

ارزیابی ساختار و عملکرد صندوق ملی محیط زیست

معاونت مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۷۶۳
شهریورماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|---|
| ۱ | چکیده |
| ۱ | مقدمه |
| ۳ | ۱. ساختار صندوق ملی محیط زیست |
| ۳ | ۲. عملکرد صندوق ملی محیط زیست در سال ۱۳۹۹ |
| ۹ | ۳. آسیب شناسی ساختار و عملکرد صندوق ملی محیط زیست و ارائه پیشنهادها |
| ۱۲ | جمع بندی |
| ۱۳ | منابع و مآخذ |



ارزیابی ساختار و عملکرد صندوق ملی محیط زیست

چکیده

تخصیص بهینه و نظام‌مند منابع مالی در راستای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست امری ضروری به‌نظر می‌رسد. صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان ظرفیتی اساسی برای نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار ایجاد شده است. صندوق ملی محیط زیست یک فرصت مهم برای تأمین مالی و هدایت اقدامات به‌منظور کاهش انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیست است. این صندوق در قوانین بالادستی و موضوعه همواره مورد توجه قرار داشته و بسترهای قانونی مناسبی برای واریز اعتبارات و جرایم زیست‌محیطی برای آن دیده شده است. همچنین این صندوق فرصت قابل توجهی در جذب منابع و کمک‌ها از منابع حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی را داراست. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، مصوب شد که بخشی از عوارض زیست‌محیطی که به موجب قانون مالیات بر ارزش افزوده اخذ می‌شود در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار بگیرد. تخصیص این ردیف اعتباری تا پایان فروردین‌ماه ۱۴۰۰، بیش از ۹ هزار میلیارد ریال بوده است. اما صندوق ملی محیط زیست به‌علت مشکلات ساختاری و فرایندی، نتوانسته مدیریت مناسبی برای هزینه‌کرد بهینه این اعتبار داشته باشد. در این گزارش ضمن بررسی علل عدم توفیق صندوق، پیشنهادهایی برای اصلاح ساختار و رویه‌های صندوق آورده شده است.

مقدمه

ایجاد نهادهای مالی محیط زیستی غیردولتی و صندوق‌های حفاظت از محیط زیست به‌منظور برنامه‌ریزی بهینه و استفاده از درآمدهای مالیاتی عوارض و جرایم زیست‌محیطی در دهه‌های اخیر در جهان مورد توجه قرار گرفته است. در کشور ما نیز ۱۶ سال است که در قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین موضوعه به ایجاد و تقویت صندوق ملی محیط زیست توجه شده است.

در بند «ب» ماده (۶۸) برنامه چهارم توسعه و جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور، قانونگذار به جهت تقلیل آلاینده‌های وارده به محیط زیست و تخریب آن به دولت اجازه تأسیس صندوق ملی محیط زیست داده است. اساس‌نامه این صندوق نیز طی تصویب‌نامه شماره ۴۹۸۸۸۸/ت/۱۱۳۱۴۲ 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. 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.^۱

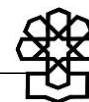
صندوق یک مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است که به منظور کمک به تقلیل آلاینده‌های زیست‌محیطی، جلوگیری از تخریب و حفظ و حمایت از محیط زیست برای حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی تأسیس شده است. صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری بوده و مطابق با قوانین و مقررات ناظر بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی فعالیت می‌کند و می‌تواند نسبت به تأسیس مؤسسه اعتباری 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.

هدف از تشکیل و حدود فعالیت‌های صندوق مطابق اساسنامه آن عبارتند از:

۱. تأمین و تجهیز منابع مالی از محل‌های پیش‌بینی شده در قانون در جهت تحقق اهداف قانونی تشکیل صندوق،
۲. اعطای تسهیلات مالی به کارخانجات، کارگاه‌ها و به‌طور کلی هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی،
۳. اعطای تسهیلات مالی برای جلوگیری از تخریب محیط زیست از طریق حفظ، احیا و مدیریت تنوع زیستی (شامل زیستگاه، زیست‌بوم، گونه و ژن)،
۴. حمایت مالی و همکاری در طرح‌ها و پروژه‌های زیست‌محیطی و طرح‌های اکوتوریسم،
۵. حمایت مالی و همکاری در طرح‌های آموزشی و فرهنگ‌سازی برای بهبود شرایط زیست‌محیطی،
۶. اعطای تسهیلات مالی به مخترعان و محققان محیط زیست در جهت گسترش و تکمیل تحقیقات برای تولید انبوه و استفاده عمومی از تجهیزات کنترل و کاهش آلودگی.^۲

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب، ۱۳۹۷.

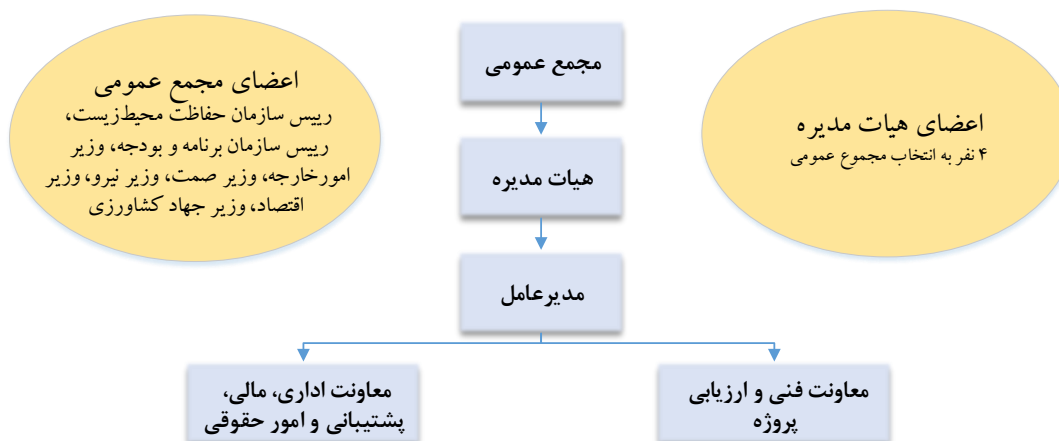
۲. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست.



۱. ساختار صندوق ملی محیط زیست

ارکان صندوق شامل مجمع عمومی (هفت عضو)، هیئت‌مدیره، مدیرعامل است که در شکل ۱ چارت صندوق و اعضای مجمع عمومی و هیئت‌مدیره صندوق نشان داده شده است.

شکل ۱. چارت فعلی صندوق ملی محیط زیست



شرح وظایف ارکان صندوق در اساسنامه آن آورده شده است.

۲. عملکرد صندوق ملی محیط زیست در سال ۱۳۹۹

صندوق ملی محیط زیست می‌تواند به‌عنوان پیش‌روان و هماهنگ‌کننده نقش بسزایی در بهبود کیفیت پایش محیط زیست و کاهش انتشار آلاینده‌ها ایفا کند. درباره بایسته‌ها و وظایف صندوق و تجربیات موفق کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۷ گزارشی را منتشر کرده است. در این گزارش تمرکز بر عملکرد و ساختار صندوق در سال ۱۳۹۹ معطوف است. در پنجمین سال پس از تأسیس صندوق ملی محیط زیست، پس از درج اعتبارات قابل توجه برای صندوق توسط دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، مجلس شورای اسلامی نیز پس از بررسی دو بند «ن» و «و» تبصره «۶» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۳۹۹ را تصویب کرد. علاوه بر این دو بند، صندوق از محل ردیف‌های متفرقه دارای بودجه هزینه‌ای مختص به خود بوده و از طرفی چندین محل در قوانین مختلف (نظیر هوای پاک، حفاظت احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، مدیریت پسماند کشور) توسط قانونگذار دیده شده که اعتباراتی به صندوق برای انجام وظایف محوله مطابق قانون واریز شود. در کنار این ظرفیت‌های قانونی، صندوق می‌تواند از منابع بین‌المللی

و هدایای داخلی و خارجی نیز تأمین مالی انجام دهد.

• **بند «ن» تبصره «۶» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۳۹۹:** سی و پنج درصد (۳۵٪) از عوارض آلاینده‌گی وصول شده از محل یک درصد (۱٪) از قیمت فروش تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده به سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات مالی برای کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیست شود.

همه عوارض آلاینده‌گی اخذ شده مطابق با ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده تا سال ۱۳۹۸ در اختیار دهیاری‌ها و شهرداری‌ها قرار می‌گرفت. اما در سال ۱۳۹۹ و به موجب تکلیف قانون بودجه، ۳۵ درصد از این عوارض به صندوق ملی محیط زیست اختصاص یافت. صندوق پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه که با تأخیر صورت پذیرفت، نسبت به انعقاد تفاهم با بانک عامل (که بانک ملی انتخاب شده) اقدام کرد و این تفاهم‌نامه در ۲۳ شهریورماه ۱۳۹۹ به مدت سه سال منعقد شد. تسهیلات ارائه شده با سود ۱۰ درصد و مدت زمان بازگشت هشت سال پیش‌بینی شده است. در چارچوب این تفاهم‌نامه و به منظور اعطای تسهیلات کم‌بهره، شیوه‌نامه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق ملی محیط زیست با همکاری بانک ملی برای ابلاغ به شعب عامل بانک ملی در سراسر کشور تهیه و تدوین شده است.

براساس گزارش صندوق ملی محیط زیست، تا پایان فروردین ماه ۱۴۰۰، ۹۰۶۶۶۸۰ میلیون ریال از این محل به صندوق تخصیص صورت گرفته است.

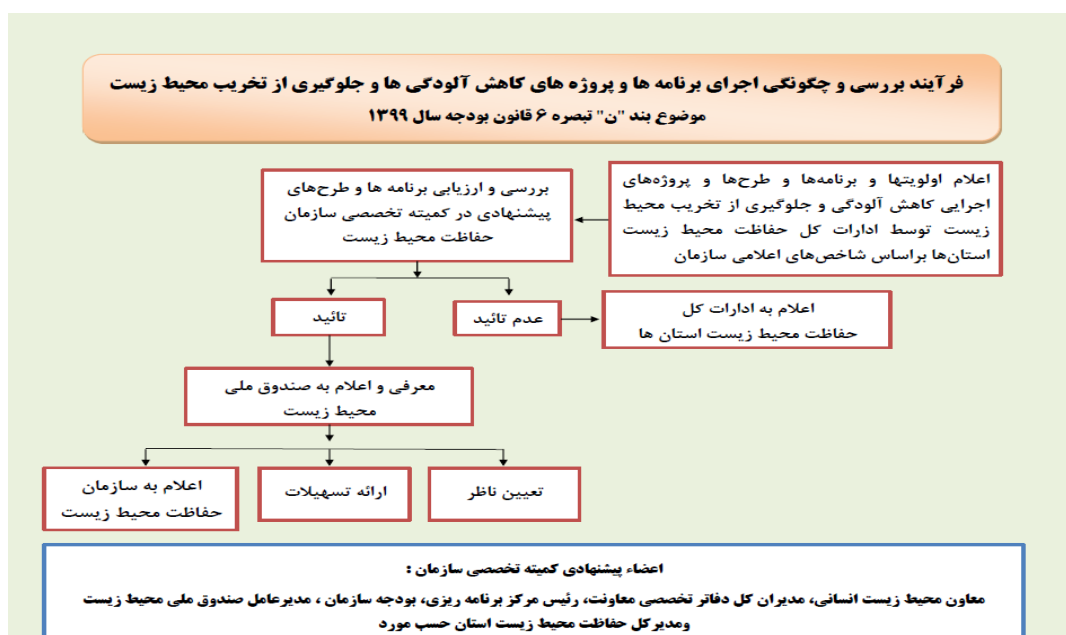
در ادامه به منظور اجرای بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، صندوق ملی محیط زیست با همکاری ادارات کل حفاظت محیط زیست در سراسر کشور، نسبت به شناسایی واحدهای آلاینده و پتانسیل‌های موجود در استان‌ها برای استفاده از منابع صندوق مطابق با اساسنامه آن اقدام کرده است. همچنین صندوق به صورت موازی با برخی از صنایع، انجمن‌ها و سندیکا‌های صنعتی نیز مکاتبه کرده است. در این راستا واحدهای آلاینده متقاضی اطلاعات خود را در قالب کاربرگ‌های مشخصات فنی و مالی تکمیل کرده و به ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها ارائه کرده‌اند. این فرم‌ها را ادارات کل بررسی و پس از تأیید ضرورت اجرا از سوی مدیرکل حفاظت محیط زیست استان برای بررسی تکمیلی و طرح در کمیته‌های فنی به دفاتر تخصصی حوزه معاونت محیط زیست انسانی سازمان حفاظت محیط زیست معرفی شده‌اند.

ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها به‌عنوان متولی شناخت و پایش واحدهای صنعتی نسبت به سنجش میزان آلودگی صنایع و تهیه فهرست صنایع آلاینده و شناسایی آنها وفق پروژه‌های اولویت‌دار در زمینه کاهش آلودگی محیط زیست اقدام کرده‌اند. شاخص‌های اعلام شده شامل مدت اجرای پروژه، قرار گرفتن در فهرست صنایع آلاینده و تأثیر اجرای پروژه در بهبود وضعیت محیط‌زیست



بوده است. فرایند انتخاب و اولویت‌بندی واحدهای صنعتی مطابق شکل ۲ از طرف معاونت محیط زیست انسانی جمع‌بندی و ابلاغ شده است. بر این اساس پروژه‌های اولویت‌دار در زمینه کاهش آلودگی و جلوگیری از تخریب محیط زیست براساس شاخص‌های اعلامی سازمان حفاظت محیط زیست از سوی ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها به کمیته‌های تخصصی سازمان حفاظت محیط زیست ارجاع شده و پس از تأیید برای دریافت تسهیلات به صندوق ملی محیط زیست معرفی شده‌اند.

شکل ۲. چرخه گردش کار ارزیابی پروژه‌های متقاضی استفاده از تسهیلات صندوق



در این فرایند پس از تأیید پروژه و معرفی به بانک عامل و تأیید مدارک و اهلیت لازم برای اخذ وام توسط بانک ۲۵ درصد از مبلغ وام به فرد متقاضی واریز می‌شود. پس از آن و براساس طرح تأییدی، تا سقف ۵۰ درصد پس از تأیید اداره کل استان و در ادامه پس از تأیید سازمان و هیئت‌های ارزیاب صندوق ۱۰۰ درصد تسهیلات پرداخت می‌شود. پس از اعلام فراخوان امکان ارائه تسهیلات توسط صندوق، ۴۲۰ طرح به این صندوق واصل شد که قریب به ۳۰۰ طرح آن فاقد ارائه طرح توجیهی و فنی بوده و از چرخه بررسی کنار گذاشته شدند. سایر طرح‌ها پس از تأیید ادارات کل محیط زیست استانی، به کمیته تخصصی سازمان ارجاع شدند که از این میان تا پایان خردادماه ۱۴۰۰، ۵۶ پروژه محیط زیستی با اعتبار مورد نیاز ۲۶۵۵۹۳۷ میلیون ریال مطابق با شیوه‌نامه شناسایی و معرفی واحدهای مشمول دریافت تسهیلات و نحوه بازپرداخت آن از سوی صندوق ملی محیط زیست به بانک ملی معرفی شدند تا با بررسی پرونده آنان و اخذ تضامین و وثایق توسط بانک عامل فرایند اعطای تسهیلات آغاز شود.

جدول ۱. وضعیت جغرافیایی پروژه‌های مصوب صندوق ملی محیط زیست

| ردیف | استان | تعداد پروژه‌های معرفی شده به بانک | ردیف | استان | تعداد پروژه‌های معرفی شده به بانک |
|------|-------------------|-----------------------------------|--------|---------------------------|-----------------------------------|
| ۱ | آذربایجان شرقی | ۱ | ۱۷ | فارس | ۳ |
| ۲ | آذربایجان غربی | ۰ | ۱۸ | قزوین | ۱ |
| ۳ | اردبیل | ۱ | ۱۹ | قم | ۰ |
| ۴ | اصفهان | ۴ | ۲۰ | کردستان | ۰ |
| ۵ | البرز | ۳ | ۲۱ | کرمان | ۳ |
| ۶ | ایلام | ۲ | ۲۲ | کرمانشاه | ۳ |
| ۷ | بوشهر | ۵ | ۲۳ | کهگیلویه و بویراحمد | ۰ |
| ۸ | تهران | ۷ | ۲۴ | گلستان | ۲ |
| ۹ | چهارمحال بختاری | ۲ | ۲۵ | گیلان | ۱ |
| ۱۰ | خراسان جنوبی | ۱ | ۲۶ | لرستان | ۱ |
| ۱۱ | خراسان رضوی | ۳ | ۲۷ | مازندران | ۳ |
| ۱۲ | خراسان شمالی | ۳ | ۲۸ | مرکزی | ۲ |
| ۱۳ | خوزستان | ۰ | ۲۹ | هرمزگان | ۰ |
| ۱۴ | زنجان | ۰ | ۳۰ | همدان | ۲ |
| ۱۵ | سمنان | ۰ | ۳۱ | یزد | ۲ |
| ۱۶ | سیستان و بلوچستان | ۰ | تجمیعی | پروژه مشترک بین چند استان | ۱ |

براساس بررسی‌های صورت گرفته با توجه به اینکه بخش چشمگیری از متقاضیان تسهیلات معرفی شده به بانک (پروژه‌های ارسالی) شرایط اخذ وام (نظیر نداشتن بدهی، داشتن وثایق لازم و ...) را نداشتند، تاکنون نتوانسته‌اند از این تسهیلات بهره‌مند شوند. همچنین مطابق برنامه صندوق، پرداخت تسهیلات به صورت پلکانی انجام می‌شود و براساس پیشرفت پروژه کاهش آلاینده‌گی و تأیید ادارات کل سازمان حفاظت محیط زیست و کمیته تخصصی سازمان، پرداخت مراحل بعدی تسهیلات صورت می‌گیرد. بنابراین تاکنون اعتبار کمی به پروژه‌ها در قالب تسهیلات پرداخت شده است.

• **بند «و» تبصره «۶» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۳۹۹:** به منظور کاهش آثار مخرب پسماندها، درآمد حاصل از اجرای بندهای «ث» و «ص» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، ناشی از فروش کالاهایی که مصرف آنها به تولید پسماند مخرب محیط زیست منجر می‌شود از سوی سازمان امور مالیاتی به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز می‌شود. منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ردیف ۳۹- ۵۳۰۰۰۰۰ 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 شود.

مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و در راستای اجرای ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، بخشی از منابع وصولی ناشی از فروش کالاهایی که مصرف آنها به تولید پسماند مخرب محیط زیست منجر می‌شود، در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار گرفت تا با برنامه‌ریزی و مشارکت بخش خصوصی نسبت به ایجاد دستگاه‌های زباله‌سوز اقدام کند. درخصوص بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با توجه به ابلاغ آیین‌نامه اجرایی ۵۳۲۵۵/۵۷۶۵۴/هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۴، جلسه مشترکی با حضور نمایندگان سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و سازمان برنامه و بودجه و صندوق ملی محیط زیست تشکیل شد و بر این اساس پروژه‌های اولویت‌دار مرحله اول تعیین شدند. همچنین از این محل تاکنون ۱۶۰ میلیارد ریال توسط سازمان برنامه تخصیص صورت گرفته است. اما مطابق با نامه مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۶ رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و رئیس مجموع عمومی صندوق ملی محیط زیست، امکان استفاده از این اعتبار تخصیص یافته وجود ندارد؛ چراکه این اعتبارات به‌صورت اسناد خزانه اسلامی (اخزا ۹۰۸) با تاریخ سررسید ۱۴۰۲/۰۶/۰۶ تخصیص یافته و امکان ارائه تسهیلات تا قبل از سررسید موعده نقدشوندگی اسناد مذکور وجود ندارد.

• **ماده (۳۳) قانون هوای پاک:** صد درصد (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 به‌منظور ارائه تسهیلات به منابع آلاینده هوا برای رفع و کاهش آلودگی هوا اختصاص می‌یابد. تعدیل میزان جریمه خسارت‌های وارده به محیط زیست مندرج در این قانون را هر دو سال یک‌بار سازمان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و در لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

• **ماده (۴) (تبصره «۱») قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها:** 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 به‌منظور جبران خسارت وارده و حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها در اختیار صندوق ملی محیط‌زیست قرار می‌گیرد.

• **ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها:** 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 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

۱. مواد پلیمری از قبیل پلاستیک‌ها، PEP و لاستیک،

۲. کالاهای شیشه‌ای، کریستال،

۳. اشیای ساخته شده از فلزات ساده و آلیاژی،

۴. اشیای ساخته شده از چوب و نئوپان،

۵. کالاهای ساخته شده 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 الکترونیک،

۹. انواع مصالح ساختمانی از نوع کانی‌های غیرفلزی.

تبصره «۱» - واحدهای تولیدی که از مواد اولیه بازیافتی استفاده می‌کنند، به‌ازای استفاده از این‌گونه مواد از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود.

تبصره «۲» - واحدهای تولیدی که محصولات خود را صادر می‌کنند و یا واردکنندگانی که کالای خود را مرجوع می‌کنند، به‌ازای میزان کالای صادر شده و یا مرجوعی، از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود.

تبصره «۳» - تجدیدنظر در اقلام و مبلغ مذکور حسب مورد پس از طرح در کارگروه ملی با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.

متأسفانه صندوق در هریک از این سه قانون به‌رغم جلسات و اقدام‌هایی که پیگیری کرده توفیق چندانی نداشته است و این ظرفیت‌های قانونی خوب مغفول مانده است. البته برخی از مواد این قوانین نیز خود محل مناقشه هستند که در آسیب‌شناسی آنها لازم است به این موارد پرداخته شود. درخصوص نحوه هزینه‌کرد بودجه جاری این صندوق نیز داده‌ای در دسترس نیست و دستگاه‌های نظارت ذی‌مدخل نظیر سازمان بازرسی کل کشور لازم است ورود داشته باشند. همچنین ظرفیت‌های اخذ مالیات‌های سبز از آلاینده‌ها و فعالیت‌های دیگر مخرب محیط زیست که تاکنون در قالب قانون‌های موجود احصا نشده وجود دارد که در صورت بهبود عملکرد صندوق در اجرای قوانین موجود، می‌تواند به‌مرور تصویب و اجرایی شوند.



۳. آسیب‌شناسی ساختار و عملکرد صندوق ملی محیط زیست و ارائه پیشنهادها

پس از بررسی ساختار فعلی و عملکرد صندوق در سال ۱۳۹۹، در این بخش نسبت به آسیب‌شناسی این موارد و ارائه ساختار پیشنهادی صندوق پرداخته می‌شود. عملکرد صندوق در سال ۱۳۹۹ مؤید این مطلب است که بدون ایجاد ظرفیت و ساختار انجام کار و طراحی سازوکارهای گردش کار و اطلاعات در مجموعه صندوق، اعتبارات قابل توجهی به این مجموعه وارد شده است که متأسفانه صندوق نتوانسته آن‌گونه که بایسته است نسبت به مدیریت و هزینه‌کرد آن اقدام کند. در ادامه چهار علت اصلی ناکارآمدی عملکردی و ساختاری صندوق مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند:

۱. **عدم شفافیت و اطلاع‌رسانی دقیق:** صندوق ملی محیط زیست متأسفانه از ابتدای تأسیس تاکنون سیاست عدم شفافیت و عدم پویایی در اطلاع‌رسانی و مشارکت را اتخاذ کرده است. درحالی‌که در صورت شفاف بودن و به اشتراک‌گذاری عملکرد و صورت‌حساب‌های مالی مجموعه، امکان جذب کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی بین‌المللی به صندوق بیش‌ازپیش فراهم می‌شود. متأسفانه جامعه هدفی که می‌توانست در سال ۱۳۹۹ با امکانات و تسهیلات صندوق آشنا و از آنها بهره‌مند شود به‌علت عدم اطلاع‌رسانی صحیح و بموقع از این فرصت محروم شد و کشور نیز از این محل به‌علت عدم کاهش انتشار آلاینده‌گی به‌رغم تخصیص اعتبار، دچار خسارت شد. همچنین عدم شفافیت سبب شده نحوه انتخاب پروژه‌های منتخب و معرفی به بانک برای اعطای تسهیلات مشخص نباشد. به‌طوری‌که در استان خوزستان با وجود گستردگی صنایع در استان و مشکلات زیست‌محیطی متعدد و عوارض پرداختی قابل توجه، هیچ پروژه منتخبی وجود نداشته است.

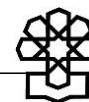
۲. **ساختار نامناسب صندوق:** صندوق مطابق قانون به‌عنوان مؤسسه دولتی غیروابسته به سازمان محیط زیست شناخته می‌شود. این وابستگی بیش از حد به سازمان سبب شده است که صندوق چابکی لازم را نداشته باشد. همچنین سازمان محیط زیست و ادارات کل و سایر زیرمجموعه‌های آن نیز به نوعی متقاضی دریافت و بهره‌مندی از تسهیلات و کمک‌های صندوق هستند و تصمیم‌گیران صندوق نیز بعضاً از کارمندان این سازمان هستند. این مسائل خود به نوعی تعارض منافع را ایجاد می‌کند. بنابراین لازم است صندوق با استقلال بیشتر و اضافه شدن دستگاه ناظر (قوه قضائیه) در ساختار آن و طراحی رویه‌های چابک و شفاف، بتواند ضمن پویایی، بسترهای احتمال وقوع فساد را کاهش دهد.

۳. **عدم سازمان نظام مهندسی محیط زیست:** اگرچه نبود سازمان نظام مهندسی محیط زیست به‌صورت مستقیم به صندوق محیط زیست مربوط نمی‌شود، اما این مسئله سبب شده است فرایندهای ارزیابی و ارزش‌گذاری طرح‌ها با اختلال جدی مواجه شود. همچنین صنایع آلاینده و

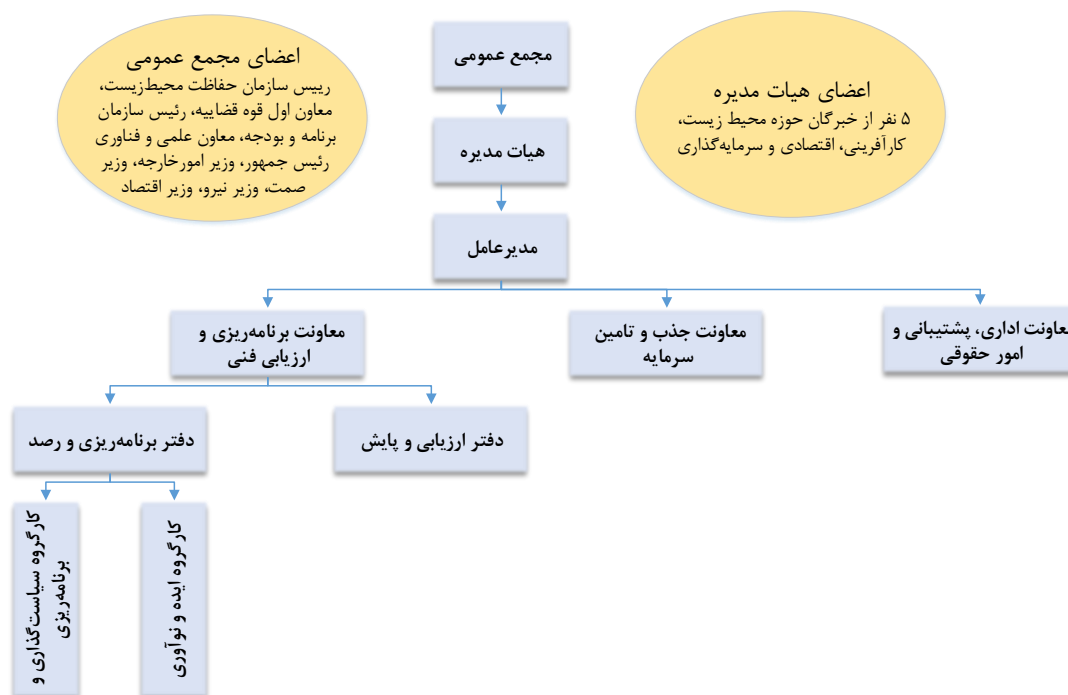
متقاضیان دریافت تسهیلات نیز دچار سردرگمی هستند و اسباب سوءاستفاده سودجویان در این خلأ قانونی و عدم سازمان و نظام‌مندی فراهم شده است. حال آنکه ایجاد سازمان نظام مهندسی محیط زیست علاوه بر استانداردسازی و تعرفه‌گذاری خدمات، می‌تواند نظام سطح‌بندی پروژه‌ها و ارزشیابی اشخاص و اعطای مجوز به آنها را تشکیل دهد و با توسعه تشکیلات انتظامی ذیل خود، از بروز تخلفات و تضییع حقوق جلوگیری کند.

۴. **عدم ایجاد سازمان انجام کار متناسب در صندوق:** صندوق ملی محیط زیست به‌رغم برخورداری از فرصت پنج‌ساله قبل از ورود اعتبارات سال ۱۳۹۹، متأسفانه نتوانسته است سازمان انجام کار خود را متناسب با مأموریت‌هایش تشکیل دهد. بنابراین پس از تخصیص اعتبارات به خوبی نتوانست عمل کند. براساس اعداد اعلامی صندوق، بیش از ۷۰ درصد اعتبارات تخصیص‌یافته اصلاً تعیین تکلیف نشده است. در کنار این مسئله براساس بررسی‌های صورت گرفته بخش چشمگیری از پروژه‌های معرفی شده نیز به‌دلیل عدم برخورداری از شرایط دریافت وام نظیر تأمین وثایق لازم، عدم داشتن بدهی و ... نتوانسته‌اند از بانک عامل وام دریافت کنند. صندوق صرفاً براساس موارد فنی پروژه‌ها را ارزیابی کرده و شاخصی در زمینه توانمندی و ظرفیت دریافت وام نداشته است و این نقیصه سبب به مشکل برخوردن متقاضیان دریافت وام در زمان مراجعه به بانک شده است. این مسئله در کنار کاهش ارزش پول ملی در یک سال گذشته، عملاً باعث اتلاف سرمایه و وقت به‌علت راکد ماندن اعتبارات شده است. همچنین فقدان داشتن برنامه و سیاست‌گذاری کوتاه، میان و بلندمدت در صندوق سبب شده نقشه راه صندوق نیز نامشخص باشد و نتوان در صورت تحقق و اجرای پروژه‌های مورد حمایت، ارزیابی دقیق و یکپارچه‌ای از اقدام‌های آن داشت.

با توجه به موارد یاد شده، ساختار پیشنهادی و شرح اقدام‌هایی که صندوق لازم است انجام دهد تا به شرایط مطلوب برسد، در ادامه خواهد آمد.



شکل ۳. چارت تشکیلاتی پیشنهادی برای صندوق ملی محیط زیست



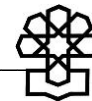
ساختار پیشنهادی برای این صندوق مطابق شکل ۳ قابل ملاحظه است. در این ساختار، معاون اول قوه قضائیه به عنوان نماینده آن قوه و برای نظارت بر حسن اجرای وظایف به عنوان عضو ناظر پیشنهاد شده است. این مسئله باعث تقویت بعد نظارتی درون سازمانی در صندوق خواهد شد. به منظور تقویت استفاده از ظرفیت شرکت های خلاق و نوآور و ایجاد ارتباط بیشتر با زیست بوم نوآوری کشور، جایگزینی معاون علمی و فناوری ریاست جمهوری به جای وزیر جهاد کشاورزی که ارتباط مستقیمی به فعالیت های صندوق ندارد، پیشنهاد می شود. همچنین لازم است برای انتخاب اعضای هیئت مدیره شاخصه هایی تعریف شوند و ترکیب تخصص اعضا به گونه ای باشد که اهداف تشکیل صندوق را پوشش دهد. همچنین لازم است عنوان و تعداد معاونت های صندوق افزایش یابد. معاونت اداری، پشتیبانی و امور حقوقی که در حال حاضر نیز وجود دارد، در واقع مدیریت امور داخلی مرکز را زیر نظر مدیرعامل به عهده خواهد داشت. همچنین لازم است یک معاونت مستقل در صندوق به منظور تهیه بسته های جذاب و افزایش قدرت جذب منابع و به فعلیت رساندن بسترهای قانونی جذب منابع مالی ایجاد شود که به صورت تخصصی این موارد را پیگیری کند. معاونت فنی و ارزیابی فعلی نیز باید در قالب معاونت برنامه ریزی و ارزیابی و با دو دفتر ذیل خود ایجاد شود. این معاونت در واقع نقطه ثقل اقدام های صندوق خواهد بود. این معاونت وظیفه رصد و شناسایی صنایع آلاینده و همچنین ظرفیت شرکت های فناورانه و دانش بنیان کشور به منظور رفع این معضلات را داراست. این معاونت موظف است با تشکیل اتاق های فکر و ایده، مسائل صنعتگران و توانمندی های دانشگاه ها و شرکت های دانش بنیان را در حوزه کاهش

آلاینده‌ها و جلوگیری از تخریب محیط زیست به هم معرفی کند. همچنین این معاونت موظف است برنامه شش‌ماهه، یک‌ساله و چهارساله صندوق را تهیه و مدیرعامل برای تصویب به هیئت‌مدیره ارائه کند. دفتر دیگری که لازم است ذیل این معاونت تشکیل شود، دفتر پایش و ارزیابی است که وظیفه ارزیابی طرح‌های واصله از لحاظ فنی، اقتصادی را داراست و موظف است همه مراحل را تا اثربخشی قابل اندازه‌گیری پروژه پیگیری نماید. این دفتر نیز ملزم است برای رسیدن به این هدف کارگروه‌های تخصصی را تشکیل دهد.

همچنین صندوق مکلف است همه اقدام‌های خود را به‌صورت شفاف و هر سه‌ماه یک‌بار در قالب گزارش عملکرد منتشر کند. در کنار این باید صندوق مکلف شود صورت‌های مالی حسابرسی شده سالیانه خود را منتشر کند. انتشار گزارش فنی از میزان اثربخشی اعتبار اختصاص‌یافته، از ارکان دیگر گزارش‌دهی این مجموعه است که لازم است به آن اهتمام یابد. سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور نیز با توجه به وظایف خود به‌صورت دوره‌ای این صندوق را پایش کنند. به‌خصوص این اقدام در سال‌های اول به‌جهت شکل‌گیری درست فرایندها و رویه‌های صندوق ضرورت دوچندان دارد.

جمع‌بندی

صندوق ملی محیط زیست یکی از ارکان مهم حوزه راهبری و مدیریت محیط زیست کشور شناخته می‌شود که در صورت اصلاح ساختار و چابک‌سازی فرایندها، می‌تواند به‌عنوان یک پیشران توسعه در کنار کاهش انتشار آلاینده‌ها در محیط به ارتقای دانش فنی و تأمین مالی پروژه‌های دانش پایه اقدام نماید. متأسفانه ساختار و سازمان انجام کار صندوق و به تبع آن عملکرد این نهاد در سال‌های گذشته به‌ویژه در سال ۱۳۹۹ که اعتبار بسیاری به آن اختصاص یافت، نتوانسته به‌خوبی مدیریت کند. همچنین این صندوق تاکنون نتوانسته است نسبت به جذب کمک‌ها و اعتبارات اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی موفق عمل کند. بسترهای قانونی دیده شده در قوانین مختلف در سال‌های گذشته مورد توجه کافی قرار نگرفته و صندوق نتوانسته آنها را پیگیری و به فعلیت برساند. البته کماکان ظرفیت‌های اخذ مالیات سبز وجود دارد که در صورت بهبود عملکرد صندوق می‌تواند به‌مرور تصویب و اجرایی شود. اعتبار وصولی از محل بند «ن» تبصره «۶» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تا پایان فروردین ماه بیش از ۹ هزار میلیارد ریال برای صندوق آورده مالی داشته که صندوق صرفاً برای ۲۶۵۰ میلیارد ریال آن به بانک پروژه معرفی کرده که بخشی از این پروژه‌ها نیز به‌علت مسائل مختلف نتوانسته‌اند از تسهیلات استفاده کنند. توزیع پروژه‌ها در سطح کشور نیز متأسفانه وضع مطلوبی ندارد. به‌عنوان نمونه استان خوزستان با وجود صنایع مختلف و انتشار آلاینده‌های گوناگون در محیط، به‌رغم معضلات گسترده متأسفانه فاقد پروژه معرفی شده به بانک بوده است. بنابر موارد اشاره



شده باید ساختار و رویه‌های صندوق اصلاح، چابک و شفاف شود تا این ظرفیت خوب که سیاستگذاران کشور برای تأمین مالی رفع معضلات محیط زیست طراحی و قانونگذاری کرده‌اند، به جایگاه خود دست یابد و بتواند وظایف خود را به خوبی به انجام رساند.

منابع و مأخذ

۱. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب، ۱۳۹۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۷۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی ساختار و عملکرد صندوق ملی محیط زیست

نام معاونت: مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

تهیه و تدوین کننده: حمیدرضا تقوایی نجیب

مدیر مطالعه: مجید حسین زاده

ناظر علمی: علیرضا رهایی

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: محمد یزدی، علی سلاجقه

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق

۲. محیط زیست

۳. ارزیابی

۴. ساختار

۵. بودجه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۶/۲۸