

# آسیب شناسی نظام قیمت گذاری در ایران

- ۸- مقدمه و اهمیت موضوع..... ۸
- ۹-۱- اهداف اصلی و فرعی دقیق پژوهش..... ۹
- ۲- ماهیت نظام قیمت گذاری در کشور..... ۱۱
- ۳- تبیین وضعیت نظام قیمت گذاری در ایران با تأکید بر شناسایی قوانین و مقررات..... ۱۴
- ۳-۱- بررسی چارچوب نظام قیمت گذاری از منظر قوانین..... ۱۴
- ۳-۱-۱- بررسی چارچوب نظام قیمت گذاری در قوانین برنامه های توسعه..... ۱۴
- ۳-۱-۱-۱- قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳)..... ۱۴
- ۳-۱-۱-۲- قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)..... ۱۵
- ۳-۱-۱-۳- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)..... ۱۶
- ۳-۱-۱-۴- قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)..... ۱۶
- ۳-۲-۲-۵- قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)..... ۱۷
- ۳-۱-۱-۵- قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴-۱۴۰۰)..... ۱۸
- ۳-۱-۲- بررسی چارچوب نظام قیمت گذاری در سایر قوانین..... ۱۸
- ۳-۱-۲-۱- قانون خرید تضمینی..... ۱۹
- ۳-۱-۲-۲- قانون جلوگیری از افزایش قیمت ها..... ۱۹
- ۳-۱-۲-۳- قانون نظام صنفی..... ۲۰
- ۳-۱-۲-۴- قانون تثبیت قیمت ها..... ۲۰
- ۳-۱-۲-۵- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت..... ۲۰
- ۳-۱-۲-۶- قانون بورس اوراق بهادار..... ۲۱
- ۳-۱-۲-۷- قانون حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت..... ۲۱
- ۳-۱-۲-۸- قانون مالیات بر ارزش افزوده..... ۲۲
- ۳-۱-۲-۹- قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی..... ۲۲
- ۳-۱-۲-۱۰- قانون هدمند کردن یارانه ها..... ۲۳
- ۳-۱-۲-۱۱- قانون امور گمرکی..... ۲۳
- ۳-۱-۳- قانون احکام دائمی..... ۲۴
- ۳-۲- بررسی چارچوب نظام قیمت گذاری بر اساس مقررات مرتبط قیمت گذاری..... ۲۵
- ۳-۲-۱- مصوبات مرتبط با تعیین اولویت کالاها مورد قیمت گذاری..... ۲۵

- ۳-۲-۲- مصوبات شورای اقتصاد و کارگروه تنظیم بازار..... ۲۷
- ۳-۲-۳- ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای تولید داخل..... ۲۸
- ۳-۲-۴- ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای وارداتی..... ۲۸
- ۳-۲-۵- دستورالعمل نرخ‌گذاری کالا و خدمات صنفی..... ۲۹
- ۳-۳- سیاست‌گذاری اقتصادی و نرخهای موثر بر قیمت کالاها..... ۲۹
- ۳-۴- آسیب‌شناسی نظام قیمت‌گذاری از منظر قوانین و مقررات مرتبط با قیمت..... ۳۰
- ۴- تبیین وضعیت نظام قیمت‌گذاری در ایران با تاکید بر شناسایی نهادهای متولی و مؤثر بر قیمت کالا و خدمات در ایران..... ۳۴**
- ۴-۱- نهادهای متولی و تصمیم‌گیر در قیمت‌گذاری..... ۳۵
- ۴-۱-۱- شورای اقتصاد..... ۳۵
- ۴-۱-۲- مجلس شورای اسلامی..... ۳۵
- ۴-۱-۳- سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان..... ۳۶
- ۴-۱-۴- کارگروه تنظیم بازار..... ۳۷
- ۴-۱-۵- شورای رقابت..... ۳۸
- ۵- آسیب‌شناسی از وضعیت تعارض و هم‌پوشانی نهادهای متولی و مؤثر بر قیمت‌گذاری..... ۳۹
- ۶- آسیب‌شناسی نظام قیمت‌گذاری کالا و خدمات در ایران از حیث دستیابی به اهداف کنترل قیمت و حفظ معیشت..... ۴۱
- ۶-۱- ارزیابی سیاست‌ها و قوانین و مقررات قیمت‌گذاری در تحقق اهداف کنترل قیمت..... ۴۱
- ۶-۲- ارزیابی عملکرد سیاست‌ها، قوانین و مقررات قیمت‌گذاری در اهدافی معیشتی..... ۴۳
- ۷- جمع‌بندی و پیشنهادات..... ۴۴**
- ۷-۱- جمع‌بندی..... ۴۴
- ۷-۲- پیشنهادات..... ۴۵
- ۸- منابع و مراجع..... ۵۰**

این مطالعه با رویکرد بررسی نظام قیمت گذاری از منظر شناسایی قوانین و مقررات قیمت گذاری و همچنین شناسایی نهادهای متولی و اثرگذار بر فرایند قیمت گذاری دستوری و شکل گیری قیمت کالا و خدمات در ایران خارج از کانال عملکرد نیروهای بازار را انجام شده است.

این مطالعه به دنبال پاسخگویی سوالاتی به شرح ذیل می باشد:

- ۱- ریشه شکل گیری و توسعه نظام قیمت گذاری دستوری کالا و خدمات در ایران از منظر تصویب قوانین و مقررات و شکل گیری نهادهای متولی و تاثیرگذار بر قیمت ها، کدام است؟
- ۲- ساختار نظام قیمت گذاری دستوری کالا و خدمات در ایران چگونه است؟
- ۳- چه قوانین، مقررات و مصوباتی ساختار نظام قیمت گذاری دستوری کالا و خدمات در ایران را شکل می دهد؟
- ۴- نهادهای متولی و تاثیرگذار در نظام قیمت گذاری دستوری کالا و خدمات در ایران کدامند؟
- ۵- مختصات نظام قیمت گذاری دستوری تا چه حد از قوانین بالادستی و برنامه های توسعه اقتصادی در ایران پیروی می نماید؟
- ۶- نظام قیمت گذاری دستوری کالا و خدمات در ایران تا چه حد در دستیابی به اهداف کلیدی خود (کنترل سطح و نوسانات قیمت و بهبود معیشت) موفق بوده است؟
- ۷- تاثیر تصمیمات رویه های مرتبط با کنترل قیمت چگونه فعالیت های بخش بازرگانی را تحت تاثیر قرار می دهد؟
- ۸- علت توسعه و ماندگاری نظام قیمت گذاری دستوری کالا و خدمات در ایران کدام است؟

بررسی های انجام شده در راستای پاسخگویی به سوالات این تحقیق به شرح ذیل قابل بیان می باشد:

۱) بررسی ها در خصوص چرایی وضع قوانین و مقررات و همچنین وضعیت شکل گیری، ادغام و انحلال و تعدد نهادهای متولی در حوزه قیمت گذاری کالا و خدمات در ایران گویای این حقیقت است که ریشه و توجیه کننده اقدام های مذکور در ۳ عامل کلیدی قابل تقسیم بندی می باشد:

- در واکنش به افزایش های ناگهانی و تداوم رشد قیمت ها
- قانون تشکیل نهادهایی از قبیل وزارتخانه ها و برخی نهادها بستر مداخلات قیمتی را فراهم نموده که این امر در بسیاری از موارد موضوع همپوشانی و یا تعارض تصمیم گیری در خصوص قیمت گذاری در طول زنجیره برخی کالاها را فراهم می سازد.
- تامین نهاده ارزان از طریق تخصیص ارز دولتی و یا سایر حمایت هایی که بنگاه به موجب برخورداری از آن حمایت ها باید در زمینه تامین کمی، کیفی و یا قیمت عرضه محصولات می باشد که در زنجیره آن به طریقی

از حمایت های دولتی برخوردار گردیده، پاسخگو باشد. لازم به ذکر استف موضوع تامین ارز ارزان بویژه در خصوص کالاهای اساسی نظیر نهاده های خوراک دام و طیور، روغن خوراکی و دارو تحت تاثیر دو عامل کلیدی الف) وابستگی شدید کشور به تامین کالاهای مذکور و ب) مسئله تحریم و کمبود ارز کافی در کشور می باشد.

۲) نظام قیمت گذاری در کشور را می توان تلفیقی از ۴ الگوی تنظیم ساختار قیمت، تنظیم سطح قیمت، تنظیم نرخ های مؤثر بر قیمت و اتکا به سازوکارهای بازاری دانست که نمای شماتیک آن در نمودار ۱-۱ ارائه شده است.

#### شکل ۱ نمایی شماتیک از نظام قیمت گذاری کشور در سطح خرد و کلان



مأخذ: یافته های تحقیق

۳) موضوعات مربوط به قیمت گذاری دستوری در برخی قوانین نظیر قانون نظام صنفی، قانون هدفمندی یارانه ها، قانون احکام دائمی، مصوبات مربوط به اولویت بندی کالا و خدمات و همچنین مصوبات تنظیم بازار قابل احصاء می باشد.

۴) مهمترین نهادهای متولی و تاثیرگذار در نظام قیمت گذاری دستوری در ایران که یا نظرات کارشناسی و یا مصوبات آنها بر مختصات سطح و ساختار قیمت در بازار کالا و خدمات تاثیرگذار می باشد، عبارتند از: شورای اقتصاد، ستاد تنظیم بازار، سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان و کلیه نهادهایی که به موجب شرح وظایف و اساسنامه بر تعیین سطح یا ساختار قیمت مؤثر می باشند. نظیر تصمیمات وزارت کار، رفاه و تامین اجتماعی با تعیین نرخ دستمزد پایه کارگران، وزارت نیرو با تعیین تعرفه انرژی و در نهایت مجلس شورای اسلامی که لوایح پیشنهادی مربوطه در این حوزه را تصویب می نماید.

۵) بررسی ها نشان می دهد قوانین، مقررات، مصوبات و دستورالعمل های با ماهیت مرتبط با قیمت گذاری دستوری از قوانین و اسناد بالادستی نظیر بند «و» ماده ۹۹ قانون برنامه پنجم توسعه، بند "د" ماده ۱۰۱ قانون مذکور، ماده

۱۰۲ همان قانون، بند ۲۳ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ماده ۱۸ قانون توسعه نهادهای مالی جدید، ماده ۴۴ و ۴۵ اصل ۴۴ قانون اساسی و تشکیل نهادی به نام شورای رقابت که در راستای کاهش سطح مداخله دولت در نظام قیمت‌گذاری در کشور بوده است، تبعیت نمی‌نماید، وجود مصوبه ۴۸۰۲۱ مورخه ۱۳۹۴/۴/۱۶ و ابلاغیه شماره ۱۵۱۷۸۰ مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۰ وزیر صنعت، معدن و تجارت این ادعا را تایید می‌نماید.

۶) در خصوص میزان تحقق اهداف کنترل قیمت، جلوگیری از افزایش قیمت و حفظ معیشت (مصرف کالاهای اساسی) بر اساس آمار شاخص قیمت بانک مرکزی و همچنین آمار هزینه-درآمد خانوار مرکز آمار نتایج تحقیق نشان می‌دهد که علی‌رغم دامنه وسیع عملکرد نهادهای تصمیم‌گیر و نظارتی در این زمینه از یک‌سو و تنظیم مقررات و مصوبات متعدد روند شاخص قیمت کالاهای اساسی مشمول قیمت‌گذاری و کنترل دولت، افزایشی و به تبع آن میزان مصرف کالاهای مذکور تا حد قابل توجهی کاهش داشته است که تاییدی بر عدم تحقق اهداف تعیین شده از سوی برنامه‌ریزان و متولیان در این زمینه بوده است. در بیان مهمترین علل عدم تحقق اهداف مذکور می‌توان به این نکته اشاره داشت که تکیه و تمرکز متولیان امر بر ابزار قیمت‌گذاری دستوری، فراتر از توان این ابزار برای دستیابی به اهدافی نظیر کنترل تورم و بهبود معیشت است. از این رو می‌توان اذعان نمود که ریشه و نحوه ورود دولت به موضوع قیمت‌گذاری دستوری حکایت از این مهم دارد که ماهیت فعالیت مذکور از منظر پاسخگویی، بیشتر به واکنش شبیه بوده تا پاسخی منطقی و گره‌گشا و اگر حتی شرط لازم بوده، ابعاد کافی بودن تصمیمات مذکور تحقق نیافته است.

۷) از سوی دیگر هرچند قیمت‌گذاری دستوری از منظر دامنه تصمیم‌گیری و مداخله به محیط بازرگانی داخلی مربوط می‌باشد، ولی دامنه تاثیرگذاری آن بطور مستقیم و غیرمستقیم فعالیت‌های بازرگانی خارجی را نیز از کانال‌های ذیل تحت تاثیر قرار می‌دهد:

- تعیین سطح و ساختار قیمت، با تاثیرگذاری بر قیمت‌های نسبی، شرایط قیمت‌های رقابتی را برای بنگاه‌ها و محصولات تولیدی آنها با تاثیر بر افزایش قیمت تمام شده تولید با چالش مواجه می‌سازد.
- تعیین تعرفه‌های وارداتی در جهت حمایت از تولیدات داخل از دیگر عوامل موثر بر قیمت تمام شده و زمینه‌ساز کاهش قدرت قیمت رقابتی محصولات داخلی می‌باشد که می‌تواند حضور در بازارهای بین‌المللی را با چالش مواجه سازد.
- تصمیماتی که از طریق تنظیم عرضه برای کنترل قیمت اتخاذ می‌شود، از دیگر ابزارهایی است که می‌تواند حضور بنگاه‌ها در بازارهای بین‌المللی را با چالش مواجه سازد. از مصادیق این اقدامات می‌توان به ممنوعیت‌های صادراتی اشاره نمود. البته وضع عوارض صادراتی تا حدی که قدرت رقابتی کالاها در عرصه بین‌المللی را تضعیف ننماید، ابزاری بسیار کارا تر از ممنوعیت صادراتی می‌باشد.

۸) با این تفاسیر شاید بتوان مهمترین دلایل پابرجا ماندن تمایل سیاست‌گذاران به مداخله قیمتی در بازارهای مختلف در موارد زیر خلاصه نمود:

✓ داشتن نگاه کوتاه مدت در تصمیمات مرتبط با نظام قیمت‌گذاری کشور: در این راستا می‌توان اذعان نمود که شکل‌گیری بسیاری از مقررات و مصوبات به بهانه سرکوب نوسانات قیمت در کوتاه‌مدت (که بخش وسیعی از آن طبیعی می‌باشد)، ساختارهای غلط و غیر بهینه را در اقتصاد ایران نهادینه کرده است (رنانی، ۱۳۸۴).

✓ متمایل بودن نظام قیمت‌گذاری در کشور به سمت هدف بودن تا استفاده ابزاری از آن: تشکیل نهادها و دستگاه‌های متعدد پیرامون موضوع تعیین و کنترل قیمت، مداخلات گسترده و پیاپی و در برخی موارد تعارض در تصمیم‌گیری‌های توسط نهادهای متولی تأییدی بر این ادعا می‌باشد. ✓ تاثیر شرایط تحریمی و اتخاذ تصمیماتی در حوزه تامین ارز دولتی برای برخی از نهادهای و مواد واسطه‌ای که منجر به قیمت‌گذاری کالاهای نهایی آنها می‌شود.

✓ عدم درک ارتباط علت و معلولی سیاست‌ها و روابط متغیرهای کلیدی اقتصاد از یکدیگر

در مجموع و در کلام پایانی می‌توان به این نکته اشاره نمود که نظام قیمت‌گذاری کالا و خدمات در ایران دچار بیماری کوچک‌انگاری هدف (کنترل قیمت و حفظ معیشت از طریق کنترل قیمت) و یا بزرگ‌انگاری اثربخشی ابزاری بنام مداخله و تعیین قیمت در قالب سطح و ساختار می‌باشد.

پیشنهادات

۱- تغییر نگاه دولت برای بهبود معیشت مردم از تاکید بر کنترل قیمت‌ها بر بهبود سطح درآمد و بهبود وضعیت اشتغال. در بسیاری از موارد مشاهده شد که حتی در قیمت‌های پایین دستوری، برخی گروه‌های درآمدی، قدرت خرید کافی برای تامین مایحتاج خود نداشته‌اند و علت آن کمبود یا پایین بودن سطح درآمد بوده است.

۲- در صورت اقدام به قیمت‌گذاری دستوری لازم است اولاً این اقدام بگونه‌ای انجام شود که توزان سود در طول زنجیره ارزش کالا رعایت شود و شرط مهم دیگر در این خصوص اطمینان از تامین کافی و قابل دسترس کالای قیمت‌گذاری شده برای ذی‌نفعان از طریق سامانه‌های رصد و پایش قوی و فراگیر می‌باشد. در غیر اینصورت قیمت‌گذاری دستوری منجر به شکل‌گیری بازارهای غیررسمی و حتی بروز پدیده قاچاق خواهد بود.

۳- با توجه به اینکه ریشه اکثر مداخلات قیمتی در مبارزه و مهار تورم بوده و در اکثر موارد نیز این هدف تحقق نیافته است، توصیه می‌گردد شاخص‌ها و معیارهای مداخله قیمتی از سوی متولیان امر مورد بازنگری قرار گیرد. در این راستا ذکر این نکته ضروری است با توجه به اینکه تنها شاخص مداخله دولت در بازار کالا افزایش یا کاهش بیش از اندازه قیمت‌هاست (در زمان کاهش قیمت محصولات کشاورزی

و دامی مثل گوشت مرغ خرید تضمینی و توافقی اجرا می شود) از اینرو آستانه شروع مداخلات برای  
ورد به بازار تابع سلايق مجريان و سياست گذاران بوده و از معيارهاى مشخصى برخوردار نمى باشد.

## ۱- مقدمه و اهمیت موضوع

نظام قیمت‌گذاری یکی از موضوعات اساسی در پیکره اقتصادی یک کشور می‌باشد، چرا که هرگونه برخورد ناصحیح و سطحی با آن چه در قلمرو نظری و چه در قلمرو کاربردی به نتایج زیانبار و جبران ناپذیری منجر خواهد شد (صامعی و قاسمی، ۱۳۸۵؛ سن و همکاران، ۲۰۰۷). نقش قیمت‌ها در برقراری ارتباط بین گروه‌های مختلف و همچنین اهمیت آن در پایداری فعالیت بنگاه‌ها و به تبع آن رشد اقتصادی بر کسی پوشیده نیست. اما واقعیت این است که تنها قیمت‌هایی می‌توانند این شرایط را فراهم نمایند که تحت شرایط بازار آزاد و به دور از هرگونه اختلال در مکانیسم قیمت بازار شکل گرفته باشند. با این وجود دولت‌ها با اهداف گوناگون اقتصادی و اجتماعی در بازار کالا و خدمات مداخله می‌کنند. در زمینه اقتصادی یا ارتقای کارایی اقتصاد خرد اهدافی از قبیل ثبات قیمت، حمایت از بخش تولید، حمایت از صادرات را دنبال می‌کنند. در خصوص سیاست‌های اجتماعی نیز با رویکرد دست‌یابی به اهدافی نظیر کاهش فقر و یا توزیع درآمد در بازار کالا و خدمات مداخله می‌کنند (حسینی و همکاران، ۱۳۹۲؛ رنایی، ۱۳۸۴؛ صامعی و قاسمی، ۱۳۸۵؛ آجفو و بارد، ۲۰۱۵). نکته شایان ذکر در این زمینه آن است، در عین حالی که در بسیاری از مواقع مبنای اقتصادی بودن و یا اجتماعی بودن مداخلات دولت مشخص نیست، اما مداخلات با اهداف گوناگون اقتصادی و اجتماعی معمولاً اثر یکدیگر را تضعیف می‌نمایند و دستیابی به هدف مورد نظر را مشکل یا غیر ممکن می‌سازد و یا اینکه ممکن است منفعتی را از نظر اقتصادی و اجتماعی به همراه داشته باشد (وینستون، ۲۰۰۶؛ گاسچ و هان، ۱۹۹۷).

شایان ذکر است ماهیت و ساختار سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت از جمله سیاست‌های قیمت‌گذاری بگونه‌ای هستند، که می‌توانند بصورت مستقیم و یا غیرمستقیم بر سطح و یا ساختار قیمت کالاها و خدمات تاثیرگذار باشند. نگرانی اساسی در خصوص اثر مداخله دولت بر بازار نیز به دلیل تاثیری است که بر قیمت‌های نسبی و به دنبال آن بر نحوه تخصیص منابع می‌گذارد.

در همین راستا علی‌رغم اینکه اسناد و قوانین بالادستی در کشور در موارد متعددی<sup>۳</sup> نظیر برنامه‌های توسعه، قانون هدفمندی یارانه‌ها و سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی بر کاهش مداخلات قیمتی دولت و فراهم نمودن بستر آزادسازی اقتصادی تاکید دارند، با این وجود نگاهی اجمالی به مصوبات (بویژه ستاد تنظیم بازار) و مقررات مربوط به قیمت‌گذاری کالا و خدمات در کشور نه تنها حاکی اجرای این قوانین و تحقق اهداف سیاست‌های مذکور می‌باشد، بلکه توازن و هماهنگی در نحوه مداخله دولت در طول زنجیره ارزش گروه‌های کالایی مختلف نیز دارای تبعات چالشی می‌باشد که آثار اینگونه تصمیم‌گیری‌ها در نوسان شدید قیمت از یک سو و بروز ناهنجاری‌هایی نظیر بروز پدیده قاچاق در اقتصاد کشور از سوی دیگر آشکار می‌باشد.

<sup>۱</sup>Sen

<sup>۲</sup>Guasch and Hahn

<sup>۳</sup> بند د ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه، ماده ۲۳ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و الزامات تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی



در این راستا مهمترین مرجع و منبع برای ارزیابی سیاست‌ها و مقررات قیمت‌گذاری بررسی شاخص‌های بازار نظیر سطح قیمت گروه‌های کالایی تحت نظارت و کنترل در طول زنجیره ارزش مربوطه، شاخص قیمت گروه‌های کالایی جانشین و مکمل کالاهای مذکور، شاخص نسبت ظرفیت فعال به ظرفیت اسمی صنایع متأثر از مقررات قیمت‌گذاری در قبل و بعد از اعمال مقررات‌گذاری و شاخص بهره‌وری عوامل تولید می‌باشد. اما در میان شاخص‌های مذکور شاخص قیمت کالاها به عنوان صریح‌ترین هدف دولت برای کنترل و جلوگیری از افزایش و شرایط نوسانی آن و البته واضح‌ترین شاخصی که اثرات سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری اعم از قیمتی و غیرقیمتی را در خود نشان می‌دهد، به عنوان معیاری برای ارزیابی کیفیت مداخلات و تنظیم مقررات‌گذاری از سوی دولت در این مطالعه انتخاب شده است.

با توجه به مشکلاتی که در بالا به آن اشاره گردید و نظر به اینکه تاکنون پژوهشی با این هدف و رویکرد در کشور انجام نشده است و به منظور به پاسخگویی و ریشه‌یابی در جهت پاسخ به سوالاتی نظیر چرا علی‌رغم وجود قوانین بازدارنده در خصوص قیمت‌گذاری کالا و خدمات و همچنین شواهد و شرایطی که علی‌رغم تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی که دولت‌ها از طریق ابزار و مداخلات قیمتی دنبال می‌نمایند، چرا آنها همچنان از ابزار مذکور در وضعیت‌های گوناگون و حتی متضاد بحران بازار از آن استفاده می‌نمایند. در جهت اهداف اجتماعی و اقتصادی در جهت بازدارنده از تهیه نقشه‌ای از وضعیت نظام قیمت‌گذاری در کشور، بررسی اجمالی از کلیه نهادها، قوانین و مقررات مربوط قیمت‌گذاری در کشور و دامنه شمول کالا و خدمات متأثر از قیمت‌گذاری امری لازم است که اولین هدف اصلی این مطالعه این امر را پوشش خواهد داد. در راستای ترسیم اثرات قیمت‌گذاری بر رفاه خانوارها، شاخص قیمت کالاهای خوراکی که مواد پروتئینی و لبنی سهم بالایی را در شاخص مذکور به خود اختصاص داده و البته جزو کالاهای مشمول قیمت‌گذاری و کنترل و پایش نیز بوده‌اند، انتخاب شده است. با توجه به اهمیت لاستیک در صنعت حمل و نقل و همچنین سیمان در صنعت ساختمان شاخص قیمت این دو کالا نیز در دوره‌های مختلف مقررات‌گذاری دولت مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## ۱-۱- اهداف اصلی و فرعی دقیق پژوهش

در این تحقیق اهداف ذیل دنبال می‌شود:

- تبیین وضعیت نظام قیمت‌گذاری در ایران از منظر قوانین و مقررات
- تبیین وضعیت نظام قیمت‌گذاری در ایران منظر نهادها و سازمان‌های تعیین‌کننده و تاثیر گذار بر قیمت
- تبیین وضعیت نظام قیمت‌گذاری در ایران از منظر دستیابی به هدف کنترل تورم و نوسانات قیمت (گروه کالاهای منتخب)
- تبیین وضعیت نظام قیمت‌گذاری در ایران از منظر حفظ معیشت مردم در گروه کالاهای مشمول قیمت‌گذاری
- تبیین نظام قیمت‌گذاری از حیث تعارض بین بخش بازرگانی داخلی و بازرگانی خارجی

در همین راستا به منظور پاسخگویی و دستیابی به اهداف این تحقیق، ساختار این مطالعه بصورت زیر طراحی گردیده است. در فصل دوم به بیان الگوی مداخله دولت در نظام قیمت‌گذاری با رویکرد تبیین ماهیت نظام قیمت‌گذاری کالا و خدمات و مصادیق الگوهای مختلف قیمت‌گذاری مطرح خواهد شد، در بخش سوم و چهارم به ترتیب شناسایی قوانین و مقررات و نهادهای متولی و تاثیرگذار بر قیمت کالا و خدمات، پرداخته شده است. در فصل پنجم و به دنبال پاسخگویی به چرایی وضعیت حاکم بر نظام قیمت‌گذاری در ایران موضوع آسیب‌شناسی، تعارض و همپوشانی قوانین و مقررات و فعالیت نهادهای متولی مورد بررسی قرار گرفته است. با استفاده از شواهد و تاریخچه قیمت‌گذاری در ایران، در فصل ششم موضوع تحقق اهداف کنترل قیمت و اهداف معیشتی مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گرفته است. در نهایت در فصل هفتم با توجه به فصول قبلی نتایج حاصل از این مطالعه مورد تحلیل قرار خواهد گرفت و روابط و شرایط حاکم بر نظام قیمت‌گذاری کشور، معایب و یا مزیت‌های آن تبیین خواهد شد. در بخش پایانی نیز پیشنهادهایی به منظور بهبود و یا رفع مشکلات ارائه خواهد گردید.

## ۲- ماهیت نظام قیمت‌گذاری در کشور

نظام قیمت‌گذاری در کشور را می‌توان تلفیقی از ۴ الگوی تنظیم ساختار قیمت، تنظیم سطح قیمت، تنظیم نرخ‌های مؤثر بر قیمت و اتکا به سازوکارهای بازاری دانست که نمای شماتیک آن در نمودار ۱-۱ ارائه شده است.

شکل ۲نمایی شماتیک از نظام قیمت‌گذاری کشور در سطح خرد و کلان



مأخذ: یافته‌های تحقیق

بر اساس الگوهای مذکور، کالاها، خدمات و قوانین و مقررات حاکم بر نظام قیمت‌گذاری کالا و خدمات کشور را می‌توان به صورت جدول ۱-۱ تفکیک نمود. به طور کلی کالاها و خدمات به صورت الف-کالاهای اساسی و ضروری، ب-کالاهای انحصاری، ج-خدمات عمومی و د- سایر کالاها تقسیم‌بندی شده‌اند که هر یک مشمول قوانین خاصی در تعیین قیمت و یا ساختار قیمتی خود می‌شوند.

جدول ۱ معرفی مصادیق الگوهای مختلف قیمت گذاری در کشور

نوع کالا	ساختار حاکم بر قیمت گذاری	مصادیق کالایی و خدماتی	قوانین و مقررات مربوطه
کالاهای اساسی، حساس و ضروری	تنظیم سطح قیمت (قیمت تضمینی)	گندم، برنج جو، ذرت، چغندر، پنبه، دانه‌های روغنی، چای، سیب‌زمینی، پیاز و حبوبات	قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی
	تنظیم سطح قیمت (قیمت تثبیتی)	گندم، برنج، شیر، شکر، روغن، تخم مرغ، کره	ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه آیین نامه موضوع بند ج ماده ۱۰۱ ماده سوم قانون هدفمندسازی یارانه‌ها
	تنظیم ساختار بازار	تعیین قیمت کالاهای کشاورزی، فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی و محصولات فلزی و معدنی و صنعتی در بورس کالای ایران*	بند «۳» ماده (۹) دستورالعمل پذیرش کالا و اوراق بهادار مبتنی بر کالا در بورس کالای ایران قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی
کالاهای انحصاری	تنظیم ساختار قیمت	تعریف شده بر اساس بند دوازدهم و سیزدهم ماده اول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	قانون وظایف و اختیارات وزارت اطلاعات و فناوری ارتباطات، اساس نامه سازمان تنظیم مقررات رادیویی و مخابرات قانون دسترسی به شبکه ریلی آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری (حمل دریایی)
کالاها و خدمات عمومی	تنظیم سطح قیمت	خدمات پستی حامل‌های انرژی	ماده (۴) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
	تنظیم ساختار قیمت	تعرفه گذاری برای استفاده از آزادراه‌ها	
اولویت بندی ۴ گانه	تعیین نرخ ارز	کلیه کالاهای قابل تجارت واردتی بر اساس این اولویت بندی در ۴ گروه قرار می‌گیرند	مصوبات مشترک مربوط به ستاد تنظیم بازار و ستاد مبارزه با قاچاق ارز و کالا

ماخذ: یافته‌های تحقیق

نکته شایان ذکر دیگر در خصوص نظام قیمت گذاری در کشور این است که در واقع هرچند روند قانون گذاری و مقررات ناظر بر قیمت گذاری بویژه پس از اجرایی شدن قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، کاهش اقبال مشمول قیمت گذاری و تقویت سازو کارهای مورد نظر برای نیل به سمت مکانیزم بازار را جهت گیری نموده است اما تحولات مجموعه سیاست گذاری در این حوزه غالباً به نحوی عملیاتی گردیده که این حرکت را تضعیف نموده است. چالش اصلی در ارتباط با تاثیر پذیری قیمت گذاری از سیاست گذاری در اقتصاد کشور آن است که انواع سیاست گذاری اقتصادی در کشور غالباً به صورت بخشی اتخاذ می‌شوند که این امر دارای تبعات مهمی بر نظام قیمت گذاری است؛ نهادهای درگیر در امر سیاست گذاری عمدتاً به دلیل آنکه مأموریت‌های مستقیمی در حوزه قیمت گذاری ندارند غالباً اشراف کاملی نیز از تبعات سیاست گذاری خود بر نظام قیمت گذاری نداشته که این

امر گاه تضعیف ساز و کارهای طراحی شده برای حرکت به سمت مکانیزم بازار را تضعیف و نیاز مجدد به رجوع قیمت‌گذاری دستوری را در مواردی ضروری نموده است.

علاوه بر این موضوع چون آزادسازی قیمت‌ها باید در طول زنجیره باشد و از آنجا که کشور در حوزه نهاده‌های خوراک دام و روغن و سایر مواد اولیه ای که دارای وابستگی بالایی وجود دارد، دولت اقدام به تامین ارز با نرخی پایین‌تر از نرخ ارز بازار آزاد می‌نماید از این رو این تمهید را دلیلی بر قیمت‌گذاری کالای نهایی معرفی نموده و از دستورالعمل‌های قیمت‌گذاری کالا و خدمات برای اجرای این منظور استفاده می‌نماید.

### ۳- تبیین وضعیت نظام قیمت‌گذاری در ایران با تأکید بر شناسایی قوانین و مقررات

اهمیت شناسایی سیاست‌ها، قوانین و مقررات حوزه قیمت‌گذاری کشور نیز به دلیل تأثیری است که در هدایت منابع اعم از نیروی کار، سرمایه و سایر منابع طبیعی دارند. شایان ذکر است نحوه تأثیر سیاست‌ها و قوانین از بالا به پایین و بطور کل شرایطی است که نحوه شکل‌گیری قیمت‌ها در سطح کلان اقتصاد را متأثر می‌سازد ولی در خصوص مقررات این روند از پایین به بالا و به عبارت دیگر شکل‌گیری قیمت در سطح خرد یا همان بنگاه و صنعت مورد مقررات‌گذاری را متأثر می‌سازد.

در همین راستا و بنا بر این ضرورت در این بخش سه موضوع کلی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در بخش اول و دوم به موضوع بررسی قوانین و مقررات حاکم بر قیمت‌گذاری در کشور پرداخته شده و در بخش سوم سیاست‌های اقتصادی تأثیرگذار بر سطح قیمت‌ها مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

#### ۳-۱- بررسی چارچوب نظام قیمت‌گذاری از منظر قوانین

##### ۳-۱-۱- بررسی چارچوب نظام قیمت‌گذاری در قوانین برنامه‌های توسعه

###### ۳-۱-۱-۱- قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳)

قانون برنامه اول توسعه در تاریخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که براساس آن دولت موظف به اجرای برنامه تعدیل اقتصادی شد و از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌های آن اصلاح سیستم قیمت و قیمت‌گذاری بود. در سیاست‌های کلی این برنامه در مورد کالاهای کشاورزی، دامی، صنعتی و خدماتی که قیمت‌گذاری آنها ضروری تشخیص داده شود، قیمت‌گذاری با در نظر گرفتن هزینه‌های متوسط تولید و سود متعارف و در مجموع با در نظر گرفتن منافع تولیدکننده بر عهده دولت گذاشته شده است. به دلیل فقدان شرایط رقابت و نامناسب بودن زیرساخت‌های اقتصادی کشور در آن برهه زمانی (به دلیل پشت سر گذاشتن دوران انقلاب و جنگ تحمیلی) و مجموعه‌ای از عوامل دیگر اجرای برنامه تعدیل اقتصادی موجب ایجاد اختلال در نظام تأمین و توزیع کشور گردید. بگونه‌ای که با اجرای برنامه تعدیل اقتصادی قیمت کالاها و خدمات در کشور بطور فزاینده افزایش یافت، به طوری که میانگین نرخ تورم در ۷۴-۱۳۷۲ به طور متوسط ۳۰ درصد بوده است. اجرای این برنامه تبعات دیگری را نیز به دنبال داشت که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به کاهش شدید ارزش پول ملی و به دنبال آن افزایش نرخ ارز در کشور اشاره کرد. مجموعه این اتفاقات موجب بروز تردیدهای جدی در مورد موفقیت برنامه تعدیل اقتصادی گردید. این امر چرخشی جدی در سیاست‌های دولت را بدنبال داشت بگونه‌ای که از سیاست‌های تعدیل اقتصادی به سمت سیاست تثبیت قیمت‌ها گام برداشته شد. سیاست قیمت‌گذاری در این دوره به صورت تضمینی و تثبیتی بود. دولت از یک سو برای افزایش تولید داخل و در راستای سیاست نیل به خودکفایی سیاست قیمت تضمینی را در مورد محصولات کشاورزی اجرا نمود و از سوی دیگر اقدام به تثبیت قیمت‌ها برای حمایت از مصرف‌کنندگان می‌کرد. در این دوره روش سهمیه‌بندی کالاها به همراه قیمت تثبیتی، کاربردی عام یافت.

مهم‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در مورد کالاهای مشمول طرح تضمین و تثبیت قیمت‌ها نیز در این دوره شورای اقتصاد بود که به تفصیل سیاست‌های قیمتی اتخاذ شده توسط این شورا در قسمت‌های بعدی مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۱-۱-۳- قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

در برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی است و به منظور تحقق کنترل تورم در سطح ۱۲٫۵ درصد، علاوه بر سیاست‌های کلان در نظر گرفته شده به طور مستقیم، برخی سیاست‌ها برای قیمت‌گذاری مورد هدف قرار گرفت.

بر این اساس در مورد کالاهای عمومی و خدمات حرکت به سمت اصلاح قیمت‌ها با توجه به شرایط ذیل که در متن قانون برنامه دوم توسعه تصریح شده بوده آغاز شد.

- جبران هزینه‌های سرمایه‌گذاری از طریق محاسبه نرخ استهلاک
- حداکثر صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری و بالاسری شرکت‌ها
- کاهش میزان استهلاک و بهره‌برداری بهینه و مطلوب از ظرفیت‌ها و امکانات موجود در حد نرم‌های قابل قبول بین‌المللی
- توجه به بهسازی و نوسازی بهره‌بردار بهینه از خطوط تولیدی کشور
- شاخص کلی در این مورد برابری قیمت‌ها با هزینه‌های تولید رعایت جهات فوق خواهد بود
- صرفه‌جویی در مصارف کالاها و خدمات عمومی بر مبنای الگوی مصرف
- نرخ‌ها به صورت تصاعدی به گونه‌ای اصلاح شود که از مصرف‌کنندگان با مصرف بیشتر هزینه‌ها دریافت و از اقشار کم درآمد با نرخ پایین حمایت شود
- قیمت کالاهای عمومی و انحصارات طبیعی در مناطق محروم روستایی نباید از مناطق شهری بیشتر باشد.
- هماهنگی در حمایت از تولیدکننده، مصرف‌کننده و صادرات در قیمت‌گذاری
- شورای اقتصاد مسئولیت قیمت‌گذاری، هماهنگی و نظارت بر امر قیمت‌ها را بعهده دارد.

در برنامه دوم توسعه به منظور کنترل تورم علاوه بر سیاست‌های قیمت‌گذاری، سیاست‌های پولی خاصی مورد توجه قرار گرفت که به طور غیر مستقیم قیمت کالاها و خدمات را تحت تاثیر قرار داد. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به انتشار اوراق مشارکت و سرمایه‌گذاری، منطقی کردن نرخ‌های سود در سطح نظام بانکی، جلب مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی و تعاونی در ارائه خدمات بانکی، توسعه و تقویت فعالیت موسسات اعتباری غیر بانکی و ... اشاره کرد.<sup>۴</sup>

<sup>۴</sup> قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### ۳-۱-۱-۳- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

این قانون در تاریخ ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در این قانون سیاست کنترل قیمت‌ها توسط دستگاه‌ها و شرکتی‌های دولتی در پیش گرفته شد، به نحوی که در این قانون افزایش قیمت کالاها و خدمات سالیانه بیش از ده درصد (۱۰٪) غیر مجاز در نظر گرفته شده است. همچنین پرداخت مابه‌التفاوت از محل اعتبارات و منابع دولت به شرکت ذی‌نفع در صورتی که قیمت کالا و خدمات، کمتر از قیمت مشخص شده باشد، پیش‌بینی شده تا بدین ترتیب ضرر و زیان ناشی از تعیین قیمت کف برای شرکت‌ها را پوشش دهد و با ایجاد بار مالی برای دولت حمایت بیشتری از مصرف‌کننده داشته باشد.

همچنین قانونگذار در برنامه سوم توسعه بر پرداخت یارانه نهاده‌های کشاورزی مانند کود، سم و بذر بدون توجه به ارتقای بهره‌وری تأکید داشته است. در این برنامه همچنین بر لزوم تعیین قیمت‌های تضمینی مطابق با قیمت‌های جهانی تأکید شده که البته افزایش سالانه این قیمت‌ها مطابق با قیمت تمام شده این محصولات عملاً این امکان را از قانونگذار سلب نموده و هر ساله به دلیل بالا بودن قیمت‌های تضمینی تعیین شده بار مالی هنگفتی به دولت تحمیل شده است. در این قانون تعیین قیمت حامل‌های انرژی شامل برق، گاز طبیعی، نفت سفید، بنزین، نفت گاز و نفت کوره) منوط به تصمیم مجلس شورای اسلامی در لویح بودجه سنواتی که توسط دولت ارائه می‌شود، گردیده است.

### ۳-۱-۱-۴- قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

قانون توسعه چهارم در تاریخ ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. با توجه به روند تقسیم‌بندی و گروه‌بندی کالاها با توجه به ضریب اهمیت آنها در سبد اقتصادی جامعه و نظام اقتصادی کشور، این موضوع در بطن برنامه‌های توسعه کشور هم در جهت عادی‌سازی و روان‌سازی قیمت‌گذاری کالا تدابیری اندیشیده شود؛ از این‌رو بر اساس قانون برنامه چهارم و پنجم رویکرد دولت به سمت و سوی رقابتی شدن قیمت‌گذاری کالا و خدمات سیر کرد. موضوعی که علاوه بر قوانین ذکر شده صحت و درستی آن را در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هم می‌توان جستجو کرد. چنانچه در بند (ج) ماده ۳۹ برنامه چهارم اشاره شده است که قیمت‌گذاری، به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد. فهرست و ضوابط تعیین قیمت اینگونه کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی، ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزارت بازرگانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های ذی‌ربط و تصویب هیأت وزیران. تعیین می‌گردد. و همچنین چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد. و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر شود. هر چند باید توجه داشت که همچنان مداخلات قیمتی در برخی موارد براساس مواد و تبصره‌های مطروح در همین قانون به قوت خود ادامه یافت.



## ۵-۲-۴ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)

این قانون به مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که در آن کاهش تدریجی دخالت دولت در روند قیمت‌گذاری کالاها و خدمات در دستور کار قرار گرفته و دامنه قیمت‌گذاری کالاها و خدمات توسط دولت محدود شد. گواه این امر بند (د) ماده ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون برنامه پنجم توسعه است که نقش دولت در فرآیند قیمت‌گذاری کالا و خدمات بجز در چند قلم کالا خاص تنها در نقش نظارت محدود می‌شود. بر اساس این مفاد قانونی به دولت اختیار داده شده که قیمت‌گذاری کالاها و خدمات را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود نماید. همچنین براساس تبصره ۱ بند (ج) ماده ۱۰۱ برنامه پنجم توسعه کشور، دولت موظف است «به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت بازرگانی، معاونت و وزارتخانه های ذی ربط به تصویب شورای اقتصاد برساند. با توجه به این ماده قانونی دولت مکلف به تعیین حوزه کالاهای اساسی گردید. شایان ذکر است که وظیفه اجرای بند ج ماده ۱۰۱ قانون توسعه پنجم را به سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان واگذار نموده است. در دستورالعمل تبصره (۱) ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه قانون برنامه پنجم توسعه موضوع مصوبه شماره ۴۸۰۰۷۱/۱۶۹۶۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۳ کالاهای اساسی را دارای سه ویژگی عنوان کرده است: افزایش تقاضا به نسبت کمتر از درآمد (در صورت افزایش درآمد مصرف کنندگان)، سهم قابل توجه در بودجه خانوار، نبود جانشین‌های کافی برای این کالاها. در این دستورالعمل کالاهای اساسی مشمول قیمت‌گذاری شامل انواع دارو، واکسن و شیرخشک، آرد و انواع نان در نظر گرفته شده‌اند. کالاها و خدمات عمومی نیز که با هدف تامین رفاه عمومی عرضه شده و مورد استفاده عموم مردم قرار می‌گیرند مشمول نظارت از سوی نهادهای تنظیم‌کننده و نظارتی در نظر گرفته شده‌اند. این خدمات شامل خدمات پایه سلامت، خدمات حمل و نقل عمومی مسافری درون شهری، خدمات حمل و نقل عمومی مسافری برون شهری با اتوبوس عادی، خدمات فناوری اطلاعات، خدمات آموزش رسمی در مدارس و دانشگاه‌ها می‌باشند. در خصوص کالاهای انحصاری نیز این کالاها شامل انواع خودرو سواری، دخانیات، انواع سوخت (شامل بنزین، نفت گاز، نفت کوره، گاز طبیعی، نفت سفید، گاز مایع و سوخت هواپیما) آب برق گاز طبیعی، خدمات جمع‌آوری و دفع زباله، خدمات پستی خدمات تلفن ثابت و همراه می‌باشند.

بر اساس ماده ۷ دستورالعمل فوق‌الذکر متولی تعیین قیمت برای انواع کالاها به شرح ذیل تعیین شده است:

الف- گاز طبیعی، برق، انواع سوخت، آب، کارکرد خدمات جمع‌آوری و دفع فاضلاب بر اساس ضوابط تصریح شده در قانون هدفمندی یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸

<sup>۵</sup> مصوبه شورای اقتصاد در خصوص دستورالعمل تبصره (۱) بند (د) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به شماره

۱۳۹۱ سال ۴۸۰۰۷/۱۶۹۶۵

ب- آردو نان: در چارچوب ماده ۱۱۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه

ج- قیمت سایر کالاها و خدمات موضوع مواد (۲)، (۴) و (۶) حسب مورد بر اساس هزینه تمام شده واردات و یا هزینه تمام شده تولید و تامین آنها با رعایت بازده (شامل استهلاک سرمایه ثابت، هزینه مواد مصرفی و هزینه‌های نگهداری و بهره برداری) به علاوه نرخ سود منصفانه با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر اشخاص حقوقی که حسب قوانین و مقررات مربوط مجاز به پیشنهاد قیمت می‌باشند، پس از تایید سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان به تصویب مراجع قانونی ذیربط می‌رسد.

در ماده ۱۱ مصوبه مذکور تصریح شده است کالاهای مشمول قیمت‌گذاری که در فهرست اقلام مورد معامله در بورس قرار می‌گیرند از زمان شروع معامله در بورس از شمول قیمت‌گذاری موضوع این مصوبه خارج و تعیین قیمت بر اساس مقررات مربوط به بورس خواهد بود.

علاوه بر موارد فوق در بند (ه) ماده ۳۸ قانون برنامه شورای عالی بیمه سلامت مکلف است هر ساله هر ساله قبل از شروع سال جدید نسبت به بازنگری ارزش نسبی و تعیین تعرفه خدمات سلامت برای کلیه ارائه‌دهندگان خدمات بهداشت، درمان و تشخیص در کشور اعم از دولتی و غیردولتی و خصوصی با رعایت اصل تعادل منابع و مصارف و قیمت واقعی در جهت تقویت رفتارهای مناسب بهداشتی، درمانی و مبانی محاسباتی واحد و یکسان در شرایط رقابتی و بر اساس بند (۸) ماده (۱) و مواد (۸) و (۹) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی اقدام و مراتب را پس از تأیید معاونت جهت تصویب به هیأت وزیران ارائه نماید.

### ۵-۱-۱-۳- قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴-۱۴۰۰)

قانون ششم توسعه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و مصوب مجلس شورای اسلامی، آخرین برنامه توسعه تدوین شده توسعه اقتصادی کشور است و بر اساس بند الف ماده ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه به منظور افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمندکردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و... به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به قانون هدفمندکردن یارانه‌ها اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال و... در چارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد. بر این اساس تا ۵ سال آینده نیز وظیفه تعیین قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای یارانه‌ای بر عهده دولت گذاشته شده است.

### ۲-۱-۳- بررسی چارچوب نظام قیمت‌گذاری در سایر قوانین

در اینجا به معرفی برخی از قوانین که در طی سال‌های ۱۳۶۸ الی ۱۴۰۰ جهت تنظیم نظام قیمت‌گذاری در بازارهای مختلف به تصویب رسیده‌اند اشاره می‌شود:

### ۱-۲-۱-۳- قانون خرید تضمینی

قانون خرید تضمینی در تاریخ ۱۳۶۸/۰۶/۲۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و باید توجه داشت که یکی از الگوهای قیمت‌گذاری در کالاهای کشاورزی قیمت‌گذاری تضمینی است. بر اساس ماده واحده قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی (مصوب سال ۱۳۶۸) و نیز ماده ۲۰ قانون نظام جامع دامپروری کشور، دولت موظف است تا خرید محصولات اساسی کشاورزی (گندم، برنج، جو، ذرت، چغندر، پنبه و ش، دانه‌های روغنی، چای، سیب‌زمینی، پیاز و حبوبات) و گوشت مرغ، گوشت قرمز، تخم مرغ خوراکی و نطفه دار) و شیر را تضمین و قیمت آنرا همه ساله اعلام نماید.

این دست قوانین حمایتی در حوزه کشاورزی با دلایلی همچون تامین امنیت غذایی کشور، ریسکی بودن فعالیت‌های کشاورزی و افزایش مزیت‌های رقابتی در بخش کشاورزی و با هدف تشویق تولید و صادرات، توسعه پایدار و نیز تثبیت نوسانات قیمت، عرضه و تقاضا و درآمد کشاورزان وضع شده است. بر اساس این قانون دولت موظف است همه ساله قیمت خرید تضمینی را اعلام نماید، که این اعلام قیمت سالانه بدون هرگونه فرمول تعیین قیمت مشخص که قیمت‌ها را سالانه و با توجه به سیاست‌ها و رویکردهای دولت‌های مختلف دستخوش تغییرات میکند. نحوه قیمت‌گذاری در حوزه این کالاها چندان شفاف نیست و نحوه تعیین قیمت خرید تضمینی بر اساس هزینه‌های تولید تعیین می‌گردد. علاوه بر این، عدم توجه به قیمت‌های جهانی این محصولات و تاکید بر تعیین قیمت بر اساس نرخ تورم کشور، رقابت پذیری این محصولات را با چالش‌های جدی مواجه می‌نماید.

بر اساس تبصره ۶ ماده ۶ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، خرید تضمینی از کشاورزان منوط به پذیرش شرایط الگوی کشت می‌باشد. لازم به ذکر است با اجرایی شدن قانون تمرکز وظایف و اختیارات وزارت جهاد کشاورزی و تشکیل ستاد اجرایی تنظیم بازار در سطح ریاست جمهوری حوزه اختیارات سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در مقام سیاست‌گذاری و صدور مصوبات ناظر بر حلقه‌های مختلف تولید کالاهای اساسی کشاورزی پایه محدودتر شده است. با این حال مسئولیت نظارت بر بازار کلیه کالاهای اساسی در حلقه مصرف‌کننده بر عهده سازمان است.

### ۱-۲-۲-۳- قانون جلوگیری از افزایش قیمت‌ها

قانون جلوگیری از افزایش قیمت‌ها تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۸۲/۰۴/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که به موارد زیر اشاره دارد:

ماده واحده - در اجرای سیاست‌های کنترل تورم و به منظور گسترش رفاه عمومی و جلوگیری از افزایش قیمت کالاها و خدمات دولتی با تأکید بر رعایت احکام و اصول برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از تاریخ تصویب این قانون کلیه افزایش نرخ خدمات و کالاهای دولتی خارج از ضوابط برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران لغو می‌گردد.

کمیته‌ای به ریاست‌رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزیر بازرگانی موظف است حداکثر ظرف مدت دو هفته نسبت به اجراء مفاد این بند اقدام کند.

### ۳-۱-۲-۳- قانون نظام صنفی

در آخرین بازنگری، قانون اصلاح قانون نظام صنفی مشتمل بر ۵۹ ماده در ۱۳۹۲/۶/۱۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. ماده ۵۱، ۷۱ و تبصره ۲ ماده ۷۲ قانون نظام صنفی جدید به قیمت‌گذاری، کنترل و نظارت بر قیمت کالاها و خدمات صنفی دلالت دارد.

### ۳-۱-۲-۴- قانون تثبیت قیمت‌ها

طرح این قانون جهت اصلاح ماده ۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ارائه گردید و در تاریخ اسفند ماه ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و رئیس مجلس هفتم آن را هدیه مجلس به مردم در سال جدید دانست.

### ۳-۱-۲-۵- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) در تاریخ ۱۳۸۴/۰۸/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و موضوع ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه با اعمال اصلاحات مطرح گردید. که از جمله مواد قابل توجه آن می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

ماده ۱۴: به منظور استفاده از ظرفیت‌های خالی کارخانه‌های آرد و ایجاد اشتغال بیشتر به آنها اجازه داده می‌شود پس از تأیید وزارت جهاد کشاورزی نسبت به خرید گندم با قیمت آزاد یا وارداتی اقدام و پس از آرد کردن در کارخانه‌های یاد شده در داخل توزیع و یا صادر نمایند. در این بند باید به اطمینان از اینکه آرد توزیع شده منشاء یارانه‌ای ندارد مطمئن شد و ضمن اینکه در بندی به نرخ تعرفه موثر در ماده قانونی قانون برنامه پنج ساله پنجم اشاره شده بود در تضاد نباشد.

ماده ۶۳: بهای برق، گاز و آب کلیه واحدهای تولیدکننده محصولات بخش کشاورزی اعم از زراعی، باغیانی، دامی و آبزیان طبق تعرفه‌های کشاورزی محاسبه و منظور خواهد شد.

همچنین، بر اساس ماده ۲۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، ضمن محدود کردن حیطه قیمت‌گذاری کالاها به کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و فهرست و قیمت این کالاها و خدمات به پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، نیرو، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تعیین و حسب مورد

<sup>۶</sup> غلامعلی حداد عادل

وزارتخانه ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد. همچنین بر اساس ماده ۳۶ این قانون تصویب و ابلاغ قیمت‌های تضمینی محصولات کشاورزی بر عهده شورای اقتصاد گذاشته شده است.

### **۶-۲-۱-۳- قانون بورس اوراق بهادار**

نوعی دیگر از قیمت‌گذاری تنظیم ساختار بازار است که در این روش الزام به عرضه کالا در بورس و کشف قیمت از طریق بازار بورس می‌باشد. قانون بورس اوراق بهادار به مورخ ۱۳۸۴/۰۹/۱ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. زمینه‌های قانونی حضور کالاهای در بورس بر اساس بخش سوم ماده ۹ دستورالعمل پذیرش کالا و اوراق بهادار که در آن مقررات شرایط پذیرش و تداوم پذیرش کالای اصلی در بازار فیزیکی مهیا شده است. بورس کالایی در کشور را می‌توان در قالب سه دسته، ۱- بورس محصولات کشاورزی، ۲- بورس پتروشیمی و ۳- بورس کالاهای صنعتی و معدنی دسته بندی نمود. براساس ماده ۱۸ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دولت مکلف شده تا کالاهای پذیرفته شده در بورس را به جز اقلام دارویی از نظام قیمت‌گذاری خارج نماید که این رویه با اصل قیمت‌گذاری برخی از محصولات و ارایه کالاهای با قیمت تثبیتی در بورس همچون شکر در تعارض است.

با این حال دخالت دولت و سیاست قیمت‌گذاری برخی محصولات در بورس پس از اجرای قانون هدفمندسازی موجب شد تا مفهوم بازار بورس که محلی برای تعیین قیمت از طریق میزان عرضه و تقاضا باشد، از بین رفته و بورس به محلی جهت توزیع غیرعادلانه تبدیل گردید. این موضوع منجر به دور شدن قیمت‌ها از قیمت‌های واقعی می‌گردد که این امر ناشی از اعمال سیاست‌های قیمت‌گذاری از جانب دولت است. مداخلات عمده در مکانیزم عرضه و تقاضا در بازار بورس موجب شده ریسک ورود به این بازار و سرمایه‌گذاری بالاتر از حد معمول باشد. تبعات ورود سیاست‌های قیمت‌گذاری دولتی در بورس موجب شده، بورس کارکرد اصلی خود را که کشف قیمت براساس میزان عرضه و تقاضا است و نیز ایجاد تعادل در بازار را از دست دهد.

### **۷-۲-۱-۳- قانون حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت**

این قانون در جهت اجرای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در تاریخ ۱۳۸۶/۹/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. مواد قانونی حوزه قیمت‌گذاری این قانون عبارتند از:

ماده ۱: دولت را مکلف می‌نماید در جهت توسعه حمل و نقل درون شهری و برون‌شهری و مدیریت بر مصرف سوخت نسبت به بهینه‌سازی عرضه خدمات حمل و نقل از طرق مختلف و از جمله اصلاح قیمت‌ها اقدام نماید و در راستای اجرایی نمودن مفاد مختلف این ماده دولت اجازه دارد نسبت به اخذ و تعیین و همچنین تعیین و اخذ عوارض بر مبنای میزان مصرف سوخت و میزان آلاینده‌گی از خودرهای داخل و وارداتی اخذ نماید.

### ۸-۲-۱-۳- قانون مالیات بر ارزش افزوده

به منظور اجراء اصل یکصد و بیست و سوم (۱۲۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون مالیات بر ارزش افزوده پس از موافقت مجلس با اجراء آزمایشی آن به مدت پنج سال در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۹ به تصویب رسید. از آنجا که در اغلب کشورها، مالیات‌ها مهم‌ترین منابع درآمدی دولت هستند اما در کشور ما از دیرباز سهم کمی از درآمدهای دولتی از طریق مالیات تامین شده است که عمده‌ترین دلیل آن درآمدهای نفتی بوده است. تا قبل از سال ۱۳۸۲ در کشور مالیات‌های غیرمستقیم به استناد قوانین متعدد توسط دستگاه‌های مختلف و شهرداری‌ها و بعضاً سازمان امور مالیاتی و وزارت امور اقتصاد و دارایی وصول می‌گردید. با تصویب قانون اصلاح مواردی از قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱ از ابتدای سال ۱۳۸۲ تمام مالیات و عوارض وصولی قبلی منتفی و سازمان امور مالیاتی کشور متصدی وصول مالیات و عوارض مصوب گردید و این قانون تا سال ۱۳۸۷ به اجرا گذاشته شد. به دلیل تجمیع مالیات و عوارض مختلف قبلی این قانون به قانون تجمیع عوارض معروف گردید. قانون مالیات بر ارزش افزوده پس از تصویب، از اول مهر ماه ۱۳۸۷ به اجرا گذاشته شد. مطابق مواد ۵۰ و ۵۱ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده این قانون جایگزین قانون موسوم به تجمیع عوارض گردید.

ساختار ناکارآمد مالیاتی در برخی موارد مانند قانون تجمیع عوارض باعث کاهش توان رقابت‌پذیری و سودآوری تولیدکنندگان گردیده است که از این حیث می‌توان به قوانین مالیاتی به عنوان نقطه‌ای اثرگذار بر تنظیم بازار محصول اشاره کرد به طوری که ناکارآمدی در بخش به نوعی قیمت را خارج از حیطه تصمیم‌گیری بنگاه تغییر می‌دهد.

### ۹-۲-۱-۳- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در آخرین سال اجرای قانون برنامه چهارم توسعه و در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و به اجرا درآمد. فصل نهم این قانون با عنوان تسهیل رقابت و منع انحصار، فعالیت‌های اقتصادی را به سه گروه تقسیم نموده و فعالیت‌های انحصاری را در دسته سوم قرار داده است که شامل موارد زیر می‌باشند. (ماده ۲ فصل دوم)

- ✓ شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)؛
- ✓ شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی؛
- ✓ تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح؛
- ✓ شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز؛
- ✓ معادن نفت و گاز؛
- ✓ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون؛

- ✓ بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران؛
- ✓ شبکه‌های اصلی انتقال برق؛
- ✓ سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران؛
- ✓ سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی؛
- ✓ رادیو و تلویزیون،

لازم به ذکر است این قوانین و آئین‌نامه‌ها با اهدافی همچون تعیین قیمت توسط مرجع تخصصی تعیین و تصویب گردیده است، اما حلقه مفقوده اجرای این قوانین و مقررات، توجه محدود به حوزه بهره‌وری و قیمت تمام شده سایر محصولات است.

### ۱۰-۲-۱-۳- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسید. عادلانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها، «افزایش کارایی»، «بالاتر بودن آثار رفاهی پرداخت نقدی نسبت به یارانه باز»، «کاهش هزینه‌های دولت»، «شفافیت یارانه نقدی»، «رفع زمینه قاچاق سوخت» و «کاهش آلودگی منافع زیست محیطی» از مهمترین اهداف اجرای این قانون در کشور بود. محورهای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را می‌توان به صورت کالاها و خدمات مشمول اصلاح قیمت (مواد ۱، ۳ و ۴)، نحوه اصلاح قیمت‌ها (مواد ۱، ۳ و ۴) و مدیریت نوسان قیمت‌ها (ماده ۲) عنوان نمود. همچنین کالاهای مشمول قیمت‌گذاری در قانون اشاره شده شامل موارد زیر می‌باشند.

- ✓ حامل‌های انرژی (نفت سفید، بنزین، گازوئیل، نفت کوره، گاز مایع، گاز طبیعی و برق)؛
- ✓ آب و فاضلاب؛
- ✓ حمل و نقل عمومی؛
- ✓ پست؛
- ✓ کالاهای اساسی (گندم، برنج، روغن، شیر، شکر)؛

دولت از سال ۱۳۸۸ و بر اساس قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، مصادیق این دسته از کالاها را که مشمول سیاست‌های تنظیم سطح قیمت (قیمت تشبیتی) بود، تعیین نمود. ماده ۴ قانون هدفمندی یارانه‌ها مصادیق این کالاها را که مشمول هدفمندسازی یارانه‌ها و حمایت‌های دولتی می‌گردد، تعیین نمود که بدین شرح است: گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هواپیمایی، خدمات ریلی (مسافری)، فرآورده‌های نفتی، برق، گاز، آب.

### ۱۱-۲-۱-۳- قانون امور گمرکی

بر اساس قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ ارزش گمرکی کالاهای ورودی (وارداتی) و صدوری (صادراتی) بر اساس ماده ۱۴ و ۱۶ این قانون معین شده است.

بر اساس ماده ۱۴ این قانون، ارزش گمرکی کالای ورودی در همه موارد عبارت است از ارزش بهای خرید کالا در مبدأ به اضافه هزینه بیمه و حمل و نقل (سیف) به اضافه سایر هزینه‌هایی که به آن کالا تا ورود به اولین دفتر

گمرکی تعلق می‌گیرد که از روی سیاهه خرید یا سایر اسناد تسلیمی صاحب کالا تعیین می‌شود و بر اساس برابری نرخ ارز اعلام شده توسط بانک مرکزی در روز اظهار است.

بر اساس ماده ۱۶ این قانون ارزش گمرکی کالای صدور، عبارت است از قیمت فروش کالا برای صدور به اضافه هزینه بیمه، باربری و حمل و نقل و سایر هزینه‌هایی که به آن کالا تا خروج از قلمرو گمرکی تعلق می‌گیرد و از روی سیاهه و اسناد تسلیمی صادرکننده تعیین می‌گردد. در صورت عدم ارائه اسناد و یا نامتناسب بودن ارزش اظهار شده به دلایل مستند، گمرک ارزش کالای صدور را با استعلام از مراجع ذی‌ربط و براساس قیمت عمده‌فروشی آن در بازار داخلی به اضافه هزینه‌هایی که تا خروج از قلمرو گمرکی به آن تعلق می‌گیرد تعیین می‌نماید.

همچنین بر اساس تبصره این ماده قانونی، تشخیص نامتناسب بودن ارزش گمرکی مانع از صدور کالا نیست و گمرک می‌تواند با اخذ تعهد، رسیدگی به ارزش را به بعد از صدور موکول نماید مگر در مواردی که صادرات کالا منوط به پرداخت عوارض صادراتی بر مبنای ارزش کالا باشد.

### ۳-۱-۳- قانون احکام دائمی

عطف به نامه شماره ۵۲۴۱۲/۱۰/۲۲۰ مورخ ۱۳۹۴/۸/۴ در اجرای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ تصویب شد.

بر اساس احکام دائمی در برخی از مفاد این قانون به قیمت‌گذاری کالاها و خدمات اشاره شده است که در زیر بیان شده است:

ماده ۸. عقد قرارداد و هرگونه پرداخت مازاد بر تعرفه تعیین شده برای آن دسته از خدمات تشخیصی، بهداشتی و درمانی که در بسته بیمه پایه سلامت اعلام می‌شود توسط شرکتهای بیمه تجاری و سازمان بیمه سلامت ایران با اشخاص حقیقی و حقوقی تحت هر عنوان ممنوع است. پرداخت حق سرانه بیمه تکمیلی به جز در مواردی که در قوانین خاص معین شده است، بر عهده افراد بیمه شده است. منظور از بیمه تکمیلی فهرست خدماتی است که در تعهد بیمه پایه سلامت نیست.

تبصره ۱. کلیه دستگاههای اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظف به اجرای موضوع این حکم و رعایت تعرفه‌های مصوب هستند.

ماده ۹: الف- شورای عالی بیمه سلامت کشور مکلف است هر ساله، قبل از تصویب بودجه سال بعد در هیأت وزیران نسبت به بازنگری ارزش نسبی و تعیین تعرفه خدمات سلامت برای کلیه ارائه دهندگان خدمات بهداشتی، درمان و تشخیص در کشور اعم از دولتی و غیردولتی و خصوصی با رعایت اصل تعادل منابع و مصارف و قیمت واقعی در جهت تقویت رفتارهای مناسب بهداشتی، درمانی و مبنای محاسباتی واحد و یکسان با حق فنی واقعی یکسان برای بخش دولتی و غیردولتی در شرایط رقابتی و بر اساس بند (۸) ماده (۱) و ماده (۸) و (۹) قانون بیمه



همگانی خدمات درمانی کشور مصوب ۱۳۷۳/۸/۳ اقدام و مراتب را پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور، قبل از پایان هر سال برای سال بعد جهت تصویب به هیأت وزیران ارائه کند. این بند به‌عنوان یک ماده بعد از ماده (۲) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور مصوب ۱۳۷۳/۸/۳ الحاق می‌گردد.

ب- آزمایش اجباری برای تأیید سلامت کلیه رانندگان وسایل حمل و نقل عمومی مشمول بیمه سلامت است. هزینه های مربوط به محل اعتبار موضوع ماده (۳۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تأمین می‌شود.

تبصره: گزارش‌های موضوع این بند در مورد قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم، خلا قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از سرمایه گذاری و تولید و صادرات و اشتغال و چگونگی کاهش قیمت تمام شده کالاها و خدمات در ایران همراه با ارتقای کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه گذاری ها و ظرفیتهای موجود تهیه می‌شود.

## ۲-۳- بررسی چارچوب نظام قیمت‌گذاری بر اساس مقررات مرتبط قیمت‌گذاری

### ۱-۲-۳- مصوبات مرتبط با تعیین اولویت کالاها مورد قیمت‌گذاری

بررسی مصوبات مختلف طی سال های بعد از انقلاب نشان می‌دهد که از سال ۱۳۷۳ به منظور کنترل بیشتر بر سطح قیمت‌ها همواره اولویت‌هایی برای قیمت‌گذاری کالاها و خدمات طی دوره‌های مختلف تعیین شده است که عمدتاً این اولویت بندی کالاها و خدمات به سبب اهمیت و نقش آنها در سبب اقتصادی خانوارها صورت می‌گرفته و از مواردی است که امروزه نیز از سوی دولت، شورای اقتصاد، ستاد هدفمند سازی یارانه و ستاد تنظیم بازار دنبال می‌شود؛ موضوعی که اگرچه مناسب و مطلوب تلقی می‌شود، ولی در مواردی بخصوص در بخش قیمت‌گذاری خدمات و برخی کالاهای اولویت دوم و سوم مانند حمل و نقل درون شهری، خدمات تعمیرگاهی که تابع شرایط و مقتضیات متفاوتی در کشور است و تجویز یک نسخه برای آنها مناسب و مطلوب تلقی نمی‌شود، می‌تواند چالش‌هایی را ایجاد نماید.

بر اساس محدودیت‌هایی که برای واردات کالاها در سال‌های ۱۳۷۳ به بعد به وجود آمد دولت را بر آن داشت که از طریق ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار کنترل بیشتری را بر قیمت‌ها اعمال کند. بر اساس این تصمیم به استناد مصوبه نامه مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۳ هیأت وزیران ۱۷ قلم کالا به عنوان کالاهای مشمول مرحله اول را توسط وزارت بازرگانی قیمت‌گذاری و وزارتخانه‌های بازرگانی و دادگستری برابر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بازرسی و نظارت قرار شد بر نحوه توزیع و قیمت اقالام مذکور نظارت و با متخلفین برخورد نمایند.<sup>۷</sup> این رویه در سال‌های بعد نیز ادامه یافت. در مهر ماه ۱۳۷۸ (آخرین سال برنامه دوم توسعه) و در حالی که قیمت‌ها روند کاهشی را در سال‌های

<sup>۷</sup> رازینی رحمانی، ابراهیم علی و دیگران (۱۳۸۱)، سیاست‌های حمایتی و پیامدهای آن در ایران

۷۶ و ۷۷ تجربه نموده بودند، ستاد اقتصادی با تصویب نامه شماره ۴۰۰۵۹ ت ۲۱۹۹۶ ه به ظاهر تصمیم به کاهش اولویتهای قیمت گذاری از ۳ گروه به دو گروه در خصوص نظام قیمت گذاری کالا و خدمات سبد حمایتی نمود. پس از آن بر اساس مقررات نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی) موضوع تصویب نامه شماره ۶۹۵۴/ت/۲۴۵۰۵ ه مورخ ۱۳۸۰/۲/۲۲ قیمت کالاها و خدمات به تغییر در محتوی دو گروه اولویت بندی قیمت گذاری پرداخت. گروه اول؛ کالاها و خدمات اساسی، حساس و ضروری و گروه دوم: سایر کالاها و خدمات. بر اساس مفاد مندرج در این مقررره کالاها و خدمات گروه اول بعد از کارشناسی های لازم توسط سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان مطابق تصمیم گیری های قیمت کالاها توسط شورای اقتصاد تعیین می شد. کالاها و خدمات بخش دوم گروه اول در چارچوب دستورالعمل سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان راسا توسط واردکنندگان و یا واحدهای تولیدی قیمت گذاری می گردید. بر اساس ماده ۵ مصوبه فوق الذکر اصول و مبنای محاسبه و قیمت گذاری کالاها بر عهده سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان بوده که این مهم توسط «ضوابط قیمت گذاری کالاهای تولید داخل» در هیئت تعیین و تثبیت قیمت های این سازمان مشخص می شود. مجموع کالاها در این بخش ۳۹ قلم بود که از جمله آنها می توان به گندم، جو، تراکتور و خودرو اشاره کرد. بخش دوم نیز شامل ۸ قلم بود که از طریق واحدهای تولیدی ولی بر اساس ضوابط قیمت گذاری سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان تعیین قیمت می شدند. در واقع این کالاها و خدمات حساسیت کمتری نسبت به کالاهای بخش اول داشتند، ولی تاثیر افزایش قیمت آنها در ایجاد عدم تعادل نسبی در عرضه و تقاضا و افزایش بهای تمام شده کالاهای تولیدی (با عنوان مواد اولیه) و یا بعضا انحصاری بودن آن قابل توجه بود. سیمان و مواد اولیه لاستیک از جمله این مواد بودند. گروه دوم نیز کالاها و خدماتی را شامل می شود که از شمول قیمت گذاری دولتی خارج بودند. قیمت این کالاها بر اساس مکانیزم عرضه و تقاضا در بازار تعیین می شد و دولت در آن دخالتی نداشته است.

پس از آن در مصوبه سال ۱۳۹۳ در ابلاغیه شماره ۹۳/۲۳۳/م/ت/۵۰۴۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۱۶ هیات وزیران فهرست کالاها و خدمات مشمول قیمت گذاری بازنگری قرار گرفتند که محدوده کالاهای مشمول قیمت گذاری به موارد مندرج در جدول (۲) تغییر یافت. بر اساس این مصوبه بر کالاهای اولویت اول مجموعه اقدامات تنظیم بازار شامل نحوه تعیین قیمت، تأمین (تولید داخل و واردات)، تعیین تعرفه، موجودی، قیمت، توزیع، نظارت، بازرسی بر آنها و سایر عوامل موثر در ثبات بازار بر آنها اعمال می شود. همچنین کالاهای اولویت دوم مشمول رشد و پایش مداوم روند تأمین، توزیع موجودی و قیمت بازار شده اند.

<sup>۸</sup> در خصوص نوع کالاهایی که در این گروه بندی قرار گرفته اند در فصل شناسایی کالا و خدمات مشمول قیمت گذاری به تفصیل صحبت خواهد شد

<sup>۹</sup> مصوبه شماره ۹۳/۲۳۳/م/ت/۵۰۴۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۱۶: کالاهای اولویت اول: گوشت قرمز، گندم، آرد، نان، برنج، روغن نباتی، شکر، کره، جو، ذرت، کنجاله سویا، گوشت مرغ، شیر خشک صنعتی، شیر خام، کود اوره، کود فسفات و پتاس. کالاهای اولویت دوم: پنیر، ماست، تخم مرغ، واکسن دامی، کاغذ چاپ و تحریر، روغن موتور، LAB، دوده، لاستیک، پلی اتیلن، شمش فولادی، انواع ورق، میلگرد، تیر آهن، مس کاتد، شمش آلومینیوم و سرب، سیمان خاکستری، کاشی، شیشه جام، خودرو سبک، تراکتور و کمباین، یخچال و فریزر، ماشین لباسشویی

در نهایت بر اساس آخرین مصوبه مربوط به تعیین اولویت‌های کالایی ستاد هدفمندی‌سازی یارانه‌ها طی مصوبه شماره ۴۸۰۲۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۱۶ در خصوص کالاها و خدمات اولویت اول و دوم تجدید نظر نمود. بر اساس مصوبه مذکور علاوه بر جداسازی کالاها و خدمات گروه‌بندی شده از یکدیگر، برخی خدمات نیز به اولویت‌بندی نرخ‌گذاری اضافه گردید که در فصل شناسایی کالا و خدمات مشمول قیمت‌گذاری به آن اشاره خواهد شد.<sup>۱۰</sup>

بررسی مصوبات مربوط به تعیین اولویت‌های کالایی و خدماتی طی سال ۱۳۷۳ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد عموماً در سال‌های اخیر رویکرد دولت در حوزه اقتصاد بازار در زمینه کالا، رویکردی رقابتی بوده است. کاهش دامنه شمول کالاهای مشمول قیمت‌گذاری و محدود کردن آنها به برخی کالاهای استراتژیک که عمدتاً هم با امنیت غذایی و بودجه خانوار هم‌راستا بوده است، مؤید این استنباط می‌باشد. به‌طوری‌اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اجرای قانون هدفمندی‌کردن یارانه‌ها و همچنین گسترش بورس کالا نیز این مهم را دنبال نموده است. بررسی این کالاها نشان می‌دهد که طی دوره مورد اشاره کالاهای اساسی مرتبط با معیشت مردم همچون گندم، آرد، نان، قند و شکر، مرغ، تخم مرغ، برنج، روغن نباتی، گوشت قرمز، کره، شیر خام همچنان در این میان اقلام مشمول قیمت‌گذاری قراردارند و دامنه شمول کالاهای صنعتی در تعیین سطح قیمت به کودهای اوره، فسفات و پتاس، محصولات لبنی پر مصرف تقلیل یافته است. شایان ذکر است در مورد خدمات موضوع مداخله شرایط متفاوتی را از بازار کالا داشته و بر اساس مصوبه اخیر خدماتی نظیر خدمات پلیس +۱۰، استاندارد و .. اضافه گردیده است. در حقیقت رویکرد دولت برای آزادسازی در بازار کالا و خدمات تا حدی متفاوت بوده است.

## ۲-۳- مصوبات شورای اقتصاد و کارگروه تنظیم بازار

نگاهی به مصوبات شورای اقتصاد طی دوره ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۶ نشان می‌دهد این شورا همواره در تصویب سطح قیمت‌ها (قیمت‌های تضمینی و قیمت کالاهای اساسی) و تنظیم ساختار قیمت (اتخاذ تصمیم در خصوص مبنای قیمت‌گذاری فرآورده‌های نفتی و...)، میزان یارانه و مابه‌التفاوت کالاها و خدمات اساسی و نهاده‌های کشاورزی تصمیم‌گیر بوده و مقررات قیمت‌گذاری عمدتاً توسط این شورا مصوب شده است.

علاوه بر این مبنای تعیین قیمت‌های تضمینی بررسی و محاسبه هزینه تولید محصولات کشاورزی بوده و در این روش قیمت‌های تضمینی پیشنهادی در بسیاری از مواقع در حدی کمتر از قیمت‌های وارداتی بوده است که این روند نشانگر عدم حمایت کافی از محصولات داخلی در مقابل محصولات وارداتی است.

کارگروه تنظیم بازار بسته به شرایط مختلف اقتصادی کشور اقدام به تشدید مداخلات خود در سطح بازار می‌نماید. افزایش هزینه‌های تولید و افزایش قیمت‌های جهانی و در نتیجه افزایش قیمت تمام شده کالاهای مشمول

<sup>۱۰</sup> مطابق ابلاغیه شماره ۴۵۵۴۵/۴۶۵۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۱/۲۲ معاون اول رئیس‌جمهور به منظور هماهنگ‌سازی و ایجاد وحدت رویه در نظام قیمت‌گذاری و نظارت بر آن و با عنایت به صلاحیت دولت در هماهنگی و اصلاح تصمیمات مراجع قیمت‌گذاری و به موجب تبصره ۳ ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳ برای جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، تمامی دستگاه‌ها دولتی، غیردولتی و خصوصی باید از افزایش قیمت به هر نحو خودداری نموده و قبل از هر گونه اقدام و تغییر قیمت مراتب برای بررسی به تایید کارگروه تنظیم بازار برسد.

قیمت‌گذاری، افزایش نرخ ارز، تنگناهای داخلی و کمبود عرضه، ممنوعیت‌های فصلی واردات برخی اقلام، از مهمترین دلایل ورود کارگروه تنظیم بازار در بازار کالاها و خدمات بوده است. مطابق با مصوبه ۴۸۰۲۱ ستاد هدفمندی‌سازی یارانه‌ها افزایش تا سقف ۶ درصد با تصویب سازمان حمایت و بیش از آن پس از تایید سازمان مذکور (هیات تعیین و تثبیت قیمت‌ها) مستلزم اخذ مصوبه از کارگروه تنظیم بازار می‌باشد. علاوه بر این براساس بخشنامه معاون اول محترم رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۴ ایجاد وحدت رویه در نظام قیمت‌گذاری و جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، استفاده از وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و خصوصی در حیطه قیمت‌گذاری منوط به هماهنگی با کارگروه تنظیم بازار شد. باید توجه داشت به واسطه این بخشنامه قیمت‌گذاری از تمامی نهادهای تخصصی و درگیر در این حوزه سلب و به کارگروه تنظیم بازار سپرده شد.

### ۳-۲-۳- ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای تولید داخل

سایر کالاها به جز کالاهای اساسی، عمومی و انحصاری بر اساس ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای تولید داخل توسط سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان تعیین می‌گردد. این ضوابط در سال‌های ۱۳۷۹، ۱۳۸۲ و آخرین بار در سال ۱۳۸۸ مورد بازنگری قرار گرفته و در سال ۱۳۸۹ ابلاغ گردیده است. شیوه قیمت‌گذاری در این مقررات خود دارای مشکلاتی است که کالاهای تولید داخل را در جهت هر چه رقابت‌پذیرتر شدن آنها، سوق نمی‌دهد. مشکلات احصاء شده در آئین نامه در بخش آسیب‌شناسی مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

### ۳-۲-۴- ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای وارداتی

ضوابط اعلام شده در مورد قیمت‌گذاری کالاهای وارداتی میزان سود انواع این کالاها را ۱۵ درصد در نظر گرفته است. مطابق با این ابلاغیه که مربوط به سال ۱۳۸۹ است، میزان سود کالاهای پزشکی، دندانپزشکی و آزمایشگاهی ۱۸ درصد، داروهای دامی یا واکسن دامی ۱۷ درصد، قطعات یدکی خودرو ۱۸ درصد، آهن‌آلات ۱۲ درصد و سایر کالاهای وارداتی ۱۵ درصد تعیین شده است. در خصوص افت، شکستگی و ضایعات کالاهای وارداتی نیز عنوان شده، در صورت پرداخت نشدن این هزینه‌ها در قالب بیمه کالا، می‌توانند حداکثر تا دو درصد ارزش قیمت خرید کالا و کرایه حمل خارجی را به قیمت نهایی اضافه شود. از سوی دیگر، کالاهای وارداتی که باید از طرف واردکننده گارانتی شوند یا احتیاج به سرویس‌ها و خدمات پس از فروش داشته باشند، به شرط دارابودن امکانات سرویس و تایید وزارتخانه مربوطه، حداکثر سه درصد به عنوان هزینه گارانتی و خدمات پس از فروش به سود واردکننده اضافه می‌شود. همچنین درصد سود و هزینه‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی کالاهای تولیدی و وارداتی یکسان است اما در محاسبه قیمت تمام‌شده کالاهای وارداتی برخی هزینه‌ها با در نظر گرفتن سود در محاسبات منظور می‌شوند و برخی نیز بدون سود محاسبه خواهند شد.

از جمله هزینه‌هایی که با احتساب سود در محاسبه قیمت کالا منظور می‌شود قیمت خرید کالا در مبدأ، کرایه حمل خارجی و حق بیمه است و هزینه‌هایی که بدون احتساب سود در محاسبه قیمت فروش کالا در نظر گرفته می‌شوند حقوق و عوارض گمرکی، هزینه‌های حمل داخلی، هزینه بازرسی داخلی کالا، هزینه مالی، هزینه‌های انبارداری گمرکی و حق توقف کانتینر است. همچنین هزینه‌هایی مانند سردخانه، آزمایش و استاندارد، کارمزد

<sup>۱۱</sup> در پاورقی مربوط به بخش ۱-۲-۳ فصل چهارم به جزئیات این بخشنامه پرداخته شده است.

دریافتی وزارت بهداشت، قبوض دریافتی راه آهن تحت عنوان ایرسوتر، اوراق وزارت راه و شهرسازی و هزینه تعرفه خدمات بهداشتی سازمان دامپزشکی کشور نیز بدون احتساب سود در محاسبه قیمت فروش کالا منظور می شود.

### ۵-۲-۳- دستورالعمل نرخگذاری کالا و خدمات صنفی

در سال ۱۳۸۵ دستورالعملی حاوی جدول درصد ضرایب سود و هزینه های عمده فروشی و خرده فروشی کالاها با عنوان دستورالعمل نرخگذاری کالا و خدمات صنفی تصویب گردید. بر اساس دستورالعمل مذکور، کلیه کالاهای تولید داخل (اعم از کالاهای قرار گرفته در گروه پایش و نظارت و سایر کالاهای غیرمشمول قیمت گذاری) به چهار دسته کالاهای مصرفی کم دوام، کالاهای مصرفی با دوام، کالاهای واسطه ای و کالاهای سرمایه ای تقسیم بندی نمود. بر اساس این لیست و میزان درصد سود خرده فروشی و عمده فروشی می توان استنباط نمود که نحوه تعیین سود در جهتی بوده است که سرمایه گذاران را به سمت تولید کالاهای مصرفی و واسطه ای و نه کالاهای سرمایه ای سوق می دهد.<sup>۱۲</sup>

بر اساس دستورالعمل نرخ گذاری کالاها و خدمات صنفی ابلاغ شده طی نامه شماره ۶۰/۱۶۸۷۳۹ مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۰۱ مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران، کالاها و خدمات صنفی به سه گروه تقسیم می شوند. کالاها و خدمات صنفی با اولویت اول، کالاها و خدمات صنفی با اولویت دوم و کالاها و خدمات صنفی با اولویت سوم. بر اساس این دستورالعمل کالاها و خدمات صنفی هستند که مورد توجه و تقاضای خاص مصرف کنندگان می باشند و در سبد هزینه خانوار سهم زیادی دارند و مصرف کنندگان در هر شرایطی ناگزیر به تهیه و مصرف آن هستند. نرخ گذاری کالاها و خدمات مذکور در سراسر کشور الزامی خواهد بود. کمیسیون های نظارت می بایست نرخ کالاها و خدمات اولویت دار را براساس دستورالعمل های تهیه شده توسط سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان مورد بررسی محاسبه و تصویب قرار گرفت.

### ۳-۳- سیاست گذاری اقتصادی و نرخ های موثر بر قیمت کالاها

سیاست های پولی، مالی و ارزی از مهمترین سیاست های تاثیرگذار بر سطح قیمت ها می باشند. در همین راستا نرخ ارز، نرخ سود، قیمت سوخت (انرژی)، نرخ تعرفه، مالیات و یارانه ها از مهمترین متغیرهایی هستند که متاثر از سیاست گذاری اقتصادی بوده و دارای آثار مهمی بر قیمت ها هستند که در فرایند تصمیمات قیمت گذاری باید مورد توجه قرار گیرند. توضیحات مربوط به این بخش در فصل مربوط به شناسایی کالاها و خدمات مشمول قیمت گذاری به تفسیر مورد

<sup>۱۲</sup> در بخش شناسایی کالاها و خدمات این موضوع با ارائه آمار و تحلیل عمیق تر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

#### ۴-۳- آسیب‌شناسی نظام قیمت گذاری از منظر قوانین و مقررات مرتبط با قیمت

آسیب‌شناسی ارائه شده پیرامون مداخله دولت در زمینه مقررات قیمت‌گذاری با تأکید بر فرایند تعیین و تأثیرپذیری قیمت‌ها به موجب سیاست‌ها، قوانین، مقررات و تصمیمات نهادهای متولی قیمت‌گذاری در کشور می‌باشد. در این بخش ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای تولید داخل و وارداتی و همچنین ضوابط مربوط به ضرایب سود عمده‌فروشی و خرده‌فروشی نیز مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت. بر این اساس کانال‌های تعیین و تأثیرپذیری قیمت‌ها در ۳ گروه زیر قابل تقسیم‌بندی می‌باشند.

✓ قیمت‌گذاری مستقیم و تعیین سطح قیمت‌ها

✓ تعیین ساختار قیمت و تنظیم دستورالعمل‌های تنظیم قیمت

✓ تأثیرپذیری از طریق تعیین نرخ‌های کلیدی اقتصاد و سیاست‌های پولی، ارزی و مالی

در این راستا نهادهای حاکمیتی، دولتی، بخش خصوصی، بازار بورس و شورای رقابت به موجب قوانین بالادستی و یا مصوبات بخشی و فرابخشی اقدام به قیمت‌گذاری کالا و خدمات می‌نمایند.

نکته قابل توجه در خصوص مداخلات قیمتی دولت حاکی از آن است که ریشه ورود دولت به مداخله در بازارهای محصول، انرژی، ارز، کار و بازار مالی از طریق قیمت‌گذاری، از دهه ۱۳۵۰ (و حتی قبل از آن) تا کنون با هدف مقابله با تورم بوده است. در واقع مبنای بسیاری از تصمیمات اعم از تصویب قوانین و مقررات و یا تشکیل نهادهای در جلوگیری از افزایش قیمت‌ها و بروز نوسانات قیمتی بوده است. این در حالی است که روند تغییرات قیمت طی چهار دهه گذشته نشان می‌دهد که این روند نه تنها افزایشی بوده بلکه نوسانات زیادی را نیز تجربه نموده است. بگونه‌ای که ایران از منظر طولانی‌ترین دوره تورم دو رقمی در بین کشورهای جهان رکورددار است و با وجود اینکه تورم جهانی در سال ۲۰۱۵ به رقم بی‌سابقه ۱/۴ درصد رسید، ایران تا سال ۲۰۱۵ همچنان تورم دو رقمی داشته است. علاوه بر بالا بودن تورم در ایران نوسانات تورم نیز زیاد است بطوریکه اختلاف ۱۰ تا ۳۰ درصدی تورم بین دو سال متوالی رخدادی است که در چهار دهه گذشته به دفعات اتفاق افتاده است و البته در سال‌هایی نیز تجربه اختلاف بالاتر از ۱۰۰ و ۷۰ درصد را نیز داشته است. از این رو می‌توان استنباط نمود که آنچه هدف و چشم‌انداز سیاست‌ها، قوانین و مقررات تصویبی در خلال سال‌های بررسی شده بوده است، تحقق نیافته و البته اجرای این تصمیمات نیز خود هزینه‌هایی را بصورت مستقیم و غیر مستقیم بر هزینه‌های تولید، خانوارها و در مجموع بر رفاه جامعه وارد نموده است. در این راستا و با توجه به سیر تاریخی قوانین و مقررات و همچنین محتوی آنها، مهمترین چالش‌های نظام قیمت‌گذاری کشور و در نتیجه چالش‌های مربوط به شرایط تحقق اهداف و چشم‌اندازها را در موارد زیر می‌توان خلاصه نمود:

۱- توجه اجمالی به شاخص قیمت‌ها قبل و بعد از تصویب این قوانین به روشنی حاکی از آن است که رشد قیمت‌ها قبل و بعد از تصویب قوانین همچنان ادامه یافته است که این مشاهده می‌تواند دلیل واضحی بر بی‌اثری تصویب قوانین در کنترل نرخ تورم و حل مشکلات اقتصادی باشد.

۲- بررسی مبانی نظری حاکی از آن است که تصویب قوانین با هدف تنبیه عاملان اقتصادی هیچگونه تاثیری بر تعدیل سطوح قیمت‌ها ندارد این در حالی است که برخی از قوانین نظیر قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۰ مجلس شورا، قانون مجازات عاملان تولیدی و وارداتی مصوب دی‌ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب و قانون تعزیرات حکومتی مصوب اسفند ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت با رویکرد کنترل قیمت از طریق مجازات عاملان اقتصادی تدوین گردیده است.

۳- با وجود اینکه مقررات و دستورالعمل‌های مربوط به قیمت‌گذاری بارها بی‌اثر بودن خود را در حل مشکلات اقتصادی ثابت کرده، هنگام وجود مشکلات و بحران‌های اقتصادی- به رغم لازم‌الاجرا بودن قوانین قبلی- قوانین جدید در حوزه وسیع‌تر و با شدت عمل بیشتری تصویب شده که باز هم بی‌نتیجه مانده است. نمونه بارز آن را می‌توان به ابلاغیه شماره ۶۰/۱۵۱۷۸۰ مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۰ رئیس کارگروه تنظیم بازار اشاره نمود که با وجود مصوبه ۴۸۰۲۱ ستاد هدفمندی به حوزه مقررات‌گذاری قیمتی کشور اضافه گردیده و دامنه مداخله قیمت‌گذاری دولتی را علاوه بر اضافه شدن مصادیق کالایی (از حدود ۱۳ ردیف کالایی به ۲۵ ردیف کالایی اولویت قیمت‌گذاری)، فعالیت‌های بازار بورس را نیز شامل می‌شود.

۴- تعریف مقررات بگونه‌ای که دست دولت برای قیمت‌گذاری گروه‌های مختلف کالایی باز بوده و معیار مشخصی برای محدود نمودن دامنه مداخلات قیمت‌گذاری وجود ندارد. توضیح ارائه شده در ذیل بند (۲) از بخش (ب) مصوبه ۴۸۰۲۱ مورخ ۱۳۹۴/۴/۶ ستاد هدفمندی یارانه‌ها اثبات کننده این ادعا می‌باشد. وجود مقررات با دامنه مبهم و نامحدود از عوامل منفی مؤثر بر سرمایه‌گذاری و بهبود شرایط تکنولوژی از سوی بخش خصوصی بوده و به تبع بر بهبود بهره‌وری و کاهش قیمت تمام شده نیز اثر سوئی خواهد داشت.

۵- داشتن نگاه کوتاه مدت در تصمیمات مرتبط با نظام قیمت‌گذاری کشور: در این راستا می‌توان اذعان نمود که شکل‌گیری بسیاری از مقررات و مصوبات به بهانه سرکوب نوسانات قیمت در کوتاه‌مدت (که بخش وسیعی از آن طبیعی می‌باشد)، ساختارهای غلط و غیر بهینه را در اقتصاد ایران نهادینه کرده است. نتیجه چنین رویکردی در ایجاد انحراف در تصمیم‌گیری توسط تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران قابل درک می‌باشد. شایان ذکر است، داشتن نگاه کوتاه‌مدت در کنترل و تثبیت قیمت‌ها، نتیجه‌ای جز بسط و توسعه اقتصاد رانت محور از یک سو و انحراف در تخصیص بهینه منابع به سمت فعالیت‌های غیرمولد در اقتصاد را از سوی دیگر نخواهد داشت.

۶- تمایل به مداخله مستقیم در قیمت‌گذاری: با توجه به شناخت از دو الگوی کلان قیمت‌گذاری دولتی یعنی الگوهای مستقیم و غیر مستقیم قیمت‌گذاری از یک سو و بررسی ساختارها، سیاست‌ها و مقررات قیمت‌گذاری در کشور از سوی دیگر می‌توان اذعان نمود، مکانیسم قیمت‌گذاری در کشور با وجود ماهیت تلفیقی از دو الگوی کلان نامبرده، تمایل بیشتری به سمت مداخله مستقیم داشته که از دید بسیاری از صاحب‌نظران این شیوه مداخله هزینه‌های زیادی را بر اقتصاد تحمیل می‌کند.

۷- استفاده از روش مبتنی بر هزینه در فرایند قیمت‌گذاری: استفاده از روش‌های مبتنی بر هزینه در محاسبه قیمت (دستورالعمل فعلی نرخ‌گذاری) به‌عنوان مانعی برای ارتقای بهره‌وری و کاهش هزینه تمام شده می‌باشد که تقریباً کلیه کالا و خدمات در کشور با توجه به مصوبه ۴۸۰۲۱ و همچنین ابلاغیه شماره ۱۵۱۷۸۰ رئیس کارگروه تنظیم بازار در خصوص نحوه تعیین قیمت کالا و خدمات، مشمول استفاده از مفاد مندرج در دستورالعمل‌های مذکور می‌باشند.

۸- وجود تضادهای متعددی که در قوانین بالادستی و مصوبات نهادهای دولتی وجود دارد باعث گردیده که اقدامات و سیاست‌های نظام تصمیم‌گیر کشور در حرکت به سمت مکانیسم بازار و کنترل تورم بی‌اثر باشد. تعارض موجود در مصوبه ۴۸۰۲۱ و ابلاغیه ۱۵۱۷۸۰ با بند "د" ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه، تعارض موجود بین دستورالعمل ساماندهی بازار خودرو مصوب ۱۳۹۷/۶/۲۷ با وظایف شورای رقابت، تعارض بین قانون قیمت تضمینی با قانون بازار بورس، تعارض ماده ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه با شرح وظایف بازار بورس انرژی و درنهایت تعارض بین ابلاغیه ۱۵۱۷۸۰ با وظایف شورای رقابت، قانون بازار بورس و مواد قانونی در برنامه‌های پنجساله توسعه نمونه‌هایی از این تعارض‌ها می‌باشند. البته این تضادها به شکل کلی‌تری با ماده ۳۰ قانون مدنی کشور که اعلام می‌دارد هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.

۹- تفسیر اشتباه از برخی قوانین باعث گردیده که میزان تعارض و تضاد بین قوانین بالادستی نیز بوجود آمده به عنوان مثال در حالی که ماده ۸ قانون حمایت از قانون مصرف‌کننده بر هرگونه تبانی و تحمیل شرایط از سوی عرضه‌کنندگان کالا و خدمات، که موجب کاهش عرضه یا پایین آوردن کیفیت، یا افزایش قیمت شود تأکید دارد، ولی در بررسی‌های بعمل آمده و نظرات اخذ شده از صاحبان بنگاه‌ها و فعالین اقتصادی مشخص گردید، نهادهای متولی قیمت‌گذاری در کشور (با تأکید بر سازمان حمایت) این ماده را به مثابه سلب اختیار قیمت‌گذاری توسط واحدهای تولیدی تلقی نموده‌اند. این در حالی است که ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه بر محدود نمودن کالاهای مشمول قیمت‌گذاری به کالاهای حساس و ضروری تأکید دارد.

۱۰- عدم توجه به ساختار بازار و ماهیت کالاهایی که بر اساس مقررات و ضوابط مربوطه قیمت‌گذاری می‌شوند. در حال حاضر کلیه کالاهای تولید داخل و وارداتی به لحاظ ساختار قیمت‌گذاری یکسان بوده و هیچگونه تمایزی بین بازارها و کالاها قائل نمی‌شود.

۱۱- عدم توجه به توان ابزار قیمت‌گذاری در تحقق اهداف گوناگون نظیر کنترل تورم، تأمین معیشت، حفظ حقوق مصرف‌کننده و اهداف متعدد دیگر باعث گردیده که قیمت‌گذاری خود هدف نظام تصمیم‌گیری کشور گردد.

۱۲- همزمانی اکثر مصوبات با نرخ بالای تورم در یک بازه زمانی مشخص منجر به اتخاذ تصمیمات عجولانه و بدون توجه به آنالیز منفعت و هزینه برنامه‌های مذکور بوده است. از این رو پیامد و عواقب اینگونه



تصمیم‌گیری‌ها در اکثر موارد، حتی اگر اثرات کنترلی مقطعی و کوتاه‌مدت داشته ولی در مقابل از دید فعالین اقتصادی اثرات بلندمدت آن، مخرب ارزیابی شده است.

۱۳- پرداختن به موضوع تورم بدون توجه به ساز و کارهای ایجادکننده آن و ارتباط آن با سایر مسائل باعث گردیده که هدف قوانین و مقررات وضع شده تا کنون تقریباً بی‌اثر باشد

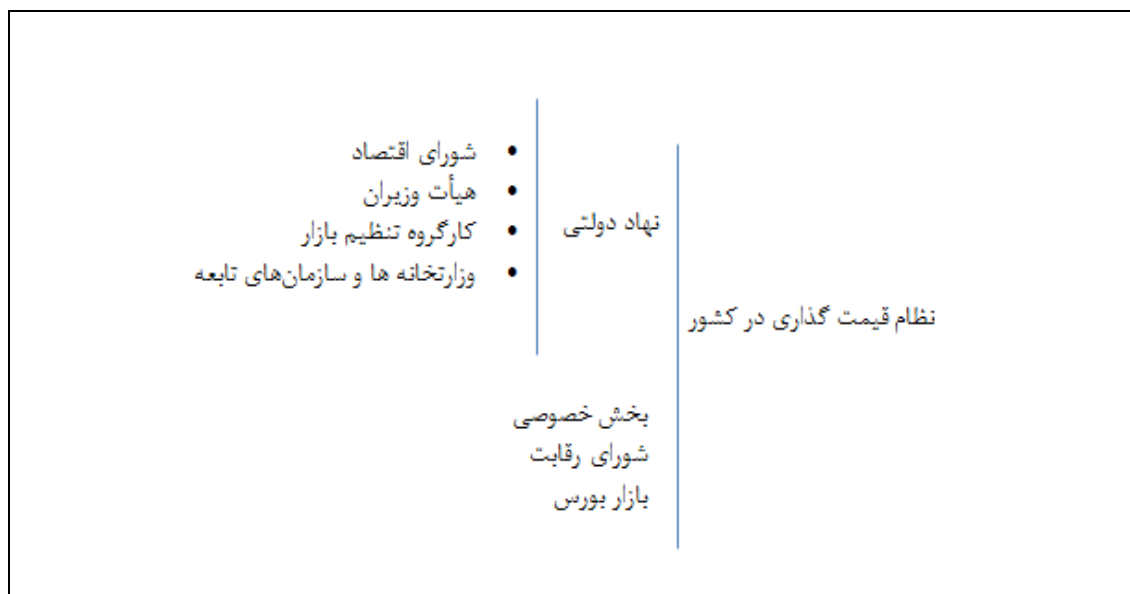
## ۴- تبیین وضعیت نظام قیمت‌گذاری در ایران با تاکید بر شناسایی نهادهای

### متولی و مؤثر بر قیمت کالا و خدمات در ایران

نظام قیمت‌گذاری در کشور از مجموعه‌ای از نهادهای تصمیم‌گیر و الگوهای قیمت‌گذاری تشکیل شده است. اساس تشکیل این نهادها و یا مبنای تصمیمات آنها را می‌توان در دو گروه اصلی تقسیم‌بندی نمود که در نمودار (۱) نیز نمایی شماتیک از این وضعیت را به تصویر کشیده است.

۱. قیمت‌گذاری به موجب قانون به نهاد تصمیم‌گیر دولتی، حاکمیتی سپرده شده است.

۲. قیمت‌گذاری به موجب قانون به نهاد تصمیم‌گیر خصوصی (اتحادیه‌های صنوف و ...)، شورای رقابت و بازار بورس سپرده شده است.



منبع: یافته‌های تحقیق

### نمودار ۴-۱ نظام قیمت‌گذاری در کشور از منظر نهادی

شایان ذکر است که هر یک از بندهای فوق‌الذکر نیز در سطوح مختلفی قابل طبقه‌بندی است. قوانین موجود در این خصوص را می‌توان به شرح ذیل طبقه‌بندی کرد:

- قوانین تشکیل وزارتخانه‌ها
- قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه
- قانون برنامه و بودجه
- فصل ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی
- قوانین خاص (قوانین تاسیس سازمان‌ها به ویژه سازمان حمایت مصرف کنندگان تولیدکنندگان، قوانین تعیین خدمات سلامت و دارو، قانون هدفمند سازی یارانه‌ها، قانون خرید تضمینی و ...)
- همچنین برخی قوانین، قیمت‌گذاری را به نهادهای تصمیم‌گیر خصوصی و یا غیر دولتی سپرده است که در این موارد می‌توان به قانون نظام صنفی، قوانین مرتبط با وظایف شوراهای اسلامی شهرها و شهرداری‌ها اشاره کرد.

## ۱-۴- نهادهای متولی و تصمیم‌گیر در قیمت‌گذاری

### ۱-۱-۴- شورای اقتصاد

در واقع شکل‌گیری برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در کشور با ایده تشکیل شورای عالی اقتصاد در سال ۱۳۱۶ پایه‌ریزی شد که در آن سال اساسنامه شورای عالی اقتصاد تصویب شد و دبیرخانه آن شورا در دفتر برنامه و بودجه کشور (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) تشکیل شد. هرچند بررسی اهداف تشکیل این شورا حاکی از تصمیم‌گیری در خصوص اهداف کلان می‌باشد ولی مصوبات این شورا در خصوص تعیین قیمت تضمینی محصولات کشاورزی، تعیین مابه‌التفاوت برای برخی محصولات و سایر موارد مرتبط با قیمت کالاها، حاکی از دخالت این شورا در وظایف قیمت‌گذاری نیز می‌باشد.

### ۲-۱-۴- مجلس شورای اسلامی

بر اساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی یکی از قوای سه‌گانه حاکم در جامعه جمهوری اسلامی ایران قوه مقننه است. این نهاد یکی از ارکان مهم اداره کشور است که عهده‌دار قانونگذاری و وضع، اصلاح و لغو قوانین است. در زمینه قیمت‌گذاری کالا و خدمات این نهاد به دو طریق عمل می‌نماید:

۱. مستقیم: مجلس از طریق تأیید و تصویب لوایح پیشنهادی دولت و سازمان‌های تابعه نظیر لوایح مربوطه به قوانین سالانه بودجه و قوانین و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه که به نحوی مشتمل بر اعمال ضوابط و دستورالعمل‌های خاص جهت تعیین قیمت برای کالاها و خدماتی است که بیشتر جنبه ضروری و استراتژیک دارند. برخی از مصوبات شورای اسلامی در این رابطه به شرح زیر است:

الف) مواد و تبصره‌هایی از قانون برنامه‌های بلند مدت ۵ ساله و یا احکام دائمی که به طور مشخص قیمت و یا درصد افزایش آن را در طی سالهای مختلف برنامه تعیین می‌نماید. همانند قیمت انواع فرآورده‌های نفتی، گاز، آب و برق، پست، تلگراف و تلفن.

ب) برخی از مواد و تبصره‌های موجود در قانون بودجه که اشاره مستقیم بر تعیین قیمت برای کالاها و خدمات و با تعیین درصدی خاص از قیمت کالاها جهت تامین اهداف درآمدی پیش‌بینی شده در قانون بودجه دارد. تعیین قیمت انواع فرآورده‌های نفتی، گاز، مخابرات و ... منطبق با روند پیش‌بینی شده در برنامه، عوارض محرومیت زدایی، مالیات و ... از موارد دیگر می‌باشد.

ج) تصویب قوانین و مقررات حاکم بر ارزش تخصیصی به شرکتها، سازمان‌ها و ادارات دولتی، قوانین صادرات و واردات کالاها که عموماً به صورت غیر مستقیم در تعیین قیمت کالا و خدمات موثر می‌باشد.

۲. غیر مستقیم: از طریق حدود قانونی مراجع قیمت‌گذار و تصویب قوانین کلی در جهت هدایت سیستم تولید، توزیع و مصرف جامعه و ملزم نمودن نهاد، دستگاه و یا سازمانی خاص در جهت اعاده دقیق قوانین مربوطه. لازم

به ذکر است فعالیت کلیه سازمان های قیمت گذار به واسطه مصوبات قانونی مشروعیت می یابد. از این رو نقش مجلس شورای اسلامی در تعیین خطوط کلی حاکم بر مراجع قیمت گذار (و یا هر نهاد دیگری به طور کلی) حائز اهمیت بسیار است و منشأ تمامی فعالیت های مرتبط در این زمینه می باشد.

### ۳-۱-۴- سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان

سازمان حمایت در سال ۱۳۵۸ از ادغام دو نهاد «مرکز بررسی قیمت ها» و «سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان» با عنوان «سازمان حمایت از مصرف کننده و تولیدکننده» در یکدیگر ایجاد شد و وظایف بسیار گسترده ای به این نهاد تخصصی قیمت محول شد. این وظایف عبارت بودند از:

- تعیین قیمت کالاهای وارداتی،
  - تثبیت قیمت کالاهای وارداتی مشابه تولید داخلی از طریق پرداخت مابه التفاوت،
  - تعیین قیمت تولیدات داخلی و خدمات،
  - پرداخت زیان کالاهای اساسی و مواد غذایی،
  - نظارت و پیگیری قیمت گذاری،
  - جمع آوری آمار و انتشار نرخ نامه،
  - جمع بندی و روش پیشنهادی برای تحلیل هزینه تمام شده.
- همچنین در فاصله سال های ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳ به دلیل افزایش ناگهانی قیمت ارگان های مهمی برای قیمت گذاری و نظارت بر آن تشکیل شد که این ارگان ها عبارتند از:
- ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار،
  - سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات،
  - سازمان تعزیرات حکومتی

در سال های بعد وظایف و اختیارات دو نهاد «سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات» و «ستاد پشتیبانی تنظیم بازار» مطابق مصوبه ۱۲ مرداد ۱۳۸۴ شورای عالی اداری به سازمان حمایت محول شد. نگاهی به «ضوابط قیمت گذاری کالاهای تولید داخل» که در هیئت تعیین و تثبیت قیمت های سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان در سال ۱۳۸۹ تصویب شده می تواند روشنگر این موضوع باشد که سازمان حمایت در طی سال های بعد مهمترین مسئول قیمت گذاری در کشور بوده است به نحوی که در مواردی که واحدهای تولیدی، بازرگانی یا خدماتی از ارائه اسناد و مدارک لازم برای تعیین قیمت خودداری می کردند و یا اسناد و مدارک مثبته ای را برای تعیین قیمت نداشتند و یا اسناد و مدارک کافی نبودند، بهای تمام شده با پیشنهاد مشترک سازمان حمایت و وزارتخانه تولیدی ذیربط و تایید هیات تعیین و تثبیت قیمت ها تعیین شده است. در حال حاضر هرچند سازمان حمایت به عنوان اصلی ترین نهاد قیمت گذاری در کشور

می‌باشد اما این تمرکز از قیمت‌گذاری فارغ از هرگونه رویکرد حمایتی و انتقادی از آن، از ناحیه پنج نیرو تضعیف می‌شود. این موارد عبارتند از:

۱. اختیارات موجود برای قیمت‌گذاری توسط دستگاه‌ها و نهادها،
۲. ساز و کارهای عملیاتی شده در اقتصاد برای حرکت به سمت مکانیسم بازار،
۳. نرخ‌های بسیار موثر به صورت مستقیم بر هزینه تمام شده، عرضه و تقاضا و قیمت کالاها،
۴. قیمت‌گذاری غیر متوازن در چارچوب زنجیره ارزش و تصمیمات اخلاقی از موثر بر قیمت‌ها
۵. تحولات بین‌المللی و رخدادهای طبیعی

#### ۴-۱-۴- کارگروه تنظیم بازار

کارگروه تنظیم بازار طی سالیان متوالی با عناوین مختلف همچون ستاد بسیج اقتصادی، ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار، کمیسیون تنظیم بازار<sup>۱۳</sup> و... مسئولیت‌های مرتبط با قیمت‌گذاری را در کشور برعهده داشته که سیاست‌های اتخاذ شده توسط این کارگروه را می‌توان در پنج دوره به شرح جدول (۱) مورد بررسی قرار داد.

جدول ۴-۲ روند تاریخی اقدامات تنظیم بازاری دولت طی ۳ دهه گذشته

دوره زمانی	تحول اقتصادی	اقدامات صورت پذیرفته	ملاحظات
۶۸-۱۳۶۰	جنگ و محاصره اقتصادی	تشکیل ستاد بسیج اقتصادی کشور و سهمیه‌بندی کالاها	اجرای سیاست‌های قیمت‌گذاری (تضمینی و تثبیتی) و اخذ مابه‌التفاوت از طریق سازمان‌های ذیربط از جمله سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
۷۳-۱۳۶۸	اجرای برنامه‌های تعدیل اقتصادی	ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار	اقدامات: کنترل قیمت، قیمت‌گذاری، تامین مواد اولیه واحدهای تولیدی، تامین و قیمت‌گذاری ۳۴ قلم کالای اساسی
۸۱-۱۳۷۳	تورم شدید اواسط دهه هفتاد	تصویب و ابلاغ مصوبه سبد حمایتی	دامنه شمول مصوبه: دو گروه "کالا و خدمات اساسی، حساس و ضروری"
۸۶-۱۳۸۱	اجرائی شدن سیاست یکسان سازی نرخ ارز	کمیسیون تنظیم بازار	مهم‌ترین تصمیمات این کمیسیون تصویب طرح ذخیره-سازی گوشت مرغ، طرح جامع سیمان، تعیین قیمت‌های کف و سقف کالاهای اساسی حساس و ضروری بوده است.
۱۳۸۶ تا کنون	اجرای قانون هدفمند سازی	کارگروه تنظیم بازار	ایجاد هماهنگی لازم در تامین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری از طریق تنظیم عرضه کل و نیز ایجاد تمهیدات لازم به منظور تنظیم بازار و ذخیره‌سازی راهبردی کالاهای اساسی و همچنین تنظیم قیمت کالاهای مشمول قیمت‌گذاری

منبع: یافته‌های تحقیق

<sup>۱۳</sup> نوع مداخله این نهادها هم‌محور و هم‌گرا نیز براساس شرایط اقتصادی هر دوره با وجود شباهت‌هایی قابل تفکیک می‌باشد.

#### ۵-۱-۴- شورای رقابت

شورای رقابت یکی از نهادهایی است که به نوعی با ساختار قیمت‌گذاری کشور بویژه در خصوص تعیین قیمت کالا و خدمات انحصاری دارای تعاملاتی است. این شورا براساس موضوع ماده ۵۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و مواد ۴۳ تا ۸۴ اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۸ تشکیل شده است. مهمترین رویکرد از تشکیل این شورا محدود ساختن قیمت‌گذاری دستوری به موارد انحصاری یا ضروری بوده است. هرچند که در جریان فعالیت برخی اهداف تشکیل آن به دلیل ساختار تعرفه‌گذاری در اقتصاد کشور، برخی قوانین و یا مصوبات هیأت وزیران و کارگروه تنظیم بازار دچار ابهام گردیده است.

## ۵- آسیب‌شناسی از وضعیت تعارض و هم‌پوشانی نهادهای متولی و مؤثر بر قیمت‌گذاری

بررسی وظایف قانونی و عملکرد نهادهای متولی و مؤثر بر قیمت به خصوص نهادهایی که به طور مستقیم به قیمت‌گذاری در کشور می‌پردازند، نشان می‌دهد که به دلیل تداخل وظایف آنها، بعضاً همپوشانی در عملکرد این نهادها مشاهده می‌شود، که منشاء ایجاد این تعارضات را می‌توان از ابعاد مختلفی مورد بررسی قرار داد. از مهمترین علل پیدایش تعارضات می‌توان به ماهیت بازار یک محصول، تعدد نهادهای دخیل و تداخل قانونی در وظایف آنها در امر قیمت‌گذاری اشاره کرد که در ادامه بیان شده است:

**ماهیت بازار یک محصول:** تعارضات و همپوشانی وظایف در نظام تصمیم‌گیری در خصوص قیمت‌گذاری کشور گاهی به ماهیت بازار یک محصول بر می‌گردد. به عنوان مثال بر اساس مصوبات مختلف در تعریف نوع کالاها، یک کالا هم می‌تواند ضروری و حساس باشد هم می‌تواند محصول و یا نهاده کشاورزی باشد و هم می‌تواند از بازاری انحصاری برخوردار باشد. در اینصورت نهادهای مختلف به استناد قوانین گوناگون مرتبط، خود را مسئول قیمت‌گذاری در آن کالا می‌دانند.

به عنوان نمونه، در بحث قیمت‌گذاری تشخیص انحصاری بودن کالاها هموار اختلاف نظرهایی را در خصوص مرجع تصمیم‌گیر به وجود آورده است. در بند ۵ ماده ۵۸ فصل نهم قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم توسعه عنوان شده، تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت بر عهده شورای رقابت است و در واقع برای کالاهایی همچون خودرو و فولاد است که به عنوان کالاهای انحصاری به شمار می‌روند؛ این شورا موظف به تایید شاخص‌های قیمت است و در واقع تشخیص اینکه بازاری انحصاری باشد یا نه بر عهده شورای رقابت است. با این حال بسیاری از کارشناسان بازار خودرو را به دلیل تعدد تولیدکنندگان خارج از شمول بازار انحصاری طبقه‌بندی می‌کنند و در واقع تنظیم قیمت و نظارت بر این بازار را بر عهده سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان می‌دانند.

**تعدد نهادهای دخیل و تداخل وظایف قانونی آنها:** بر اساس آنچه که بررسی قوانین و مقررات در کشور نشان می‌دهد، مهمترین نهاد فرادستگاهی که مستقیماً در قیمت‌گذاری تاثیر دارند کارگروه تنظیم بازار است که سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به عنوان بازوی اجرایی آن در تعیین قیمت تمام شده در کالاهای اساسی و همچنین کالاهای وارداتی و نظارت بر قیمت‌ها است. همچنین به عنوان تنظیم‌کننده‌های بخشی شورای رقابت و سازمان تنظیم مقررات و وزارتخانه‌های مرتبط با هر موضوع هستند که به تعیین قیمت و تنظیم قیمت در بخش‌های اقتصادی مبادرت می‌ورزند. با این حال هم اکنون، در صورت اختلاف در قیمت‌گذاری این موضوع می‌تواند از طریق کارگروه تنظیم بازار، ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها، هیئت وزیران، شورای اقتصاد و در صورت وجود انحصار از طریق شورای رقابت پیگیری شود که این امر می‌تواند در نهایت به اخذ مصوبه جدید و جدا از مصوبات قبلی منجر شود.

علاوه بر موارد فوق با توجه به قانون تشکیل وزارتخانه‌ها، هر یک از آنها نیز مسئولیت تعیین قیمت را در کالاها و خدمات مرتبط با آن حوزه به عهده دارند. به‌طور کلی شیوه مقررات‌گذاری متفاوتی در ایران در حال اجرا است که معروف به مدل وزارتخانه محور<sup>۴</sup> است. در این نظام مقررات‌گذاری دپارتمان یا سازمان دولتی عهده‌دار مقررات-گذاری برای بنگاه دولتی در بازار است. چنین نظام مقررات‌گذاری بسیار متأثر از تلاطمات سیاسی است و باعث می‌شود که مقررات‌گذاری جانب‌دارانه<sup>۵</sup> امکان بروز یابد و به این ترتیب مشاهده شود که یک تصمیم فارغ از اینکه آیا چنین تصمیمی منافع ذینفعان بازار را حاصل می‌کند، تنها بر اساس سلائق سیاسی اخذ شود. در واقع این شیوه عملکرد گواهی بر عدم انسجام قیمت‌گذاری در کل کشور و دنبال کردن اهداف بخشی بدون داشتن نگاه کلان و بلند مدت به اهداف کلان خواهد بود و لذا ممکن است یکپارچگی در سیاست‌ها را کاهش دهد و یا از بین ببرد.

بعد از سال ۱۳۹۴ با توجه به تعدد مراجع تصمیم‌گیری و قیمت‌گذار، بر اساس بخشنامه شماره ۴۶۵۷/۴۵۴۵۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۱/۲۲، معاون اول رئیس‌جمهور به منظور هماهنگ‌سازی و ایجاد وحدت رویه در نظام قیمت‌گذاری این اختیار را از دستگاه‌های اجرایی سلب نمود. با این حال، فارغ از این شیوه قیمت‌گذاری، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی نسبت به پذیرش این فرایند مقاومت دارند.

اما این تمرکز قیمت‌گذاری فارغ از هرگونه رویکرد حمایتی و انتقادی از ناحیه اختیارات موجود برای قیمت‌گذاری توسط دستگاه‌ها و نهادهای دیگر تضعیف شده است. با ابلاغ بخشنامه فوق، سازمان حمایت به عنوان بازوی اجرایی کارگروه تنظیم بازار در تعیین قیمت کالاها و ارسال آن به کارگروه برای تصمیم‌گیری نهایی عمل می‌کند. تعیین قیمت در این نهاد عمدتاً مربوط به کالاهای تولید داخلی و همچنین کالاهای وارداتی است.

---

<sup>۴</sup>Ministry based model  
<sup>۵</sup>Capture regulation



## ۶- آسیب‌شناسی نظام قیمت‌گذاری کالا و خدمات در ایران از حیث دستیابی به اهداف کنترل قیمت و حفظ معیشت

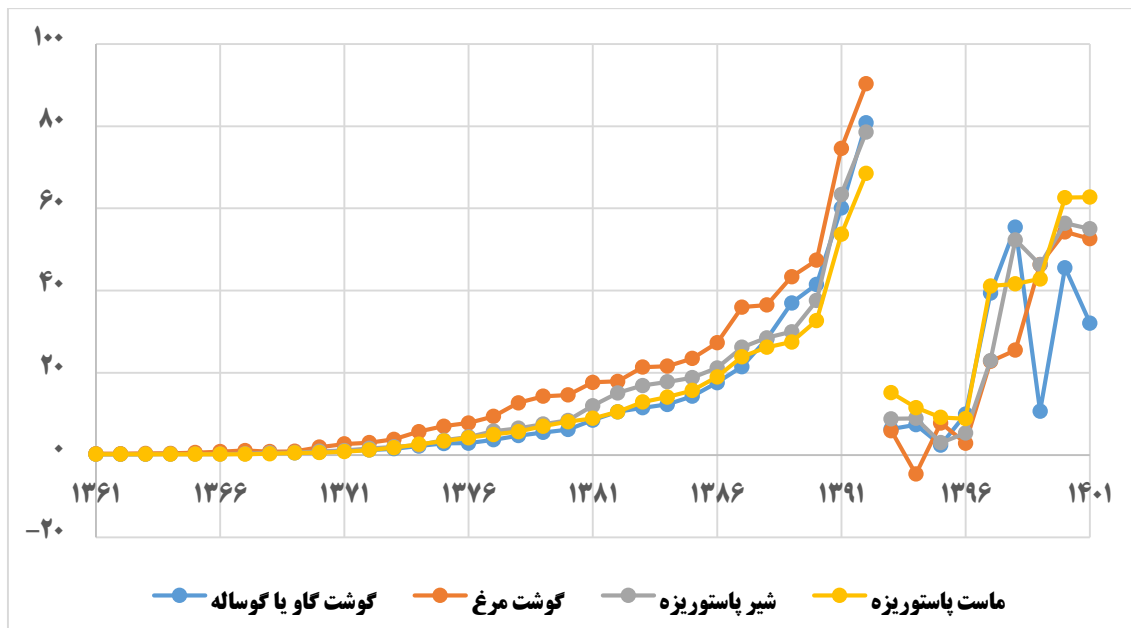
نظر به اینکه مبنای تدوین و تصویب بسیاری از قوانین و مقررات قیمت‌گذاری، و همچنین شکل‌گیری بسیاری از نهادهای متولی قیمت‌گذاری و کنترل قیمت در ایران با رویکرد موضوع کنترل قیمت کالاها و جلوگیری از افزایش قیمت و همچنین حفظ معیشت و قدرت خرید آحاد جامعه و بویژه گروه‌های آسیب‌پذیر بوده است، از این‌رو در این بخش با استفاده از روند تغییرات شاخص قیمت و همچنین روند میزان مصرف، کالاهای اساسی نظیر گوشت قرمز، گوشت مرغ و لبنیات که از ابتدای ورود دولت‌ها به موضوع تنظیم بازار و تعیین سبد کالاهای مشمول قیمت‌گذاری و پایش در گروه کالاهای مشمول قیمت‌گذاری یا رصد و پایش بوده‌اند، پرداخته شده است. این تطبیق با عنایت به تاریخچه مطرح شده در خصوص تصویب قوانین و مقررات و همچنین شکل‌گیری نهادهای متولی و عملکرد نهادهای تاثیرگذار بر قیمت بوده است. هرچند اثبات این موضوع که بخشی از این تغییرات و روند افزایشی قیمت و روند کاهش مصرف ریشه در مداخلات نادرست قیمتی بوده، کار پیچیده و تقریباً نشدنی است ولی استنباط این واقعیت که مداخلات قیمتی به اهداف مطرح شده و توجیه‌کننده خود یعنی جلوگیری از افزایش قیمت و بهبود معیشت و حفظ استاندارد مصرف دست نیافته‌اند، بر اساس شواهد آماری و میدانی امری امکان‌پذیر است.

به منظور تبیین وضعیت و جلوگیری از آشفتگی در ارائه مطالب، ارزیابی شاخص‌های مذکور در دو بخش روند شاخص قیمت و همچنین روند میزان مصرف کالاهای مذکور ارائه خواهد شد.

### ۶-۱- ارزیابی سیاست‌ها و قوانین و مقررات قیمت‌گذاری در تحقق اهداف کنترل قیمت

شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (CPI) به عنوان معیار سنجش تغییرات قیمت کالاها و خدماتی است که توسط خانوارها خریداری و به مصرف می‌رسد. این شاخص به عنوان وسیله‌ای برای اندازه‌گیری سطح عمومی قیمت کالاها و خدمات مورد مصرف خانوارها، یکی از بهترین معیارهای سنجش تغییر قدرت خرید پول داخل کشور، به شمار می‌رود از این‌رو می‌تواند به عنوان معیاری برای سنجش میزان تحقق اهداف مقررات‌گذاری قیمتی توسط دولت نیز مورد استفاده قرار گیرد.

نمودار ۱. روند تغییرات شاخص قیمت کالاهای اساسی منتخب بر پایه مهم‌ترین رخدادهای حوزه قیمت‌گذاری



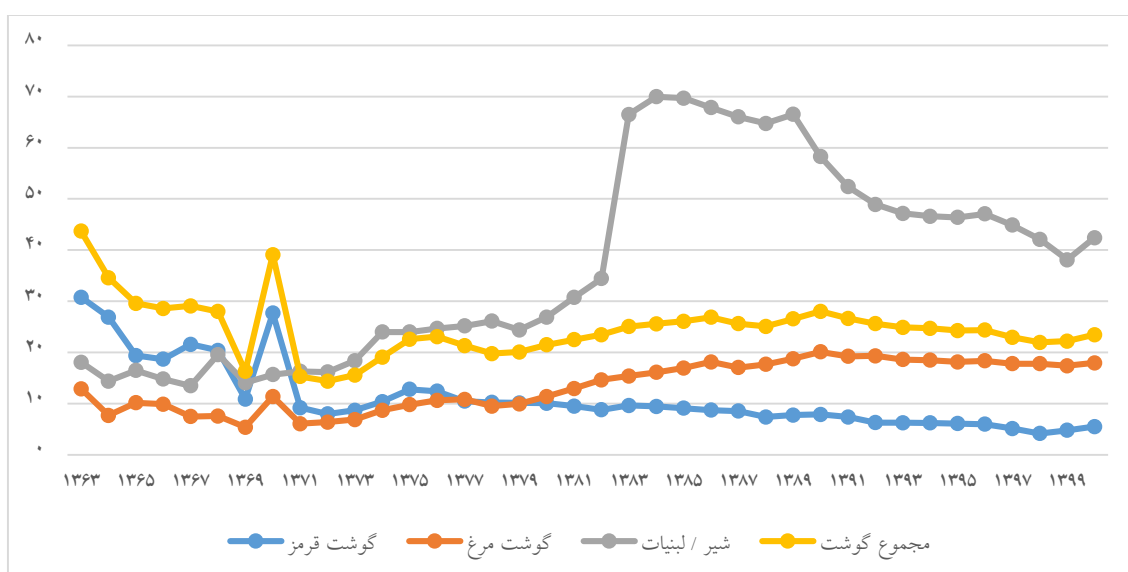
مأخذ: یافته‌های محقق به استناد آمار بانک مرکزی و مستندات قانونی

با عنایت به اینکه از سال ۱۳۹۳ مبنای محاسبه شاخص قیمت کالاهای اساسی تغییر یافته از این رو به شکل شکست در نمودار خود را نشان می‌دهد. با این وجود و علی‌رغم تغییر مبنا باز هم می‌توان روند افزایشی با شیب تند در شاخص قیمت کالاهای مذکور را مشاهده نمود که تاییدی بر عدم تحقق اهداف قوانین و مقررات قیمت‌گذاری و اهداف شکل‌گیری نهادهای متولی قیمت‌گذاری در زمینه کنترل و جلوگیری از افزایش قیمت‌ها می‌باشد.

## ۲-۶- ارزیابی عملکرد سیاست‌ها، قوانین و مقررات قیمت‌گذاری در اهدافی معیشتی

میزان مصرف کالاهای اساسی به عنوان شاخصی از میزان دسترسی و سطح رفاه و معیشت مردم محسوب می‌شود. با عنایت به اینکه بسیاری از مصوبات و مقررات قیمت‌گذاری در کنار کنترل قیمت، با رویکرد حفظ معیشت و سطح مصرف استاندارد خانوارها بوده است، در این بخش روند میزان مصرف کالاهای اساسی مشمول قیمت‌گذاری و رصد و پایش به منظور ارزیابی تحقق اهداف مذکور پرداخته شده است. به منظور درک کلی از روند میزان مصرف کالاهای اساسی در کشور طی بازه زمانی ۱۳۶۱ تا ۱۴۰۰، نمودار (۲) آورده شده است.

نمودار ۲. روند تغییرات مصرف اقلام شهری (کیلوگرم در سال)



### مأخذ: یافته‌های محقق به استناد آمار بانک مرکزی و مستندات قانونی

همانطور که در نمودار (۲) ملاحظه می‌شود، در طول ۴ دهه گذشته علی‌رغم تلاش دولت‌ها برای حفظ مصرف کالاهای اساسی در کشور از طریق ابزار قیمت‌گذاری و حتی عرضه کالاها در قالب برنامه‌های تنظیم بازاری، روند مصرف کالاهای مذکور در کشور کاهش یافته است. این خود تأکیدی بر ناکافی بودن و یا حتی بی‌اثر بودن ابزارهای قیمت‌گذاری در تحقق اهداف رفاهی می‌باشد. لازم به ذکر است از سال ۱۳۸۳ به بعد، داده‌های مصرف مربوط به لبنیات به صورت تجمعی شامل انواع لبنیات پرمصرف مشمول قیمت‌گذاری و رصد و پایش بوده است.

## ۷- جمع‌بندی و پیشنهادات

### ۷-۱- جمع‌بندی

شاید بتوان یکی از مهمترین چالش‌های نظام قیمت‌گذاری در ایران را دامنه گسترده مداخلات دولت را در بازارهای مختلف و همچنین محصولات گوناگون با ماهیت متفاوت بازارها و عدم توجه به محل قرارگیری محصول مورد مقررات‌گذاری در طول زنجیره ارزش معرفی نمود. به منظور درک سریع از وسعت مداخلات دولت در زمینه مقررات‌گذاری قیمت اطلاعات مربوطه در جدول (۷) آورده شده است.

جدول ۳ گروه‌بندی عمومی از دامنه مداخلات قیمتی دولت و نهادها در اقتصاد

ردیف	حوزه مداخلات	مصادیق	مثال
۱	نهادهای تولید	سوخت و انرژی	خوراک پتروشیمی قیمت گاز طبیعی سوخت پتروشیمی‌ها و نیروگاه‌های برق
		محصولات خام کشاورزی	قیمت تضمینی غلات، دانه‌های روغنی، شیر خام
۲	تأمین سرمایه	نرخ بهره و سود تسهیلات	نرخ بهره
۳	کالاهای واسطه‌ای تولید	کالاهای نیمه‌ساخته شده	ورق‌های فولادی
۴	بازار کالا	تعیین سطح قیمت	گوشت مرغ- گوشت قرمز- لبنیات-خودرو
		تعیین ساختار قیمت	کالاهای بند " و " ابلاغیه شماره ۶۰/۱۵۱۷۸۰ مورخ ۶/۱۰/۱۳۹۷ رئیس کارگروه تنظیم بازار
۵	بازار کار	حداقل دستمزد نیروی کار	دستمزد نیروی کار
۶	بازار ارز	نهادهای وارداتی و کالاهای نهایی	کلیه نهاده‌ها و کالاهای وارداتی از قبیل قطعات و ماشین‌آلات صنعتی، لوازم خانگی- خودرو- لوازم یدکی و...
۷	بازار بورس	مداخله در تعیین قیمت پایه کالاهای پذیرفته شده در بورس	کلیه کالاهایی که در بورس پذیرفته می‌شوند بر اساس بند "د" ابلاغیه مورخ ۶/۱۰/۱۳۹۷ رئیس کارگروه تنظیم بازار ملزم به رعایت ضوابط قیمت‌گذاری صادره از کارگروه تنظیم بازار می‌باشند
۸	بازار خدمات	حمل و نقل	ریلی، جاده‌ای، هوایی، دریایی
		ارتباطات	فناوری اطلاعات و ارتباطات
		خدمات صنفی	کلیه خدمات صنفی مطابق دستورالعمل نرخ‌گذاری کالا و خدمات صنفی
۹	نرخ‌های تاثیرگذار بر قیمت	مالیات	مالیات بر ارزش افزوده، تعیین ضرایب مالیاتی
		تعرفه واردات	تعرفه کالاهای وارداتی
		بهره مالکانه	حقوق پرداختی به دولت در خصوص استخراج معادن

منبع: یافته‌های تحقیق

با توجه به اطلاعات مندرج در جدول فوق به راحتی می‌توان استنباط نمود که بررسی مستندات قانونی و مصوبات مربوط به اولویت‌بندی کالاها در ایران گویای آن است که قیمت‌گذاری در ایران محدود به کالاهای نهایی نیست. از طرف دیگر برخی از متغیرهایی سیاستی نیز به نوعی قیمت کالا و خدمات را تحت تاثیر قرار می‌دهند. در واقع این گستردگی سبب گردیده که یکی از مهمترین چالش‌های ناظر بر قیمت‌گذاری کالا و خدمات در اقتصاد ایران،

قیمت‌گذاری غیر متوازن در چارچوب زنجیره ارزش باشد که سایر چالش‌های مرتبط با این عدم توازن را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

- ✓ نهادهای مختلف که در امر قیمت‌گذاری در خصوص برخی از اقلام در یک زنجیره ارزش دخالت دارند باعث سردرگمی و بالا رفتن هزینه مبادله تولید کالا در کشور می‌گردند. تحت چنین شرایطی احتمال بروز رفتارهای رانت‌جویانه در هر دو گروه تصمیم‌گیر و تصمیم‌پذیر افزایش می‌یابد.
- ✓ تحولات نرخ‌های موثر بر هزینه تمام شده، معمولاً از دامنه و عمق تاثیرگذاری وسیعی بر قیمت تمام شده برخوردار است و در هر سطحی از فعالیت با کنش و اکنش عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان در طول زنجیره ارزش کالا همراه می‌باشد که در بسیاری از مواقع اثرات این رفتارها نه قابل پیش‌بینی است و نه آثار احتمالی آن در هنگام اتخاذ تصمیمات قیمت‌گذاری ارزیابی می‌گردد.
- ✓ قیمت‌گذاری بدون توجه به ضریب تاثیرپذیری حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش کالا
- ✓ شکل‌گیری الگوهای تولید متناسب با سطح و میزان مداخله دولت در طول زنجیره ارزش کالا. این روند می‌تواند الگوهای تجارت را نیز تحت تاثیر قرار دهد.
- ✓ تاثیر مصوبات قیمت‌گذاری بر قیمت تمام شده و کاهش رقابت‌پذیری کالاهای تولید داخل با مشابه آن در بازارهای جهانی منجر به شکل‌گیری تعارض بین فعالیت در عرصه بازرگانی داخلی و بازرگانی خارجی می‌شود.
- ✓ وضع مقررات ممنوعیت صادراتی به عنوان یکی از ابزارهای کنترل و جلوگیری از افزایش قیمت در بازارهای داخلی از دیگر چالش‌های ناشی از نظام قیمت‌گذاری دستوری بر روندها و فرایندهای بازرگانی خارجی می‌باشد.
- ✓ دامنه گسترده مداخلات که از ابتدای زنجیره ارزش کالاها تا رسیدن کالا بدست مصرف‌کننده نهایی. این مداخلات تنها ناظر بر قیمت بوده و به هیچ عنوان بهره‌وری و کیفیت را شامل نمی‌شود.
- ✓ نظام قیمت‌گذاری به استناد آمار مربوط به روندهای قیمتی و همچنین به استناد آمار مربوط به میزان مصرف کالاهای اساسی در دستیابی به اهداف کنترل قیمت و حفظ معیشت موفق نبوده است و مهمترین دلیل این امر برخورد علت‌گونه با تغییرات و اصل متغییر قیمت در نظام قیمت‌گذاری می‌باشد.

## ۲-۷- پیشنهادات

مهمترین و کلیدی‌ترین پیشنهاد این تحقیق که می‌تواند تصمیمات بخشی را نیز تحت‌الشعاع قرار دهد توجه به نکات کلیدی زیر در خصوص هرگونه مقررات‌گذاری بویژه مقررات‌گذاری قیمتی به عنوان یکی از متغیرهای سطح کلان است و شامل موارد ذیل می‌باشد:

- ✓ مقررات وضع شده باید از ابعاد مختلف توسعه نظیر تاثیر آن بر رابطه بین مردم و قانونگذار، تاثیر آن بر روی تولید ملی، آثار مقررات وضع شده بر روی نابرابری‌های ناهنجار و در نهایت اثرش بر روی

محیط زیست چیست؟ اگر پاسخ به این سؤالات دقیق داده شود آنگاه می‌توان داوری نمود تصمیم اتخاذ شده خوب است یا بد؟ البته پاسخگویی به این سؤالات قطعاً باید قبل از اجرای تصمیم باشد.

✓ با توجه به اینکه ریشه اکثر مداخلات قیمتی در مبارزه و مهار تورم بوده و در اکثر موارد نیز این هدف تحقق نیافته است، توصیه می‌گردد شاخص‌ها و معیارهای مداخله قیمتی از سوی متولیان امر مورد بازنگری قرار گیرد. در این راستا ذکر این نکته ضروری است با توجه به اینکه تنها شاخص مداخله دولت در بازار کالا افزایش یا کاهش بیش از اندازه قیمت هاست (در زمان کاهش قیمت محصولات کشاورزی و دامی مثل گوشت مرغ خرید تضمینی و توافقی اجرا می‌شود) از این رو آستانه شروع مداخلات برای ورود به بازار تابع سلاقی مجریان و سیاست‌گذاران بوده و از معیارهای مشخصی برخوردار نمی‌باشد.

✓ به علت محدود بودن قدرت و تاثیرگذاری سیاست‌های کنترل قیمت، لازم است اهداف مشخص و محدودی برای آنها تصور شود. بازه زمانی برای تاثیرگذاری هر یک از ابزارهای قیمتی معمولاً به کوتاه مدت ختم می‌شود و استفاده از آنها برای بلندمدت می‌تواند آثار سوئی را بر روی اقتصاد بجا گذارد. بویژه با برهم زدن شرایط قیمت‌های نسبی و به تبع آن اختلال در هدایت منابع اعم از سرمایه و نیروی کار می‌تواند زمینه هدر رفت منابع و تخصیص نابجای آنها را فراهم نماید. در واقع بالا بردن آستانه تحمل سیاسی افزایش قیمت‌ها توسط سیاست‌گذاران و اجازه به تطبیق پایدار و بلند مدت عرضه و تقاضا از مهمترین راهکارها در این خصوص می‌باشد.

✓ تمرکز بر راهکارهای کاهش قیمت تمام شده بجای متمرکز شدن بر سرکوب قیمت‌ها

✓ هدف قرار دادن بهبود بهره‌وری از طریق:

✓ کاهش مداخلات قیمتی دولت. براساس مطالعه تجربه کشورهای منتخب و همچنین اطلاعات اخذ شده از فعالان صنایع مختلف در راستای انجام این مطالعه مشخص گردیده که مقررات قیمت‌گذاری از موانع کلیدی در رشد بهره‌وری منابع تلقی می‌گردد.<sup>۱۶</sup> تشویق بنگاه‌هایی که نسبت ارزش افزوده نهاده‌های حمایتی آنها در مقایسه با سایر عوامل تولید (غیر حمایتی) از وضعیت مطلوبی برخوردار باشد. به عنوان مثال از مشوق‌های مالیاتی و یا مشوق‌های تعرفه‌ای برای واردات نهاده‌ها از آنها می‌توان حمایت نمود.

✓ جایگزینی ارزان‌فروشی نهاده‌ها با کاهش مقررات مربوط به محیط کسب و کار که هیچگونه تاثیری بر ارزش افزوده نداشته ولی هزینه‌های مبادله و هزینه تمام شده محصولات را افزایش می‌دهد.

---

<sup>۱۶</sup> توضیح آنکه انحراف قیمتی موجب انحراف نقطه بهینه تولید می‌شود. کاهش قیمت عوامل تولید و پایین نگه داشتن غیرواقعی آن باعث مصرف این نهاده‌ها در منطقه ۳ تولید و منطقه غیربهینه مصرف آن می‌شود.

نمونه بارز این موارد را می‌توان در تسهیل نمودن شرایط ترخیص مواد اولیه مورد نیاز تولید معرفی نمود.

✓ حمایت از بنگاه‌ها در تجهیز تکنولوژی‌هایی انرژی‌اندوز و تولید کالاهایی با توجه به شاخص‌های دقیق مزیت‌های نسبی و ارزش اجتماعی بالا تولید می‌گردند.

✓ تنظیم شاخص‌های بهره‌وری انرژی و معرفی الگوهای بهینه تولید و کمک به بازاریابی محصولات تولید شده بنگاه‌هایی که مطابق با این شاخص‌ها تولید می‌نمایند.

✓ برطرف نمودن چالش‌ها و نواقص زنجیره توزیع که یکی از عوامل کلیدی در بالا رفتن هزینه تمام شده می‌باشد بجای قیمت‌گذاری محصولات.

✓ تهیه بانک‌های اطلاعاتی از مراکز و ظرفیت‌های تولید، ظرفیت ذخیره‌سازی و کیفیت ذخیره‌سازی، کانال‌های توزیع و میزان نیاز در پیش‌گیری از نوسان و افزایش قیمت راهکار مناسبی می‌باشد. امکان رصد و پایش کالاها از مراکز تولید و یا واردات تا حلقه نهایی مصرف می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد.

✓ اهداف مداخله قیمتی دولت در بازار محصول بگونه‌ای بر قیمت متمرکز شده است که کیفیت را در این مسیر بطور کامل نادیده گرفته است این امر در خصوص بازار خودرو و حتی برخی از محصولات غذایی تحت کنترل قابل مشاهده است.

✓ هماهنگ‌سازی بین سیاست‌های پولی، مالی و ارزی و مقررات قیمت‌گذاری

✓ رفع تضاد بین دستورالعمل‌ها و مصوبات با قوانین بالادستی

✓ رفع تضاد بین شرح وظایف دستگاه‌های متولی قیمت‌گذاری

✓ بازنگری در شرح وظایف سازمان‌های متولی قیمت‌گذاری با رویکرد کاهش مداخله قیمتی و کمک به شرایط رقابتی شدن اقتصاد مطابق تجربه کانادا، انگلستان و ترکیه که نوع مداخلات خود را به سمت رقابتی شدن بازارها تغییر داده‌اند.

✓ بررسی راهکارهای کاهش نوسانات قیمت در حوزه محصولات کشاورزی که اتفاقاً دامنه وسیعی از مداخلات قیمتی دولت در قالب خرید تضمینی، قیمت تضمینی و برنامه‌های تنظیم بازار را به خود اختصاص داده است.

✓ بررسی آثار تعرفه بر میزان اختلال ایجاد شده در قیمت‌های نسبی و در طول زنجیره ارزش. با توجه به اثر معنی دار شوک‌ها و تغییرات ارزی بر قیمت کالاهای داخلی، شیوه مداخلات در بازار ارز بررسی و مناسبترین سیاست اتخاذ شود

✓ تعرفه‌گذاری باید در طول زنجیره ارزش متناسب باشد و شرایط صنایع پایین دست و بالادست هر حلقه در نظر گرفته شود. یعنی افزایش تعرفه مواد اولیه و واسطه‌ای درحالی‌که تعرفه کالای نهایی

- ثابت بماند، باعث می‌گردد بهای تمام شده محصول تولید شده در داخل نسبت به کالای وارد شده بالاتر گردد و قدرت رقابت خود را از دست بدهد.
- ✓ تعرفه گذاری باید با رویکرد تکمیل زنجیره ارزش باشد. باید از توازن در طول زنجیره ارزش برخوردار باشد و در عین حال کالای نهایی نیز تغییرات نرخ تعرفه‌اش در تناسب با تعرفه مواد اولیه بوده و هرگونه تغییر باید پلکانی و تدریجی و با اطلاع رسانی به ذی‌نفعان بطور همزمان باشد.
- ✓ بررسی الویت‌بندی ارزی بر میزان اختلال در قیمت‌های نسبی و هزینه فرصت منابع
- ✓ متناسب‌سازی مداخلات قیمتی با ساختار بازار و ماهیت کالا در حال حاضر ضوابط قیمت گذاری کالاهای تولید داخل و مقررات مرتبط با آن همه کالاهای و بازارها را با هر ساختاری شامل می‌شود.
- ✓ هماهنگ نمودن سیاست‌های وارداتی با سیاست‌های تولید و قیمت گذاری
- ✓ درک این موضوع که نظام بازار به معنای رهاشدگی نیست بلکه به معنای عمل در چارچوب قانون است به عنوان یکی از راهکارهای مهم در جهت بازنگری در قوانین مربوط به وجود نهادهای قیمت‌گذار در کشور است. بدیهی است که تخلف از قانون تجارت می‌تواند از طریق دادگاه و قوه قضائیه پیگرد و جریمه شود اما نیازی به حضور سازمان‌های متولی قیمت‌گذاری نظیر سازمان حمایت با رویکرد فعلی وجود ندارد.
- ✓ توجه به موارد زیر به منظور کاهش اثر مداخلات دولت:
- ✓ اولاً قانونگذار و مقررات‌گذار از مقررات غیرمؤثر که زمینه‌ساز نابرابری درآمدی می‌گردد جلوگیری کند.
- ✓ آنها باید سیاست‌های جایگزین را برای حل مسائل اجتماعی در نظر بگیرند
- ✓ قانونگذار باید اثرات نامطلوب مقررات فعلی را مورد ارزیابی قرار دهند.
- ✓ پرهیز از اعمال سیاست‌های با کارکرد رفاهی ناچیز کوتاه‌مدت و ضد رفاهی بلندمدت: با افزایش تورم، افت قدرت خرید نیروهای کار رقم می‌خورد، در چنین فضایی دولتی‌ها با هدف تعامل و همراهی با شاغلین اقدام به افزایش دستمزد می‌کنند؛ حال آنکه اولاً در شرایط جاری امکان افزایش متناسب با رشد تورم محقق شده وجود ندارد و ثانیاً به دلیل تحقق ماریپیچ دستمزد-تورم، در میان مدت افزایش سطح عمومی قیمت‌ها ناشی از افزایش دستمزد و متعاقب آن رشد تقاضای کالا و خدمات، منجر به افزایش تورم و افت بیشتر رفاه جامعه خواهد شد. این مهم در کنار ناترازی تحمیلی بودجه دولت، زمینه بالا رفتن اعتبارات هزینه‌ای را فراهم می‌کند. بدیهی است منابع مالی دولت در شرایط حاضر باید صرف زمینه‌های مولد اقتصادی با حداکثر ارزش افزوده و در مسیر کاهش آسیب‌پذیری از طریق افزایش قدرت اهرمی بودجه در مقابل انبساط سمت مصارف شود.
- ✓ سیاست‌های تنظیم بازار بگونه‌ای اتخاذ شود که بتواند رفتار عاملان اقتصادی را بگونه‌ای تغییر دهد که به رقابت‌پذیری منجر گردد.



- ✓ بررسی روند بهبود کارایی بازار محصول در کشورهای منتخب نشان می‌دهد که ایجاد شرایط بهینه در بازار محصول نیازمند اصلاحات در بازار مالی و بازار کار می‌باشد. از این رو توصیه می‌گردد در راستای اصلاحات و مقررات‌زدایی در بازار محصول به اصلاحات در بازار مالی و بازار کار با رویکرد چابک‌سازی بازارها توجه گردد.
- ✓ کاهش عمق مداخلات قیمتی دولتی به نحوی که در بازه زمانی مشخص تعداد کالاهای گروه اول اولویت‌گذاری کاهش و به اولویت ۲ قیمت‌گذاری و نهایتاً خارج نمودن آن از اولویت قیمت‌گذاری طراحی و اجرا شود.
- ✓ رگلاتورها و تنظیم‌گرهای بازار بایستی مستقل از وزارت خانه‌های تخصصی بوده، از استقلال لازم در تصمیم‌گیری‌ها برخوردار باشد. مثلاً سازمان حمایت از وزارت صمت منفک و مستقل باید گردد. کارگروه تنظیم بازار به عنوان رگلاتور بعدی بایستی مستقل از وزارت خانه‌های تولید باشد.

## ۸- منابع و مراجع

۱. بهرامی، ف. ۱۳۹۶. نقدی بر دستورالعمل قیمت‌گذاری کالا و خدمات در کشور. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. شماره ثبت ۳۵۰.
۲. صامعی، ن؛ قاسمی، ب، ۱۳۸۵؛ آسیب شناسی کنترل و نظارت در بازار ایران. تهران: نشر کلمه، ۱۳۸۵.
۳. رنانی، محسن؛ ساختار اشتغال در بخش غیر رسمی کشورمجله: مجله اقتصادی «آذر و دی ۱۳۸۴ - شماره ۴۹ و ۵۰ (۱۸ صفحه - از ۲۱ تا ۳۸)
۴. Ajefu, J., Barde, F. ۲۰۱۵. Market Efficiency and Government Intervention Revisited: What Do recent Evidence Tell Us ?
۵. Guasch, L., & Hahn, R. W. (1997). The costs and benefits of regulation. Policy Research Working Paper, (1773).
۶. Joskow, P. L.; Rose, N. L. (۱۹۸۹). The effect of economic regulation. Massachusetts: Handbook of Industrial Organization, Volume II, Edited by R. Schmalensee and R.D. Willig.
۷. Vinston, C. ۲۰۰۶. Government failure versus Market failure. AEI- booking joint center for regulatory studies. Washington, D.C

## منابع قانون و مقررات

۱. آیین‌نامه حمل بار و مسافر مصوب ۱۳۷۸/۸/۵
۲. آیین‌نامه اجرایی قانون مشارکت
۳. اساسنامه سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان
۴. اساسنامه سازمان تعاون روستایی
۵. اساسنامه سازمان نظارت بر قیمت‌ها
۶. اساسنامه سازمان میادین میوه و تره‌بار
۷. اساسنامه سازمان تعزیرات حکومتی
۸. اساسنامه شرکت بورس کالایی ایران
۹. اساسنامه شرکت پشتیبانی امور دام
۱۰. اساسنامه شورای رقابت
۱۱. اساسنامه صندوق حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده
۱۲. اساسنامه مرکز بررسی قیمت
۱۳. اساسنامه مراکز تهیه و توزیع کالا
۱۴. اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۲۱

۱۵. بخشنامه شماره ۴۶۵۷/۴۵۴۵۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۱/۲۲ معاون اول رئیس جمهور
۱۶. تصویب نامه در خصوص تدوین، تنظیم، ابلاغ و نظارت بر قیمت دارو، واکسن، شیرخشک و تجهیزات و ملزومات پزشکی مصوب ۱۳۹۳/۳/۳
۱۷. دستورالعمل پذیرش کالا و اوراق بهادار مبتنی بر کالا در بورس کالای ایران
۱۸. دستورالعمل نرخگذاری کالا و خدمات صنفی
۱۹. لایحه احداث قانون پایانه های مسافربری و ممنوعیت تردد اتومبیل های مسافربری بین شهری
۲۰. ضوابط قیمت گذاری کالاهای تولید داخل
۲۱. ضوابط قیمت گذاری کالاهای وارداتی
۲۲. کتاب ضرایب مالیاتی سال ۱۳۹۵
۲۳. قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱
۲۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی
۲۵. قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸،۶،۲۲
۲۶. تصویب نامه در خصوص تدوین، تنظیم، ابلاغ و نظارت بر قیمت دارو، واکسن، شیرخشک و تجهیزات و ملزومات پزشکی مصوب ۱۳۹۳/۳/۳
۲۷. آیین نامه اجرایی قانون مشارکت
۲۸. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۲۹. قانون تشکیلات وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹
۳۰. قانون تشکیل وزارت بازرگانی
۳۱. قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۳۲. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی
۳۳. قانون تشکیل وزارت نیرو
۳۴. قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی
۳۵. قانون هواپیمایی کشور مصوب ۱۳۲۸/۴/۲۸
۳۶. قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱
۳۷. قوانین پنج ساله توسعه کشور
۳۸. قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸،۶،۲۲
۳۹. قانون تثبیت قیمت ها
۴۰. قانون نظام صنفی
۴۱. قانون هدفمندی یارانه ها
۴۲. قانون امور گمرکی
۴۳. قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴

۴۴. قانون احکام دائمی
۴۵. قانون حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت
۴۶. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۴۷. مصوبات مرتبط با تعیین اولویت کالاها مورد قیمت‌گذاری
۴۸. مصوبات کارگروه تنظیم بازار دوره‌های مختلف
۴۹. مصوبات شورای اقتصاد و کارگروه تنظیم بازار
۵۰. مصوبه ۷۴/۱۰/۱۲ شورای عالی هماهنگی ترابری کشور
۵۱. مصوبه هیات وزیران در مورد تصمیم نمایندگان ویژه رئیس جمهور در ارتباط با تعیین اعضای کارگروه‌های تخصصی ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها و وظایف تفصیلی آنها
۵۲. مصوبه ۷۴/۱۰/۱۲ شورای عالی هماهنگی ترابری کشور