

دوره هشتم - سال چهارم

شماره چاپ: ۱۸۶۶

تاریخ چاپ: ۱۳۹۰/۱۱/۱۷

شماره ثبت: ۶۵۲

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح اصلاح قانون هدفمندی یارانه‌ها»

کد موضوعی: ۲۲۰

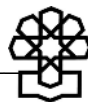
شماره مسلسل: ۱۲۳۲۵

فروردین ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

## فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۵.....	۱. معرفی طرح.....
۸.....	۲. بررسی کارشناسی.....
۱۵.....	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۱۷.....	منابع و مأخذ.....



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون هدفمندسازی یارانه‌ها»

### چکیده

پرداخت‌های گسترده یارانه نقدی به اقشار مختلف و عدم توجه به سهم بخش تولید از منابع حاصل از اجرای این قانون یکی از دغدغه‌های اصلی مجلس شورای اسلامی در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. طرح اصلاح قانون هدفمندسازی یارانه‌ها با هدف کاستن از این دغدغه‌ها و مجاب کردن دولت برای اجرای برخی از بخش‌های مغفول قانون مذکور تهیه شده است.

این طرح نمی‌تواند رافع مشکلات یاد شده در این موضوع شود زیرا که طرح ارائه شده دارای اشکالات شکلی و محتوایی زیادی است که در این گزارش به برخی از آنها اشاره شده است. تعیین تکلیف نشدن کسری منابع و مصارف مرحله اول اجرای قانون و تفکیک منابع و مصارف مراحل بعدی اجرای این قانون منجر می‌شود که محل تأمین کسری منابع در مراحل اولیه اجرای قانون نامشخص باقی بماند و کسری مذکور در مراحل بعد تداوم یابد که این موضوع از ایرادات اساسی این طرح است.

عدم رعایت قواعد کلی اصلاح قوانین در طرح، مشخص نبودن برخی عبارات و

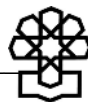
اصطلاحات به‌کار گرفته شده در طرح، حذف صدر مواد (۷) و (۸) قانون فعلی و جایگزین کردن عبارات ناقص و گسسته به‌جای آن، گسترده و بعضاً غیراصولی بودن برخی از زیرفصل‌ها و اجزای تعریف شده برای مواد (۷) و (۸) پیشنهادی و... از جمله اشکالات اساسی دیگر طرح هستند. اشکالات طرح در برخی موارد به‌گونه‌ای است که عدم توجه به آن می‌تواند کل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در عمل با مشکلات فراوانی روبرو کند.

به‌نظر می‌رسد می‌توان بسیاری از دغدغه‌های مجلس در مورد این قانون را با توجه دادن دولت به اجرای تمام مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، تقویت بخش نظارتی مجلس در اجرای این قانون و استفاده از ابزار سیاستگذاری در مورد نحوه اجرای این قانون در قالب قوانین بودجه سالیانه (مطابق مفاد ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) را برطرف کرد.

## مقدمه

بررسی عملکرد دولت در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سه ماهه آخر سال و ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که علیرغم موفقیت دولت در کنترل موج اول افزایش قیمت‌ها و همچنین کامیابی در کاهش مصرف حامل‌های انرژی، دولت برخی از تکالیف تعیین شده در قانون را به‌طور کامل انجام نمی‌دهد.

برای نمونه دولت بخش اعظمی از منابع حاصل از اجرای قانون مذکور و سایر منابع خارج از محل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را صرفاً در قالب پرداخت نقدی به



خانوارها (آن هم همه خانوارهای درخواست‌کننده و بدون لحاظ سطح درآمد آنها) و به‌طور مساوی پرداخت می‌کند.

در ۶ ماهه اول اجرای این قانون در مجموع رقمی معادل ۱۸۱ هزار میلیارد ریال به خانوارها پرداخت شد که فقط ۶۲ هزار میلیارد ریال آن از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی بوده است.<sup>۱</sup> از طرف دیگر به دلیل پرداخت‌های گسترده و در حد بالای منابع نقدی به خانوار، دولت نتوانسته است در رابطه با سایر احکام مرتبط با ماده (۷) (گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی تأمین و ارتقای سلامت جامعه، کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی و اشتغال و...) عملکرد قابل قبولی ارائه کند.

در خصوص عملکرد منابع موضوع ماده (۸) (پرداختی به بخش تولید) نیز ارقام عملکردی دقیق و قابل اتکایی ارائه نشده است. در گزارش دیوان محاسبات از عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تا نیمه اول مهرماه سال ۱۳۹۰ تصریح شده است که هیچ منبعی از محل اجرای این قانون در اختیار بخش تولید قرار نگرفته است. بررسی گزارش عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نیز نشان می‌دهد که پرداخت‌های محدود به این بخش عمدتاً از محل منابع سایر قوانین بوده و به منابع حاصل از اجرای این قانون مربوط نمی‌باشد.

بخش اعظمی از منابع بخش تولید در قالب یارانه غیرمستقیم و ارائه حامل‌های انرژی (نفت گاز، گاز طبیعی، برق) و آب با قیمت‌های ترجیحی برای این بخش‌ها

---

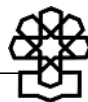
۱. گزارش وضعیت پرداخت نقدی یارانه‌ها در ۶ ماهه اول اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها، شماره مسلسل ۱۸۰۱۱۰۰۶، ۱۳۹۰.

محاسبه شده است. شیوه محاسبه دولت در این رابطه به‌گونه‌ای بوده است که اهداف مندرج در ماده (۸) قانون را به‌طور کامل محقق نکرده است و این بخش عملاً منابعی از محل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای صرف در بندهای تصریح شده در ماده (۸) را نداشته است.

عملکرد یاد شده و برخی عوامل دیگر از جمله حجم بالای سایر منابع استفاده شده (استقراض از بانک مرکزی، استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت خام، دریافتی از شرکت نفت، دریافتی از وزارت نیرو و...) در اجرای این قانون، باعث شد تا نمایندگان مجلس بخشی از مواد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در قالب بند «۶» تبصره قانون بودجه سال ۱۳۹۰ اصلاح کنند.

در جزء «الف» بند «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به دولت اجازه داده شد تا سهم ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را به ماده (۷) اضافه کند. در این جزء برای حمایت از بخش تولید و تأکید بر ضرورت توجه به سهم این بخش از منابع حاصل از اجرای این قانون تصریح شد که سهم ماده (۸) با رعایت مفاد ماده (۱۴) حداقل ۲۰ درصد باشد.

علاوه بر این براساس تجربه سه‌ماهه اول اجرای این قانون (زمستان سال ۱۳۸۹) در جزء «پ» این بند تأکید شد که اختصاص هرگونه وجهی برای اجرای این قانون غیر از وجوه حاصل از محل اصلاح قیمت‌های حامل‌های انرژی و کالاهای و خدمات اساسی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به جز یارانه موضوع قانون بودجه ممنوع باشد.



با بررسی گزارش عملکردی ارسال شده از طرف سازمان هدفمندی یارانه‌ها درخصوص عملکرد نه‌ماهه اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین گزارش نظارتی دیوان محاسبات درخصوص نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌توان به این نکته پی‌برد که متأسفانه دولت از اجرای کامل قانون استتکاف کرده و از منابعی غیر از منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاها و خدمات موضوع این قانون استفاده کرده است.

پرداخت‌های نقدی گسترده به خانوار بدون لحاظ سطح درآمد آنها، عدم توجه به سایر روش‌های جبران غیرنقدی در ماده (۷) و توجه نکردن به مفاد ماده (۸) ازجمله دغدغه‌های نمایندگان مجلس در رابطه با اجرای قانون هدفمند کردن بوده است. این دغدغه‌ها و همچنین آماده شدن دولت برای اجرای مرحله دوم از طرح اصلاح قیمت‌ها، باعث شد تا نمایندگان مجلس برای بار دوم و این بار با ارائه طرحی درصدی اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برآیند. فوریت طرح اصلاح قانون هدفمندی یارانه‌ها در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ به تصویب رسید و این طرح برای بررسی به کمیسیون‌های اصلی و فرعی ارجاع داده شد. در بخش‌های بعدی این گزارش سعی شده طرح مذکور مورد بررسی قرار گیرد.

## ۱. معرفی طرح

در طرح مذکور که فوریت آن در جلسه روز ۱۱ بهمن‌ماه ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، مقرر شده است تا مفاد مواد (۷) و (۸) قانون هدفمند کردن

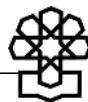
مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفته و مفاد ماده (۱۱) این قانون نیز حذف شود. به اعتقاد طراحان طرح این اصلاحات می‌تواند قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در رسیدن به اهداف این قانون کمک کرده و پرداخت یارانه‌ها را هدفمندتر کند. مواد اصلاحی طرح بیشتر بحث توزیع منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها در فاز دوم اصلاح قیمت‌ها بین دو بخش خانوار (موضوع ماده (۷)) و تولید اقتصاد (موضوع ماده (۸)) را مد نظر قرار داده است.

در این طرح مقرر شده است که ۱۰۰ درصد مجموع منابع حاصل از اجرای مرحله دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و مراحل بعدی این قانون، مطابق مواد (۷) و (۸) اصلاح شده و در موارد تصریح شده در این مواد صرف شود و منابع پرداخت نقدی پرداختی از اجرای مرحله اول اصلاح قیمت‌ها همچنان مانند مراحل قبل ثابت و معادل ۴۵۵,۰۰۰ ریال به ازای هر نفر باقی بماند. متن طرح به شرح زیر است:

**ماده (۷) به صورت ذیل اصلاح می‌شود:**

دولت موظف است در مرحله دوم و مراحل بعدی اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها علاوه بر پرداخت ماهیانه سال ۱۳۹۰ به خانوارها (سرانه ماهیانه ۴۵ هزار و ۵۰۰ تومان)، با اصلاح مجدد حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای، بدون افزایش مبلغ نقدی بیشتر، ۵۰ درصد از درآمد حاصل از یارانه‌ها سهم خانوارها را به صورت‌های ذیل تخصیص دهد:

- برقراری بیمه بیکاری مطابق قانون بیمه بیکاری مصوبه مجلس شورای اسلامی،
- تأمین هزینه خدمات درمانی، سهم بیماران تا سقف ۷۰ درصد،



- تأمین هزینه درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج تا ۱۰۰ درصد،
- تأمین بیمه تأمین اجتماعی برای نیازمند تا رفع کامل فقر آنان براساس خط فقر تعیین شده از سوی دولت،
- تأمین هزینه مسکن نیازمندان فاقد مسکن به‌صورت اجاره‌بها یا هزینه تسهیلات بانکی خرید و یا ساخت مسکن،
- تأمین هزینه تحصیل فرزندان خانواده‌های نیازمند در مقطع کارشناسی،
- تأمین وسایل و ابزار برای توانمندسازی خانواده‌های کم‌درآمد تا رسیدن به سطح خودکفایی.

- ماده (۸) به‌صورت ذیل اصلاح می‌شود:

دولت مکلف است ۵۰ درصد از درآمد حاصل از اصلاح قیمت‌ها در مرحله دوم به بعد را به‌صورت ذیل تخصیص دهد:

- پرداخت بخشی از هزینه تسهیلات بانکی برای بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن و حمل‌ونقل برای اصلاح ساختار تولید آنها و بهینه‌سازی مصرف انرژی و آب،
- تأمین وجوه اداره شده برای حمایت از تولید و اشتغال به‌ویژه تولید فناوری‌های پیشرفته،
- تأمین سرمایه بخش تعاون به‌نام اعضای خانوارهای نیازمند روستایی و شهری و خانوارهای تحت پوشش حمایتی و زنان فاقد سرپرست،
- پرداخت درصدی از سهم بیمه کارفرما به‌منظور تشویق جذب نیروی کار،
- پرداخت بدهی ناشی از جرائم تسهیلات بانکی در مورد تسهیلاتی که اصل آن تا سقف ۱۰ میلیون تومان بوده است.

- ضمناً بندهای «الف» تا «ح» ماده (۸) به قوت خود باقی می‌ماند.  
- ماده (۱۱) حذف می‌شود.

## ۲. بررسی کارشناسی

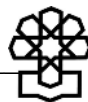
### الف) محاسن طرح

این طرح عمدتاً با هدف محدود کردن منابع پرداختی به خانوار در سطح منابع پرداختی فاز اول اجرای این قانون تنظیم شده است. زیرا این شیوه (پرداخت‌های گسترده یارانه نقدی به خانوار) می‌تواند تبعات نامطلوب اقتصادی، فرهنگی و سیاسی را در بلندمدت بر جای بگذارد.

بالا بردن انضباط مالی دولت در قوانین بودجه سالیانه و محدود کردن استفاده از منابعی غیر از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (دریافت از بانک مرکزی، برداشت از منابع شرکت ملی نفت و سایر شرکت‌های دولتی و...) از دیگر مزایای روش تصریح شده در این طرح است.

ادامه روش فعلی اجرای قانون، موجب محروم شدن سایر بخش‌های مختلف ذکر شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (کمک‌ها و جبران غیرنقدی، گسترش تأمین اجتماعی، کمک به بخش تولید و...) از منابع ناشی از اجرای این قانون می‌شود. این امر می‌تواند آثار میان‌مدت و بلندمدتی در قالب افزایش بیکاری، تعطیلی و یا کاهش ظرفیت‌های تولیدی (رکود)، تورم و ... را در پی داشته باشد.

از این منظر طرح تنظیم شده می‌تواند بسیاری از تبعات منفی ناشی از



اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به شیوه کنونی را تا حدودی رفع کرده و منابع حاصل از اجرای فاز دوم و یا فازهای بعدی اجرای این قانون را به موارد تصریح شده در طرح که بیشتر با هدف هدفمند کردن جبران آثار اجرای قانون در خانوار و بنگاه‌هاست اختصاص دهد.

### ب) ایرادهای طرح

#### - ایرادهای شکلی

- عنوان طرح به صورت «طرح اصلاح قانون هدفمندسازی یارانه‌ها» تعیین شده است، اما طرح ارائه شده درصدد است برخی از مواد «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» را اصلاح کند. لذا ضروری است عنوان طرح اصلاح شده و به‌درستی تبیین شود.
- اصلاحات درخواستی در مواد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها باید به صورت تفکیکی و در قالب مواد جدید مطرح شود. لذا پیشنهاد می‌شود اصلاحات مورد نظر به صورت مجموعه‌ای از مواد در قالب قانون جدیدی بیان شوند.

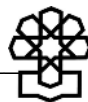
#### - ایرادهای محتوایی

طرح مذکور درصدد است متنی را به عنوان جایگزین مفاد ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به ترتیب ارائه شده جایگزین کند درحالی که این متن از حیث مفاد نمی‌تواند جایگزین مناسبی برای ماده (۷) قانون باشد. چراکه صرفاً قسمتی از آن با بند «ب» این ماده (اختصاص قسمتی از وجوه حاصل از اجرای قانون به اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی) مرتبط است. ضمن اینکه صدر متن پیشنهادی موضوعی جدید است

که می‌تواند به صورت تبصره به این ماده افزوده شود. از طرف دیگر با توجه به ابقای پرداخت یارانه نقدی به خانوارها، حذف تبصره‌های این ماده نیز صحیح نمی‌باشد. براین اساس لازم است متن طرح که از لحاظ نگارشی ابهاماتی را ایجاد می‌کند، اصلاح شود. ضمن اینکه موضوع مذکور می‌تواند در قالب تبصره‌ای در ذیل ماده (۷) ذکر گردد. این اشکال در مورد ماده (۸) پیشنهادی طرح نیز عیناً متصور است.

• از بین بردن شفافیت منابع درآمدی کل قانون: یکی از اشکالات این طرح تفکیک منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به دو گروه (منابع حاصل از اجرای مرحله یا فاز اول اصلاح قیمت‌ها و منابع حاصل از اجرای قانون در مرحله دوم و مراحل بعدی) است. در ماده (۷) پیشنهادی (اصلاح شده) در این طرح بیان شده است که دولت منابع حاصل از مرحله اول را کماکان بین خانوارها با رقم مشخص به‌ازای نفر ۴۵۵,۰۰۰ ریال توزیع کند. این درحالی است که مطابق بررسی‌های دیوان محاسبات حتی در این مرحله نیز مجموع منابع حاصل از اجرای قانون مذکور برای پرداخت نقدی تعیین شده کفایت نکرده و براین اساس دولت مجبور شده از سایر منابع در اجرای این بخش از قانون استفاده کند.

لذا تأکید بر این موضوع در طرح ارائه شده به نوعی اشاره به تداوم عدم توازن منابع و مصارف مرحله اول اجرای قانون در مراحل بعدی دارد. ضمن اینکه با تعیین تکلیف مصارف منابع عایدی حاصل از اصلاح قیمت‌ها در فاز دوم و مراحل بعدی دیگر امکان جبران و بازپرداخت منابع دریافتی از محل‌های غیر از



اصلاح قیمت‌ها (تخواه بانک مرکزی، دریافت از شرکت ملی نفت و...) برای تسویه مانده بدهی‌های دولت در مرحله اول عملاً ناممکن می‌شود.

با توجه به موارد ذکر شده در بالا جایگزین کردن مفاد یاد شده به جای مواد (۷) و (۸) موجب انقطاع مواد (۷) و (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و عدم تعیین تکلیف منابع حاصل از اجرای مرحله اول قانون می‌شود. این موضوع از نظر تنقیح قوانین نیز دچار اشکال خواهد بود. زیرا که عملاً در متن مواد (۷) و (۸) پیشنهادی منابع درآمدی حاصل از مرحله اول اجرای قانون مورد نظر نبوده و صرفاً در خصوص منابع حاصل از اجرای مرحله دوم قانون تعیین تکلیف شده است. براین اساس توصیه می‌شود این طرح در قالب اصلاح مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و بدون انقطاع و تفکیک منابع درآمدی آن به دو مرحله (فاز) تنظیم شود.

- در متن ماده (۷) عبارت «درآمد حاصل از یارانه‌ها (سهم خانوار)» ابهام دارد. اگر مقصود محل‌های مقرر در ماده (۷) قانون باشد، اطلاق عنوان «سهم خانوارها» به آن صحیح نیست، چراکه همانطور که گفته شد در این ماده به نظام تأمین اجتماعی نیز توجه شده است، اما اگر مقصود دیگری است، لازم است صریحاً بیان شود.

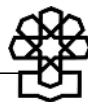
- در بند «۲» ماده (۷) طرح پیشنهادی مقرر شده است که بخشی از منابع ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در فاز دوم و مراحل بعدی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها صرف تأمین هزینه خدمات درمانی شود. در این بند مقرر شده که سهم بیماران تا سقف ۷۰ درصد از محل این منابع پرداخت شود. در زیر به برخی ابهامات در خصوص این بند اشاره شده است:

اولاً در بند فوق گروه هدف مورد نظر مبهم است. علاوه بر این استفاده از عبارت «سهام بیماران» در بند فوق بیانگر آن است که گروه جمعیتی مورد نظر، بیمه‌شدگان هستند؛ ولی باید به این نکته توجه داشت که پرداخت سهم بیمار در نوع خدمات سرپایی و بستری دو چیز متفاوت بوده و این امر موجب برداشت‌های مختلف از مفاد بند فوق می‌شود.

در حال حاضر دریافت‌کنندگان خدمات بستری ده درصد (۱۰٪) و خدمات سرپایی سی درصد (۳۰٪) از تعرفه‌های این خدمات را به‌طور مستقیم پرداخت می‌کنند. لذا در بند فوق مشخص نیست که سهم مورد نظر مربوط به کدامیک از خدمات درمانی است.

از سوی دیگر، بیان سقف حمایتی بدون توجه به ضرورت انجام نوع خدمات درمانی، سازمان‌های بیمه‌ای را در پرداخت هزینه بیمارستان‌ها دچار مشکل می‌سازد. زیرا برخی از خدمات در حال حاضر پوشش بیمه‌ای ندارند، از جمله خدمات زیبایی و نازایی، پیوند کبد و... در حالی که براساس این بند، تحت شمول حمایت قرار می‌گیرند.

در بند «۲» ماده (۷) پیشنهادی، حمایت پیش‌بینی شده مربوط به شخص بیمار است، که اقدام خوبی است ولی مناسب‌تر از آن حمایت از آحاد جامعه از طریق تسهیل فرآیند بیمه شدن است. براساس اصول بیمه‌ای، اگر اعضای یک صندوق بیمه افزایش یابد، به دلیل اثر بازتوزیعی، ریسک هزینه‌ای بین بیمه‌شدگان و همین‌طور سازمان‌های بیمه‌ای کاهش یافته و لذا سطح سلامت



جامعه افزایش می‌یابد. براین اساس جهت‌گیری دولت‌ها همواره بر گسترش دامنه پوشش جمعیتی صندوق‌های بیمه‌ای معطوف می‌شود.

با توجه به مراتب فوق، تغییر سهم بیماران بدون مشخص ساختن نوع درمان و نحوه دریافت خدمات اقدام درستی تلقی نمی‌شود. براین اساس حمایت صورت‌گرفته باید جنبه پیشگیری داشته و موجبات عضویت در بیمه را فراهم سازد. در همین راستا، چنانچه حمایت پیش‌بینی شده صرف پرداخت تمام یا بخشی از حق سرانه بیمه‌شوندگان شود، موجب گسترش پوشش و جامعیت بیمه درمان در سطح جامعه خواهد شد که این امری مطلوب‌تر است.

• عبارت «هزینه تسهیلات بانکی» در بند «۵» ماده (۷) پیشنهادی طرح، مبهم است. آیا منظور از این عبارت «هزینه سود تسهیلات بانکی» است؟ اگر این موضوع است بهتر است با صراحت قید شود و اگر موضوع دیگری مد نظر است بهتر است عبارت فوق اصلاح شود.

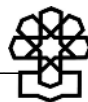
• طبق ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۳۰ درصد از وجوه حاصل از اجرای این قانون به صورت «کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده» به حمایت از صنایع و تولید و صادرات اختصاص می‌یابد. مصادیق این حمایت‌ها در هشت بند ذیل ماده مذکور بیان شده است. در تبصره این ماده نیز تعیین «چگونگی حمایت از صنایع، کشاورزی و خدمات و نحوه پرداخت‌های موضوع این ماده» به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران محول شده است. در متن ماده (۸) اصلاحی بیان شده است که بندهای مذکور «به قوت خود باقی است» ولی

با توجه به اینکه صدر ماده (۸) قانون در این طرح حذف شده، مشخص نیست که این حمایت‌ها چگونه انجام می‌گیرد و آیا همان طرق مذکور در صدر ماده (۸) باقی است یا خیر.

براین اساس پیشنهاد می‌شود در اصلاح صدر ماده (۸) دقت لازم مبذول شود تا این اصلاح منجر به از بین بردن برخی قواعد و دستورالعمل‌های اجرایی این قانون نشود. زیرا که در ماده پیشنهادی فقط تکلیف ۵۰ درصد از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در فاز دوم و مراحل بعدی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تعیین شده و تکلیف مابقی منابع با حذف ماده (۸) قانون فعلی نامشخص می‌شود.

• بند «۱» ماده (۸) پیشنهادی طرح، به نحوی با بند «الف» ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها همپوشانی دارد و لذا ذکر آن را می‌توان تکرار تلقی کرد. ضمن اینکه مقصود از «هزینه تسهیلات بانکی» در این بند مشخص نیست و ظاهراً مقصود از آن (مانند بند «۵» ماده (۷) پیشنهادی) «تسهیلات بانکی» بوده است. عبارت «بخشی از» در ابتدای این بند نیز ابهام‌زا می‌باشد. عدم تعیین سقف و کف برای پرداخت هزینه تسهیلات مورد نظر، می‌تواند دست مجری را در اجرای مفاد این بند تا پرداخت درصدی ناچیز از هزینه مذکور (بدون توجه به تحقق هدف مورد نظر مقنن) باز بگذارد.

– بند «۵» ماده (۸) پیشنهادی دارای ابهاماتی است. در این بند مقرر شده است ۵۰ درصد منابع حاصل از اجرای مرحله دوم و مراحل بعد این قانون برای پرداخت بدهی



ناشی از جرائم تسهیلات بانکی در مورد تسهیلاتی که اصل آن تا سقف ۱۰ میلیون تومان بوده است، استفاده شود. عدم بیان واحد پول ملی به صورت «ریال» و عدم تعیین دقیق جامعه هدف دریافت‌کننده کمک مورد نظر بند از جمله این ابهامات می‌باشند. مشخص نیست که پرداخت بدهی ناشی از جرائم تسهیلات بانکی در مورد چه نوع از تسهیلات مد نظر است. آیا همه انواع تسهیلات می‌توانند از مزایای این بند بهره‌مند شوند و یا این مزایا برای تسهیلات بخش‌های تولیدی است.

براین اساس پیشنهاد می‌شود با توجه به مفاد ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که در آن کمک به بخش‌های تولیدی مد نظر است، مزایا و کمک‌های این بند (بند «۵» ماده (۸) طرح) صرفاً محدود به تسهیلات این گروه شود.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

همانطور که گفته شد، هدف اصلی این طرح محدود کردن پرداخت‌های یارانه نقدی گسترده به خانوار و کنترل برخی آثار و تبعات نامطلوب اقتصادی و اجتماعی آن از یکسو و ایجاد منابع برای اجرای کامل تمام مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین پرداخت سهم بخش‌های تولیدی اقتصاد از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تقویت اقتصاد تولید از سوی دیگر بوده است.

با توجه به مراتب ارائه شده و مفاد طرح، برخی پیشنهادهای کارشناسی به ترتیب زیر بیان شده است:

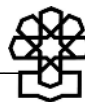
- به نظر می‌رسد می‌توان با اجرای کامل قانون فعلی و دستورالعمل‌ها و

آیین‌نامه‌های اجرایی آن تمام دغدغه‌های مد نظر طراحان طرح را مرتفع و اهداف قانون را محقق کرد. لذا نیازی به اصلاح قانون برای تحقق این اهداف و خواسته‌ها وجود ندارد و برای تحقق آنها ضروری است بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی در اجرای این قانون تقویت شود.

– بسیاری از دغدغه‌های طراحان طرح درخصوص عدم پرداخت سهم تولید از محل منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و یا پرداخت‌های گسترده یارانه نقدی به خانوارها (آثار و تبعات نامطلوب متصور بر آن) را می‌توان با اجرای کامل مفاد ماده (۱۲) و تبصره «۱» این ماده برطرف کرد. به عبارت دیگر می‌توان بسیاری از محدودیت‌های مد نظر طرح و سیاستگذاری‌های مربوط به این قانون را در قالب احکام قوانین بودجه سالیانه برای این قانون تعیین و تکلیف کرد.

– با توجه به برخی اشکالات و ابهامات شکلی و محتوایی پیشنهاد می‌شود کلیات طرح مذکور رد شود. در صورت اصرار بر تصویب طرح یاد شده، ضروری است مفاد آن به طور کلی مورد بازنگری قرار گیرد. عدم توجه به اشکالات یاد شده می‌تواند اجرای قانون هدفمند کردن را با مشکلات جدی روبرو کند.

– به نظر می‌رسد ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها یکی از اولویت‌های کارشناسی اصلاح این قانون است. این امر می‌تواند بسیاری از مشکلات و ابهامات ناشی از اجرای این قانون را برطرف کند و سیاست اصلاح قیمت‌ها در بسیاری از بخش‌های مهم اقتصاد ملی را شفاف‌تر و منظم‌تر کند. علاوه بر این، این موضوع می‌تواند رابطه مالی دولت با شرکت ملی نفت و یا سایر شرکت‌های دولتی و

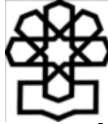


بخش‌های اقتصادی را شفاف کند.

مرکز پژوهش‌ها این آمادگی را دارد که در صورت صلاحدید نظرات و پیشنهادهای کارشناسی خود را در این خصوص ارائه کند.

### منابع و مآخذ

۱. طرح اصلاح قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، شماره چاپ ۱۸۶۶، شماره ثبت ۶۵۲، سال ۱۳۹۰.
۲. قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۹.
۳. گزارش وضعیت پرداخت نقدی یارانه‌ها در ۶ ماهه اول اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها، شماره مسلسل ۱۸۰۱۱۰۰۶، ۱۳۹۰.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۳۲۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون هدفمندسازی یارانه‌ها»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: سعید توتونچی‌ملکی

ناظران علمی: علی نصیری‌اقدم، سیداحسان خاندوزی، محمدرضا محمدخانی،

علی اخوان‌بهبهانی

مقتضای: کمیسیون ویژه تحول اقتصادی

همکاران: فریدون اسعدی (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)، سیدمحمدهادی راجی

(دفتر مطالعات حقوقی)، بابک سلطان‌زاده، محمدرضا ملکی و مریم رهبری

(دفتر مطالعات اجتماعی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۰/۱۲/۳

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۱/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱/۱۵