

#### مقدمه

هدفمندی یارانه‌ها از اهداف مصرح و مستتر در برنامه‌های توسعه کشور بوده و حتی از نظر منطق اقتصادی و حتی الزامات تجاری در همکاری‌های بین‌المللی از جمله WTO نیز قابل توجیه خواهد بود. با وجود مطرح بودن هدفمند کردن یارانه‌ها چه در برنامه‌های توسعه‌ای و چه در تصمیمات انجام شده دولت‌های قبلی، طرح هدفمند کردن یارانه‌ها تاکنون اجرایی نشده است در عین حال، با همه فوایدی که بر اجرای این طرح مترتب خواهد بود، لکن اگر به‌درستی انجام نشود، به دلیل برخی از آثار اقتصادی و اجتماعی از جمله تورم، برآیند آن مثبت و سازنده نخواهد بود. بنابراین ضرورت‌های توسعه کشور ایجاب می‌کند که دولت را در برنامه‌ریزی و اجرای شایسته آن یاری کرد.

از سوی دیگر با مطرح شدن طرح تحول اقتصادی (که هدفمندی یارانه‌ها بخشی از آن است) از سوی رئیس‌جمهور و وعده اجرای آن از نیمه دوم سال جاری، مباحثی درخصوص ضرورت مجوزهای قانونی برای اجرای طرح یاد شده مطرح شده است. عده‌ای معتقدند احکام و الزامات قانونی لازم از سوی قانون‌گذار در قانون برنامه چهارم توسعه و سایر قوانین، درخصوص اعطای اختیار لازم به دولت برای هدفمند کردن یارانه‌ها پیش‌بینی شده است و دولت به استناد این ضوابط و مقررات می‌تواند طرح مزبور را اجرا کند. عده‌ای دیگر، معتقدند که اصلاح نظام اقتصادی کشور (یارانه، مالیات و ...) نیاز به مجوز قانون‌گذار دارد و احکام و الزامات یاد شده صرفاً به دولت اختیار داده است تا اقدامات قانونی لازم (تهیه و تدوین لوایح مورد نیاز و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی) را انجام دهد. طرح نظارت و هماهنگی در هدفمند کردن یارانه‌ها با امضای ۲۱ نفر از نمایندگان مجلس در همین راستا تدوین شده است که این گزارش به ارزیابی آن می‌پردازد.

#### سوابق قانونی

نخستین بار بعد از انقلاب اسلامی در بند «۴» سیاست‌های کلی قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸) به موضوع تغییر سهمیه‌بندی کالاهای اساسی به نحوی که یارانه‌های پرداخت شده در چارچوب نظام تأمین اجتماعی کشور به تدریج صرفاً متوجه افراد کم درآمد جامعه شود، پرداخته شد. در قانون برنامه دوم توسعه (مصوب ۱۳۷۳) نیز به موضوع ادامه سیاست پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی و دارو و حتی الامکان علنی کردن بخشی از یارانه‌های پنهان و هم‌زمان با آن تقویت نظام تأمین اجتماعی و بیمه و امداد و برقراری و تأمین کمک‌های مستقیم در موارد لازم تأکید گردید. همچنین در قانون برنامه سوم توسعه (بند «الف» ماده (۴۶)) دولت مکلف به انجام اقدامات قانونی به منظور هدفمند کردن پرداخت یارانه کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی و سایر موارد شد. علاوه بر این، فصل هشتم قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) نیز به موضوع ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی اختصاص یافته است (ماده (۹۵) قانون برنامه چهارم توسعه). در این ماده دولت مکلف شده است به بازنگری در مقررات و تهیه لوایح لازم برای این مقصود درخصوص بنزین و گازوئیل نیز براساس ماده (۱) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (مصوب ۱۳۸۶)، دولت مکلف شده است، نسبت به خروج بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی، حداکثر از ابتدای سال ۱۳۹۱ اقدام کند. بند «۱۶» سیاست‌های کلی نظام نیز در دوره چشم‌انداز، به دگرگونی در نظام پرداخت یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی دولت و شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان در اقتصاد کشور همراه و هم‌زمان با اجرای سیاست‌های جبرانی و تقویت نظام‌های جامع تأمین اجتماعی و حمایت از قشرهای محروم اشاره می‌کند.

#### اهداف طرح

باتوجه به اهمیت هدفمند کردن یارانه‌ها و لزوم اتخاذ برنامه‌هایی که چنین اقدامی ضروری بتواند با کمترین تنش‌های اجتماعی صورت گرفته، بیشترین بازده اقتصادی را دربرداشته و موجب برقراری عدالت اجتماعی در جامعه شود و همچنین نظر به اینکه هرگونه تصمیم‌گیری در این امر باید با هماهنگی کامل دولت و مجلس صورت پذیرد، این طرح تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

**ماده واحد:** هرگونه حذف یارانه و پرداخت آن به صورت نقدی یا به هر شکل دیگر به فرد یا افراد حقیقی و حقوقی باید با تصویب مجلس شورای اسلامی صورت گیرد. قوانین مغایر با این ماده واحده کان لم یکن تلقی می‌گردد.

**تبصره «۱»** - دولت ضمن رعایت قانون برنامه توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، در مورد حذف یارانه‌های انرژی نیز ملزم به رعایت این ماده واحده است.

**تبصره «۲»** - دولت موظف است، هر ماه گزارش کاملی از اقدامات و برنامه‌های خود را در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها در چارچوب قوانین مصوب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

### اظهار نظر کارشناسی

مجلس شورای اسلامی در قوانین و مقررات گوناگون، اختیارات و صلاحیت‌هایی را برای دولت و دستگاه‌های اجرایی به منظور توزیع و تخصیص یارانه‌ها پیش‌بینی کرده است. به طور خلاصه این قوانین و مقررات عبارتند از: بندهای «۲» و «۳» و جزء (ز) بند «۷» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور - توزیع و ابلاغ اعتبارات براساس جداول شماره ۹، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵ و ۱۶ پیوست قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور - ماده (۴) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (مصوب ۱۳۸۶) - ماده (۱۰) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان (مصوب ۱۳۸۳).

اما در این رابطه که دولت اختیار و صلاحیت لازم را در سامان‌دهی و توزیع یارانه‌ها دارد یا خیر؟ باید گفت که براساس مفاد مواد (۹۵) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شده است به منظور استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا، از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه‌های پرداختی، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را با محورهایی از جمله: اعمال سیاست‌هایی با هدف بازتوزیع عادلانه درآمدها و همچنین تعیین خط فقر و تبیین برنامه‌های توانمندسازی متناسب و سامان‌دهی نظام خدمات حمایت‌های اجتماعی، برای پوشش کامل جمعیت زیر خط فقر مطلق و برقراری نظام تأمین اجتماعی برای پوشش جمعیت بین خط فقر مطلق و خط فقر نسبی و ... همچنین تعیین میزان درآمد سه دهک پایین درآمدی و شکاف فقر و جبران آثار برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی به سه دهک پایین درآمدی از طریق افزایش قدرت خرید آنان و ... را در قالب **بازنگری مقررات و تهیه لوایح مورد نیاز** به مرحله اجرا بگذارد. همچنین براساس بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه سوم توسعه، تفنیدی در ماده (۱۰۳) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شده است، حداکثر تا پایان سال دوم برنامه سوم توسعه با انجام مطالعات و بررسی‌های کارشناسی، **اقدامات قانونی** به منظور هدفمند کردن پرداخت یارانه کالاهای اساسی، حامل‌های انرژی و سایر موارد را انجام دهد. علاوه بر این، ماده (۱) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (مصوب ۱۳۸۶) نیز دولت را مکلف به حذف یارانه بنزین و گازوئیل کرده و بند «۱۶» سیاست‌های کلی نظام نیز به دگرگونی در نظام پرداخت یارانه‌ها در دوره چشم‌انداز اشاره دارد.

با توجه به موارد مطرح شده، به نظر می‌رسد در قوانین ذکر شده قبلی، اختیار لازم در خصوص تعیین نحوه سامان‌دهی و توزیع یارانه‌ها، تنها در قالب **بازنگری مقررات و تدوین لوایح مورد نیاز**، به دولت داده شده است. از این رو و در راستای هدفمند کردن یارانه‌ها در قالب طرح تحول اقتصادی، دولت درصدد تهیه لایحه‌ای به همین منظور و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی است. که در صورت ارائه آن، طرح فوق از حیض انتفاع خارج است. ضمناً قانون برنامه چهارم توسعه در این رابطه برای دولت تعیین تکلیف نموده و دولت بر این اساس **باید لوایح مورد نیاز** را تهیه و ارائه نماید. لذا ارائه این طرح با توجه به مفاد ماده (۹۵) قانون برنامه چهارم، ضرورتی ندارد. از سوی دیگر علاوه بر موارد فوق، تصویب طرح ارائه شده از سوی نمایندگان محترم، موجب اصلاح برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه می‌شود، که در شکل فعلی طرح، مغایر با ماده (۲۲۳)<sup>۱</sup> آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

باتوجه به اینکه مجلس شورای اسلامی در قالب قانون برنامه چهارم و سایر قوانین مرتبط، در خصوص تعیین نحوه و توزیع و سامان‌دهی یارانه‌ها و هدفمند کردن آنها، دولت را مکلف به **بازنگری قوانین و مقررات و ارائه لوایح مورد نیاز** نموده است، بنابراین به نظر می‌رسد ضرورتی به ارائه و بررسی طرح نمایندگان که مجدداً همان موضوع را متذکر شده است، وجود ندارد. شایان ذکر است دولت در حال حاضر در راستای دستیابی به اهداف قانون برنامه چهارم توسعه، لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها را تهیه و بزودی به مجلس ارائه خواهد نمود. بنابراین با توجه به اینکه قانون برنامه چهارم توسعه در ماده (۹۵)، دولت را مکلف به ارائه لایحه و یا لوایح مورد نیاز کرده است، ضرورتی به تأکید مجدد آن نیست و نمایندگان محترم مجلس می‌توانند دولت را ملزم به رعایت مفاد قانون برنامه چهارم توسعه نمایند.

۱. ماده (۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: اصلاح برنامه مصوب تنها در قالب طرح‌ها و لوایح خاص خود قابل پذیرش است و نمی‌توان در ضمن لوایح بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح قانونی آن را اصلاح و یا تغییر داد.