



مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۴۵

شماره چاپ:

۴۷۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۱۲/۱۳

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات حقوقی

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۲۹۲۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۱/۲۸

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الزام دولت به حمایت از استانهایی

که مورد هجوم پدیده ریزگردها قرار دارند»

مقدمه

از چهار دهه پیش تاکنون، پدیده گردوغبار در مناطق وسیعی از جهان، از جمله نواحی جنوب غرب آسیا، آسیای مرکزی، جنوب غرب آمریکای شمالی، شمال آفریقا و ... که به آن کمربند گردوغبار جهانی گفته می‌شود به فراوانی دیده شده است. بروز پدیده خشکسالی در دهه اخیر، موجب ایجاد منشأهای جدید داخلی و فرامرزی در مناطق مختلف کشور گردیده که در حال حاضر حدود ۲۲ استان را با فراوانی و شدت‌های متفاوت تحت تأثیر قرار داده است. کانون اصلی این پدیده در کشور عراق، شرق کشور سوریه، بخش‌هایی از اردن، کویت و شمال عربستان قرار دارد. اقداماتی که تاکنون در زمینه بیابان‌زدایی و کنترل فرسایش بادی صورت گرفته کافی نبوده و لذا راهکارهای اجرایی و برنامه‌های جدیدی را در دو سطح ملی و بین‌المللی می‌طلبد. باتوجه به گستردگی پدیده گردوغبار و خسارات ناشی از آن در ابعاد اقتصادی، بهداشتی، اجتماعی و زیست‌محیطی، به‌منظور همگرایی اقدامات و هماهنگی بیشتر در سطح کشور در ارتباط با مدیریت این پدیده طرح جامعی در برگیرنده همه ابعاد فوق مورد نیاز بوده که از برخورد مقطعی و گذرا فاصله داشته تا بتوان اثرات مخرب و منفی ریزگردها را به شکل علمی مهار و مدیریت نمود.

اظهار نظر کلی در خصوص کلیت طرح

۱. طرح فعلی از جامعیت کافی برخوردار نبوده و به ابعاد مختلف برنامه‌ریزی و مدیریتی ملی و منطقه‌ای، تغییر اقلیم، مدیریت منابع آب، توسعه کشاورزی و تعاملات سیاسی توجه ننموده است.
۲. الزام دولت به استان‌های مورد هجوم ریزگردها، به دلیل تداوم این پدیده فقط یک مسکن موضعی، آن هم در صورت داشتن بودجه کافی و مدیریت صحیح می‌تواند تلقی گردد و لذا این اقدام یک درمان کوتاه‌مدت بدون توجه به علل اصلی ایجاد این پدیده محسوب می‌گردد.
۳. از آنجا که در مواد (۲) الی (۵) طرح، دولت مکلف به انجام اموری شده است که به افزایش هزینه‌های عمومی منجر می‌گردد، طرح دارای بار مالی و محل تأمین آن نامشخص است و با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.
۴. احاله دادن منابع طرح به بودجه سال‌های آتی به معنای الزام دولت به گنجاندن مفادی در لایحه بودجه است که این امر با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایر است.

بررسی مفاد طرح

ماده (۱)

ارائه خدمات بهداشتی و درمانی در مناطق مورد هجوم ریزگردها جهت کاهش آثار آن از جمله تحویل دادن ماسک‌های فیلتردار به صورت رایگان مورد تأیید است.

ماده (۲)

درخصوص این ماده به دلیل گستردگی وسعت اجرای این ماده، امکان عملیاتی کردن آن از نظر هزینه‌ای و اثربخشی مورد تردید بوده و به دلیل اثر محدود آن نمی‌توان مورد تأیید قرار داد. همچنین در راستای پیاده‌سازی عدالت باید برای اقشاری که در محیط‌های سرپرسته حضور ندارند مانند کارگران، کشاورزان، دامداران و ... تدابیری اندیشیده شود.

ماده (۳)

طرح حاضر به پیش‌بینی دو برابر نمودن فوق‌العاده بدی آب و هوا در مناطقی که مورد هجوم پدیده ریزگردها قرار دارند پرداخته است. اولاً این تکلیف برخلاف مفاد بند «الف» و بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد. به موجب بند «ح» مزبور «هرگونه پرداخت خارج از مقررات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است» و بند «الف» نیز مرجع تصویب افزایش فوق‌العاده پرداختی به کارکنان دولت را هیئت وزیران تعیین نموده است. لذا با توجه به آنکه ضوابط تعیین و پرداخت فوق‌العاده بدی آب و هوا در ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است و با عنایت به مفاد مربوطه در قانون برنامه، پیشنهاد ماده (۳) طرح برخلاف قانون برنامه پنجم و قانون مدیریت خدمات کشوری ارزیابی می‌گردد. ثانیاً منابع تأمین درآمدی مذکور در ماده (۶) طرح - در فرض پذیرفته شدن آنها از سوی شورای نگهبان - هرکدام دارای محل هزینه مشخصی می‌باشند و نمی‌توان آنها را به پرداخت مبالغی همچون حقوق و مزایا اختصاص داد، لذا مفاد ماده (۳) دارای بار مالی می‌باشد که محل تأمین اعتبار آن نیز مشخص نمی‌باشد.

درخصوص فوق‌العاده بدی آب و هوا، لازم است به جای آن برای یک مدت محدود تا حصول نتایج مثبت طرح جامع مدیریت ریزگردها، نوعی مشابه سختی کار برحسب مشاغل لحاظ شود.

ماده (۴)

درمورد پرداخت خسارت ناشی از این پدیده در قالب حوادث غیرمترقبه در چارچوب وظایف سازمان بحران همه‌ساله دیده می‌شود و لذا تکرار آن ضرورتی ندارد.

ماده (۵)

درخصوص این ماده، سازمان حفاظت محیط زیست با هماهنگی وزارت امور خارجه مکلف به رایزنی منطقه‌ای در این خصوص خواهد بود. در این راستا به دلیل تکروری مدیریت منابع آب در کشور ترکیه (پروژه گاپ و ساخت سد بر روی رودخانه‌های دجله و فرات) لازم است به نقش این کشور در ایجاد این بحران توجه گردد.

ماده (۶)

درخصوص تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای این طرح از محل «منابع هر دستگاه ذیربط در قانون بودجه ۱۳۹۱» باید متذکر شد، از آنجا که اعتبارات و هزینه‌های هر دستگاه به تفکیک امور، فصل و برنامه برای اجرای تکالیف و تعهدات خاص دستگاه مربوطه مبتنی بر قوانین عادی ناظر به وظایف آن دستگاه، در قانون بودجه سالیانه کل کشور پیش‌بینی شده است، لذا اختصاص اعتباراتی که از قبل برای منظور خاصی در قانون بودجه لحاظ شده است به مصارف جدید، موجب برهم خوردن تعادل موجود میان منابع و مصارف بودجه شده و عملاً افزایش هزینه‌ها را موجب می‌گردد و بنابراین مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. از سوی دیگر احکام و ردیف‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۱، براساس اصل سالیانه بودن بودجه، تنها در سال ۱۳۹۱ اعتبار داشته است و ایجاد تعهد برای دولت در سال بعد براساس قانون بودجه سال گذشته، امکان‌پذیر نبوده و برخلاف اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی می‌باشد. همچنین امکان اختصاص اعتبار از «محل منابع دستگاه‌های ذیربط در قوانین بودجه سال‌های آتی» منوط به پیش‌بینی آن در قانون بودجه همان سال می‌باشد و

از سوی دیگر با توجه به رویه مورد عمل فعلی شورای نگهبان، احاله دادن اجرای قانون به «پیش‌بینی منابع در قوانین بودجه سال‌های آینده» نیز رافع ایراد بار مالی موضوع اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نخواهد بود. به نظر می‌رسد تجویز تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای این طرح از محل منابع پیش‌بینی شده در بند «ج» ماده (۲۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون مزبور و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت فاقد مغایرت با اصول قانون اساسی و موازین حقوقی باشد. ضمن آنکه نسبت به امکان استفاده از منابع موضوع بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه، ذکر قید «با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و تصویب هیئت وزیران» در متن ماده (۶) پیشنهادی طرح ضروری می‌باشد.

توجه به این نکته نیز ضروری است که منابع اعتبار پیش‌بینی شده در قوانین برنامه تنها برای یک دوره پنج‌ساله قابل استناد و تخصیص می‌باشند در حالی که طرح حاضر قرار است به قانونی دائمی تبدیل گردد. در خصوص استفاده از منابع موضوع بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه، از آنجا که موارد مصرف اعتبار پیشنهادی در بند مزبور به صورت حصری ذکر شده است، بنابراین تجویز بهره‌گیری از اعتبارات مزبور منوط به تغییر قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد و بنابر ماده (۱۲۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان حاضر برای تصویب خواهد داشت. البته حتی در صورت تغییر مفاد این بند و یا سایر مواد این‌چنینی در قانون برنامه و یا سایر قوانین، تا هنگامی که اعتبار پیش‌بینی شده، در قالب ردیف بودجه‌ای معینی در قانون بودجه سالیانه گنجانده نشود، همچنان از نظر شورای نگهبان دارای ایراد بار مالی موضوع اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی خواهد بود. نسبت به امکان بهره‌گیری از منابع موضوع بندهای «۲۲» و «۸۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور متذکر می‌گردد، احکام قانون بودجه به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، از اعتباری یک‌ساله برخوردارند، فلذا با توجه به بررسی طرح در سال ۱۳۹۲، این منبع علیرغم قابل استناد بودن به طور کلی، فاقد اعتبار برای سال جاری و سال‌های آینده می‌باشد. هزینه‌های اجرای این قانون بسیار فراتر از آنچه که در این ماده پیشنهاد شده است، بوده و لذا برنامه‌ریزی مناسب و ویژه‌ای را به شکل کوتاه‌مدت و میان‌مدت و درازمدت می‌طلبد.

جمع‌بندی

باتوجه به اینکه پدیده ریزگردها معلول عواملی همچون مدیریت ناصحیح منطقه‌ای و ملی منابع آب و تا حدی تغییر اقلیم و خشکسالی ارتباط دارد، لذا هرگونه برنامه‌ریزی برای فائق آمدن بر این پدیده نیازمند برنامه‌ریزی در ابعاد ملی و منطقه‌ای، کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت خواهد بود. هرچند طرح فعلی تأکید بر ارائه کمک به شهروندان استان‌های مورد هجوم پدیده ریزگرد در قالب برخی خدمات درمانی و یا سختی کار و نیز پرداخت خسارت به تولیدکنندگان در بخش‌های مختلف دارد که این از نکات مثبت طرح تلقی می‌گردد، با این وجود همه موارد اشاره شده جزء وظایف دولت بوده و نیازمند قانون جدیدی نمی‌باشد. همچنین طرح فوق فاقد جامعیت کافی و نیازمند تجدیدنظر در ابعاد مختلف است.