

وحي دوم

مروری بر سیاست‌های انرژی جمهوری اسلامی ایران
از دریچه نقد طرح «تخصیص سهمیه بنزین به کد ملی»

با آثار و گفتاری از:

دکتر علی ملکی، دکتر حمیدرضا فرتوک‌زاده، دکتر علی نصیری اقدم
دکتر مرتضی زمانیان، دکتر حبیب‌اله ظفریان، دکتر محسن یزدان‌پناه
دکتر اسماعیل نوده فراهانی، دکتر سعید سیدحسین‌زاده یزدی
حجت‌الاسلام والمسلمین یاسر حاجی‌پور، مهندس معین احمدی
و دکتر رویا خوشنویس



جایزه ملی سیاستگذاری

شناسایی و معرفی پژوهش‌ها و اقدامات
تاثیرگذار اندیشکده‌های کشور

نخستین جشنواره ملی
رقابت بین اندیشکده‌ها، مراکز سیاست‌پژوهی و موسسات مشاوره سیاستی

خانه اندیشه‌ورزان

۱۴۰۱-۱۴۰۲



به نام خداوند جان و خرد

فصلنامه

جامعه اندیشکده ها

www.iranthinktanks.com

ویژه نامه نقد سیاست | شماره یک | پاییز ۱۴۰۲

وحي دوم

مروری بر سیاست های انرژی جمهوری اسلامی ایران
از دریچه نقد طرح «تخصیص سهمیه بنزین به کد ملی»

صاحب امتیاز: خانه اندیشه ورزان

سردبیر: فاطمه مرتضوی

مشاور سردبیر: حامد زارع

شورای راهبردی این شماره:

نوید نظری، سعید نریمان، حمزه امیری و مرتضی زمانیان.

اندیشه ورزان همکار این شماره:

مرتضی زمانیان، علی ملکی، علی نصیری اقدم، حبیب اله ظفریان، حمیدرضا فرتوک زاده

محسن یزدان پنان، رویا خوشنویس، معین احمدی، سعید سیدحسین زاده یزدی

اسماعیل نوده فراهانی، یاسر حاجی پور، وحید عابدینی

محمد حججی، محسن امیدوار، رضا طهماسبی

محمد عظیم زاده آرانی و محمد جلالیان.

گرافیک و صفحه آرایی: رضا دولت زاده، امیرمحمد لاجورد



خانه اندیشه ورزان



دانشگاه صنعتی امیرکبیر
(پلی تکنیک تهران)

دانشگاه صنعتی خواجه نصیر
پژوهشکده سیاستگذاری



اندیشکده حکمرانی
شریف



آدرس: خیابان انقلاب، بین خیابان ولی عصر عج و برادران مظفر شمالی، پلاک ۹۰۷
راه ارتباطی:

ittnews2020@gmail.com

• عنوان این شماره برگرفته از تعبیر یوسف ادریس، نویسنده مصری، است که نفت را وحي دوم اعراب خواند؛ وحي ای از اعماق تیره خاک که تاویلشان از وحي نخست را نیز دگرگون کرد.

فصل اول:

درآمدی بر سهمیه‌بندی

۵۶

چرا تنها گزینه برای مردم سوزاندن بنزین باشد؟

دکتر علی ملکی، رئیس سابق پژوهشکده سیاست‌گذاری شریف، سهمیه‌بندی بنزین مبتنی بر کد ملی را راه‌کار منحصربه‌فرد سیاست‌گذار ایرانی در پاسخ به مسئله منحصربه‌فرد انرژی در ایران می‌داند. این راه‌کار، مادامی‌که بدیل مدون و متقنی برای آن وجود ندارد، حائز اعتبار و ارزش پیگیری است.

فصل دوم:

مسئله بنزین؛ رهیافت‌هایی از علوم انسانی و اجتماعی

۵۹

طرح کیش به پایان رسید شکست نخورد

دکتر مرتضی زمانیان، استادیار دانشگاه صنعتی امیرکبیر، توقف طرح کیش و عدم تسری آن به سایر شهرهای کشور را حواله به واهمه دولت می‌دهد. طرح کیش نشان داد زیرساخت‌های فنی تخصیص انرژی به افراد و ظرفیت مبارزه با قاچاق سوخت در کشور موجود است.

۱۸

بنزین، یک کالای خصوصی است

دکتر حمیدرضا فرتوک‌زاده، عضو هیئت علمی دانشگاه مالک اشتر، به شرح چگونگی تبدیل یک کالای خصوصی به حق عمومی پرداخته است. سیاست‌گذار ایرانی با این خطای سیاست‌گذاری، شاکله جمعی ایرانیان را حول انرژی شکل داده و دست خود را از تدوین سیاست‌های ضروری کوتاه کرده است.

۱۱

سهمیه‌بندی انرژی در ایران

گروه پژوهشگران اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، طی گزارشی به وقایع‌نگاری بازنامی رسانه‌ای طرح سهمیه‌بندی کیش در کشور پرداخته‌اند. این گزارش، شامل مرور استدلال‌های موافقان و مخالفان سهمیه‌بندی بنزین بر اساس کد ملی است.

۲۴

نسبت نفت و تولید؛ پرسشی از جانب علوم انسانی

دکتر اسماعیل نوده فراهانی، پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، حذف علوم انسانی و اجتماعی از فرآیندهای تصمیم در حوزه انرژی را موجب انحراف سیاست‌ها از حل مسائل این حوزه می‌داند. این انحراف در چرخه‌ای تکرارشونده نه تنها شان برنامه‌ریز علوم انسانی را به زیر کشیده، بلکه به تشدید عوارض جانبی ناشی از سیاست‌های تک‌بعدی منجر شده است.

۱۴

سهمیه‌بندی سوخت در جهان

دکتر رویا خوشنویس، دانش‌آموخته مطالعات فرهنگی نفت و انرژی دانشگاه آمستردام، به مرور تاریخ سهمیه‌بندی سوخت در اروپا و آمریکا پرداخته است. این مرور حاوی درس‌آموخته‌هایی برای سیاست‌گذاری انرژی در ایران است.

۵۴

سرمقاله: افراز نقد

سرمقاله نخستین شماره هر نشریه، توضیحی است درباره چرایی ایجاد یک پایگاه رسانه‌ای جدید، معرفی ماهیت آن رسانه و اتودهایی از چشم‌انداز آن نشریه، به علاوه درآمد با معرفی محتوا و جهت‌گیری‌های هر شماره. در سرمقاله نخست نقد سیاست، مسیر و ماهیت ویژه‌نامه نقد سیاست معرفی شده است.



فصل سوم:

بنزین؛

نمونه تراز سیاست‌گذاری انرژی

۲۸

انرژی، ابزار توسعه سیاست است

دکتر حبیب‌اله ظفریان، مدیر میز انرژی، صنعت و معدن مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، غفلت از طرح سیاسی کلانی را که کارکرد مشخص انرژی در آن صورت‌بندی شده باشد، گوشزد می‌کند. انرژی در این روایت، ابزاری برای پیشبرد منویات نظم سیاسی مستقر است.

۳۲

پنج خطای راهبردی در سیاست‌گذاری بهبود یارانه انرژی در ایران

دکتر سعید سیدحسین‌زاده یزدی، مدیر اندیشکده رصد، چارچوبی از سیاست‌گذاری انرژی در ایران ارائه می‌دهد که در جزئیات دچار پنج خطای اصلی و مکرر است. این پنج خطای رایج، عمدتاً مربوط به فهم سیاست‌گذاران و سیاست‌پژوهان درباره ماهیت و صورت مسئله است.

۳۴

«بنزین برای همه» فاقد پشتیبانی قانون است

مهندس معین احمدی، پژوهشگر اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، گرچه قائل به ناگزیری سهمیه‌بندی از طریق زیرساخت کارت سوخت است، اما سهمیه‌بندی را فاقد جاهت حقوقی و قانونی می‌داند. سکوت قانون درباره برخی حوزه‌های سیاست‌گذاری، به تشکیک‌ها و تردیدها در تصمیم‌ها منجر می‌شود.

فصل چهارم:

قیمت‌گذاری بنزین و

سیاست‌گذاری‌های اقتصادی

۳۸

تجویز حق عمومی برای بنزین یارانه‌ای به انسداد سیاستی منجر می‌شود

دکتر علی نصیری اقدم، استادیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، سیاست‌نویسی را هوشمندی‌ای می‌داند که از ساده‌سازی‌های علم اقتصاد فراتر رود. تقلیل‌های فنی و محاسباتی سیاست‌های قیمتی در حوزه انرژی، انسدادی سیاستی را برای سیاست‌گذار رقم زده است که فرار و فراروی از آن منوط به افزایش سرمایه اجتماعی حاکمیت است.

۴۱

ساخت تولید در ایران، مبتنی بر انرژی ارزان است

دکتر محسن یزدان‌پناه، دانش‌آموخته دانشگاه اراسموس هلند، اصلاح قیمت انرژی را موقوف به حدشکنی از اقتصاد متعارف و مدل‌های تک‌بعدی می‌کند و بر مطالعه برخاسته از اقتصاد سیاسی و اقتصاد نهادگرا تاکید دارد.

۴۴

بازاندیشی در نسبت کسری بودجه و فرهنگ عمومی

دکتر اسماعیل نوده فراهانی، پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، هرگونه تصمیم‌گیری درباره یارانه انرژی را دارای دو لبه فرهنگ عمومی و بستر علمی و کارشناسی کشور فهم می‌کند؛ دولت سیزدهم در اولی دارای توفیق و در دومی گرفتار مخفف‌سازی پیچیدگی‌هاست.

فصل پنجم:

یارانه انرژی و مسئله انفال

۵۰

چارچوب‌های فکری برای سیاست‌گذاری توزیع یارانه انرژی

حجت‌الاسلام والاسلمین یاسر حاجی‌پور، استاد حوزه علمیه قم، با تفکیک احکام انفال و بیت‌المال، به تبیین فقهی توزیع انفال پرداخت است. تطبیق چارچوب‌های فقهی توزیع انفال بر سیاست‌های توزیع یارانه انرژی، از اهمال‌های سیاست‌پژوهی انرژی در ایران است.

۵۳

مبنای توزیع عادلانه یارانه انرژی

پژوهشگران اندیشکده دینا، تفسیری بر اصل ۴۵ قانون اساسی و تعریف انفال داشته‌اند. این تفسیر شامل حدود اختیارات حاکم درباره نحوه استفاده از منابع انرژی است.

افراز نقد

اعداد مهمند! ریاضی به عنوان غایت شعور بشری (منطق) و موسیقی به عنوان غایت شور بشری (هنر)، مبتنی بر اعدادند. فیثاغورث، اعداد را واقعی تر از اجسام فیزیکی پیرامون انسان می دانست. براین مبنا وقتی هزینه اجرایی سازی یک پروژه زیر ده میلیارد تومان عنوان می شود، باید این «عدد کوچک» را تجزیه و تحلیل کنیم؛ نه خود پروژه را!

پروژه «سهامیه بندی بنزین» با اما و اگرهای یازده نهادی که در پایلوت کیش به همکاری و ناهمکاری پرداخته اند، رقمی بسیار کم تر از ده میلیارد تومان از اقتصاد کشور را جذب کرده است. این عدد، میزان جدی بودن طرح در ذهن سیاست گذار را نشان می دهد. عدم جدیت سیاست گذار وقتی مهم تر می شود که بدانیم طی سال های ۹۶ تا ۹۸ بلندترین صدایی که از اندیشکده ها و موسسات سیاست پژوهی پیرامون بنزین شنیده می شده، «سهامیه بندی بنزین بر اساس کد ملی» بوده است. به عبارت دیگر اشتراک نظری در پنج اندیشکده صاحب نام ایرانی وجود داشته که درصدد سوق کشور به سمت تخصیص بنزین به افراد بوده است؛ تصمیم کبرایی که هیچ گاه گرفته و جدی گرفته نشد! درواقع آن چه در چرخه سیاست پژوهی بر آن اجماع شده، در چرخه سیاست گذاری به اندازه ده میلیارد تومان و آن هم به صورت آزمایشگاهی جلب توجه کرده است.

این جریان، یک فرآیند هشدار است: گزارشات سیاستی چگونه و بر چه مبنایی نوشته می شوند؟ پاسخ به این سوال سخت است؛ چراکه جوانب احتیاط و رودرواسی های متعارف، معافیتی اخلاقی از اشاره به عناصر اصلی یک گزارش سیاستی که تراز پیروهای اندیشکده های کشور باشد، ایجاد می کند. به نظر می رسد دنبال کردن عکس این سوال و مسیر، احتمال پاسخ را بعد از صفر کند: گزارشات سیاستی از فقدان چه مبنایی، روش ها و ابزارری رنج می برند؟

ایده اصلی ویژه نامه «نقد سیاست» که اگر «سیاست نقد» نیز خوانده شود، پربیره نیست؛ دنبال کردن همین فقدان ها، نقصان ها و هذیان هایی است که فعالیت اندیشکده در ایران را از اعداد بزرگ دور نگه داشته است. اعداد بزرگ از اعتبارات کلان ناشی می شوند. این اعتبارات را نمی توان و نباید از بیرون طلب و تکیه کرد، بلکه تمهیدات جلب و جذب آن را از درون باید مهیا کرد. از این رو خانه اندیشه ورزان در نظر دارد در فرآیندی جمعی، پرتوی نقد را بر سیاست هایی بيفکند که از سمت اندیشکده ها به کشور تزریق شده اند و ناسره های تجویزات اندیشکده ای را به نظاره بگذارد.

این تلاش دو دسته را مخاطب خود می داند:

● یکم پژوهشگران و سیاست پژوهانی که پا به عرصه های خطیر سیاست سازی و تصمیم سازی می گذارند؛ تا شیوه ها و روال های صحیح سیاست پژوهی، تجویز و اقدام را در اتصال با اقتضانات حکمرانی و زمین سفت واقعیت دریابند؛

● و دوم سیاست گذاران و تصمیم گیران در حوزه های متعدد، که نحوه بررسی چندجانبه سیاست ها و ایده های سیاستی توصیه شده از جانب اندیشکده ها را از نظر گذرانند و فارغ از اعجاب یا انکار در مواجهه با تجویزات اندیشکده ای، به چشم داشت ها و چشم اندازهای مشخصی در ارتباط با اندیشکده ها دست یابند.

شماره نخست این نشریه، «طرح کیش» را محور مباحثی قرار داده است که در وهله نخست ایده «تخصیص سهامیه بنزین به افراد» در آزمون نقدهای چندجانبه قرار گیرد و دوم نقب و مقدمه ای بر مرور سیاست های انرژی باشد. این شماره با استقبال و اطمینان علی ملکی و مرتضی زمانیان به نمایندگی از به ترتیب «پژوهشکده سیاست گذاری شریف» و «اندیشکده حکمرانی شریف» ممکن شد؛ که در کنار مرور ابعاد و داعیه ها و ایده های اصلی این پروژه که از سمت شریف پیگیری می شود، همچنین زیر ذره بین نگاه ها و نظاره های سیاستی در حوزه های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فقهی قرار گیرد. هدف این اهتمام تولید دانش جمعی و تقریب اذهان در فهم گزاره های سیاستی است؛ تا از این راه قبض و بسط های حکمرانی در حوزه های تخصصی برای دو نوع مخاطب پیش گفته بیش از پیش روشن شود.

پایان بند پیش گفتار نخستین ویژه نامه نقد سیاست، سپاس است؛ از:

نوید نظری، مدیر عامل خانه اندیشه ورزان، که ایده ابتدایی «نقد» به مثابه کنش را به افعال خانه اضافه کرد؛ موسس ویژه نامه «نقد سیاست» است. آن چه در این پرونده «اصلی» است، بر مدار راهبری ها و بردباری های او نقش و فرتاش یافت؛

مرتضی زمانیان، استادیار دانشگاه صنعتی امیرکبیر، که از طرح بحث و پرسش از «طرح کیش» گشاده رو با روانی سالم و فروتن استقبال کرد. در سه ماه پر مشغله تولید و ۲۴ جلسه ای که به ارائه، گفت و گو و تبیین پیرامون طرح گذشت، احترام و اقرار به خلوص دغدغه های او، پربسامدترین مقدمه و موخره هر نقدی به «تخصیص سهامیه بنزین به افراد» بود؛

سیدعلی کشفی، مدیر موسسه علم و سیاست اشراق، که «سیاست غیرسیاسی» را معلم وار به پیگیری های من سنجاق کرد؛ و با اشتغالات فراوان، گوش شنوای همواره حاضری بود که طرح بحث او در این پرونده غایب معظم است؛ و نیز دوستان اندیشه ورز و روزنامه نگارم که بر کتم نامشان در این مجال مصر بودند.

فاطمه مرتضوی

دی ۱۴۰۲

فصل یکم

درآمدی بر سهمیه‌بندی

در جست‌وجوی عدالت



انرژی در تمام دنیا یک مسئله ملی است. مسئله ملی، مسئله‌ای است که مسئولیت آن بر ضمان آحاد ملت است. در ایران این مسئولیت به حقوق طبیعی ملت استحاله یافته است و چاه‌های نفت، «مال» و نه موضوع تعهد ملت درک می‌شود. بنابراین تخصیص بنزین به پلاک خودرو، چون متضمن حذف گروه بدون خودرو است، باید جای خود را به تخصیص بنزین به کد ملی بدهد؛ تا خیال سیاست‌گذار را بابت توزیع عادلانه این حامل انرژی، آسوده کند. در این راستا و مصر بر این استدلال، پنج اندیشکده و مرکز مشاوره سیاستی با دلالی چون کاهش میزان مصرف بنزین و پیشگیری از قاچاق آن، طرح تخصیص سهمیه بنزین به هر کد ملی را طی سال‌های ۹۷ و ۹۸ پیگیر شدند. از میان اندیشکده ایتان، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، اندیشکده اقتصاد مقاومتی، اندیشکده حکمرانی شریف و پژوهشکده سیاست‌گذاری شریف، طرح شریفی‌ها به بارگاه تصویب و اجرای آزمایشی، نائل و سپس متوقف شد!

درباره معایب و مزایای سهمیه‌بندی سوخت، صحبت بسیار است؛ اما در ابتدا لازم است بدانیم فرازوفرواد آن در جهان و ایران چرا و چگونه بوده است؟
علی‌ملکی، مرتضی‌زمانیان، رویا خوشنویس و پژوهشگران اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، این تاریخ را مرور مستدل کرده‌اند.

چرا تنها گزینه برای مردم، سوزاندن بنزین باشد؟

تشریح داعیه‌های طرح سهمیه‌بندی بنزین بر اساس کد ملی



طرح سهمیه‌بندی بنزین با اسم دکتر علی ملکی پیوند خورده است. ملکی، رئیس سابق پژوهشکده سیاست‌گذاری شریف، در این گفت‌وگو با تمام قوا از بازتوزیع بنزین بر اساس کد ملی دفاع می‌کند. عقیده راسخ، گفتار محکم و رفتار بردبار، فارغ از موافقت و مخالفت با طرح، میل گوینده به پذیرش استدلال‌های مطروحه را پیشینه می‌کند.

ملکی بازتوزیع را تنها راه حل فعلا حاضر در برابر ناعدالتی موجود در توزیع بنزین کشور می‌داند؛ که تاکنون نیز راه حل جایگزینی برای آن ارائه نشده است. در این مجال، تاکید چندباره ملکی را بر سیاست‌گذاری عملی و اقتضائی شاهدیم؛ آن چه طیف شریف به آن مشهور است. کفایت و ضمانت طرح بازتوزیع، موتیف پرتکرار این گفت‌وگوست که در ادامه می‌خوانید.

یعنی صرفا صاحبان خودرو می‌توانند یارانه بنزین دریافت کنند. بنابراین افرادی که خودروی بیش‌تری دارند، یارانه بنزین بیش‌تری نیز می‌گیرند و آن‌ها که ندارند اصولا از یارانه هم برخوردار نیستند. این یعنی نقض غرض یارانه که هدف آن جبران نابرابری‌هاست نه دامن‌زدن به نابرابری بیش‌تر که اکنون شاهد هستیم. ارزان بودن نسبی آن هم باعث افزایش شدید مصرف آن شده است. بحث سهمیه بنزین به فرد یا کد ملی، نیز از همین جا آغاز شد که چرا بنزین یارانه‌ای را بر اساس خودروها توزیع می‌کنیم؟

زمانی که ما کار روی این طرح را آغاز کردیم، مصرف و تولید بنزین تقریبا برابر بود، ولی اکنون مصرف بر تولید پیشی گرفته است و عملا بنزین وارد می‌کنیم. از این‌رو دیگر بحث ارزان بودن و تولید ارزان آن هم در میان نیست. دولت هر لیتر را بیش از ۶۰ سنت/۳۰ هزار تومان می‌خرد و ۱۵۰۰ یا ۳۰۰۰ تومان به مردم می‌فروشد. این دیگر واقعا یارانه است

به عنوان مقدمه بحث، درباره طرح بازتوزیع بنزین بر اساس کد ملی و آغاز آن توضیح می‌دهید؟

تفکری در کشور وجود دارد که این را یارانه نمی‌داند و معتقد است هر منابعی که در کشور وجود دارد باید به شکل ارزان در اختیار مردم قرار بگیرد و مقایسه کردن آن با قیمت بین‌المللی اشتباه است. بنابراین چون کشور نفت خیز است و تولید بنزین برای آن ارزان تمام می‌شود، باید این منابع خدادادی در اختیار مصرف‌کنندگان قرار گیرد تا آن را بسوزانند. هر چند بنده هم موافق قیمت‌گذاری جهانی منابع هیدروکربنی کشور نیستم، اما این بدان معنی نیست که تنها گزینه مقابل، پخش نسبتا رایگان بنزین و گازوئیل بین مردم باشد، بدون آن که ارانه فرصت‌های جایگزین برای تامین سایر نیازهای معیشتی را از آن‌ها سلب کنیم. فعلا سیاست کشور در حوزه بنزین مبنی بر این است که بسیار ارزان‌تر از قیمت اصلی‌اش به خودروها سهمیه تخصیص می‌دهد.



تفکری در کشور وجود دارد که معتقد است تمام منابع کشور باید به شکل ارزان در اختیار مردم قرار بگیرد و مقایسه کردن هزینه آن با قیمت بین‌المللی را اشتباه می‌داند. بنابراین چون کشور نفت خیز است و تولید بنزین برای آن ارزان تمام می‌شود، باید این منابع خدادادی در اختیار مصرف‌کنندگان قرار گیرد تا آن را بسوزانند!

فساد است. استدلال در این طرح این بود که مردم ذی‌نفع مستقیم باشند و اصلاح قیمت‌ها به تدریج در بستر عرضه و تقاضا بدون دخالت دولت اتفاق بیفتد. چراکه مشکل کشور در چهل سال گذشته را واسطه‌گری دولت در تعیین قیمت‌ها می‌دانستیم. مردم افزایش قیمت بنزین را به عنوان نماد تورم و افزایش قیمت کالاها تلقی می‌کنند. افرادی که روی این طرح کار می‌کردند به این نتیجه رسیدند که این جا دو راهی تصمیم است. یک راه این است که مسیر موجود ادامه پیدا کند که به سمت ناکجا آباد است. روزانه حداکثر ۱۱۰ میلیون لیتر تولید داریم که مصرف در برخی روزها به ۱۴۰ میلیون لیتر هم می‌رسد. یعنی روزی می‌رسد که پمپ بنزین‌ها بنزینی برای عرضه ندارند. دولت هم از حدی بیش‌تر نمی‌تواند منابع مالی برای افزایش عرضه را تأمین کند. یعنی انتهای مسیر، کمبود بنزین و صف‌کشیدن مردم مقابل پمپ بنزین‌هاست. همین صف، بحران اجتماعی ایجاد می‌کند که نسبت به سایر سازوکارها هزینه بیش‌تری برای جامعه و دولت ایجاد می‌کند.

پس به نظر می‌رسد راهی نداریم جز اصلاح قیمت به شیوه‌ای که منافع مستقیمش به جیب مردم برود. طرح بازتوزیع از این‌جا متولد شد؛ دولت دندنان لقی قیمت‌گذاری بنزین را در فرآیندی بسیار بسیار تدریجی بکشد و دور بیندازد و مردم مالک بنزین بشوند.

طرح بازتوزیع این ذهنیت را در مردم شکل می‌دهد که ارزش کالای من بیش از مصرف آن به هر قیمتی است و با کاهش یا عدم مصرف آن، از طریق فروش به دیگر متقاضیان دست‌رسی به قیمت واقعی در بستر عرضه و تقاضای آن امکان‌پذیر است.

مطالعات پشتیبان طرح، نمونه‌های موفقیت این طرح در سایر کشورها را تایید می‌کنند؟

در دنیا کشوری نداریم که بنزین با معادل قیمت ۱۵۰۰ تومانی و آن هم با سهمیه‌بندی میان خودروها عرضه کند. بنابراین وقتی اساسا این مسئله، یک موضوع بومی و مختص ماست، چه نمونه‌ای می‌توانیم برای آن پیدا کنیم؟ مسئله‌ای که در سیاست‌گذاری قیمت بنزین اتفاق افتاده است، منحصر به فرد است. چرا سایر کشورها باید مسئله‌ای را حل کرده باشند که مسئله‌شان نیست؟

پس اگر فرض کنیم به قیمت بنزین، یارانه تعلق گرفته است، سوال این است که این یارانه چگونه باید توزیع شود؟ قطعا نابرابرترین شیوه تخصیص، همین یارانه به خودرو است. محاسبات اقتصادی نشان می‌دهد برخورداری افرادی که خودرو ندارند، نسبت به کسانی که خودرو دارند، یعنی نسبت بین دهک اول و دهک دهم بیش از ۱۲ برابر است. یارانه از یک منبع را قطعا نباید به همه داد، بلکه باید به افرادی که نیازمندی بیش‌تری دارند، تعلق گیرد. این حرف به لحاظ نظری درست است، اما طرح سیاستی علاوه بر جنبه‌های نظری، باید به ابعاد عملی و اجرایی نیز توجه کند.

اکنون حرف ما این است که به هر دلیل غلط یا درست، وضعیت یارانه بنزین در ایران به همین شکلی است که می‌بینیم. کاری که ما با تولید نفت‌مان می‌کنیم، در هیچ کشور دیگری حتی عراق نیز اجرا نمی‌شود. اکنون که این وضعیت را پذیرفته و اجرا کرده‌ایم، بنابراین باید آن را عادلانه کنیم. اساس طرح ما درباره سهمیه‌بندی بنزین همین استدلال است.

و غیر از عادلانه‌شدن نظام پرداخت یارانه بنزین، مزایای سهمیه بر اساس کد ملی را در چه می‌بینید؟

با توجه به نظام هزینه-فایده‌ای که این طرح ایجاد می‌کند، می‌تواند مصرف بنزین را در کشور کاهش دهد و قابلیت صادرات برای آن ایجاد کند. به عبارت دیگر منبع درآمدی که از بنزین کسب خواهد شد، به مراتب می‌تواند ارزشمندتر از میزان انرژی‌ای باشد که مصرف می‌شود. مسئله مهم این است که این مزایا مستقیم به خود مردم می‌رسد. بنابراین الگوی ارائه‌شده علاوه بر عادلانه‌کردن مصرف، بر اساس هزینه-فراغت و ارزش‌افزوده و در نتیجه منابع درآمدی و رفاه بیش‌تر مردم توجیه‌پذیر است.

وضعیت کنونی این پیام را به مردم می‌دهد که اگر شما خودرو دارید، به شما بنزین می‌دهیم و اگر ندارید هیچ چیز! رفاه مردم خودرودار در این است که مصرف کنند؛ درحالی‌که بر اساس طرح جایگزین اگر نمی‌تواند یا نمی‌خواهد بنزین خود را استفاده کند می‌تواند آن را به مصرف‌کنندگان دیگر یا حتی دولت بفروشد. چرا باید تنها گزینه، سوزاندن بنزین باشد؟

احتمالا خانواده‌هایی هم هستند که به دلیل درآمد بالا، این یارانه بنزین برایشان معنا ندارد. چرا سیاست بنزینی ما اصولا باید به چنین دهک‌هایی یارانه بدهد؟

درستش این است که یارانه را صرفا به نیازمندان بدهیم، اما در مورد بنزین این تفکیک فعلا اجرایی نیست. با این وجود تخصیص سهمیه به کد ملی یک گام خوب روبه‌جلوست و حداقل به عدالت نزدیک‌تر است

یعنی وقتی سیاست درست را نمی‌توانیم اجرا کنیم، سیاست‌های تجویزی باید در ادامه و تشدید وضعیت موجود باشد؟

سیاست درست یعنی اصلاح تدریجی قیمت بنزین به تناسب سایر کالاها که متأسفانه به دلایل سیاسی متوقف است. یک سابقه تاریخی در ایران وجود دارد که هیچ دولتی به دنبال افزایش قیمت بنزین نمی‌رود. چراکه تبدیل بنزین ۱۵۰۰ تومانی به مثلا بنزین ده هزار تومانی یعنی انفجار اجتماعی. در جامعه ما چنین جهش قیمتی امکان‌پذیر نیست. به همین دلیل جمع‌بندی ما این بود که تنها راهی که می‌تواند متضمن تحقق بیش‌تر عدالت اجتماعی - نه صددردی - باشد، سهمیه‌بندی بنزین بر اساس کد ملی است.

ما هم معتقدیم به افشاری که نیازمند نیستند، باید بنزین به قیمت واقعی داد و دلیلی ندارد بنزین ۱۵۰۰ تومانی به او بفروشیم. اما نمی‌شود یک کالا را به سادگی چندترخی و مدیریت کرد. اصولا هر بازار چندترخی مستعد



با توجه به مزایای بازتوزیع بنزین و بن بست تصمیم گیری ای که درباره بنزین وجود دارد، چرا اجرای این طرح پس از کیش به سایر شهرها و کل کشور سرایت نکرد و کنار گذاشته شد؟

فعلا در حال بررسی است.

آیا جریان شناسی ای از مخالفان و موافقان طرح داشتید؟

این طرح به قدری فراگیر و رسانه ای نشد که روی این مسائش کار شود. بسیار حاشیه ای و دور از رادار رسانه ها اجرا شد. چرا که هدف ما در گام اول، ارزیابی فنی آن بود.

زمانی که شریف روی این طرح کار می کرد، حداقل چهار اندیشکده دیگر در موافقت با ایده اصلی طرح، کشور را به سمت این تصمیم و اجرای آن در کیش سوق دادند. که البته بعدتر برخی با طرح مخالفت کردند. اندیشکده ها تأثیری در توقف طرح داشتند؟

علت اصلی ممانعت از ادامه کار، مخالفت اندیشکده ها نبود. عمده مخالفان طرح، دستگاه های اجرایی بودند که نسبت به سوبه های اجرایی، مدیریتی و اقتصادی طرح ابهام داشتند. البته آن ها هم راه حل جایگزین نداشتند. راه حل ها پیش تر از جنس ساخت پالایشگاه بود که بدون توجه به محل تامین منابع مالی مورد نیاز، صرفا کمی به عرضه اضافه می کنند. اما برای این سوالات پاسخی نداشتند که تا چه زمانی می توانیم پالایشگاه بسازیم؟ از کجا منابع ساخت این پالایشگاه ها را تامین کنیم؟ و در بلندمدت چطور باید تعادل بین عرضه و تقاضا محقق شود و در عین حال منافع یارانه نیز عادلانه تر تقسیم شود.

نگرانی نهادها و دستگاه ها به جا بود؟ پیوست های جامعه شناسی، روان شناسی، امنیتی و غیره طرح شما به این نگرانی ها پاسخ می داد؟ در مقیاسی که قرار بود طرح اجرا شود، آمادگی اجتماعی، فضا سازی رسانه ای، آموزش اجتماعی و اطلاع رسانی به مردم داشتیم. در پنج ماهی که این طرح را در کیش اجرا کردیم اصلا مسئله اجتماعی نداشتیم و اعتراض اجتماعی در آن جا شکل نگرفت. سیاست گذاری، عرصه خلاء نیست. حتی اقدام نکردن، یک سیاست است. بنابراین سوالی که مخالفان و منتقدان طرح باید به آن پاسخ بدهند این است که راه حل جایگزین تان چیست؟

دو توصیه عمده که در این پرونده تکرار شده است، افزایش پلکانی قیمت بنزین و شروع گفت و گو با مردم برای تصحیح تصور مردم نسبت به نحوه کالایی شدن بنزین در کشور است.

گفت و گو با مردم، راه حل نیست؛ از جنس مقدمه سازی اجتماعی است. کسی مخالف صحبت کردن با مردم نیست. پس ایجاد پذیرش اجتماعی یک ضرورت است، ولی راه حل نیست. ولی افزایش پلکانی قیمت بنزین، راه حل بسیار پیچیده ای است. اصلاح پلکانی یعنی هر سال دولت و مجلس مثلا پنج قیمت تعیین کنند و با مردم برای تعریف این پله ها درگیر باشند. حرف ما این است که دولت تا چه زمانی می خواهد قیمت گذار باشد؟ ما می گوئیم دولت یک بار برای همیشه از تعیین قیمت پایش را بیرون بکشد و در جایگاه تنظیم گر بازار بنشیند. دولتی که قیمت گذار باشد، همواره با فشارهای سیاسی و اجتماعی برای اصلاح قیمت ها مواجه است. تفاوت رویکرد و منطق بازتوزیع این است که علاوه بر این که مسئله یارانه و توزیع حل می شود، قیمت گذاری را از دست دولت خارج می کند. اکنون قیمت گوشت و لوبیا هم افزایش پیدا می کند، مردم را هم به شدت ناراحت می کند، اما کسی برای آن اغتشاش نمی کند. در هر عرصه ای مادامی که دولت مقابل مردم

باشد و بخواهد از جانب خود دست به اصلاح قیمت ها بزند، همین وضعیت شبه امنیتی را با مردم خواهد داشت. حالا فرض کنید بخواهد پنج نوع قیمت هم بگذارد، قطعا کارش خیلی سخت تر خواهد شد. مگر مردم ما از دهک بندی قبلی رضایت دارند؟ هر سازوکاری بر اساس دهک بندی به اعتراض مضاعف تبدیل می شود. مسئله این است که اگر کاری با مشارکت و به دست مردم انجام شود، رضایت بیش تری می آورد، در حالی که متاسفانه اگر دولت خودش بشود عامل تعیین قیمت ها برای گروه ها و اقشار خاص همیشه نارضایتی وجود خواهد داشت. اصلاح پلکانی از جمله راه حل های ناپایدار و به شدت پیچیده است که مسئله را نیز به شکل بنیادین حل نمی کند.

مگر طرح بازتوزیع، پاسخ بنیادینی به مسئله بنزین است؟

مسئله ای که در طرح بازتوزیع به دنبال پاسخ برای آن بودیم، توقف شکل فعلی ناعادلانه توزیع و کاهش مصرف بنزین در کشور بود؛ که هم دولت و هم جامعه را متضرر کرده است.

در سیاست گذاری مسائل اجتماعی نمی توانید راه حلی پیدا کنید که تماما منفعت باشد و هیچ هزینه ای نداشته باشد. محاسبات آماری ما نشان می داد که بالای هفتاد درصد جامعه از بازتوزیع بنزین منتفع می شوند. قصد ما نیز اصلاح تدریجی قیمت بر اساس ظرفیت اجتماعی پذیرش قیمت ها بود؛ به موازات اصلاح قیمت ها نیز منافع آن مستقیما به مردم می رسید و دولت به عنوان واسطه حذف می شد.

شما روی ایجاد عدالت اقتصادی- اجتماعی تاکید دارید. سوالی که پیش

می آید این است که چطور طرحی با داعیه عدالت خواهانه، راه حل را ایجاد بازار پیشنهاد می دهد؟

همان طور که نشان دادم، تخصیص سهمیه به خودرو از راه حل پیشنهادی بسیار ناعادلانه تر است، بنابراین ما با طرح بازتوزیع یک گام به عدالت نزدیک می شویم. بازار اگر درست تنظیم شود و پله و رها نباشد می تواند هم سو با عدالت عمل کند. این که بازار لزوما غیر عادلانه است، مبتنی بر درک ناقص و نادرستی از بازار است که باید در جای خود تبیین شود. ضمن این که در نهایت بایستی طرح های حمایتی مسئله محرومیت و عدالت را حل کنند. بازتوزیع یارانه بنزین و انرژی، بخشی از این راه حل است و نه همه آن.

اگر با تجربه الان، باز هم به ۱۳۹۶ و به خصوص ۱۳۹۸ و آغاز زمزمه های

تقویت طرح بازتوزیع بازگردید، باز هم با همین قوت آن را دنبال می کنید؟

بله آن را دنبال می کنم. اگر بنزین به دارایی شخصی مردم تبدیل شود، دیگر به راحتی حاضر به سوزاندن یا ارزان فروختن آن نیستند. در تمام دنیا، قیمت متغیر بر اساس عرضه و تقاضا شکل می گیرد و تا جایی که کشش بازار وجود دارد، قیمت ها رو به افزایش میل دارند. حتما این طرح اشکالات و تبعاتی دارد و حتما به فضا سازی اجتماعی نیاز دارد که مردم آن را مصادف با گران شدن بنزین در نظر نگیرند و منافع آن را لمس کنند. از لحاظ اجتماعی باید مردم را آماده کنیم تا بتوانند رفتار خود را با قیمت جدید هماهنگ کنند. هرکس به این طرح نقد دارد، راه حل جایگزینش را اعلام کند. اما مسئله این است که تا به حال کسی راه حل متفاوتی ارائه نکرده است. فراموش نکنیم که در کنار این راه حل، حتما باید گسترش حمل و نقل عمومی و ارزان برای مردم دنبال شود. به هر صورت نیاز اساسی مردم به حمل و نقل و جابه جایی باید با گزینه در دسترس و با قیمت منطقی برای مردم مرتفع شود.

از میان راه کارهای جایگزین، گفت و گو با مردم راه حل نیست؛ از جنس مقدمه سازی اجتماعی است. کسی مخالف صحبت کردن با مردم نیست. پس ایجاد پذیرش اجتماعی یک ضرورت است، ولی راه حل نیست. افزایش پلکانی قیمت بنزین هم راه حل بسیار پیچیده ای است. اصلاح پلکانی یعنی هر سال دولت و مجلس پنج قیمت تعیین کنند و با مردم برای تعریف این پله ها درگیر باشند. حرف ما این است که دولت تا چه زمانی می خواهد قیمت گذار باشد؟ ما می گوئیم دولت یک بار برای همیشه از تعیین قیمت پایش را بیرون بکشد و در جایگاه تنظیم گر بازار بنشیند.



طرح کیش به پایان رسید، شکست نخورد

تشریح استدلال‌های ضرورت ایجاد بازار ایرانی انرژی



دکتر مرتضی زمانیان، استادیار دانشگاه صنعتی امیرکبیر، دو سال پس از اجرا و پایان طرح کیش، همچنان قائل به ظرفیت این ایده برای اجرا در تمام کشور است. وی بر اتمام موفق طرح کیش و تحقق اهداف آن مصر است. بنابراین بازار داخلی انرژی را که در نتیجه پیاده‌سازی این طرح ایجاد خواهد شد، مسیر اجتماعی شده خروج دولت از قیمت‌گذاری دستوری می‌داند. زمانیان تخصیص سهمیه‌بندی بر اساس کد ملی را نزدیک به عدالت و برخوردار از چارچوب فنی جواب‌پس داده‌ای می‌داند که در وضعیت سردرگمی دولت به بن‌بست پیاده‌سازی رسیده است. به‌زعم وی، فقدان نظریه و انبوه اقدامات پراکنده و نامنسجم دولت سیزدهم در حوزه انرژی، مانع اساسی پیش‌رفت هر نوع اصلاح قیمت در این زمینه است. زمانیان با رفتار و گفتاری حلیم به پیگیری نقدهای وارد شده بر طرح کیش اشاره می‌کند و جلوگیری از تسری اجرایی آن به سایر شهرهای کشور را ناشی از واهمه دولت برای گفت‌وگوی مستقیم با مردم می‌داند.

ضرورت توقف طرح هدفمندی یارانه‌ها

بحث ذی‌نفع کردن مردم در مدیریت مصرف بنزین، از مدت‌ها پیش مطرح بود. مسیر هدفمندی یارانه‌ها، این ایراد جدی را داشت که سازوکار ایجاد بازار انرژی در آن به‌خوبی تعبیه نشده بود. من موافق قیمت‌گذاری مبتنی بر قیمت فوب نیستم و معتقدم کشوری که منابع انرژی زیادی دارد، می‌تواند بازار انرژی خودش را داشته باشد. قیمت عرضه و تقاضا در ایران می‌تواند در بازار انرژی داخلی شکل بگیرد؛ که قاعدتاً در این بازار، قیمت شناور خواهد بود. در طرح هدفمندی یارانه‌ها، دولت باید هر ساله قیمت انرژی را افزایش می‌داد.

درگیری هر ساله دولت با قیمت انرژی، هزینه‌ای اجتماعی بود که دولت باید سالانه آن را پرداخت می‌کرد. این حرف، به‌این معنی نیست که پای دولت به‌کلی از حوزه انرژی بیرون کشیده شود. نقشه‌های مفید و بر زمین مانده بسیاری

در حوزه انرژی وجود دارد که می‌تواند زمینه نقش‌آفرینی دولت باشد. دولت می‌تواند تنظیم‌گری بازار انرژی را برعهده بگیرد؛ اصلاً بازار انرژی را راه‌اندازی کند؛ تسهیل‌گری کند؛ سازوکارهای توسعه صنایع پتروشیمی، زیرساخت‌های حوزه انرژی، ایده‌های صرفه‌جویی و بهینه‌سازی را پیاده کند. اما این مسائل اساسی رها و دولت به دروازه‌بان قیمت انرژی تبدیل شده و وظیفه خود را محافظت از عدم تغییر قیمت تعریف کرده است. این کارکرد دولت در حوزه انرژی، چه فایده‌ای دارد؟ از پیامدهای آن کسری بودجه، ناترازی انرژی، بدبینی جامعه، ایجاد تنش و اعتراض اجتماعی و در آخر تامین هزینه تمام خساراتی است که به کشور وارد شده است! بنابراین بزرگ‌ترین ایراد طرح هدفمندی یارانه‌ها، تعیین قیمت کماکان دستوری در حوزه انرژی توسط دولت بود.

در این راستا ایده‌های جایگزین مطالعه و طرح شده‌اند. ایده اصلی، تخصیص



درگیری هرساله دولت با قیمت انرژی، هزینه‌ای اجتماعی بود که دولت باید سالانه آن را پرداخت می‌کرد. این حرف، به این معنی نیست که پای دولت به کلی از حوزه انرژی بیرون کشیده شود. نقشه‌های مفید و بر زمین مانده بسیاری در حوزه انرژی وجود دارد که می‌تواند زمینه نقش آفرینی دولت باشد.

که از سایر شهرها وارد کیش می‌شدند، سوخت‌گیری امکان‌پذیر بود. همچنین سازوکار سوخت‌گیری بدون اشکال و خدشه‌ای در فرآیند روتین آن یا ایجاد صف، کاملاً عملیاتی شد.

هدف دوم ما بازخوردگیری از فضای رسانه‌ای و عمومی کشور همزمان با اجرای طرح بود. حتی مخالفان طرح، واکنش منفی نداشتند و آن را مطابق با عدالت می‌فهمیدند. بنابراین به‌طور کلی جامعه نه تنها واکنش منفی نداشت، بلکه از آن استقبال کرد.

هدف دیگر، شناخت ظرفیت این طرح برای جلوگیری از قاچاق سوخت بود. گفته می‌شد که ظرفیت قاچاق در کیش بسیار بالاست و بسیاری معتقد بودند اگر سوخت‌گیری از طریق کارت بانکی مبادله‌پذیر شود، قاچاق سوخت در کیش افزایش می‌یابد. ما با اجرای طرح کیش، اتفاقاً کنترل‌پذیری را بیش‌تر کردیم، زیرا کارت‌های سوخت سازوکار شناسایی قابل توجهی نداشتند: یک کارت فیزیکی با چپ‌پی روی آن که تمام اطلاعات روی آن بارگذاری شده است. اما تراشه‌های کارت بانکی در شبکه شتاب مشخص است. در نتیجه طبیعی است که استفاده از کارت بانکی در کاهش و نظارت بر قاچاق، کارایی بیش‌تری نسبت به کارت سوخت دارد و تجربه کیش نیز این موضوع را اثبات کرد.

ظرفیت دولت سیزدهم برای پیشبرد طرح در کشور

در دولت فعلی تلاش‌هایی برای افزایش عرضه و مدیریت بنزین در دوران پیک شده است، تا شدت اثرات ناترازی تعدیل شود. اما این دولت، چند مسئله اساسی دارد. مسئله اول این است که تئوری مشخصی پشت تصمیمات دولت وجود ندارد. یعنی دولت نمی‌داند که می‌خواهد با انرژی چه بکند. تا زمانی که دولت نتواند طی یک نظریه بالادستی برای خودش به جمع‌بندی برسد، تعیین تکلیفی در حوزه انرژی نیز اتفاق نخواهد افتاد. عدم تعیین تکلیف درباره این که انرژی، کالای رفاهی، ابزار تأمین امنیت یا تأمین بوجه است، موجب می‌شود مسئله ناترازی انرژی همچنان باقی بماند. بنابراین نخستین مسئله این است که دولت تئوری مشخص ندارد یا اگر دارد، این تئوری هیچ نمودی ندارد. سند تحول دولت سیزدهم، حاوی محورهای خوبی است که نشان می‌دهد یک تئوری واحد وجود دارد و ابعاد متعدد اقتصادی، اجتماعی و صنعتی آن نیز دیده شده است. اما دولت تصمیم گرفت به سند تحول متعهد نباشد و از آن عبور کند. پس از آن ما دیگر تئوری غالبی در رفتار دولت نمی‌بینیم. طرح کیش، حداقل از این مزیت برخوردار بود که مبتنی بر یک نظریه و چارچوب مشخص اجرایی است.

نکته دوم اقدامات پراکنده در دولت است؛ که می‌تواند ناشی از همان فقدان تئوری واحد باشد. یک‌زمان طرح کیش اجرا می‌شود، سپس کارت‌های سوخت جایگاه‌ها جمع‌آوری می‌شوند، در جای دیگر بنزین جیره‌بندی می‌شود و... این اقدامات پراکنده ضمن این که منفعتی برای دولت به دنبال ندارد، نارضایتی اجتماعی ایجاد می‌کند. یعنی مشخص نیست این حرکت افتان‌وخوران قرار است ما را به کجا برساند و در عمل مشکل تعمیق و راه‌حل آن نیز سخت‌تر می‌شود. مسئله سوم دولت این است که به‌طور واقعی قائل به تعامل با مردم و حل مسئله بنزین به کمک مردم نیست. از دولتی که خود را مردمی می‌داند و شعارش تعامل با مردم بوده است، این میزان نگرانی و واژه از مردم انتظار نمی‌رفت. مردم از دولت انتظار دارند که درباره مشکلات و راهکارها، با آن‌ها گفت‌وگو کند. تأکید هرروزه دولت در رسانه‌ها مبنی بر رد هرگونه اصلاحی در حوزه قیمت انرژی، همراهی و همدلی با مردم نیست، صرفاً زدن حرفی است که سروصدایی ایجاد نکند. این پرهیز از گفت‌وگو با مردم و ناآگاهانه نگه داشتن جامعه، نکته اصلی و حساس دولت است که موجب ابرماندن هر طرح دیگری در حوزه اصلاح قیمت انرژی خواهد شد.

بخشی از سهمیه بنزین به خود مردم بود، تا افراد هرطور می‌خواهند برای سهمیه بنزین خود تصمیم بگیرند؛ مصرف کنند یا واگذار کنند و بفروشند. حتماً اجرای این ایده نیازمند پیش‌زمینه‌هایی بود و امکان اجرای یک‌باره آن در کشور وجود نداشت. به همین دلیل جزیره کیش برای اجرای آزمایشی طرح انتخاب شد. در کیش حدود پنج ماه، طرح تخصیص بنزین به هر کد ملی اجرا شد. اعلام شکست طرح پس از اتمام آن، از نقاط عجیب این تجربه است؛ چراکه بر اساس اهدافی که برای طرح در نظر گرفته شده بود، کاملاً موفق به پایان رسید. حتماً اگر بنا باشد طرح در کل کشور اجرا شود، با توجه به تجربه کیش، نیازمند تغییراتی است اما متأسفانه برخی دوستان بدون اطلاع و شناخت کافی، مدام در محافل مختلف از شکست طرح کیش صحبت می‌کنند! در حالی که هیچ شکستی وجود نداشت و فقط موعد اجرای طرح تمام شد. اکنون اگر تمام‌شدن یک کار را معادل شکست در نظر بگیریم، مسئله دیگری است.

پیش‌زمینه‌های طرح سهمیه‌بندی بنزین بر اساس کد ملی

تخصیص بنزین به هر فرد و کد ملی به جای خودرو، از جنبه عدالت نیز حائز اهمیت است. فارغ از مسئله ناترازی و این که یک فرد پر مصرف یا کم مصرف است، تخصیص بنزین به خودرو، سازوکاری غیر عادلانه است و عملاً موجب انتفاع بیش‌تر ثروتمندان می‌شود. نمی‌توان گفت که اکنون یارانه بنزین اصلاً به دست فقرا نمی‌رسد. بخش قابل توجهی از حوزه حمل‌ونقل، بر اساس یارانه بنزین محقق می‌شود. اما در مجموع، در شرایط سخت اقتصادی فعلی، دولت حجم عظیمی از یارانه را به ثروتمندان می‌دهد و قطعاً تمام آن وارد مجاری تولید و رشد صنعتی نمی‌شود و در آگروز ماشین‌ها تبدیل به دود می‌شود.

هدف‌گذاری طرح کیش بیش‌تر ناظر به مباحث فنی و تاحدی رسانه‌ای و اقیان افکار عمومی صورت گرفته بود. یعنی در صدد این بررسی بودیم که طرح از نظر فنی قابلیت پیاده‌سازی دارد یا خیر. بُعد فنی طرح، بسیار اهمیت داشت؛ چراکه تخصیص بنزین به افراد، نیازمند جایگزینی کارت بانکی با کارت سوخت بود. یعنی حاملی به نام سوخت و میزان سهمیه هر فرد باید روی حساب و کارت بانکی او می‌آمد. بنابراین زیرساخت سوارشدن حامل سوخت روی کارت بانکی اتفاق افتاد؛ که منحصر به جزیره کیش نبود و در سایر شهرها نیز مردم می‌توانستند روی آن سامانه سوخت، با شماره ملی خودشان، سهمیه سوخت خود را روی کارت بانکی اضافه کنند. این زیرساخت به شکلی کاملاً بی نقص کار کرد و حتی برای مسافرانی



بنزین برای همه

برقراری عدالت یا کاهش هزینه‌های دولت



انديشكده حكمراني انرژي و منابع ايران

انديشكده حكمراني انرژي و منابع ايران، طی گزارشی به مرور مآوقع رسانه‌ای سهمیه‌بندی بنزین در طرح کیش پرداخته است. در این گزارش با مرور نظرات موافق و مخالف طرح، یک دسته‌بندی از استدلال‌های موافق و مخالف ارائه شده است.

نظرات مخالف

- به‌صورت کلی دلایل مخالفت با این طرح را می‌توان در چهار دسته طبقه‌بندی کرد:
 - آثار مخرب اقتصادی
 - عدم انجام مطالعات دقیق امکان‌سنجی و بی‌توجهی به نتایج و پیامدهای اجرای طرح‌های مشابه
 - هدررفت منابع ملی
 - تلاش دولت برای کاهش هزینه‌های خود
- در ادامه نظرات کارشناسان و مسئولان در قالب این دسته‌بندی ارائه می‌شود.

آثار مخرب اقتصادی

یکی از مدیران اسبق نفتی کشور و کارشناس ارشد حوزه انرژی طرح جدید دولت را نوعی کلک به مردم دانست و گفت: «۱۵ لیتر بنزین در ماه برای هر کارت ملی می‌شود نیم‌لیتر در روز برای هر شهروند. اگر جمعیت را ۸۵ میلیون هم فرض بگیریم می‌شود ۴۲۵ میلیون لیتر در روز درحالی‌که متوسط مصرف بنزین الان فکر می‌کنم بیش از ۹۰ میلیون لیتر در روز باشد. به فرض این‌که این کار بسیار غلط اجرائی شود، آن‌وقت آن‌ها که بنزین لازم ندارند، احتمالا می‌خواهند بنزینشان را لیتری هرچقدر که می‌توانند به بقیه بفروشند؛ لیتری ۱۰ هزار یا ۱۵ هزار تومان یا بیش‌تر، آن‌وقت درواقع به‌دست خود مردم بنزین گران می‌شود. درحالی‌که دولت نصف نیاز روزانه کشور را تخصیص داده است و لابد می‌خواهد بقیه را به بالاترین قیمتی که در بازار تعیین می‌شود، به فروش برساند. آن‌وقت همان کسی که به‌فرض بابت بنزین اضافه (اگر دلال‌ها و واسطه‌ها بگذارند) چیزی گیرش آمده، باید چندین برابر آن را بابت تورم هزینه کند.»

همچنین یکی از اقتصاددان بیان کرد: «اگر بخواهند چنین کاری انجام دهند، می‌توانند قیمت بنزین را لیتری ۳ هزار تومان کنند و به همه افراد ایرانی نفی ۱۵ هزار تومان یارانه نقدی بدهند؛ این کار را بکنند، شاهد دلال‌بازی نخواهیم بود و هیچ نیازی نیست که کسی بنزین را بخرد و بفروش کند.» وی با اعلام مخالفت

شرح ماجرا

در آخرین روزهای پاییز ۱۴۰۰، تصویری از یک نامه از طرف دکتر محسن رضایی، مشاور اقتصادی دولت سیزدهم برای مهندس اوجی، وزیر نفت، دکتر خاندوزی، وزیر اقتصاد و سعید محمد، دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی منتشر شد. در متن نامه آمده است که: «مقرر گردید بازتوزیع یارانه بنزین از طریق ارائه سهمیه بنزین به افراد به جای خودروها به شرح پیوست به‌صورت آزمایشی در جزیره قشم و کیش اجرا و هیئت وزیران براساس نتایج حاصل از اجرای آزمایشی طرح درخصوص تعمیم آن به کل کشور تصمیم‌گیری کنند. همچنین لازم است دستگاه‌های ذی‌ربط زیرساخت‌های لازم سخت‌افزاری و نرم‌افزاری برای تعمیم طرح به کل کشور را در مدت اجرای آزمایشی آن ایجاد نمایند.»

ابتدا برداشت بسیاری از این نامه این بود که دولت طرحی برای افزایش قیمت بنزین دارد. اما علی‌بهادری جهرمی گفت: «آن‌چه در رسانه‌ها با عنوان گرانی بنزین منتشر شده صحیح نیست و سوبرداشت از نامه معاون محترم اقتصادی دولت است.» وی افزود: «قرار نیست بنزین گران شود و دولت به دنبال تصمیمات یک‌سویه نیست. مقرر شده به‌صورت آزمایشی در دو جزیره قشم و کیش، سهمیه بنزین به‌جای خودروها به افراد اختصاص پیدا کند و قیمت عرضه همان نرخ عادی ۱۵۰۰ تومان برای بنزین سهمیه‌ای و ۳۰۰۰ تومان برای بنزین آزاد است که هیچ تفاوتی با نرخ موجود نخواهد داشت.»

سرپرست منطقه آزاد کیش، محمدرضا لواسانی، نیز با تأکید بر این‌که تغییر قیمت حامل‌های انرژی نیازمند مصوبه مجلس شورای اسلامی است، تصریح کرد: «از این پس سهمیه بنزین به دارندگان هر کدملی دارای خودرو یا فاقد خودرو تعلق می‌گیرد، میزان یارانه تخصیصی به ازای هر نفر معادل ۲۰ لیتر بنزین به نرخ ۱۵۰۰ تومان است.» به گفته لواسانی یارانه سهمیه بنزین از هر کارت بانکی قابل برداشت است و افراد در صورت نداشتن خودرو می‌توانند این یارانه را با اپلیکیشنی که به همین منظور طراحی شده به فروش برسانند. طبق این طرح، افرادی که به هر دلیلی امکان فروش سهمیه خود یا انتقال به دیگری را نداشته باشند، بعد از مدت مشخصی مبلغ آن را به‌صورت فروش خودکار، در حساب خود دریافت خواهند کرد.

در این حال جلیل سالاری، مدیرعامل شرکت پالایش و پخش از اختصاص سهمیه ۱۵ لیتری به هر فرد گفت. وی افزود: «در اجرای مصوبه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت، یک طرح آزمایشی جدید برای توزیع بنزین در سه جایگاه عرضه سوخت در جزیره کیش اجرا می‌شود.» سالاری تصریح کرد: «تمهیداتی دیده‌ایم که سهمیه خانوارهایی که تعداد نفرات آن‌ها کم است و سهمیه‌شان کم‌تر از ۶۰ لیتر خواهد شد، سقف سهمیه ۶۰ لیتری آن‌ها در طرح پالوت حفظ شود.»

وی با تأکید بر این‌که امکان مبادله سهمیه خودروها در ساختار جدید وجود دارد، گفت: «با سامانه مبادله‌ای که برای اجرای این طرح پیش‌بینی شده است، سهمیه افراد می‌تواند به‌صورت کارت‌به‌کارت به فروش برود، نقد یا جابه‌جا شود، بنابراین اعتباری به کارت بانکی اشخاص واریز می‌شود که افراد می‌توانند این اعتبار را بفروشند یا جابه‌جا کنند.»^[۱]

نظرات کارشناسان و مسئولین نسبت به طرح

واکنش کارشناسان حوزه اقتصاد و انرژی و نیز مسئولان کشوری نسبت به این طرح، در دو گروه کلی موافق و مخالف قابل مرور است.



تلاش دولت برای کاهش هزینه‌های خود

بعضی از کارشناسان اقتصادی معتقدند که دولت جدید با تغییر نظام سهمیه‌بندی بنزین به دنبال برداشتن گام نخست در کاهش هزینه‌های تامین بنزین، بدون تغییر قیمت آن در صورت اجرای نظام جدید سهمیه‌بندی است. کاری که در همان ابتدا بیش از ۱۴ هزار میلیارد تومان از بار مالی برای تامین پاران بنزین کم خواهد کرد. این افراد اعتقاد دارند با تغییر نظام سهمیه از ۶۰ لیتر به ازای هر خودرو، به ۱۵ لیتر به ازای هر شهروند با توجه به وجود ۲۷ میلیون کارت سوخت فعال در کشور، دولت موفق به صرفه‌جویی ۴ میلیارد و ۶۸۰ میلیون لیتری بنزین ۱۵۰۰ تومانی و عرضه آن به قیمت ۳ هزار تومان خواهد شد که مابه‌تفاوت آن چیزی معادل همان مبلغ ۱۴ تا ۱۵ هزار میلیارد تومان است.^[۱۱]

یکی از کارشناسان اندیشکده اقتصاد مقاومتی می‌گوید: «مشخص نیست که آیا دولت به این نتیجه رسیده است که اختصاص سهمیه به افراد به جای خودرو به برقراری عدالت کمک خواهد کرد یا این گام اول دولت برای افزایش قیمت بنزین است و بدین صورت قصد دارد، مردم را با خود همراه کند.»^[۱۲]

نظرات موافق

به صورت کلی دلایل موافقت با این طرح را می‌توان در دو دسته طبقه‌بندی کرد:

- برقراری عدالت اجتماعی
 - آثار مثبت اقتصادی، به ویژه جلوگیری از قاچاق
- در ادامه نظرات کارشناسان و مسئولان در قالب این دسته‌بندی ارائه می‌شود.

برقراری عدالت اجتماعی

رئیس سابق کمیسیون اقتصادی مجلس با «شجاعانه» خواندن طرح دولت آقای رئیسی، چهار نکته را برای اجرای بهتر آن توصیه می‌کند. وی توضیح داد: «بنزین الان دوترخی است و با قیمت تمام‌شده و واقعی هم فاصله دارد اما در هر دو شکل آزاد و سهمیه‌ای، بنزین فقط به کسانی می‌رسد که ماشین دارند و این موضوع با عدالت سازگاری ندارد، ضمن این‌که مصرف هم کاهش پیدا نمی‌کند.» وی با اشاره به طرح پژوهشکده انرژی دانشگاه شریف گفت: «در زمان پیشنهاد این طرح، صحبت از سهمیه یک لیتر در روز برای هر ایرانی بود. کسی که ماشین ندارد سهمیه خود را در یک سامانه‌ای تعریف می‌شود عرضه می‌کند. قیمت‌ها به روز و ثانیه مشخص می‌شود. قسمت عرضه و تقاضا مشخص است و مانند بورس کالا عمل می‌کند. در این طرح پیش‌بینی شده بود کسی که ماشین ندارد، می‌تواند بنزین خود را به این نوع بازار بیاورد و بفروشد. قیمت آن‌جا کشف و با عرضه و تقاضا تعیین می‌شود. دولت هم مثلاً ۱۰ میلیون لیتر در اختیار دارد برای تنظیم بازار استفاده کند و قیمت‌ها بالا نرود. این هم به عدالت نزدیک است و هم به‌طور خودکار ممکن است کسانی از ماشین استفاده نکنند. شاید آثار ترافیکی هم داشته باشد. این طرح فقط در بنزین نیست و درباره برق، گاز، آب و حامل‌های دیگر هم قابلیت اجرایی دارد.» ایشان با اشاره به این‌که چهار نکته برای اجرای بهتر این طرح وجود دارد نکته اول را پشتیبانی کارشناسان، تحلیل‌گران و اقتصاددانان عنوان کرد و افزود: «این کار شجاعانه‌ای است. من انتقادهایی به عملکرد دولت در برخی حوزه‌های اقتصادی دارم اما این طرح را به نفع اقتصاد ایران می‌دانم.» او ضرورت دوم این طرح را ارائه یک پیوست رسانه‌ای دانست و گفت: «این طرح حتماً باید توسط رسانه‌ها بحث و بررسی و پخته شود و بعد در سطح ملی به اجرا درآید.» همچنین اضافه کرد: «نکته آخر این است که تیم اقتصادی دولت باید در اجرای این طرح با یکدیگر هماهنگ حرکت کنند ناهماهنگی کار را خراب می‌کند، بنابراین لازمه اجرای این طرح هماهنگی در دولت است.»^[۱۳]

یکی از پژوهشگران حوزه انرژی، اظهار داشت: «این طرح، مطالبه بیش از ده ساله کشور است. به دلیل عدم انتشار ابعاد و جزئیات کامل طرح، در بررسی‌های اولیه چهار ابهام یا پیش شرط به عنوان الزامات موفقیت طرح مطرح و پیشنهاد شد. خوشبختانه در اطلاع‌رسانی‌های بعدی طرح توسط مسئولین، دو پیش شرط اول تایید و ابهامات و شایعات برطرف شد، اما هنوز دو دغدغه و ابهام یا اشکال دیگر باقی است که باید برطرف شود. افزایش قیمتی در کار نیست و بنزین با همان نرخ‌های ۱۵۰۰ سهمیه‌ای و ۳۰۰۰ تومان آزاد مورد نظر است. همچنین حفظ

خود با پرداخت یارانه نقدی تاکید کرد: «باید اقتصاد را درست کنند تا مردم اصلاً نیازی به پول بنزین نداشته باشند و بنزین را به هر قیمتی که بازار می‌طلبد و از نظر دولت اجحاف به مردم نیست، بفروشند.»

حمید حسینی، عضو اتاق بازرگانی ایران و کارشناس انرژی، نیز عنوان کرد: «اگر در اجرای طرح تازه بنزینی، فکری برای حمل و نقل عمومی نشود، ممکن است باعث افزایش قیمت بنزین و دلالتی در این بازار شود. همین حالا هم خرید و فروش بنزین و گازوئیل را داریم. بسیاری از خودروهای سنگین فعال نیستند و سهمیه کارت گازوئیل و بنزین خود را می‌فروشند. اما چون دولت نرخ آزاد دارد، قطعاً خیلی به چشم نمی‌آید. در مورد این طرح هم باید گفت همه چیز به این بستگی دارد که دولت وارد عرضه بنزین شود یا خیر.»

یکی از فعالان سیاسی درباره کاهش قاچاق استدلال کرد: «اگر ۷۵ میلیون فروشنده بنزین، سهمیه خود را نکه دارند حتی امکان دارد بنزین در بازار غیررسمی در رقم‌های عجیب و غریبی به فروش برسد. در مقابل اگر آن‌ها سهمیه بنزین خود را حتی به مبلغ ۲ هزار تومان بفروشند تقریباً ماهی ۳۰ هزار تومان می‌شود که عددی نخواهد بود. یعنی برای یک عدد ناچیز کل کشور درگیر می‌شود.»^[۱۴]

یکی از اعضای کانون انجمن‌های صنفی جایگاه‌داران گفت: «ما با هرگونه چندرخی و سهمیه‌بندی که فسادآور است، مخالفیم، زیرا یکی از معضلات کشور دوترخی بودن است، مثلاً در بسیاری جایگاه‌ها با کارت هزینه آزاد دریافت شده یا از کارت سوخت یک خودروی دیگر استفاده می‌کنند که باعث فساد می‌شود.»^[۱۵] یکی از اساتید حقوق انرژی دانشگاه تهران اظهار داشت: «تنها راهی که دولت و مجلس دارد این است که سالانه این افزایش پلکانی قیمت با درصد کم ۱۵ تا ۲۰ درصد اعمال شود و مردم هم آمادگی آن را داشته باشند.»^[۱۶]

عدم انجام مطالعات دقیق امکان‌سنجی

و بی‌توجهی به نتایج و پیامدهای اجرای طرح‌های مشابه

یکی از اعضای کمیسیون انرژی گفت: «برای افزایش قیمت باید بررسی‌های دقیق و همه‌جانبه‌ای صورت گیرد. آن‌طور که از شرایط فعلی برمی‌آید، افزایش قیمت در حال حاضر ممکن نیست. این نماینده مجلس خاطرنشان کرد: «دولت‌ها در کشور ما بدون توجه به راه‌های رفته، تجارب دیگران و آسیب‌شناسی اقدامات قبلی در همه حوزه‌ها ورود می‌کنند بدون این‌که تبعات کار بررسی شود.» وی تاکید کرد: «در خصوص مصرف و قیمت باید مطالعه شود و با توجه به شرایط جامعه اقدام کنند، تغییر نحوه توزیع مشکلی را حل نمی‌کند. فقط یک پول هنگفتی هدر داده می‌شود تا سامانه جدید برای ثبت کدهای ملی به جای خودرو تعریف شود و در نهایت به دلیل بی‌برنامگی مشکلی هم حل نمی‌شود و نیمه‌کاره رها می‌شود.»^[۱۷]

هدررفت منابع ملی

یک کارشناس اقتصادی اذعان داشت اعطای یارانه به همه افراد هدررفت منابع نسل آینده است. هدف از اجرای طرح تغییر روش سهمیه‌بندی بنزین، افزایش قیمت بنزین تا رسیدن به نرخ واقعی است. در کنار این تغییر روش، در گام بعدی افزایش قیمت بنزین نیز صورت خواهد گرفت. تغییر تخصیص سهمیه به‌جای خودرو به افراد برای این پیش‌بینی شده است که یک اقبال عمومی از این طرح صورت گیرد. برای این منظور نیز پیش‌بینی شده روزانه ۵/۰ لیتر به هر نفر سهمیه اختصاص پیدا کند. این‌که هر شهروند ۵/۰ لیتر بنزین دریافت کند در ظاهر عادلانه به نظر می‌رسد. گفته می‌شود در ۲۰۳۰ بسیاری از خودروها در دنیا برقی خواهند بود. بنابراین نظام حمل و نقل به سرعت در حال تحول و تغییر است ولی ما هنوز به دنبال روش‌هایی هستیم که در حال منسوخ شدن است.»^[۱۸] یکی از کارشناسان اندیشکده اقتصاد مقاومتی با اشاره به گره خوردن معیشت مردم به نفت و بنزین در صورت اجرای این طرح گفت: «فردی که خودرو دارد با تغییر قیمت بنزین، تصمیم می‌گیرد که از خودرو استفاده نکند یا نکند اما وقتی بنزین به همه تعلق گرفت، آن وقت معیشت مردم با بنزین و نفت گر می‌خورد و بعد از آن حاکمیت بر اساس مصالح هر تصمیمی بگیرد که مثلاً نفت به‌جای بنزین در زنجیره ارزش دیگری مصرف شود یا تولیدش کاهش پیدا کند، عملاً دست در جیب ملت کرده است.»^[۱۹]

یکی از هدف‌های این طرح جلوگیری از قاچاق سوخت بوده و قشمت نیز یکی از مناطق قاچاق است و این گامی در راستای جلوگیری از قاچاق خواهد بود. [۱۸] بخشی از صاحب‌نظران بر این باور هستند که افزایش قیمت بنزین، راهکاری است که در کوتاه‌مدت برای دهک‌های بالای جامعه که معمولاً خودروی شخصی دارند، سختی‌هایی را به دنبال دارند. اما در مقابل برای دهک‌های پایین جامعه منافعی را در پی خواهد داشت. بیش از نیمی از جامعه ایران که خودروی شخصی دارند، تمایلی برای ایجاد تغییر در وضع موجود بنزین ندارند. در مقابل، دهک‌های پایین‌تر که معمولاً در مناطق دورافتاده زندگی می‌کنند، امکان ابراز منافع خود را در صورت افزایش بنزین ندارند. بنابراین با افزایش قیمت بنزین در کوتاه‌مدت می‌توانیم در راستای فقرزدایی حرکت کنیم. گرچه ممکن است شرایط اقتصادی دهک‌های بالای جامعه تا حدودی پایین بیاید، اما در صورت عدم اجرای طرح، فقر دهک‌های پایین با سرعت بیش‌تری افزایش پیدا می‌کند. گروه دیگری از موافقان اجرای طرح، بر این باور هستند که در شرایط فعلی، مصرف بی‌رویه بنزین در حال افزایش است. اجرای طرح یادشده می‌تواند مدیریت مصرف بنزین را تسهیل کرده و جلوی مصرف بی‌رویه را تا حدودی بگیرد. در برهه‌های زمانی مختلف، زمانی که اقدامات قیمتی بنزین اعمال شد، میزان مصرف روزانه بنزین در کشور به شدت با کاهش مواجه شده و همچنین باعث کاهش ترافیک نیز شد.

جمع‌بندی نظرات

با در نظر گرفتن جمیع نظرات مسئولان، کارشناسان و مردم به‌طور کلی می‌توان دلایل موافقان و مخالفان طرح «بنزین برای همه» را به شرح شکل ۱ بیان کرد.

مراجع

ارجاعات این گزارش در دفتر فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها محفوظ و برای علاقمندان به پیگیری این مبحث در دسترس است.

سهمیه خودروهای عمومی با هدف عدم افزایش کرایه‌های مسافر و بار و پیشگیری از موج جدید گرانی و افزایش مجدد تورم نیز لحاظ شده است. [۱۶] یکی از نمایندگان مجلس گفت: «با توجه به این که در این روش سهمیه تاکسی‌ها، وانت‌بارها و حمل‌ونقل عمومی مثل سابق خواهد بود و قیمت برای آن‌ها تغییر نمی‌کند، چون برای حمل‌ونقل بار و مسافر تغییر قیمت نداریم پس آثار تورمی هم نخواهد داشت. فقط یک اثر توزیعی دارد.» [۱۷] یکی از اعضای کمیسیون انرژی اتاق بازرگانی گفت: «چرا باید کسی که سوار اتومبیل گران‌قیمت می‌شود یارانه سوخت دریافت کند، این سهمیه به فرد داده می‌شود و به این ترتیب کسی که صرفه‌جویی کند می‌تواند مابه‌التفاوت را در بورس انرژی معامله کند.» وی گفت: «هفتاد سال یک ساختار اشتباه در کشور وجود داشته و گفته می‌شد که اگر سوخت را ارزان بدهند تولید بالا می‌رود، مردم هم رفاه پیدا می‌کنند، اکنون سوال این است که آیا مردم ایران نسبت به کشورهای که نفت ندارند رفاه بیش‌تری دارند؟ آیا این سوخت ارزان نسبت به کشورهای که نفت را وارد می‌کنند منجر به توسعه شده است؟ قطعاً پاسخ خیر است.» [۱۸]

آثار مثبت اقتصادی، به‌ویژه جلوگیری از قاچاق

یکی از کارشناسان طی یادداشتی شروطنی را برای موفقیت هر چه بیش‌تر آن بر شمرده است که از آن جمله می‌توان به لزوم قابل‌مبادله بودن سهمیه، آزادسازی صادرات بنزین، قابل ذخیره‌سازی سهمیه، عدم لزوم ایجاد بازار متمرکز و ... نام برد. در این یادداشت همچنین آمده است: «سهمیه بنزین، اگر دو شرط قابل‌مبادله بودن و قابل‌پس‌انداز کردن را داشته باشد، تبدیل به دارایی دیجیتال می‌شود و می‌تواند رویای ارز دیجیتال ملی را تحقق بخشد: یعنی ارز دیجیتالی که مبتنی بر کالا (بنزین) است و در تجارت مرزی با کشورهای منطقه مقبولیت می‌یابد.» کارشناس-نویسنده این مطلب حتی «سرمایه‌گذاری در خرید و نگهداری سهمیه» را، «یک سرمایه‌گذاری جذاب و مصون از تورم برای مردم» دانسته است. [۱۹]

یکی از اعضای کمیسیون انرژی اتاق بازرگانی، اظهار داشت: «اجرای این طرح اقدام خوبی است، اما پایلوت آن باید در قشمت انجام می‌شد نه کیش. زیرا

شکل ۱: جمع‌بندی دلایل موافقان و مخالفان طرح «بنزین برای همه»



سهمیه‌بندی، راه‌کار موقتی تعدیل بحران سوخت

درس‌آموخته‌های تاریخ سهمیه‌بندی سوخت در اروپا و آمریکا



دکتر رویا خوشنویس، دانش‌آموخته مطالعات فرهنگی نفت و انرژی دانشگاه آمستردام، با مرور تاریخ ضرورت‌های شکل‌گیری سهمیه‌بندی در کشورهای متعدد، تأکیدی بر زمان‌مندی این سیاست (در مقابل تداوم و تثبیت آن) دارد. آنچه فرامتن این جستار هشدار می‌دهد، نیازمندی به مطالعات دقیق و روش‌های علمی در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با سوخت و انرژی در سراسر دنیا و پرهیز از تکیه بر روش‌های فنی صرف و پیگیری پیاده‌سازی‌های آزمایشگاهی است.

سهمیه‌بندی‌های جدی و قانونمند، در دوران جنگ جهانی اول و سهمیه‌بندی آلمان و انگلیس بر روی مواد غذایی بود. گوشت یخ‌زده، نمک، آرد، نان، بیکن، پنیر و چای در انگلیس سهمیه‌بندی شد. غلات و خوراکی‌ها در اروپای دوران جنگ جهانی اول کالاهایی کمیاب بودند و به همین دلیل مردم باید آمادگی مواجهه با کمبود شدید مواد غذایی در دوران جنگ را پیدا می‌کردند. اما قانع‌کردن مردم عادی هیچ راهی نداشت جز استفاده از احساسات وطن‌دوستانه. در تبلیغات سهمیه‌بندی دیده می‌شود که مردم ترغیب به صرفه‌جویی می‌شوند تا مردان شجاع انگلیسی در جبهه جنگ گرسنه نمانند و توان جنگیدن داشته باشند.^۱ سهمیه‌بندی غذا هیچ‌گاه به آمریکای شمالی نرسید اما با شعار «غذا ما را در جنگ پیروز می‌کند» مردم را به صرفه‌جویی در مصرف مواد غذایی تشویق می‌کردند. ژاپن هم سیاست مشابهی اتخاذ کرد و زمانی که وارد جنگ با چین شد، با شعار «ولخرجی دشمن ما است» مردم را به مصرف‌گرایی هوشمندانه‌تر تشویق می‌کردند.

هرچند آمریکا غذا را سهمیه‌بندی نکرد اما سهمیه‌بندی بنزین و سوخت

«سهمیه‌بندی» یا Rationing تاریخ مفصلی دارد و بسیاری از کشورها به‌نحوی در دوره‌ای از تاریخ دچار بحران شده و به اجبار قانون «سهمیه‌بندی» را برای کالاهای ضروری و پر مصرف اعمال کرده‌اند. اما این سهمیه‌بندی چطور اعمال می‌شده است؟ و سیاست‌گذاری کشورها برای مجاب‌کردن مردم جهت قانع‌شدن به سهمیه خود چگونه بوده است؟ چه مسیری طی شده و در چه احوالی سهمیه‌بندی اعمال شده است تا به تنش و نارضایتی کم‌تری ختم شود. در این یادداشت، مروری بر سهمیه‌بندی کالاهای ضروری در کشورهایی که دچار بحران‌های اقتصادی و جنگ بوده‌اند خواهیم داشت و در ادامه اشاره‌ای به نحوه سهمیه‌بندی سوخت و انرژی در این دوران‌ها خواهیم داشت. بررسی خواهیم کرد که اطلاع‌رسانی در مورد سهمیه‌بندی به چه صورت بوده و چه سیاست‌های فرهنگی برای ترغیب مردم اعمال می‌شده است. تاریخ اولین سهمیه‌بندی را در دوران انقلاب فرانسه در قرن هجدهم می‌دانند. زمانی که کمبود مواد غذایی به‌صورتی شد که برای کنترل احتکارکنندگان و گران‌فروشان، جریمه اعدام با گیوتین وضع شده بود. اولین



پوسترهای ترغیب‌کننده آمریکایی برای صرفه جویی در مصرف سوخت: مردم، در شمالی سربازانی که برای پیروزی کشور خود فعال هستند و به این پیروزی کمک می‌کنند.

در زیر تصویر شماره یک آمده است: «کامیون‌ها و لاستیک‌ها باید تا پیروزی دوام بیاورند.»

در سال ۱۹۴۲ دو چرخه‌های سبک به کسانی که در قسمت‌های مختلف پشت صحنه جنگ فعالیت می‌کردند و برخی حرفه‌های حساس معرفی شد. مردم تشویق می‌شدند که تا جایی که امکان دارد از وسایل نقلیه عمومی استفاده نکنند یا مسیریایی را پیاده طی کنند. تشویق‌ها همراه با پوسترها و شعارهای ترغیب‌کننده بود: «میلیون‌ها سرباز در حرکت به سوی... (میدان جنگ هستند)، آیا سفر شما ضروری است؟»^۲ (عکس شماره ۲) و در واقع مردم با صرفه جویی در مصرف سوخت، خود را سربازانی می‌دیدند که برای پیروزی کشور خود فعال هستند و به این پیروزی کمک می‌کنند. مدل‌های مختلفی از کوبن‌ها برای ماشین‌های مختلف صادر شد و حتی برچسب‌های سهمیه بنزین روی شیشه ماشین نصب می‌شد. تدابیر در جاهایی مفید بودند. اما همه این تدابیر طبق برنامه‌ریزی پیش نرفتند و به وجود آمدن بازار سیاه کوبن و سهمیه بنزین اجتناب‌ناپذیر بود.

بعد از جنگ جهانی دوم، ایالات متحده دو شوک بزرگ انرژی را در دهه هفتاد میلادی تجربه کرد. اولین شوک هنگام تحریم فروش سوخت به آمریکا از طرف اوپک بود. در جنگی که ۱۹۷۳ بین فلسطین و اسرائیل رخ داد، اوپک فروش نفت به کشورهای متحد با اسرائیل را قطع کرد. اعمال تحریم نفت از سوی اعراب اضطراب عظیمی به ایالات متحده آمریکا وارد کرد. چنانچه در این سال‌ها تقریباً قیمت سوخت چهار برابر شد و خودروهایی زیادی در صف‌های طولانی بنزین در انتظار دریافت سوخت بودند. دولت آمریکا در شرایط بسیار اضطراری قرار گرفته بود که شباهت کمی به دوره کمبود سوخت قبلی داشت. در دهه هفتاد میلادی جمعیت بیش‌تری وابسته به اتومبیل شخصی خود بودند و گذران عادی زندگی بدون اتومبیل و سوخت کافی برایشان امکان‌پذیر نبود. تردید و اضطراب عظیمی که به دولت آمریکا وارد شده بود به‌سادگی قابل حل نبود. و صف‌های طولانی در پمپ‌بنزین‌ها مردم را کلافه کرده بود. و این بار تشویق به استفاده کم‌تر از اتومبیل شخصی امکان‌پذیر نبود. به این دلیل



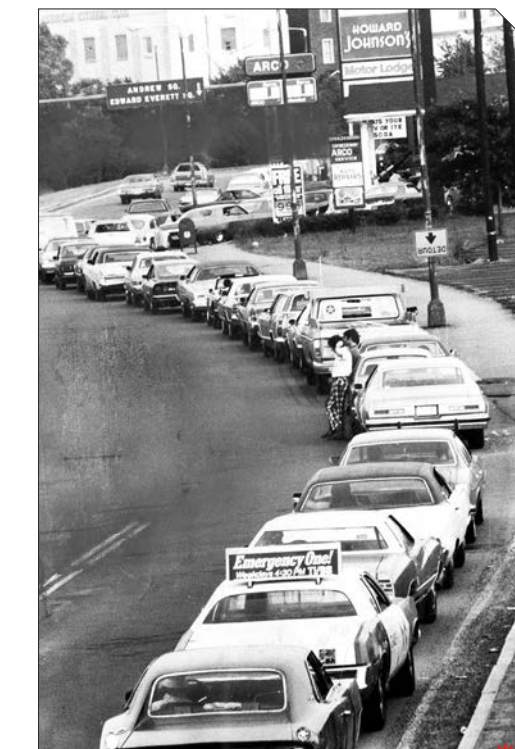
پروپاگاندا موفق آمریکا در خلال جنگ جهانی دوم برای تشویق مردم به صرفه جویی: یک زن خانه‌دار مواد غذایی را به دست گرفته و اتومبیل شخصی استفاده نکرده است.

را در جنگ جهانی دوم شروع کرد. تا قبل از آن تاریخ، سوخت هنوز تبدیل به کالایی حیاتی برای گذران زندگی در شهرهای مدرن ایالات متحده نشده بود. در اوایل سال ۱۹۴۲، ارتش متفقین کشتی‌های سوخت آمریکا را در خلیج مکزیک و قبل از وارد شدن به ساحل شرقی آمریکا محاصره کردند. نفتکش‌های آمریکایی هدف اصلی متفقین بودند زیرا ارتش آلمان برای هواپیماها، کشتی‌ها و تانک‌های خود شدیداً نیاز به سوخت داشت. طولی نکشید که ساحل شرقی آمریکا دچار کمبود سوخت برای گذران جنگ شد و به‌همین دلیل در آوریل سال ۱۹۴۲، سهمیه‌بندی بنزین در ۱۷ استان شرقی آمریکا شروع شد. در ماه می ۱۹۴۲، هشت میلیون خودرو در ۱۷ استان برای کارت سهمیه بنزین ثبت‌نام کردند و سهمیه‌بندی از ژوئیه سال ۱۹۴۲ به طور رسمی آغاز شد. مشکل بزرگ دیگر، کمبود لاستیک بود. ماده اولیه تولید لاستیک کمیاب شده بود و به‌همین دلیل فروش تایر خودرو هم به صورت سهمیه‌بندی درآمد. دولت در کنار سهمیه‌بندی تایر مردم را به رانندگی کمتر و با سرعت پایین تشویق می‌کرد تا طول عمر تایر خودرو ماشین را افزایش دهند.

تشویق مردم در کشوری چون آمریکا که زندگی روزمره بدون وجود اتومبیل شخصی کاملاً فلج می‌شود کار آسانی نبود و سهمیه‌بندی سوخت در این کشور می‌توانست طبعات سخت و غیرقابل جبرانی به بار آورد. سارا ساندین در این‌باره می‌نویسد: «درحالی که سهمیه‌بندی بنزین تأثیر بسیار مثبتی بر روی سرنوشت آمریکا در جنگ جهانی دوم می‌گذاشت، دولت آمریکا در مورد نتایج سهمیه‌بندی نگران بود.» دلیل آن هم چیزی نیست جز این نکته مهم که اتومبیل شخصی، یکی از سمبل‌های آمریکای آزاد بود: «به‌عنوان نماد آزادی حرکت، خودرو نمایانگر زندگی آمریکایی بود و سیاست‌مداران از اعتراضات احتمالی بعد از سلب این آزادی می‌ترسیدند.» اما همسویی این صرفه‌جویی همراه با کمک به سربازان نقطه موفقیت پروپاگاندا آمریکایی برای تشویق مردم به صرفه‌جویی بود. در تصویر شماره یک می‌بینیم که یک زن خانه‌دار مواد غذایی را به دست گرفته و اتومبیل شخصی استفاده نکرده است. این فعالیت او همسوی جنگ سربازان در خط مقدم جبهه نشان داده شده است.

سهمیه‌بندی سوخت و ناآرامی

تاریخ همچنین نشان می‌دهد که هیچ‌کدام از دوره‌های سهمیه‌بندی با آرامش همراه نبوده‌اند. وضع قانون اعدام به‌وسیله گیوتین در قرن هجدهم در فرانسه به ما نشان می‌دهد که تعداد کسانی که از قانون پیروی نمی‌کرده‌اند کم نبوده است. در دهه هفتاد میلادی در آمریکا، خبر کمبود سوخت باعث بروز ناآرامی در جنوب غربی آمریکا شد. تا به حدی که مردم گالن‌های پلاستیکی را پر از بنزین و در گاراژ خانه‌هایشان نگهداری می‌کردند. صف‌های ماشین‌ها برای بنزین هم بی‌تش نبودند. مگ جاکوبز، نویسنده کتاب «پنیک در پمپ بنزین: بحران انرژی و تغییر سیاست‌های آمریکا در دهه ۷۰» به این نکته اشاره می‌کند که ترسی که دامن‌گیر سیاست‌مداران آمریکایی در دهه هفتاد شد، تاثیر قابل توجهی بر روی سیاست‌های اتخاذشده در آمریکا گذاشت: «اگر جنگ ویتنام نشان داد که دولت ما دروغ می‌گوید، بحران انرژی (در دهه هفتاد) به ما نشان داد که دولتمان ناکارآمد است.» و می‌توان گفت که تنش به‌وجودآمده میان جمهوری خواهان و دموکرات‌ها در آمریکا در آن دوران هنوز هم در بین سیاست‌مداران و تصمیم‌گیری‌های آن‌ها وجود دارد. جاکوبز همچنین معتقد است که بسیاری از مردم در دوران بحران انرژی دهه هفتاد، برای همیشه ایمان خود را به دولت مرکزی آمریکا از دست دادند. باوجود آن‌که واشنگتن خیلی سریع اقدام به تأسیس وزارتخانه نفت گرفت، اما استرس وارده به آمریکای طبقه متوسط هیچ‌گاه از بین نرفت. بحران انرژی دهه هفتاد میلادی در آمریکا شهروندان را با واقعیت زندگی در دوران مدرن آشناتر کرده است: و آن چیزی نیست جز باور این اصل که: بدون سوخت زندگی امکان‌پذیر نیست. بحرانی که در دوره‌های مختلف دامن کشورهای دیگر را هم گرفته است. استرس ناشی از ناکارآمدی دولت‌های اروپایی در جنگ بین روسیه و اوکراین تا سال‌ها در روند تعیین دولت‌های این کشور از سوی مردم تاثیر خواهد گذاشت. ازطرفی دیگر، سهمیه‌بندی بنزین و بحران‌های انرژی اولین جرقه‌های اندیشیدن به استفاده از سوخت‌های جایگزین را در ذهن سیاست‌مداران و اندیش‌مندان روشن کرده است. اگر بهانه اولیه یافتن سوخت جایگزین، رسیدن به امنیت انرژی بوده، این بهانه امروز به کمک دغدغه‌مندان حوزه اقلیم و مسائل مربوط به گرمایش زمین آمده است. تاریخ به ما نشان می‌دهد ناآرامی ناشی از «شوک نفتی» در بسیاری از کشورهایی که فضای زندگی شهری و مدرن را تجربه می‌کنند به وجود آمده و هرکدام به نوعی با این بحران روبه‌رو شده‌اند. همچنین این بررسی تاریخی به ما گوشزد می‌کند که سیاست‌های ناگهانی، شتابزده و خودخواهانه در این مسیر



در پی اعمال تحریم نفت از سوی اعراب و چهاربرابرشدن قیمت سوخت، تشویق مردم به استفاده کم‌تر از اتومبیل شخصی امکان‌پذیر نبود و بحران سوخت آمریکا از طریق تأسیس وزارت انرژی رسیدگی شد.

ساده که این مسئله می‌توانست اقتصاد آمریکا را به ویرانی بکشاند. در آوریل سال ۱۹۷۷ جیمی کارتر دپارتمان انرژی را تأسیس کرد و به‌این ترتیب بود که رسیدگی به مسئله سوخت و انرژی یک مسئله ملی و درعین حال تخصصی اعلام شد. او در یک سخنرانی اعلام می‌کند که: «بحران انرژی هنوز ما را شکست ندهاده است. اما اگر به‌سرعت اقدام نکنیم، این اتفاق خواهد افتاد. این یکی از دلایلی است که من برای ایجاد یک وزارتخانه جدید به نام وزارت انرژی اقدام کرده‌ام. تا جایگزین بیش از ۵۰ آژانسی شود که اکنون بر روی سرنوشت انرژی در این کشور کنترل دارند.»^۲ (عکس شماره ۳)

تصمیم قاطع کارتر دو نکته بسیار مهم را برای متخصصان انرژی روشن کرد: اول این‌که تصمیم‌گیری برای مصرف انرژی، روش‌ها و مطالعات دقیق‌تری لازم دارد. و دوم این‌که دیگر دوران سهمیه‌بندی گذشته است و سهمیه‌بندی کردن انرژی مصرفی مردم یک کشور جواب‌گوی دوران زندگی مدرن و زندگی ماشینی نیست.

در مقاله‌ای که به تحلیل وزارتخانه انرژی در دوران کارتر پرداخته است، به اهمیت این وزارتخانه اشاره می‌کند. وزارتخانه‌ای که دفتر انرژی هسته‌ای آمریکا هم بود و به‌نوعی مسئله انرژی را یک مسئله علمی و تخصصی بیان کرد و نه یک مسئله صرفاً سیاسی و اجتماعی. جالب این‌جاست که اولین فعالیت این وزارتخانه در جهت همگانی کردن صرفه‌جویی در انرژی مصرفی خانه‌ها بوده و نه اتومبیل‌ها. در این فعالیت اولیه، با همکاری صنعت پنجره و شیشه‌سازی، پنجره‌های خانه‌ها را دوجداره کردند تا به این وسیله در حدود ۴۰ درصد از انرژی مصرفی خانه‌ها را صرفه‌جویی کنند. و براساس آماری که آکادمی ملی علوم آمریکا منتشر کرده است، این فعالیت اولیه تا میلیون‌ها دلار صرفه‌جویی اقتصادی در زمینه انرژی برای آمریکا به همراه داشت. علاوه‌براین، کارهای دیگری هم برای صرفه‌جویی انرژی انجام شد. به‌طورمثال لامپ‌های کم‌مصرف با تشویق این وزارتخانه ابداع و روانه بازار شدند.

جدای از این‌ها، تاریخ نشان می‌دهد که کارتر در مورد کمبود انرژی بسیار روشن‌گرانه با مردم روبه‌رو شد. او این بار برگ برنده جنگ را در اختیار نداشت. اما در سخنرانی‌هایش تکرار می‌کرده که کمبود انرژی می‌تواند منجر به «نابودی ملی» شود. و ملت آمریکا در این زمینه باید برای یک آمریکای یکپارچه در تلاش باشند. در سال ۱۹۷۹، کارتر یک پانل انرژی

خورشیدی را در پشت‌بام کاخ سفید نصب می‌کند و بدین ترتیب روی آوردن به انرژی خورشیدی را در راس فعالیت‌های دولت خود قرار می‌دهد. اما این بدان معنی نیست که بحث سهمیه‌بندی بنزین تمام شده باشد و به موضوعی «از مد افتاده» بدل شده باشد. در دوره جنگ روسیه و اوکراین و در زمستان ۲۰۲۲، پیشنهاد سهمیه‌بندی سوخت دوباره بر روی میز کار تصمیم‌گیرندگان قرار گرفت. مسئله مطرح‌شده از دید فعالان محیط‌زیست هم جذاب بود. به‌این‌صورت که شاید راه‌کار کم‌کردن گازهای گلخانه‌ای در این دوران، سهمیه‌بندی سوخت و به‌خصوص بنزین و گازوئیل باشد.

پی‌نوشت‌ها

1. <https://www.nationalarchives.gov.uk/first-world-war/home-front-stories/fighting-through-food/>
2. <https://www.sarahsundin.com/make-it-do-gasoline-rationing-in-world-war-ii-2/>
3. <https://www.history.com/news/energy-crisis-1970s-innovation>

هیچ‌گاه جواب‌گو نبوده و نیستند.

فصل دوم

مسئله بنزین؛ رهیافت‌هایی از علوم انسانی و اجتماعی

رجعت به مقام برنامه‌ریزی



رهاورد ضمنی آبان ۹۸، تثبیت بنزین به‌عنوان یک کالای سیاسی و بنابراین دست‌کاری در قیمت آن نه فعلی در فرآیندهای اقتصادی، بلکه به‌مثابه کنشی سیاسی از ناحیه دولت بود که واکنش سیاسی ملت را در پی دارد. در این لحظه، بازگشت علوم انسانی و اجتماعی بر مصدر کشف واقعیت جاری، ناگزیری دولت وقت بود. چراکه امر واقع شامل نمادها و فرآیندهایی شده بود که به‌دلایل تاریخی از دایره درک سیاست‌گذاران بیرون افتاده بودند. جامعه‌شناسان پس از این تاریخ، این اجازه را یافتند که در محافل تصمیم‌گیری بر صدر و صندلی مخاطب سیاست‌گذاران بنشینند و به طرح دعاوی علمی بپردازند که تا پیش از آن جنبه تزئینی داشتند. فراخوانی علوم انسانی‌ها به تشریح رفتار دولت راه بُرد: دولت ایران به‌شکل جدی نفت می‌فروشد و درآمد آن را وارد بودجه کشور می‌کند. بودجه، مسیر همواری است برای سرازیر شدن درآمد نفت به طرح‌های عمرانی، صنایع، حقوق و دستمزدها، خودروهای شخصی و زندگی روزمره شهروند ایرانی. این پروسه رفاهی، «حق» ما از این سرزمین خوابیده بر بستری سرشار از انرژی فهم می‌شود و چنان چنبره‌ای بر این حق زده‌ایم که در پاسداشتش، آن‌طور که در آبان ۹۸ پروژ دادیم، تا بذل جانمان پیش می‌رویم. کشمکش ما با دولت‌ها برای گرفتن این حق، تحسین و تقبیح توأمان دارد؛ اما ریشه‌ها و غایت این کشمکش کجاست؟ حمیدرضا فروتوک‌زاده و اسماعیل نوده فراهانی در پاسخ به این سوال مذاقه کرده‌اند.

بنزین یک کالای خصوصی است

تحلیل شاکله جمعی ایرانیان پیرامون مسئله بنزین



دکتر حمیدرضا فرتوک‌زاده، عضو هیئت علمی دانشگاه، یک نیم‌روز در نشست علمی تحلیل شاکله سیاست‌گذاری، به توضیح خطای بنیادین در سیاست‌گذاری بنزین پرداخت و شرح داد که این خطای سیاست‌گذاری چگونه در طول زمان ذهنیت جمعی ایرانیان را بر ساخته و فضا را برای اصلاح قیمت بنزین ملتهب کرده است.

فرتوک‌زاده در این گفت‌وگو چگونگی تبدیل بنزین از یک کالای خصوصی به یک کالای عمومی را توضیح و شرح می‌دهد که چگونه این خطا که در وهله نخست ذهن‌پایه (subjective) به نظر می‌رسد اما به تدریج جنبه‌های عینی (objective) در اقتصاد، امنیت و حتی فرهنگ جامعه پیدا کرده و درهم‌تنیده و ممزوج با سبک زندگی ایرانیان شده است. کالای عمومی، حقی از شهروندان است که باید توسط دولت تقدیم شود و دست‌کاری دولت‌ها در اصلاح قیمت آن، هزینه سیاسی و عدم محبوبیت را به دنبال دارد. راه‌حل فرتوک‌زاده از جنس نرم و توصیه به آغاز یک گفت‌وگوی ملی درباره نحوه مواجهه با منابع انرژی در کشور است. این توصیه که تغییر تطورات ذهنی جامعه تا نهادسازی و ریل‌گذاری سیاسی را شامل می‌شود، مدلی سیاستی است که در آن موقعیت‌های واسطه و برخورد از مرجعیت اجتماعی، پیشروی اصلاحات بنیادین هستند.

بنزین، چگونه در ایران «مسئله» شد؟

مسئله بنزین در ایران، از مصادیق پیچیدگی مرکب است؛ دوستانی که علاقه‌مند هستند می‌توانند به مقاله‌ای که با همین عنوان در نشریه بهبود مدیریت منتشر کرده‌ایم، رجوع کنند. ریشه مسئله بنزین در کشور به سال‌های بسیار دور بازمی‌گردد و به تلاش‌های سیاست‌گذاران برای تثبیت قیمت بنزین مربوط می‌شود. این تلاش مستمر در واقع پافشاری بر یک خطای سیاستی بود که زنجیره‌ای از پیامدهای ناخواسته را در شاکله سیاست‌گذاری ایرانی برجای گذاشت: نخستین پیامد این بود که بنزین را از کالای خصوصی به کالای عمومی و از کالای عمومی به گونه خاصی از حقوق شهروندی و از حق شهروندی به حق شهروندان خودرودار تبدیل کرد. نوع رفتار و گفتار سیاست‌گذار به‌گونه‌ای بود که خواسته یا ناخواسته این مسیر را رقم زد و به تدریج این گام‌های سه‌گانه را طی کرد. توجه شود که کالای عمومی جزء تعهدات دولت است، دولت باید امکان دسترسی همگان را فراهم کند. مثلاً امنیت یک کالای عمومی است و استثنایپذیر نیست؛ یعنی هر شهروندی برای پیگیری سرقت خانه‌اش به پلیس مراجعه می‌کند بدون این‌که نیاز به پرداخت پول داشته باشد. یا هر کودکی بدون نیاز به پرداخت هزینه باید واکسن فلج اطفال را بگیرد. پس بنزین

علی‌الاصول کالای خصوصی است و بهای آن باید در بازار تعیین شود و عرضه آن به قیمت ثابت نمی‌تواند در زمره تعهدات دولت باشد ولی سیاست‌گذار ایرانی چنین تعهدی را به لیست تعهدات بلندوبالای دولت افزوده است. تغییر ماهیت بنزین از کالای خصوصی به کالای عمومی در ذهنیت و شاکله جمعی سیاست‌گذار ایرانی از پیامدهای ناخواسته قانون تثبیت قیمت‌ها در سال ۸۳ بود. توجه شود که سیاست‌گذار با نیت کاهش هزینه‌های زندگی مردم این طرح را به تصویب رساند اما پیامدهای درازمدت آن خارج از کنترل سیاست‌گذار بود. استمرار این وضعیت و تداوم تثبیت قیمت بنزین تا سال ۸۹ و نوع گفتار سیاسی دولت در بررسی هدف‌مندی یارانه‌ها و تثبیت مجده قیمت بنزین در سال‌های بعد باعث شد که بنزین از کالای عمومی هم فراتر رود و به یکی از حقوق شهروندی تبدیل شود؛ یعنی گذار از بنزین ۱۰۰ تومانی به بنزین ۴۰۰ تومان و ۷۰۰ تومانی را نه به‌عنوان بازگشت بنزین به ماهیت واقعی خود به‌عنوان کالای خصوصی بلکه به‌عنوان محلی برای تامین یارانه و کمک به معیشت فقرا القا کردیم. البته پرداخت یارانه نقدی از محل افزایش قیمت بنزین کار بسیار خوبی بود و من کاملاً با آن موافقم. مسئله چگونگی معادله‌ی محل تامین این یارانه در ذهنیت جمعی و شاکله سیاست‌گذاری بود. انگار «یک‌بار و برای همیشه» مسئله بنزین را حل



محبوبیت بدخیم یعنی امتیازات نامعقولی به مردم بدهیم و طعم شیرین این اعطاء را به آن‌ها بچشانیم. بعد از انقلاب و در کشمکش‌های سیاسی این را زیاد می‌بینیم. یکی از قربانیان محبوبیت بدخیم، بنزین است.

محبوبیت را با طرح اصلاحات ارضی آغاز کرد و می‌توان گفت که در این هدف خود توفیقاتی هم دست آورد، هرچند که این توفیقات و محبوبیت ناشی از تفکیک اراضی ارباب‌ها میان رعیت‌ها چندان پایدار نبود و به‌زودی پیامدهای ناشی از حذف ضربتی نهاد ارباب از چرخه حکمرانی آب‌وخاک و بذور و بازار محصولات کشاورزی آشکار شد. سیل مهاجرت کشاورزان روستایی به حاشیه‌های شهرهای بزرگ مقدمات فروپاشی رژیم پهلوی را فراهم آورد.

این‌که خود اصلاحات ارضی با ما چه کرد، بحث مفصلی است؛ اما منشا بروز «سندرم محبوبیت بدخیم» در ایران شد که اکنون نیز ادامه دارد. محبوبیت بدخیم یعنی امتیازات نامعقولی به مردم بدهیم و طعم شیرین این اعطاء را به آن‌ها بچشانیم. بعد از انقلاب و در کشمکش‌های سیاسی این را زیاد می‌بینیم. یکی از قربانیان محبوبیت بدخیم، بنزین است. سیاست‌گذار با وسوسه چشاندن طعم شیرین بنزین ارزان، ذهنیت و شاکله جمعی ایرانیان را نسبت به بنزین تغییر داده است. اکنون بنزین به حق مسلم هر ایرانی و چه‌بسا هر خودرو تبدیل شده است و دست‌کاری در آن به معنی دست‌کاری در حقوق است؛ که پیامدهای خود را دارد. مارگزیدگی آبان ۹۸ هم که محصول نابخردی و بی‌مسئولیتی مسئولان و مقامات دولت وقت بود باعث شد که دولت‌های بعدی برای همیشه از ریسمن سیاه‌سفید در هراس باشند.

تا اینجا یک تحلیل شاکله از ذهنیت سیاست‌گذار و نیز جامعه ارائه دادید؛ مبنی بر این‌که بنزین ارزان اکنون به حقی تبدیل شده که در تعهد دولت است و عدول دولت از این تعهد باعث برآشفته‌گی مردم می‌شود. این ذهنیت‌ها یا به تعبیر شما شاکله جمعی، چگونه عینیت‌های اجتماعی و معیشتی جامعه را می‌سازد؟ به عبارت دیگر تاثیر این ساخت ذهنی بر زیست افراد جامعه چه بوده است و چگونه تصمیم و تغییر راجع به بنزین، سرنوشت سایر حوزه‌ها در کشور را نیز متأثر می‌کند؟

وقتی بنزین، تبدیل به حقی همگانی می‌شود، پس باید برای همه دست‌رس‌پذیر باشد و این یعنی بنزین باید ارزان باشد. بنزین ارزان دینامیکی ایجاد می‌کند که پیامدهای آن دومینوار از پس آن می‌آیند. نخستین تاثیر بنزین ارزان، شکل‌گیری سبکی از زندگی است که به شکل طولانی‌شدن فاصله میان محل

کرده‌ایم و به یک منبع لایزال پارانه‌ای دست پیدا کرده‌ایم و قیمت‌های ۴۰۰ تومان و ۷۰۰ تومان نقطه پایان ماجرای بنزین ایرانی خواهد بود. این تلقی و القای «یک‌بار برای همیشه» خیال همگان را راحت کرد که حق مسلمی به نام بنزین ۴۰۰ تومانی و ۷۰۰ تومانی وجود دارد و نوع معنادهی به کارت سوخت هم باعث شد که این حق مسلم به «حق شهروند خودرودار» تبدیل شود. البته من کاملاً با کارت سوخت و سهمیه‌بندی سوخت موافق هستم و کار بسیار خوبی بود. مسئله بر سر نوع معنادهی به کارت سوخت بود که این قلب ماهیت را انجام داد. دلیل این‌گونه معنادهی به کارت سوخت هم به همان انگاره «یک‌بار برای همیشه» برمی‌گردد؛ سیاست‌گذار تصور می‌کرد که گویا سال ۸۹ پایان تاریخ است و گردش افلاک پس از آن بر مدار بنزین ۴۰۰ تومانی و ۷۰۰ تومان خواهد بود. همچنان‌که در آن سال‌ها تصور می‌شد که دلار ۱۰۰۰ تومانی هم نقطه پایان تاریخ است و دولت یک‌بار برای همیشه مسئله دلار را حل کرده است. این سیر نشان می‌دهد سیاست‌گذار دچار خطای پارادایمی بوده است و در مفاهیم بنیادین خطا کرده است؛ و این خطا همچنان استمرار دارد. در آبان ۹۸ هم اگرچه در قیاس با هدف‌مندی سال ۸۹ بسیار ناشیانه و غیرمسئولانه و نابخردانه عمل شد اما در آن‌جا هم با انگاره «یک‌بار برای همیشه»، مواجه هستیم. گویا بنزین ۱۰۰۰ تومانی و ۳۰۰۰ تومانی ایستگاه آخر قطار اقتصاد ایران است و به «پایان تاریخ» رسیده‌ایم.

پیامد ناخواسته دیگر آن خطای سیاستی، واردشدن رقابت‌های سیاسی به مسئله بنزین بود. هرچند که پیشنهاددهندگان و حامیان طرح تثبیت قیمت‌ها با نیت کمک به معیشت مردم و کاهش هزینه‌های زندگی مردم این طرح را دنبال کردند اما در ادامه مسیر کار از دست خودشان هم خارج شد و مورد استفاده ابزاری قرار گرفت. می‌توان گفت به عنوان پیامد ناخواسته این طرح استفاده ابزاری از بنزین برای رقابت‌های سیاسی و میل به قهرمان‌شدن در چشم جامعه، سندرم «محبوبیت بدخیم» را در کشور دامن زده است. البته منشأ محبوبیت بدخیم به زمان پهلوی و اصلاحات ارضی بازمی‌گردد. اصلاحات ارضی طرحی با هدف ایجاد محبوبیت برای محمدرضا پهلوی بود. به بیان دقیق‌تر طرحی برای جبران نفرت عمومی مردم ایران از غصب زمین‌هایشان به‌وسیله رضاشاه بود. پهلوی دوم به این محبوبیت نیاز و سعی داشت محبوبیت از دست‌رفته خود و تصویر غاصبی را که از او و پدرش در ذهن جامعه شکل گرفته بود، جبران کند؛ بنابراین رفتاری در نقطه مقابل با آن‌چه رضاشاه انجام داده بود در پیش گرفت. رضاشاه تمام زمین‌های بیش از دو هزار روستا را به نام شخص خودش کرده بود. مدارک این گزاره، موجود است. با یک دفترخانه سیار به روستاها می‌رفتند و با پرداخت مبلغ ناچیزی به کدخدایان و اطرافیان، یک نامه حاوی توضیحاتی مبنی بر استعدای روستاییان از پدر تاج‌دار برای خرید روستا از اهالی روستا دریافت می‌کردند. فرض کنید یک روستا شامل دو امامزاده، شش قبرستان و ده مسجد به همراه انهار و اشجار و اراضی و مراتع به رضاشاه پهلوی فروخته می‌شد. هرچند که رضاشاه فرصت پیدا نکرد که در زمین‌ها دخل و تصرف کند اما این کابوس بالای سر روستاییان بود که ما دیگر مالک زمین‌های خودمان نیستیم و هرلحظه ممکن است مأموران رضاشاه برای خلع ید از ما بیایند؛ و همین باعث نفرت مردم از رضاشاه شد. پهلوی دوم پس از آن‌که بر سرکار می‌آید به تدریج تمام آن سندها را باطل می‌کند. توجه شود که پهلوی دوم برخلاف پدر علاقه چندانی به ملک‌واملاک نداشت و بیش‌تر به سرمایه‌گذاری‌های دلاری در خارج از کشور علاقه‌مند بود که اصطلاحاً مستقیم با زندگی مردم پیدا نمی‌کرد. در این مرحله ابطال اسناد مالکیت روستاهای تملک‌شده به‌وسیله رضاشاه توانست بخشی از شعله نفرت مردم را خاموش کند؛ اما در میانه دهه ۱۳۴۰ مرحله دیگری از جلب





یک گام اصلی برای برون رفت از تله پیچیدگی مرکب، تبیین و آشکارسازی محل نزاع و تعارض منافع است. سیاست‌گذار خواسته یا ناخواسته یک محل نزاع موهوم و غیرواقعی در شاکله جمعی ایرانیان رقم زده است و درحالی‌که نزاع اصلی و تعارض منافع اصلی میان شهروندان «خودرودار» و شهروندان «بی خودرو» است، این گونه به مردم القاء شده که گویا نزاع اصلی قیمت بنزین، میان مردم و دولت است.



دومین تاثیر بنزین ارزان، از توجیه انداختن هزینه تحقیق و توسعه (R&D) در صنعت خودرو است. خودرو ساز در محاسبات تحقیق و توسعه خودرو به این نتیجه رسیده است که کار روی بهینه‌سازی مصرف سوخت صرفه اقتصادی ندارد. به‌طور مثال خودروی با قیمت واحد ۱۰۰، در صورت بهینه‌سازی مصرف سوخت تبدیل به خودروی ۱۲۰ واحدی می‌شود، یعنی بیست درصد افزایش قیمت خودرو در قبال ده درصد کاهش مصرف سوخت. این کاهش ۱۰ درصدی با توجه به قیمت بنزین، توجیه ندارد. یک درون‌فهمی می‌طلبد تا بفهمیم که چرا مردم برای گران شدن لاستیک به خیابان نمی‌آیند، اما برای گران شدن بنزین می‌آیند. چون بنزین را حق خود می‌دانند. یا بنزین را با مواد غذایی مقایسه کنید، مثلاً گفته می‌شود که مرغ آخرین ماده پروتئینی است که اقشار کم‌درآمد می‌توانند بخورند و قیمت آن طی سه سال اخیر، حدود ده برابر شده است اما منجر به اعتراضات خیابانی نمی‌شود. حتی سیب‌زمینی و پیاز که قوت غالب فقیرترین گروه درآمدی است ظرف سه سال اخیر رشد قیمت چندصد درصدی داشته و حساسیت چندانی ایجاد نکرده است. چون تطورات معنایی که سیاست‌گذار حول بنزین شکل داده، پیرامون مرغ و سیب‌زمینی و پیاز رقم نزده است؛ اما سیاست‌گذار از سال ۸۳ و همان قانون تثبیت قیمت‌ها، بنزین ارزان را مفروض گرفته و برنامه‌های تحقیق و توسعه را بی‌صرفه و تعطیل قلمداد کرده است. وقتی قیمت بنزین را پایین می‌آورید، هزینه تحقیق و توسعه صنعت خودرو درباره مصرف سوخت را از توجیه می‌اندازید. این برهم‌زدن رابطه نسبی قیمت‌هاست، چراکه قیمت‌ها با هم رابطه دارند. اینجا وارد سوئمن پیامد بنزین ارزان و بن‌بست تغییر قیمت می‌شویم. درواقع با افزایش قیمت بنزین، شما قیمت نسبی بنزین را دست‌کاری کرده‌اید. فرض کنید هر کیلو گوشت قرمز سه میلیون تومان بشود. این، اثراتی دارد و نسبت میان گوشت قرمز، گوشت سفید و حبوبات را در سبد غذایی خانوارها تغییر می‌دهد. تغذیه مردم را تغییر می‌دهد. جهت‌دهی به سمت مصرف گوشت سفید و حبوبات اتفاق می‌افتد. به این، رابطه نسبی قیمت‌ها می‌گوییم؛ چیزی شبیه ظروف مرتبط. اگر این نسبت‌ها بهم بخورد، زنجیره‌ای از پیامدها را به دنبال دارد و یک‌جا نمی‌ماند.

زندگی و محل کار بروز می‌کند.

در کشورهایی با درآمد سرانه پایین برابری ایران، مثلاً ژاپن، استفاده از قطار و حمل‌ونقل ریلی یک فرهنگ عمومی جاافتاده است. برای افرادی که در حومه و بیرون شهر زندگی می‌کنند، استفاده از خودروی شخصی اصلاً صرفه اقتصادی و توجیه فرهنگی ندارد؛ اما ما کاری کردیم که حومه‌نشینان شهرهای اطراف تهران مثل رودهن، بومهن، آملی، کرج و حتی جاهای دورتر، صبح‌به‌صبح با یک ماشین سواری به سمت تهران سرازیر می‌شوند. در آبان ۹۸، نقاط داغ آفتاب‌های بنزینی، نقاط حومه‌ای بودند. مردم این مناطق، زندگی خود را بر مبنای بنزین ارزان که دیگر یک کالای عمومی و حق همگانی است، تنظیم کرده‌اند. روزی ۲۰۰ کیلومتر پیمایشی که بر اثر طولانی شدن فاصله میان محل زندگی و محل کار انجام می‌گرفته است، بر اساس بنزین هزارتومانی تنظیم شده است. بنزین ارزان، ایترسی و وابستگی به مسیر ایجاد کرده و روتین‌هایی را شکل داده است که آن ذهنیت را تبدیل به عینیت می‌کند؛ یعنی «ذهنیت بنزین به‌عنوان حق» تبدیل می‌شود به «عینیت طی مسیر محل زندگی تا محل کار با بنزینی که حق من است». چون من یک خودرو دارم و نه حتی چون من یک شهروند ایرانی هستم. پرواضح است که یک‌شبه نمی‌شود بگوییم اشتباه کردیم ببخشید بنزین کالاست و باید آن را از بازار رقابتی خریداری کنید. شمای سیاست‌گذار، یک خطای طولانی مدت انجام داده‌ای که شاکله عینی و زیستی افراد جامعه را ساخته است. این شاکله را نمی‌توان یک‌شبه برهم زد. گفتار سیاسی سیاست‌گذار، وابستگی به مسیر ایجاد کرده و این وابستگی به مسیر را مشروعیت بخشیده است. یک کارگر ساندویچ‌فروشی را فرض کنید که در جنوب تهران کار می‌کند، یک پراید مدل ۸۶ خریده و هرروز به همراه چند مسافر از بومهن به تهران می‌آید. برای بازگشت هم چند مسافر می‌زند و شب به بومهن برمی‌گردد. وقتی بنزین را از او می‌گیرید، فقط بنزین را نگرفته‌اید؛ کل زندگی او را مختل کرده‌اید. نظم زندگی این فرد، بر اساس بنزین ارزان سامان یافته است. او با ازدست‌دادن بنزین باید از خانه ۸۰ متری بومهن به خانه ۲۵ متری جنوب تهران برگردد، کرایه مسافرکشی از زندگی او حذف می‌شود و این‌ها کل منظومه زیستی این فرد را به هم می‌ریزد.



و فشارهای مخرب بر دولت را به فشار مولد و سازنده بر دولت تبدیل کنند. به‌موازات پیشرفت این تصور معنایی و اصلاح ذهنیت، باید برای درمان مولید ناقص الخلقه سیاست تثبیت قیمت بنزین هم چاره‌اندیشی شود. به‌این‌ترتیب، راه را برای عبور از حکمرانی واگرا و بی‌بازخورد (open loop) هموار می‌شود. تأکید می‌کنم که از شوک‌درمانی پرهیز شود. حتی به فرض هم که ذهنیت‌ها اصلاح شد و مطالبات اجتماعی صاحبان صدای خاموش به صحنه آمد، این تازه آغاز راه است. چراکه مولید ناقص الخلقه با اصلاح ذهنیت از صحنه خارج نمی‌شوند. خطوط ریلی ساخته‌نشده، فاصله‌های طولانی میان منزل و محل کار، خودروهای پرمصرف که هنوز در حال تولید هستند، فرصت‌های تحقیق و توسعه از دست‌رفته برای بهینه‌سازی مصرف سوخت، شبکه عظیم و فوق تصور تاکسی‌های اینترنتی، واقعیت‌های عینی زندگی مردم ایران هستند که اجازه شوک‌درمانی را نمی‌دهند. ما با بیماری بدخیم پیشرفته مواجه هستیم که درمان آن با ترکیبی از راه‌حل‌های معطوف به جهان ذهنی (subjective) و جهان عینی (objective) میسر خواهد شد.

به‌عنوان یک نمونه از اصلاحات موردنیاز، توجه شود که به دلیل کژکارکردی قیمت‌های نسبی، حمل‌ونقل ریلی در سفرهای حومه‌ای مزیت و مطلوبیت خود را در قیاس با خودروهای سواری از دست‌داده و یک تعادل معیوب و بدخیم شکل گرفته است. پس باید کاری کرد که این تعادل معیوب بهم بخورد و موازنه جدیدی بر اساس بازسازی مزیت‌های از دست‌رفته سفر ریلی حومه شهرهای بزرگ شکل بگیرد. باید همه عواملی که باعث از دست رفتن مطلوبیت نسبی سفر ریلی شده‌اند مورد مذاقه قرار گیرند و برایشان چاره‌اندیشی شود. از یک طرف باید امکان دسترسی به قطار حومه‌ای با قیمت مناسب را بیش‌تر کرد و از سوی دیگر جذابیت سفر حومه‌ای با خودروی سواری را کاهش داد. البته این راه‌حل‌ها باید در یک فرآیند گفت‌وگوی مردمی میان ذی‌نفعان مختلف استخراج شوند. نباید این تصور ایجاد شود که دولت دارد با تحکم اراده خود را به حومه‌نشینان تحمیل می‌کند. بلکه باید ابتدا محل اصلی نزاع که تعارض منافع میان حومه‌نشینان و مرکز‌نشینان است آشکار شود و سپس دولت برای پادرمیانی و فیصله‌دادن به غائله وارد شود.

کجای سیاست‌گذاری در کشور ما دچار این دور باطل و فلاکت سیاستی نیست؟ یعنی فضایی هست که در آن سیاست‌گذار، پیچیدگی مرکب را درک کرده و با فهمی از عوارض و پیامدها وارد عمل شده باشد؟

ناید نامید باشید، این جلسات برای این است که مسئله را ساده و خطی نبینید. اگر واقعا می‌خواهیم زیر یک‌خیم بنزین و حامل‌های انرژی برویم، باید حواسمان باشد که پیش‌تر چه خطاهایی کرده‌ایم و از آن درس بگیریم. فرقی نمی‌کند در چه جایگاهی باشید، وزیر باشید یا رئیس مجلس، به‌هر حال سال ۸۳ یک قانونی در این کشور تصویب شده است. نمی‌توانید بگویید آن را قبول ندارم. این قانون کار کرده، زادوولد کرده و اکنون چندین مولود ناقص الخلقه روی دست شما گذاشته است. حتی اگر همین امروز طلاق بگیرید، این مولید ناقص الخلقه وجود دارند و باید فکری به حال آن‌ها بکنید. الان وقت ناامیدی نیست. شما مولودی به نام سفر حومه‌ای و بین‌شهری دارید، مولودی به نام عدم سرمایه‌گذاری در حمل‌ونقل ریلی دارید، مولودی به نام عدم سرمایه‌گذاری در بهینه‌سازی مصرف سوخت دارید، مولودی به نام سبک زندگی وابسته به بنزین دارید، مولود مسافرکشی حومه‌ای در کنار کار اصلی دارید، مولود وابستگی گسترده به تاکسی اینترنتی و اسنپ دارید و باید به آن‌ها سروسامان دهید. همه این مولید، زاییده آن ذهنیتی هستند که قانون تثبیت قیمت‌های سال ۸۳ را تصویب

چهارمین پیامد بنزین ارزان، عقب‌افتادن طرح‌های توسعه ریلی است. وقتی سفر با خودروی شخصی دارای توجیه اقتصادی می‌شود، نتیجه آن عقب‌افتادن صنعت ریلی ماست. از نظر دوره عمر شهرسازی و دوره عمر توسعه حمل‌ونقل حومه‌ای، دهه ۷۰ و ۸۰ باید دهه توسعه ریل می‌بود، نه توسعه آزادراه! مردم حومه باید با قطار به تهران می‌آمدند، ده سال بعد آزادراه ساخته می‌شد؛ اما سیاست‌گذار توجهی به ترتیب‌وتوالی گام‌های سیاستی (Sequence) نداشت. ترتیب‌وتوالی سیاستی یعنی توجه به این مهم که در هر مرحله از دوره عمر (life cycle)، چه برنامه و سیاستی اقتضا دارد. در دهه‌های هفتاد و هشتاد باید کشور را به سقف حمل‌ونقل ریلی در سفرهای حومه‌ای می‌رساندیم؛ اما چون بنزین ارزان و تولید انبوه خودرو داشتیم، آزادراه‌ها را توسعه دادیم. این یک خطای سیاست‌گذاری است. الان هم رشد خارق‌العاده تاکسی اینترنتی اسنپ یک رشد بدخیم است. در کجای دنیا، این مقدار سفر روزانه از طریق تاکسی انجام می‌شود. تاکسی‌گران‌ترین وسیله حمل‌ونقل شهری است و در شرایط خاص و برای افراد خاص قابل استفاده است. این حجم عظیم از سفر با تاکسی در کشوری با درآمد سرانه ما تنها معجزه بنزین ارزان است؛ و در درازمدت خسارت جبران‌ناپذیری خواهد داشت؛ اما این هم حلقه‌ای دیگر از حلقه‌های پیچیدگی مرکب اقتصاد ایران است که زندگی میلیون‌ها ایرانی را چه به‌عنوان راننده اسنپ و چه به‌عنوان مسافر اسنپ به خود وابسته کرده است و به این سادگی‌ها قابل اصلاح نخواهد بود.

خروج از میدان خطاهای سیاستی که در آن گیر افتاده‌ایم، چگونه ممکن است؟ مراحل برون‌رفت از چرخه برهم‌کنش جدی خطاها و پیامدها از کجا آغاز می‌شود؟

یک گام اصلی برای برون‌رفت از تله پیچیدگی مرکب، تبیین و آشکارسازی محل نزاع و تعارض منافع است. گفتیم که سیاست‌گذار خواسته یا ناخواسته به مردم القاء کرده که استفاده نامحدود از بنزین با قیمت تثبیت‌شده، حق مسلم خودروداران است. به‌این‌ترتیب یک محل نزاع موهوم و غیرواقعی در شاکله جمعی ایرانیان رقم زده است. درحالی‌که نزاع اصلی و تعارض منافع اصلی میان شهروندان «خودرودار» و شهروندان «بی‌خودرو» است، این‌گونه به مردم القاء شده که گویا نزاع اصلی قیمت بنزین، میان مردم و دولت است. لحن برخی نمایندگان و رسانه‌ها در طول سالیان متمادی این ذهنیت را بر ساخته و به افکار عمومی القاء کرده است. گویا دولت بر سر راه مردم به کمین نشسته تا در هر فرصتی و به هر بهانه‌ای جیب مردم را خالی کند. یک روز با قیمت گاز و بنزین بازی می‌کند و یک روز هم با قیمت آب و برق و روزی هم با قیمت دلار و خودرو؛ بنابراین تنها راه نجات از این اختاپوس بدسگال این است که «یک‌بار برای همیشه» دولت را سر جای خود بنشانیم و قیمت‌ها را تثبیت کنیم و پس از آن، دیگر زندگی آسان خواهد شد! اصلاح این ذهنیت از گروه‌هایی که مرجعیت اجتماعی و رسانه‌ای دارند ساخته است. دانشگاهیان، اصحاب رسانه، هنر و صاحبان قلم باید وارد میدان شوند. در کلاس‌های درس مدارس و دانشگاه‌ها باید مفاهیم پایه‌ای اقتصاد بنزین و حامل‌های انرژی به‌صورت ویژه مورد واکاوی واقع شود. فیلم‌سازها و مستندسازها باید زندگی میلیون‌ها ایرانی بی‌خودرو را به تصویر بکشند و این پرسش‌ها را در ذهن‌ها ایجاد کنند که چرا باید این حجم عظیم از پارانه پنهان به خودرودارها داده شود و بی‌خودروها از آن محروم باشند. صدای خاموش و فراموش‌شده بی‌خودروها باید بلند شود و به صحنه بیاید و نزاع اصلی شکل بگیرد. کسانی که مرجعیت اجتماعی دارند باید صحنه‌آرایی کنند و مسیرهای بازتولید شاکله معیوب را به تدریج مسدود کنند



سال ۸۳ قانونی در این کشور تصویب شده است. این قانون کار کرده، زادوولد کرده و اکنون چندین مولود ناقص الخلقه روی دست شما گذاشته است که موجودیت‌های واقعی و عینی‌های زندگی مردم در ایران را شکل داده‌اند. باید آرام‌آرام این‌ها را مهار کرد، آب‌رفته را به جوی بازگرداند و حلقه‌های بازخورد و یادگیری سیاستی را فعال کرد.



کرد. اکنون پس از سال‌ها متوجه شده‌ایم که این ازدواج نباید صورت می‌گرفت ولی موالید ناقص الخلقه را باید چه‌کار کرد؟ این‌ها موجودیت‌های واقعی و عینیت‌های زندگی مردم در ایران هستند. باید آرام‌آرام این‌ها را مهار کرد، آب‌رفته را به جوی بازگرداند و حلقه‌های بازخورد و یادگیری سیاسی را فعال کرد.

اگر بازسازی و تصحیح تطورات ذهنی جامعه درباره بنزین را بعد گفتمانی-ترویجی در نظر بگیریم؛ گام‌های فنی یا عملیاتی پیش روی سیاست‌گذار برای تصحیح راه‌رفته، از کجا آغاز می‌شود؟

اشتباهات مسیر آمده را با یک منطقی عقلانی و به تدریج باید اصلاح کنیم. وضعیت اکنون بنزین مثل بدن آدمی است که از یک طرف بیماری قلبی و از سوی دیگر اضافه‌وزن، زانودرد و زخم معده هم دارد! این آدم باید رژیم غذایی بگیرد اما زخم معده دارد. باید پیاده‌روی کند اما آرتروز زانو دارد. چربی بالا و گرفتگی عروق توأم با اضافه‌وزن، وضعیت واقعی اوست که به مفاصل او هم آسیب زده است. این پیچیدگی مرکب است. از هر جا شروع کنید، یک‌جای دیگر بیرون می‌روند. پس با مورد پیچیده‌ای مواجه هستیم اما به هر حال باید از یک‌جا آغاز کنیم. نقطه آغاز این است که بنزین از حالت اردوکنشی جناحی و از حوزه محبوبیت سیاست‌مدارها خارج شود. باید بدخیم‌بودن این محبوبیت نشان داده شود و بنزین از دعوای سیاسی انتخاباتی خارج و در یک سطح بالاتر به یک توافق ملی تبدیل شود.

گفتار راهبردی پیرامون بنزین باید شکل بگیرد و به مردم منتقل شود. در کنار آن و هم‌زمان باید سفرهای حومه‌ای را به تدریج سروسامان دهیم؛ مثلاً قطار پردیس-تهران را باید در اولویت بگذاریم. آرام‌آرام عوارض آزادراه‌ها را بیش‌تر کنیم؛ یعنی وابستگی به مسیرهایی که ایجاد شده را کور کنیم. اصلاح مسیری که آمده‌ایم، پیچیدگی‌های خود را دارد و سیاست‌مدار باید حاضر شود هزینه آن را بدهد. چه کسی حاضر است هزینه سیاسی-اجتماعی این اصلاح را بدهد؟ فردی که می‌خواهد رئیس‌جمهور یا نماینده مجلس شود، باید به‌طور رسا رو به مردم اعلام کند بنزین کالای عمومی نیست، بنزین حق هر خودرو نیست بلکه یک کالا است که بازار عرضه و تقاضا باید حول آن شکل بگیرد و دولت تنها می‌تواند یک مداخله نرم داشته باشد و دامنه‌ای برای نوسان قیمت‌ها تعیین کند. این گفتار سیاسی، گرچه هزینه دارد، ولی باید شکل بگیرد. شاید رسانه باید این کار را بکند. حلقه مفقوده حکمرانی واگرا، ایجاد سازوکارهای بازخورد است.

این نهاد تبیین‌گر می‌تواند اندیشکده باشد؟

اندیشکده‌ها در ایران بسیار متکثر شده‌اند. شاید آن اندیشکده‌هایی که با هسته سخت حاکمیت رابطه تعریف‌شده‌ای دارند و مسئولیت‌پذیر هستند، آغازگر خوبی باشند و راه را هموار کنند برای رسانه‌ها و کانون‌های فکری گوناگونی که در گوشه‌وکنار هستند.

به نظر شما اصلاحاتی که اساسش بر پایه گفت‌وگو و اقناع‌سازی مردم گذاشته شده، برای نظام حکمرانی ما زیادی مرفقی نیست؟ یک واقعیتی که در سیاست‌گذاری انرژی جمهوری اسلامی وجود دارد که قابل تسری به سایر حوزه‌ها نیز هست، این است که گویا در ذهن سیاست‌گذار، مردم/جامعه «چیز» هایی هستند که سیاست‌ها روی آن‌ها اعمال می‌شوند، نه عواملی که سیاست‌ها درون‌شان و از طریق‌شان باید پیش بروند. این‌که شما می‌گویید خیلی مدرن است!

در متون فقهی و حقوق مدنی قاعده‌ای هست با این مضمون که «اذن به شیء»، اذن به لوازم شیء است». از لوازم مردم‌سالاری دینی این است که بازخورد درازمدت داشته باشید. بالاخره شما باید به آرای مردم رجوع کنید. اگر به این بی‌توجهی کنید، یعنی مهم‌ترین رکن پایداری نظام را حذف کرده‌اید. شما باید هسته مرکزی حکمرانی را آچارکشی مجدد و تعهد درازمدت ایجاد کنید. بازوردگیری ایجاد کنید. در سال ۱۳۹۰ در جلسه افطاری اساتید دانشگاه در محضر مقام معظم رهبری عرض کردم که ما خلا نهادی داریم. ما از استبداد به مردم‌سالاری آمده‌ایم، اما نهادهایی که بتوانند این گذار را تنظیم کند، به این سادگی ایجاد نمی‌شود. این مسئله، مهم‌ترین و پیچیده‌ترین تحول سیاسی ماست که می‌خواهیم مردم در اداره خودشان سهیم بشوند. ما نمی‌خواهیم مثل شیخ محمد بن راشد، دبی را اداره کنیم یا مثل الهام علی‌اف آذربایجان را اداره کنیم، ما می‌خواهیم هشتاد میلیون ایرانی بتوانند ایران را اداره کنند. خاستگاه پیچیدگی اینجا است.

شما به یک اجماع ملی معتقدید؛ که باید گفتار سیاسی پیرامون بنزین را بازتعریف کند. این نشست و آشفتنی که در نخبگان علمی-سیاسی ما وجود دارد، با چه مدلی می‌تواند به خروجی اجماعی برسد؟

من واژه توافق را بر واژه اجماع ترجیح می‌دهم. باید به دنبال توافقاتی که کارآمد و اثربخش باشیم، البته رسیدن به توافق در پرونده‌های مختلف، متفاوت است. درباره بنزین، هسته مرکزی سیاست‌گذاری باید جایی حول مجمع



* تاکسی، گران‌ترین وسیله حمل‌ونقل شهری است و در شرایط خاص و برای افراد خاص قابل استفاده است. این حجم عظیم از سفر با تاکسی در کشوری با درآمد سرانه ما تنها معجزه بنزین ارزان است.



شاگله حکمرانی ما کوتاه مدت است؛ و این شاگله کوتاه مدت دو پیامد ناخواسته دارد. اول این که هزینه‌ها را به آینده منتقل می‌کند و دوم این که میدان فرصت‌های کشور را محدود و کم عمق می‌کند. منظور از محدود و کم عمق شدن میدان فرصت‌ها این است که وقتی دولت‌ها به دنبال راه حل‌های دم‌دستی و مقطعی باشند ظرفیت‌های اصیل و قابلیت‌های بالقوه کشور شکوفا نمی‌شود.

بودنبود خود را در گروی رأی آوردن در یک انتخابات تلقی کند، چگونه می‌تواند به عمق قابلیت‌های حکمرانی بیندیشد؟ مهم‌ترین رکن ریل‌گذاری سیاسی کشور، بازخوردهای معنی‌دار درازمدت است. به گونه‌ای که جریان‌های سیاسی مطمئن باشند که بر اساس شاخص‌های درازمدت مورد ارزیابی قرار خواهند گرفت. این ریل‌گذاری می‌تواند جریان‌های سیاسی را شناسنامه‌دار کند و آن‌ها را نسبت به پیامدهای درازمدت تصمیمات‌شان متعهد و پاسخ‌گو سازد. البته این ریل‌ها را نمی‌شود به صورت خلق‌الساعه ایجاد کرد ولی باید به آن جهت حرکت کرد.

منظور از بازخورد چیست و کجای طراحی جای‌گذاری می‌شود؟ منظور از بازخورد، مواجهه مسئولان با پیامدهای درازمدت تصمیمات است؛ مثلاً هزینه‌های امروز اداره شهر نباید از محل پیش‌فروش منابع آینده شهر تاهین شود. یا هزینه‌های استخدام‌های بی‌رویه و ناتوانی در به‌کارگیری نیروی انسانی را نباید از طریق بازنشستگی زود هنگام به آیندگان منتقل کرد. یا ذخایر راهبردی زیستی کشور مانند آب‌های زیرزمینی را نباید به قیمت رضایت مقطعی بهره‌برداران از جاه‌های غیرمجاز از دست داد. این‌ها باید در اصول و مرام‌نامه بنیادین جریان‌های سیاسی کشور تعبیه شود و هر جریان سیاسی که از این‌ها عدول کرد، اختصار راهبردی بگیرد و سران آن جریان مورد مواخذه واقع شوند؛ یعنی اعضای شورای شهر در صدها شهر کوچک و بزرگ باید بر اساس ميثاق ملی جریان‌های شناسنامه‌دار نامزد شوند و رأی بیاورند و اگر در یک دوره چهارساله ذخایر حیاتی شهرها آسیب دید، سران آن جریان سیاسی مواخذه شوند. در این صورت است که جریان‌های سیاسی در طی دوره به صورت مستمر، مراقب عملکرد نامزدهای معرفی شده خود خواهند بود. به گونه‌ای که قبل از این که کار به دادگاه راهبردی بکشد، خودشان وارد عمل شوند و جلوی خطاها را بگیرند. با اطمینان می‌گویم که دولت‌مردان فرانسوی و آلمانی و ژاپنی و نظایر آن، ذاتاً فرهیخته‌تر و پاک‌دست‌تر از دولت‌مردان ایرانی نیستند، آن‌چه ما را به این مصیبت مبتلا کرده است، خلاهای نهادی و فقدان سازوکارهای بازخورد و غلبه حکمرانی واگرا و حلقه‌باز (open loop) است. باید به سمت الگوی حکمرانی هم‌گرا و ایجاد بازخوردهای معنی‌دار در چرخه‌های سیاسی و سیاستی کشور حرکت کنیم.

در چارچوب پیچیدگی مرکب، اجرای سهمیه‌بندی بنزین در کیش را چگونه می‌بینید؟ کیش بستر نهادی خوبی برای فهم بازخورد واقعی این طرح نیست. مسئله فردی که در کیش زندگی می‌کند، با مسئله فردی که در رودهن زندگی می‌کند، فرق دارد.

توجیه این است جامعه کیش و قشم، قانون‌پذیرتر هستند و تش‌های ناشی از اجرا کاهش پیدا می‌کند.

اجرای آن اشکالی ندارد، اما نمی‌توانند تعمیم بدهند. حتی یافته‌های کیش قابل تعمیم به قشم نیست و کمکی به یادگیری سیاستی نمی‌کند. نقطه کلیدی در ماجرای بنزین سفرهای حومه‌ای است. شاید قطار پردیس-تهران بتواند یکی از اهرم‌های تحول در شاگله جمعی ما در مورد بنزین باشد. البته باز هم باید مراقب باشیم که در تله انگاره «یک‌بار برای همیشه» نیفتیم. همچنان که این بیماری در طی چند دهه ایجاد شده، درمان آن هم تدریجی خواهد بود. راه‌حل‌هایی از قبیل محدودیت ورود خودروهای حومه‌ای به کلان‌شهرها در ساعات اداری می‌توانند راه‌گشا باشند؛ البته هم‌زمان با احداث و تکمیل حمل‌ونقل ریلی. برای خروج از تله «یک‌بار برای همیشه» هم توصیه می‌کنم که حتماً هر سال قیمت بنزین حتی به صورت نمادین هم که شده افزایش یابد و لو به مقدار یک ریال!

تشخیص مصلحت نظام یا شورای نگهبان شکل بگیرد؛ یعنی خارج از محیط دولت و مجلس که دست‌خوش بازی‌های انتخاباتی و سیاسی هستند. شاید نشست سران قوا هم نقطه آغاز خوبی باشد.

سوالی که پیش می‌آید این است که به نظر شما، ما در تجربه نهادهای بیرون از قوای سه‌گانه و شوراهای فراقوه‌ای موفق بوده‌ایم؟

در پاسخ این سوال باید بگویم که مسئله بسیار عمیق‌تر و ریشه‌دارتر از این است که با تشکیل چند جلسه و تاسیس چند شورا قابل حل باشد. باید یک مقدار بنیادی‌تر به موضوع نگاه کنیم. به قول سعدی، اگر باران به کوهستان نبارد/به سالی دجله گردد خشک‌رودی. توزیع قدرت سیاسی به صورت سیال، حکمرانی را در یک شرایط عدم اطمینان قرار می‌دهد. وجود دو حزب در دموکراسی‌ها و ریل سومی هم که به صورت فرعی به آن می‌زنند، یک نظام تعهد و بازخورد پدید می‌آورد و سامانه حکمرانی را از وضعیت حلقه باز خارج می‌کند. این نظام، یک ریل سیاسی ایجاد می‌کند که هر حزب بازخورد خودش را درک می‌کند. در اینجا ما فاقد این ریل سیاسی هستیم و سیاست‌مدار هر تعهدی که ایجاد بکند معلوم نیست که بازخوردش را کجا دریافت خواهد کرد.

برای درک بهتر موضوع، فرانسه را مثال می‌زنم. آقای سارکوزی و حزبش در دور دوم انتخابات ریاست جمهوری فرانسه در سال ۲۰۱۲ باید تصمیم می‌گرفتند که یک امتیاز اقتصادی نامعقول را به جامعه بدهند یا ندهند. اگر امتیاز ندهند، رأی نمی‌آورند؛ اما اگر امتیاز بدهند، هزینه پیاده‌سازی آن برای کشور بالاست و حزب باید در این باره جواب بدهد. پس امتیاز ندادن و رأی نیاوردن را انتخاب می‌کنند. این یعنی آن ریل سیاسی، تعهد و مسئولیت‌پذیری نسبت به کشور ایجاد کرده است. این نه از باب فرهیختگی و وطن‌دوستی آقای سارکوزی و حزب ایشان است که پشت‌با پر تاج و تخت می‌زند و بر آن چه منافع ملی فرانسه تشخیص داده شده، پافشاری می‌کند و از میدان خارج می‌شود بلکه به خاطر سازوکارهای بازخوردی است که در نظام سیاسی فرانسه تعبیه شده و احزاب حاکم می‌دانند که تحمیل هزینه به اقتصاد ملی و آسیب‌زدن به منافع ملی فرانسه، پتانسیل‌های قاطعی در پی خواهد داشت.

در دیدار سال ۱۳۹۰ در محضر مقام معظم رهبری عرض کردم که شاگله حکمرانی ما کوتاه مدت است؛ و این شاگله کوتاه مدت دو پیامد ناخواسته دارد. اول این که هزینه‌ها را به آینده منتقل می‌کند و دوم این که میدان فرصت‌های کشور را محدود و کم عمق می‌کند. منظور از محدود و کم عمق شدن میدان فرصت‌ها این بود که وقتی دولت‌ها به دنبال راه‌حل‌های دم‌دستی و مقطعی باشند ظرفیت‌های اصیل و قابلیت‌های بالقوه کشور شکوفا نمی‌شود؛ و صنعت کشور عمق پیدا نمی‌کند. به عنوان مثال، ما از دهه ۱۳۸۰ تاکنون در حال توسعه صنعت قطارهای شهری هستیم و هنوز هم این موضوع به یک پرونده راهبردی در سطح ملی تبدیل نشده است. در نتیجه به رغم خریدهای متعدد از شرکت‌های چینی و بالغ‌بر دو دهه تجربه فشرده درگیری با مسائل صنعت مترو، هنوز هم بازی‌گردان صنعت قطار شهری و واگن متروی ما، شرکت‌های چینی هستند و شرکت‌های ایرانی، شهروندان درجه دو و سه تلقی می‌شوند. چه کسی مسئولیت فرصت‌های از دست‌رفته برای توسعه قابلیت‌های کشور در حوزه قطار شهری را می‌پذیرد؟ دولت‌ها می‌آیند و می‌روند و مجلس‌ها و شهرداری‌ها هم می‌آیند و می‌روند و مسئله‌ها بر جا می‌مانند. کشور به ریل‌گذاری سیاسی با افقی فراتر از چهار سال و حتی هشت سال نیاز دارد. ریل‌گذاری باید به گونه‌ای باشد که جریان سیاسی حاضر باشد حتی در یک دوره انتخابات را واگذار کند اما زیر بار فشارهای روزمره نرود و آینده را فدای حال نکند؛ اما وقتی یک جریان سیاسی همه

نسبت نفت و تولید؛ پرسشی از جانب علوم انسانی درآمدی بر رهیافت علوم انسانی به تدوین سیاست‌های انرژی

دکتر اسماعیل نوده فراهانی، پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، علوم انسانی را به‌عنوان انضباطی فکری تعریف می‌کند که وظیفه حل مسائل حوزه انرژی را بر عهده ندارد، بلکه مأموریت ویژه آن تعیین مسائل و اولویت‌هایی است که سایر موقعیت‌های حل مسئله باید روی آن‌ها متمرکز شوند. از این منظر، توصیه‌ای که در حوزه انرژی و به‌طور خاص در زمینه بنزین از سمت اقتصاددان‌ها تجویز می‌شود، اساساً در پاسخ به سوالاتی انحرافی است که صورت آن سبب اریب‌سازی سیاست‌ها در جهت پیدایش عوارض جانبی می‌شود. بنابراین نقطه ورود علوم انسانی، از مبدا سیاست‌گذاری است؛ یعنی از نقطه ازلت تشخیص مسئله! جای و جایگاهی که در ایران ناشناخته مانده و سبب اسکان علوم انسانی در مرتبه «پوست‌نگاری فرهنگی و رسانه‌ای» شده است.



چرا علوم انسانی باید به بنزین فکر کند؟

برای پاسخ به این سوال لازم است مروری تاریخی بر سیاست‌های انرژی در جمهوری اسلامی داشته باشیم. نخستین بار پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در دوران سازندگی، این سوال پیش آمد که چگونه از دست یارانه انرژی خلاص شویم و آن را صرف بازسازی زیرساخت‌های کشور کنیم؟ در آن زمان دولت با قدرت پیگیر ساخت‌وساز در ایران بود و توسعه، دست‌کم به معنای فیزیکی آن در کشور وجود داشت. این سوال تا دوره اصلاحات تداوم یافت. اما در دوره مهرورزی با سوال جدیدی مواجه شدیم که چگونه با یک تیر چند نشان بنزیم و بتوانیم مبارزه با تحریم بنزین، تلاش برای از بین بردن فقر مطلق و رفع بی‌عدالتی و در نهایت تحکیم اقتدار دولت در پیشبرد تصمیمات بزرگ را در مسیر ساماندهی یارانه بنزین رقم بنزیم؟

آن‌چه محمود احمدی‌نژاد انجام داد، حرف‌زدن درباره بی‌عدالتی و عزم برای از بین بردن فقر مطلق در عرصه عمومی بود. در جلسات محرمانه و پشت‌پرده درباره موضوع تحریم فروش بنزین به ایران صحبت می‌شد. دولت نیز عملاً اقتدار خود را در جهت ساماندهی مصرف و تولید بنزین نشان می‌داد. بنابراین، ما اقتدار دولت را در افزایش تولید بنزین و ایجاد سامانه‌ای برای کنترل و نظارت بر مصرف آن می‌بینیم که موفق شد در مدت کوتاهی چند میلیون کارت سوخت

۲۴

را تولید و توزیع کرده و جایگاه‌های عرضه بنزین در سراسر کشور را تجهیز کند. بدین ترتیب، پرسش مطرح در دوران سازندگی و اصلاحات، یک پرسش صرفاً اقتصادی بود، اما این موضوع در دولت دهم پیچیده‌تر شد و چند بُعد تحریم، اقتدار دولت و برقراری عدالت را دربرگرفت. در دولت اعتدال اما تصمیم افزایش قیمت سوخت را اقتصادی‌ها گرفته بودند و هدف تصمیم آن‌ها نیز صرفاً مالی بود و قرار بود معادله‌ای به نام بودجه را حل کنند. شاید بتوان گفت مهم‌ترین هدف آزادسازی قیمت بنزین در دولت دوازدهم تأمین مخارج اولیه دولت (پرداخت سهم دولت به بخش آموزش عمومی و عالی، بهداشت و درمان، بازنشستگی، حقوق کارکنان و...) بود. در این چارچوب، بودجه، متشکل از درآمدها (Xها) و مصارف (Yها) است؛ که در این بازه زمانی، درآمدها کم و نامتناسب با مصارف بود. بنابراین راه‌حل مطرح‌شده این بود که بخشی از هزینه‌ها که شامل یارانه است، حذف و تبدیل به درآمد و به این‌صورت معادله ریاضی بودجه حل شود. در واقع مدعیان کارشناسی در دولت آسان‌ترین کار را انجام دادند و معادله بودجه را حل کردند. که این تصمیم، حوادث سال ۹۸ را منجر شد. در این دوره، مسئولیت تبعات این تصمیم از دوش اقتصادی‌ها برداشته شد و سوالاتی که عملاً روی میز علوم اجتماعی گذارده شد این بود که چگونه افزایش قیمت بنزین را بدون بروز اغتشاش اجرایی کنیم؟ بدین‌سان علوم اجتماعی در اینجا درگیر یک سوال امنیتی



وقتی از تحقیر ایران حرف می‌زنم، به‌طور واضح منظورم این است که ما به‌تدریج از بازار جهانی نفت حذف شدیم و از یک میلیون و نهصد هزار بشکه صادرات نفت در روز به تقریباً صفر در اواخر دولت حسن روحانی رسیدیم و در بازار جهانی هیچ اتفاقی نیفتاد. گویی که ما از ابتدا نبودیم!



انقلاب بود امروزه یکی از مهم‌ترین امکان‌ها و مایه دلخوشی ما در جهان مدرن است. درحالی‌که حزب بعث عراق که فاقد چنین ظرفیتی بود، با تحریم نفت که منجر به وضعیت «نفت در برابر غذا» شد، به‌کلی فروپاشید.

وقتی از تحقیر ایران حرف می‌زنم، به‌طور واضح منظورم این است که ما به‌تدریج از بازار جهانی نفت حذف شدیم و از یک میلیون و نهصد هزار بشکه صادرات نفت در روز به تقریباً صفر در اواخر دولت حسن روحانی رسیدیم و در بازار جهانی هیچ اتفاقی نیفتاد. گویی که ما از ابتدا نبودیم! این در حالی است که تهاجم امریکا به عراق، جنگ روسیه با اوکراین، حمله یمنی‌ها به آرامکوی عربستان و سایر اتفاقات بین‌المللی قیمت نفت را تکان داد اما ما را طوری حذف کردند که آب از آب هم تکان نخورد. این اسف‌بارترین لحظه تاریخ معاصر ایران است که وقتی تولیدات ما صفر شد، نه‌تنها بازارهای انرژی بهم نریخت بلکه هیچ‌کسی در جهان احساس ناامنی هم نکرد.

به هر صورت آن‌چه گفته شد مقدمه‌ای است برای شناخت اهمیت نفت در تاریخ کشور و درک این نکته که تصمیم‌گیری درباره آن نیازمند فهم این تاریخ است. برای فهم این تاریخ، علوم انسانی و اجتماعی باید سوالات دقیق‌تری را روی میز سیاست‌گذار بگذارد تا او بتواند مسئله را به‌درستی تشخیص داده و صورت‌بندی کند.

سوالات علوم انسانی برای صورت‌بندی درست مسئله بنزین چیست؟

اصولاً به علوم انسانی و اجتماعی اجازه طرح پرسش داده نشده است. همواره اقتصادی‌ها سوال را طرح و معادلات را حل می‌کنند. به عبارت صریح‌تر اگر حل کسری بودجه منجر به شورش اجتماعی نشود، تأثیرات آن برای برخی دولت‌ها هیچ اهمیتی ندارد. برای آن‌ها که در اقتصاد متعارف تحصیل می‌کنند این بهترین وضعیت ممکن است که معادله‌ای حل شود و صدایی نیز بلند نشود. اما یک صورت‌بندی صحیح می‌تواند از سوالات صحیح شکل بگیرد. علوم اجتماعی باید این سوال را پیش بکشند که چگونه سیاست‌گذاری نفت از طریق گفت‌وگو درباره بنزین و انرژی می‌تواند به تحریک تولید منجر شود؟ این یک پرسش اقتصادی-اجتماعی است. مزیت نسبی ایران در جهان، نفت است. ایران، یک کشور غیرصنعتی، غیرتولیدی و خام‌فروش است. وقتی در گام اول نفت را ملی می‌کنید، گام دوم باید تبدیل آن به ابزاری برای حفظ و ارتقای موقعیت خود در جهان باشد. ارتقای موقعیت ایران یعنی تبدیل ایران به کشوری صنعتی و تولیدکننده که مزیت نسبی خام خود را به مزیتی صنعتی-تولیدی و ثروت‌آفرین مبدل کند. در این معادله، سوال از این‌که «فرآورده نفتی را با چه قیمتی بفروشیم»، به این‌که «نفت چگونه وارد صنعت شود»، تبدیل می‌شود. سوال از قیمت فروش فرآورده نفتی به ایرانیان، ادامه سنت خام‌فروشی به بیگانگان بوده و نشان می‌دهد از ماجراهای عصر مرحوم آیت‌اله کاشانی و دکتر مصدق فاصله چندانی نگرفته‌ایم.

سوال دومی که علوم اجتماعی می‌تواند بپرسد این است که چگونه در یک اقتصاد تک‌محصولی از ایجاد نابرابری پیشگیری کنیم؟ نفت، طبقات اجتماعی ایران را می‌سازد. بخش بزرگی از ثروتمندان جامعه ما، افرادی هستند که با ارز نفتی واردات می‌کنند و ما آن‌ها را ذیل عنوان برطمطراق بخش خصوصی می‌شناسیم. این گروه که بخشی از آن‌ها در اتاق بازرگانی گرد هم آمده‌اند تعبیر پارلمان بخش خصوصی را برای خود به کار می‌برند که تعبیری در برابر پارلمان ملی (بخش عمومی) است. صرف طرح تعبیر پارلمان بخش خصوصی در برابر پارلمان ملی یک ایده سیاسی است و نشانگر سهم‌خواهی هرچه بیش‌تر این گروه اندک از قدرت و فضای سیاسی کشور است. به همین منوال، در برخی شوراها عالی‌نماینده‌ای از

شد. و علی‌ریبعی، به‌عنوان مسئول کار که سابقه امنیتی داشت، با گروهی از جامعه‌شناسان جلسه گذاشت و بعدها بخشی از شرکت‌کنندگان در همان جلسه اعلام کردند که ما مخالف این تصمیم بودیم. در ادامه رئیس‌جمهور هم از زمان اجرای این تصمیم اظهار بی‌اطلاعی کردند و وزیر کشور و شورای امنیت اجتماعی را مسئول این تصمیم معرفی کردند. یعنی پیشنهاد توسط اقتصادی‌ها ارائه شده بود و سیاسی‌ها حاضر به پذیرش مسئولیت تصمیم خود نبودند اما به علوم اجتماعی‌ها گفتند ما چگونه مانع اغتشاش شویم؟

وقتی این سوال روی میز علوم اجتماعی و انسانی گذاشته می‌شود، یعنی یک تصمیم گرفته می‌شود و بعد از علوم انسانی خواسته می‌شود که بگوید چه کنیم که دعوا و درگیری به وجود نیاید، درواقع علوم انسانی و اجتماعی نه به‌عنوان سیاست‌گذار، بلکه به‌عنوان پیوست‌نگار رسانه‌ای در نظر گرفته می‌شود و به اصحاب علوم انسانی، به‌عنوان نیروی منفعل و نه فعال در عرصه سیاست‌گذاری نگاه می‌شود. با این حال، در این لحظه نیاز واقعی کشور به علوم انسانی و اجتماعی شکل جدی به خود گرفت.

و علوم انسانی چه پاسخی برای سوالاتی داشت که روی میز گذاشته شده بود؟

ما در آن صحنه باید نگاه جامعه ایرانی به نفت و مشتقات آن را از نظر می‌گذرانیدیم. صورت برجسته نگاه هموطنان ایرانی به انرژی را می‌شود این‌طور تشریح کرد که سیاست‌گذار می‌تواند به جامعه ایرانی بگوید برخی کالاها کاملاً وارداتی هستند و قیمت‌شان با افزایش نرخ ارز بالا می‌رود، مانند گوشتی تلفن همراه. یا می‌تواند بگوید برخی کالاها لوکس هستند و زمانی که کشور در تحریم است، باید جلوی واردات آن‌ها گرفته شود، مانند برخی خودروها. اما بسیار سخت و دشوار است که به جامعه‌ای که می‌بیند کشور دارای منابع قابل اعتنایی از نفت و گازی است که زیر پای خودش قرار دارد و به ارز و تحریم وابسته نیست، بگویم قرار است این منابع را برای شما گران کنیم تا رفع کسری بودجه شود. سیاست‌گذار ایرانی که هرگاه در جایگاه امیددهی به جامعه ایستاده است، از جوانان تحصیل‌کرده (سرمایه انسانی) و منابع بزرگ انرژی (سرمایه مادی خداداد) سخن رانده است، نمی‌تواند برای حل کردن مشکل بودجه خود، آن منابع را برای مردم گران کند. این برای جامعه قابل پذیرش نیست و نمی‌تواند آن را به‌سهولت بپذیرد.

کالایی به نام نفت و به تبع آن بنزین، مهم‌ترین امکان‌های جامعه ایران در جهان معاصرند. هنگام گسترش سرمایه‌داری در جهان، کشورها بر اساس مزیتشان تقسیم‌بندی شدند. جهان غربی استعمارگر و توسعه‌یافته از ایران، فناوری یا محصول کشاورزی نمی‌خواست، بنابراین ما با نفت شناخته شدیم. همین نفت، پدیده‌ای بود که منجر به انجام کارهای بزرگی در جامعه ایران شد؛ آنقدر بزرگ که در کل تاریخ مبارزات ملت ایران، تنها روز ملی شدن صنعت نفت وارد تقویم سالانه این کشور و تعطیل رسمی اعلام شده است. بنابراین نفت، امکان و ظرفیت بزرگی است که هویت ما را شکل داده است و ما با آن خود را می‌شناسیم.

پس از انقلاب اسلامی به این ظرفیت و امکان تاریخی، منطق مقاومت نیز افزوده شد. بدین منوال، در لحظاتی که دشمن درصدد خواروخفیف کردن جامعه ما بود و ایران به‌عنوان کشوری نفتی اجازه فروش نفت و انتقال درآمدهای آن به کشور خود را نداشت، همین منطق مقاومت به داد ما رسید. هنگامی که دولت ما در سرگردانی کامل بود، اخبار پیروزی‌های سوریه و عراق به گوش می‌رسید و به جامعه ایرانی امکان پیشبرد ایده‌ها، و حتی ظرفیت جدیدی برای چانه‌زنی و نقش‌آفرینی در نظام بین‌المللی را نوید می‌داد. مسئله مقاومت که ایده رهبر کبیر



ما آینده‌پژوهی نفت و انرژی نداریم. اگر هنوز سوال ما این است که نفت را چند بفروشیم، به این دلیل است که دائماً به ما تلقین شده است در آینده‌ای که چندان هم دور نیست نفت ما تمام و بی‌ارزش خواهد شد و این باور را در میان ایرانیان شکل داده‌اند که به‌زودی دیگر کسی در دنیا نفت نمی‌خواهد و کشورها با استفاده از پتل‌های خورشیدی و باد به تولید انرژی می‌پردازند و نفت به‌کارشان نمی‌آید. اکنون سی سال از القای این تصورات گذشته، اما نفت هنوز تمام نشده است. چراکه با نیروی باد و خورشید، نمی‌توان مواد پلاستیکی تولید کرد. آینده‌پژوهی به‌مثابه یک گفتار علمی واقعی که در خدمت سیاست قرار بگیرد، در اندیشکده‌های ما شکل نگرفته است.

متعارف درگیر تنش‌زدایی با امریکا و فروش نفت خام است و سیاست‌های منطقه‌ای کشور را مانع راهبرد خام‌فروشی می‌بیند. جامعه‌شناسی متعارف از یکسو افزایش تولید نفت با هدف خام‌فروشی را موجب استبداد می‌داند و از سوی دیگر با هرگونه افزایش درآمدهای مالیاتی دولت مبارزه می‌کند. وقتی علوم انسانی در چنین چرخه‌ای می‌افتد، نمی‌تواند راه پس‌وپیش برای سیاست‌گذار تعیین کند. درواقع نمی‌تواند سوالات اصلی را مطرح کند. و سوالاتی که طرح نشود، چه پاسخی می‌تواند بگیرد؟

اما چرا تاکنون چنین سوالاتی مطرح نشده است؟

یکی از علت‌های آن این است که ما آینده‌پژوهی نفت و انرژی نداریم. اگر هنوز سوال ما این است که نفت را چند بفروشیم، به این دلیل است که دائماً به ما تلقین شده است در آینده‌ای که چندان هم دور نیست نفت ما تمام و بی‌ارزش خواهد شد و این باور را در میان ایرانیان شکل داده‌اند که به‌زودی دیگر کسی در دنیا نفت نمی‌خواهد و کشورها با استفاده از پتل‌های خورشیدی و باد به تولید انرژی می‌پردازند و نفت به‌کارشان نمی‌آید. اکنون سی سال از القای این تصورات گذشته، اما نفت هنوز تمام نشده است. چراکه با نیروی باد و خورشید، نمی‌توان مواد پلاستیکی تولید کرد. آینده‌پژوهی به‌مثابه یک گفتار علمی واقعی که در خدمت سیاست قرار بگیرد، در اندیشکده‌های ما شکل نگرفته است. آیا تا به حال کسی به انگلیسی‌ها گفته است دوره صرف جای به‌سر آمده و همه دنیا از قهوه استفاده می‌کنند؟ آیا کسی به فروشندگان بزرگ قهوه در جهان گفته است که اکنون زمان نوشابه‌های انرژی‌زاست و بشر آینده نیازی به قهوه ندارد؟ جایی که در هند و سریلانکا تولید می‌شود و کمپانی‌های انگلیسی فروشنده آن هستند، دارای پشتوانه آینده‌پژوهانه است. یکی از وظایف آینده‌پژوهی این است که نگذارد جای از سید مصرف جامعه انسانی حذف شود، یک روز جای کیسه‌ای، یک روز دستگاه جای‌ساز و یک روز جای طعم‌دار را به بازار عرضه و بقای مصرف جای را تضمین می‌کند. کسی که می‌گوید نفت تمام است، درکی از علم و تاریخ ندارد. مسئله آینده‌پژوهی، توسعه بازار است، نه از بین بردن امکان آن.

و سخن آخر؟

من کمک به فهم صحنه توسط سیاست‌گذار و حاکمیت را وظیفه علوم انسانی می‌دانم. نفت صرفاً اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیست؛ بلکه امری سیاسی است. رضاخان نخستین سلسله‌ای بود که قبیله و متحدی نداشت و با پول نفت توانست برای خود قبیله‌ای از کامندان و لشکری از نیروهای مسلح را ایجاد کند. برای دیده‌شدن و نمایش این متحدان در انظار عمومی، لباس فرم برای آن‌ها ایجاد کرد تا مردم بدانند اگر شاه قبیله ندارد، ارتش دارد و آن ارتش گفتار سیاسی، وفاداری عملی و سبک زندگی معینی دارد. سویه سیاسی نفت، امروز هم تداوم دارد. در حال حاضر دعوی اصول‌گرا و اصلاح‌طلب در جمهوری اسلامی بر سر این است که چه‌کسی پول نفت را بهتر خرج می‌کند و چهل تا هفتاد درصد بودجه را که از درآمد نفت تشکیل شده، به‌نحو معقول‌تری هزینه می‌کند؟ عدالت‌خواهان، جریان سومی بودند که معتقد بودند هر دو گروه فوق‌الذکر پول نفت را از طریق سوء‌مدیریت و خیانت به هدر می‌دهند و خواهان نظارت بر هزینه‌کرد پول نفت شدند. بدین ترتیب، در ایران جریانی که در جانب قدرت حضور داشته باشد و طرفدار تولید صنعتی باشد، غایب است. با اصلاح نگاه به نفت، می‌توانیم چنین گروهی را در سیاست کشور ایجاد کنیم که هدف و مسئله بنیادین آن پیوند نفت با تولید صنعتی باشد.

مجلس شورای اسلامی نیست اما پارلمان بخش خصوصی در آن‌ها نماینده دارد. مقصود این است که پارلمان بخش خصوصی، نه تنها طبقه‌ای اقتصادی را به‌وجود آورده بلکه در سیاست نیز صاحب کرسی و صندلی شده است. نفت، علاوه بر بخش خصوصی سبب‌ساز شکل‌گیری خصوصی‌ها، شرکت‌های پتروشیمی و فولاد شده است. مسئله فقط این نیست که شرکت‌های خصوصی پتروشیمی، فولاد و سیمان ... مالیات تولیدی را که با انرژی یارانه‌ای و آب ارزان دارند، پرداخت می‌کنند یا خیر؛ مسئله دیگر این است که این درآمدهای سرشار را چگونه خرج می‌کنند؟ مثلاً اگر دستمزد نگهبان برخی از شرکت‌های خصوصی در اصفهان و کرمان از حقوق استاد تمام دانشگاه صنعتی اصفهان یا کرمان بیش‌تر باشد چه خواهد شد؟ همچنین نفت در حوزه فرهنگ نیز وارد می‌شود و به آن شکل می‌دهد. مثلاً دستمزد سرمربی باشگاه سپاهان و همکارانش که دستیار مورنیو بوده است، با پول خام‌فروشی پرداخت می‌شود. این دستمزد بلافاصله پس از پرداخت، از کشور خارج شده یا درگیر انواع دلالتی می‌شود و هیچ تلاشی برای واردکردن آن به چرخه تولید صورت نمی‌گیرد. بنابراین پول نفت ساختار طبقاتی ایجاد کرده است؛ فوتبال را بر ورزش کشتی و دالتی را بر استادی دانشگاه برتری می‌دهد و به‌واسطه وام‌های ویژه در ساخت سریال شهرزاد و دیگر تولیدات فرهنگی و هنری سرمایه‌گذاری می‌شود. فلذا نفت و مشتقات آن، صرفاً راه‌هایی برای حل معادله بودجه نیستند، بلکه زندگی ما را شکل داده‌اند.

سوال سوم این است که اکنون که کشور درگیر سرمایه‌داری مالی شده و سرمایه‌داری پلتفرمی در بیرون از دولت در حال شکل‌گیری است، با نفت چه باید کرد؟ منظور از سرمایه‌داری مالی، این است که بخش مهمی از تولید ثروت در بانک، بورس و بیمه صورت می‌گیرد و روند شکل‌گیری گروه‌ها و طبقاتی آغاز شده است که از این راه ثروت‌های نجومی به‌دست می‌آورند و سرمایه‌ای کسب می‌کنند که الزاماً در تولید وارد نمی‌کنند. سرمایه‌داری پلتفرمی نیز به آن بخشی از افراد اشاره دارد که در پلتفرم‌های اجتماعی از طریق فروشگاه‌های مجازی یا تبلیغات (پیج‌های) پربازدید به درآمدهای چند صد میلیونی رسیده‌اند و تکلیف آن‌ها نیز با تولید مشخص نیست. در وضعیت غلبه این سرمایه‌داری بی‌بندوبار، اقتصاد نفتی چه شرايطی پیدا می‌کند؟

سوال دیگری که باید بررسی کنیم این است که چرا غرب‌گراها نمی‌توانند درباره نفت درست فکر کنند؟ منظور از غرب‌گراها، علوم انسانی متعارف است؛ اقتصاد متعارف مسئله نفت را به حل کردن معادله بودجه تقلیل داده است؛ علوم سیاسی



بنزین؛ نمونه تراز سیاست‌گذاری انرژی

عامل مکنت و نکبت دولت



دولت ایرانی از انرژی انتظار دارد شبیه عصای موسی که دریا را شکافت، به مار تبدیل شد و آب از سنگ بیرون کشید؛ بتواند به بحران بودجه پایان دهد، التیامی برای رنج مزمن اقتصادی جامعه باشد و نیز میزانی از وجهه بین‌المللی کشور را در تعقیب سیاست‌های منطقه‌ای حفظ کند. اما انرژی به‌تدریج شبیه ماهی‌ای که یونس را بلعید، جلوی ابتکار دولت را در بهره‌بری و کام‌ستانی از خود گرفت تا اکنون که تبدیل به هیولایی شده است که کوچک‌ترین دست‌کاری در آن، تبعاتی از تنش‌های اجتماعی را پیش چشم ردیف می‌کند که اگر به هضم و محو کامل دولت منجر نشود، حداقل هزینه‌های گزافی روی دست آن خواهد گذاشت.

روند تاریخی رفتار دولت در حوزه انرژی، مایوس‌کننده است؛ اما آیا هیچ راه‌کاری برای برون‌رفت از بحران انرژی وجود ندارد؟ حبیب‌اله ظفریان، سعید سیدحسین‌زاده یزدی و معین احمدی، سیاست‌های قابل قبول را مرور کرده‌اند.

انرژی، ابزار تحقق سیاست است

تحلیل کارکرد انرژی در طرح کلان سیاسی جمهوری اسلامی



دکتر حبیب‌اله ظفریان، کارشناس انرژی، پخته‌تر از هر زمانی ایده کشف «کارکرد انرژی» را دنبال می‌کند. ظفریان، یک تلقی غیرذات‌گرایانه و کارکردگرا از انرژی را تشریح می‌کند که مأموریت آن تحقق آمال قدرت سیاسی است. از این رو انرژی یک پدیده کاملاً سیاسی و هرکنشی پیرامون آن نیازمند لحاظ زمین و زمینه سیاسی آن «لحظه» است. «لحظه تصمیم» در تعریف ظفریان، نقطه گریز پرسپکتیوی است که چشم‌انداز سیاست‌گذار را به کرانه‌های امکان سیاست متصل می‌کند. بنابراین جرقه حاصل از تماس «شرایط سیاسی» و «توان حکمرانی»، نقطه صحیح برهم‌افتادن تصمیم سیاسی و سیاستی برای یک جامعه انسانی مشخص است؛ جرقه‌ای که ایجاد آن از ظرفیت پردازنده‌های اندیشکده‌ای کشور خارج است.

ظفریان در این گفت‌وگو، سودای «سیاست همسایگی» را به عنوان طرح کلان سیاسی جمهوری اسلامی تشخیص می‌دهد و ظرفیت انرژی کشور را برای تحقق آن یادآور می‌شود. بنابراین توصیه اساسی وی، افزایش صادرات انرژی است؛ که راه کارهای اقدام‌محور آن را با جزئیات تشریح می‌کند.

مسئله انرژی در جمهوری اسلامی چیست؟ چرا راه‌حل‌های سیاستی

به‌جای حل مسئله، بحران‌زا و زمینه هراس حاکمیت شده‌اند؟

وقتی درباره سیاست‌گذاری انرژی صحبت می‌شود، مهم‌ترین سؤالی که باید به آن پاسخ داده شود این است که انرژی را برای چه می‌خواهیم و قصد داریم چه کارکرد نهایی از آن محقق شود؟ در غالب اوقات از این سوال در سیاست‌گذاری‌های انرژی عبور شده است. سیاست‌های انرژی هر کشور تابعی از سیاست‌گذاری‌های کلان آن کشور است و بر مبنای کلان‌سیاست، مشخص می‌شود که انرژی برای تحقق چه هدفی باید استفاده شود. به‌طور مثال نیروی عمده گاز تولیدی خود را صادر می‌کند. استراتژی کلان این کشور صادرات گاز است و منابع آن را در یک صندوق بین‌نسلی واریز می‌کند. عربستان نیز استراتژی صادرات حداکثری نفت را دنبال می‌کند. از سوی دیگر چین که در گذشته جزو

تولیدکنندگان نفت بوده است و بخشی از تولید خود را نیز صادر می‌کرده است، به‌دلیل تغییر استراتژی‌اش مبنی بر تبدیل شدن به یک تولیدکننده بزرگ و در نهایت قدرت صنعتی در جهان، به نقطه خنثی در واردات و صادرات نفت حرکت کرد. سپس وارد دوره‌ای شد که با وارد کردن حدود ده میلیون بشکه نفت در روز، به یکی از بزرگ‌ترین واردکنندگان نفت جهان تبدیل شد. یا در سوی دیگر سیاست‌گذاری روسیه ایجاب کرده است انرژی‌اش را در حوزه سیاست خارجی استفاده کند و چون رویکرد صنعتی‌شدن را دنبال نمی‌کند، صادرات حداکثری نفت‌وگاز را در دستور کار دارد تا از آن به‌عنوان اهرمی در سیاست خارجی و روابط بین‌الملل استفاده کند. کشورهای دیگر مثل آلمان و کره جنوبی به‌دلیل این‌که تولیدکننده انرژی نیستند، بخش عمده‌ای از انرژی وارداتی خود را در زنجیره ارزش افزوده وارد و به مواد شیمیایی پلیمری تبدیل می‌کنند که ارزش افزوده بالاتری دارند. بنابراین



سیاست‌گذاری انرژی وابسته به سیاست‌گذاری کلان هر کشور است و تصمیمی که در سیاست‌گذاری کلان کشورها گرفته می‌شود، خروجی‌اش در حوزه انرژی ظاهر می‌شود. بنابراین پاسخ به این سوال که کدام کارکرد برای ایران مناسب‌تر است، منوط به یافتن پاسخ برای این پرسش است که طرح کلان سیاسی جمهوری اسلامی چیست؟

نیست و سایر کشورها نیز به تناسب کارکردها را کماکان دنبال می‌کنند ولی تمرکز کشورها بر هر کارکرد متفاوت است. در واقع سیاست‌گذاری انرژی وابسته به سیاست‌گذاری کلان هر کشور است و تصمیمی که در سیاست‌گذاری کلان کشورها گرفته می‌شود، خروجی‌اش در حوزه انرژی ظاهر می‌شود. بنابراین پاسخ به این سوال که کدام کارکرد برای ایران مناسب‌تر است، منوط به یافتن پاسخ برای این پرسش است که طرح کلان سیاسی جمهوری اسلامی چیست؟ چراکه انرژی، ابزاری برای تحقق اهداف حاکمیت است. از این رو اگر هدف حاکمیت بهبود رفاه جامعه است، سیاست‌هایی را در حوزه انرژی دنبال می‌کند که کارکرد رفاهی داشته باشند. اگر مسئله‌اش افزایش قدرت سیاسی و توسعه روابط بین‌الملل است، کارکرد ابزار سیاست خارجی مهم می‌شود. اگر هدف غایی توسعه صنعتی است، تامین زیرساخت صنایع مهم می‌شود. با توجه به این‌که به نظر می‌رسد ایران به سمت توسعه منطقه‌ای حرکت کرده و رویکرد منطقه‌گرایی حداقل در ده سال اخیر در رفتار جمهوری اسلامی مشهود بوده است، پیشنهاد من استفاده از انرژی به عنوان ابزار قدرت منطقه‌ای در فضای سیاست خارجی است.

این پیشنهاد، صورت‌بندی جدید و پشتیبان ایده قبلی شما مبنی بر تبدیل شدن ایران به هاب انرژی منطقه است؟

بله. بهر حال ما در منطقه حضور مستشاری داشته‌ایم، هزینه و شهید داده‌ایم و نیازمند تثبیت مراودات خود با منطقه هستیم که این رویکرد در قالب توسعه پیوندهای راهبردی با کشورهای منطقه در بند ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز تاکید شده است. یکی از راهبردها برای توسعه پیوندهای با ثبات در منطقه و برای تحقق برای این سیاست کلان سیاسی، توسعه تعاملات اقتصادی است که در بین ابزارهای اقتصادی غیرسخت ما در حال حاضر دو ابزار انرژی و حمل‌ونقل (مسیر، کریدور) دارای پتانسیل اثربخشی بیش‌تری هستند.

موقعیت ژئوپلیتیک و خاص ایران و با توجه به مزیت بودن انرژی ایران، اهمیت دارد. ایران دارای جایگاهی جغرافیایی است که می‌تواند نقطه اتصال کریدورهای شمالی-جنوبی و شرقی-غربی باشد. از سوی دیگر دارنده جدی و بزرگ انرژی است. این دو ابزار می‌تواند مزیت ایران برای ایجاد پیوندهای راهبردی با کشورهای منطقه و پیگیری سیاست منطقه‌گرایی و همسایگی باشد. در رویکرد

این‌که برای انرژی چه کارکردی قائل باشیم و آن را در خدمت تحقق چه هدفی بخواهیم، رویکرد کلی ما در سیاست‌گذاری انرژی را مشخص می‌کند.

اساساً انرژی چه کارکردهایی می‌تواند داشته باشد؟

درباره انرژی، پنج کارکرد اصلی وجود دارد. نخستین کارکرد انرژی، منبع درآمد دولت است. عمده کشورهای صادرکننده نفت و گاز، دارای این نگاه هستند و از انرژی چنین انتظاری دارند. دولت ایران نیز که واردات کالاهای اساسی و بودجه داخلی‌اش نیازمند ارز و ریال است، محل تامین مصارف خود را نفت تعریف کرده است. البته اکنون گفته می‌شود که وابستگی بودجه دولت به نفت بسیار کاهش یافته و در حدود بیست درصد شده است. در حالی‌که با لحاظ کردن کل منابع نفت و گاز در بودجه (مثل هدفمندکردن یارانه‌ها) وابستگی بودجه به نفت به صورت مستقیم بالاتر از چهل درصد است و به صورت غیرمستقیم این وابستگی از پجاه درصد نیز عبور می‌کند. چراکه بخش عمده‌ای از مالیات دریافتی دولت نیز مربوط به پتروشیمی‌ها و صنایع انرژی‌بر است.

کارکرد دوم انرژی، تلقی آن به عنوان ابزار رفاهی است. وقتی دولت به دلایل سیاسی و اجتماعی، خواهان رفاه برای مردم هستند، یکی از ابزارهای در دسترس آن‌ها عرضه انرژی با قیمت پایین به مردم است. این کارکرد در ایران و به طور کلی در کشورهایی که منابع نفت و گاز بسیاری دارند، مورد توجه است.

سومین کارکرد انرژی، ابزاری جهت تقویت قدرت سیاست خارجی است. درواقع صادرات نفت و گاز، امکان رقابت بیش‌تری در سطح بین‌الملل فراهم می‌کند که مثال مشهود آن عربستان و روسیه هستند.

چهارمین کارکرد، انرژی به عنوان زیرساخت صنعت و توسعه کشور است. از آنجایی‌که رشد اقتصادی نیاز به انرژی دارد چه در بخش حمل‌ونقل، چه در صنایع و بسیاری از زیرساخت‌های توسعه نیازمند انرژی هستند، جهت‌دهی انرژی به این سمت، کارکرد توسعه‌ای انرژی قلمداد می‌شود. مورد خیلی خاص این کارکرد، چین است که چون رشد صنعتی و افزایش ابعاد اقتصادی را هدف قرار داده، این رویکرد را اتخاذ کرده است و متناسب با رشد اقتصادی، رشد مصرف انرژی آن نیز افزایش جدی پیدا کرده است.

مورد پنجم، کارکرد انرژی به عنوان ماده اولیه است. به طور مثال نفت به عنوان ماده اولیه در نظر گرفته می‌شود، سپس برآورد می‌شود چه میزان از آن در زنجیره ارزش به محصولات با ارزش افزوده بیش‌تر تبدیل شود. در این کارکرد، مسئله اصلی، ارزش افزوده روی نفت و گاز مدنظر است.

سیاست‌های جمهوری اسلامی در حوزه انرژی، بیش‌تر کدام کارکرد را نشان می‌دهند؟

تقریباً تمام این کارکردها در سیاست‌گذاری کلان ما هدف‌گذاری و در متن سیاست‌های کلی ما، تمام این موارد لحاظ شده است. در سیاست‌های کلی انرژی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قوانین بالادستی جمهوری اسلامی تلاش شده است وابستگی بودجه دولت به نفت یعنی کارکرد اول کم شود و سایر کارکردها پررنگ‌تر شوند. یعنی انرژی هم زیرساخت صنایع باشد، هم ارزش افزوده از آن به دست آید، هم ابزار سیاست خارجی باشد و هم به عنوان ابزار رفاهی به کار گرفته شود. اما در عمل سه نگاه اول برجسته‌تر بروز یافته‌اند. درواقع کارکرد درآمدی و رفاهی به صورت حداکثری و سپس کارکرد زیرساخت صنایع در رفتار سیاستی ایران در حوزه انرژی نمایان است. و کارکرد ابزار سیاست خارجی و ارزش افزوده‌ای در ردیف‌های پایین‌تر دنبال شده‌اند.

برای بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت انرژی در جهت اهداف کلان جمهوری اسلامی، در وضعیت فعلی تمرکز بر کدام کارکرد را مناسب می‌دانید؟

باید توجه کنیم که حذف کامل هیچ‌یک از کارکردهای پیش‌گفته، ممکن





آن چه من برداشت می‌کنم این است که در حال حاضر نه به لحاظ سیاسی اجتماعی و نه به لحاظ تمرکز حکمرانی دولت در حوزه انرژی، امکان تغییرات بزرگ در حوزه انرژی به عنوان مثال اصلاح قیمت‌ها در ابعاد وسیع، اجرای طرح‌هایی مانند برچسب انرژی ساختمان یا تغییر سهمیه بندی وجود ندارد. مجموع شرایط کنونی کشور به ما می‌گوید ایده کلی انرژی در داخل کشور را باید به گونه‌ای دیگر پی بگیریم و بر سر مجموعه‌ای از راه‌کارها و اقدامات کوچک اجماع کنیم ولو این که می‌دانیم ممکن است انرژی آن‌ها کم‌تر باشد.

انرژی برای امسال، می‌تواند متفاوت از نسخه پنج سال پیش و متفاوت از نسخه پنج سال بعد باشد.

با این مقدمه، از منظر شرایط کلان کشور، ما باید در نظر داشته باشیم که کشور همچنان با تحریم دست و پنجه نرم می‌کند، در سطح منطقه نیز کشور درگیر مسائل منطقه‌ای است، ناترازی بودجه دولت همچنان ادامه دارد و استمرار تورم‌های بالای اقتصادی، فشار اقتصادی بر جامعه را سال‌های اخیر افزایش داده است و منجر به کاهش سرمایه اجتماعی شده است. این‌ها همه ملاحظات است که تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف از جمله انرژی را متأثر می‌کند. از طرف دیگر اگر به توان حکمرانی و ظرفیت حکمرانی دولت نگاه کنیم، ایده دولت فعلی مبتنی بر مسئله محوری یعنی خردکردن مسائل، تفکیک آن‌ها و بررسی مجزای همه مسائل است و تمرکز ویژه‌ای روی مسئله انرژی به صورت خاص ندارد. دوره دولت نهم و دهم، تمرکز دولت بر اصلاح قیمت‌های انرژی بود و همه ظرفیت خود را پای این کار آورده بود. ظرفیت دولت فعلی برای پرداختن به این مسئله جدی نیست و حتی روی تصمیمات کوچک و خرد خود نیز توانسته بایستد. مثال آن را در اصلاح قیمت گاز در سال گذشته و اصلاح قیمت گاز مایع در آذرماه سال جاری می‌توان ملاحظه کرد. این نکته را هم این‌جا در پراکنش عرض کنم که یکی از مسائل مهم فضای سیاست‌گذاری و اندیشکده‌ای کشور، فروکاهیدن مسائل بزرگی نظیر انرژی به سطح فنی و نهایتاً بروکراتیک است، در حالی که امکان ندارد تغییر بزرگی در حوزه انرژی را بتوان در سطح بروکراسی میانی کشور ایجاد کرد. بنابراین آن چه من برداشت می‌کنم این است که در حال حاضر نه به لحاظ سیاسی اجتماعی و نه به لحاظ تمرکز حکمرانی دولت در حوزه انرژی، امکان تغییرات بزرگ در حوزه انرژی به عنوان مثال اصلاح قیمت‌ها در ابعاد وسیع، اجرای طرح‌هایی مانند برچسب انرژی ساختمان یا تغییر سهمیه بندی وجود ندارد. مجموع شرایط کنونی کشور به ما می‌گوید ایده کلی انرژی در داخل کشور را باید به گونه‌ای دیگر پی بگیریم و بر سر مجموعه‌ای از راه‌کارها و اقدامات کوچک اجماع کنیم ولو این که می‌دانیم ممکن است انرژی آن‌ها کم‌تر باشد. لذا پیشنهاد سیاست‌های انرژی بنده، مجموعه‌ای از اقدامات خرد و عموماً با رویکرد تشویقی هستند که می‌توانند بخشی از مسئله ناترازی انرژی کشور در شرایط فعلی را حل کنند. در این بسته سیاستی، ما هیچ راه‌کاری را کنار نمی‌گذاریم و تا حدی که فضای اجتماعی کشور و ظرفیت دولت اجازه می‌دهد، از هر کدام بهره‌ای می‌بریم.

با همین رویکردی که مطرح کردید، راه‌کارهای شما برای حل ناترازی انرژی چیست؟

راه‌کارهای مصرفی شامل ایجاد بازار بهینه‌سازی مصرف مبتنی بر گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی است که دولت شکل‌گیری بازار را تضمین کند. تاریخچه این موضوع به ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید برمی‌گردد. منطق ماده ۱۲ این است که در شرایطی که نمی‌توانیم قیمت را اصلاح کنیم، از محل خود انرژی صرفه‌جویی شده به عامل صرفه‌جویی سیگنال قیمتی بدهیم. مثلاً اگر شهروندی صد متر مکعب در مصرف خانگی صرفه‌جویی کند، بخشی یا همه درآمد حاصل از صادرات آن گاز صرفه‌جویی شده به آن شهروند برمی‌گردد. این کار هم برای دولت، اقتصادی و سودآور است و هم برای عامل صرفه‌جویی (مردم، شرکت‌های خدمات انرژی، وزارتخانه‌های مصرف‌کننده انرژی مانند وزارت راه صنعت و...) مشوق است. درواقع منطق کلی ماده ۱۲، در فضای ایران منطق بسیار درست و اثرگذاری است؛ که می‌تواند با آزادسازی میزان بسیار بالایی از انرژی از طریق صرفه‌جویی، صادرات را افزایش دهد.

استفاده از انرژی به عنوان ابزار سیاست خارجی، پیشنهاد ما این است که ایران به سمت تبدیل شدن به هاب انرژی منطقه با محوریت تجارت گاز حرکت کند. یعنی انرژی مازاد کشورهای منطقه (از جمله گاز) را خریداری و به کشورهای متقاضی انرژی صادرات کند.

افزایش صادرات، از طریق کاهش مصارف داخلی مدنظر است یا افزایش تولید؟

حالا اگر بخواهیم این بحث هاب انرژی و مباحث حول آن را باز کنیم نیاز به وقت مجزایی دارد ولی اجمالاً عرض می‌کنم که مسلماً اگر مصرف ما با بهینه‌سازی مصرف انرژی کاهش یابد، قطعاً ظرفیت صادراتی‌مان افزایش می‌یابد. در سمت تولید نیز خلاف آن چه در ابتدا به ذهن متبادر می‌شود، باید گفت که صادرات گاز یکی از راه‌کارهای اصلی افزایش تولید گاز است. ما دارای دومین ذخایر گاز متعارف جهان هستیم ولی به نسبت ذخایر خود، تولید نداریم. دلیل این امر هم عمدتاً نیاز ما به سرمایه‌گذاری است. این نکته مهم هم وجود دارد که میادین گازی ما به جز پارس جنوبی و کیش میعانات گازی زیادی ندارند و لذا بازگشت سرمایه‌گذاری انجام‌شده در میادین گازی بایستی از محل عواید خود میدان (یعنی گاز طبیعی) انجام شود. مثلاً اگر بخواهیم میدان پارس شمالی را توسعه دهیم، باید در مقیاس میلیارد دلار سرمایه‌گذاری شود اما چون گاز تولیدی میدان را در داخل و به قیمت ریالی می‌فروشیم، بازگشت سرمایه در این نوع سرمایه‌گذاری اتفاق نمی‌افتد. چون جذابیت این سرمایه‌گذاری برای شرکت ملی نفت پایین است، از آن استقبال نخواهد کرد. با توجه به این که منابع مالی ما کم است، یکی از راه‌های اصلی تأمین سرمایه، اجازه صادرات بخشی از تولید میدان است. به طور مثال در میدان پارس شمالی سرمایه‌گذاری شود، نصف تولید آن را برای تأمین نیاز داخلی مصرف و نیم دیگر هم با عراق قرارداد صادراتی منعقد شود. پول این سرمایه‌گذاری در مدت کوتاهی برمی‌گردد و درواقع خود این گاز به پول تبدیل می‌شود. در غیر این صورت، این پروژه روی کاغذ هم اقتصادی نیست و روی آن سرمایه‌گذاری نخواهد شد. اما اگر صادرات اتفاق بیفتد، این سرمایه‌گذاری اقتصادی می‌شود و شرکت نفت و شرکت‌های دیگر حاضر به سرمایه‌گذاری هستند. حتی ممکن است منابع صندوق توسعه ملی برای این سرمایه‌گذاری آزاد شود یا طرف چینی وارد چنین سرمایه‌گذاری‌ای شود. همین مدل برای انرژی‌های تجدیدپذیر نیز مطرح شده است که اگر اجازه صادرات برق داده شود، اقتصادی‌تر می‌شود و سرمایه‌گذاری در این حوزه رخ می‌دهد. بنابراین توسعه تجارت گاز باعث افزایش تولید و منجر به بهبود مسئله ناترازی گاز در کشور خواهد بود.

به موضوع ناترازی انرژی برگردیم. پیشنهاد شما برای حل آن چیست؟

همان‌طور که عرض کردم با توجه به ابعاد انرژی و درآمیختگی آن با مسائل سیاسی و اجتماعی در کشور ما، هر گونه سیاست‌گذاری و تغییر در حوزه انرژی بایستی در ذیل یک کل سیاسی-اجتماعی درک و اتخاذ شود. ممکن است راه‌کاری در یک کشور اجرایی شده باشد اما در کشور ما ممکن نباشد. یا این که راه‌کاری در یک کشور در شرایط سیاسی اجتماعی خاصی اجرا شود ولی در زمان‌های دیگر قابل اجرا نباشد. حتی تفاوت دولت‌ها و رویکرد کلان آنها به کشور، کاملاً بر سیاست‌گذاری انرژی مؤثر است. لذا ما یک نسخه واحد برای همه زمان‌ها نمی‌توانیم ارائه کنیم، ممکن است راه‌کارهایی ارائه کنیم که «برای همیشه» تجویز نمی‌شوند و در صورت تغییر وضعیت سیاسی، می‌توانند درست نباشند. چراکه سیاست‌گذاری باید خودش را در نسبت با سیاست پیش ببرد و در صورت تغییر در «لحظه سیاسی»، پاسخ متناسبی به آن لحظه بدهد. پس نسخه سیاستی

است که در همه کشورها انجام شده است و به‌طور مثال گذر اروپا از زمستان پارسال بعد از کاهش واردات گاز از روسیه، از همین منظر ممکن شد. این رویکرد ناظر به استفاده از ظرفیت مخازن ذخیره‌سازی زیرزمینی و درواقع استفاده از مخازن نفت و گاز به‌عنوان محل ذخیره است. به این صورت که تابستان، گاز را در میادین تزریق می‌کنند و در زمستان آن را برداشت می‌کنند. ظرفیت ذخیره‌سازی در کل دنیا حدود ۱۰ درصد از کل مصرف است درحالی‌که در ایران که ۷۰ درصد سبد انرژی آن متکی به گاز است این نسبت، حدود ۱/۵ درصد است. افزایش ظرفیت ذخیره‌سازی، راهکار اصلی حل مشکل ناترازی انرژی در زمان اوج مصرف است و با آن می‌توان از پیک و اوج مصرف گذر کرد. راهکارهای حوزه تولید نیز شامل دوریکرد اساسی است. نخستین رویکرد بازکردن راه ورود بخش خصوصی مثل صنایع بزرگ انرژی بر به حوزه بالادستی نفت و گاز از طریق قراردادهای غیرپیچیده است؛ که در مدت زمان کوتاه موجب خودتامینی انرژی در این صنایع شود. به‌طور مثال گازهای مشعل و همچنین میادین گازی کوچک را برای تامین خوراک و سوخت به صنایع واگذار کرد و دولت نیز از محل عادی میدان سهم خود را از توسعه دهنده اخذ کند. در این صورت هم بار دولت برای تامین سوخت کم می‌شود و هم منابع خوبی از بخش خصوصی در حوزه بالادست وارد و به افزایش تولید منجر می‌شود. مورد دوم نیز اجازه صادرات به شرکت‌های تابعه وزارت نفت و امکان بازگشت کل عایدی میدان تا زمان بازگشت سرمایه‌گذاری انجام شده است که در بخش هاب انرژی این موضوع را توضیح دادم.

این راهکارها چقدر قابلیت اجرایی دارند؟

راهکارهایی که در حوزه تولید و مصرف توضیح دادم، با فضای واقعی کشور و رویکرد کلی دولت به حل مسئله سازگار است. از یک طرف به دلیل مشکل ناترازی جدی که دولت را ناگزیر به واردات بنزین، گازوئیل و قطعی گاز و برق صنایع کرده، یک فشار جدی روی منابع دولت وارد شده است و همچنین دولت ناترازی‌های انرژی را به بخش‌های صنعت و تولید منتقل کرده که بسیار خطرناک است. بنابراین دولت ناچار است که در این زمینه اقداماتی را انجام دهد. از طرف دیگر راهکارهایی که اشاره کردم، نسبتاً ساده و همراه با کم‌ترین تبعات اجتماعی هستند و لذا قابلیت اجرایی دارند.

لازمه این راهکار این است که دولت باید آن را روی کاغذ، اقتصادی و بازگشت صرفه‌جویی انجام شده را تضمین کند. شهروندی که از بازپرداخت مابه‌ازای حاصل از تفاوت مبلغ میزان انرژی‌ای که صرفه‌جویی کرده مطمئن باشد، حتی در زمستان نیز اهتمام به صرفه‌جویی خواهد داشت. این رویکرد، تشویقی است و مردم انتفاع اقتصادی از آن خواهد داشت. لذا پیشنهاد این است که دولت با تغییر شکل اجرایی ماده ۱۲، شکل‌گیری و توسعه بازار بهینه‌سازی را با صدور گواهی‌های صرفه‌جویی از طریق ایجاد یک حساب مخصوص بهینه‌سازی انرژی، تضمین کند.

رویکرد دوم در حوزه بهینه‌سازی مصرف، اصلاح قیمت به‌صورت موضعی است. همان‌طور که مطرح شد به دلیل فضای اجتماعی حاکم بر کشور، امکان اصلاح جدی قیمت فراهم نیست. اما می‌توان در برخی حوزه‌ها این اصلاح را پیاده کرد. به‌طور مثال در سوخت هوایی که اکنون قیمت هر لیتر آن ۶۰۰ تومان است، به دلیل این که استفاده از هواپیما مربوط به درصد کمی از مردم می‌شود، امکان اصلاح قیمت وجود دارد. یا اصلاح قیمت گازوئیل تخصیصی به معادن برای ماشین‌آلات معدنی که سالانه بالغ بر یک میلیارد دلار عدم‌النفع برای دولت دارد؛ درحالی‌که حقوق دولتی اخذ شده از معادن در همین حدود چهل ه.م.ت است. یا پلکانی کردن نرخ گاز واحدهای تجاری برای مصارف غیرعرفی. این اصلاح قیمت حتماً باید به‌صورت تدریجی پیش برود.

ایجاد ساختار متمرکز بهینه‌سازی مصرف، سیاست دیگری است که در مدیریت فرابخشی مصرف می‌تواند مد نظر قرار بگیرد. می‌دانید که مسئله وزارت نفت و نیرو همواره تولید بوده است و بهینه‌سازی مصرف را دستورکار اصلی خود نمی‌دانند. از طرف دیگر اگرچه انرژی در وزارت نفت و نیرو تولید می‌شود اما محل مصرفش به‌جز این دو وزارتخانه در وزارتخانه‌های صمت، راه و شهرسازی، کشاورزی و غیره است. با توجه به ضعف ساختار بهینه‌سازی در وزارت نفت و نیرو، و همچنین فرابخشی بودن مسئله بهینه‌سازی، ایجاد یک ساختار فرادستگاهی با هدف متمرکزسازی اقدامات در حوزه بهینه‌سازی ضروری است.

همچنین در بحث مدیریت مصرف، ذخیره‌سازی گاز و ظرفیت آن، راهکاری



پنج خطای راهبردی در سیاست‌گذاری بهبود یارانه انرژی در ایران



دکتر سعید سیدحسین زاده یزدی، مدیر اندیشکده رصد، چارچوب سیاست‌های انرژی کشور را که مبتنی بر عرضه یارانه است، دچار خطای راهبردی می‌داند و از هدف‌گذاری سیاست‌های یارانه‌ای تا سازوکارهای پیاده‌سازی این سیاست‌ها را دچار خطا تحلیل می‌کند. ایرادات حسین زاده، فنی و جهت‌مند به‌سمت مطالعات دقیق تخصصی است.

۲

دومین خطا این است که اهداف متعددی برای بهبود یارانه انرژی ذکر می‌شود: نظیر ایجاد عدالت و رفع نابرابری، ایجاد کارایی انرژی، رفع ناترازی بودجه و مبارزه با قاچاق. این در حالی است که اولاً در عرصه سیاست‌گذاری شاخصی برای رتبه‌بندی اهداف ارائه نشده است. ثانیاً در برخی اهداف مانند عدالت، غالباً به معنایی سطحی از عدالت (مانند توزیع مساوی) بسنده کرده و معیارها و شاخص‌های توزیع عادلانه یارانه انرژی از منظر اسلام تدوین نشده است. در مورد هدف کارایی، نقش‌ها و وظایف قانونی دولت در بهبود کارایی انرژی نادیده گرفته شده است؛ تکنولوژی پایین خودروی انحصاری داخلی، فرسودگی ناوگان دیزلی، عدم حمایت از سوخت‌های جایگزین بنزین نظیر CNG و LNG و عدم توسعه حمل‌ونقل عمومی.

رفع هر کدام از این مسائل به‌نوعی می‌تواند به کاهش مصرف بنزین و گازوئیل منجر شود. اما از آن‌جاکه دولت‌ها معمولاً سهل‌الوصول‌ترین راه‌ها را انتخاب می‌کنند و در اجرای این راه‌ها به سراغ ذی‌نفعان پرنفوذ نیز نمی‌روند، مهم‌ترین روش برای بهبود کارایی انرژی و جلوگیری از قاچاق را «آزادسازی قیمت‌ها» قرار دادند. این در حالی است که آزادسازی قیمت لزوماً منجر به بهبود استفاده انرژی نمی‌شود و به ماهیت انحصاری صنعت، تنوع آن و انرژی‌بر بودن آن و نیز کاهش قیمتی آن برمی‌گردد. در برخی موارد امکان افزایش کارایی به‌صورت محدود وجود دارد، اما اثرات جانبی آن نظیر کاهش تولید، بیکاری و فشار بر خانوار در صنایع انحصاری وجود دارد یا در برخی موارد امکان افزایش کارایی وجود دارد، اما وجود مافیای قدرتمند در صنایع پتروشیمی و نیروگاه‌ها مانع از افزایش کارایی می‌شود. از سوی دیگر از آنجاکه انرژی تا حدی جزء کالاهای ضروری محسوب می‌شود، کم‌کشش است و مقدم بر هرگونه اصلاح قیمتی لازم است، ایجاد سوخت‌های جایگزین و ارتقاء تکنولوژی تجهیزات صورت گیرد تا سیاست اصلاح قیمتی بتواند موثر باشد. در غیراین صورت تنها نتیجه اصلاحات، شوک قیمتی و انتظارات تورمی عمدتاً برای دهک‌های پایین درآمدی و در ادامه برگشت مصرف انرژی به حالت اولیه خواهد بود. یکی دیگر از اهداف مطرح‌شده درخصوص آزادسازی یارانه انرژی، رفع ناترازی بودجه و ایزاری در جهت تأمین کسری بودجه پایدار است، این در حالی است که یارانه انرژی که جزء انفعال محسوب می‌شود، برای تحقق اهداف خاصی در اختیار حاکم جامعه اسلامی است و دولت می‌تواند از طرق دیگری نظیر مالیات در آمد خود را تأمین کند.

هدف از این نوشتار نقد شیوه تحلیل و چارچوب سیاست‌گذاری یارانه انرژی در ایران است. مقصود از سیاست‌گذاری، فرآیندی است که در آن شخص در یک موقعیت تصمیم‌گیری ابتدا به شناسایی بدیل‌های مختلف از موضوع می‌پردازد و بعد به انتخاب بهترین گزینه مبادرت می‌ورزد. با مرور سیاست‌هایی که دولت‌های مختلف برای اصلاح و بهبود یارانه‌های انرژی در اقتصاد دارند، می‌توان پنج خطای مشترک از سیاست‌های آن‌ها برداشت کرد که به نظر می‌رسد عدم اصلاح آن، موجب عقیم‌ماندن و به‌ثمرنرسیدن سیاست‌گذاری‌های دولت‌های مختلف خواهد شد. برای جلوگیری از کلی‌شدن بحث، تمرکز اصلی نقد این یادداشت، گزارش‌های سازمان برنامه‌بودجه درخصوص یارانه انرژی است.^۱

مهم‌ترین نقدهای وارد بر سیاست‌گذاری یارانه انرژی در ایران را می‌توان در پنج محور خلاصه کرد: تعریف و نحوه محاسبه یارانه پنهان، ابهامات وارد بر اهداف اصلاح یارانه انرژی، چارچوب تحلیلی و گستره سیاست‌ها، سازوکارهای توزیع یارانه انرژی و اولویت‌بندی اهداف و سیاست‌ها. این نقدها را می‌توان «خطاهای رایج سیاست‌گذاری یارانه انرژی در ایران» نامید.

۱

یکی از خطاهای عمده، اغراق در نحوه محاسبه یارانه انرژی است. یارانه پنهان معمولاً به عدم‌النفع یا هزینه-فرصت ازدست‌رفته دولت به‌دلیل فروش کالاهای تولیدی در داخل کشور به قیمت پایین‌تر از قیمت قابل فروش در خارج کشور تعریف شده است و با در نظر گرفتن نرخ ارز بازار آزاد به‌عنوان ملاک محاسبه، احتساب می‌شود. این در حالی است که نه قیمت تمام‌شده انرژی در کشور به‌طور دقیق محاسبه شده، نه تمام انرژی‌های تولیدی کشور قابل صادرات به خارج است و نه نرخ ارز بازار آزاد ملاک دقیقی از وضعیت اقتصادی کشور است. از سویی اگر بنا بر هزینه-فرصت است، تمام هزینه-فرصت‌ها و زیان‌هایی که دولت با کاهش ارزش پول به معیشت مردم وارد کرده و موجب کوچک‌شدن سفره آنان شده است نیز باید در محاسبات وارد شود و این عدم‌النفع بیستی دوطرفه باشد. پیشنهاد می‌شود با توجه به اهمیت به‌سزای داده‌ها و اطلاعات اولیه برای سیاست‌گذاری، پژوهش‌هایی به منظور محاسبه یارانه پنهان انرژی با روش‌هایی متفاوت از روش شکاف قیمتی صورت گیرد و نتایج آن در اختیار سیاست‌گذاران و متولیان امر قرار گیرد. حداقل نتیجه حاصل از این پژوهش‌ها جلوگیری از ایجاد اغراق در تحلیل و نحوه محاسبه یارانه انرژی است. در نهایت پیشنهاد می‌شود محاسبه قیمت تمام‌شده واقعی بر مبنای هزینه‌های داخل کشور صورت بگیرد و برای محاسبه یارانه پنهان انرژی مبنای قرار گیرد.



سطح سازماندهی و حکمرانی ۳- سطح قوانین و نهادهای رسمی ۴- سطح نهادهای غیررسمی نظیر فرهنگ. برای مثال می‌توان علاوه بر تفکر در مورد نحوه قیمت‌گذاری بنزین، با تغییر سازماندهی در عرضه انرژی و ارائه سوخت جایگزین، همچنین ایجاد نهاد تنظیم‌گر رسمی و استفاده از سیاست‌های اقتصاد رفتاری، بسته‌ای جامع از سیاست‌گذاری ارائه دهیم، نه این‌که خودمان را محدود به اولین سطح سیاست‌گذاری کنیم.

آخرین خطا آن است که اولویت‌ها را در اجرای سیاست‌ها نادیده بگیریم. برای مثال در سال ۹۵ سهم بنزین از مجموع یارانه‌های فرآورده‌های نفتی، هشت درصد و سهم گازوئیل حدود ۶۸ درصد است. از سویی دیگر بیش از سه چهارم یارانه ضمنی هیدروکربوری به غیرخانوار اختصاص دارد.^۱ اما اصلاح قیمت بنزینی در اولویت قرار می‌گیرد، این درحالی است که بنزین کالای معیار و نسبتاً ضروری محسوب و موجب افزایش انتظارات تورمی می‌شود و درحالی‌که اقتصاد از کاهش ارزش پول ملی و بی‌ثباتی رنج می‌برد، زمان بسیار نامناسبی برای اصلاحات انتخاب شده است. کارت سوخت بدون هیچ دلیلی حذف شده و سیاست‌گذار چشمانش را بر روی اصلاحات اساسی در مورد مصرف خوراک پتروشیمی‌ها، نیروگاه‌ها و مشترکین پر مصرف برق خانگی و نیز صنایع بزرگ پر مصرف با بهره‌وری پایین بسته است.

پی‌نوشت‌ها

۱. سازمان برنامه‌بودجه در دو مقطع یعنی شهریورماه ۱۳۹۸ و آبان‌ماه ۱۳۹۸ اقدام به انتشار گزارشاتی با عناوین زیر کرد:
بررسی نظام یارانه‌ای در اقتصاد ایران، تخمین ابعاد کمی و ارائه راهبردهای اصلاحی، سازمان برنامه‌بودجه، شهریورماه ۱۳۹۸
برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی، سازمان برنامه‌بودجه، آبان‌ماه ۱۳۹۸
۲. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، یارانه پنهان و ملاحظات آن، ۱۳۹۸

سومین خطا آن است که انرژی را مانند کالاهای مرسوم و روزمره زندگی، کالای خصوصی تلقی کنیم و قیمت‌گذاری آن را به صورت بی‌قیدوشرط به بازار واگذار کنیم. این در حالی است که اولاً انرژی کالای مشاع و نسبتاً ضروری محسوب می‌شود نه کالای کاملاً خصوصی، بنابراین لزوماً قیمت‌گذاری آن توسط مکانیسم بازار منتهی به قیمت عادلانه نخواهد شد. ثانیاً بر فرض که انرژی کالای خصوصی باشد باز هم مکانیزم عرضه و تقاضا ممکن است فاقد کارایی لازم باشد؛ زیرا مکانیسم عرضه و تقاضا در بازاری می‌تواند به کشف قیمت نسبتاً عادلانه (مورد رضایت طرفین معامله) بینجامد که فروشی نظیر تعداد زیاد عرضه و تقاضاکنندگان، اطلاعات کامل و شفافیت، عدم وجود هزینه مبادله، وجود فناوری کامل و کالاهای جایگزین در دسترس در آن برقرار باشد. این در حالی است که این فروض عمدتاً در بازار انرژی خصوصاً در برخی حامل‌ها نظیر بنزین - صادق نیست و لذا بازار در این زمینه شکست می‌خورد. به عبارت دیگر به همان دلالی که در موارد شکست بازار، مکانیسم بازاری کنار گذاشته می‌شود در برخی حامل‌های انرژی نیز ضرورتاً باید از مکانیسم‌های دیگری برای توزیع منابع استفاده کرد. بنابراین باید به دنبال مکانیسم‌های جایگزین و مکمل روش بازاری باشیم که به اصطلاح در علم اقتصاد نهادی به آن «طراحی سازوکار» می‌گویند. یعنی الزاماً روش قیمت‌گذاری بازاری یا دولتی در قیمت‌گذاری صحیح نیست، بلکه می‌توان از سازوکارهای بین این دو به عنوان مثال ایجاد نهاد تنظیم‌گر استفاده کرد.

چهارمین خطا این است که انحصار چارچوب تحلیلی در سیاست‌گذاری بهبود یارانه انرژی را در سازوکار بازاری و قیمت‌گذاری قفل و از سایر سطوح سیاست‌گذاری غفلت کنیم. ویلیامسون از اقتصاددانان نهادی چهار سطح برای تحلیل اقتصادی ذکر کرده است: ۱- سطح تخصیص منابع (مانند سیاست‌های مبتنی بر قیمت) ۲-

انرژی کالای مشاع و نسبتاً ضروری محسوب می‌شود، نه کالای کاملاً خصوصی، بنابراین لزوماً قیمت‌گذاری آن توسط مکانیسم بازار منتهی به قیمت عادلانه نخواهد شد.

«بنزین برای همه» فاقد پشتیبانی قانون است

مروری بر چالش‌های سیاست‌گذاری انرژی در ایران



مهندس معین احمدی، پژوهشگر اندیشکده حکمرانی انرژی و منابع ایران، دغدغه سیاست‌گذار ایرانی در حوزه انرژی را دارای سوبه‌های اقتصادی و در غفلت از تبعات سیاسی و اجتماعی فهم می‌کند. احمدی این ادعا را با مرور پالس‌های رفتاری سیاست‌گذار در دوره‌های متعدد، چک و اثبات می‌کند. بنزین یا انرژی به‌مثابه حقی همگانی، در فهرست انتقادات وی قرار دارد که در ابعاد حقوقی و قانونی، بعید از امکان اثبات است. باین حال، سهمیه‌بندی از طریق زیرساخت کارت را ناگزیری سیاست‌گذاری در حوزه انرژی تشخیص می‌دهد. آن‌چه احمدی بر آن تأکید دارد روش‌های مرسوم کاهش مصرف انرژی است که علی‌رغم زمینه‌های نامطمئن سیاست‌گذاری، در زمین لرزان جامعه قابلیت پیاده‌سازی دارند. قیمت‌گذاری پلکانی، راه‌کار مشخص این پژوهشگر ارشد انرژی است برای رفع چالش‌های چندبعدی از جمله کاهش نابرابری قیمت داخلی با قیمت‌های جهانی، تخفیف زمینه‌ها و انگیزه‌های قاچاق انرژی و کاستن از مقاومت اجتماعی در برابر افزایش قیمت. چالش پیاده‌سازی قیمت‌گذاری پلکانی به‌زعم وی، تعارض منافع حاصل از کاهش بهره‌مندی برخورداران از رانت نفت و حامل‌های انرژی است.

سابقه مشخصی برای اجرای سهمیه‌بندی در سایر کشورها وجود دارد؟

روی نمونه‌های سهمیه‌بندی انرژی، مطالعه داخلی صورت نگرفته ولی نمونه‌هایی از آن در دنیا موجود است. مثلاً دانشگاه هاروارد مطالعه‌ای روی ده سال منتهی به فروپاشی شوروی انجام داده است و طی آن به تبعات شکل‌گیری طبقه الیگارشی نیز می‌پردازد و تشریح می‌کند که چگونه خصوصی‌سازی به‌دست افرادی می‌افتد که سببه‌های عمدتاً امنیتی در شوروی داشتند. بخش زیادی از این فرآیند به‌شکل وام‌های بلاعوض واگذار و بخشی نیز به‌شکل درآمد سهام به مردم داده می‌شود که با قیمت نازلی توسط بانک‌ها خریداری می‌شود. این اتفاق سبب ایجاد نارضایتی‌هایی می‌شود که بنیان شعار «برگشت به دلار» آقای پوتین در سال ۲۰۰۰ نیز از اینجا شکل گرفته است.

چگونه به ذهن سیاست‌گذار ایرانی رسیده است که کاهش مصرف انرژی با جلوگیری از قاچاق سوخت را با سیاستی پیش‌برد که نمونه مشخص و موفقی از آن وجود ندارد؟

دولت در ایران برخلاف بسیاری از دولت‌های مدرن دنیا، دارای درآمد است. محل درآمد دولت‌ها در دنیا مالیات است، اما در ایران دولت نفت تولید می‌کند و از صادرکردن فرآورده‌های نفتی، منابعی را وارد قانون بودجه کند. این شکل از درآمد، می‌تواند رفتار و راهکارهای دولت را در مواجهه با مسائل شکل می‌دهد. تجربه نشان داده است که دولت وقتی به قیمت و درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی حساس می‌شود که به تراز بودجه منفی برسد. پشتوانه اتفاقات آبان ۹۸، آن‌طور که مشهور شده است به اصلاح مصرف بنزین ارجاع نداشت، بلکه به تحت فشار بودن قانون بودجه بازمی‌گشت. درواقع ریشه تحرک دولت قانون بودجه و درآمدی است که می‌تواند از بنزین کسب کند و میزان مصرف برای آن اهمیت چندانی ندارد. به‌همین خاطر هر زمانی که دغدغه دولت‌ها نسبت به درآمدهای نفتی برطرف شود، پیگیری‌های مربوط به اصلاح مصرف نیز تمام می‌شود. بر اساس این سنت، اکنون که در برهه‌ای قرار داریم که فروش نفت مقداری رونق یافته است، بحث بنزین با شدت قبلی دنبال نمی‌شود. توجهات



حذف کارت سوخت، شکست برجام و جهش قیمت بنزین، به کلی آمار مصرف سوخت در کشور را از ما گرفت. ما صرفاً میزان تولید را می‌دانستیم اما جای مصرف آن را نمی‌دانستیم. هر طرحی در حوزه انرژی در گام نخست نیازمند اطلاع از میزان مصرف است. پس از آن کشور دچار سردرگمی شد. بنابراین کارت سوخت احیا و زیرساخت آن فراهم شد؛ تا بر مبنای میزان مصرف بتوانیم طرح ارائه کنیم. این نمونه‌ای از آزمون و خطایی است که در تجربه سهمیه‌بندی داشته‌ایم.

اساسی به جامعه می‌شود.

اکنون بلوغ معطوف به تدوین و اجرای آن سیاست جامع، چه راهکاری را توصیه می‌کند؟

بیمید می‌دانم هم‌اکنون نیز درس این اتفاقات گرفته و کشور به بلوغی در این زمینه رسیده باشد. من هنوز طرح جدیدی مبتنی بر تجربه پیشین ندیده‌ام. هم‌اکنون نیز اگر بحث اصلاحات مطرح و دنبال شود، تداوم همان روش‌های تکراری است.

سهمیه‌بندی بنزین به نوبه خود اتفاق بدی نیست و کاری است که باید انجام می‌دادیم. بنزین تا شصت لیتر ۱۵۰۰ تومان و بالاتر از آن ۳۰۰۰ تومان، تا حدودی در کنترل مصرف موثر بوده است. ولی این که چرا پله بالاتر نداریم، محل سوال است. مثلاً تا شصت لیتر ۱۵۰۰ تومان، شصت لیتر بعدی ۳۰۰۰ تومان و هر چه بعد از آن دو برابر قیمت‌گذاری شود، نداریم. مسئله کشور، رشد مصرف انرژی اعم از بنزین، گاز، برق و غیره است. بنابراین ما باید رشد مصرف را کنترل کنیم و سیاستی که هدف آن کنترل مصرف است، می‌تواند به مصارف پایین بی‌اعتنا باشد. یعنی تخفیف شصت لیتر اول را نگه داریم، اما در پلکان‌های بعدی قیمت‌گذاری واقعی را دنبال کنیم. این طرح با زیرساخت فعلی و تا چهار پله می‌تواند تأثیر خوبی بر کاهش مصرف انرژی داشته باشد.

این یک سیاست قیمتی است که در دسترس ماست، اما از آن استفاده نمی‌کنیم. کشور ناگزیر از رشد حداقلی قیمت‌هاست، اما این رشد باید یک شیب منطقی داشته باشد. بنابراین ما ناچار از سهمیه‌بندی با زیرساخت کارت هستیم.

یکی از راه‌کارها نمی‌تواند تخصیص سهمیه به کد ملی باشد؟

طرح اختصاص سهمیه به افراد، نوعی بخشیدن انرژی به افراد است که بر اساس آن حق خریدوفروش انرژی را پیدا می‌کنند. بند قانونی مشخصی وجود ندارد که به دولت اجازه دهد بتواند اموال عمومی را به شکل مالکیت به مردم منتقل کند.

سوال بعدی درباره فروش در بازار است که این طرح، فاقد آن است. بازار، زیرساخت می‌خواهد و عرضه و تقاضا، نیازمند تحلیل دقیق است. اگر به هر فرد ۱۵ لیتر داده شود و تا سی هزار تومان امکان خریدوفروش فراهم باشد، در کل رقم

ویژه دولت نیز نشان موید این نکته است که محل دغدغه سیاست‌گذار ما، در نقطه مصرف نیست، بلکه در منابع درآمدی متمرکز است.

همین توجه ویژه، موجب شده است که در برهه‌هایی که باید، اصلاح قیمت دنبال نشود و در برهه‌هایی که نیاز به این اصلاحات دارد، به مقاومت اجتماعی خورده و چون این مقاومت را نادیده گرفته، فاجعه‌ای مثل آبان ۹۸ رخ داده است.

آیا این نمونه منحصر به فرد، سیاست بومی موفق محسوب می‌شود و توانسته به مسئله سیاست‌گذار پاسخ بدهد؟

سهمیه‌بندی بنزین در ایران، ابعاد موفقیت و شکست را توأمان دارد. پس از طرح آن به مدت یک سال به خوبی پیش رفت. در دوره آقای زنگنه در دولت آقای روحانی، قیمت‌های ما با قیمت فوب خلیج فارس تقریباً برابر و حتی قیمت بنزین ما هزار تومان نیز گران‌تر شده بود. این دوره با احیای برجام مصادف بود و برابری قیمت‌ها با قیمت‌های جهانی، امکان مطرح شدن حذف کارت سوخت را به میان آورده بود. همین، تصور اشتباه از بازار بود که سنجش کنترل بنزین را از بین برد. چراکه اندازه‌گیری و داشتن اطلاعات مقدار مصرف را از ما گرفت. کارت سوخت، زیرساخت داده خوبی فراهم می‌کرد که آمار نسبتاً دقیقی از مصرف بنزین داشته باشیم.

حذف کارت سوخت، شکست برجام و جهش قیمت بنزین، به کلی آمار مصرف سوخت در کشور را از ما گرفت. ما صرفاً میزان تولید را می‌دانستیم اما جای مصرف آن را نمی‌دانستیم. هر طرحی در حوزه انرژی در گام نخست نیازمند اطلاع از میزان مصرف است. پس از آن کشور دچار سردرگمی شد. بنابراین کارت سوخت احیا و زیرساخت آن فراهم شد؛ تا بر مبنای میزان مصرف بتوانیم طرح ارائه کنیم. این نمونه‌ای از آزمون و خطایی است که در تجربه سهمیه‌بندی داشته‌ایم.

در دولت هفتم (آقای خامنه‌ای)، برنامه روتین افزایش قیمت بنزین در شب عید را داشتیم؛ که سازوکار بدی محسوب نمی‌شد و همه اطلاع و انتظار داشتند که سالانه ده درصد افزایش قیمت بنزین خواهیم داشت. از دولت هشتم به بعد، به روزرسانی قیمت متوقف شد. هرگونه تغییر و اصلاح بعدی، چون مطابق با انتظار جامعه نبود، منجر به وارد شدن شوک به اقتصاد و جامعه شده است.

باید توجه کنیم مسائلی که در حوزه انرژی و بحث قیمت با آن‌ها مواجه هستیم، در خود حوزه انرژی ریشه ندارند و خارج از این حوزه و عمدتاً از ناحیه نرخ ارز رقم می‌خورند. ثبات نرخ ارز، بسیاری از مسائل را موجب می‌شود. بنزین هزار تومانی با نرخ ارز هفتصد تومانی، با قیمت بنزین برابر با قیمت‌های جهانی مصادف می‌شود. وقتی نرخ ارز به شدت ناپایدار است، موجب برهم خوردن قیمت‌ها می‌شود. مقاومت اجتماعی نیز از همین ناحیه شکل می‌گیرد. مطالبه مصرف‌کننده از دولت، اجرای سیاست یکپارچه‌ای است که تنظیمی منطقی میان تمام حوزه‌ها برقرار کند و افزایش قیمت را متناسب با نرخ ارز و افزایش هزینه‌های زندگی پیش ببرد. از این رو، حل مسئله انرژی، بدون التفات به ریشه‌های اصلی آن ممکن نیست و ما نمی‌توانیم بر آورد دقیقی از طرح‌هایی داشته باشیم که صرفاً بر اصلاح قیمت انرژی متمرکز هستند.

و نرخ ارز تابعی از سیاست خارجی است؟

قطعاً بخشی از ریشه‌های مسئله ارز و انرژی به سیاست خارجی مرتبط است، اما نباید از نقش سیاست‌های داخلی و نظام بانکی نیز غافل شد. اعتراض مردم نیز به این است که وقتی ما نقشی در سیاست‌های داخلی و خارجی نداریم، چرا باید هزینه‌های آن را به شکل افزایش قیمت انرژی پرداخت کنیم؟ مثلاً افزایش ده درصدی قیمت انرژی به طور سالانه، مسئله‌ای نیست که حساسیت اجتماعی ایجاد کند، اما سیاست‌گذار سال به سال این فرصت را از دست داده و شکاف قیمتی را روز به روز بیش‌تر کرده است تا جایی که هرگونه اصلاحی منجر به وارد شدن شوک





کارهای سیاست‌پژوهی که جایزه ملی سیاست‌گذاری نیز نمونه‌ای از آن است، این مشکل عمومی را دارند که ادبیات سیاست‌پژوهی به صورت عام، در آن‌ها رعایت نمی‌شود. تفاوت پژوهشی که در دانشگاه انجام می‌شود با پژوهشی که قرار است در کشور اجرا شود، در عناصری مثل تحلیل ذی‌نفعان و پیوست اجتماعی و سیاسی است. به خصوص طرح‌هایی مثل قیمت بنزین باید حتما به سمت این تحلیل‌ها بروند.

باشد و در لایه‌های بالای مصرف که مصارف غیرضروری‌تر هستند، با افزایش پلکانی قیمت، مصرف را کنترل کرد. مطالعه و تجربه شخصی من می‌گوید بهترین و راحت‌ترین کار، قیمت‌گذاری پلکانی و استفاده از مالیات یا عوارض بهینه‌سازی مصرف با استفاده از زیرساخت‌های موجود است. البته که از راه‌کارهای غیر قیمتی نیز نباید غافل بود.

چالش‌های قیمت‌گذاری پلکانی چه خواهد بود؟

افزایش قیمت در حوزه بنزین به هر شکلی، با چالش مقاومت اجتماعی همراه است. اما اگر نقطه اثر روی کنترل رشد مصرف یا الگوی مصرف باشد، قطعا با مقاومت اجتماعی همراه نخواهد بود. بنابراین چالش اساسی افزایش قیمت پلکانی، افرادی هستند که از پایین‌بودن قیمت حامل‌ها یانرژی نفع می‌برند و در نظام سیاست‌گذاری کشور نیز صاحب نفوذ هستند و تا امروز جلوی این طرح را گرفته‌اند. این افراد با این مغلطه که افزایش قیمت بنزین موجب صدمه‌دیدن قشر ضعیف و آسیب‌پذیر می‌شود، ذی‌نفع‌بودن خود در پایین‌نگهداشتن قیمت‌ها را پنهان می‌کنند. درحالی‌که افرادی که رفاه کم‌تری دارند، به این علت که بسیاری از مصارف رفاهی را ندارند، الگوی مصرف پایین‌تری بروز می‌دهند. بنابراین افرادی که در دستگاه‌های سیاست‌گذاری مسئولیت دارند، دارای تعارض منافع برای تصمیم‌گیری هستند.

برای قیمت‌گذاری پلکانی و جلوگیری از رشد مصرف که در نسبت با مسائل رفاهی در حال رخ‌دادن است، مشکل کارشناسی وجود ندارد و در حوزه گاز و برق نیز قابل اجراء است و به راحتی می‌توانیم به قیمت انرژی خلیج فارس برسیم. در کشورهایی که بازار آزاد انرژی شکل گرفته و قیمت آزاد است، باز هم عوارض بر مصرف بیش‌تر وضع می‌شود. برخی سیاست‌مداران استناد می‌کنند که در صورت آزادسازی قیمت‌ها، باید مصارف نیز آزاد و رها شود؛ درحالی‌که تجربه کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد آزادسازی قیمت‌ها برای جلوگیری از رشد مصرف کافی نیست و مصرف از طریق عوارض و مالیات کنترل می‌شود.

همچنین اجرای این کار زیرساخت و هزینه جدید لازم ندارد و تنها چالش آن، تعارض منافع افراد تصمیم‌گیرنده است.

اگر بخواهید یک توصیه قابل اجرا برای بهبود طرح‌های انرژی داشته باشید،

آن چیست؟

کارهای سیاست‌پژوهی که جایزه ملی سیاست‌گذاری نیز نمونه‌ای از آن است، این مشکل عمومی را دارند که ادبیات سیاست‌پژوهی به صورت عام، در آن‌ها رعایت نمی‌شود. تفاوت پژوهشی که در دانشگاه انجام می‌شود با پژوهشی که قرار است در کشور اجرا شود، در عناصری مثل تحلیل ذی‌نفعان و پیوست اجتماعی و سیاسی است. به خصوص طرح‌هایی مثل قیمت بنزین باید حتما به سمت این تحلیل‌ها بروند. شاید خانه اندیشه‌وزان باید در این زمینه‌ها ورود کند. به صورت عمومی، جانداختن تحلیل ذی‌نفعان، تغییر بزرگی در رویکرد طرح‌های اندیشکده‌ای خواهد داشت. بسیاری از طرح‌هایی که معتقدند از رصد، آینده‌پژوهی یا تبیینی در یک حوزه فراتر رفته‌اند و ادعای اجرایی دارند، باید از پیوست‌های سیاسی و اجتماعی قوی و تحلیل ذی‌نفعان برخوردار باشند. عمده پژوهش‌هایی که صورت گرفته است، فاقد چنین عناصری و غالبا با رویکردهای اقتصادی و به عنوان مشورتی به دولت به عنوان دستگاهی اجرایی ارائه می‌شوند؛ یعنی چه میزان درآمد برای دولت خواهد داشت و چه میزان صادرات را افزایش خواهد داد.

که همین پژوهش‌ها نیز احتمالا خیلی دقیق نیستند؟

بعید است دقیق باشند؛ چراکه دست‌رسی اندیشکده‌ها به داده‌های واقعی بسیار پایین است. همین مسئله دست‌رسی به داده، دقت کارهای سیاستی را بسیار پایین می‌آورد.

۴۵۰ هزار تومان را رقم می‌زند، چیزی شبیه به سیاستی که در دوران بعد از فروپاشی شوروی در روسیه اتفاق افتاد و تقریبا شبیه به سهام عدالت خواهد شد، برگه‌ای دست مردم داده می‌شود که برای به دست آوردن آن تلاشی نکرده‌اند و واسطه‌گران می‌توانند قیمت‌های بازار را پایین نگه دارند و بنزین را ارزان خرید و صادر کنند. درواقع می‌توانند به صورت رسمی قاچاق کنند. بنابراین تحلیل بازار مهم است که با این سیاست چه ظرفیتی از فروش و خرید شکل خواهد گرفت. قطعا قیمت بازار به سمتی خواهد رفت که قیمت نزول کند و صادراتی که اکنون به صورت غیررسمی وجود دارد (قاچاق)، شکل رسمی به خود بگیرد.

این طرح، ایرادات حقوقی هم دارد و فاقد مطالعه دقیقی از سازوکار بازار است. طرحی که سیاست قیمتی را دنبال می‌کند باید بتواند بگوید که نقطه تعادلی قیمت در بازار چقدر است. تحلیل حتی کلی که قیمت بالا و پایین را نشان دهد، وجود ندارد. بنابراین باید به سیاست‌گذار حق بدهیم که از تبعات اجرای این طرح نگران باشد.

نکته بعدی که اجرای این طرح را فعلا ناممکن می‌کند، این است که حتی که این طرح برای مردم ایجاد می‌کند در صورت افزایش جمعیت از چه محلی تامین خواهد شد؟ در صورت دویست میلیونی شدن جمعیت کشور، نیازمند تاسیس پالایشگاه‌های جدید است تا سهم تمام جمعیت عرضه شود. پالایشگاه با کدام منابع ساخته می‌شود؟

در کشورهایی که با معضل بودجه نفتی مواجه نیستند، دولت‌ها چه رفتار و نیتی با انرژی دارند؟

رفتار دنیا در حوزه انرژی، با هدف بهینه‌سازی و کنترل مصرف انرژی، روش‌های ساده‌ای است که کشورهای پیشرفته از آن‌ها جواب گرفته‌اند. کشورهایی مثل آلمان از طریق عوارض بهینه‌سازی و مالیات، مصرف را کنترل کرده است. پنجاه درصد قیمت مصرف انرژی در بخش خانگی آلمان، از مالیات است. این ظرفیت در کشور ما نیز وجود دارد.

با توجه به تجربه ما، مالیات در ایران می‌تواند راه‌حل مناسبی باشد؟

در سال ۲۰۰۶ اتحادیه اروپا مطالعه‌ای روی تاثیرات بازار Green Certificate داشته که مربوط به انرژی‌های تجدیدپذیر است. همچنین در طرح مشابهی، بهینه‌سازی انرژی در سطح اتحادیه اروپا را تحت عنوان White Certificate مطالعه کرده است. نتیجه پژوهش‌ها، این بود که یکسان‌سازی در اتحادیه اروپا خوب نیست و هر کشوری باید سیاست جداگانه خودش را در حوزه مصرف پی بگیرد. اما برخی روش‌ها کاملا جواب‌پس داده هستند و می‌توانند در سایر کشورها نیز استفاده شوند. ما در ایران به سمت این روش‌ها نرفته‌ایم. زیرساخت مالیات در کشور ما مناسب نیست، چراکه ممکن است در مصارف دیگری به کار رود. اما عوارض تحت عنوانی که جمع‌آوری شده است، خرج می‌شود و منابع حاصل از عوارض بهینه‌سازی مصرف برق و گاز می‌تواند در اختیار سازمان متولی بهینه‌سازی انرژی قرار بگیرد تا کمک مالی برای پروژه‌هایی باشند که منجر به بهینه‌سازی انرژی می‌شوند اما به دلیل قیمت انرژی توجیه اقتصادی ندارند. یعنی از یک سو قیمت انرژی را با وضع عوارض بهینه‌سازی مصرف افزایش داده‌ایم و از سوی دیگر کمک مالی به پروژه‌های بهینه‌سازی است. زیرساخت این طرح موجود است و نیاز به تاسیس سازمان جدید نیز ندارد. البته خوب است که نهادی خارج از وزارتخانه متولی این امر شود؛ که مدلی است که کشورهای توسعه‌یافته انجام داده‌اند و در آن موفق بوده‌اند.

این که می‌گویم دغدغه دولت، کنترل مصرف نیست، اینجا خودش را نشان می‌دهد. اگر واقعا کنترل مصرف اهمیت داشت، می‌توانستیم با عنوان عوارض و مالیات، قیمت را در همین سطح فعلی نگه داریم. عوارض نیز می‌تواند پلکانی

فصل چهارم



قیمت‌گذاری بنزین و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی تعارفات اقتصاد متعارف

برنامه‌های توسعه، سند چشم‌انداز و شعارهای سالانه ده سال اخیر، راهنمای درک درد و دغدغه حاکمیت است: اقتصاد؛ آن‌چه توأمان در زیست ذهنی متخصصان و زیست ضمنی عوام به درک و اعتبار راه یافته است. مثلاً کسری بودجه که ظاهراً اصطلاحی اقتصادی است و به تفاوت هزینه‌ها و درآمدهای دولت به نفع اولی اشاره دارد؛ در تجربه ایرانی، به اسم رمز عملیات افزایش قیمت حامل‌های انرژی تبدیل شده است. افزایش قیمت انرژی یا آن‌طور که سیاست‌گذاران بر آن تأکید دارند اصلاح قیمت انرژی، یک سیاست‌گذاری قیمتی است؛ که لایه‌ها و لایه‌های جامعه‌شناختی و روان‌شناختی بسیار دارد. آن‌چه امروزه به‌عنوان مطالعات اقتصاد سیاسی و مطالعات اقتصاد نهادگرا می‌شناسیم، مشهور مغفولی در سیاست‌گذاری‌های حوزه انرژی است که التفاتی جدی به این لایه‌ها و لایه‌ها دارد.

تفاوت قیمت انرژی در ایران با نرخ جهانی آن بر کسی پوشیده نیست؛ اما این اصلاح قیمتی باید شامل چه ملاحظاتی باشد؟ علی نصیری اقدم، محسن یزدان‌پناه و اسماعیل نوده فراهانی ابعاد این سوال را کاویده‌اند.

تجویز حق عمومی برای بنزین یارانه‌ای به انسداد سیاستی منجر می‌شود

تحلیل سیاست‌گذاری‌های قیمتی در ایران



دکتر علی نصیری اقدام، استادیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، در یک ارائه مملو از مثال‌های تبیین‌گر، سیاست‌های اقتصادی در کشور را تقبیل رابطه دولت-ملت به ارتباطی فنی و محاسباتی می‌داند که عاری از جنبه‌های روان‌شناختی، جامعه‌شناختی و حقوقی است. از نظر وی آن‌چه در جریان سیاست‌های قیمتی انرژی با آن مواجهیم، گرفتاری در گرداب انسداد سیاستی است که عملاً دست دولت برای هر نوع اقدام کارآمد را می‌بندد.

نصیری اقدام سهمیه‌بندی بنزین بر اساس کد ملی را در زمره سیاست‌هایی دسته‌بندی می‌کند که با ایجاد انسداد در قدرت سیاست‌گذاری دولت، ناخواسته باور به ناکارآمدی دولت را تقویت می‌کند. به‌زعم وی سیاست‌نویسی نیازمند هوشمندی‌ای است که از ساده‌سازی‌های علم اقتصاد فراتر رود و روایت سیاسی هر طرح سیاستی را پیش چشم سیاست‌مدار و سیاست‌گذار بگذارد.

مقدمه

رویکرد این جستار به موضوع سهمیه‌بندی بنزین و سیاست‌های اقتصادی در کشور، گرچه انتقادی است اما نافی زحمات و دغدغه‌های مهمی که منجر به پیشنهاد و اجرای آزمایشی یک کار فنی خوب و منسجم در کشور شده، نیست. بنابراین نقطه ورود نه از بعد فنی بلکه از بعد حکمرانی به این بحث است.

مسئله چیست؟

مدیریت یارانه انرژی در ایران، یک مسئله تاریخی و دارای پیشینه طولانی است که همواره اختلافاتی درباره آن وجود داشته است. در دهه ۱۳۷۰ خورشیدی و قانون برنامه سوم توسعه قیمت بنزین سالانه ده درصد افزایش می‌یافت. متأسفانه این روند به‌نسبت کند در برنامه چهارم توسعه و با روی کار آمدن مجلس هفتم متوقف

شد که برای کشور آسیب‌های زیادی به همراه داشت. آقای حداد عادل به عنوان رئیس مجلس شورای اسلامی از این توقف مخرب با عنوان «هدیه‌ای برای ملت ایران» نام برد و رسماً اعلام کرد که جلوی افزایش قیمت بنزین را خواهیم گرفت. بنابراین، عملاً اصلاحات قیمتی هم از دستورکار برنامه چهارم خارج شد و باعث شد شکاف قیمتی روزبه‌روز افزایش یابد. این وضعیت تا آخر دولت اول آقای احمدی‌نژاد ادامه داشت. احمدی‌نژاد با قدرت خطابه، لابی‌گری، هوش و البته دغدغه‌ای که برای توزیع درآمدها داشت، هدفمندی یارانه‌ها و سهمیه‌بندی بنزین را اهرمی برای پیشبرد منویات خود قرار داد.

در این برهه از زمان برای نخستین‌بار در ایران، نطفه پیوند میان افزایش قیمت بنزین و توزیع درآمد پایه‌گذاری شد. درواقع مبنای طرح سهمیه‌بندی بنزین نیز اتصال اصلاح قیمت‌ها و پرداخت یارانه به مردم است، به‌طوری‌که موجب کسری



دو موردی که قیمت‌ها کمی تعدیل شد، آقای روحانی ناگزیر شد درآمد ناشی از افزایش قیمت را بین مردم پخش کند. یعنی مجبور شد دوباره یارانه را افزایش دهد. این پدیده به معنای شرطی شدن مردم به دریافت یک پول توجیبی است برای این‌که اجازه دهند دولت کاری انجام دهد. این چیزی است که من آن را انسداد سیاستی می‌نامم.

یارانه بنزین این است که ما برای هر فرد سهمیه بنزین در نظر بگیریم، چه مالک خودرو باشند، چه نباشند. با این منطق یک عبارت بسیار مهم‌تر مطرح شده و آن این است که هر فرد حق استفاده از یارانه بنزین را دارد که این عبارت نقطه عزیمت بحث انتقادی است.

برای این‌که ببینیم تبعات و معنای واقعی حق هر ایرانی برای استفاده از بنزین یارانه‌ای چیست، اجازه بدهید چند مثال بزنیم. مراتع به‌صورت رایگان در اختیار روستاییان و عشایری است که برای تغذیه گله خود از آن‌ها بهره‌مند می‌شوند. هرچه اندازه گله افراد بزرگ‌تر باشد، صاحبان گله بیش‌تر از این موهبت الهی که در زمره انفال است بهره‌مند می‌شوند. حال آن‌که فقیرترین مردم در شهرهایی که هزینه زندگی در آن‌ها بسیار سرسام‌آور است به چنین موهبتی دست‌رسی ندارند. مطابق منطق طرح سهمیه‌بندی بنزین بر اساس کد ملی، باید به هر کد ملی حق بهره‌مندی از مرع را اعطا کنیم و در قالب یک بستر فنی به آن‌ها اجازه بدهیم که یا از حق خود استفاده کنند، یا آن را به کسانی که در روستا زندگی می‌کنند و گوسفند دارند بفروشند. نفس ایجاد «حق» که این طرح پیش می‌کشد از اساس مشکل دارد و تعریف‌کردنی نیست. دولت به مترو و قطارهای حومه‌ای یارانه کلان می‌دهد. دولت به اتوبوس‌رانی شهری یارانه می‌دهد. دولت به آب‌وفاضلاب شهری یارانه می‌دهد. دولت به آموزش و پرورش (کسانی که بچه دارند) یارانه کلان می‌دهد. تعمیم منطق بالا مستلزم این است که دولت همه این امور را رها کند و در عوض آن حق مترو، حق قطار حومه‌ای، حق اتوبوس شهری، حق ثبت نام و... تعریف کند و افرادی که به این حقوق نیاز ندارند، در بستر فنی به کسانی که نیاز دارند بفروشند و از قبل این طرح قیمت‌ها هم اصلاح شود.

اگر سیاست‌گذار بخواهد سازگار رفتار کند و این «حق» را در همه ابعاد امور به کار بندد، آن‌وقت با وضعیت بازگشت به دولت ملوک‌الطوایفی مواجه خواهیم شد. به این معنا که استفاده از پلیس، ویزا و غیره نیز در عداد حقوقی قرار می‌گیرد که هر فرد باید در بازاری مخصوص، آن را تهیه کند! از نظر فلسفه سیاسی این وضعیت یعنی بازگشت به وضع طبیعی (آناشسیسم). آبشخور فکری این اندیشه که ممکن است طراحان این طرح اصلاً به آن توجه نکرده باشند، از یکسو تفکر لیبرتاریسم و از سوی دیگر تفکر نومارکسیستی است. در این طرح

بودجه هم نشود و از این رهگذر جلوی افزایش بیش‌تر سطح عمومی قیمت‌ها نیز گرفته شود.

با وجود این‌که با اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در یک مرحله قیمت‌ها اصلاح شد ولی تداوم نیافت و حتی در چهار سال بعد از آن که آقای احمدی‌نژاد در قدرت بود، قیمت بنزین و سایر حامل‌های انرژی اصلاح نشد. در دوره‌های بعدی هم هرگاه دولتی اراده تغییر قیمت داشت، ناگزیر از حرکت با چراغ خاموش بود. حتی در دوره اوج محبوبیت آقای روحانی این امر محقق نشد. برخی از اعضای کابینه از جمله فردی که در سطح اجتهاد تحصیلات حوزوی داشت و عضو دولت بود، پرداخت یارانه به عموم مردم از محل افزایش قیمت بنزین را غیرشرعی و مخرب می‌دانست. وزیر وقت اقتصاد می‌گفت بیا باید این برنامه را متوقف کنید و اگر اشکالی پیش آمد مرا به‌عنوان مدافع حذف یارانه‌های مستقیم از دولت بیرون کنید. با وجود همه این حرف‌ها نه قیمت‌ها اصلاح شد، نه یارانه‌ها متوقف شد و امروز سازمان هدفمندی یارانه‌ها تبدیل به خزانه دوم کشور شده است که از نظر اصول بودجه‌ریزی امری غیرقابل قبول است.

بنابراین افزایش قیمت نه در تمه دوره احمدی‌نژاد و نه در دوره بعدی محقق نشد و هر بار که دولت به آن نزدیک شد، منجر به شورش‌های خیابانی شد. در موردی هم که قیمت‌ها کمی تعدیل شد، آقای روحانی ناگزیر شد درآمد ناشی از افزایش قیمت را بین مردم پخش کند. یعنی مجبور شد دوباره یارانه را افزایش دهد. این پدیده به معنای شرطی شدن مردم به دریافت یک پول توجیبی است برای این‌که اجازه دهند دولت کاری انجام دهد. این چیزی است که من آن را انسداد سیاستی می‌نامم. یعنی هدف‌مندی یارانه‌ها از نظر حکمرانی و سیاست‌گذاری، دست سیاست‌مدار را کوتاه کرد و با مطالبه‌ای که برای مردم ایجاد کرد، عملاً امکان این را که دولت بخواهد قدم از قدم بردارد، مسدود کرد. دولت را با یک تناقض روبه‌رو کرده است. اگر اصلاحات نکند وضعیت روزبه‌روز وخیم‌تر می‌شود و اگر اصلاحات را در دستورکار قرار دهد با انواع چالش‌های اجتماعی و اقتصادی مواجه می‌شود؛ به‌نحوی که امروز نه‌فقط دولت‌مردان نیاز به اصلاح قیمت‌ها را کتمان می‌کنند، بلکه اقتصاددانان نیز دیگر چنین سیاستی را توصیه نمی‌کنند؛ چراکه به ابعاد اجتماعی موضوع تا حدی وقوف پیدا کرده‌اند. مسئله این است که ما رابطه دولت و مردم را به یک رابطه فنی و محاسباتی تقلیل دادیم؛ درحالی‌که رابطه دولت و ملت یک رابطه اجتماعی و دارای ابعاد روان‌شناختی است. بی‌توجهی به این مهم، سیستم حکمرانی را قفل می‌کند. و این قفل را هدفمندی یارانه‌ها به پای حکمرانی ایران زد.

در سال ۱۳۹۷ و در شرایطی که به دلیل تحریم‌ها و جهش ناگهانی نرخ ارز ما نمی‌توانستیم قدم از قدم برداریم، طرح سهمیه‌بندی بنزین بر اساس حق همه ایرانی‌ها به برخورداری از بنزین یارانه‌ای پیشنهاد شد. این طرح از منظر حکمرانی و انسداد سیاست‌گذار، تفاوتی با هدفمندی یارانه‌ها ندارد، بلکه آثار منفی آن را نیز تشدید می‌کند و مثل سرطان در نظام حکمرانی و سیاست‌گذاری کشور رسوخ می‌کند.

نقد چیست؟

سهمیه‌بندی بنزین بر اساس کد ملی، حق استفاده از بنزین را برای همه ملت و نه صرفاً افراد دارای خودرو، در نظر می‌گیرد. منطق این پیشنهاد این است که صاحبان خودرو غالباً در دهک‌های بالای جامعه قرار دارند و یارانه بنزین براساس پلاک خودرو به معنای توزیع یارانه بین جامعه شهری و متمدن است. و چون دهک‌های پایینی و جامعه روستایی از این یارانه کم‌تر منتفع می‌شوند، اختصاص بنزین یارانه‌ای به خودرو ناعادلانه است. به عبارت دیگر، اقتضای عدالت در توزیع





اخیرا رئیس‌جمهور در سفر به استان کردستان راه‌آهن سنجند-همدان و همچنین فرودگاه سقز را افتتاح کردند. و نیز وعده دادند که به زودی راه‌آهن به ششماق متصل شود. و بعد هم گفته شد که از هفته بعد دو قطار و یک پرواز برنامه‌ریزی می‌شود. ببینید وقتی شما یک خط ریلی احداث یا فرودگاه بنا می‌کنید باید خط و ایستگاه و فرودگاه را در دسترس نگه دارد و برای این منظور باید هزینه‌های قابل توجهی را متحمل شود. وقتی که قرار باشد هر سه روز یکبار قطار و هر هفت روز یک پرواز انجام شود، منافعی که حاصل می‌شود به هیچ وجه هزینه‌های آن را پوشش نمی‌دهد. با وجود این، در گفت‌وگوها و اخبار طوری القا می‌شود که احداث این خطوط ریلی و فرودگاه‌ها حق مسلم مردم است. در این مورد هم ما با مسئله مشابهی مواجه هستیم: آیا احداث خطوط ریلی و فرودگاه حق مسلم مردم است یا حق مردم دسترسی به وسایل حمل‌ونقل عمومی برای سفر به سایر نقاط است؟ اگر بپذیریم که باید به تقاضای سفر به ارزان‌ترین روش پاسخ بدهیم، آن‌گاه دیگر احداث ریل یا فرودگاه حق مسلم نمی‌شود. تلقین وجود حق دسترسی به فرودگاه و خط ریل به معنای تحمیل هزینه‌ای مادام‌العمر به بودجه عمومی کشور است. بودجه‌ای که مابه‌ازای آن به تقاضای سفر پاسخ داده نمی‌شود. بنابراین شناخت مسئله مردم، شناسایی راه‌حل‌های پاسخ به آن مسئله و ایجاد حق در آن زمینه نیازمند هوشمندی است.

در مسئله حاضر هم همین بحث مطرح است. افراد زمانی به قیمت بنزین حساس می‌شوند که تنها راه رسیدن آن‌ها به مقصد، خودروی شخصی باشد. اگر استفاده از اتوبوس‌های تندرو، تاکسی‌های مناسب، قطارهای حومه‌ای و سایر وسایل حمل‌ونقل عمومی به راحتی و با قیمت مناسب در دسترس باشد، افراد دیگر به قیمت بنزین این‌قدر واکنش نشان نخواهند داد. اما در گذشته این کار به خوبی انجام نشده است و مردم به این باور رسیده‌اند که دولت چنین کاری نخواهد کرد و بعد از افزایش قیمت بنزین، اقدامی برای بهبود حمل‌ونقل عمومی انجام نخواهد داد. راه‌حل دیگر این است که ابتدا روش‌های جایگزین حمل‌ونقل توسعه یابد؛ این راه‌حل هم به دلیل محدودیت‌های بودجه‌ای عملیاتی نخواهد شد. راه سومی که من به آن اعتقاد دارم تطور و تحول هم‌زمان این دو است. به طور مثال، قیمت بنزین را ده درصد افزایش دهیم و در ازای آن خطوط مترو را توسعه دهیم. چنین حرکتی، نیازمند یک سند تعهد از طرف دولت در قبال اصلاحات قیمتی است.

مقدم بر این سند، فضاسازی رسانه‌ای و گفت‌وگو با مردم است. گفت‌وگو با مردم و تشریح شرایط و تبیین تعهدات از ضروریات این نوع اصلاحات است. بدون دیپلماسی و فن گفت‌وگو با مردم و بدون استفاده از نظر جامعه‌شناسان، سیاست با موفقیت پیاده‌سازی نخواهد شد.

نکته آخر این که سیاست برتر، سیاستی است که روایت و داستان داشته باشد و بتواند ارتباط موثر و معناداری با مردم برقرار کند. در یک طرح سیاستی باید ارتباط دولت و ملت دیده شده باشد و اثری که این سیاست بر آن ارتباط می‌گذارد، پیش‌بینی شود. در علوم انسانی اقتصادی‌ها و اقتصاددانان بسیار مستعد ساده‌سازی هستند و در ساده‌سازی آن‌قدر پیش می‌روند که بسیاری از عوامل را نمی‌بینند. ندیدن نقش نهادها گاهی می‌تواند یک سیاست را دچار چالش جدی کند. برخی از جنبه‌های این ساده‌سازی به علم اقتصاد مربوط می‌شود. علم اقتصاد طی صد سال اخیر ارتباطش را با ابعاد جامعه‌شناختی، حقوقی و روان‌شناختی قطع کرده و لذا به شدت ساده‌انگارانه است. خلاصه این که طرحی که به لحاظ فنی و در درون آزمایشگاه موفق است، لزوماً در عمل موفق نخواهد بود. موفقیت فنی شرط لازم پیاده‌سازی سیاست است ولی شرط کافی نیست.

این دو نحله سیاسی که دو سر طیف قرار دارند، با هم برادر و دارای خط اشتراک شده‌اند. لیبرترین‌ها از این که دست دولت برای هر کاری بسته می‌شود و نئومارکسیست‌ها از این که به جامعه عادلانه می‌رسند، این طرح را می‌پسندند. نکته بعدی این است که وقتی این حق تعریف شد و هر فرد امکان خریدوفروش حق خود را به دست آورد، آن وقت انتظار نظری این است که قیمت بازار در جایی نزدیک به قیمت فوب خلیج فارس کشف شود. این جا دوباره همان آثار قیمتی بر قیمت حمل‌ونقل و غیره ظاهر می‌شود و نه تنها صاحبان خودرو، بلکه همه افرادی که از این خدمات در شهر و روستا استفاده می‌کنند به آن معترض می‌شوند و از دولت می‌خواهند که وارد سامانه شود و با عرضه بنزین بیش‌تر قیمت‌ها را بشکند و دولت هم به آن تن خواهد داد.

نکته بعدی این است که کف قیمت که همان قیمت بنزین در حال حاضر است، قیمت مطلوبی نیست که می‌خواهیم آن را افزایش دهیم. ولی وقتی که مبنای تعلق یارانه آن قیمت کف برای همه ایرانیان باشد، آن وقت هیچ وقت اجازه افزایش کف قیمت را پیدا نمی‌کنیم چون که ۸۰ میلیون نفر جلوی نظام حکمرانی می‌ایستند. این‌ها همه مصادیق انسداد سیاستی است که برای نظام حکمرانی ایجاد می‌شود و هیچ کاری هم در برابر آن نمی‌شود انجام داد.

نتیجه فروکاستن موضوع قیمت حامل‌های انرژی به یک مسئله فنی و دیدن موضوع به مثابه یک بازی نه تنها حل مشکل بنزین نیست بلکه ناکارآمدسازی دولت و خالی کردن دست دولت از ابزارهای سیاستی است. اگر این استدلال را بپذیریم آن‌گاه باید در طراحی سیاست‌ها بسیار دقت کنیم. چراکه این گونه طرح‌ها علاوه بر از بین بردن اثربخشی دولت، به صورت ناخواسته در امتداد این تفکر قرار می‌گیرند که دولت در ایران ناکارآمد است.

راه‌حل چیست؟

از گذشته و در نقطه‌های دوراهی میان اصلاح قیمتی و غیرقیمتی، همواره این سوال در ذهنم وجود داشت که مسئله اصلی چیست؟ آیا مسئله صرفاً ارزان بودن قیمت بنزین است، یا مسئله دارای لایه‌های عمیق‌تری است که باید به پاسخ به آن و به عنوان یک هدف میانی به مسئله قیمت بنزین پرداخت. برای این که نکته روشن شود اجازه بدهید چند مثال بزنم.

نتیجه فروکاستن موضوع قیمت حامل‌های انرژی به یک مسئله فنی و دیدن موضوع به مثابه یک بازی نه تنها حل مشکل بنزین نیست بلکه ناکارآمدسازی دولت و خالی کردن دست دولت از ابزارهای سیاستی است. اگر این استدلال را بپذیریم آن‌گاه باید در طراحی سیاست‌ها بسیار دقت کنیم. چراکه این گونه طرح‌ها علاوه بر از بین بردن اثربخشی دولت، به صورت ناخواسته در امتداد این تفکر قرار می‌گیرند که دولت در ایران ناکارآمد است.



ساخت تولید در ایران، مبتنی بر انرژی ارزان است

تحلیل الزامات مطالعاتی-استدلالی در اصلاحات اقتصادی



دکتر محسن یزدان‌پناه، دانش آموخته دانشگاه اراسموس هلند است. یزدان‌پناه در این مجال، به خطی و تک‌بعدی‌بودن اصلاحات مد نظر مدل مذکور می‌پردازد و درباره خلاهای مطالعاتی آن هشدار می‌دهد. به زعم وی فقدان مطالعات اقتصاد سیاسی و اقتصاد نهادگرا، غفلت از علتهای تجمعی و برآمدن مدل‌های تک‌خطی را موجب شده است. این مصاحبه کلیات آن‌چه را که به‌عنوان بازاری کردن انرژی به همراه ملی کردن سهم اولیه آن مطرح می‌شود، مرور و نقد می‌کند.

اصلاح قیمت انرژی بر اساس کلیاتی که تاکنون مطرح شده است، از چه مقدماتی نتیجه می‌شود؟

بازاری کردن انرژی در چارچوب طرح‌شده، بیش از این‌که حاوی یک سازوکار روشن توجیهی قابل مطالعه باشد؛ بر اساس دو مقدمه عموماً رسانه‌ای‌شده، با ساده‌سازی‌های همراه با مغالطه، به دسته‌ای از نتایج می‌رسد. مقدمه اول، شکایت از نارسایی‌ها و ارجاع به بحران‌هایی چون افزایش مصرف گاز خانگی، قطعی گاز صنایع، آلودگی هوا، ناترازی بخش تولید در حوزه انرژی و غیره است. درواقع مقدمه اول، تواتر شکایت‌گونه‌ای از چالش‌هاست. اشاره به این چالش‌ها، مقدمه‌ای است برای ارائه راه‌کاری که مبنای آن سپردن قیمت‌ها به یک نوع بازار آزاد است و این بازار قیمت را مشخص، عرضه و تقاضا را متعادل و مشکل ناترازی را حل خواهد کرد.

مقدمه دوم این طرح، یک مدل فرضی-انتزاعی آن است که مبتنی بر شکل‌گیری بازار و اصلاح قیمت بر مبنای آن سازوکار است. یک خطا در مقدمه دوم این است که مشخص نیست این مدل انتزاعی مبتنی بر فروض ساده‌شده چگونه به یک مدل انضمامی تبدیل می‌شود. یک مدل واقع‌گرا، شامل علتهای تجمعی و آن‌چه ارثیه ما از گذشته است، به اصطلاح وابستگی به مسیر نیز می‌شود. فقدان چنین ابعادی در یک مدل، از منظر مطالعات توسعه و اصلاحات اجتماعی و اقتصادی، رویکردی خام محسوب می‌شود.

غالب دوستانی که به تهیه این طرح‌ها مشغولند، عمدتاً مهندسی‌خوانده‌های اقتصادی‌شده‌ای هستند که وقتی برای مطالعه تحولات نهادی، مسئله توسعه و ابزارهای شناخت علتهای تجمعی صرف نکرده‌اند.

چرا کشف قیمت در بازار پاسخ به مسئله انرژی ایران نیست؟

بازار داخلی، قیمت انرژی در ایران و به‌طور کلی در هر کشوری را کشف نمی‌کند. البته تغییرات قیمتی لازمه هر نوع اصلاح مسئله انرژی در ایران است؛ اما منطق و کارکرد آن برای اقتصاد امروز ما باید روشن باشد. در این جا با چند مثال، خلا مطالعاتی-استدلالی این طرح را نشان می‌دهم.

یکی از پاسخ‌های مورد انتظار از یک صورت‌بندی که ادعای حل مسئله دارد، مشخص کردن هزینه-فایده است. به‌طورمثال به‌شکل متواتر درباره قاچاق انرژی صحبت می‌شود، اما درباره میزان و اندازه آن به‌طور دقیق محاسبه‌ای صورت نمی‌گیرد. یا وقتی بحث ناترازی انرژی پیش کشیده می‌شود، معلوم نمی‌شود تحت چه مکانیزمی مسیرهای پیشنهادی می‌تواند به افزایش سرمایه‌گذاری در بخش انرژی منتهی شود، زمانی که معلوم نیست چطور کلیت کیک اقتصاد قرار است بزرگ شود. دردست‌رس بودن چنین مطالعاتی لازمه حل‌وفصل چنین مسئله بزرگی است. مطالعاتی که به‌شکل مشخص و با فروض قابل اتکا به ما نشان دهد هزینه و منافع یک برنامه اصلاح در کجاست.

برای هرگونه تغییرات اقتصادی، باید یک ساخت از وضع فعلی تولید در ایران را تصویر کنیم و بدانیم این ساخت چه خصوصیتی داشته است و دارد؟ به‌طور خلاصه اشاره می‌کنم که تولید در ایران منبع‌محور و کالاپایه (Commodity) است. اقتصاد ایران به دو دلیل تحریم و کاهش عمومی قیمت نفت، به‌طور ناخواسته دچار کاهش وابستگی به صادرات نفت و وابستگی بیش‌تر به صادرات کامادیتی شده است. اقتصاد مبتنی بر کامادیتی وابستگی زیادی به انرژی دارد. یعنی سهم انرژی در تولید کامادیتی بالاست. بنابراین انرژی ارزان، رُئوم اقتصاد ایران را به شکلی درآورده که وابستگی به انرژی و سپس مرکزیت تولید کامادیتی از خصوصیات بازار آن است. در این‌جا برای مقایسه با دسترسی به منبع انرژی ارزان، می‌توان آلمان را مثال زد که برای سال‌های متوالی عرضه گاز ارزان روسیه، منجر به شکل‌گیری رُئومی از اقتصاد در این کشور شده بود که ارزانی گاز را به ویژگی ساختاری برای اقتصاد آن کشور تبدیل کرد. ازاین‌رو جنگ اوکراین، ضربه جدی به اقتصاد آلمان وارد کرد. مشابه این مورد در ابعاد وسیع‌تری، به‌دلیل کامادیتی‌محور بودن اقتصاد ایران و پیچیدگی کم‌تر آن، برای اقتصاد ایران متصور است.

چنین وضعیتی معلول گروهی از علیت‌های تجمعی فعال است، که در مقدمه دوم که شامل مدل انتزاعی تخصیص اقتصاد خردی است، التفات به آن‌ها دیده نمی‌شود. پیش‌فرض یک مدل اقتصاد خردی ساده‌شده این است که در آن تغییر قیمت‌های نسبی (از جمله تغییر قیمت انرژی) منجر به بازتخصیص بهینه‌تر منابع در منحنی امکانات تولید خواهد شد. در واقعیت امروز ایران به این معنی است که با تغییرات قیمت انرژی یک کارخانه فعال با ارزش جایگزینی ده میلیون دلار می‌تواند به‌دلیل ازدست‌رفتن توجیه متوقف شود. در مدل مذکور، ده میلیون دلار سرمایه‌گذاری شده (به قیمت‌های حال) را به فعالیتی که با قیمت‌های انرژی سازگار است، قابل بازتخصیص می‌داند. در صورتی که جدا از مسئله فناوری، تعطیلی این نوع کارخانه‌ها، چنین منابعی را برای بازتخصیص فراهم نمی‌کند. آن‌ها در صورت تعطیلی بیش‌تر تبدیل به آهن‌قراضه‌هایی خواهند شد که باید با قیمت ضایعاتی ارزش بازتخصیص آن‌ها محاسبه شود. مثال دیگر هزینه‌های حمل‌ونقل در ایران است. ساختار قیمتی متعارف حمل‌ونقل در سایر کشورها شامل شصت تا هفتاد درصد هزینه سوخت و دستمزد راننده و سی تا چهل درصد هزینه سرمایه است. وقتی قیمت سرمایه‌های حمل‌ونقل در ایران دو تا سه برابر کشورهای دیگر به قیمت ارز آزاد است و قرار در آینده هزینه انرژی آن معادل سایر نقاط جهان محاسبه، نتیجه این خواهد بود که بسیاری از زنجیره‌های تولید در ایران ناگزیر به توقف فعالیت تولید خواهند شد. درواقع محدودیت‌های ساختاری که خود را در قیمت‌های همراه با اصطکاک قبلی پنهان کرده است (مانند قیمت ارز آزاد که در آن تقاضای آزاد ماشین‌های حمل‌ونقل لحاظ نشده است)، نشان داده و به شوک بزرگ سمت عرضه اقتصاد منجر خواهد شد.



قید ساختاری مهم دیگر مسئله تحریم است که به‌شدت هزینه‌های مبادلاتی تولید در ایران را افزایش داده است. در مقابل دسترسی به انرژی ارزان‌تر، یک عامل تخفیف اثر هزینه مبادلاتی تحریم است. علاوه‌بر تولید این مسئله در مصرف هم موضوعیت دارد. وقتی قیود ناشی از دسترسی ارزی (که قبلاً اشاره شد)، محدودیت دسترسی به خودروی با فناوری برتر و مصرف کم‌تر انرژی را سبب شده است، چطور باید انرژی با قیمت هزینه فرصت صادراتی را به آن‌ها عرضه کرد؟

در بسیاری از تولیدات کامادیتی محور وقتی مزیت انرژی در ایران گرفته شود، هیچ توجهی برای ادامه فعالیت آن‌ها در ایران نیست. حتما سرمایه‌گذاران کشورهای همسایه با هزینه مبادلاتی به مراتب پایین‌تر را محیط بهتری برای ادامه فعالیت تشخیص خواهند داد.

در مقدمه دوم پیش‌گفته که مبتنی بر یک مدل ساده‌شده اقتصاد خردی است، قیمت بازار به‌عنوان یک بهینه‌ساز در نظر گرفته شده که قرار است در نهایت تا انتهای سمت عرضه نیز نفوذ کند و مسیر سرمایه‌گذاری در انرژی ایران را نیز تغییر دهد. در مقابل باید اشاره کنم که انرژی، یک قیمت جهانی دارد که قیمت‌های کشوری از آن مشتق می‌شود. بنابراین فرض این‌که در داخل بازاری تشکیل می‌دهیم که تا حلقه زنجیره ارزش آخر آن برای اقتصاد ما قابل بهینه‌شدن است، سطحی و خطاست. وقتی قیمت هزینه فرصت صادرات است نه تعادل عرضه و تقاضای داخلی، بهینه‌یابی تخصیص منابع تنها در بازتخصیص منابع تولیدی برای تطابق با این قیمت جهانی موضوعیت دارد. و ازآن‌جاکه مهم‌ترین قیمت مورد بحث، قیمت منابع طبیعی (یا یک رانت طبیعی است)، نیازمند توسعه تحولات بسیار عمده حقوق مالکیتی خواهد بود. به‌بیان‌دیگر، اگر بخواهیم به تعادلی کردن قیمت برسیم، باید امکانات تولید، رشد و نوآوری یا تخصیص منبع را تا حلقه و زنجیره انتهایی انرژی و چاه نفت را نیز وارد بازی کنیم. یعنی وقتی این مدل کار می‌کند که تا حلقه آخر که همان چاه‌های نفت است، خصوصی کرد تا بتوان اثر ناشی از نفوذ قیمتی در حلقه آخر را توجیه کرد. آیا در اقتصاد ایران می‌توان تا این حدود پیش رفت؟ و اگر قرار نیست تا آخرین حلقه و مالکیت نفت پیش برویم و صرفاً سازوکاری تعریف کنیم که قیمت منابع انرژی را به‌صورت بازاری از طریق فروش سهم توزیع شده به مردم که آن سهم پیش‌تر توسط دولت تولید شده، بهبودی حاصل شود؟ فقدان درک لازم اقتصاد سیاسی در عدم توجه به این نوع سوالات بازار است. چراکه به دلیل اهمیت بخش انرژی، و درگیر شدن بدنه بزرگی از ذی‌مدخلان در ترتیبات نهادی جدید تصمیم‌سازی و تعیین حقوق، چنین ترتیباتی به‌مثابه شکل‌دهی یک دولت در دولت است، که ذاتاً با تناقض نهادی مواجه است. با این فرض چنین نهاد شبه‌دولتی جدیدالتاسیسی که در نهایت باید به افزایش تولید از چاه‌های نفت دست بزند، چطور می‌تواند در ساختار فعلی دولت عمل کند، چطور می‌تواند تحریم‌ها را نادیده بگیرد، تا در نهایت بتواند عرضه بنزین را افزایش دهد؟ بنابراین حداکثر کاری که یک مکانیزم قیمتی می‌تواند بکند، برچیدن صف است که اثرات رفاهی آن مستقل تغییر از ترتیبات تولیدی محل سوال است.

نکته آخر این‌که این طرح از نوعی بازارگرایی پوپولیستی رنج می‌برد که با هدف موجه جلوه‌دادن خود و برخورداری از حمایت مردم، از اعطای مالکیت انرژی به خود مردم سخن می‌گوید. مشکل اول همان است که گفتیم، سوژه «مردم» که حالا قرار است مالک انرژی شود چاره‌ای ندارد جزاین‌که «ترتیبات کنش جمعی» برای اعمال حق خود تعریف کند. این ترتیبات کنش جمعی همان کارکرد دولت است. درواقع مالکیت مردم با مالکیت دولت، نمی‌تواند تفاوت نهادی داشته باشد، از یک جنس است. عوام‌فریبانه‌بودن این رویکرد از این‌جا می‌آید که حالا که دولتی است که نمی‌تواند کارکردهای مطلوب خود را با انواع علل مختلف به انجام رساند، فقدان مشروعیت ناشی از این ناتوانی را با چیزی به نام اعطای حق به ذی‌حق که در یک چارچوب بازارگرایی تنظیم شده است، جبران کند. گویی دولت نمی‌تواند در نارسایی‌های کارکردی‌اش مردم را نمایندگی کند و برای جبران آن انرژی را به مردم می‌دهد. یک پارادوکس بنیادی در این فرض وجود دارد. اگر قرار است دستگاه سیاسی از طریق سازوکاری با مردم مشارکت کند و دولتی دیگر برای آنان تشکیل دهد،

وقتی مزیت انرژی در ایران از تولیدات کامادیتی محور گرفته شود، توجیه فعالیت در آن محور از دست می‌رود و سرمایه‌گذاری در کشورهای همسایه با هزینه مبادلاتی پایین‌تر، انتخاب مناسب‌تری برای فعالیت محسوب می‌شود.

عرضه به اقتصاد ایران وارد کند که جبران آن ممکن نخواهد بود. ممکن است کسی بگوید مسئله را صرفاً متمرکز بر بنزین کنیم، اما این هم آسان نخواهد بود (جدا از مسائل پیش‌گفته)، فقط یک نمونه نئوسان‌وانت‌های آبی و نقش منحصر به فرد آن‌ها را در ترابری تروبار در ایران در نظر بگیرید. تغییر قیمت بنزین بدون گازوییل به معنی آن است که هزینه حمل‌خاور از نئوسان‌وانت آبی و وانت ارزان‌تر خواهد شد. مشابه آن چه برای پرایدهای مسافربر ذکر کردم، این جا برای نئوسان‌وانت‌های آبی پیش خواهد آمد و می‌تواند به یک اختلال اقتصادی-اجتماعی عمده تبدیل شود.

در نهایت این که ظرفیت نظری این طرح، فوق‌العاده خام و سطحی و مستعد نتایج خطرناک است و هشدار می‌دهم مادامی که این مقدمات در آن دیده نشده است، مخاطرات آن بیش از محاسن آن خواهد بود.

راه‌حل جایگزین چه می‌تواند باشد؟

راه‌کار بازاری کردن قیمت انرژی با دو مقدمه توجیهی طرح‌شده، حلقه‌های ناشناخته بسیاری دارد. مدلی که در ایران مطرح است، به صورت جزیره‌ای و انتزاعی به مسئله نگاه کرده است. این طرح، فاقد مطالعه و درک درست از مفاهیم قدرت، اقتصاد و اقتصاد سیاسی و پایه آن محدود به مهندسی و حداکثر علوم مالی است. طرح‌های اصلاحات اقتصادی در یک نظام سیاسی باید بتواند توضیح دهد که چرا یک قدرت و استقرار سیاسی می‌تواند به طرحی اقتصادی تمایل داشته باشد. این که چنین طرحی کار نمی‌کند، نه صرفاً به این دلیل که دست قدرت سیاسی از اقتصاد را قطع می‌کند، بلکه به این دلیل که قدرت سیاسی را آن قدر احق فرض کرده است (اگر قرار باشد در نهایت دولت در دولت تشکیل شود) که حاضر شود خود را در شرایط خودکشی قرار دهد. شرط لازم -و نه کافی- برای موفقیت اصلاحات اقتصادی این است که قدرت سیاسی خودش را در آن ذی‌نفع ببیند. این که قدرت سیاسی، چه لایه‌ها و موازنه‌ای در خود دارد، لایه بعدی تحلیل است. علاوه بر این، طراحان باید پاسخ دهند شوکی که از این طریق به اقتصاد کشور وارد می‌شود، چقدر است؟ و با چه روشی می‌تواند مانع فروپاشی اقتصاد کشور شوند؟

بنابراین، اصلاح قیمت انرژی، نیازمند مطالعات چندبعدی است. اما به طور مختصر به عنوان راه‌کار جایگزین، می‌توان از طریق قواعد Markup یا Cost-plus pricing به جای تغییرات بازاری، ساختار انرژی را تغییر داد. به طور مثال در بخش گاز و برق که امکانات آن وجود دارد، به صورت پلکانی تعیین قیمت صورت بگیرد. برای حل مسئله قاچاق در بخش بنزین و گازوئیل از سایر روش‌ها اقدام شود. ما یک راه‌حل یکه نخواهیم داشت. باید مجموعه‌ای از روش‌ها به کار گرفته شود که البته تغییرات قیمتی تدریجی هم باید جزء آن باشد، اما با توجه به تمام ملاحظات مطرح‌شده در این گفت‌وگو که نیازمند مطالعه و بررسی جدی است، عجالتاً برای جلوگیری از تعمیق مشکل، تعدیل قیمت‌ها مماس با تورم سالانه یک مرحله فرصت برای مطالعه جدی‌تر جهت یافتن راه‌حل بهینه را ایجاد خواهد کرد.

بهتر است آن نارسایی‌های سیاسی و اجتماعی که ارتباط دولت با مردم را قطع کرده است، اصلاح کند و در همان زمینه‌ها به نمایندگی کردن مردم بازگردد. بنابراین از نظر من یک پوپولیسم زنده در طرح‌های این گونه وجود دارد. علاوه بر این «مردم»، دارای معنای یکسان و یک متغیر همگن نیست که بتوان به سادگی آن را تبدیل به «یک» متغیر کرد. مردم، شامل طبقات و گروه‌هایی در حوزه‌های ساختاری و فرهنگی می‌شود که انرژی ارزان طی سال‌های متمادی یک قرارداد ضمنی اجتماعی را در آن شکل داده است. مثال قرارداد ضمنی اجتماعی، رودخانه‌ای است که در پایین دست آن یک تمدن شهری طی صد سال شکل گرفته است؛ که اجازه نمی‌دهد در بالادست آن شهر دیگری شکل بگیرد. مثلاً، مفهوم حقله به اصفهان و هیرمند، این گونه شکل گرفته است. در این جا یک حق اجتماعی شکل گرفته که شبیه یک رانت طبیعی است و فلسفه‌ای پشت آن قرار دارد. من قبول دارم که از طریق طراحی سازوکارهایی باید از بهره‌برداری بیش‌تر از رانت انرژی توسط گروه‌های پردرآمد جلوگیری شود. اما اگر قشر پردرآمد را کنار بگذاریم، آیا آن روستایی که هیچ استفاده‌ای از بنزین ندارد و آن مسافرکنشی که با پراید فرسوده در شهرک‌های اقماری اطراف تهران کار می‌کند، باید به طور یکسان از بنزین بهره‌مند شوند؟ مدل کسب‌وکار و تمام زندگی یک پیک موتوری بر پایه بنزین ارزان تنظیم شده است، نمی‌شود ناگهان کسب‌وکار او را متوقف کرد. اگر این پروسه به حد کافی طولانی نباشد و افراد نتوانند انتخاب‌های دیگری داشته باشند، ناآرامی‌های اجتماعی را در پی خواهد داشت. بنابراین نمی‌توان مردم را یک کل همگن در نظر گرفت و با شعار بنزین برای همه، افزایش سطح رفاه را محقق کرد. به بیان دیگر کسی که سال‌ها با سیاست کشور مبنی بر انرژی ارزان، زندگی خود را (شامل همسر و فرزند) بنا گذاشته، دارای یک حق همراه مبتنی برای یک قرارداد اجتماعی ضمنی شده است؛ درست مانند نفرت اولی که زندگی خود را براساس آب یک رودخانه در پایین دست آن رودخانه شکل داده‌اند. این ها جفت و یست و روابط اجتماعی را می‌سازد که تغییر یکباره آن‌ها همراه با تلاطم‌های سیاسی-اجتماعی خواهد بود. اجازه دهید، دو مثال ملموس بزنم.

در برخی تحلیل‌های اقتصادی خرد سطحی بدون در نظر گرفتن علیت‌های جمعی، تابع هدف حداکثر کردن یک متغیر کلی و یکه به نام رفاه اجتماعی است. در این جا، کاری به بحث‌های دقیق اقتصاد خردی در رابطه با امکان‌پذیری چیزی به نام رفاه اجتماعی و امکان قیاس و جمع کردن سطح مطلوبیت یا رفاه افراد را نداریم. اما این استدلال که فلان روستایی از حق بنزینش استفاده نمی‌کند، اما آن راننده پراید حاشیه‌نشین که روزی پنجاه لیتر مصرف می‌کند، و هر دوی این‌ها شایسته حقی مساوی از بنزین هستند، مخدوش است. نکته اول را گفتیم، که مرتبط به نوعی قرارداد اجتماعی ضمنی است. نکته دوم به این مرتبط است که این دوستان فکر می‌کنند، چنین اصلاحاتی برای این ممکن است که سرجمع دستاورد «اکثر مردم» را مقایسه با وضع فعلی بهتر می‌شود. به اصطلاح یارانه پنهان (که البته تعبیری دقیقی نیست) را جدا از مکانیزم قیمت‌گذاری به شکل یکسان توزیع می‌کنند. و چون این توزیع سرجمع منافع همه را بیش‌تر می‌کند (چیزی شبیه به تابع رفاه اجتماعی) بنابراین اصلاحاتی است که همراه با رضایت عمومی خواهد بود.

خطا این جاست، مشابه بحث‌های مطرح در اقتصاد خرد، وضعیت رفاهی افراد قیاس‌پذیر و جمع‌پذیر نیست. این جمع‌ناپذیری در نهایت خود را در کنش اجتماعی و تلاطم‌های سیاسی ناشی از آن نشان خواهد داد. به عنوان مثال برآیند افکار عمومی در وضعیتی که جمعیت بیست درصدی که تمام زندگی و هستی آن‌ها وابسته به انرژی ارزان است (مثال آن پراید حاشیه‌نشین) در اثر این اصلاحات به مرز نابودی رسند، ولی هم‌زمان جمعیت چهل درصدی که تاکنون اصلاً خودرو نداشتند و بهره از بنزین ارزان نبرده‌اند، و اکنون بعد از اصلاحات بهره‌مند می‌شوند، شکل‌گیری چیزی به نام «رضایت عمومی» یا ارتقای یک متغیر یکه به نام رفاه اجتماعی نخواهد بود. اگر آن بیست درصد له شده در نتیجه این تغییرات به خیابان بریزند و شورش کنند، چهل درصد منتفع‌شده برای خنثی کردن نیروی آن‌ها به خیابان نخواهند آمد.

مثال دیگر را در رابطه با قیمت گازوئیل و بنزین می‌زنم. اشاره کردم که چطور افزایش قیمت گازوئیل یا جهانی سازی آن می‌تواند یک شوک بزرگ سمت



بازاندیشی در نسبت کسری بودجه و فرهنگ عمومی

تشریح زمینه‌های تصمیم‌گیری دولت درباره یارانه انرژی

دکتر اسماعیل نوده فراهانی، پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس، در این جستار نشان می‌دهد چگونه فقدان پیوست‌های فرهنگی-رسانه‌ای در سیاست‌های کلانی که تبعات آن‌ها عموم جامعه را دربرمی‌گیرد، منجر به شکل‌گیری سرشتی در فرهنگ عمومی می‌شود که الزاماً منطبق بر واقعیت‌های سیاسی و سیاست‌گذاری کشور نیست؛ سرشتی که سرنوشت سیاست‌گذاری در حیطه‌های متعدد را متأثر می‌کند و راه را برای اجرای راه‌کارهای بهینه می‌بندد. بنابراین شکلی از سیاست‌گذاری تکوین می‌شود که طی آن سیاست‌گروگانی در جنبه تلاطمات توده‌ای خواهد بود و تصمیم‌گیری‌ها بنده‌بازی روی این طناب نامطمئن.



مقدمه

در آخرین روزهای پاییز سال ۱۴۰۰ بحث‌هایی درباره وضعیت بودجه کشور مطرح شد که فضای جدیدی را در جامعه ایران پدید آورد. سرآغاز رسمی و جدی این مباحث، گزارش دیوان محاسبات کشور بود که طی آن عدد عجیب و بزرگی به‌عنوان یارانه پنهان انرژی معرفی شد.^۱ دوم، اظهار نظر رئیس سازمان برنامه‌بودجه بود که تصریح کردند قصد داریم کسری بودجه را از بین ببریم.^۲ در گام سوم، با متون تولیدی سایت‌های تحلیلی گمنام یا بعضاً مدعی بی‌طرفی سیاسی و محتوای علمی-کارشناسی و سرانجام رسانه‌های اصلاح‌طلب مواجه شدیم که به پوشش مسئله یارانه پنهان انرژی پرداختند. در مرحله بعد، خبرگزاری‌هایی که به نهادهای حاکمیتی وابسته یا بعضاً کم‌کم‌گیر هستند هم به این جریان پیوستند و این خط خبری-تحلیلی را پیگیری کردند که قانون هدفمندی یارانه‌ها بد اجرا شده و از این دریچه بر نقد دولت‌های گذشته متمرکز شدند. در نهایت، خبری درباره ارسال لایحه اصلاح ارز ۴۲۰۰ تومانی به مجلس منتشر شد^۳ که نشان می‌داد دولت مصمم به اصلاح بودجه همان سال است و نمی‌خواهد منتظر لایحه بودجه ۱۴۰۱ بماند.

مسئله‌ای که در این فضا شکل می‌گیرد آن است که ایده‌های کسری بودجه، قیمت ارز ترجیحی و یارانه انرژی چه ارتباطی با یکدیگر دارند و چه چشم‌اندازی را ترسیم می‌کنند. به نظر می‌رسد حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و طرح یارانه پنهان انرژی به‌عنوان راه‌کار اصلی جبران کسری بودجه سال مزبور، لحاظ شده یا عده‌ای تلاش می‌کردند که چنین بشود. این تصمیم فرصت‌ها و تهدیدهایی را پیش روی دولت می‌گذاشت. فرصت اول این‌که دولت می‌توانست یارانه انرژی و تخصیص ارز ترجیحی را هدفمند کند، یعنی به گروه‌ها و طبقاتی از مردم یارانه بیش‌تری بدهد و هدف خود را گسترش عدالت اجتماعی اعلام کند. فرصت دوم این‌که از طریق چنین اقدامی دولت مدعی می‌شد کسری بودجه را کاهش داده است و با مهار نقدینگی و عدم استقراض از بانک مرکزی، تورم را کنترل می‌کند. در مقابل، تهدید پیش‌رو، ایجاد اعتراضات مردمی و کاهش محبوبیت دولت بود. یعنی درحالی‌که دو ادعای اول در راستای عدالت اجتماعی و اصلاح پارامترهای اقتصاد کلان قابل تفسیر بود، نگرانی‌های سیاسی-امنیتی هم پیش‌بینی می‌شد.

پرسشی که در این لحظه پدید می‌آید کیفیت و جایگاه فرهنگ عمومی در تصمیم‌گیری پیرامون راه‌کار پیشنهادی تأمین کسری بودجه از طریق بازنگری در یارانه‌های پنهان است. چارچوبی که برای پاسخ به این پرسش پیشنهاد می‌شود بازناسی فرهنگ عمومی به‌مثابه تصویرهای ذهنی و ایماژهای عمومیت‌یافته است. چراکه مردم جامعه به‌مثابه یک کلیت، تصوراتی ریشه‌دار، مستحکم و بعضاً متنوع و متغیر از دولت، عدالت، جامعه، شهروند و... دارند. بنابراین، دستیابی به ترکیب موثقی از این تصورات به ما نشان می‌دهد که نقش فرهنگ عمومی در قبال سرنوشت یک سیاست یا قانون خاص چه خواهد بود. روی دیگر این بحث آن است که به‌واقع انگاره‌های عرفی و عمومی یا همان مولفه‌های فرهنگ عمومی را نمی‌توان نادیده انگاشت. بلکه برای انجام

اقدامات اساسی در زمینه قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری لاجرم می‌بایست آن‌ها را مورد توجه قرار داد. به عبارت دیگر، هر دولت و حاکمیت دموکراتیکی به میزانی می‌تواند سیاستی را اجرایی کند که بتواند فرهنگ عمومی را لحاظ کند. به دیگر سخن، چنانچه دولتی حمایت مردم را نداشته باشد هیچ پروژه‌ای را نمی‌تواند پیش ببرد. تأکیدات رهبر انقلاب درباره مشارکت مردم در انتخابات نیز در همین زمینه قابل توضیح است و مقصود معظم‌له از دعوت مردم برای مشارکت در سرنوشت خود صرفاً بالا بردن درصد مشارکت در لحظه رای‌گیری نیست بلکه مقصد نهایی تشکیل یک دولت قوی برای اداره مقتدرانه کشور است. به‌همین دلیل اولین توصیه رهبری به دولت‌های مختلف در میان‌گذاشتن صادقانه مشکلات با مردم است. بدین ترتیب، یک‌سوی طرح مشکلات با مردم، دعوت آن‌ها برای همکاری است و سوی دیگر آن در نظر گرفتن دیدگاه مردم به‌نحوی است که حرف مردم مسموع واقع بشود. باین همه، می‌بایست میان فرهنگ عمومی (به‌مثابه امری ریشه‌دار)، افکار عمومی (به‌مثابه امری سیال) و جنگ روانی (به‌مثابه پروژه‌ای موقت) تفاوت قائل شد.

طبیعتاً یکی از روش‌های بررسی فرهنگ عمومی در چنین مواردی، مردم‌نگاری و استفاده از تکنیک مشاهده مشارکتی است که در این بررسی در دو سطح قابل پیگیری است. سطح اول این کاربست روشی، مشاهده مشارکتی به‌عنوان شهروندی است که در خیابان، فروشگاه، دانشگاه، جمع‌های دوستانه، مراسمات مذهبی و... رفت‌وآمد دارد و با افراد مختلف هم‌نشینی و گفت‌وگو می‌کند. سطح دوم به مشاهده مشارکتی و حضور فعال محقق در فضای کارشناسی کشور، شناخت چارچوب فکری سیاست‌گذاران، مدیران دولتی، نمایندگان مجلس، کمیسیون‌ها و کمیته‌های تصمیم‌گیر، اندیشکده‌های مدعی سیاست‌پژوهی و... مربوط می‌شود. به‌علاوه، سطح سوم و مکمل دو بخش گذشته مباحث توصیفی-تحلیلی است که به ابعاد سیاسی یک تصمیم سیاستی ناظر خواهد بود. براین اساس، یافته‌های این بحث در سه سطح توضیح داده می‌شود که همان بسترهای فرهنگی، علمی-کارشناسی، و سیاسی-اجتماعی تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان است.

الف) بستر فرهنگی تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان

نخستین بستر تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان، بافت و زمینه فرهنگی است و هر سیاست‌مداری برای تصمیم‌گیری در این رابطه باید در مورد چند تصویر اساسی حاکم بر ذهنیت جامعه تامل کند:

اول- تصویر مردم از دولت مستقر (مقام تصمیم‌گیر)،

دوم- تصویر مردم از نفت، گاز، بنزین، گازوئیل و سایر مشتقات (موضوع تصمیم‌گیری)،

سوم- تصویر مردم از هدفمندی یارانه‌ها (تجربه و سابقه تصمیم‌گیری)،

چهارم- اخبار جهانی مرتبط درباره سوخت و بنزین (محیط بیرونی تصمیم‌گیری)



علیرغم تلاش‌های مثبت، دولت به لحاظ سیاسی و اجتماعی نمی‌تواند تصمیمات عجیب بگیرد. چراکه اراده‌های منفی و خنثی می‌تواند به ضد او برگردد.

تصویر مردم از نفت و بنزین؛ میراث سرزمینی

۲

مسئله دوم تصویر و تصور مردم از نفت و بنزین است. ایرانیان نفت و بنزین را میراث سرزمینی و طبیعی خود می‌دانند. بنابراین، هرگاه مسئولان کشور از مقام معظم رهبری تا خبرنگار اقتصادی صداوسیما برای مردم سخن می‌گویند و ظرفیت‌های کشور را برای پیشرفت بیان می‌کنند به نیروی انسانی جوان و تحصیل‌کرده و منابع خدادادی اشاره می‌کنند. ظرفیت اول فعلاً از حوزه تمرکز این متن خارج است اما وقتی دانما گفته می‌شود ایران از نظر منابع نفت‌وگاز در جهان دوم است، گران‌کردن نفت‌وگاز برای شهروندان معنی خاصی دارد. درواقع، انگاره ذهنی مردم این است که نفت‌و بنزین برای خودمان است که دارند به خودمان گران می‌فروشند. بدین ترتیب، دولت می‌تواند بگوید اکنون در حوزه لوازم خانگی یا خودرو تحریم هستیم و گران شده است اما گفتن این سخن درباره انواع سوخت قابل قبول نیست. به عبارت دیگر، وقتی شخصی به عنوان پدر به فرزندش می‌گوید نمی‌تواند مسافرت یا رستوران یا خرید لباس برون‌دولت چون پول ندارند، می‌گوید بله چون پول نداریم، نمی‌رویم و نمی‌خوریم و نمی‌خریم. ولی آن پدر نمی‌تواند به فرزندش بگوید چون پول نداریم از نوازش هم خبری نیست، پیاده‌روی هم نمی‌رویم.

تصویر مردم از هدفمندی یارانه‌ها؛ افزایش تورم عمومی و گریز طبقات بالا

۳

مسئله سوم به تصویر ذهنی مردم از یارانه‌ها ارجاع دارد. علی‌رغم این‌که به نظر برخی کارشناسان، هدفمندی یارانه‌ها در دوره احمدی‌نژاد اقدام بسیار مثبتی بود اما گروه‌هایی از اقتصاددانان در آن لحظه واژه‌نمایی کردند و تورم سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ را که ناشی از تحریم، کاهش درآمدهای دولت و نزول ارزش پول ملی بود، به گردن یارانه‌ها انداختند. امری که با استقبال جریان‌های سیاسی مختلف روبه‌رو شد و بازتاب گسترده‌ای در عرصه عمومی جامعه یافت. بنابراین، امروزه بخش قابل توجهی از مردم معتقدند هدفمندی یارانه‌ها عامل اصلی تورم بوده و مهم‌ترین پیامد آن افزایش ثروت طبقات بالا است که ارزش‌داری و قیمت خدماتشان بالا رفته است. درحالی‌که اکنون روشن شده است تورم ناشی از کدام عوامل بود و چرا در دوره حسن روحانی شدت بیشتری پیدا کرد. بدین ترتیب، فارغ از این‌که هدف از سیاه‌نمایی درباره طرح هدفمندی یارانه‌ها چه بود، آن‌چه مسلم است اگر اکنون دولت بگوید مقصود از هدفمندی یارانه پنهان‌انرژی، کاهش تورم و استقرار عدالت در بهره‌مندی از یارانه‌ها است در باور عمومی مورد پذیرش قرار نخواهد گرفت. بالعکس، آن‌چه در افواه عمومی جریان دارد این است که «ای کاش یارانه نمی‌دادند ولی به تورم قبلی برمی‌گشتیم».

اخبار جهانی مرتبط درباره سوخت و بنزین؛ از ونزوئلا و لبنان تا انگلیس و ترکیه

۴

آخرین تصویر به لحظه تصمیم‌گیری و خبرهایی که درباره سوخت و بنزین شنیده می‌شد و در ناخودآگاه مردم اثر می‌گذاشت، بازمی‌گردد. ارسال بنزین از ایران به ونزوئلا، فروش نفت ایران به لبنان، کمبود بنزین و ایجاد صف‌های طولانی در پمپ بنزین‌های انگلیس، افزایش قیمت بنزین و گازوئیل در ترکیه و... اهم این اخبار است. از آن‌جاکه ونزوئلا و لبنان تحت تحریم آمریکا هستند و انگلیس و ترکیه به ترتیب در شمار کشورهای متخاصم و رقیب ایران قلمداد می‌شوند در شبکه‌های اجتماعی مانند توییتر تقابل مختصری هم پدید آمد و مثلاً توییتر شد: «اگر شما هم متحد ما بودید برای شما بنزین می‌آوردیم آقای انگلیس». حالا در چنین شرایطی دولت می‌خواست بگوید ما هم چاره‌ای جز گران‌کردن بنزین نداریم. در جمع‌بندی بخش (الف) به نظر می‌رسد بستر فرهنگی تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان یعنی تصویر و تصور مردم درباره چنین تصمیمی اساساً مثبت نبود. گویان‌که عملکرد رئیس دولت سیزدهم در آستان قدس رضوی (ع) و قوه قضائیه و نیز دیدگاه‌های مطرح‌شده ایشان در جریان انتخابات ریاست جمهوری منجر به خلق انتظارات متفاوتی شده بود و از این بابت، کنارگذاشتن رویه مذکور می‌توانست امید اجتماعی پدیدآمده در جامعه را -که از خصلت شکنندگی برخوردار بود- به چالش بکشانند.^۶

تصویر مردم از رئیس‌جمهور و معاون اول؛ داد و دهش^۱

۱

عموم هواداران دولت سیزدهم هنگامی که به رویکرد حجت‌الاسلام ابراهیم رئیسی فکر می‌کنند، به خاطر می‌آورند که ایشان وقتی به آستان قدس رضوی مشرف شد، یک ناهارخوری آستان را به دو غذاخوری تبدیل کرد؛ یعنی یک وعده غذایی را به چهار وعده مبدل کرد. همچنین، از فناوری استفاده و توزیع غذای حضرتی را سامان‌مند کرد. نکفت شما پولدار هستی یا بی‌پول؛ با اتوبوس آمدی یا هواپیما؛ گوسفند عقیقه کردی یا نکردی. اگرچه بعضاً در گذشته چنین مواردی بوده و باقی مانده است. در قوه قضائیه هم عملکرد آقای رئیسی در جهت مقابله با سلطان سکه و مافیای دلار، دختر و داماد متخلف وزیر و... ارجاع داشت و نه تنها تخلف‌ها و زرنگی‌های خُرد شهروندان عادی اولویت او نبود بلکه تسریع در مراحل دادرسی و احقاق حقوق عامه در دستور کارش بوده است. این تصویر مردم از رئیس‌جمهوری است که به او رای دادند.

تصویر مردم از معاون اول رئیس‌جمهور -به عنوان مهم‌ترین عنصر اقتصادی کابینه- چگونه شکل گرفته است؟ وقتی در جایی سیل و زلزله می‌آمد تصاویر و اخباری در رسانه‌ها منتشر می‌شد که نشان می‌داد رئیس ستاد اجرایی فرمان امام خمینی (ره) -معاون اول امروز- می‌رود و محموله‌هایی از کالاهای اهدایی را به دست خسارت‌دیدگان می‌رساند. یا مثلاً خبرهایی شنید می‌شد که جوانان وابسته به فلان مجموعه به دلیل ناتوانی در تهیه ملزومات اولیه زندگی نمی‌توانند ازدواج کنند، مدتی بعد ستاد اجرایی همان تعداد جهیزیه را به افراد نیازمند اعطا می‌کرد. یا این‌که در شرایط تحریم کشور با مسایل و مشکلاتی روبه‌رو می‌شد -مثلاً در ماجرای تولید واکسن- ستاد اجرایی ورود و سعی می‌کرد باز زمین‌مانده را بردارد. بنابراین، تصویر مردم از دولت، با سیاستی که می‌خواهد قیمت‌ها را بالا ببرد هم‌خوان نیست، بلکه پژوهش‌های راست‌گرای اقتصادی که در دولت پیشین انجام شده معتقد هستند:

«اگر به واسطه اعمال یک سیاست پوپولیستی، X واحد مقبولیت و مشروعیت به دولت یا حکومت اضافه شود، قطع آن خدمات یا حذف آن سیاست، به همان میزان از مشروعیت نخواهد کاست بلکه این کاهش چیزی بیش از آن خواهد بود.»^۵

این را هم باید در نظر داشت که از یک طرف، رئیس‌جمهور امروز پنج سال در حال داد و دهش بوده، و از طرف دیگر ناکامی برجام عملاً سه سال این ملت را آزار داده، اما با این شرایط رای ایشان از ۱۶ میلیون به ۱۸/۵ میلیون رسیده است. البته نباید تاثیر مشارکت ۴۸/۸ درصدی را منکر شد، بلکه اگر خوشبین باشیم، ممکن است بگوییم یک‌ونیم میلیون از آن رای باطله هم متعلق به آقای رئیسی بوده است. باوجوداین، حقیقت این است که تلاش‌های مثبت آقای رئیسی و نیز دستاوردهای منفی دولت قبل، به علاوه تلاش صداوسیما برای بازتاب عملکرد مثبت مسئولین به منظور افزایش سرمایه اجتماعی حاکمیت توانست تحول شگرفی در میزان مشارکت مردم پدید آورد. این یعنی دولت به لحاظ سیاسی و اجتماعی نمی‌تواند تصمیمات عجیب اقتصادی اتخاذ کند. چراکه اراده‌های مخالف و خنثی می‌تواند به ضد او برگردد. چنین وضعیتی حتی از طریق انجام فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغاتی به سهولت قابل ترمیم نیست.

ب) بستر علمی و کارشناسی تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان

دومین بستر تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان، زمینه و بافت علمی و کارشناسی است و هر سیاست‌مداری برای این‌که در مورد یارانه پنهان تصمیم بگیرد، می‌بایست درباره تصاویر تاثیرگذار غالب بر ذهنیت نظام کارشناسی و سیاست‌گذاری متعارف کشور تأمل کند:

- اول- تقلیل مسئله بودجه به معادله بودجه (رویکرد کارشناسی تصمیم‌گیری)،
- دوم- تنزل ابعاد مختلف تصمیم‌سیاستی به پیامدهای انتظامی و امنیتی (پیامد تصمیم‌گیری تقلیل‌گرا)،
- سوم- بی‌توجهی به کنش‌گری راهبردی در تأمین کسری بودجه (ابعاد فرامتنی تصمیم‌گیری)،
- چهارم- غفلت از جایگاه بنزین در زندگی روزمره جامعه ایرانی (محیط اجتماعی-معیشتی تصمیم‌گیری).

تقلیل مسئله بودجه به معادله بودجه؛ ابداع مفهوم یارانه پنهان

کارشناسان امور مالی و برنامه‌ریزی کشور در گذر زمان مسئله بودجه را به معادله بودجه تقلیل داده و امروزه از درون آن یارانه پنهان را به مثابه کلید نجات کشور استخراج کرده‌اند. منظور از تقلیل بودجه چیست؟ هنگامی که از مسئله بودجه سخن گفته می‌شود درباره معیشت بازنشستگان، کرامت معلمان، تعلیم دانش‌آموزان، بهداشت و درمان جامعه، سلامت و تربیت بدنی، تبعیض مثبت برای زنان سرپرست خانوار، حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد، تقویت دستگاه دین و تبلیغ و... بحث می‌شود، اما زمانی که بودجه به معادله تبدیل می‌شود با یک معادله روبه‌رو می‌شویم. معادله‌ای که دو سمت دارد، هزینه و درآمد، و این‌ها باید مساوی هم باشند. یعنی مجموع X_1 و X_2 ... مساوی Y_1 و Y_2 ... باشد $(Y_1 + Y_2 = X_1 + X_2)$. در این حالت متخصصان بودجه معادله را حل و مقادیر لازم برای تأمین کسری بودجه را محاسبه می‌کنند و فی‌المثل به این نتیجه می‌رسند که اگر دلار را به $500/000$ تومان و قیمت بنزین را به 5000 تومان برسانند معادله‌شان حل می‌شود. اما سوال بدون پاسخ این است که پس از حل معادله بودجه، تکلیف مردم، خانواده، ازدواج، نظام دانشگاهی، زیارت و... چه می‌شود؟

نقطه مقابل، دیدگاه شناسایی و فهم بودجه به مثابه یک مسئله (اجتماعی) است. برای درک بهتر این موضع از مثالی بهره می‌بریم که در آن «دولت در جامعه» به منزله «پدر در خانواده» است. صرف حل معادله در این حالت، گره کار حاکمیت را باز نمی‌کند، زیرا چه اهمیتی دارد دخل و خرج پدری درست باشد اما دخترش تا دیروقت در خیابان بماند، پسرش مواد مخدر مصرف کند و همسرش افسردگی بگیرد. با این تفاسیر وقتی بودجه به معادله تقلیل یافت و حل‌وفصل شد، باید برای جلوگیری از شورش‌های اجتماعی بعدی آماده بود. باید نیروی انتظامی و گشت ارشاد و سازمان امور اجتماعی را تقویت کرد تا منویات دولت (حرمت پدر) حفظ بشود. باید با کار امنیتی پیچیده مانع سرخوردگی عاطفی جامعه شد؛ چراکه جامعه افسرده و ناامید به دولت بیگانه و نامرحمان دل می‌بندد و تن به خیانت می‌دهد. شاید به همین دلیل است که مهم‌ترین معاونت سازمان برنامه‌بودجه، معاونت فرهنگی-اجتماعی است اما سال‌های طولانی شخص معاون و همه مدیران کل او مهندس و بعضاً پزشک بوده‌اند. بنابراین چه‌بسا، گام اول برای اصلاح این رویه مرسوم و تخفیف مشکل بودجه، زدودن بی‌میلی دو گفتار کارشناسی برای همکاری متقابل و بازسازی رویکرد اجتماعی به اعتبارات بودجه‌ای باشد. موضوعی که عضویت دو جامعه‌شناس در شوراهای تصمیم‌ساز را قابل توصیه می‌کند.

تنزل ابعاد مختلف تصمیم‌سیاستی به پیامدهای انتظامی-امنیتی

حالا فرض کنید همان پدری که در مثال قبل گفته شد ماهانه شش میلیون تومان کسری بودجه داشته باشد، آیا می‌تواند این مبلغ را از راه شغل دوم و مثلاً از طریق مسافرکشی تأمین کند؟ آیا می‌تواند بعد از فارغ‌شدن از شغل اول- مثلاً از ساعت ۱۷ تا ۲۲- روزی دویست هزار تومان مسافرکشی کند؟ آیا با چنین تصمیمی چیزی از خانواده‌اش باقی می‌ماند؟ در پاسخ به این سوال می‌توان گفت عموماً اگر پدری هر روز از ساعت ۷ صبح تا ۲۲ بیرون از خانه باشد خانواده او دچار فروپاشی می‌شود. هنگامی که کارشناس امور مالی به چشم معادله



با موضوع مواجه شود، رفع کسری بودجه اولویت اول خواهد بود. اما زمانی که به چشم مسئله نگاه کنیم ممکن است تصور کنیم باید اولویت‌ها را تغییر داد یا مسائل بدون اولویت را حذف کرد. مثلاً در مثال قبل ممکن است از ثبت‌نام فرزند(ان) در مدرسه غیرانتفاعی یا یک سفر تفریحی صرف‌نظر کند یا محله سکونت خود را پایین بیاورد. بنابراین، مهم‌ترین رکن تصمیم پدر بر اساس این پرسش استوار می‌شود که «خانواده تحمل چه سطحی از تغییرات را دارد؟». بالعکس، مشکل نظام برنامه‌ریزی از جایی آغاز می‌شود که می‌گوید با تغییر X_1 و X_2 معادله حل می‌شود اما جامعه به هم می‌ریزد. بنابراین، اگر پدر مثال قبل با رویکرد نظام کارشناسی مستقر اقدام به حل معادله خود کند ناچار است از دور بین مدار بسته، قفل‌های پیشرفته درب منزل و... استفاده کند و مرتباً از وضعیت اعضای خانواده مطلع باشد. در سطحی کلان‌تر، تقلیل مسئله بودجه به معادله بودجه نیازمند افزایش نظارت‌های بیشتر و تمهیدات امنیتی و انتظامی خواهد بود.

بی‌توجهی به کنش‌گری راهبردی در تأمین کسری بودجه؛ افزایش درآمدها از طرق فرامتنی

حالا چطور می‌شود مسئله بودجه را حل کرد؟ یک کارشناس فرهنگی پاسخ دقیقی برای این سوال ندارد اما می‌داند راه‌حل آن در گفتارهای اقتصادی نیست. کسی می‌تواند مسئله بودجه را حل کند که نگاه استراتژیک دارد. ممکن است یک پیشنهاد این باشد که به عنوان مثال قیمت نفت را در بازار جهانی بالا ببریم تا تقاضای غیررسمی نفت و در نتیجه درآمد کشور افزایش یابد. چطور می‌شود قیمت نفت را در جهان بالا برد؟ گاهی اوقات سخنرانی‌های تند مقامات رسمی یک کشور قیمت نفت را در جهان بالا می‌برد. بعضی مواقع خروج یک کشور از آپک یا بالا رفتن سطح تنش در منطقه غرب آسیا قیمت نفت را بالا می‌برد (فی‌المثل شلیک چند موشک از یک پایگاه سوری به سمت پایگاه‌های غیرقانونی ترکیه در این کشور). به هر حال، زمانی که فرد از سطحی بالاتر به مسئله بودجه نگاه می‌کند، راه‌حل‌های جدیدی به نظر او می‌رسد؛ راه افزایش درآمد ممکن است این باشد که دیگر نفت نفروشد یا به شکل دیگری بفروشد. یا بحث‌هایی مثل منطقه‌گرایی و... که بعضاً زمان‌بر هستند اما راه‌حل واقعی و مصداق راهبردی جراحی اقتصادی قلمداد می‌شوند. با وجود این، گرایش به حل معادله بودجه همواره غالب است چراکه حل معادله بودجه آسان‌ترین جواب را جلوی سیاست‌مدار می‌گذارد. بالاخص زمانی که دولتی ۱۵ مرداد سرکار آمده است و باید بودجه را تا ۱۵ آذر تحویل مجلس بدهد و درواقع فرصتی برای ایجاد تحول در بودجه نداشته است.

غفلت از جایگاه بنزین در زندگی روزمره؛ تحول طبقات اجتماعی

از دوگانه کارگر-کارفرما به استثنای- سرمایه‌آور
یکی از موضوعاتی که مسئله بودجه را امنیتی می‌کند، غفلت از جایگاه بنزین در زندگی روزمره ایرانیان است. اگر چه در یک اقتصاد تولیدی،



ابداع مفهوم یارانه پنهان روی دیگر موضوعی است که ابعاد مختلف یک تصمیم سیاستی را به پیامدهای انتظامی-امنیتی تنزل می‌دهد. برای برون‌رفت از این اشتباه خطیر کشور نیازمند توجه ویژه به جایگاه بنزین در زندگی روزمره شهروندان و نیز چاره‌اندیشی برای تامین کسری بودجه از طریق کنشگری‌های راهبردی است.

خوانش فرهنگ عمومی از کسری بودجه؛ تاوان سیاست خارجی تحریم آفرین



اولین نکته‌ای که از فضای عمومی جامعه مستفاد می‌شود این است که گران‌شدن بنزین با این گزاره قابل توصیف است: «داریم تاوان سیاست خارجی تحریم آفرین را می‌دهیم و بعید هم هست توافقی ایجاد بشود». ولی چرا جامعه از این مسئله، تاوان سیاست خارجی می‌فهمد؟ برای این‌که یک مرتبه در زمان احمدی‌نژاد یارانه هدفمند شد و اتفاقاً قیمت جهانی نفت و بنزین هم از الان گران‌تر بود و قیمت بنزین به قیمت فوب خلیج فارس هم رسانده شد. بنابراین، این‌که اکنون و بعد از یک دهه مقرر شود مجدداً هدفمندی انجام بگیرد به خاطر این است که پول ملی بی‌ارزش شده است. یعنی اگر در زمان هدفمندی قبلی قیمت نفت صد دلار بود و قیمت بنزین شد ۳۰۰۰ تومان، امروز با قیمت نفت ۸۶ دلار قیمت بنزین می‌شود ۱۴۰۰۰ تومان. بنابراین، تلاش برای هدفمندکردن دوباره اصولاً ربطی به این مسئله ندارد که دولت‌های قبلی قیمت بنزین را هدفمند نکردند یا قانون را اشتباه اجرا کردند. بلکه مسئله این است که ارزش پول ملی دائماً دارد افت می‌کند.

با این نگاه و با حساب‌وکتاب کارشناسان امور مالی و اقتصادی، یک راه مواجهه با این وضعیت آن است که هر سال متناسب با تحولات داخلی و خارجی، قیمت بنزین تعیین بشود. راه دیگر این است که گفته شود اصولاً از این به بعد بنزین به‌صورت دلاری فروخته می‌شود و قیمت‌گذاری دستوری منسوخ شود. اتفاقی که در هر صورت بی‌اعتباری پول ملی و هجوم مردم برای تبدیل اموالشان به دلار را در پی خواهد داشت.

البته مسئله زمانی پیچیده‌تر می‌شود که دولت مستقر به‌عنوان دولت «ایران قدرتمند» یا همان «داد و دهش» بگوید مصمم است قیمت کالاهای تولیدی جامعه -مثل مرغ و تخم مرغ، شیر و لبنیات، دارو و درمان، کرایه تاکسی و مترو، خودرو، لوازم خانگی و...- را کنترل کند اما قیمت کالای راهبردی خود یعنی انرژی را افزایش بدهد. درحالی‌که همه می‌دانند بسیاری از نهادهای تولیدی از خارج کشور وارد می‌شود و با قیمت دلار افزایش قیمت یافته است یا این‌که چنان‌چه با قیمت سابق عرضه شود مشمول قاچاق خواهد شد.

صحنه‌گردانی دیدگاه اقتصادی لیبرال و تجویز سیاسی-اجتماعی جهانی شدن



تاکید بیش از حد بر همگرایی قیمت کالاهای استراتژیک دولت با قیمت‌های بین‌المللی چیزی جز صحنه‌گذاشتن بر گفتارهای اقتصادی لیبرال نیست. به‌همین جهت، سیاست تامین کسری بودجه از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی با استقبال پایگاه‌های خبری-تحلیلی مدعی کارشناسی علمی، بی‌طرفی سیاسی، اصلاح طلب و... روبه‌رو شده است. به‌عبارت دیگر، دولت نمی‌تواند بگوید قیمت حامل‌های انرژی مطابق با قیمت‌های جهانی باشد اما قیمت لوازم خانگی، خودرو و... با تعرفه داخلی قیمت‌گذاری بشود. به‌دیگرسخن، همان‌طور که هم‌ترازی قیمت انرژی به صلاح دولت است، هم‌ترازی قیمت سایر کالاهای و خدمات به صلاح ملت است. و حتی بیش از این، تبعیض مثبت به نفع تولید داخل تنها در صورتی منطقی است که سیاست خارجی تحریم آفرین چنین ضرورتی را فراهم کرده باشد. (لازم به ذکر است که این متن در پی توصیف انگاره‌های عمومی جامعه است و قصد بررسی صحت و سقم سیاست‌ها را ندارد. بلکه نیک می‌داند گسترش تولید از جهت ایجاد اشتغال و افزایش درآمد مالیاتی می‌تواند مصلحت ملت و دولت را جمع کند.)

دوگانه کارگر-کارفرما می‌تواند معرف طبقات اجتماعی قلمداد شود، سال‌های طولانی است که خدمات، بزرگ‌ترین بخش اقتصاد ایران است. به‌خصوص اگر اقتصاد کشاورزی و دام‌داری روستایی کنار گذاشته شود، سهم واقعی تولید صنعتی در اقتصاد کشور روشن می‌شود. در این شرایط، به نظر می‌رسد برای توضیح صحنه اقتصاد کلان کشور می‌توان از دوگانه استعاری سرمایه‌آور و استیسی استفاده کرد. در این استعاره، سرمایه‌آور نشان‌گر گروهی است که در فضای رسانه‌ای کشور به روش‌های مختلف برجسته و بازنمایی می‌شود، درحالی‌که استیسی، معرف گروهی است که از فرط در دست‌رس بودن نادیده گرفته می‌شود. اگرچه این دو گروه، رابطه ارگانیک با یکدیگر ندارند، اما کمابیش این ذهنیت در بین الازدهان جامعه وجود دارد که رفاه و فرصت‌های اقتصادی-اجتماعی استیسی‌ها به‌دست گروه دیگر تاراج شده است. این وضعیت خصوصاً در دوره‌های گسترش تورم و بیکاری که بستر شکل‌گیری شورش‌ها و اعتراضات اجتماعی هستند اهمیت مضاعفی دارد. اما منظور از سرمایه‌آور کیست؟ سرمایه‌آور کسی است که می‌تواند وام‌های سنگینی بگیرد و عجله‌ای هم برای پس‌دادن آن ندارد. مثلاً بعضی سرمایه‌گذاران در حوزه ورزش و فوتبال یا برخی تهیه‌کنندگان در حوزه فیلم و سریال، مصادیق شناخته‌شده سرمایه‌آور هستند. یعنی برای پولی که در اختیار دارند زحمت چندانی نکشیده‌اند اما حامی مالی و مکمل انتشار سبک زندگی و گرایش‌های مصرفی خاصی در میان توده مردم هستند. این بخشی از جامعه است که بعضاً با برخورد قضائی روبه‌رو شده و در افکار عمومی اسم آن را ابرده‌کار بانکی، اختلاس‌گر و... گذاشته‌اند. بخش دیگر، مردمی هستند که با ماشینشان کار می‌کنند. بعضاً شغل اصلی آن‌ها خدمات حمل‌ونقل نیست اما از آنجایی که حقوق اول آن‌ها کفاف نمی‌دهد و کار دیگری هم نمی‌توانند بکنند به‌واسطه رانندگی، درآمد مکملی دارند. البته گروه‌هایی از آن‌ها هم از شهرهای کوچک به کلان‌شهرها می‌آیند و با ماشین کار می‌کنند. در این شرایط، افزایش قیمت بنزین ممکن است حیات و کرامت این گروه را تهدید کند. چراکه عموماً احساس می‌کنند انتخاب دیگری ندارند و تنها کمکی که حکومت به آن‌ها می‌کند دادن بنزین ارزان است و قطع این کمک می‌تواند پایان رابطه آن‌ها و حکومت باشد.

در جمع‌بندی بخش (ب) و مختصات نظام کارشناسی کشور می‌توان گفت ابداع مفهوم یارانه پنهان روی دیگر تقلیل مسئله بودجه به معادله بودجه است. موضوعی که ابعاد مختلف یک تصمیم سیاستی را به پیامدهای انتظامی-امنیتی تنزل می‌دهد. برای برون‌رفت از این اشتباه خطیر کشور نیازمند توجه ویژه به جایگاه بنزین در زندگی روزمره شهروندان و نیز چاره‌اندیشی برای تامین کسری بودجه از طریق کنشگری‌های راهبردی است.

ح) بستر سیاسی-اجتماعی تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان

سومین بستر تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان، زمینه و بافتار سیاسی-اجتماعی است و هر سیاست‌مداری برای این‌که در این باره تصمیم بگیرد، باید پیرامون چند تصویر کلیدی محتمل در ذهنیت جامعه تفکر کند:

اول- خوانش سیاسی فرهنگ عمومی از کسری بودجه (علت اصلی تصمیم‌گیری)،

دوم- دیدگاه اقتصادی حاکم بر دولت (پشتوانه علمی تصمیم‌گیری)،

سوم- گفتار سیاسی-اجتماعی متناسب با دیدگاه اقتصادی (پیامد گفتارانی تصمیم‌گیری).

امکان احیای سیاست‌های برجانی و بازسازی رقیب

پذیرش کسری بودجه به‌عنوان نتوان سیاست خارجی طرفدار جبهه مقاومت و نیز تداوم میدان‌داری گفتار اقتصادی لیبرال که تنها راه نجات کشور را ادغام در نظام جهانی بازار می‌داند، سبب می‌شود سیاست‌های برجانی و رقیب سیاسی دولت احیا شوند. زیرا نتیجه عملی دو مقوله نخست آن است که همه ادعاهای مطرح‌شده راجع به غرب‌گرایی دولت گذشته، از جمله زیان‌های بی‌توجهی به کشورهای منطقه و همسایگان، رویکرد همکاری راهبردی با شرق و... بی‌ثمرند یا حداقل در کوتاه‌مدت فاقد امکان ایجاد تحول هستند.

در جمع‌بندی بخش (ج) می‌توان گفت بستر سیاسی-اجتماعی تصمیم‌گیری درباره یارانه پنهان نشان می‌دهد تصویر و تصور مردم درباره چنین تصمیمی کاملاً برخلاف شعارهای کلان دولت خواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یکی از تصاویر قطعی در ذهنیت جامعه ایرانی و کارشناسان اقتصادی تأثیر مستقیم افزایش قیمت دلار و بنزین در سیر صعودی قیمت‌ها و تورم قریب‌الوقوع است. براین‌اساس، راهکارهای دولت‌ها برای کنترل وضعیت نیز کاملاً برای مردم و افکار عمومی آشناست و اهم آن‌ها عبارت است از: ۱- ذخیره‌سازی کالاهای اساسی به میزان لازم قبل از اجرای تصمیم، ۲- اطمینان‌بخشی به مردم درباره پرداخت جبران افزایش قیمت‌ها، ۳- کنترل انتظارات تورمی و ممانعت از وارد آمدن فشار بیش‌تر به مردم؛ که البته مورد (۲) در دو دولت گذشته علی‌رغم نظر کارشناسان حوزه‌های مالی و بودجه اجرایی شده است. زیرا از نظر این گروه از کارشناسان پرداخت درازمدت یارانه نوعی نقض غرض است و این اقدام صرفاً در کوتاه‌مدت و برای کنترل فضای روانی جامعه توصیه می‌شود.

بدین‌ترتیب، آگاهی سیاست‌گذاران از پیامدهای احتمالی تصمیم خود در زندگی روزمره شهروندان سبب می‌شود تا از یک‌سو شاهد گسترش زخم‌هایی راجع به مسئله اصلاح بودجه در عرصه عمومی باشیم و از سوی دیگر با تکذیب هرگونه تصمیم برای افزایش قیمت انرژی و حذف یارانه‌های پنهان روبه‌رو شویم. چنان‌چه چنین وضعیت ابهام‌آلودی تداوم یابد و گفت‌وگوهای عرصه تصمیم‌گیری به فضای عمومی جامعه انتقال نیابد، نتیجه‌ای جز انباشت گمانه‌زنی‌ها و تراکم شایعات در عرصه عمومی برجای نخواهد گذاشت. اگرچه انباشته‌شدن جامعه از گمانه‌زنی و تراکم شایعات امری منفی و مضر است اما مسئله هنگامی بغرنج‌تر می‌شود که تکذیب‌های مکرر گذشته جای خود را به تأیید دفعی بدهد، و می‌دانیم که تکذیب تکذیب‌های گذشته مصداق دروغ‌گویی است. در چنین شرایطی توده بزرگ گمانه‌زنی‌ها و تراکم شایعات با اولین جرقه - که همان تأیید دفعی است - همچون انباری از باروت عمل

می‌کند و منفجر خواهد شد. اتفاقی که طبیعتاً زمینه را برای مرجعیت‌یابی خبری افراد و رسانه‌های داخلی و خارجی که به گمانه‌زنی‌های سابق دامن می‌زدند مهیا می‌کند. این انفجار که در کوتاه‌مدت سبب تخریب اماکن عمومی و آسیب‌رساندن به ساختمان‌های دولتی، پمپ بنزین‌ها، فروشگاه‌ها و... خواهد شد، در بلندمدت به گسترش بی‌اعتمادی عمومی و توسعه شایعه‌سازی منجر می‌شود. این همان داستانی است که در آبان ۱۳۹۸ به وقوع پیوست و رئیس‌جمهور را وادار کرد با تأخیری چندین روزه بگوید: «خودم هم بی‌خبر بودم و صبح جمعه فهمیدم بنزین گران شده».^۷ روی دیگر چنین موضع ضعیفی، ناتوانی دولت در قطع یارانه‌های جدید است، موضوعی که مهم‌ترین مستمسک کارشناسان امور برنامه‌ریزی و بودجه برای نپذیرفتن نواقص و تبعات تصمیم‌سازی خود در آینده خواهد بود. بر این اساس:

- ۱- هر دولتی باید از تکرار اشتباهات سال ۱۳۹۸ پرهیز کند، زیرا مادامی‌که فرهنگ عمومی، توجیه و همراه نشود، اتخاذ هر سیاستی با شکست روبه‌رو می‌شود.
 - ۲- برای اجرای هر سیاست اصلاحی پیوست فرهنگی و رسانه‌ای را باید مدنظر قرار داد، تا اولاً بهترین مسیر برای اصلاح بودجه اتخاذ شود (پیوست فرهنگی) و ثانیاً در صورت اتخاذ تصمیم نسبت به متعادل‌سازی مردم اقدام لازم صورت بگیرد (پیوست رسانه‌ای).
- در یک جمع‌بندی کلی آن‌چه در سطور گذشته آمد را می‌توان در نمودار (۱) نشان داد.

پی‌نوشت‌ها

۱. یارانه پنهان در بخش گاز بیش از دو برابر منابع عمومی کشور است، به نقل از: خبرگزاری فارس، مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۰
۲. بودجه ۱۴۰۱ بدون کسری بسته می‌شود، به نقل از: تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور، مورخ ۱۴۰۰/۸/۱
۳. لایحه اصلاح ارز ۴۲۰۰ تومانی به مجلس می‌رسد، به نقل از: پایگاه خبری-تحلیلی مشرق نیوز، مورخ: ۱۴۰۰/۸/۱۰
۴. برگرفته از بیت: فریدون فرخ فرشته نبود ز مشک و ز عنبر سرشته نبود به داد و دهنش یافت آن نیکویی تو داد و دهنش کن فریدون تویی
۵. عزیزی‌مهر، خیام [به‌کوشش] (۱۳۹۷). مجموعه جستارهایی در ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، تهران: پژوهشگاه فرهنگ هنر و ارتباطات (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، صفحه ۱۰.
۶. به‌عنوان مثال، خبرگزاری فارس در گزارش خود از مناظره سوم انتخابات ۱۴۰۰ به نقل از رئیس‌جمهور منتخب آورده است: «مستول طرح بنزین، دولت بود. آن بخشی که در جلسه سران قوا مطرح شد فقط محل هزینه‌کرد آن بود. برای این‌که بدانند مقصر کیست هم گزارش دیرخانه شورای عالی امنیت ملی وجود دارد هم مستولان عالی‌رتبه قضائی. اگر کسی قرار باشد پاسخ‌گو باشد آقای روحانی است. تمام یادداشتی‌ها هم مدت‌هاست که عفر شده‌اند مگر آن‌هایی که ارتباط خارجی داشته‌اند» (مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۲).
۷. روحانی: من هم صبح جمعه خبردار شدم، به نقل از: سایت روزنامه فرهیختگان، مورخ: ۱۳۹۸/۹/۶

نمودار ۱. بسترهای اجرایی و پیامدهای تأمین کسری بودجه از طریق اصلاح یارانه پنهان انرژی



فصل پنجم

یارانه انرژی و مسئله انفال پروای تسهیم



طبق باوری دینی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، مراتع، زمین‌هایی که مالک مشخص و اموالی که وارث ندارند، ثروت عمومی جامعه محسوب می‌شوند که در ادبیات فقهی به «انفال» شهرت دارند. در اهمیت این حکم فقهی همین بس که یک سوره از کتاب آسمانی مسلمانان به این مفهوم خوانده شده است. بنابراین تطبیق آن‌چه در زمین سیاست‌گذاری برای ثروت عمومی جامعه می‌گذرد با هوای فقهی حاکم بر موضوعات آن سیاست‌ها، از دغدغه‌هایی است که پیوند دانش دینی با عمل سیاست‌گذاری را ضروری کرده است.

مشهور است که معادن از مهم‌ترین مصادیق انفال هستند؛ اما مراعات و ملاحظات فقه برای توزیع منابع انرژی چیست؟ یاسر حاجی‌پور و پژوهشگران اندیشکده دینا واکاوی‌هایی برای ایضاح این بحث داشته‌اند.

چارچوب‌های فقهی برای سیاست‌گذاری توزیع یارانه انرژی

تبیین فقهی توزیع انفال و تطبیق چارچوب‌هایی برای سیاست‌گذاری انرژی



یاسر حاجی‌پور، طلبه سطح چهار حوزه علمیه و پژوهشگر اندیشکده دینا، در انطباق تخصیص سهمیه انرژی بر اساس کد ملی بر قاعده انفال تشکیک وارد می‌کند و به بررسی حدود و ثغور فقهی توزیع یارانه انرژی می‌پردازد. حاجی‌پور در این یادداشت، توزیع مساوی انفال را غیر واجب تحلیل می‌کند و آن را به مسئله «مصلحت عموم یا گروهی» حواله می‌دهد. این یادداشت برگرفته از گزارش «نظام یارانه انرژی» گروه پژوهشی اقتصاد اسلامی ذیل طرح ۸۹ شهید احمدی‌روشن بنیاد ملی نخبگان (۱۳۹۹) و همچنین پایان‌نامه سطح سه حوزه علمیه حاجی‌پور است؛ که با عناوین «معیارهای توزیع بیت‌المال توسط نظام اسلامی در فقه امامیه» و مقاله پژوهشی «ارزیابی فقهی توزیع بالسویه خراج و انفال» در نشریه معرفت اقتصاد اسلامی، پیاپی ۲۵، سال ۱۴۰۰ تقریر شده است.

مقدمه

یکی از مسائل اساسی در سیاست‌گذاری یارانه انرژی، تعیین معیار عدالت در توزیع آن است. برخی، با استناد به سیره امیرمؤمنان علی علیه‌السلام در تقسیم مساوی بیت‌المال معتقدند نفت‌وگاز متعلق به عموم مردم ایران است و به‌منظور تحقق عدالت توزیعی، باید به‌صورت مساوی بین آنان توزیع شود. بنابراین ایده‌هایی همچون تخصیص «سهمیه بنزین به هر کد ملی» مطرح شده است. این در حالی است که با بررسی دقیق آیات، روایات و احکام فقهی روشن می‌شود که چنین ادعایی در مورد انفال صحیح نیست و لازم است چارچوب‌هایی فقهی برای سیاست‌گذاری توزیع یارانه انرژی بر اساس احکام فقهی انفال مشخص شود. بنابراین پس از تعیین چارچوب‌های فقهی و خطوط قرمز در این یادداشت، باید در مجال دیگری، پیشنهادات سیاستی توزیع یارانه انرژی ارائه شود.

۵۰

تبیین فقهی مالکیت انفال و شیوه توزیع آن

خداوند تعال در آیه ۱ سوره انفال می‌فرماید «انفال برای خدا و رسول است»؛ از طرفی نصوص فراوان دلالت دارند بر این که آن چه برای خدا و رسول است بعد از رسول‌الله صلی‌الله‌علیه‌وآله برای امام علیه‌السلام است (خویی، ۱۴۱۸، ج ۲۵، ص ۳۵۶). مرحوم امام خمینی (ره) می‌فرماید انفال ملک شخص امام علیه‌السلام نیست به‌نحوی که به ورثه ایشان برسد بلکه این اموال، اموال منصب حاکمیت رسول‌الله صلی‌الله‌علیه‌وآله و ائمه علیهم‌السلام است و این مطلب، از ضروریات فقه است و در دوران غیبت نیز ولایت بر انفال، بر عهده فقیه است (خمینی، ۱۴۲۱، ج ۲، ص ۶۶۳-۶۶۴). بر همین اساس، اصل ۴۵ قانون اساسی نیز، ضمن برشمردن اقسام انفال، معادن را جزو انفال دانسته است و آن را در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد. براین اساس، معادن نفت‌وگاز مطابق احکام فقهی و قانون اساسی، ملک حاکمیت اسلامی است.



مطابق روایات صحیح‌السند اثبات می‌شود که مصرف انفال مختص به مصالح عموم مردم نیست بلکه در راستای مصالح عده خاصی از مسلمین نیز می‌تواند استفاده شود.

مصلحت برخی از آن‌ها. واضح است که اگر در شرایط خاصی، حاکم جامعه، توزیع مساوی را به مصلحت ببیند توزیع مساوی نیز جایز خواهد بود اما با وجود شکاف طبقاتی و وجود فقیر در جامعه، توزیع مساوی انفال، برخلاف مصلحت است.

۱/۲. رابطه رفع فقر مطلق با توزیع انفال

هرچند انفال را می‌توان به مصالح مختلف عموم مردم یا برخی از مردم اختصاص داد اما برخی از مصارف انفال، به جهت وجوب شرعی آن‌ها، بر سایر مصارف، اولویت پیدا کرده‌اند. به‌عنوان نمونه کمک کردن به رفع فقر مطلق از جامعه نه تنها به‌عنوان یک مستحب بر عموم مردم است، بلکه بر حاکمیت اسلامی واجب است که فقر را از جامعه مرتفع کند. شهید صدر (ره)، ضمان اجتماعی (یعنی تلاش برای تأمین معیشت افراد) را یکی از وظایف حاکمیت اسلامی می‌داند که مشتمل بر دو مرحله است. در مرحله اول، دولت موظف است شرایط جامعه را به نحوی فراهم کند که مردم به‌طور طبیعی بتوانند شاغل شوند و معیشت خود و خانواده‌شان را تأمین کنند. در مرحله دوم، فقرایی که قدرت شاغل شدن ندارند (مثل معلولین، سالمندان و...)، باید نیازهای ایشان در حد مشخصی توسط دولت تأمین شود (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۱). همچنین ایشان از برخی احادیث (حر عاملی، ۱۴۰۹، ج ۱۸، ص ۳۳۶) برداشت می‌کنند که رفع فقر صرفاً از طریق زکات تأمین نمی‌شود بلکه از طریق اموالی که در اختیار حاکمیت اسلامی است باید تأمین شود (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۶). بنابراین یکی از مصارف قطعی انفال، استفاده در جهت رفع فقر اقشار ضعیف جامعه (از طریق ایجاد اشتغال برای آنان یا تأمین معیشت افراد ناتوان) است (کمالین که در آیه ۷ سوره حشر نیز تأمین ایتام و مساکین به‌عنوان دو مورد از موارد مصرف فیه و انفال معرفی شده است) و چون این را یک واجب شرعی دانستیم، نسبت به مصارف «جایزی» که برای انفال وجود دارد مقدم می‌شود؛ مثلاً اگر ساخت جاده در یک منطقه، وجوب شرعی نداشته باشد بلکه جایز باشد نمی‌تواند نسبت به ایجاد اشتغال برای فقرا که واجب شرعی است در اولویت قرار گیرد.

مطابق ادله شرعی، انفال می‌تواند توسط حاکم اسلامی، در جهت مصالح عموم مسلمین (مصالح عامه) یا مصلحت برخی از مسلمین (مصالح خاصه) مصرف شود. با توجه به این که انفال، ملک منصب حاکمیت اسلامی است و مالک یک شیء می‌تواند مطابق صلاحدید خود، شیء را مصرف کند و از طرفی یکی از مصادیق واضح مصلحت حاکمیت‌ها، مصالح عموم مردم است. بنابراین مصرف انفال در مصالح عامه مسلمین، جایز است (حاجی‌پور، ۱۳۹۹). مصالح عامه، یعنی مواردی که عموم مردم قابلیت استفاده از آن را دارند ولو این که همگی بالفعل از آن استفاده نکنند مثل هزینه‌های مربوط به زیرساخت حمل و نقل و... (خمینی، ۱۴۲۱، ج ۳، ص ۶۵).

باین حال، مطابق روایات صحیح‌السند (حر عاملی، ۱۴۰۹، ج ۹، ص ۵۲۳-۵۲۴) اثبات می‌شود که مصرف انفال مختص به مصالح عموم مردم نیست بلکه در راستای مصالح عده خاصی از مسلمین نیز می‌تواند استفاده شود (حاجی‌پور، ۱۳۹۹). دلیل دیگر بر این مطلب، آیات ۷۰۶ سوره حشر^۱ است که دلالت دارند بر این که فیه (یا به تعبیری فیه‌الرسول) را می‌توان به ایتام، مساکین و ابن سبیل اعطا کرد؛ از طرفی فیه یکی از مصادیق انفال است و طبق تصریح برخی احادیث، انفال و فیه، احکام یکسان دارند (حر عاملی، ۱۴۰۹، ج ۹، ص ۵۲۷). بنابراین انفال را می‌توان مطابق مصلحت فقرا یا اقشار خاصی از جامعه (مثلاً در راستای ایجاد اشتغال یا تأمین حد کفاف فقرا) استفاده کرد و لازم نیست که حتماً در راستای مصلحت عموم مردم مصرف شود. باین حال برای مشخص شدن شیوه توزیع انفال و قیود آن، چند بحث دیگر نیز، ضروری است که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

۱/۱. واجب نبودن توزیع مساوی انفال

یکی از مباحث مهمی که گاهی در توزیع انفال، مورد غفلت قرار می‌گیرد این است که گفته می‌شود انفال از بیت‌المال است و بیت‌المال برای عموم مردم است نه عده‌ای خاص و در نتیجه باید به‌نحو مساوی بین مردم توزیع شود آن‌چنان‌که سیره امیرالمؤمنین علیه‌السلام درباره توزیع مساوی بیت‌المال همین‌گونه بوده است.

هرچند اصل این مدعا در مورد سیره امیرالمؤمنین علیه‌السلام کاملاً صحیح است، اما چنین مطلبی شامل انفال نمی‌شود. توضیح آن‌که، بیش از ده روایت در مورد توزیع مساوی وجود دارد که همگی یک سنت قطعی را اثبات می‌کنند. اما با بررسی روایات مذکور روشن می‌شود که مفاد این روایات، وجوب توزیع مساوی خراج است و نه انفال (برای توضیح بیشتر ر.ک (حاجی‌پور، ۱۴۰۰)). آیت‌الله مکارم شیرازی نیز در پاسخ به استفتایی، فرموده‌اند وجوب توزیع مساوی، مختص خراج و احتمالاً جزیه است و توزیع مساوی انفال واجب نیست («پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر آیت‌الله مکارم شیرازی»، ۱۳۹۹).

نکته مهم این است که خراج (نوعی مالیات خاص که بر زمین‌های خراجیه بسته می‌شد)، ملک «عموم مسلمانان» بوده است و نه ملک «حاکمیت اسلامی». حاکمیت اسلامی موظف بوده است که خراج را به‌صورت مساوی بین عموم مسلمین توزیع کند. بنابراین معادن نفت و گاز، به‌حسب فقهی، مصداق «انفال» است که ملک «حاکمیت اسلامی» و نه «خراج» که «ملک جمیع مسلمین» است. در نتیجه، این‌که گفته شود انفال، ملک عموم مردم است و واجب است به‌صورت مساوی تقسیم شود صحیح نیست؛ چراکه انفال، ملک حاکمیت اسلامی است و حتماً باید مطابق مصلحتی که حاکم اسلامی تشخیص می‌دهد توزیع شود، خواه مصلحت عموم مردم و خواه



۱/۳. قاعده عدم تداول ثروت بین اغنیاء به مثابه غرض از توزیع انفال

شهید صدر در توضیح آیه ۷ سوره حشر می‌فرماید فی، برای انفاق بر فقراست کما این که برای صرف در مصالح عامه مرتبط با الله و رسول نیز محسوب می‌شود. سپس براساس عبارت نورانی «كُنْ لَا يَكُونُ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ» در این آیه، می‌فرماید این آیه به وضوح دلالت دارد بر این که فی، برای انفاق بر فقراست به این غرض که اموال، فقط در دست ثروتمندان جامعه نچرخد بلکه به وسیله فی، «توازن اجتماعی» در جامعه حفظ شود (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۸۱). مرحوم آیت الله هاشمی شاهرودی نیز براساس این آیه می‌فرماید عدم تداول ثروت بین اغنیاء، یکی از اهدافی است که تحققش بر عهده حاکم جامعه اسلامی است و موارد مصرف فی، که در آیه ذکر شده برای تحقق این هدف است (هاشمی شاهرودی، ۱۴۲۵، ج ۲، ص ۳۷۶). به عبارتی می‌توان از این آیه برداشت کرد که منحصرنشدن گردش ثروت در دست اغنیاء، شرعا مطلوب بوده و یکی از اهداف نظام اسلامی است و هنگام توزیع انفال، باید تحقق این هدف را مدنظر قرار داد.

۱/۴. قاعده فقهی عدالت به مثابه قیدی برای توزیع انفال

یکی از قواعد فقهی که در این بحث تأثیرگذار است قاعده فقهی وجوب عدالت یا حرمت ظلم است. مطابق قاعده فقهی حرمت ظلم، هرگونه فعلی که از نظر عرف، ظلم تلقی شود شرعا حرام است مگر این که با نص شرعی، جواز این فعل تصریح شده باشد (شهیدی پور، ۱۴۰۰، صص ۱۰۴-۱۰۶). براین اساس، «اطلاق و عموم» تمامی احکام شرعی، مقید به قاعده فقهی حرمت ظلم خواهند شد. لذا هرچند که توزیع مصلحتی انفال را در بحث‌های قبل جایز دانستیم اما یکی از قیود آن این است که عرف، توزیع حاکم را ظلم نداند. مثلا اگر حاکمیت اسلامی، هشتاد درصد بودجه عمرانی کشور از محل انفال را به چند استان خاص اختصاص دهد به نحوی که عرف، محروم شدن سایر استان‌ها را ظلم تلقی کند در این صورت هرچند که این توزیع، مصداق توزیع مصلحتی عامه مسلمین محسوب می‌شود اما به خاطر ظلم بودنش، چنین توزیعی جایز نیست.

تطبیق چارچوب‌های فقهی توزیع انفال بر برخی سیاست‌های توزیع یارانه انرژی

براساس احکام فقهی که تاکنون گفته شد، چارچوب‌های فقهی زیر برای سیاست‌گذاری توزیع یارانه انرژی وجود دارد. لازم به ذکر است که ما در این بخش درصدد پیشنهادت سیاستی برای توزیع یارانه انرژی نیستیم، بلکه صرفا چارچوب‌هایی برای تدوین پیشنهادات سیاستی ارائه می‌کنیم و تدوین پیشنهادات سیاستی را به پژوهش‌های دیگر موکول می‌کنیم. چارچوب‌های فقهی عبارتند از: توزیع انفال باید مطابق مصلحت عامه مردم یا مصلحت برخی از مردم (مثل فقرا یا دهک‌های متوسط درآمدی یا...) باشد و بدون مصلحت جایز نیست؛ مثلا طرح‌هایی همچون «اعطای سهمیه بنزین به دهک‌های بالای درآمدی» که برخلاف مصلحت است یا «اعطای سهمیه به هر پلاک خودرو»، از آن جاکه مستلزم اعطای سهمیه به «همه خودروهای» افراد چندخودرویی است و در اغلب اوقات، برخلاف مصلحت است، جایز نیست. همچنین برقی که از محل سوخت‌های فسیلی (و انفال) تولید شده است توزیعش نمی‌تواند براساس «میزان مصرف هر خانوار» و «بدون پلکان قیمتی» باشد؛ چراکه خانوارهای پر مصرف بدون هیچ محدودیتی، از برق یارانه‌ای استفاده خواهند کرد که برخلاف مصلحت است. همچنین اگر فرض شود اعطای یارانه به تولید در برخی حالات، منجر به عدم کارایی در تولید، قاچاق و... می‌شود هریک از این عناوین برخلاف

مصلحت است و چنین سیاستی قابل قبول نیست.

توزیع مساوی واجب نیست و در شرایطی که توزیع مساوی، بر خلاف مصلحت است، نه تنها واجب نیست بلکه جایز نیست؛ مثلا «اعطای سهمیه انرژی به هر کد ملی» واجب نیست و در شرایط وجود فقر، شکاف طبقاتی و...، توزیع مساوی، برخلاف مصلحت است لذا جایز هم نیست.

رفع فقر از طریق ایجاد اشتغال برای فقرا یا تأمین معیشت آنان در حد کفاف، بر حاکمیت اسلامی واجب است بنابراین در مواردی که منابع دیگری غیر از انفال برای عمل به این واجب، وجود نداشته باشد ایجاد اشتغال برای آنان یا اعطای یارانه به فقرا از محل انفال واجب است و بر سایر مصارف جواز انفال مقدم است. منظور از مصارف جوازی، همه مصارف مجاز انفال است که قبلا توضیح داده شد: مصالح عموم مردم یا مصالح برخی از مردم.

بر این اساس اگر سیاست توزیعی بدین نحو باشد که «سهمیه انرژی به تولیدکنندگان داده نشود و در اثر افزایش هزینه‌های تولید، کالاهای مصرفی اقشار ضعیف جامعه گران شود و یارانه جبران‌کننده معادل آن نیز، به فقرا داده نشود یا در طی زمان همراه با تورم افزایش نیابد» در چنین سیاستی وجوب رفع فقر مدنظر قرار نگرفته است، لذا حتما باید یارانه جبران‌کننده، همراه با تورم، افزایش یابد. توزیع مصلحتی انفال، اگر عرفا مصداق ظلم باشد جایز نیست؛ مثلا اگر فرض کنیم که اغلب مالکان خودرو، در پنج دهک بالای درآمدی جامعه باشند در این صورت «اعطای سهمیه انرژی به مالکان خودرو بدون این که به غیر مالکان خودرو چیزی داده شود»، عرفا ظلم است و در نتیجه چنین توزیعی جایز نیست. سیاست‌های توزیعی حتی الامکان باید به نحوی باشد که گردش ثروت در دست اغنیای جامعه منحصر نشود بلکه سیاست توزیع انفال باید باعث کاهش این پدیده شود. مثلا اعطای یارانه انرژی به شاغلان از اقشار ضعیف درآمدی که نیاز به حمایت دارند، از انحصار گردش ثروت در دست اغنیاء جلوگیری می‌کند.

جمع‌بندی

معادن نفت و گاز در مباحث فقهی از مصادیق انفال محسوب می‌شود و توزیع و مصرف انفال، احکام خاصی دارد. هرگونه سیاست‌گذاری پیرامون یارانه انرژی و توزیع انفال، باید براساس چارچوب‌های فقهی صورت گیرد. براین اساس سیاستی که بتواند در چارچوب فقهی مطرح شود و بیشترین اهداف اقتصادی جامعه را نیز تأمین نماید مطلوب است. هرچند چارچوب‌های فقهی در این یادداشت تبیین شد اما طراحی سیاست‌های متناسب با آن، باید در مجال دیگری، به آن پرداخته شود.

پی‌نوشت‌ها

۱. «وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْخَشْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَى مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ» (۶) مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كُنْ لَا يَكُونُ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَ مَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَ اتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ (۷) «و آن چه را خدا از آنان [یهود] به رسولش بازگردانده (و بخشیده) چیزی است که شما برای به دست آوردن آن (زحمتی نکشیدید) نه اسبی تاختید و نه شتری؛ ولی خداوند، رسولان خود را بر هر کس بخواهد مسلط می‌سازد و خدا بر هر چیز توانا است! (۶) آن چه را خداوند از اهل این آبادی‌ها به رسولش بازگرداند، از آن خدا و رسول و خویشان و او، و یتیمان و مستمندان و در راه ماندگان است، تا (این اموال عظیم) در میان ثروتمندان شما دست به دست نگردد! آن چه را رسول خدا برای شما آورده بگیرید (و اجرا کنید)، و از آن چه نهی کرده خودداری کنید و از (مخالفت) خدا بپرهیزید که خداوند کیفرش شدید است! (۷)» (مکارم شیرازی، ۱۳۷۳)

توزیع مساوی واجب نیست و در شرایطی که توزیع مساوی، بر خلاف مصلحت است، نه تنها واجب نیست بلکه جایز نیست؛ مثال «اعطای سهمیه انرژی به هر کد ملی» واجب نیست و در شرایط وجود فقر، شکاف طبقاتی و...، توزیع مساوی، برخلاف مصلحت است لذا جایز هم نیست.





مبنای فقهی توزیع عادلانه یارانه انرژی

ارائه پیشنهاد براساس مبانی توزیع انفال

سعید سیدحسین زاده یزدی، یاسر حاجی پور، وحید عابدینی، محسن امیدوار
پژوهشگران

پایدار فقر مطلق ۲- جلوگیری از تمرکز و بلوکه شدن دارایی‌ها نزد ثروتمندان جامعه. پس از امتثال دو حکم فوق، نوبت به رفع فقر نسبی، رشد تولید و ایجاد امنیت اقتصادی می‌رسد.

اما انفال چگونه باید توزیع شود؟ در عمل به خط‌مشی مذکور، طبق قاعده عدل و انصاف، انفال باید به‌صورت عادلانه توزیع شود. شاید اولین چیزی که بعد از این سخن به نظر برسد این است که پس باید یارانه انرژی را به‌طور مساوی بین تمام افراد تقسیم کنیم و به‌عبارتی نفت را سرسرفه همه مردم چه فقیر و چه غنی بیاوریم. ولی دلایل فقهی نشان می‌دهد توزیع بالسویه یارانه انرژی میان مردم ضروری نیست و حتی طبق آیات و روایات حاکم می‌تواند برای تحقق اهدافی مذکور، یارانه انرژی را به‌صورت نابرابر اما عادلانه میان افراد مختلف تقسیم کند. طبق وعده الهی، توزیع عادلانه موجب تحقق رفاه اقتصادی نیز خواهد شد.

اما انفال چگونه باید مصرف شود؟ اسلام همان‌طور که در توزیع انفال معتقد است باید عدالت به‌معنای رسیدن حق به حق‌دار برقرار باشد، در مصرف اموال از جمله انفال معتقد است انسان تکالیفی نسبت به مال دارد که باید حق آن را ادا کند. حق انفال این است که چه در استخراج و تولید منابع انرژی (از جمله نفت و گاز و...) و چه در بهره‌برداری و مصرف آن باید از هرگونه اسراف و تبذیر خودداری شود. شاید بتوان مفهوم نزدیک آن در ادبیات اقتصادی را با «کارایی» در تولید و مصرف تشبیه کرد که البته تفاوت‌هایی با رویکرد اسلامی دارد.

طبق قانون اساسی، مخازن نفت و گاز جزو انفال محسوب شده است و بنابراین یارانه انرژی نیز جزو انفال محسوب می‌شوند. به‌منظور وصول به توصیه‌های سیاستی پیشنهادی درخصوص بهبود یارانه انرژی بایستی ماهیت یارانه انرژی (چیستی)، خط‌مشی‌های اساسی احکام مرتبط با یارانه انرژی و همچنین سازوکارهای توزیع و مصرف یارانه‌های انرژی بر اساس مبانی فقهی و عدالت شناخته شود:

از منظر ماهیت یا چیستی یارانه انرژی باید گفت طبق اصل ۴۵ قانون اساسی معادن نفت و گاز و آن‌چه از آن استخراج و در قالب انرژی به مصرف می‌رسد انفال نامیده می‌شود و در اختیار حکومت اسلامی است. براساس مبانی فقهی شیعه این منابع تحت مالکیت حاکم اسلامی (ولی فقیه) است و باید مصرف و توزیع آن براساس مصالح عامه و خاصه صورت پذیرد. طبق اصل چهارم قانون اساسی، موازین شرعی بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی حاکم است. از این‌جا نتیجه می‌گیریم که مردم، پیش از توزیع حاکم، حق مطالبه انفال ندارند، همچنین دولت نیز بدون اذن از حاکم حق تصرف و بهره‌برداری از انفال را ندارد.

اما خط‌مشی تأمین مصالح جامعه چگونه است؟ بررسی منابع دینی نشان می‌دهد که حاکم اسلامی در تأمین مصالح اقتصادی، باید دو حکم شرعی اساسی را بر همه مصالح مقدم کند: ۱- رفع



می‌توان بسته سیاستی مورد نظر برای اصلاح سیاست‌گذاری یارانه انرژی در ایران را در قالب نمودار زیر نشان داد:



با در نظر گرفتن معیارها، قیود و پیامدهای اجرای سیاست‌های حوزه یارانه انرژی می‌توان سیاست‌های مطرح‌شده درخصوص اصلاح یارانه انرژی در قالب چهار دسته زیر خلاصه کرد:



همان‌طور که دسته‌بندی فوق نشان می‌دهد هرکدام از دسته‌ها دارای ویژگی‌های مشخصی است که سیاست‌گذار می‌تواند با توجه به اولویت‌ها و معیارهای مختلف آن بسته سیاستی را اجرا کند. در ادامه دسته‌بندی سیاست‌های مختلف ارائه خواهد شد.

دسته اول

نیازمند وضع قانون

فشار اجتماعی کم تا متوسط

تأثیرات مثبت بر مؤلفه های عدالت

هم‌راستا با سایر اهداف اقتصادی

اثرات تورمی کم تا متوسط

زمان اجرایی کم (یکسال)

سیاست های هزینه کار (در مجموع)

افزایش پلکانی تعرفه و قیمت

- رشد پلکانی قیمت بنزین سهمیه و آرد به صورت سالیانه و مطابق با تورم
- افزایش پلکانی تعرفه مشترکین پرمصرف خانگی برق و گاز

تخصیص سهمیه

- تخصیص سهمیه بر اساس یک خودرو در هر خانوار
- قطع سهمیه خودروهای لوکس
- اعطای کارت اعتباری سوخت به خانوارهای بدون خودرو

مشوق و جرایم قیمتی

- وضع مالیات بر مصرف بنزین در سطوح بالای آن
- اعطای مشوق مالی برای مصرف کمتر از سهمیه

دسته دوم

زیرساخت قانونی تقریباً آماده

تأثیر بالا بر افزایش کارایی

نیازمند روشهای متنوع تأمین مالی

زمان اجرایی میان و بلندمدت

اثرات مثبت بر رشد اقتصادی و تولید

ارتقاء تکنولوژی و راندمان

- یکپارچه سازی و هوشمندسازی، کتورهای سه زمانه
- نیروگاه های تولید برق
- فرایند توزیع و انتقال برق
- کولر آبی و گازی و بخاری
- بخش ساختمان و برچسب انرژی
- کمک به خانوار برای جایگزینی وسائل پرمصرف زندگی
- طرح ممیزی انرژی در سطوح خانگی و شرکتهای

توسعه انرژی، سوخت و حمل و نقل جایگزین

- انرژی های تجدیدپذیر و هسته ای
- توسعه سوختهای جایگزین (CNG، موتورهای برقی و هیبریدی، گازوئیل، LPG)
- توسعه قطار شهری و حمل و نقل ریلی بین شهری

دسته سوم

زیرساخت قانونی تقریباً آماده

هزینه اجرایی کم

راهکارهای نوآورانه

تأثیر متوسط در افزایش کارایی

اثربخشی بالا

رفع تعارض منافع شرکتهای خدمات دهنده

- شرکتهای توزیع مصرف برق
- شرکتهای گاز (متولی منطقه ای کاهش مصرف)

سیاست های اقتصاد رفتاری و نرم

- ترغیب افراد به کاهش مصرف با روشهای نرم
- ترغیب افراد به ارتقای تکنولوژی کولر و بخاری و منزل و کسر اقساطی هزینه از قبوض
- مسابقه بین تولیدکنندگان کولر و بخاری و احیای برچسب

دسته چهارم

نیازمند وضع قانون

فشار بالای ذی نفعان خاص

تأثیر بالا بر افزایش کارایی

تأثیر مثبت بر عدالت بین نسلی

تأثیر گذاری در بلندمدت

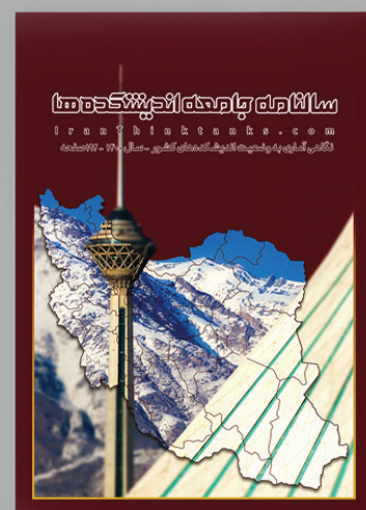
منابع مالی صرفه جویی شده بالا

جداسازی جریان مالی تولید و توزیع انرژی

- فروش خوراک به قیمت منطقه ای به مصرف کنندگان عمده (صنایع پرمصرف، نیروگاه ها و پالایشگاه ها)

ایجاد صندوق ملی انفعال در حوزه انرژی

- اصلاح بخش منابع
- اصلاح بخش مصارف



نخستین کتاب جامع
اطلاعات اندیشه‌ورزی کشور



ایده اصلی ویژه‌نامه نقد سیاست دنبال کردن فقدان‌ها، نقصان‌ها و هذیان‌هایی است که فعالیت اندیشکده در ایران را از اعداد بزرگ دور نگه داشته است. اعداد بزرگ از اعتبارات کلان ناشی می‌شوند. این اعتبارات را نمی‌توان و نباید از بیرون طلب و تکیه کرد، بلکه تمهیدات جلب و جذب آن را باید از درون مهیا کرد. از این رو فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها محملی است تا در فرآیندی



جمعی، پرتوی نقد را بر سیاست‌هایی بیفکند که از سمت اندیشکده‌ها به کشور تزریق شده‌اند و ناسره‌های تجویزات اندیشکده‌ای را به نظاره بگذارد.



خانه اندیشه و زمان