

اداره وظایف حمایتی در رفاهی

طرح بحث

تلاش برای استقرار یک دولت کاملاً جدید و ابتکاری که هم پاسخگوی شعارهای انقلاب و خواست‌های رهبران آن باشد، هم سازگار با موازین اسلامی؛ هم عهده‌دار انسجام و سازماندهی ازهم گسیختگی‌های پس از انقلاب (در جریان جنگ)، و هم مسئول دگرگون کردن موازین دولت شاهنشاهی ایران، عامل اصلی ظهور بنیادهای موازی با دولت در ایران بعد از انقلاب بود. این تلاش از سویی به تشکیل یک دولت متمرکز نسبتاً بی‌سابقه منجر شد و از سوی دیگر به ایجاد مؤسسات و بنیادهای خاصی که بتوانند مسئولیت بخش‌هایی از امور اجتماعی، اقتصادی، نظامی و سیاسی را بر عهده بگیرند. اقدامات اصلی پس از انقلاب در این راستا عبارت بودند از اول، تشکیل مؤسساتی اقتصادی که مالکیت دارایی‌های شاه و دربار و مالکیت سرمایه سرمایه‌داران و مدیران گریخته از کشور را به خود منتقل کنند و آنها را اداره کنند؛ دوم، ایجاد سازمان‌های نظامی و امنیتی که از نظر رهبران و مدیران دولت جدید قابل اعتماد باشند؛ و سوم، ایجاد سازمان‌هایی که وظایف حمایتی و رفاهی را به نفع مردم محروم، که انقلاب به نفع آنان موضع‌گیری کرده بود، بر عهده بگیرند^۱

تا زمانی که برخوردهای داخلی و جنگ وجود داشت عملکرد این بنیادها نسبتاً مستقلانه بود گواهی که در ارتباطی سازمانی با دولت یا با شخصیت‌های مؤثر دولتی قرار داشت که اداره کشور و جنگ را به واقع در دست داشتند، اما اتخاذ سیاست تعدیل ساختاری و ایجاد نیروی محرکه سود پولی در نگرش و روش مجزاگرا برای واحدهای دولتی در عمل موجب شد که این بنگاه‌ها هم مستقل‌تر، هم سودجویانه‌تر و هم ناپاسخگوتر شوند. در عین حال آنها در این دوره با شتاب بیشتری بر دارایی و سرمایه خود افزودند. به هر حال از آن‌جا که بنیادهای موازی با دولت طی دهه اول انقلاب خود را به مثابه حافظان و حامیان اصلی انقلاب مطرح می‌کردند توانستند بسته به مورد از بودجه‌های کلان و فزاینده دولتی برخوردار شوند. در معاملات و پیمانکاری‌های دولتی سهم داشته باشند و بالاخره به فعالیت‌های اقتصادی سودآور، اعم از این که در چارچوب سیاست‌های دولت باشد یا نباشد، مبادرت ورزند. موقعیت انحصاری و ارتباط آنها با ساخت قدرت سیاسی و ایدئولوژیک موجب شد که بتوانند به سودهای فوق‌العاده و دارایی‌های ثابت با ارزش (مانند املاک و اراضی گرانبهای شهری و مناطق توریستی) دست یابند. جریان مصادره‌های بلافاصله پس از انقلاب عمدتاً به نفع آنها بود و هر چه بیشتر به توان مالی‌شان افزود.^۲

یکی از وجوه پراهمیت بحث بنیادها به‌ویژه عبارت از نقشی است که می‌توانند در عرصه تأمین و رفاه اجتماعی ایفا کنند. تأمین اجتماعی، خدمات رفاهی، تور ایمنی و حمایت‌های اجتماعی از اقشار آسیب‌پذیر و آسیب‌دیده یک چالش جدی برای کشورهای کم‌توسعه است. از یک‌سو طرفداران اقتصاد نولیبرال و بازارگرایان افراطی اجرای این امور را از سوی دولت‌ها باعث فشار بر بودجه دولت و کاهش انگیزه سود و سرمایه‌گذاری می‌دانند. برخی از آنان به گفته می‌افزایند که این اقدامات نهایتاً مانع اشتغال‌زایی می‌شود و به زیان خود این اقدامات تمام خواهد شد. در مقابل، برخی کسان نیز از اجرای الگوی یکسره سوسیال دموکراتیک به سبک برخی کشورهای اروپای شمالی دفاع می‌کنند بی‌آن که به درجه توسعه‌یافتگی و ضرورت همساز کردن فعالیت رفاهی و عدالت توزیعی با فرآیند رشد و توسعه بپردازند. واقعیت این است که سیاست‌های تعدیل ساختاری و اجازه دادن به بنگاه‌های سودآور برای عملیات سودجویانه بی‌توجه به توسعه اجتماعی نمی‌تواند فرآیند توسعه ماندگار و رشد یادوام را تضمین کند. البته نباید فقر و محرومیت را صرفاً به مثابه بازمانده گریزناپذیر رشد مبتنی بر بازار تلقی و برای آن تور ایمنی پهن کرد و این تور را نیز هر دم به بهانه دفاع از تولید و اشتغال پایین‌تر آورد.^۳ این روش خود فقرزاست. سیاست‌های اقتصادی باید به سمت «رشد توأم با توزیع» و توسعه همراه با عدالت اجتماعی تغییر جهت یابند.

در همین چارچوب می‌توان به نقش بالقوه سازنده بنیادهای موازی با دولت پی برد. این بنیادها گرچه به نحوی از انحاء بر منابع مالی دولت تکیه دارند اما نه چندان به دولت پاسخگو هستند و نه آن قدر که باید و شاید از کارآمدی حمایتی مؤثر برخوردارند. به منظور گسترش و کارآمدسازی تأمین و رفاه اجتماعی، چنین می‌نماید که بنیادهای موازی با دولت که منابع و ثروت ملی را در اختیار دارند باید در چارچوب سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی‌ای که معطوف به رشد توأم با عدالت است به نحوی دموکراتیک تحت نظارت مجدد قرار گیرند و از این رهگذر با اقتصاد ملی به طرز مناسب پیوند برقرار کنند.

در نوشته حاضر کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید و بنیاد مسکن به طور مشخص از زاویه وظایف حمایتی و رفاهی‌شان مورد مطالعه قرار می‌گیرند. این بررسی حتی‌الامکان بر آمارهای رسمی و برآوردهای قابل‌وئوق متکی است اما جنبه کاربردی و کلی آن به دلیل نارسایی و نامکشوف بودن جدی آمار و ارقام و اطلاعات چندان گسترده نخواهد بود.

کمیته امداد امام خمینی

کمیته امداد امام خمینی با هدف باری محرومان و مستضعفان بر اساس فقه اسلام و از راه‌های قانونی با ذکر هدف مشخص خود کفا کردن محرومان تشکیل شده است. بدین ترتیب این کمیته یک مؤسسه حمایتی است که از بودجه دولت استفاده می‌کند اما در عین حال اجازه فعالیت‌های انتفاعی را نیز دارد. این کمیته زیر نظر ولی فقیه، به عنوان بالاترین مقام تصمیم‌گیری و استمرار یا انحلال آن، قرار دارد.



شورای مرکزی کمیته را، که پس از ولی فقیه عالی‌ترین رکن این نهاد است و مسئولیت کلی کارها و امور را بر عهده دارد. ولی فقیه تعیین می‌کند. سرپرست کمیته که توسط شورای مرکزی و با موافقت مقام رهبری تعیین می‌شود با معاونت‌های مختلف که جنبه‌های متفاوت حمایتی، اشتغال‌زایی، آموزشی، فرهنگی، بهداشتی، تأمین مالی، و فعالیت‌های اقتصادی دارند کار می‌کند. تعداد کارکنان این کمیته تا پایان سال ۱۳۸۱ به حدود ۱۹ هزار نفر بالغ می‌شود و دائماً در حال افزایش بوده است (البته به جز آن در حدود ۶۵ هزار نفر نیز همکاران افتخاری و درصدی با کمیته همکاری دارند).^۴

پرداخت‌های حمایتی کمیته امداد در سال ۱۳۷۰ به میزان ۶۴ میلیارد ریال، در سال ۱۳۷۵ به میزان ۱۰۶۵ میلیارد ریال و در سال ۱۳۸۰ نیز به میزان ۳۷۷۶ میلیارد ریال بوده است.^۵

در سال ۱۳۸۰ کمیته امداد مبلغ ۲۱۲۶ میلیارد ریال از محل بودجه دولت دریافتی داشته است. بنابراین مابقی پرداخت‌های حمایتی سال ۱۳۸۰، یعنی ۱۶۵۰ میلیارد ریال (به اضافه هزینه‌های اداری کمیته) از سایر منابع تأمین شده است. عمده‌ترین این منابع عبارت بوده است از دریافت صدقات و نذورات، کمک دولتی، کمک سازمان‌ها (دولتی و عمومی)، درآمدهای حاصل از فعالیت‌های اقتصادی و بالاخره بازپرداخت وام‌های دوره قبل. کمک دولت، سازمان‌های دولتی و پرداخت بودجه در حدود ۶۸ درصد از درآمد کمیته را تشکیل می‌دهد (مثلاً در سال ۱۳۷۹ وزارت بازرگانی و سازمان‌ها باید به ترتیب ۱۳/۴ و ۱۱/۹ درصد از درآمدهای اختصاصی کمیته را تشکیل می‌دادند).

طرح مددجویی کمیته امداد ۱۳۰۰ میلیارد ریال از منابع (در حدود ۳۵ درصد) را برای پوشش دائمی ۲/۵۷ میلیون نفر و پوشش موقتی ۱/۹ میلیون نفر (که می‌توان بالغ بر یک‌چهارم معادل آنها، یعنی ۰/۴۷۵ میلیون نفر، را پوشش دائمی در نظر گرفت) به کار برده است. به این ترتیب برای ۳/۰۱۴ میلیون نفر هر یک ۴۳۱ هزار ریال در سال یا ۱۱۸۰ تومان در روز هزینه شده است. در مورد طرح شهید رجایی با حدود ۷۰۰ میلیارد ریال منابع (در حدود ۱۹ درصد) و پوشش ۱/۵۸ میلیون نفر روزانه ۱۲۰ تومان پرداخت به عمل آمده است.

به این ترتیب، چنین می‌نماید که کمیته امداد با پوشش گسترده و دریافت‌های فزاینده و قابل‌توجه از منابع دولتی، کارآمدی حمایتی مؤثری ندارد. سرمایه‌ها و منابع این کمیته چندان در خدمت خودکفایی، اشتغال و حذف نیاز مؤثر نبوده است. کمیته در مورد هزینه‌ها و حسابرسی آنها به دولت پاسخگویی کافی ندارد. همچنین منابع کمیته بازدهی اقتصادی مناسب نداشته‌اند (تنها پنج تا هفت درصد از درآمدهای کمیته از محل فعالیت‌های اقتصادی بوده است). پرداخت‌های خارج از کشور کمیته امداد، که در سال ۱۳۷۹ معادل ۱۷۳ هزار نفر را در لبنان، سوریه، افغانستان،

آذربایجان و تاجیکستان پوشش می‌داد و به حدود ۲۵۰ میلیون دلار بالغ می‌شد و به جز آن شامل ۲۱ میلیارد ریال پرداخت به سایر کشورها نیز بود.^۶ پرداخت‌های مؤثر، منطقی و غیرتحریک‌کننده‌ای به حساب نمی‌آیند. سازمان مسئول کمک‌های انسان‌دوستانه به مردم ستمدیده و جنگ‌زده فلسطین، چین، لبنان، یوسنی و هرزگوین باید از طریق یک سازمان تخصصی و شناخته‌شده برای صلیب سرخ (در ایران هلال احمر) صورت پذیرد.

بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی

این بنیاد با نام بنیاد مستضعفان در اسفند ۱۳۵۷ برای اجرای وظایف اصلی چون تملک و اداره اموال باقیمانده از خانواده پهلوی و وابستگان آنها و به مصرف رساندن درآمدهای آن در راه بهبود زندگی مستضعفان و محرومان تشکیل شد. آخرین اساسنامه بنیاد در سال ۱۳۷۰ با تأیید مقام رهبری به ثبت رسید.

این بنیاد به موجب ماده هشت اساسنامه خود می‌تواند به اجرای انواع امور اقتصادی درآمدزا اقدام کند و در کنار آن به وضع معیشتی، اجتماعی، فرهنگی و سلامتی جانبازان بپردازد و به علاوه امور عام‌المنفعه‌ای را به منظور بهبود بخشیدن به رفاه مادی و معنوی مستضعفان و نیازمندان عهده‌دار شود.^۷ در همین راستاست که در بنیاد دو شورای سیاستگذاری اقتصادی و سیاستگذاری امور جانبازان و مستضعفان پیش‌بینی شده است. رئیس بنیاد به حکم مقام رهبری برای مدت سه سال منصوب می‌شود. مقام رهبری سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها را نیز تأیید می‌کند و به این ترتیب بنیاد به طور سازمانی و محتوایی زیر نظر ایشان قرار دارد.



در مورد بنیاد نیز می‌بینیم که دو وظیفه جداگانه درآمذزایی و رفاهی در کنار هم قرار دارند. اساسنامه و هیچ‌یک از سیاست‌ها و راهبردهای اتخاذ شده شوراها و مدیریت داخلی بنیاد نتوانسته‌اند در خصوص تلفیق و تخصیص بهینه منابع، نقش‌ها و سیاست‌ها بین این دو وظیفه موفق شوند. به این ترتیب وضعیت بنیاد با سازمان تأمین اجتماعی یک تفاوت اساسی دارد و آن این است که در سازمان از محل ذخایر گردآوری شده سرمایه‌گذاری به عمل می‌آید با این امید که سود حاصل بتواند جبران فشارهای تورمی را بکند و به توانایی مالی سازمان در جهت بهبود کیفیت خدمات و افزایش پرداخت‌های مستمری و جز آن کمک کند. اما بنیاد در واقع در رشته‌های متعدد و متنوعی سرمایه‌گذاری می‌کند و به یک مجتمع اقتصادی بسیار بزرگ تبدیل شده که دریافتی آن از محل سود است و نه حق بیمه‌ها. همان‌طور که در سازمان تأمین اجتماعی برخی از شرکت‌های زیان‌ده هستند، در مورد بنیاد نیز می‌توان گفت همه شرکت‌ها و مؤسسات وابسته لزوماً از حیث اقتصادی دارای کارآمدی قابل قبول نیستند. با این وصف، انباشت سرمایه و ثروت بنیاد از محل سودها و افزایش قیمت و دارایی‌های ثابت (به‌ویژه املاک) تأمین می‌شود. پرداخت‌های رفاهی بنیاد رابطه مستقیم و چندانی با افزایش درآمد و انباشت سرمایه آن ندارد در حالی که در مورد سازمان تأمین اجتماعی چنین رابطه‌ای برقرار است.

سازمان و دستگاه اداری بنیاد بسیار گسترده است. قائم‌مقام‌های بخش‌های جانبازان، اقتصادی و محرومان زیر نظر رئیس کار می‌کنند. به جز قائم‌مقام اقتصادی، مؤسسه‌هایی چون مؤسسه مالی و اعتباری (با بیش از ۲۶۰ شعبه در سطح کشور) با سرمایه و نقش اقتصادی سنگین به طور مستقل در بنیاد فعالیت دارند. همچنین بنیاد، سازمان‌هایی چون اداره کل موزه‌ها و مؤسسه مطالعه تاریخ معاصر ایران را در خود دارد که اعم از این که موافق اساسنامه باشند یا نباشند، کارکردهای چنان نامتجانس و واگرایی را تشکیل می‌دهند که تعجب‌آور و پرسش‌برانگیز است. با توجه به طیف گسترده فعالیت‌های اقتصادی، حمایتی و رفاهی، در پاسخ به این ابهام و پرسش‌ها می‌توان به این نتیجه رسید که ماهیت اقتصادی سنگین، پراپناشت و صاحب قدرت سیاسی به خودی خود تاکنون به دلایل خاصی خواستنی و هدف‌گذاری شده بوده است و گر نه به نظر می‌رسد که این تلفیق‌ها توجیه اقتصادی نداشته باشد.

در میان فعالیت‌های اقتصادی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:^۸ سازمان کشاورزی و صنایع غذایی، سازمان صنایع و معادن، سازمان اموال و املاک، سازمان سیاحتی و مراکز تفریحی، شرکت آژادراه تهران - شمال، دفتر معاملات سهام و... هر یک از این سازمان‌ها و فعالیت‌ها تجربه‌های

ناسازگاری، تعارض و برخورد با هدف‌های اقتصاد ملی، رفاه اجتماعی و ضرورت‌های رفاهی و زیست‌محیطی جامعه داشته‌اند.

بخش جانبازان از ۱۴ سازمان متفاوت تشکیل شده است چنان‌که گویا برای اداره یک کلانشهر طراحی شده‌اند. از آن جمله است معاونت حقوقی و امور مجلس بخش جانبازان، صندوق وام و ایثار، یگان حفاظت فیزیکی و امور انتظامی، گروه تلویزیونی جانباز و...^{۱۱}

به هر حال کارنامه واقعی کارکردی نشان می‌دهد که پوشش احترام و تکریم جانبازان عزیز میهن‌مان نتوانسته است به ضرورت‌های واقعی و نیازمندی جانبازان پاسخ جدی بدهد. نارضایتی در میان جانبازان بالاست. از سوی دیگر نوع تبلیغات و تهییجات به نفع جانبازان چنان است که بخشی از افکار عمومی پس از گذشت ۱۵ سال از جنگ احساس می‌کند به واقع برای جانبازان و خانواده شهدا سهم‌های ناعادی، استثنایی، افراطی و ناسازگار با منطق عدالت اجتماعی لحاظ شده است. مثلاً در مورد سهمیه‌های دانشگاهی این امر پس از ۱۵ سال موجب نارضایی‌هایی در میان جوانان دانشگاهی و جوانان محروم از ادامه تحصیلات عالی را دامن زده است در حالی که حرمت جانبازان و خانواده شهدای جنگ می‌باید از طریق افزایش هر چه بیشتر همسازی و مقبولیت و احترام اجتماعی - گرچه وجود دارد- تأمین شود. امور این عزیزان نیز باید در چارچوب نظام جامع تأمین شود آن‌هم با در نظر گرفتن بخش ویژه‌ای برای آنان که با یاری خودشان نیز اداره شود^{۱۲} و در عین حال با واقعیت توان اقتصادی و معمولی اجتماعی نیز سازگار باشد.

در مجموع بنیاد مستضعفان و جانبازان (سازمان اصلی) چیزی در حدود ۱۴ هزار نفر پرسنل دارد.^{۱۳} اما اگر نیروی کار شاغل در واحدهای اقتصادی و شرکت‌ها و مؤسسات را در نظر بگیریم، تعداد شاغلان باید به حدود ۵۰ تا ۷۰ هزار نفر بالغ شود.

به بخشی از پرداخت‌های بنیاد می‌توان به شرح جدول زیر اشاره کرد.^{۱۴}

نوع فعالیت	میزان به میلیارد ریال در دوره زمانی (ارقام داخل پرانتز دوره زمانی را نشان می‌دهند)
مستمری‌گیران بنیاد	۸۰ (۱۳۷۵) ۷۲۳ (۱۳۸۰)
بخش جانبازان	۷۰۰ (۱۳۷۷)
وام اشتغال به جانبازان	۳۲ (۱۳۶۸-۱۳۷۶)
وام‌های سرمایه‌گذاری حوزه ریاست و مناطق محروم شامل ارزی و ریالی	۵۶۸ (۱۳۷۴-۷۸)
کمک‌ها و خدمات حمایتی	۱۲۷ (۱۳۷۰-۷۶)
کمک‌های غیر مستقیم عام‌المنفعه (شامل ساخت، تجهیز مجموعه‌های فرهنگی - رفاهی و ورزشی)	۵۱۱ (۱۳۷۰-۷۶)

در مقایسه پرداخت برای مستمری‌بگیران بنیاد و سازمان تأمین اجتماعی می‌بینیم که در برابر رقم‌های ۸۰ و ۷۲۳ میلیارد ریالی در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰ پرداخت‌های سازمان تأمین اجتماعی بالغ بر ۱۹۵۱ و ۸۲۸۳ میلیارد ریال بوده است. (به جز ۲۵۳ و ۸۷۰ میلیارد ریال پرداخت غرامت). بنابراین به خوبی می‌توان این وظیفه بنیاد را در نظام فراگیر جای دارد.

در سال ۱۳۸۰ جمعاً مبلغ ۱۲۱۴ میلیارد ریال اعتبار به بنیاد تخصیص یافته است که مبلغ ۶۰۹ میلیارد ریال آن برای اجرای قانون اشتغال و مابقی عمدتاً برای خدمات رفاهی و حمایتی جانبازان به کار رفته است. از آن‌جا که طرح ضربتی اشتغال و اساساً اثربخشی سیاست‌هایی که مبتنی بر تخصیص منابع بی‌زمینه‌سازی و ایجاد سازوکار مناسب اشتغال‌زایی است، به شدت تردیدآمیز بوده است، اختصاص منابع اشتغال‌زایی دولتی برای بنیاد جای نقد و بازنگری دارد. منابع به‌کاررفته حمایتی نیز از آن‌جا که بیرون از چتر نظام فراگیر و غیرقابل حسابرسی اجتماعی - اقتصادی (هزینه - فایده اقتصادی و اجتماعی) بوده است جای بحث و بررسی نقادانه دارد. البته آماری از اشتغال ایجادشده و گزارشی از تأثیرگذاری منابع به‌کاررفته بر سطح رفاه، توانمندسازی و کمک به بودجه خانواده افراد تحت پوشش در اختیار نیست، اما از نظر کارشناسی از افزایش جدی اشتغال حکایت نمی‌کنند.

از طرف دیگر سود حاصل از فعالیت‌های بنیاد، در چارچوب حسابرسی اقتصادی (معطوف به شناخت بهره‌وری) و حسابرسی مالی (معطوف به صحت و دقت حساب‌ها) و نظارت حقوقی به کار نمی‌افتد. به رغم تصویب قانون پرداخت مالیات هنوز از مالیات پرداختی نشانی نیست. در سال ۱۳۷۵ رئیس وقت بنیاد مستضعفان اعلام کرد که در سال ۱۳۷۴ بیش از ۵۰۰ میلیارد ریال سود داشته است.^{۱۳} البته، با توجه به سرمایه‌های عظیم بنیاد این سود بسیار اندک یا اندک‌نما است. تنها گردش ریالی بنیاد در سال ۱۳۷۵ معادل ۶۰۰۰ میلیارد ریال و سرمایه فعال (به استثنای دارایی‌های ثابت مانند باغ و زمین) ۱۰۰۰ میلیارد ریال^{۱۴} گزارش شد. بنابراین سود مزبور چیزی در حدود ۱۰ درصد از گردش ریالی سرمایه و بسیار ناچیز است (یا بر حسب روش حسابداری ناچیز گزارش می‌شود). در فاصله ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۰ میزان افزایش سرمایه بنیاد به شرح جدول زیر بوده است.^{۱۵}

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	سال			
	۷۷	۷۸	۷۹	۸۰
سازمان				جمع
سازمان صنایع و معادن	۶۱	۳۸	۳۳	۱۳۳
سازمان کشاورزی و صنایع غذایی	۸۹	۳۵	۳۳	۱۷۸
سازمان بازرگانی و حمل و نقل	۳	۰	۰	۵۱
سازمان عمران و مسکن	۶	۷	۱۳	۲۷
خرده سهام	۰	۰	-۰/۴	۰
سازمان سیاحتی و مراکز تفریحی	۰	۰	۹	۰
مؤسسات مستقل	۰	۰	۰	۷۰
جمع	۱۶۰	۸۰	۸۹	۴۶۰
				۷۸۸

به این ترتیب در فاصله چهار سال فقط ۷۸۸ میلیارد ریال انباشت سرمایه صورت گرفته است. برآورد می‌شود که سرمایه در گردش بنیاد از ۶۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ به حدود ۲۰۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ رسیده باشد. برآورد کل سرمایه بنیاد به دلیل نبود آمارهای کافی از کارخانه‌ها، ماشین‌آلات، زمین، ساختمان و سرمایه در گردش بسیار دشوار است. اما می‌توان برآورد کرد که اگر سود بنیاد معادل ۱۰ درصد سرمایه در گردش، یعنی ۲۰۰۰ میلیارد ریال، باشد و نسبت سرمایه به بازده را بر اساس تجربه‌های گذشته ۲۰ بگیریم، ارزش محاسباتی سرمایه باید ۴۰۰۰۰ میلیارد ریال باشد. این رقم فقط به دو برابر سرمایه در گردش می‌رسد و آشکارا ناچیز است. مطالعه دارایی‌های ثابت بنیاد در زمینه اراضی، هتل‌ها، کارخانه‌ها و کشت و صنعت‌ها نشان می‌دهد که این دارایی‌ها با همان سرمایه‌های فعال اساساً هم کم‌بازده هستند و هم کم برآورد می‌شوند. البته تعداد زیادی از سرمایه‌های ثابت در سال اخیر به سرمایه‌های در گردش تبدیل شده و راهی فعالیت‌های سودزای پولی و تورمی شده‌اند. سودهای حاصل صرف‌نظر از زیانمندی برای اقتصاد ملی، خود بی‌ثبات‌اند. سرمایه‌های بنیاد می‌تواند برای تأمین مالی مؤثر و باثبات به کار برود و خدمات رفاهی و حمایتی آن مطلقاً به نظام فراگیر تأمین اجتماعی منتقل شود.^{۱۶} سرمایه‌های ثابت و فعال محلی را می‌توان در چارچوب جداول تعهدی معین در مورد اشتغال، تولید و بهره‌وری زیر نظر ناظران مورد وثوق و بی‌طرف به بخش خصوصی یا به مسئولان محلی برای عمران همان محل اختصاص داد.

در میانه سال ۱۳۸۱ در حدود ۴۷ هزار جانباز بالای ۲۵ درصد و نه همه آنان در نوبت دریافت مسکن بودند. (از ۱۲۰ هزار جانباز بالای ۲۵ درصد، ۷۵ هزار فاقد مسکن‌اند.) تاکنون ۳۹ هزار مسکن به جانبازان داده شده است.^{۱۷} اما شمار جانبازان تعیین در صد شده جدید بیش از ۲۳ هزار نفر است. برنامه سوم با همین طرح اجازه به شرط تملیک در وزارت مسکن و خانه‌سازی سازمان عمران و مسکن بنیاد قطعاً قادر به رسیدن به هدف‌های ۴۰ تا ۵۰ هزار واحد نخواهد بود.^{۱۸}

بنیاد شهید انقلاب اسلامی

بنیاد شهید انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ تأسیس شد، و به موجب اساسنامه در رده «نهادهای انقلاب اسلامی» جای دارد.^{۱۹} هدف بنیاد، احیاء، حفظ و ترویج فرهنگ شهادت در جامعه، زنده نگه داشتن یاد و نام شهیدان و تحلیل و تکریم و حمایت از خانواده آنها و بالاخره استفاده اقتصادی از دارایی‌ها و از امکانات جامعه برای اعتلای مادی و معنوی خانواده شهدا اعلام شده است.

برای بنیاد چهار معاونت، ۲۲ دفتر و اداره کل، ۸۰۰ پست سازمانی پیش‌بینی شده است. در نمودار تشکیلاتی جدید بنیاد شهید، نماینده ولی فقیه در عین حال رئیس بنیاد است. در حال حاضر در حدود هفت هزار نفر در بنیاد به کار مشغول‌اند که بیش از ۶۶۰۰ نفر آنان به صورت رسمی یا ثابت کار می‌کنند.

فعالیت‌های بنیاد تاکنون متوجه پرداخت حقوق و مزایا به کارکنان، وام مسکن، وام طرح‌های تولیدی و کشاورزی، کمک به استخدام، تأمین جهیزیه، حمایت برای ورود اعضای خانواده شهیدان به دانشگاه (بیش از ۲۷۵۰۰ دانشجوی تحت پوشش وجود دارد و این در حدود سه درصد کل دانشجویان کشور است). در سال ۱۳۷۹ مبلغ ۲۲۲ میلیارد ریال در ۲۷ استان کشور برای ۵۴۵ هزار پرونده (خانوار؟) حقوق و مزایا پرداخت شده است. پرداخت‌های حمایتی بنیاد شهید در سال ۱۳۷۰ به مبلغ ۹۵ میلیارد ریال، در سال ۱۳۷۵ به میزان ۸۵۲ میلیارد ریال و در سال ۱۳۸۰ به میزان ۲۷۵۳ میلیارد ریال بوده است.^{۲۰}

بودجه بنیاد شهید از محل اعتبارات تخصیص یافته بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۸۰ معادل ۳۱۰۰ میلیارد ریال بود. در همان حال هزینه‌های اداری و پشتیبانی در ۲۸ استان کشور به بیش از ۱۲۰۰ میلیارد ریال بالغ شد.

شماری از فعالیت‌های مستقل بنیاد شهید مانند ایجاد دانشگاه، ایجاد مدارس، ایجاد دارالقرآن، پرداخت بابت مسکن و جز آن، با توجه به بازدهی‌ای که داشته‌اند، قابل توجه نیست. خدمات رفاهی و حمایتی و آموزشی بازماندگان شهیدان گرامی میهن می‌تواند مانند امور جانبازان در چارچوب ارزش و احترام و کرامت آنان در چارچوب نظام‌های فراگیر قرار گیرد. جداسازی بیش از حد

خانواده شهدا در چارچوب سیاست و هدف ترویج شهادت البته زیان‌های اجتماعی و مربوط به افکار عمومی را نیز به جز زیان‌های ناکارآمدی به همراه دارد.

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بر اساس فرمان ۲۱ فروردین ۱۳۵۸ رهبر انقلاب اسلامی به منظور تأمین مسکن محرومان به‌ویژه روستائیان تشکیل شد. به موجب شرح وظایف این بنیاد، دولت و بنیاد مستضعفان مکلف‌اند و اشخاص حقیقی و حقوقی هیئت‌های هفت‌نفری واگذاری زمین و سازمان مراتع و جنگل‌ها می‌توانند زمین در اختیار بنیاد بگذارند. دولت نیز موظف به تأمین آب، برق، راه، مدرسه، درمانگاه و دیگر نیازها برای خانه‌سازی است.^{۲۱}

بنیاد مسکن دارای یک شورای مرکزی است که یک نفر آن روحانی و در عین حال نماینده ولی فقیه است. وزیر مسکن و شهرسازی و سه نفر از مهندسان و کارشناسان ساختمان و شهرسازی در این شورا خواهند بود. روحانی عضو شورا موارد تطبیق با تصمیم‌های مقام رهبری را بر عهده دارد. منابع مالی بنیاد عبارت‌اند از حساب ۱۰۰ امام (که از آغاز انقلاب برای تأمین مسکن محرومان افتتاح شد)، کمک‌های بنیاد، کمک‌های بلاعوض دولت و درآمد حاصل از فروش مصالح تولیدی کارگاه‌ها و دارایی‌های درونی بنیاد.

سه مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی فنی، مطالعات منطقه‌ای و بالاخره هماهنگی و امور اجرایی مجموعاً با ۵۱ پست سازمانی در این بنیاد فعال‌اند. در پایان سال ۱۳۸۰ جمع کارکنان این بنیاد به حدود ۴۴۰۰ نفر بالغ می‌شد. در این سال کل اعتبارات بنیاد ۵۵۴ میلیارد ریال بود که به ترتیب ۱۷۴ میلیارد ریال آن از درآمدهای خود بنیاد مسکن، ۲۴۰ میلیارد ریال از اعتبارات بودجه عمومی دولت و ۱۴۰ میلیارد ریال از محل سایر درآمدها بود.

بنیاد مسکن به عوض تمرکز بر مسکن روستایی به طیفی از فعالیت‌ها مانند آماده‌سازی زمین (با هدف ایجاد درآمد و ایجاد مسکن)، ساختمان‌سازی اداری، ساختمان‌سازی تجاری، راه‌سازی، پروژه فاضلاب و احداث مسکن برای مناطق زلزله‌زده (که باید در چارچوب هلال احمر صورت گیرد) پرداخته است. با توجه به شمار واحدهای تولیدی، ساختمان‌سازی، آماده‌سازی، سرمایه در گردش و مجوزهای ساخت و ساز، مبلغ ۱۷۲ میلیارد ریال درآمد بسیار اندک به نظر می‌رسد.

شمار پروانه‌های ساختمانی صادرشده روستایی (مثلاً در حدود ۵۰ هزار واحد در سال ۱۳۷۹)^{۲۲}

بسیار کمتر از واحدهایی است که به واقع ساخته است. بنیاد آماری در حدود پنج هزار واحد بازسازی‌شده در مناطق آسیب‌دیده را گزارش می‌دهد. بخشی از این ارقام در واقع عبارت از تعمیرات جزئی بود، و بخشی نیز حاصل سفارش نهادها و اجرای آن در ازای دریافت سود از سوی بنیاد بوده است. در مجموع بنیاد که می‌توانست در زیر چتر نظام تأمین و حمایتی فراگیر صرفاً به

بازسازی و استانداردسازی مسکن در مناطق محروم پیروزان (البته شامل طرح‌های هادی) به فعالیت‌های سودآور و فعالیت‌های نالازم و متنوع متمایل شده است.

پیشنهادها

شمار زیادی از کشورها از کمبود منابع برای سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی رنج می‌برند.^{۲۳} این در حالی است که چنین سرمایه‌گذاری‌هایی در موارد مشخص و معین حتماً بازدهی بسیار بالاتری از برخی زیرساخت‌های کلاسیک اقتصادی (مانند سد و راه) دارند. برای کارآمدسازی و گسترش سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی می‌توان به نظام فراگیر تأمین اجتماعی اتکا کرد. به نظر می‌رسد چنین نظامی با پراکنده‌کاری، گستردگی و بی‌نظارتی بنیادها سازگار نیست و در این صورت فقط هدردهنده منابع می‌شود.^{۲۴}

برای رفع این معضل هم باید در وظایف بنیادهای موازی با دولت تجدیدنظر کرد و هم باید دارایی‌ها و سرمایه‌های اقتصادی بنیادها را به شیوه‌ای دموکراتیک تحت بررسی و اداره مجدد قرار داد. این دارایی‌ها و سرمایه‌ها باید به بخش دولتی، بخش تعاونی، بخش خصوصی و امور محلی انتقال یابند. تنها بنیاد مستضعفان است که می‌تواند به یک شرکت «هولدر» برای حل نارسایی بازار مالی (البته با توجه به دریافت سود عادلانه و تعیین‌شده از سوی مقام‌های مالی و بانکی و پولی) تبدیل شود. چنانچه وظایف رفاهی بنیادهای موازی با دولت نیز بدون استثناء به نظام فراگیر تأمین اجتماعی منتقل شود از چندباره‌کاری، پراکنده‌کاری، بی‌نظارتی و اتلاف منابع جلوگیری می‌شود. بودجه‌های عمومی اختصاص یافته به بنیادها می‌تواند به نظام فراگیر منتقل شود و سرمایه‌ها و سودهای حاصل از فعالیت‌های اقتصادی نیز در چارچوب سرمایه‌گذاری صندوق‌های نظام فراگیر قرار گیرند. اگر قرار باشد برخی از دارایی‌ها و سرمایه‌ها به تعاونی‌ها و بخش خصوصی منتقل شوند باید برای جدول تعهدات ایجاد اشتغال و پرداخت سهم و عوارض تأمین اجتماعی در ازای قیمت‌گذاری عادلانه فکر کرد. واگذاری‌ها به بخش خصوصی لازم است به صورت واگذاری سهامی گسترده به کارگران، تکنسین‌ها و فارغ‌التحصیلان صورت گیرد تا آنان با جایگزین کردن بخشی از کار خود به جای سرمایه بتوانند به تدریج این واحدها را بهره‌ور و اشتغال‌زا و منشاء مالیات‌گیری دولت کنند. به هر حال، مبالغ دریافتی ناشی از واگذاری‌ها باید مستقیماً به صندوق سرمایه‌گذاری نظام فراگیر تأمین اجتماعی منتقل شود. نحوه واگذاری باید از عالی‌ترین نظارت و مدیریت افراد قابل وثوق برخوردار باشد و گزارش شفاف و کامل آن به مردم و مسئولان ارائه شود.

در عین حال، بنیادها باید مالیات‌های قانونی معوقه خود را به ترتیب به نظام فراگیر و به خزانه‌داری کل واریز کنند یا این بدهی‌ها پس از تغییر شکل و واگذاری‌های مربوطه دریافت شوند. به نظر می‌رسد یک نظام فراگیر توأم با نظارت مدنی در چارچوب احترام به عزت نفس و شرافت

انسانی شهروندان به‌ویژه جانبازان و خانواده شهدا در قیاس با روش‌های ترکیبیِ سودجویانه، مرحمتی، تبلیغی، تبعیض‌آمیز و برجسب‌زنی بر گروه‌های اجتماعی به نحوِ به مراتب بهتر و کارآمدتری می‌تواند عمل کند.

یادداشت‌ها:

۱. نگاه کنید به: سوزان مالونی، «بنیادها و خصوصی‌سازی در ایران»، گفتگو، شماره ۲۸، تابستان ۱۳۷۹.
۲. نگاه کنید به: سوزان مالونی، «بنیادهای موازی دولت و چالش توسعه در ایران» گفتگو، شماره حاضر.
۳. نگاه کنید به: فریبرز رئیس‌دانا، زاله شادی‌طلب، و پرویز پیران، *قصر در ایران* (تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، ۱۳۷۹).
۴. نگاه کنید به: سید محمد اعرابی، *بررسی اسناد و مدارک سازمان‌های بخش رفاه اجتماعی*، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۱.
۵. نگاه کنید به: مرکز آمار ایران، *سالنامه آماری سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰*.
۶. اعرابی، ۱۳۸۱.
۷. همان.
۸. «میزان افزایش سرمایه بنیاد در شرکت‌ها و مؤسسات»، *هفته‌نامه بنیاد مستضعفان و جانبازان*، شماره ۳۵۹، ۲۱ مهر ۱۳۸۱.
۹. اعرابی، ۱۳۸۱.
۱۰. نگاه کنید به: فریبرز رئیس‌دانا و دیگران، *نظام جامع تأمین اجتماعی* (تهران: مؤسسه مالی و پژوهش تأمین اجتماعی، تهران ۱۳۷۸).
۱۱. اعرابی، ۱۳۸۱.
۱۲. *سالنامه آماری سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰*.
۱۳. رجوع کنید به: *روزنامه رسمی کشور*، شماره‌های ۱۴۹۲۹ و ۱۴۹۳۲، و نیز به: اداره کل روابط عمومی و امور فرهنگی بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، *گزارش جامع عملکرد هشت‌ساله بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی ۱۳۶۸-۱۳۷۶*، انتشارات اداره کل روابط عمومی و امور فرهنگی، ۱۳۷۷.
۱۴. همان.
۱۵. «گزارش سمینار توسعه کشاورزی: اقتصادهای نو و پایدار»، *هفته‌نامه بنیاد*، شماره ۲۳۳، بهمن ۱۳۷۸، و «میزان سرمایه ... هفته‌نامه بنیاد»، شماره ۳۵۹، ۲۱ مهر ۱۳۸۱.
۱۶. در این زمینه رجوع کنید به مباحث کتاب ذیل: فریبرز رئیس‌دانا، *اقتصاد سیاسی توسعه* (تهران: انتشارات نگاه، ۱۳۸۱).
۱۷. همان.
۱۸. برای مطالعه این هدف‌گذاری‌ها رجوع کنید به: سازمان برنامه و بودجه، *اهداف کلان برنامه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران*، بخش مسکن و شهرسازی.
۱۹. اعرابی، ۱۳۸۱.
۲۰. *سالنامه آماری سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰*.
۲۱. اعرابی، ۱۳۸۱.
۲۲. همان.
۲۳. در این باب رجوع کنید به: محمد تقی جفتایی و فریده همتی، *سیاست اجتماعی* (تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، ۱۳۸۰).
۲۴. نگاه کنید به: رئیس‌دانا و دیگران، ۱۳۷۸.

۱

۱

شپوشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرنال جامع علوم انسانی

۱

۱