به نام خدا

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

اظهار نظر کارشناسی درباره
«طرح حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹»

مشخصات طرح

دوره یازدهم ـ سال اول

شماره ثبت:
۱۹۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:
۱۳۹۹/۵/۲۵

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر:
مطالعات زیربنایی

سایر دفاتر:
مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۴۲۹

تاریخ انتشار:
۱۳۹۹/۱۲/۲۳

چکیده

یکی از راهکارهای متداول در سطح جهان جهت حل معضلات محیط‌زیستی فراهم نمودن سازوکارهای حمایت مالی شفاف برای صنایع از طریق ایجاد نهادهای مالی یا صندوق‌های محیط زیستی است. تدوین اساسنامه صندوق ملی محیط زیست اولین بار در برنامه چهارم توسعه مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۵ به تصویب هیئت وزیران رسیده و در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور مورد بازبینی قرار گرفت. براساس بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ۳۵٪ از ۱٪ قیمت فروش کالاهای موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به صندوق ملی محیط زیست برای اعطای تسهیلات مالی به صنایع جهت کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی تخصیص داده می‌شود. طرح پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس جهت حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ ارائه شده است. فارغ از عدم توجه کافی طراحان محترم به مسائل شکلی تنظیم قانون، طرح ارائه شده با اشکالاتی نظیر عدم توجه به ماهیت بند «ن» تبصره «۶»، عدم توجه به اصل «جبران خسارت» و نادیده گرفتن نقش سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان متولی محیط زیست کشور روبه‌رو است. لذا مرکز پژوهش‌های مجلس مراتب مخالفت خود را با حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اعلام می‌دارد. البته باتوجه به اختصاص بخشی از منابع عوارض آلایندگی به صندوق ملی محیط زیست لازم است در ادامه سازوکارهای مشخصی برای نظارت بر فرآیندهای مالی و اداری این صندوق در نظر گرفته بشود.

مقدمه

نهادهای مالی یا صندوق‌های حفاظت از محیط زیست در اغلب کشورهای جهان به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه به‌عنوان یکی از راهکارهاجهت نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی برای حل معضلات محیط زیستی به‌شمار می‌روند [۱]. منابع مالی صندوق‌های محیط زیست در جهان شامل مواردی نظیر درآمدهای حاصل از جرائم محیط زیستی، عوارض ممیزی محیط زیستی، عوارض مدیریت کالا در پایان چرخه عمر و پرداخت‌های حاصل از تبدیل اراضی کشاورزی به سایر کاربری‌ها است [۲].

در اساسنامه صندوق ملی محیط زیست کشور ما نیز منابع قابل استفاده‌ای برای تأمین اعتبار آن در نظر گرفته شده که از آن جمله می‌توان به کمک‌ها و هدایای حقیقی و حقوقی داخلی، درآمدهای ناشی از گردش مالی و فعالیت‌های صندوق و واحدهای تابع و نیز سایر درآمدها و منابع مالی در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه اشاره کرد. همچنین در ماده (۵) اساسنامه به تأمین و تجهیز منابع مالی از محل‌های پیش‌بینی شده در قانون در جهت تحقق اهداف قانونی تشکیل صندوق اشاره شده که بر این اساس می‌توان به منابع اصلی تأمین اعتبار برای فعالیت‌های صندوق در سه زمینه هوا، آب و تالاب و پسماند به شرح ذیل اشاره کرد:[۱]

۱. اساسنامه صندوق ملي محيط زيست.

- ماده (۳۳) قانون هوای پاک (مورد تصویب مجلس محترم شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴)،
- ماده (۴) (تبصره «۱») قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها (مورد تصویب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۰۴)،
- ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها (مصوب جلسه هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۴/۰۵/۰۵).

با توجه به وضعیت آلودگی هوای کشور، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸ بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه در سال ۱۳۹۹ را با هدف تأمین منابع مالی و حمایت از بخش صنعت در راستای تقلیل آلاینده‌های زیست‌محیطی در سطح کشور تصویب کرده اند. بخش عمده انتشار آلاینده‌ها مربوط به فعالیت بیش از ۳۰۰۰ واحد صنعتی و تولیدی در سطح کشور بوده که به‌دلیل وضعیت ناپایدار اقتصادی، امکان به‌روزرسانی تجهیزات و اصلاح فرایند تولید را ندارند. براساس این بند، صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان یک سازوکار مالی حمایتی شفاف جهت حل معضل محیط زیستی صنایع ایجاد شد.

در حال حاضر نمایندگان محترم مجلس، پیشنهاد حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ را به شرح زیر جهت طی مراحل قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده‌اند:

۱. مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی

نظر به اینکه به استناد بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه حقوق شهرداری‌ها به‌خصوص شهرداری‌های کوچک تضییع شده است و امکان ارائه خدمات شهری کم شده است لذا پیشنهاد می‌شود این بند از قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حذف شود.

۲. طرح پیشنهادی

با توجه به اینکه صنایع آلاینده در مراکز شهرها باعث مشکلات زیادی از قبیل آلایندگی شهروندان و آسیب‌های بهداشتی و اجتماعی می‌شود در صورت عدم وصول کامل درآمدهای آلایندگی اتفاقات زیر رخ خواهد داد:

۱. توقف احداث و توسعه فضای شهری توسط شهرداری‌های کشور،

۲. اختلال در رفع پسماندهای شهری،

۳. عدم امکان حفظ و نگهداری فضای سبز شهری،

۴. وصول درآمدهای عوارض آلایندگی برای شهرداری‌ها در وضعیت کنونی اقتصادی بسیار مؤثر بوده و در ارائه خدمات شهری در جلب رضایتمندی شهروندان و کارکنان دلسوز شهرداری‌ها امری مهم محسوب می‌شود،

۵. فقدان هرگونه برنامه مدون توسط محیط زیست کشور با عنایت به رسالت نظارتی و عدم داشتن هرگونه سوابق اجرایی،

۶. دغدغه‌های مجلس شورای اسلامی در پرداخت تسهیلات بدون توجه به اثربخشی به ارتقای شرایط محیط زیست در شهرها با توجه به آلودگی‌های موجود.

۳. بررسی اسناد بالادستی و قوانین و مقررات صندوق ملی محیط زیست

۱. مطابق بند «ب» ماده (۶۸) برنامه چهارم توسعه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۵ بنا به به پیشنهاد شماره ۱۳۴۸۲ـ۱ مورخ ۱۳۸۴/۴/۷ سازمان حفاظت محیط زیست و به استناد بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ـ مصوب ۱۳۸۳ـ اساسنامه صندوق ملی محیط زیست را تصویب نمود.

۲. قبل از اصلاح اساسنامه، اعضای صندوق ملی محیط زیست را وزیر اقتصاد و دارایی، وزیر صنعت، معدن و تجارت و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تشکیل می‌دادند که حضور نداشتن رئیس سازمان حفاظت محیط زیست در مجمعی که هدف اصلی آن محیط زیست است، سؤال‌برانگیز بود.

۳. به استناد جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور، اساسنامه اصلاحی صندوق طی تصویب‌نامه شماره ۱۱۳۱۴۲/ت۴۹۸۸۸ه در تاریخ ۱۳۹۳/۹/۲۷ به تصویب هیئت وزیران و طی نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۲۷۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۱۵ به تأیید شورای نگهبان رسید و از تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ آغاز به‌کار کرد.

۴. در اساسنامه اصلاح شده صندوق ملی محیط زیست، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و وزیر امور خارجه نیز به اعضای مجمع صندوق اضافه شدند که این تغییر، نیاز به تأیید شورای نگهبان داشت. بر همین اساس در تاریخ ۸/۱۸/ ۱۳۹۳ اساسنامه جدید به تأیید این شورا رسید و در آخرین روزهای آذرماه این اساسنامه به سازمان حفاظت محیط زیست ابلاغ شد.

۵. در اولین جلسه مجمع عمومی فوق‌العاده‌ای که بعد از اصلاح اساسنامه صورت گرفت در هفتم دی ماه ۱۳۹۳، اعضای مجمع، اعضای هیئت‌مدیره صندوق را انتخاب کردند و پس از طی مراحل قانونی این اعضا منصوب و عملاً صندوق ملی محیط زیست کار خود را آغاز کرد.

۶. عنایت و توجه ویژه مقام معظم رهبری به حوزه محیط زیست در سیاست‌های کلی محیط زیست که از سوی معظم‌له در ۱۵ بند ابلاغ شده نیز خود مدعای اهمیت موضوع و ضرورت توجه به این مقوله در سیاستگذاری و قانونگذاری در این حوزه است. مستند به مفاد سیاست‌های ابلاغی مذکور پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های زیست‌محیطی، پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک، آلودگی‌های صوتی، گسترش اقتصاد سبز با تأکید بر صنعت کم کربن، اصلاح الگوی تولید و غیره تأکید شده است و بر همین اساس نیز صندوق ملی محیط زیست با توجه به تأمین منابع مالی از طریق بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، موظف به اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی ابلاغی است. این بند به‌عنوان یکی از مؤثرترین اقدام‌ها در جهت تقلیل آلاینده‌های زیست‌محیطی برای نخستین بار ازسوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است.

۷. براساس عوارض آلایندگی موضوع بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده بوده که قانونگذار به‌رغم اهمیت موضوع رفع آلایندگی واحدهای آلاینده مشمول، صرفاً ۳۵٪ از ۱٪ قیمت فروش کالاهای موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون اخیرالذکر را به حوزه محیط زیست اختصاص داده است. ۱٪ حکم مذکور برای اعطای تسهیلات مالی به واحدهای صنعتی و تولیدی برای کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست تخصیص داده می‌شود که این موضوع ارتباط مستقیم با بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور که مدیریت پسماند را مورد حکم قرار داده است نمی‌شود.

۸. هرچند درصد اختصاصی به سازمان حفاظت محیط زیست (۳۵درصد یک درصد) از ۶۵ درصد باقی‌مانده جهت اجرای وظایف شهرداری‌ها، درصد ناچیزی بوده، معهذا در صورت مدیریت منابع و شناسایی فرایندهای نظارتی و حاکمیتی درخصوص نحوه هزینه‌کرد مبالغ مربوط، نقش بسزایی را در جلوگیری از آلودگی محیط زیست به دنبال خواهد داشت. بنابراین برای اجرای این مهم نیز اقدام‌های مؤثری به شرح ذیل انجام شده است:

الف) تدوین و تصویب دستورالعمل اجرایی بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و ابلاغ از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور به دستگاه‌های ذی‌ربط.

ب) انعقاد تفاهم‌نامه با بانک ملی ایران به‌عنوان بانک عامل، به‌منظور عملیاتی کردن ارائه تسهیلات به واحدهای آلاینده جهت تقلیل و رفع کامل آلودگی‌های زیست‌محیطی.

ج) تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط فنی و کارشناسی به‌منظور اجرای دقیق هزینه‌کرد و منابع مالی تعریف شده در این خصوص.

د) ایجاد بانک اطلاعاتی صنایع و واحدهای تولیدی کشور و شناسایی واحدهای آلاینده در این حوزه به‌منظور وصول عوارض آلایندگی‌های موضوعه.

هـ) هماهنگی با وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی کشور) به‌منظور ایجاد هم‌افزایی در اجرای دقیق قوانین و مقررات مالی خصوصاً بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹.

و) بسیج کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دانشگاه‌ها، انجمن‌های تخصصی، شرکت‌های دانش‌بنیان، تشکل‌های زیست‌محیطی، آزمایشگاه‌های معتمد به‌منظور ایجاد جریان جهادی جهت شناسایی و ساماندهی واحدهای آلاینده زیست‌محیطی.

ز) اعلام فراخوان به ادارات کل محیط زیست استان‌ها به‌منظور شناسایی طرح‌ها و پروژهای زیست‌محیطی و بررسی بیش از ۳۰۰ پروژه اثرگذار و قابل اجرا در سطح استان‌های هدف و تعهد اعتباری به میزان بیش از هفت هزار میلیارد ریال (که براساس اعتبار تخصیصی به سازمان حفاظت محیط زیست اقدام می‌شود) در کارگروه‌های تخصصی و با لحاظ اولویت‌های زیست‌محیطی تعریف شده.

ح) علاوه‌بر موارد فوق‌الاشاره برای جلوگیری از تخریب محیط زیست کشور فعالیت‌هایی نظیر اقدام‌های حفاظتی، احیا و جلوگیری از آتش‌سوزی‌های منابع طبیعی در حال انجام است.

۴. بررسی کارشناسی طرح حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹

طرح ارائه شده به لحاظ حقوقی دارای اشکالات اولیه زیر است:

۱. رعایت مسائل شکلی تنظیم قانون باید رعایت شود.

۲. به موجب بند «۱» نظریه شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان، «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوطه ـ در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به‌صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد»؛ لذا مفاد این طرح به جهت مغایرت با نظر تفسیری مزبور، با اصل (۵۲) مغایر است.

۳. از نظر اصل تناسب میان عوارض و محل هزینه عوارض، با توجه به اینکه طبق تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده[۱] و نیز جزء «۳» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه،[۲] الزامی به هزینه کردن منابع حاصل از عوارض آلایندگی برای جبران اثرات آن وجود ندارد، حکم بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹[۳] با نظام اداری صحیح (موضوع بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی) و صیانت از سلامت عمومی، سازگارتر بوده و بر این اساس، کلیات این طرح مغایر با روح قانون اساسی است.

علاوه بر موارد فوق موارد کارشناسی زیر در طرح مورد توجه قرار نگرفته است:

نقش صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست صرفاً ارائه تسهیلات موضوع ماده (۵) اساسنامه ذی‌ربط به واحدهای آلاینده تولیدی بوده و به‌عنوان دستگاه اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری این صندوق، موظف است تا برابر دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوطه نسبت به اعطای تسهیلات مذکور اقدام کند. صنایع آلاینده تولیدی براساس نظرات تخصصی ادارات کل محیط زیست استان‌ها و در بسیاری موارد پیشنهادهای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در حوزه انتخابیه اولویت‌بندی می‌شوند. شایان ذکر است ۳۵ درصد از ۱ درصد موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون ارزش افزوده با رعایت دقیق نظامات و ضوابط مالی و بانکی از طریق بانک عامل صندوق ملی محیط زیست (بانک ملی ایران) انجام می‌شود.

---

۱. تبصره «۱» - واحدهاي توليدي آلاينده محيط زيست كه استانداردها و ضوابط حفاظت از محيط زيست را رعايت نمي‌نمايند، طبق تشخيص و اعلام سازمان حفاظت محيط زيست (تا پانزدهم اسفند ماه هر سال براي اجرا در سال بعد)، همچنين پالايشگاه‌هاي نفت و واحدهاي پتروشيمي، علاوه‌بر ماليات و عوارض متعلق موضوع اين قانون، مشمول پرداخت يك درصد (۱٪) از قيمت فروش به‌عنوان عوارض آلايندگي مي‌باشند. حكم ماده (۱۷) اين قانون و تبصره‌هاي آن به عوارض آلايندگي موضوع اين ماده قابل تسري نمي‌باشد.

واحدهايي كه در طي سال نسبت به رفع آلايندگي اقدام نمايند، با درخواست واحد مزبور و تأييد سازمان حفاظت محيط زيست از فهرست واحدهاي آلاينده خارج مي‌گردند. در اين صورت، واحدهاي ياد شده از اول دوره مالياتي بعد از تاريخ اعلام توسط سازمان مزبور به سازمان امور مالياتي كشور، مشمول پرداخت عوارض آلايندگي نخواهند شد.

واحدهايي كه در طي سال بنا به تشخيص و اعلام سازمان حفاظت محيط زيست به فهرست واحدهاي آلاينده محيط زيست اضافه گردند، از اول دوره مالياتي بعد از تاريخ اعلام توسط سازمان محيط زيست مشمول پرداخت عوارض آلايندگي خواهند بود.

عوارض موضوع اين تبصره در داخل حريم شهرها به حساب شهرداري محل استقرار واحد توليدي و در خارج از حريم شهرها به حساب تمركز وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) واريز مي‌شود، تا بين دهياري‌هاي همان شهرستان توزيع گردد.

۲. عوارض آلایندگی واحدهای تولیدی موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (برای روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری) همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست‌های اعلامی سازمان به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان استان و فرمانداران شهرستان‌های ذی‌ربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود.

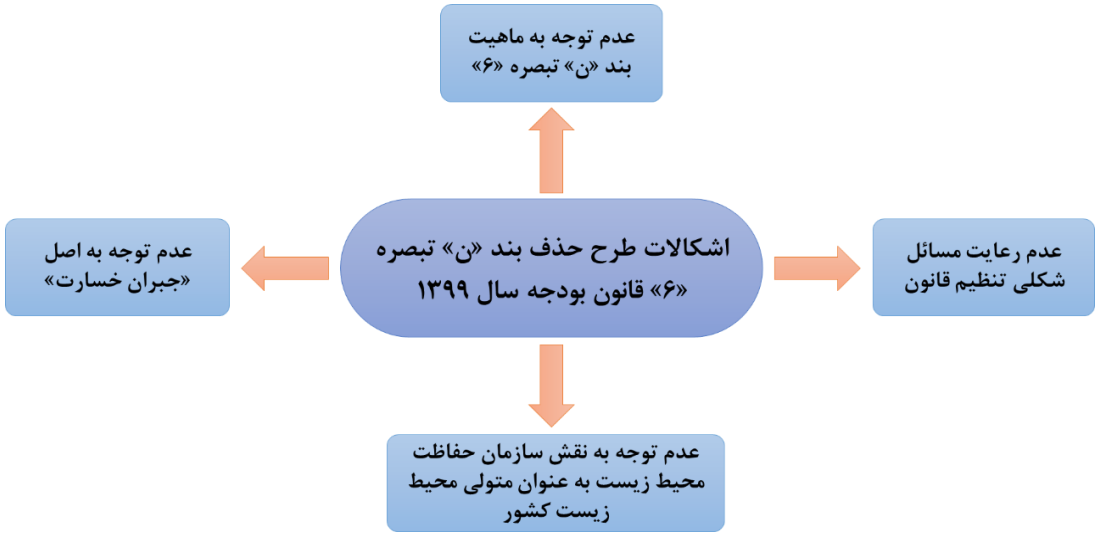
۳. «ن» - سي و پنج درصد (۳۵ %) از عوارض آلايندگي وصول شده از محل يك درصد (۱ %) از قيمت فروش تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون ماليات بر ارزش افزوده به سازمان حفاظت محيط زيست (صندوق ملي محيط زيست) اختصاص مي‌يابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه كشور براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذكور صرف اعطاي تسهيلات مالي براي كاهش آلودگي‌هاي زيست‌محيطي و جلوگيري از تخريب محيط زيست شود.

در متن دلایل توجیهی طرح حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹به موضوع اختلال در دفع پسماندهای شهری اشاره شده است. این امر در حالی است که موضوع مدیریت پسماند شهری در قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳ به‌عنوان پسماند عادی تعریف شده و مستند به ماده (۷) قانون اخیرالذکر برعهده شهرداری‌ها و دهداری‌هاست. به نظر می‌رسد نمایندگان محترم در مقام توجیه حذف بند پیشنهادی بدون توجه به ماهیت بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۳۹۹ به حوزه مدیریت پسماند نیز اشاره کرده‌اند که عملاً این موضوع نیز همانند بند «۳» فوق به بند «و» تبصره «۶» قانون مورد بحث معطوف می‌شود.

با توجه به اصل «جبران خسارت» به‌عنوان یکی از اصول بین‌المللی پذیرفته شده و همچنین با الهام از آن دسته قواعد فقهی که براین اساس هرکس ضرری به دیگری وارد کند مکلف به جبران خسارت وارده خواهد بود، حکم عوارض وصولی از واحدهای آلاینده نیز بنا به مسلمات فوق تکلیفی و الزامی است. علی‌ایحال مستند عوارض آلایندگی از محل درصد قیمت فروش تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده براساس فهرست اعلامی توسط سازمان حفاظت محیط زیست از واحدهای آلاینده اخذ می‌شود، لذا استفاده از منابع مالی حاصل برای کاهش آلودگی و جلوگیری از تخریب محیط زیست در صنایع مورد نظر که برای نخستین بار توسط نمایندگان محترم شناسایی و در قانون بودجه سنواتی به تصویب رسیده امری کاملاً منطقی بوده و اختصاص آن به یک موضوع و هزینه کردن آن در غیر محل‌های قانونی ذی‌ربط نه‌تنها کمکی به رفع مشکلات و معضلات زیست‌محیطی نخواهد کرد بلکه با ادامه روند معیوب، منافع لازم را برای حوزه محیط زیست کشور به‌دنبال نخواهد داشت. ازاین‌رو اختصاص درآمد وصولی برای کاهش و رفع آلودگی واحدهای آلاینده، از یک طرف آثار مثبتی بر کاهش آلودگی محیط زیست کشور دارد و از طرف دیگر مدیریت هزینه‌کرد درآمد مذکور توسط سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان تنها نهاد متولی و تخصصی در زمینه شناسایی و تعیین میزان آلودگی واحدهای آلاینده موجبات حمایت دقیق و مؤثر از پروژه‌های زیست‌محیطی جهت رفع آلودگی را فراهم می‌کند.

نقش سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مقام تشخیصی و اعلامی در تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون اخیرالذکر و صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان تنها مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان، نقش تسهیلگر و رابط مالی بین دستگاه حاکمیتی (سازمان حفاظت محیط زیست) و صنعت است. در بدو امر سازمان محیط زیست به‌عنوان تنها متولی بلامنازع در حوزه محیط زیست کشور نسبت به پایش و ارزیابی عوامل آلاینده زیست‌محیطی اقدام کرده است. در این خصوص اعمال سیاست‌های حمایتی با بهره‌مندی از منابع مالی و مشارکت اشخاص در بخش تولید و صنعت، نقش انکارناپذیری در جلوگیری از آلایندگی و تخریب محیط زیست خواهد داشت و متعاقباً بخش عمده‌ای از وظایف شهرداری‌ها در سطح کشور را تسهیل خواهد کرد.

شکل ۱. اشکالات اصلی طرح حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹



جمع‌بندی و پیشنهادها

- پیشگیری،کنترل، کاهش، احیا و پاکسازی منابع محیط زیست (آب، خاک و هوا) و رو آوردن صنایع به تولید پاک تنها درصورتی محقق می‌شود که درآمد ناشی از عوارض آلایندگی صرفاً **هزینه‌کرد زیست‌محیطی** داشته باشد. در این راستا سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) تنها نهاد و مرجع قانونی ذی‌صلاح است که می‌تواند وظیفه اجرایی این مهم را به‌عهده داشته باشد. با عنایت به‌مراتب فوق و با توجه به اینکه مسئولیت اجرای مفاد بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه به سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان تنها مرجع تصمیم‌گیری اولویت‌های زیست‌محیطی محول شده و صندوق ملی محیط زیست نیز در چارچوب اساسنامه همه اقدام‌های لازم را به‌منظور اجرای دقیق بند مذکور و آیین‌نامه ذی‌ربط انجام داده است، لذا مرکز مراتب مخالفت خود را به‌دلیل مغایرت با قانون اساسی و اشکالات حقوقی اذعان شده با حذف بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اعلام می‌دارد.
- باتوجه به اختصاص بخشی از منابع عوارض آلایندگی به صندوق ملی محیط زیست لازم است سازوکارهای مشخصی برای نظارت بر فرایندهای مالی و اداری آن در نظر گرفت. شایان ذکر است که با توجه به آنکه بیش از ۱۰ماه از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۹ گذشته و منابع قابل توجهی ازسوی ادارات کل امور مالیاتی تحت عنوان عوارض آلایندگی وصول شده است، اطلاعاتی درخصوص میزان تخصیص عوارض آلایندگی به صندوق ملی محیط زیست در اختیار نیست.
- ضروری است که ضمانت‌های حقوقی و اجرایی لازم در قانون برای اختصاص کامل عوارض آلایندگی (سهم صندوق ملی محیط زیست) ازسوی سازمان برنامه و بودجه کشور به صندوق ملی محیط زیست و همچنین هزینه‌کرد مناسب آن از سوی صندوق ملی محیط زیست در راستای جلوگیری از گسترش اثرات زیست‌محیطی شرکت‌های آلاینده لحاظ شود.
- ازآنجاکه اختصاص ۳۵ درصد از عوارض آلایندگی موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ به صندوق ملی محیط زیست در منابع بودجه سال ۱۳۹۹ لحاظ شده است، به‌منظور جلوگیری از بروز ناترازی در منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۹ باید در صورت حذف این ردیف درآمدی از منابع بودجه سال جاری، از سمت مصارف نیز به همین میزان کاهش یابد یا منابع درآمدی جدیدی به‌منظور حفظ تراز بودن بودجه تعریف شود.

منابع و مآخذ

1. Marquis, C., & Dai, N. (2011). China Environment Fund: Doing Well by Doing Good. Harvard Business School Organizational Behavior Unit Case, (410-142).
2. Mafira, T., Mecca, B., & Muluk, S. (2020). Indonesia Environment Fund: Bridging the Financing Gap in Environmental Programs.