

از سری نامه‌هایی برای ایران (۸)

ترسم نرسی به کعبه ای اعــــرای
کاین ره که تو می‌روی به ترکستان است
«سعدی»

بازخوانی مصوبه

مولدسازی دارایی‌های دولت

۱- مقدمه

همزمان با بررسی مجموعه‌ای از تبصره‌های عمدتاً از جنس قوانین دائمی، تحت عنوان «لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور» در مجلس شورای اسلامی، هیأتی تحت عنوان «هیأت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت» در پی اتخاذ تمهیداتی برای پشتیبانی از تأمین منابع درآمدی از طریق فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت برای لایحه بودجه‌ای است که در آن تحصیل ۱۰۸۸ هزار میلیارد ریال تحت عنوان: «منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت» پیش‌بینی و هزینه شدن ۳۲۸۰ هزار میلیارد ریال تحت عنوان «تملك دارایی‌های سرمایه‌ای» اراده گردیده است. این اقدامات معطوف به واگذاری، فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت، ذیل هدفی عملیاتی خواهد شد که به «اصلاح ساختار بودجه» تعبیر شده است. ما در این مکتوب صرف‌نظر از مبانی قانونی، بر آن هستیم تا با تبیین حقوقی و اقتصادی این تصمیم، ابعاد نگرش و نوع بینش و چگونگی کارکرد موجود در کشور را در خصوص «اصلاح ساختار بودجه» بازخوانی نماییم و برای نائل شدن به این مقصود ضرورت دارد به واقعیات ذیل به‌عنوان عناصر مؤثر در کارکرد نظام حکمرانی کشور عنایت شود:

۱-۱- با اینکه از زمان وزارت اولین وزیر مالیه که در سال ۱۲۸۵ از مجلس شورای ملی رأی اعتماد گرفت تاکنون بیش از یکصد و پانزده سال می‌گذرد اما به‌نظر می‌رسد به‌رغم این سابقه طولانی در تاسیس و داشتن وزارت مالیه، وزارت دارایی و بالاخره از سال ۱۳۵۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی، چندان مشخص نیست که دارایی‌های دولت ایران چیست و اموال دولت ایران از چه ارزشی برخوردار است؟ و دولت صاحب چه میزان اموال منقول و غیرمنقول و در یک کلام دارایی است؟

دلیل این فرضیه آن است که در بند ۱ ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت آمده است «پس از ثبت یا تکمیل اطلاعات اراضی، املاک و سایر اموال و دارایی‌های غیرمنقول در اختیار دستگاه‌های مشمول، اعم از بهره‌برداری یا مالکیت در سامانه جامع اموال دستگاه‌های دولتی (سادا)

وزارت امور اقتصادی و دارایی وظیفه دارد نسبت به احراز مالکیت دولت در خصوص اموال ثبت شده در سادا (بند ۳) اقدامات لازم را انجام دهد.
براین اساس دولت ایران نمی‌داند چقدر دارایی اعم از منقول و غیرمنقول دارد.

۱-۲- عبارت «تملك دارایی‌های سرمایه‌ای» برای آنچه به طرح‌های عمرانی موسوم است به کار می‌رود این طرح‌ها به لحاظ تعداد بسیار زیاد و به لحاظ تنوع بسیار وسیع الطیف و به لحاظ جغرافیایی در سراسر خاک سرزمینی گسترده هستند. این طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با آن‌ها، در طی زمان و به تدریج ساخته شده و می‌شوند. ده‌ها هزار از آن‌ها خاتمه یافته و چندین ده هزار دیگر هم نیمه تمام هستند. این طرح‌ها در امور خدمات عمومی، دفاعی و امنیتی، نظامی، اقتصادی، محیط‌زیست، مسکن، عمران شهری و روستایی، سلامت، فرهنگ تربیت بدنی و گردشگری، آموزش و پرورش، رفاه اجتماعی مطرح و فصولی همچون دفاع، انرژی، حمل و نقل، صنعت و معدن، کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب، تعاون، حفاظت محیط‌زیست، مسکن، آب و فاضلاب، بهداشت، درمان، دین و مذهب، ورزش و تفریحات، فرهنگ و هنر، میراث فرهنگی، آموزش و پرورش، آموزش عالی، پژوهش، امداد و نجات، بیمه‌های اجتماعی، حمایتی و توانبخشی را شامل می‌شوند. دولت عملاً از طریق احداث این امکانات و طرح‌هاست که خدمات ممکن را به آحاد ملت ارائه می‌نماید.

براساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای کشور که نیمه تمام هستند تاکنون ۵۲۲ هزار میلیارد ریال هزینه شده و باید در سال‌های آتی ۱۲۷۲۳ هزار میلیارد ریال دیگر هزینه شود.^۱ آنچه آمد به معنای آن است که تاکنون به‌ازاء هر ایرانی (به مبلغ اسمی) بابت طرح‌های نیمه تمام تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ۶۱ میلیون ریال سرمایه‌گذاری عمدتاً زیربنایی صورت گرفته است. واضح است که ارزش حقیقی این سرمایه‌گذاری به مراتب بیش از ارزش‌های اسمی آن‌هاست.

۱-۳- مستند به لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پیشنهاد شده است مبلغ ۳۱۵۰۰۰۰ میلیارد ریال در قالب یارانه‌های نقدی و معیشتی پرداخت شود. اگر یارانه نقدی ۴۵۵۰۰ تومانی به‌ازای هر فرد ایرانی در داخل و خارج کشور را متوجه حدود هشتاد میلیون نفر بدانیم در

۱. اطمینانی نیست که این ارقام با نرخ‌های تورم در سال‌های آتی تعدیل شده باشند.

سال ۱۴۰۲ رقم حدود ۲۷۱۳۲۰۰ میلیارد ریال یارانه معیشتی پرداخت خواهد شد. یارانه‌ای که متوجه اقشاری ضعیف‌تر از جامعه می‌باشد. با احتساب میانگین ۳۵۰ هزار تومان در هر ماه برای هر فرد، کشور یا واقعیت دریافت یارانه معیشتی توسط ۶۵ میلیون نفر مواجه است که علاوه بر یارانه نقدی از این یارانه هم استفاده می‌کنند. این ارقام می‌توانند تا حدود بسیار زیادی حاکی از آن باشند که بین ۷۵ تا ۸۰ درصد از جمعیت کشور واجد امکانات قابل اعتنایی از جنس «پس‌انداز» که به کار سرمایه‌گذاری در امور مولد و زیربنایی بیاید نمی‌باشند. این حقیقت به این معنا است که این مجموعه عظیم مشتمل بر حدود هشت دهک درآمدی، نمی‌تواند خاستگاه بخش خصوصی فعال ایران محسوب و قلمداد شود.

۲. موضوع

موضوع «مولدسازی دارایی‌های دولت» اموال غیرمنقول دولت و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای^۱ نیمه تمام است که در خصوص آنها در بندهای ۱-۱ و ۱-۲ مقدمه این مکتوب، نکاتی را متذکر شدیم. البته مشخص نیست، اموال غیرمنقول که باید ظرف مدت یکسال با استفاده از روش‌های مختلف و از جمله «واگذاری و فروش و مولدسازی با مشارکت بخش خصوصی» تعیین تکلیف شوند، فقط املاک مازاد را در برمی‌گیرد^۲ و یا شامل همه اموال شناسایی شده می‌شود؟^۳ علاوه بر آن آیا باید ظرف یکسال، هم واگذار هم فروخته و هم مولدسازی شوند آن‌طور که جزء ۱-۲ می‌گوید یا باید در ظرف یک سال، یا واگذار یا فروخته و یا با مشارکت بخش خصوصی مولدسازی شوند؟

به عبارت دیگر در حالی که به نظر می‌رسد غرض، یکی از اقدامات واگذاری، فروش و مولدسازی است اما متن به نحوی نوشته شده که این سه فعالیت باید با هم اتفاق بیفتند. این نکته در مورد طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نیمه تمام هم به همین صورت مطرح است.

۱. عمرانی

۲. جزء ۱-۲ بند ۲، مصوبه مولدسازی دارایی‌ها

۳. تبصره ۱، جزء ۶-۲ مصوبه

مستند به مصوبه و آیین‌نامه اجرایی آن، اموال دولت را می‌توان واگذار کرد و بابت آن بهایی را دریافت نکرد. زیرا وقتی در کنار واگذاری از فروش صحبت می‌شود معنای واگذاری سر از رایگان بودن در می‌آورد. اگر در واگذاری دریافت بهای مال مطرح بود باید از کلمه فروش استفاده می‌شد. اما در حالی که هم واژه واگذاری و هم واژه فروش به کار گرفته شده است معنایش آن است که واگذاری می‌تواند بدون دریافت قیمت باشد. ذکر کلمه واگذاری در تهاتر و معاوضه^۱ هم

، این اشکال را مرتفع نمی‌کند زیرا واگذاری اعم از تهاتر و معاوضه است.

نکته مهمی که در ارتباط با موضوع مولدسازی مطرح می‌باشد آن است که اموال دولت در بردارنده مصادیق اصل چهل و پنجم قانون اساسی هم می‌شود. زیرا انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی، با توجه به مترادف گرفته شدن عملی حکومت اسلامی با دولت در چندین دهه گذشته، از آن دولت محسوب می‌شود. لذا مصوبه مولدسازی این ظرفیت را دارد که زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست و ... را هم مشمول واگذاری، فروش و مولدسازی با و یا از طریق بخش غیر دولتی قرار دهد.

بنا بر این مفهوماً می‌توان گفت موضوع مصوبه مولدسازی، همه عرصه سرزمینی ایران است و البته اعیان دولتی را هم^۲ شامل می‌شود. مستثنیات موضوع حتی لزوماً دارایی‌های خصوصی هم نیستند زیرا مستند به بند ۳ ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی، نماینده قوه قضاییه در هیأت مولدسازی باید در خصوص دارایی‌های دارای پرونده حقوقی مفتوح و همچنین دارایی‌های دارای رأی علیه دولت در خصوص مالکیت اراضی در سال‌های اخیر، پس از دریافت اراده مجری، با رویکرد رفع موانع مولدسازی و تثبیت مالکیت دولت، از طریق درخواست اعمال ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری اقدام نماید.

۳. تمهید مقدمات

۱. ماده ۱، آیین‌نامه اجرایی

۲. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

کاری چنین عظیم که از کثرت پیامد های غیر قابل پیش بینی، نشدنی می نماید را چه کسانی باید عملیاتی کنند؟ نمی توان کار را خطیر و بزرگ نشمرد. اموالی را که به تمامی طی یک قرن شناسنامه دار نشده است باید ظرف حداکثر یک سال تعیین تکلیف نمود^۱ یعنی شناسایی، آماده سازی و قیمت گذاری نموده و در باره هر کدام از آن ها قرارداد منعقد کرد^۲ در این ارتباط باید موانعی از قبیل حقوقی، اطاله فرآیندها، مستندسازی املاک فاقد سند، تغییر کاربری و ... رفع شود. (بند ۴-۲ مصوبه) مازاد بر این، باید در خصوص طرح های تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی) نیز نه تنها وظیفه مربوط به اموال غیرمنقول انجام شود که طرح های فاقد توجه آن ها هم حذف شود. طرح هایی که هر کدام را سرنوشت و حکایتی است و هر کدام از آنها، صحیح یا غلط، با دغدغه ها و علایق آحاد مردمی، که در جغرافیای اجرای آن طرح ها و یا پروژه های مرتبط با آن ها زندگی می کنند گره خورده است.

علاوه بر آنچه آمد بخشی دیگر از مقدماتی که باید تمهید شرایط شود مربوط به «مجری» است که باید در این خصوص وارد عمل شده و «معجزه» ای را رقم بزند که تا کنون سازمان اداری کشور، مجلس و قوه قضاییه در سامان دادن به آن، کار کرد موفق نداشته اند و حالا یک «مجری» منتخب از درون همان تشکیلات، باید کاری را که دیگران طی دهه های متمادی از انجامش عاجز بوده اند طی یک سال به سامان برساند. این مأموریت، دقیقاً به معنای مطالبه «معجزه» از مجری، یعنی وزارت امور اقتصادی و دارایی است..

در راستای چنین ذهنیتی است که مصوبه مولد سازی و به خصوص آئین نامه اجرایی عمدتاً فراتر از مصوبه آن، بدون اینکه ضرورت اقدامات پایلوتی و نمونه ای^۳ را از موضوعیت برخوردار بیابد، به تجهیز محیط تصمیم گیری به منظور تحقق «معجزه»، آن هم در

۱. بند ۱-۲ مصوبه مولد سازی

۲. بند ۵ ماده ۶، آیین نامه اجرایی

۳. مثلاً در یک استان یا منطقه

عرصه‌های پر سنگلاخ کشوری بزرگ، که به شدت متأثر از هژمونی واقعیت‌های توسعه نیافتگی است مبادرت می‌نماید. برخی از این امکانات و تجهیزات عبارتند از:

۱. الزام پاسخ به استعلامات دبیرخانه هیأت مولدسازی توسط دستگاه‌های مشمول ظرف ۱۰ روز^۱
۲. الزام سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به صدور یا اصلاح اسناد مالکیت اراضی و املاکی که وزارت امور اقتصادی و دارایی معرفی می‌کند ظرف یک ماه^۲
۳. استفاده از ظرفیت اعمال ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری^۳
۴. مکلف نمودن شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به هماهنگی با معجری به هنگام تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها^۴
۵. مکلف شدن کمیسیون‌های ماده ۵ و کارگروه‌های امور زیربنایی و شهرسازی به تفکیک، تغییر کاربری و یا افزایش تراکم مورد درخواست معجری ظرف مدت یک ماه^۵
۶. تعدیل و تصویب قیمت پیشنهادی کارشناس یا کارشناسان^۶
۷. مکلف شدن سازمان بورس و اوراق بهادار به تدوین یا بازنگری دستورالعمل‌ها با همکاری معجری^۷
۸. تجدید نظر در قیمت پایه در صورت به فروش نرفتن دارایی‌ها^۸
۹. مصون بودن اعضای هیأت و همچنین مجریان تصمیمات هیأت در فرآیندهای شناسایی، تشخیص مازاد، آماده‌سازی و مستندسازی، ارزش افزایی، ارزشیابی، فروش و مولدسازی از هر گونه تعقیب و پیگرد قضایی^۱

۱. تبصره بند ۱، ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی

۲. بند ۲، ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی

۳. بند ۳، ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی

۴. بند ۲، ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی

۵. بند ۳، ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی

۶. بند ۴، ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی

۷. تبصره ۲، ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی

۸. بند ۱، ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی

۱۰. پرداخت پاداش معاف از مالیات به کارکنان دستگاه‌های واگذارنده، دست‌اندرکاران، مجریان و اشخاصی که در امر مولدسازی فعالیت مؤثر می‌نمایند.^۲

۱۱. موقف الاجرا کردن کلیه قوانین و مصوباتی که مغایر تشخیص داده می‌شود به مدت دو سال^۳

۱۲. تخلف تلقی شدن عدم اجرای تکالیف مقرر در آیین‌نامه اجرایی و یا ایجاد هر گونه ممانعت در اجرای تصمیمات هیأت و تنبیه مرتکبین از طریق ارجاع به مراجع قضایی جهت محکوم شدن خارج از نوبت^۴ بدون تعویق و تعلیق و تخفیف موضوع ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی، که ناظر به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال می‌باشد.

البته در آیین‌نامه اجرایی^۵ علاوه بر مجازات مورد نظر هیأت، مجازات دیگری مبنی بر اینکه متخلفین حسب مورد، هم به تنبیهات موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت که از اخطار کتبی شروع و به انفصال دائم از خدمات دولتی مختومه می‌گردد محکوم و هم به مراجع قضایی جهت اعمال بدون تخفیف مجازات موضوع ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی معرفی می‌شوند. در این ارتباط ناسازگاری تا آنجاست که قابل تصور و حتی ممکن است هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت به انفصال دائم متخلف رأی بدهد و آنگاه مرجع قضایی، فرد را حداکثر به ۵ سال انفصال از خدمات دولتی محکوم کند.

همانطور که در فهرست تجهیزات تدارک دیده شده آمد اشخاص دولتی مرتبط با موضوع، یا باید در مدت دو سال اعتبار مصوبه، به هر مقوله مغایر با آنچه که در شرایط

۱. بند ۲، ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی

۲. تبصره ۴، ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی

۳. ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی

۴. بند ۵ مصوبه مولدسازی

۵. ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی

عادی « قانون»ی است عمل و یا انفصال دائم از خدمات دولتی را تجربه نمایند. وضعیت مقابل این شرایط هم این است که اگر همکاری کنند می‌توانند از پاداش معطوف به کارمزد تا پنج درصدی عواید ناشی از اجرای مصوبه، موضوع بند ۱۳ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی، از محل درآمدهای فروش بهره‌مند شوند.

۴. عملیات اجرایی

برای تحقق منویات مندرج در مصوبه، باید عملیاتی در دو سطح به اجرا درآید.

۱-۴- در سطح مجری که وزارت امور اقتصادی و دارایی است و دبیرخانه به همین منظور مستقر در آن، دارای وظایف و اختیارات مندرج در ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی است. دبیرخانه باید با ساماندهی مقدمات، مراتب را در جلسات هیأت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت مطرح و مصوبات را ابلاغ نماید. آنچه در ارتباط با عملیات اجرایی و به عبارتی دیگر مجری، مطرح می‌باشد آن است که می‌تواند وظایف و اختیارات را در دو بخش مورد مذاقه قرار داد.

۱-۴-۱- مصوبات هیأت را از طریق سازمان خصوصی‌سازی اجرا نماید^۱

۱-۴-۲- برای اجرای فرآیند فروش و مولدسازی از جمله شناسایی، آماده‌سازی، قیمت‌گذاری و عقد قرارداد عنداللزوم برون‌سپاری کند یعنی در اجرای فرآیند فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت از اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی استفاده کند^۲. علاوه بر آن در سقف پست‌های مصوبه زیر مجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی، نسبت به به‌کارگیری نیروی انسانی لازم، صرفاً برای مأموریتی که باید ظرف یک سال تعیین تکلیف و از اعتبار دو ساله برخوردار است اقدام و آنان را استخدام نماید^۳.

۱. صدر ماده ۶، آیین‌نامه اجرایی

۲. تبصره ۱، بند ۵، ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی

۳. همان

به این ترتیب است که این کنجکاوی جلوه می‌نماید که چگونه می‌توان نیرو و استخدام کرد تا بلافاصله درگیر فعالیت در موضوعی شود که قبلاً عظمت و در عین حال خطیر بودن آن را مورد یادآوری قرار دادیم.^۱ (واگذاری، فروش و مولدسازی دارایی های دولت) و این مهم را توسط خود و یا با همکاری بخش خصوصی، ظرف یک سال به انجام رساند. لذا عجیب نیست و حتی قابل تصور است که جوانان کم سن و سال و بی تجربه و در عین حال تحصیلکرده‌ای را در حالی که اولین ماه‌های استخدامی خود را طی می‌کنند درگیر شناسایی، آماده‌سازی، قیمت گذاری، عقد قرارداد و... در موضوع اموال دولت ببینید. علاوه بر آنچه آمد فرصت تفویض اختیار تمام یا بخشی از فرآیند اجرا به دستگاه‌های مشمول مربوطه^۲ دستگاه‌های ملی و استانی بخش غیردولتی. اشخاص حقیقی و یا جلب مشارکت مردمی هم به مجری داده شده است.^۳

ملاحظه می‌کنید که چگونه تمام یا بخشی از کاری به عظمت سرزمین ایران، با همه گستردگی و شمولیتش، به تدریج این امکان را می‌یابد که برای محقق شدن، حتی به اشخاص حقیقی سپرده شود.^۴ انصافاً شخص حقیقی هر قدر قابلیت داشته باشد چه طور می‌تواند این بار سنگین را به مقصد برساند؟ البته اگر موضوع، ذاتاً و بالقوه قابلیت به مقصد رسیدن را داشته باشد.

۴-۲- رسمیت جلسات هیأت عالی مولدسازی با پنج نفر از هفت نفر و ترتیبات تصمیم‌گیری^۵ هم آن است که حداقل تعداد رأی موافق برای مصوب شدن موضوعات مطروحه، پنج رأی است بنابراین زمانی که هیأت با پنج نفر تشکیل می‌شود مصوبات باید

۱. واگذاری، فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت

۲. یعنی همان‌ها که عمدتاً تاکنون همراهی نمی‌کرده‌اند و برای ضمانت اجرای مصوبه به مجازات انفصال از خدمات دولتی تهدید شده‌اند.

۳. تبصره ۲، بند ۵، ماده ۶، آیین‌نامه اجرایی

۴. همان

۵. ماده ۴، آیین‌نامه اجرایی

به اتفاق آراء تصویب شود. اما آنچه در این ارتباط قابل اعتنا است آن است که باید لزوماً رأی نماینده رئیس قوه قضاییه و یا نماینده رئیس قوه مقننه و یا هر دو، در مجموعه پنج رأی موافق وجود داشته باشد و این به آن معنی است که بدون حضور نمایندگان حداقل یکی از رؤسای دو قوه قضاییه و مقننه تصمیمی شکل نمی‌گیرد. ضمناً از آنجا که تصریح نشده است که نماینده رئیس قوه مقننه، لزوماً نماینده مجلس شورای اسلامی باشد این امکان وجود دارد که رئیس قوه مقننه نماینده معرفی شده را از بین افراد غیرنماینده مجلس شورای اسلامی انتخاب و معرفی نماید.^۱ در این صورت چنانچه جلسات هیأت با پنج عضو تشکیل و یکی از آنها نماینده رئیس قوه مقننه باشد و این شخص از بین نمایندگان مجلس شورای اسلامی نباشد، وی می‌تواند با این پشتوانه که رأی وی از قدرت «وتو» برخوردار است با موافقت خود^۲ پیشنهادی را در موضوعات مصوبه مولدسازی نهایی کرده و با مخالفت خود^۳ مصوبه مولدسازی را رد نماید و این در حالی است که نه تنها هیچ مسئولیتی در برابر ملت ندارد بلکه در قبال هر نوع تعقیب و پیگرد قضایی هم مصونیت یافته است. این نکته از آن حیث اهمیت دارد که اگر نماینده رئیس قوه مقننه یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی باشد حداقل مطابق اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی در برابر تمام ملت مسئول است.

ملاحظه می‌کنید که مجازات، مصونیت از تعقیب قضایی و دریافت پاداش **سه نقطه** **کانونی** تعبیه شده در مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت است و یادآور کلام رایجی است که به سیاست هویج و چماق شهره است. سیاستی که بر آن است که دیگران یا با ما هستند و یا علیه ما. شق سومی هم وجود ندارد. این نکته ظریف حتی متوجه اعضای هفت نفره هیأت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت هم هست یعنی آنها هم که مرکب از معاون اول رئیس جمهور، وزیر کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر راه و شهرسازی، یک نفر نماینده از طرف رئیس مجلس شورای اسلامی و

۱. بند ۱، مصوبه مولدسازی

۲. در صورتی که چهار نفر دیگر هم موافق باشند

۳. حتی اگر معاون اول رئیس جمهور، سه نفر از وزراء و یا معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه بودجه موافق باشند.

یک نفر نماینده از طرف رئیس قوه قضائیه هستند نمی‌توانند رأی ممتنع داشته باشند و الزاماً باید رأی خود را به صورت موافق یا مخالف اعلام نمایند.^۱

۵. تقاضا کنندگان

در مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت با وجودی که مملو از واژگان واگذاری، فروش، مولدسازی و... است و اصولاً موضوع مصوبه همین موارد است لیکن از مباحث و ضوابط مربوط به متقاضی چندان خبری نیست. همچون دوران دهه هشتاد شمسی قرن گذشته، که قوانین مربوط به خصوصی‌سازی‌های گسترده و خطیر در مجلس مطرح بود و بعضاً هم به دلیل مغایرت با قانون اساسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی می‌شد. در آنها هم ملاحظه ای به نوع تقاضا کنندگان نبود و اصولاً این مهم وجود نداشت که آیا شرکت‌های در معرض فروش، تقاضاکننده ای هم برای خریدار دارند؟ در مصوبه مولدسازی هم، متقاضیان مکتوم مانده‌اند. هر قدر بحث واگذاری و فروش^۲ تصریح دارد بحث تحویل‌داری و خرید^۳ را باید تلویحاً و در زوایا جستجو کرد و البته اثر قابل اعتنایی از آن نیافت.

بدیهی است توجه داریم که در آیین‌نامه اجرایی، کورسوئی بر کاستی سؤال برانگیز و یا سکوت مصوبه در خصوص نوع تقاضا کنندگان انداخته شده است. وجود واژه‌هایی همچون بخش غیردولتی، مشارکت عمومی - خصوصی، تسویه عوارض قانونی و خدمات، اشخاص غیردولتی و پیمانکاران کافی است تا امکان پیش‌بینی نوع کسانی که دارایی‌های دولت را به دست خواهند آورد و همچنین پیامد‌های مخرب و محیر العقول اینگونه «**حراج اموال**» را فراهم آورد. این پیش‌بینی را تجربه‌های پیشین کشور در موضوع خصوصی‌سازی مورد پشتیبانی قرار می‌دهد، لذا به نظر می‌رسد.

۱. واقعیت حدود هشتاد درصد از مردم یارانه معیشتی بگیر، وجود متقاضی از این بخش عظیم از مردم را منتفی می‌نماید.

۱. بند ۲، ماده ۴، آیین‌نامه اجرایی

۲. عرضه

۳. تقاضا

۲. وقتی از بخش غیردولتی صحبت می‌شود اشخاص حقیقی و حقوقی برخوردار خصوصی، نهادهای عمومی غیردولتی، بنگاه‌های اقتصادی عمومی، نیروهای نظامی و انتظامی و امنیتی را هم شامل می‌شود و مانعی قانونی برای اینکه آنان بتوانند در زمره متقاضیان به‌شمار آیند وجود نخواهد داشت.

۳. پیمانکاران خصوصی و طلبکاران دولتی هم که عوارض قانونی و خدمات خود را از دولت دریافت نکرده‌اند، می‌توانند از این دارایی‌ها بهره‌مند شوند.

۴. مستثنی شدگان از مصوبه مولدسازی همچون مجلس شورای اسلامی و قوه قضاییه و دستگاه‌های وابسته به این دو قوه، وزارت مسکن و شهرسازی^۱ صندوق‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی^۲، وزارتخانه‌های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی^۳ در عین استثناء بودن از عرضه الزامی دارایی‌های خود، از امکان طرف تقاضا بودن برخوردار خواهند بود.

۵. وزارت مسکن و شهرسازی به نحوی ویژه از متقاضیان واگذار شدن زمین‌های دولتی به خود است تا پروژه مسکن‌سازی مطرح در کشور را عملیاتی کند و این در حالی است که اصولاً براساس اصل سی و یکم قانون اساسی، دولت موظف به فراهم آوردن زمینه داشتن (و نه احداث) مسکن متناسب با نیاز برای افراد و خانوارهای ایرانی با رعایت اولویت نیازمندان به‌خصوص روستائینان و کارگران می‌باشد.

۶. قیمت‌گذاری و روش انتخاب متقاضی

مصوبه مولدسازی و آیین‌نامه اجرایی آن به شفافیت و صراحت، میل و عطش به واگذاری، فروش و مولدسازی اموال غیرمنقول و همچنین طرح‌های تملک دارایی‌های نیمه تمام کشور را فریاد کرده‌اند. اینک به‌خصوص متقاضیان باهوش و رصدکننده رفتارهای گذشته حاکمیت در واگذاری شرکت‌های دولتی در دو دهه گذشته، به خوبی می‌دانند که تصمیم بر آن است به شرحی که در این مکتوب آمد دارایی‌های دولت واگذار شود تا

۱. تا حدودی

۲. ماده ۱۲، آیین‌نامه اجرایی

۳. بند ۱، ماده ۷، آیین‌نامه اجرایی

منابع مندرج در قوانین بودجه سنواتی از این محل تأمین گردد. این ادراک را عناصر عمده‌ای پشتیبانی می‌کنند که تاکنون بعضی از آنها مورد بررسی واقع شده‌اند و سیاهه برخی دیگر از آنها هم به شرح ذیل می‌باشد.

۱. شمولیت بسیار گسترده مولدسازی^۱

۲. تعیین زمان بسیار کوتاه (حداکثر یک سال) برای تعیین تکلیف و دو سال برای کل

پروژه در مقایسه با سنگینی و پیچیدگی و خطیر بودن کار

۳. رسیدگی و تعیین تکلیف دعاوی حقوقی مربوط به دارایی‌های مازاد معرفی شده از

سوی مجری ظرف سه ماه^۲

۴. مکلف شدن مرجع صدور پروانه ساخت به صدور با حفظ کاربری پروانه احداث

بنا پس از درخواست مجری، حتی اگر کمیسیون‌های ماده (۵) و کار گروه‌های امور زیر

بنایی و شهرسازی با درخواست تفکیک، تغییر کاربری و یا افزایش تراکم مخالفت کرده و

یا اظهارنظر نکرده باشند^۳.

۵. تعیین تکلیف ده‌ها هزار طرح‌های عمرانی نیمه تمام^۴ و اموال غیرمنقول مازاد به

روشی^۵

۶. واگذاری نقدی و اقساطی دارایی‌ها^۶

۷. امکان انجام معامله عرصه دارایی‌های مازاد تا حداکثر ۱۰ درصد پایین‌تر از قیمت

پایه^۷

۸. انتخاب روش مذاکره در صورت عدم تحقق معامله مولدسازی از طریق مزایده^۸

۱. بند ۱، مصوبه مولدسازی

۲. بند ۴، ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی

۳. بند ۳، ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی

۴. بند الف، ماده ۱۲ آئین‌نامه اجرایی

۵. بند ب، ماده ۱۲ آئین‌نامه اجرایی

۶. تبصره ۱، ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی

۷. بند ۱، ماده ۱۳ آئین‌نامه اجرایی

۸. تبصره ۱، ماده ۱۳ آئین‌نامه اجرایی

این گزاره‌ها هر چند منطقاً نمی‌توانند به دلایل توزیع درآمدهای از یک طرف و میل به حداکثر ارزش افزایی در دارایی‌ها از سوی دیگر، تقاضا کننده‌ای را از درون طبقات تهیدست و متوسط جامعه از انگیزه لازم بر خوردار سازند، اما به اشخاص **عمدتاً عمومی** و در مواردی حقیقی غیردولتی علامت می‌دهند که مقدمات تمایلی برای تقاضای دارایی‌های عرضه شده نشان ندهند و در مزایده‌ها شرکت نکنند تا کار به مذاکره برسد و در مذاکره هم تا آنجا که امکان دارد عدم تمایل خود را به خرید نشان دهند. زیرا این روش آنان را به کمترین قیمت ممکن برای خرید دارایی‌های دولت اعم از اموال غیرمنقول و یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌رساند. به آنان فهمانده شده است که مصوبه مولدسازی و به‌خصوص آیین‌نامه اجرایی آن به گونه‌ای نوشته شده است که به هر طریقی، دارایی دولت باید تعیین تکلیف شود لذا چرا باید برای بدست آوردن دارایی‌هایی که گذر زمان موجبات تنگ شدن زمان تحقق الزامی و حیثیتی آن‌ها را (یکسال) برای هیأت عالی واگذاری بیشتر تدارک می‌بیند عجله کنند. آنان آنقدر صبر می‌کنند که مجری به سراغ آنها برود و اموال موضوع مصوبه مولدسازی را با کمترین قیمت ممکن، آن هم به صورت قسطی در اختیارشان بگذارد.

آنچه درباره روش و قیمت گذاری آمد نه یک تحلیل که واقعیت غم‌انگیزی است که از متن مصوبه و آیین‌نامه اجرایی آن استنباط می‌شود و ما صرفاً تصویری از آن را، در آینه مصوبه مولدسازی از وضوح شفاف‌تری برخوردار و آن را نشان داده‌ایم.

۷- جمع‌بندی و ارزیابی

گفتیم که هیأتی مأموریت گرفته است تا از طریق به‌کارگیری بخش غیر دولتی، اعم از اشخاص حقوقی و حقیقی آن و استخدام نیروی انسانی ظرف مدت حداکثر دو سال، با موقوف‌الاجرا کردن همه قوانین و مقررات مغایر، کاری خطیر و در عین حال تا اندازه زیادی نا مکشوف و شناسایی نشده به لحاظ ابعاد و وجوه را، در مقیاس تمامی سرزمین وسیع ایران، در شرایطی تحقیقاً در مدیریت و هژمونی تقاضاکنندگان عمده^۱ به انجام برساند. این هیأت و همه معاضدت‌کنندگان اجرایی آن در تمامی فرآیند کار، هم در

۱. نه دولتی و نه خصوصی

قبال تصمیمات و اقدامات خویش دارای مصونیت قضایی هستند و هم اختیار منفصل کردن هر فردی را از خدمات دولتی که به تعبیر و به زعم آنان باعث توقف و یا کندی در انجام کار شود را از طریق تعیین تکلیف برای قوه قضاییه، که اصلی ترین شأن آن استقلال آن می باشد^۱ به خود اختصاص داده است. تأسیس و کارکرد این پدیده تحقیقاً منحصر به فرد نه به گاه تعطیلی مجلس، دولت و قوه قضاییه که در زمانی است که همه قوا دایر و مشغول فعالیت هستند و با وجود این، چنین وانموده می شود که گویی هیچ ناسازگاری منطقی و بهم ریختگی حکمرانی، در قبال فعال شدن چنین هیاتی مطرح نمی باشد.

نوع مأموریت هیأت در **راستای تحقق اصلاح ساختار بودجه** اعلام شده که با هدف کمک به رشد اقتصادی و افزایش بهره‌وری در اموال مازاد دولتی اتخاذ گردیده است. بر همین اساس در ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی مصوبه مولدسازی، طریق مورد نظر برای اصلاح ساختار بودجه به این ترتیب مقرر گردیده است. «صددرصد عواید حاصل از مولدسازی دارایی‌های وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین نیمی از عواید حاصل از مولدسازی دارایی‌های دولت در اختیار همان دستگاهی که دارایی خود را مولد کرده قرار گیرد و نیمی دیگر مصروف تخصیص در راستای قوانین بودجه سنواتی شود».

۷-۲- عواید حاصل از مولدسازی دارایی‌های شرکت‌های دولتی بلافاصله به خودشان برگردانده شود.

۷-۳- تا ۵٪ از عواید حاصل از مولدسازی دارایی‌ها به‌عنوان درآمد اختصاصی در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد تا خارج از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر هزینه شود.

۷-۴- اعتبارات مولدسازی مندرج در قوانین بودجه سنواتی^۲ صددرصد تخصص یافته تلقی شود.

۱. اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی

۲. به‌عنوان مثال اعتبار یکصد و شصت میلیارد تومانی با طبقه‌بندی ۴۲ از سرفصل ۵۵۰۰۰۰۰ جدول ۹ که مربوط به ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه ۱۴۰۲ می‌باشد.

آنچه می‌توان در خصوص بندهای ۷-۱ تا ۷-۴ که قاعده اعلام شده هیأت برای اصلاح ساختار بودجه می‌باشد گفت آن است که بر تحصیل درآمد به گونه‌ای که آمد (واز جمله فروش دارایی های تملک دارایی های سرمایه ای) و اختصاص آن به همان دستگاه‌هایی که دارایی آنها واگذار یا فروخته شده است تا مجدداً مصروف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شود^۱ و یا ایجاد درآمد اختصاصی و همچنین اعطای امتیاز تخصیص صددرصدی به دستگاه مجری، هر اسمی می‌توان گذاشت اما نمی‌توان بر آن «اصلاح ساختار بودجه» را اطلاق نمود.

ما بر آن نیستیم که در این مکتوب، درباره چگونگی اصلاح ساختار بودجه قلم بزنیم. چرا که در این خصوص بیش از ربع قرن است که در دولت و مجلس و رسانه و کلاس و ... گفته‌ایم و نوشته‌ایم و اقتصاددانان واقع بین و آشنا به اقتصاد ایران هم بسیار در این خصوص گفته‌اند که در خانه اگر کس است یک حرف بس است، اما مشفقانه و از موضع یک معلم اقتصاد تکرار می‌کنیم:

۱. تأمین درآمد به شیوه‌ای به شدت غیر معمول و در اختیار دولت و مجلس قرار دادن برای تأمین هزینه های بودجه، اصلاح ساختار نیست. در یک طرف طرح عمرانی می‌فروشید و در طرف دیگر، عایدی آن را به مجلس و دولت می‌دهید تا طرح عمرانی بسازند.

۲. فروش دارایی‌های غیرمنقولی که متأثر از سیاست‌های غلط اقتصادی و در سایه یک اقتصاد غیر مولد و زمین‌گیر شده، ارزش پیدا کرده‌اند (از قبیل زمین) به قیمت‌هایی که بتوان درباره آنها ارزش افزایی را به کار برد اصلاح ساختار بودجه نیست. رشد اقتصادی در پناه کار و تولید و مرارت و رنج اقتصادی حاصل می‌شود و بهره‌وری معلول درک انسان از چگونگی کار کردن و تولید نمودن است.

۳. بررسی لایحه بودجه در مجلس و همزمان با آن، تلاش مستقل برای تأمین درآمد از طرقی که طراحی کرده‌اید، تا در اختیار مجلس قرار گیرد اصلاح ساختار بودجه نیست. تقویت ساختارهای معیوبی است که می‌گویید بر آن هستید آن‌ها را اصلاح کنید.

۱. به عنوان نمونه در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای همان دستگاه هزینه شود.

۴. به هم ریختن نظامات تخصیصی، بانکی، بورسی، شهرسازی و... برای اینکه دولت برخلاف اصل سی و یکم قانون اساسی خانه‌سازی و نه زمینه‌سازی برای تولید مسکن بنماید اصلاح ساختار نیست تحکیم راه غلطی است که دهه هاست در پیش گرفته شده و به هم ریختگی های موجود را رقم زده و آن ها را متصلب نموده است.

حسن سبحانی
استاد دانشگاه تهران
۱۶ بهمن ماه ۱۴۰۱