

درباره لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها
۵. ابعاد حقوقی لایحه

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۴۴۴

دی ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات حقوقی



به نام خدا

درباره لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها ۵. ابعاد حقوقی لایحه

۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی

۱-۱. نخستین بار بعد از انقلاب اسلامی، در بند «۴» سیاست‌های کلی قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸) به موضوع یارانه‌ها پرداخته شد. بر اساس متن مذکور، تغییر سیستم سهمیه‌بندی کالاهای اساسی به نحوی که سوبسیدهای پرداخت شده در چارچوب نظام تأمین اجتماعی کشور به تدریج صرفاً متوجه افراد کم‌درآمد جامعه گردد، به عنوان یکی از سیاست‌ها از سوی قانون‌گذار در قانون یاد شده پیش‌بینی شد.

۱-۲. در قانون برنامه دوم توسعه (مصوب ۱۳۷۳) (بند «۱۰» سیاست‌های عمومی) به موضوع ادامه سیاست پرداخت سوبسید برای کالاهای اساسی و دارو و حتی امکان علنی کردن بخشی از سوبسیدهای پنهان، و همزمان با آن، تقویت نظام تأمین اجتماعی و بیمه و امداد و برقراری و تأمین کمک‌های مستقیم در موارد لازم تأکید شده است. همچنین مشخص نمودن سوبسیدها و کمک‌های دولت و انتقالات درآمدی دولت در قالب طبقه‌بندی‌های مستقل بودجه به عنوان بخشی از سیاست‌های هزینه‌ای تلقی شد.

۱-۳. در قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹) به موضوع یارانه‌ها اشاره شده



است. براساس بند «الف» ماده (۴۶) قانون یاد شده، که در ماده (۱۰۳) قانون برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ شده است، سیاست پرداخت کالاهای اساسی شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، دارو و شیرخشک در برنامه سوم با حفظ کالابریگ از نظر تعداد، مقدار وزنی و قیمت آن مطابق برنامه دوم ادامه خواهد یافت. دولت موظف است یارانه پرداختی به کالاهای اساسی را براساس مقدار سرانه در برنامه دوم به صورت ریالی و ارزی در بودجه سالانه منظور نماید.

در سال ۱۳۸۰ قانون‌گذار بند «الف» ماده (۴۶) را به شرح زیر اصلاح کرد:^۱

«الف) دولت مکلف است اقدامات قانونی به منظور هدفمند نمودن پرداخت یارانه کالاهای اساسی شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، شیر خشک، کود، بذر، سم، حامل‌های انرژی و سایر موارد را انجام دهد، به طوری که از سال سوم برنامه مذکور، نظام پرداخت یارانه با کمیت مشخص در راستای تحقق اهداف ذیل متحول و تغییر یابد:

۱. منطقی کردن مصرف کالاهای یارانه‌ای و جلوگیری از قاچاق این نوع کالاها،
۲. تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری و حمایت از تولید داخلی کالاهای یارانه‌ای،
۳. کاهش سهم طبقات با درآمدهای بالا و افزایش سهم طبقات با درآمد پایین از یارانه‌ها،
۴. جایگزین نمودن تدریجی طرح‌های رفاه اجتماعی به جای پرداخت یارانه،
۵. تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری زیربنایی و محرومیت‌زدایی کشور و توسعه اشتغال،

۱. قانون اصلاح مواد (۴۶) و (۴۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.



۶. توسعه اشتغال مولد با اعطای وام از محل درآمدهای حاصل (به صورت وجوه اداره شده)».

۴-۱. فصل هشتم قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) به موضوع ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی اختصاص داده شده است. براساس ماده (۹۵) قانون مذکور، «دولت مکلف 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 محورهای ذیل تهیه و به اجرا بگذارد و ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون نسبت به بازنگری مقررات و همچنین تهیه لوایح برای تحقق سیاست‌های ذیل اقدام نماید».

۵-۱. براساس ماده (۳) اصلاحی قانون برنامه چهارم توسعه «مصوب ۱۳۸۳»، «قیمت فروش بنزین، نفت گاز، نفت سفید، نفت کوره و سایر فراورده‌های نفتی، گاز، برق و آب، همچنین نرخ خدمات فاضلاب، ارتباطات تلفن و مرسولات پستی در سال اول برنامه چهارم قیمت‌های پایان شهریور ۱۳۸۳ خواهد بود. برای سال‌های بعدی برنامه چهارم، تغییر در قیمت کالاها و خدمات مزبور طی لوایحی که حداکثر تا اول شهریور هر سال تقدیم می‌شود، پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد».

۶-۱. براساس ماده (۴) قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۲)، «اهداف و وظایف حوزه حمایتی و توانبخشی» به شرح زیر است:

«الف) سازماندهی و هدفمند کردن یارانه‌ها و منابع حمایتی،



... (ه) تأمین حداقل اندکی برای همه افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند ...».

همچنین در ماده (۶) این قانون، ساماندهی و مدیریت اجرایی نظام هدفمند یارانه‌های اجتماعی و جهت‌دهی آن به سوی افراد و خانواده‌های نیازمند با رویکرد خودکفایی و اشتغال در چارچوب قانون و سیاست‌های کلی نظام»، از اختیارات و مسئولیت‌های وزارت رفاه و تأمین اجتماعی ذکر شده است.

۷-۱. بند «۱۶» سیاست‌های کلی نظام، بر دگرگونی در نظام پرداخت یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی دولت و شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان در اقتصاد کشور و همزمان با اجرای سیاست‌های جبرانی و تقویت نظام‌های جامع تأمین اجتماعی و حمایت از قشرهای محروم تأکید می‌کند.

۲. بررسی تفصیلی

ماده (۲) لایحه

به نظر می‌رسد ماده (۲) لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها که اختیار وضع مالیات را به دولت تفویض می‌کند، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی به نظر می‌رسد، زیرا براساس اصل (۵۱) قانون اساسی، وضع هر نوع مالیات باید به طور مجزا توسط قانون‌گذار صورت گیرد. همچنین با توجه به اینکه اخذ هر نوع عوارض منوط به حکم مقنن است و مقنن نمی‌تواند بدون وضع ضابطه و قاعده، اختیار وضع و تصویب عوارض را به دولت تفویض کند.



ماده (۳) لایحه

تبصره «۱» بند «الف» ماده (۳) که اختیار قیمت تمام شده آب را به کارگروهی متشکل از اعضای غیروزیر (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) تفویض کرده است، مغایر اصول (۶۰)، (۱۳۷) و (۱۳۸) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود که این اختیار براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی به هیئت وزیران تفویض شود تا نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی نیز بر این‌گونه مصوبات محقق شود و سازوکارهای نظارتی مجلس نیز همچنان پابرجا و برقرار باشد. پیشنهاد دیگری که می‌تواند این ایراد را رفع کند این است که معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور از اعضای کارگروه حذف شود.

ماده (۴) لایحه

عبارت «سایر کالا و خدمات اساسی و همگانی غیرحاکمیتی» در ماده (۴) مبهم است و به‌نظر می‌رسد مناسب باشد موارد باید به‌طور دقیق و شفاف احصا شوند. شاید بتوان با اصلاح عبارتی این ماده مثلاً با ذکر قید «از قبیل» و ذکر برخی از موارد، این ایرادها را برطرف نمود، تقسیم‌بندی کالا به حاکمیتی و غیرحاکمیتی صحیح نیست، البته با حذف یارانه از کالاهای اساسی به‌طور طبیعی قیمت عرضه این کالا براساس قیمت تمام شده خواهد بود.



مواد (۵)، (۶) و (۸) لایحه

اصولاً مرتبط کردن هزینه‌ای خاص به تحقق درآمدی خاص در بودجه عمومی با اصل عدم تخصیص بودجه منافات دارد. برقراری چنین ارتباطی به این معناست که چنانچه درآمد خاصی تحقق نیافت، هزینه خاصی نیز انجام نگیرد، در حالی که چنانچه صرف هزینه در زمینه معینی ضروری باشد، نباید این امر مشروط به تحقق درآمد خاصی شود. به همین دلیل قانون‌گذار در سال ۱۳۷۶ به موجب قانون «لغو موارد مصرف قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، موارد مصرف کلیه وجوهی که از بابت درآمدهای موضوع مواد مختلف قانون «وصول برخی فراز درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۷۳) و اصلاحات بعدی آن به عنوان درآمد برای مصرف یا موارد خاص در بودجه کل کشور منظور می‌شود را لغو کرد و مقرر نمود دولت می‌تواند متناسب با فعالیت‌های درآمدی دستگاه‌های ذی‌نفع اعتبارات متناسبی را در لوائح بودجه سالانه منظور نماید. براساس اصل عدم تخصیص که یکی از اصول بودجه‌نویسی است، هیچ درآمد خاصی نباید برای هزینه معینی اختصاص یابد و هیچ هزینه خاصی نیز نباید از درآمدی خاص تأمین اعتبار شود؛ به‌عبارت دیگر تمامی درآمدهای دولت باید به حساب درآمد عمومی کشور (خزانه) واریز شود و از درآمد عمومی دولت (خزانه) برای هزینه‌ها تأمین اعتبار شود. بنابراین به‌نظر می‌رسد مفاد مواد (۵)، (۶) و (۸) لایحه مورد بررسی، در انطباق با اصل مذکور محل ایراد و تأمل باشد.

بر این اساس ضروری به‌نظر می‌رسد موارد مصرف براساس اعتباراتی در نظر گرفته شود که همه‌ساله در قوانین بودجه سنواتی در ردیف‌های خاص از



سوی مقنن پیش‌بینی می‌شود. این رویه منطبق با اصل سالانه بودن بودجه و همچنین اصل (۵۲) قانون اساسی است. لازم به ذکر است این موضوع در ماده (۱۲) لایحه دولت برای سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی شده است.

براساس این پیشنهاد می‌شود عبارت «در قالب بودجه سنواتی» پس از عبارت «دولت مجاز است»، (در ماده ۵ لایحه)، پس از عبارت «اجرای این قانون را» (در ماده ۶) لایحه) و پس از عبارت «اجرای این قانون را» (در ماده ۸ لایحه) اضافه شود.

ماده (۵) لایحه

با توجه به اینکه دستورالعمل موضوع تبصره «۱» ماده (۵) لایحه، جنبه آیین‌نامه‌ای دارد باید براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب هیئت وزیران برسد یا اینکه عبارت «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور» حذف شود، زیرا عضویت معاونان یاد شده در ترکیب کارگروه موضوع تبصره «۱» مغایر اصول ۶۰، ۱۳۷ و ۱۳۸ قانون اساسی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود برای رعایت و تضمین نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، تصویب آیین‌نامه مربوط برعهده هیئت وزیران یا صرفاً برعهده وزرای امور اقتصادی و دارایی و رفاه و تأمین اجتماعی نهاده شود.

همچنین درخصوص تبصره «۲» ماده (۵) لایحه نیز استدلال فوق‌الذکر حاکم است.



ماده (۷) و (۹) لایحه

درخصوص قسمت اخیر ماده (۷) نیز استدلال قسمت پیشین مصداق می‌یابد. محرومیت از تمام یا بخشی از منافع اجرای این قانون به موجب دستورالعمل ذیل ماده (۷) لایحه، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا این امور جزء موضوعات تقنینی محسوب می‌شوند و بنابراین باید از سوی خود مقنن به‌طور صریح و شفاف مورد حکم قرار گیرد. به‌علاوه، واریز منابع حاصل از دریافت جریمه به صندوق موضوع ماده (۹) لایحه، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

همچنین ظاهر ماده (۷) لایحه بیانگر آن است استرداد اصل و حکم به پرداخت جریمه و تعیین متخلفان و ارائه‌کنندگان اطلاعات نادرست بدون حکم قضایی صورت می‌گیرد که مقرره‌های مذکور از این جهت مغایر اصول ۶۱، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

مناسب به نظر می‌رسد پاراگراف دوم ماده (۷) لایحه به طور کامل حذف شود.

درخصوص بند «۳» این ماده راجع به تصویب اساسنامه «صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها» از سوی هیئت وزیران باید متذکر شد که اگر چنین پیش‌بینی شده بود که اساسنامه مذکور به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، به استناد اصل ۹۴ قانون اساسی این اساسنامه باید به شورای نگهبان ارسال می‌شد، ولی اگر مجلس شورای اسلامی تصویب اساسنامه یاد شده را به دولت تفویض اختیار کند، طبق رویه، اساسنامه مؤسسات عمومی غیردولتی به شورای نگهبان ارسال نمی‌شود (این رویه درخصوص اساسنامه بنیاد فرهنگی و هنری رودکی و سازمان بورس اوراق بهادار رخ داده است)؛ در حالی که اساسنامه در حکم قانون محسوب می‌شود. توضیح اینکه



قانون‌گذار اساسی در سال ۱۳۶۸ ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی این اختیار را اعطا کرد که در صورت صلاحدید، استثنائاً تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی را به هیئت وزیران (به قائم مقامی قوه مقننه) تفویض کند، بنابراین چنان‌که مصوبه مجلس شورای اسلامی درخصوص تصویب اساسنامه مؤسسات عمومی غیردولتی (مثل اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی) به شورای نگهبان ارسال می‌شود، ضرورتاً مصوبه هیئت وزیران (به قائم مقامی قوه مقننه) درخصوص اساسنامه مؤسسات عمومی غیردولتی نیز باید به شورای نگهبان ارسال شود.

براساس این، پیشنهاد می‌شود جهت الزام هیئت وزیران و اصلاح رویه موجود، برای رعایت ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر ارسال مصوبه هیئت وزیران به شورای نگهبان، درخصوص تصویب اساسنامه صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها به شورای نگهبان نیز تصریح شود. بدین ترتیب که پس از عبارت «پیشنهاد هیئت امنا» در بند «۳» ماده (۹) لایحه، عبارت «با رعایت اصل ۸۵ قانون اساسی» اضافه شود.

در بند «ب» ماده (۹) لایحه قید شده است که صندوق «هدفمندسازی یارانه‌ها»، به صورت «مؤسسه عمومی غیردولتی» اداره می‌شود. معلوم نیست که دلیل و توجیه اداره صندوق مذکور در قالب مؤسسه عمومی غیردولتی چیست. همه سرمایه صندوق مذکور متعلق به دولت است و بدین ترتیب نمی‌تواند مؤسسه عمومی غیردولتی باشد. توضیح اینکه طبق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده که مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یاد شود و بیش



از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. حال آنکه این صندوق طبق لایحه تمامی بودجه‌اش دولتی است و لذا با تعریف مؤسسه عمومی غیردولتی انطباقی ندارد. علاوه بر این، موضوع بازرسی و نظارت بر چنین صندوقی باید در قانون پیش‌بینی شود و گزارش‌های عملکرد آن به دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی ارسال گردد.

نکته دیگر راجع به ماده (۹) لایحه، مقرر مندرج در تبصره «۱» است. در این تبصره مقرر شده است که «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه ... و ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، مکلفند تمامی منابع حاصل از اصلاح قیمت‌های مشمول این قانون را به حساب واریز کنند». ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به تعریف «دستگاه اجرایی» پرداخته است و ماده (۱۱۷) قانون مذکور نیز فهرست دستگاه‌های اجرایی که از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا هستند (از جمله «نهادهای، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند») را برشمرده است.

به نظر می‌رسد ضروری است که در جهت اظهار نظر حول این ماده درباره امکان شمول حکم آن نسبت به نهادهای و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری تعیین تکلیف شود.

به علاوه، در تبصره «۳» ماده (۹) لایحه مقرر شده است «منابع پرداختی صندوق به اشخاص حقیقی و حقوقی با تشخیص هیئت امنا کمک تلقی می‌شود». از آنجا که حکم مندرج در این تبصره، مبهم است و منظور از «کمک» دقیقاً مشخص نیست،



پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شده و مقررات دقیق‌تر در این مورد، در آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره «۲» بند «ج» ماده (۵) همین قانون قید شود.

ماده (۱۳) لایحه

با توجه به اینکه ماده (۴۱) قانون کار، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است و براساس نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان، هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، لذا اصلاح آن منوط به سیر مراحل و تشریفات قانونی خاص است. البته با توجه به نظر شورای نگهبان گذشت زمان معتدبه به نحوی که دوره زمانی مصلحت را منقضی کند خود دلیلی برای اعمال حساسیت مجدد برای اصلاح مصوبات مجمع است که در این باره در هر حال باید مدنظر قرار گیرد.

ماده (۱۴) لایحه

به موجب ماده (۸۴) اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۸۰) تا میزان یکصد و پنجاه برابر حداقل حقوق مبنای جدول حقوق موضوع ماه (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (مصوب ۱۳۷۰) درآمد سالانه مشمول مالیات حقوق کلیه حقوق‌بگیران از جمله کارگران مشمول قانون کار، از یک یا چند منبع از پرداخت مالیات معاف می‌شود. براساس ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، «حقوق مبنای مستخدمین رسمی مشمول قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۲ برابر است با حاصل ضرب ضریب حقوق موضوع ماده (۳۳) قانون مذکور در عدد مبنای گروه مربوط (...).



بر این اساس میزان معافیت مالیاتی هرساله به‌طور غیرمستقیم توسط هیئت وزیران (تعیین ضریب حقوق)^۱ تعیین می‌شود، زیرا یکی از عوامل تعیین میزان معافیت مالیاتی براساس حکم مقنن، در اختیار هیئت وزیران بود و عوامل دیگر نیز به‌طور منجز از سوی مقنن تعیین شده بود (رقم یکصدوپنجاه و عدد مبنای گروه مربوط).

قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در بحث حقوق و مزایا به‌موجب ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) لغو شده است. براساس ماده (۶۴) قانون اخیرالذکر، «نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرایی براساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی‌های مذکور در مواد آتی خواهد بود. امتیاز حاصل از نتایج ارزشیابی عوامل مذکور در این فصل ضرب در ضریب ریال، مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان قرار می‌گیرد».

براساس تبصره ماده مذکور، ضریب ریال با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

بنابراین استناد ماده (۱۴) لایحه به ماده (۸۴) اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم محل ایراد و تأمل است، زیرا قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در این خصوص لغو شده است و فاقد اعتبار است؛ برای رفع ایراد پیش‌گفته مناسب به‌نظر می‌رسد عبارت زیر جایگزین متن ماده (۱۴) لایحه شود:

«دولت مجاز است معافیت مالیاتی حقوق کارکنان دولت را طبق متناسب با تغییر و اصلاح قیمت‌های موضوع این قانون طبق قوانین و مقررات جاری و معتبر افزایش دهد.

۱. براساس تبصره «۴» ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان، دولت مکلف است تغییر ضریب حقوق موضوع ماده (۳۳) قانون استخدام کشوری را ... مورد تصویب قرار دهد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۴۴

عنوان گزارش: درباره لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها ۵. ابعاد حقوقی لایحه

Report Title:

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: گروه حقوق عمومی و بین‌الملل

ناظر علمی: نجات‌ا... جورابراهمیان

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۰/۳۰