



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۸۶۰

سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی

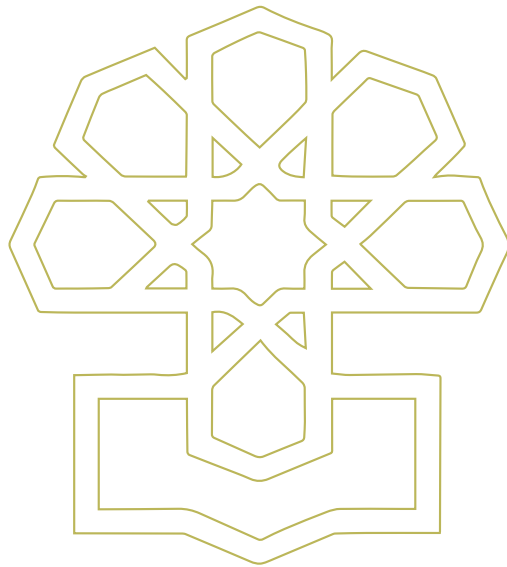
مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۸۱۴

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۲/۷



بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۳):

«حذف بند «ه» تبصره «۸»»



الهه سلیمانی^۱، محمدحسن معادی رودسری^۲، مجید حسین زاده^۳ یحیی مزروعی ایبانه^۴

چکیده

با توجه به چالش‌های زیست‌محیطی بی‌شماری که در سراسر کشور وجود دارد تخصیص عوارض آلاینده‌گی به سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) می‌تواند نقش بسیار مؤثری در بهبود وضعیت محیط زیست کشور داشته باشد که متأسفانه در حال حاضر براساس مصوبه کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی بند «ه» تبصره «۸» لایحه بودجه پیشنهادی این تبصره حذف شده است. در شرایطی که عوارض آلاینده‌گی از واحدهای آلاینده آب، هوا و خاک اخذ می‌شود، انتظار می‌رود منابع مالی مورد نظر در همه بخش‌های محیط زیست و در جهت کاهش آلودگی واحدهای آلاینده هزینه شود که این مهم از طریق شهرداری و دهیاری‌ها محقق نخواهد شد و برگشت منابع برای اجرای پروژه‌های محیط زیستی در واحدهای تولیدی و صنعتی امکان‌پذیر نخواهد بود. در مجموع اختصاص منابع مالی حاصل از عوارض آلاینده‌گی به وزارت کشور موجبات هزینه‌کرد صحیح اعتبارات مورد نظر فراهم نمی‌کند و در یک نگاه همه‌جانبه به مسائل محیط زیست کشور محرز می‌شود که این امر با اختصاص منابع به صندوق ملی محیط زیست در جهت کاهش انواع آلاینده‌های محیط زیستی میسر خواهد بود. لذا با توجه به مسائل و شرایط نامساعد (به‌دلیل بحران‌های آلودگی هوا، آب، خاک و...) محیط زیست کشور حذف بند «ه» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مورد تأیید این مرکز نیست.

۱. تهیه و تدوین.
۲. ناظر علمی.
۳. مدیر مطالعه.
۴. اظهار نظرکننده.



نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست امری ضروری به‌نظر می‌رسد. صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان یکی از این راهکارها برای نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار ایجاد شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به‌منظور تأمین و هدایت صحیح منابع مالی در این حوزه با هدف حمایت از بخش صنعت در راستای حفظ محیط زیست و به‌منظور تقلیل آلاینده‌های زیست‌محیطی در سطح کشور دولت اقدام به پیشنهاد بند «ه» تبصره «۸» قانون بودجه در سال ۱۴۰۲ کرده است تا با توجه به وضعیت آلودگی هوا و نابسامانی‌های موجود در این حوزه که بخش عمده آن ناشی از فعالیت بیش از ۳۰۰۰ واحد صنعتی و تولیدی آلاینده در سطح کشور بوده و به جهت وضعیت ناپایدار اقتصادی، امکان به‌روزرسانی تجهیزات و اصلاح فرایند تولید را ندارند، از طریق صندوق ملی محیط زیست به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی با رویکرد کمک به تقلیل آلاینده‌های زیست‌محیطی، ضمن حمایت از صنعت در راستای ایجاد سازوکار پایش و نظارت بر واحدهای صنعتی و شناسایی واحدهای آلاینده، نسبت به ارائه تسهیلات به واحدهای مذکور اقدام مؤثری در حوزه تقنینی و قانونگذاری انجام شود. در حال حاضر نمایندگان محترم در کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی بند «ه» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ را که به شرح زیر است حذف کرده‌اند:

بند «ه» تبصره «۸» - بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی (عوارض سبز) موضوع ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب سال ۱۴۰۰ به سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور، براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط زیست و جلوگیری از تخریب محیط زیست شود.

بررسی اسناد بالادستی تخصیص بودجه عوارض آلاینده‌گی به صندوق ملی محیط زیست

۱ اعمال و اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی در کشور صرفاً با تکیه و تأکید بر اصول قانون اساسی به‌عنوان یکی از قوانین بالادستی برای همه دستگاه‌های حاکمیتی، تقنینی و اجرایی الزام‌آور بوده و تبعیت از اصول مذکور به‌عنوان یکی از راهبردی‌ترین مستند قانونی، مسیر توسعه کشور را با نگرشی خردمندانه و هوشمندانه هدایت می‌کند. از جمله این اصول، اصل پنجاهم قانون اساسی است که با تأکید بر محیط زیست سالم برای نسل امروز و نسل‌های آینده و همچنین ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی و غیره که با حوزه محیط زیست مغایر و ملازمه‌پیدامی‌کنند، نگرشی مطلوب و مؤثر در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد کرده به‌طوری‌که در حوزه تقنینی کشور توجه به بخش محیط زیست از ارزش و اعتبار ویژه‌ای برخوردار شده است. این مهم در دهه‌های اخیر در قوانین برنامه‌ای و قوانین بودجه سنوالتی کشور به شکل مؤثرتری تبیین شده است.

۲ مطابق بند «ب» ماده (۶۸) برنامه چهارم توسعه و به استناد جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور، جهت تقلیل آلاینده‌های وارده به محیط زیست و تخریب آن به دولت اجازه تأسیس صندوق ملی محیط زیست داده شد. اساسنامه صندوق طی تصویب‌نامه شماره ۱۱۳۱۴۲/ت/۴۹۸۸۸ه 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 در محل ساختمان مندرج در اساسنامه آغاز به کار کرد.

۳ 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 کم‌کربن، 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 شده بود. این بند به‌عنوان یکی از مؤثرترین اقدامات در جهت تقلیل آلاینده‌های زیست‌محیطی برای نخستین بار از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است.

۴ اساساً مستند عوارض آلاینده‌گی موضوع بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده بوده که قانونگذار با توجه به اهمیت موضوع رفع آلاینده‌گی واحدهای آلاینده مشمول، صرفاً ۳۵٪ از یک درصد قیمت فروش کالاهای موضوع تبصره یک ماده (۳۸) قانون اخیرالذکر را به حوزه محیط زیست اختصاص داده بود.

۵ در حال حاضر براساس ماده (۲۷) قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی آلاینده که به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست، حدود مجاز و استانداردهای زیست‌محیطی را رعایت نمی‌کنند، در صورتی که در مهلت زمانی



که توسط سازمان مزبور برای آنها تعیین می‌شود، نسبت به رفع آلاینده‌گی خود اقدام نکنند، براساس معیارهایی نظیر شدت، مدت، نوع و مکان آلاینده‌گی با نرخ‌های نیم درصد (۰/۵٪)، یک درصد (۱٪) و یک و نیم درصد (۱/۵٪)، به مآخذ فروش کالا یا خدمات، مشمول عوارض سبز می‌شوند. این حکم در مورد همه واحدهای آلاینده، اعم از واحدهای معاف و غیر معاف، صادراتی و واحدهای مستقر در مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی جاری است.

محورهای اصلی و منابع تأمین اعتبار فعالیت‌های صندوق ملی محیط زیست

در سال‌های اخیر امکان تأمین اعتبار صندوق ملی محیط زیست از محل مالیات و عوارض و همچنین جرایم آلودگی و تخریب محیط زیست که مهم‌ترین منبع تأمین اعتبار صندوق است، فراهم شده است. به موجب بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۳۹۹ بخشی از درآمدهای عوارض آلاینده‌ها به صندوق ملی محیط زیست اختصاص یافت. البته این رویه در قوانین سالهای بعد آن استمرار پیدا نکرد و از قانون بودجه حذف گردید. سایر درآمدها و منابع مالی صندوق درآمدهای حاصل از آیین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها، قانون هوای پاک، قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها است.

■ در راستای اعطای تسهیلات مالی به کارخانجات، کارگاه‌ها و به‌طور کلی هرگونه منابع آلاینده در جهت کاهش آلودگی‌های محیط زیستی، تاکنون ۱۳۵ پروژه با مجموع اعتبار ۱۲۵۹۲ میلیارد ریال برای دریافت تسهیلات توسط صندوق به بانک عامل معرفی شده‌اند و تاکنون اعتباری بالغ بر ۲۳۰۰ میلیارد ریال برای پروژه‌های مورد نظر، پرداخت گردیده است.

اظهار نظر کارشناسی

■ در لایحه پیشنهادی دولت براساس بند «ه» تبصره «۸»- بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی (عوارض سبز) موضوع ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب سال ۱۴۰۰ به سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور، براساس ماده (۵) اساسنامه صندوق مذکور صرف اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی برای کاهش آلودگی‌های محیط زیست و جلوگیری از تخریب محیط زیست شود.

■ 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 مربوط نسبت به اعطای تسهیلات مذکور اقدام کند. شایان ذکر است ۲۰ درصد از ۱ درصد موضوع ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده با در نظر گرفتن اولویت‌های اعلامی از سوی ادارات کل محیط زیست استان‌ها به منظور رفع مشکلات زیست محیطی استان ذی‌ربط و همچنین احصا و شناسایی اولویت‌های زیست محیطی در سطح ملی توسط سازمان حفاظت محیط زیست از طریق بانک عامل صندوق ملی محیط زیست با رعایت دقیق نظامات و ضوابط مالی و بانکی در صورت تصویب انجام خواهد شد.

■ با توجه به اصل «جبران خسارت» به‌عنوان یکی از اصول بین‌المللی پذیرفته شده و همچنین با الهام از قاعده فقهی «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» به‌عنوان یکی از قواعد مسلم در فقه اسلامی که بر این اساس هر کس 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. به هر حال مستند عوارض آلاینده‌گی از محل ۱ درصد قیمت فروش ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده براساس فهرست اعلامی از سوی سازمان حفاظت محیط زیست از واحدهای آلاینده باید اخذ شود. لذا استفاده از منابع مالی حاصل برای کاهش آلودگی و جلوگیری از تخریب محیط زیست در صنایع مورد نظر امری کاملاً منطقی بوده و اختصاص آن به یک موضوع و هزینه نمودن آن در غیر محل‌های قانونی ذی‌ربط نه تنها کمکی به رفع مشکلات و معضلات زیست محیطی نخواهد کرد بلکه ادامه روند معیوب، منافع لازم را برای حوزه محیط زیست کشور به دنبال نخواهد داشت. از این رو 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 هزینه کرد 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 زیست محیطی جهت رفع آلودگی را فراهم می‌کند.

■ نقش سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مقام تشخیص و اعلامی در ماده (۲۷) قانون اخیر الذکر 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 به عنوان تنها متولی بلامنازع در حوزه محیط زیست کشور نسبت به پایش و ارزیابی عوامل آلاینده زیست محیطی 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 آلودگی و تخریب محیط زیست خواهد داشت و متعاقباً بخش عمده‌ای از وظایف شهرداری‌ها در سطح کشور را تسهیل خواهد کرد. هر چند درصد اختصاصی به سازمان حفاظت محیط زیست (۲۰ درصد از ۱ درصد) از ۸۰ درصد باقی مانده برای اجرای وظایف شهرداری‌ها، درصد ناچیزی بوده، مع‌هذا در صورت مدیریت منابع و شناسایی فرایندهای نظارتی و حاکمیتی در خصوص نحوه هزینه کرد مبالغ مربوط، نقش بسزایی را در جلوگیری از آلودگی محیط زیست به دنبال خواهد داشت.



جمع بندی



هدف منطقی از اخذ جرایم زیست محیطی، کاهش و کنترل آلودگی و نهایتاً احیا و پاکسازی منابع محیط زیست (آب، خاک و هوا) از طریق سوق دادن صنایع به کاربرد عملیات تولیدی پاک است. جهت دستیابی به این هدف، بدیهی است که باید در آمد ناشی از عوارض آلودگی هزینه کرد زیست محیطی داشته باشد که در این راستا سازمان حفاظت محیط زیست تنها نهاد و مرجع قانونی ذی صلاح است که می تواند وظیفه اجرایی این مهم را به عهده داشته باشد. از این رو با عنایت به مراتب فوق، مرکز مراتب مخالفت صریح و قاطع خود را با حذف بند «ه» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعلام می دارد.

