

دوره دهم - سال سوم
تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷
شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۲۵. بخش محیط زیست

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۶۲۴۶

دی ماه ۱۳۹۷

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. بررسی اعتبارات بخش محیط زیست
۱۴	۲. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با احکام برنامه ششم و اسناد بالادستی توسعه در بخش محیط زیست
۱۷	۳. محیط زیست در ماده واحده و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
۲۳	۴. موانع، مشکلات و الزامات اجتناب‌ناپذیر لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۲۵	جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۹	پیشنهادها
۳۶	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲۵. بخش محیط زیست

چکیده

بودجه، برنامه مالی یک‌ساله دولت است و جریان بودجه‌ریزی متضمن حرکتی فراتر از گردآوری اطلاعات و اعتبارات مربوط به عملیات دولت در سندی مصوب است. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و احکام برنامه ششم توسعه بیانگر این موضوع است که با وجود اینکه این لایحه نسبت به لایحه سال گذشته تغییراتی شکلی در نحوه تقسیم‌بندی برنامه‌ها و طرح‌ها داشته، اما در عمل ادامه روند قبلی است.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور در بخش محیط زیست، در نگاه اول نشان از افزایش ۴۲ درصدی می‌دهد (میزان اعتبارات از ۲۸۳۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۴۰۲۶ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ رسیده است) این در حالی است که سهم امور محیط زیست در بین سایر امور تنها ۰/۱ درصد است و تغییر زیادی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نداشته است. بخش عمده‌ای از افزایش ۴۲ درصدی به دلیل انتقال ردیف‌های بودجه متفرقه در اعتبارات این امور و تصویب برخی قوانین مرتبط با این امور است.

با توجه به ارزیابی‌ای که در خصوص این لایحه با سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و مصوبات برنامه ششم توسعه صورت گرفته است، می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که یکی از عمده ضعف‌های مباحث کلان زیست‌محیطی بی‌توجهی به ۵۰ درصد از وظایف و مسئولیت‌های قانونی در لایحه بودجه پیشنهادی است. به طوری که حدود نیمی از وظایف و مسئولیت‌های سازمان متولی محیط زیست کشور در حوزه‌های مختلف فاقد طرح مرتبط است که اگر معیار را حوزه‌های عملیاتی قلمداد کنیم حوزه‌های جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست و منابع طبیعی و احیای آنها و حکمرانی مطلوب محیط زیستی بالاترین سهم و وزن را در این محاسبه دارد. همچنین اگر عملکرد و تحقق اهداف سال‌های گذشته به علت کمبود اعتبارات، پایین بوده است در این صورت افزودن مقداری بر بودجه سال گذشته گره‌گشا نیست؛ لذا با توجه به اهمیت توزیع اعتبارات در اجرای برنامه‌های امور محیط زیست منطبق با اولویت‌های اجرایی دستگاه‌ها، نحوه توزیع اعتبارات ناکارآمد فاقد اثربخشی بوده و این مهم می‌تواند باعث محقق نشدن بخشی از متغیرها و شاخص‌های بودجه‌ریزی در سال آتی شود.

مقدمه

اهمیت و جایگاه پرداختن به بودجه بخش محیط زیست در سال ۱۳۹۸ از چند جنبه اساسی می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد. اول اینکه آلودگی شدید هوای کلانشهرها، خیمه سهمگین ریزگردهای کشورهای عربی بر آسمان کشور، انباشت آلودگی‌های نفتی و سموم کشاورزی در سواحل دریا و رودخانه‌ها، تداوم تخریب و ویرانی تالاب‌های ایران، وضعیت بغرنج حیات وحش، تخریب جنگل‌های حفاظت شده به همراه هزاران مشکل زیست‌محیطی دیگر، مسائل حوزه محیط زیست را افزایش داده و مدیریت نتوانسته است این مسائل را حل کند. بنابراین می‌توان گفت محیط زیست به واسطه کنش و واکنش‌های آن با سایر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حوزه‌ای بسیار فراگیر محسوب می‌شود. از نظر اقتصادی، تأمین‌کننده نهاده‌های تولید و عامل اثرگذار بر رشد اقتصادی است. از نظر اجتماعی محل زیست سالم، بستری شاداب و جامعه‌ای سالم مهیا می‌کند و از نظر فرهنگی دربرگیرنده ویژگی‌های طبیعی و اقلیمی است که آداب و سنن ملی و هویت میهنی و تاریخی هر کشور در انطباق با آن تکوین و تکامل می‌یابد. ارتباطات افقی و عمودی بین زیست‌بوم‌های همجوار از مقیاس خرد تا مقیاس کلان زیست کره زمین، فارغ از هرگونه مرزبندی حقوقی و سیاسی، محیط زیست را به حوزه تعاملات یا تقابلات بین‌المللی و منطقه‌ای تبدیل کرده است و اخیراً با ظهور بحران‌هایی چون گرمایش جهانی و تغییر اقلیم، دامنه اثرگذاری آن حتی از مرزهای فیزیکی جو کره زمین نیز فراتر رفته است. بنابراین می‌توان گفت پیش‌شرط قرار گرفتن هر جامعه‌ای در مدار توسعه پایدار، حفظ پایداری کارکردهای محیط زیست است.

پرواضح است که وجود زیرساخت‌های قانونی و اسناد بالادستی و برقراری نظام کنترلی و حاکمیتی در کنار استفاده از مشوق‌های انگیزشی و تشویقی و مالی، ظرفیت حفاظت از محیط زیست را فراهم می‌آورد. نکته اساسی دیگر که باید بدان توجه ویژه‌ای شود دلایل و روند رو به گسترش تخریب محیط زیست در کشور است. بی‌توجهی جدی به مسائل اقتصاد زیست‌محیطی و عدم محاسبه تخریب‌های زیست‌محیطی در سیستم اقتصادی کشور و نبود باور کافی به اهمیت و ضرورت مباحث زیست‌محیطی و در نتیجه ضعف پایبندی به اجرای برنامه‌های توسعه‌ای کشور و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری از جمله دلایل اصلی این تخریب‌هاست، زیرا الزامات و ملاحظات زیست‌محیطی در برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی‌های سالیانه، به صورت واقعی ملحوظ و به اجرا در نمی‌آید. به طوری که عدم اولویت‌بندی بین اهداف برنامه‌ای و تأمین اعتبارات، دستیابی به اهداف را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

در این گزارش، ابتدا با تحلیل اعتبارات قوانین بودجه‌ای در بخش محیط زیست و بیان چالش‌های موجود در آن، به بررسی دقیق این بخش‌ها بر اساس امور، فصل و برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پرداخته می‌شود.



۱. بررسی اعتبارات بخش محیط زیست

۱-۱. مروری بر اعتبارات و کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش محیط زیست

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تغییراتی در نحوه تقسیم‌بندی امور و فصول دیده می‌شود. تعداد فصول از ۴۳ فصل در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۴۹ فصل در لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۸ تبدیل شده است. تعداد فصول امور محیط زیست، چهار فصل است که نسبت به بودجه سال ۱۳۹۷ ثابت باقی مانده است. بیشترین سهم اعتبارات از کل بودجه امور ده‌گانه به امور رفاه اجتماعی (۲۹ درصد) اختصاص یافته و کمترین میزان به امور محیط زیست (۰/۱ درصد) اختصاص یافته است. تبدیل شدن فصل محیط زیست به امور ده‌گانه (طی سال‌های اخیر) در نگاه اول نشان‌دهنده توجه ویژه دولت به بخش و معضلات محیط زیست است، لکن نحوه تخصیص اعتبارات بیان‌کننده ادامه روند قبلی است، زیرا سهم اعتبارات امور محیط زیست تنها ۰/۱ درصد است. اعتبارات امور محیط زیست از ۲۸۳۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۴,۰۲۶ میلیارد ریال در لایحه سال ۱۳۹۸ رسیده است. میزان اعتبارات امور محیط زیست دارای رشد ۴۲ درصدی بوده که بخشی از این افزایش اعتبارات به دلیل انتقال ردیف‌های بودجه متفرقه به اعتبارات امور محیط زیست در سال ۱۳۹۸ است. میزان بودجه متفرقه و اختصاصی در امور محیط زیست به ترتیب ۴۸۵ و ۴۳ میلیارد ریال است که در مجموع ۱۳ درصد کل بودجه امور محیط زیست را تشکیل می‌دهد.

در بخش محیط زیست به دلیل بی‌توجهی جدی به امور حفاظتی و توسعه پایدار (طی چند سال گذشته) به منظور جلوگیری از تخریب و حفاظت، بیشترین اعتبارات امور محیط زیست در سال‌های اخیر به پروژه‌های عمرانی تعلق گرفته است، لکن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، میزان اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (۲۵۴۵ میلیارد ریال) ۶۳ درصد از کل اعتبارات امور محیط زیست را به خود اختصاص می‌دهد و ۳۷ درصد از اعتبارات (۱۴۸۱ میلیارد ریال) متعلق به اعتبارات هزینه‌ای است. شایان ذکر است که در بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ سهم اعتبارات هزینه‌ای بخش محیط زیست ۳۱ درصد از کل اعتبارات را شامل شده بود و این سهم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ۳۷ درصد رسیده است. یکی از نکات مثبت این لایحه سهم ۸۹ درصدی اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای ملی از کل اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای امور محیط زیست است و این اعتبارات ملی ۲۹ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است (از ۱۶۷۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۲۱۶۲ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸)، در بحث اعتبارات استانی، به دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب به بخش محیط زیست و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، به نظر می‌رسد تخصیص اعتبار در قالب ردیف‌های ملی بهتر باشد.

جدول ۱. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب امور در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (میلیون ریال-درصد)

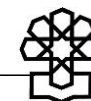
ردیف	عنوان	مصارف						سهم جمع کل اعتبارات
		اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای		اعتبارات هزینه‌ای		رشد لایحه به ۱۳۹۸ به قانون ۱۳۹۷	سهم جمع کل اعتبارات	
		قانون بودجه ۱۳۹۷	قانون بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۷	قانون بودجه ۱۳۹۸			
۵	امور محیط زیست	۲,۵۴۵,۶۳۰	۱,۹۳۴,۰۲۵	۲,۸۳۰,۱۲۸	۴,۰۲۶,۷۵۱	۴۲	۰/۱	
	جمع امور ده‌گانه	۴۶۹,۴۵۲,۷۲۷	۴۸۳,۴۶۶,۰۵۶	۳,۴۸۸,۰۸۷,۶۳۲	۳,۸۴۳,۰۹۹,۳۲۶	۱۰	۱۰۰	

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

جدول ۲. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای فصول محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال-درصد)

ردیف	عنوان	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای			جمع کل			سهم هر یک از فصول به کل (درصد)
		قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد لایحه به قانون ۱۳۹۷	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد لایحه به قانون ۱۳۹۷	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد لایحه به قانون ۱۳۹۷	
۱	فصل مدیریت پسماند	۱۵۳,۶۳۵	۱۲۲,۴۰۰	-۲۰	۰	۲۰,۰۰۰	-	۱۵۳,۶۳۵	۱۴۲,۴۰۰	-۷	۵
۲	فصل کاهش آلودگی	۱۲۲,۶۷۹	۲۷۰,۲۷۶	۱۲۰	۶۲۵,۰۰۰	۵۷۵,۰۰۰	-۸	۷۴۷,۶۷۹	۸۴۵,۲۶۲	۱۳	۲۶
۳	فصل حفاظت از گونه‌های زیستی	۴,۴۵۲,۲۹۸	۸۴۶,۷۶۰	-۸۰	۱,۲۱۹,۰۲۵	۱,۷۶۴,۶۳۰	۴۴	۱,۶۶۴,۳۲۳	۲,۶۱۱,۳۹۰	۵۶	۵۸
۴	فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست	۱۷۴,۴۹۱	۲۴۱,۶۸۵	۳۸	۹۰,۰۰۰	۱۸۶,۰۰۰	۱۰۶	۲۶۴,۴۹۱	۴۲۷,۶۸۵	۶۱	۹/۳
	مجموع	۸۹۶,۱۰۳	۱,۴۸۱,۱۲۱	۶۵	۲,۵۴۵,۶۳۰	۱,۹۳۴,۰۲۵	۳۱	۲,۸۳۰,۱۲۸	۴,۰۲۶,۷۵۱	۴۲	

مأخذ: همان.



جدول ۳. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای بخش محیط زیست بر حسب برنامه (میلیون ریال)

ردیف	عنوان	اعتبارات هزینه‌ای			تملك‌داری‌های سرمایه‌ای			جمع کل		
		قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد رشد لایحه ۱۳۹۸ به قانون سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد رشد لایحه ۱۳۹۸ به قانون سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد رشد لایحه ۱۳۹۸ به قانون سال ۱۳۹۷
۱	برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌ها	۱۲۲,۶۷۹	۲۷۰,۲۷۶	۱۲۰/۳	۶۲۵,۰۰۰	۵۷۵,۰۰۰	-۸	۷۴۷,۶۷۹	۸۴۵,۲۷۶	۱۳/۱
۲	برنامه فرهنگ‌سازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در بهسازی محیط زیست	۹۵,۵۶۶	۱۶۲,۱۱۵	۶۹/۶	۹۰,۰۰۰	۱۸۳,۰۰۰	۱۰۳	۱۸۵,۵۶۶	۳۴۵,۱۱۵	۸۶
۳	برنامه مدیریت و نظارت بر پسماندها	۱۵۳,۶۳۵	۱۲۲,۴۰۰	-۲۰/۳	۰	۲۰,۰۰۰	-	۱۵۳,۶۳۵	۱۴۲,۴۰۰	-۷/۳
۴	برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آبی	۷۹,۹۹۷	۱۱۹,۱۶۸	۴۹	۹۱۹,۰۲۵	۱,۰۶۲,۶۳۰	۱۵/۶	۹۹۹,۰۲۲	۱,۱۸۱,۷۹۸	۱۸/۳
۵	برنامه حفاظت، احیا و بهسازی طبیعت و تنوع زیستی در سطح زیستگاه‌های خشکی	۳۶۵,۳۰۱	۳۶۷,۸۲۴	۰/۷	۳۰۰,۰۰۰	۷۰۲,۰۰۰	۱۳۴	۶۶۵,۳۰۱	۱,۰۶۹,۸۲۴	۶۰/۸
۶	برنامه پایش زیست‌بوم در بخش کشاورزی	-	۹,۷۶۸	-	-	۰	-	۰	۹,۷۶۸	-
۷	برنامه پژوهش‌های کاربردی	۷۸,۹۲۵	۷۹,۵۷۰	۰/۸	۰	۳,۰۰۰	-	۷۸,۹۲۵	۸۲,۵۷۰	۴/۶
۸	برنامه ارتقای پوشش حفاظتی مناطق تحت مدیریت و حمایت از محیط‌بانان	-	۳۵۰,۰۰۰	-	۰	۰	-	۰	۳۵۰,۰۰۰	-
مجموع		۸۹۶,۱۰۳	۱,۴۸۱,۱۲۱	۶۵/۳	۱,۹۳۴,۰۲۵	۲,۵۴۵,۶۳۰	۳۱/۶	۲,۸۳۰,۱۲۸	۴,۰۲۶,۷۵۱	۴۲/۳

مآخذ: همان.

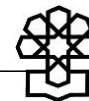
همان‌طور که بیان شد امور محیط زیست دارای چهار فصل و هشت برنامه است که از هشت برنامه امور محیط زیست، ۶ برنامه دارای اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای است، بجز برنامه پایش زیست‌بوم در بخش کشاورزی و برنامه ارتقای پوشش حفاظتی مناطق تحت مدیریت و حمایت از محیط‌بانان که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ فقط اعتبارات هزینه‌ای دارد. این دو برنامه در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نبوده و در لایحه جدید دیده شده است. (جدول ۳)

فصول و برنامه‌های امور محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ عبارتند از:

- فصل مدیریت پسماند شامل برنامه مدیریت و نظارت بر پسماندها،
- فصل کاهش آلودگی شامل برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌ها،
- فصل حفاظت از گونه‌های زیستی شامل برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌های آبی، برنامه حفاظت، احیا و بهسازی زیست‌بوم‌های خشکی، برنامه پایش زیست‌بوم در بخش کشاورزی و برنامه ارتقای پوشش حفاظتی مناطق تحت مدیریت و حمایت از محیط‌بانان،
- فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست شامل برنامه فرهنگ‌سازی و مشارکت‌های مردمی در بهسازی محیط زیست، برنامه پژوهش‌های کاربردی است. این فصل دارای بیشترین رشد اعتبارات در میان فصول است.

جدول ۴ نشان می‌دهد نحوه تخصیص اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای همانند سال‌های قبل بوده و اولویت‌بندی خاصی برای مدیریت معضلات و چالش‌های زیست‌محیطی کشور صورت نگرفته است. به طور کلی میزان اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی دارای رشد ۲۹ درصدی بوده و بیشترین کاهش رشد متعلق به مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار و تغییر اقلیم (دارای رشد منفی ۱۲ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷) بوده است.^۱ بیشترین سهم اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در لایحه سال ۱۳۹۸ به طرح حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر (۳۲ درصد) اختصاص یافته است.

۱. البته گفتنی است که ردیف اعتباری دیگری در قالب بودجه ملی به طرح تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات برای پژوهش‌کننده محیط زیست اختصاص داده شده است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تخصیص داده نشده بود.



جدول ۴. مقایسه وضعیت اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای

ملی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

ردیف	عنوان طرح	قانون سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	درصد رشد تغییرات لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون سال ۱۳۹۷
۱	تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست	۱۵۵,۰۰۰	۴۲۳,۰۰۰	۱۷۲
۲	حفاظت از تنوع زیستی در سطح زیست‌بوم‌ها و حیات وحش	۱۴۵,۰۰۰	۱۹۹,۰۰۰	۳۷
۳	ارزشگذاری اقتصادی منابع محیط زیستی	۱۵,۰۰۰	۱۳,۰۰۰	۱۳
۴	تدوین برنامه‌های آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی	۷۵,۰۰۰	۱۷۰,۰۰۰	۱۲۶
۵	پایش فراگیر محیط زیست	۸۵,۰۰۰	۸۵,۰۰۰	۰
۶	بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی	۴۵,۰۰۰	۸۰,۰۰۰	۷۷
۷	ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا	۲۲۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	-۹
۸	مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار و تغییر اقلیم	۲۵,۰۰۰	۲۲,۰۰۰	-۱۲
۹	جلوگیری از آلودگی آب شرب تهران	۱۴۰,۰۰۰	۱۲۰,۰۰۰	۱۴
۱۰	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	۱۱۰,۰۰۰	۶۸,۰۰۰	۳۸
۱۱	حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر	۶۵۵,۰۰۰	۶۹۹,۰۰۰	۶
۱۲	حفاظت پارک ملی گلستان	۰	۸۰,۰۰۰	-
۱۳	تعمیرات اساسی و تأمین ماشین‌آلات	۰	۳,۰۰۰	-
	جمع کل	۱,۶۷۰,۰۰۰	۲,۱۶۲,۰۰۰	۲۹

مأخذ: همان.

۱-۲. مقایسه ساختاری لایحه بودجه بخش محیط زیست کل کشور در سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

تغییرات برنامه‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ عبارت است از:

- برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌ها دارای طرح‌های ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا، بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی، پایش فراگیر محیط زیست، تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات، جلوگیری از آلودگی آب شرب تهران، مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار و تغییر اقلیم است.
- برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌های آبی دارای طرح‌های حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر، طرح‌های حفاظت و احیای تالاب انزلی، مطالعه حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس و طرح مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون است.

- برنامه حفاظت، احیا و بهسازی زیست‌بوم‌های خشکی دارای برنامه‌های تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی و تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان محیط زیست و طرح حفاظت از تنوع زیستی و زیستگاه‌های حیات وحش و حفاظت از پارک ملی گلستان است.

- برنامه فرهنگ‌سازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در بهسازی محیط زیست دارای طرح‌های ارزشگذاری اقتصادی منابع محیط زیستی و طرح تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی است.

- برنامه پژوهش‌های کاربردی شامل طرح تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات است. تنها تغییر لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ اضافه شدن ردیف پارک ملی گلستان است. بیشترین افزایش اعتبارات مربوط به طرح‌هایی با هدف اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست برای هوشمندسازی نظارت و پایش در جهت استفاده بهینه از پتانسیل‌های بالقوه مناطق، همچنین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی به منظور فرهنگ‌سازی و نهادینه کردن حفاظت محیط زیست در سطح کشور است. لذا با توجه به اهمیت بعضی از این مناطق، پارک ملی گلستان که دارای ارزش‌های ملی، بین‌المللی و منحصر به فرد است در لایحه سال ۱۳۹۸ به صورت ردیف مجزا در بودجه درج شده است.

۳-۱. اعتبارات ردیف‌های درآمد - هزینه و متفرقه

اعتبارات ردیف‌های متفرقه انتقال یافته به جداول ۷ و ۱۰ ماده‌واحد و متفرقه در قانون سال ۱۳۹۷ و لایحه سال ۱۳۹۸ به شرح جدول ۵ است. همان‌طور که جدول ۵ نشان می‌دهد ردیف درآمد حاصل از ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند در لایحه پیشنهادی اضافه شده و حکم مربوط به اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (LEZ) جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل‌ونقل عمومی شهر تهران و شهرهای دارای آلودگی هوا و ردیف ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی از تبصره‌ها حذف و تنها ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای آنها باقی مانده است. نکته حائز اهمیت اینکه با وجود بحرانی بودن دریاچه ارومیه، بودجه مطالعه و طراحی طرح نجات این دریاچه کاهش ۱۰ درصدی داشته است.



جدول ۵. اعتبارات متفرقه انتقال یافته به جداول ۷ و ۱۰ ماده واحد و اعتبارات متفرقه

در قانون سال ۱۳۹۷ و لایحه سال ۱۳۹۸ (میلیون ریال-درصد)

عنوان	قانون سال ۱۳۹۷	اعتبار لایحه سال ۱۳۹۸	رشد
جرائم و خسارات زیست محیطی	۵۸,۵۰۰	۵۲,۶۵۰	-۱۰
موضوع ماده (۳۰) قانون شکار و صید	۱۴,۴۰۰	۲۴,۳۰۰	۶۹
تقویت تشکلهای و سازمانهای مردم نهاد زیست محیطی (تشکل)	۱۰,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۲۰
اجرای قانون هوای پاک	۲۰,۰۰۰	۳۶,۰۰۰	۸۰
مطالعه و طراحی طرح نجات دریاچه ارومیه (متفرقه)	۵۸۴۰	۵,۲۵۰	-۱۰
درآمد حاصل از ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند	۰	۲۰,۰۰۰	-
اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (LEZ) جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل و نقل عمومی شهر تهران و شهرهای دارای آلودگی هوا	-	۱,۳۲۵,۰۰۰	-

مأخذ: همان.

۴-۱. برآورد اعتبارات صندوق ملی محیط زیست در لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۸

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 داده اند. زیرا لازمه برخورداری از صندوق ملی محیط زیستی قوی، داشتن منابع مالی قوی است که باید فعالیتها و برنامههایی در جهت جذب سرمایههای خارجی و داخلی در نظر گرفته شود. به طور خلاصه با نگاهی به تجربیات کشورهای پیشرو در زمینه صندوق ملی محیط زیست می توان منابع درآمدهای صندوق ملی حفاظت از محیط زیست را در این کشورها 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 زیست محیطی 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 خصوصی سازی نهادهای دولتی و شهرداریها،
- درآمدهای حاصل از فروش یا استفاده از ساختمانهای قدیمی دولتی،
- عوارض حاصل از صدور مجوز حمل و نقل 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 ارتقای 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 به کار دولت یازدهم تأسیس و احیای صندوق ملی محیط زیست مغفول مانده و در نهایت با شروع به کار 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 ۵۰ میلیارد ریال مصوب شده، اما هیچ‌گونه اعتباری به این صندوق تخصیص داده نشده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، هیچ‌گونه تأمین سرمایه اولیه‌ای برای این صندوق مصوب نشد و در سال ۱۳۹۶ سرمایه اولیه‌ای به میزان ۱۰ میلیارد ریال تخصیص داده شد که به عنوان تنها سرمایه اولیه این صندوق به شمار می‌رود. در سال ۱۳۹۷ نیز در قانون بودجه، هیچ‌گونه اعتباری برای تأمین سرمایه اولیه مصوب نشد، 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 میزان اعتبارات صندوق ملی محیط زیست از ۱۳۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۱۰,۲۲۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ افزایش یافته و این در حالی است که تنها سه منبع مالی در این لایحه مورد توجه قرار گرفته است.

۱. گزارش صندوق ملی محیط زیست، شهریورماه ۱۳۹۷.



با توجه به شرایط اعتباری و بودجه‌ای دولت، بهترین منبع درآمدی برای صندوق ملی محیط زیست که تخصیص 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.

به طور 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.

جدول ۶. اعتبارات صندوق ملی محیط زیست در ردیف‌های متفرقه (میلیون ریال-درصد)

عنوان	قانون سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	درصد رشد
کمک به صندوق ملی محیط زیست موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها	۱۰۸,۰۰۰	۱۹۴,۴۰۰	۸۰
اجرای قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور (صندوق ملی محیط زیست)	۳۰,۰۰۰	۲۷,۰۰۰	-۱۰
ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی (صندوق ملی محیط زیست)	-	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	-
جمع	۱۳۸,۰۰۰	۱۰,۲۲۱,۴۰۰	۷,۳۰۶

مأخذ: همان.

۵-۱. برآورد اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

میزان اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست از ۲۷۳۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ با افزایش ۴۳ درصدی به ۳۹۳۷ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ رسیده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ میزان اعتبارات هزینه‌ای این سازمان ۶۴ درصد و میزان اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای این سازمان ۳۴ درصد افزایش داشته است. میزان کل اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست حدوداً ۹۷ درصد کل اعتبارات امور محیط زیست را به خود اختصاص داده است.

اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای سازمان در سال ۱۳۹۸ برابر ۲,۴۶۶ میلیارد ریال است. این میزان اعتبار ۶۳ درصد کل اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را به خود اختصاص داده است.

از پنج برنامه‌ای که سازمان حفاظت محیط زیست مسئولیت آن را برعهده دارد، پنج برنامه دارای اعتبارات هزینه‌ای است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ میزان اعتبارات هزینه‌ای ۱,۴۷۱ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که ۳۷ درصد کل اعتبارات این سازمان به آن تعلق گرفته است. (جدول ۷)

جدول ۷. اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(میلیون ریال - درصد)

شرح	مصوب سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	درصد رشد
اعتبارات هزینه‌ای	۸۹۶,۱۰۳	۱,۴۷۱,۳۵۳	۶۴
طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای	۱,۸۳۹,۰۲۵	۲,۴۶۶,۱۳۰	۳۴
جمع کل	۲,۷۳۵,۱۲۸	۳,۹۳۷,۴۸۳	۴۳

مأخذ: همان.

با توجه به مسئولیت فرادستگاهی این سازمان و با وجود گستردگی وظایف و معضلات متعدد از جمله بحران آب، آلودگی هوا، ریزگردها، نابودی تنوع زیستی، فرسایش خاک، از بین رفتن جنگل‌های زاگرس و جنگل‌های شمال و ... اعتبارات در نظر گرفته شده برای این سازمان با وجود رشد ۴۳ درصدی جوابگوی نیازهای سازمان نیست. این در حالی است که کشورهایی مانند یونان، هلند و مالت تقریباً حدود ۳ درصد از بودجه خود را صرف حفاظت از محیط زیست می‌کنند. حفاظت از محیط زیست در این کشورها مجموعه‌ای از مدیریت زباله، کاهش آلودگی، حفاظت از تنوع زیستی و همین‌طور تحقیق و توسعه را شامل می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای سازمان حفاظت محیط زیست ردیف‌های بودجه‌ای به شرح زیر اضافه شده است:

- پارک ملی گلستان با اعتبار ۸۰ میلیارد ریال،
 - درآمد حاصل از ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند با اعتبار ۲۰ میلیارد ریال،
 - برنامه ارتقای پوشش حفاظتی مناطق تحت مدیریت و حمایت از محیط‌بانان با اعتبار ۳۵۰ میلیارد ریال.
- بیشترین افزایش مربوط به طرح‌هایی با هدف اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست برای هوشمندسازی نظارت و پایش در جهت استفاده بهینه از پتانسیل‌های بالقوه مناطق، همچنین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی به منظور فرهنگ‌سازی و نهادینه کردن حفاظت محیط زیست در سطح کشور است.



جدول ۸. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان حفاظت محیط زیست، سال ۱۳۹۸

(میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	تغییرات لایحه ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۱	ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا	۲۲۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	-۹
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۲	بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی	۴۵,۰۰۰	۸۰,۰۰۰	۷۸
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۳	پایش فراگیر محیط زیست	۸۵,۰۰۰	۸۵,۰۰۰	۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۴	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	۱۱۰,۰۰۰	۶۸,۰۰۰	-۳۸
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۶	مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار و تغییر اقلیم	۲۵,۰۰۰	۲۲,۰۰۰	-۱۲
۱۴۰۴۰۰۱۰۰۱	حفاظت و احیای تالاب انزلی	۵۰,۰۰۰	۷۰,۰۰۰	۴۰
۱۴۰۴۰۰۱۰۰۲	حفاظت، پایش و احیای تالابها و رودخانه‌های در معرض خطر	۶۵۵,۰۰۰	۶۹۹,۰۰۰	۷
۱۴۰۴۰۰۱۰۰۳	مطالعه حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس	۵۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۸۲
۱۴۰۴۰۰۱۰۰۴	مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون و مطالعه آب‌های ژرفی	۵۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۸۲
۱۴۰۴۰۰۲۰۰۱	تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست	۱۵۵,۰۰۰	۴۲۳,۰۰۰	۱۷۳
۱۴۰۴۰۰۲۰۰۲	حفاظت از تنوع زیستی در سطح زیست‌بوم‌ها و گونه‌های جانوری	۱۴۵,۰۰۰	۱۹۹,۰۰۰	۳۷
۱۴۰۵۰۰۱۰۰۱	ارزشگذاری اقتصادی منابع محیط زیستی	۱۵,۰۰۰	۱۳,۰۰۰	-۱۳
۱۴۰۵۰۰۱۰۰۲	تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی	۷۵,۰۰۰	۱۷۰,۰۰۰	۱۲۷
۱۰۰۲۰۵۷۰۱۲	ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور	۴۰,۰۰۰	۳۵,۰۰۰	-۱۳
	پارک ملی گلستان	۰	۸۰,۰۰۰	
	جمع	۱,۷۳۰,۰۰۰	۲,۳۴۴,۰۰۰	۳۵

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

* مجموع اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دلیل ندیدن اعتبارات متفرقه در برنامه‌ها کمی کمتر است.

۲. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با احکام برنامه ششم و اسناد بالادستی توسعه در بخش محیط زیست

- با نگاهی اجمالی به قانون برنامه ششم، تعیین محورهای خاص و راهبردی نظیر آب و محیط زیست و تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی را می‌توان از نقاط قوت و سیستمی به این برنامه در حوزه محیط زیست قلمداد کرد.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تغییرات زیادی در ساختار و طبقه‌بندی برنامه‌ها و طرح‌های بخش محیط زیست اعمال نشده و تنها تغییراتی در دسته‌بندی آنها اعمال شده است.

- در دسته‌بندی طرح‌ها و برنامه‌ها تغییرات شکلی ایجاد شده، لکن ماهیت امر تغییر چندانی نداشته است.

- نگاهی به امور محیط زیست (تعدادی از طرح‌هایی که دارای اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای است) نشان می‌دهد که برخی از ردیف‌های اعتباری طرح‌های مرتبط با این امور بدون رسیدن به نتیجه مطلوب در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۹۸ حذف و یا ادغام شده‌اند.

- لایحه پیشنهادی دولت بدون توجه کافی به اولویت راهبردی برنامه ششم توسعه به بخش محیط زیست، تعهدات زیست‌محیطی و تعهدات بین‌المللی کشور نسبت به مباحث زیست‌محیطی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری (در ۱۵ بند) تدوین شده است.

نظر به ابلاغ سیاست‌های کلی محیط زیست از سوی مقام معظم رهبری و با توجه به اینکه بودجه سال ۱۳۹۸ به عنوان سال سوم برنامه ششم توسعه، اهمیت ویژه‌ای در ساماندهی جهت‌گیری و اجرای برنامه‌ها، فعالیت‌ها و نیل به اهداف مندرج در سند اجرایی پیوست برنامه دارد، بر این اساس نظر به تعیین موضوع محیط زیست به عنوان یکی از موضوعات خاص برنامه ششم و اولویت‌های چهارگانه لایحه بودجه، موانع و محدودیت‌های ذیل در امور محیط زیست لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مشاهده می‌شود.

الف) با عنایت به ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و تعیین الگوی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان رویه حاکم بر قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ایجاد ارتباطات خطی و منطقی بین برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها به عنوان مهم‌ترین شرط استقرار قلمداد می‌شود که بر این اساس با توجه به تعریف برنامه «حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌های آبی» ذیل امور محیط زیست در لایحه و طبق دستورالعمل ماده (۲۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، در فهرست طرح‌های سازمان حفاظت محیط زیست «طرح بررسی محیط زیست دریایی» لحاظ نشده است.

ب) با توجه به لزوم اجرای برنامه‌های مطالعاتی و عملیاتی برای اجرای تعهدات کشور در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی (مانند پروتکل کیوتو و قانون برنامه ششم توسعه و غیره)، تعیین متغیر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به عنوان یکی از اولویت‌های اجرایی برنامه ششم، مصوبه هیئت وزیران در خصوص سند اقتصاد کم‌کربن به عنوان پیوست برنامه ششم در تعریف فعالیت‌ها و طرح‌های ذیل برنامه‌ها موضوع «مدیریت و کنترل تغییرات اقلیم» لحاظ نشده است.



ج) با توجه به اهمیت توزیع اعتبارات در اجرای برنامه‌ها منطبق با اولویت‌های اجرایی دستگاه‌ها، نحوه توزیع اعتبارات، ناکارآمد و فاقد اثربخشی بوده که این مهم می‌تواند باعث عدم تحقق بخشی از متغیرها و شاخص‌های بودجه‌ریزی عملیاتی در سال آتی شود.

د) حدود نیمی از وظایف و مسئولیت‌های سازمان متولی محیط زیست کشور در حوزه‌های مختلف فاقد طرح مرتبط است که اگر معیار را حوزه‌های عملیاتی قلمداد کنیم حوزه‌های جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست و منابع طبیعی و احیای آنها و حکمرانی مطلوب محیط زیستی بالاترین سهم و وزن را در این محاسبه دارد، لذا مهم‌ترین طرح‌های منظور شده و منظور نشده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با توجه به اسناد بالادستی به شرح جدول زیر است: (جداول ۹ و ۱۰)

جدول ۹. مهم‌ترین طرح‌های درج شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بر اساس اسناد بالادستی

قوانین مرتبط	طرح‌های درج شده در لایحه سال ۱۳۹۸
قانون جامع توزیع عادلانه آب	جلوگیری از آلودگی آب شرب تهران
بند «ه» ماده (۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	توسعه موزه ملی تاریخ طبیعی ایران
قانون حفاظت از تالاب‌ها و قانون هوای پاک	مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار
بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	حفاظت و احیای تالاب انزلی
بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر
بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	مطالعه، حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس
بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون
بند «د» ماده (۶) قانون حفاظت و بهسازی	فرهنگ‌سازی و جلب مشارکت مردمی
قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و بندهای «ط» و «ظ» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست
قانون شکار و صید و بند «ع» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	حفاظت از تنوع زیستی در سطح زیست‌بوم‌ها و حیات وحش و راهبری امور شکار و صید، ارتقای توان فیزیکی و تجهیزاتی محیط‌بانان، حمایت از محیط‌بانان و جبران خسارات وارده به آنان
بند «۱۰» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	ارزشگذاری اقتصادی منابع محیط زیستی
بندهای «۱۴» و «۱۲» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	تدوین برنامه‌های آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی
بندهای «ط» و «ظ» قانون برنامه ششم توسعه	طرح جامع حفاظت و هوشمندسازی مناطق تحت مدیریت
بند «۵» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	پایش فراگیر محیط زیست
قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی، ارزیابی و پایش اثرات توسعه و تولید بر محیط زیست
بند «۵» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا
بند «۷» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار و تغییر اقلیم
قانون هوای پاک	ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا
قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی

مأخذ: همان.

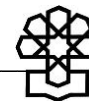
جدول ۱۰. طرح‌های درج نشده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بر اساس اسناد بالادستی

قوانین مرتبط	طرح‌های درج نشده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
بند «الف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط زیست (SEA)
بند «الف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	ارزیابی آثار زیست‌محیطی (EIA) طرح‌های بزرگ
بند «پ» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	تأمین اعتبارات ارزی و ریالی مورد نیاز جهت اجرای تعهدات بین‌المللی دولت ایران در حوزه محیط زیست
بند «ت» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	تأمین سهم دولت در طرح‌های (پروژه‌های) بین‌المللی محیط زیستی مشترک با دولت‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی به منظور تشویق و حمایت از جلب کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی داوطلبانه و کمک به تأمین هزینه‌های مربوط به کنوانسیون رامسر
بند «ح» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها
بند «۲» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست
بند «۸» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	صنعت کم‌کربن، استفاده از انرژی‌های پاک
بند «۱۰» سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست مقام معظم رهبری	استقرار نظام حسابرسی زیست‌محیطی در کشور
بند «ط» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	حفاظت و مدیریت پلنگ ایرانی
بند «ط» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	حفاظت مشارکتی از یوزپلنگ آسیایی و زیست‌بوم‌های مرتبط با آن
بند «ط» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	حفاظت، بهره‌برداری و پایش زیست‌بومی دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان
بند «الف» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه	تخصیص اعتبار از محل درآمد هدفمندی‌سازی یارانه‌ها جهت کاهش آلودگی هوا
ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه	توسعه و کاربرد فناوری‌های نوین برای حفاظت از محیط زیست

مأخذ: همان.

مهم‌ترین پیامدهای اصلی عدم تعیین و تخصیص اعتبار لازم در این بخش عبارت است از:

- وقفه در اجرای مصوبات - تأخیر در پرداخت و تسویه حساب قراردادهای طرح‌ها و متقبل شدن هزینه تعدیل قراردادها،
- افزایش هزینه‌های زیان‌آور در بخش پروژه‌های عمرانی و متوقف شدن امکانات حفاظتی، پرداخت‌های پرسنلی و پرداخت تعهدات،
- متوقف ماندن فعالیت طرح‌ها و عدم دسترسی به اهداف طرح‌ها با توجه به عدم تأمین اعتبار مورد نیاز به منظور 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 کلانشهرها و تأثیر آن بر سلامتی آحاد جامعه جهت اجرای وظایف و امور محوله به سازمان متولی در راستای کاهش و حذف آلاینده‌ها)، ذکر کرد.



۳. محیط زیست در ماده واحده و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تغییراتی به شرح زیر ایجاد شده است:

جدول ۱۱. مقایسه تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

توضیحات	قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
مورد تأیید است.	بند «د» - دولت مجاز است در صورت تأمین پانزده درصد (۱۵٪) سهم دستگاه توسط شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط و تعهد به بازپرداخت اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دو میلیارد دلار از تسهیلات خارجی این تبصره را در جهت ساخت و بهره‌برداری از خطوط مترو و طرح‌های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد. دولت موظف است نسبت به تضمین اصل و هزینه‌های این تسهیلات اقدام نماید.	بند «د» تبصره «۳» - دولت مجاز است در صورت تأمین پانزده درصد (۱۵٪) سهم دستگاه توسط شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط و تعهد به بازپرداخت اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دو میلیارد دلار از تسهیلات خارجی این تبصره را در جهت ساخت و بهره‌برداری از خطوط مترو و طرح‌های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد. دولت موظف است نسبت به تضمین اصل و هزینه‌های این تسهیلات اقدام نماید.
برنامه جامع مقابله با ریزگردها در سطح کشور از محل صندوق ملی توسعه در تبصره‌ها تعیین نشده و با توجه به استقرار کمیته ملی مقابله با گردوغبار لازم است به سازمان متولی اختصاص یابد. در سال گذشته موضوع مختص استان خوزستان لحاظ گردید که منجر به بروز مشکلات در سایر استان‌ها شد.	د) به منظور تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه، به دولت اجازه داده می‌شود معادل مبلغ یکصد و چهل و سه هزار و هفتصد و پنجاه میلیارد (۱۴۳,۷۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی برداشت و منابع حاصله را به ردیف درآمد عمومی به شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۵ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. معادل مبلغ واریزی از محل جداول و ردیف‌های هزینه‌ای این قانون به شرح زیر اختصاص می‌یابد: ۷. رفع مشکل برق و مقابله با ریزگردها در خوزستان در اجرای بند «س» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه	حذف بند «۷»
مورد تأیید است.	الف) شرکت‌های دولتی و وابسته وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و همچنین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری با تصویب هیئت امنای تا سقف چهل و پنج هزار میلیارد (۴۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی برای اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی خود که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود، منتشر کنند.	بند «الف» تبصره «۵» - شرکت‌های دولتی تا سقف چهل و پنج هزار میلیارد (۴۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی برای اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی خود که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود، منتشر کنند.



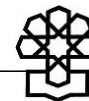
توضیحات	قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
مورد تأیید است.	<p>د) عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۰/۸/۱۳۹۴ به میزان هشت درصد (۸٪) مبلغ برق مصرفی در سقف دوازده هزار و هشتصد میلیارد (۱۲,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌گردد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور و تخصیص آن توسط این سازمان برای موارد مطروحه در قانون فوق با اولویت روستاها و مناطق دامداری و عشایری و خرید تضمینی برق حاصل از تبدیل پسماندهای عادی به انرژی صرف گردد. مشترکین روستایی و چاه‌های کشاورزی از شمول حکم این بند معاف می‌باشند.</p>	<p>د) عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۰/۸/۱۳۹۴ به میزان ده درصد (۱۰٪) مبلغ برق مصرفی در سقف هجده هزار و ششصد میلیارد (۱۸,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌گردد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور و تخصیص آن توسط این سازمان برای موارد مطروحه در قانون فوق با اولویت روستاها و مناطق دامداری و عشایری و خرید تضمینی برق حاصل از تبدیل پسماندهای عادی به انرژی صرف گردد. مشترکین روستایی و چاه‌های کشاورزی از شمول حکم این بند معاف می‌باشند.</p>
<p>با توجه به قانون مدیریت پسماندها در خصوص مسئولیت تولیدکننده پسماند در خصوص مدیریت و دفع آن و همچنین قوانین تکمیلی مرتبط با موضوع در دنیا به ویژه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه (در حدود ۱۱۰ کشور در دنیا دارای قوانین مرتبط با بسته‌بندی، کاهش تولید پسماند و توسعه صنایع بازیافت دارند) ضرورت پایه‌گذاری زیرساخت و رویکردی جدید از مدیریت پسماند مبتنی بر کاهش تولید پسماند و توسعه صنایع بازیافت در کشور وجود دارد. مدل‌های تکمیلی و پیشرو این قانون تحت عنوان قانون «بسته‌بندی و امتداد مسئولیت تولیدکننده» در اروپا و آمریکا، قانون «سیستم دوگانه مدیریت پسماند» در آلمان، قانون «R۳» در ژاپن و بسیاری از کشورهای جنوب شرقی آسیا و قانون «ایجاد جامعه پایدار» در ژاپن بیش از ۲۰ سال است که مسیر تکاملی خود را طی کرده است.</p> <p>از طرفی به علت ضعف در ایجاد تأسیسات و صنایع بازیافت و استفاده از پسماندها به عنوان یکی از محصولات معادن</p>	<p>ن) در راستای بهبود شاخص‌های محیط زیست و کاهش اثرات مخرب مدیریت غیراصولی پسماندهای عادی، سازمان امور مالیاتی کشور موظف است تا سقف نیم درصد (۰/۵٪) از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌گردد را دریافت و تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به ردیف شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید تا برای ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور در اختیار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور قرار گیرد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر نحوه وصول، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاها و فرایند اجرایی به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان برنامه و بودجه کشور، تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>	<p>بند «ی» تبصره «۶» - در اجرای بندهای «ث» و «ص» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و به منظور کاهش اثرات مخرب پسماندهای عادی، سازمان امور مالیاتی کشور موظف است از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌گردد عوارضی را که توسط دولت تعیین می‌گردد را دریافت و به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید. منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ردیف ۴۵-۵۳۰۰۰ جدول شماره ۹ (این قانون در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست) صندوق ملی محیط زیست قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور) ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی (با اولویت مشارکت بخش خصوصی مصرف گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر میزان عوارض هر کالا، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاها و فرایند اجرایی به پیشنهاد مشترک سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن</p>

توضیحات	قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
<p>شهری و ضرورت توسعه تجارت محصولات و کالاهای بازیافتی لازم است با توسعه تأسیسات بازیافتی متنوع از طریق ایجاد شهرک‌های بازیافت نسبت به توسعه این زیرساخت‌ها از طریق ایجاد مشوق‌های مالی برای مدیریت‌های اجرایی پسماند و بخش خصوصی اقدام کرد، با توجه به اینکه هیچ منبع مالی پایدار در بخش مدیریت پسماند در کشور در نظر گرفته نشده است در صورت بی‌توجهی به ضرورت توسعه این بخش فرصت‌های موجود در این بخش تبدیل به تهدید جدی برای سلامت جوامع و محیط زیست کشور خواهد شد که این مسئله در سه استان شمالی کشور و برخی از شهرهای مرکزی تبدیل به بحران جدی و تنش اجتماعی شده است.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند در سال جاری با همکاری کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه شده و پس از بررسی و اصلاح در کمیسیون زیربنایی و محیط زیست، کمیسیون کلانشهرها و کمیسیون اقتصادی در حال حاضر در کمیسیون اصلی اقتصادی جهت تصویب می‌باشد.</p>	<p>– ردیف اعتبارات متفرقه در جدول ۹ با شماره طبقه‌بندی ۴۵ ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی به میزان ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال به سازمان محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)</p>	<p>و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p> <p>ردیف اعتبارات متفرقه ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی به میزان ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال</p>
<p>با توجه به تصویب لایحه کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با اولویت استان‌های ساحلی و کلانشهرها با مشارکت بخش غیردولتی در کمیسیون‌های تخصصی حذف این ماده واحده صحیح نیست و بنابراین پیشنهاد تنفیذ بند «س» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ می‌شود.</p> <p>همچنین با توجه به اینکه این ماده پیشنهادی در قانون می‌تواند فرصت خوبی را جهت ساماندهی محل‌های دفن و ایجاد تأسیسات هاضم در کشور فراهم آورد بدون آنکه بار مالی قابل توجهی داشته</p>	<p>س) با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد تأسیسات تبدیل پسماند عادی به انرژی (شامل زباله‌سوزی، گازی‌سازی و آتش‌کافت (پیرولیز))، دولت مکلف به تأمین سوخت کمکی گاز مورد نیاز، با قیمت نیروگاه‌های حرارتی در سقف دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در این تأسیسات به منظور جبران ارزش حرارتی تا متوسط آن در استان‌های کشور می‌باشد. برق تولیدی این نیروگاه‌ها مشمول خرید تضمینی برق تجدیدپذیر خواهد بود. آیین‌نامه</p>	<p>- حذف بند</p>



توضیحات	قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
<p>باشد و انگیزه‌های مالی مناسبی برای سرمایه‌گذاری را فراهم آورد، تکرار آن در قانون بودجه سال جاری با انجام اصلاحات جزئی بسیار کارگشا خواهد بود. چون در سال گذشته این ماده فقط مشمول سیستم‌های زباله‌سوز بود به علت مشکلات مربوط به استفاده از گاز کمکی در کوره‌های موجود در حجم قابل قبول و همچنین آثار مربوط به افزایش قیمت ارز بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (به علت حجم بالای سرمایه مورد نیاز) این ماده نتوانست انگیزه‌های لازم را داشته باشد. ولی با توجه به مشکلات مربوط به ارزش حرارتی پسماند در استان‌های ساحلی شمالی و کلاتشهرها این ماده می‌تواند با توجه به پتانسیل کشور و منابع طبیعی گاز موجود از پتانسیل‌های بالقوه در این بخش می‌باشد.</p> <p>آیین‌نامه اجرای این ماده پس از تهیه و تصویب در سال جاری هیئت دولت جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. پیشنهاد می‌گردد این ماده مشمول کلیه تأسیسات تبدیل پسماند به انرژی شود.</p> <p>پیشنهاد می‌شود این تبصره به شکل زیر اصلاح گردد:</p> <p>س) با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد تأسیسات تبدیل پسماند عادی به انرژی دولت مکلف به تأمین سوخت کمکی گاز مورد نیاز، با قیمت نیروگاه‌های حرارتی در سقف دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در این تأسیسات به منظور جبران ارزش حرارتی تا متوسط آن در استان‌های کشور می‌باشد. برق تولیدی این نیروگاه‌ها مشمول خرید تضمینی برق تجدیدپذیر خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، نیرو و نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>اجرائی این بند با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، نیرو و نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p>	

توضیحات	قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
<p>با توجه به اینکه دریافت و پرداخت هر وجهی مستلزم وجود مأخذ قانونی است، در صورتی که حکمی مناسب برای دریافت عوارض مربوط به ناحیه کاهش آلودگی و مصرف درآمدهای حاصله با مشکل در اجرا مواجه خواهد شد، لذا پیشنهاد می‌شود حکم متناظر مشابه حکم سال ۱۳۹۷ در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نیز درج شود.</p>	<p>بند «ب» تبصره «۸» - در اجرای ماده (۶) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵ مبنی بر الزام اعمال قانون خودروهای فاقد معاینه فنی از طریق متوقف نمودن و صدور قبض جریمه مطابق با قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، شهرداری تهران و شهرهای دارای آلودگی هوا مکلف به اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (LEZ) می‌باشند. نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است مطابق قانون نسبت به جریمه متخلفین اقدام نماید. مبالغ وصولی جریمه‌های صادر شده به ردیف درآمد عمومی ۱۶۰۱۸۳ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد تا از محل اعتبار ردیف ۴۹-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه و بهره‌برداری حمل‌ونقل عمومی به شهرداری تهران و سایر شهرهای دارای آلودگی هوا اختصاص یابد.</p>	



۴. موانع، مشکلات و الزامات اجتناب‌ناپذیر لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

حفاظت محیط زیست موضوعی حاکمیتی است که در اصل پنجاهم قانون اساسی و سند چشم‌انداز توسعه ایران در افق ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری و لایحه برنامه ششم توسعه مورد تأکید ویژه قرار گرفته است. در راستای اثرگذاری مستقیم این اسناد در اجرای برنامه‌های فصل محیط زیست و همچنین تأثیر به‌سزایی که اغلب این طرح‌ها و پروژه‌ها در تقویت بُعد نظارتی و حاکمیتی دولت جمهوری اسلامی ایران، انتظارات ملی، بین‌المللی (مناسبات، معاهده‌ها، کنوانسیون‌ها و ...) و حوزه سلامت و بهداشت در بُعد اجتماعی ایفاد می‌کند، اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌های زیست‌محیطی توصیه می‌شود؛ لذا به منظور رفع موانع و چالش‌های پیش رو و ضرورت انجام و تکمیل اموری همچون حفاظت، احیا و بهره‌وری با رویکرد توسعه پایدار از منابع زیست‌محیطی تجدیدناپذیر، تکمیل زیرساخت‌های حفاظت، احیا و بهسازی منابع زیستی به جهت مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی، ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست، پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی و تخریب محیط زیست، گسترش سطح آگاهی، دانش و بینش زیست‌محیطی جامعه و تقویت فرهنگ و اخلاق محیط زیستی، پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک و تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور و ایجاد تمهیدات لازم جهت ابقا، اصلاح و ایجاد، موارد مشروحه ذیل از الزامات اجتناب‌ناپذیر است:

• طرح بررسی و حفاظت محیط زیست دریایی با استناد به سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری^۱ و تعهدات بین‌المللی کنوانسیون حفاظت محیط زیست دریای خزر و کنوانسیون رامپی^۲ و پروتکل‌های ذیربط.

- طبیعت بسته دریای خزر و سواحل آن به عنوان زیستگاه جانوران و گیاهان منحصربه‌فرد یکی از منابع طبیعی با ارزش ایران و چرخه‌ای از محیط زیست سیاره زمین بوده که در چند دهه اخیر در مقابل آلودگی‌های کشاورزی و صنعتی و نفتی بسیار آسیب‌پذیر و شکننده شده و با بحران اکولوژیک روبه‌رو بوده است؛ از طرف دیگر منطقه خلیج فارس و دریای عمان نیز به عنوان یکی از مهم‌ترین پهنه‌های آبی جهان به لحاظ تنوع زیستی، منابع شیلاتی و به خصوص منابع نفتی غنی، اکوسیستمی منحصربه‌فرد به شمار می‌رود، متأسفانه فعالیت‌های انسانی و بهره‌برداری پرشتاب و بی‌رویه موجب تخریب و آلودگی این اکوسیستم‌های حساس و شکننده شده و نیازمند پایش مستمر و سایر اقدامات هستند. طرح بررسی و حفاظت محیط زیست دریایی با وظایفی همچون پایش و مدیریت منابع آلاینده دریا، احیا و بازسازی زیستگاه‌های حساس ساحلی آسیب‌دیده، تهیه اطلس و نقشه‌های مناطق حساس

۱. مبنی بر «حفاظت، احیا، بهسازی و توسعه منابع تجدیدپذیر مانند دریا، دریاچه، رودخانه، تالاب، تنوع زیستی به‌ویژه حیات وحش و اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع متناسب با توان اکولوژیک (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها بر اساس معیارها و شاخص‌های پایداری، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند».

ساحلی - دریایی، انجام مطالعات پایه و کاربردی در خصوص گونه‌های زیستی مرتبط و تدوین دستورالعمل‌ها و استانداردهای در دست اقدام و لزوم بازنگری و به‌روزرسانی آنها، نیاز به طرحی مجزا دارد، زیرا این طرح مورد تأکید سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری بوده و حذف آن در (لوايح و قانون بودجه طی دو سال اخير) بدون رسیدن به نتیجه مطلوب صحیح نیست.

• طرح تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور بر اساس سیاست‌های کلی محیط زیست، ابلاغی مقام معظم رهبری.^۱

• طرح پیشنهادی «توسعه پایدار و محیط زیست».

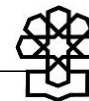
- از آنجا که یکی از دستاوردهای اصلی کنفرانس ریو+۲۰ در ژوئن ۲۰۱۲، دستور کار توسعه پس از ۲۰۱۵ و اهداف توسعه پایدار (SDG) است و از جمله اهداف کلان آن «انجام اقدامات فوری برای مبارزه با تغییر اقلیم و آثار آن»، «حفاظت و استفاده پایدار از اقیانوس‌ها، دریاها و منابع دریایی برای توسعه پایدار» و «حفاظت، بازسازی و ارتقای استفاده پایدار از اکوسیستم‌های زمینی، مدیریت پایدار جنگل‌ها، مبارزه با بیابان‌زایی و متوقف و معکوس ساختن تخریب زمین و متوقف ساختن کاهش تنوع زیستی» است؛ بر همین اساس و با عنایت به تأیید و تأکید مقام معظم رهبری بر اجرایی کردن اهداف توسعه پایدار در کشور و هم‌پیوستگی محیط زیست و توسعه اقتصادی به عنوان پایه اصلی و اساسی بحث توسعه پایدار ضروری است که در جهت همسو بودن با اجرایی شدن این موضوع در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی توجه ویژه‌ای به این امر شود.

• برنامه جامع مقابله با ریزگردها در سطح کشور در بودجه سال آینده منظور نشده و با توجه به استقرار کمیته ملی مقابله با گردوغبار لازم است به سازمان متولی اختصاص یابد. در سال گذشته موضوع مختص استان خوزستان لحاظ شد و در لایحه سال ۱۳۹۸ حذف شده است.

• بر اساس بند «الف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، بررسی گزارش‌های ارزیابی با محدودیت زمانی مشخص شده که به تأمین منابع برای بررسی به موقع با توجه به محدودیت اعتبارات نیاز خواهد داشت.

• اجرای تعهدات بین‌المللی و منطقه‌ای بر اساس بندهای «پ» و «ت» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم، که با توجه به لزوم مشارکت در برخی از پروژه‌ها مثل حفاظت از یوز ایرانی، برنامه عمل مرکز منطقه‌ای رامسر و ... اعتبارات فعلی پاسخگو نیست.

۱. مبنی بر «حفاظت، احیا، بهسازی و توسعه منابع تجدیدپذیر مانند دریا، دریاچه، رودخانه، تالاب، تنوع زیستی به‌ویژه حیات وحش و اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع متناسب با توان اکولوژیک (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها بر اساس معیارها و شاخص‌های پایداری، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند و حفاظت از منابع ژنتیک و ارتقای آنها تا سطح استانداردهای بین‌المللی» - مدیریت تغییرات اقلیم و مقابله با تهدیدات زیست‌محیطی نظیر خشکسالی، آتش‌سوزی و ...



جمع‌بندی و پیشنهادات

با توجه به جایگاه ویژه محیط زیست در قوانین کشور به خصوص قانون اساسی، میزان توقیفات مسائل محیط زیست و عوامل زیست‌محیطی کشور، با وجود رشد تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای طی دو سال اخیر، فاقد وضعیت اثبات 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 به صورت واقعی در متن برنامه‌ها و بودجه سنواتی لحاظ نشده و به اجرا در نمی‌آید. یکی از دلایل اثبات این امر نتایج گزارش بررسی شاخص عملکرد محیط زیست توسط سیاستگذاری و قوانین دانشگاه ییل است که نشان می‌دهد ایران در سال ۲۰۰۶، رتبه ۵۳ شاخص عملکرد زیست‌محیطی را در جهان داشته، در سال ۲۰۰۸ به رتبه ۶۷، در سال ۲۰۱۰ به رتبه ۶۰ و در سال ۲۰۱۲ به رتبه ۱۱۴ سقوط کرده است. پس از آن در سال ۲۰۱۴ با نمره ۵۱/۰۸ موفق به کسب رتبه ۸۳ در بین ۱۷۸ کشور شده بود، اما در گزارش سال ۲۰۱۶ از لحاظ عملکرد زیست‌محیطی با نمره ۶۶/۳۲ به رتبه ۱۰۵ از مجموع ۱۸۰ کشور نزول کرده است و در رده کشورهایی با عملکرد ضعیف در محیط زیست قرار دارد. بررسی شاخص عملکرد محیط زیست بیانگر نوسانات متعدد ایران در این زمینه است.

علاوه بر موارد مذکور، میزان سهم بودجه امور محیط زیست در سال ۱۳۹۸ در میان امور ده‌گانه تنها ۰/۱ درصد است (در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ این سهم ۰/۰۸ درصد بود)، این در حالی است که اولویت کشور و قوانین بالادستی کشور از جمله قانون برنامه ششم توسعه، آب و محیط زیست است.

یکی از دلایل بی‌توجهی جدی به امور حفاظتی و توسعه پایدار طی سال‌های اخیر، روند افزایشی سهم اعتبارات امور محیط زیست به اعتبارات هزینه‌ای بوده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، میزان اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (۲۵۴۵ میلیارد ریال) ۶۳ درصد از کل اعتبارات امور محیط زیست را به خود اختصاص خواهد داد و ۳۷ درصد از اعتبارات متعلق به اعتبارات هزینه‌ای (۱۴۸۱ میلیارد ریال) است. شایان ذکر است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ میزان سهم اعتبارات هزینه‌ای بخش محیط زیست ۳۱ درصد از کل اعتبارات این بخش بود که این سهم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ۳۷ درصد افزایش یافته است. یکی از نکات مثبت این لایحه پیش‌بینی ۸۴ درصدی اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی از کل اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای این امور است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به میزان ۲۹ درصد این اعتبارات ملی افزایش یافته است (از ۱۶۷۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۲,۱۶۲ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ رسیده است). در بحث اعتبارات استانی، به دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب به بخش محیط زیست، به نظر می‌رسد کاهش این اعتبارات و افزایش اعتبارات ملی، مثبت باشد

(چراکه اعتبارات استانی بخش محیط زیست هیچ گاه محقق نخواهد شد).

تحلیل وضعیت تملک دارایی سرمایه‌ای و ردیف‌های آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مؤید آن است که میانگین تخصیص طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان در بودجه سال ۱۳۹۷ حدوداً ۶۹ درصد است که بررسی ماهیت طرح‌ها مؤید ماهیت نگهداری و تجهیز آن بوده و عملاً امکان اجرای وظایفی نظیر تهیه و تدوین برنامه عمل حفاظت و مدیریت مناطق و گونه‌های در معرض تهدید و خطر انقراض حیات وحش، برنامه عمل حفاظت، احیا، مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالاب‌ها و ... که در ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه تأکید شده امکانپذیر نیست.

از سوی دیگر، انطباق قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و مصوبات برنامه ششم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که تعدادی از طرح‌ها و اهداف کلان بدون رسیدن به نتیجه مطلوب از ردیف‌های بودجه‌ای این لایحه حذف شده‌اند (طرح‌هایی مانند مدیریت و نگهداری پارک‌های پردیسان، نیازسنجی و اجرای برنامه‌های آموزشی و فرهنگ‌سازی)، لذا با توجه به اینکه فرایند تخریب محیط زیست و ایجاد ناپایداری در آن دارای سرعت بیشتری نسبت به بازسازی و احیای آن است، اجرای برخی طرح‌ها و پروژه‌ها بعضاً در یک برنامه میان‌مدت امکانپذیر نبوده که بر این اساس باید مدت اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با حوزه‌های اصلی فعالیت دستگاه‌ها نظیر تجهیز و ساماندهی محیط زیست، مدیریت پسماندها، حفاظت محیط زیست انسانی و ... با به‌روزرسانی فعالیت‌ها و پروژه‌های مرتبط حداقل در ردیف بودجه‌ای لحاظ و تا پایان رسیدن اقدامات لازم به یکباره حذف نشود.

همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با توجه به در نوبت صحن علنی بودن برخی طرح‌ها و لوابح مانند لایحه قانون جامع خاک و لایحه کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با اولویت استان‌های ساحلی و کلانشهرها با مشارکت بخش خصوصی باید برخی ردیف‌های بودجه‌ای جهت اجرای این قوانین دیده می‌شد، لکن توجهی به آنها نشده است. البته گفتنی است که برخی موارد با اعتبار ناچیز به شرح زیر در لایحه پیشنهادی اضافه شده است:

- ایجاد ردیف درآمدی بر اساس ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند با اعتبار پیشنهادی ۲۰ میلیارد ریال،
- لحاظ نمودن سهم سازمان محیط زیست در بند «ن» تبصره «۶» ماده واحده‌ها موضوع برگشت اعتبار ناشی از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌شود،
- برنامه ارتقای پوشش حفاظتی مناطق تحت مدیریت و حمایت از محیط‌بانان با اعتبار ۳۵۰ میلیارد ریال،

• پارک ملی گلستان با اعتبار ۸۰ میلیارد ریال،

• برنامه پایش زیست‌بوم در بخش کشاورزی با اعتبار ۹ میلیارد ریال.

با توجه به اینکه بیش از ۸۰ درصد مساحت کشور تحت پوشش و مدیریت سازمان حفاظت



محیط زیست است و مسئولیت این سازمان مسئولیتی فرادستگاهی می‌باشد (و با وجود گستردگی وظایف و معضلات متعدد از جمله بحران آب، آلودگی هوا، ریزگردها، نابودی تنوع زیستی، فرسایش خاک، از بین رفتن جنگل‌های زاگرس و جنگل‌های شمال و ...)، بودجه در نظر گرفته شده برای این سازمان با وجود رشد ۴۳ درصدی در مقابل بودجه سایر دستگاه‌ها بسیار ناچیز است. این در حالی است که بودجه محیط زیست برخی کشورها قابل توجه است، به عنوان مثال بودجه محیط زیست کشورهای یونان، هلند و مالت تقریباً حدود ۳ درصد از کل بودجه کشور است.

با توجه به ارزیابی که در خصوص این لایحه با سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و مصوبات برنامه ششم توسعه صورت گرفته است می‌توان نتیجه‌گیری کرد که یکی از عمده ضعف‌های مباحث کلان زیست‌محیطی عدم اولویت‌بندی صحیح برنامه‌ها و بودجه‌ها در این زمینه است. اگر عملکرد و تحقق اهداف سال‌های گذشته به علت کمبود منابع، پایین بوده است در این صورت افزودن مقداری بر بودجه سال گذشته و آنگاه طبق روال، پیش‌بینی کمتر گره‌گشا نیست.

از جمله پیامدهای اصلی عدم تعیین و تخصیص اعتبارات لازم در این بخش می‌توان به تشدید تخریب‌های زیست‌محیطی، تأخیر در پرداخت و تسویه حساب قراردادهای طرح‌ها و متقبل شدن هزینه تعدیل قراردادهای هزینه‌های زیان‌آور در بخش پروژه‌های عمرانی منجر به متوقف شدن امکانات حفاظتی، متوقف ماندن فعالیت طرح‌ها و عدم دسترسی به اهداف طرح‌ها و تشدید بحران‌های زیست‌محیطی و خلق بحرانی جدید اشاره کرد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ میزان اعتبارات صندوق ملی محیط زیست از ۱۳۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۱۰۲۲۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است. این در حالی است که تنها سه منبع مالی در این لایحه مورد توجه قرار گرفته است.

با توجه به شرایط اعتباری و بودجه‌ای دولت، بهترین منبع درآمدی برای صندوق ملی محیط زیست که تخصیص آن هیچ فشار جدیدی برای دولت نخواهد داشت، درآمد ناشی از دریافت عوارض آلاینده‌ها 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.

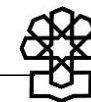
به طور معمول رقم درآمدی ناشی از عوارض آلاینده‌گی صنایع و واحدهای تولیدی و خدماتی در کشور، رقم قابل توجهی است که با هدایت درست و منطقی آن به ویژه با در نظر گرفتن چالش‌ها و بحران‌های کنونی کشور در حوزه آب و محیط زیست و تأثیر این چالش‌ها بر سایر حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، امنیتی، بهداشتی و سلامت، می‌توان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

با توجه به لزوم اجرای برنامه‌های مطالعاتی و عملیاتی برای اجرای تعهدات کشور در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی (مانند پروتکل کیوتو و قانون برنامه ششم توسعه و غیره)، تعیین متغیر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به‌عنوان یکی از اولویت‌های اجرایی برنامه ششم، مصوبه هیئت وزیران در خصوص سند اقتصاد کم‌کربن به‌عنوان پیوست برنامه ششم در تعریف فعالیت‌ها و طرح‌های ذیل برنامه‌های «مدیریت و کنترل تغییرات اقلیم» لحاظ نشده است و این امر به‌عنوان تعهد بین‌المللی باید مورد توجه قرار گیرد.

تحلیل انطباقی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی محیط زیست با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مؤید آن است که قانون فوق در ادامه روند گذشته و مبتنی بر حفظ الزامات، بدون توجه به رشد وظایف محیط زیست در برنامه ششم و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری تنظیم شده به نحوی که می‌توان گفت برای وظایف متعدد نظیر استقرار نظام ارزیابی راهبردی، دیپلماسی محیط زیست و اجرای تعهدات بین‌المللی، بازنگری در مناطق چهارگانه محیط زیست و تقسیم‌بندی جدید بر اساس تعاریف اتحادیه بین‌المللی حفاظت از طبیعت (IUCN) و ارتقای سطح حفاظتی آنها عملاً منابع مشخصی تعریف و تخصیص نیافته است که این مهم می‌تواند تحقق شاخص‌ها و متغیرهای پیش‌بینی شده در سند راهبردی محیط زیست در برنامه ششم را با ابهام جدی مواجه سازد.

از سوی دیگر چنانچه فقط به وظایف بخش محیط زیست و منابع طبیعی مندرج در بندهای ذیل ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توجه شود، مطابق سند راهبردی فرابخش محیط زیست در این قانون محورهای اصلی عبارتند از: کاهش انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی، جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست و منابع طبیعی و احیای آنها، حفاظت و احیای تنوع زیستی کشور و حکمرانی مطلوب محیط زیستی و بر این اساس وظایفی در هریک از مفاد قانونی برنامه لحاظ شده است که بررسی تطبیقی آن با قانون برنامه پنجم مؤید رشد ۵۰ درصدی وظایف و مسئولیت‌های بخشی و فرابخشی محیط زیست است.

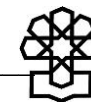
اگر قانون بودجه سنواتی را به‌عنوان مهم‌ترین ابزار تحقق برنامه قلمداد کنیم تحلیل قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مؤید آن است که حدود نیمی از وظایف و مسئولیت‌های سازمان متولی در حوزه‌های مختلف فاقد طرح مرتبط است که اگر معیار را حوزه‌های عملیاتی قلمداد کنیم حوزه‌های جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست و منابع طبیعی و احیای آنها و حکمرانی مطلوب محیط زیستی بالاترین سهم و وزن را در این محاسبه دارد.



پیشنهادهای اصلاحی یا الحاقی احکام مرتبط با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

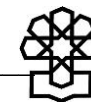
شماره ماده	متن حکم	توجیهات	پیشنهاد اصلاح یا الحاق
بند «ح» تبصره «۶»	توزیع عوارض ارزش افزوده موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه بین شهرها، روستاها و مناطق عشایری توسط شورای برنامه ریزی و توسعه استان انجام و بر اساس سیاست های مصوب شورای مذکور از طریق فرمانداری ها، شهرداری ها، دهیاری ها و ادارات امور عشایر حسب مورد، مصرف می شود.	با توجه به قانون مالیات ارزش افزوده و قانون برنامه ششم توسعه اضافه شدن نسبت جمعیت ضروری است.	– پیشنهاد اول) متن بند «ح» تبصره «۶» بدین شرح اصلاح گردد: «توزیع عوارض ارزش افزوده موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه بین شهرها، روستاها و مناطق عشایری به نسبت جمعیت توسط سازمان امور مالیاتی توزیع می گردد».
بند «ی» تبصره «۶»	در اجرای بندهای «ث» و «ص» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و به منظور کاهش اثرات مخرب پسماندهای عادی، سازمان امور مالیاتی کشور موظف است تا سقف نیم درصد (۰/۵٪) از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می گردد را دریافت و به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید. منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ردیف ۴۵-۵۳۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) - قرار می گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیاخت	با توجه به قانون مدیریت پسماندها در خصوص مسئولیت تولیدکننده پسماند در خصوص مدیریت و دفع آن و همچنین قوانین تکمیلی مرتبط با موضوع در دنیا به ویژه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ضرورت پایه گذاری زیرساخت و رویکردی جدید از مدیریت پسماند مبتنی بر کاهش تولید پسماند و توسعه صنایع بازیافت در کشور وجود دارد. از طرفی به علت ضعف در ایجاد تأسیسات و صنایع بازیافت و استفاده از پسماندها به عنوان یکی از محصولات معادن شهری و ضرورت توسعه تجارت محصولات و کالاهای بازیافتی لازم است با توسعه	در اجرای بندهای «ث» و «ص» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و به منظور کاهش اثرات مخرب پسماندهای عادی، سازمان امور مالیاتی کشور موظف است از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می گردد عوارضی را که توسط

شماره ماده	متن حکم	توجیهات	پیشنهاد اصلاح یا الحاق
	<p>دولت تعیین می‌گردد را دریافت و به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید. منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال</p> <p>از محل ردیف ۴۵-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) - قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی مصرف گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر میزان عوارض هر کالا، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاهای مزبور و فرایند اجرایی به پیشنهاد مشترک سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>	<p>تأسیسات بازیافتی متنوع از طریق ایجاد شهرک‌های بازیافت نسبت به توسعه این زیرساخت‌ها از طریق ایجاد مشوق‌های مالی برای مدیریت‌های اجرایی پسماند و بخش خصوصی اقدام نمود، با توجه به اینکه هیچ منبع مالی پایدار در بخش مدیریت پسماند در کشور دیده نشده است در صورت بی‌توجهی به ضرورت توسعه این بخش فرصت‌های موجود در این بخش تبدیل به تهدید جدی برای سلامت جوامع و محیط زیست کشور خواهد شد که این مسئله در سه استان شمالی کشور و برخی از شهرهای مرکزی تبدیل به بحران جدی و تنش اجتماعی شده است. آیین‌نامه اجرایی این بند در سال جاری با همکاری کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه شده و پس از بررسی و اصلاح در کمیسیون زیربنایی و محیط زیست، کمیسیون کلانشهرها و کمیسیون اقتصادی در حال حاضر در کمیسیون اصلی اقتصادی جهت تصویب می‌باشد.</p>	<p>پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی مصرف گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر میزان عوارض هر کالا، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاهای مزبور و فرایند اجرایی به پیشنهاد</p>



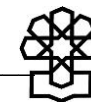
شماره ماده	متن حکم	توجیهات	پیشنهاد اصلاح یا الحاق
	مشترک سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.		
الحاق یک بند به تبصره «۶»		با توجه به اینکه این ماده پیشنهادی در قانون می‌تواند فرصت خوبی را جهت ساماندهی محل‌های دفن و ایجاد تأسیسات هاضم در کشور فراهم آورد بدون آنکه بار مالی قابل توجهی داشته باشد و انگیزه‌های مالی مناسبی برای سرمایه‌گذاری فراهم آورد، تکرار آن در قانون بودجه سال جاری با انجام اصلاحات جزئی بسیار کارگشا خواهد بود. چون در سال گذشته این ماده فقط مشمول سیستم‌های زباله‌سوز بود به علت مشکلات مربوط به استفاده از گاز کمکی در کوره‌های موجود در حجم قابل قبول و همچنین اثرات مربوط به افزایش قیمت ارز بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (به علت حجم بالای سرمایه مورد نیاز) این ماده نتوانست انگیزه‌های لازم را داشته باشد. ولی با توجه به مشکلات مربوط به ارزش حرارتی پسماند در استان‌های ساحلی شمالی و کلانشهرها این ماده می‌تواند با توجه به پتانسیل کشور و منابع طبیعی گاز موجود از پتانسیل‌های بالقوه در این بخش برخوردار باشد. آیین‌نامه اجرای این ماده پس از تهیه و تصویب در هیئت دولت جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. پیشنهاد می‌شود این ماده مشمول کلیه تأسیسات تبدیل پسماند به انرژی شود و بند «س» تبصره «۶» برای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دیده شود.	با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد تأسیسات تبدیل پسماند عادی به انرژی، دولت مکلف به تأمین سوخت کمکی گاز مورد نیاز، با قیمت نیروگاه‌های حرارتی در سقف دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در این تأسیسات به منظور جبران ارزش حرارتی تا متوسط آن در استان‌های کشور است. برق تولیدی این نیروگاه‌ها مشمول خرید تضمینی برق تجدیدپذیر خواهد بود.

شماره ماده	متن حکم	توجیهات	پیشنهاد اصلاح یا الحاق
یک بند به شرح ذیل به تبصره «۸» الحاق گردد		با حذف متن بند «ب» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از تبصره‌های بودجه ۱۳۹۸ مأخذیت قانونی وصول این عوارض (طرح ناحیه کاهش آلودگی هوای منابع متحرک (LEZ)) زیر سؤال خواهد رفت. بنابراین برای اجتناب از بروز مانع قانونی در اجرای این مهم ضروری است علاوه بر درج ارقام بودجه‌ای حکم قانونی متناظر با آن نیز درج شود.	در اجرای مواد (۶) و (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵ مبنی بر اعمال قانون خودروهای فاقد معاینه فنی و جریمه تردد خودروهای فرسوده، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است مطابق قانون نسبت به جریمه متخلفین اقدام نماید. درآمدهای این بند با نظارت و تأیید سازمان حفاظت محیط زیست به ترتیب به شهرداری‌های مراکز استان‌ها و وزارت کشور اختصاص می‌یابد تا صرف کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل‌ونقل عمومی و اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوای منابع متحرک (LEZ) و پرداخت تسهیلات برای نوسازی ناوگان فرسوده گردد.
یک بند به شرح ذیل به تبصره «۸» الحاق گردد		به استناد ماده (۹) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۹۶/۰۹/۱۸ و ماده (۳۲) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۰۸ مجلس محترم شورای اسلامی همچنین تصویبنامه شماره ۳۸۴۵۴/ت/۵۳۱۷۲-هـ مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۰۲ هیئت محترم وزیران در خصوص کاهش آلودگی هوای کلانشهرها، مسئولیت ساماندهی و نظارت بر فعالیت ناوگان حمل‌ونقل بار و مسافر در درون و حومه شهرها بر عهده شهرداری‌هاست. در این راستا به منظور اجرای دستورالعمل «صدور اسناد حمل‌ونقل بار شهری و حومه (باربرگ)» (موضوع ابلاغیه شماره ۳۵۱۰۹ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۹ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) زیرساخت‌های لازم جهت دریافت یکپارچه سند حمل بار شهری و حومه‌ای (باربر) در بستر مصوبات فوق‌الذکر ایجاد شده و از تاریخ ۱۳۹۷/۸/۳۰ کلیه خودروهای باربر دارای ظرفیت بالای	در اجرای ماده (۳۱) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ و اصلاحیه‌های بعدی آن مبنی بر رسیدگی به تخلفات از ضوابط حمل بار و مسافر و ایمنی عبور و مرور در راه‌های کشور، کلیه شهرداری‌ها مکلفند به منظور ساماندهی ناوگان بار شهری نسبت به مدیریت ناوگان بار و صدور سند حمل بار شهری (باربرگ) در چارچوب ضوابط ابلاغی وزارت کشور اقدام نمایند. شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل بار شهری موظفند ۱٪ از مبلغ باربرگ را به حساب شهرداری محل واریز نمایند. شهرداری‌ها مکلفند ۱۰۰ درصد درآمد مذکور را صرف نوسازی ناوگان حمل‌ونقل بار و مسافر شهری نمایند. نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در اجرای ماده (۳۱) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹، نسبت به جریمه ناوگان بار و مسافر شهری فاقد پروانه فعالیت و باربرگ از شهرداری‌ها اقدام نماید. مبالغ وصولی جریمه‌های صادر شده از این محل به حساب درآمدهای عمومی موضوع ردیف... این قانون واریز و ۱۰۰ درصد آن با نظارت سازمان حفاظت محیط زیست در اختیار



شماره ماده	متن حکم	توجیهات	پیشنهاد اصلاح یا الحاق
		<p>۱۰ تن به ازای هر حمل بار در محدوده و حومه شهرهای کشور، مکلف به دریافت سند باربرگ می‌باشند. لذا به منظور اجرای یکپارچه صدور سند نامبرده با هدف حذف قاچاق کالا و سوخت در کشور و امکان رهگیری مرسولات و بارهای جابجا شده در سراسر شهرهای کشور ضروری است موضوع همانند بخش برون شهری در شهرها نیز قانونمند گردد تا ضمن جلوگیری از ایجاد سردرگمی در شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی شهرها و فرمانداری‌ها بتوان با الزام پلیس راهور به جریمه ناوگان فاقد پروانه و باربرگ، اجرای موفق طرح را تضمین کرد.</p> <p>در ضمن با توجه به نیاز مبرم شهرهای کشور به نوسازی زیرساخت‌های حمل و نقلی و لزوم ایجاد درآمد پایدار جهت تحقق موضوع باید ترتیبی اتخاذ گردد تا کل هزینه دریافت شده توسط شهرداری‌ها از محل نامبرده به منظور نوسازی حمل و نقل شهری هزینه شود.</p>	<p>سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور قرار می‌گیرد تا صرف توسعه و نوسازی ناوگان بار و مسافر شهری نماید.</p>
یک بند به شرح ذیل به تبصره «۸» الحاق گردد			<p>وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) مکلف است با ایجاد سامانه الکترونیک صدور گواهی پرداخت عوارض سالیانه وسایط نقلیه، امکان صدور الکترونیکی مفاصحساب سالیانه وسایط نقلیه برای مالکان را فراهم نماید.</p>
بند الحاقی به تبصره «۸»		<p>پیرو ماده (۸) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مورخ ۱۳۷۴/۰۲/۰۳ به شرح «ساخت و تولید و ورود وسایل نقلیه موتوری و همچنین موتور و سایر قطعات مرتبط با احتراق وسایل نقلیه از قبیل کاربراتور و فیلتر مستلزم رعایت استانداردهای</p>	<p>سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است به منظور انجام امور تحقیقاتی در حوزه استانداردهای آلاینده‌گی و رصد فناوری‌های روز کارآمد و نوین در کاهش آلاینده‌گی وسایل نقلیه و همچنین تجهیز مرکز آزمون آلاینده‌گی منابع متحرک متناسب با آخرین استانداردهای اروپایی،</p>

پیشنهاد اصلاح یا الحاق	توجیهات	متن حکم	شماره ماده
<p>از محل درآمد اخذ تأییدیه سازمان حسب ماده (۴) قانون هوای پاک، برای خودروهای سبک، سنگین و موتورسیکلت‌ها اقدام کند. منابع حاصل تا سقف ۵۰۰۰۰ میلیون ریال به ردیف... نزد خزانه‌داری کل واریز و ۱۰۰ درصد این منابع از طریق مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه در اختیار سازمان محیط زیست قرار می‌گیرد تا صرف مصارف فوق شود.</p>	<p>حفاظت محیط زیست می‌باشد»؛ و ماده (۱۰) همین قانون به شرح «شماره‌گذاری هر نوع وسیله نقلیه موتوری مستلزم رعایت استانداردهای موضوع ماده (۸) این قانون می‌باشد.» لزوم نظارت سازمان حفاظت محیط زیست بر رعایت استانداردهای مربوطه در خودروهای تولید شده در قانون فوق‌الذکر تبیین شده است.</p> <p>از طرفی پیرو ماده (۴) قانون هوای پاک ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۳، «شماره‌گذاری انواع وسایل نقلیه موتوری اعم از داخلی و وارداتی مستلزم رعایت حدود مجاز انتشار آلاینده‌های موضوع این قانون و اخذ تأییدیه سازمان می‌باشد.</p> <p>همچنین در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) قانون هوای پاک ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۷/۰۷/۳۰، «سازمان موظف است به منظور اطمینان از صحت همه بخش‌های فرایند تأیید حدود مجاز آلاینده‌ها، نسبت به نمونه‌برداری و انجام آزمون‌های تطابق تولید اقدام کند. عدم احراز حدود مجاز آلاینده‌ها، منجر به توقف تولید، توقف شماره‌گذاری و اجرای مجدد ضوابط آلاینده‌ها می‌شود.»</p> <p>از این رو نیاز است با توجه به تکالیف متعدد قانونی به سازمان برای صدور تأییدیه زیست‌محیطی، نیاز به رصد فناوری‌های دنیا در زمینه کاهش آلودگی خودرویی، نیاز به انجام نظارت و بازرسی حرفه‌ای و با استفاده از افراد و شرکت‌های متخصص، نیاز به صحت‌سنجی آزمون‌های آلاینده‌ها در آزمایشگاه‌های متعلق به سازمان و تجهیز آزمایشگاه‌های مذکور، تبصره الحاقی زیر به بودجه سال ۱۳۹۸ اضافه گردد.</p>		



شماره ماده	متن حکم	توجیهات	پیشنهاد اصلاح یا الحاق
تبصره الحاقی		با استناد به تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده بایستی عوارض آلاینده با تأیید سازمان حفاظت محیط زیست به منظور رفع آلاینده اختصاص یابد.	تمام منابع وصول شده بابت عوارض آلاینده (موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده) صرفاً با تأیید سازمان حفاظت محیط زیست به منظور رفع آلاینده اختصاص می یابد.
اصلاح ردیف ۱ سمت مصارف جدول تبصره «۱۴»	اعتبارات موضوع عوارض ارزش افزوده سهم شهرداری ها در اختیار شهرداری ها قرار می گیرد. این اعتبارات جهت حل معضلات زیست محیطی با نظارت و تأیید سازمان محیط زیست به مصرف می رسد.	با توجه به عوارض زیست محیطی فرآورده های نفتی و با استناد به ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده (تخصیص عوارض بنزین و نفت سفید (ده درصد) و نفت گاز (ده درصد) و نفت کوره (پنج درصد) پیشنهاد می شود در جدول تبصره «۱۴» (ردیف ۱ در سمت مصارف) این عوارض در ردیف مجزایی درج شود تا اعتبارات آن در اختیار شهرداری های سراسر کشور قرار گیرد.	عنوان و مبلغ ردیف ۱ جدول مصارف تبصره «۱۴» به شرح زیر اصلاح می شود: ۱. مالیات بر ارزش افزوده با مبلغ ۶۱۳۷۵ میلیارد ریال ۲. عوارض ارزش افزوده سهم شهرداری ها با مبلغ ۳۵۰۰۰ میلیارد ریال

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
۲. گزارش ارزیابی عملکرد سازمان محیط زیست طی سال‌های برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۳. گزارش‌های منتشر شده توسط سازمان محیط زیست، ۱۳۹۸.
۴. برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۴۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲۵. بخش محیط زیست

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. محیط زیست



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۲