

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۱۲. بخش محیط زیست

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۸۶۹

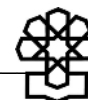
اسفندماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۲
۱. مروری بر منابع و کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در بخش محیط زیست.....	۳
۲. بررسی اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.....	۷
۳. بررسی اعتبارات بخش محیط زیست در ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.....	۹
۴. بررسی انطباق احکام برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.....	۱۰
۵. نگاهی بر مشکلات موجود در تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای بخش محیط زیست.....	۱۳
جمع‌بندی.....	۱۴
پیشنهادها.....	۱۵
منابع و مأخذ.....	۱۶



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۱۲. بخش محیط زیست

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل و نقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟
- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به‌خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

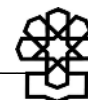
چکیده

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 و فرآیند بررسی و تحلیل کارکردهای مدیریت بخش عمومی، گزینش منابع و انجام هزینه‌ها را نیز در خود دارد. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور در بخش محیط زیست، نشان می‌دهد که میزان اعتبارات این بخش ۲,۰۵۶,۹۹۴ میلیون ریال است که نسبت به سال گذشته ۱۲/۹۴ درصد کاهش یافته است. این درحالی است که سهم بودجه فصل محیط زیست در بین سایر فصل‌ها (۰/۱۴ درصد کل) علیرغم تغییر رویکردها و اهداف در این بخش، کاهش یافته است. همچنین در این حوزه ۴۵ درصد اعتبارات به عناوینی اختصاص دارد که در شرح وظایف و تکالیف قانونی سازمان محیط زیست قرار دارد. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با احکام و اهداف برنامه پنجم توسعه کشور بیانگر این موضوع است که این لایحه با اولویت‌ها و معضلات زیست‌محیطی کشور همخوانی چندانی ندارد. لازم به ذکر است افزایش اعتبارات استانی در این بخش با وجود عدم تخصیص بودجه‌های مصوب استانی در سال‌های گذشته و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، همچنان به چشم می‌خورد. این امر درحالی است که میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه پیشنهادی نسبت به سال ۱۳۹۱، ۱۶ درصد کاهش یافته است.

مقدمه

اهمیت و جایگاه پرداختن به بودجه بخش محیط زیست در سال ۱۳۹۲ از چند جنبه اساسی می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد. نکته اول این است که آلودگی شدید هوای کلان‌شهرها، خیمه سهمگین ریزگردهای 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، وضعیت مدیریت محیط زیست ایران را این سال‌ها اسفبارتر از قبل نشان می‌دهد.

نکته اساسی دیگر که باید بدان توجه ویژه‌ای شود دلایل روند رو به گسترش تخریب محیط زیست در کشور است. عدم توجه جدی به مسائل اقتصاد زیست‌محیطی و عدم محاسبه تخریب‌های زیست‌محیطی در سیستم اقتصادی کشور و عدم باور کافی به اهمیت و ضرورت مباحث زیست‌محیطی و در نتیجه ضعف پایبندی به اجرای برنامه‌های توسعه‌ای کشور 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 برنامه پنجم



توسعه و تأمین اعتبارات، دستیابی به اهداف برنامه را با مشکل مواجه خواهد ساخت. در این گزارش، در ابتدا با تحلیل اعتبارات قوانین بودجه‌ای در بخش محیط زیست، به بررسی دقیق این بخش براساس فصل و برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ پرداخته می‌شود.

۱. مروری بر منابع و کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در بخش محیط زیست

فصل محیط زیست در طی سال‌های گذشته، از لحاظ تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای روند نسبتاً ثابتی بوده است و تنها در طی دو سال اخیر دارای رشد نسبتاً مطلوبی بوده است و لکن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ اعتبارات فصل محیط زیست مانند بسیاری از فصول دارای رشد منفی است. لازم به ذکر است که در بحث اعتبارات استانی، به دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب شده به بخش محیط زیست و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، به نظر می‌رسد، کمک شایانی به این بخش نخواهد کرد.

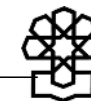
لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ دارای ۲۲ فصل است. فصل محیط زیست در این لایحه دارای ۸ برنامه و ۱۴ طرح می‌باشد (فصل محیط زیست دارای برنامه‌های حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی، مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها، ساختمان‌ها و تجهیزات، حفاظت از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های خشکی، ارتقای فرهنگ و اخلاق زیستی، حفاظت و بهره‌برداری از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آب‌های داخلی و دریایی، برنامه ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا و برنامه پرداخت دیون بازرخرد کارکنان می‌باشد). در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ میزان کل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این فصل ۲,۰۵۶,۹۹۴ میلیون ریال پیش‌بینی شده است. این اعتبار ۰/۱۴ درصد از کل بودجه فصول مختلف بودجه‌ای (در میان ۲۲ فصل بودجه‌ای) را به خود اختصاص داده است و بودجه این فصل نسبت به سال گذشته ۱۲/۹۴ درصد کاهش یافته است.

در بخش محیط زیست به دلیل عدم توجه جدی به امور حفاظتی و توسعه پایدار (در طی چند سال گذشته) در طی سال‌های اخیر به منظور جلوگیری از تخریب و حفاظت، بیشترین اعتبارات فصل محیط زیست متعلق به پروژه‌های عمرانی بوده است و لکن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاهش یافته است، به طوری که میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۱,۰۱۷,۱۹۴ میلیون ریال) ۴۹ درصد از کل اعتبارات فصل محیط زیست را به خود اختصاص می‌دهد و ۵۱ درصد از اعتبارات متعلق به اعتبارات هزینه‌ای (۱,۰۳۹,۸۰۰ میلیون ریال) است. در لایحه پیشنهادی میزان اعتبارات هزینه‌ای استانی نسبت به سال گذشته ۲۰ درصد افزایش و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی فصل محیط زیست ۱۶ درصد کاهش یافته است.

جدول ۱. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصل در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲

(میلیون ریال)

ردیف	عنوان فصل	مصارف				جمع کل	درصد رشد لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به قانون سال ۱۳۹۱	سهم جمع کل اعتبارات (درصد)		
		هزینه‌های عمومی و اختصاصی		اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای				قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	
		قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲					
۱	قانونگذاری	۲,۰۰۳,۰۸۷	۱,۵۳۰,۸۲۳	۲,۴۵۲,۶۰۰	۳۲۹,۷۷۵	۴,۴۵۵,۶۸۷	۱,۸۶۰,۵۹۸	-۵۸/۲۴	۰/۳۳	۰/۱۳
۲	اداره امور عمومی	۱۵,۲۲۱,۰۰۰	۱۷,۵۷۴,۰۰۴	۳,۸۹۹,۳۰۰	۲,۴۹۶,۲۱۵	۱۹,۱۲۰,۳۰۰	۲۰,۰۷۰,۲۱۹	۴/۹۹	۱/۴۲	۱/۳۷
۳	امور قضایی	۲۶,۴۵۱,۸۹۵	۲۶,۷۶۴,۶۰۳	۶,۷۱۸,۲۴۶	۵,۴۸۸,۲۰۳	۳۳,۱۷۰,۱۴۱	۳۲,۲۵۲,۸۰۶	-۲/۷۷	۲/۴۷	۲/۱۰
۴	خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	۱۵,۴۴۵,۴۳۵	۱۸,۱۸۶,۱۵۲	۳,۳۷۴,۹۱۷	۳,۷۴۸,۷۰۷	۱۸,۸۲۰,۳۵۲	۲۱,۹۳۴,۸۵۹	۱۶/۵۵	۱/۴۰	۱/۵۰
۵	توسعه علوم و فناوری	۱۶,۰۸۹,۹۷۷	۱۵,۹۲۴,۱۲۱	۲,۸۲۳,۸۸۵	۳,۱۹۱,۸۱۵	۱۸,۹۱۳,۸۶۲	۱۹,۱۱۵,۹۳۶	۱/۰۶۸	۱/۴۱	۱/۳۰
۶	دفاع	۲۱۷,۲۰۲,۹۴۸	۲۴۲,۳۷۰,۳۵۲	۶,۳۲۸,۴۶۲	۵,۷۰۳,۸۴۹	۲۲۳,۵۳۱,۴۱۰	۲۴۸,۰۷۴,۲۰۱	۱۰/۹۸	۱۶/۶۵	۱۶/۹۰
۷	نظم و امنیت عمومی	۴۱,۲۴۷,۶۸۴	۴۶,۶۰۱,۱۸۵	۳,۵۷۴,۴۶۹	۳,۳۱۰,۸۷۵	۴۴,۸۱۲,۱۵۳	۴۹,۹۱۲,۰۶۰	۱۱/۳۶	۳/۳۴	۳/۴۰
۸	آموزش	۲۰۳,۲۵۲,۶۳۹	۲۱۸,۶۶۰,۵۹۷	۴۰,۳۲۰,۹۲۷	۳۳,۱۵۳,۹۶۰	۲۴۳,۵۷۳,۵۶۶	۲۵۱,۸۱۴,۵۵۷	۳/۳۸	۱۸/۱۴	۱۷/۱۵
۹	فرهنگ و هنر، رسانه‌های جمعی و گردشگری	۳۴,۷۴۶,۹۹۰	۲۴,۷۵۰,۱۹۷	۱۴,۱۱۷,۶۶۲	۱۴,۲۷۷,۴۴۳	۴۸,۸۶۴,۶۵۲	۳۹,۰۲۷,۶۴۰	-۲۰/۱۳	۳/۶۴	۲/۶۶
۱۰	بهداشت و سلامت	۱۲۷,۹۲۰,۹۴۹	۱۵۸,۱۲۱,۰۵۶	۱۲,۵۰۲,۳۱۱	۱۰,۱۹۹,۰۸۸	۱۴۰,۴۲۳,۲۶۰	۱۶۸,۳۲۰,۱۴۴	۱۹/۸۷	۱۰/۴۶	۱۱/۴۶
۱۱	رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۶,۱۵۰,۲۳۴	۳۷۱,۷۷۸,۷۸۷	۲,۸۴۹,۳۶۶	۱,۷۸۳,۶۰۳	۳۰۸,۹۹۹,۶۰۰	۳۷۳,۵۶۲,۳۹۰	۲۰/۸۹	۲۳/۰۱	۲۵/۴۴
۱۲	تربیت بدنی	۲,۹۳۶,۴۴۸	۲,۴۷۶,۴۸۶	۷,۷۲۸,۵۳۸	۷,۵۲۰,۲۲۲	۱۰,۶۶۴,۹۸۶	۹,۹۹۶,۷۰۸	-۶/۲۷	۰/۷۹	۰/۶۸



ردیف	عنوان فصل	مصارف						درصد رشد لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به قانون سال ۱۳۹۱	جمع کل		سهام جمع کل اعتبارات (درصد)
		اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌های عمومی و اختصاصی		قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲		قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	
		قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲						
۱۴	کشاورزی و منابع طبیعی	۱۴,۹۷۰,۲۷۷	۱۶,۵۷۵,۵۵۳	۱۵,۲۸۶,۹۲۵	۲۰,۶۵۰,۲۱۶	۳۰,۲۵۷,۲۰۲	۳۷,۲۲۵,۷۶۹	۲۳/۰۳	۲/۲۵	۲/۵۴	
۱۵	منابع آب	۴,۵۲۸	۸۴۴,۱۸۰	۴۸,۳۵۵,۰۱۱	۴۲,۷۵۸,۸۱۴	۴۸,۳۵۹,۵۳۹	۴۳,۶۰۲,۹۹۴	-۹/۸۴	۳/۶۰	۲/۹۷	
۱۶	صنعت و معدن	۱,۸۳۱,۳۴۱	۱,۸۲۱,۳۲۳	۹,۱۰۰,۷۴۹	۹,۸۱۱,۳۵۵	۱۰,۹۳۲,۰۹۰	۱۱,۶۳۲,۶۷۸	۶/۴۱	۰/۸۱	۰/۸۰	
۱۷	محیط زیست	۹۱۸,۶۴۲	۱,۰۳۹,۸۰۰	۱,۴۴۴,۰۵۳	۱,۰۱۷,۱۹۴	۲,۳۶۲,۶۹۵	۲,۰۵۶,۹۹۴	-۱۲/۹۴	۰/۱۸	۰/۱۴	
۱۸	بازرگانی و تعاون	۴,۲۶۴,۸۵۱	۵,۳۵۶,۶۳۹	۱,۸۵۱,۵۱۶	۱,۷۲۸,۲۸۱	۶,۱۱۶,۳۶۷	۷,۰۸۴,۹۲۰	۱۵/۸۴	۰/۴۶	۰/۴۸	
۱۹	انرژی	۷۸۷,۳۳۲	۸۳۵,۰۲۶	۱۵,۶۸۴,۰۳۵	۱۴,۳۵۷,۲۱۷	۱۶,۴۷۱,۳۶۷	۱۵,۱۹۲,۲۴۳	-۷/۷۷	۱/۲۳	۱/۰۳	
۲۰	حمل و نقل	۲,۱۱۱,۵۱۶	۲,۲۷۸,۱۷۹	۶۱,۰۷۰,۱۴۸	۶۰,۱۱۱,۵۹۸	۶۳,۱۸۱,۶۶۴	۶۲,۳۹۸,۷۷۷	-۱/۲۴	۴/۷۰	۴/۲۵	
۲۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۶۲۰,۱۱۱	۶۶۹,۱۴۰	۳,۵۴۶,۰۱۴	۳,۵۳۸,۶۳۵	۴,۱۶۶,۱۲۵	۴,۲۰۷,۷۷۵	۰/۱۰	۰/۳۱	۰/۲۹	
۲۲	مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری	۱,۵۳۳,۰۴۷	۲,۹۵۹,۰۶۸	۴۴,۱۵۱,۰۰۵	۴۵,۹۷۵,۹۰۰	۴۵,۶۸۴,۰۵۲	۴۸,۹۳۴,۹۶۸	۷/۱۲	۳/۴۰	۳/۳۳	
	جمع کل	۱,۰۳۵,۷۱۰,۹۳۱	۳۲,۳۷۸,۹۰۸	۳۰۷,۱۸۰,۱۳۹	۱۹۹,۹۴۹,۲۱۰	۱,۳۴۲,۸۹۱,۰۷۰	۱,۴۶۸,۲۷۹,۲۳۶	۹/۳۴	-	-	

مأخذ: لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۹۲.

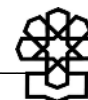
جدول ۲. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش محیط زیست برحسب برنامه

(میلیون ریال)

ردیف	عنوان	مصارف				درصد تغییرات لایحه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون سال ۱۳۹۱	جمع کل
		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌های عمومی و اختصاصی			
		قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲		
۱	برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی	۰	۰	۹۶۷,۱۲۸	۹۶۷,۱۲۸	۶۹۱,۷۰۸	-۲۸/۴
۲	برنامه حفاظت از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های خشکی	۵۱۷,۵۲۶	۵۵۹,۱۶۶	۰	۰	۵۵۹,۱۶۶	۸/۰
۳	برنامه ارتقای فرهنگ و اخلاق محیط	۹۴,۳۲۳	۱۰۳,۱۰۸	۰	۰	۹۴,۳۲۳	۹/۳
۴	برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها	۱۷۸,۳۵۲	۲۲۵,۲۴۲	۲۳۳,۷۹۱	۱۸۴,۵۸۴	۴۱۲,۱۴۳	-۰/۵
۵	برنامه حفاظت و بهره‌برداری از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آب‌های داخلی و دریایی	۱۱۸,۲۶۰	۱۴۵,۶۱۱	۰	۰	۱۱۸,۲۶۰	۲۳
۶	برنامه پرداخت دیون و بازخرید کارکنان	۵,۱۸۱	۳,۶۱۴	۰	۰	۵,۱۸۱	-۳۰
۷	برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات	۰	۰	۲۴۳,۱۳۴	۱۴۰,۹۰۲	۲۴۳,۱۳۴	-۴۲
۸	برنامه ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا	۵,۰۰۰	۳,۰۵۹	۰	۰	۵,۰۰۰	-۳۸
	مجموع	۹۱۸,۶۴۲	۱,۰۳۹,۸۰۰	۱,۴۴۴,۰۵۳	۱,۰۱۷,۱۹۴	۲,۳۶۲,۶۹۵	-۱۲

مأخذ: همان.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ فقط متعلق به سه برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی، مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها و برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات است و برای سایر برنامه‌ها اعتباری منظور نشده است. برنامه ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۹۲ مانند سال ۱۳۹۱ به ردیف‌های بودجه هزینه‌ای اضافه شده است. برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی کشور در سال ۱۳۹۲ دارای یازده طرح (بررسی و حفاظت محیط زیست دریایی، ایجاد پارک طبیعت تهران، تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور، بررسی و حفاظت زیست‌بوم‌های خشکی و آب‌های داخلی، حفاظت از تنوع زیستی کشور، احیای زیست‌بوم‌ها



و زیستگاه‌های خسارت‌دیده، تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست، حفاظت و احیای گونه‌های جانوری با تأکید بر گونه‌های در معرض انقراض کشور، حفاظت و احیای تالاب‌های منتخب در معرض خطر کشور، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور و تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی) است، مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های این برنامه در لایحه پیشنهادی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱، حدوداً ۲۸ درصد کاهش یافته است و ۳۳ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل محیط زیست لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ را به خود اختصاص داده است. در این برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ هیچ طرحی اضافه نشده است. برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها نیز دارای پنج طرح است و شامل مدیریت پسماندها، ایجاد سیستم فراگیر پایش محیط زیست، بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی، ارزش اقتصادی منابع محیط زیستی، ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا می‌باشد. مجموع اعتبارات این برنامه ۱۲ درصد نسبت به سال ۱۳۹۱ کاهش یافته است و برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات نیز دارای یک طرح می‌باشد و مجموع اعتبارات این برنامه نیز ۴۲ درصد نسبت به سال ۱۳۹۱ کاهش یافته است. مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، ۱,۰۱۷,۱۹۴ میلیون ریال پیش‌بینی شده است و این میزان اعتبار ۲۹ درصد نسبت به سال ۱۳۹۱ کاهش یافته است. (جدول ۱ تا ۲).

۲. بررسی اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

سازمان حفاظت محیط زیست ۶ برنامه از هشت برنامه فصل محیط زیست را که به ترتیب عبارتند از برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی، برنامه حفاظت از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های خشکی، برنامه ارتقای فرهنگ و اخلاق زیست‌محیطی، برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها، برنامه حفاظت و بهره‌برداری از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آب‌های داخلی و دریایی و برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات را برعهده دارد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در تخصیص اعتبارات، اولویت‌ها درجه‌بندی نشده است و میزان کل اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست با کاهش ۲۹ درصدی از ۱,۲۲۷,۴۷۳ میلیون ریال در سال ۱۳۹۱ به ۸۵۹,۵۶۷ میلیون ریال در سال ۱۳۹۲ رسیده است.

جدول ۳. مقایسه بودجه سازمان حفاظت محیط زیست در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲

ردیف	سال	هزینه			تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع	درصد تغییرات بودجه سازمان نسبت به سال ۱۳۹۱
		عمومی	اختصاصی	جمع			
۱	۱۳۹۱	۲۳۷,۷۵۷	۰	۲۳۷,۷۵۷	۹۸۹,۷۱۶	۱,۲۲۷,۴۷۳	
۲	۱۳۹۲	۲۲۳,۰۵۰	۰	۲۲۳,۰۵۰	۶۳۶,۵۱۷	۸۵۹,۵۶۷	

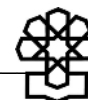
مأخذ: همان.

۲-۱. بررسی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان حفاظت محیط زیست در

لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

پس از ابلاغ برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۰ (به‌عنوان سال پایه) اعتبارات جهت اجرای وظایف سازمان مدیریت احصا گردید، اما وجود مشکلاتی نظیر عدم تطبیق عناوین طرح‌ها و پروژه‌ها با اهداف برنامه سبب شد تا جهت اجرای وظایفی مانند آموزش و ارتقای فرهنگ زیست‌محیطی (بند «الف» ماده (۱۸۹))، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی (بند «ب» ماده (۱۸۹)) و... برای نخستین‌بار بعد از برنامه سوم توسعه ۶ طرح جدید نظیر تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور، حفاظت و احیای تالاب‌های منتخب در معرض خطر کشور، حفاظت و احیای گونه‌های جانوری با تأکید بر گونه‌های در معرض خطر تهدید و انقراض کشور تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان به طرح‌های سازمان افزوده گردید. لکن تاکنون برنامه‌ها و اهداف فوق با وجود تخصیص اعتبارات محقق نگردیده است و در لایحه بودجه پیشنهادی نیز برنامه‌های مذکور مورد توجه بوده است.

بررسی میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این سازمان نشان می‌دهد که با وجود رشد ۹۴ درصدی بودجه سال ۱۳۹۱ این سازمان نسبت به سال ۱۳۹۰، بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۲ این سازمان ۳۵ درصد کاهش یافته است. ۷۴ درصد کل اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ متعلق به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.



جدول ۴. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان حفاظت محیط زیست

(میلیون ریال)

از سال ۱۳۸۴ لغایت سال ۱۳۹۲

عنوان	مصوب سال ۱۳۸۴	مصوب سال ۱۳۸۵	مصوب سال ۱۳۸۶	مصوب سال ۱۳۸۷	مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	مصوب سال ۱۳۹۰	مصوب سال ۱۳۹۱	لایحه سال ۱۳۹۲
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۵۷,۶۵۷	۴۸۱,۵۵۷	۴۲۸,۴۰۰	۴۶۶,۰۰۰	۳۷۴,۰۴۷	۵۲۲,۳۸۹	۵۰۹,۱۰۹	۹۸۹,۷۱۶	۶۳۶,۵۱۷

مأخذ: همان

۲-۲. بررسی اعتبارات هزینه‌ای سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

از برنامه‌ای که سازمان حفاظت محیط زیست مسئولیت آن را برعهده دارد چهار برنامه دارای اعتبارات هزینه‌ای هستند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ میزان اعتبارات هزینه‌ای از ۲۳۷,۷۵۷ میلیون ریال با کاهش ۶ درصدی به ۲۲۳,۰۵۰ میلیون ریال رسیده است.

جدول ۵. اعتبارات بودجه هزینه‌ای سال ۱۳۸۴ لغایت سال ۱۳۹۱

(میلیون ریال)

عنوان	مصوب سال ۱۳۸۴	مصوب سال ۱۳۸۵	مصوب سال ۱۳۸۶	مصوب سال ۱۳۸۷	مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	مصوب سال ۱۳۹۰	مصوب سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲
اعتبارات هزینه‌ای	۶۶,۴۳۲	۱۰۱,۰۵۸	۱۰۶,۶۴۱	۱۲۳,۳۸۸	۱۶۹,۵۳۹	۱۹۳,۹۳۸	۲۱۰,۱۳۲	۲۳۷,۷۵۷	۲۲۳,۰۵۰

مأخذ: همان.

۳. بررسی اعتبارات بخش محیط زیست در ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

میزان اعتبار بخش محیط زیست در ردیف‌های متفرقه لایحه پیشنهادی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱، ۴۵ درصد کاهش یافته است. در این ردیف‌ها تنها به موضوع ماده (۳۴) قانون جلوگیری از آلودگی هوا و ماده (۳۰) قانون شکار و صید، مطالعه و احداث نیروگاه زباله‌سوز استان‌های شمالی - توزیع به صورت استانی و تأمین سرمایه اولیه صندوق ملی محیط زیست اعتبار ناچیزی اختصاص داده شده است. این امر درحالی است که یکی از عمده معضلات و مشکلات اساسی بخش محیط زیست کشور آلودگی هوا می‌باشد. در لایحه پیشنهادی، ردیف بودجه جلوگیری از آلودگی هوا نسبت به سال گذشته ۳۹ درصد کاهش یافته است. همچنین میزان اعتبارات مطالعه و احداث نیروگاه

زباله‌سوز استان‌های شمالی - توزیع به‌صورت استانی - نیز از ۳۰۰,۰۰۰ میلیون ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به ۱۸۲,۰۰۰ میلیون ریال در لایحه پیشنهادی رسیده است. صندوق ملی محیط زیست (که به‌منظور تقلیل آلاینده‌های وارد به محیط زیست و تخریب در قانون برنامه پنجم توسعه بدان تأکید شده است) در بودجه پیشنهادی بعد از سه سال بدان توجه شده است، البته لازم به‌ذکر است که بودجه پیشنهادی بسیار ناچیز بوده و نمی‌تواند تأمین‌کننده و پاسخگوی معضلات و مشکلات بخش باشد. همچنین اعتبار در نظر گرفته شده درخصوص ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند که در سال گذشته در ردیف‌های متفرقه دیده شده بود در لایحه پیشنهادی حذف شده است (جدول ۴).

جدول ۶. مقایسه اعتبارات ردیف‌های متفرقه بخش محیط زیست لایحه پیشنهادی نسبت به قانون

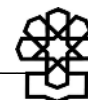
بودجه سال ۱۳۹۱ (میلیون ریال)

جمع اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۲	جمع اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۱	میزان اعتبار قانون بودجه سال ۱۳۹۲		میزان اعتبار قانون بودجه سال ۱۳۹۱		جمع اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۱
		هزینه‌ای	تملك دارایی‌ها	هزینه‌ای	تملك دارایی‌ها	
۱۸۲,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰	۰	۱۸۲,۰۰۰	۰	۳۰۰,۰۰۰	مطالعه و احداث نیروگاه زباله‌سوز استان‌های شمالی - توزیع به‌صورت استانی
۷,۵۰۰	۰	۰	۷,۵۰۰	۰	۰	تأمین سرمایه اولیه صندوق ملی محیط زیست
۰	۵۰,۰۰۰	۰	۰	۵۰,۰۰۰	۰	سازمان دهیاری‌ها و - شهرداری‌های کشور اعتبار موضوع ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند
۱۷,۰۰۰	۲۸,۰۰۰	۱۷,۰۰۰	۰	۲۸,۰۰۰	۰	سازمان حفاظت محیط زیست - اعتبارات موضوع ماده (۳۴) قانون جلوگیری از آلودگی هوا و ماده (۳۰) قانون شکار و صید
۲۰۶,۵۰۰	۳۷۸,۰۰۰	۱۷,۰۰۰	۱۸۹,۵۰۰	۷۸,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰	جمع

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

۴. بررسی انطباق احکام برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

- بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که نحوه تخصیص اعتبارات به طرح‌ها و برنامه‌های بخش محیط زیست، کاملاً شبیه به بودجه قانون سال گذشته است و تمامی برنامه‌ها و



طرح‌های ارائه شده در فصل محیط زیست مانند قانون بودجه سال ۱۳۹۱ دارای انطباق مناسب با اولویت‌های زیست‌محیطی و معضلات و چالش‌های زیست‌محیطی نمی‌باشد.

- انطباق مواد قانون برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که به دلیل ابهاماتی که در ردیف بودجه‌ای برنامه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اعم از برنامه حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی کشور و برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها وجود دارد، بسیاری از طرح‌ها و اهدافی که در قانون برنامه پنجم توسعه دیده شده بود، در این لایحه جایگاه مشخص و روشنی را دارا نیست. از جمله این طرح‌ها می‌توان به طرح مدیریت جامع حیات وحش، بررسی و حفاظت محیط زیست دریای خزر، بررسی و حفاظت محیط زیست خلیج فارس و دریای عمان و طرح جامع آب و خاک اشاره کرد. همچنین این مشکل برای طرح‌های مهمی مانند اجرای برنامه ملی مبارزه با گردوغبار، توانمندسازی نظام ارزیابی آثار زیست‌محیطی کشور، طرح جامع مدیریت کیفیت‌ها، توسعه و کاربرد فناوری‌های نوین برای حفاظت از محیط زیست و ایجاد نظام پایداری محیطی کشور در برنامه بودجه‌ای مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها نیز دیده می‌شود.

- نگاهی به فصل محیط زیست (که دارای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشند) نشان می‌دهد که برخی از برنامه‌های مرتبط با این فصل از ۲۰ سال گذشته شروع شده و در طی این سال‌ها نیز نتیجه متناسب با بودجه اختصاص‌یافته برای این طرح‌ها حاصل نشده است. توجه به این نکته نشان می‌دهد که بسیاری از اعتبارات در این بخش بدون برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب به هدر رفته است. به عنوان مثال می‌توان طرح ایجاد پارک طبیعت تهران (از سال ۱۳۶۹) تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور (از سال ۱۳۶۹)، بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی (از سال ۱۳۶۹) و ایجاد سیستم فراگیر پایش محیط زیست (از سال ۱۳۷۷) را ذکر کرد. همچنین لازم به ذکر است که ردیف‌های بودجه‌ای بسیاری از طرح‌ها در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۹۲ (مانند سال ۱۳۹۱) بدون رسیدن به نتیجه حذف شده‌اند.

- کاهش آلودگی هوای کلان‌شهرهای کشور باید در اولویت برنامه مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها قرار گیرد. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که برخی کلان‌شهرهای کشور دارای آلودگی بسیار بالاتری از حد مجاز استانداردهای جهانی هستند؛ به عنوان مثال طی سال ۱۳۸۷، آلودگی هوا در شهرهای تهران، اهواز، تبریز، اصفهان، مشهد، شیراز و اراک به ترتیب به میزان ۶۱، ۱۲۱، ۳۱، ۱۵۸، ۶۳، ۲۴۷ و ۱۳۱ روز، از حد مجاز و استاندارد خارج شده است. در حالی که بر طبق استانداردهای جهانی، آلودگی هوای هر شهر فقط یکبار در سال می‌تواند از حد مجاز فراتر رود. بنابراین این‌گونه می‌توان نتیجه‌گیری کرد که یکی از مهمترین مشکلات زیست‌محیطی کلان‌شهرهای مذکور، آلودگی هواست.

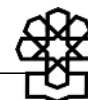
آخرین برآورد بانک جهانی نشان می‌دهد که خسارات سالانه آلودگی هوا در ایران ۱۴ هزار میلیارد ریال معادل ۱/۶ درصد تولید ناخالص داخلی است، خسارت مرگ‌ومیر ناشی از آلودگی هوای شهری سالانه ۶۴۰ میلیون دلار معادل ۵ هزار میلیارد ریال یعنی ۰/۵۷ درصد است.^۱ همچنین نشانه‌های بیماری ناشی از آلودگی هوای شهری ۵۲۰ میلیون دلار معادل ۴ هزار میلیارد ریال و ۰/۴۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال است. بر پایه این گزارش، بیماری‌های ناشی از آلودگی هوای شهری نیز سالانه ۲۶۰ میلیون دلار معادل ۲ هزار میلیارد ریال و ۰/۲۳ درصد از تولید ناخالص ملی به اقتصاد ایران خسارت وارد می‌کند. از سوی دیگر هزینه آموزش در این زمینه ۲۵ میلیون دلار معادل ۲۰۰ میلیارد ریال و ۰/۰۲ درصد از تولید ناخالص داخلی و خسارات ناشی از آلودگی هوای شهری به مراکز تفریحی ۵۰ میلیون دلار معادل ۳۹۰ میلیارد ریال و ۰/۰۴ درصد تولید ناخالص داخلی است.^۲ لکن در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۹۲ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تنها برای سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا اختصاص داده شده است و هیچ‌گونه بودجه‌ای جهت کاهش آلودگی هوا برای کلان‌شهرها در فصل محیط زیست به صورت اختصاصی ارائه نشده است، البته لازم به ذکر است که در لایحه پیشنهادی برای طرح کاهش آلودگی هوا در ردیف‌های متفرقه بودجه، اعتباری بسیار ناچیز تنها در قالب اعتبارات هزینه‌ای (تنها برای سازمان حفاظت محیط زیست) در نظر گرفته شده است و این اعتبار اندک نیز علیرغم تشدید آلودگی هوا در سال ۱۳۹۱، ۳۹ درصد (نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱) کاهش یافته است.

- یکی از نکات بسیار مهم این است که در این لایحه هیچ‌گونه اولویت‌بندی نسبت به اهداف و بحران‌های پیش روی بخش و سازمان متولی وجود ندارد. این درحالی است که اولویت‌های بخش محیط زیست کشور در سال آتی به ترتیب عبارتند از:

- مدیریت پدیده گردوغبار،
- اجرای طرح کاهش آلودگی هوای هفت شهر آلوده کشور (تهران، اصفهان، مشهد، تبریز، اراک، کرج و اهواز)،
- پایش واحدهای صنعتی (پایش و ارزیابی لحظه‌ای online صنایع کشور)،
- ارزیابی توان اکولوژیکی محیطی در استان‌های سراسر کشور براساس طرح آمایش سرزمین،
- ارتقای استاندارد مصرف سوخت خودروهای تولیدی کشور براساس توافقات انجام شده با

1. Rural Development Water and Environment Department Middle East and North African Region the World Bank, 2005.

۲. ارزیابی عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست کشور، ۱۳۸۸.



وزارت صنعت، معدن و تجارت در راستای بهینه‌سازی مصرف انرژی،

- ارتقای سطح مناطق تحت مدیریت با هدف دستیابی به اهداف حفاظت مطابق با استانداردهای موجود،
- اجرای مدیریت پسماندها با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذیربط،
- طرح پایش لحظه‌ای (online) آلودگی سواحل و دریا،
- بررسی و تعیین حریم زیست‌محیطی نواحی ساحلی کشور.

۵. نگاهی بر مشکلات موجود در تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای بخش محیط زیست

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که پیامدهای اصلی عدم تعیین و تخصیص اعتبارات لازم در این بخش عبارتند از:

- وقفه در اجرای مصوبات استانی هیئت دولت،
- تأخیر در پرداخت و تصفیه حساب قراردادهای طرح‌ها و متقبل شدن هزینه تعدیل قراردادها،
- تأخیر در پرداخت دیون معوقه،
- افزایش هزینه‌های زیان‌آور در بخش پروژه‌های عمرانی و متوقف شدن امکانات حفاظتی، پرداخت‌های پرسنلی و پرداخت تعهدات، با توجه به افزایش هزینه‌های سازمان ناشی از هدفمند شدن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، ازسوی دیگر عدم تخصیص اعتبار مورد نیاز،
- عدم تخصیص اعتبار کافی به‌منظور پیشگیری از عواقب خشکسالی بر محیط زیست استان‌های آسیب‌دیده (با عنایت به اینکه در سال‌های گذشته این اعتبار ردیف بودجه‌ای در اعتبارات طرح‌ها داشته است)،
- متوقف ماندن فعالیت طرح‌ها و عدم دسترسی به اهداف طرح با توجه به عدم تأمین اعتبار مورد نیاز به‌منظور 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 (مطابق مواد ۱۹۲) و (۱۹۳) قانون برنامه پنجم جهت اجرای وظایف و امور محوله به سازمان حفاظت محیط زیست در راستای کاهش و حذف آلاینده‌ها، علاوه بر عزم ملی نیازمند تأمین اعتبار متناسب با انجام اموری از قبیل جایگزینی موتورسیکلت، خودرو و مینی‌بوس‌ها می‌باشد) ذکر کرد.

جمع‌بندی

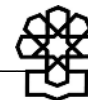
مهمترین سند سیاستگذاری سالیانه دولت که دارای ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی و حقوقی می‌باشد، بودجه است.

محیط زیست به‌عنوان سرمایه ملی و میراث ارزنده هر کشوری محسوب می‌شود. با توجه به جایگاه ویژه محیط زیست در قوانین کشور مخصوصاً قانون اساسی، میزان توفیقات مسائل محیط زیست و عوامل زیست‌محیطی کشور، علیرغم رشد تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دو سال اخیر، فاقد وضعیت باثبات 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 به‌صورت واقعی در متن برنامه‌ها و بودجه سنواتی ملحوظ و به اجرا در نمی‌آید. یکی از دلایل اثبات این امر نتایج گزارش بررسی شاخص عملکرد محیط زیست توسط مرکز سیاستگذاری و قوانین دانشگاه بیبل^۱ می‌باشد که نشان می‌دهد ایران از میان ۱۳۲ کشور جهان با کسب نمره ۴۲/۷۳ در مقام ۱۱۴ جهان قرار گرفته است، این در حالی است که در سال ۲۰۱۰ با کسب نمره ۶۰ در مقام ۷۸ جهان و در سال ۲۰۰۸ میلادی با نمره ۷۶/۹ در رتبه ۶۷ جهان قرار داشته است.

لازم به‌ذکر است که در بحث اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، به‌دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب شده به بخش محیط زیست و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، به‌نظر می‌رسد افزایش اعتبارات استانی در این بخش، نه‌تنها کمک شایانی به این بخش نخواهد کرد، بلکه این مسئله به یک معضل در بحث بودجه فصل محیط زیست تبدیل شده است.

از سوی دیگر، انطباق مواد قانون برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که به‌دلیل ابهاماتی که در ردیف‌های بودجه‌ای این بخش وجود دارد، بسیاری از طرح‌ها و اهداف کلانی که در این برنامه دیده شده بود در این لایحه جایگاه مشخص و واضحی را دارا نمی‌باشند. با توجه به ارزیابی که درخصوص این لایحه با قانون برنامه پنجم توسعه صورت گرفته است می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که یکی از عمده ضعف‌های مباحث کلان زیست‌محیطی عدم تخصیص و اولویت‌بندی صحیح برنامه‌ها و بودجه‌های تخصیص‌یافته در این زمینه است. نکته‌ای که بسیار حائز اهمیت است این امر می‌باشد که باید منابع مالی برای اجرای اهداف پیش‌بینی شده باشد. اگر عملکرد و تحقق اهداف سال‌های گذشته به‌علت عدم تخصیص منابع پایین بوده است در

1. Environmental Performance Index, 2012, Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University (EPI), 2012.



این صورت افزودن مقداری بر بودجه سال گذشته و آنگاه طبق روال، تخصیص کمتر گره‌گشا نیست. لازم به ذکر است که برخی از طرح‌های مرتبط با فصل محیط زیست از ۲۰ سال گذشته شروع شده است و در طی این سال‌ها نیز نتیجه متناسب با بودجه اختصاص یافته برای این طرح‌ها حاصل نشده است.

از جمله پیامدهای اصلی عدم تعیین و تخصیص اعتبارات لازم در این بخش می‌توان به وقفه در اجرای مصوبات استانی هیئت دولت، تأخیر در پرداخت و تصفیه حساب قراردادهای طرح‌ها و متقبل شدن هزینه تعدیل قراردادها، هزینه‌های زیان‌آور در بخش پروژه‌های عمرانی منجر به متوقف شدن امکانات حفاظتی ناشی از هدفمند شدن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، عدم تخصیص اعتبار به منظور پیشگیری از عواقب خشکسالی در محیط زیست استان‌های آسیب‌دیده، متوقف ماندن فعالیت طرح‌ها و عدم دسترسی به اهداف طرح‌ها اشاره کرد.

پیشنهادها

مهمترین پیشنهادهای این گزارش در بخش محیط زیست به شرح ذیل می‌باشد:

- توجه لازم به صندوق ملی محیط زیست، در راستای اجرای بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب مجلس مورخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ و بند «۲» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب مجلس مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.

- تکمیل و اجرای کامل تعهدات مصوبات سفرهای استانی هیئت‌وزیران از محل اعتبار طرح‌های مربوط به سفرهای رئیس‌جمهور و پیش‌بینی اعتبار اجرای آن در بودجه سنواتی کشور.

۱. ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه: به دولت اجازه داده می‌شود، با رعایت اصول هفتاد و دوم و هشتاد و پنجم 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 می‌گردد. 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.

۲. ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه:

الف) به دولت اجازه داده می‌شود به منظور حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه نسبت به موارد زیر اقدام قانونی انجام دهد:

۲. اصلاح اساسنامه «صندوق ملی محیط زیست»

تبصره «۱» - قوه قضائیه، نهادهای نظامی و انتظامی و شهرداری‌ها همکاری کامل با دولت برای تحقق مفاد این ماده را خواهند داشت.

تبصره «۲» - سازمان حفاظت محیط زیست، مناطق ساحلی و دریایی با حساسیت بالای زیست‌محیطی را شناسایی و اعلام نماید.

تبصره «۳» - آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌های نیرو، مسکن و شهرسازی و جهاد کشاورزی و معاونت تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

- آموزش، پژوهش و کاربرد فناوری اطلاعات در ارتقا و حفظ محیط زیست کشور در راستای سیاست ترویجی و فرهنگسازی در راستای اجرایی شدن ماده (۱۸۹)^۱ قانون برنامه پنجم توسعه.
- توجه لازم جهت استقرار روش‌های آلی بازیافت در شهرهای بزرگ، شهرهای ساحلی و حاشیه تالاب‌ها در راستای اجرای ماده (۱۹۰)^۲ قانون برنامه پنجم،
- توجه لازم جهت تکمیل سیستم‌های خنثی‌سازی، بی‌خطر سازی و در نهایت دفع کلیه پسماندهای بیمارستانی، عفونی و... در راستای اجرای بند «الف» ماده (۱۹۳)^۳ قانون برنامه پنجم توسعه،
- تکمیل شبکه فاضلاب کلیه دانشگاه‌ها و بیمارستان‌های تحت پوشش با تأکید بر شهرهای بزرگ.

منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۲. گزارش ارزیابی عملکرد سازمان محیط زیست در طی سال‌های برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۳. گزارش‌های منتشر شده توسط سازمان محیط زیست.
۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۵. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.

۱. ماده (۱۸۹) قانون برنامه پنجم توسعه: سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است:

- الف) در راستای ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به‌منظور حفظ محیط زیست و با تأکید بر گروه‌های اثرگذار و اولویت‌دار از ابتدای برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه اجرایی مربوط را با پیشنهاد شورای عالی حفاظت محیط زیست به تصویب هیئت‌وزیران برساند. کلیه دستگاه‌های ذیربط، رسانه‌های دولتی و صداوسیما جمهوری اسلامی ایران ملزم به اجرای برنامه‌های آموزشی بدون دریافت وجه موضوع این ماده قانونی می‌باشند.
- ب) نظام اطلاعات زیست‌محیطی کشور را در سطوح منطقه‌ای، ملی و استانی تا پایان سال اول برنامه پنجم ایجاد نماید تا زمینه پایش، اطلاع‌رسانی و ارزیابی زیست‌محیطی فراهم گردد. دستگاه‌های ذیربط مکلفند در تدوین و اجرایی نمودن این نظام همکاری نمایند.
۲. ماده (۱۹۰) قانون برنامه پنجم توسعه: کلیه دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موظفند جهت کاهش اعتبارات هزینه‌ای دولت، اعمال سیاست‌های مصرف بهینه منابع پایه و محیط زیست برای اجرای برنامه مدیریت سبز شامل مدیریت مصرف انرژی، آب، مواد اولیه و تجهیزات (شامل کاغذ)، کاهش مواد زائد جامد و بازیافت آنها (در ساختمان‌ها و وسائط نقلیه) طبق آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان حفاظت محیط زیست و معاونت با همکاری دستگاه‌های ذیربط تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید اقدام نمایند.
۳. بند «الف» ماده (۱۹۳) قانون برنامه پنجم توسعه: شهرداری شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت و شهرهای ساحلی و شهرهای حاشیه تالاب‌های داخلی در راستای مدیریت پسماند شهری موظفند تا پایان سال چهارم برنامه، پسماندهای خود را با روش‌های نوین و فناوری‌های جدید با اولویت روش‌های آلی (ارگانیک) از قبیل کرم پوسال (ورمی کمپوست) بازیافت نمایند. از سال پایانی برنامه، هرگونه دفن پسماندها در این‌گونه شهرها مطلقاً ممنوع است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۸۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۱۲. بخش محیط زیست

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

مدیر مطالعه: جمال محمودلی سامانی

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

ناظران علمی: حسین صفایی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: الهه سلیمانی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه

۲. بودجه

۳. محیط زیست

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۰