

# تأثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر تحقق حقوق اجتماعی<sup>۱</sup>

بیژن عباسی \*

محمد مقیمی \*\*

## چکیده

با جهانی شدن اقتصاد آزاد، سیاست‌های آزادسازی از جمله هدفمند کردن یارانه‌ها مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت، زیرا یارانه‌ها یکی از موانع تجارت آزاد می‌باشند و کسری بودجه، آلودگی محیط زیست، اتلاف منابع و ... را موجب می‌گردند و با پرداخت عام یارانه‌ها، عدالت نیز محقق نمی‌گردد. بررسی تأثیر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر تحقق حقوق اجتماعی و ارائه‌ی پیشنهاد برای اصلاح آن، هدف این مقاله می‌باشد. اجرای این قانون بر حقوق اجتماعی چه تأثیری دارد؟ به نظر می‌رسید، با اجرای این قانون، یارانه‌ها به‌سوی نیازمندان، هدفمند و حقوق اجتماعی مردم بهتر محقق شود. اما در این قانون، جامعه‌ی هدف تعریف نگردیده و یارانه‌ها به‌طور واقعی هدفمند نشده‌اند و مواد مربوط به تأمین اجتماعی در این قانون دارای ایراد حقوقی بوده و سهم قانونی حقوق اجتماعی نیز به‌طور کامل پرداخت نگردیده و اجرای این قانون بیشتر به آزادسازی و نقدی کردن یارانه‌ها منجر شده و تأمین منابع آن نیز با چالش‌هایی روبرو است. بنابراین، پیشنهاد می‌گردد که با اصلاح این قانون و تعریف جامعه‌ی هدف، زمینه‌ی هدفمندی واقعی یارانه‌ها فراهم، سهم حقوق اجتماعی مردم به‌طور کامل پرداخت شود و زیرساخت‌های اجرای آن مانند اصلاح نظام مالیاتی و رعایت اصول حکمرانی مطلوب مورد توجه قرار گیرند.

**کلید واژه‌ها:** هدفمند کردن یارانه‌ها، جامعه‌ی هدف، حقوق اجتماعی، عدالت اجتماعی، آزادسازی اقتصادی.

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱/۲۲ تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۴/۱۵

\* دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران (نویسنده مسوول مقاله):

bizhan\_abbasy@yahoo.com

\*\* دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق بشر دانشگاه تهران

## مقدمه

یکی از مباحث مرتبط با حقوق بشر که همواره مورد توجه جوامع و دولت‌هاست، بحث عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه‌ی ثروت می‌باشد. در دوران مدرنیته و با تحول دولت حداقلی به دولت حداکثری و پیش‌بینی کارکرد رفاه اجتماعی برای دولت‌ها، نظام مالیه‌ی سنتی نیز که هدف آن تامین مخارج دولت از راه دریافت مالیات از مردم بود، تغییر نمود. در نظام مالیه‌ی نوین، هدف دولت توسعه اقتصادی و توزیع عادلانه ثروت در جامعه می‌باشد. در واقع، پس از آن‌که اندیشه‌ی سوسیالیسم در واکنش به کاستی‌های نظام لیبرالیسم مطرح شد و این دو به تدریج و در قالب نسل نخست و دوم حقوق بشر یکدیگر را تکمیل کردند، دولت رفاه برخاسته از این توازن در فرآیندی دموکراتیک، به شناخت ثروت و درآمد جامعه و توزیع عادلانه‌ی آن در راستای حق شهروندان بر حداقل امکانات و رفاه در زندگی اهتمام نمود، یکی از مهمترین ابزارهای تحقق این هدف، پرداخت انواع یارانه‌ها از سوی دولت‌ها می‌باشد. از سوی دیگر، با فروپاشی بلوک شرق و جهانی شدن اقتصاد آزاد، سیاست‌های تعدیل اقتصادی مانند آزادسازی، خصوصی‌سازی و ... با برنامه‌ریزی و تشویق سازمان‌های بین‌المللی در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت. زیرا پرداخت عام یارانه‌ها موجب تحقق عدالت اجتماعی نمی‌گردد، بلکه سبب مداخله‌ی بیشتر دولت در اقتصاد، کسری بودجه، آلودگی محیط زیست و اخلاق در نظام بازار می‌گردد.

هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور ما دست‌کم از دو دهه‌ی پیشین مورد توجه بوده است و در دولت دهم، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۸ به‌موقع اجرا گذارده شد. بنابراین، هدفمند کردن یارانه‌ها موضوع مبتلابه جامعه می‌باشد و انجام پژوهش در این خصوص، کاری نو و کاربردی است.

در فرآیند آزادسازی اقتصادی، حقوق اقتصادی و اجتماعی مردم با چالش‌های جدی روبرو می‌گردد. بنابراین، در این قانون برای به حداقل رساندن پیامدهای آزادسازی قیمت‌ها و ایجاد توازن میان فرآیند آزادسازی اقتصادی و تامین رفاه شهروندان و کمک به نیازمندان، موادی به حقوق اجتماعی اختصاص یافته است. مصداق‌های حقوق اجتماعی به‌طور معمول مباحثی از جمله حق کار، حق تامین اجتماعی، حق بهداشت و سلامت، حق بر مسکن و ... را دربر می‌گیرد. هدف مقاله‌ی حاضر، بررسی تاثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر حقوق اجتماعی و ارائه‌ی پیشنهادهای

کاربردی برای اصلاح این قانون می‌باشد. اما اجرای این قانون بر تحقق حقوق اجتماعی چه تاثیری دارد؟ به نظر می‌رسید، با اجرای این قانون، یارانه‌ها به‌سوی نیازمندان (جامعه‌ی هدف) هدفمند شده و حقوق اجتماعی شهروندان بهبود یابد. با توجه به این‌که، این قانون به‌تازگی در کشور ما به‌موقع اجرا گذارده شده است، پژوهش حقوقی در این خصوص صورت نگرفته و بیشتر آثاری که به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها پرداخته‌اند مربوط به پیش از تصویب و اجرای این قانون بوده است. همچنین این آثار بیشتر از دیدگاه اقتصادی این موضوع را بررسی نموده‌اند. بنابراین، این موضوع از دیدگاه حقوقی و به‌طور خاص حقوق بشری در داخل کشور تاکنون بررسی نگردیده و این مقاله، نخستین پژوهشی است که این قانون را به‌لحاظ حقوقی بررسی می‌نماید.

در این مقاله زیر عنوان تاثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر تحقق حقوق اجتماعی، ۱- حق بر کار، ۲- حق تامین اجتماعی و حق برخورداری از کمک‌های اجتماعی، ۳- حق حمایت از سلامت ۴- حق بر مسکن در قانون هدفمند کردن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱. حق بر کار در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

انسان به‌طور طبیعی به کار کردن تمایل دارد. در واقع، انسان با کار به آفرینش و نوآوری پرداخته و استعدادهای بالقوه‌اش را بالفعل و شکوفا می‌کند و از این رهگذر، نیازهای مادی (امرار معاش) و معنوی (احساس ارزشمندی) خود را مرتفع می‌نماید. می‌توان گفت حق کار، بر سطح برخورداری از حق‌های دیگر مانند آموزش، سلامتی، خوراک، پوشاک و ... تاثیرگذار و تضمین‌کننده‌ی حق زندگی و لازمه‌ی حفظ شان و کرامت انسانی است. بنابراین، ریشه‌ی حق کار را باید در طبیعت انسان و حقوق طبیعی جستجو کرد.

حق داشتن کار نتیجه‌ی منطقی آزادی کار و به معنی حق به‌دست آوردن شغل برای همه‌ی افراد داوطلب کار کردن در جامعه و در صورت نداشتن آن، بهره‌مندی از حمایت‌هایی به‌منظور جبران محرومیت از کار می‌باشد.<sup>۲</sup> از شارل فوریه به‌عنوان کسی که برای نخستین بار حق کار را مطرح کرده است یاد می‌شود. وی گفته است: «حقوقدانان از حقوق بشر سخن می‌گویند ولی مهم‌ترین حق را که حق کار است،

<sup>۲</sup> عباسی بیژن، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران، نشر دادگستر، چاپ نخست، ۱۳۹۰، ص ۳۰۷.

نادیده می‌انگارند»<sup>۳</sup>. حق بر کار و اشتغال، یکی از مهمترین حقوق اقتصادی و اجتماعی است، در وصف اهمیت آن، همین بس که برخی نویسندگان از پدیده‌ی بیکاری به عنوان یکی از مهمترین چالش‌های جهان معاصر و مدرنیته یاد می‌کنند.<sup>۴</sup> در واقع، هر کشوری به فراخور موقعیت و منابع خود، با مشکلاتی در خصوص حق کار روبرو است، در کشور ما نیز مساله‌ی اشتغال همواره یکی از چالش‌های پیش‌رو بوده و هر دولتی با طرح شعارهایی و یا با ارائه‌ی برنامه‌هایی در پی حل مشکل اشتغال بوده است.

در جزء ۲ بند «ب» ماده‌ی ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، در اجرای نظام جامع تامین اجتماعی، کمک به تامین هزینه‌ی اشتغال جامعه‌ی هدف و در جزء ۷ بند «ج» آیین‌نامه‌ی آن نیز کمک به اشتغال جوانان مورد تاکید قرار گرفته است که دارای ایرادهای شکلی و ماهوی می‌باشد، از جمله این‌که به عنوان جزئی از حق تامین اجتماعی قرار گرفته است. در گفتار مربوط به حق تامین اجتماعی به تفصیل به این موضوع پرداخته‌ایم.

همچنین در این قانون در راستای تعدیل پیامدهای آزادسازی قیمت‌ها و هدفمندی یارانه‌ها، برای حمایت از اشتغال صاحبان واحدهای نانوائی سنتی که این احتمال وجود داشت که با آزادسازی قیمت نان و حمایت قانونگذار از تاسیس واحدهای نانوائی صنعتی برای تولید انبوه نان و گسترش عرضه در برابر تقاضا، با مشکل روبرو شوند و به تعطیلی آن‌ها منجر گردد، موادی اختصاص یافته است. در همین راستا، ماده‌ی ۶ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت را به اتخاذ سیاست‌های تشویقی و حمایتی لازم برای ایجاد و گسترش واحدهای تولید نان صنعتی و نیز کمک به جبران خسارت واحدهای تولید آرد و نان که در اجرای این قانون ادامه فعالیت آن‌ها با مشکل مواجه می‌شود، موظف نموده است. سه نکته‌ی مهم در ماده یادشده وجود دارد که عبارتند از:

۱- ایجاد تکلیف برای دولت: در برابر هر حقی، تکلیفی وجود دارد. در این ماده،

<sup>۳</sup> عراقی عزت الله، «نگاهی به مهم‌ترین جنبه‌های حق کار در میثاق و قوانین داخلی»، مجموعه مقالات همایش دولت و تضمینات حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ نخست، ۱۳۹۰، ص ۹۵.

<sup>۴</sup> برای آگاهی بیشتر بنگ: رحمانی‌فرد شهرداد، جامعه‌شناسی حقوق، تهران، انتشارات دنیای سبز، چاپ نخست، ۱۳۸۶، ص ۲۷۲.

دولت به اتخاذ سیاست‌های تشویقی و حمایتی موظف شده است.

۲- سیاست‌های تشویقی: ایجاد و گسترش واحدهای نان صنعتی، با آزادسازی قیمت آرد و نان، پیرو نظام عرضه و تقاضا، برای تولید نان با قیمت، کیفیت و کمیت مناسب نیاز به ایجاد بازار رقابتی می‌باشد. بنابراین، این امر مستلزم اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای تولید نان با قیمت و کیفیت مناسب می‌باشد و از سوی دیگر، این امر موجب ایجاد اشتغال نیز می‌گردد. در واقع، می‌توان گفت این سیاست‌های تشویقی در راستای اقتصاد آزاد و احترام به قواعد بازار می‌باشد.

۳- سیاست‌های حمایتی: کمک به جبران خسارت واحدهای تولید آرد و نان که در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با مشکل روبرو می‌شوند. در واقع، قانونگذار برای تعدیل یکی از پیامدهای اجرای این قانون که می‌تواند به برخی از واحدهای تولید آرد و نان آسیب وارد نموده و پیرو آن، حق اشتغال صاحبان آن‌ها نیز با مشکل روبرو گردد، تدابیری اندیشیده است.

برابر ماده ۲ آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۶ قانون یادشده، منظور از واحدهای نان صنعتی، واحدهایی با تولید انبوه نان با کیفیت و با رعایت اصول بهداشتی با ماشین‌آلات صنعتی استاندارد دارای فرآیند تخمیر، عمل‌آوری و پخت می‌باشد. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ظرف دو هفته از تاریخ دریافت تقاضا، نسبت به بررسی و صدور جواز تاسیس طرح تولید صنعتی نان با رعایت مقررات مربوط اقدام نماید. مجوزهای صادر شده حداکثر شش ماه از زمان صدور، اعتبار داشته و متقاضی ملزم به شروع عملیات اجرایی طرح می‌باشد، در غیر این صورت، مجوزهای صادر شده و امتیازات واگذار شده کان‌لم‌یکن تلقی خواهد شد. دستگاه‌های مربوط مکلفند ظرف یک هفته، پاسخ استعلام‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت در مورد صدور جواز تاسیس واحدهای نان صنعتی را اعلام نمایند.

این ماده و تبصره‌های آن به تسریع در صدور جواز کار اشاره دارد که جزء آزادی کسب و کار است، شایان یادآوری است، آزادی کسب و کار با حق کار متفاوت است. آزادی صنعتی و بازرگانی، حق انتخاب شغل (آزادی کسب و کار) یکی از آزادی‌های بنیادین شهروندان و به معنای آزادی هر شخص حقیقی یا حقوقی در پرداختن به هرگونه فعالیت اقتصادی و کار دلخواه بدون وجود محدودیت و مانع از سوی دولت و دیگر اشخاص است.<sup>۵</sup> در واقع، اصل بر آزادی شهروندان در پرداختن به فعالیت‌های

<sup>۵</sup> عباسی، پیشین، ص ۲۷۷.

اقتصادی است و نه تنها دولت‌ها نباید مانعی در این زمینه برای آنان ایجاد نمایند، بلکه با توجه به رواج یافتن سیاست‌های آزادسازی اقتصادی در جهان، حذف مجوزهای غیرضروری در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته است و وجود پاره‌ای از محدودیت‌ها در این زمینه، استثنایی است بر این اصل، بنابراین، باید به طور محدود تفسیر گردد. چنان‌که ماده‌ی ۷۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه تاکید می‌نماید که سقف زمانی برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده در قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۶</sup> تجاوز ننماید.

ماده ۳ آیین‌نامه‌ی یادشده مقرر می‌دارد: «وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی<sup>۷</sup> و صنایع و معادن<sup>۸</sup> (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) موظفند زمین مورد نیاز برای احداث کارخانه‌های تولید صنعتی نان و ساختمان‌های جنبی را در اولویت واگذاری قرار دهند». این ماده در راستای سیاست‌های تشویقی برای گسترش واحدهای نان صنعتی به‌منظور تولید نان با کیفیت و کمیت مطلوب در یک فضای رقابتی می‌باشد.

ماده‌ی ۴ این آیین‌نامه می‌گوید: «در راستای کمک به تامین منابع سرمایه‌گذاری واحدهای صنعتی نان، موضوع بند (و) ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، نرخ سود تسهیلات این واحدها حداقل هفت درصد تعیین می‌گردد. مابه‌التفاوت این درصد تا نرخ سود بانکی مصوب از محل بند (و) ماده (۸)<sup>۹</sup> قانون هدفمند کردن یارانه‌ها توسط سازمان هدفمندسازی یارانه تامین و ...». برابر این ماده در راستای سیاست‌های تشویقی در زمینه اشتغال‌زایی به سرمایه‌گذاران واحدهای نان صنعتی، از محل منابع حاصل از آزادسازی قیمت‌ها، یارانه (یارانه سود تسهیلات)<sup>۱۰</sup> تعلق می‌گیرد. در واقع، در فرآیند هدفمندی، نباید به آرد، سوخت و دیگر وسایل تولید

<sup>۶</sup> برابر ماده‌ی ۷ این قانون، مرجع صالح موظف است، حداکثر ظرف یک‌ماه نسبت به صدور مجوز اقدام نماید.

<sup>۷</sup> در حال حاضر، وزارت راه و شهرسازی.

<sup>۸</sup> در حال حاضر، وزارت صنعت، معدن و تجارت.

<sup>۹</sup> ماده‌ی ۸ یادشده مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است سی درصد (۳۰) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را برای پرداخت کمک‌های بلاعوض، یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده برای اجرای موارد زیر هزینه کند: ... و- حمایت از تولید نان صنعتی ...».

<sup>۱۰</sup> بند ج ماده ۱ آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده ۸ یادشده در تعریف یارانه سود تسهیلات مقرر می‌دارد: «وجوهی که برای جبران بخشی از سود تسهیلات در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی قرار گیرد».

نان، یارانه پرداخت گردد، چه این که پرداخت یارانه به این صورت، موجب تحریف قیمت نان و اسراف در مصرف آن می‌گردد. همچنین، پرداخت یارانه‌ی انرژی به نان از اصلاح فناوری ناکارآمد (پرمصرف) جلوگیری می‌کند. بنابراین، قانونگذار در این ماده به پرداخت یارانه به زیرساخت‌های تولیدی نان تاکید نموده است.

برابر ماده‌ی ۵ آیین‌نامه یادشده و بند «الف» آن، در راستای سیاست‌های حمایتی اشتغال، برای کمک به واحدهای نانوائی موجود که بر اثر اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها فعالیت آن‌ها با مشکل روبرو شده و به تعطیلی آن واحدها و بیکاری صاحب آن‌ها منجر می‌شود، راهکارهایی پیش‌بینی شده است. صاحب پروانه نانوائی سنتی با تایید مراجع مربوط در وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند نسبت به تغییر شغل واحد نانوائی خود برای فعالیت دیگر اقدام نماید. در این خصوص می‌توان گفت که به‌طور اصولی امکان تغییر شغل از نتایج بدیهی آزادی کسب و کار و حق اشتغال است. بنابراین، نخست به ذهن می‌رسد نیازی به تاکید قانونگذار نمی‌باشد، اما با اندکی درنگ به نظر می‌رسد، با توجه به نیاز جامعه به تولید نان به عنوان یک کالای اساسی، محدودیت‌هایی قانونی و استثنایی در خصوص تغییر شغل در این صنف وجود داشته باشد و در واقع، این مورد استثنایی بر اصل آزادی تغییر شغل می‌باشد که در این ماده در راستای حمایت از صاحبان پروانه نانوائی سنتی در برابر از دست دادن شغل آنان، از اصل (امکان تغییر شغل که از نتایج آزادی کسب و کار است) پیروی شده و استثنای یادشده برطرف شده است.

به منظور حمایت از گسترش عرضه‌ی تولید صنعتی نان توسط واحدهای تولید سنتی نان، کمک‌های فنی و اعتباری از قبیل یارانه سود تسهیلات بانکی از سوی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها پس از تایید دستگاه‌های اجرایی مربوط به بانک عامل اختصاص می‌یابد (بند ب ماده یادشده) و چنان‌که متقاضیان احداث واحدهای نان صنعتی، صاحبان واحدهای نان سنتی باشند، ضمن اعلام موضوع و درخواست ابطال پروانه، به‌ازای هر ده واحد نانوائی یک واحد درصد تا سقف سی واحد نانوائی و حداکثر سه واحد درصد به سقف یارانه سود تسهیلات ماده ۸، به عنوان کمک هزینه جبرانی تامین بخشی از نقدینگی این‌گونه واحدها، پرداخت خواهد شد (بند ج ماده یادشده). در واقع، قانونگذار در راستای هدفمندی یارانه‌ی نان به‌سوی زیرساخت‌های تولیدی گام برداشته است. اما نکته‌ای که نباید از آن غافل شد، به میراث فرهنگی و حقوق فرهنگی جامعه ایرانی مربوط است که بخشی از آن در قالب مشاغل سنتی

مانند نانوایی‌های سنتی ایرانی می‌باشند که در این فرآیند با خطر جدی روبرو می‌گردند. این در حالی است که در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حقوق فرهنگی به‌طور کلی به سکوت برگزار شده است. همچنین، نباید از نظر دور داشت که با وجود حمایت قانونگذار از بیکاران به دلیل تعطیلی احتمالی واحدهای نان سنتی، به هر حال در صورت تعطیلی این مشاغل، حق کار نقض خواهد شد.

میزان تسهیلات بانکی برای بهسازی هر واحد متقاضی نانوایی سنتی به‌طور متوسط پنجاه میلیون ریال و سهم نرخ سود تسهیلات متقاضی، هفت درصد تعیین می‌گردد. مابه‌التفاوت این درصد تا نرخ سود بانکی مصوب از محل بند (و) ماده ۸ قانون یادشده تامین می‌گردد. (ماده ۶ آیین‌نامه یادشده و تبصره آن) همچنین، مطابق بند «خ» ماده ۲ آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون در چارچوب مصارف تعیین شده در ماده ۸ قانون یادشده، بسته حمایتی واحدهای صنفی و کارگاه‌های زیر پوشش قانون نظام صنفی و قانون تعاون توسط دستگاه‌های اجرایی تهیه و به تصویب کارگروه می‌رسد. شایان یادآوری است، برابر گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، برای اجرای مواد ۶ و ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین سهم بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار هیچ پرداختی در شش ماه نخست سال ۱۳۹۱ انجام نشده است.<sup>۱۱</sup>

گذشته از این که سهم ماده ۶ این قانون در راستای تشویق و حمایت برای ایجاد و گسترش واحدهای تولید نان صنعتی و کمک به جبران خسارت واحدهای تولید نان سنتی به‌طور کامل پرداخت نگردیده، قانون یادشده تنها به حمایت از یک صنف کاری پرداخته است. در حالی که صنوف دیگر نیز در اجرای این قانون با چالش‌هایی روبرو شده‌اند و نیازمند کمک و حمایت می‌باشند. بنابراین، انتظار می‌رود در اصلاحات بعدی این قانون، سیاست‌های حمایتی مربوط به حق کار به‌طور گسترده‌تر وضع گردد و صنوف‌های کاری دیگر نیز مورد توجه قرار گیرد.

## ۲. حق تامین اجتماعی و حق برخورداری از کمک‌های اجتماعی

### در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

اصطلاح «تامین اجتماعی» به‌طور رسمی نخستین بار در سال ۱۹۳۵ با تصویب قانون تامین اجتماعی در ایالات متحده آمریکا به‌کار رفت، البته برخی بر این باورند

<sup>۱۱</sup> گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی از عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، روزنامه اعتماد، ش ۲۶۲۲، سال دهم، ۱۳۹۱/۱۲/۲، ص ۴.



که اصطلاح تامین اجتماعی پیش از آن قانون در روسیه و در فرمانی در اکتبر ۱۹۱۸ به کار برده شده است و به طور غیررسمی نیز از سوی سیمون بولیوار<sup>۱۲</sup> به کار برده شده، وی گفته است: «درست‌ترین نظام حکومتی نظامی است که بیشترین رفاه، تامین اجتماعی و امنیت سیاسی را به ارمغان بیاورد».<sup>۱۳</sup>

## ۱.۲. حق تامین اجتماعی در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

با وجود این‌که در قانون اساسی کشورمان گسترش بیمه و همگانی کردن آن مورد تاکید قرار گرفته است، همچنان شاهد آن هستیم که بیماران با هزینه‌های سنگین درمانی روبرو هستند. در واقع، باید به موازات گسترش بیمارستان‌های خصوصی، بیمه‌های تکمیلی نیز گسترش یافته و اجباری شود و هزینه‌ی بیمه‌ی تکمیلی قشرهای نیازمند به صورت پرداخت یارانه تامین گردد چنان‌که بیمار و خانواده وی، جز بهبود بیماری، دغدغه‌ای نداشته باشند. به نظر می‌رسد، وضعیت فعلی هزینه‌های درمانی و رفتار با بیماران به‌ویژه در بیمارستان‌های خصوصی نقض آشکار حقوق مردم می‌باشد، به طوری که بیماری انسان‌ها وسیله‌ی سودجویی برخی فرصت‌طلبان گشته که از ابراز آن نیز هیچ ابایی ندارند. در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها حق تامین اجتماعی از جمله گسترش بیمه‌های اجتماعی و خدمات درمانی مورد توجه قرار گرفته است.

ماده ۷ قانون پیش‌گفته مقرر می‌دارد: «دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص<sup>۱۴</sup> و جوه حاصل از اجرای این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید: الف- ...

### ۱.۲.۲- اجرای نظام جامع تامین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل:

۱- گسترش و تامین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تامین و ارتقاء

<sup>۱۲</sup> ژنرال و دولتمرد آمریکای لاتین ۱۸۳۰-۱۷۸۳.

<sup>۱۳</sup> عراقی عزت الله، درآمدی بر حقوق تامین اجتماعی، تهران، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۸۵، ص ۱-۲.

<sup>۱۴</sup> برابر ماده‌ی ۱۴ قانون یادشده، جابه‌جایی اعتبارات موضوع این قانون در مواد ۷، ۸ و ۱۱ حداکثر ده واحد درصد در بودجه سنواتی مجاز است، به طوری که کل وجوه حاصل از موارد پیش‌بینی شده در این قانون مصرف شود. چنان‌که در بوجه سال ۱۳۹۰ دولت مجاز شده سهم ماده ۱۱ قانون یادشده را به ماده ۷ آن اضافه کند. ماده ۱۱ مقرر نیز می‌دارد: «دولت مجاز است تا بیست درصد (۲۰) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به‌منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه کند».

سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج.

۲- کمک به تامین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال.

۳- توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی.»

ماده‌ی یادشده را می‌توان در ۵ بخش تحلیل نمود:

۱- قانونگذار در این ماده دولت را به هزینه نمودن حداقل ۵۰ درصد وجوه حاصل از اجرای این قانون «مجاز» دانسته شده است.<sup>۱۵</sup> در واقع، دولت در این مورد اختیار دارد و می‌تواند به صلاحدید خود در خصوص حق تامین اجتماعی هزینه‌ی یادشده را اعمال نماید. مجاز دانستن دولت در این خصوص و با این کیفیت درست به نظر نمی‌رسد، به‌ویژه هنگامی که دولت در اجرای کامل این قانون کوتاهی و گاهی نیز تخلف نموده است، بنابراین دولت می‌تواند با استناد به «مجاز بودن» از اجرای این ماده سرپاز زند. از این‌رو، شایسته است، قانونگذار با اصلاح این مورد، زمینه‌ی اجرای بهتر این قانون را فراهم نماید.

۲- منظور از وجوه حاصل از اجرای این قانون، درآمد حاصل از آزادسازی قیمت‌ها می‌باشد. در واقع، پیش از این، هزینه‌ای برای اعطای یارانه‌ی عام به برخی کالاها و خدمات اختصاص می‌یافت که برابر این ماده مقرر گردید با آزادسازی قیمت‌ها، بخشی از آن هزینه برای حق تامین اجتماعی و اعطای یارانه نقدی و غیرنقدی هزینه گردد.

۳- در این ماده، اجرای نظام جامع تامین اجتماعی برای «جامعه‌ی هدف» پیش‌بینی گردیده است. در همین راستا، مواد ۱۶۲ و ۱۷۵ آیین‌نامه اجرایی این ماده، بدون این‌که جامعه‌ی هدف را تعریف نماید، چگونگی شناسایی

<sup>۱۵</sup> شایان یادآوری است که ۵۰ درصد از وجوه یادشده علاوه بر حق تامین اجتماعی به اعطای یارانه‌ی نقدی و غیرنقدی نیز اختصاص دارد.

<sup>۱۶</sup> ماده‌ی ۲ آیین‌نامه‌ی یادشده می‌گوید: «سازمان موظف است به‌منظور شناسایی گروه‌های درآمدی کشور با استفاده از روش‌های ارزیابی فردی و سایر روش‌ها از بانک‌های اطلاعاتی کشور و سایر امکانات موجود، نسبت به تکمیل و به‌هنگام‌سازی پایگاه اقدام نماید.»

<sup>۱۷</sup> ماده‌ی ۵ آیین‌نامه یادشده مقرر می‌دارد: «وزارت رفاه و تامین اجتماعی (در حال حاضر، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) موظف است با استفاده از پایگاه نسبت به گروه‌بندی خانوارهای جامعه هدف با توجه به میزان درآمد خانوارها اقدام نماید.»

و گروه‌بندی جامعه‌ی هدف را مقرر نموده است. اما تاکنون جامعه‌ی هدف، معین نشده و یارانه‌ها به‌طور کامل به‌سوی نیازمندان هدایت نگردیده است. ۴- بکار بردن واژه «از قبیل» در بند «ب» ماده ۷ یادشده از سوی قانونگذار برای شمردن برخی از مصداق‌های نظام جامع تامین اجتماعی، نشان از تمثیلی بودن این موارد دارد. در واقع، قانونگذار به‌درستی به‌طور تمثیلی این موارد را برشمرده است، زیرا دامنه‌ی نظام تامین اجتماعی می‌تواند بسیار گسترده (در چارچون قانون و تعریف آن) باشد، بویژه هنگامی که از نظام جامع تامین اجتماعی یاد می‌گردد.

۵- با توجه به تعریف حق تامین اجتماعی و برابر اصل ۲۹ قانون اساسی و ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، تامین اجتماعی، مجموعه حمایت‌هایی است که جامعه برای اعضای خود در برابر آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به‌واسطه‌ی قطع یا کاهش شدید درآمد افراد به علت بیماری، بارداری، بازنشستگی، حوادث و بیماری‌های ناشی از کار، بیکاری، ازکارافتادگی، سالخوردگی، فوت و نیز افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده (عائله‌مندی) و دیگر آسیب‌ها ارائه می‌نماید. به نظر می‌رسد جزء ۲ بند «ب» ماده ۷ قانون یادشده که «کمک به تامین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال» را برای جامعه‌ی هدف مقرر می‌دارد، از گستره‌ی شمول حق تامین اجتماعی خارج می‌باشد و اشتباه در قانونگذاری است. شاید بتوان گفت، منظور قانونگذار، کمک به تامین هزینه‌ی مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال برای جامعه‌ی هدف به هنگام وقوع آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی بوده است و یا شاید استدلال شود که ماده‌ی ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی بوسیله‌ی جزء ۲ بند «ب» ماده ۷ قانون یادشده تخصیص یافته، البته این استدلال با تعریف حق تامین اجتماعی و مصداق‌های آن در اسناد بین‌المللی و قوانین داخلی مغایر است و از همه مهمتر، بند یادشده با اصل ۲۹ قانون اساسی مطابقت ندارد. بنابراین، دیدگاه نخست (اشتباه در قانونگذاری) درست‌تر به نظر می‌رسد. از این رو، انتظار می‌رود در اصلاحات آینده این اشتباه برطرف گردد.

برابر ماده‌ی ۱۱ آیین‌نامه‌ی یادشده اعتبارات موضوع این آیین‌نامه که برای گسترش و تقویت نظام جامع تامین اجتماعی اختصاص می‌یابد، توسط سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها برای اجرای بیمه درمان، بیمه‌های اجتماعی و اقدام‌های

حمایتی و توانمندسازی تخصیص یافته است. بند «الف» ماده‌ی یادشده بیمه‌ی درمان را در دو مورد یکی افزایش بسته‌ی خدمتی بیمه‌های پایه‌ی درمان و دیگری افزایش بسته‌ی خدمتی در خصوص پوشش دارویی و درمان بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج برشمرده است. با وجود این، نه تنها دولت تعهدات خود را در این خصوص به‌طور کامل انجام نداده بودجه‌ی دارو نیز کاهش یافته است، چنان‌که محمدرضا شانه‌ساز معاون دارویی سازمان غذا و دارو، بودجه‌ی یارانه‌ی داروی سال ۱۳۹۲ را ۴۰۰۰ میلیارد ریال اعلام کرد و گفت: این رقم در سال گذشته ۴۳۵ میلیارد تومان بود و با توجه به کاهش این رقم لزوم صرفه‌جویی در هزینه کرد منابع بیشتر می‌شود. البته حدود ۱۸۰۰ میلیارد تومان مابه‌التفاوت نرخ ارز مرجع و ارز مبادله‌ای نیز در بودجه‌ی امسال برای پرداخت به وزارت بهداشت پیش‌بینی شده است. وی اضافه نمود در حوزه‌ی داروهای یارانه‌ای، بیشترین مصرف مربوط به بیماران سرطانی است، چنان‌که سال گذشته ۴۰ میلیارد تومان منابع یارانه‌ای به این بیماران اختصاص یافت. به عبارت دیگر، این بیماران ۱۰٪ کل ارزش ریالی یارانه‌ی دارو را در سال گذشته به خود اختصاص داده‌اند.<sup>۱۸</sup>

تبصره‌ی ۱ ماده‌ی یادشده نیز در راستای کاهش پرداخت هزینه‌های خدمات سلامت از سوی مردم، سازمان می‌تواند از محل منابع موضوع این ماده نسبت به افزایش سطح تعهدات سازمان‌های بیمه‌گر در زمینه‌ی تعرفه‌ی خدمات پزشکی بخش خصوصی اقدام نماید و مطابق تبصره‌ی ۲ آن (اصلاحی ۱۳۸۹/۱۰/۱۹) میزان پوشش هزینه‌های موارد بند «الف» و همچنین میزان پوشش تعرفه‌ها، سالانه با توجه به منابع مصوب با پیشنهاد سازمان به تصویب مجمع عمومی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها می‌رسد. در صورت لزوم، تعیین تعرفه‌ی خدمات پزشکی با رعایت قوانین مربوط به تصویب وزیران عضو مجمع عمومی سازمان یادشده می‌رسد و برابر بند «ب» ماده یادشده، بیمه‌های اجتماعی عبارت از کمک به گسترش پوشش بیمه اجتماعی از طریق پرداخت بخشی از حق بیمه‌ی گروه‌های هدف به تشخیص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

اما برابر گزارش دیوان محاسبات کشور از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، سهم مربوط به اجرای نظام جامع تامین اجتماعی به‌طور کامل پرداخت نگردیده است و تنها بند «الف» ماده ۷ یادشده که مربوط به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی

<sup>۱۸</sup> گزارش، روزنامه آرمان، ش ۲۱۸۰، ۱۳۹۲/۲/۱۷، ص ۴.

است اجرا شده است. در این مورد هم یارانه‌ی نقدی پرداخت گردیده و یارانه‌ی غیرنقدی مغفول مانده است. این در حالی است که در اثر اجرای این قانون و همچنین تشدید تحریم‌های بین‌المللی هزینه‌ی درمان و دارو به‌طور چشمگیری افزایش یافته و حق تامین اجتماعی و حق سلامت بیش از پیش با چالش روبرو است.

با اجرای مرحله‌ی دوم هدفمند کردن یارانه‌ها، برابر جزء ۱ و ۲ بند «ب» ماده‌ی ۳ آیین‌نامه‌ی اجرایی تبصره‌ی ۲۱ قانون بودجه‌ی ۱۳۹۳، از محل منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف گردیده است از طریق سازمان بیمه سلامت ایران نسبت به بیمه نمودن افراد فاقد بیمه پایه سلامت اقدام نماید و وزارت بهداشت از طریق سازمان بیمه سلامت ایران نسبت به پوشش هزینه‌های پرداختی بیمار در پرداخت هزینه‌های تشخیصی و درمانی بستری در تمامی مراکز درمانی زیر پوشش آن وزارتخانه برای تمامی بیمه‌شدگان بیمه‌های پایه در مراکز مربوط بر اساس تعرفه‌های بخش دولتی مصوب هیات وزیران اقدام نماید. این آیین‌نامه در اجرای قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۳ تصویب شده است و فقط برای آن سال قابل اجراست و از این نظر قابل انتقاد به نظر می‌رسد، همانطور که گفته شد قانون باید اصلاح شود و به صرف تصویب آیین‌نامه نمی‌توان ایرادهای این قانون را برطرف نمود. از سویی، این آیین‌نامه فقط مراکز درمانی دولتی را مورد خطاب قرار داده است و نسبت به بیمارستان‌ها خصوصی ساکت می‌باشد.

## ۲.۲. حق برخورداری از کمک‌های اجتماعی

حق برخورداری از کمک‌های اجتماعی که از مصداق‌های حق تامین اجتماعی می‌باشد، برای کمک و تامین مالی گروه‌های خاص جامعه (جامعه‌ی هدف) به‌ویژه درباره‌ی خانواده‌ها، کارگران، بیماران جسمی و روانی و بیکاران پیش‌بینی می‌شود.<sup>۱۹</sup> در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز به حق برخورداری از کمک‌های اجتماعی توجه گردیده است. شایان یادآوری است که حق برخورداری از کمک‌های اجتماعی در راستای تحقق حق بر داشتن حداقل امکانات و رفاه در زندگی، خوراک و پوشاک را نیز دربر می‌گیرد.

### ۱- پرداخت یارانه‌ی نقدی و غیرنقدی به خانوارها

یک سیاست همبستگی طراحی شده از سوی دولت به تعیین «حداقل معاش» منجر می‌گردد که عبارت از کمک‌هایی است که به‌صورت یارانه برای تامین حداقل منابع زندگی به نیازمندان پرداخت می‌گردد.<sup>۲۰</sup> چنان‌که از تفسیرهای عمومی کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برمی‌آید دولت مکلف به پرداخت یارانه به همه‌ی شهروندان نیست، بلکه نیازمندان مستحق دریافت یارانه می‌باشند. چنان‌که کریستین سن می‌گوید: «تاکید نه بر غذا یا نفقه دادن به مردم، بلکه بر ایجاد محیطی اجتماعی و اقتصادی است که توسعه را بهبود می‌بخشد تا از این راه نیازی به وابستگی به صدقه نباشد».<sup>۲۱</sup>

فرآیند آزادسازی قیمت‌ها در کشورمان با اجرای قانون‌هدفمند کردن یارانه‌ها شروع شد. یکی از راهکارهای قانونگذار برای به حداقل رساندن پیامدهای اجرای این قانون (از جمله با توجه به افزایش قیمت‌ها به نسبت قیمت‌های جهانی و اثری که این فرآیند بر تورم خواهد گذاشت) به‌ویژه بر روی اقشار نیازمند و آسیب‌پذیر جامعه، پرداخت یارانه‌های نقدی و غیرنقدی به خانوارها می‌باشد. از این رو، نخست برخی مواد مرتبط با آزادسازی قیمت‌ها را در این قانون بررسی و سپس نحوه‌ی پرداخت یارانه‌های نقدی و غیرنقدی به خانوارها را بررسی می‌نماییم.

در راستای آزادسازی قیمت‌ها، قانونگذار در ماده‌ی ۴ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت را به هدفمند کردن یارانه‌ی کالاهای اساسی (برنج، روغن، شیر و شکر) و برخی خدمات اساسی (خدمات پستی، خدمات هواپیمایی و خدمات ریلی) در یک دوره‌ی زمانی پنج‌ساله موظف نموده است. در واقع، با هدفمند کردن یارانه‌ی این کالاها و خدمات، نخست می‌بایست یارانه به همه‌ی مردم تعلق نمی‌گرفت و موجب حذف یارانه‌ی بخشی از مردم می‌گردید، دوم این‌که با آزادسازی قیمت‌ها، دخالت دولت در بازار و تحریف قیمت‌ها کاهش می‌یابد که این دو راهکار در راستای آزادسازی اقتصادی و توزیع عادلانه‌ی ثروت در جامعه می‌باشد. همچنین قانونگذار در ماده‌ی ۵ قانون یادشده، دولت را به آزادسازی قیمت آرد و نان به میزانی که در لایحه‌ی بودجه هر سال معین می‌شود، موظف نموده و تبصره‌ی این ماده در راستای حمایت از نیازمندان، یارانه‌ی نان روستاییان، شهرهای کم‌جمعیت (زیر بیست هزار

<sup>۲۰</sup> آرلت همین- دوا، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، ترجمه‌ی یوسف مولایی و برناک رشید، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ نخست، ۱۳۸۲، ص ۲۷۶.

<sup>۲۱</sup> Christensen C, The Right to Food: How to Guarantee (1978), at 33.

نفر) و اقشار آسیب‌پذیر را به تشخیص دولت حداقل پنجاه درصد بیشتر از متوسط یارانه‌ی سرانه مقرر نموده است.

ماده‌ی ۷ قانون یادشده برای تعدیل پیامدهای آزادسازی قیمت‌ها بر روی خانوارها، دولت را مجاز دانسته حداکثر تا ۵۰٪ خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را برای پرداخت یارانه‌ی نقدی<sup>۲۲</sup> و غیرنقدی<sup>۲۳</sup> با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه‌ی خانوارهای کشور به سرپرست خانوار هزینه نماید. ۳ نکته را می‌توان در این ماده به شرح زیر بررسی نمود.

۱- قانونگذار در این ماده دولت را به هزینه نمودن حداکثر ۵۰ درصد وجوه حاصل از اجرای این قانون «مجاز» دانسته است. در واقع، دولت در این مورد اختیار دارد (ملزوم نیست) و می‌تواند به صلاحدید خود هزینه‌ی یادشده را برای پرداخت یارانه به خانوارها مصرف نماید.

۲- قانونگذار در ماده‌ی ۷ قانون یادشده، کلیه‌ی خانوارهای کشور را مستحق دریافت یارانه دانسته است، اما پرداخت یارانه به همه‌ی شهروندان به‌ویژه به‌طور برابر با مفهوم هدفمندی و عدالت اجتماعی ناسازگار است و دارای مبنای حقوقی نمی‌باشد. بنابراین، به نظر می‌رسد، گروه‌های نیازمند جامعه مانند فقرا، اقشار کم‌درآمد، معلولان، بیماران، کودکان و زنان بی‌سرپرست، اقلیت‌ها، سالخوردگان و ... در راستای تحقق عدالت اجتماعی و یا بخش‌های اقتصادی و تولیدی در راستای توسعه‌ی اقتصادی، مستحق دریافت یارانه می‌باشند. از این رو، به نظر می‌رسد، قید پرداخت یارانه به کلیه خانوارهای کشور، به‌دور از دیدگاه کارشناسی و زیر تأثیر ملاحظه‌های سیاسی و سیاست‌های عوام‌پسندانه و همچنین، بیم از ناکامی در خوشه‌بندی اقشار مختلف جامعه به تصویب رسیده است. انتظار می‌رود در آینده این ماده اصلاح گردیده و زمینه‌ی هدفمندی واقعی یارانه‌ها فراهم گردد، چه این‌که هدفمندی یعنی گروه‌های کم‌درآمد بیشترین منافع را از برنامه برده در حالی که کمترین مشارکت را در تأمین مالی آن دارند و گروه‌های پردرآمد در

<sup>۲۲</sup> برابر بند «ح» ماده‌ی ۱ آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی پیش‌گفته، یارانه نقدی عبات است از هرگونه پرداخت مستقیم وجه نقد توسط دولت که از طریق حساب‌های بانکی به دریافت‌کننده یارانه صورت می‌گیرد.

<sup>۲۳</sup> بند «خ» آیین‌نامه‌ی یادشده در تعریف یارانه غیرنقدی مقرر می‌دارد: «هرگونه کمک مستقیم دولت به خانوارها در قالب کالا یا با استفاده از روش‌هایی مثل بن کاغذی یا الکترونیکی و کالا برگ و همچنین تخفیفات اعطایی در قالب قیمت‌های تبعیضی برق، گاز طبیعی و آب را شامل می‌شود».

تامین مالی برنامه مشارکت داشته اما از منافع آن برخوردار نباشند یا کمترین بهره را داشته باشند.<sup>۲۴</sup>

۳- البته قانونگذار در این ماده کلیه خانوارها را به نسبت درآمدها مستحق دریافت یارانه دانسته است و با این قید به هدفمندی نزدیک‌تر شده است. در همین راستا ماده‌ی ۵ آیین‌نامه‌ی یادشده<sup>۲۵</sup> به گروه‌بندی خانوارهای جامعه‌ی هدف تاکید نموده در حالی که جامعه‌ی هدف در این قانون تعریف نشده است. بنابراین، شایسته است به منظور هدفمند کردن راستین یارانه‌ها در اصلاحات بعدی این قانون، جامعه‌ی هدف تعریف گردد.

با وجود این، در عمل، تاکنون در پرداخت یارانه‌های نقدی و غیرنقدی نه تنها شاهد اجرای هدفمند این قانون (در نظر گرفتن جامعه‌ی هدف) نبوده‌ایم، بلکه با وجود تاکید این قانون بر پرداخت یارانه‌ی نقدی و غیرنقدی به خانوارها به نسبت درآمدها، یارانه‌های نقدی به‌طور برابر به همه متقاضیان پرداخت می‌گردد. گذشته از ایرادها و انتقادهایی که به نحوه‌ی قانونگذاری در این خصوص وجود دارد، این موضوع نشان از ضعف در اجرا و نظارت صحیح بر آن دارد.

گفتنی است، در ماه‌های پایانی دولت دهم قانونی با عنوان **قانون تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر** مصوب گردید.<sup>۲۶</sup> در این قانون مقرر گردیده که اعتبار آن از محل سهم یارانه‌های دهک‌های درآمدی بالا تأمین شود در حالی که چگونگی تشخیص و تعداد این دهک‌ها و شیوه حذف یارانه آنها مشخص نگردیده است. همچنین، شایسته بود به‌جای تصویب یک قانون جدید و موازی و در نتیجه،

<sup>۲۴</sup> کشاورز حداد غلامرضا و دیگران، امکان‌سنجی شناسایی خانوارهای نیازمند از خانوارهای بی‌نیاز در ایران، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ نخست، ۱۳۸۴، ص ۱۱.

<sup>۲۵</sup> ماده‌ی ۵ آیین‌نامه‌ی یادشده می‌گوید: «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی موظف است با استفاده از پایگاه نسبت به گروه‌بندی خانوارهای جامعه هدف با توجه به میزان درآمد خانوارها اقدام نماید».

<sup>۲۶</sup> این قانون مصوب ۱۳۹۲/۳/۸ می‌گوید: «به منظور حفظ امنیت غذایی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام‌خیمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، دولت موظف است در مقاطع سه ماهه سبدهای کالایی شامل برنج، روغن و گوشت را تأمین و از طریق دستگاه‌های مزبور توزیع نماید. اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون از محل سهم دهک‌های درآمدی بالا از یارانه‌های موضوع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها تأمین و در بودجه سالانه کشور منظور می‌شود. اجرای این قانون نافی پرداخت مستمری ماهانه به خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد امام‌خیمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور نیست».



صرف هزینه، وقت و انرژی فزاینده، با اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در خصوص ایرادهای پیش‌گفته (مشخص نشدن جامعه‌ی هدف و پرداخت غیرهدفمند یارانه‌ها)، زمینه‌ی اجرای بهتر آن فراهم می‌گردد.

با شروع به کار دولت یازدهم و اظهار نظرهای برخی مسئولان آن در خصوص قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، در حالی که انتظار می‌رفت این دولت با نگاه جامع و اصولی به اصلاح این قانون بپردازد، با تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی تبصره‌ی ۲۱ قانون بودجه ۱۳۹۳ اجرای مرحله دوم این قانون را شروع نمود. اما با توجه به ایرادات گسترده‌ای که در این قانون وجود دارد، نمی‌توان مرحله دوم آن را با تصویب یک آیین‌نامه بدرستی اجرا نمود. برای نمونه در این قانون، همه متقاضیان، مستحق دریافت یارانه نقدی شناخته شده‌اند. اما در تبصره‌ی جزء ۱ بند «الف» ماده‌ی ۳ آیین‌نامه یادشده فقط خانوارهای نیازمند مستحق دریافت یارانه نقدی شناخته شده‌اند و دولت اختیار حذف اشخاصی را که واجد شرایط نیستند دارد. بنابراین، این بخش از آیین‌نامه یادشده با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مغایر می‌باشد و با توجه به این‌که آیین‌نامه نباید با قانون مغایر باشد، هر شخصی می‌تواند برابر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، ابطال آن را از دیوان عدالت اداری درخواست نماید. بنابراین، شایسته بود که دولت با استفاده از نظر کارشناسان و پژوهش‌های صورت گرفته در این خصوص به اصلاح این قانون همت می‌گمارد و به تصویب یک آیین‌نامه اکتفا نمی‌نمود.

## ۲. حوزه‌ی خدمات حمایتی و توانبخشی

جزء ۳ بند «ب» ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، «توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی» را برای جامعه‌ی هدف، مقرر نموده است. اما منظور از توانمندسازی و حمایت اجتماعی چیست؟ برابر بند «ذ» ماده ۱ آیین‌نامه‌ی اجرایی این ماده، توانمندسازی اقتصادی، «افزایش درآمد و دارایی خانوار، کسب مهارت‌های شغلی، پایداری شغلی و امنیت درآمدی و افزایش سطح رفاه افراد و خانوارها» می‌باشد. همچنین، برابر بند «ب» ماده‌ی ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، این حوزه شامل ارائه‌ی خدمات حمایتی و توانبخشی، اعطای یارانه و کمک‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمندی است که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند یا درآمد آنان تکافوی حداقل زندگی آنان را نمی‌نماید.<sup>۲۷</sup>

<sup>۲۷</sup> ماده‌ی ۴ قانون پیش‌گفته نیز اهداف و وظایف حوزه حمایتی را بیان نموده، همچنین ماده‌ی ۳۹

همچنین، بند «ج» ماده‌ی ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده‌ی ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها زیر عنوان حمایتی و توانمندسازی مواردی را مقرر نموده است که به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.

جزء ۱ این بند مقرر می‌دارد: «تامین بخشی از هزینه‌های اجرای طرح تامین آتیه فرزندان مهر امام رضا (ع) موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۶۴۴۲۰/ت/۴۳۳۴۳-هـ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۸ و اصلاح آن».<sup>۲۹</sup> برابر این آیین‌نامه با تولد هر نوزاد ایرانی و در صورت تقاضا، حساب سپرده‌ی پس‌انداز با مبلغ اولیه حداقل ده میلیون (۱۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال توسط مجری (بانک توسعه تعاون) به نام نوزاد و به عنوان موجودی اولیه طرح افتتاح می‌شود. موارد استفاده از منابع طرح یادشده، به تامین مسکن، ایجاد فرصت شغلی اولیه برای کسب و کار، هزینه‌های ازدواج، تحصیلات عالی و حوزوی، درمان بیماری‌های صعب‌العلاج و هزینه‌های حج تمتع برای صاحب حساب منحصر می‌شود. جای بسی شگفتی است که دولت با تصویب این آیین‌نامه، هزینه‌ی اجرای مصوبه یادشده را از منابعی که در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به اجرای طرح جامع تامین اجتماعی برای جامعه‌ی هدف اختصاص دارد، تامین نموده است. صرف نظر از این که مصوبه‌ی یادشده از شمول حق تامین اجتماعی و حوزه‌ی خدمات حمایتی و توانبخشی خارج است و پایه و مبنای حقوقی آن نیز مشخص نیست، به نظر می‌رسد که دولت پس از تصویب این مصوبه برای اجرای آن با کمبود منابع روبرو بوده و تصور نموده که از منابع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌تواند آن را تامین نماید.

به نظر می‌رسد، همان‌طور که در خصوص جزء ۲ بند «ب» ماده ۷ قانون یادشده گفته شد، جزء‌های ۲، ۳ و ۷ بند «ج» ماده ۱۱ آیین‌نامه‌ی اجرایی این ماده نیز از گستره‌ی شمول حق تامین اجتماعی و حوزه‌ی خدمات حمایتی و توانبخشی خارج می‌باشند. چنان‌که جزء ۲ یادشده کمک به تامین بخشی از هزینه‌های مربوط به مسکن، تحصیل دانشجویان و ازدواج جوانان برای گروه‌های هدف، جزء ۳ کمک به تامین مسکن جوانان برتر (در زمینه‌های علمی، فرهنگی، ورزشی و پژوهشی) و جزء ۷ کمک به اشتغال جوانان را مقرر می‌دارند. این موارد، نه تنها جزء حق تامین

قانون برنامه‌ی پنجساله پنجم توسعه نیز به اجرای برنامه‌های توانمندسازی اختصاص یافته است.  
<sup>۲۸</sup> منظور آیین‌نامه‌ی تامین آتیه مهر امام رضا (ع) مصوب ۱۳۸۸/۸/۸ هیات وزیران می‌باشد که در روزنامه رسمی شماره ۱۸۸۴۷ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۰ درج شده است.

<sup>۲۹</sup> اصلاحی ۱۳۸۹/۱۰/۱۹

اجتماعی نیستند، بلکه جزءهای ۳ و ۷ بند یادشده اعمال تبعیض (به نفع جوانان) نیز می‌باشد و این تبعیض‌ها در گروه تبعیض‌های مثبت نیز قرار ندارد. چه این که در برنامه‌های هدفمندی، گروه‌های هدف شایسته‌ی حمایت می‌باشند. بنابراین، کمک به مسکن، اشتغال، تحصیل و ازدواج اعضای جامعه‌ی هدف در چارچوب حق مسکن، حق اشتغال، حق آموزش و حق تشکیل خانواده (نه تامین اجتماعی) و بدون تبعیض می‌تواند در این قانون مورد حمایت قرار گیرد.<sup>۳۰</sup> البته حمایت از جوانان به‌ویژه در زمینه‌ی اشتغال آنان امری نیکو و بایسته است، اما به‌طور طبیعی در صورت وجود فرصت‌های شغلی، جوانان از اولویت استخدامی برخوردارند و حتی گاهی فرصت‌طلبان با به‌ظاهر در اولویت قرار دادن سالمندان، زنان و کودکان در استخدام، از شرایط ایشان سوءاستفاده نموده و برای نمونه با حقوق و دستمزد کمتری آنان را استخدام می‌کنند.

چنان که کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز در تفسیرهای عمومی متعدد بر لزوم پرهیز از تبعیض و رعایت برابری در تامین حق‌های نسل دوم حقوق بشر تاکید نموده است. از جمله در تفسیر عمومی شماره‌ی ۶ سال ۱۹۹۵ خود در مورد حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سالمندان، به‌طور ویژه بر لزوم اتخاذ اقداماتی برای جلوگیری از تبعیض به دلیل سن در اشتغال و حرفه تاکید می‌نماید. همچنین قانون اساسی کشورمان نیز به برابری همه شهروندان در بهره‌مندی از حقوق بنیادین و برابری مقابل قانون تاکید نموده و برای تامین این حقوق شهروندان، هیچ‌گونه تبعیضی اعم از سن، جنس و غیره قائل نگردیده است.<sup>۳۱</sup> بنابراین شایسته است، دولت (به‌طور عام قوای مقننه و مجریه) نه تنها اصل برابری را در تصویب قوانین رعایت کند، بلکه اصل عدالت را که لازمه‌ی آن حمایت از اشخاص نیازمندی است که برابر اسناد بین‌المللی، قانون اساسی، تفسیرهای مراجع صالح، رویه‌ی قضایی و ... شایسته‌ی اعمال تبعیض مثبت هستند نیز مورد توجه قرار دهد، بویژه در قوانینی که فلسفه‌ی وجودی و شان تصویب آن‌ها تامین حقوق رفاهی بشر و گسترش عدالت

<sup>۳۰</sup> گفتنی است، برابر نظریه‌ی شماره ۵۱۹۴۰ ه/ب مورخ ۱۳۸۹/۸/۹ ریس مجلس شورای جزءهای ۲ و ۳ بند (ج) ماده یادشده مغایر قانون شناخته شده و در مهلت یک هفته قانونی نیز از سوی دولت اصلاح نگردیده‌اند، بنابراین، جزءهای یادشده ملغی‌الاثراً می‌باشند. توضیح این که جزء ۱ یادشده به موجب مصوبه جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۹ هیات وزیران اصلاح گردیده است.

<sup>۳۱</sup> مستنبط از بندهای ۹، ۱۲ و ۱۴ اصل ۳ و اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی.

اجتماعی می‌باشد.

جزء ۴ بند «ج» ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون یادشده نیز تغذیه‌ی زنان باردار و کودکان زیر ۶ سال را مورد تاکید قرار داده و جزء ۵ این بند به طرح گسترش خدمات مالی خرد<sup>۳۲</sup> برای گروه‌های هدف از طریق صندوق مهر امام رضا (ع) یا بانک‌ها اختصاص یافته است. همچنین، جزء ۶ این بند به توانمندسازی اقتصادی زنان سرپرست خانوار و دختران خودسرپرست، معلولان، فرزندان ترخیص شده از مراکز حمایتی و فرزندان مددجویان اختصاص دارد که انطباق کامل با حوزه‌ی حق تامین اجتماعی و خدمات حمایتی و توانبخشی دارد و در صورت اجرای درست می‌تواند ارتقای حق تامین اجتماعی در حوزه‌ی حمایتی و توانبخشی را موجب گردد. همان‌طور که گفته شد، سهم یارانه‌ی نظام جامع تامین اجتماعی موضوع ماده ۷ این قانون نیز به‌درستی پرداخت نشده است. چنان‌که در حالی که رئیس سازمان بهزیستی عنوان نموده که "یارانه افراد مجهول‌الهویه" به آسایشگاه کهریزک تا پایان بهمن ماه سال ۱۳۹۰ پرداخت شده است، مدیر آسایشگاه کهریزک از پرداخت نشدن یارانه یک میلیارد تومانی مجهول‌الهویه‌ها خبر داد. صوفی‌نژاد با بیان این‌که آسایشگاه کهریزک ۲۸۱ مددجوی مجهول‌الهویه دارد، اظهار داشت: مقرر شده، سازمان بهزیستی ماهانه ۳۲۰ هزار تومان برای نگهداری هر یک از مجهول‌الهویه‌ها به موسسه‌ی کهریزک پرداخت نماید، اما تاکنون پرداختی در این زمینه انجام نشده است. وی در ادامه با اشاره به نگهداری مددجویان معرفی شده کمیته‌ی امداد و سازمان بهزیستی در آسایشگاه کهریزک با لحاظ شروطی همچون "بی‌کس و فقیر بودن" عنوان نمود: نگهداری هر یک از این افراد برای آسایشگاه ماهانه ۸۰۰ تا ۹۰۰ هزار تومان هزینه دربر دارد و در این میان، کمیته‌ی امداد ماهانه ۳۲۰ هزار تومان و سازمان بهزیستی ماهانه ۲۰۰ هزار تومان برای نگهداری از هر مددجوی معرفی شده خود پرداخت می‌کنند. صوفی‌نژاد در ادامه با بیان این‌که سال گذشته، موسسه‌ی کهریزک ۲۸ میلیارد تومان هزینه داشته است، عنوان داشت: ۸۲٪ از این هزینه‌ها با کمک‌های مردمی و ۱۸٪ با یارانه سازمان‌های دولتی تامین شده است. مدیر آسایشگاه کهریزک در پایان با اشاره به واریز نشدن یارانه‌ی مددجویان کهریزک از

<sup>۳۲</sup> بند د ماده‌ی ۱ آیین‌نامه یادشده مقرر می‌دارد: «خدمات مالی خرد، تامین سرمایه‌های لازم در قالب قالب انواع وام و دیگر خدمات مالی به گروه‌های هدف برای مواردی از قبیل تامین نیازهای اولیه و ضروری می‌باشد».

سوی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نیز گفت: در این زمینه با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مرکز آمار ایران، سازمان بهزیستی کشور و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مذاکره کرده‌ایم، اما هنوز به هیچ نتیجه‌ای نرسیده‌ایم.<sup>۳۳</sup> این در حالی است که افراد ثروتمند و توانمند بسیاری، از یارانه‌ی نقدی ماهانه بهره‌مند می‌گردند و ما فراموش کرده‌ایم که نه تنها قوانین و مقررات مرتبط، بر بهره‌مندی نیازمندان از این‌گونه کمک‌ها تاکید دارند، مفاهیم و نهادهای دینی و سنتی مانند نفقه، صدقه، خمس، ذکات و ... نیز بر اختصاص کمک‌ها به نیازمندان تاکید نموده‌اند.

### ۳. حق حمایت از سلامت در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و

#### قوانین مرتبط

سلامتی یک حق بشری بنیادی است که برای اعمال حق‌های بشری دیگر اجتناب‌ناپذیر است. هر انسانی حق دارد از بالاترین سطح قابل وصول سلامتی برای زندگی توأم با کرامت برخوردار گردد.<sup>۳۴</sup> حق بر سلامتی پیوند نزدیکی با تحقق دیگر حق‌های مندرج در اسناد حقوق بشری دارد و به آن‌ها وابسته است، از جمله حق‌های مربوط به غذا، مسکن، کار، آموزش، کرامت انسانی، زندگی، برابری، ممنوعیت شکنجه، حریم خصوصی، دسترسی به جریان آزاد اطلاعات، آزادی تشکل و اجتماعات، محیط زیست سالم و آزادی رفت و آمد، حق‌های یادشده و دیگر حق‌ها و آزادی‌ها به اجزای جدایی‌ناپذیر حق بر سلامتی می‌پردازند.<sup>۳۵</sup> به نظر می‌رسد، حق بر سلامتی ریشه در حق زندگی دارد و همه‌ی امور مادی (جسمی) و معنوی (روانی) مربوط به آرامش و آسایش بشر را دربر می‌گیرد. از این رو، آزادی و رهایی از انواع ترس‌های اقتصادی و اجتماعی مانند ترس از فقر و نبود امنیت اقتصادی و اجتماعی، نیز از جمله حق بر سلامتی بشر می‌باشند. بنابراین، دامنه‌ی حق بر سلامتی بسیار گسترده بوده و حق حمایت از سلامت یکی از نتایج این حق می‌باشد که برای دولت و دیگر نهادهای ارائه‌دهنده‌ی خدمات عمومی تکالیفی ایجاد می‌نماید.

در اجرای برنامه‌های تعدیل اقتصادی و آزادسازی توجه به حقوق اقتصادی و اجتماعی از جمله حق بر سلامتی و به‌طور خاص حق حمایت از سلامتی یک ضرورت می‌باشد. در طرح هدفمندی نیز که یکی از مهمترین اهداف آن، هدایت یارانه‌ها

<sup>۳۳</sup> گزارش، روزنامه آفتاب، ش ۳۴۲۷، ۱۳/۱۲/۱۳۹۰.

<sup>۳۴</sup> بند ۱ تفسیر عمومی شماره‌ی ۱۴ کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، سال ۲۰۰۰.

<sup>۳۵</sup> همان بند ۳.

به‌سوی جامعه‌ی هدف و تحقق آرمان عدالت اجتماعی می‌باشد، اختصاص منابعی برای حق حمایت از سلامت لازم می‌باشد. در این میان با توجه به تاکید اصول ۲۱ و ۲۹ قانون اساسی و قوانین عادی کشورمان بر تعمیم بیمه و نقش بیمه‌های درمانی در حق بر سلامت، گسترش بیمه‌های درمانی باید مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد. در همین راستا، ماده‌ی ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن به حق حمایت از سلامت در چارچوب حق تامین اجتماعی از جمله گسترش بیمه‌های خدمات درمانی پرداخته است که پیش‌تر مورد بررسی قرار گرفت.

ماده‌ی ۳۴ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز در این باره می‌گوید: «به منظور ایجاد و حفظ یکپارچگی در تامین، توسعه و تخصیص عادلانه منابع عمومی سلامت: الف- ...

ب- به منظور تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم به حداکثر معادل سی درصد (۳۰٪) هزینه‌های سلامت، ایجاد دسترسی عامه مردم به خدمات بهداشتی درمانی، کمک به تامین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، تقلیل وابستگی امور واحدهای بهداشتی درمانی به درآمد اختصاصی و کمک به تربیت، تامین و پایداری نیروی انسانی متخصص مورد نیاز، ده درصد (۱۰٪) خالص کل بودجه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها علاوه بر اعتبارات بخش سلامت افزوده می‌شود.

دولت موظف است اعتبار مزبور را هر سال برآورد و در ردیف خاص در لایحه بودجه ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منظور نماید تا برای موارد فوق‌الذکر هزینه گردد». این قانون درصدی از وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را به حق بهداشت و درمان اختصاص داده است. اما شایسته بود که در این قانون به جامعه‌ی هدف که مستحق اعمال تبعیض مثبت می‌باشند، توجه بیشتری می‌گردید، به‌ویژه این‌که فلسفه‌ی تصویب هدفمند کردن یارانه‌ها حمایت از گروه‌های نیازمند می‌باشد.

قانون پیش‌گفته مقرر می‌دارد، ده درصد خالص کل بودجه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به اعتبارات بخش سلامت افزوده گردد و هر ساله در ردیف بودجه‌ی وزارت بهداشت قرار بگیرد. اما برابر گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس،<sup>۳۶</sup> سهم یارانه‌ی

<sup>۳۶</sup> برای اجرای بند «ب» ماده‌ی ۳۴ قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ پرداختی در شش ماه نخست سال ۱۳۹۱ انجام نشده است. «گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی از عملکرد سازمان

بخش سلامت نیز به‌درستی پرداخت نگردیده است در همین راستا، دکتر مرضیه وحیدی دستجردی وزیر بهداشت وقت در انتقاد به احتمال اجرای مرحله‌ی دوم هدفمندی یارانه‌ها گفت: همان‌طور که اجرای مرحله‌ی نخست هدفمندی یارانه‌ها بر حوزه بهداشت و سلامت بی‌تأثیر نبوده است، به‌طور قطع، اجرای مرحله‌ی دوم نیز آثار نامطلوبی برای این حوزه خواهد داشت. وی در حاشیه‌ی جلسه‌ی روز ۳۰/۱/۱۳۹۱ با اعضای کمیسیون بهداشت و درمان مجلس، یادآور شد: در صورتی این آثار منفی بر حوزه‌ی بهداشت و سلامت بی‌تأثیر خواهد بود که مبالغی از درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (آزادسازی قیمت‌ها) به حوزه‌ی بهداشت، درمان و تامین اجتماعی مردم اختصاص یابد.<sup>۳۷</sup> این در حالی است که همان‌طور که گفته شد در قانون یادشده سهمی به بهداشت و تامین اجتماعی اختصاص یافته، اما قانون در این خصوص به‌درستی اجرا نگردیده و با افزایش هزینه‌های درمانی، بهداشتی و دارویی در اثر آزادسازی قیمت‌ها و تشدید تحریم‌ها به‌ویژه تحریم‌های دارویی حق سلامت شهروندان با چالش‌هایی جدی روبرو است.

#### ۴. حق برخورداری از مسکن در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

برخورداری از مسکن و سرپناه مناسب برای هر شخصی لازمه حفظ کرامت و شان انسانی وی می‌باشد. بدیهی است، انسانی که سرپناهی ندارد احترام، کرامت، آسایش، امنیت و دیگر نیازهای وی به مخاطره می‌افتد و استقلال، آزادی و عزت وی نیز از میان می‌رود. دولت در زمینه مسکن باید با وضع قوانین و مقررات و ایجاد نهادهای مربوط و مسئول، نسبت به ساخت و واگذاری مسکن یا اجاره آن به قیمت پایین، دادن وام مسکن، یارانه و معافیت‌های مالیاتی به مردم کمک کند.<sup>۳۸</sup> البته گروهی از کارشناسان بر این باورند که مسکن جزء کالاهایی است که مستحق دریافت یارانه نمی‌باشد.<sup>۳۹</sup> اما به نظر می‌رسد، پرداخت هدفمند یارانه به زیرساخت‌های بخش مسکن بویژه برای جامعه‌ی هدف از توجیه اقتصادی و حقوقی برخوردار باشد.

در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به حق بر مسکن به‌طور کافی توجه نگردیده است. در جزء ۲ بند «ج» ماده ۷ این قانون در مبحث تامین اجتماعی، اجرای نظام

هدفمندسازی یارانه‌ها»، (روزنامه اعتماد، پیشین، ص ۴).

<sup>۳۷</sup> گزارش، روزنامه همشهری، سال بیستم، ش ۵۶۶۶، ۱۳۹۱/۱/۳۱.

<sup>۳۸</sup> عباسی، پیشین، ص ۳۵۱.

<sup>۳۹</sup> ورمزیار، ۱۳۸۹، ص ۳۸.

جامع تامین اجتماعی برای جامعه‌ی هدف از جمله کمک به تامین هزینه مسکن و مقاوم‌سازی مسکن، مورد تاکید قرار گرفته است. همچنین، جزءهای ۲ و ۳ بند «ج» ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، به ترتیب، کمک به تامین بخشی از هزینه‌های مربوط به مسکن برای گروه‌های هدف<sup>۴۰</sup> و کمک به تامین مسکن جوانان برتر (در زمینه علمی، فرهنگی، ورزشی و پژوهشی)<sup>۴۱</sup> را مقرر نموده است. که همان‌طور که پیش از این در گفتار حق تامین اجتماعی مورد بررسی قرار گرفت از چند جهت قابل انتقاد به نظر می‌رسد، نخست این‌که حق مسکن از گستره شمول حق تامین اجتماعی خارج می‌باشد و می‌بایست به‌طور جداگانه مورد قانونگذاری قرار می‌گرفت، دوم این‌که در جزءهای ۲ و ۳ آیین‌نامه یادشده تامین حق مسکن جوانان مورد تاکید قرار گرفته است که تبعیض می‌باشد و اصل برابری نادیده انگاشته شده است. توضیح این‌که این نابرابری، جزء تبعیض مثبت که در خصوص گروه‌های نیازمند (بیماران، معلولان، سالخوردگان، زنان و کودکان بی‌سرپرست، فقرا، اقلیت‌ها و ...) اعمال می‌گردد، نمی‌باشد. چنان‌که کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز در تفسیر کلی شماره ۴ سال ۱۹۹۱ در خصوص حق بر مسکن کافی، اعلام می‌دارد: «افراد و نیز خانواده‌ها صرف نظر از سن، موقعیت اقتصادی، گرایش یا وضعیت گروهی یا غیرگروهی و عوامل دیگر نظیر این‌ها، استحقاق مسکن کافی را دارند. به‌طور خاص، بهره‌مندی از این حق، مطابق بند ۲ ماده ۲ میثاق، نباید در معرض هیچ گونه‌ای از تبعیض باشد». همچنین کمیته یادشده در بخش دیگری از تفسیر یادشده اعلام می‌دارد: «گروه‌های محرومی چون سالمندان، کودکان، معلولان جسمی، بیماران لاعلاج، افراد دارای ویروس اچ.آی.وی مثبت، اشخاص دارای مشکلات پزشکی مزمن، بیماران روانی، قربانیان بلایای طبیعی، اشخاص ساکن در مناطق بلاخیز و گروه‌های دیگر باید در حوزه مسکن از نوعی اولویت توجه برخوردار باشند». بنابراین، انتظار می‌رود در اصلاحات بعدی این قانون، حق مسکن با در نظر گرفتن موارد پیش‌گفته از جمله رعایت اصل برابری و اختصاص یارانه به زیرساخت‌های بخش مسکن مورد توجه قرار گیرد.

<sup>۴۰</sup> برابر نظریه‌ی شماره ۵۱۹۴۰ ه/ب مورخ ۱۳۸۹/۸/۹ ریس مجلس شورای اسلامی، این بند مغایر قانون تشخیص و با توجه به عدم اصلاح آن ملغی‌الاثراً اعلام گردیده است.

<sup>۴۱</sup> برابر نظریه‌ی شماره ۵۱۹۴۰ ه/ب مورخ ۱۳۸۹/۸/۹ ریس مجلس شورای اسلامی، این بند مغایر قانون تشخیص و با توجه به عدم اصلاح آن ملغی‌الاثراً اعلام گردیده است.



## نتیجه‌گیری

با جهانی شدن اقتصاد آزاد، سیاست‌های آزادسازی مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت، یارانه‌ها یکی از موانع آزادسازی می‌باشند که مداخله‌ی بیشتر دولت‌ها در اقتصاد، کسری بودجه، اختلال در تجارت آزاد، آلودگی محیط زیست، اتلاف منابع و ... را موجب می‌گردند. از سوی دیگر، پرداخت غیرهدفمند یارانه‌ها موجب توزیع عادلانه‌ی ثروت نمی‌شود، زیرا ثروتمندان به دلیل قدرت خرید بیشتر از یارانه‌ی بیشتری بهره‌مند می‌شوند. حذف کامل یارانه‌ها نیز امکان ندارد، زیرا یارانه‌ها یکی از ابزارهایی هستند که دولت‌ها برای تحقق حقوق اجتماعی از آن‌ها استفاده می‌کنند.

اما در کشور ما اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۹ بر تحقق حقوق اجتماعی چه تاثیری دارد؟ به نظر می‌رسید با اجرای این قانون، یارانه‌ها به‌سوی نیازمندان هدفمند شده و حقوق اجتماعی بهتر محقق شود، اما متأسفانه نه تنها جامعه‌ی هدف در این قانون تعریف نشده، بلکه ماده‌ی ۷ آن، همه‌ی خانوارهای کشور را به نسبت درآمدشان مستحق دریافت یارانه دانسته است که با مفهوم هدفمندی، سازگار نمی‌باشد، در عمل نیز همه خانوارها به‌طور برابر، یارانه نقدی دریافت می‌نمایند. از طرفی، برابر ماده‌ی اخیر، ۵۰٪ وجوه حاصل از آزادسازی قیمت‌ها علاوه بر پرداخت یارانه به اجرای نظام جامع تامین اجتماعی برای جامعه‌ی هدف اختصاص یافته است. صرف نظر از این که بخشی از آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی یادشده دارای ایرادهای حقوقی می‌باشد، سهم حقوق اجتماعی به‌طور کامل پرداخت نشده است. در واقع، این قانون، بیشتر از هدفمندی یارانه‌ها، به آزادسازی و نقدی کردن آن منجر شده و به تبع آن، حقوق اجتماعی مردم به‌خوبی محقق نگردیده است، برخی زیرساخت‌های اجرای این قانون نیز مانند تامین منابع آن با چالش‌هایی روبرو بوده است. توجه به همه‌ی حقوق و آزادی‌های بشر به عنوان یک کل یکپارچه نیز از شروط کامیابی در اجرای این قانون و دیگر طرح‌های اقتصادی می‌باشد. بنابراین، توسعه‌ی حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی و به‌طور خاص مردمسالاری و اصول حکمرانی مطلوب، همچنین اتخاذ سیاست خارجی کارآمد نیز از ارکان توسعه و اجرای موفق هر برنامه‌ی اقتصادی و اجتماعی می‌باشد.

بنابراین، پیشنهاد می‌گردد با اصلاح این قانون، جامعه‌ی هدف تعریف و زمینه‌ی هدفمندی واقعی یارانه‌ها فراهم شود، برخی حقوق مانند حق برخورداری از مسکن

مناسب تحقق یابد و مواد مربوط به تامین اجتماعی که دارای ایراد حقوقی می‌باشند نیز اصلاح گردد. نظارت اثربخش، مشارکت مردم در تصمیم‌گیری و اجرا، تعامل میان قوا و اصلاح نظام مالیاتی نیز باید مورد توجه قرار گیرند. از سوی دیگر، به نسبت افزایش قیمت‌ها و تورم ناشی از اجرای این قانون، حقوق اقشار حقوق‌بگیر و کم‌درآمد نیز افزایش یابد. در پایان شایان یادآوری است که موضوعاتی مانند اصلاح نظام مالیاتی و ارتباط آن با هدفمند کردن یارانه‌ها، تاثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر حقوق فرهنگی، نقش نفت در پرداخت یارانه‌ها و هدفمندی آن در ایران و تاثیر مردمسالاری و حکمرانی مطلوب بر هدفمند کردن یارانه‌ها، می‌تواند در آینده مورد پژوهش پژوهشگران قرار گیرد.

### فهرست منابع

- آرت همین- دوا، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، ترجمه‌ی یوسف مولایی و برناک رشید، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ نخست، ۱۳۸۲.
- آندریاس اف. لوفلد، حقوق بین‌الملل اقتصادی، ترجمه‌ی حبیبی مجنده محمد، تهران، انتشارات جنگل، چاپ نخست، ۱۳۹۰.
- رحمانی فرد شهرداد، جامعه‌شناسی حقوق، تهران، انتشارات دنیای سبز، چاپ نخست، ۱۳۸۶.
- طباطبایی موتمنی منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۸.
- عباسی بیژن، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران، نشر دادگستر، چاپ نخست، ۱۳۹۰.
- عراقی عزت الله، درآمدی بر حقوق تامین اجتماعی، تهران، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۸۵.
- کشاورز حداد غلامرضا و دیگران، امکان‌سنجی شناسایی خانوارهای نیازمند از خانوارهای بی‌نیاز در ایران، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ نخست، ۱۳۸۴.
- آر. کریون، چشم‌اندازی به توسعه میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ترجمه حبیبی مجنده محمد، قم، انتشارات دانشگاه مفید، چاپ نخست، ۱۳۸۷.
- ورمزیار حسن، آشنایی با نظام هدفمند کردن یارانه‌ها (طرح تحول اقتصادی)، تهران، انتشارات خانیان، چاپ هشتم، ۱۳۸۹.
- هاشمی سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ نخست، ۱۳۸۴.
- عراقی عزت الله، «نگاهی به مهم‌ترین جنبه‌های حق کار در میثاق و قوانین داخلی»، مجموعه مقالات همایش دولت و تضمینات حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ نخست، ۱۳۹۰.

- گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی از عملکرد سازمان هدفمندی یارانه‌ها، **روزنامه اعتماد**، ش ۲۶۲۲، سال دهم، ۱۳۹۱/۱۲/۲.
- گزارش، **روزنامه آرمان**، ش ۲۱۸۰، ۱۳۹۲/۲/۱۷.
- گزارش، **روزنامه آفتاب**، ش ۳۴۲۷، ۱۳۹۰/۱۲/۱۳.
- گزارش، **روزنامه همشهری**، سال بیستم، ش ۵۶۶۶، ۱۳۹۱/۱/۳۱.
- Christensen C, *The Right to Food: How to Guarantee* (1978), at 33.