات در ارتقا و حفظ محیط زیست کشور پیشنهاد می‌شود، از کل بودجه تخصیص‌یافته به فصل محیط زیست درصدی برای موارد زیر در نظر گرفته شود، زیرا در طی سال‌های گذشته به این موضوعات توجه جدی نشده است:

- ارتقای فرهنگ زیست‌محیطی و تنویر افکار عمومی،
- پژوهش در راستای کاربرد فناوری‌های نوین در محیط زیست،
- فعال نمودن بخش پژوهش در مراکز تحقیقاتی زیست‌محیطی استان‌ها،
- تکمیل بانک‌های اطلاعاتی و نظام جامع آماری (تخصیص اعتبارات جهت تحقق دولت الکترونیک و کاهش مراجعات حضوری و دسترسی آسان مردم و مسئولین به مصوبات و داده‌های زیست‌محیطی).

منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.
۲. سلیمانی، الهه. ارزیابی عملکرد سازمان محیط زیست در طی سال‌های برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۳. گزارش‌های سازمان محیط زیست، ۱۳۸۹.



شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۰۶۹۷
عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۲۲. محیط زیست نام دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی، منابع طبیعی) تهیه و تدوین کنندگان: الهه سلیمانی، علی مریدنژاد ناظر علمی: جمال محمودلی سامانی مقتاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی ویراستار تخصصی: الهه سلیمانی ویراستار ادبی: — واژه‌های کلیدی: ۱. بودجه ۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۰	