

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تثبیت بهای خدمات»

بیان مسئله

برخی از نمایندگان مجلس با ارائه طرحی تحت عنوان «طرح تثبیت بهای خدمات» درصدد سامان دادن به نحوه تعیین، محاسبه و اخذ بهای خدماتی شده‌اند که توسط دستگاه‌ها و نهادهای مختلف ارائه می‌شود. *دغدغه اصلی* نمایندگان ارائه‌کننده طرح این بوده است که برخی از دستگاه‌های ارائه‌کننده خدمات عمومی معمولاً به دلیل ساختار اقتصادی نامناسب و ناکارآمد خود همواره سعی می‌کنند برای تداوم فعالیت خدمت‌رسانی خود، قیمت محصولات (خدمات) خود را بدون توجه به سایر پارامترها مانند افزایش بهره‌وری، بهبود کیفیت خدمات و... افزایش دهند تا در نهایت بتوانند به فعالیت خود ادامه دهند.

این امر سبب می‌شود که هزینه خرید و استفاده از این خدمات توسط مردم همواره با یک روند صعودی طی سال‌های مختلف افزایش یابد. این موضوع از منظر طراحان طرح بدین معنی است که مردم هر ساله با پرداخت هزینه‌های بیشتر برای تحصیل خدمات ارائه شده توسط این دستگاه‌ها و نهادها، عملاً بخشی از هزینه ناکارآمدی دستگاه‌های ارائه‌دهنده این خدمات را پرداخت می‌کنند که ادامه این روند با توجه به بالا رفتن سطح هزینه‌های زندگی مردم و فشار تورمی بالای اقتصاد، قابل تداوم نیست.

مسئله دیگری که مد نظر طراحان طرح حاضر بوده این است که برخی از دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات، بدون داشتن مجوز قانونی روشن و مستدل، بابت ارائه خدمات خود به مردم از آنها مبالغی را تحت عنوان هزینه خدمات دریافت می‌کنند. این مسئله در واقع دریافت بهای خدمات بدون توجه به جایگاه قانونی از مردم تلقی شده و از دید طراحان باید متوقف شود (موضوع ماده واحده).

موضوع دیگر مد نظر طرح در قالب تبصره ذیل ماده واحده آن آمده است. منظور از مفاد تبصره این بوده است در مواردی که مطابق قانون وجوهی بابت ارائه خدمات از مردم دریافت می‌شود و قیمت این خدمات نیز متناسب با نرخ تورم سالیانه مورد بازنگری و تعدیل قرار می‌گیرد. افزایش سالیانه قیمت خدمات مذکور می‌تواند حداکثر معادل افزایشی باشد که حقوق کارکنان به واسطه آن افزایش می‌یابد.

به عبارت دیگر طراحان طرح بر این باورند که نباید افزایش بهای خدمات معادل نرخ تورم و یا بیشتر از آن باشد، بلکه افزایش بهای خدمات باید حداکثر معادل افزایشی باشد که در حقوق کارکنان اعمال می‌شود که این رقم معمولاً هر ساله در سطحی پایین‌تر از نرخ تورم سالیانه است.

با توجه به چالش‌ها و آرای فوق‌الذکر، طرح حاضر با یک ماده واحده و تبصره‌های ذیل آن به صورت زیر و با قید دو فوریتی تقدیم مجلس شد که در نهایت این طرح به صورت عادی در جلسه علنی شماره ۸۸ روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۸ اعلام وصول شد.

ماده واحده - کلیه واحدهای دستگاه‌های اجرایی که متصدی ارائه خدمات می‌باشند و یا در جهت انجام وظایف خود وجوهی دریافت می‌دارند اعم از اینکه رأساً و یا از طریق واگذاری به بخش‌های خصوصی اقدام شود، مجاز به دریافت هرگونه وجه تحت هر عنوان بدون مجوز قانونی نمی‌باشند.

تبصره - در مواردی که مطابق مقررات قانونی وجوه دریافتی سالیانه متناسب با رشد نرخ تورم افزایش می‌یابد، ملاک حداکثر درصدی است که در همان سال از سوی دولت در ضریب حقوق‌ها اعمال می‌شود. در این گزارش ضمن بررسی ابعاد این طرح، پیشنهادهای کارشناسی درخصوص آن ارائه شده است.

اظهار نظر کارشناسی

ضمن پذیرش چالش‌ها و دغدغه‌های کلی مطرح شده در طرح، ضروری است قبل از اتخاذ هر نوع تصمیم درخصوص این چالش‌ها؛ به نکات زیر توجه شود:

• ایرادهای شکلی

- متن طرح مذکور (ماده واحده و تبصره ذیل آن) به ترتیب شامل تأکید بر ممنوعیت دریافت هرگونه وجه تحت هر عنوان بدون مجوز قانونی و افزایش حداکثری نرخ خدمات متناسب با افزایش ضریب اعمالی از سوی دولت درخصوص حقوق و دستمزدها است. این دو موضوع با عنوان کلی طرح (تثبیت بهای خدمات) همخوانی چندانی ندارد.

- تبصره ذیل ماده واحده حکم جداگانه و مستقلی مبنی بر رعایت موضوع افزایش حداکثری نرخ خدمات متناسب با افزایش ضریب اعمالی از سوی دولت درخصوص حقوق و دستمزدها بوده و ارتباطی با حکم ماده واحده ندارد. لذا تبصره تخصیصی بر اصل ماده واحده نیست و از این منظر می‌تواند یا در ماده واحده ادغام و یا ماده واحده با دو ماده جداگانه مطرح شود. یعنی می‌توان تبصره را به یک ماده جدا (ماده (۲)) ذیل ماده واحده تعریف کرد.

• ایرادهای محتوایی

- به منظور کنترل قیمت خدمات، نیاز به تصویب قانون مستقل و جدید نیست، بلکه نظارت بر حسن اجرای قوانین جاری، آیین‌نامه‌ها و مقررات موجود لازم و ضروری است. به عبارت دیگر به جای بهره‌گیری از بُعد تقنینی مجلس شورای اسلامی بهتر است از ابعاد نظارتی آن کمک گرفت تا همان‌گونه که در ماده واحده طرح نیز اشاره شده، جلوی دریافت هرگونه وجه بدون مجوز قانونی گرفته شود. به نظر می‌رسد وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهای نظارتی را نباید از طریق تقنین جدید پیگیری کرد.

به عنوان مثال در متن توجیهی طرح آمده است که «بانک‌ها در مقابل سرمایه‌گذاری‌های مشتریان و جذب منابع موظف به ارائه خدمات بانکی به خصوص از طریق صندوق‌های کارت‌خوان و شبکه شتاب هستند، در حالی که بانک‌ها تحت عناوین بسیاری کارمزد دریافت می‌کنند». در رابطه با این موضوع باید به این نکته اشاره کرد طبق «قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب سال ۱۳۶۲» و «آیین‌نامه نظام بانکداری الکترونیکی مصوب سال ۱۳۸۶» دریافت کارمزد برای خدمات بانکی حتی برای سیستم شتاب قانونی است و بانک مرکزی موظف به تعیین میزان نرخ کارمزد است، لذا چنانچه تخلفی در این زمینه وجود دارد باید بانک مرکزی پاسخگو باشد و نهادهای نظارتی به وظیفه خود عمل نمایند.

- تعیین نرخ کالاها و خدمات در بخش‌های دولتی که از طریق سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان یا از طریق دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها در هیئت‌وزیران یا توسط تعدادی (کارگروهی) از وزیران تعیین می‌شود که طبق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی حکم قانونی محسوب شده و برای جلوگیری از تخلف در این خصوص راهکار قانونی وجود دارد.

این موضوع در قالب مفاد تبصره «۳» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه نیز تصریح شده است و طبق آن دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی اجازه ندارند در مقابل ارائه خدمات یا اعطای انواع مجوز حتی با توافق، نسبت به اخذ مبالغی بیش از آنچه که در قوانین و مقررات قانونی تجویز شده است اقدام کنند و تخلف از این حکم مشمول مجازات ماده (۶۰۰) قانون مجازات اسلامی شده است.

- در مورد بخش خصوصی، افراد و واحدهای صنفی نیز به موجب بند «ل» ماده (۳۰) قانون نظام صنفی کشور ارائه پیشنهاد به منظور تعیین نرخ کالا و خدمات از وظایف و اختیارات اتحادیه‌هاست. در ماده (۵۷) قانون نظام صنفی نیز اشاره شده است که عرضه کالا یا ارائه خدمت به بهای بیش از نرخ‌های تعیین شده، توسط مراجع قانونی ذیربط تخلف محسوب می‌شود که سازمان تعزیرات حکومتی به این تخلفات رسیدگی می‌کند. همچنین به موجب تبصره «۲»، بند «۲» مبنای اولیه «ضوابط قیمتگذاری کالاهای تولید داخل» ابلاغی وزیر بازرگانی آمده است در مواردی که واحدهای تولیدی، بازرگانی و خدماتی از ارائه اسناد و مدارک لازم برای تعیین قیمت خودداری نمایند و یا اسناد و مدارک مثبت‌ای برای تعیین قیمت نداشته باشند و یا مدارک کافی ارائه نشود، بهای تمام شده و نرخ فروش با پیشنهاد مشترک سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و وزارتخانه تولیدی ذیربط تعیین می‌گردد. **لذا می‌توان نتیجه گرفت ظرفیت قانونی لازم برای تعیین بهای خدمات وجود دارد و خلأ قانونی خاصی مشاهده نمی‌شود و می‌توان بخش قابل توجهی از مشکلات موجود را با تقویت ابزار نظارتی برطرف کرد.**

- افزایش قیمت خدمات به تغییرات قیمت عوامل و نهادهای به‌کار گرفته شده در تولید آنها بستگی دارد. یکی از این عوامل نیروی کار است. هزینه نیروی انسانی در قالب حقوق و دستمزد سهم مشخصی در قیمت تمام شده کالاها و خدمات دارد و نمی‌توان افزایش قیمت خدمات را صرفاً با این عامل توضیح داد و سهم سایر عوامل مؤثر دیگر را نادیده گرفت. لذا ضروری است به این مسئله توجه شود که نمی‌توان تعیین

قیمت خدمات را با اتکا به تغییرات حقوق و دستمزد نیروی انسانی شاغل در این بخش تعیین کرد. چراکه ممکن است برخی عوامل دیگر با سهم بالای هزینه‌ای تأثیر بیشتری داشته باشند و این رویکرد در نهایت محدودیت در عرضه این خدمات را در پی داشته باشد.

- از طرف دیگر به نظر می‌رسد بهای خدمات بیشتر از آنکه علت ایجاد تورم باشد، از تورم تأثیرپذیر است. برای کنترل تورم نیز باید عوامل اصلی مؤثر بر آن از جمله تغییرات نرخ ارز، حجم نقدینگی، انضباط بودجه‌ای و مالی دولت، عوامل مؤثر بر فشار هزینه و افزایش قیمت تمام شده محصولات تولیدی و... را کنترل کرد. بنابراین در کاهش نرخ تورم باید مؤلفه‌های اصلی ایجاد تورم را مورد هدف قرار داد.

- نکته قابل توجه دیگر اینکه با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی و غیردولتی، روش قیمتگذاری متفاوت خواهد بود. در روش قیمتگذاری براساس قیمت تمام شده در ازای هرگونه خدمتی هزینه آن با احتساب جزئیات دریافت می‌شود. البته در بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت موظف شده است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قیمتگذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود کند. لذا نباید تصمیمی گرفته شود که فرآیند فعالیت بخش‌های واگذار شده و یا قابل واگذاری در راستای این قانون با محدودیت و مشکل مواجه شود.

جمع‌بندی و پیشنهادات

۱. با توجه به قوانین و مقررات موجود در حوزه نظارت بر چگونگی تعیین، محاسبه و در نهایت اخذ قیمت خدمات قابل ارائه توسط دستگاه‌ها و نهادها اعم از دولتی و خصوصی، (مفاد بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه، مفاد ماده (۱۲۵) قانون خدمات کشوری، تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۶۳) قانون برنامه پنجم توسعه و ...) نیاز به تصویب قانون جدید در این بخش نیست و برخی از مشکلات مد نظر طراحان طرح را می‌توان به واسطه تقویت بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی و سایر دستگاه‌های مربوطه در این بخش رفع کرد.
 ۲. با توجه به سهم و وزن هزینه‌ای هریک از عوامل تولید در تولید و عرضه خدمات مختلف، بهتر است سیاست تعدیل هزینه خدمات از طریق کنترل هزینه‌های عمومی و نرخ تورم کلی اقتصاد با تأکید بر کاهش هزینه عوامل مؤثر تولید کنترل شود. مقید کردن قیمت تمام شده خدمات به قیمت یک عامل (هزینه دستمزد و حقوق نیروی انسانی) / اولاً منطبق اقتصادی ندارد و ثانیاً می‌تواند با محدود کردن عرضه خدمات مشکلاتی را برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان این قبیل از خدمات به وجود آورد.
 - لذا در این بخش تقویت رویکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی و سایر نهادها برای سامان دادن به انضباط بودجه‌ای و مالی دولت، پرهیز از اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی تورم‌زا، کنترل و تثبیت نرخ ارز، اجرای مکانیسم‌های حسابداری و طرح‌های تعیین قیمت تمام شده در فرآیندهای تولیدی و... ضروری است.
 ۳. ضروری است در تصویب و اصلاح قوانین به برخی از اسناد و قوانین بالادستی و محدودیت‌ها و ملاحظات آنها توجه شود. مثلاً در مورد این طرح باید مقررات مربوط به واگذاری برخی از بخش‌های دولتی به بخش خصوصی برای ارائه برخی خدمات به مردم و همچنین شرایط هزینه‌ای و درآمدی فعالان اقتصادی و قوانین و مقررات آنها در پذیرش این وظایف توجه شود. در غیر این صورت ممکن است این قبیل طرح‌ها محدودیت‌هایی را در اجرای قوانین مادر و اصلی به وجود آورد.
 ۴. اگر طراحان طرح اصرار به پیگیری طرح و تصویب آن دارند، بهتر است حداقل عنوان طرح را به «ساماندهی بهای خدمات» تغییر دهند.
- در نهایت با توجه به مسائل مطرح شده مرکز پژوهش‌ها پیشنهاد رد کلیات طرح تثبیت بهای خدمات را دارد. توسل به قوانین و مقررات موجود و ابزارهای نظارتی برای کنترل برخی نابسامانی‌ها در رابطه با نحوه تعیین قیمت خدمات، قانونی بودن یا غیرقانونی بودن هزینه خدمات دریافتی توسط ارائه‌دهندگان خدمات و کارآیی فرآیندهای تولید خدمات عمومی از طریق مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای نظارتی، می‌تواند وضعیت موجود را بدون تصویب قانون جدید اصلاح کند.