

بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران
و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این
نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۶۱۸۴
آذرماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. صندوق ملی محیط زیست ایران
۳	۱-۱. اهداف صندوق ملی محیط زیست
۳	۱-۲. ارکان و اعضای صندوق ملی محیط زیست
۴	۱-۳. محورهای اصلی و منابع تأمین اعتبار فعالیت‌های صندوق ملی محیط زیست
۶	۱-۴. عملکرد صندوق ملی محیط زیست
۸	۱-۵. اهم فعالیت‌های بین‌المللی انجام شده توسط صندوق ملی محیط زیست
۹	۱-۶. اولویت‌های برنامه‌ای صندوق
۱۰	۲. اهم ظرفیت‌های زیست‌محیطی کشور در جهت جذب سرمایه‌های بین‌المللی
۱۲	۳. نگاهی به تجربیات کشورهای موفق در زمینه صندوق ملی محیط زیست
۱۲	۳-۱. صندوق ملی محیط زیست لهستان
۱۳	۳-۱-۱. تحولات اساسی لهستان در زمینه توسعه پایدار در دو دهه اخیر
۱۴	۳-۱-۲. مزایای استفاده از صندوق ملی محیط زیست و مدیریت آب
۱۵	۳-۱-۳. عناصر کلیدی موفقیت صندوق ملی حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب
۱۵	۳-۲. صندوق ملی محیط زیست آلمان
۱۶	۳-۳. صندوق ملی محیط زیست چین
۱۷	نتایج و پیشنهادات
۲۰	منابع و مأخذ



بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب

چکیده

امروزه تأثیر متقابل اقتصاد و محیط زیست بر یکدیگر واقعیتی انکارناپذیر است. به عبارت دیگر اقتصاد و محیط زیست جدا از یکدیگر نیستند، به گونه‌ای که هر تصمیم اقتصادی مستقیماً بر محیط زیست تأثیر می‌گذارد و سیاست‌های محیط زیستی نیز اقتصاد را متأثر می‌کند. لذا ضروری است که همه بخش‌های توسعه‌ای کشور همسو با توسعه پایدار به‌ویژه با محوریت اقتصاد سبز و اقتصاد مقاومتی گام بردارند. این امر با برنامه‌ریزی‌های صحیح و اصولی در برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلان کشور و اجرای راهکارهای همسو با توسعه پایدار میسر است. از آن جایی که فعالیت‌های زیست‌محیطی نیازمند ساختار حامی مالی و تأمین مؤثر اعتبار است، لذا نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست امری ضروری به نظر می‌رسد. صندوق ملی محیط زیست به عنوان یکی از این راهکارها برای نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار ایجاد شده است. در قانون برنامه چهارم توسعه کشور با تأسیس صندوق ملی محیط زیست به این نیاز پاسخ داده شد. در این قانون مشخص شده است که صندوق ملی محیط زیست برای تأمین منابع جهت انجام فعالیت‌های خود باید از طریق بخش‌های غیردولتی داخلی و خارجی استفاده کند. با وجود تدوین اساسنامه صندوق ملی محیط زیست در سال ۱۳۸۴ این صندوق طی دوره‌های دولت‌های نهم و دهم عملکردی نداشته است. لکن با مطرح شدن راه‌اندازی صندوق ملی محیط زیست در ماده (۱۸۷) برنامه پنجم توسعه سازمان حفاظت محیط زیست برای اولین بار مجمع عمومی صندوق ملی محیط زیست با حضور وزرا و معاون اول رئیس‌جمهور برگزار شد. با نگاهی به اعتبارات صندوق ملی محیط زیست در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۳ لغایت ۱۳۹۷ به روشنی درمی‌یابیم که تنها سرمایه اولیه تخصیصی این صندوق ۱۰۰۰۰ میلیون ریال در سال ۱۳۹۶ بوده است و اگرچه در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ تأمین سرمایه اولیه به میزان ۵۰۰۰۰ میلیون ریال مصوب شد اما هیچ‌گاه محقق نشد. همچنین در سال ۱۳۹۷ نیز در قانون بودجه، مصوباتی در زمینه مدیریت پسماندها، اجرای قانون هوای پاک و اجرای قانون حفاظت از تالاب‌ها وجود دارد که تاکنون تخصیص اعتباری صورت نگرفته است. با توجه به وضعیت فعلی اعتبارات صندوق، استفاده از حداکثر توان و ظرفیت‌های داخلی و خارجی در راستای تقویت منابع صندوق به منظور پیشبرد اهداف صندوق برای حمایت از سرمایه‌گذاری و اجرای پروژه‌های محیط زیستی و نیز حل بحران‌های محیط

زیستی و دستیابی به توسعه پایدار در کشور از راهکارهای اساسی جهت تحقق اهداف صندوق ملی محیط زیست است. لذا جهت نیل به این اهداف، استفاده از تجربیات صندوق‌های ملی محیط زیست در کشورهای موفق و پیش‌رو در این زمینه بسیار حائز اهمیت است.

مقدمه

مطابق بند «ب» ماده (۶۸) برنامه چهارم توسعه و به استناد جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور، جهت تقلیل آلاینده‌های وارده به محیط زیست و تخریب آن به دولت اجازه تأسیس صندوق ملی محیط زیست داده شد. اساسنامه صندوق طی تصویب‌نامه شماره ۱۱۳۱۴۲/ت/۴۹۸۸۸ در تاریخ ۱۳۹۳/۹/۲۷ به تصویب هیئت وزیران و طی نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۲۷۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۱۵ به تأیید شورای نگهبان رسید و از تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ در محل ساختمان مندرج در اساسنامه آغاز به کار کرد.

قبل از اصلاح اساسنامه، اعضای مجمع صندوق ملی محیط زیست را وزیر اقتصاد و دارایی، وزیر صنعت، معدن و تجارت و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تشکیل می‌دادند که حضور نداشتن رئیس سازمان حفاظت محیط زیست در مجمعی که هدف اصلی آن محیط زیست است، سؤال‌برانگیز بود.

در اساسنامه اصلاح شده صندوق ملی محیط زیست، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و وزیر امور خارجه نیز به اعضای مجمع صندوق اضافه شدند که این تغییر، نیاز به تأیید شورای نگهبان داشت. بر همین اساس در تاریخ ۱۳۹۳/۸/۱۸ اساسنامه جدید به تأیید این شورا رسید و در آخرین روزهای آذرماه این اساسنامه به سازمان حفاظت محیط زیست ابلاغ شد.

در اولین جلسه مجمع عمومی فوق‌العاده‌ای که بعد از اصلاح اساسنامه صورت گرفت در هفتم دی ماه ۱۳۹۳، اعضای مجمع، اعضای هیئت‌مدیره صندوق را انتخاب کردند و پس از طی مراحل قانونی این اعضا منصوب و عملاً صندوق ملی محیط زیست کار خود را آغاز کرد.

صندوق یک مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است که به منظور کمک به تقلیل آلاینده‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیست و حفظ و حمایت از محیط زیست به منظور حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی تأسیس شده است. صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری بوده و مطابق با قوانین و مقررات ناظر بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی فعالیت می‌کند و می‌تواند نسبت به تأسیس مؤسسه اعتباری و یا شرکت‌های تابعه با شخصیت حقوقی، مالی و اداری مستقل اقدام کند. حوزه فعالیت صندوق سراسر کشور با مرکزیت تهران است و امکان تأسیس شعبه و یا نمایندگی را دارد.

در این گزارش سعی بر آن است تا به منظور دستیابی به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های این صندوق عملکرد آن از ابتدا تاکنون بررسی شود.



۱. صندوق ملی محیط زیست ایران

۱-۱. اهداف صندوق ملی محیط زیست

اعطای تسهیلات مالی به هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی، اعطای تسهیلات مالی جهت جلوگیری از تخریب محیط زیست، حمایت مالی و همکاری در طرح‌های آموزشی زیست‌محیطی، حمایت مالی در فرهنگ‌سازی جهت بهبود شرایط زیست‌محیطی، اعطای تسهیلات مالی به مخترعان و محققان محیط زیست، اعطای تسهیلات مالی جهت تولید انبوه و استفاده عمومی از تجهیزات کنترل و کاهش آلودگی، همکاری با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، جهت اعطای تسهیلات زیست‌محیطی به متقاضیان، تسهیل بازپرداخت اقساط وام متقاضیان زیست‌محیطی از محل منابع صندوق، همکاری با مؤسسات و شرکت‌های بیمه، جهت بیمه کردن دام، باغات و محصولات کشاورزی در مقابل خسارات ناشی از جانوران وحشی حمایت‌شده و در معرض خطر و پرداخت حق بیمه خسارات ناشی از جانوران وحشی حمایت‌شده و در معرض خطر از محل منابع و اعتبارات صندوق و تأمین و تجهیز منابع مالی از محل‌های پیش‌بینی شده در قانون در جهت تحقق اهداف صندوق است.

۱-۲. ارکان و اعضای صندوق ملی محیط زیست

ارکان صندوق شامل: مجمع عمومی (هفت عضو)، هیئت‌مدیره (پنج نفر) - انتصابی توسط مجمع عمومی به مدت دو سال، مدیرعامل و بازرس است.

الف) اعضای مجمع عمومی

- معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان رئیس مجمع،
- وزیر امور اقتصادی و دارایی،
- وزیر صنعت، معدن و تجارت،
- وزیر امور خارجه،
- معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه،
- وزیر نیرو،
- وزیر جهاد کشاورزی.

ب) اختیارات مجمع عمومی به قرار زیر است:

- تصویب خط‌مشی و سیاست‌های کلی صندوق،
- تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان،
- اتخاذ تصمیم نسبت به افزایش سرمایه صندوق و ارائه پیشنهاد به هیئت وزیران برای تصویب،
- تصویب تشکیلات صندوق با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،

- انتخاب هیئت‌مدیره و عزل و نصب آنها و تعیین حق حضور و پاداش اعضای هیئت‌مدیره با رعایت ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت - مصوب ۱۳۴۷- و سایر قوانین و مقررات مربوط.

ج) اعضای هیئت‌مدیره شامل پنج نفر به شرح زیر است:

- رئیس هیئت‌مدیره،
- نایب‌رئیس هیئت‌مدیره،
- عضو هیئت‌مدیره - دونفر،
- عضو هیئت‌مدیره و مدیرعامل.

د) وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره عبارتند از:

- اجرای مفاد اساسنامه و تصمیمات مجمع عمومی،
- تأیید یا تصویب آیین‌نامه‌های اداری، مالی، استخدامی و سایر آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز صندوق برحسب مورد،
- تنظیم برنامه‌ها و خط‌مشی صندوق و پیشنهاد آن جهت تصویب در مجمع عمومی،
- انتخاب و پیشنهاد مدیرعامل به مجمع عمومی،
- تنظیم ترازنامه صندوق و حساب سود و زیان و ارائه گزارش آن به مجمع عمومی جهت طرح در جلسه هیئت‌امنا،
- اتخاذ تصمیم در مورد وصول منابع اعتباری و مطالبات صندوق،
- ارائه هرگونه پیشنهاد جهت تغییر یا اصلاح اساسنامه به مجمع عمومی به منظور طرح در مراجع ذیربط.

۳-۱. محورهای اصلی و منابع تأمین اعتبار فعالیت‌های صندوق ملی محیط زیست

نهاد‌های مالی یا صندوق‌های حفاظت از محیط زیست در اغلب کشورهای جهان به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، با هدف مقابله با فرایندهای تخریب محیط زیست تأسیس می‌شوند و به عنوان یکی از راهکارها برای نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست به‌شمار می‌روند. بنابراین درخصوص تأمین منابع مالی برای فعالیت‌های خود مورد حمایت ویژه دولت‌ها قرار می‌گیرند.

هزینه استفاده از کالاها و خدمات محیط زیستی، درآمدهای حاصل از جرایم محیط زیستی، عوارض حاصل از فرایندهای ارزیابی پیامدهای زیست‌محیطی پروژه‌ها، عوارض حاصل از بازدید از محیط زیست و موزه‌های تاریخ طبیعی، عوارض بر ساختمان‌ها، منابع حاصل از سود بازپرداخت وام‌ها، عوارض ممیزی محیط زیستی، عوارض برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه‌ها، درآمدهای حاصل از قانون بازسازی و خصوصی‌سازی نهاد‌های دولتی و شهرداری‌ها، درآمدهای حاصل از فروش یا استفاده از ساختمان‌های قدیمی دولتی، عوارض حاصل از صدور مجوز حمل‌ونقل مواد و پسماندهای خطرناک، عوارض حاصل از مصرف منابع محیط زیستی، عوارض حاصل از استخراج



منابع محیط زیستی، پرداخت‌های حاصل از تبدیل اراضی کشاورزی به سایر کاربری‌ها، مالیات بر سوخت به استناد قانون مالیات بر سوخت‌های مایع تنها بخشی از منابع مالی صندوق‌های محیط زیست در جهان هستند. کشورهای اروپای شرقی از جمله کشورهای موفق دنیا در حوزه محیط زیست هستند که به‌رغم چالش‌های فراوان محیط زیستی و اقتصادی بعد از فروپاشی شوروی و بلوک شرق، با استفاده از ابزار صندوق ملی محیط زیست و مکانیسم‌بخشی به توسعه اقتصادی بر مبنای اقتصاد پایدار موفق شدند همزمان با رشد اقتصادی بالا به حفظ محیط زیست نیز دست پیدا کنند. در برخی کشورها مضاف بر عوارض آلاینده‌های صنایع، درآمدهای ناشی از مالیات بر سوخت، بازدید از موزه‌ها و اماکن تاریخی به صندوق‌های ملی محیط زیست واریز می‌شود. در برخی کشورها روی اقلام مخرب محیط زیست همچون سیگار یا بنزین، مالیات اندکی در نظر گرفته می‌شود که در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار داده می‌شود.

در اساسنامه صندوق ملی محیط زیست کشور ما نیز منابع قابل استفاده‌ای برای تأمین اعتبار آن در نظر گرفته شده که از آن جمله می‌توان کمک‌های دولتی در چارچوب قوانین و مقررات؛ کمک‌ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داخلی؛ کمک‌ها و هدایای خارجی و بین‌المللی؛ درآمدهای ناشی از گردش مالی و فعالیت‌های صندوق و واحدهای تابع؛ و نیز سایر درآمدها و منابع مالی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط را نام برد. همچنین در ماده (۵) اساسنامه به تأمین و تجهیز منابع مالی از محل‌های پیش‌بینی شده در قانون در جهت تحقق اهداف قانونی تشکیل صندوق اشاره شده که بر این اساس می‌توان به منابع اصلی تأمین اعتبار برای فعالیت‌های صندوق در سه زمینه هوا، آب و تالاب، و پسماند به شرح ذیل اشاره کرد:^۱

• ماده (۲۳) قانون هوای پاک (مورد تصویب مجلس محترم شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴)

به موجب این قانون، صددرصد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصل از اجرای آن 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 وجوه مذکور به مؤسسه عمومی غیردولتی صندوق ملی محیط زیست به منظور ارائه تسهیلات به منابع آلاینده هوا جهت رفع و کاهش آلودگی هوا اختصاص می‌یابد. در این راستا، صندوق برنامه‌ای را جهت هزینه‌کرد وجوه مذکور تدوین کرده است که از جمله این موارد: کمک به صنایعی که در زمینه رفع آلودگی هوا فعالیت‌های تکنولوژیکی دارند؛ کمک به صنایعی که نیاز به تجهیزات مرتبط جهت رفع آلودگی هوا دارند و هزینه در جهت فرهنگ‌سازی از طریق رسانه‌ها و NGOهاست.

• ماده (۴) (تبصره «۱») قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالابها (مورد تصویب مجلس شورای

اسلامی مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۰۴)

درآمدهای ناشی از اجرای وصول جریمه‌ها و خسارات موضوع این قانون طی ردیف درآمدی جداگانه که در قانون بودجه هر سال مشخص می‌شود، به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و معادل صددرصد (۱۰۰٪) آن

۱. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست.

با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی به منظور جبران خسارت وارده و حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌ها در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار می‌گیرد.

• ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها (مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۴/۰۵/۰۵ هیئت وزیران) به موجب این قانون، تولیدکنندگان و واردکنندگان اقلام مشروح زیر باید پسماند حاصل از کالاهای خود را بازیافت کنند. در صورتی که نتوانند به این امر اقدام کنند، باید برابر نیم در هزار ارزش کالا را همزمان با فروش و یا ورود به صندوق پرداخت کنند. 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.^۱ در این زمینه نیز، صندوق برنامه‌ای را برای هزینه‌کرد وجوه دریافتی در نظر گرفته است که تحقیق و پژوهش، شناسایی و تعیین ظرفیت بازیافت در کشور؛ ارتقا مدیریت انرژی در صنایع بازیافت؛ حمایت از تکنولوژی‌های نوین برای صنعت بازیافت؛ کمک به تکمیل و توسعه صنایع بازیافت در کشور از جمله برنامه‌های تدوین شده صندوق است.

علاوه بر موارد بیان شده در بالا در راستای دامنه فعالیت صندوق، «آموزش و فرهنگ‌سازی» (انتقال دانش و تکنولوژی، کمک به انتشار کتب و مجلات در زمینه محیط زیست، حمایت از برندهای دوستدار محیط زیست، توسعه تعاملات بین‌المللی و مراودات فرهنگی محیط زیستی و...)، «محیط زیست طبیعی و دریایی» (احیای مناطق جنگلی و مرتعی، احیای تنوع زیستی کشور و حمایت از گونه‌های در معرض خطر، ارتقای کیفی سواحل و تالاب‌ها، توسعه اکوتوریسم و...) و «محیط زیست انسانی» (امحای پسماند، احیا و بازسازی اکوسیستم‌های آلوده، توسعه انرژی‌های نو، توسعه صنایع بازیافت، تکنولوژی‌های رفع آلودگی و...) از دیگر محورهای اصلی فعالیت صندوق ملی محیط زیست است.

۴-۱. عملکرد صندوق ملی محیط زیست

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد صندوق ملی محیط زیست در بهمن ماه سال ۱۳۹۳ شروع به کار کرده است و ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها از اولین موضوعات مورد پیگیری صندوق بوده است. پس از مکاتبات و برگزاری جلسات مستمر از همان زمان تأسیس با وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت وصول نیم در هزار، گمرک جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۹۵ شروع به اخذ این عوارض کرد و تاکنون نیز ادامه دارد. بررسی‌های صورت گرفته نشان داد که گمرک جمهوری اسلامی ایران برای ماده (۱۲) بیش از ۱۱۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ و بیش از ۴۲ میلیارد ریال در سه ماهه اول سال ۱۳۹۶ وصولی داشته است. هرچند مبالغ اخذ شده به حساب خزانه واریز شده اما در اختیار صندوق ملی

۱. این اقلام عبارت است از: ۱. مواد پلیمری از قبیل پلاستیک‌ها، PET و لاستیک؛ ۲. کالاهای شیشه‌ای، کریستال؛ ۳. اشیای ساخته‌شده از فلزات ساده و آلیاژی؛ ۴. اشیای ساخته‌شده از چوب و نئوپان؛ ۵. کالاهای ساخته‌شده از کاغذ و مقوا؛ ۶. انواع روغن‌های 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 کانی‌های غیرفلزی.



محیط زیست قرار نگرفت که با پیگیری معاونت حقوقی ریاست جمهوری و طی حکمی خزانه مکلف به بازگرداندن مبالغ دریافتی و نهایتاً واریز به صندوق شد.^۱

شایان ذکر است که در خصوص تولیدکنندگان داخلی و اخذ عوارض از آنها، وزیر وقت وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) در سال ۱۳۹۵ طی نامه‌ای به ریاست وقت سازمان حفاظت محیط زیست درخواست کردند تا بنا به شرایط موجود برای اجرایی کردن اخذ عوارض ماده مذکور یک سال به صنایع تنفس داده شود که صندوق ملی محیط زیست در آن یک سال نیز جهت ایجاد زیرساخت‌های موجود جلسات خود را با وزارت صمت تاکنون ادامه داده است.

- براساس گزارش صندوق ملی محیط زیست وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌طور مرتب اجرای قانون را موکول به فراهم کردن شرایط لازم کرده و فقط نیم در هزار واردات کالاهای مشمول حکم توسط گمرک را دریافت و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کرده، هرچند تاکنون در اختیار صندوق قرار نگرفته است. پس از بررسی و مذاکرات به‌عمل آمده و با عنایت به شخصیت حقوقی صندوق ملی محیط زیست (مؤسسه عمومی غیردولتی) و ماهیت وجوه مأخوذه موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها، تصمیم‌نامه شماره ۳۳۷۰۷/۳۶۱۵۴ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۷ از سوی معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد.

در تصمیم‌نامه مذکور مقرر شد ذیحسابی گمرک جمهوری اسلامی ایران، در اجرای ماده (۴۹) قانون محاسبات عمومی کشور فرم درخواست استرداد اشتباه واریزی را به خزانه‌داری کل کشور ارسال تا پس از بازگشت وجوه از خزانه، گمرک جمهوری اسلامی ایران اقدام به واریز آن به حساب اعلامی صندوق ملی محیط زیست کند.

- متعاقب آن، گمرک جمهوری اسلامی ایران طی نامه شماره ۹۷/۵۳۳۲۶۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۰۸ به معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی اعلام کرد که حکمی مبنی بر استرداد به ذینفعان، صادره در گمرک مشاهده نشد و عوارض مأخوذه به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و از طریق این خزانه‌داری قابل پیگیری است.^۲

همچنین مطابق اساسنامه صندوق مقرر شد که تأمین اعتبار اولیه صندوق از محل ردیف ۳۷-۵۵۰۰۰۰ شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور صورت پذیرد. با نگاهی به اعتبارات صندوق ملی محیط زیست در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۳ لغایت ۱۳۹۷ به روشنی درمی‌یابیم که اگرچه در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ تأمین سرمایه اولیه به میزان ۵۰۰۰۰ میلیون ریال مصوب شده اما هیچ‌گونه اعتباری به این صندوق تخصیص داده نشده است. در سال ۱۳۹۵ در قانون بودجه، هیچ‌گونه تأمین سرمایه اولیه‌ای برای این صندوق مصوب نشده

۱. گزارش صندوق ملی محیط زیست، شهریور ۱۳۹۷.
۲. همان.

است و در سال ۱۳۹۶ با تصویب و تخصیص تأمین سرمایه اولیه به میزان ۱۰ میلیارد ریال تنها سرمایه اولیه این صندوق به‌شمار می‌رود. در سال ۱۳۹۷ نیز در قانون بودجه، هیچ‌گونه اعتباری برای تأمین سرمایه اولیه مصوب نشده، اما مصوباتی در زمینه مدیریت پسماندها (به میزان ۱۰۸ میلیارد ریال)، اجرای قانون هوای پاک (به میزان ۲۰ میلیارد ریال) و اجرای قانون حفاظت از تالابها (به میزان ۳۰ میلیارد ریال) وجود دارد که تاکنون تخصیص اعتباری صورت نگرفته است.^۱

۵-۱. اهمیت فعالیت‌های بین‌المللی انجام شده توسط صندوق ملی محیط زیست^۲

صندوق ملی محیط زیست در سطح بین‌المللی نیز اقداماتی انجام داده است. این اقدامات شامل مذاکرات با کشورهای خارجی به منظور ترویج صنعت سبز و اکوتوریسم، تفاهم‌نامه با بانک‌های خارجی برای دریافت تسهیلات و تشکیل کمیسیون مشترک محیط زیستی. همچنین دولت چین را متعهد به پرداخت کمک مالی برای مقابله با تغییرات اقلیمی کرده است. همکاری با بانک‌ها و صنایع داخلی برای سبز کردن فعالیت‌ها و تلاش در جهت افزایش منابع مالی صندوق از دیگر فعالیت‌های صندوق بوده است. اهمیت این فعالیت‌ها و اقدام‌ها به شرح زیر است:

- انجام مذاکرات متعدد و تعامل با کشورهای مختلف مانند آلمان، اتریش، ژاپن، چین، کشورهای اسکاندیناوی، ایتالیا، هلند و لهستان در راستای رسیدن به هدف ترویج صنعت سبز.
- انعقاد تفاهم‌نامه‌ای با بانک اتریشی به مبلغ پنج میلیارد یورو جهت دریافت تسهیلات ارزی و اختصاص دادن آن به صنایع کشور در راستای بهبود وضعیت محیط زیست (هم در بخش انسانی و هم محیط طبیعی) و سبز شدن آنها براساس این تفاهم‌نامه، صنایع داخلی تجهیزات خارجی مورد نیاز خود را در راستای تبدیل شدن به صنایع دوستدار محیط زیست از اتریش خریداری می‌کنند.
- تشکیل نخستین کمیسیون مشترک محیط زیستی ایران و ایتالیا: نخستین کمیسیون مشترک محیط زیستی ایران و ایتالیا در اسفندماه ۱۳۹۵ در رم تشکیل شد که براساس آن مقرر شد در مرحله اول، دولت ایتالیا سه میلیون یورو برای آغاز کار پروژه‌های محیط زیستی در راستای سبز کردن صنایع ایران و توسعه صنایع بازیافت به صندوق محیط زیست کمک کند تا صندوق آن را در اختیار صنایع مورد نظر قرار دهد. همچنین براساس این نشست، قرار است از اعتبارات اتحادیه اروپا برای بسط فعالیت‌های این کمیسیون مشترک استفاده شود.
- کمک سه میلیون دلاری چین برای کاهش آثار تغییر اقلیم: انجام مذاکرات با دولت چین که براساس آن، قرار شد دولت چین مبلغ سه میلیون دلار (در قالب تجهیزات) از طریق صندوق ملی محیط زیست و در راستای کاهش آثار تغییر اقلیم به ایران کمک کند.



مذاکره با بانک‌های خارجی: مذاکره با بانک‌های کشورهای مختلفی مانند: آلمان، اتریش، ژاپن، چین، کشورهای اسکاندیناوی، ایتالیا، هلند و لهستان و برقراری ارتباط با بانک‌های منطقه‌ای و بین‌المللی از جمله بانک زیرساخت آسیا که در اجرای پروژه‌های محیط زیستی ایران اعلام همکاری کرده است.

- توسعه اکوتوریسم با همکاری کشورهای خارجی: ایران کشوری پهناور و دارای جاذبه‌های گردشگری بی‌نظیر است؛ از این رو توسعه صنعت اکوتوریسم یکی از برنامه‌های صندوق ملی محیط زیست است که در این راستا با کشورهای زیادی مانند: ایتالیا، اتریش، فرانسه و آلمان وارد مذاکره شده است و کشورهای مذکور نیز اعلام آمادگی کرده‌اند که می‌توان با برنامه‌ریزی اصولی، علمی و سرمایه‌گذاری صحیح با استفاده از توسعه صنعت اکوتوریسم و در عین حال حفظ محیط زیست در کشور، شغل و درآمدزایی ایجاد کرد.

- آغاز عملیات چاپ اوراق قرضه سبز: این اوراق به‌عنوان اوراق سبز با اهداف محیط زیستی داده می‌شود و عملکرد آن مانند اوراق قرضه معمولی است.

- مذاکره با بانک‌ها و صنایع داخلی برای سرمایه‌گذاری در بخش محیط زیست و اعلام همکاری صنایع داخلی و بسیاری از بانک‌ها در سرمایه‌گذاری در راستای حفظ محیط زیست.

- همکاری بخش صنعت، تجارت و محیط زیست: انعقاد تفاهم‌نامه‌ای میان اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران با سازمان محیط زیست در سال ۱۳۹۵.

- تصویب لایحه واریز ۲۰ درصد عوارض آلودگی به صندوق محیط زیست: براساس این لایحه قرار شد ۲۰ درصد عوارض آلودگی محیط زیستی و همچنین جرائمی که در تالاب‌ها گرفته می‌شود در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار داده شود.

- مذاکره با سازمان برنامه و بودجه در خصوص پرداخت سه میلیارد تومان به صندوق: طبق موافقت سازمان برنامه و بودجه مقرر شد در ۱۳۹۶ مبلغ سه میلیارد تومان از محل اخذ عوارض پسماند در قالب نیم در هزار که از واردات گرفته می‌شود، در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار داده شود.

۱-۶. اولویت‌های برنامه‌ای صندوق

- پیگیری وصول عوارض آلاینده‌ها، اجرایی شدن قانون مدیریت پسماندها و عوارض تالاب‌ها به حساب صندوق ملی محیط زیست،

- لزوم توجه ویژه و حمایت حداکثری وزارتخانه‌ها، خصوصاً نهادهای عضو ارکان صندوق در راه‌اندازی و تأمین منابع مالی و انسانی صندوق،

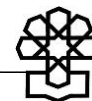
- جذب کمک‌های مالی از صنایع و بخش خصوصی و کمک‌های مردمی در حمایت از اجرای برنامه‌های محیط زیستی،

- ضرورت تجمیع برنامه دستگاه‌ها و منابع مالی حفاظت از محیط زیست با توجه به پراکندگی برنامه‌ها

- و منابع مالی مرتبط با محیط زیست و انجام برخی فعالیت‌های زیست‌محیطی در دستگاه‌های مختلف کشور به‌طور موازی،
- جذب و به‌کارگیری منابع انسانی مورد نیاز صندوق در حد ظرفیت‌های امکان‌پذیر،
 - مشارکت در اجرایی کردن تفاهم‌نامه با کشور چین در راستای تأمین تجهیزات و لوازم مورد نیاز حفاظتی سازمان و تأسیسات به‌کارگیری انرژی‌های نو،
 - اجرایی کردن تفاهم‌نامه همکاری با بنیاد جهانی سوکو در زمینه حفاظت و مدیریت مناطق و ایجاد پارک‌های حفاظت‌شده مرزی با کشورهای آسیای میانه،
 - استفاده از توان و ظرفیت ارزشمند دینی و مذهبی وقف و خیریه‌ها در توانمندسازی و حمایت از صندوق ملی محیط زیست در راستای اجرایی شدن بهینه اهداف تأسیس صندوق،
 - تصویب پروژه‌های محیط زیستی در شورای پول و اعتبار جهت بهره‌گیری از تسهیلات کم بهره بانکی،
 - پروژه‌هایی که می‌توانند به‌طور بالقوه توسط صندوق مورد حمایت مالی قرار گیرند با همکاری مؤسسات مالی داخلی و بین‌المللی از جمله: حمایت از اجرای پروژه‌های مدیریت پسماندها، تجهیزات مبدل انرژی؛ حمایت از پروژه‌های مدیریت فاضلاب‌ها و پساب‌ها و تقویت بازچرخانی آب؛ حمایت از تکنولوژی‌های کاهش آلاینده‌گی در صنایع، معادن و کاهش آلودگی هوا در کلان‌شهرها؛ و حمایت از اجرای طرح‌های حفاظت مناطق و توسعه اکوتوریسم.

۲. اهم ظرفیت‌های زیست‌محیطی کشور در جهت جذب سرمایه‌های بین‌المللی

با توجه به اینکه امروزه بررسی توان و ظرفیت‌های طبیعی و زیست‌محیطی هر منطقه یکی از مهم‌ترین فاکتورهای توسعه‌یافتگی تلقی شده و در تمام کنوانسیون‌ها و معاهدات ملی و بین‌المللی بر اهمیت و ضرورت مطالعه آنها بسیار تأکید شده است، لذا کشورهای مختلف درصدد شناسایی ظرفیت‌های زیست‌محیطی و نشان دادن اهمیت این ظرفیت‌ها جهت جذب سرمایه‌های بین‌المللی در جهت حفاظت و توسعه پایدار آنها هستند، به گونه‌ای که در این زمینه، حتی برخی از گروه‌ها و سازمان‌های غیردولتی نقش فعال‌تر و پربارتری را نسبت به برخی از دولت‌ها نیز برعهده گرفته‌اند. کشور پهناور ایران به دلیل تضادهای گسترده اقلیمی، پیشینه تاریخی زیستی و توان بالای گونه‌زایی، زیستگاه‌های مساعدی را جهت استقرار گونه‌های متنوع گیاهی و جانوری پدید آورده است. همچنین وجود مناطقی مانند مناطق خزری، کویری، کوهستانی و گرمسیری حاشیه خلیج فارس زیستگاه‌های متنوعی را فراهم آورده که به نوبه خود بر تنوع زیستی و پتانسیل‌های زیست‌محیطی ایران افزوده است. لذا علاوه بر اهمیت ایران به عنوان چهارراه پیوند تجلیات فرهنگی، معنوی و سیاسی، از نقطه نظر تنوع بالای اقلیمی و اکوسیستمی همچون چهارراه طبیعی جهان عمل کرده و دارای بسیاری از اقلیم‌ها و اکوسیستم‌های جهان است به طوری که



از شمال تا جنوب و از شرق تا غرب، تنوع بالایی از آب و هوا و اکوسیستم‌های ارزشمند مشاهده می‌شود و این موضوع سبب شده که ایران در این زمینه نیز جایگاه ویژه و ممتازی داشته باشد که در ذیل به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره شده است.

۱. وجود منابع عظیم ذخایر انرژی نفت و گاز و گلوگاه تأمین انرژی بسیاری از کشورهای جهان در خلیج فارس سبب شده تا فعالیت‌های حفاری، استخراج، پالایش، احداث تأسیسات نفتی، عملیات بارگیری و حمل توسط سوپرتانکرها گسترش یافته و باعث تحمیل آلودگی رو به افزایشی به محیط‌زیست دریایی شود. با توجه به این موضوع که کشورهای اطراف خلیج فارس در زمینه فعالیت‌های نفتی فعال هستند، از این رو می‌توان با تعیین دقیق منشأ آلاینده‌های نفتی با استفاده از تکنیک‌های انگشت‌نگاری شیمیایی، اصلی‌ترین منابع تولید این آلاینده‌ها را شناسایی و در دادگاه‌های زیست‌محیطی بین‌المللی، جهت دریافت خسارت اقدام کرد. همچنین خلیج فارس دارای اکوسیستم‌های مرجانی و جنگل‌های مانگرو بسیار ارزشمندی است که پتانسیل بالایی در جذب سرمایه‌های خارجی در جهت حفاظت از این اکوسیستم‌ها وجود دارد. علاوه بر اینها با توجه به اینکه تنوع بسیار زیادی از موجودات دریایی کاربردی در صنعت بیوتکنولوژی و استخراج داروها از موجودات دریایی وجود دارد، لذا می‌توان این بعد ارزشمند خلیج فارس را نیز تقویت کرد تا، از حمایت‌های بین‌المللی برخوردار شود. گفتنی است که این موارد نیز در دریای خزر هم وجود دارد که شناسایی و معرفی دقیق آنها اهمیت بسیار بالایی دارد.

۲. در زمینه آلودگی هوا و به‌خصوص پدیده گرد و غبار، با توجه به تأثیر فرامنطقه‌ای این پدیده‌ها، در گام اول لازم است منشأ و منبع این آلاینده‌ها و تهیه نقشه‌های پراکنش آلاینده‌ها به‌طور دقیق شناسایی شود، سپس در جهت کنترل آنها با ارائه مستندات در جذب حمایت‌های بین‌المللی اقدام کرد. در همین راستا، حفاظت از تالاب‌ها و اکوسیستم‌های آبی و تدوین برنامه احیای اکوسیستم‌های آلوده پیش از ایجاد مرحله دیستروپی و مرگ اکوسیستم‌های آبی با تهیه نقشه پراکنش منابع آلاینده در حوزه‌های آبریز و اولویت‌بندی برای کاهش آلودگی‌ها نیز در جذب سرمایه‌های خارجی بسیار تأثیرگذار است؛ زیرا خشک شدن تالاب‌ها یکی از کانون‌های گرد و غبار و از جمله عوامل تشدیدکننده پدیده ریزگردهاست.

۳. کشور پهناور ایران با توجه به تنوع آب‌وهوایی زیاد، پتانسیل بالایی در تولید انرژی‌های نو از جمله انرژی‌های بادی، آبی، خورشیدی و ... دارد که به عنوان یکی از اقدامات مؤثر در کاهش دی‌اکسید کربن و گرمایش جهانی است، از این رو ظرفیت‌سنجی و مکان‌یابی مناطق مستعد برای توسعه و تولید انرژی‌های تجدیدپذیر در راستای برنامه‌های جهانی کنترل گرمایش جهانی می‌تواند انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی شود.

۴. از دیگر ظرفیت‌های کشور ما در جذب سرمایه‌های خارجی در حفاظت از محیط زیست می‌توان به کویر لوت اشاره کرد که داغ‌ترین نقطه زمین است و به عنوان یک اثر طبیعی در فهرست میراث جهانی

یونسکو ثبت شده و در حال حاضر پروژه بین‌المللی شناخت اسرار کویر لوت با همکاری پژوهشگران ایرانی و تیم‌های تحقیقاتی از ایالت متحده و اروپا در حال انجام است که با تسهیل در همکاری‌های بین‌المللی، می‌توان سرمایه‌های عظیم بین‌المللی را جذب کرد.

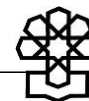
۵. علاوه بر اینها ایران دارای جاذبه‌های گردشگری بسیار زیادی نیز است که شناخت توانمندی‌ها و ظرفیت‌های توسعه گردشگری در ایران از موارد بسیار با اهمیت است. به عنوان مثال گل سوسن چلچراغ فقط در دو نقطه از جهان به صورت طبیعی رشد می‌کند که این دو نقطه جزئی از فلات ایران هستند و حفاظت آن اهمیت بسیار زیادی دارد. شناسایی دقیق این گونه و معرفی آن به جوامع بین‌المللی، علاوه بر جذب گردشگرهای فراوان به این مناطق، می‌تواند پتانسیلی برای جذب سرمایه‌های خارجی در جهت حفاظت از این گونه باشد.

۳. نگاهی به تجربیات کشورهای موفق در زمینه صندوق ملی محیط زیست

۳-۱. صندوق ملی محیط زیست لهستان

لهستان کشوری مدرن در اروپای مرکزی با جمعیت حدود ۴۰ میلیون نفر است که از سال ۲۰۰۴ عضو اتحادیه اروپا شد و یکی از کشورهای موفق در زمینه توسعه پایدار است. استفاده منطقی از منابع طبیعی و حفاظت از آنها برای نسل‌های حاضر و آینده، پایه‌های سیاست ملی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی این کشور را تشکیل می‌دهند. تحول سیاسی ایجاد شده در سال ۱۹۸۹ در لهستان سبب شد که این کشور با جهش بزرگی در نوسازی اقتصاد، توسعه اقتصادی و اجتماعی و نیز بهبود وضعیت زندگی در نتیجه سرمایه‌گذاری‌های مؤثر در حفاظت از محیط زیست روبه‌رو شود. به طوری که آثار مثبت آن در همه ابعاد این کشور دیده می‌شود. این تحول اساسی نه تنها سبب شد که لهستان کشوری موفق در زمینه توسعه اقتصادی به همراه حفاظت از محیط زیست (توسعه پایدار) شود، بلکه این کشور را به یکی از طرفداران اصلی سیاست‌های زیست‌محیطی تبدیل کرده است که تمام اهداف و برنامه‌هایش با اهداف تعیین شده توسط کمیسیون اروپا در چشم‌انداز ۲۰۲۰ سازگار است. موفقیت در زمینه توسعه پایدار، بهبود کیفیت زندگی و سلامت جمعیت، حفاظت مؤثر از منابع و استفاده منطقی از آن، نتیجه عملکرد صندوق ملی حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب در لهستان است. سرمایه‌های این صندوق از طریق منابع ملی و بین‌المللی تأمین می‌شود. صندوق ملی حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب^۱ در سال ۱۹۸۹ در لهستان تأسیس شد و در سال ۱۹۹۳ رسمیت یافت و وظایف آن در راستای حفاظت از محیط زیست و رسیدن به توسعه پایدار در ۱۶ استان این کشور تعریف شد.

1. National Fund for Environmental Protection and Water Management (NFOŚiGW).



آنچه در این زمینه مورد توجه است اینکه کشوری که امروزه به‌عنوان یکی از کشورهای موفق در توسعه پایدار از آن یاد می‌شود، در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ قرن بیستم یکی از کشورهای آلوده اروپا بود. تا آنجا که ۳۰٪ جمعیت آن در مناطق پر خطر از نظر آلودگی زندگی می‌کردند، جایی که میزان آلودگی به‌طور دائم بالاتر از استانداردهای محیط زیست بود. تقریباً نیمی از شهرها و شهرستان‌ها در لهستان، از جمله شهرهای بزرگ آن، هیچ تأسیسات تصفیه فاضلابی نداشتند. در بخش صنعتی، کارخانجات هیچ‌گونه تأسیساتی جهت کاهش تولید دی‌اکسیدکربن و دی‌اکسیدنیترژن یا اکسید نیترژن نداشتند و غلظت آلودگی هوا به‌طور قابل ملاحظه‌ای از استانداردهای مجاز در تمام شهرک‌های صنعتی بالاتر بود که موجب پیامدهای قابل توجه اقتصادی و بهداشتی می‌شد. میزان آسیب‌های ناشی از آلودگی محیط زیست در حدود ۵ تا ۱۰ درصد درآمد ملی برآورد شده است، در حالی که هزینه‌های حفاظت از محیط زیست تنها ۰/۵-۰/۲ درصد از GNP محاسبه شده است.

۱-۳. تحولات اساسی لهستان در زمینه توسعه پایدار در دو دهه اخیر

از ابتدای تحول سیاسی ایجاد شده در لهستان، رویکرد اساسی در زمینه حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار به این صورت است که صنایع آلوده‌کننده، بخشی از بودجه خود را به صندوق ملی محیط زیست پرداخت می‌کنند. به عبارت دیگر اصل «پرداخت توسط آلوده‌کننده» در لهستان به اجرا درآمده و این بدان معنی است که برای پروژه‌هایی که آلودگی محیط زیست ایجاد می‌کنند، اختصاص می‌یابد.

صندوق‌های زیست‌محیطی نیز که در دو سطح ملی و استانی فعالیت می‌کنند، نقش اساسی در توزیع بودجه‌های خارجی اختصاص داده شده برای حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب ایفا می‌کنند؛ به این معنا که منابع مالی وارد شده به این صندوق‌ها، ابزار مالی و سازمانی برای وزیر محیط زیست است که از اجرای سیاست‌های محیط زیست ملی حمایت می‌کند. این صندوق با اعتباری بالغ بر ۶۲ میلیارد PLN (زلوتی واحد پول لهستان) که تقریباً معادل ۶۹۸,۲۴۴ میلیارد ریال است به اجرای پروژه‌های زیست‌محیطی در جهت حفاظت از محیط زیست پرداخته^۲ که تاکنون بیشترین مقدار بودجه آن برای کنترل آلودگی آب و مدیریت آب و نیز کنترل آلودگی هوا صرف شده است. این اقدامات منجر به بهبود چشمگیر محیط زیست در لهستان شد. پس از ایجاد تحول سیاسی در لهستان، میزگردی در راستای اصلاح قانون حفاظت از محیط زیست تشکیل شد که به موجب آن صندوق ملی حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب به عنوان یک واحد سازمانی با هم ادغام شدند. تا پیش از این میزگرد این دو نهاد به‌طور مجزا فعالیت می‌کردند، اما از سال ۱۹۹۳، فعالیت صندوق ملی حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب رسمیت یافت که در سال ۱۹۹۹ با تشکیل صندوق‌های ملی محیط زیست استانی، این نهاد شاهد موفقیت‌های بیشتری در فعالیت‌های خود برای توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست بود. همچنین در سال ۲۰۱۰، به اصلاح سیستم مالی دولتی صندوق‌های شهرداری پرداختند و بودجه‌های

۱. با استفاده از نرخ تبدیل ۱۱۲۶۲ در سال ۱۳۹۷.

2. The System of Financing Environmental Protection in Poland, Climate Change Conference 2013, COP 19 in Warsaw.

محلی مربوط به حفاظت از محیط زیست را به این صندوق انتقال دادند. به نظر می‌رسد که آنچه سبب موفقیت لهستان در حفاظت از محیط زیست شده، یکپارچه کردن همکاری نهادهای مختلف کشور است، به طوری که می‌توان گفت تقریباً موازی‌کاری در سازمان‌های مختلف در راستای حفاظت از محیط زیست حذف و هزاران پروژه زیست‌محیطی در کشور توسط صندوق ملی محیط زیست و مدیریت آب اجرا شد. یکی از عناصر تأثیرگذار دیگر در تقویت صندوق ملی محیط زیست، بنیاد EkoFundusz بوده که در طول فعالیت خود در سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۱۰ تقریباً ۲/۵ میلیارد PLN که تقریباً معادل ۲۸,۱۵۵ میلیارد ریال از بودجه خود را برای فعالیت‌های محیط زیستی اختصاص داده است. اما به طور کلی منبع اصلی بودجه این صندوق، هزینه‌ها و جریمه‌های زیست‌محیطی پرداخت شده توسط شرکت‌هایی است که فعالیت آنها بر محیط زیست تأثیرگذار است.

۳-۱-۲. مزایای استفاده از صندوق ملی محیط زیست و مدیریت آب

صندوق ملی محیط زیست و مدیریت آب، روابط را با دولت‌های محلی تقویت می‌کند و امکان تأمین مالی پروژه‌های زیست‌محیطی را از طریق بخش‌های مختلف اقتصادی گسترش می‌دهد. هزینه‌های صندوق ملی و صندوق استانی برای انجام وظایف محیط زیست در سراسر کشور به طور پیوسته در طول سال‌های گذشته افزایش یافته است، به‌طور متوسط بیش از حد ۷ میلیارد PLN در سال است که تقریباً معادل ۸۲,۹۶۴ میلیارد ریال^۱ است. با توجه به تلاش‌های صندوق‌های ملی و استانی برای حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب، بهبود اساسی در شرایط محیط زیست لهستان فراهم شده است. این موارد عبارتند از: کاهش انتشار گرد و غبار، حمایت از برنامه‌های ساخت تأسیسات تصفیه فاضلاب، کاهش شدید انتشار مواد مضر به محیط زیست، ایجاد یک سیستم مدیریت زباله و همچنین تقویت برنامه‌ها و فعالیت‌های حفاظت از طبیعت. علاوه بر سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیست‌محیطی که توسط صندوق‌ها انجام می‌شود، آنها حمایت‌های مالی گسترده‌ای از گروه‌های اجتماعی دارند که در زمینه آموزش مسائل زیست‌محیطی فعالیت می‌کنند.

این صندوق با به رسمیت شناخته شدن در سطح بین‌المللی توانست بودجه کلانی از کمیسیون اروپا، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و همچنین بانک جهانی به‌دست آورد. آنچه توانست سبب به رسمیت شناخته شدن این صندوق و جذب منابع مالی عظیم در سطح اروپا و نیز جهان شود، تعداد و ارزش پروژه‌ها و همچنین نتایج به دست آمده از فعالیت‌های صندوق‌های ملی و استانی محیط زیست در دو دهه گذشته بوده که توانایی صندوق‌ها را برای اجرا و تأمین طیف وسیعی از وظایف و برنامه‌ها و تأیید کارایی کل سیستم ثابت کرده است. در حال حاضر این صندوق‌ها آمادگی کامل جهت روبه‌رو شدن با چالش‌های زیست‌محیطی در آینده را دارند به طوری که در حال حاضر برنامه‌هایی را در راستای

۱. با استفاده از نرخ تبدیل ۱۱۲۶۲ در سال ۱۳۹۷.



اقتصاد کم‌مصرف و استفاده مؤثر از منابع که از اولویت‌های اتحادیه اروپا جهت کاهش تهدیدات ناشی از تغییرات اقلیمی است را دارند که از آن جمله می‌توان به حمایت از بهره‌وری انرژی و منابع انرژی تجدیدپذیر، تحقیق و توسعه و فعالیت‌های نوآورانه برای حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط و همچنین توسعه مناطق روستایی اشاره کرد. چشم‌انداز این صندوق برای سال ۲۰۲۰ در چهار جهت اصلی خلاصه شده است:

- حفظ و مدیریت پایدار منابع آب،
- مدیریت زباله و حفاظت از زمین،
- حفاظت از محیط زیست از جمله مقابله با تغییرات اقلیمی،
- حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی.

استراتژی‌های این صندوق‌ها بر این است که همه فعالیت‌های صندوق در راستای رسیدن به اهداف آنها برای بهبود محیط زیست و مدیریت پایدار در سطح ملی و محلی اجرا شود.

۳-۱-۳. عناصر کلیدی موفقیت صندوق ملی حفاظت از محیط زیست و مدیریت آب^۱

- گردش مالی بالا و فعالیت‌های انجام شده در راستای تأمین مالی،
- پرسنل مجرب (حدود ۵۵۰ کارمند، از جمله بیش از ۲۰۰ مهندس)،
- آگاهی از مسائل اقتصادی و حقوقی مربوط به پروژه‌های زیست‌محیطی،
- تجربه در تأمین مالی پروژه‌های زیست‌محیطی،
- تجربه در اداره منابع مالی ناشی از منابع خارجی از جمله منابع مالی اتحادیه اروپا،
- داشتن شخصیت حقوقی براساس مقررات قانونی،
- امکان استفاده از تسهیلات مختلف مالی توسط صنایع در جهت حفاظت از محیط زیست،
- منابع درآمد براساس مقررات قانونی (بودجه پایدار)،
- اصول توسعه همکاری با مقامات مرکزی دولت، دولت ملی و واحدهای دولتی محلی و نیز سازمان‌های غیردولتی محیط زیست،
- ارتباط با سازمان‌های مالی بین‌المللی،
- سیستم تأمین مالی بازپرداخت (چرخش).

۳-۲. صندوق ملی محیط زیست آلمان

امروزه با توجه به مشکلات فزاینده زیست‌محیطی، کشورهای توسعه‌یافته محیط زیست را اولویت اول خود قرار داده‌اند. آلمان کشوری است با ۱۶ ایالت که در زمینه حفاظت از محیط زیست در صدر کشورهای اروپایی قرار

1. The National Fund for Environmental Protection and Water Management as a Pillar of Funding Environmental Protection in Poland

دارد. این کشور از سال ۱۹۹۱ با اجرای بیش از ۹۲۰۰ پروژه در راستای حفاظت از محیط زیست، آموزش و پژوهش‌های زیست‌محیطی، موفق به جذب سرمایه‌ای در حدود ۱/۶ میلیارد یورو شده است. منابع مالی صندوق ملی محیط زیست آلمان توسط سازمان‌های ملی و بین‌المللی از جمله اتحادیه اروپا، دولت فدرال آلمان و نیز ایالت‌های محلی در آلمان تأمین می‌شود. علاوه بر اینها مؤسسه توسعه آلمان و نیز شرکت‌های خصوصی با تکیه بر پروژه‌های بین‌المللی به تأمین منابع مالی این صندوق اقدام می‌کنند.

وزارت محیط زیست و حفاظت از طبیعت آلمان، منابع مالی متعددی در جهت اجرای پروژه‌های حفاظت از محیط زیست اختصاص داده است که از پروژه‌هایی که در جهت حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار در مقیاس وسیع است، حمایت می‌کند. علاوه بر این، ۱۶ ایالت فدرال در آلمان مسئولیت حفاظت از محیط زیست را برعهده دارند. همچنین بخشی از بودجه بخش‌های دیگر از جمله کشاورزی، جنگلداری، شیلات، مدیریت منابع آب، توسعه اقتصادی و گردشگری در راستای اهداف صندوق ملی محیط زیست، به صندوق انتقال داده می‌شوند. تقریباً حدود ۳۲ درصد از کل بودجه صندوق در راستای حفاظت از طبیعت و تعهدات زیست‌محیطی براساس توافقنامه مدیریت و حفاظت از زیست، مصرف می‌شود. حدود ۱۷ درصد آن به توسعه و بهبود زیستگاه و حدود ۱۸ درصد به تأمین هزینه‌های منابع انسانی اختصاص داده می‌شود. حدود ۴/۵ درصد بودجه به فعالیت‌های آموزش محیط زیست و ۷/۲ درصد در جهت فعالیت‌های داوطلبانه خصوصی و نیمه‌دولتی حفاظت از طبیعت و محیط زیست اختصاص دارد.^۱

۳-۳. صندوق ملی محیط زیست چین

صندوق ملی محیط زیست چین در راستای حفاظت از محیط زیست از جمله کنترل آلودگی‌ها در سال ۱۹۸۳ با سرمایه‌ای حدود ۱۰ میلیارد یوان تقریباً معادل ۶۳ هزار میلیارد ریال^۲ تشکیل شد که بودجه اولیه آن از بودجه دولت به این صندوق انتقال داده شد. این صندوق یک نهاد رسمی و دارای صلاحیت حقوقی با مسئولیت مشخص است که دامنه کاری آن شامل تعاریف پروژه‌ها در زمینه حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار و نیز تأمین بودجه لازم در راستای رسیدن به اهداف صندوق است. از سال ۱۹۸۸، تمام درآمد حاصل از عوارض آلودگی به این صندوق منتقل شده است. همچنین بودجه‌های مربوط به محیط زیست که در شهرداری‌ها قرار داشتند به این صندوق انتقال داده شدند. از دیگر منابع تأمین بودجه این صندوق، حمایت‌های مالی و جذب سرمایه از نهادهای بین‌المللی است. به عبارت دیگر این صندوق از طریق کانال‌ها و روش‌های گوناگون، سرمایه جلب می‌کند و این سرمایه‌ها را برای تشویق شخصیت‌ها و سازمان‌هایی که برای امور حفاظت از محیط زیست چین سهم برجسته‌ای ادا کرده‌اند، استفاده می‌کند. همچنین، این سرمایه در توسعه امور مختلف حفاظت از محیط زیست مانند کمک‌رسانی به فعالیت‌ها و پروژه‌های مربوط به حفاظت از محیط زیست، دستیابی به تبادلات و همکاری‌های فنی چین با کشورهای خارجی در این زمینه، مساعدت به مدیریت کارهای حفاظت از

1. National Environmental Funds: Experiences in Germany National Submission October 2007.

۲. با استفاده از نرخ تبدیل هر یوان معادل ۶۲۴۰ ریال در سال ۱۳۹۷.



محیط زیست، پژوهش‌های علمی، تبلیغات و آموزش، پرورش نیروی مستعد، تبادلات علمی، توسعه حفاظت از محیط زیست و غیره مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین در این صندوق، تسهیلات و وام‌هایی برای صنایع دوستدار محیط زیست در جهت حفاظت از محیط زیست در نظر گرفته شده است.^۱

نتایج و پیشنهادات

به طور کلی جهت دستیابی به توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست، نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی بسیار حائز اهمیت است که در این راستا، صندوق ملی محیط زیست به عنوان یکی از راهکارهای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار به‌شمار می‌رود. با نگاهی به تجربیات برخی کشورهای موفق در زمینه حفاظت از محیط زیست با تکیه بر صندوق ملی محیط زیست، به روشنی درمی‌یابیم که صندوق‌های ملی محیط زیست به عنوان موتور قدرتمند اقتصاد سبز یا همان اقتصاد نوین در کشورها نهادینه شده است و البته این نقش به واسطه تغییر در بافت صنایع، تولیدات و مصارف دنیاست؛ تغییری که هم در الگوهای تولید و هم در الگوهای مصرف شاهد آن هستیم. به‌طور نمونه می‌توان به افزایش روند تولید و مصرف محصولات با رویکرد اکولوژیک در دنیا اشاره کرد.

به دلیل اهمیت و نقش صندوق‌های ملی محیط زیست در رشد اقتصادی، صنعتی و تولیدی پایدار، کشورهای دنیا منابع بسیار زیادی را به صندوق‌های ملی محیط زیست خود اختصاص داده‌اند چرا که لازمه برخورداری از صندوق ملی محیط زیستی قوی باید منابع مالی قوی داشته باشیم که لازم است فعالیت‌ها و برنامه‌هایی در جهت جذب سرمایه‌های خارجی و داخلی در نظر گرفته شود. به‌طور خلاصه با نگاهی به تجربیات کشورهای پیش‌رو در زمینه صندوق ملی محیط زیست می‌توان منابع درآمدهای صندوق ملی حفاظت از محیط زیست در این کشورها را به شرح ذیل بیان کرد:

- هزینه استفاده از کالاها و خدمات محیط زیستی،
- درآمدهای حاصل از جرائم محیط زیستی،
- عوارض حاصل از فرایندهای ارزیابی پیامدهای زیست‌محیطی پروژه‌ها،
- عوارض حاصل از بازدید از محیط زیست و موزه‌های تاریخ طبیعی،
- عوارض بر ساختمان‌ها،
- منابع حاصل از سود بازپرداخت وام‌ها،
- عوارض ممیزی محیط زیستی،
- عوارض برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه‌ها،
- درآمدهای حاصل از قانون بازسازی و خصوصی‌سازی نهادهای دولتی و شهرداری‌ها،

1. Local Environmental Funds in China by Xinyuan LU and Jinnan WANG.

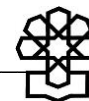
- درآمدهای حاصل از فروش یا استفاده از ساختمان‌های قدیمی دولتی،
- عوارض حاصل از صدور مجوز حمل‌ونقل مواد و پسماندهای خطرناک،
- عوارض حاصل از مصرف منابع محیط زیستی،
- عوارض حاصل از استخراج منابع محیط زیستی،
- پرداخت‌های حاصل از تبدیل اراضی کشاورزی به سایر کاربری‌ها،
- مالیات بر سوخت به استناد قانون مالیات بر سوخت‌های مایع.

صندوق‌های ملی محیط زیست با هزینه‌کرد این درآمدها برای بهبود و ارتقا صنایع در کنار حفظ محیط زیست به کاهش آلاینده‌گی، افزایش بازدهی منابع، رونق اقتصادی و اشتغال و درآمدزایی بالاتر صنایع کمک می‌کنند.

به عبارت دیگر، بخشی از منابع به عنوان تسهیلات برای بهره‌گیری صنایع از فناوری‌ها و تکنولوژی‌های نوین، بخشی از تسهیلات برای رونق صنایع پاک همچون سرمایه‌گذاری در بخش بازیافت یا انرژی‌های پاک بادی و خورشیدی و بخشی به عنوان تسهیلات برای رفع معضلات محیط زیستی و بهره‌گیری بیشتر از منابع همچون تعبیه سیستم‌های تصفیه فاضلاب و پساب یا نصب فیلتر برای جلوگیری از آلودگی هوا استفاده می‌شوند. اما باید اذعان داشت به‌رغم برخورداری از قوانین مصوب در کشور ما، تا شروع به‌کار دولت یازدهم تأسیس و احیای صندوق ملی محیط زیست مغفول مانده و نهایتاً با شروع به‌کار دولت یازدهم در سازمان حفاظت محیط زیست، تأسیس صندوق رقم خورد. در حال حاضر تقریباً هیچ منبع مالی پایداری در داخل کشور برای صندوق وجود ندارد.

مطابق اساسنامه صندوق مقرر شد که تأمین اعتبار اولیه صندوق از محل ردیف ۳۷-۵۵۰۰۰۰ شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور صورت پذیرد. با نگاهی به اعتبارات صندوق ملی محیط زیست در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۳ لغایت ۱۳۹۷ به روشنی درمی‌یابیم که اگرچه در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ تأمین سرمایه اولیه به میزان ۵۰۰۰۰ ریال مصوب شده اما هیچ‌گونه اعتباری به این صندوق تخصیص داده نشده است. در سال ۱۳۹۵ در قانون بودجه، هیچ‌گونه تأمین سرمایه اولیه‌ای برای این صندوق مصوب نشده است و در سال ۱۳۹۶ با تصویب و تخصیص تأمین سرمایه اولیه به میزان ۱۰ میلیارد ریال تنها سرمایه اولیه این صندوق به‌شمار می‌رود. در سال ۱۳۹۷ نیز در قانون بودجه، هیچ‌گونه اعتباری برای تأمین سرمایه اولیه مصوب نشده است، اما مصوباتی در زمینه مدیریت پسماندها (به میزان ۱۰۸ میلیارد ریال)، اجرای قانون هوای پاک (به میزان ۲۰ میلیارد ریال) و اجرای قانون حفاظت از تالابها (به میزان ۳۰ میلیارد ریال) وجود دارد که تاکنون تخصیص اعتباری صورت نگرفته است.^۱ با توجه به شرایط اعتباری و بودجه‌ای دولت، بهترین منبع درآمدی برای صندوق ملی محیط زیست که تخصیص

۱. گزارش صندوق ملی محیط زیست، شهریور ۱۳۹۷.



آن هیچ فشار جدیدی برای دولت نخواهد داشت، درآمد ناشی از دریافت عوارض آلاینده‌گی است. این درآمد در تمام سال‌های گذشته به منظور هزینه‌کرد برای محیط زیست در اختیار شهرداری‌ها قرار داده می‌شد که البته تا پیش از شکل‌گیری صندوق ملی محیط زیست، اقدامی قابل قبول بود اما پس از شکل‌گیری ابزار و سازوکار شکل‌دهی، هدایت و مدیریت منابع برای حفظ محیط زیست و دستیابی به اقتصاد پایدار صندوق باید تمام یا بخش زیادی از این عوارض به صندوق ملی محیط زیست واریز شود.

به‌طور معمول رقم درآمدی ناشی از عوارض آلاینده‌گی صنایع و واحدهای تولیدی و خدماتی در کشور، رقم قابل توجهی است که با هدایت درست و منطقی آن به‌ویژه با در نظر گرفتن چالش‌ها و بحران‌های کنونی کشور در حوزه آب و محیط زیست و تأثیر این چالش‌ها بر سایر حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، امنیتی، بهداشتی و سلامت، می‌توان گام‌های بزرگی برای رشد و توسعه پایدار کشور برداشت.

لذا جهت تحقق اهداف صندوق ملی محیط زیست اولویت‌های برنامه‌ای ذیل پیشنهاد می‌شود:

- با توجه به انجام برخی فعالیت‌های زیست‌محیطی در دستگاه‌های مختلف کشور به طور موازی، انجام عملیات مشترک با استفاده از ظرفیت‌های مشترک بین‌دستگاهی ضروری است. در این راستا هم‌افزایی و همکاری تمامی دستگاه‌های ذینفع برای تقویت منابع مالی صندوق ملی محیط زیست جهت رسیدن به اهداف مقرر ضروری است و باید سازوکاری برای تجمیع اطلاعات در نظر گرفته شود.

- پیش‌بینی ردیف اعتباری برای صندوق ملی محیط زیست در بودجه سال آتی به عنوان کمک از سوی سازمان برنامه و بودجه با عنایت به تصریح آن در اساسنامه صندوق ملی محیط زیست، نکته‌ای حائز اهمیت و قابل اقدام است.

- با توجه به تنوع منابع طبیعی و داشتن قابلیت‌ها و توان بالقوه کشور، ظرفیت‌های ویژه‌ای در جذب سرمایه از نهادهای بین‌المللی حفاظت از محیط زیست وجود دارد. لذا شناسایی و معرفی توان‌های زیست‌محیطی کشور در جهت جذب سرمایه‌های بین‌المللی از اولویت‌های اصلی در راستای تقویت صندوق ملی محیط زیست است. در این راستا، شناسایی نواحی اکولوژیکی در خطر تهدید، شناسایی آلاینده‌های وارد شده به اکوسیستم‌ها و منشأیابی آنها و ارزیابی ریسک حاصل از آنها، شناسایی پتانسیل‌های توسعه منابع انرژی‌های تجدیدپذیر، انرژی‌های مدرن و کارایی آنها ... بسیار حائز اهمیت است.

- تشکیل میزگرد و بررسی دقیق جایگاه ایران در توسعه پایدار و ترسیم چشم‌انداز در راستای رسیدن به اهداف،

- بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست و تهیه گزارش‌های دقیق از وضعیت بودجه، منابع مالی جذب شده، پروژه‌های انجام شده و نتایج به‌دست آمده از آنها در جهت حفاظت از محیط زیست،

- اجرایی کردن وظایف اساسی و دستیابی به اهداف تأسیس صندوق طبق اساسنامه مصوب (تدوین

اهداف کوتاه و بلند مدت)،

- پیگیری عوارض پسماند و اجرایی شدن حکم معاونت حقوقی ریاست جمهوری مبنی بر واریز مبالغ وصولی از طریق گمرک که پیش‌تر به خزانه واریز شده است،
- پیگیری مصوب شدن قانون کمک به ساماندهی مدیریت پسماند با مشارکت بخش غیردولتی و متعاقباً ایجاد سامانه جامع مبادلات پسماند در راستای واریز وجوه حاصله از این قانون و تسهیل و تسریع آن،
- پیگیری مصوب شدن آیین‌نامه قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور: درآمدهای ناشی از اجرای وصول جریمه‌ها و خسارات موضوع این قانون طی ردیف درآمدی جداگانه که در قانون بودجه هر سال مشخص می‌شود، به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی به منظور جبران خسارت وارده و حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار گیرد،
- پیگیری تصویب آیین‌نامه واریز عوارض مربوط به قانون هوای پاک به حساب صندوق ملی محیط زیست،
- پیگیری وصول جریمه‌ها و خسارات موضوع قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور،
- استفاده از حداکثر توان و ظرفیت‌های داخلی و خارجی در راستای تقویت منابع صندوق به منظور پیشبرد اهداف صندوق برای حمایت از سرمایه‌گذاری و اجرای پروژه‌های محیط زیستی در کشور،
- جذب و به‌کارگیری منابع انسانی متخصص مورد نیاز صندوق در حد ظرفیت‌های امکانپذیر،
- ایجاد راهکارهای همکاری با صنایع به شکل پروژه‌محور و مشارکت در ایجاد پالایشگاه، نیروگاه و ...

منابع و مأخذ

۱. گزارش صندوق ملی محیط زیست، شهریور ۱۳۹۷.
۲. قانون برنامه چهارم توسعه کشور.
۳. قانون برنامه پنجم توسعه کشور.
۴. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست.
5. The National Fund for Environmental Protection and Water Management as a Pillar of Funding Environmental Protection in Poland.
6. The System of Financing Environmental Protection in Poland.
7. Ministry of the Environment www.mos.gov.pl/?j=en/.
8. National Fund for Environmental Protection and Water Management www.nfosigw.gov.pl/en/
9. Let's Invest Together in The Environment.
10. National Environmental Funds: Experiences in Germany National Submission October 2007.
11. Local Environmental Funds in China by Xinyuan LU and Jinnan WANG.
12. www.doe.ir.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۱۸۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)

مدیر مطالعه: جمال محمد ولی سامانی

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی، میترا چراغی

ناظران علمی: حسین افشین، محمد تقی فیاضی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق ملی

۲. محیط زیست



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۹/۲۵