

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۵): پیوست عدالت برای صدور بند (الف) ماده (۳۱) با موضوع اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۴۳۸
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۹/۱۳

عنوان گزارش:

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۵):
پیوست عدالت برای صدور بند (الف) ماده (۳۱) با موضوع اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین:

محمد تقی نظریان مفید

اظهار نظر کنندگان:

علی صابری، مرتضی نیکخواه نسب (مطالعات انرژی، صنعت و معدن)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء بزرگی

واژه‌های کلیدی:

۱. پیوست عدالت
۲. توزیع اولیه
۳. توزیع فرایندی
۴. عدالت تأمینی
۵. عدالت ترمیمی
۶. تبعیض جبرانی
۷. تبعیض کارآمد پایه
۸. تبعیض ارزش پایه
۹. حامل‌های انرژی



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. چهارچوب تحلیلی پیوست عدالت
۱۱	۳. ارزیابی صدور بند (الف) ماده (۳۱)
۲۰	۴. پیشنهادهای اصلاحی
۲۱	منابع و مأخذ



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۵): پیوست عدالت برای صدور بند (الف) ماده (۳۱) با موضوع اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی

چکیده



بند (الف) ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم ناظر بر اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی است. مبتنی بر این بند به دولت اجازه داده شده است تا زیرساخت‌ها و زمینه‌های لازم برای بهره‌مندی مساوی از یارانه حامل‌های انرژی را فراهم کند. در این گزارش سعی بر آن بوده تا تحلیلی از منظر عدالت بر صدر و بند (الف) ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم ارائه شود و با استفاده از جداول «بازبینی پیوست عدالت»، میزان تناسب و تطابق آن با شاخصه‌ها و ابعاد متعدد عدالت بررسی گردد.

نتایج بدست آمده حاکی از آن است که در مجموع و برآیند کلی، این بند انطباق و همگرایی بالایی با عدالت دارد. مسئله محوری این بند برای تحقق عدالت در جامعه از اولویت بسیار بالایی برخوردار است. اثر این پیشنهاد بر حوزه توزیع اولیه مثبت زیاد و بر حوزه عدالت تأمین مثبت اندک است. اما اثر آن در حوزه عدالت فرآیندی و عدالت ترمیمی مبهم است. این بند منتهی به بهبود برابری تمهیدی شده و بواسطه برخی ابهامات موجود در گام اجرا، اثر آن بر برابری فرآیندی قابل تحلیل نیست. همچنین باید توجه داشت که بخشی از تبعیض‌هایی که بواسطه این حکم در جامعه ایجاد می‌شود ناموجه است. در تحلیل جمعیتی در برش و مقایسه نسلی اثر مثبت زیاد، در برش منطقه‌ای اثر مثبت اندک و در برش طبقاتی نیز اثر مثبت بالا خواهد داشت. همچنین در شاخصه فساد اثر مثبت داشته و باعث کاهش فساد در جامعه خواهد شد. این حکم در شاخصه‌های حکمرانی مردمی از بیشترین ضعف برخوردار است و در شکل کنونی می‌تواند منجر به کاهش احساس عدالت در جامعه شود.



مسئله اصلی

بند (الف) ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم ناظر بر اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی است. مبتنی بر این بند به دولت اجازه داده شده است تا زیرساخت‌ها و زمینه‌های لازم برای بهره‌مندی مساوی از یارانه حامل‌های انرژی را فراهم کند. در این گزارش سعی بر آن بوده تا تحلیلی از منظر عدالت بر صدر و بند (الف) ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم ارائه شود و با استفاده از جداول «بازبینی پیوست عدالت»، میزان تناسب و تطابق آن با شاخصه‌ها و ابعاد متعدد عدالت بررسی گردد.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نتایج بدست آمده حاکی از آن است که در مجموع و برآیند کلی، این بند انطباق و همگرایی بالایی با عدالت دارد. مسئله محوری این بند برای تحقق عدالت در جامعه از اولویت بسیار بالایی برخوردار است. اثر این پیشنهاد بر حوزه توزیع اولیه مثبت زیاد و بر حوزه عدالت تأمین مثبت اندک است. اما اثر آن در حوزه عدالت فرآیندی و عدالت ترمیمی مبهم است. این بند منتهی به بهبود برابری تمهیدی شده و بواسطه برخی ابهامات موجود در گام اجرا، اثر آن بر برابری فرآیندی قابل تحلیل نیست. همچنین باید توجه داشت که بخشی از تبعیض‌هایی که بواسطه این حکم در جامعه ایجاد می‌شود ناموجه است. در تحلیل جمعیتی در برش و مقایسه نسلی اثر مثبت زیاد، در برش منطقه‌ای اثر مثبت اندک و در برش طبقاتی نیز اثر مثبت بالا خواهد داشت. همچنین در شاخصه فساد اثر مثبت داشته و باعث کاهش فساد در جامعه خواهد شد. این حکم در شاخصه‌های حکمرانی مردمی از بیشترین ضعف برخوردار است و در شکل کنونی می‌تواند منجر به کاهش احساس عدالت در جامعه شود.

پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

برای افزایش همگرایی و انطباق بیشتر این حکم با عدالت پیشنهاد آن است که ابهامات اجرایی آن تا حد ممکن برطرف شود. برای خنثی‌سازی اثر مخرب تورم بر یارانه پرداختی به مردم، باید بهره‌مندی مردم وابسته و سنجاق شده به عین حامل‌های انرژی تعریف شود تا با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، یارانه دریافتی مردم نیز تغییر یابد. همچنین برای تأمین برابری فرآیندی می‌بایست نقش مردم در فرآیندهای کشف قیمت حامل‌ها تقویت شود. باید توجه داشت که بازه یک ساله برای اجرای این حکم، که در صدر ماده به آن اشاره شده است، با توجه به گستردگی و نقش عمیق حامل‌های انرژی در اقتصاد ایران، منتهی به تحمیل شوک به اقتصاد شده و ممکن است خدشه جدی بر عدالت تأمین داشته باشد؛ لذا بهتر آن است که اجرای آن به صورت تدریجی و در طول برنامه صورت گیرد. بواسطه اقتضائات ناشی از تبعیض جبرانی، توزیع برابر میان آحاد جامعه به نقض برابری منتهی خواهد شد؛ لذا می‌بایست سهم دهک‌های پردرآمد از حامل‌ها کاهش یافته و سهم دهک‌های کم درآمد افزایش یابد.

همچنین برای تقویت شاخصه‌های حکمرانی مردمی علاوه بر افزایش نقش تبادلات مردمی در بازار حامل‌های انرژی و کشف قیمت واقعی از آن طریق، می‌بایست بر پیوست رسانه‌ای و اقناع جامعه توجه و تأکید بسیاری صورت گیرد تا آثار منفی و خطرات ناشی از اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی به حداقل برسد و جامعه از این طرح احساس ظلم و ناعدالتی نداشته باشد.



۱. مقدمه

عدالت یکی از مهمترین آرمان‌های انقلاب اسلامی بوده و نسبت به آن می‌بایست حساسیتی مضاعف در نظام حکمرانی لحاظ شود. از این رو رهبر انقلاب در دیدار با رئیس‌جمهور و هیأت دولت سیزدهم برای مراقبت از عدالت در سیاست‌ها، پیشنهاد تدوین «پیوست عدالت» را ارائه نمودند [۱] و به این مهم در بیانات بعدی خود تأکید داشتند [۲]. همچنین در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، بر توأم بودن برنامه هفتم توسعه با عدالت تأکید شده است. این نوشتار در راستای مطالبه رهبر انقلاب در خصوص تدوین پیوست عدالت برای طرح‌ها و لوایح بوده است و در آن سعی شده تا بند (الف) ماده (۳۱)، که در ارتباط با توزیع یارانه حامل‌های انرژی است، از منظر عدالت نقد و ارزیابی شود و میزان انطباق آن با عدالت بررسی گردد.

پیش از این در یک گزارش راهبردی تحت عنوان «چارچوب تدوین پیوست عدالت» [۳] به سرفصل‌های اساسی در تدوین پیوست اشاره شده است. با این وجود در ابتدا اشاره‌ای مختصر به چارچوب مفهومی و ترمینولوژی بکار گرفته شده برای پیوست عدالت، شده است. پس از آن در قالب جداول «بازبینی پیوست عدالت»، نسبت بند (الف) ماده (۳۱) با شاخصه‌های عدالت ارزیابی شده است. ذیل سرفصل بعدی، به طور تبیینی بر وضعیت عدالت در بند پیشنهادی استدلال شده است. در انتها نیز سعی شده تا بر اساس تحلیل‌ها و ارزیابی‌های صورت گرفته، پیشنهاد‌های اصلاحی برای افزایش همگرایی و انطباق بند (الف) ماده (۳۱) با عدالت ارائه گردد.

نیاز به اشاره است، از آنجا که ارزیابی بند (الف) بدون توجه به صدر ماده قابل ارزیابی نیست؛ لذا باید گفت نقد و ارزیابی ارائه شده در این گزارش توأمان متمرکز بر صدر و بند (الف) ماده (۳۱) بوده است.

۲. چهارچوب تحلیلی پیوست عدالت



وضعیت زمینه‌ها و مقدمات لازم برای تعاملات انسانی تأکید می‌شود. مبتنی بر برابری تمهیدی، ساختارهای اجتماعی نباید به نحوی ساماندهی شوند که از فرد یا گروهی علیه فرد یا گروه دیگر در بهره‌مندی از منابع اولیه و بسترهای رشد و پیشرفت، جانبداری صورت گیرد. توزیع فرآیندی ناظر به تکالیف و حقوق پدید آمده برای افراد، به واسطه تعامل آنها با یکدیگر در اشکال مختلف روابط اجتماعی است. معیار مسلط بر این عرصه، «برابری فرآیندی» است. در این شکل از برابری، سهم افراد از آنچه از یک تعامل پدید آمده است، با توجه به آورده‌ها و میزان نقش آنها در تعاملات، با یکدیگر مقایسه می‌شود. در برابری فرآیندی می‌بایست نسبت میان عایدی افراد بر آورده آنها، در مقایسه با یکدیگر برابر باشد. اگر این نسبت به نفع یک سمت چرخش نماید، بدان معناست که برابری فرآیندی به نفع آن سمت و به ضرر سمت مقابل نقض شده است.

عدالت صیانتی ناظر بر مرحله بعد از تعیین حقوق و تکالیف بوده و شامل شیوه و اقدامات لازم برای ایفای حقوق و ادای تکالیف تعیین شده است. عدالت صیانتی قابل بخش به «عدالت تأمینی»، «عدالت ترمیمی» و «عدالت کیفری» است. عدالت تأمینی ناظر بر الزامات و شرایط مورد نیاز برای حفظ حقوقی است که افراد در اختیار دارند. عدالت تأمینی می‌تواند موازی با عدالت توزیعی، به طراحی برخی نهادها برای حفظ سهم‌های توزیع شده بیانجامد. تمایز عدالت تأمینی با عدالت توزیعی در آن است که عدالت توزیعی، در مقام تعریف و رسمیت دادن حقوق برای افراد است ولی عدالت تأمینی، درصدد ایجاد ساختار و شرایطی برای حفظ حقوق تعریف شده برای افراد و جلوگیری از تخطی و پایمال شدن آن توسط دیگران یا حتی دولت است. در عرصه عدالت تأمینی، معیار عدالت را می‌توان «تأمین بازدارندگی و مقابله با پایمال شدن حقوق افراد» تعریف کرد. هر میزان که شرایط و ساختارها به نحوی مفصل‌بندی شود که حقوق رسمیت یافته برای افراد در اختیار آنها باقی مانده و از تعرض دیگران در امان بماند، در عرصه عدالت تأمینی، گام مثبتی برداشته شده

همانطور که در مقدمه بیان شد پیش از این در گزارش مفصلی تحت عنوان «چهارچوب مفهومی تدوین پیوست عدالت» به ابعاد و سرفصل‌های متعدد پیوست عدالت پرداخته شده است. اما با این وجود، نیاز است تا برخی از اصطلاحات بکار رفته در این گزارش تبیین شود.

۲-۱. ابعاد بخشی عدالت

عدالت را می‌توان در بخش‌های گوناگون بررسی کرد. این بخش‌ها بسان حلقه‌های زنجیر در توالی هم بوده و تکمیل کننده طرح عدالت‌اند. یک سیاست لزوماً محدود به یک حلقه نیست و می‌تواند ذو ابعاد بوده و ریشه در حلقه‌های پیشینی یا اثر در حلقه‌های پسینی خود داشته باشد. ارزیابی یک طرح یا لایحه از منظر عدالت، زمانی کامل است که ارتباط آن با تمام بخش‌های عدالت، در نظر گرفته شده باشد. اهمیت و ضرورت بررسی ارتباط طرح‌ها یا لوایح با بخش‌های عدالت، از آن روست که معیارهای حاکم بر هر بخش از عدالت، خاص آن بخش بوده و متفاوت از بخش‌های دیگر است. لذا برای قضاوت نهایی، می‌بایست نوع و میزان ارتباط طرح یا لایحه با هر بخش، مشخص شود.

عدالت اجتماعی را می‌توان در یک تقسیم‌بندی کلان به «عدالت توزیعی» و «عدالت صیانتی» بخش نمود. عدالت توزیعی تمرکز بر توزیع خیرات اجتماعی و تعیین تکالیف و حقوق افراد در قبال هم داشته و در صدد پاسخ به این سؤال است که «چه چیزی باید سهم چه کسی باشد؟». عدالت توزیعی خود در دو قسم «توزیع اولیه» و «توزیع فرآیندی» قابل بحث است. مقصود از توزیع اولیه، تعیین حقوق افراد نسبت به منابع و خیرهای اجتماعی است که پیش از تعامل میان افرادی که موضوع توزیع هستند، موجود بوده و این افراد نقشی در پدید آمدن یا دسترسی به آنها نداشته‌اند. اولیه بودن منابع، بیش از آنکه به خود منابع وابسته باشد، وابسته به افرادی است که بهره‌گیری از آن منابع برای آنها مورد بحث است؛ به عبارتی، اولیه بودن منابع در نسبت با افراد است نه در ذات خود منابع. معیار اساسی در توزیع منابع اولیه، «برابری تمهیدی» است. در این شکل از برابری، بر



جبران حقوقی است که به طور مستقیم می‌توان نقض حق را در آنها ردیابی نموده و به طور صریح ناقض حق را مشخص کرد. در واقع عدالت ترمیمی در سطوح روابط خرد در جستجوی بازگشت حقوق افراد است؛ اما تبعیض جبرانی در یک نگاه کلان، در پی حل ظلم‌ها و محرومیت‌های رسوب کرده در جامعه است. شاخص محوری، برای رصد و پایش تبعیض جبرانی توجه به «نیاز و استضعاف» در یک سو و «استغناء و استکبار» در سوی دیگر جامعه است. در این نوع تبعیض، معیار عدالت و روا بودن تبعیض، «از میان برداشتن استضعاف و محرومیت و در اولویت قرار گرفتن آنها در سیاست‌ها» است.

تبعیض کارآمدپایه شکل دیگری از تبعیض‌های روا است. در این نوع تبعیض، قضاوت بر مدار بهینه‌یابی با فرض وجود یک هدف قرار دارد. به عنوان مثال می‌توان در ارزیابی ساختارهای نهادی و سازمانی تبعیض کارآمدپایه را عیار مسلط برای قضاوت دانست. همچنین قضاوت در خصوص شایستگی افراد برای قرار گرفتن در جایگاه‌های مدیریتی، ریشه در تبعیض کارآمدپایه دارد.

قسم دیگر تبعیض‌های روا، ناشی از تمایز و وزن ارزشی متفاوت بین انتخاب‌ها و افعال است. توضیح بیشتر آنکه در قسمی از موارد، مقایسه‌ها در گنه خود به مقایسه میان افراد ختم می‌شوند و تبعیض یا برابری از تبعیض قائل شدن یا برابر فرض کردن افراد در مقایسه با هم نشأت می‌گیرد. در قسم دیگری از موارد، افعال و انتخاب‌ها با یکدیگر مقایسه شده و تبعیض‌ها ناشی از وزن اخلاقی و ارزشی متفاوتی است که یک نظام ارزشی و سیاسی به افعال و انتخاب‌ها می‌دهد. این نوع تبعیض‌ها میان کسانی اعمال می‌شود که افعال یا انتخاب‌هایی با وزن ارزشی متفاوت دارند با این شرط که اولا هیچ مانع ساختاری برای بهره‌مندی افراد از تبعیض لحاظ شده، وجود نداشته باشد و ثانیا میان افرادی که یک فعل واحد را انجام می‌دهند کماکان برابری در بهره‌مندی برقرار بماند.

است.

عدالت ترمیمی ناظر به جبران حقوق از دست‌رفته افراد است. به‌عنوان مثال، مواردی چون دیه را می‌توان از مصادیق این دسته برشمرد. وقتی به سهم و حقوق تعیین شده برای فرد یا افرادی تعرض صورت گیرد، نمی‌توان نسبت به آن بی‌تفاوت بود. می‌بایست حقوق از دست‌رفته جبران شود. معیار عدالت جبرانی «جبران کامل حقوق سلب شده از ذی حق» است.

عدالت کیفری ناظر به تنبیه کسانی است که به حقوق دیگران تعرض کرده‌اند؛ چرا که فقط با جبران حقوق از دست‌رفته برای کسانی که در حق آنها ظلم شده است، عدالت محقق خواهد نمود. پیکربندی ساختارهای اجتماعی می‌بایست به نحوی باشد که تعدی به حقوق دیگران به حداقل ممکن برسد و این بدون کیفر و مجازات خاطیان محقق نخواهد گشت. در این عرصه، معیار عدالت «تناسب میان جرم و کیفر» است.

۲-۲. ساختار تبعیض‌های روا

عدالت، صرفاً برابری نیست و در بعضی حوزه‌ها و موضوعات، تبعیض، عین عدالت است. تبعیض‌ها را از آن حیث که عادلانه هستند یا خیر می‌توان به «تبعیض روا» و «تبعیض ناروا» بخش نمود. تبعیض‌های روا را می‌توان در سه دسته مورد بررسی قرار داد که این سه دسته شامل «تبعیض‌های جبرانی»، «تبعیض‌های کارآمدپایه» و «تبعیض‌های ارزش‌پایه» است. هر تبعیضی که نتواند در دامن تبعیض‌های روا توجیه شود، محکوم به ناروا بودن است.

تبعیض جبرانی در واقع نوعی بازگشت و نگاه نقادانه به سیاست‌های پیشین یک جامعه است؛ چرا که وضعیت کنونی یک جامعه، معلول و محصول فرآیندها و سیاست‌های تعریف شده در گذشته است. این نوع تبعیض، در همسایگی بسیار نزدیک با عدالت ترمیمی قرار دارد. عدالت ترمیمی شامل

۳. ارزیابی صدر و بند (الف) ماده (۳۱)



الف- دولت مجاز است در راستای عدالت در توزیع درآمد، مبارزه با قاچاق، بهینه‌سازی مصرف انرژی با فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم، بر اساس آیین‌نامه اجرایی که به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد، اقدامات لازم را برای بهره‌مندی مساوی ایرانیان ساکن در کشور از یارانه حامل‌های انرژی به‌عمل آورد. در ادامه بدوا وضعیت بند فوق در نسبت با عدالت را در قالب جداول بازبینه پیوست عدالت، مشخص شده و پس از آن به طور تبیینی ارزیابی و تحلیل خواهد شد.

در این بخش سعی بر آن است تا بند (الف) ماده (۳۱) بر اساس چهارچوب پیوست عدالت، تحلیل و ارزیابی شود. از آنجا که صدر ماده (۳۱) نیز مرتبط با بند (الف) بوده و در آن تأثیرگذار است، می‌بایست صدر ماده را نیز در تحلیل و ارزیابی و همچنین پیشنهادات اصلاحی مورد توجه قرار دهیم. ماده (۳۱) و بند (الف) لایحه برنامه هفتم توسعه به شکل زیر است:
«ماده ۳۱- به منظور توسعه عدالت اقتصادی و بهبود توزیع درآمد، اقدامات زیر تا پایان سال اول برنامه انجام می‌شود.

۳-۱. بازبینه پیوست عدالت برای صدر و بند (الف) ماده (۳۱)

میزان انطباق کلی با عدالت:					
میزان انطباق مبهم است	عدم انطباق	بسیار کم	کم	متوسط	تا حدودی
					بسیار

۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟					
ارتباط با مقوله ثروت‌ها و درآمدها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله قدرت:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله فرصت‌ها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم

۲. مسئله از منظر عدالت در چه اولویتی قرار دارد؟					
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	



۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت

در ارتباط با توزیع اولیه نیست <input type="checkbox"/> اثر بر توزیع اولیه مبهم است <input type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع اولیه خواهد داشت؟ مثبت زیاد ■ مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
در ارتباط با توزیع فرآیندی نیست <input type="checkbox"/> اثر بر توزیع فرآیندی مبهم است ■ <input type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع فرآیندی خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
در ارتباط با عدالت تأمینی نیست <input type="checkbox"/> اثر بر عدالت تأمینی مبهم است <input type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت تأمینی خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم ■ بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
در ارتباط با عدالت جبرانی نیست ■ <input type="checkbox"/> اثر بر عدالت جبرانی مبهم است <input type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت ترمیمی خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
در ارتباط با عدالت کیفری نیست ■ <input type="checkbox"/> اثر بر عدالت کیفری مبهم است <input type="checkbox"/>	چه اثر بر بهبود عدالت کیفری خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>

۴. وضعیت برابری‌های اساسی

تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی: مثبت ■ خنثی <input type="checkbox"/> منفی <input type="checkbox"/>	اثر مبهم است <input type="checkbox"/> موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>
تأثیر بر تأمین برابری فرآیندی: مثبت <input type="checkbox"/> خنثی <input type="checkbox"/> منفی <input type="checkbox"/>	اثر مبهم است ■ موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>

۵. وضعیت تبعیض‌ها:

بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>	ناموجه <input type="checkbox"/> عموماً ناموجه <input type="checkbox"/> بخشی ناموجه ■ اندکی ناموجه <input type="checkbox"/> موجه <input type="checkbox"/>
ارتباط با تبعیض‌های روا:	
تبعیض جبرانی:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/> زیاد ■ متوسط <input type="checkbox"/> کم <input type="checkbox"/> بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>
تبعیض کارآمد پایه:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/> زیاد ■ متوسط <input type="checkbox"/> کم <input type="checkbox"/> بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>
تبعیض ارزش پایه:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/> زیاد <input type="checkbox"/> متوسط <input type="checkbox"/> کم <input type="checkbox"/> بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>

۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی

برش نسلی موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش نسلی: مثبت زیاد ■ مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قومی موضوعیت ندارد ■ <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش قومی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم ■ بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش جنسیتی موضوعیت ندارد ■ <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قشری موضوعیت ندارد ■ <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش قشری: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی: مثبت زیاد ■ مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>

۷. آیا مبانی طرح/لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟

- در تناسب است ■ در تناسب نیست □

۸. فساد و تعارض منافع

تأثیر آن بر فساد چگونه است؟

- اثر افزایشی □ بی‌اثر □ اثر کاهشی ■ موضوعیت ندارد □

آیا زمینه تعارض منافع را ایجاد خواهد کرد؟

- بله □ خیر ■ موضوعیت ندارد □

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها

آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟

- بله □ خیر □ موضوعیت ندارد ■

آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟

- بله □ خیر ■ موضوعیت ندارد □

آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرآیندها برای مردم رعایت شده است؟

- بله □ خیر ■ موضوعیت ندارد □

آیا افق‌های کافی در خصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟

- بله □ خیر ■ موضوعیت ندارد □

چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟

- تأثیر مثبت □ بی‌تأثیر □ تأثیر منفی ■

۲-۳. تحلیل از منظر عدالت

پیش از ورود به تحلیل باید اشاره داشت که به واسطه ابهام فراوان موجود در بند (الف) ماده (۳۱)، نمی‌توان آن را به طور کامل از منظر عدالت ارزیابی و قضاوت کرد. در خصوص یارانه حامل‌های انرژی و توزیع عادلانه آن در قوانینی چون «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵)، «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴)، «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه» و ... اشاره و صحبت شده است. آنچه در این رابطه اهمیت دارد، اولا دلایل عدم اجرا شدن این قوانین است و ثانیا حساسیت در شیوه اجرای آنهاست. باید توجه داشت که به واسطه آثار گسترده و تبعات اجتماعی اصلاح در توزیع یارانه حامل‌های انرژی، شیوه پیاده‌سازی آن در مقام اجرا از مراتب اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. آنچه مهم است شیوه پیاده‌سازی و اجراست که این امر مهم به تصویب آیین‌نامه اجرایی در هیأت وزیران موکول شده است. از آنجا که شیوه اجرا و پیاده‌سازی به هیچ وجه در شرایط کنونی مشخص نیست، نمی‌توان آن را به طور کامل و دقیق از منظر عدالت قضاوت و ارزیابی کرد.

مضاف بر ابهام فوق می‌توان به ابهام‌های دیگری نیز اشاره داشت. پرسش نخست آنکه مقصود از «فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم» در متن بند (الف) چیست؟ چه چیزی باید فراهم شود تا مجلس بتواند در مقام ناظر بر اجرای قوانین، فراهم شدن زیرساخت‌ها را کافی یا درست بداند یا برعکس آن را ناکافی قضاوت کرده و دولت را ملزم به افزایش آماده‌سازی در زمینه‌ها نماید؟ یا در جای دیگر از عبارت «اقدامات لازم» صحبت شده است. دقیقا مشخص نیست این اقدامات چه خواهد بود؟ چگونه می‌توان اقدامی را لازم دانست و چگونه می‌توان اقدام انجام نشده‌ای را با استناد به این عبارت قضاوت کرد؟ در این خصوص متن ابهام دیگری نیز دارد و آن این‌که آیا چیزی که اجازه آن به دولت داده می‌شود «مساوی شدن بهره‌مندی از حامل‌های انرژی» است، یا «زمینه‌سازی» برای مساوی شدن بهره‌مندی از حامل‌های انرژی؟ اگر اقدامات لازم برای بهره‌مندی مساوی انجام شود، اما اقدام نهایی برای اصلاح از سوی دولت کنار گذاشته شود، آیا می‌توان گفت که دولت به وظیفه خود عمل کرده است یا خیر؟ حتی عبارت «حامل‌های



نکته دیگر در خصوص عبارت «ایرانیان ساکن در کشور» است. در خصوص این عبارت اولاً باید اشاره داشت که این عبارت مبهم است؛ چرا که مشخص نیست مقصود از ساکن در کشور دقیقاً چیست؟ آیا کسی که مثلاً یک ماه یا یک سال خارج از کشور باشد، از دریافت سهم خود در آن ایام منع خواهد شد؟ آیا کسانی که در سال یک یا دو ماه در ایران هستند، در دسته ساکنین محسوب می‌شوند؟ و سوالاتی از این دست نشان از ابهام در عبارت مورد بحث دارد. ثانیاً سوال آن است که چرا و به چه دلیل سهم ایرانیان غیر ساکن در کشور می‌بایست از منابع اولیه حذف شوند؟ هر ایرانی در منابع ملی سهم دارد و صرفاً به دلیل عدم سکونت در ایران نمی‌توان او را از سهم خود محروم کرد؛ مگر آنکه دلیل موجه دیگری از عرصه‌های دیگری از عدالت برای آن طرح شود. با این بیان باید گفت حذف ایرانیان غیر ساکن در ایران از منابع اولیه، ناقض اصل برابری تمهیدی بوده و نمی‌تواند از منظر عدالت در توزیع منابع اولیه موجه باشد.

همچنین نیاز به بیان است که عبارت «عدالت در توزیع درآمد» در بند (الف)، مناسب این جایگاه نیست. آنچه در بند (الف) موضوع بحث است، توزیع ثروت‌های جامعه است و سهم افراد از ثروت‌ها به آنها پرداخت خواهد شد. هر چند این عمل به طور غیر مستقیم منجر به افزایش درآمد افراد خواهد شد؛ ولی باید توجه داشت که توزیع درآمد ناظر به تعامل میان افراد و سهم افراد از محصول نهایی تعاملات است. درآمد متعلق به کسانی است که در سلسله علل تولید یک محصول یا خدمت نقش داشته باشند و در این صورت هنجار مسلط بر توزیع درآمدها، برابری فرآیندی بوده که متناسب با نقش افراد در تعاملات است. کسانی که در این توزیع سهم از حامل‌های انرژی خواهند برد، تولیدکننده این ثروت‌ها نیستند؛ لذا عبارت دقیق‌تر برای بند (الف) «توزیع ثروت‌های جامعه» است. با همین توضیح می‌بایست عبارت بکار برده شده در صدر ماده (۳۱) نیز تغییر یابد. اما از آنجا که این بخش مرتبط با بندهای دیگر نیز بوده و در سایر بندها از توزیع درآمدها نیز صحبت شده است، لذا صورت صحیح آن است که واژه «درآمد» باقی مانده و به آن عبارت «و ثروت‌های جامعه» افزوده شود.

نکته مهم و راهبردی در توزیع منابع اولیه که تسری بر توزیع حامل‌های انرژی نیز دارد آن است که مالکیت مردم در منابع اولیه بدواً سهم از عین منابع است نه قیمت و ارزش آنها. اصل باید بر توزیع برابر از عین حامل‌ها میان مردم باشد و

انرژی می‌تواند دارای ابهام باشد؛ چرا که گستره حامل‌های انرژی و تنوع آنها بسیار زیاد است. این حامل‌ها عبارت است از «نفت خام، گاز طبیعی، گاز مایع، میعانات گازی، سی‌ان‌جی، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید، بنزین، برق، آب و ...». مشخص نیست در این بند آیا اصلاح یارانه در تمام این موارد پیشنهاد می‌شود یا به دولت اجازه داده می‌شود که در هر میزان که صلاح دانست اعمال اصلاح نماید؟ همچنین می‌توان به عبارت «دولت مجاز است» اشاره داشت که ابهام را به حد نهایی رسانده و اساساً نفس تصمیم بر اجرا یا عدم اجرا را در محل تردید برده است. حتی با تصویب این بند بدین شکل، نمی‌توان از اجرا یا عدم اجرای آن مطمئن بود.

با اینکه تفاوت ناشی از تصویب بند (الف) با وضعیت موجود بواسطه ابهام در شیوه اجرا مشخص نیست، و نمی‌توان قضاوت دقیقی از آن داشت، باید گفت ابهام مذکور به معنای پیشنهاد حذف این بند نیست؛ چرا که نحوه توزیع حامل‌های انرژی در وضعیت کنونی، از منظر عدالت قابل دفاع نبوده و می‌بایست اصلاح شود. در ادامه سعی بر آن است تا از ابعاد مختلف عدالت، بند (الف) ماده (۳۱) را ارزیابی کرده و برای افزایش دقت در همراستایی با عدالت، پیشنهادهایی ارائه گردد.

۱-۲-۳. توزیع اولیه

حامل‌های انرژی یکی از مهمترین و عمده‌ترین مصادیق منابع اولیه در کشور هستند. همانطور که پیشتر توضیح داده شد که هنجار مسلط در توزیع اولیه و به تبع آن در توزیع حامل‌های انرژی «برابری تمهیدی» است. اقتضای برابری تمهیدی در توزیع این منابع، بهره‌مندی برابر برای تمام آحاد جامعه است. در بند پیشنهادی به طور صریح تأکید بر بهره‌مندی مساوی شده است؛ لذا می‌توان از منظر رعایت برابری تمهیدی در توزیع اولیه آن را مورد تأیید دانست. اما با این وجود در این موضوع نیاز است به چند نکته توجه شود.

نکته نخست در بند (الف) ماده (۳۱) عدم تکلیف دولت بر عادلانه‌سازی بهره‌مندی از حامل‌های انرژی است. اگر توزیع حامل‌های انرژی در شرایط کنونی عادلانه نیست و نیز با توجه به اینکه قوانین مرتبط با نوع توزیع و مصرف این ثروت‌ها پیش‌تر تصویب شده است، چرا باید با عبارت «دولت مجاز است» الزام به عادلانه نمودن توزیع آن‌ها را منتفی کرد؟ از این رو می‌بایست عبارت «دولت مجاز است» به «دولت مکلف است» تغییر یابد.

است. از یک سو وابسته به فرآیندی است که مبنا و معیار تعیین یا کشف قیمت حامل‌های انرژی قرار خواهد گرفت و از سوی دیگر وابسته به نحوه تعیین عایدی برای مردم از سهمشان از حامل‌های انرژی است. بسترهای لازم برای عادلانه نمودن توزیع حامل‌های انرژی می‌بایست دو مقوله فوق را در نظر داشته و مشخص نمایند.

اهمیت دقت در فرآیند تعیین یا کشف قیمت از آن روست که اگر فرآیندی عادلانه برای کشف قیمت تعریف نشود، قطعاً منتهی به نقض عدالت در توزیع فرآیندی خواهد گشت. در صورت پایین بودن قیمت، کسانی که مصرف بیشتری دارند، نسبت به کسانی که مصرف کمتری دارند، انتفاع بیشتری خواهند برد. در این حالت عموماً مستضعفین جامعه و دهک‌های پایین درآمدی که میزان مصرف کمتری از این حامل‌ها دارند، و همچنین نسل‌های آتی که در حال حاضر حضور ندارند تا سهمی از مصرف داشته باشند، متضرر خواهند بود. و برعکس اگر قیمت بالایی برای حامل‌های انرژی وضع شود، منتهی به ضرر و زیان کسانی خواهد شد که مصرف بیشتری از حامل‌های انرژی دارند. در این حالت، در گام نخست، بیشترین آسیب و ضرر متوجه تولید و تولیدکنندگان، از آنجا که بیشترین مصرف‌کننده حامل‌های انرژی هستند، خواهد بود و در گام ثانویه در قالب تورم به جامعه سرریز خواهد کرد و بیش از هر قشری، تکلف و سختی معیشت را برای قشر مستضعف جامعه ایجاد خواهد نمود. در هر دو حالت نیز تحمل بخش عمده‌ای از بار زیان به دوش دولت خواهد افتاد و اوست که می‌بایست با تکرار سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای متحمل هزینه‌های سنگین شود. این امر بدان معناست که اگر مکانیزم کشف قیمت به درستی طراحی نشود، ما در وضعیت مشکلات کنونی باقی خواهیم ماند و اصلاح اساسی در توزیع حامل‌های انرژی پدید نخواهد آمد.

در این خصوص باید توجه داشت که هر نوع تعیین دستوری قیمت برای حامل‌های انرژی امری خطاست. در دستوری بودن قیمت فرقی میان آن نیست که عده‌ای در یک جلسه یا شورا در خصوص قیمت تصمیم‌گیری کنند یا قیمت در بورس‌های جهانی یا قیمت فوب خلیج فارس معیار قرار گیرد. و حتی اگر قیمت را از طریق یک فرمول از پیش تعریف شده تعیین نماییم، باز هم به نوعی در دامن قیمت دستوری گرفتار هستیم. همه موارد مذکور شکل خاصی از قیمت دستوری است و اثر تخریبی همه آنها مشابه هم است؛ چرا که هیچ یک

اگر ضرورت و دلایل دیگری از سایر عرصه‌های عدالت برای تغییر شکل آن طرح شد، بدون خدشه بر سهم برابر از عین، مبنا از توزیع مبتنی بر عین به توزیع مبتنی بر ارزش و قیمت تغییر یابد و اگر استدلال موجهی در این خصوص وجود نداشته باشد، نمی‌توان شکل توزیع را تغییر داد. اگر سهم افراد در عین منابع تعریف شده باشد، با نوسان قیمت، پرداختی به آنها نیز به همان نسبت نوسان خواهد داشت؛ اما اگر بهره‌مندی مساوی را بدون سنجاق کردن میزان بهره‌مندی‌ها به عین منابع تعریف کنیم، اجازه نوسان را خواهیم گرفت و همین امر پس از مدتی منجر به تکرار مشکلات و کاستی‌های فعلی در زمینه توزیع حامل‌های انرژی شده و نیاز به تکرار مجدد اصلاح در توزیع آنها را ایجاب خواهد کرد. با این توضیح باید گفت: بکار بردن عبارت «یارانه حامل‌های انرژی» به معنای استقلال از سنجاق شدن توزیع به «عین حامل‌های انرژی» است. آنچه باید برابر توزیع شود سهم از حامل‌های انرژی است و به تبع آن یارانه حامل‌های انرژی نیز باید برابر شود نه آنکه یارانه مستقلاً به سمت توزیع برابر قاعده‌گذاری گردد. با این توضیح بهتر آن است که عبارت «یارانه» حذف شود تا توزیع برابر خود حامل‌های انرژی (نه یارانه آنها) هدف اولیه این حکم قرار گیرد. نکته پایانی در این بخش اشاره به این موضوع است که متأسفانه در شرایط کنونی، سهم آیندگان از منابع اولیه نادیده گرفته می‌شود. این بدان معناست که بخشی از رفاه امروز با اضافه برداشت از سهم آیندگان تأمین می‌شود و نیز بخشی از مشکلات امروز جامعه ناشی از مصرف رفاه امروز در سال‌های گذشته است. ریشه این موضوع در اسراف و مصرف نابجای منابع اولیه است. قیمت‌های پایین و عدم توزیع مناسب تشدیدکننده اسراف است. توزیع مناسب و مردمی نمودن قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی می‌تواند تخصیص و مصرف این منابع را بهینه‌تر نموده و دست‌درازی به سهم آیندگان را کاهش دهد. همین امر بهبود توزیع منابع اولیه در نگاه بین‌نسلی را در پی خواهد داشت.

۲-۲-۳. توزیع فرآیندی

این بند به صورت مستقیم و با صراحت در ارتباط با توزیع فرآیندی قرار ندارد؛ اما اصلاحات در این زمینه به هر شیوه‌ای صورت گیرد، به تغییرات در توزیع فرآیندی منتهی خواهد شد؛ چرا که قطعاً بر قیمت حامل‌های انرژی تأثیر خواهد گذاشت. قضاوت در عرصه توزیع فرآیندی به دو موضوع مهم وابسته



حداکثری داشت. لذا برای تأکید بر این موضوع نیاز است تا بر «مردمی‌سازی» توزیع حامل‌های انرژی تأکید شود. برای مردمی شدن لازم است تا دولت سهم افراد از حامل‌های انرژی را مشخص کرده و مصرف یا مبادله آن را در اختیار خود آنها قرار دهد.

بهبود توزیع فرآیندی علاوه بر دقت در فرآیند کشف قیمت، وابسته به نحوه تعیین عایدی برای مردم از سهمشان است. همانطور که در بخش تحلیل از منظر توزیع اولیه توضیح داده شد، اگر یارانه پرداختی به مردم به سهم آنها از عین حامل‌های انرژی سنجاق نشده باشد، اصلاحات انجام شده، نمی‌تواند قابل دفاع باشد. این موضوع را باید با تأکید بیشتر چنین بیان داشت که اگر در اصلاح توزیع حامل‌های انرژی، عایدی مردم از حامل‌های انرژی مستقل از اصل و عین حامل‌های انرژی تعریف شود، وضعیت بدتر از شکل کنونی خواهد شد و آثار اجتماعی گسترده‌ای را پدید خواهد آورد به نحوی که مصحلت ادامه وضع موجود بر مصحلت اصلاح وضعیت حامل‌های انرژی پیشی خواهد گرفت. عایدی مردم از حامل‌های انرژی باید به نحوی تنظیم شود که با افزایش یا کاهش تولید در حامل‌های انرژی یا افزایش و کاهش قیمت آنها، سهم و عایدی مردم نیز افزایش یا کاهش یابد. همانطور که در بخش قبل استدلال شد، این نکته راهبردی با حذف واژه «یارانه» از متن پیشنهادی و بار کردن حکم توزیع برابر بر «حامل‌های انرژی» و نه بر «یارانه حامل‌های انرژی» به نحوی تأمین می‌شود.

۳-۲-۳. عدالت تأمین

حساس‌ترین بعد اصلاح توزیع حامل‌های انرژی، بعد تأمین آن است و عدم احتیاط در آن می‌تواند این طرح را به ضد خود تبدیل کرده و حتی بسیاری از حقوق تعریف شده و استقرار یافته در جامعه را با خدشه و چالش مواجه نماید. از این رو نیاز است تا سرفصل عدالت تأمین به طور مفصل‌تر نسبت به سایر سرفصل‌ها مورد توجه و بحث قرار گیرد.

ملاحظه نخست تأکید بر پیوست رسانه‌ای در مقام اجرا برای اقتناع و آگاه‌سازی جامعه است. ذهنیت منفی رسوب کرده در جامعه به واسطه تجربیات پیشین در این خصوص، عاملی است که می‌تواند حساسیت‌ها نسبت به بعد تأمین این سیاست را افزایش دهد. از جمله این تجربیات عبارت‌اند از سیاست‌های تعدیل اقتصادی در دولت هاشمی رفسنجانی، افزایش سالانه قیمت بنزین در دولت آقای خاتمی، سیاست هدفمند کردن

در تناسب با اقتضات نهادی اقتصاد ایران نبوده و از درون آن نجوشیده‌اند.

آنچه می‌بایست بر آن تمرکز شود، تعیین قیمت عادلانه نیست، بلکه ترسیم «فرآیند عادلانه» برای کشف قیمت است. تکیه بر بازار، البته با رعایت شروطی، کارآمدترین ابزار برای کشف قیمت و ارزش در اقتصاد است. بر خلاف تصور رایج، جایابی نقش بازار در اقتصاد به معنی ورود به حوزه کپیتالیسم نیست. آنچه به کارکرد بازار حیث کپیتالیستی می‌دهد، معیار تام شدن قدرت سرمایه برای توزیع ثروت است نه استفاده از بازار برای کشف قیمت. با این توضیح باید گفت که بر خلاف تصور رایج، توزیع منابع اولیه و علی‌الخصوص حامل‌های انرژی در کشور در شرایط کنونی بر مدار و منطق کپیتالیستی استوار است؛ چرا که میزان بهره‌مندی از منابع اولیه تابعی از میزان سرمایه و ثروت افراد است. برابر نمودن بهره‌مندی از حامل‌های انرژی به نوعی تخلیه اثر ثروت و سرمایه در بهره‌مندی از منابع اولیه و ضرب نمودن حیث انسانی افراد به اقتصاد است. البته بازار می‌بایست شروطی را تأمین نماید تا بتوان از قیمت کشف شده در آن برای منابع اولیه از منظر عدالت دفاع کرد. بازار اگر متأثر از آثار مخرب انحصار یا زد و بندهای مافیایی باشد یا رانت‌های اطلاعاتی بواسطه عدم شفافیت، وزن معنادار و تأثیرگذار در آن داشته باشند، نمی‌تواند فرآیندی عادلانه برای کشف قیمت قلمداد شود. وقتی می‌توان از قیمت بازاری دفاع کرد که ساختار بازار با شفافیت و حذف آثار مخرب انحصار و حذف زد و بندهای مافیایی پیرایش شده باشد.

مبتنی بر نکته فوق، کشف قیمت از طریق بورس کالا و فرآیندهای شفاف آن، به عنوان مناسب‌ترین فرآیند، پیشنهاد می‌شود. البته مبادلات نباید محصور در بستر بورس باقی بماند. ممکن است افراد خود شخصا مصرف‌کننده سهم خود باشند یا ممکن است تصمیم به آن داشته باشند که سهمشان را خارج از بستر بورس به فرد دیگری واگذار نمایند؛ لذا نباید بستر مبادله صرفاً محدود به بورس کالا باشد. در این ساختار نباید بدوا دولت به نمایندگی از مردم سهم آنها از حامل‌های انرژی را به تقاضاکنندگان عرضه کند؛ بلکه قیمت وقتی می‌تواند قابل دفاع بوده و بر اقتضات نهادی اقتصاد کشور نشست کامل داشته باشد که خود مردم در تعیین قیمت داشته‌های خود تصمیم‌گیر باشند. قیمت می‌بایست توسط انبوه عرضه‌کنندگان و انبوه تقاضاکنندگان پدید آید و در چنین شرایطی می‌توان انتظار شکل‌گیری قیمتی مبتنی بر «ترازی آگاهانه»

میان تجربیات اصلاح یارانه‌ها در دولت‌های آقایان هاشمی رفسنجانی، خاتمی و روحانی با اصلاح یارانه‌ها در دولت آقایان احمدی نژاد و رئیسی تفاوت قائل شد. اصلاحات اعمال شده در حوزه توزیع یارانه‌ها در دولت‌های آقایان هاشمی رفسنجانی، خاتمی و روحانی با رویکرد حذف یارانه‌ها صورت گرفت و برای جبران تورم ناشی از این اقدام، تدبیری اندیشیده نشد. همین امر معیشت مردم را دچار چالش نمود و آن را به تجربه‌ای منفی در ذهن جامعه تبدیل کرد. در دولت آقای احمدی نژاد با طرح هدفمندی، یارانه‌ها حذف نشدند؛ بلکه شکل توزیع آنها از حالت کالایی به حالت نقدی تغییر کرد. در این شکل از توزیع، آنچه به صورت یارانه نقدی به مردم پرداخت می‌شد، در ابتدای امر بیش از هزینه‌های تورم بود و خود به نوعی در نقش سیاست حمایتی از طبقات پایین درآمدی عمل می‌کرد؛ اما این سیاست پس از یک سال توأم با تحریم‌های اقتصادی شد و تورم ناشی از آن اولاً در جامعه به نام سیاست هدفمندی ثبت شد و ثانیاً آثار تورمی ناشی از تحریم منجر به کاهش قدرت خرید یارانه نقدی پرداختی به مردم شده و اثر رفاهی آن را از بین برد. لذا نباید در این موضوع دچار اشتباه محاسباتی شده و چنین تصور کرد که آثار رفاهی ناشی از اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی ناتوان از جبران هزینه ناشی از تورم آن است. در دولت آقای رئیسی نیز همین موضوع به شکل دیگری تکرار شده است. با حذف تخصیص ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی به شش کالای اساسی و تخصیص یارانه آن به صورت نقدی در ادیبهشت ۱۴۰۱، نتنها هزینه ناشی از تورم این سیاست جبران گشت، بلکه رفاه افزوده‌ای نیز ایجاد شد؛ اما با آغاز اغتشاشات در پایان شهریور سال ۱۴۰۱، افزایش نرخ ارز پس از آن و ...، تورم پیش‌بینی نشده‌ای به اقتصاد کشور تحمیل شد. همچون سیاست هدفمندی یارانه‌ها، از یک سو در ذهن جامعه به اشتباه تورم مذکور معلول سیاست حذف ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی فرض شد و منجر به احساس تلخی جامعه از این سیاست شد و از سوی دیگر با تورم ناشی از اغتشاشات و افزایش نرخ ارز پس از آن، قدرت خرید یارانه نقدی پرداخت شده از اردیبهشت ۱۴۰۱ دچار افت شدید شده و اثر خود در پوشش هزینه‌های ناشی از تورم را به مقدار زیادی از دست داد. اما ضعف مشترک در تمام سیاست‌های اصلاحی مذکور آن بوده

یارانه‌ها در دولت آقای احمدی نژاد و افزایش یکباره بنزین در دولت آقای روحانی. همچنین می‌توان سیاست حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی در ابتدای دولت آقای رئیسی را نیز به آنها اضافه کرد؛ البته سیاست اخیر هر چند در خصوص حامل‌های انرژی نبود، اما در شکل‌گیری ذهنیت منفی نسبت به هر نوع اصلاح مرتبط با توزیع یارانه‌ها نقش دارد. در همه این تجربیات جامعه پس از اجرای سیاست دچار تورم و کاهش رفاه شده است؛ لذا خاطره خوشی از چنین اصلاحاتی نداشته و همین امر احساس اضطراب و نااطمینانی را به جامعه تزریق خواهد کرد. این موضوع گواه بر آن است که این سیاست به شدت نیازمند پیوست رسانه برای توجیه و اقناع مردم است. جامعه می‌بایست نسبت به دلایل تصمیم بر اصلاح و آثار آن کاملاً توجیه و همراه باشد و از آن احساس عدالت بدست آورد نه برعکس. هر میزان آگاهی و اطمینان مردم نسبت به این سیاست افزایش یابد، آثار و حواشی منفی اصلاحات در توزیع حامل‌های انرژی کمتر خواهد شد.

مسئله مهم دوم در تحلیل عرصه تأمین بند (الف) ماده (۳۱)، پیرامون آثار تورمی آن است. هر چند با ایجاد آرامش روانی (البته اگر دولت موفق عمل کرده و بتواند این آرامش را در جامعه ایجاد نماید) می‌توان از آثار منفی اصلاحات پیشنهاد شده کاهش داد؛ اما این بدان معنا نیست که این امر می‌تواند آثار منفی را به صفر برساند. به هر تقدیر در پی چنین اصلاحات بزرگ و دامنه‌داری، در کشور تورم ایجاد خواهد شد. در خصوص کاهش اثر منفی تورم، مهمترین اقدام آن است که می‌بایست برای افزایش هزینه‌های تحمیل شده به معیشت مردم بوسیله اصلاحات توزیعی در حامل‌های انرژی، سیاست جبرانی اتخاذ شود. اگر سیاست مذکور به سهم‌بری برابر آحاد جامعه از حامل‌های انرژی منتهی شود، فی‌نفسه توزیع را به سمت دهک‌های پایین تغییر داده و این امر افزایش عایدی آنها را در پی خواهد داشت و همین جبران هزینه‌های تورم را خواهد کرد؛ لذا نباید نگران تورم ناشی از این سیاست بود. ممکن است چنین اشکال شود که اگر چنین سیاستی جبران هزینه‌های ناشی از تورم بر معیشت مردم را دارد، چرا جامعه از سیاست‌های مشابه آن در سال‌های قبل، خاطرات منفی در ذهن خود ثبت کرده است؟ در پاسخ به این سوال باید

۱. این گفتار بدان معنا نیست که سیاست‌های اشاره شده، فی‌نفسه علت تورم و کاهش رفاه در جامعه بوده‌اند. مقصود آن است که جامعه از این سیاست‌ها چنین تصویری را در خاطرات خود ثبت کرده است. به عنوان مثال بعد از حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی، عوامل دیگری همچون اغتشاشات، افزایش نرخ ارز، افزایش قیمت‌های جهانی و ... منجر به تحمیل تورم به جامعه شدند؛ اما در ذهن مردم سیاست مذکور عامل اصلی تورم در سال ۱۴۰۱ ثبت شده است. همین امر مانع جدی در استقبال جامعه از هر نوع سیاست اصلاحی جدید است.



و جلوگیری از چنین پدیده‌هایی، این قاعده باید وجود داشته باشد که اگر عرضه در یک بازه دو یا سه ماهه از سوی افراد رخ ندهد، دولت می‌تواند با معیار قرار دادن نرخ میانگین دو ماه پیش، سهم انباشته و مبادله نشده افراد را مبادله نموده و مبلغ آن را پس از کسر هزینه‌های اجرایی، به حساب افراد واریز نماید. این قاعده آثار مثبتی چون کاهش نوسان قیمتی در بازار حامل‌های انرژی را نیز در پی خواهد داشت.

۴-۲-۳. تبعیض جبرانی

این بند در ارتباط با تبعیض جبرانی نیز می‌باشد و باید گفت در شکل پیشنهادی به نقض تبعیض جبرانی منتهی خواهد گشت. چرا که مدت‌های مدیدی توزیع منابع اولیه به صورت نابرابر صورت یافته است. این یعنی در این مدت برخی بیش از دیگران از این منابع بهره‌مند بوده‌اند. نمی‌توان نسبت به این موضوع تغافل نمود و تا این موضوع جبران نشود، نمی‌توان ادعای توزیع برابر و مساوی میان آحاد جامعه داشت. البته قطعاً توان آن وجود ندارد که به صورت جزئی بررسی و کشف شود که چه کسی چه میزان از دیگری بیشتر یا کمتر بهره‌مند بوده و بر اساس آن سیاست جبرانی اعمال شود؛ اما می‌توان ادعا داشت که بهره‌مندی کم از منابع اولیه، یکی از عوامل اساسی استضعاف و فقر در جامعه است. لذا هر کجا نشانه‌ای از فقر است، آنجا جایی است که افراد از سهم خود از منابع اولیه بی‌بهره یا کم بهره بوده‌اند. در نقطه مقابل توزیع در شکل کنونی به نحوی است که افراد هر چه درآمد بالاتری داشته باشند، سهم و بهره بیشتری از منابع اولیه را نصیب می‌شوند. در واقع در یک برآیند کلی باید گفت، سهم مستضعفان از منابع اولیه در اموال و دارایی‌های اغنیا تجمیع شده است.

جبران نقض برابری در توزیع منابع اولیه آن است که این منابع به صورت برابر توزیع نشوند. می‌بایست دهک‌های پایین نصیب بیشتری داشته باشند تا جبران نابرابری‌ها و سهم کم آنها در گذشته شود و نیز دهک‌های بالا باید نصیب و بهره کمتری داشته باشند تا جبران مصرف بیش از سهم آنها در گذشته باشد. لذا پیشنهاد می‌شود برای تأمین برابری در توزیع حامل‌های انرژی، تأکید بر کاهش سهم دهک‌های پردرآمد از این حامل‌ها شود و سهم دهک‌های پایین درآمدی افزایش یابد. این موضوع علاوه بر آنکه برابری در توزیع منابع اولیه را دقیق‌تر تأمین خواهد کرد، باعث افزایش رفاه و بهره‌مندی دهک‌های پایین درآمدی و کاهش شکاف طبقاتی خواهد شد.

است که همواره دولت‌ها در پی توزیع یارانه حامل‌های انرژی بوده‌اند نه توزیع خود حامل‌های انرژی و این امر ارتباط میان عایدی مردم از عین حامل‌ها را منقطع می‌کند. انقطاع پدید آمده بواسطه آثار تورمی، منجر به از بین رفتن ارزش یارانه پرداختی به مردم شده و آن را از اثر می‌انداخت. همانطور که پیش‌تر توضیح داده شد، باید بهره‌مندی برابر افراد از حامل‌های انرژی به نحوی باشد که عایدی افراد به عین حامل‌ها سنجاق شود تا با افزایش و کاهش میزان تولید حامل‌های انرژی و یا افزایش و کاهش قیمت آنها، عایدی مردم نیز تغییر یابد. این موضوع به نوعی ارتقاء عدالت تأمینی بوده و قاعده‌ای است برای آنکه سهم افراد از منابع اولیه در گذر زمان و تحولات اقتصادی آب نرفته و ثابت بماند.

ملاحظه سوم پیرامون زمان اجرای این طرح است. گستره وابستگی اقتصاد ایران به حامل‌های انرژی و اثر معنادار آن بر معیشت مردم، هر گونه اعمال شوک به این حوزه را خطرناک خواهد کرد؛ چرا که ممکن است منجر به گسست و شکستگی عمیق در اقتصاد شود. در صدر ماده (۳۱) زمان تعیین شده برای اصلاح در توزیع یارانه حامل‌های انرژی «یک سال» بیان شده است. این زمان به هیچ وجه نمی‌تواند کافی و مطلوب باشد؛ چرا که منتهی به تحمیل شوک خواهد شد. تغییر شیوه توزیع حامل‌های انرژی می‌بایست به صورت تدریجی و حداقل در بازه‌ای ۵ ساله صورت گیرد؛ به نحوی که به مرور از شکل کنونی خارج شده و به شکل مردمی تغییر یابد. از این رو پیشنهاد آن است که عبارت «تا پایان سال اول برنامه» از صدر ماده (۳۱) حذف شود تا این زمان‌بندی بر بند (ب) سرایت نداشته باشد. البته با حذف این عبارت نیاز است تا قید زمان بر بندهای بعدی که ذیل ماده (۳۱) قرار گرفته‌اند اضافه شود. پیشنهاد آن است که اجرای طرح به این بزرگی به صورت تدریجی و در طول کل برنامه هدف‌گذاری شود. این امر نیازمند تأکید در قالب یک تبصره مجزاست تا آیین‌نامه اجرایی با زمان‌بندی وسیع‌تری تدوین شود.

ملاحظه چهارم در خصوص احتمال اختلال در عرضه حامل‌های انرژی است. باید به این موضوع توجه داشت که اگر عرضه حامل‌های انرژی در اختیار مردم باشد، ممکن است برخی ناتوان از عرضه باشند یا برخی تمایل به عرضه آن نداشته باشند. این امر ممکن است سمت عرضه را مختل کرده و تأثیرگذار در افزایش قیمت‌ها باشد و به همین سبب تولید دچار اختلال و آسیب شود. برای مدیریت سمت عرضه

با از بین بردن ریشه و علت شکل‌گیری انگیزه قاچاق حامل‌های انرژی، هزینه‌های تحمیل شده جهت مقابله با قاچاق نیز از دوش کشور برداشته خواهد شد. در کنار موضوع فوق باید اشاره داشت که فساد بزرگتر در اسراف و تبذیر این منابع است. متأسفانه بواسطه قیمت‌های غیر واقعی تخصیص این منابع از شکل بهینه آن خارج بوده و این امر خسران عظیمی بر کشور وارد می‌نماید. با اصلاح شیوه توزیع این منابع، قطعاً مصرف آنها در جامعه با دقت بیشتری صورت خواهد گرفت. بخش قابل توجهی از اسراف و تبذیر کاهش خواهد یافت. حتی می‌توان امیدوار بود بواسطه این موضوع امکان و ظرفیت صادرات این منابع بیشتر شده و فی‌نفسه برای کشور درآمذزایی به همراه داشته باشد.

۳-۲-۷. تحلیل از منظر شاخصه‌های حکمرانی مردمی

بند (الف) ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم توسعه از این ظرفیت برخوردار است که گام بسیار موثری در راستای مردمی‌سازی اقتصاد محقق نماید؛ مشروط بر آن که اولاً در ساختار توزیعی جدید سهم افراد از عین حامل‌های انرژی تعریف شود و ثانیاً فرآیند قیمت‌گذاری آن در دامن مبادلات صورت گرفته توسط مردم تعریف شود. با رعایت دو شرط فوق می‌توان زمینه افزایش نقش‌آفرینی مردم در یکی از مهمترین گلوگاه‌های اقتصادی کشور را فراهم کرد؛ اما در متن پیشنهاد شده برای بند (الف) به مقولات فوق توجه نشده است و همین امر نقصی در پیشنهاد فوق از منظر مردمی‌سازی است.

ارزیابی این پیشنهاد در شاخصه‌های متعدد حکمرانی مردمی را می‌توان بدین شکل بیان داشت: اولاً؛ استفاده از نیروهای مردمی برای اجرای سیاست در اولویت قرار نگرفته است. ثانیاً؛ به واسطه ابهاماتی که در مطلع تحلیل این بند بیان شد، فرآیندهای تصمیم‌گیری برای مردم شفاف نیست؛ لذا از منظر شفافیت نقص جدی بر این بند وارد است. ثالثاً؛ با توجه به تجربیات مشابه در حوزه اصلاح توزیع یارانه‌ها، می‌توان ادعا کرد که جامعه نسبت به ضرورت و مزایای این سیاست به هیچ وجه اقتناع نیست. رابعاً؛ به دلیل عدم اقتناع جامعه، در شرایط کنونی این سیاست می‌تواند بازتاب منفی در جامعه ایجاد کرده و منتهی به افزایش «حس بی‌عدالتی» در جامعه شود.

همچنین باید توجه داشت که ممکن است در اصلاحات مذکور در ابتدا هزینه‌هایی را به جامعه تحمیل نماید و قطعاً در پی آن قشر مستضعف جامعه بیشترین ضرر را از این هزینه‌ها متحمل خواهد شد. توزیع مساوی با لحاظ اقتضائات تبعیض جبرانی می‌تواند کمک مضاعفی به قشر مستضعف جامعه بوده و اضافه رفاه آنها را تا جایی که بیش از افزایش هزینه‌ها باشد، جبران نماید.

۳-۲-۵. تبعیض کارآمد پایه

از جمله آثار مثبت اصلاح شیوه فعلی توزیع حامل‌های انرژی، اصلاح الگوی مصرف و مقابله با اسراف و تبذیر در این منابع است. این موضوع به عنوان یکی از اهداف این بند ذکر شده است. در شرایط کنونی قیمت‌های غیر واقعی منجر به آن شده است که تخصیص و مصرف این منابع به هیچ وجه بهینه صورت نگیرد. با اصلاح و مردمی‌سازی این منابع می‌توان از اسراف و تبذیر در آنها جلوگیری کرد.

همچنین می‌توان ادعا داشت که با تغییر در شیوه توزیع حامل‌های انرژی و سوق دادن آن به سمت سهم برابر برای احاد جامعه، در مجموع باعث افزایش رفاه و بهبود وضعیت معیشت در جامعه خواهد شد. از این نظر نیز می‌توان این نوع اصلاحات را در مقایسه با وضعیت کنونی، کارآمدتر قضاوت کرده و آن را قابل دفاع دانست.

۳-۲-۶. تحلیل از منظر اثر بر فساد

از جمله نقاط مثبت بند (الف) ماده (۳۱) آثار آن بر کاهش فساد در جامعه است. در شرایط کنونی متأسفانه به واسطه اختلاف بسیار زیاد میان قیمت حامل‌های انرژی در ایران با کشورهای همسایه، قاچاق اقلامی چون بنزین، گازوئیل و ... به شدت سودآور شده و همین امر موجب خروج بخش قابل توجهی از این ثروت‌ها از کشور در قالب قاچاق شده است. واقعی‌سازی قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند منجر به کاهش فاصله قیمت این کالاها در ایران در نسبت به قیمت همان‌ها در خارج از ایران شده و سودآوری و انگیزه برای قاچاق چنین کالاهایی را کاهش دهد. باید توجه داشت که هزینه‌های قاچاق صرفاً شامل کالاهای قاچاق شده نیست؛ چرا که برای مقابله با آن هزینه‌های مالی و جانی بسیاری به کشور تحمیل می‌شود.



۴. پیشنهادهای اصلاحی



با توجه به توضیحات و ارزیابی‌هایی که در بندهای پیشین با رویکرد عدالت پیرامون صدر ماده (۳۱) و بند (الف) این ماده صورت گرفت، جهت همراستایی بیشتر با عدالت و کاهش آثار مخرب این سیاست، اصلاحاتی به شکل زیر پیشنهاد می‌شود.

اصلاحات پیشنهادی:

ماده ۳۱- به منظور توسعه عدالت اقتصادی و بهبود توزیع درآمد و ثروت‌های جامعه، اقدامات زیر تا پایان سال اول برنامه انجام می‌شود.
الف- دولت مجاز است در راستای عدالت در توزیع درآمد ثروت‌های جامعه، مبارزه با قاچاق و بهینه‌سازی مصرف انرژی با فراهم‌سازی زیر ساخت‌های لازم، از جمله تعیین سهم افراد از حامل‌های انرژی، آماده‌سازی ذهنی و اقناع جامعه نسبت به اصلاحات، آماده‌سازی بازار و امکان مبادله حامل‌های انرژی توسط مردم، تقویت بورس کالا برای مبادله حامل‌های انرژی، بر اساس آیین‌نامه اجرایی که به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد، اقدامات تدریجی لازم را برای مردمی‌سازی و بهره‌مندی مساوی ایرانیان ساکن در کشور از یارانه حامل‌های انرژی به عمل آورد.

تبصره ۱: به منظور مقابله با تحمیل شوک به اقتصاد و معیشت جامعه، دولت مکلف به اصلاح تدریجی توزیع حامل‌های انرژی است، به نحوی که اصلاح توزیع حامل‌های انرژی از ابتدای سال دوم برنامه آغاز شده و در سال آخر برنامه پایان یابد. دولت مکلف است گزارش عملکرد خود در ارتباط با این ماده را به صورت سالانه به مجلس ارائه نماید.

تبصره ۲: به منظور کاهش اختلال در عرضه و کاهش نوسان قیمت حامل‌های انرژی، دولت مکلف است پس از سپری شدن دو ماه از عدم عرضه سهم حامل‌های انرژی توسط افراد، آن را به قیمت میانگین دو ماه قبل در بورس کالا عرضه نموده و عایدی آن را با کسر هزینه‌های اجرایی به حساب افراد واریز نماید.

تبصره ۳: دولت مکلف است تا پایان برنامه سهم دهک‌های پردرآمد را از حامل‌های انرژی کاهش داده و آن را به سهم دهک‌های پایین درآمدی اضافه نماید.

منابع و مآخذ



- [۱]. بیانات رهبر انقلاب در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزده، ۱۴۰۰/۶/۶، <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48588>
- [۲]. بیانات رهبر انقلاب در دیدار میهمانان کنفرانس وحدت اسلامی و جمعی از مسئولان نظام، ۱۴۰۰/۸/۲، <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48891>
- [۳]. چهارچوب تدوین پیوست عدالت، محمد تقی نظریان مفید، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۳۶۰

گزیده سیاستی

این گزارش بند (الف) ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم (اصلاح توزیع یارانه‌های حامل‌های انرژی) را از منظر عدالت ارزیابی می‌کند. در برآیند کلی این بند انطباق بالایی با عدالت داشته و مسئله محوری آن دارای اولویت است. اثر مثبت بر توزیع اولیه و عدالت تأمین دارد؛ اما اثر آن بر عدالت فرآیندی و ترمیمی مبهم است. برابری تمهیدی را بهبود می‌دهد ولی اثرش بر برابری فرآیندی مبهم است. در مقایسه نسلی، منطقه‌ای و طبقاتی اثر مثبت داشته و باعث کاهش فساد در جامعه خواهد شد. اما بخشی از تبعیض‌های پیشنهادی این حکم ناموجه است و در شاخصه‌های حکمرانی مردمی ضعیف است لذا می‌تواند منجر به کاهش احساس عدالت شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir