

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۴۷. بخش محیط زیست

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۵۲۴۶

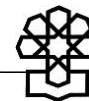
آذرماه ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. بررسی بودجه بخش محیط زیست	۲
۱-۱. مروری بر اعتبارات و کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در بخش محیط زیست	۲
۱-۲. مقایسه ساختاری لایحه بودجه بخش محیط زیست کل کشور در سال ۱۳۹۶ با قانون بودجه سال ۱۳۹۵	۸
۱-۳. برآورد اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	۹
۲. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با احکام برنامه ششم توسعه در بخش محیط زیست	۱۱
۳. نگاهی بر مشکلات موجود در تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای بخش محیط زیست	۱۲
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	۱۲
۴. محیط زیست در ماده واحده و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور	۱۳
۵. موانع، مشکلات و الزامات اجتناب‌ناپذیر لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	۱۴
جمع‌بندی و پیشنهادها	۱۷
منابع و مأخذ	۱۹



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۴۷. بخش محیط زیست

چکیده

بودجه، برنامه مالی یکساله دولت است و جریان بودجه‌ریزی متضمن حرکتی فراتر از گردآوری اطلاعات و اعتبارات مربوط به عملیات دولت در سندی مصوب است. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و احکام برنامه ششم توسعه بیانگر این موضوع است که این لایحه نسبت به لایحه سال گذشته تغییراتی شکلی در نحوه تقسیم‌بندی فصول و برنامه‌ها داشته و در عمل ادامه روند قبلی است. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور در بخش محیط زیست، نشان می‌دهد که میزان اعتبارات این بخش ۵,۲۰۷ میلیارد ریال است. این درحالی است که سهم بودجه امور محیط زیست در بین سایر امور ۰/۱۸ درصد است. با توجه به اینکه یکی از اولویت‌های اصلی برنامه ششم توسعه کشور حل معضلات و چالش‌های بخش محیط زیست است، لکن نحوه تخصیص اعتبارات بیان‌کننده ادامه روند قبلی است. همچنین با توجه به تخصیص ناچیز اعتبارات در ۹ ماهه سال جاری از یک سو و مشکلات ناشی از عدم اجرای کامل برنامه و شاخص‌های مرتبط با برنامه در سال ۱۳۹۵، عدم تخصیص اعتبارات در سال جاری موجب بروز مشکلات در سال ۱۳۹۶ می‌گردد.

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

مقدمه

اهمیت و جایگاه پرداختن به بودجه بخش محیط زیست در سال ۱۳۹۶ از چند جنبه اساسی می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد. اول اینکه آلودگی شدید هوای کلانشهرها، خیمه سهمگین ریزگردهای کشورهای عربی بر آسمان کشور، انباشت آلودگی‌های نفتی و سموم کشاورزی در سواحل دریا و رودخانه‌ها، تداوم تخریب و ویرانی تالاب‌های ایران، وضعیت بغرنج حیات وحش، تخریب جنگل‌های حفاظت شده به‌همراه هزاران مشکل زیست‌محیطی دیگر، وضعیت مدیریت محیط زیست ایران را در این سال‌ها اسفبارتر از قبل نشان می‌دهد. بنابراین می‌توان گفت محیط زیست به‌واسطه کنش و واکنش‌های آن با سایر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حوزه‌ای بسیار فراگیر محسوب می‌شود. از نظر اقتصادی،

تأمین‌کننده نهاده‌های تولید و عامل اثرگذار بر رشد اقتصادی است. از نظر اجتماعی محل زیست سالم، بستری شاداب و جامعه‌ای سالم مهیا می‌کند و از نظر فرهنگی دربرگیرنده ویژگی‌های طبیعی و اقلیمی است که آداب و سنن ملی و هویت میهنی و تاریخی هر کشور در انطباق با آن تکوین و تکامل می‌یابد. ارتباطات افقی و عمودی بین زیست‌بوم‌های همجوار از مقیاس خرد تا مقیاس کلان زیست‌کره زمین، فارغ از هرگونه مرزبندی حقوقی و سیاسی، محیط زیست را به حوزه تعاملات یا تقابلات بین‌المللی و منطقه‌ای تبدیل کرده است و اخیراً با ظهور بحران‌هایی چون گرمایش جهانی و تغییر اقلیم دامنه اثرگذاری آن حتی از مرزهای فیزیکی جو کره زمین نیز فراتر رفته است.

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

در این گزارش، ابتدا با تحلیل اعتبارات قوانین بودجه‌ای در بخش محیط زیست و بیان چالش‌های موجود در آن، به بررسی دقیق این بخش‌ها براساس امور، فصل و برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پرداخته می‌شود.

۱. بررسی بودجه بخش محیط زیست

۱-۱. مروری بر اعتبارات و کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در بخش محیط زیست

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ تغییرات بسیار زیادی در نحوه تقسیم‌بندی امور و فصول دیده نمی‌شود تعداد فصول از ۵۰ فصل در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به ۴۸ فصل در لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۶ تبدیل شده است.^۱ یکی از تغییرات اساسی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حذف یکی از فصول محیط زیست است به‌طوری که از ۵ فصل به چهار فصل تبدیل شده است و فصل مدیریت پساب‌های شهری

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۴ دارای ۲۱ فصل بوده است و فصل محیط زیست دارای ۷ برنامه و ۱۴ طرح بوده است. این فصل دارای برنامه‌های حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی، مدیریت آلاینده‌ها و پسماندها، ساختمان‌ها و تجهیزات، حفاظت از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های خشکی، حفاظت و بهره‌برداری از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آب‌های داخلی و دریایی، برنامه ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا و برنامه پژوهش‌های کاربردی بوده است.



روستایی و صنعتی حذف شده است. بیشترین سهم اعتبارات از کل بودجه امور ده‌گانه به امور رفاه اجتماعی (۲۵/۲۰ درصد) اختصاص یافته است و کمترین میزان به امور محیط زیست (۰/۱۸ درصد) اختصاص یافته است. تبدیل شدن فصل محیط زیست به امور ده‌گانه (در دو سال اخیر) در نگاه اول نشان‌دهنده توجه ویژه دولت به بخش و معضلات محیط زیست است، لکن نحوه تخصیص اعتبارات بیان‌کننده ادامه روند قبلی می‌باشد. امور محیط زیست به چهار فصل تقسیم شده است. فصل‌های محیط زیست عبارتند از: فصل مدیریت پسماند، فصل کاهش آلودگی، فصل حفاظت از گونه‌های زیستی و فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ میزان کل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این بخش ۵,۲۰۷ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. این اعتبار ۰/۱۸ درصدی از کل بودجه امور ده‌گانه را به خود اختصاص داده است. در واقع اعتبارات امور محیط زیست از ۴,۴۹۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ به ۵,۲۰۷ میلیارد ریال در لایحه سال ۱۳۹۶ رسیده است. میزان اعتبارات امور محیط زیست دارای رشد ۱۶ درصدی بوده است.

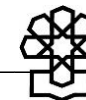
در بخش محیط زیست به دلیل عدم توجه جدی به امور حفاظتی و توسعه پایدار (در طی چند سال گذشته) در طی سال‌های اخیر به منظور جلوگیری از تخریب و حفاظت، بیشترین اعتبارات امور محیط زیست متعلق به پروژه‌های عمرانی بوده است و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۲,۳۳۲ میلیارد ریال) ۴۴ درصد از کل اعتبارات امور محیط زیست را به خود اختصاص می‌دهد و ۵۶ درصد از اعتبارات متعلق به اعتبارات هزینه‌ای (۲,۸۷۵ میلیارد ریال) است. شایان ذکر است که در سال گذشته در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ میزان سهم اعتبارات هزینه‌ای بخش محیط زیست ۵۶ درصد از کل اعتبارات را شامل شده بود و این سهم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز ثابت مانده است. همچنین یکی از نکات منفی این لایحه سهم ۵۸ درصدی اعتبارات استانی از کل اعتبارات این امور است و این اعتبارات استانی ۱۲ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است (از ۲,۷۱۸ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به ۳,۰۶۷ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ رسیده است)، در بحث اعتبارات استانی، به دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب شده به بخش محیط زیست و گنجاندن آن در بخش‌های غیرمرتبط، به نظر می‌رسد افزایش این اعتبارات، نه تنها کمک شایانی به این بخش نخواهد کرد، بلکه این مسئله به یک معضل در بحث بودجه امور محیط زیست تبدیل شده است.

جدول ۱. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

(میلیون ریال)

ردیف	عنوان فصل	مصارف						جمع کل اعتبارات	درصد رشد لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به قانون سال ۱۳۹۵	سهم جمع کل اعتبارات	
		اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌های عمومی و اختصاصی		(درصد)					
		قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶				
۱	امور خدمات عمومی	۷۱۰۲۸۲۰۳	۸۲۸۲۲۲۴۵	۱۷۲۰۱۴۸۶	۱۸۵۴۰۷۱۹	۸۸۲۲۹۶۸۹	۱۰۱۳۶۲۹۶۴	۱۵	۳/۴۹	۳/۴۷	
۲	امور دفاعی و امنیتی	۴۰۶۵۲۸۲۹۲	۴۹۷۰۹۴۴۹۸	۱۳۳۶۷۵۴۸	۱۳۹۶۱۵۷۱	۴۱۹۸۹۵۸۴۰	۵۱۱۰۵۶۰۶۹	۲۲	۱۶/۶۱	۱۷/۵۱	
۳	امور قضایی	۵۸۰۱۰۷۵۱	۶۴۵۵۳۴۲۸	۶۶۱۴۹۴۳	۷۳۱۸۳۴۱	۶۴۶۲۵۶۹۴	۷۱۸۷۱۷۶۹	۱۱	۲/۵۶	۲/۴۶	
۴	امور اقتصادی	۶۱۶۲۳۵۰۴	۷۷۰۷۹۱۱۲	۱۸۴۱۴۲۳۰۳	۲۰۷۹۷۱۸۵۶	۲۴۵۷۶۵۸۰۷	۲۸۵۰۵۰۹۶۸	۱۶	۹/۷۲	۹/۷۷	
۵	امور محیط زیست	۲۴۹۰۱۹۳	۲۸۷۵۰۸۴	۲۰۰۱۲۶۹	۲۳۳۲۴۲۶	۴۴۹۱۴۶۲	۵۲۰۷۵۱۰	۱۶	۰/۱۸	۰/۱۸	
۶	امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۳۰۸۷۱۱۳	۳۵۰۴۸۷۶	۵۵۰۶۶۴۲۰	۵۹۴۸۸۱۸۵	۵۸۱۵۳۵۳۳	۶۲۹۳۳۰۶۱	۸	۲/۳۰	۲/۱۶	
۷	امور سلامت	۴۰۷۳۲۵۹۵۹	۴۷۴۵۳۱۶۱۹	۱۰۶۱۲۵۷۴	۸۸۷۵۷۰۵	۴۱۷۹۳۸۵۳۳	۴۸۳۴۰۷۳۲۴	۱۶	۱۶/۵۳	۱۶/۵۶	
۸	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۵۲۹۱۳۷۹۳	۶۱۴۳۱۴۸۷	۳۱۴۴۰۲۶۶	۳۱۴۴۶۹۸۱	۸۴۳۵۴۰۵۹	۹۲۸۷۸۴۶۸	۱۰	۳/۳۴	۳/۱۸	
۹	امور آموزش و پژوهش	۴۷۵۷۰۱۳۲۸	۵۲۳۲۲۸۵۷۹	۳۳۸۹۱۷۱۸	۳۵۰۴۵۲۴۴	۵۰۹۵۹۳۰۴۶	۵۵۸۲۷۳۸۲۳	۱۰	۲۰/۱۶	۱۹/۱۳	
۱۰	امور رفاه اجتماعی	۶۲۴۴۲۱۹۹۲	۷۳۲۵۷۶۵۸۷	۲۰۷۰۴۷۳	۲۹۲۷۹۹۲	۶۲۶۴۹۲۴۶۵	۷۳۵۵۰۴۵۷۹	۱۷	۲۴/۷۸	۲۵/۲۰	
	جمع امور ده‌گانه	۲۱۷۱۶۰۲۱۲۸	۲۵۳۰۷۷۸۵۱۵	۳۵۶۴۰۹۰۰۰	۳۸۷۹۰۹۰۲۰	۲۵۲۸۰۱۱۱۲۸	۲۹۱۸۶۸۷۵۳۵	۱۵	۱۰۰	۱۰۰	

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.



جدول ۲. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصول محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵

(میلیون ریال)

ردیف	عنوان	مصارف				جمع کل		سهم هر یک از فصول به کل (درصد)
		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌های عمومی و اختصاصی				
		قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	
۱	فصل مدیریت پسماند	۲۰۳۰۴۴	۵۴۴۵۱۳	۷۸۳۳۳	۷۴۶۰۷	۲۸۱۳۷۷	۶۱۹۱۲۰	۱۱/۸۹
۲	فصل مدیریت پساب‌های شهری، روستایی و صنعتی	۷۹۱۴۳	-	۴۹۴۱۴	--	۱۲۸۵۵۷	-	-
۳	فصل کاهش آلودگی	۳۰۹۹۰۹	۴۴۷۶۶۹	۵۵۱۶۷۴	۶۲۰۸۹۹	۸۶۱۵۸۳	۱۰۶۸۵۶۸	۲۰/۵۲
۴	فصل حفاظت از گونه‌های زیستی	۱۵۳۷۲۶۱	۱۵۹۹۱۰۴	۱۱۶۹۸۴۸	۱۵۵۴۲۷۵	۲۷۰۷۱۰۹	۳۱۵۳۳۷۹	۶۰/۵۵
۵	فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست	۳۶۰۸۳۶	۲۸۳۷۹۸	۱۵۲۰۰۰	۸۲۶۴۵	۵۱۲۸۳۶	۳۶۶۴۴۳	۷/۰۴
	مجموع	۲۴۹۰۱۹۳	۲۸۷۵۰۸۴	۲۰۰۱۲۶۹	۲۳۳۲۴۲۶	۴۴۹۱۴۶۲	۵۲۰۷۵۱۰	۱۰۰

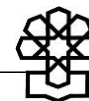
مآخذ: همان.

جدول ۳. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش محیط زیست برحسب برنامه

(میلیون ریال)

ردیف	عنوان	مصارف				درصد رشد لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به قانون سال ۱۳۹۶
		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌های عمومی و اختصاصی		
		قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	
۱	برنامه پایش پساب شهری، روستایی و صنعتی	۱۲۸۵۵۷	-	۴۹۴۱۴	-	۷۹۱۴۳
۲	برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌ها	۸۶۱۵۸۳	۶۲۰۸۹۹	۵۵۱۶۷۴	۴۴۷۶۶۹	۳۰۹۹۰۹
۳	برنامه ارتقای فرهنگ و اخلاق محیط زیستی	۲۶۴۸۲۲	۷۶۰۰۰	۱۱۲۰۰۰	۱۷۱۸۱۴	۱۵۲۸۲۲
۴	برنامه مدیریت و نظارت بر پسماندها	۲۸۱۳۷۷	۷۴۶۰۷	۷۸۳۳۳	۵۴۴۵۱۳	۲۰۳۰۴۴
۵	برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آبی	۹۷۵۸۴۲	۹۰۵۷۳۴	۵۲۸۹۱۸	۴۴۶۶۱۰	۴۴۶۹۲۴
۶	برنامه حفاظت، احیا و بهسازی طبیعت و تنوع زیستی در سطح زیست‌گاه‌های خشکی	۱۷۳۱۲۶۷	۶۴۸۵۴۱	۶۴۰۹۳۰	۱۱۵۲۴۹۴	۱۰۹۰۳۳۷
۷	برنامه پژوهش‌های کاربردی	۱۷۱۰۶۷	۶۶۴۵	۰	۱۱۱۹۸۴	۱۷۱۰۶۷
۸	برنامه توسعه دولت الکترونیک	۷۶۹۴۷	-	۴۰۰۰۰	-	۳۶۹۴۷
۱۶	مجموع	۴۴۹۱۴۶۲	۲۳۳۲۴۲۶	۲۰۰۱۲۶۹	۲۸۷۵۰۸۴	۲۴۹۰۱۹۳

مأخذ: همان.



همان‌طور که بیان شد امور محیط زیست دارای چهار فصل و ۶ برنامه می‌باشد از ۶ برنامه امور محیط زیست همگی برنامه‌ها دارای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است (جدول ۲ و ۳).
فصول و برنامه‌ها و طرح‌های امور محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ عبارتند از:
فصل مدیریت پسماند شامل برنامه مدیریت و نظارت بر پسماندها،
فصل کاهش آلودگی شامل برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌ها،
فصل حفاظت از گونه‌های زیستی شامل برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌ها و گونه‌های آبی، برنامه حفاظت، احیا و بهسازی طبیعت و زیست‌بوم‌های خشکی،
فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست شامل برنامه فرهنگ‌سازی و مشارکت‌های مردمی در بهسازی محیط زیست، برنامه پژوهش‌های کاربردی،

جدول ۴ نشان می‌دهد نحوه تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای همانند سال‌های قبل بوده و اولویت‌بندی خاصی برای این نحوه تخصیص اعتبارات، معضلات و چالش‌های زیست‌محیطی کشور صورت نگرفته است میزان اعتبارات فقط در سه بخش دارای رشد بوده و در سایر طرح‌ها دارای رشد منفی بوده است به طوری که تنها طرح ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا، طرح حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر دارای رشد مثبت بوده است و بیشترین کاهش رشد متعلق به طرح تدوین برنامه‌های آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی بوده است. بیشترین سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در لایحه سال ۱۳۹۶ به طرح حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر (۳۲ درصد) اختصاص یافته است.

جدول ۴. مقایسه وضعیت اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

(میلیون ریال)

ملی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵

ردیف	عنوان طرح	قانون سال ۱۳۹۵	لایحه سال ۱۳۹۶	درصد رشد تغییرات لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵
۱	تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست	۷۵۰۰۰	۵۲۰۰۰	-۳۰/۶
۲	حفاظت از تنوع زیستی در سطح زیست‌بوم‌ها و گونه‌های جانوری	۱۵۰۰۰۰	۱۱۵۰۰۰	-۲۳/۳
۳	حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر	۲۵۲۰۰۰	۶۳۱۰۰۰	۱۵۰
۴	ارزش‌گذاری اقتصادی منابع محیط زیستی	۲۰۰۰۰	۱۴۰۰۰	-۳۰
۵	تدوین برنامه‌های آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی	۹۲۰۰۰	۶۲۰۰۰	-۳۲
۶	حفاظت و احیای تالاب انزلی	۶۰۰۰۰	-	-

ردیف	عنوان طرح	قانون سال ۱۳۹۵	لایحه سال ۱۳۹۶	درصد رشد تغییرات لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵
۷	مطالعه حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس	۴۴۰۰۰	-	-
۸	مطالعه حفاظت و احیای تالاب هامون	۵۵۰۰۰	-	-
۹	پایش فراگیر محیط زیست	۷۷۰۰۰	۵۶۰۰۰	-۲۷
۱۰	بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی	۵۰۰۰۰	۳۸۰۰۰	-۲۴
۱۱	ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا	۶۵۰۰۰	۱۸۰۰۰۰	۱۷۶
۱۲	مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار و تغییر اقلیم	۲۰۰۰۰	۲۰۰۰۰	۰
۱۳	جلوگیری از آلودگی آب شرب تهران	۱۰۰۰۰۰	۱۳۰۰۰۰	۳۰
۱۴	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	۱۶۰۰۰۰	۱۴۰۰۰۰	-۱۲/۵
جمع کل		۱۲۲۰۰۰۰	۱۴۳۸۰۰۰	۱۷

مأخذ: همان.

۲-۱. مقایسه ساختاری لایحه بودجه بخش محیط زیست کل کشور در سال ۱۳۹۶ با قانون

بودجه سال ۱۳۹۵

لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و در راستای نظام بودجه‌ریزی عملکردی و سیاست‌های احکام برنامه ششم توسعه (براساس جداول مشروحه فوق) دارای تغییراتی به شرح ذیل می‌باشد:

قانون بودجه سال ۱۳۹۵:

- به‌طور کلی شامل ۱۰ امور و ۵۰ فصل می‌باشد.
- فصل محیط زیست شامل هفت برنامه می‌باشد.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۶:

- شامل ۱۰ امور و ۴۸ فصل می‌باشد.
- در لایحه سال ۱۳۹۶ بخش محیط زیست (همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۵) در اموری مجزا (از امور ده‌گانه) با شماره طبقه‌بندی ۱۴۰۰۰۰۰ به‌عنوان امور محیط زیست طبقه‌بندی گردیده است.
- امور محیط زیست از پنج فصل تبدیل به چهار فصل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ شده است که هر فصل بین یک الی سه برنامه دارد که در مجموع شامل ۶ برنامه می‌باشد.

تغییرات برنامه‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ عبارتند از:

- برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌ها دارای طرح‌های ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا، بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی، پایش فراگیر محیط زیست، تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات، جلوگیری از آلودگی آب شرب تهران، مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده



گردوغبار و تغییر اقلیم است.

- برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌های آبی دارای طرح‌های حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر، برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌ها، طرح‌های حفاظت و احیای تالاب انزلی، مطالعه حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس و طرح مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون است.
- برنامه حفاظت و احیا و بهسازی زیست‌بوم‌های خشکی دارای برنامه‌های تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی و تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان محیط زیست و طرح حفاظت از تنوع زیستی در سطح زیست‌بوم‌ها و گونه‌های جانوری است.
- برنامه فرهنگ‌سازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در بهسازی محیط زیست دارای طرح‌های ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیستی و طرح تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست‌محیطی است.
- اختصاص ردیف درآمد - هزینه (نیم در هزار ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند) برای صندوق ملی محیط زیست به میزان ۳۰ میلیارد ریال
- تعیین ردیف اعتباری تحت عنوان کاهش آلودگی هوای کلانشهرها و مقابله با گردوغبار به میزان ۱۵۰۰ میلیارد ریال
- تعیین ردیف اعتباری برای اجرای برنامه فرابخشی کمک‌های فنی و اعتباری برای توسعه و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی شهری و خرید خودروها و موتور سیکلت برقی به میزان ۳۰۰۰ میلیارد ریال
- ایجاد ردیف اعتباری تقویت تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی به میزان ۴۰۰۰ میلیون ریال
- تبدیل سه طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی سال ۱۳۹۵ (شامل: حفاظت و احیای تالاب انزلی، مطالعه و احیای دریاچه‌های استان فارس، مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون) به طرح استانی ویژه در لایحه سال ۱۳۹۶.

۳-۱. برآورد اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

میزان اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست از ۱,۵۹۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ با افزایش ۲۲ درصدی به ۱,۹۵۶ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ میزان اعتبارات هزینه‌ای این سازمان ۵ درصد و میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این سازمان ۲۹ درصد افزایش داشته است. میزان کل اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست حدوداً ۳۷ درصد کل اعتبارات امور محیط زیست را به‌خود اختصاص داده است.

بررسی میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این سازمان نشان می‌دهد که بودجه پیشنهادی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۶ این سازمان ۱۵۰۰ میلیارد ریال است. این میزان اعتبار ۷۶

درصد کل اعتبارات سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ را به خود اختصاص داده است. از ۶ برنامه‌ای که سازمان حفاظت محیط زیست مسئولیت آن را برعهده دارد ۵ برنامه دارای اعتبارات هزینه‌ای هستند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ میزان اعتبارات هزینه‌ای ۴۵۶ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که ۲۳ درصد کل اعتبارات این سازمان بدان تعلق گرفته است (جدول ۵).

جدول ۵. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، سازمان حفاظت محیط زیست

(میلیون ریال)

شرح	مصوب سال ۱۳۹۵	لایحه سال ۱۳۹۶	درصد لایحه نسبت به مصوب ۱۳۹۵
بودجه هزینه‌ای	۴۳۲۸۰۵	۴۵۶۲۹۲	۵
طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱۶۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰۰	۲۹
جمع کل	۱۵۹۲۸۰۵	۱۹۵۶۲۹۲	۲۲

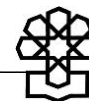
مآخذ: همان.

بودجه سازمان حفاظت محیط زیست در لایحه سال ۱۳۹۶، ۲۲ درصد افزایش یافته، لکن با توجه به اینکه بیش از ۸۰ درصد مساحت کشور در مالکیت و یا تحت مدیریت این سازمان می‌باشد و مسئولیت این سازمان مسئولیتی فرادستگاهی می‌باشد (و با وجود گستردگی وظایف و معضلات متعدد از جمله بحران آب، آلودگی هوا، ریزگردها، نابودی تنوع زیستی، فرسایش خاک، از بین رفتن جنگل‌های زاگرس و جنگل‌های شمال و غیره)، بودجه در نظر گرفته شده برای این سازمان در مقابل بودجه سایر دستگاه‌ها بسیار ناچیز است.

جدول ۶. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان حفاظت محیط زیست، سال ۱۳۹۵

(میلیون ریال)

نام طرح	جمع مصوب
ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا	۶۲۰۴۹
بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی	۴۷۷۳۰
پایش فراگیر محیط زیست	۷۳۵۰۴
تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	۱۵۲۷۳۶
مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گردوغبار	۱۹۰۹۲
حفاظت و احیای تالاب انزلی	۵۷۲۷۶
حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر	۲۴۰۵۶۰
مطالعه، حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس	۴۲۰۰۲



نام طرح	جمع مصوب
مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون	۵۲۵۰۳
تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی- تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست	۷۱۵۹۵
حفاظت از تنوع زیستی در سطح زیست‌بوم‌ها و گونه‌های جانوری	۱۴۳۱۹۱
ارزش‌گذاری اقتصادی منابع محیط زیستی	۱۹۰۹۲
تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست محیطی	۸۷۸۲۴
ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست‌محیطی کشور	۳۸۱۸۴
جمع	۱۱۰۷۳۳۸

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۵.

۲. بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با احکام برنامه ششم توسعه در بخش محیط زیست

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ تغییرات زیادی در ساختار و طبقه‌بندی برنامه‌ها و طرح‌های بخش محیط زیست اعمال نشده است و تنها تغییراتی در دسته‌بندی آنها اعمال شده است.

- در دسته‌بندی طرح‌ها و برنامه‌ها تغییرات شکلی ایجاد شده است. به‌عنوان مثال در برخی موارد طرح تبدیل به برنامه شده است، لکن ماهیت امر تغییر چندانی نداشته است.

- نگاهی به امور محیط زیست (تعدادی از برنامه‌هایی که دارای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشند) نشان می‌دهد که برخی از ردیف‌های بودجه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های مرتبط با این امور بدون رسیدن به نتیجه مطلوب در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۹۶ حذف شده‌اند.

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

نظر به ابلاغ سیاست‌های کلی محیط زیست از سوی مقام معظم رهبری و با توجه به اینکه بودجه سال ۱۳۹۶ به‌عنوان سال اول برنامه ششم توسعه دارای اهمیت ویژه‌ای در ساماندهی جهت‌گیری و اجرای برنامه‌ها، فعالیت‌ها و نیل به اهداف مندرج در سند اجرایی پیوست برنامه دارد که بر این اساس نظر به تعیین موضوع محیط زیست به‌عنوان یکی از موضوعات خاص برنامه ششم و اولویت‌های چهارگانه لایحه بودجه، موانع و محدودیت‌های ذیل در امور محیط زیست لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مشاهده می‌گردد.

الف) با عنایت به ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه و تعیین الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی به‌عنوان رویه حاکم بر قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ایجاد ارتباطات خطی و منطقی بین برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها

به‌عنوان مهمترین شرط استقرار قلمداد می‌شود که بر این اساس با توجه به تعریف برنامه «حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست‌بوم‌های آبی» ذیل امور محیط زیست در لایحه و وجود معاونت تخصصی محیط زیست دریایی با دفاتر زیرمجموعه در ساختار مصوب سازمانی و وظایف مرتبط با آن، با وجود ارائه پیشنهاد طرح جدید طبق دستورالعمل ماده (۲۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ارسال آن در قالب سامانه لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در فهرست طرح‌های سازمان حفاظت محیط زیست «طرح بررسی محیط زیست دریایی» لحاظ نشده است.

(ب) با توجه به مصوبه مجلس شورای اسلامی درخصوص الحاق کشور جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه پاریس و لزوم اجرای برنامه‌های مطالعاتی و عملیاتی برای اجرای تعهدات کشور در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، تعیین متغیر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به‌عنوان یکی از اولویت‌های اجرایی برنامه ششم، مصوبه هیئت وزیران درخصوص سند اقتصاد کم‌کربن به‌عنوان پیوست برنامه ششم در تعریف فعالیت‌ها و طرح‌های ذیل برنامه‌ها موضوع «مدیریت و کنترل تغییرات اقلیم» لحاظ نگردیده است.

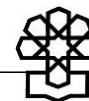
(ج) با توجه به اهمیت توزیع اعتبارات در اجرای برنامه‌ها منطبق با اولویت‌های اجرایی دستگاه‌ها، نحوه توزیع اعتبارات ناکارآمد و فاقد اثربخشی بوده که این مهم می‌تواند باعث عدم تحقق بخشی از متغیرها و شاخص‌های بودجه‌ریزی عملیاتی در سال آتی شود.

۳. نگاهی بر مشکلات موجود در تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و

هزینه‌های بخش محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

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

- وقفه در اجرای مصوبات - تأخیر در پرداخت و تصفیه حساب قراردادهای طرح‌ها و متقبل شدن هزینه تعدیل قراردادها،
- افزایش هزینه‌های زیان‌آور در بخش پروژه‌های عمرانی و متوقف شدن امکانات حفاظتی، پرداخت‌های پرسنلی و پرداخت تعهدات، ازسوی دیگر عدم تخصیص اعتبار مورد نیاز،
- متوقف ماندن فعالیت طرح‌ها و عدم دسترسی به اهداف طرح‌ها 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 جهت اجرای وظایف و امور محوله به سازمان حفاظت محیط زیست در راستای کاهش و حذف آلاینده‌ها)، را ذکر کرد.



- مطابق اقلیم آب و هوایی کشور فصل انجام امور میدانی، تکمیل ساختمان‌ها و ابنیه و سایر عملیات اجرایی در کشور ۶ ماهه اول سال می‌باشد. در سال جاری نیز همانند سنوات گذشته علیرغم تعیین بازه زمانی ۱۵ روزه جهت مبادله موافقتنامه‌ها، اجرای این مهم با تأخیر انجام خواهد شد که این مسئله باعث بروز مسائل مهم ذیحسابی در جذب و هزینه‌کرد اعتبار در سطوح ملی و استانی و تمرکز هزینه و انتقال آن به پایان سال مالی و در نتیجه کاهش کیفیت هزینه و بهره‌وری آن شده است که باید بازه زمانی این موضوع کاهش و در چارچوب ضوابط و قانون بودجه سنواتی اجرایی شود.

۴. محیط زیست در ماده واحده و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

- تبصره‌هایی که مستقیماً با محیط زیست در ارتباط هستند:

تبصره «۳»

الف) با رعایت مصوبه شماره ۱۰۱/۰۱۰۶۶۳ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۹۶ سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌ها علاوه بر باقیمانده سهمیه سال‌های قبل، معادل ریالی پنجاه میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار تعیین می‌شود. شورای اقتصاد تسهیلات مذکور را به طرح‌های بخش دولتی که دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی باشند، اختصاص می‌دهد. طرح‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی نیز با سپردن تضمین‌های لازم به بانک‌های عامل می‌توانند از تسهیلات مذکور استفاده کنند. در مورد کلیه طرح‌های مصوب که منابع آنها از محل تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) تأمین می‌شوند، اخذ تأییدیه دستگاه اجرایی ذیربط (به‌منظور تأیید اولویت برای استفاده از تمکین مالی خارجی) وزارت امور اقتصادی و دارایی (به‌منظور صدور ضمانت دولتی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (به‌منظور کنترل تعادل و مدیریت تراز ارزی کشور) و سازمان برنامه و بودجه کشور (صرفاً برای کنترل طرح‌های بخش دولتی شامل طرح‌های شرکت‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) ضروری بوده و بازپرداخت اصل و سود هر یک از طرح‌ها از محل عایدات ارزی طرح و یا منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه قابل پرداخت می‌باشد. استفاده از تسهیلات مالی خارجی، صرفاً برای تأمین مالی بخش خارجی طرح‌ها اعم از کالا و خدمات مجاز است.

در مواردی که استفاده از تسهیلات مالی خارجی با مجوز قانونی منوط به تضمین دولت جمهوری اسلامی مبنی بر بازپرداخت اصل و هزینه‌های تسهیلات مالی اخذ شده از منابع بانک‌های کارگزار خارجی و بانک‌ها و مؤسسات توسعه‌ای بین‌المللی می‌باشد، وزیر امور اقتصادی و دارایی مجاز است پس از تصویب هیئت وزیران به نمایندگی از طرف دولت ضمانتنامه‌های کلی و یا اختصاصی مورد نیاز برای طرح‌های مذکور را صادر و یا اختیار امضای آن را تفویض نماید.

- به دولت اجازه داده می‌شود در صورتی که به هر دلیلی، امکان ایفای تعهد توسط بانک عامل برای

طرح‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی فراهم نباشد، با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و تصویب هیئت وزیران از محل سرجمع بودجه سنواتی نسبت به پرداخت تضامین صادره اقدام کند. این امر نافذی وظایف بانک عامل در انجام تعهدات نمی‌باشد.

در خصوص طرح‌های غیردولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی پس از اخذ تضمین لازم از بانک‌های عامل که به پشتوانه اخذ وثایق مناسب و کافی از مجریان طرح‌ها صادر شده است نسبت به صدور ضمانتنامه بازپرداخت اقدام می‌نماید.

• به دولت اجازه داده می‌شود برای طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای با اولویت طرح‌های دانش‌بنیان، علوم و تحقیقات، کشاورزی، آب و خاک، زیست‌محیطی و فرهنگ و هنر، با رعایت سقف مقرر در بند «الف» این تبصره نسبت به اخذ یا تضمین تسهیلات مالی، بلاعوض یا اعتباری تا مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از دولت‌ها، مؤسسات مالی خارجی و بین‌المللی اقدام نماید.

۵. موانع، مشکلات و الزامات اجتناب‌ناپذیر لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

حفاظت محیط زیست موضوعی حاکمیتی است که در اصل پنجاهم قانون اساسی و سند چشم‌انداز توسعه ایران در افق ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری و لایحه برنامه ششم توسعه مورد تأکید ویژه قرار گرفته است در راستای تحقق بخشی از وظایف نظارتی و حاکمیتی و اثرگذاری مستقیم آن در اجرای برنامه‌های فصل محیط زیست و تأثیر بسزایی که اغلب این طرح‌ها، پروژه‌ها در تقویت بُعد نظارتی و حاکمیتی دولت جمهوری اسلامی ایران، انتظارات ملی، بین‌المللی (مناسبات، معاهده‌ها، کنوانسیون‌ها و ...) و حوزه سلامت و بهداشت در بُعد اجتماعی ایفاد می‌نمایند، عدم اجرای این برنامه‌ها و فعالیت‌های زیست‌محیطی در برخی از موارد تبعات جبران‌ناپذیری در پی خواهد داشت.

لذا به منظور رفع موانع و چالش‌های پیش‌رو و ضرورت انجام و تکمیل اموری همچون حفاظت، احیا و بهره‌وری با رویکرد توسعه پایدار از منابع زیست‌محیطی تجدیدناپذیر، تکمیل زیرساخت‌های حفاظت، احیا و بهسازی منابع زیستی به جهت مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی، ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست، پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی و تخریب محیط زیست، گسترش سطح آگاهی، دانش و بینش زیست‌محیطی جامعه و تقویت فرهنگ و اخلاق محیط زیستی، پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک و تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور و ایجاد تمهیدات لازم جهت ابقا، اصلاح و ایجاد، موارد مشروحه ذیل از الزامات اجتناب‌ناپذیر می‌باشد:

• طرح بررسی و حفاظت محیط زیست دریایی با استناد به سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی



مقام معظم رهبری^۱ و تعهدات بین‌المللی کنوانسیون حفاظت محیط زیست دریای خزر و کنوانسیون راپمی و پروتکل‌های ذیربط.

- طبیعت بسته دریای خزر و سواحل آن به‌عنوان زیستگاه جانوران و گیاهان منحصربه‌فرد یکی از منابع طبیعی با ارزش ایران و چرخه‌ای از محیط زیست سیاره زمین بوده که در چند دهه اخیر در مقابل آلودگی‌های کشاورزی و صنعتی و نفتی بسیار آسیب‌پذیر و شکننده گردیده و با بحران اکولوژیک روبرو بوده است؛ از طرف دیگر منطقه خلیج فارس و دریای عمان نیز به‌عنوان یکی از مهمترین پهنه‌های آبی جهان به‌لحاظ تنوع زیستی، منابع شیلاتی و به‌خصوص منابع نفتی غنی، اکوسیستمی منحصربه‌فرد به‌شمار می‌رود، متأسفانه فعالیت‌های انسانی و بهره‌برداری پرشتاب و بی‌رویه موجب تخریب و آلودگی این اکوسیستم‌های حساس و شکننده شده و نیازمند پایش مستمر و سایر اقدامات هستند. طرح بررسی و حفاظت محیط زیست دریایی با وظایفی همچون پایش و مدیریت منابع آلاینده دریا، احیا و بازسازی زیستگاه‌های حساس ساحلی آسیب‌دیده، تهیه اطلس و نقشه‌های مناطق حساس ساحلی- دریایی، انجام مطالعات پایه و کاربردی در خصوص گونه‌های زیستی مرتبط و تدوین دستورالعمل‌ها و استانداردها در دست اقدام بودن و لزوم بازنگری و به‌روزرسانی آنها نیاز به طرحی مجزا دارد. چرا که این طرح مورد تأکید سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری بوده و حذف آن در (لوايح و قانون بودجه در طی دو سال اخیر) بدون رسیدن به نتیجه مطلوب صحیح نمی‌باشد.

• طرح تجهیز و ساماندهی محیط زیست کشور براساس سیاست‌های کلی محیط زیست، ابلاغی

مقام معظم رهبری^۲

• طرح پیشنهادی «توسعه پایدار و محیط زیست»

با سررسید موعد اهداف توسعه هزاره (MDGs) تا سال ۲۰۱۵ در اجلاس ریو+۲۰، بر ایجاد چارچوبی جدید برای توسعه جهانی پس از ۲۰۱۵ تأکید گردید. از آنجا که یکی از دستاوردهای اصلی کنفرانس ریو+۲۰ در ژوئن ۲۰۱۲، دستور کار توسعه پس از ۲۰۱۵ و اهداف توسعه پایدار (SDG) می‌باشد و از جمله اهداف کلان آن «انجام اقدامات فوری برای مبارزه با تغییر اقلیم و آثار آن»، «حفاظت و استفاده پایدار از اقیانوس‌ها، دریاها و منابع دریایی برای توسعه پایدار» و «حفاظت، بازسازی و ارتقای استفاده پایدار از اکوسیستم‌های زمینی، مدیریت پایدار جنگل‌ها، مبارزه با بیابان‌زایی و متوقف و معکوس ساختن تخریب

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

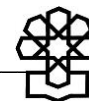
۲. مبنی بر «حفاظت، احیا، بهسازی و توسعه منابع تجدیدپذیر مانند دریا، دریاچه، رودخانه، تالاب، تنوع زیستی به‌ویژه حیات وحش و اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع متناسب با توان اکولوژیک (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها براساس معیارها و شاخص‌های پایداری، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند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

زمین و متوقف ساختن کاهش تنوع زیستی» است؛ بر همین اساس و با عنایت به تأیید و تأکید ریاست محترم جمهوری بر اجرایی نمودن اهداف توسعه پایدار در کشور و هم‌پیوستگی محیط زیست و توسعه اقتصادی به‌عنوان پایه اصلی و اساسی بحث توسعه پایدار ضروری است که در جهت همسو بودن با اجرایی شدن این موضوع در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی توجه ویژه‌ای به این امر شود.

• طرح پیشنهادی «حفاظت مشارکتی با بهره‌مندی از سیستم‌های نوین حفاظتی در مناطق تحت مدیریت» - براساس سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری^۱

- مدیریت گشت در مناطق حفاظت شده مهمترین مسئله در کنترل زیستگاه‌ها و فعالیت‌های غیرمجاز می‌باشد، در ساختار کنونی مدیریت حیات وحش بیشتر کشورها، این عملیات به‌طور سنتی و براساس منطقه‌بندی تجربی، میزان امکانات، تعداد پرسنل در اختیار، شرایط آب و هوایی و توپوگرافی منطقه صورت می‌گیرد. تجربه سالیان دراز ارگان‌های دولتی مسئول حفاظت از منابع طبیعی و سازمان‌های زیست‌محیطی بین‌المللی این نکته را ثابت کرده که تکیه صرف بر روش سنتی، پاسخگوی حجم بسیار بالای شکار غیرمجاز با توجه به وسعت زیاد مناطق حفاظت شده نمی‌باشد، به‌دلیل عدم برنامه‌ریزی اصولی، بسیاری از نقاط حساس درون مناطق بدون نظارت رها می‌شوند، آمارها نشان می‌دهد، همین نقاط رها شده، محل وقوع شکار غیرمجاز می‌باشند. شکارچیان با آگاهی به منطقه و مسیرهای تردد یگان محیط زیست، از عدم حضور آنها در بعضی از نقاط نهایت استفاده را می‌نمایند (در بعضی کشورها، ابزارهای نوینی چون میست (MIST) سایتیس مایک (CITES-MIKE) سایبر ترکر (CyberTracker) مورد استفاده بوده‌اند که هر کدام به‌دلایل مختلف از جمله نیاز مبرم کاربران به آشنایی فنی با سیستم‌های GIS، رایگان نبودن، نیاز به تجهیزات تخصصی و فراوان، عدم کاربرد در شرایط مختلف منطقه‌ای، تک‌زبان بودن و ... نتوانسته‌اند پاسخگوی جامع نیازهای حفاظتی باشند). چندی پیش دبیرخانه کنوانسیون تجارت گونه‌های در معرض خطر (سایتیس) به‌عنوان معرفی‌کننده سیستم سایتیس مایک (CITES-MIKE) و نهادهای بین‌المللی حفاظتی چون صندوق جهانی حیات وحش (WWF) اتحادیه جهانی حفاظت (IUCN) و جمعیت حفاظت از حیات وحش (WCS) توافق نمودند که از تدوین و معرفی سیستمی قابل اجرا در مناطق مختلف حفاظت شده با کاربری آسان برای مدیریت گشت‌های محیط‌بانی و جنگل‌بانی حمایت نمایند. حاصل این توافق معرفی سیستم اسمارت می‌باشد که هم‌اکنون در بسیاری از کشورهای جهان در حال اجرا و یا راه‌اندازی می‌باشد، لذا به‌منظور حفاظت پایدار، حمایت پژوهش‌محور و آموزش پویا در حوزه یگان حفاظت محیط زیست کشور

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



با رویکرد حفظ و توسعه زیست‌بوم‌های مدیریت یافته (مناطق چهارگانه) به‌منظور ارتقای بهره‌وری واحدهای عملیاتی، افزایش رضایتمندی خدمات‌گیرندگان (به‌ویژه جوامع محلی و جمعیت هدف) در قالب «توسعه و سازماندهی یگان حفاظت محیط زیست» و «پژوهش و مطالعات راهبردی» و «آموزش و توانمندسازی یگان حفاظت محیط زیست»، تصویب و اجرایی شدن طرح مورد اشاره را امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

جمع‌بندی و پیشنهادها

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

یکی از دلایل عدم توجه جدی به امور حفاظتی و توسعه پایدار (در طی چند سال گذشته) در طی سال‌های اخیر، تخصیص بیشترین اعتبارات امور محیط زیست به پروژه‌های عمرانی بوده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۲,۳۳۲ میلیارد ریال) ۴۴ درصد از کل اعتبارات امور محیط زیست را به‌خود اختصاص خواهد داد و ۵۶ درصد از اعتبارات متعلق به اعتبارات هزینه‌ای (۲,۸۷۵ میلیارد ریال) است. شایان ذکر است که در سال گذشته در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ میزان سهم اعتبارات هزینه‌ای بخش محیط زیست ۵۶ درصد از کل اعتبارات بود که این سهم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز ثابت مانده است. همچنین یکی از نکات منفی این لایحه تخصیص ۵۸ درصدی کل اعتبارات این امور به اعتبارات استانی است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به میزان ۱۲ درصد افزایش یافته است (از ۲,۷۱۸ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به ۳,۰۶۷ میلیارد ریال در لایحه

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

بودجه سال ۱۳۹۶ رسیده است)، در بحث اعتبارات استانی، به دلیل عدم تخصیص بودجه مصوب شده به بخش محیط زیست، به نظر می‌رسد افزایش این اعتبارات، نه تنها کمک شایانی به این بخش نخواهد کرد، بلکه این مسئله به یک معضل در بحث بودجه امور محیط زیست تبدیل شده است.

تحلیل وضعیت اجرای برنامه‌ها و متغیرها در دو سال اخیر نشان از بهبود نسبی شرایط تحقق برنامه‌ها و مأموریت‌های مندرج در برنامه پنجم توسعه و سایر قوانین و مقررات متناظر دارد، اما به دلیل گستردگی تخریب‌های زیست‌محیطی و عدم توجه کافی به مباحث زیست‌محیطی ادامه این روند رشد (کُند و پایین) نگران‌کننده است.

از سوی دیگر، انطباق قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و مصوبات برنامه ششم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که تعدادی از طرح‌ها و اهداف کلان بدون رسیدن به نتیجه مطلوب از ردیف‌های بودجه‌ای این لایحه حذف شده‌اند، لذا با توجه به اینکه فرآیند تخریب محیط زیست و ایجاد ناپایداری در آن دارای سرعت بیشتری نسبت به بازسازی و احیای آن می‌باشد اجرای برخی طرح‌ها و پروژه‌ها بعضاً در یک برنامه میان‌مدت امکانپذیر نبوده که بر این اساس باید مدت اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با حوزه‌های اصلی فعالیت دستگاه‌ها نظیر تجهیز و ساماندهی محیط زیست، مدیریت پسماندها، حفاظت محیط زیست انسانی و... با به‌روآوری فعالیت‌ها و پروژه‌های مرتبط حداقل تا پایان برنامه ششم توسعه تمدید گردد.

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

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

شایان ذکر است که ساختار موافقتنامه‌ها در سال جاری نیز همانند سنوات گذشته متغیر و دارای ساختار ناکارآمدی بوده که پیشنهاد می‌گردد این ساختار مطابق احکام برنامه ششم توسعه، با حذف فرم‌های زائد و سلیقه‌ای تنظیم و مبادله شود.

با توجه به مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق کشور جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه پاریس و لزوم اجرای برنامه‌های مطالعاتی و عملیاتی برای اجرای تعهدات کشور در سطوح ملی، منطقه‌ای و



بین‌المللی، تعیین متغیر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به‌عنوان یکی از اولویت‌های اجرایی برنامه ششم، مصوبه هیئت وزیران درخصوص سند اقتصاد کم کربن به‌عنوان پیوست برنامه ششم در تعریف فعالیت‌ها و طرح‌های ذیل برنامه‌ها موضوع «مدیریت و کنترل تغییرات اقلیم» لحاظ نگردیده است و این امر به‌عنوان تعهد بین‌المللی باید مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به اینکه فرآیند تخریب محیط زیست و ایجاد ناپایداری در آن دارای سرعت بیشتری نسبت به بازسازی و احیای آن می‌باشد، اجرای برخی طرح‌ها و پروژه‌ها بعضاً در یک برنامه میان‌مدت امکانپذیر نبوده، بنابراین پیشنهاد می‌گردد مدت اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با حوزه‌های اصلی فعالیت سازمان، نظیر تجهیز و ساماندهی محیط زیست، مدیریت پسماندها، حفاظت محیط زیست دریایی و... با به‌روآوری فعالیت‌ها و پروژه‌های مرتبط در ردیف بودجه‌ای لحاظ و تا به پایان نرسیدن اقدامات لازم به یکباره حذف نگردند.

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

- آموزش، پژوهش و کاربرد فناوری اطلاعات در ارتقا و حفظ محیط زیست کشور در راستای سیاست ترویجی و فرهنگ‌سازی در راستای اجرایی شدن سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و مصوبات برنامه ششم توسعه،

- توجه لازم برای استقرار روش‌های آلی بازیافت در شهرهای بزرگ، شهرهای ساحلی و حاشیه تالاب‌ها در راستای اجرای مصوبات برنامه ششم توسعه،

- توجه لازم به تکمیل سیستم‌های خنثی‌سازی، بی‌خطرسازی و در نهایت دفع کلیه پسماندهای بیمارستانی، عفونی و... در راستای اجرای مصوبات برنامه ششم توسعه.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ 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، ۱۳۹۵.
۴. مصوبات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۴۶

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۴۷. بخش محیط زیست

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

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. محیط زیست

۳. لایحه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۲۴