



# بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۴۷۲  
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۹/۲۸

عنوان گزارش:  
بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم

نام دفتر:  
مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

مدیر مطالعه:  
الهه سلیمانی مورچه خورتنی

تهیه و تدوین:  
حمیدرضا تقوایی نجیب

ناظر علمی:  
محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان:  
سیدمحمدحسین فاطمی (دفتر مطالعات بخش عمومی)  
سیدمهدی بنی‌طبا (دفتر مطالعات اقتصادی)

تاریخ شروع:  
۱۴۰۲/۵/۷

تاریخ خاتمه:  
۱۴۰۲/۹/۲۰

ویراستار ادبی:  
سیده مرضیه موسوی‌راد

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
آذر مهمان‌نواز

واژه‌های کلیدی:  
۱. محیط زیست  
۲. صندوق  
۳. دولت سیزدهم  
۴. عملکرد  
۵. رفع آلاینده‌گی



## فهرست مطالب

۶.....	چکیده.....
۷.....	خلاصه مدیریتی.....
۹.....	۱. مقدمه.....
۱۰.....	۲. پیشینه.....
۱۱.....	۳. بررسی اجمالی عملکرد صندوق در دولت‌های یازدهم و دوازدهم.....
۱۲.....	۴. بررسی اقدامات و عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم.....
۱۸.....	۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها.....
۲۰.....	منابع و مأخذ.....

## فهرست جداول و شکل‌ها

۱۱.....	جدول ۱. وضعیت اعتبارات جذب شده صندوق ملی محیط زیست از منابع مختلف.....
۱۲.....	جدول ۲. سهم اعتبار مصوب پروژه‌های ۱۰گانه متقاضی دریافت تسهیلات در سال ۱۴۰۱.....
۱۵.....	جدول ۳. درآمدهای صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم.....
۱۷.....	جدول ۴. مصارف صندوق ملی محیط زیست در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱.....
۱۸.....	جدول ۵. عملکرد اعطای تسهیلات به پروژه‌های محیط زیستی.....
۱۳.....	شکل ۱. نمودار سازمانی صندوق ملی محیط زیست.....
۱۴.....	شکل ۲. فرایند اعطای تسهیلات به پروژه‌های محیط زیستی.....
۱۹.....	شکل ۳. چرخه پیشنهادی ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی.....



## بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم

### چکیده



بانک عامل جهت پرداخت تسهیلات رفع آلاینده‌گی به پروژه‌ها معرفی کرده که تاکنون **تنها ۱۵ درصد** از این تسهیلات پرداخت شده است. بررسی عملکرد صندوق در دولت سیزدهم نشان داد علی‌رغم برخی اصلاحات صورت گرفته و بهبود فرایندها نسبت به ادوار گذشته، کماکان با ظرفیت‌های در نظر گرفته شده در اسناد برنامه و قوانین بخش محیط زیست، فاصله قابل توجه دارد و اگر صندوق در آستانه ده‌سالگی تأسیس آن نتواند از این ظرفیت‌ها استفاده کند، به مرور از چرخه عملکردی و فرایند اجرایی خارج خواهد شد و شواهد این مسئله در قانونگذاری‌های اخیر مشاهده شده است. در این گزارش ضمن بررسی کلی عملکرد صندوق هفت پیشنهاد برای بهبود عملکرد و تقویت جایگاه صندوق ارائه شده است.

صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان یک سازمان غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۳ به‌منظور تأمین مالی و کمک به کاهش انتشار آلاینده‌ها در طبیعت، جلوگیری از تخریب و تأمین پایداری محیط زیست و تنوع زیستی و تقویت بسترهای مشارکت عمومی و آموزش آحاد جامعه در حوزه محیط زیست تأسیس شده است. این صندوق می‌تواند با بهره‌گیری نوآورانه از منابع مالی و روش‌های خلاقانه در کنار ابزارهای قانونی به‌عنوان منبع مالی مطمئنی در کنار منابع محدود دولتی، برای توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست کشور با استفاده از ظرفیت‌های دانشی، اجرایی و مردمی نقش آفرینی داشته باشد.

این صندوق در سال‌های اخیر مجموعاً ۱۵۴۷۷ میلیارد ریال اعتبار به

## خلاصه مدیریتی



### بیان مسئله

صندوق ملی محیط زیست یک سازمان غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۳ به منظور تأمین مالی و کمک به کاهش انتشار آلاینده‌ها در طبیعت، جلوگیری از تخریب و تأمین پایداری محیط زیست و تنوع زیستی و تقویت بسترهای مشارکت عمومی و آموزش آحاد جامعه در حوزه محیط زیست تأسیس شده است. در این گزارش عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم از سه منظر تدوین اهداف و تصویب برنامه عملیاتی، تشکیلاتی و سازمان انجام کار صندوق و از منظر عملکرد و جذب اعتبارات وفق قوانین و نحوه هزینه‌کرد آن مورد بررسی قرار گرفته است.

### یافته‌های کلیدی

مطابق بررسی‌ها صندوق ملی محیط زیست برای بهبود شرایط اعطای تسهیلات، علاوه بر تغییر بانک عامل، نسبت به، به‌روزرسانی رویه شناسایی و معرفی پروژه‌های محیط زیستی مورد حمایت اقدام کرده است. صندوق ملی محیط زیست در جذب و هزینه‌کرد مؤثر اعتبارات در نظر گرفته شده در سه قانون هوای پاک (ماده ۳۳)، قانون مدیریت پسماندها (ماده ۱۲) آیین‌نامه اجرایی) و قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور (ماده ۴)، تاکنون نتوانسته موفق عمل کند و در این زمینه ضروری است تا این صندوق ضمن پیگیری و انتشار نتایج پیگیری برای وصول درآمدها، گزارش کم‌کاری یا ترک فعل هر یک از دستگاه‌های مسئول را به نهادهای ذی‌ربط ارائه کند و یا در صورتی که در مقام اجرا مشکلاتی دارد که لازم است در قانون و آیین‌نامه‌های مربوطه تغییری حاصل شود، به نهادهای سیاستگذار منعکس کند.

این صندوق در سال‌های اخیر مجموعاً ۱۵۴۷۷ میلیارد ریال اعتبار به بانک عامل جهت پرداخت تسهیلات رفع آلاینده‌گی به پروژه‌ها معرفی کرده که تاکنون تنها ۱۵ درصد از این تسهیلات پرداخت شده است. بررسی عملکرد صندوق در دولت سیزدهم نشان داد علی‌رغم برخی اصلاحات صورت گرفته و بهبود عملکرد این صندوق نسبت به ادوار گذشته، کماکان با ظرفیت‌های در نظر گرفته شده در اسناد برنامه و قوانین بخش محیط زیست، فاصله جدی دارد و اگر صندوق در آستانه ده‌سالگی تأسیس آن نتواند از این ظرفیت‌ها استفاده ببرد، به‌مرور از چرخه عملکردی و فرایند اجرایی خارج خواهد شد و شواهد این مسئله در قانونگذاری‌های اخیر مشاهده شده است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مطابق بررسی عملکرد صندوق، پیشنهادهای زیر برای بهبود عملکرد و تقویت جایگاه صندوق ارائه می‌شود:

**۱- تعیین سازوکار پایش سنجش اثربخشی اقدامات صندوق:** مهم‌ترین نقیصه در ساختار فعلی صندوق مشخص نبودن میزان اثرگذاری اقدامات و تأمین مالی صندوق در جهت بهبود وضعیت محیط زیست کشور است. در این رابطه باید صندوق در زمان تخصیص اعتبارات و حمایت از طرح‌ها اولویت‌بندی را براساس میزان اثربخشی در بهبود وضعیت محیط زیست و توانایی جذب اعتبار توسط متقاضی انجام دهد. همچنین لازم است در داخل صندوق سازوکار نظارت برای سنجش میزان موفقیت و اثربخشی تقویت شود و صرفاً به تأییدیه ادارات کل محیط زیست اکتفا نشود.

**۲- تقویت شفافیت در سازوکارها و عملکرد صندوق:** صندوق ملی محیط زیست در سال‌های ابتدایی شفافیت بسیار کمی در ارائه گزارش عملکرد و فرایند کاری خود داشت، اما در یک سال گذشته انتشار گزارش عملکرد این صندوق در وبگاه



آن بیشتر شده است. شایان ذکر است در صورت شفاف بودن و به اشتراک گذاری عملکرد و صورت حساب‌های مالی مجموعه و رویه‌های جاری صندوق، امکان جذب کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی بین‌المللی به صندوق بیش از پیش فراهم می‌شود. همچنین عدم وجود شفافیت سبب شده نحوه انتخاب پروژه‌های منتخب و معرفی به بانک جهت اعطای تسهیلات و نتایج حمایت مالی صندوق از آنها مشخص نباشد.

**۳ ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی:** یکی از فلسفه‌های وجودی صندوق ملی محیط زیست دریافت عوارض آلاینده‌گی و طراحی برنامه برای رفع آلاینده‌گی است. در این راستا پیشنهاد می‌شود صندوق به‌عنوان پیشران اصلی نوآوری در حوزه محیط زیست، بستر لازم برای ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی را فراهم کند. در این راستا لازم است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه‌های ذیربط فرایند ارزیابی و درگیر کردن مراکز دانش بنیان و دانشگاهی به‌منظور توسعه ابزارهای سنجش و ارزیابی تقویت شود. همچنین لازم است پس از انجام پایش، صنایع آلوده‌کننده به کلینیکی با عنوان کلینیک رفع آلاینده‌گی معرفی شوند تا در آنجا ضمن بررسی مسئله، راهکار کاهش آلودگی استخراج و با استفاده از منابع مختلفی نظیر صندوق ملی محیط زیست و با به‌کارگیری ظرفیت‌های شرکت‌های دانش بنیان نسبت به رفع یا کاهش آلودگی اقدام شود.

**۴ تخصیص تسهیلات و اعتبارات در استان محل اخذ:** یکی از پیشنهادهایی که می‌تواند هم صنایع آلاینده هم دریافت کنندگان تسهیلات را ترغیب به مشارکت بیشتر کند، مشاهده خروجی‌های عملکرد صندوق در بهبود شرایط زیست‌محیطی مناطقی است که عوارض آلاینده‌گی را پرداخت کرده‌اند. به همین جهت پیشنهاد می‌شود تسهیلات و اعتبارات پرداختی از محل دریافت عوارض در همان استان انجام شود.

**۵ اصلاح ماده (۱۲) آیین‌نامه قانون مدیریت پسماند:** با توجه به اینکه در آیین‌نامه قانون مدیریت پسماند قید شده هزینه‌کرد اعتبارات دریافت شده از این محل در همان صنعت اخذشده هزینه شود، این مهم در بخشی از صنایع توجیه ندارد و از طرفی نهادهایی مثل گمرک این اعتبارات را به‌صورت کلی و تفکیک‌نشده به حساب صندوق ملی محیط زیست واریز می‌کنند. بنابراین پیشنهاد می‌شود نحوه هزینه‌کرد این بخش به‌صورت کلی در زمینه باز یافت عنوان شود.

**۶ جمع اعتبارات تخصیص یافته به موضوع آلودگی هوا:** پراکندگی اعتبارات تخصیص یافته به مسئله آلودگی بین دستگاه‌های متولی، مدیریت و پایش عملکرد مالی این بخش را دچار مختل کرده است. از طرفی این مشکل سبب شده است ماده (۳۳) قانون هوای پاک نیز به‌درستی اجرا نشده و اعتبارات کافی وفق قانون به صندوق اختصاص نیابد.

**۷ پیگیری ترک فعل و یا اصلاحیه آیین‌نامه قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور:** با توجه به گذشت پنج سال از اجرای آیین‌نامه قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، کماکان وصولی صندوق ملی محیط زیست از محل اجرای این قانون برقرار نشده است. نظر به اینکه متولی این بخش سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد، لازم است علت عدم وصولی منابع مشخص و در صورت لزوم آیین‌نامه مربوطه اصلاح یا با ترک فعل‌های احتمالی برخورد شود.

## ۱. مقدمه

ایجاد نهادهای مالی محیط زیستی غیردولتی و صندوق‌های حفاظت از محیط زیست به منظور استفاده از درآمدهای مالیاتی، عوارض و جرائم محیط زیستی، در چند دهه اخیر در کانون توجه بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قرار گرفته است. استفاده از سازوکارهای مالی به‌ویژه عوارض و مالیات‌های محیط زیستی و ایجاد صندوق‌ها یا نهادهایی برای استفاده از منابع، از دهه ۱۳۸۰ و در برنامه چهارم توسعه مورد توجه برنامه‌ریزان کشور قرار گرفت و متعاقب آن در سال ۱۳۹۳ صندوق ملی محیط زیست ایجاد شد. با تشکیل نهادهای مالی حفاظت از محیط زیست در قالب صندوق‌های ارائه‌دهنده تسهیلات به صنایع آلوده‌کننده و همچنین صنایع نوآور در زمینه تولید و مصرف سازگار با محیط زیست و سایر نوآوری‌های محیط زیستی می‌توان اهداف محیط زیستی را با حمایت‌های بیشتری پیگیری کرد.

در حقیقت صندوق ملی محیط زیست، نهادی مالی قلمداد می‌شود که مشابه سایر نهادهای مالی تخصصی نظیر «صندوق حمایت از صادرات» یا «صندوق حمایت از محصولات کشاورزی» به منظور حفاظت از محیط زیست تأسیس شده تا از طریق اعطای تسهیلات، حمایت و کمک‌های مالی، طرح‌ها و پروژه‌های حفاظت از محیط زیست در زمینه‌های مختلف را تحت حمایت قرار دهد. این در حالی است که بررسی‌های انجام شده در سطح بین‌المللی بیانگر آن است که صندوق‌های محیط زیست به دستاوردهای اساسی نائل شده‌اند. آنها بسیاری از اهدافی را تحقق بخشیدند که حامیان‌شان پیش‌بینی کرده بودند و در بسیاری از موارد فراتر از یک سازوکار مالی عمل کرده‌اند [۱].

بر اساس داده‌های کنوانسیون تنوع زیستی ۱۷۷ کشور از مجموع ۱۹۹ کشور، دارای صندوق محیط زیست هستند. این صندوق‌ها به اشکال مختلف و برای اهداف متنوع محیط زیستی ایجاد شده و فعال هستند. تعداد بالای کشورهای برخوردار از این صندوق که در برگیرنده بسیاری از کشورهای توسعه یافته است، حاکی از آن است که بهره‌گیری از سازوکار صندوق‌های ملی محیط زیستی به منظور حفاظت از محیط زیست امری پذیرفته شده است و ظرفیت برخوردار از کارایی و اثربخشی لازم را دارا هستند [۱].



## ۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی

در ادامه سایر قوانین مرتبط با صندوق ملی محیط زیست آورده شده است.

■ **ماده (۳۳) قانون هوای پاک:** صددرصد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصل از اجرای آن به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز تا صرفاً در قالب بودجه سنواتی جهت تکالیف این قانون و مقابله با منابع آلوده کننده هوا هزینه شود. بیستدرصد (۲۰٪) از وجوه مذکور به مؤسسه عمومی غیردولتی صندوق ملی محیط زیست به منظور ارائه تسهیلات به منابع آلاینده هوا جهت رفع و کاهش آلودگی هوا اختصاص می‌یابد. تعدیل میزان جریمه خسارت‌های وارده به محیط زیست مندرج در این قانون هر دو سال یکبار توسط سازمان محیط زیست با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و در لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

■ **تبصره «۱» ماده (۴) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور:** درآمدهای ناشی از اجرای وصول جریمه‌ها و خسارات موضوع این قانون طی ردیف درآمدی جداگانه که در قانون بودجه هر سال مشخص می‌شود، به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و معادل صددرصد (۱۰۰٪) آن با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی به منظور جبران خسارت وارده و حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار 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 باز یافت کنند. در صورتی که نتوانند به این امر اقدام کنند، باید برابر نیم در هزار ارزش کالا را هم‌زمان با فروش و یا ورود به صندوق پرداخت کنند. صندوق باید به نسبت باز یافت پسماند حاصل از هر یک از اقلام مزبور، مبالغ دریافتی را در اختیار واحدهای باز یافت کننده آن قلم از پسماند قرار دهد. متخلفان به مجازات‌های تعیین شده در ماده (۱۶) قانون محکوم خواهند شد.

- 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 باز یافتی استفاده می‌کنند، به‌ازای استفاده از این گونه مواد از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود.

صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان 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 کند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی علاوه بر اشاره به عملکرد صندوق در گزارش‌های بررسی بودجه سالیانه و گزارش‌های موردی، پیش از این در دو گزارش نسبت به بررسی عملکرد و ساختار صندوق ملی محیط زیست پرداخته است. گزارش اول تحت‌عنوان «بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب» به شماره مسلسل ۱۶۱۸۴ با بررسی صندوق‌های محیط زیست سه کشور لهستان، چین و آلمان، ضمن بررسی عملکرد سه‌ساله صندوق (سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۴)، نسبت به ارائه راهکارهای بهبود عملکرد اقدام کرده است. اهم پیشنهادها ارائه شده در گزارش مذکور شامل: پیش‌بینی ردیف اعتباری برای صندوق، پیگیری جذب اعتبارات بین‌المللی محیط زیستی، پیگیری وصول درآمدها از قوانین هوای پاک، حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور و آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندهای کشور و ایجاد راهکارهای همکاری با صنایع به صورت پروژه‌محور بوده است [۲].

گزارش دوم مرکز در رابطه با بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست با عنوان «بررسی عملکرد و ساختار صندوق ملی محیط زیست» به شماره مسلسل ۱۷۷۶۳، ضمن بررسی عملکرد صندوق نسبت به بررسی ساختار و سازمان انجام کار و ارائه ساختار پیشنهادی اقدام کرد.

## ۲-۲. سوابق تقنینی

صندوق ملی محیط زیست برای اولین بار در برنامه چهارم توسعه مورد توجه قرار گرفت. در بند «ب» ماده (۶۸) **قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی** ایجاد این صندوق تکلیف شد، البته صندوق رسماً در سال ۱۳۹۳ تشکیل گردید.

■ **بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه:** به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت اصول (۷۲) و (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تقلیل آلاینده‌های وارد به محیط زیست و تخریب آن، «صندوق ملی محیط زیست» وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست را تأسیس کند. منابع مورد نیاز صندوق یاد شده برای انجام فعالیت‌های مذکور از طریق کمک‌های بخش غیردولتی داخلی و خارجی تأمین می‌شود. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست مشترکاً توسط سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

برنامه بودجه کشور بر اساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات مالی برای کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیست شود.

■ **بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور:** 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 منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌شود توسط 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 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 برنامه‌بودجه کشور برای باز یافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی مصرف شود.

تبصره «۲» واحدهای تولیدی که محصولات خود را صادر می‌کنند و یا وارد کنندگانی 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 هیئت‌وزیران خواهد بود. تولیدکنندگان و واردکنندگان اقلام مطابق حکم آیین‌نامه باید پسماند حاصل از کالاهای خود را باز یافت نمایند. در صورتی که نتوانند به این امر اقدام نمایند، باید برابر نیم در هزار ارزش کالا را هم‌زمان با فروش یا ورود به صندوق ملی محیط زیست پرداخت نمایند. صندوق باید به نسبت باز یافت پسماند حاصل از هر یک از اقلام مزبور، مبلغ دریافتی را در اختیار واحدهای باز یافت‌کننده آن قلم از پسماند قرار دهد.

■ **بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور**

سی و پنج درصد (۳۵٪) از عوارض آلاینده‌گی وصول شده از محل یک‌درصد (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

### ۳. بررسی اجمالی عملکرد صندوق در دولت‌های یازدهم و دوازدهم

هدف در خصوص فرصت‌های همکاری با صندوق سبب شد تا تخصیص اعتبارات و جذب آنها با لختی زیاد مواجه شود. بر اساس ماده (۴) اساسنامه صندوق ملی محیط زیست منابع درآمدی صندوق از محل کمک‌های دولتی، کمک‌ها و هدایای داخلی و خارجی و همچنین درآمد حاصل از گردش مالی پیش‌بینی شده است. میزان اعتبارات جذب شده صندوق از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ در جدول ۱، آورده شده است.

صندوق ملی محیط زیست از ابتدای تأسیس در سال ۱۳۹۳ تا سال ۱۳۹۸، نتوانست در بازه زمانی پنج‌ساله منابع مالی مناسبی را جذب کند و فرایندها و ساختار خود را متناسب با ظرفیت‌های مصرح قانونی تطبیق دهد. از این رو اعتبارات حاصل از بندهای «ن» و «و» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۳۹۹، مورد استفاده بهینه قرار نگرفت. این اعتبارات به علت عدم ایجاد ساختار متناسب در صندوق، تازگی نوع فعالیت در بخش محیط زیست و عدم آشنایی با نحوه کار، عدم یکپارچگی مدیریت و تصمیم‌گیری در صندوق و نبود آشنایی کافی در جامعه

جدول ۱. وضعیت اعتبارات جذب شده صندوق ملی محیط زیست از منابع مختلف (ارقام به میلیون ریال) [۱]

شرح	عنوان	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
منابع	وصولی از محل اجرای قوانین	۰	۰	۶۷۵۰	۴۰۳۵۸	۴۴۰۰۰	۹۲۲۶۶۸۰
	وصولی از محل مطالبات	۰	۰	۱۰۰۰۰	۰	۰	۰
	سایر (کمک‌ها، سود بانکی و ...)	۶۰۲	۵۳۵۳	۹۰۹۱	۳۳۰۸۳	۱۶۵۱۸۲	۲۸۲۳۰۱
	جمع	۶۰۲	۵۳۵۳	۲۵۸۴۱	۷۳۴۴۱	۲۰۹۱۸۲	۹۵۰۸۹۸۱



## ۴. بررسی اقدامات و عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم



- آلودگی هوا، آب و پسماند.
- ارائه تسهیلات مورد نیاز به صنایع در حوزه هوا، آب و پسماند.
- همکاری با صندوق نوآوری و شکوفایی برای حمایت از طرح‌های دانش‌بنیان در حوزه محیط زیست.
- سرمایه‌گذاری و حمایت از پروژه‌های محیط زیستی و طرح‌های گردشگری طبیعی.
- حمایت از طرح‌ها و پروژه‌های آموزشی و فرهنگ‌سازی در زمینه حفظ محیط زیست.
- همکاری و مشارکت با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری جهت اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای توسعه فناوری‌های سبز.
- همکاری و مشارکت با شرکت‌ها و مؤسسات بیمه برای بیمه دام، باغات و محصولات کشاورزی در مقابل خسارت ناشی از جانوران وحشی حمایت‌شده و در معرض خطر.
- ارائه تسهیلات برای توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر با اولویت انرژی خورشیدی در مناطق محروم و شهرک‌های صنعتی.
- ارائه برنامه جهت استفاده حداکثری از منابع بین‌المللی موضوع اعتبارات بند «ه» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۲.
- در جدول ۲، اعتبارات مصوب برای ۱۰ تیپ پروژه در سال ۱۴۰۱ مشخص شده است.

برای بررسی بهتر اقدامات و عملکرد صندوق در دولت سیزدهم، مطابق با پیش‌های عملکردی که در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۴۰۰ توسط مرکز پژوهش‌ها صورت گرفته و نواقص شناسایی شده بود، عملکرد صندوق از سه منظر مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

- ۱ از منظر تدوین اهداف و تصویب برنامه عملیاتی؛
- ۲ از منظر تشکیلاتی و سازمان انجام کار صندوق؛
- ۳ از منظر عملکرد و جذب اعتبارات وفق قوانین و نحوه هزینه‌کرد آن.

### ۴-۱. از منظر تدوین اهداف و تصویب برنامه عملیاتی

یکی از مسائل پیرامون عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت‌های یازدهم و دوازدهم مشخص نبودن جهت‌گیری و اهداف و برنامه عملیاتی سالیانه صندوق بوده است. این چالش سبب می‌شد در تخصیص منابع کاملاً وابستگی به نظر افراد ذی‌مدخل به وجود بیاید. این نقیصه در دوره جدید صندوق ملی محیط زیست تا حدودی برطرف شد و برنامه عملیاتی سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ و محورهایی که صندوق پیشتر می‌خواهد بر آن تمرکز کند، مشخص و توسط هیئت‌مدیره و مجمع عمومی صندوق مصوب شده است.

مطابق اعلام این صندوق، برنامه‌های عملیاتی صندوق ملی محیط زیست برای سال‌های ۱۴۰۲-۱۴۰۱ در محورهای زیر تعیین شده است:

- اخذ اولویت‌های وزارت صمت، کشور و استان‌ها در راستای

جدول ۲. سهم اعتبار مصوب پروژه‌های ۱۰ گانه متقاضی در یافت تسهیلات در سال ۱۴۰۱ [۱]

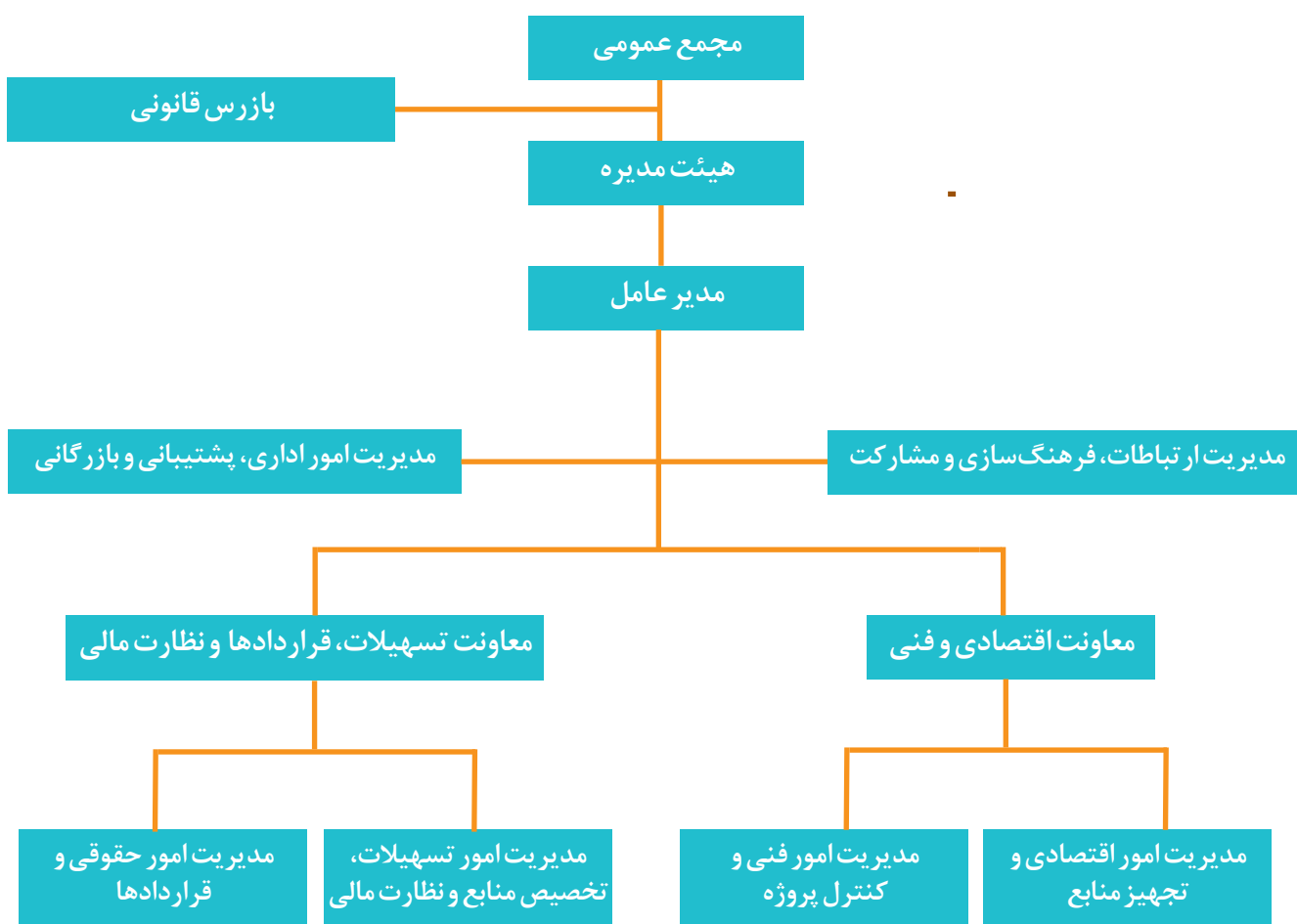
ردیف	عنوان طرح / پروژه	اعتبار (میلیارد ریال)
۱	احداث، تکمیل، بازسازی و بهینه‌سازی تصفیه‌خانه‌های فاضلاب صنعتی، خدماتی، تجاری و مسکونی	۲,۰۰۰
۲	احداث، تکمیل، بازسازی و بهینه‌سازی سیستم‌های کنترل آلودگی هوای صنعتی، حمل‌ونقل و ...	۱,۰۰۰
۳	احداث و تکمیل واحدهای بازیافت و تولید کمپوست و مدیریت پسماندهای صنعتی، شهری و ...	۱,۴۰۰
۴	احداث واحدهای تصفیه و پاک‌سازی خاک‌های آلوده	۲۰۰
۵	احداث و تکمیل پروژه‌های انرژی‌های تجدیدپذیر	۱,۰۰۰
۶	تحقیق و اختراع در زمینه تجهیزات کاهش آلودگی یا تولید انبوه تجهیزات کنترل و کاهش آلودگی (نرم‌افزاری و سخت‌افزاری)	۴۰۰
۷	حفظ و احیای گونه‌های حیات وحش یا احیا و بازسازی زیستگاه‌های طبیعی	۲۰۰
۸	طرح‌ها و پروژه‌های گردشگری	۲۰۰
۹	توانمندسازی و فرهنگ‌سازی جوامع محلی برای حفظ محیط زیست و جلوگیری از تخریب	۱۰۰
۱۰	سایر موارد مرتبط در راستای اساسنامه صندوق با تأیید هیئت‌مدیره	۲۰۰
جمع		۶,۷۰۰

بود، نتواند استفاده به‌هنگام و مناسبی از این اعتبارات انجام دهد. در دوره جدید فعالیت صندوق در دولت سیزدهم نمودار سازمانی (کلی و تشکیلات تفصیلی) صندوق ملی محیط زیست توسط سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب رسیده است. نمودار سازمانی مصوب صندوق در شکل ۱ قابل مشاهده است.

## ۲-۴. از منظر ساختاری و سازمان انجام کار صندوق

صندوق ملی محیط زیست با توجه به اینکه در سال‌های اولیه تأسیس نتوانست اعتبارات مناسبی را جذب کند، عملاً در پنج سال اول تأسیس آن ساختار منسجم و پست‌های مصوب و ردیف اختصاصی اعتباری را نتوانست فراهم کند. این نقیصه سبب شد که در سال ۱۳۹۹ که اعتبار قابل توجهی (حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال) به این صندوق واریز شده

شکل ۱. نمودار سازمانی صندوق ملی محیط زیست



ارائه می‌شود. این لختی سبب شده است که ارزش تسهیلات ارائه شده با توجه به نرخ تورم و نوسانات اقتصادی موجود در جامعه کمتر شده و عملاً هدف‌گذاری صورت گرفته برای ارائه تسهیلات محقق نشود. اشکال دیگری که به این فرایند وارد است، عدم نظر گرفتن سازوکاری برای ایجاد شفافیت در فرایند و شاخص‌های انتخاب یا عدم انتخاب پروژه‌هاست. همچنین خروجی و اثربخشی آنها مشخص نیست و نمی‌توان در ساختار گزارش‌دهی صندوق اثری از نتیجه عینی و ملموس همین اعتبارات پرداخت شده یافت. همچنین عدم شفافیت احتمال بروز فساد و شائبه وجود آن را تقویت می‌کند که از این منظر نیز باید نظام حاکم برص رویه و عملکردهای این صندوق در شفافیت کامل قرار

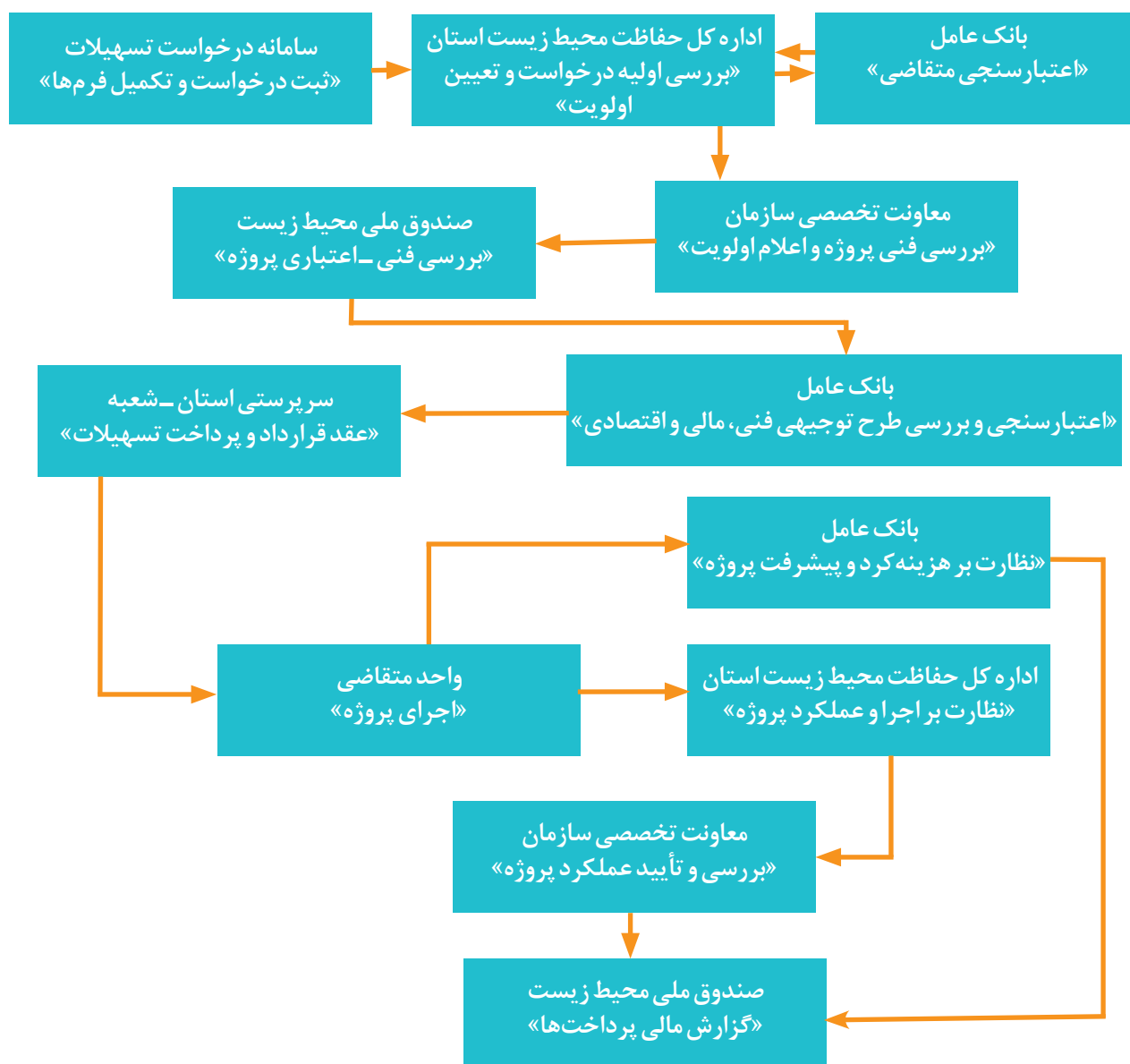
یکی دیگر از مشکلاتی که در سال‌های اخیر در صندوق ملی محیط زیست اشکالات جدی را ایجاد کرده است، فرایند انتخاب طرح‌ها و تخصیص وام به پروژه‌هاست که سبب شده عملاً اعتبارات در موقعیت مناسب و به پروژه‌های با اثربخشی بالا نرسد و عملاً هدف سیاستگذار از ایجاد صندوق ملی محیط زیست محقق نشود. این فرایند به‌منظور تسهیل در ارائه تسهیلات به افراد ذی‌صلاح توسط صندوق به‌روزرسانی شده است (شکل ۲)، البته اگرچه این به‌روزرسانی گردش کار باعث بهبود در برخی از عملگرها در فرایند تخصیص تسهیلات شده، اما همان‌طور که در بخش بعدی اشاره خواهد شد، عملاً تغییر شگرفی در خروجی مشاهده نشده و کماکان تسهیلات با کندی به متقاضیان



نقش آفرینی جدی‌تر صندوق برای حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی که هدف اصلی تأسیس این صندوق بوده، پیگیری شود. در حال حاضر سازوکار پایش و گزارش کاهش انتشار آلاینده‌ها و سنجش میزان موفقیت و اثربخشی طرح‌های مورد حمایت صندوق مشخص نیست و باید صندوق چه در زمان تصویب طرح برای حمایت و چه در زمان اجرا و اتمام پروژه، سازوکار پایش خود را در کنار اقدامات ادارات کل محیط زیست ایجاد کند و به صورت دوره‌ای گزارش‌دهی داشته باشد. در همین راستا در بخش پیشنهادها، سه محور تعیین سازوکار سنجش اثربخشی، تقویت شفافیت و بسترسازی ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی در راستای تحقق اهداف تأسیس این صندوق ارائه شده است.

داشته باشند. در حال حاضر براساس اعلام صندوق ملی محیط زیست وظیفه نظارت بر عملکرد محیط زیستی پروژه‌ها توسط ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها انجام می‌گیرد و پرداخت مرحله نهایی تسهیلات به متقاضی پس از ارائه گزارش و تأیید اداره کل ذی‌ربط مبنی بر حصول اطمینان از رفع آلودگی و رعایت استانداردهای محیط زیست انجام می‌پذیرد. از این رو تعیین میزان اثربخشی پروژه‌های کاهش آلودگی در برنامه‌های پایش صنایع و منابع پذیرنده در حیطه وظایف دفتر پایش فراگیر سازمان حفاظت محیط زیست و یا دفاتر تخصصی مربوطه در این سازمان قرار دارد که خروجی این فرایند و نتیجه اعتبار تخصیص یافته در حال حاضر گزارش نشده و نامشخص است. این نقیصه باید با تقویت شفافیت و

شکل ۲. فرایند اعطای تسهیلات به پروژه‌های محیط زیستی



### ۳-۴. از منظر عملکرد و جذب اعتبارات وفق قوانین و نحوه هزینه کرد

برای بررسی عملکرد صندوق در دولت سیزدهم ابتدا وضعیت جذب اعتبارات با توجه به محمول‌های قانونی مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

پس از آن عملکرد صندوق در نحوه مدیریت منابع و تخصیص تسهیلات به پروژه‌ها ارزیابی خواهد شد. وضعیت درآمدهای صندوق در نیمه دوم سال ۱۴۰۰ و سال ۱۴۰۱ در جدول ۳، آورده شده است.

جدول ۳. درآمدهای صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم [۱] (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان درآمد	سال ۱۴۰۰		سال ۱۴۰۱		
		سه ماهه سوم	سه ماهه چهارم	سه ماهه اول	سه ماهه دوم	سه ماهه سوم
۱	کمک‌های دولتی در چارچوب قوانین و مقررات	-	۲۱۰	-	-	۱۷۶/۷
۲	کمک‌ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داخلی	۱۰	۱۰۰/۷	۲/۲	۳/۸	۰/۴
۳	درآمد ناشی از گردش مالی و فعالیت صندوق و واحدهای تابعه بعد از وضع هزینه‌های قانونی	۲۲۲	۲۲۰/۱	۲۳۱/۴	۲۱۴/۳	۲۱۲/۷
	جمع کل	۲۳۲	۵۳۰/۸	۲۳۳/۶	۲۱۸/۱	۵۲۲
	جمع کل سالیانه	۷۶۲/۸		۱۲۸۳/۷		

در این بخش ابتدا وصولی صندوق از هریک از منابع قانونی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

■ **ماده (۳۳) قانون هوای پاک:** براساس گزارش صندوق ملی محیط زیست از محل قانون هوای پاک در سال ۱۴۰۱ مبلغ ۱۶۶ میلیارد ریال اعتبار به صندوق ملی محیط زیست اختصاص یافته است. در این مورد اصل اعتبار تخصیص یافته و درآمدهای حاصله از قانون هوای پاک به علت تعدد دستگاه‌ها و پراکندگی اعتبارات مشخص نیست که بتوان پیگیری واریز ۲۰ درصدی درآمدهای قانون برای صندوق را مطالبه کرد.

■ **تبصره «۱» ماده (۴) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور:** صندوق ملی محیط زیست در گزارش خود عنوان داشته است که وصولی از این محل نداشته است و این به سبب عملکرد محیط زیست دریایی و تالاب‌های سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد. زیرا تعیین خسارت‌ها از وظایف آن معاونت است. با توجه به گذشت پنج سال از تصویب آیین‌نامه قانون حفاظت، مدیریت و احیا تالاب‌های کشور، عدم وصولی صندوق از این محل، باید مورد بررسی دقیق‌تر دستگاه‌های نظارتی قرار گرفته و در صورت وجود نقص قانون و آیین‌نامه، اصلاحیه انجام یا با ترک فعل‌های احتمالی برخورد شود.

■ **ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها:** مطابق گزارش این صندوق، از محل درآمد ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون

مدیریت پسماندها در سال ۱۴۰۱ مبلغ ۳۱۹ میلیارد ریال اعتبار به صندوق ملی محیط زیست اختصاص یافته است. مشکلی که در این میان وجود دارد این است که درآمد واصله مطابق آیین‌نامه باید در همان صنعت هزینه شود که تفکیک و هزینه کرد این مسئله تقریباً ناممکن است. مطابق گزارش صندوق ملی محیط زیست در دو سال ابتدایی دولت سیزدهم از مجموع اعتبارات وصولی این محل، ۳۸/۶ میلیارد ریال به سه پروژه مرتبط با بازیافت پسماند انتقال یافته است. علت این اختلاف بین منابع وصولی و هزینه کرد به علت پیگیری دستگاه‌های نظارتی برای اجرای دقیق آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها (تأکید بر هزینه کرد اعتبارات در همان محل) توسط صندوق اعلام شده است. بنابراین لزوم اصلاح آیین‌نامه باید با قید فوریت در دستور بررسی قرار گیرد. همچنین وضع قوانین مغایر با آیین‌نامه (نظیر ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش دولتی) ناهماهنگی در اجرا را پدید آورده که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش اثر امتداد مسئولیت تولیدکنندگان بر مسئله نوپدید پسماندها (به شماره مسلسل ۱۸۴۷۳) به تفصیل به این موضوع پرداخته است.



## ■ بندهای «ن» و «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

منابع واریزی به صندوق ملی محیط زیست از محل بندهای قانونی فوق بالغ بر ۹۲۲۶/۶۸ میلیارد ریال بوده است. صندوق تاکنون ۱۵۶ پروژه با اعتبار بالغ بر ۱۵۴۷۷ میلیارد ریال برای دریافت تسهیلات به بانک عامل معرفی کرده است. شایان ذکر است فاصله قابل توجهی بین پروژه‌های معرفی شده به بانک عامل جهت دریافت تسهیلات با تسهیلات دریافت شده وجود دارد که علل زیر را می‌توان از عوامل بروز این مشکل برشمرد:

- عدم احراز شرایط لازم توسط برخی متقاضیان در مرحله اعتبارسنجی از جمله داشتن بدهی معوق، چک برگشتی، رتبه اعتباری کمتر از (C).
- عدم آگاهی متقاضیان بالقوه و بالفعل تسهیلات با شرایط و ضوابط و نحوه حمایت.
- عدم توانایی برخی متقاضیان در تأمین تضامین و وثایق بانکی طبق ضوابط و مقررات بانک‌های عامل.
- عدم پیگیری و مراجعه برخی متقاضیان برای ارائه مدارک به بانک‌های عامل جهت دریافت تسهیلات.
- روند نسبتاً طولانی تکمیل مدارک و رفع نواقص پرونده تسهیلات توسط برخی متقاضیان نزد بانک‌های عامل.
- درآمد حاصل از وجوه باقیمانده در بانک برای صندوق.
- انصراف برخی از متقاضیان و درخواست آنها مبنی بر تغییر شرایط اعطای تسهیلات از جمله کاهش نرخ سود، افزایش دوره بازپرداخت و... عدم شناسایی و اولویت‌بندی مناسب طرح‌های مورد حمایت توسط صندوق بر اساس توانایی دریافت تسهیلات متقاضیان.

این صندوق تاکنون نتوانسته سرعت لازم را در تخصیص به‌هنگام منابع اعمال کند. همچنین عدم مشاهده نتیجه عوارض اخذ شده از یک منشأ آلاینده در راستای کاهش آلاینده‌های پیرامون محل آن یا در محدوده استانی آن، سبب می‌شود نتایج و آثار اقدامات صندوق در جامعه پرداخت‌کننده عوارض دیده نشود. بنابراین قطعاً هزینه‌کرد استانی عوارض آلاینده اخذ شده می‌تواند انگیزه کافی را در صنایع آلاینده و مدیران استانی جهت همکاری بیشتر با صندوق ملی محیط زیست

به‌دنبال داشته باشد.

■ **کمک‌ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داخلی**  
بخشی از درآمد صندوق ملی محیط زیست از کمک‌ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داخلی حاصل می‌شود و درآمدهای مذکور صرف برنامه‌های حفاظت محیط زیست در استان‌ها می‌گردد. میزان درآمد حاصل از این بخش در جدول ۳، ذکر شده است.

### ■ کمک‌ها و هدایای خارجی و بین‌المللی

مطابق اساسنامه صندوق ملی محیط زیست، کمک‌ها و هدایای بین‌المللی به‌عنوان بخشی از منابع درآمدی صندوق پیش‌بینی شده است. در این راستا و در اجرای تفاهم‌نامه مشترک با کشور چین به‌منظور مقابله با تغییرات اقلیمی و تأمین تجهیزات استفاده از انرژی خورشیدی در مناطق و زیستگاه‌ها به‌عنوان انرژی پاک، ۵۶۲ مولد برق خورشیدی در سال ۱۴۰۰ تأمین و در سطح پاسگاه‌های محیط زیست کشور نصب و راه‌اندازی شده است.

### ■ درآمد ناشی از گردش مالی و فعالیت صندوق و واحدهای تابعه بعد از وضع هزینه‌های قانونی

درآمد حاصل از گردش مالی صندوق در سال ۱۴۰۱ بالغ بر ۷۹۰ میلیارد ریال بوده، که در جدول ۳، ارائه شده است.

### ■ مصارف صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم

در بخش‌های قبل و در جداول ۱ و ۳ منابع وصولی صندوق مورد اشاره قرار گرفت. در ادامه در جداول ۴ و ۵ مصارف صندوق ملی محیط زیست ارائه خواهد شد. مصارف صندوق نیز در قالب هزینه‌های کارکنان اداری و تشکیلاتی، هزینه‌های عمومی اداری و تشکیلاتی و تأمین هزینه مخارج سرمایه‌ای می‌باشد، و اعتبار اندکی به موارد عمومی صندوق مربوط بوده است.

جدول ۴. مصارف صندوق ملی محیط زیست در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	سال ۱۴۰۱				سال ۱۴۰۰	
		سه ماهه اول	سه ماهه دوم	سه ماهه سوم	سه ماهه چهارم	سه ماهه سوم	سه ماهه چهارم
۱	اعطای تسهیلات مالی به کارخانجات، کارگاه‌ها و به‌طور کلی هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های محیط زیستی	۲۴۵/۵	۹۳۱/۵	۱۵۶/۸	۷۵/۶	۲۴۳/۹	۱۵۰/۹
۲	حمایت مالی و همکاری در طرح‌ها و پروژه‌های محیط زیستی و طرح‌های گردشگری طبیعی	۷/۶	۶/۵	۲/۷	۰/۵	۱۰۷	۲۱/۱
۳	حمایت مالی و همکاری در طرح‌های پژوهشی، آموزشی و فرهنگ سازی جهت بهبود شرایط محیط زیستی	۱۳	۷/۲	۲/۳	۰/۷	۳۳۳/۹	۲۶/۴
جمع کل		۲۶۶/۵	۹۴۵/۴	۱۶۱/۹	۷۶/۷	۳۸۴/۹	۱۹۸/۷
جمع کل سالیانه		۱,۴۵۰/۵				۵۸۳/۶	

### ■ حمایت مالی و همکاری در طرح‌ها و پروژه‌های محیط زیستی و طرح‌های گردشگری طبیعی

به‌منظور حمایت مالی و همکاری در طرح‌ها و پروژه‌های محیط زیستی در حوزه‌های مختلف محیط زیست انسانی، طبیعی و دریایی، نیز طرح‌های متعددی به اجرا درآمد و در مجموع ۲۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای این بخش در سال ۱۴۰۱ در نظر گرفته شده است.

### ■ حمایت مالی و همکاری در طرح‌های آموزشی و فرهنگ سازی جهت بهبود شرایط محیط زیستی

اجرای برنامه‌های آموزشی و فرهنگ سازی در حوزه محیط زیست با هدف جلب مشارکت‌های مردمی به‌عنوان راهکاری مؤثر در پیشبرد اهداف محیط زیستی مورد توجه قرار گرفته است. بخشی از پروژه‌های مورد حمایت صندوق ملی محیط زیست با همکاری سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی و در جهت آموزش و فرهنگ سازی جوامع محلی به انجام می‌رسد. عدد اعتبار اختصاص یافته برای این طرح‌ها در سال ۱۴۰۱، ۱۰۰ میلیارد ریال بوده است.

در پایان این بخش بررسی تطبیقی عملکرد دولت‌های سیزدهم و دوازدهم در تخصیص تسهیلات به پروژه‌های محیط زیستی مورد مقایسه قرار می‌گیرد (جدول ۵) همان‌گونه که ملاحظه می‌شود با بهبود فرایندها، معرفی به بانک عامل در دولت سیزدهم توسعه کمی داشته، اما کماکان تسهیلات پرداختی به متقاضیان با فاصله قابل توجه از تسهیلات

### ■ اعطای تسهیلات مالی به کارخانجات، کارگاه‌ها و به‌طور کلی هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های محیط زیستی

با توجه به وصول منابع درآمدی بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، از همان سال تأمین مالی، پروژه‌های کاهش آلودگی محیط زیست نظیر احداث تصفیه‌خانه‌های فاضلاب و سیستم‌های کنترل آلودگی هوا در قالب اعطای تسهیلات مالی انجام گرفت. بر این اساس در سال ۱۴۰۱ تعداد ۶۶ پروژه با اعتبار مورد نیاز ۸۷۸۶/۱ میلیارد ریال برای دریافت تسهیلات به بانک‌های عامل معرفی شدند و اعتباری برابر ۱۴۰۹/۵ میلیارد ریال برای پروژه‌های مورد نظر پرداخت شده است.

### ■ اعطای تسهیلات مالی برای جلوگیری از تخریب محیط زیست از طریق حفظ، احیا و مدیریت تنوع زیستی (شامل زیستگاه‌ها، زیست‌بوم، گونه و ژن)

در راستای جلوگیری از تخریب محیط زیست و آلودگی خاک در قالب پروژه‌های مدیریت پسماند در سال ۱۴۰۱، ۹ پروژه با اعتبار مورد نیاز ۲۳۰۰/۹ میلیارد ریال برای دریافت تسهیلات به بانک‌های عامل معرفی شدند. پروژه‌های مذکور در فرایند تکمیل پرونده بانکی برای دریافت تسهیلات قرار دارند.



سبب شده است تا توجه و تمرکز واریز وجوه به این صندوق کاهش یافته و منابع مرتبط با بخش محیط زیست به سایر دستگاه‌ها تخصیص یابد. برای نمونه می‌توان تصویب قانون اصلاح ماده (۱۰) قانون ساماندهی صنعت خودرو (مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۲۴) و واریز اعتبارات مربوط به اسقاط خودروهای فرسوده به صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته وزارت صمت اشاره کرد. حال آنکه مطابق اعلام رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و براساس دستور رئیس جمهور، مقرر شده بود اعتبارات فوق به صندوق ملی محیط زیست واریز شود [۴]. از مثال‌های دیگر می‌توان به ماده (۶) کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی (مصوب ۱۳۹۹/۰۱/۲۰) و تصویب بند «و» تبصره «۶» قانون‌های بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ اشاره کرد.

معرفی شده قرار دارد. در این شرایط اعتباری که در سال ۱۳۹۹ (سه سال قبل) به ارزش بیش از ۹ میلیارد ریال به صندوق اختصاص یافته بود، با ارزشی به مراتب کمتر (به علت نرخ تورم) در حال حاضر باید در اختیار متقاضیان قرار بگیرد و قاعدتاً این اعتبار تکافوی طرح‌های قبلی مصوب را با توجه به افزایش هزینه‌ها و قیمت‌ها نخواهد داشت. همان‌طور که در جدول ۵، مشاهده می‌شود، در مدت مشابه، از لحاظ تعداد پروژه‌های معرفی شده در دولت سیزدهم نسبت به دولت دوازدهم ۴۰ درصد رشد داشته و از لحاظ ارزش اعتبارات معرفی شده به بانک ۷۶ درصد رشد داشته و تسهیلات پرداختی نیز بیش از ۲/۵ برابر شده است، البته این افزایش تعداد و حجم اعتبارات در مقایسه با اعتبارات قابل تخصیص، ناکافی ارزیابی می‌شود. عملکرد صندوق در نزدیک به یک دهه اخیر

جدول ۵. عملکرد اعطای تسهیلات به پروژه‌های محیط زیستی [۱]

پرداخت تسهیلات به پروژه‌های محیط زیستی		پروژه‌های معرفی شده به بانک‌های عامل		مدت عملکرد
تسهیلات پرداختی (میلیارد ریال)	تعداد	تسهیلات مصوب (میلیارد ریال)	تعداد	
۵۴۷	۹	۲,۷۲۰	۶۲	۱۳۹۹ تا پایان مرداد ۱۴۰۰
۱,۸۰۴	۲۸	۱۲,۷۵۷	۹۴	دولت سیزدهم
۲,۳۵۱	۳۷	۱۵,۴۷۷	۱۵۶	جمع کل

## ۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

**۱. تعیین سازوکار پایش سنجش اثربخشی اقدامات صندوق:** مهم‌ترین نقیصه در ساختار فعلی صندوق مشخص نبودن میزان اثرگذاری اقدامات و تأمین مالی صندوق در جهت بهبود وضعیت محیط زیست کشور است. در این رابطه باید صندوق در زمان تخصیص اعتبارات و حمایت از طرح‌ها، اولویت‌بندی را براساس میزان اثربخشی در بهبود وضعیت محیط زیست و توانایی جذب اعتبار توسط متقاضی انجام دهد. همچنین لازم است در داخل صندوق سازوکار نظارت برای سنجش میزان موفقیت و اثربخشی تقویت شود و صرفاً به تأییدیه ادارات کل محیط زیست اکتفا نشود. برای رسیدن به رویه سنجش اثربخشی مطلوب، پیشنهاد می‌شود صندوق در زمان مطالبه پیشنهادی طرح‌ها از متقاضیان، اهداف و نتایج کلیدی ناشی از انجام فعالیت را به صورت شفاف درخواست کند و نقاط عطف آن را در مسیر انجام طرح‌های منتخب برای رسیدن به اثربخشی عینی مشخص و در مقاطع معین شده وضعیت آنها را ارزیابی نماید.

مطابق بررسی صورت گرفته عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم نسبت به سنوات قبلی، بهبود کمی داشته است، اما کماکان با ظرفیت تعریف شده در قانون فاصله قابل توجهی دارد و جذب اعتبارات و درآمدهای مصرح در قوانین برای این صندوق در حد قابل قبولی محقق نشده است. همچنین اعتبارات دریافتی نیز با سرعت مناسب توزیع نمی‌شوند. این شیوه عملکرد این صندوق و دستگاه‌های همکار آن (نظیر سازمان حفاظت محیط زیست)، سبب شده سیاستگذاران در تنظیم قوانین توجه کمتری به هدایت منابع مالی حوزه محیط زیست به این صندوق داشته باشند. تاکنون صندوق ملی محیط زیست مجموعاً ۱۵۶ پروژه به اعتبار ۱۵۴۷۷ میلیارد ریال برای دریافت تسهیلات به بانک عامل معرفی کرده که تاکنون صرفاً ۱۵ درصد از اعتبارات معرفی شده به پروژه‌های هدف اختصاص یافته است. بنابر نکات اشاره شده در گزارش، موارد زیر جهت بهبود عملکرد صندوق ملی محیط زیست پیشنهاد می‌شود:

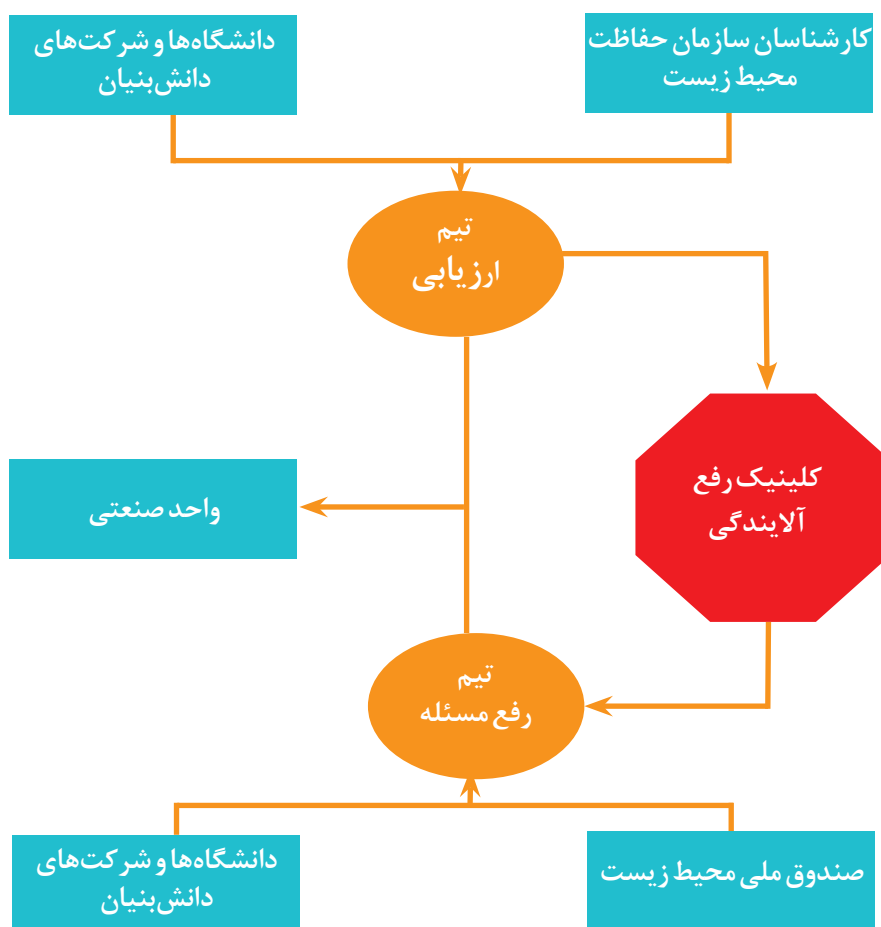
1. Objective and Key Results.  
2. Milestone.

**۲ تقویت شفافیت در سازوکارها و عملکرد صندوق:** صندوق ملی محیط زیست در سال‌های ابتدایی شفافیت بسیار کمی در ارائه گزارش عملکرد و فرایند کاری خود داشت، اما در یک سال گذشته انتشار گزارش عملکرد این صندوق در وبگاه آن بیشتر شده است. شایان ذکر است در صورت شفاف بودن و به اشتراک گذاری عملکرد و صورت حساب‌های مالی مجموعه و رویه‌های جاری صندوق، امکان جذب کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی بین‌المللی به صندوق بیش از پیش فراهم می‌شود. همچنین عدم وجود شفافیت سبب شده نحوه انتخاب پروژه‌های منتخب و معرفی به بانک جهت اعطای تسهیلات و نتایج حمایت مالی صندوق از آنها مشخص نباشد. در این حالت نقص عملکرد دستگاه‌های متولی یا نقص قانون مشخص نمی‌شود و همه این نواقص به‌عنوان نقص عملکرد صندوق محیط زیست شناخته می‌شود و اساس و ماهیت آن را زیر سؤال می‌برد. بنابراین باید در زمان مقرر گذاری و سیاست‌گذاری پیرامون این صندوق، این مجموعه مکلف شود کلیه فرایندها و اقدامات و هزینه‌کردهای خود و نتایج حمایت‌ها را به‌صورت

شفاف و در مقاطع سه ماهه بر روی وبگاه خود منتشر کند.

**۳ ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی:** یکی از فلسفه‌های وجودی صندوق ملی محیط زیست دریافت عوارض آلاینده‌گی و طراحی برنامه برای رفع آلاینده‌گی است. در این راستا پیشنهاد می‌شود صندوق به‌عنوان پیش‌ران اصلی نوآوری در حوزه محیط زیست، بستر ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی را فراهم کند. در این راستا لازم است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری فرایند ارزیابی و درگیر کردن مراکز دانش‌بنیان و دانشگاهی به‌منظور توسعه ابزارهای سنجش و ارزیابی تقویت شود. همچنین لازم است پس از انجام پایش، صنایع آلوده‌کننده به کلینیکی با عنوان کلینیک رفع آلاینده‌گی معرفی شوند تا در آنجا ضمن بررسی مسئله، راهکار کاهش آلودگی استخراج و با استفاده از منابع صندوق ملی محیط زیست و با به‌کارگیری ظرفیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان نسبت به رفع یا کاهش آلودگی اقدام شود.

شکل ۳. چرخه پیشنهادی ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی





#### ۶- **تجمیع اعتبارات تخصیص یافته به موضوع آلودگی هوا:**

پراکندگی اعتبارات تخصیص یافته به مسئله آلودگی بین دستگاه‌های متولی، مدیریت و پایش عملکرد مالی این بخش را دچار مختل کرده است. از طرفی این مشکل سبب شده است ماده (۳۳) قانون هوای پاک نیز به درستی اجرا نشده و اعتبارات کافی وفق قانون به صندوق اختصاص نیابد.

#### ۷- **پیگیری ترک فعل و یا اصلاحیه آیین‌نامه قانون حفاظت،**

**احیا و مدیریت تالاب‌های کشور:** با توجه به گذشت پنج سال از اجرای آیین‌نامه قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، کماکان وصولی صندوق ملی محیط زیست از محل اجرای این قانون برقرار نشده است. نظر به اینکه متولی این بخش سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد، لازم است علت عدم وصولی منابع مشخص و در صورت لزوم آیین‌نامه مربوطه اصلاح یا با ترک فعل‌های احتمالی برخورد شود.

#### ۴- **تخصیص تسهیلات و اعتبارات در استان محل اخذ:** یکی

از پیشنهادهایی که می‌تواند هم صنایع آلاینده هم دریافت کنندگان تسهیلات را ترغیب به مشارکت بیشتر کند، مشاهده خروجی‌های عملکرد صندوق در بهبود شرایط زیست محیطی مناطقی است که عوارض آلاینده‌گی را پرداخت کرده‌اند. به همین جهت پیشنهاد می‌شود تسهیلات و اعتبارات پرداختی از محل دریافت عوارض در همان استان انجام شود.

#### ۵- **اصلاح ماده (۱۲) آیین‌نامه قانون مدیریت پسماند:** با توجه به

اینکه در آیین‌نامه قانون مدیریت پسماند قید شده هزینه کرد اعتبارات دریافت شده از این محل در همان صنعت اخذ شده هزینه شود، این مهم در بخشی از صنایع توجیه ندارد و از طرفی نهادهایی مثل گمرک این اعتبارات را به صورت کلی و تفکیک نشده به حساب صندوق ملی محیط زیست واریز می‌کنند. بنابراین پیشنهاد می‌شود نحوه هزینه کرد این بخش به صورت کلی در زمینه باز یافت در اصلاحیه آیین‌نامه عنوان شود.

## منابع و مآخذ



۱. گزارش عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم، صندوق ملی محیط زیست، ۱۴۰۲.
۲. گزارش بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست ایران و ارائه راهکارهای اجرایی در جهت تقویت این نهاد با نگاهی به تجربیات کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
۳. گزارش بررسی عملکرد و ساختار صندوق ملی محیط زیست، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰.
4. <https://www.poolnews.ir/fa/news%/388510/D9%88%D8%A7%DA%A9%D9%86%D8%B4%D8%B1%DB8%C%D8%B3%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%85%D8%AD%DB8%C%D8%B7%D8%B2%DB8%C%D8%B3%D8%AA%D8%A8%D9%87%D9%84%D8%A7%DB8%C%D8%AD%D9%87%D8%A7%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D8%A7%D8%B3%D9%82%D8%A7%D8%B7%D8%AE%D9%88%D8%AF%D8%B1%D9%88>



### گزیده سیاستی

مطابق بررسی‌ها عملکرد صندوق ملی محیط زیست علی‌رغم بهبود نسبت به گذشته، با ظرفیت‌های قانونی و عملکرد مورد انتظار از این صندوق فاصله قابل توجهی دارد که بایستی با تقویت شفافیت و توسعه فعالیت‌ها، نقش خود را در بهبود وضعیت محیط زیست کشور ایفا کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)