

# وقتی خزانه ی مملکت دو تا شد

پدرام امیریان - علی حقیقت جوان February 20, 2020

وقوع انقلاب بزرگ مردمی در بهمن ۵۷ و سرنگونی سلطنت، بیش و پیش از هر چیز حواس ها را معطوف به ساخت سیاسی جدید در ایران کرده بود. از جایگاه سیاسی رهبر انقلاب گرفته تا نقش دین در نظام حقوقی و چگونگی تحقق آرمان‌های انقلاب از جمله آزادی و عدالت. این همه اما باعث نشد تا نظم جدید سیاسی بلافاصله پس از انقلاب از حوزه‌ای مهم غافل شود: اقتصاد

امروز و در ایران اواخر دهه ۹۰ خورشیدی، همزمان با سر برآوردن معضلات معیشتی و افزایش فاصله طبقاتی، زمان آن رسیده تا ریشه‌های آن ساز و کار اقتصادی را که موجب این چالش‌های پیچیده فعلی شده، مورد واکاوی قرار داده و احیانا نقطه عزیمت آن را در تاریخ جستجو کنیم .

با پیروزی انقلاب و تشکیل نهادهای گذار از نظم سیاسی پیشین، دغدغه‌ها و مسائل مختلفی بر روی میز کار انقلابیون قرار داشت. از شکل دهی به نظام سیاسی نوین و تاسیس نظم حقوقی تازه تا پاسخ‌های فوری به توده‌های دلبسته به شعارها و آرمان‌ها .

تشکیل شورای انقلاب، رفراندوم جمهوری اسلامی، تشکیل دولت موقت، کمیته‌های انقلاب، مجلس موسسان و... نمونه‌هایی از تلاش برای نهادسازی منتهی به تاسیس نظم سیاسی جدید بود. نگارش پیش نویس قانون اساسی و تصویب آن در مجلس موسسان و برگزاری همه پرسی قانون اساسی در تکمیل این روند برای «تاسیس» نظام سیاسی جدید نیز انجام شد. با این حال انقلابیون بلافاصله متوجه وجه دیگری از ملزومات پی ریزی نظام جدید شدند: «تثبیت» حالا مرحله‌ای تازه از استقرار نظم جدید بود که باید پس از تاسیس برای آن تدبیری اندیشیده می‌شد .

پی ریزی ساختار جدید صدا و سیما، کنترل بانک مرکزی، پرداخت حقوق کارمندان و مستمری بازنشستگان، تحول در نظام استخدامی ادارات و گزینش نیروی انسانی و... نمونه‌هایی از تکاپوی انقلابیون برای قوام بخشی به دوران تثبیت قلمداد می‌شد .

در این میان اما اقتصاد فراتر از سایر حوزه‌های فرهنگی و اجتماعی و اداری، توجهات رو به خود جلب کرد. تصمیم‌گیری فوری درباره مالکیت و تصدی برخی اموال اصلی‌ترین محور این حوزه بود. اموالی که یا شامل

دارایی‌های دولتی بود یا دارایی سرمایه داران و وابستگان رژیم قبل به‌شمار می‌رفت. حالا دولت انقلابی از دو زمینه در آستانه یک تصمیم‌گیری بزرگ قرار داشت :

زمینه خشم مردمی از چپاول اموال عمومی توسط رژیم گذشته و نیاز دولت جدید به تصاحب و انباشت سرمایه‌ای چشم‌گیر در گام‌های آغازین .

این دو زمینه فرصتی تاریخی را پیش روی نظام سیاسی جدید برای نوعی مداخله و تصمیم‌گیری قرار داد که می‌توان آن را ذیل مفهوم کلی «تصاحب» صورت‌بندی کرد. اما این دو زمینه صرفاً ضرورت‌های اولیه برای تصمیم‌گیری در باره دارایی‌ها بود. کم و کیف تصاحب اما نیاز به پشتوانه‌های نظری و صورت‌بندی توجیهی داشت. برای نظام نوپایی که در یک ساخت سیاسی غیر حزبی و از پس یک انقلاب روی کار آمده بود، سخت می‌شد انتظار یک برنامه و ساز و کار منسجم درباره مسائل پیچیده اقتصادی داشت. انقلابیون برای صورت‌بندی و توجیه دست‌اندازی به انبوه دارایی‌ها نیاز به طرح یک نظریه اموال عمومی داشتند .

اینجا دقیقه‌ای مهم در تاریخ اقتصاد سیاسی جمهوری نوپای اسلامی بود. انقلابیون اما از همان ابتدا به صرافت تدوین چنین نظریه‌ای نیتادند. تکیه بر خشم مردم از بی‌عدالتی‌ها و ضرورت تصاحب دارایی‌ها از یک سو و پیش کشیدن مفاهیم کلی و مبهم اموال نامشروع و ایجاد عدالت و اعاده اموال طاغوتیان و... برای تصاحب اولیه دارایی‌ها کافی به نظر می‌رسید. دادگاه‌های تازه تاسیس انقلاب همزمان با محاکمه سیاسی مقامات اجرایی و نظامی رژیم پیشین، به محکمه‌ای اختصاصی برای احکام اقتصادی نیز تبدیل شدند؛ تحت عنوان مفهومی به نام سلب مالکیت. موجی از احکام قضایی سلب مالکیت آغاز شد. از کارخانه و زمین گرفته تا مسکن و حساب بانکی و سایر دارایی‌های منقول و غیر منقول. از سرمایه داران خرد و درشت گرفته تا کارگزاران سیاسی رژیم پهلوی. جمعیت وسیعی با دایره دارایی‌های گسترده در دام احکام سلب مالکیت افتادند. آن چه که اما اهمیت داشت، مهم‌تر از این که «از چه کسی گرفته می‌شود؟»، «به چه کسی می‌رسد؟» بود. ذینفع این سلب مالکیت‌ها اما در ابتدای کار دفتر نخست‌وزیری بود. سازمان صنایع سنگین که تحت دفتر نخست‌وزیری به عنوان عالی‌ترین رکن قوه مجریه، اصطلاحاً ذینفع مصادره محسوب می‌شد تا اموال سلب شده را به حکم دادگاه انقلاب، تصاحب کرده، منافع آن را در خزانه واریز و برای مخارج عمومی دولت هزینه کند .

این تمام صورت ساده مرحله ابتدایی تصاحب از طریق سلب مالکیت قضایی در ابتدای انقلاب از دارایی‌ها بود. اما این پرسش که این ساز و کار تا چه میزان ریشه در ساز و کارهای شناخته شده اقتصادی داشت بیشتر بستگی به نامی بود که جریان‌های مختلف بر روی آن می‌گذاشتند. عده‌ای احکام سلب مالکیت اموال طاغوتیان و واریز آن به حساب خزانه دولت را پروژه ملی کردن یا **nationalized** ، عده‌ای دیگر گامی بلند به سوی اقتصاد دولت‌گرا و عده‌ای با پرهیز از اصطلاحات اقتصادی، آن را صرفاً راهی برای تحقق عدالت و مجازات متخلفین و آرام

کردن خشم مردم انقلابی و بازتوزیع آن میان مستضعفان می‌دانستند. سلب مالکیت‌ها هرچه که بود هنوز کلیت حاکمیت نوپا صورت‌بندی نظری جدی بدای آنچه که در جریان بود نداشت. رفته رفته اما از میانه‌های دهه ۶۰ با شکاف‌های سیاسی میان نهادهای تازه تاسیس، و تلاش برای مسلط کردن گفتمان‌های حزبی و جهت‌گیری‌های اقتصادی جریان‌های مختلف تغییری مهم در روند تصاحب‌ها رخ داد. اختلاف‌های گاه و بی‌گاه میان مجلس، نخست‌وزیری، ریاست جمهوری، کمیته‌ها، نهادها، بنیادهای تازه تاسیس، شورای نگهبان، بازاریان و بال‌های چپ و راست احزاب انقلابی بر سر شیوه‌های اقتصادی حکومت نوپا هر چه بیشتر ضرورت یک برنامه منسجم را جلو انداخت. در این میان قانون اساسی تازه تدوین شده جمهوری اسلامی از یک سو و قوانین تازه تصویب شده شورای انقلاب و مجلس جدید هم پاسخگو و روشنگر تمام ابعاد اقتصادی نظم سیاسی جدید نبود.

ماجرای این منازعه بالاخره با به میان آمدن پای یک نیروی قدرتمند پایان و فصل جدیدی را در اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی آغاز کرد: فقه

پررنگ بودن شعارهای اسلامی در جریان انقلاب، پیش‌کشیده شدن واژگان اسلامی برای تقویت عدالت با خوانش دینی از جمله محرومین و مستضعفین، جایگاه رفیع رهبری انقلاب در ساخت جدید سیاسی، ابتدای قوانین بر مبنای اسلام و جایگاه پررنگ روحانیون در پست‌های کلیدی و نهادهای تاثیرگذار سیاسی همه و همه باعث شد تا فقه چونان منظومه‌ای نیرومند و منسجم با ایده‌هایی عملی برای تصمیم‌گیری درباره اموال مصادره شده به ابزاری برای بخشی از طرفین منازعات سیاسی بدل شود.

اولین جلوه و نمود این زور آزمایی به اتکای فقه در تغییر رویه دادگاه‌های انقلاب برای تعیین ذینفع مصادره‌ها بود. بنیاد مستضعفان به جای نخست‌وزیری.

این آغاز همان دوگانه‌ای بود که به میانجی فقه، ساختار اقتصادی سیاسی ایران دارای دو «خزانه» شد. حالا بنیاد مستضعفان با پشتوانه نظری فقه، صلاحیت تصاحب اموال و دارایی‌های مخالفان را بر عهده گرفت تا منافع حاصل از آن را در جهاتی هزینه کند که پیش از این در ردیف صلاحیت‌های دولت رسمی بود. حمایت از محرومین و مستضعفان، ساخت خانه و مسکن، و ارایه سایر خدمات عمومی **public service** حالا وظایف بنیادی بود که پاسخگویی و نظارت‌پذیری خود را ذیل مفهوم حکومت اسلامی تعریف می‌کرد. این کلان‌روایت فقهی، هم با پیش‌کشیدن مفاهیمی چون انفال و مباحات و مشترکات عمومی، ماهیت دارایی‌ها را فقه-ساخته کرد و هم با به میان آوردن عناوینی چون حاکم اسلامی و سهم امام و ولایت فقیه بر تصاحب و اداره اموال، دایره پاسخگویی خود را از نهادهای اساسی و مدرن همچون پارلمان و قوه قضاییه خارج ساخت. شاید اغراق نباشد اگر این دقیقه تاریخی را نقطه آغاز تشکیل دولت دو سر **doublehead state** در ایران بدانیم. اما آنچه که گره گاه تحلیل

پیش رو است، توجه به این نکته است که آغاز ساخت دولت دو سر در ایران، میانجی مهمی داشته است: تصاحب به مدد سلب مالکیت و انباشت دارایی .

این مسیر تازه با اشکال متنوعی در دهه ۶۰ و پایان جنگ در قالب خصوصی سازی‌ها ادامه یافت .

در سوم آذر ماه ۱۳۶۷ امام خمینی طی فرمانی ارائه خدمات بهداشتی، درمانی، آموزشی، اشتغال، فرهنگی، ورزشی، هنری و اجتماعی جانبازان را برعهده‌ی این نهاد گذاشت و نام این نهاد به بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی تغییر یافت. بعدها در ۱۵ شهریور ماه ۱۳۶۸ آیت‌الله خامنه‌ای در حکم انتصاب رئیس جدید، این بنیاد را بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی نامید. تغییر نام و ابلاغ مسئولیت جدید به این بنیاد نشان از آن داشت که بنیاد مستضعفان ادامه‌ی راه گذشته را با قدرتی بیش از پیش ادامه می‌دهد .

با روی کار آمدن دولت سازندگی، سیاست تعدیل اقتصادی با نیت کوچک کردن دولت آغاز شد. عزم دولت در خصوصی سازی جدی بود اما بر سر این راه مشکلی بزرگ وجود داشت. سرمایه‌داران خصوصی آنقدر درشت نبودند که بتوانند چنین کارخانه‌های بزرگی را بخرند. به همین دلیل بنیادها جایگزین سرمایه‌گذاران خصوصی شدند. سیاست‌های تعدیل که در راستای کوچک‌سازی دولت آغاز شده بود، خود سبب شکل‌گیری و قدرت‌مندسازی دولتی غیر شفاف، غیر پاسخگو و البته غیر مسئول، در درون ساختارها دولت ایران شد. دولت دو سری که روزی با سلب مالکیت بنا نهاده شد، سیاست‌های تعدیل سبب قدرت‌مند شدن آن شد .

در کنار این موضوع نباید فراموش کرد که بنیادها بر سر منافع خود، از سیاست‌های خصوصی سازی و آزادسازی اقتصاد حمایت میکردند و حتی برای شتاب گرفتن بیش از پیش آن بر دولت فشار می‌آوردند .

دوم خرداد و روی کار آمدن دولت سید محمد خاتمی، فرصت شکل‌گیری اصلاحات در ساختارهای بنیادهای موازی دولت را فراهم کرد. حمایت بنیاد مستضعفان و شخص محسن رفیق‌دوست از علی اکبر ناطق‌نوری خود نشان از این موضوع دارد .

تغییر ریاست بنیاد مستضعفان و انتصاب محمد فروزنده به جای محسن رفیق‌دوست، شروع فرآیندهای تحقیق و تفحص در مجلس و فشار مداوم روزنامه‌ها بر این نهادها نشان از تقابل شدید دولت خاتمی با بنیادهای قدرتمند موازی دارد .

بنیادهای موازی در ایران از ۵ امکان رانتی سود میبرند. ۱- بهرمندی از بودجه همراه عدم نظارت مجلس و دولت ۲- برخورداری از معافیت‌های گسترده به رغم مالکیت گسترده اقتصادی ۳- جذب منابع مالی جامعه ۴- بهرمندی از مزایای جنبی عظیم بازرگانی و برقراری نوعی انحصار در بازار ۵- خلق اعتبار با موسسه‌های مالی و اعتباری مستقل از بانک مرکزی. بنابراین اگر بنایی بر اصلاح بنیادها باشد باید با تک تک رانت‌های ذکر شده مقابله شود .

در دولت خاتمی تلاش بسیاری برای محدود کردن و قابل نظارت کردن این نهادها صورت گرفت که عمده آن بر اثر فشارهای نهادهای موازی شکست خورد. ماجرای موسسه‌های مالی و اعتباری خود به خوبی میتواند درگیری میان نهادها و دولت اصلاحات را عیان کند .

پیش از انقلاب صندوق‌های قرض الحسنه به دلیل ماهیت امنیتی (اغلب به خانواده‌های زندانیان سیاسی کمک میکردند) تحت نظارت شهربانی به فعالیت خود می‌پرداختند. از طرفی حجم نقدینگی این صندوق‌ها به حدی نبود که بتوانند مغل سیاست‌های اقتصادی دولت شوند. پس از انقلاب متأسفانه این سنت ادامه یافت و علی‌الرغم افزایش حجم نقدینگی آنان، زیر نظر نیروی انتظامی که خود دارای موسسه مالی اعتباری قوامین بود، به فعالیت می‌پرداختند. دولت خاتمی پس از سالها تلاش و درگیری توانست موسسه‌های مالی و اعتباری را نظارت پذیر کند و زیر نظر بانک مرکزی بیاورد اما فشارهای متعدد سبب عقب کشیدن دولت شد. سرانجام تنها یک سال موسسات مالی و اعتباری زیر نظر بانک مرکزی به فعالیت پرداختند و پس از آن به حالت پیشین بازگشتند. بخش اعظمی از این موسسات مالی و اعتباری زیر نظر بنیادهایی نظیر بنیاد متضعفان، بنیاد شهید و... به فعالیت و خلق اعتبار بدون نظارت بانک مرکزی می‌پرداختند که سبب باز بودن دست این نهادها در اقتصاد کشور شد .

شکست در ماجرای موسسات مالی و اعتباری خود به تنهای عیان میکند که بنیادها تن به اصلاحات ندادند و با استفاده از قدرت زور مشروع خود به فعالیت خود در دوره‌ی خاتمی ادامه دادند .

با آغاز به کار محمود احمدی نژاد دست بنیادها در موسسات مالی اعتباری بازتر شد. دولت نهم نه تنها مانعی بر سر راه آنان ایجاد نکرد بلکه از طریق بانک مرکزی به حمایت از آنان پرداخت. همین نگرش سبب شد تا در سالهای بعد موسسات مالی و اعتباری تک به تک ورشکست شوند. راه حل اما آن بود که موسسات در ۱۲ دسته تقسیم شوند و و سرگروه هر دسته در مقابل پرداخت بدهی‌ها، مجوز بانک خصوصی دریافت کند. شاید بنیادها از جمله بنیاد مستضعفین بیشترین منفعت را از این ماجرا بردند و در لحظه‌ای که فکرش را هم نمیکردند صاحب مجوز بانک خصوصی شدند. بانک سینا زیر نظر بنیاد مستضعفان از جمله سرگروه‌هایی بود که مجوز بانک خصوصی گرفت .

به طور خلاصه مجموعه روندهای دولت احمدی نژاد و البته حجم عظیم خصوصی سازی دولت روحانی همانند دولت سازندگی، سبب قدرتمندتر شدن نهادهای موازی شده است .

سیر تاریخی فوق از ابتدای انقلاب ۵۷ تا کنون به خوبی آشکار می‌سازد که نهادهایی نظیر بنیاد مستضعفان و... از فراز جامعه و با استفاده از قدرت مشروع اول انقلاب ایجاد شدند تا باری را از روی دوش دولت بردارند. اما امروز طبق آمار رسمی کشور قریب به ۴۰ درصد اقتصاد کشور را در ید خود دارند و هیچگونه پاسخگویی به دولت

برآمده از رای مردم را ندارد. صندوق رای که روزی به علت‌های گوناگون از جمله مداخله مردم در مناسبات اقتصاد سیاسی کشور شکل گرفت؛ روایت فوق به خوبی آشکار میکند که نهادهای انتخاباتی اساساً امکان مداخله در حداقل ۴۰ درصد اقتصاد کشور را ندارند. فارغ از آن، سهم بنیادها آنقدر عظیم است که حتی استقلال دولت در برنامه‌ریزی‌های خود و البته استقلال مجلس در نظارت و تصویب قانون را از بین میبرد. بیهوده نیست که سالهاست که دولت و مجلس حتی علی‌رغم کمبود بودجه اخیر، نه تنها ردیف بودجه‌ی این نهادها را تغییر نمی‌دهند بلکه امکان گرفتن مالیات هم از آنان ندارد. امروز به صراحت میتوان گفت بنیادها آنقدر قدرتمند شده‌اند که دولت، مجلس و اساساً هرگونه نهاد انتخاباتی حق ورود به حوزه‌ای که ممکن است منافع آنان را تهدید کند، ندارند.

بی‌اعتباری صندوق رای پیش از نظارت استصوابی و ردصلاحیت‌های فله‌ای اتفاق افتاده است. روایت تاریخی فوق به خوبی نشان می‌دهد که دیگر امکان نظارت و مداخله در امور اقتصادی کشور از طریق نهادهای انتخاباتی سلب شده‌است. نهادهای موازی آنچنان قدرت اقتصادی و البته سیاسی‌شان گسترده شده‌است که بر سر هرگونه اصلاحاتی سدی بزرگ می‌تراشند و یا با فشار بر نهادهای انتخاباتی با امکان‌هایی چون تهدید، بازداشت آن‌ها را از کارایی می‌اندازند.