

## توزیع عادلانه انفال و منابع عمومی (مطالعه موردی هدفمندی یارانه‌ها)

economy.islamic@gmail.com

karimiisu@gmail.com

saeed.farahanifard@gmail.com

احمدعلی یوسفی / دانشیار پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

کلیه علی اکبر کریمی / دانشجوی دکتری اقتصاد اسلامی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

سعید فراهانی فرد / دانشیار دانشگاه قم

دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۱۲ - پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۲۷

### چکیده

در رویکرد اسلامی، حق برخورداری همگان از فرصت‌ها و بهره‌مندی آحاد جامعه در حد کفاف دو عنصر اساسی عدالت به معنای «اعطاء کل ذی حق حقه» است. در این چارچوب، اولین گام برای تحقق عدالت، مقابله با نابرابری اولیه در توزیع فرصت‌ها، منابع و امکانات عمومی (بیت‌المال) به نفع فقراى واقعی و محرومین جامعه‌ی اسلامی است. این مقاله، به بررسی روش توزیع یارانه‌ها در اقتصاد ایران با توجه به اقتضائات عدالت در رویکرد اسلامی می‌پردازد. سؤال اصلی تحقیق عبارت است از اینکه ملاک توزیع عادلانه انفال و منابع عمومی کشور به‌ویژه در شرایط فقر و شکاف طبقاتی چیست؟ بنا به فرضیه تحقیق، در شرایط وجود فقر و شکاف طبقاتی، می‌توان در توزیع منابع عمومی کشور و از جمله در امر توزیع یارانه‌ها، حکم به جواز توزیع نابرابر به سود فقرا داد؛ تا با کاهش فاصله طبقاتی، نیل به عدالت سریع‌تر محقق گردد. این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی با استفاده از آموزه‌های اسلامی و فقهی از یک‌سو، و بررسی تجربیات توزیع فعلی یارانه‌ها در ایران از سوی دیگر، درصدد اثبات این فرضیه و ضرورت اجرای آن در مورد توزیع یارانه‌ها در ایران می‌باشد.

**کلیدواژه‌ها:** توزیع عادلانه، عدالت اقتصادی، هدفمندی یارانه‌ها، رفع فقر، انفال، توزیع منابع عمومی

طبقه‌بندی JEL: D63, H2, H71.

تحقق عدالت اقتصادی یکی از دغدغه‌های جدی جمهوری اسلامی ایران بوده است. بدین‌روی، مباحث فراوانی در محافل علمی مطرح گردیده و منابع فراوانی برای تحقق عدالت اقتصادی صرف شده است. یکی از امکاناتی که سال‌ها اغنیا به مراتب بیش از فقرای جامعه از آن بهره برده‌اند، یارانه حامل‌های انرژی است. بر اساس قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مصوب سال ۱۳۸۸)، دولت مکلف شد قیمت فروش داخلی بنزین، نفت، گاز، نفت کوره، نفت سفید، گاز مایع، گاز طبیعی، برق و آب را به تدریج، تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، افزایش دهد و منابع حاصل از آن را به نسبت ۵۰، ۳۰ و ۲۰ درصد - به ترتیب - صرف اعطای یارانه (نقدی، غیرنقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی)، حمایت از تولید و جبران آثار افزایش قیمت‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود کند. ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، برای مصارف آن در هیچ‌یک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشد؛ به‌گونه‌ای که در عمل، مصارف مربوط به کمک به خانوارها - که بخش عمده آن شامل پرداخت یارانه‌های نقدی می‌شود - طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، قریب ۸۸ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است. این میزان برای بخش تولید ۲ درصد برآورد شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵ الف، ش ۱۵۱۵۳، ص ۳). طبق این گزارش، می‌توان محاسبه کرد به‌طور متوسط، از ابتدای اجرای قانون هدفمندی در آذرماه ۱۳۸۹ تا ۵ ماهه نخست سال ۱۳۹۵ سالانه به‌طور متوسط، قریب ۴۰ هزار میلیارد تومان صرف پرداخت یارانه نقدی به خانوارها، آن هم به‌طور برابر شده است (منبع: محاسبات تحقیق).

اما با وجود آن، هنوز علامت معناداری مبنی بر رفع فقر گسترده در جامعه مشاهده نمی‌شود. این امر چنان شدید است که دولت رسماً اعلام نمود که برای ۱۰ میلیون سرپرست خانوار برای امنیت غذایی، سبد کالاهای ضروری توزیع می‌کند (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۲). از سوی دیگر، تردیدی نیست که کشور جمهوری اسلامی ایران دارای منابع سرشاری است که آن را در ردیف کشورهای غنی قرار می‌دهد. وزیر محترم کار هم در سال ۱۳۹۳ بیان کرد: وجود نیازمندی که مصداق فقیر باشند، به یقین، بیش از ۱۰ میلیون نفر هستند (ربیعی، ۱۳۹۳). وجود فقر گسترده در جامعه با وجود منابع عظیم اقتصادی، به استناد برخی روایات اسلامی، نشانه وجود بی‌عدالتی اقتصادی در جامعه است. در روایتی امام باقر علیه السلام می‌فرمایند: «إِنَّ النَّاسَ يَسْتَعْنُونَ إِذَا عَدِلَ بَيْنَهُمْ» (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۳، ص ۵۶۸)؛ اگر بین مردم به عدالت رفتار شود، آنان بی‌نیاز می‌شوند. بنابراین، می‌توان مدعی شد که با یک پرسش جدی در موضوع عدالت اقتصادی مواجهیم: آیا از دیدگاه اسلام و مبتنی بر فقه شیعه، برای تحقق عدالت اقتصادی، می‌توان منابع ملی را - در شرایط کنونی منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها - به نحو نابرابر به نفع فقرا توزیع کرد؟ و یا اینکه همگان باید به نحو مساوی از این منابع برخوردار باشند؟ این سؤالی است که تا وقتی پاسخ درستی بدان داده نشود، اجرای بند ۴

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی ناممکن خواهد بود.

پاسخ به این پرسش، در قالب فرضیه تحقیق چنین است: در شرایط فقر و شکاف طبقاتی، توزیع برابر منابع با عدالت‌سازگاری ندارد و لازم است برای از بین بردن فقر، توزیع منابع عمومی را به سود فقرا تغییر مسیر دهیم.

پاسخ به پرسش پیش‌گفته و بررسی فرضیه تحقیق به روش «توصیفی - تحلیلی» با استفاده از منابع اسلامی و فقهی و با بررسی تحقیقات تجربی و نیز مطالعات کتابخانه‌ای بر اساس محورهای ذیل دنبال می‌شود:

### پیشینه تحقیق

درباره مفهوم «عدالت»، مباحث زیادی صورت گرفته است؛ ولی به نظر می‌رسد این بحث از منظر اسلامی، همچنان مبهم است. درباره نحوه توزیع عادلانه بیت‌المال هم آثار و مقالاتی وجود دارد؛ از جمله *فخار طوسی* (۱۳۸۰) با بررسی سیره حضرت امیر<sup>ع</sup>، به تبیین خطوط و سیاست‌های کلی ایشان در تجهیز و تخصیص منابع بیت‌المال (به صورت مورد به مورد) می‌پردازد. *منتظری مقدم* (۱۳۸۹) با بررسی تاریخی شیوه‌های توزیع بیت‌المال در صدر اسلام، تقسیم بالسویه آن را یک رویه آرمانی و ثابت منطبق بر سیره معصومان<sup>ع</sup> می‌داند. *خلیلیان و آزادی* (۱۳۹۳) با استفاده از روش استنباط فقهی، به استخراج معیارهای تخصیص منابع مالی در دولت اسلامی می‌پردازد و معیارهایی همچون عدالت، کارایی، نیاز و مصلحت را در آن برمی‌شمرد. *رحمانی* (۱۳۹۲) هم جایگاه بیت‌المال را در فقه حکومتی بررسی کرده و پس از دسته‌بندی آن به بیت‌المال مسمانان و بیت‌المال امام، حق تصرف در آن را صرفاً برای امام معصوم و بعد ایشان برای ولی فقیه ثابت می‌کند. اما در خصوص نحوه توزیع عادلانه یارانه‌ها از منظر فقهی آثار کمتری مشاهده می‌شود که از جمله، *مصباحی و همکاران* (۱۳۸۹ و ۱۳۹۴) با تقسیم‌بندی جدید منابع بیت‌المال در قالب مصارف و مالکیت آن، یارانه‌ها را از معادن نفتی و سپس از انفال و در نتیجه، ملک امام دانسته و ضرورت توزیع مساوی آن را رد می‌کنند. همچنین *خدایی و ریپستی* (۱۳۹۴) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود، به نحوه توزیع بیت‌المال از منظر فقه اسلامی با تأکید بر توزیع یارانه پرداخته و تقسیم بالسویه بیت‌المال را طبق سیره معصومان<sup>ع</sup>، بین همگان مباح و نه واجب دانسته و در پایان، به سهم‌بری بیشتر برخی از مردم از محل یارانه‌ها توصیه می‌کند.

در مقاله *مصباحی مقدم و همکاران*، موضوع «توزیع برابر یارانه» ناشی از منابع انفال، محل مناقشه جدی قرار گرفته است. این مقاله، یارانه ناشی از منابع انفال را با توزیع عادلانه یارانه‌ها تطبیق داده و آثار اقتصادی توزیع برابر یارانه‌ها را در شرایط کنونی اقتصاد ایران بررسی کرده است.

## مفهوم عدالت اقتصادی

شهید مطهری معتقد است: تا وقتی مفهوم اصلی و دقیق «عدل» روشن نشود، هر کوششی بیهوده است و از اشتباه‌ها مصون نخواهیم ماند (مطهری، ج ۱، ص ۷۸). اما به‌رغم اهمیت این موضوع، باید اعتراف کنیم که هیچ‌گونه توافقی بین اندیشمندان علوم اجتماعی و اقتصادی در مفهوم، مؤلفه و روش تحقق عدالت در جامعه وجود ندارد. این امر بدان علت است که «عدالت» یک موضوع لغوی، عرفی، شرعی، متشرعه و عقلی نیست، بلکه یک موضوع ارزش‌محور است. بنابراین، هر اندیشمند یا هر نحله فکری بر اساس مبانی پیشینی و ارزشی خاصی، تعریفی برای آن ارائه داده و متناسب با آن تعریف، روش خاصی برای تحقق آن پیشنهاد کرده است. در واقع، نوع هستی‌شناختی صاحب‌نظران علوم اجتماعی بر تعریف آنان از «عدالت»، تأثیر جدی دارد؛ همچنان‌که، نوع هستی‌شناختی اسلامی در تعریف و تبیین مفهوم «عدالت»، مؤلفه و روش تحقق آن، مؤثر است که البته این امر مجالی گسترده می‌خواهد که در این تحقیق، پرداختن بدان مقدور نیست. اما لازم است به اختصار بیان شود که بر اساس مبانی اسلامی و نیز با تکیه بر روایات، می‌توان مدعی شد که بازگشت همه تعاریف موجود به بهترین تعریف، «اعطاء کل ذی حق حقه» است. این تعریف با همه واژه‌هایش در متن روایات نیامده، اما به‌صورت ضمنی در تعدادی روایات این تعریف ذکر شده است (حرعاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۵۲۵ و ج ۱۶، ص ۵۲ و ج ۱۷، ص ۱۶ و ج ۱۸، ص ۳۳۳). بر اساس این تعریف، «عدالت» به‌معنای رعایت حقوق همه افراد جامعه است؛ یعنی وقتی انسان‌ها به اندازه‌ای که استحقاق دارند، برسند، به قاعده «تساوی در استحقاق و عدم تبعیض» عمل شده است.

بنابراین، رفتار و روابط عادلانه، رفتار و روابطی است که بر اساس حق بهره‌مندی افراد باشد. پس «عدالت اقتصادی» یعنی: مراعات حقوق اقتصادی انسان‌ها در حوزه رفتارها و روابط اقتصادی. این امر هنگامی به‌طور کامل محقق می‌شود که هر یک از افراد جامعه به حق خود از ثروت و درآمدهای جامعه دست یابند (یوسفی، ۱۳۹۴، ص ۲۷۸).

## مؤلفه‌های عدالت اقتصادی در عرصه عدالت توزیعی

در تعریف «عدالت اقتصادی» گفته شده است که هر یک از افراد جامعه باید به حق خود از ثروت و درآمدهای جامعه دست یابد. بر اساس معارف و مبانی اسلامی، این امر در صورتی ممکن است که افراد آن جامعه واجد دو عنصر باشند: یکی درآمد و مصرف در حد کفاف، و دیگری شرایط مساوی در بهره‌مندی از انواع فرصت‌ها (یوسفی، ۱۳۹۴، ص ۶۵۴-۶۶۹). هر یک از این دو مؤلفه و چگونگی تحقق آنها در جامعه در ادامه به اختصار بیان می‌شود:

### ۱. فراهم ساختن زمینه بهره‌مندی از فرصت‌ها

مهم‌ترین عنصر در تحقق عدالت اقتصادی و رفع فقر از جامعه این است که امکان استفاده از فرصت‌ها برای اقشار گوناگون فراهم شود. این فرصت‌ها شامل فرصت‌های تربیتی، فرصت‌های اقتصادی، فرصت‌های علمی (آموزشی و

پژوهشی)، فرصت‌های بهداشتی و تغذیه و فرصت‌های اطلاعاتی است. در این قسمت، عمده بحث ما درباره فرصت‌های اقتصادی و به‌ویژه فرصت‌های استفاده از انفال و منابعی است که در اختیار دولت قرار دارد.

اصل اولیه و در شرایطی که جامعه اسلامی در شرایط مطلوب قرار داشته باشد این است که امکان استفاده از این منابع برای همگان در شرایط مساوی فراهم باشد و هر کس به اندازه تلاش و شایستگی خود، از آنها استفاده کند. در فقه اسلامی نیز سازوکارهایی برای این منظور اشاره شده است که از جمله، می‌توان به «احیا» و «تججیر» و «حیازت» اشاره کرد. اما نکته اساسی در این است که اگر به علل گوناگون، از یک سو، جامعه در شرایط نابرابر قرار گرفته و بخشی از مردم سال‌ها از انواع فرصت‌های ذکر شده استفاده کرده و به لحاظ اقتصادی، علمی و مانند آن فربه شده‌اند، و از سوی دیگر، بخش عظیمی از مردم جامعه نه تنها زمینه بهره‌مندی از این فرصت‌ها برایشان فراهم نبوده، بلکه در تأمین نیازهای خود در حد کفاف یا ضروری با مشکل مواجه‌اند، در این شرایط، دولت اسلامی می‌تواند توزیع منابعی را که در مالکیت خود دارد به نفع فقیران تغییر دهد و در قراردادهای واگذاری، احیا، مشارکت و منافع گروه‌های درآمدی پایین را مطرح‌نظر قرار دهد تا این گروه بتوانند نیازهای خود را در حد کفاف فراهم کنند.

## ۲. درآمد و مصرف در حد کفاف

منظور از «کفاف» آن حدی از درآمد و مصرف است که نیازهای ضروری و متعارف را تأمین کند (ر.ک: یوسفی، ۱۳۹۴، ص ۲۶۲-۲۶۴).

ابن ابی یفصور از امام صادق علیه السلام روایت می‌کند: «إِنَّ النَّاسَ يَسْتَعْنُونَ إِذَا عَدِلَ بَيْنَهُمْ وَ تَنَزَّلَ السَّمَاءُ رِزْقَهَا وَ تَخْرُجُ الْأَرْضُ بِرِزْقِهَا يَأْتِيَنَّ اللَّهُ تَعَالَى» (کلینی، ۱۴۲۹ق، ج ۷، ص ۲۰۴)؛ هنگامی که بین مردم عدالت برقرار گردد بی‌نیاز می‌شوند و آسمان روزی‌اش را نازل کند و زمین برکتش را به اذن خداوند متعال خارج می‌سازد.

حدیث صحیح‌السند است. منظور از واژه «یستغنون: بی‌نیاز می‌شوند» در این روایت، آن است که مردم به مقداری درآمد کسب کنند که بتوانند با آن نیازهای ضروری و متعارف خود را تأمین کنند. اگر فقط تأمین نیازهای ضروری زندگی مقصود روایت باشد، این تعبیر به کار برده نمی‌شود؛ زیرا اگر مردم کمتر از حد کفاف درآمد داشته باشند، همچنان نیازمند محسوب می‌شوند.

از روایات فراوانی که در منابع روایی وارد شده است، می‌توان بر همین معنا شاهد ارائه داد (حرعاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۲۳۱-۲۳۷). برای مثال، آنجا که از امام صادق علیه السلام درباره صحت دریافت زکات از سوی فرد دارای خانه و خادم و شتر سؤال می‌شود، حضرت پاسخ می‌دهند: دریافت زکات برای او حلال است (همان)، با اینکه موارد فوق فراتر از ضروریات و در زمره نیازهای متعارف قرار می‌گیرد.

در معیار قبلی اشاره شد که عدالت اقتضا می‌کند امکان بهره‌برداری از منابع طبیعی برای همگان فراهم باشد تا هر کس مطابق تلاش و استعداد خود، از این امکانات بهره‌مند شود. اگر افرادی در جامعه باشند که در اثر علل و

حوادث طبیعی توان هیچ‌گونه تلاشی نداشته باشند و به عبارت دیگر، نتوانند در مسابقه استفاده از منابع شرکت کنند و یا گروهی بر اساس ظرفیت جسمی، فکری و مالی خود تلاش نمایند و به تعبیر دیگر، در این مسابقه شرکت کرده ولی نتوانسته‌اند درآمد کافی برای تأمین نیازهای ضروری یا متعارف خود کسب کنند این گروه‌ها بر حسب معیارهای فقر، در زمره فقیران قرار می‌گیرند و در این حالت، بر اساس اصل «کفالت عمومی» وظیفه دولت و ثروتمندان است که آنها را تا حد کفاف تأمین کنند.

فقهیان شیعه به صراحت، به این امر فتوا داده‌اند (نجفی، بی‌تا، ج ۱۵، ص ۳۰۶؛ همدانی، ۱۴۱۶ق، ج ۱۳، ص ۴۸۸). منابع درآمدی دولت برای تأمین این گروه متعدد است که از جمله، می‌توان به خمس و زکات و مالیات‌های حکومتی اشاره کرد. یکی از این منابع، که سهم قابل توجهی در درآمدهای دولت دارد، درآمد حاصل از انفال و منابع دولتی است. دولت به لحاظ آنکه مالک این اموال است، می‌تواند بر اساس مصالح در آنها تصرف کند، و یکی از مهم‌ترین مصالح رفع فقر در جامعه است؛ و اصولاً فلسفه جعل مالکیت این اموال برای دولت جلوگیری از بی‌عدالتی و تداول ثروت در دست گروه‌های ثروت و قدرت بوده است. «كَيِّ لَا يَكُونُ دَوْلَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ» (حشر: ۷). آنچه بیان شد باید با ادله روشنی از منظر اسلامی مستدل شود که در ادامه، ارائه می‌گردد:

### ادله توزیع نابرابر اولیه

برای تحقق توزیع عادلانه، لازم است مؤلفه‌های آن در جامعه محقق شود. تحقق این مؤلفه‌ها در شرایطی که بخشی از مردم جامعه نیازهای ضروری و متعارف‌شان تأمین نشده (زیر حد کفاف باشند)، مستلزم آن است که منابع خدادادی در اختیار دولت، به نفع فقیران توزیع شود؛ زیرا به هر علتی از جمله ناهمگونی در ایجاد فرصت‌های برابر برای تمام افراد، برخی با فرصت‌طلبی و جلب فرصت‌های دیگر افراد، به منابع سرشاری دست یافته‌اند، و در مقابل، افراد زیادی نیز از فرصت‌ها محروم گشته و نتوانستند به درآمد و در نتیجه، مصرف کفاف برسند. در این صورت، تا تحویل حد کفاف در جامعه، نباید بهره‌مندی از همه فرصت‌ها را برای عموم مردم، اعم از فقیر و غیر فقیر به صورت مساوی قرار داد. بهره‌مندی مساوی از همه فرصت‌ها برای عموم مردم، اعم از فقیر و غیر فقیر، موجب تعمیق شکاف درآمدی و گسترش فقر خواهد شد. اگر شرایط اولیه مسابقه و بهره‌مندی همه مردم یکسان نباشد، هرگز عادلانه نیست که در بهره‌مندی از امکانات اقتصادی در شرایط مساوی قرار گیرند و بر اساس الگوی رقابت، در یک مسابقه نابرابر شرکت کنند. بنابراین، حاکمیت اسلامی نمی‌تواند قبل از تأمین زندگی مردم در حد کفاف، بهره‌مندی مساوی از فرصت‌ها را، به‌ویژه بر اساس الگوی «رقابت»، بین همه مردم برقرار سازد؛ زیرا اگر بهره‌مندی از رقابت و مسابقه اقتصادی، برای عموم فعالان اقتصادی حق محسوب شود، باید زمینه بهره‌مندی از این حق برای عموم مردم فراهم گردد. وقتی بخش عظیمی از مردم امکان حضورشان در مسابقه و رقابت فراهم نیست، نتیجه از پیش تعیین شده است، در چنین شرایطی هرگز حق آنان ادا نمی‌شود. حق بهره‌مندی از رقابت و مسابقه اقتصادی

در شرایطی که زندگی همه مردم به حد کفاف نرسیده است، تخصیص خورده و در حد رفع فقر، با محدودیت مواجه می‌شود؛ یعنی دولت می‌تواند حق مسابقه و رقابت اقتصادی را در بهره‌مندی از فرصت‌های اقتصادی در شرایطی که فقر در جامعه وجود دارد، به نفع فقرا تا حد رفع فقر، محدود سازد و مانع گسترش درآمد و مالکیت اغنیا بر منابع و ثروت ملی شود؛ یعنی دولت در چنین شرایطی، باید توزیع فرصت‌ها را به نفع فقرا و تأمین زندگی همه مردم تا حد کفاف، جهت‌دهی، هدایت و سیاست‌گذاری کند.

اگر غیر از دلیل عقلی بیان شده هیچ دلیل دیگری وجود نداشته باشد، این دلیل برای اثبات مدعا کافی است، هرچند در ادامه، ادله دیگری ارائه می‌شود.

از مسلمات در فقه اسلامی این است که منظور از «فقر»، حد تعلق زکات، یعنی حد کفاف است. تلاش در جهت رساندن خانواده‌ها به حد کفاف نیز امری مسلم است. روشن شد که رفع فقر مطلق به‌عنوان یک وظیفه مسلم حاکمیت اسلامی و اغنیای جامعه است. اما حاکمیت اسلامی با توجه به منابعی که خدای متعال در اختیارش قرار داده است، باید برای رفع فقر نسبی نیز تلاش لازم را انجام دهد.

### بررسی فروض گوناگون تخصیص اموال در اختیار امام برای رفع فقر

یک. اموال در اختیار امام از مصادیق انفال و یا درآمدهای حاصل از آن است (مانند زمین‌های موات و آباد طبیعی و معادن نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آنها). این اموال ملک منصب امامت است و امام علیه السلام این اموال را بر اساس ملاک مصلحت مصرف می‌کند و به طور مسلم، رفع فقر یکی از مصادیق مصلحت جامعه اسلامی است. در این صورت، اگر مصالحی همانند امنیت عمومی با مصلحت تأمین فقرا تا حد کفاف تراحم نکند، تأمین فقرا تا حد کفاف لازم و واجب فوری بر امام و حاکمیت اسلامی است.

بر این مطلب، به روایاتی می‌توان استدلال کرد: حضرت علی علیه السلام در نامه‌ای به نماینده خود در مکه می‌نویسند: به مال الله، که نزد تو جمع شده است، نظر کن و آن را برای عیالمدان و گرسنگان در نزدت صرف کن تا با آن، نیازها را برآورده و خلأ را برطرف سازی و مازاد را نزد ما بفرست تا میان آنانی که نزد ما هستند، تقسیم کنیم *(نهج البلاغه، نامه ۶۷)*.

آن حضرت علیه السلام تعبیر «مال الله» دارند که برای مصالح عموم مردم استفاده می‌شود و در همان نامه، دستور می‌فرمایند که مازاد را نزد ما بفرست و نفرموند پس از دادن حق فقرا و اغنیا، مازاد را نزد ما بفرست.

همچنین حضرت علی علیه السلام در نامه به مالک/اشتر، پس از ذکر طبقات گوناگون مردم، از جمله «الطبقة السفلی» (طبقه پایین) تأکید می‌کنند که خداوند برای هر کدام سهمی تعیین فرموده است (و نه برای برخی طبقات خاص)، و در ادامه، و در توضیح میزان این سهم می‌فرمایند: برای هر یک، از بیت‌المال مقداری پرداخت کن تا وضعیت زندگی آنان را سامان بدهد و اصلاح نماید: «لِكُلِّ عَلَى الْوَالِي حَقٌّ بِقَدْرِ مَا يُصْلِحُهُ». ایشان همچنین کمک و پذیرایی از طبقه پایین جامعه را حق آنان می‌داند (همان).

تعبیر حضرت علیه السلام از «بقدر ما یصلحه» نشان می‌دهد تا زمانی که فقیر در جامعه وجود دارد و در اختیار حاکم اسلامی مال الله (بیت‌المال) موجود است، باید به مقداری که رفع فقر کند و به حسب عرفی، وضعیت آنان اصلاح شود، باید به فقرا پرداخت. این امر به معنای پرداخت مساوی بین فقیر و غنی نیست؛ زیرا در آن صورت، ممکن است مال الله برای اصلاح وضعیت فقرا کفایت نکند.

دو. اموال در اختیار امام و حاکمیت اسلامی از اموالی است که برای فقرا در آن سهمی معین قرار داده شده است؛ همچون خمس و زکات که امام هر طور مصلحت بداند باید در مصارف معین، آن را هزینه کند. البته مصارف هشت‌گانه زکات یا شش‌گانه خمس به معنای لزوم تقسیم برابر منابع زکات به هشت قسمت یا منابع خمس به شش قسمت نیست، و امام بنا بر مصلحت جامعه اسلامی، در هر یک از مصارف مقرر، به میزان لازم می‌تواند هزینه نماید. علاوه بر این، یکی از مصارف هشت‌گانه زکات، صرف آن در هر کار خیر و مرضی خداوند است که تحت عنوان عام فی «سبیل الله» ذکر شده است.

بر اساس مطالب مزبور، همچنین روشن شد که رفع فقر بر حاکمیت اسلامی واجب است و امام می‌تواند از اموالی که متعلق به منصب اوست برای رفع فقر استفاده نماید. در واقع، این به معنای آن است که نیاز فقرا منشأ حق برای آنان در بیت‌المال می‌شود و ادای چنین حقی واجب فوری است؛ زیرا فقرا نیازمندند و راضی به تأخیر ادای حق خود نیستند. پس امام باید برای رفع فقر و رساندن زندگی آنان به حد کفاف اقدام کند. به یقین، دادن بیت‌المال به فقرا در این فرض به مقدار مساوی، در صورتی که برای رفع فقر برخی کفایت نکند، نقض غرض است؛ زیرا ممکن است برخی از آنها بیش از نیاز رفع فقر، و برخی دیگر به مقدار کمتر از نیاز رفع فقر دریافت کنند، در حالی که اگر به هر فقیری به مقداری که موجب رفع فقر شود پرداخت کنند، ممکن است از همه رفع فقر شود.

سه. اگر اموال در اختیار حاکمیت اسلامی و امام از اموالی است که فقرا و اغنیا در آن حق دارند و اموال منصب امام یا سهم فقرا از بیت‌المال و نیز زکات برای رفع فقر مطلق کافی نیست، در این صورت، حاکم اسلامی حق دارد از آن اموال ابتدا برای رفع فقر مطلق نیازمندان استفاده کند و مازاد بر آن را بین همه مردم تقسیم نماید؛ زیرا رفع فقر مطلق بر اغنیا و حاکمیت اسلامی واجب است (حراعلمی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۲۱۹؛ خوانساری، ۱۳۶۶، ج ۲، ص ۵۵۳). منشأ شراکت آنان نیاز است. *ابی‌المعراء* طبق حدیثی موثق از امام صادق علیه السلام نقل می‌کند: «إِنَّ اللَّهَ تَبَارَكَ وَ تَعَالَى أَشْرَكَ بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ وَ الْفُقَرَاءِ فِي الْأَمْوَالِ، فَلَيْسَ لَهُمْ أَنْ يَصْرِفُوا إِلَى غَيْرِ شُرَكَائِهِمْ» (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۳، ص ۵۴۵؛ حراعلمی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۲۱۵).

از سوی دیگر، می‌دانیم که پیامبر گرامی صلی الله علیه و آله بر اساس آیه شریفه «النَّبِيُّ أَوْلَىٰ بِالْمُؤْمِنِينَ مِنْ أَنفُسِهِمْ» (احزاب: ۶) و با توجه به اینکه امام معصوم بعد از پیامبر صلی الله علیه و آله تمام اختیارات ایشان را داراست، بنابراین پیامبر صلی الله علیه و آله و امام علیه السلام همان‌گونه که می‌توانند از اموال شخصی مردم برای تأمین نیازهای جامعه اسلامی استفاده کند، به طریق اولی، در اموال عمومی، که سرپرستی آنها در دست خودشان است، با این ملاک می‌توانند تصرف کنند. اگر ادله ولایت فقیه تمام اختیارات امام را برای فقیه جامع‌الشرائط ثابت کند، در زمان غیبت نیز این حکم جاری خواهد بود.



از امیرالمؤمنین هم روایت شده است: «إِنَّ اللَّهَ فَرَضَ فِي أَمْوَالِ الْأَغْنِيَاءِ أَقْوَاتَ الْفُقَرَاءِ، فَمَا جَاعَ فَقِيرٌ إِلَّا بِمَا مَنَعَ غَنِيٌّ، وَاللَّهُ تَعَالَى سَأَلَهُمْ عَنْ ذَلِكَ» (حرعاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۲۹)؛ خداوند متعال قوت فقرا را در اموال اغنیا قرار داده است. پس هیچ فقیری گرسنه نمی‌ماند، مگر به خاطر منع افراد غنی و خداوند از آنها در این باره خواهد پرسید.

از امام صادق علیه السلام هم حدیث صحیحی روایت شده است: «حَقُّ الْمُسْلِمِ عَلَى الْمُسْلِمِ أَنْ لَا يَشْبَعَ وَ يَجُوعُ أَخُوهُ وَ لَا يَرَوِي وَ يَعْطَشُ أَخُوهُ وَ لَا يَكْتَسِي وَ يَعْرَى أَخُوهُ فَمَا أَعْظَمَ حَقَّ الْمُسْلِمِ عَلَى أَخِيهِ الْمُسْلِمِ» (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۲، ص ۱۷۰)؛ حق مسلمان بر برادر مسلمانش آن است که او سیر نباشد؛ درحالی که برادرش گرسنه است؛ او سیراب نباشد، درحالی که برادرش تشنه است؛ او پوشیده نباشد، درحالی که برادرش برهنه است. پس حق مسلمان بر برادر مسلمانش چقدر بزرگ است!

در هر سه فرض بیان شده، نوعی نابرابری به نفع فقرایی که با فقر مطلق مواجه‌اند، اتفاق می‌افتد. اما این نابرابری اولیه به نفع فقرا یک اصل قطعی اسلامی و امری لازم و عین عدالت است؛ زیرا در غیر این صورت، امکان تحقق مؤلفه‌های عدالت اقتصادی وجود نخواهد داشت. البته اگر به‌عنوان یک اصل قطعی پذیرفته نشود، به یقین باید به‌عنوان یک ضرورت اقتصادی جامعه مطمح‌نظر قرار گیرد؛ هرچند بین ضرورت اقتصادی و اصل - با توجه به مطالبی که بیان شد - فرق اساسی محتوایی وجود ندارد.

آنچه بیان شد به این معنا نیست که حاکمیت اسلامی فوری پول نقد در اختیار فقرا قرار دهد، بلکه لازم است در برنامه‌های ملی خود، رفع فقر را تا حد تأمین کفاف برای عموم مردم، در صورت عدم تراحم با مصالحی همانند امنیت عمومی در اولویت و قرار دهد.

در ادامه، به وضعیت یارانه در ایران و تاریخچه و چگونگی توزیع آن در سال‌های اخیر می‌پردازیم و نشان می‌دهیم که توزیع یارانه به نحو برابر بین همه مردم، اعم از فقیر و غنی، نه تنها آثار اقتصادی نامطلوبی بر جای گذاشته است، بلکه از حیث ادله فقهی و شرعی و آموزه‌های اسلامی نیز تردیدهای جدی درباره مشروعیت آن وجود دارد؛ زیرا یارانه‌ها معمولاً از درآمدهای حاصل از نفت است که یکی از مصادیق بارز انفال (مطابق نظر مشهور) بوده و توزیع برابر آن بین احاد جامعه خلاف مصلحت است.

## سیر تاریخی یارانه در ایران

سیاست‌های حمایتی و پرداخت یارانه در ایران، از سال ۱۳۱۱ آغاز گردید. پیش از این، به سبب سکونت بالغ بر ۹۰ درصد جمعیت ایران در مناطق روستایی، پرداخت یارانه به این صورت رایج نبود. از سال ۱۳۰۰ به واسطه گسترش شهرنشینی، فقدان نظام مناسب حمل و نقل و پیدایش خشکسالی، تأمین نان و امنیت غذایی مناطق شهرنشین اهمیت یافت و در سال ۱۳۱۱ قانونی جهت تشکیل سیلو در تهران تصویب و دولت اقدام به خرید و ذخیره‌سازی گندم برای مواقع بحرانی کرد که این خود آغازی برای طرح و اجرای یارانه در ایران است. خرید مازاد گندم به قیمت تضمینی، از

سال ۱۳۱۵ آغاز شده و از سال ۱۳۲۱ با تثبیت قیمت نان، حمایت از مصرف‌کنندگان شهری جایگزین حمایت از تولیدکنندگان شد. با شروع دهه ۱۳۵۰ و افزایش قیمت جهانی نفت (سال ۱۳۵۳) و به پیروی از سیاست‌های تأمین اجتماعی و سایر حمایت‌های خاص کشورهای توسعه یافته، دست دولت در پرداخت یارانه بازتر شد. در دهه‌های گذشته، به سبب کم بودن تقاضا، آثار سیاست‌های حمایتی دولت چندان قابل ملاحظه نبود، اما با افزایش درآمدهای نفتی، تقاضای کل از عرضه کل پیشی گرفت و موجب بروز فشارهای تورمی در جامعه و اقتصاد گردید. با افزایش نرخ تورم از سال ۱۳۵۲ به بعد، دولت به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان در مقابل نوسانات قیمت‌های داخلی و خارجی، به تأسیس صندوق حمایت از مصرف‌کنندگان مبادرت ورزید. با پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تأکید بر حفظ و ارتقای رفاه اقشار کم‌درآمد و توزیع عادلانه درآمد در قانون اساسی، وقوع جنگ، کاهش سطح تولید، کمبود سوخت و دارو، خالی شدن ذخایر کالاهای اساسی، تورم، احتکار و پیدایش بازار سیاه، زمینه دخالت مستقیم دولت در امر تهیه و توزیع کالاهای اساسی با هدف ممانعت از کمبود و افزایش قیمت این کالاها فراهم شد. در همین زمینه، دولت به منظور توزیع کالاهای یارانه‌ای با استفاده از نظام کالابریگی، در سال ۱۳۵۹ اقدام به تأسیس «ستاد بسیج اقتصادی» کرد. ابتدا علاوه بر کالاهای اساسی، نظیر قند و شکر، روغن نباتی، گوشت قرمز، مرغ، پنیر، کره، تخم‌مرغ و برنج، توزیع کالاهایی همچون بنزین، نفت سفید، گازوئیل، سم و کود شیمیایی، روغن موتور و مانند آن نیز از طریق کالابریگی انجام می‌شد (گزارش پشتیبان کارگروه تحول اقتصادی ریاست جمهوری، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۱۶ به نقل از: گزارش وزارت بازرگانی، ۱۳۸۳). اما با افزایش فشارهای هزینه‌ای بر بودجه، دولت بسیاری از اقلام مشمول یارانه را کاهش داد و اکنون تنها به شیر، گندم، کاغذ، آب و حامل‌های انرژی یارانه پرداخت می‌شود.

## مشکلات کنونی نظام پرداخت یارانه

### الف. بالابودن میزان یارانه در بودجه عمومی

قبل از اجرای قانون «هدفمندی و اصلاح قیمت حامل‌های انرژی» در سال ۱۳۸۵، میزان یارانه‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور ۴۴۹/۶ هزار میلیارد ریال برآورد شده که قریب ۷۶/۵ درصد بودجه عمومی کشور را تشکیل می‌دهد. از این میزان، یارانه انرژی با ۸۶/۶ درصد، بالاترین سهم را داشت و پس از آن کالاهای اساسی و نهاده‌های کشاورزی - به ترتیب - با ۱۰/۳ و ۲/۳ درصد در رتبه‌های بعد قرار گرفتند. این امر به نوبه خود، موجب از دست رفتن فرصت‌های مفید، اتلاف منابع و استفاده ناکارآمد از آنها می‌شود (گزارش پشتیبان کارگروه تحول اقتصادی ریاست جمهوری، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۱۸ به نقل از: گزارش وزارت بازرگانی، ۱۳۸۳).

در سال‌های پس از هدفمندی یارانه‌ها، از آذرماه سال ۱۳۸۹ نیز دولت، با وجود آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی، همچنان از کسری منابع برای پرداخت یارانه نقدی به مردم رنج می‌برد، به گونه‌ای که بر اساس گزارش

«مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، طی دو سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، دست‌کم ۴۱۰ هزار میلیارد ریال در سال، صرف پرداخت یارانه نقدی به خانوارها شده که به‌طور متوسط، ۷۴ درصد از این میزان توسط شرکت‌های تولیدی و عرضه‌کننده انرژی و مابقی، یعنی ۲۶ درصد، از بودجه عمومی دولت تأمین گردیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳، ب، گزارش ۱۳۶۱۵، ص ۳). این امر، هم سبب بروز مشکلات فراوانی - از جمله، توقف در فعالیتهای توسعه‌ای و فقدان سرمایه‌گذاری‌های جدید برای این شرکت‌ها - گردیده و هم موجب کاهش شدید اعتبارات طرح‌های عمرانی کشور توسط دولت شده است (جدول ۱). همچنین طبق آخرین آمارها و بر اساس گزارش «مرکز پژوهش‌های مجلس» در هشت ماهه اول سال ۱۳۹۵، قریب ۷۰ درصد منابع اجرای قانون هدفمندی، از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تأمین شده و مابقی آن از محل ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها تأمین گردیده است. از حیث مصارف اجرای قانون مذکور نیز - چنانکه ملاحظه می‌شود - بیش از ۹۵ درصد منابع حاصل شده به پرداخت یارانه نقدی به خانوارها اختصاص یافته و بدین‌روی، منابع محدودی برای انجام سایر تکالیف قانونی، اعم از کمک به حوزه سلامت (موضوع بند «ب» ماده ۳۴ قانون برنامه پنجم توسعه) و نیز کمک به بخش‌های گوناگون تولیدی (موضوع ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) باقی مانده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، ب، گزارش ۱۵۲۵۴، ص ۳).

جدول ۱: منابع و مصارف هدفمندی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اجزای اصلی منابع و مصارف هدفمندی	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		شرح	سال		
	عملکرد	قانون				
			مصارف	منابع	شرکت‌ها	بودجه عمومی
پرداخت نقدی به خانوارها	۴۱۱	۱۰۸	۳۰۳	۱۳۷	۳۹۷	۱۳۹۱
	۴۱۰	۱۱۰	۳۰۰	۲۴	۳۷۲	۱۳۹۲

(منبع: گزارش سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها، عملکرد منابع و مصارف قانون هدفمندسازی یارانه‌ها. ۱۳۹۱ و ۶ ماهه اول ۱۳۹۲)

### ب. سهم بیشتر اغنیا از یارانه

با آنکه سالانه بخش قابل توجهی از بودجه سالانه دولت به یارانه‌ها اختصاص می‌یابد، اما در بسیاری از موارد، گروه‌های مستحق را هدف قرار نداده و اقشار مرفه به سبب مصرف بیشتر، بهره بیشتری از یارانه‌ها می‌برند. بر اساس *ترازنامه انرژی کشور در ۱۳۸۸* (ص ۲۲)، همان‌گونه که در جدول ۲ ملاحظه می‌شود، فقیرترین خانوارهای شهری (دهک اول) ۰/۹ درصد و فقیرترین خانوارهای روستایی تنها ۰/۴ درصد از کل یارانه بنزین را به خود اختصاص داده‌اند. این رقم برای خانوارهای ثروتمند شهری (دهک دهم) به ۱۷/۳ درصد و برای خانوارهای ثروتمند

روستایی به ۱۲/۲ درصد می‌رسد. به عبارت دیگر، ملاحظه می‌شود که هر قدر سطح درآمد در خانوارها بیشتر می‌شود سهم برخورداری آنها از یارانه بنزین نیز افزایش می‌یابد، به گونه‌ای که یارانه بنزین یک خانواده ثروتمند در کل کشور، بیش از ۲۲ برابر یارانه یک خانواده کم درآمد است.

در خصوص نفت گاز، برای خانوارهای روستایی نیز وضعیت مشابهی وجود دارد. در حالی که فقیرترین خانوارهای روستایی تقریباً از یارانه نفت گاز بی‌بهره‌اند، ثروتمندترین خانوارهای روستایی قریب ۳۴/۴ درصد از یارانه این حامل انرژی را به خود اختصاص داده‌اند. توزیع یارانه نفت گاز برای خانوارهای شهری نسبتاً عادلانه‌تر است. در خصوص گاز مایع و نفت سفید نیز، وضعیت توزیع یارانه‌ها برای خانوارهای شهری نسبتاً عادلانه است، ولی برای خانوارهای روستایی، با افزایش سطح درآمد، سهم برخورداری آنها از یارانه این دو حامل نیز افزایش می‌یابد، که البته این افزایش نسبت به وضعیت بنزین و نفت گاز به مراتب کمتر است.

از آن‌رو که قیمت برق و گاز طبیعی به صورت پلکانی است و با افزایش مصرف، قیمت آنها نیز افزایش می‌یابد، انتظار می‌رود توزیع یارانه این حامل‌ها نسبت به توزیع یارانه سایر حامل‌های انرژی عادلانه‌تر باشد. با توجه به وضعیت اشاره شده، تاکنون اطلاعات قابل اطمینانی برای ارزیابی یارانه‌های این حامل‌های انرژی به تفکیک دهک‌های گوناگون در دسترس نبوده است. همچنین لازم به ذکر است که به سبب اجرای قانون هدفمندی از آذرماه سال ۱۳۸۹ در ترازنامه‌های انرژی این سال، تاکنون بخش فوق (یارانه انرژی) از ترازنامه‌ها حذف گردیده است. بدین‌روی، بعد از سال ۱۳۸۸، آماری در این زمینه در دست نیست.

جدول ۲. سهم خانوارها از یارانه فرآورده‌های نفتی به تفکیک دهک‌های هزینه در سال ۱۳۸۸ (درصد)

حامل‌ها/دهک‌ها	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	جمع	
بنزین	شهری	۰/۹	۱/۷	۲/۳	۲/۹	۳/۹	۵/۵	۷/۰	۸/۹	۱۰/۳	۱۷/۳	۶۰/۸
	روستایی	۰/۴	۱/۰	۱/۸	۲/۱	۲/۵	۳/۴	۴/۰	۵/۲	۶/۷	۱۲/۲	۳۹/۲
	جمع	۱/۳	۲/۷	۴/۱	۵/۰	۶/۴	۸/۹	۱۱/۰	۱۴/۱	۱۷/۰	۲۹/۵	۱۰۰/۰
نفت گاز	شهری	۰/۶	۰/۵	-	۰/۷	۰/۶	۰/۴	۰/۲	۰/۴	۱/۰	۰/۶	۵/۰
	روستایی	-	۰/۱	۰/۳	۱/۶	۲/۳	۶/۴	۵/۳	۱۰/۳	۳۴/۴	۳۴/۴	۹۵/۰
	جمع	۰/۶	۰/۶	۰/۳	۲/۳	۲/۹	۶/۸	۵/۵	۱۰/۷	۳۵/۴	۳۵/۰	۱۰۰/۰
گاز مایع	شهری	۱/۳	۱/۶	۱/۳	۱/۲	۱/۱	۱/۱	۱/۰	۰/۸	۰/۸	۱/۱	۱۱/۴
	روستایی	۴/۳	۶/۷	۷/۵	۸/۲	۸/۵	۸/۸	۹/۸	۹/۶	۱۱/۷	۱۲/۵	۸۸/۶
	جمع	۵/۶	۸/۳	۸/۸	۹/۴	۹/۶	۹/۹	۱۰/۸	۱۰/۴	۱۲/۵	۱۴/۶	۱۰۰/۰
نفت سفید	شهری	۰/۶	۰/۸	۰/۷	۰/۳	۰/۵	۰/۷	۰/۳	۰/۴	۰/۵	۰/۵	۵/۲
	روستایی	۲/۶	۵/۲	۶/۳	۷/۰	۷/۸	۹/۱	۱۳/۶	۱۲/۱	۱۵/۵	۱۵/۶	۹۴/۸
	جمع	۳/۲	۶/۰	۷/۰	۷/۳	۸/۳	۹/۸	۱۳/۹	۱۲/۵	۱۶/۰	۱۶/۱	۱۰۰/۰
نفت کوره	شهری	۰/۶	-	-	-	-	-	-	۱/۳	-	۱/۸	۳/۸
	روستایی	۰/۱	-	۱/۸	۳/۱	-	-	-	۴۷/۵	-	۱۳/۳	۹۶/۲
	جمع	۰/۷	-	۱/۸	۳/۱	-	-	-	۴۷/۵	۱/۳	۱۳/۳	۱۰۰/۰

اختلاف در سرجمع‌ها با عدد ۱۰۰ ناشی از گردکردن اعداد می‌باشد.

هر چند جدول فوق و تحلیل‌های مربوط بدان مربوط به قبل از اجرای هدفمندی و توزیع برابر یارانه‌هاست، اما از آن رو که یکی از دلایل ما در رد توزیع برابر یارانه، توجه به واقعیت‌های تلخ بهره‌مندی‌های ناعادلانه گروه‌های مختلف درآمدی از یارانه‌ها در کشور و نیز شواهد تجربی آن در تعمیق شکاف درآمدی و عدم تأمین دو شاخص اصلی عدالت است، بدین‌رو، ارائه شواهد آماری و اطلاعاتی از وضعیت قبل از هدفمندی در این زمینه و تبعات آن در گسترش فقر و بی‌عدالتی مفید بوده، می‌تواند به اثبات مدعای مقاله، که اثبات اصل توزیع نابرابر یارانه به سود فقرا در شرایط وجود فقر و نابرابری است، کمک بسزایی بنماید.

همچنین سهم هزینه انرژی در کل هزینه‌های خانوارهای شهری و روستایی در سال ۱۳۸۸ در دهک‌های هزینه‌ای گوناگون، نشان می‌دهد که هر قدر سطح درآمد (دهک هزینه‌ای) پایین‌تر باشد، سهم هزینه انرژی در مجموع هزینه‌های خانوار افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، سهم هزینه انرژی در کل هزینه‌های خانوار برای خانواده‌های فقیرتر بالاتر است. برای نمونه، یک خانواده فقیر شهری (دهک اول) قریب ۳/۵ درصد از کل هزینه‌های مصرفی، و یک خانواده ثروتمند شهری (دهک دهم) حدود ۱/۷ درصد از کل هزینه‌های مصرفی خود را صرف تأمین انرژی می‌کند. این ارقام برای فقیرترین و ثروتمندترین خانوارهای روستایی - به ترتیب - ۵/۲ و ۲/۵ درصد است. در سال ۱۳۹۱ با رشدی قابل توجه، این رقم برای فقیرترین و ثروتمندترین خانوارهای شهری - به ترتیب - ۵/۲ و ۲/۹ و برای خانوارهای روستایی - به ترتیب - ۷/۳ و ۴/۹ برآورد شده است (ترازنامه انرژی کشور، ۱۳۹۱، ص ۳).

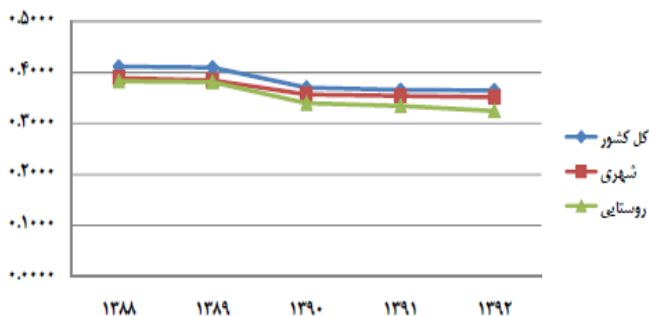
### ج. توزیع یارانه‌ها در وضعیت کنونی به سود اغنیاست

نتیجه‌ای که از قسمت قبلی می‌توان گرفت این است که علی‌رغم اینکه یارانه‌ها باید در جهت یاری و توانمندسازی خانواده‌های فقیر به استفاده شود، اما طبق آمار سال ۱۳۸۸، سهم خانواده‌های ثروتمند (دهک دهم) از یارانه‌های انرژی، که بخش عمده‌ای از کل یارانه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد، به‌طور متوسط قریب ۲۷ برابر خانواده‌های فقیر (دهک اول) جامعه بوده است (محاسبات تحقیق). این در حالی است که سهم هزینه‌های انرژی در سبد خانوارهای فقیر (دهک اول) دو برابر همین میزان در خانواده‌های ثروتمند (دهک دهم) است.

طبق گزارش بانک مرکزی، در خلاصه تحولات اقتصادی سال ۱۳۹۲، در سال مزبور، با توجه به افزایش قابل ملاحظه سطح عمومی قیمت‌ها (نرخ تورم) و کاهش ارزش واقعی دستمزدها و پرداخت‌های انتقالی به خانوار، ضریب جینی در مقایسه با سال قبل افزایش داشت. مقدار ضریب جینی در سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد این ضریب از رقم ۰/۳۸۳۴ در سال ۱۳۹۱ به رقم ۰/۳۹۴۴ افزایش یافته است. اما طبق برآورد «مرکز آمار ایران» این میزان همچنان روند کاهشی خود را در سال ۱۳۹۲ ادامه داده و به میزان ۰/۳۶۵۰ رسیده است که در ذیل، نمودار آن مشاهده می‌شود. در نتیجه، وضعیت بهره‌مندی نیازمندان قبل از هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۸ با وضعیت بعد از آن در سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ و تاکنون، که یارانه‌ها به صورت برابر توزیع می‌گردد، تفاوت چندانی نداشته و پس از یک کاهش اولیه،

در همان حد ثابت مانده است و بنابراین، اجرای قانون هدفمندی به شکل مزبور نتوانست اهداف عدالت‌خواهانه خود را در این زمینه محقق سازد و این بیش از پیش ضرورت توزیع نابرابر این منابع را به سود فقرا اثبات می‌نماید.

نمودار ۱. ضریب جینی خانوارهای شهری، روستایی و کل کشور در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲



#### د. ناعادلانه بودن توزیع برابر یارانه با وجود فقر

با توجه به مطالب بیان شده، می‌توان چنین نتیجه گرفت که با توزیع یارانه‌های نقدی برابر از یک سو و یارانه‌های تخفیفی بر روی کالاهایی همچون بنزین، که سهم بیشتری از آن، نصیب صاحبان خودرو می‌شود که غالباً جزو ثروتمندان جامعه و نه فقرا محسوب می‌شوند، یک بی‌توانی به سمت اغنیا شکل گرفته است. بنابراین، در اینجا، نمی‌توان عدالت را در توزیع یارانه‌ها به معنای توزیع یارانه برابر بین همه افراد جامعه در نظر گرفت. علاوه بر آن، همان‌گونه که در ابتدا بیان گردید، چنانچه «عدالت» به معنای «توزیع برابر فرصت‌ها و امکان بهره‌مندی از آن» و «نیز داشتن درآمد و مصرف در حد کفاف» در نظر گرفته شود، باز چنین سازوکاری در خصوص توزیع یارانه‌ها، غیر عادلانه خواهد بود؛ زیرا فرصت بهره‌مندی از آن، بیشتر نصیب اغنیا از یک سو، و تورم ناشی از آن بیشتر سهم فقرا از سوی دیگر، خواهد شد. در همین زمینه، در فتوای برخی از مراجع آمده که یارانه از بیت‌المال است (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۷/۱۲/۲۰، به نقل از: آیت‌الله سبحانی، آیت‌الله مکارم شیرازی و آیت‌الله نوری همدانی). همچنین مصباحی و میسمی پس از بحثی مفصل درباره انفال بودن معادن، نتیجه می‌گیرند که عمده منابع هدفمندی یارانه‌ها در اثر فروش بنزین و سایر فرآورده‌های نفتی به قیمت واقعی و غیریارانه‌ای در بازارهای داخلی حاصل می‌شود که خود این فرآورده‌ها از نفت مستخرج از چاه‌ها و معادن نفتی به دست آمده که آنها نیز جزو معادن باطنی و طبق نظر بیشتر فقهای شیعه در زمره انفال و تحت مالکیت امام (بیت‌المال حاکم اسلامی) قرار دارد (مصباحی و میسمی، ۱۳۹۴، ص ۱۳۵).

بر اساس مبنایی که معادن را از مباحات می‌داند، با توجه به اینکه مباحات پس از حیات، در ملک بهره‌بردار درمی‌آید، و با توجه به اینکه دولت آنها را استخراج کرده، درآمد حاصل از آن ملک دولت است که می‌تواند بر اساس مصلحت آنها را مصرف کند. در هر صورت، چون معیار و ملاک صرف بیت‌المال در

راه تأمین نیازمندی‌هاست، کسانی که احتیاج ندارند، نباید یارانه بگیرند (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۷/۱۲/۲۰)، به نقل از: آیت‌الله نوری همدانی، (۱۳۹۳). همچنین آیت‌الله مکارم شیرازی در پاسخ به استفتایی دربارهٔ جواز دریافت یارانه در عین تمکن مالی می‌نویسد:

«اینکه بعضی می‌گویند اموال بیت‌المال مربوط به همه اقشار است و امیرمؤمنان علیؑ به طور مساوی بیت‌المال را تقسیم می‌نموده، تعبیری اشتباه است؛ زیرا اموالی که وارد بیت‌المال می‌شد، دو بخش بود: برخی مربوط به اراضی خراجیه بوده که به طور مساوی تقسیم می‌شد؛ بخش دیگری از قبیل زکات، خمس و انفال بوده است که طبق صریح قرآن، مصارف معین دارد و در غیر آن مصرف نمی‌شده است؛ و با توجه به اینکه امروزه اموال خراجیه وجود ندارد، مسئله مساوات مطرح نیست (سایت تابناک، ۱۳۹۴/۱۲/۲۲، به نقل از: آیت‌الله مکارم شیرازی، ۱۳۹۳).

استدلال ایشان چنان‌که در بخش‌های قبلی مقاله آمد، مبتنی بر همان تقسیم‌بندی منابع بیت‌المال از حیث چگونگی مصارف آن است و به روشنی نشان می‌دهد که تقسیم بالسویۀ بیت‌المال در زمانه کنونی و با نبود منابع مربوط به اراضی خراجیه و با توجه به وجود نیازمندی‌ها و فقر مطلق و نسبی در جامعه، عملاً از حیز انتفاع خارج است و شرایط را برای گسترش فقر و تبعیض‌های ناشی از بهره‌مندی‌های نامتوازن فراهم می‌سازد.

لازم به ذکر است که استدلال‌های مزبور با فرض تأمین یارانه از محل فروش فرآورده‌های نفتی و حامل‌های انرژی است که جزو انفال به‌شمار می‌رود؛ اما چنانچه مربوط به سایر منابع بودجه‌ای دولت، از جمله استقراض از بانک مرکزی یا بانک‌ها و دیگر موارد باشد، چنان‌که وضعیت کنونی نیز از کسری یازده هزار میلیارد تومانی منابع هدفمندی حکایت دارد، حکمی متفاوت خواهد داشت که نیازمند تحلیل و بررسی فقهی و اقتصادی مستقلی است.

### امکان کاهش فقر و شکاف طبقاتی در ایران در صورت توزیع نابرابر یارانه‌ها به سود فقرا

به نظر می‌رسد گام نخست اجرای «عدالت اقتصادی»، به‌معنای «فراهم آوردن مصرف و درآمد در حد کفاف و امکان بهره‌مندی برابر از فرصت‌ها»، در خصوص توزیع یارانه‌ها، تنها با توزیع نابرابر اولیهٔ آن بین فقرای جامعه میسر است. در این زمینه، دولت باید توجه خود را در شرایط شکاف طبقاتی و وجود فقر مطلق و نسبی در میان عده کثیری از افراد جامعه، به‌ویژه روستاییان و حاشیه شهرنشینان منعطف سازد. اما از سوی دیگر، باید تدبیری اندیشید که از یارانه‌ها به بهترین نحو ممکن برای رفع فقر و کاهش شکاف درآمدی و طبقاتی بهره‌گیری شود. بنابراین، در حالت‌هایی ممکن است توزیع نقدی یارانه‌ها - برای مثال - نه تنها کمکی به پرکردن این شکاف و نابرابری نکند، بلکه حتی از طریق ایجاد نقدینگی مضاعف و همزمانی آن با رکود در تولید، منجر به ایجاد فضای رکود توری گردد که در این صورت، فقرا از دو ناحیه، یعنی از دست‌دادن کار مناسب با درآمد متناسب و نیز تورم فزاینده و کاهش قدرت خرید، دچار آسیب‌های جدی شوند و حتی این امر

منجر به افزایش فاصله‌های درآمدی گردد. در همین زمینه، در تحقیقی از سوی «مرکز پژوهش‌های مجلس» (۱۳۹۳ ب، گزارش ۱۳۶۱۵) در خصوص آثار پرداخت یارانه نقدی، هم با رویکرد ماتریس حسابداری اجتماعی و هم با رویکرد هزینه خانوار، پرداخت یارانه برابر، نه تنها در بهبود وضعیت درآمدی دهک‌های پایین تأثیر محسوسی نداشته، بلکه بعکس موجب بهتر شدن وضعیت دهک‌های بالای درآمدی نسبت به دهک‌های پایین درآمدی و در نتیجه، تشدید نابرابری و شکاف درآمدی شده است.

## نتیجه‌گیری

در این تحقیق، سؤال اساسی آن است که آیا در شرایط نابرابری و شکاف درآمدی، که بین دهک‌های گوناگون درآمدی در توزیع یارانه‌ها و به‌طور کلی، منابع عمومی در کشور وجود دارد، آیا می‌توان همچنان مبتنی بر مبانی فقهی و آموزه‌های اسلامی، این منابع را به صورت مساوی بین همگان تقسیم کرد؟ پاسخ این تحقیق در دو بخش ارائه شده: در بخش نخست، با استناد به آیات و روایات و ادله فقهی و استنباط از آن، نشان داد که تا هنگام وجود فقر نسبی و مطلق در جامعه و نیز تصریح آیات الهی بر ضرورت تخصیص منابع عمومی حکومت اسلامی (نظیر فیء و انفال) در جهت ایجاد توازن اجتماعی و رفع فقر نیازمندان و همچنین نبود منابع خراجی - که مال المسلمین تلقی شده و ظاهراً طبق سیره معصومان علیهم‌السلام به صورت برابر بین تمام مسلمانان توزیع می‌شده است - در زمانه کنونی، اعطا و تقسیم منابع بیت‌المال (حاصل از درآمدهای فروش نفت از معادن متعلق به انفال طبق نظر مشهور) به عموم مردم و از جمله اغنیا آن هم به شکل علی‌السویه، خلاف عدالت است. در بخش بعد، بررسی تجربیات هدفمندی یارانه و شرایط کنونی جامعه از حیث آثار توزیع برابر یارانه‌ها و نیز عنایت به مؤلفه‌های تحقق عدالت پایدار، یعنی مصرف و درآمد در حد کفاف برای همگان و شرایط و امکان مساوی بهره‌مندی از فرصت‌ها، نشان داد که روند موجود نه تنها به سود فقرا نیست، بلکه اغنیا را از این فرصت، بیش‌تر بهره‌مند می‌سازد. بنابراین، چنین تقسیم و توزیعی به هیچ وجه، مشروع و عادلانه نیست و حتی به شکاف اساسی موجود دامن می‌زند. بنابراین، راه کار آن است که در شرایط نابرابری موجود در دهک‌های درآمدی جامعه، توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات و از جمله یارانه‌ها، به سمت توزیعی نابرابر به سود فقرا و در جهت رفع فقر ایشان سوق داده شود، و از توزیع برابر این فرصت‌ها، که در شرایط موجود به گسترش و تعمیق فقر و شکاف طبقاتی انجامیده است، جلوگیری شود. با فرض تنازل از موضع خویش، باز می‌دانیم که یارانه‌های نقدی از محل انفال، که مصارف آن کاملاً در اختیار حاکم جامعه اسلامی و بر اساس مصالح عمومی است، تعریف شده است، بدین‌روی، نمی‌توان همچون اموال خراجی با استناد به سیره پیامبر اکرم و امیرالمؤمنین علیهما‌السلام رأی به توزیع برابر آن بین همگان داد.



بنابراین در جهت بند ۴ اقتصاد مقاومتی، که بر ضرورت استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در جهت ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی صراحت دارد، باید ابتدا در جهت رفع فقر و نابرابری موجود، یک نابرابری اولیه به نفع فقرا را به‌عنوان یک اصل در توزیع منابع مطمحنظر قرار داد. بدین‌روی، می‌توان از روش‌های عادلانه‌تر و بهینه‌تری برای توزیع یارانه‌ها در جهت دستیابی به مؤلفه‌های تحقق عدالت، که در این نوشتار بررسی گردید، استفاده کرد که در گزارش‌های «مرکز پژوهش‌های مجلس»، که در مقاله ذکر شد، به تفصیل آمده است.

- نهج البلاغه، ۱۴۱۴ق، شریف الرضی، قم، هجرت.
- آقا جمال خوانساری، محمد، ۱۳۶۶، شرح آقا جمال الدین خوانساری بر غرر الحکم و درر الکلم، چ چهارم، تهران، دانشگاه تهران.
- ترازنامه انرژی کشور، ۱۳۸۸.
- ترازنامه انرژی کشور، ۱۳۹۱.
- حعاملی، محمدبن حسن، ۱۴۰۹ق، تفصیل وسائل الشیعة إلى تحصیل مسائل الشریعة، قم، مؤسسه آل البيت.
- خدایی وریشتی، مرضیه، ۱۳۹۴، نحوه توزیع بیت‌المال از منظر فقه اسلامی (با تأکید بر توزیع یارانه)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه قم.
- خلیلیان اشکذری، محمدجمال و محمدهادی آزادی، ۱۳۹۳، «منابع مالی و معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی»، معرفت اقتصاد اسلامی، ش ۱۰، ص ۱۲۹-۱۴۹.
- ربیعی، علی، ۱۳۹۳، بازبایی شده در: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰ از: <https://www.mehrnews.com/news/2436216>
- رحمانی، محمد و نفیسه زرنندی، ۱۳۹۲، «تحلیلی بر جایگاه بیت‌المال از منظر فقه»، معرفت سیاسی، ش ۱۰، ص ۲۷-۴۵.
- فخار طوسی، جواد، ۱۳۸۰، «عدالت علوی در گردآوری و هزینه سازی بیت المال»، نامه مفید، ش ۲۷.
- کارگروه تحولات اقتصادی ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۸، گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام یارانه، گزارش شماره ۶، تهران.
- کلینی، محمدبن یعقوب، ۱۴۰۷ق، الکافی (ط - الإسلامیة)، چ چهارم، تهران، دار الکتب الإسلامیة.
- \_\_\_\_\_، ۱۴۲۹ق، الکافی (ط - دارالحدیث)، قم، دار الحدیث.
- گزارش بانک مرکزی، خلاصه تحولات اقتصادی سال ۱۳۹۲.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳ (الف)، به‌هنگام سازی جدول داده - ستانده، ماتریس حسابداری اجتماعی و طراحی الگوی CGE و کاربردهای آنها در سیاستگذاری اقتصادی - اجتماعی
- \_\_\_\_\_، ۱۳۹۳ (ب)، بررسی آثار پرداخت یارانه نقدی و حذف یارانه سه دهک خانوارها بر تولید و توزیع درآمد نهادی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره ۱۳۶۱۵.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۹۵ (الف)، لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۵ - ۱۳۹۹) رویکردهای پیشنهادی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها، ویرایش جدید، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، ش ۱۵۱۵۳.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۹۵ (ب)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۸. هدفمند کردن یارانه‌ها، دفتر مطالعات بخش عمومی، ش ۱۵۲۵۴.
- مصباحی، غلام‌رضا و همکاران، ۱۳۸۹، «منابع درآمدی دولت اسلامی و کیفیت توزیع آن؛ مطالعه موردی: طرح نقدی کردن یارانه‌ها»، اقتصاد اسلامی، ش ۴۰، ص ۵-۲۸.
- مصباحی، غلام‌رضا و حسین میسمی، ۱۳۹۴، بیت‌المال در اقتصاد و مالیه‌ی اسلامی، تهران، دانشگاه امام صادق.
- منتظری مقدم، حامد، ۱۳۸۹، «شیوه‌های تقسیم بیت‌المال در صدر اسلام»، معرفت اقتصادی، ش ۲، ص ۱۳۷-۱۶۹.
- نجفی، محمدحسن، بی‌تا، جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام، چ هفتم، بیروت، دار إحياء التراث العربی.
- مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی نور، نرم‌افزار مجموعه آثار شهید مطهری، قم.
- وزارت بازرگانی، ۱۳۸۳، نگاهی به یارانه: مفاهیم، عملکردها، چالش‌ها و مسیرهای پیشرو، تهران، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۲، بازبایی شده در: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰ از: <https://www.isna.ir/news/92111207909>
- همدانی، رضا بن محمدهادی، ۱۴۱۶ق، مصباح الفقیه، قم، مؤسسه‌ی الجعفریة لإحياء التراث و مؤسسه‌ی النشر الإسلامی.
- یوسفی، احمدعلی، ۱۳۹۴، اقتصاد تعاونی از منظر اسلام، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.