

صندوق ذخیره فرهنگیان؛ می‌خواهم زنده بمانم

گفت و گو با امین اله سالاری، عضو منتخب فرهنگیان در هیات امنای صندوق ذخیره فرهنگیان درباره طرح جدید نمایندگان مجلس مبنی بر دولتی بودن این صندوق

صندوق ذخیره فرهنگیان؛ می‌خواهم زنده بمانم

لیلا مهداد-سخن معلم/ صندوق ذخیره فرهنگیان دوباره ماجراساز شده، این بار توسط 42 نفر از نمایندگان مجلس. نمایندگانی که بنا را ماده 130 قانون محاسبات عمومی کشور قرار داده‌اند. ماده 130 قانونی که می‌گوید از تاریخ تصویب، ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی، منحصرأً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. البته با توجه به مواد 2، 3 و 4 قانون محاسبات عمومی کشور. ماده 130 این قانون تمامی مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که غیر از وزارتخانه یا مؤسسه و شرکت دولتی ایجاد و اداره می‌شوند را نشانه رفته است. موسساتی که بنا بر این قانون باید ظرف یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات، وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند. این قانون تاکید دارد در غیر این صورت و با اتمام فرصت این مؤسسات دولتی به حساب آمده و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود. هرچند این ماده قانون تبصره‌ای هم به خود می‌بیند. تبصره‌ای که نهادها و موسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات موردنیازشان از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌کنند را نشانه رفته است. موسساتی که بنا بر این تبصره اگر وضعیت حقوقی‌شان به موجب قانون معین نشده باشد، باید ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی‌شان را با یکی از مواد 2، 3، 4 و 5 این قانون تطبیق دهند. با این تفاسیر پای صحبت‌های امین اله سالاری، عضو منتخب فرهنگیان در هیات امنای صندوق ذخیره فرهنگیان نشسته‌ایم. با این پرسش که آیا این قانون شامل حال صندوق ذخیره فرهنگیان می‌شود یا خیر؟

*در گام نخست سوال اساسی؛ آیا این قانون شامل حال صندوق ذخیره فرهنگیان می‌شود یا خیر؟

مبرهن است صندوق ذخیره فرهنگیان وابسته به وزارت آموزش و پرورش نبوده و تحت هیچ شرایط و تفسیری مشمول این ماده نمی‌شود.

*** مطرح‌کنندگان معتقدند چون واریزی دولت از خزانه دولت پرداخت می‌شود پس دولتی است. با در نظر گرفتن چنین استنادی از سوی آنان، پاسخ شما به آنها چیست؟**

در مورد ایفای تعهد دولت درخصوص واریزی مبلغی معادل واریزی سهم معلمان عضو هم باید توجه آنان را به تبصره 63 قانون برنامه دوم توسعه و مصوبه شماره 1359/ت 114956 هـ مورخ 11/2/1374 هیأت وزیران مقرر داشته اختصاص پرداختی دولت به صندوق ذخیره فرهنگیان توسط سازمان برنامه و بودجه در قالب ماده (17) از مواد هزینه (که در شرح طبقه‌بندی مواد هزینه) با عنوان کمک و اعانه به بخش خصوصی پیش‌بینی شده است، جلب کنم. این تبصره صراحتاً تأمین اعتبار را در ذیل ردیف بودجه به‌عنوان اعانه و کمک به فرهنگیان عضو صندوق ذخیره (و نه صندوق ذخیره فرهنگیان) بیان کرده است.

*** دلایل و مستندات مبنی بر وزارتخانه نبودن صندوق ذخیره فرهنگیان وجود دارد؟**

یکی از مستندات خروج صندوق از شمول واحدهای موضوع ماده (5) قانون مدیریت خدمات کشوری و جزء (9) بند (ط) تبصره (2) قانون بودجه سال 1398 است. مطابق ماده (5) قانون مدیریت خدمات کشوری وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و موسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی (اعم از مستلزم ذکر یا تصریح نام یا غیرمستلزم ذکر یا تصریح نام) جزو دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرند. این در حالی است که صندوق ذخیره فرهنگیان یک وزارتخانه نیست. این صندوق متولی پیگیری تحقق هدفی از اهداف دولت نبوده است. این صندوق صرفاً به‌عنوان یک واحد اقتصادی طبق ماده (2) اساسنامه، مسئولیت تأمین و تدارک برخی نیازمندی‌های اعضا در ابعاد رفاهی و فرهنگی را به‌عهده دارد. نکته مهم‌تر اینکه در قانون، عنوان وزارتخانه به آن داده نشده است. این در حالی است که متصدی اداره آن وزیر هم نیست.

*** آیا ماده (2) قانون مدیریت خدمات کشوری، موسسه دولتی بودن این صندوق را هم رد می‌کند، با چه مستنداتی؟**

با صراحت بله. صندوق ذخیره فرهنگیان، موسسه دولتی نیست. در وهله اول باید تأکید کرد این صندوق مطابق قوانین موجود آن، به ویژه تبصره (63) قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، مستقیماً و عنواناً از

جانب مقنن به‌عنوان یک موسسه دولتی ایجاد نشده است.

***به غیر از تبصره (63) قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، استنادات دیگری برای اثبات دولتی نبودن این صندوق وجود دارد؟ البته برای ایجاد اطمینان بیشتر نمایندگان مجلس.**

مؤسسات دولتی، عهده‌دار اجرای یکی از شئون حاکمیتی و برای ارائه یک خدمت عمومی تاسیس می‌شوند و مقنن هیچ‌گاه برای پیشبرد منافع فردی و خصوصی اعضای یک گروه از جمله تأمین نیازمندی‌های اقتصادی آن‌ها و تدبیر و آینده‌نگری برای دوران پساخدمتی آنان، امر به ایجاد یک واحد حاکمیتی نمی‌دهد. این در حالی است که مؤسسات دولتی به لحاظ اقتضائات حاکمیتی از حیث امور سه‌گانه «ساختار و تشکیلات»، «بودجه»، «استخدام» تابع محض هنجارهای بخش دولتی هستند. در واقع مؤسسات دولتی به اتفاق دارای عنوان و ردیف بودجه‌ای در بودجه کل کشورند. در حالی که صندوق، ردیف بودجه‌ای مختص به خود ندارد و پرداختی دولت در قالب ایفای تعهدات دولت به فرهنگیان همچون سایر کارکنان دولت بوده و صرفاً جهت واریز به حساب آنهاست.

***با این تفاسیر صندوق ذخیره فرهنگیان جزو شرکتهای دولتی هم جای نمی‌گیرد.**

دقیقا همین‌طور است. صندوق ذخیره فرهنگیان شرکت دولتی نیست. واقعیت امر این است که وظایف و مأموریت‌های پیش‌بینی شده در اساسنامه صندوق، هیچ‌یک متضمن «قسمتی از تصدی‌های دولت» نیستند که بتوان بر آن اساس، این صندوق را مشمول تعریف مندرج در ماده (4) قانون مدیریت خدمات کشوری دانست. این در حالی است که رکن اصلی شرکت دولتی، تعلق «بیش از پنجاه درصد سرمایه یا سهام آن» به دولت است. حال آنکه حتی یک واحد درصد از سرمایه صندوق، آنگونه که در مواد (5 و 6) اساسنامه دیده می‌شود، متعلق به دولت نبوده است.

***و اما نحوه تقسیم‌بندی سرمایه یا سهام صندوق؟**

قانوناً پنجاه درصد آن از محل کسورات اعضا و پنجاه درصد آن از محل کمک دولت به فرهنگیان عضو صندوق ذخیره (ونه کمک به صندوق) تأمین می‌شود. البته باید توجه داشت، اختصاص پنجاه درصد از طرف دولت به صندوق در قالب ماده 17 بودجه کمک و اعانه به بخش خصوصی بوده که در ذیل ردیف بوجه سال به‌صراحت بر این امر تصریح شده است.

***آیا در قوانین، حکمی راجع به اینکه وجوه اختصاص یافته از طرف**

دولت به عنوان سهم دولت برای تأمین سرمایه یا کمک به افزایش سرمایه دولت نزد صندوق به چشم می‌خورد؟

خیر. همین امر سبب شده دولت در ساختار صندوق، نماینده‌ای برای اعمال نقش سهامداری خود نداشته باشد. هرچند مکرر معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری بر خصوصی بودن صندوق ذخیره فرهنگیان تأکید کرده‌اند. البته نباید فراموش کرد صندوق ذخیره فرهنگیان با تجویز هیات دولت توسط وزارت آموزش و پرورش (ونه راساً به حکم مقنن) به عنوان یک موسسه غیردولتی در اداره ثبت شرکت‌ها ثبت (عدم ایجاد و تشکیل به حکم مجلس شورای اسلامی) و از حیث انحلال هم مطابق ماده (20) اساسنامه با رأی هیأت امنا، قابل انحلال است.

***چطور می‌توان موسسه و نهاد عمومی غیردولتی نبودن صندوق ذخیره فرهنگیان را اثبات کرد؟**

پرواضح است وظایف، مأموریت‌ها و اهداف صندوق ذخیره فرهنگیان به هیچ روی جنبه عمومی ندارد. این صندوق برای ارائه خدماتی به قشر خاصی از جامعه یعنی اعضای خاص صندوق تشکیل شده است. هرچند باید تأکید کرد هیچ‌یک از اشخاص حقیقی و حقوقی جز مجلس شورای اسلامی، حق ایجاد واحدهایی تحت عنوان موسسه و نهادهای عمومی غیردولتی را ندارند.

***و اما ادله خروج صندوق ذخیره فرهنگیان از شمول واحدهای استفاده‌کننده از بودجه کل کشور.**

صندوق ذخیره فرهنگیان نه تنها در قالب دستگاه‌های موضوع ماده (5) قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌گنجد، بنا بر ادله قانونی و عقلی، مشمول تبصره (3) قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل جزء (9) بند ط تبصره (2) قانون بودجه سال 1398 هم قرار نمی‌گیرد. با توجه به مبانی و ادله فوق و نحوه اختصاص کمک و ذیل ردیف‌های بودجه وزارت آموزش و پرورش و صراحت اساسنامه صندوق ذخیره فرهنگیان در تبدیل این وجه به سهم‌الشرکه اعضا و عدم استمرار حاکمیت دولت و منابع مذکور پس از پرداخت و منظور شدن آن‌ها به هزینه قطعی، تردیدی باقی نمی‌ماند که صندوق ذخیره فرهنگیان مشمول جزء (9) بند ط تبصره (2) قانون بودجه سال 1398 و نیز تبصره (3) قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نمی‌شود. استدلال فوق قویاً در مصوبه شماره 1359/ت14956ه مورخ 11/2/1374 هیأت وزیران که مقرر داشته اختصاص سهام دولت به صندوق ذخیره فرهنگیان توسط سازمان برنامه و بودجه در قالب

ماده (17) از مواد هزینه (که در شرح طبقه‌بندی مواد هزینه) با عنوان کمک و اعانه به بخش خصوصی پیش‌بینی شده، تأیید می‌شود. به یاد داشته باشیم در قوانین و مقررات جاری کشور از جمله قوانین تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قوانین الحاق یک و دو و نیز قوانین بودجه سنواتی، مجلس شورای اسلامی تاکنون از تصویب کمک از یک بخش دولتی به بخش دولتی دیگر خودداری کرده و تمام آنچه تحت عنوان کمک دیده می‌شود، تحت ردیف‌های ذیل بودجه قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت به بخش خصوصی و تقویت آن است که در این جا هم دولت به فرهنگیان عضو صندوق ذخیره همچون سایر کارکنان دولت ایفای تعهد می‌کند.

*** و اما آرایه‌ای که بر خصوصی بودن صندوق ذخیره فرهنگیان تأکید دارند.**

صندوق ذخیره فرهنگیان براساس ماده (584) قانون تجارت طی شماره 8505 مورخ 7/3/1374 به ثبت رسیده، مطابق ماده (1) اساسنامه دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و اساسنامه، هیچ‌گونه حکمی مبتنی بر وابستگی به وزارتخانه یا شناسایی صندوق به عنوان موسسه دولتی ندارد و چنانچه نظر به تأسیس آن به عنوان موسسه دولتی بود براساس ماده (3) و (130) قانون محاسبات عمومی و اصل (85) قانون اساسی، ثبت آن بدون آنکه اساسنامه به تصویب مجلس برسد یا با أخذ مجوز از مجلس توسط دولت تنظیم شود ممکن نبود. بنابراین صندوق مذکور، موسسه غیردولتی است.

آرا متعددی از سوی دیوان عدالت اداری به نفع موسسه صندوق ذخیره فرهنگیان صادر شده است و لازم بذکر است که در دیوان مذکور تنها اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند طرح شکایت و دعوا کنند. چنانچه صندوق ذخیره فرهنگیان نهاد عمومی بود این امر امکان‌پذیر نبود. و نیز مستندات و دلایل فراوان دیگری نیز در تأیید خصوصی بودن صندوق ذخیره فرهنگیان وجود دارد که بموقع ارائه خواهد شد.

□□□□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□ □□ □□ □□ □□□□ □□