



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با اولویت استان‌های ساحلی و کلانشهرها با مشارکت بخش غیردولتی»

مقدمه

مدیریت پسماند در ایران به رغم وجود قانون مربوط به آن (مصوب سال ۱۳۸۳) بسیار نامناسب است و هنوز با شیوه‌های قدیمی و منسوخ و در حالی که در ترکیب با انواع آلودگی‌ها هستند، دفع می‌شوند. خسارت این شیوه‌های دفع پسماند در کشور به خصوص در استان‌های ساحلی به قدری زیاد است که زمینه تخریب ثروت‌های بین‌نسلی را بدون بروز کم‌ترین نگرانی از جانب مسئولان امر فراهم کرده است. انباشت زباله‌ها در مناطق جنگلی و جلگه‌ای و اراضی منابع طبیعی موجب خشک شدن گونه‌های درختی، نفوذ شیرابه‌ها، فرسایش خاک، آلودگی مخازن آب‌های زیرزمینی و نابودی حیات وحش می‌شود. نفوذ شیرابه‌ها به آب‌های سطحی و زیرزمینی و از آنجا به اراضی کشاورزی بسیار خطرناک است و سلامت انسان‌ها و حیات وحش را به خطر می‌اندازد.

لایحه «کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با اولویت استان‌های ساحلی و کلانشهرها با مشارکت بخش غیردولتی» با هدف برطرف کردن این مشکلات و اجرایی نمودن احکام بندهای «ث» و «ص» ماده (۳۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور تهیه و ارائه شده است.

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۳۵

شماره چاپ:

۱۳۱۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۲/۵

سابقه قانونی موضوع

برای حل مشکلات مدیریت پسماند کشور، از سال‌های گذشته قوانین و مقرراتی تصویب و ابلاغ شد که از جمله آنها:

- سند ملی محیط زیست (مصوب سال ۱۳۹۱)،
- قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه کشور (بند «ج» ماده (۶۱))،
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور (ماده (۱۹۳))،
- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور (ماده (۳۸))،
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوبه سال ۱۳۵۳ و اصلاحیه سال ۱۳۷۱)،
- قانون نحوه جلوگیری آلودگی هوا (مصوب سال ۱۳۷۴)،
- قانون مدیریت پسماند (مصوب سال ۱۳۸۳).

قانون «مدیریت پسماند» با ۲۳ ماده تنها قانون جامع و مدون در خصوص مدیریت پسماند است. مطالعات نشان می‌دهد که این قانون از جامعیت لازم برخوردار نیست و برای حل مشکلات پسماند لازم است قانون مدیریت پسماند و آیین‌نامه اجرایی آن مورد بازنگری جدی قرار گیرد.^۱

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات مالی عمومی و
توسعه مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۶۵۰۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۱۰

ارزیابی مواد لایحه

از مطالعه و بررسی لایحه «کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با اولویت استان‌های ساحلی و کلانشهرها با مشارکت بخش غیردولتی»، نکات زیر به دست می‌آید:

۱. در عنوان لایحه به اولویت استان‌های ساحلی و کلانشهرها در ساماندهی پسماندهای عادی تأکید شده است، این اولویت با هدفگذاری بند «ث» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم همخوانی دارد. لکن این عنوان برای اجرایی شدن بند «ص» ماده (۳۸) از شمولیت کافی برخوردار نیست، زیرا در این بند به عبارت «شهرهای مختلف» اشاره شده است و اولویت‌بندی را دربر ندارد.

۲. با توجه به اعطای صلاحیت به شورای اقتصاد در خصوص تعیین نرخ خرید تضمینی برق در مواد (۱)، (۲)، (۳) و (۵) لایحه پیشنهادی، از آنجا که در ترکیب اعضای شورای اقتصاد^۱ افرادی خارج از قوه مجریه عضو و صاحب حق رأی هستند، اعطای صلاحیت به شورای اقتصاد در این خصوص مغایر اصول شصتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است.

۳. در متن ماده (۴) لایحه پیشنهادی به معافیت مالیات واحدهای تولیدی از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده و معافیت مالیاتی قراردادهای خرید تضمینی نیز اشاره شده است، از آنجا که در حال حاضر لایحه مالیات بر ارزش افزوده در دستور کار کمیسیون اقتصادی قرار دارد. لذا اعمال معافیت مالیات بر ارزش افزوده خارج از قانون مالیات بر ارزش افزوده که در حال حاضر قابل پیگیری است، منطقی به نظر نمی‌رسد. همچنین این موضوع با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم مغایرت دارد. در این بند برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ششم ممنوع اعلام شده است، البته این ایراد به ماده (۵) لایحه نیز حداقل در دوره پنج‌ساله برنامه ششم وارد است. نکته دیگر اینکه اعطای صلاحیت به شورای اقتصاد در خصوص معافیت مالیاتی که در ماده (۵) لایحه آمده است، مغایر اصل پنجاهویکم قانون اساسی است.

۴. در خصوص ماده (۶) لایحه، به موجب اصل پنجاهوسوم قانون اساسی تمام دریافت‌های دولت در خزانه متمرکز می‌شود لذا واریز به صندوق ملی محیط زیست مغایر اصل پنجاهوسوم قانون اساسی است.

۵. در ماده (۲) این لایحه نحوه تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز در اجرای طرح ساماندهی پسماندهای عادی با کمک بخش خصوصی را اخذ عوارض در قبوض برق پیش‌بینی کرده است. در حال حاضر عوارض برق که در صورت حساب‌های مشترکان درج می‌شود، با توجه به ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق بوده که در سال ۱۳۹۶، میزان آن ۵۰ ریال برای هر کیلووات ساعت مصرف، تصویب شده بود که با توجه به تأثیر افزایش قیمت برق در مناطق گرمسیر^۲ در بودجه سال ۱۳۹۷، قرار بر این شد که میزان آن به هشت درصد (۸٪) مبلغ برق مصرفی باشد.^۳ در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ سقف تخصیص منابع حاصل از دریافت عوارض برق معادل ۱۱ هزار میلیارد ریال تعیین شد که تا پایان اسفندماه ۱۳۹۶، مبلغ ۹,۹۰۰ میلیارد ریال آن وصول شده است و در بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ این سقف افزایش یافت و به ۱۲/۸ هزار میلیارد ریال رسید. محل صرف منابع حاصل از دریافت عوارض برق در قانون بودجه سالیانه و ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق معین شده است. نحوه اخذ عوارض پیشین که در قانون به شکل ثابت بیان شده بود از لحاظ کارشناسی منطقی به نظر نمی‌رسد زیرا:

۱. شورای اقتصاد یکی از شوراهای عالی اداری است که طبق ماده (۲) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور، با وظایف مقرر در ماده (۳) این قانون تشکیل شد. در حال حاضر با توجه به قوانین مختلف اعضای این شورا عبارتند از: رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزیر جهاد کشاورزی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (عضو غیروزیر)، وزیر نفت (حکم ماده (۱۲) قانون وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹)، رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (عضو غیروزیر)، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون. البته در جلسات این شورا بر حسب ضرورت سایر وزیران نیز شرکت خواهند کرد.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، نقد مکانیسم محاسبه و دریافت عوارض برق شماره، مسلسل ۱۵۲۲۷، تیرماه ۱۳۹۶.

۳. این میزان در سال ۱۳۹۸ به قرار ده درصد (۱۰٪) است.

بهای برق مصرفی در ایران با توجه به تعرفه‌ای محاسبه می‌گردد که نسبت به منطقه جغرافیایی و الگوی مصرف در نقاط مختلف کشور بسیار متنوع است. برای مثال الگوی مصرف برق در دوره گرم سال در مناطق گرمسیری نوع ۱، معادل ۳۰۰۰ کیلووات ساعت و در مناطق عادی ۳۰۰ کیلووات ساعت است. چنانچه مشترکان آن دو منطقه الگوی مصرفی خود را رعایت نمایند، مشترکان برق منطقه گرمسیری نوع ۱ و عادی به ترتیب معادل صدوپنجاه هزار (۱۵۰۰۰۰ = ۳۰۰۰ × ۵۰) و پانزده هزار (۱۵۰۰۰ = ۳۰۰ × ۵۰) ریال بابت عوارض برق پرداخت می‌کنند. این در حالی است که بهای برق مصرفی مشترکان منطقه گرمسیری نوع ۱ و عادی به ترتیب ۴۹۶,۰۰۰ و ۲۱۰,۰۰۰ ریال است. در چنین شرایطی مشترکان برق منطقه گرمسیری نوع ۱ و عادی به ترتیب متحمل بار مالی ۳۰/۲ و ۷/۱ درصد می‌شوند که غیرمنصفانه است.

علاوه بر این، در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ احکام مهمی برای مدیریت پسماند به شرح ذیل آورده شده است که پیشنهاد می‌شود این احکام دائمی شود:

بند «ن» تبصره «۶» - در راستای بهبود شاخص‌های محیط زیست و کاهش آثار مخرب مدیریت غیراصولی پسماندهای عادی، سازمان امور مالیاتی کشور موظف است تا سقف نیم درصد (۰/۵٪) از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌شود را دریافت و تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به ردیف شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید تا برای ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور در اختیار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور قرار گیرد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر نحوه وصول، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاها و فرایند اجرایی به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان برنامه و بودجه کشور، تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

بند «س» تبصره «۶» - با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد تأسیسات تبدیل پسماند عادی به انرژی (شامل زباله‌سوزی، گازی‌سازی و آتش‌کافت (پیرولیز))، دولت مکلف به تأمین سوخت کمکی گاز مورد نیاز، با قیمت نیروگاه‌های حرارتی در سقف دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در این تأسیسات به منظور جبران ارزش حرارتی تا متوسط آن در استان‌های کشور است. برق تولیدی این نیروگاه‌ها مشمول خرید تضمینی برق تجدیدپذیر خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، نیرو و نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

با توجه به وجود قانون مدیریت پسماند (مصوب سال ۱۳۸۳) و از آنجا که این قانون در شرایط و وضعیت خاص آن زمان، نبود متولی خاص برای پسماندهای شهری و شرایط نامطلوب وضع شده بود، اصلاح قانون مذکور و آیین‌نامه اجرایی آن می‌توانست جایگزین مناسبی برای تدوین لایحه جدید (با شماره ثبت ۳۳۵) باشد، در این صورت با توجه به موارد پیشنهادی ذکر شده در لایحه و مواد قانون موجود پیشنهادهای زیر تقدیم می‌شود:

- | |
|---|
| <p>- ماده (۶) لایحه مذکور جایگزین ماده (۱۵) قانون «مدیریت پسماندها» شود.</p> <p>- ماده (۳) به عنوان تبصره «۲» ماده (۷) قانون «مدیریت پسماندها» اضافه شود.</p> |
|---|

اما در صورت تصویب لایحه «کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با اولویت استان‌های ساحلی و کلانشهرها با مشارکت بخش غیردولتی» پیشنهاد می‌شود:

- از آنجا که عنوان لایحه برای اجرایی شدن بند «ص» ماده (۳۸) از شمولیت کافی برخوردار نیست (زیرا در عنوان لایحه عبارت «شهرهای مختلف» اشاره شده است و اولویت‌بندی را دربر ندارد)، اصلاح گردد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «با اولویت» در عنوان لایحه حذف گردد.

- در ماده (۴) لایحه به معافیت مالیات واحدهای تولیدی از پرداخت مالیات بر ارزش‌افزوده و معافیت مالیاتی قراردادهای خرید تضمینی نیز اشاره شده است، از آنجا که در حال حاضر لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده در دستور کار کمیسیون اقتصادی قرار دارد. لذا اعمال معافیت مالیات بر ارزش‌افزوده خارج از قانون مالیات بر ارزش‌افزوده که در حال حاضر قابل پیگیری است، منطقی به نظر نمی‌رسد. اما با توجه به مغایرت پیشنهاد اعمال معافیت مالیات به واحدهای تولیدی با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، تصویب آن نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

- موضوع پیشنهادی ماده (۲) لایحه، مبنی بر اخذ عوارض برق برای تأمین هزینه خرید برق تولیدی از تأسیسات تبدیل پسماند به انرژی، منحصرأً به دلیل دریافت آسان آن است و هیچ توجیه دیگری ندارد.^۱ با این حال اگر قرار بر اعمال منابع مالی پایداری برای این طرح باشد ترتیب زیر پیشنهاد می‌شود:

ماده (۲)

۱. دولت مجاز است در قبوض ماهانه خدمات عمومی (شامل آب، برق و گاز) عوارض را به شرح زیر منظور نماید:
الف) در قبوض برق و گاز بر مبنای ۲ درصد بهای مصرفی آنها اعمال شود.
ب) در قبوض آب بر مبنای ۱ درصد بهای مصرفی آب آنها اعمال شود.

در سطر سوم ماده (۶) عبارت «یک در هزار ارزش ماده قابل بازیافت» جایگزین عبارت «یک در هزار ارزش کالای خود» شود.

ماده الحاقی پیشنهادی: با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد تأسیسات تبدیل پسماند عادی به انرژی (شامل زباله‌سوزی، گازی‌سازی و آتش‌کافت (پیرولیز))، دولت مکلف به تأمین سوخت کمکی گاز مورد نیاز، با قیمت نیروگاه‌های حرارتی به منظور جبران ارزش حرارتی تا متوسط آن در استان‌های کشور است. برق تولیدی این نیروگاه‌ها مشمول خرید تضمینی برق تجدیدپذیر خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، نیرو و نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱. برق حاصل از زباله‌سوزی در ایران به قیمت هر کیلووات ساعت حدود ۷۰۰۰ تا ۹۰۰۰ ریال تمام می‌شود.