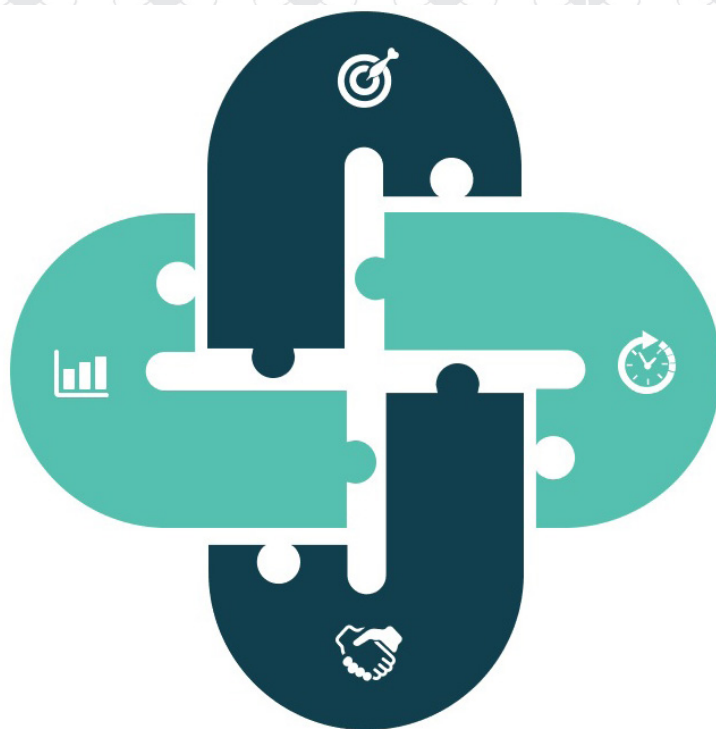




مولدسازی دارایی‌های دولت: ارزیابی عملکرد و پیشنهادهایی برای بهبود و تسهیل



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۶/۳

شماره مسلسل: ۲۰۹۲۰

کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

مولدسازی دارایی‌های دولت: ارزیابی عملکرد و پیشنهادهایی برای بهبود و تسهیل

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مدیریت دارایی‌های عمومی)

تهیه و تدوین:

سیدمحمدحسین فاطمی

ناظر علمی:

سیدعباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. مولدسازی

۲. دارایی

۳. اموال

۴. واگذاری

۵. دولت

تاریخ شروع مطالعه:

آبان‌ماه ۱۴۰۳



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۰	۲. پیشینه
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۰	۲-۲. سوابق تقنینی
۱۱	۳. عملکرد مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت
۱۸	۴. آسیب‌شناسی اجرای مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت
۱۸	۴-۱. چالش فروش (فقدان یا کمبود تقاضای مؤثر برای دارایی‌های مازاد دولت)
۱۹	۴-۲. دشواری پیشبرد تهاتر
۲۰	۴-۳. مقیاس کوچک
۲۰	۴-۴. چالش در تعریف بسته‌های اتصال اموال به پروژه‌های عمرانی
۲۱	۴-۵. عدم استفاده مؤثر از ظرفیت اراضی
۲۴	۵. ایده‌هایی جهت تسهیل و شتاب‌بخشی به مولدسازی دارایی‌های دولت
۲۵	۵-۱. سازوکار کارگزاری
۲۸	۵-۲. سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله
۳۰	۵-۳. سازوکار مولدسازی موردی لکه‌های (اراضی) مستعد
۳۱	۵-۴. ارتقای سطح نقش آفرینی سازمان برنامه و بودجه
۳۱	۵-۵. کاهش محدودیت مربوط به لزوم تعلق بدهی و دارایی به یک دستگاه
۳۲	۶. جمع‌بندی
۳۲	منابع و مآخذ

فهرست شکل‌ها

۱۱	شکل ۱. نمودار ارقام مصوب و عملکرد «فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول» در قوانین بودجه
۱۲	شکل ۲. نمودار ارقام مصوب و عملکرد ردیف «منابع حاصل از فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد دولت» در قوانین بودجه
۱۳	شکل ۳. تعداد املاک مازاد بر حسب ارزش گذاری شده و نشده و همچنین رقم ارزش
۱۵	شکل ۴. نمودار تعداد و میانگین ارزش املاک معرفی شده از سوی زیرمجموعه‌های هر دستگاه اصلی
۱۸	شکل ۵. نمودار وضعیت تحقق یا عدم تحقق فروش در املاک دارای مصوبه ارزش گذاری
۲۳	شکل ۶. مروری بر موانع اجرای پروژه‌های عمرانی با ظرفیت دارایی‌های دولت
۲۶	شکل ۷. چارچوب سازوکار کارگزاری
۲۹	شکل ۸. چارچوب سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله

فهرست جداول

۱۴	جدول ۱. تعداد و میانگین ارزش املاک معرفی شده از سوی هر دستگاه اصلی و زیرمجموعه‌های آن
۱۶	جدول ۲. تعداد و میانگین ارزش املاک معرفی شده به جهت نوع ملک
۱۷	جدول ۳. ارقام مولدسازی دارایی‌های ارزش گذاری شده بر حسب روش‌های مورد استفاده (ارقام به میلیارد تومان)
۲۱	جدول ۴. نمونه‌هایی از مقیاس مولدسازی اراضی در جهان



مولدسازی دارایی‌های دولت: ارزیابی عملکرد و پیشنهادهایی برای بهبود و تسهیل

report.mrc.2025.1404.33.6.20920/10.22034

چکیده



این گزارش بر ارزیابی عملکرد مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی در خصوص مولدسازی دارایی‌های دولت (مصوب ۱۴۰۱) متمرکز بوده و ایده‌هایی برای بهبود عملکرد آن طرح کرده است. مهم‌ترین آسیب‌ها در این زمینه عبارتند از: مشکل در فروش، دشوار بودن تهاتر، کوچک بودن مقیاس اموال و عدم استفاده مؤثر از ظرفیت اراضی. ایده‌های ارائه شده در این گزارش، در چارچوب فعلی مدیریت دارایی‌های دولت قابل انجام خواهند بود؛ اولین ایده سازوکار کارگزاری است. در این سازوکار، دولت از یک سو، دارایی خود را جهت تسویه مطالبات، تخصیص داده و در اختیار کارگزار غیردولتی (جهت مولدسازی) قرار می‌دهد و از سوی دیگر، طلبکاران خود را جهت تسویه به کارگزار ارجاع می‌دهد. انتقال عملیات مولدسازی به کارگزار، انعطاف عمل لازم برای تسریع و تسهیل فروش را ایجاد کرده و چالش‌های تهاتر تا حد بالایی مرتفع می‌شود. ایده دوم، سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله است. در این سازوکار، مابه‌ازای بدهی دستگاه‌های اجرایی به طلبکاران، گواهی اعتبار (قابل معامله) در اختیار اشخاص طلبکار قرار می‌گیرد (سیال‌سازی بدهی). این گواهی‌ها، صرفاً برای خرید دارایی‌های مازاد دولت قابل استفاده است. تبدیل بدهی دولت به تقاضای مؤثر برای اموال مازاد، امکان تحریک اضافی تقاضا از طریق ایجاد نوعی تخفیف در خرید و رفع چالش‌های تهاتر از ویژگی‌های این سازوکار است. دیگر ایده‌های طرح شده، الزام وزارت راه و شهرسازی به معرفی لکه‌های اراضی مستعد جهت مولدسازی، ارتقای نقش آفرینی و درگیری سازمان برنامه و بودجه در تنظیم دستور کار و همچنین استفاده از سازوکار تخصیص سازمان برنامه جهت تخفیف محدودیت مربوط به لزوم تعلق بدهی و دارایی به یک دستگاه هستند.



بیان / شرح مسئله

شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در سال ۱۴۰۱ مصوبه‌ای به منظور تسهیل فرایند فروش و مولدسازی اموال دولت به تصویب رساند؛ که این گزارش بر ارزیابی عملکرد مصوبه مذکور متمرکز بوده و ایده‌هایی برای بهبود عملکرد آن طرح می‌کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی عملکرد حدود دوساله مصوبه مذکور، حدود ۲۹۷۰ ملک به عنوان مازاد مصوب شده است که ۲۷ درصد از آنها (به لحاظ تعداد) دارای پیشرفت بعدی (اخذ مصوبه تعیین قیمت و بعضاً برگزاری مزایده) بوده و ۷۳ درصد تاکنون فاقد پیشرفت در مراحل بعدی بوده است. حدود ۸۸ درصد املاک ارزش گذاری شده، زیر ۵۰ میلیارد تومان و کمتر از ۲ درصد آنها (تنها ۱۳ ملک) بالای ۵۰۰ میلیارد تومان ارزش گذاری شده‌اند. مجموع این شواهد در کنار این نکته که میانه ارزش املاک مازاد ارزش گذاری شده تنها ۵ میلیارد تومان است، نشان دهنده این واقعیت است که بخش عمده املاک معرفی شده توسط دستگاه‌ها، حداقل آن بخشی که ارزش گذاری برای آنها صورت گرفته، املاک دارای ارزش پایین بوده است.

در حوزه روش‌های عرضه، مزایده روش غالب مورد استفاده بوده و تجربه تهاتر بسیار محدود بوده است. از سوی دیگر، شواهد حاکی از آن است که عمده دارایی‌هایی که به فروش رسیده، در قیمت پایه مصوب فروش رفته و رقابت چندانی برای افزایش قیمت در فروش روی نداده است. همچنین بخش قابل توجهی از مزایده‌ها فاقد متقاضی بوده و منتهی به فروش نشده است. مجموع ارزش املاک مازاد ارزش گذاری شده حدود ۶۱ هزار میلیارد تومان و مجموع کل مبلغ املاک فروش رفته به همراه تهاتر و معاوضه، حدود ۲ هزار میلیارد تومان برای مدت حدود دوساله عملکرد مصوبه بوده است (دو عدد پیش گفته با فرض عدم لحاظ یک ملک خاص دارای ارزش بالا محاسبه شده که دلایل این امر در گزارش تشریح شده است). به بیان دقیق‌تر، از جهت تعداد، فروش برای حدود ۱۹ درصد املاک دارای مصوبه ارزش گذاری محقق شده و این رقم از جهت ارزش تنها ۳ درصد بوده است (با فرض عدم لحاظ ملک پیش گفته). به طور کلی مهم‌ترین موانع مولدسازی دارایی‌های دولت را می‌توان در عناوین ذیل خلاصه کرد:

- کمبود یا فقدان تقاضای مؤثر برای اموال مازاد ناشی از:
 - نحوه و شرایط واگذاری (فقدان انعطاف کافی در روش و شرایط واگذاری و محدودیت ساختار دولت به لحاظ تخصصی، اداری و مالی برای اجرای کارآمد کارکردهای مورد نیاز برای واگذاری)؛
 - کمبود تقاضا به دلیل شرایط عمومی اقتصادی حاکم بر کشور.
- چالش‌های مربوط به تهاتر دارایی‌ها با بدهی‌ها:
 - چالش تطبیق دارایی و بدهی؛
 - چالش فقدان خزانه غیر نقد واحد.
- وابستگی به انتخاب و همکاری دستگاه‌ها:
 - کوچک بودن مقیاس عمده املاک وارد شده در فرایند مولدسازی؛
 - پایین بودن نقش آفرینی و سطح درگیری سازمان برنامه و بودجه در فرایند و تنظیم دستور کار مولدسازی؛
 - عدم حصول حداکثر کارایی به دلیل دسترسی نداشتن به تمام گزینه‌ها.
- عدم استفاده مؤثر از ظرفیت عظیم اراضی در اختیار دولت



از میان عناوین فوق به‌طور خاص در خصوص اراضی به‌دلیل اهمیت و مقیاس بسیار بالاتر آن نسبت به سایر دارایی‌ها، این نکته قابل توجه است که در کشور چندین متولی برای حوزه اراضی وجود دارد که هر کدام هدف متفاوتی را در مدیریت اراضی تحت اختیار خود دنبال می‌کنند که مولدسازی در مفهوم اقتصادی آن در زمره اولویت‌های اصلی هیچ‌یک قرار ندارد. در چنین شرایطی، مولدسازی اراضی به حاشیه رفته و در مقیاس‌های قابل توجه در دستور کار قرار نگرفته است. شواهد نیز حاکی از آن است که عمده زمین‌های معرفی شده برای مولدسازی اولاً، دارای مقیاس‌های قابل توجه نبوده و ثانیاً، به شکل موردی توسط دستگاه‌ها انجام شده است، به شکلی که نمی‌توان گفت مولدسازی اراضی در مقیاس بزرگ به‌عنوان یک راهبرد توسط دستگاه‌های متولی اراضی دنبال شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

دو دسته راهکار در این حوزه قابل طرح است؛ دسته اول، نیازمند اصلاحات ساختاری قابل توجه (عمدتاً میان مدت یا بلندمدت) و دسته دوم، قابل انجام در چارچوب فعلی مدیریت دارایی‌های دولت (عمدتاً در کوتاه‌مدت یا میان مدت). هدف این گزارش، ارائه ایده‌هایی از جنس راهکارهای دسته دوم است (تبیین راهکارهای دسته اول در گزارش دیگر این مجموعه انجام خواهد شد). در عمده ایده‌های ارائه شده، تمرکز بر دو محور ذیل است:

- تسهیل فروش و ایجاد تقاضای مؤثر برای دارایی‌های مازاد دولت؛

- توسعه و تسهیل تهاتر (اجرای پروژه‌های عمرانی با استفاده از ظرفیت دارایی‌های دولت).

الف) سازوکار کارگزاری: در این سازوکار، مابه‌ازای بدهی دستگاه‌های اجرایی به طلبکاران، اسناد تعهدی خاصی روی املاک مازاد صادر شده و در اختیار نهاد حقوقی مشخصی که «کارگزار» نامیده می‌شود، قرار می‌گیرد. این اسناد تعهدی، سند تخصیص دارایی‌های غیرنقد دولت برای تسویه مطالبات طلبکاران است. به این ترتیب، عملیات فروش و مولدسازی دارایی‌های تخصیص داده شده برعهده کارگزار گذاشته خواهد شد. متعاقب این امر، تسویه مطالبات طلبکاران دستگاه اجرایی، به میزان ارزش دارایی‌های غیرنقد تخصیص داده شده، برعهده کارگزار قرار داده می‌شود. به بیان دیگر، دولت از یک سو، دارایی غیرنقد خود را جهت تسویه مطالبات اشخاص تعیین شده تخصیص داده و در اختیار کارگزار (جهت عملیات فروش، مولدسازی و یا تهاتر) قرار می‌دهد و از سوی دیگر، طلبکاران خود را جهت تسویه مطالبات به کارگزار ارجاع می‌دهد. انتقال عملیات مولدسازی به خارج از دولت یعنی کارگزار، انعطاف عمل لازم برای تسریع و تسهیل فروش و استفاده از سایر روش‌های واگذاری و مولدسازی دارایی‌ها را ایجاد می‌کند. همچنین سازوکار دریافت کارمزد توسط کارگزار، انگیزش لازم برای تسریع و ارتقای کیفیت واگذاری را فراهم می‌کند. همچنین در این سازوکار، چالش تطبیق تا حد بالایی مرتفع می‌شود؛ زیرا در این الگو، نیازی به تطبیق نظیر به نظیر بدهی و دارایی دستگاه اجرایی وجود ندارد.

ب) سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله: تفاوت مهم دولت با سایر نهادهایی که بعضاً ممکن است در فروش اموال مازاد خود دچار مشکل باشند این است که دولت دارای حجم قابل توجه بدهی به اشخاص غیردولتی است که این بدهی‌ها می‌توانند تقاضاهای بالقوه‌ای برای اموال مازاد دولت باشند. سازوکار انتشار گواهی اعتبار ریالی، راهکاری جهت تبدیل این تقاضاهای بالقوه به تقاضای مؤثر است.

در این سازوکار، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مابه‌ازای بدهی دستگاه‌های اجرایی به طلبکاران خود، گواهی اعتبار ریالی (قابل معامله) منتشر و در اختیار اشخاص طلبکار قرار می‌دهد. این گواهی‌ها، صرفاً برای خرید دارایی‌های مازاد دولت قابل استفاده است؛ به این معنا که ارائه این گواهی‌ها، جایگزین ثمن معامله در مزایده‌های اموال مازاد دولت خواهد بود. نکته مهم در خصوص گواهی‌های مذکور، قابلیت بازارپذیری و معامله آن است؛ به این شکل که اشخاص طلبکار بتوانند در صورت عدم تمایل به خرید مستقیم اموال مازاد دولت، آن را به سایر اشخاص (که می‌تواند اشخاص حقیقی یا نهادهای مالی یا همان کارگزارهای عنوان شده در الگوی پیشین باشد) در بازار بفروشند. در اصل این روش، به نوعی سیال‌سازی بدهی دولت به اشخاص است.

گواهی اعتبار معرفی شده علاوه بر اینکه می‌تواند بدهی دولت به اشخاص را به تقاضا برای دارایی‌های مازاد تبدیل کند، در عمل می‌تواند

نوعی جذابیت اضافی برای خرید دارایی دولت از جنس تخفیف در ثمن معامله نیز ایجاد کند (تخفیفی که اعطای آن از سوی خود دولت بعضاً با محدودیت مواجه است). از سوی دیگر، در این الگو به دلیل سیال شدن بدهی دولت به اشخاص، عملاً نیازی به تطبیق نظیر به نظیر بدهی و دارایی دستگاه اجرایی وجود ندارد و به این ترتیب، چالش تطبیق مرتفع می‌گردد.

ج) مولدسازی موردی لکه‌های (اراضی) مستعد: یک ایده قابل طرح در حوزه اراضی، الزام وزارت راه و شهرسازی به معرفی لکه‌های مناسب جهت مولدسازی با رویکرد اقتصادی به هیئت است. در این ایده، طرح کلی توسعه لکه هم‌زمان با معرفی آن، توسط وزارت راه و شهرسازی تدوین شده، به نحوی که توسعه‌دهندگان قادر باشند براساس طرح کلی، طرح تفصیلی تهیه کرده و عملیات اجرایی را انجام دهند. در این چارچوب، پرداخت بهای زمین و حسب مورد هزینه‌های زیرساختی به عهده توسعه‌دهندگان خواهد بود.

د) ارتقای سطح نقش آفرینی سازمان برنامه و بودجه: درگیر شدن بیشتر سازمان برنامه و بودجه در تنظیم دستور کار و تعریف بسته‌های اموال و طرح‌های عمرانی، به سبب ارتباط مستقیم با طرح‌های عمرانی و در اختیار داشتن اهرم بودجه، دارای اهمیت ویژه است. در عین حال، دبیرخانه فعلی هیئت، فاقد اهرم خاصی برای جهت‌دهی به اقدامات دستگاه‌هاست. بر این اساس یک پیشنهاد، تشکیل کارگروهی ویژه و در سطح بالای مدیریتی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه است که به محل کلیدی طراحی بسته در مقیاس بزرگ (بسته‌های اموال و طرح‌های عمرانی) و تنظیم دستور کار برای هیئت تبدیل شود. علاوه بر این، تعریف مولدسازی به عنوان یکی از اولویت‌های سازمان برنامه و بودجه ضروری است.

ه) کاهش محدودیت مربوط به لزوم تعلق بدهی و دارایی به یک دستگاه: لزوم تسویه بدهی یک دستگاه از محل دارایی‌های همان دستگاه، محدودیت زیادی برای طراحی در مولدسازی ایجاد می‌کند. یک ایده قابل طرح برای این مسئله، استفاده از سازوکار تخصیص سازمان برنامه و بودجه است؛ به این معنی که در خصوص بدهی‌هایی که سازمان برنامه و بودجه قصد بازپرداخت آنها را دارد، اگر از دارایی یک دستگاه برای بازپرداخت بدهی دستگاه دیگر استفاده شد، سازمان برنامه و بودجه به میزان ارزش دارایی استفاده شده برای تأدیه بدهی، تخصیص ریالی بیشتر برای دستگاه صاحب دارایی در نظر بگیرد.

۱. مقدمه

توجه به ظرفیت اموال دولت به طور خاص از **قانون بودجه سال ۱۳۹۶** [۱] به بعد وارد مرحله جدیدی در سیاستگذاری کشور شد و به تدریج با بروز و عمیق‌تر شدن چالش در درآمدهای نفتی کشور توجهات بیشتری را به خود جلب کرد. به طور خاص، از سال مذکور تاکنون همه‌ساله در قوانین بودجه سنواتی حکم یا احکامی در خصوص فروش یا مولدسازی دارایی‌های دولت درج شده است.

این فرایند از سال ۱۴۰۱ مرحله جدیدی را آغاز کرد. در آذرماه سال مذکور، شورای عالی هماهنگی اقتصادی مصوبه‌ای به منظور سرعت بخشیدن و تسهیل فرایند فروش و مولدسازی اموال دولت به تصویب رساند که به موجب آن، یک هیئت هفت نفره به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور برای اتخاذ تصمیمات در خصوص مولدسازی دارایی‌های دولت تشکیل گردید و اختیارات ویژه‌ای به هیئت مذکور برای این امر اعطا شد.

۱. بند «ج» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۶: دستگاه‌های اجرایی مجاز می‌باشند از محل فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد در اختیار خود به استثنای انفال و اموال دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و موارد مصداق مندرج در اصل هشادوسوم (۸۳) قانون اساسی پس از واریز به درآمد عمومی نسبت به بازخرید کارکنان مازاد رسمی و غیررسمی و پرداخت پاداش پایان خدمت به افرادی که براساس قانون، بازخرید یا بازنشسته می‌شوند، از محل اعتبار ردیف ۱۷۱-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون مطابق آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان‌های «برنامه و بودجه کشور» و «اداری و استخدامی کشور» تهیه می‌گردد و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، اقدام نمایند.



به طور خاص تا پیش از [قانون بودجه سال ۱۳۹۸](#) [۱]، فروش اموال دولت به موجب مصوبه هیئت وزیران [۲] ممکن بود، اما به منظور تسهیل و شتاب بخشیدن به فرایند فروش دارایی‌ها، از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به بعد، مجوز وزیر امور اقتصادی و دارایی جایگزین تشریفات تصویب در هیئت وزیران گردید و پس از مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا نیز کلیه اختیارات در این حوزه به هیئت عالی مولدسازی سپرده شد.

با توجه به ماهیت موقتی مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، اعتبار مصوبه مذکور در آبان ماه سال ۱۴۰۳ به اتمام رسید، اما شورای مذکور در آذرماه ۱۴۰۳ مصوبه مذکور را برای یک سال دیگر تمدید کرد.

این گزارش به طور خاص بر ارزیابی عملکرد مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی متمرکز بوده و تلاش می‌کند ایده‌هایی برای بهبود عملکرد آن طرح کند. بر این اساس، بخش ابتدایی گزارش به بررسی شواهدی از عملکرد حدود دوساله مصوبه مذکور اختصاص دارد، بخش بعدی آسیب‌شناسی عملکرد ارائه کرده و در انتها برخی ایده‌های قابل طرح جهت تسهیل مولدسازی دارایی‌های دولت تبیین خواهد شد.

منظور از [«مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت»](#) در سرتاسر این گزارش، مصوبه سال ۱۴۰۱ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص مولدسازی دارایی‌های دولت بوده و منظور از «هیئت»، هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت، موضوع بند اول مصوبه مولدسازی شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قواست.

۲. پیشینه



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در حوزه راهبردهای مولدسازی، پیش از این دو گزارش موضوعی، یکی در حوزه املاک و مستغلات اختصاصی دولت^۱ و دیگری در حوزه مولدسازی اراضی^۲ از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است. همچنین گزارش‌های نوبه‌ای بررسی موضوع مولدسازی در لوایح بودجه و همچنین برنامه توسعه^۳ نیز در این حوزه به چاپ رسیده است.

۲-۲. سوابق تقنینی

همان‌طور که در مقدمه عنوان شد؛ احکام موضوع مولدسازی از سال ۱۳۹۶ به بعد در لوایح و قوانین بودجه سنواتی به شکل بعضاً پراکنده درج شده‌اند، اما مهم‌ترین متن تقنینی مربوط به این حوزه، مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قواست. گفتنی است؛ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها [۳] نیز در ماده (۳۶) خود به موضوع مولدسازی دارایی‌های دولت پرداخته است.

۱. گزارش با عنوان «مدیریت و مولدسازی دارایی‌ها: املاک و مستغلات اختصاصی دولت» شماره مسلسل ۱۹۵۱۸.

۲. گزارش با عنوان «مولدسازی اراضی: تأمین مالی زمین محور» شماره مسلسل ۱۸۵۴۳.

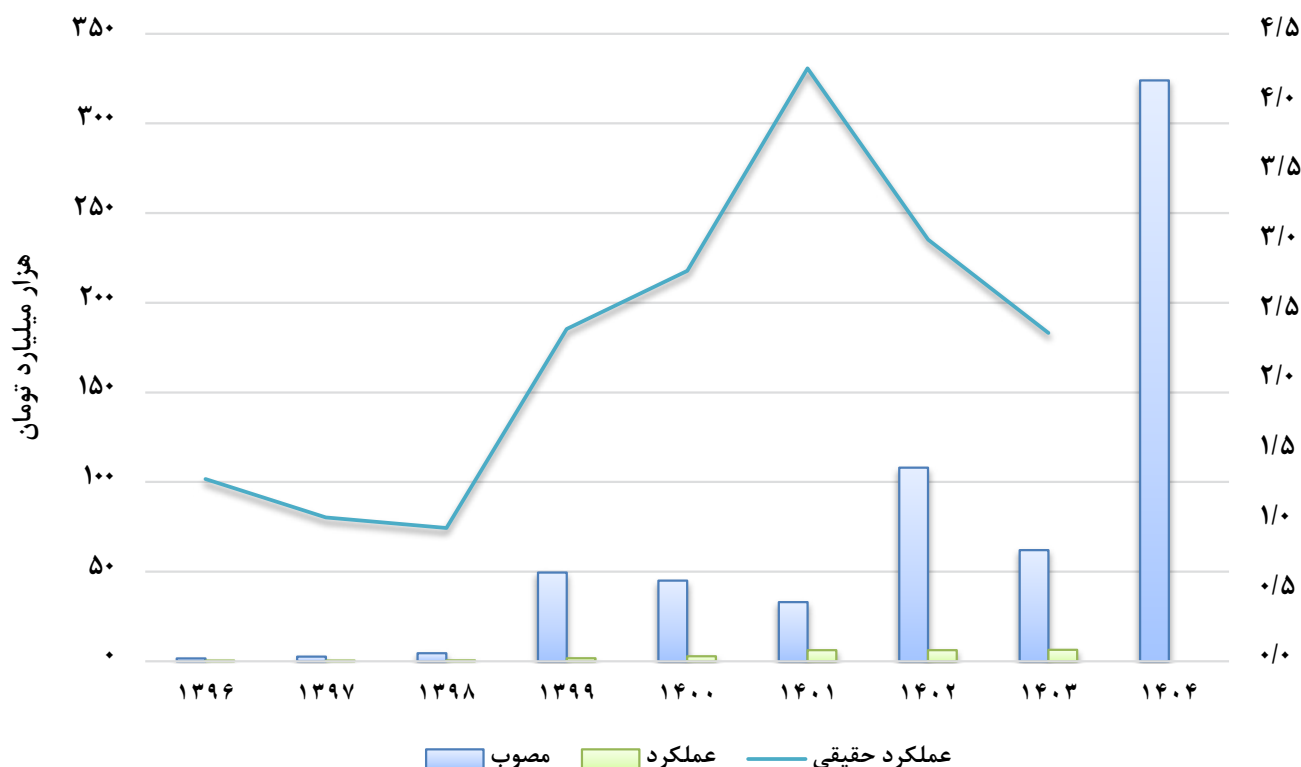
۳. گزارش‌های بررسی مولدسازی در لوایح بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ و همچنین در خصوص لایحه برنامه هفتم توسعه به شماره مسلسل‌های ۱۷۹۳۲، ۱۸۹۲۱ و ۱۹۰۶۰.

۳. عملکرد مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت



به‌طور طبیعی اولین داده‌ای که در رابطه با مولدسازی دارایی‌های دولت قابل بررسی است، عملکرد کلی فروش و مولدسازی دارایی‌ها از جهت ارزش ریالی است. شکل ۱، مقادیر مصوب و عملکرد «فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول» را در قوانین بودجه از سال ۱۳۹۶ تاکنون نشان می‌دهد. علاوه بر اینکه بیش برآوردی جدی در پیش‌بینی منابع حاصل از فروش دارایی‌ها در لویح و قوانین بودجه مشهود است، بررسی ارقام اسمی و ارقام حقیقی (با خارج کردن اثر تورم) حاوی این نکته است که پیش و پس از اجرای مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت (زمان شروع اجرای مصوبه با توجه به زمان طی شده برای تدوین آیین‌نامه‌ها و ... عملاً از ابتدای سال ۱۴۰۲ بوده است)، شاهد تغییر ویژه‌ای در عملکرد نیستیم.

شکل ۱. نمودار ارقام مصوب و عملکرد «فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول» در قوانین بودجه



توضیح: محور سمت چپ مربوط به ارقام مصوب و عملکرد و محور سمت راست مربوط به ارقام عملکرد حقیقی.

مأخذ: یافته‌های پژوهش براساس گزارش‌های خزانه‌داری کل کشور.

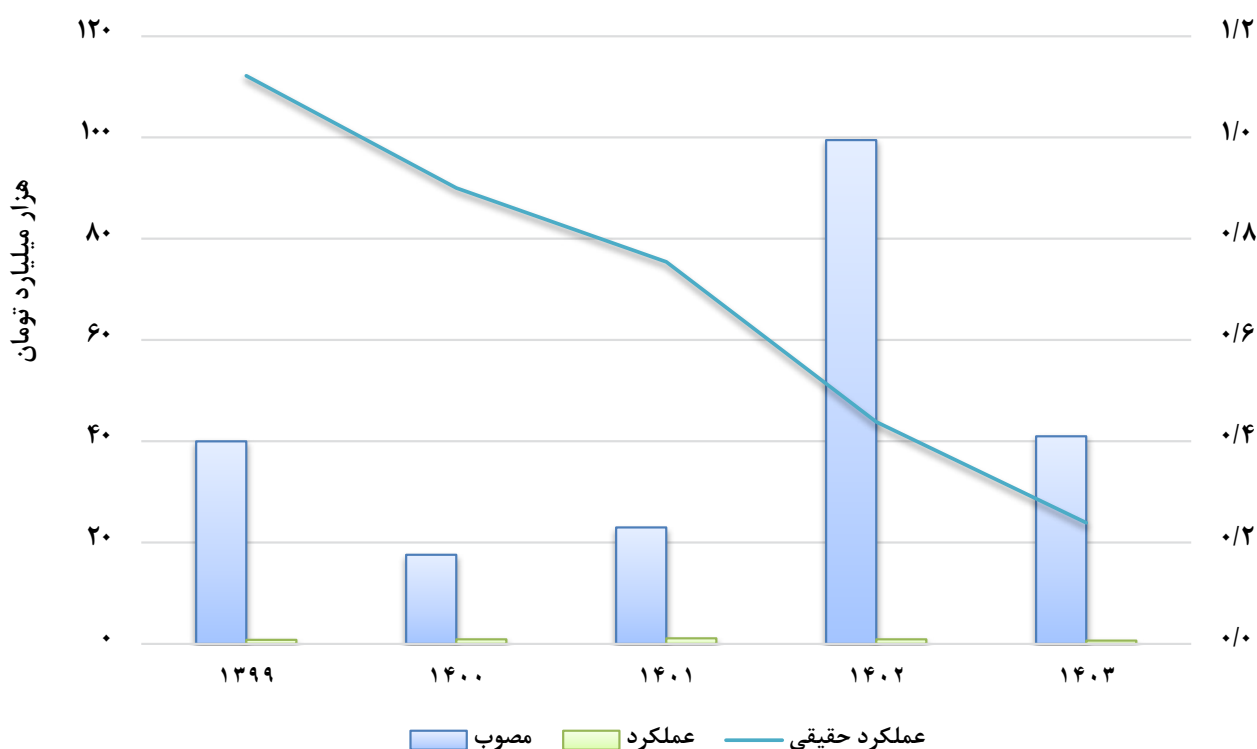
بیان این توضیح ضروری است که بند مربوط به «فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول» در جدول شماره ۵ قوانین بودجه سنواتی، شامل مجموعه گسترده‌تری از واگذاری اموال منقول و غیرمنقول از جمله فروش اموال مازاد بانک‌ها، فروش اموال تملیکی، فروش اموال قوه قضائیه، فروش اموال مصادره‌ای پرونده‌های مواد مخدر، فروش ماشین‌آلات و تجهیزات دستگاه‌های اجرایی، واگذاری اراضی دولتی، فروش



زندان‌های قدیمی و ... است؛ که بعضاً پیش از طرح جدی‌تر مسئله مولدسازی در بودجه از سال ۱۳۹۶ نیز در این بخش بودجه درج می‌شده و از ظرفیت‌های قانونی مربوطه در حال انجام بوده و هستند. لذا عملکرد برخی از این موارد لزوماً دارای ارتباط با سازوکارهایی که از سال ۱۳۹۶ در قوانین بودجه و پس از آن در مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی طراحی شد، نیستند و همچنین وضعیت «فروش» دارایی‌ها تحت سازوکارهای فوق را به‌طور دقیق منعکس نمی‌کنند (البته این سازوکارها ممکن است اجرای موارد پیش‌گفته را نیز تسهیل کرده باشد و نمی‌توان گفت مطلقاً ارتباطی وجود ندارد، نکته آن است که ارتباط لزوماً کامل نیست).

در قوانین بودجه سنواتی ذیل بند «فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول»، از سال ۱۳۹۸ ردیفی با عنوان «منابع حاصل از فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد دولت» اضافه شد؛ که به‌نظر می‌رسد بررسی عملکرد این ردیف، تصویر دقیق‌تری از وضعیت «فروش» اموال مازاد دولت را تحت سازوکارهای طراحی شده در قوانین بودجه و مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت ارائه می‌کند. شکل ذیل، ارقام مصوب و عملکرد ردیف مذکور را به تصویر کشیده است. البته ذکر مجدد این نکته ضروری است که ارقام عملکرد کلی که در شکل پیشین ارائه شد، بی‌ارتباط با این سازوکارها نبوده و نمی‌توان آنها را مطلقاً مجزا از سازوکارهای بودجه و مصوبه مولدسازی دارایی‌ها تفسیر کرد؛ اما در شکل ۲، تمرکز بر مسئله «فروش» است. شکل به‌صورت واضح حکایت از مشکل در «فروش» دارایی‌های مازاد دولت دارد؛ همچنین تفاوت ویژه‌ای در مقایسه قبل و بعد از اجرای مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت قابل مشاهده نیست.

شکل ۲. نمودار ارقام مصوب و عملکرد ردیف «منابع حاصل از فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد دولت» در قوانین بودجه



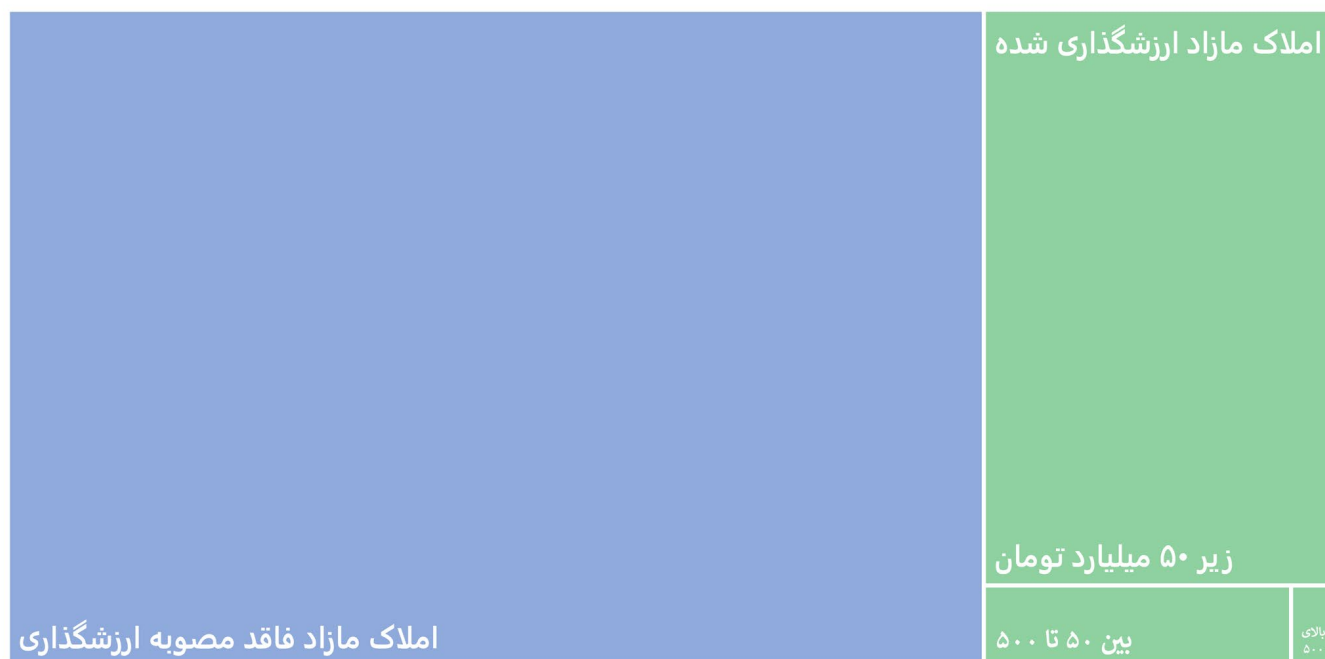
توضیح: محور سمت چپ مربوط به ارقام مصوب و عملکرد و محور سمت راست مربوط به ارقام عملکرد حقیقی.

مأخذ: همان.

پس از بررسی ارقام کلی عملکرد، لازم است به بررسی جزئیات عملکرد مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت بپردازیم. مطابق آمار ارائه شده از سوی سازمان خصوصی سازی (محل استقرار دبیرخانه هیئت)، از ابتدای سال ۱۴۰۲ تا اواسط اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۴، یعنی طی عملکرد حدود دوساله مصوبه مذکور، حدود ۲۹۷۰ ملک توسط هیئت به عنوان ملک مازاد مصوب شده است. از این میان، حدود ۷۹۰ ملک دارای پیشرفت بعدی (اخذ مصوبه هیئت در خصوص تعیین قیمت^۱ و بعضاً برگزاری مزایده برای آنها) بوده و حدود ۲۱۸۰ ملک (۷۳ درصد املاک به لحاظ تعداد) در مرحله تعیین به عنوان مازاد متوقف مانده است.

همچنین، میانگین ارزش املاکی که به مرحله ارزش گذاری رسیده اند (بر حسب قیمت پایه مصوب هیئت) حدود ۱۲۱ میلیارد تومان است که البته اگر یکی از املاک خاص را کنار بگذاریم (زمین واقع در اصفهان که دارای ارزش بسیار بالایی بوده است و در ادامه در خصوص آن توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد)، این میانگین به ۷۷ میلیارد تومان کاهش می یابد که این عدد تصویر دقیق تری از میانگین ارزش املاک معرفی شده به دست می دهد. اگر بخواهیم یک طبقه بندی از تعداد این املاک بر حسب ارزش پایه مصوب هیئت داشته باشیم؛ شکل ۳ مفید خواهد بود.^۲ همان طور که از شکل مشخص است، حدود ۸۸ درصد املاک معرفی و ارزش گذاری شده، زیر ۵۰ میلیارد تومان و کمتر از ۲ درصد املاک مزبور (تنها ۱۳ ملک) بالای ۵۰۰ میلیارد تومان ارزش گذاری شده اند. مجموع این شواهد در کنار این نکته که میانه ارزش املاک مازاد ارزش گذاری شده تنها ۵ میلیارد تومان است، نشان دهنده این واقعیت است که بخش عمده املاک معرفی شده توسط دستگاه‌ها، حداقل آن بخشی که ارزش گذاری برای آنها صورت گرفته، املاک دارای ارزش پایین بوده است.

شکل ۳. تعداد املاک مازاد بر حسب ارزش گذاری شده و نشده و همچنین رقم ارزش



مأخذ: یافته‌های پژوهش بر اساس اطلاعات سازمان خصوصی سازی.

وضعیت عملکرد دستگاه‌های اصلی در معرفی املاک مازاد و همچنین میانگین ارزش اموال معرفی شده در جدول ۱ قابل مشاهده است. ارقام ذکر شده برای دستگاه اصلی حاصل جمع/ میانگین کلیه املاک معرفی شده توسط خود دستگاه و زیر مجموعه‌های آن (از جمله شرکت‌های

۱. از این میان، حدود ۱۰۰ ملک به دلیل تعیین قیمت در فرایندهای قانونی پیش از اجرای مصوبه، دارای مصوبه هیئت برای تعیین قیمت نبوده و از ظرفیت‌های قانونی قبلی برای تعیین قیمت آنها استفاده شده است. اما به دلیل اهمیت پایین از تفکیک آنها در اینجا و در ادامه گزارش صرف نظر کرده ایم.

۲. در شکل مزبور، مبلغ فروش ۱۰۰ ملکی که پیش از این در خصوص آنها توضیح داده شد، به دلیل عدم در اختیار داشتن مصوبات ارزش گذاری، به عنوان ارزش ملک عمل قرار گرفته است.



دولتی زیرمجموعه) است؛ همچنین بدیهی است که در محاسبات میانگین، تنها املاکی که مصوبه ارزش گذاری برای آنها وجود داشته لحاظ شده و سایر املاک فاقد مصوبه ارزش گذاری در محاسبات میانگین گنجانده نشده‌اند. اما ذکر چند نکته در خصوص این جدول ضروری است. اول اینکه در جدول مزبور، یکی از املاک موضوع مولدسازی که بالاترین ارزش را در میان تمام املاک مازاد دارا بوده^۱ (زمین واقع در اصفهان که پیشتر به آن اشاره شد)، گنجانده نشده است. توضیح اینکه ملک مزبور به دلایل اجرایی از فهرست دارایی‌های زیرمجموعه یک وزارتخانه به زیرمجموعه وزارتخانه دیگر منتقل شده و سپس فروش محقق شده است. این بدان معناست که ملک فروش رفته اساساً متعلق به وزارتخانه فروشنده نبوده است؛ لذا نمی‌توان ملک مورد نظر را به عنوان املاک معرفی شده وزارتخانه فروشنده در نظر گرفت. دوم اینکه بالا بودن میانگین ارزش املاک معرفی شده زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی مربوط به یکی از املاک معرفی شده از سوی یکی از بانک‌هاست که با کنار گذاشتن ملک مزبور، میانگین ارزش املاک برای وزارت امور اقتصادی و دارایی به ۱۲ میلیارد تومان کاهش می‌یابد. نکته قابل ذکر دیگر اینکه بخش قابل توجه املاک معرفی شده از سوی قوه قضائیه مربوط به سازمان زندان‌ها با ۴۰ ملک با ارزش میانگین ۲۲۴ میلیارد تومان بوده که نسبت به سایر دستگاه‌ها رقم قابل ملاحظه‌ای محسوب می‌شود.

جدول ۱. تعداد و میانگین ارزش املاک معرفی شده از سوی هر دستگاه اصلی وزیر مجموعه‌های آن

نام دستگاه اصلی	تعداد املاک	میانگین ارزش (میلیارد تومان)
سازمان اداری و استخدامی کشور	۱	فاقد مصوبه ارزش گذاری
سازمان برنامه و بودجه	۵۱	۱۸
سازمان محیط زیست	۲	فاقد مصوبه ارزش گذاری
قوه قضائیه	۶۸	۱۵۳
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۴۸	۱۱
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۹۵	۸۴۰
وزارت آموزش و پرورش	۳۱۴	۵۵
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۴۹۵	۱۸
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۲۹۹	۸
وزارت جهاد کشاورزی	۶۱۳	۴۹
وزارت دادگستری	۱۱	۲۶
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۲	فاقد مصوبه ارزش گذاری
وزارت راه و شهرسازی	۲۱۲	۲۷
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۷	۴
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۴۳	۳۰
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۰	۳۴
وزارت کشور	۱۲۹	۴۹
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۲۵	۱۸
وزارت نفت	۵۶	۹۲

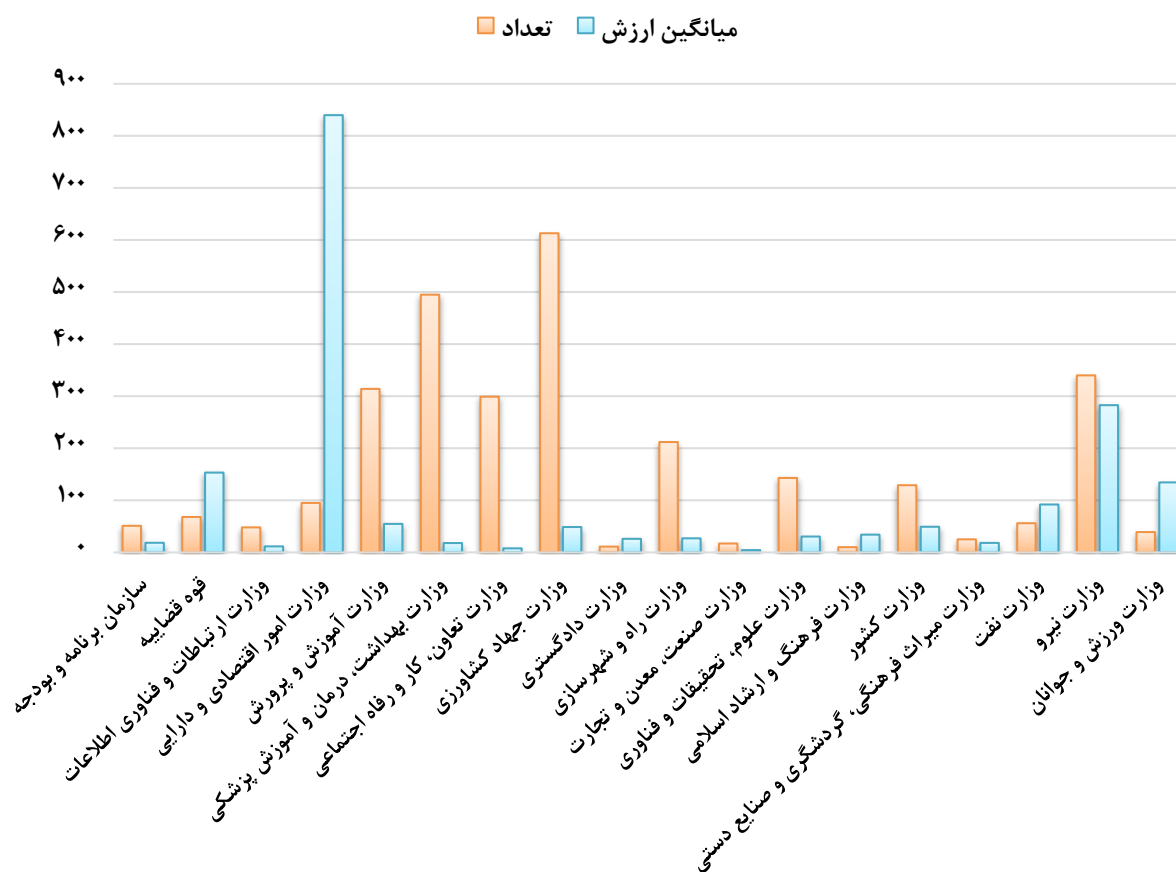
۱. حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان.

نام دستگاه اصلی	تعداد املاک	میانگین ارزش (میلیارد تومان)
وزارت نیرو	۳۴۰	۲۸۳
وزارت ورزش و جوانان	۳۹	۱۳۴
مجموع	۲۹۷۰	۷۷

مأخذ: یافته‌های پژوهش براساس اطلاعات سازمان خصوصی سازی.

به جزء وزارت نیرو که هم از نظر تعداد املاک معرفی شده و هم از نظر میانگین ارزش، به شکل نسبی وضعیت مناسب تری دارد، سایر دستگاه‌هایی که از نظر تعداد، در رتبه‌های بالا قرار دارند، از نظر میانگین ارزش املاک، زیر سطح میانگین کل هستند. شکل ۴ نیز اطلاعات جدول فوق را به شکل بصری به نمایش گذاشته است؛ نکته قابل ذکر اینکه به منظور پرهیز از شلوغی شکل، دستگاه‌هایی که میانگین ارزش برای آنها قابل محاسبه نبوده در شکل گنجانده نشده‌اند.

شکل ۴. نمودار تعداد و میانگین ارزش املاک معرفی شده از سوی زیرمجموعه‌های هر دستگاه اصلی



مأخذ: یافته‌های پژوهش براساس اطلاعات سازمان خصوصی سازی.

در خصوص نوع املاک معرفی شده نیز اگر تلاش کنیم املاک متنوع را با تسامح در دسته‌بندی‌های کلی تری طبقه‌بندی کنیم، جدول ۲ به



دست می‌آید. باید گفت؛ ساختمان‌ها و فضاهای اداری و همچنین فضاهای مسکونی بیشترین تعداد املاک معرفی شده را به خود اختصاص می‌دهند، اما به جهت میانگین ارزش، ارزش بالایی ندارند. نکته قابل ذکر اینکه، بالا بودن ارزش میانگین برای گروه «انبار/سوله»، به دلیل وجود ملک پیش گفته واقع در اصفهان (با عنوان ثبت شده انبار نفت) است که در صورت حذف ملک مزبور، رقم میانگین این گروه به ۹۳ میلیارد تومان کاهش می‌یابد. همچنین گفتنی است که مشابه جدول قبل، در محاسبه ارزش میانگین صرفاً املاکی که دارای مصوبه ارزش گذاری بوده‌اند، لحاظ شده‌اند.

جدول ۲. تعداد و میانگین ارزش املاک معرفی شده به جهت نوع ملک

عنوان ملک	تعداد	میانگین ارزش (میلیارد تومان)
ساختمان/فضای اداری	۸۴۵	۵۸
مسکونی	۷۸۱	۶
زمین	۵۶۱	۲۰۱
فضای آموزشی	۷۷	۱۲۵
خانه/مرکز بهداشت	۶۷	۴۸
انبار/سوله	۵۰	۳۶۲۳
خوابگاه	۵۰	۳۰
باغ/باغچه	۴۰	۱
سایر	۵۰۰	۸۷
مجموع	۲۹۷۱	۱۲۲

مأخذ: یافته‌های پژوهش براساس اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی.

اما مسئله بسیار مهم بعدی، بررسی وضعیت نهایی مولدسازی دارایی (به شکل فروش، تهاتر، معاوضه یا سایر روش‌ها) است. جدول ۳، خلاصه وضعیت دارایی‌هایی که دارای مصوبه ارزش گذاری از سوی هیئت بوده‌اند را نشان می‌دهد. همان‌طور که از جدول مشخص است، برگزاری مزایده، روش غالب مورد استفاده بوده و تجربه تهاتر بسیار محدود بوده است (تنها یک مورد). از سوی دیگر، مقایسه میانگین مبلغ ارزش گذاری مصوب و مبلغ فروش رفته حاکی از آن است که عمده دارایی‌هایی که به فروش رسیده، در قیمت پایه مصوب هیئت فروش رفته و رقابت چندانی برای افزایش قیمت در فروش روی نداده است.

نکته دیگر در خصوص میانگین قیمت مصوب و فروش رفته در این بخش، موضوع لحاظ یا عدم لحاظ مورد خاص زمین واقع در اصفهان است که پیشتر به آن پرداخته شد و مستلزم توضیح دقیق‌تری در این قسمت است. توضیح اینکه ملک مذکور از فهرست دارایی‌های یک شرکت دولتی به فهرست دارایی‌های شرکت دولتی دیگری منتقل شده و سپس انتقال به خریدار در ازای انجام پروژه‌های عمرانی مورد نظر انجام شده است. فارغ از تحلیل ابعاد مثبت یا منفی چنین امری، باید گفت این مورد، یک مورد بسیار خاص محسوب می‌شود؛ زیرا هم دارایی از یک شرکت دولتی به شرکت دولتی دیگر منتقل شده و هم عواید حاصل از مولدسازی متوجه شرکت اولیه صاحب دارایی نبوده است. به عبارت دیگر، مورد مذکور به حدی خاص است که نمی‌توان آن را در چارچوب و روال جاری مولدسازی دارایی‌های دولت دانست و امکان تکرار چنین اتفاقی

نیز بسیار بعید به نظر می‌رسد. از این رو، لحاظ کردن آن در بررسی عملکرد دوساله مصوبه مولدسازی، می‌تواند از جهاتی واجد اشکال بوده و برای استخراج توصیه‌های سیاستی، گمراه‌کننده باشد. به همین دلیل، ارقام جدول ۳ بدون لحاظ این ملک خاص تنظیم شده، اما به منظور ارائه تصویری کامل، اعدادی که با در نظر گرفتن این ملک محاسبه شده‌اند، در جدول داخل پرانتز درج شده‌اند. مقایسه اعداد هم نشانگر تأثیر قابل توجه گنجاندن یا عدم گنجاندن ملک مذکور در محاسبات است؛ به نحوی که در صورت لحاظ کردن ملک مزبور، میانگین ارزش دارایی‌های فروش رفته ۲۶۵ میلیارد و در صورت عدم لحاظ آن، این میانگین تنها ۷ میلیارد تومان خواهد بود. **مجموع شواهد گویای این واقعیت است که املاک فروش رفته، به‌طور متوسط از ارزش بسیار پایینی برخوردار بوده‌اند.**

ذکر یک نکته در اینجا ضروری است و آن اینکه سابقه کاملی از وضعیت نهایی املاکی که مصوبه ارزش‌گذاری برای آنها اخذ شده لزوماً در دست نیست. از آنجایی که عملیات فروش به شکل متمرکز انجام نمی‌پذیرد، در صورت تحقق فروش یا تهاتر یا معاوضه، موضوع به دبیرخانه هیئت اعلام شده و سوابق آن ثبت می‌شود، اما در صورت عدم تحقق فروش یا تهاتر و ...، اعم از اینکه مزایده برگزار شده باشد و برنده‌ای نداشته باشد یا اینکه اساساً مزایده برگزار نشده باشد، سوابق دارایی به‌طور دقیق در دسترس نیست. بر این اساس، در جدول برای سایر دارایی‌های فروش نرفته، از عبارت «عدم تحقق فروش» استفاده شده است که تمام حالات ممکن را در بر می‌گیرد. البته یک فرض واقع‌بینانه آن است که وقتی برای ملکی، مصوبه هیئت برای تعیین قیمت اخذ می‌شود، ملک مورد نظر به احتمال زیاد به مزایده می‌رود؛ زیرا قیمت تعیین شده برای مدت محدودی اعتبار دارد. لذا می‌توان گفت که به احتمال بالا، املاکی که فروش آنها محقق نشده، در مزایده با شکست مواجه شده و دارای متقاضی نبوده‌اند. بر این اساس، می‌توان گفت بخش قابل توجهی از مزایده‌ها فاقد متقاضی بوده و منتهی به فروش نشده است.

جدول ۳. ارقام مولدسازی دارایی‌های ارزش‌گذاری شده برحسب روش‌های مورد استفاده (ارقام به میلیارد تومان)

روش‌های مورد استفاده	تعداد	مجموع ارزش مصوب املاک	میانگین ارزش مصوب هر ملک	مجموع مبلغ املاک فروش رفته	میانگین مبلغ هر ملک فروش رفته
مزایده	۱۳۶	۸۸۵ (۳۶۲۸۵)	۷ (۲۶۵)	۸۷۸ (۳۶۲۷۸)	۷ (۲۶۵)
معاوضه	۱۳	۳۰۱	۲۳	۳۰۱	۲۳
تهاتر	۱	۸۹۹	۸۹۹	۸۹۹	۸۹۹
عدم تحقق فروش	۶۴۰	۵۸۷۵۱	۹۲	-	-
مجموع	۷۹۰	۶۰۸۳۷ (۹۶۲۳۷)	۷۷ (۱۲۲)	۲۰۷۹ (۳۷۴۷۹)	۱۴ (۲۴۸)

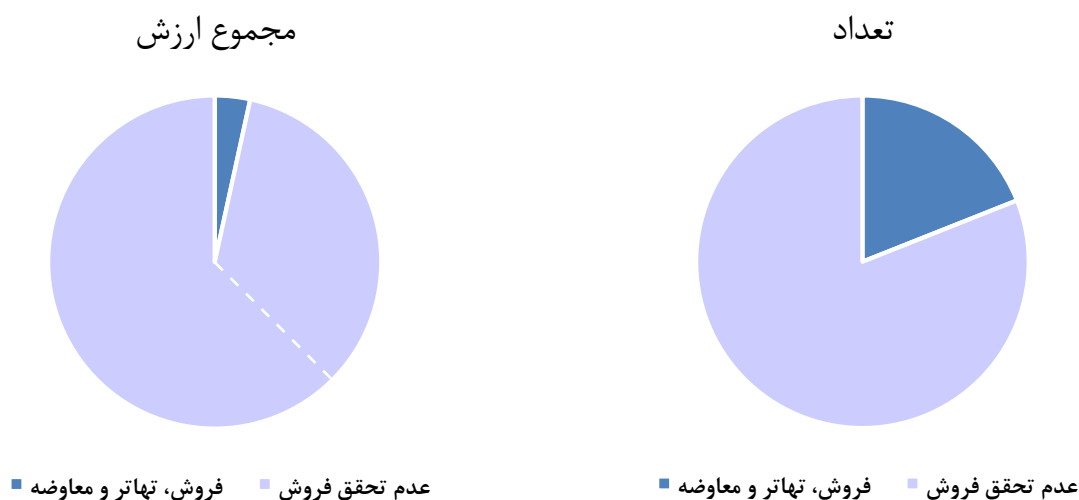
مأخذ: همان.

مسئله قابل ذکر دیگر در جدول ۳ آن است که ارزش املاک مزاد ارزش‌گذاری شده توسط هیئت که فروش آنها محقق نشده، حدود ۵۹ هزار میلیارد تومان بوده است (که البته در صورت به‌روزرسانی قیمت‌ها، عدد بزرگتر هم خواهد شد). این بدان معناست که در صورت تسهیل فروش همین اموال مزاد نیز، ظرفیت ایجاد منابع از این محل نسبتاً قابل توجه خواهد بود؛ و البته باید توجه داشت که این جدول تنها ارزش املاک دارای مصوبه ارزش‌گذاری را نشان می‌دهد و بخش بزرگ دیگر، یعنی املاک فاقد مصوبه ارزش‌گذاری در این جدول لحاظ نشده است. نکته



قابل توجه دیگر اینکه مجموع کل مبلغ املاک فروش رفته به همراه تهاتر و معاوضه (بدون در نظر گرفتن مورد خاص پیش گفته یعنی زمین واقع در اصفهان)، تنها حدود ۲ هزار میلیارد تومان برای مدت حدود دوساله عملکرد مصوبه بوده است. اما نتیجه مهم جدول فوق که نیازمند توجه ویژه (به جهت دلالت‌های آن برای آسیب‌شناسی) است، مشکل در فروش و فقدان تقاضاست. به همین دلیل، شکل ۵ این نکته را به‌طور خاص برجسته کرده است. مجدد قابل ذکر است که داده خاص مربوط به زمین اصفهان در شکل لحاظ نشده است، اما خط‌چین روی شکل، اثر لحاظ داده مذکور در شکل را نشان می‌دهد (دلایل کارشناسی برای عدم لحاظ داده مذکور در تحلیل‌ها، پیشتر در همین بخش تبیین شد).

شکل ۵. نمودار وضعیت تحقق یا عدم تحقق فروش در املاک دارای مصوبه ارزش‌گذاری



توضیح: داده خاص مربوط به زمین اصفهان در شکل لحاظ نشده است، اما خط‌چین روی شکل، اثر لحاظ داده مذکور در شکل را نشان می‌دهد. مأخذ: یافته‌های پژوهش براساس اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی.

به بیان دقیق‌تر، از نظر تعداد، فروش برای حدود ۱۹ درصد املاک دارای مصوبه ارزش‌گذاری محقق شده و این رقم به لحاظ ارزش تنها ۳ درصد بوده است. گفتنی است؛ از جهت نوع املاک فروش رفته، ساختمان ۴۶ درصد املاک فروش رفته را به خود اختصاص داده و پس از آن زمین و املاک مسکونی هر کدام با حدود ۱۶ درصد در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

۴. آسیب‌شناسی اجرای مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت



بر مبنای آنچه در بخش قبل، در خصوص عملکرد مولدسازی در بازه حدود دوساله (ابتدای سال ۱۴۰۲ تا اواسط بهار ۱۴۰۴) ارائه شد، مهم‌ترین آسیب‌های قابل ذکر، تحت سرفصل‌های ذیل قابل طبقه‌بندی است.

۴-۱. چالش فروش (فقدان یا کمبود تقاضای مؤثر برای دارایی‌های مازاد دولت)

آن چیزی که با نگاه اول به عملکرد دوساله فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت قابل دریافت است، مشکل جدی دولت در فروش است؛ به این

معنا که به‌رغم وجود چالش‌های مختلف در زمینه شناسایی و مستندسازی اموال مازاد، اما در خصوص همان اموال مازاد شناسایی و مصوب شده توسط هیئت نیز توفیقی در زمینه فروش حاصل نشده است. به‌بیان دیگر، هر چند که در زمینه شناسایی و معرفی اموال مازاد از سوی دستگاه‌ها و همچنین مرتفع کردن موانع فروش آنها (از جمله رفع مشکلات اسناد، رفع تصرف و معارض و ...) چالش‌های بسیار مهم و جدی وجود دارد، اما حتی برای اموالی که تمام مراحل را طی کرده و به مرحله آمادگی برای عرضه رسیده‌اند نیز فروش محقق نشده است. بر این اساس می‌توان گفت؛ مسئله کمبود یا فقدان تقاضای مؤثر برای دارایی‌های مازاد دولت، حداقل به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موانع و چالش‌های پیش روی مولدسازی دارایی‌های مازاد دولت مطرح است.

اگرچه بررسی داده‌های مربوط به عدم تحقق فروش لزوماً حاوی دلالت قطعی برای دلایل این امر نیست، اما به‌طور کلی می‌توان این‌گونه تحلیل کرد که بخشی از مسئله فقدان تقاضا، به‌نحوه فروش اموال مازاد دولت بازمی‌گردد و بخش دیگری از مشکل، به کمبود تقاضا به‌دلیل شرایط عمومی اقتصادی حاکم بر کشور (به‌عنوان مثال، کمبود تقاضای قهری ناشی از اجرای سیاست‌های اقتصاد کلان کنترل نقدینگی). در موضوع نحوه فروش، اولاً روش مزایده تقریباً به‌عنوان تنها روش فروش انتخاب شده است (که لزوماً در تمام موارد به اندازه کافی منعطف و بهینه نیست) و ثانیاً در دریافت ثمن معامله، انعطاف و جذابیت ویژه‌ای پیش‌بینی نشده است. اگرچه در کنار مزایده، روش‌های منعطف‌تری برای عرضه^۱ می‌توان نام برد، اما مسئله، معرفی سایر روش‌های فروش نیست، کم‌اینکه مشکل عدم استفاده از سایر روش‌های واگذاری نیز آگاهی مجری از روش‌های متنوع فروش نبوده است. مسئله این است که انتظار نمی‌رود استفاده از روش‌های متنوع و نوین فروش و مولدسازی، در ساختار دولت (شامل شرکت دولتی) و با پیچیدگی‌های قانونی و مقرراتی موجود چندان قابل انجام باشد.

به‌عنوان نکته دیگر در همین رابطه، باید گفت که فرایند فروش یک دارایی، فرایندی کاملاً تخصصی و مستلزم چند زیرفرایند جداگانه است. به‌طور کلی برای فروش یک ملک، چهار کارکرد موازی مورد نیاز است که می‌تواند توسط چهار نهاد موازی انجام شده یا اینکه ذیل یک نهاد تجمیع شود. این چهار کارکرد عبارتند از: ۱. آماده‌سازی اسناد (بررسی اصولی و آماده‌سازی اسناد تا رسیدن به قابلیت انتقال)، ۲. نگهداری و اجاره‌داری برای املاک دایر که نیازمند نگهداری است (حفظ دایر بودن ملک به‌منظور امکان پذیر شدن ارزش افزایشی؛ به‌عنوان مثال برای پاساژ، پارکینگ طبقاتی و ...)، ۳. مولدسازی و ارزش‌افزایی و ۴. واگذاری (انتقال مالکیت). هر کدام از این چهار کارکرد، خود امری تخصصی است که بعضاً در بخش خصوصی شرکت‌های جداگانه‌ای برای آنها ایجاد شده است. انتظار انباشت و تجمیع این تخصص‌ها ذیل یک ساختار دولتی با تمام محدودیت‌های مقرراتی موجود، کمی بعید به‌نظر می‌رسد.

چالش دیگری که مرتبط با مسئله فروش است، اموالی است که حتی برای رسیدن به مرحله آمادگی برای فروش نیز با مشکل مواجه بوده یا فرایند ارزش‌افزایی برای آنها قابل انجام نیست. در برخی موارد، امکان پذیر شدن فروش یا ارزش‌افزایی مستلزم هزینه‌کرد مبالغی است که انجام آن در ساختار اداری دستگاه‌های اجرایی و همچنین محدودیت‌های بودجه‌ای بسیار دشوار یا در برخی موارد نشدنی است. یکی از دلایل عدم توفیق دولت در فروش املاک مازاد خود نیز بعضاً همین محدودیت هزینه‌کرد برای تسهیل فروش است. بنابراین، تحقق فروش در ساختار دولت هم با محدودیت‌های تخصصی، هم اداری و هم مالی مواجه است.

نکته قابل ذکر اینکه برخی از چالش‌هایی که در این بخش به آنها اشاره شد برای تهاتر نیز صادق است؛ به‌خصوص مواردی که مربوط به محدودیت‌های ساختار دولت است. اما برخی از چالش‌ها خاص تهاتر است که در بخش بعدی به آنها پرداخته خواهد شد.

۲-۴. دشواری پیشبرد تهاتر

مسئله‌ای که می‌تواند معضل کمبود تقاضای مؤثر را تا حد خوبی پوشش دهد، ظرفیت تهاتر بدهی‌های دولت به اشخاص با اموال مازاد

۱. مانند توکن‌سازی (Tokenize)، اوراق بهادارسازی (Securitize) یا تشکیل صندوق.



دستگاه‌هاست. به بیان دیگر، تفاوت مهمی که میان دولت و سایر نهادهایی که بعضاً ممکن است در فروش اموال مازاد خود دچار مشکل باشند وجود دارد، این است که دولت دارای حجم قابل توجه بدهی به اشخاص حقیقی و حقوقی است که این بدهی‌ها می‌توانند تقاضاهای بالقوه‌ای برای اموال مازاد دولت باشند. بر همین مبنا، تهاتر دارایی‌های مازاد دولت با بدهی دولت به اشخاص غیر دولتی (به‌طور خاص ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی)، در قالب بسته‌های رونق در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفت، اما این بخش نیز عملکرد مورد انتظار را نداشته است که شواهد بخش قبل نیز آن را تأیید می‌کند.

یکی از موانعی که در مسیر استفاده از ظرفیت مذکور وجود دارد، مسئله تطابق است؛ به این معنی که تطبیق ارزش بدهی دولت به یک شخص حقیقی یا حقوقی با اموال موجود در سبد دارایی‌های مازاد دولت در عمل به‌سختی قابل انجام است. این دشواری هنگامی وخیم‌تر می‌شود که محدودیت لزوم تسویه بدهی یک دستگاه با دارایی همان دستگاه را نیز به مسئله اضافه کنیم. به بیان دقیق‌تر، نمی‌توان بدهی یک دستگاه دولتی را با استفاده از اموال دستگاه دولتی دیگر تسویه کرد؛ زیرا این کار، در عمل باعث از بین رفتن انگیزه دستگاه‌ها در معرفی اموال مازاد خود به هیئت شده و عدم همکاری و سنگ‌اندازی آنها در مسیر مولدسازی دارایی‌های خود را سبب خواهد شد. این محدودیت، انتخاب‌های موجود جهت تطبیق بدهی با دارایی را بسیار محدود می‌کند. البته در این خصوص ذکر این نکته مفید است که ریشه این چالش، فقدان یک خزانه غیر نقد واحد است، به این معنی که کلیه اموال دستگاه‌ها در یک سبد واحد متمرکز بوده و توسط مدیر دارایی‌های دولت به شکل متمرکز قابل تخصیص باشد. به عبارت دیگر، این مسئله نتیجه طبیعی مدیریت غیر متمرکز دارایی‌های دولت است که در ادامه به آن بیشتر خواهیم پرداخت. در اصل در الگوی فعلی، قائل شدن تفکیک میان سبد اموال مازاد هر دستگاه از سایر دستگاه‌ها، اجتناب‌ناپذیر و البته تحمیل‌کننده محدودیت شدید برای پیشبرد مولدسازی است. در نتیجه می‌توان گفت؛ یکی دیگر از چالش‌های مهم در مسیر اجرای مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت، مسئله دشواری تطابق بدهی دستگاه‌ها به اشخاص حقیقی و حقوقی با دارایی‌های مازاد آنها به منظور تهاتر و همچنین محدودیت شدید گزینه‌های در دسترس برای تهاتر به دلیل لزوم تسویه بدهی یک دستگاه با دارایی همان دستگاه است.

۳-۴. مقیاس کوچک

مسئله دیگر آن است که موفقیت فرایند مولدسازی در الگوی فعلی مدیریت دارایی‌های دولتی در کشور، تا حد بالایی وابسته به انتخاب و همکاری دستگاه‌های اجرایی است. توضیح آنکه الگوی فعلی مدیریت دارایی‌های دولتی در کشور، الگوی غیر متمرکز است که در آن تولید و مدیریت دارایی‌های دولت میان دستگاه‌های مختلف پراکنده بوده و در یک نهاد متمرکز نیست. در چنین الگویی، دستگاه‌ها دارای قدرت زیادی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات و اجرای آنها هستند. در نتیجه، از یک طرف مقاومت دستگاه‌ها موجب دور ماندن املاک ارزنده از فرایند مولدسازی خواهد شد و از سوی دیگر، به دلیل دسترسی نداشتن به تمام گزینه‌ها (برای تهاتر و جایگزینی و...)، کارایی حداکثری حاصل نخواهد شد. در بخش قبل نیز شواهد به‌خوبی تأیید می‌کرد که املاک معرفی شده از سوی دستگاه‌ها، حداقل آن بخشی که ارزش گذاری شده، عمدتاً دارای ارزش پایین و مقیاس کوچک بوده و کارهای بزرگ از طریق مولدسازی انجام نشده است.

۴-۴. چالش در تعریف بسته‌های اتصال اموال به پروژه‌های عمرانی

به‌رغم اینکه یکی از اهداف کلیدی مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت، اجرای پروژه‌های عمرانی از محل مولدسازی بوده است، همان‌طور که عنوان شد توفیق چندان در این مورد حاصل نشده است. بررسی کلی بسته‌های رونق^۱ تعریف شده نیز حاکی از مقیاس کوچک و اجرایی نشدن آنها در بسیاری از موارد است. طبیعتاً بخشی از مسئله مربوط به تعریف بسته‌های مذکور و بخشی مربوط به چالش‌های اجرایی شدن آنهاست.

۱. عنوان شد که بسته‌های رونق، بسته‌هایی هستند که یک یا چند پروژه عمرانی را به یک یا چند مورد از املاک مازاد مرتبط کرده، به‌نحوی که اجرای پروژه‌های مورد نظر از محل فروش یا تهاتر املاک مزبور به انجام برسد. این بسته‌ها توسط هیئت مصوب می‌شوند.

در حوزه تعریف بسته، برخی از ریشه‌های مشکل، با علل ذکر شده برای سایر مشکل‌های پیش گفته مشترک بوده که عبارتند از: چالش تطبیق، فقدان خزانه غیر نقد واحد (از طریق محدود کردن گزینه‌های در دسترس برای تعریف بسته) و همچنین غیر متمرکز بودن الگوی مدیریت دارایی‌ها در کشور (از طریق کوچک کردن مقیاس و کاهش کیفیت اموال موجود در بسته). علاوه بر موارد فوق که در بخش‌های پیشین به آنها پرداخته شد، بخش دیگر مسئله به دبیرخانه هیئت و سازوکار تعریف بسته‌های مذکور بازمی‌گردد. توضیح اینکه با توجه به استقرار دبیرخانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی و البته نقش کلیدی دستگاه‌ها در معرفی اموال مازاد در حال حاضر، نقش و درگیری سازمان برنامه و بودجه در تعریف این بسته‌ها و به‌طور کلی تنظیم دستور کار برای هیئت، به‌طور نسبی کم‌رنگ و نیازمند تقویت به‌نظر می‌رسد. سازمان برنامه و بودجه به سبب درگیری مستقیم با طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و همچنین دارا بودن اهرم بودجه، دارای توان و انگیزه بالاتری برای نقش آفرینی در تعریف بسته‌های اموال مازاد و پروژه‌های عمرانی است. گفتنی است که دبیرخانه فعلی هیئت، یعنی سازمان خصوصی‌سازی، فاقد اهرم خاصی برای جهت‌دهی به اقدامات دستگاه‌هاست. به‌بیان دیگر، سازمان برنامه و بودجه واجد دو امتیاز مهم در تعریف بسته‌های مذکور بوده که وزارت امور اقتصادی و دارایی فاقد آنهاست؛ لذا به‌نظر می‌رسد، کم‌رنگ بودن و پایین بودن نسبی نقش آفرینی و سطح درگیری مدیریت سازمان برنامه و بودجه در فرایند مولدسازی و تنظیم دستور کار برای هیئت، یکی از علل عدم توفیق مولدسازی و اجرای پروژه‌های عمرانی قابل ملاحظه از این محل بوده است.

۵-۴. عدم استفاده مؤثر از ظرفیت اراضی

نتیجه طبیعی دیگر الگوی غیر متمرکز مدیریت دارایی‌ها، پراکندگی اهداف است. به‌طور خاص این مسئله در خصوص مدیریت اراضی در اختیار دولت چالش آفرین بوده و موجب عدم بهره‌مندی از ظرفیت عظیم اراضی دولت برای مولدسازی بوده است. شواهد ارائه شده در بخش قبل نیز حاکی از آن است که عمده زمین‌های معرفی شده برای فرایند مولدسازی اولاً دارای مقیاس‌های بزرگ نبوده و ثانیاً به شکل موردی توسط دستگاه‌ها انجام شده است؛ به شکلی که نمی‌توان گفت مولدسازی اراضی در مقیاس بزرگ به‌عنوان یک راهبرد در کشور توسط دستگاه‌های متولی اراضی دنبال شده است. این در حالی است که یکی از مجاری انجام مولدسازی در مقیاس‌های بزرگ در جهان، مولدسازی اراضی است که معمولاً مقیاس بسیار بالاتری از مولدسازی سایر املاک دارد. به‌عنوان مثال، جدول ۴، مقیاس برخی از پروژه‌های انجام شده در خصوص مولدسازی اراضی در نقاط مختلف جهان را نشان می‌دهد.^۱

جدول ۴. نمونه‌هایی از مقیاس مولدسازی اراضی در جهان [۴]

اهمیت مقایسه‌ای	حجم تأمین مالی و محل استفاده عواید	پروژه و موقعیت آن
درآمد حاصل معادل ۱۱۷ برابر کل مالیات بر دارایی شهری در کشور و تقریباً برابر ۱۰ درصد از کل درآمد دولت بود.	۳،۱۲ میلیارد دلار : به‌منظور هزینه‌های زیرساخت‌های داخلی، برای اتصال بزرگراه به جاده کمربندی قاهره و به‌طور کلی بودجه دولت مرکزی	قاهره مصر : حراج زمین‌های بیابانی حومه شهر برای احداث شهرهای جدید (۳۱۰۰ هکتار)، فروشنده وزارت ملی، ۲۰۰۷
درآمد حاصل ۱۰ برابر کل هزینه سرمایه‌ای اداره توسعه منطقه‌ای بمبئی؛ ۳،۵ برابر ارزش کل اوراق قرضه شهرداری منتشره در دهه گذشته توسط همه واحدهای شهری هند بود.	۱،۲ میلیارد دلار : ابتدا برای تأمین مالی پروژه‌های حمل‌ونقل منطقه‌ای کلان‌شهرها، همچنین بخشی از آن به‌همراه درآمد حاصل از فروش زمین‌های دیگر، برای مترو بمبئی و پل ۲۳ کیلومتری از بندر بمبئی هزینه شد.	بمبئی هند : حراج زمین در مرکز تجاری جدید شهر (ژانویه ۲۰۰۶، نوامبر ۲۰۰۷، در مجموع ۱۳ هکتار) توسط اداره توسعه منطقه‌ای بمبئی

۱. برای مطالعه مشروح در زمینه ابزارها و مثال‌های مولدسازی اراضی، رجوع کنید به گزارش مولدسازی اراضی: تأمین مالی زمین محور به شماره مسلسل ۱۸۵۴۳.



پروژه و موقعیت آن	حجم تأمین مالی و محل استفاده عواید	اهمیت مقایسه‌ای
استانبول، ترکیه: فروش ایستگاه اتوبوس قدیمی شهرداری و ساختمان اداری دولتی سابق، ۲۰۰۷	۱ میلیارد دلار: درآمد حاصل از حراج که توسط شهرداری و دولت به بودجه سرمایه‌گذاری اختصاص یافت.	مجموع هزینه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری استانبول در آن سال ۹۹۴ میلیون دلار و استقرار شهرداری برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت ۹۷ میلیون دلار بود.
کیپ‌تاون، آفریقای جنوبی: فروش املاک ویکتوریا و آلبرت واتر فوریت توسط آژانس حمل‌ونقل بین‌دولتی ترنسنت، ۲۰۰۶	۱ میلیارد دلار: بخشی برای سرمایه‌گذاری آژانس در زیرساخت‌های اصلی حمل‌ونقل، بخشی دیگر برای تأمین مالی تعهدات بازنشستگی و ایجاد امکان اخذ وام بدون ضمانت یا یارانه دولتی.	درآمد فروش از کل هزینه سرمایه‌گذاری آژانس فراتر رفت و همچنین معادل ۱۷ درصد از برنامه پنج‌ساله سرمایه‌گذاری بود.
ورشو، لهستان: حراج زمین‌های شهرداری	۱۱۰ میلیون دلار در ۲۰۰۷ و ۵۰ میلیون دلار در ۲۰۰۹ که در بودجه سرمایه‌گذاری قرار گرفت.	این ارقام به ترتیب ۲۰ درصد بیشتر از استقرار شهرداری در سال ۲۰۰۷ و ۷۰ درصد استقرار سال ۲۰۰۹ بود.
دولت‌های محلی چین: اجاره زمین برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری در مقیاس بزرگ	شهرهای زیر درآمد قرارداد اجاره زمین در سال ۲۰۰۹ پیشرو بودند: هانگژو (۱۶ میلیارد دلار)، شانگهای (۱۶ میلیارد) و پکن (۱۴ میلیارد)	در مورد پکن ارزش قرارداد اجاره زمین در سال ۲۰۰۹ معادل نیمی از کل درآمد مالیاتی بود.

به‌طور کلی، در کشور چندین متولی برای حوزه اراضی وجود دارد که هر کدام هدف متفاوتی را در مدیریت اراضی دنبال می‌کنند. سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری (در حوزه اراضی منابع طبیعی و با اهدافی مانند حفظ کاربری، یکپارچگی و ...)، سازمان ملی زمین و مسکن (در حوزه اراضی واقع در محدوده شهرها و با هدف تأمین مسکن)، بنیاد مسکن (در حوزه اراضی واقع در محدوده روستاها با هدف توسعه روستایی)، شرکت شهرک‌های صنعتی (در حوزه اراضی شهرک‌های صنعتی با هدف توسعه صنعتی) هر یک با تابع هدف متفاوتی، اراضی در اختیار خود را مدیریت می‌کنند.

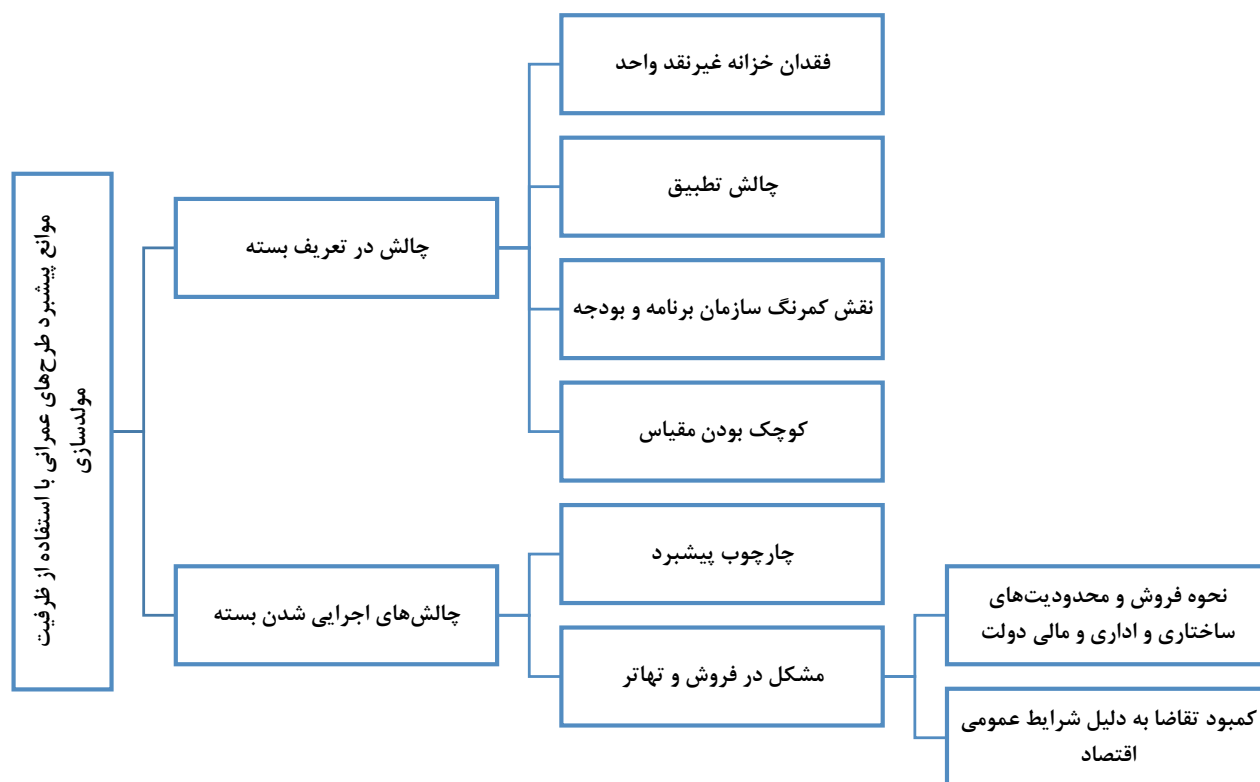
در این میان، نقش وزارت راه و شهرسازی از سایر نهادها پررنگ‌تر است، هم به دلیل در اختیار داشتن زمین‌های شهری و هم به دلیل قرار داشتن شورای عالی معماری و شهرسازی در زیرمجموعه وزارتخانه مذکور. اما در قوانین و اهداف تأسیس نیز بیشتر وظیفه تدارک مسکن برای وزارتخانه مزبور و دستگاه‌های زیرمجموعه آن پررنگ است و طبعاً مولدسازی اراضی در زمره اولویت‌های اصلی قرار ندارد. طبیعی است که در چنین شرایطی، مولدسازی اراضی به حاشیه رفته و در مقیاس‌های قابل توجه در دستور کار قرار نگیرد. تجربه عملکرد هیئت عالی مولدسازی نیز حاکی از آن است که هیئت ورود چندانی در حوزه اراضی در اختیار وزارت راه و شهرسازی نداشته است (گفتنی است که وزیر راه و شهرسازی یکی از هفت عضو هیئت است).

نکته قابل ذکر در این مورد آن است که ظرفیت اراضی برای مولدسازی از ویژگی خاصی برخوردار بوده که سایر دارایی‌های دولت فاقد آن هستند و آن اینکه عرضه اراضی جدید از سوی دولت (به‌عنوان مثال، اختصاص لکه‌ای از اراضی موات به ساخت شهرک مسکونی)، تزریق یک دارایی جدید به اقتصاد بوده که از همین ناحیه فرصت رشد اضافی ایجاد می‌کند. در خصوص سایر دارایی‌های دولت (به‌عنوان مثال، ساختمان‌های در اختیار دولت)، فروش دارایی در حقیقت صرفاً انتقال مالکیت یک دارایی از بخش دولتی به بخش غیردولتی است که لزوماً دارایی جدیدی به اقتصاد اضافه نکرده و طبیعتاً فرصت رشد اضافی مشابه آنچه در خصوص اراضی جدید عنوان شد بر آن مترتب نیست.

پس از بیان آسیب‌های عمده، اشاره به یک نکته مفید است. همان‌طور که عنوان شد، یکی از اهداف اصلی مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت، امکان پذیر شدن اجرای طرح‌های عمرانی با استفاده از ظرفیت مولدسازی دارایی‌ها بوده، اما توفیق چندانی در این زمینه حاصل نشده است. با توجه به اهمیت بالای این موضوع و پس از بیان آسیب‌های مسیر طی شده، داشتن تصویری کامل از موانع دستیابی به این هدف به‌طور

خاص، مهم خواهد بود. لذا می‌توان گفت؛ تمام آسیب‌های پیش گفته به‌نحوی در این زمینه نقش داشته‌اند، شکل ۶ این موضوع را به تصویر کشیده است.

شکل ۶. مروری بر موانع اجرای پروژه‌های عمرانی با ظرفیت دارایی‌های دولت



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در خصوص چالش‌های مربوط به تعریف بسته، پیش از این توضیحات مربوطه ارائه شد. در خصوص چالش‌های مربوط به اجرایی شدن بسته، بخشی از چالش‌ها، چالش‌های مشترک میان فروش و تهاتر است که پیشتر مورد اشاره قرار گرفت، اما یک چالش در خصوص بسته‌های رونق، مخصوص به حالت تهاتر بوده و آن چالش نحوه پیشبرد تهاتر است. فرض کنیم یک پروژه عمرانی به مبلغ مشخصی برای اتمام نیاز داشته و یکی از اموال دولت که ارزش آن حدوداً برابر همان مبلغ مورد نیاز برای اتمام پروژه است برای این منظور انتخاب و با پیمانکار برای اجرای پروژه در قبال دریافت ملک توافق و بسته مورد نظر تعریف شده است. حال سؤال اینجاست که نحوه پیشبرد تهاتر چگونه باشد؟ چالش موجود این است که نمی‌توان به راحتی ملک را از ابتدا به پیمانکار منتقل کرد، زیرا با توجه به اینکه هنوز پیمانکار کاری انجام نداده، تقدم انتقال ملک محل تردید است؛ از سوی دیگر، الزام انتقال ملک به پیمانکار در پایان کار می‌تواند وی را در معرض ناطمینانی و کسری سرمایه مورد نیاز برای صرف در پروژه قرار دهد.

بدیهی است؛ اگر حد تفکیک‌پذیری ملک و مراحل انجام پروژه به‌نحوی باشد که بتوان انجام کار و انتقال مالکیت را به‌نحو منطقی مرحله‌بندی کرد، چالش فوق اهمیت زیادی نخواهد داشت. اما در صورتی که این شرایط برقرار نباشد، یا پیمانکار باید از نظر توانایی تأمین نقدینگی لازم برای انجام پروژه، در سطحی باشد که بتواند پس از انجام کار ملک را دریافت کند یا اینکه پیشبرد تهاتر با چالش مواجه خواهد شد. بنابراین،



- این مسئله نیز یکی از مشکلات پیش روی انجام طرح‌های عمرانی از مسیر مولدسازی دارایی‌های دولت است. در پایان این بخش و به‌منظور مرور آسیب‌های مطرح شده، برخی از مهم‌ترین موانع مولدسازی دارایی‌های دولت را براساس آنچه عنوان شد می‌توان در عناوین ذیل خلاصه کرد:
- کمبود یا فقدان تقاضای مؤثر برای اموال مازاد ناشی از:
 - نحوه و شرایط فروش (فقدان انعطاف کافی در روش و شرایط واگذاری و محدودیت ساختار دولت به جهات تخصصی، اداری و مالی برای اجرای کارآمد کارکردهای مورد نیاز برای واگذاری)؛
 - کمبود تقاضا به دلیل شرایط عمومی اقتصادی حاکم بر کشور.
 - چالش‌های مربوط به تهاوتر دارایی‌ها با بدهی‌ها:
 - چالش تطبیق دارایی و بدهی؛
 - چالش فقدان خزانه غیرنقد واحد.
 - وابستگی به انتخاب و همکاری دستگاه‌ها:
 - کوچک بودن مقیاس املاک وارد شده در فرایند مولدسازی؛
 - پایین بودن نقش آفرینی و سطح درگیری سازمان برنامه و بودجه در فرایند و تنظیم دستور کار مولدسازی،
 - عدم حصول حداکثر کارایی به دلیل دسترسی نداشتن به تمام گزینه‌ها.
 - عدم استفاده مؤثر از ظرفیت عظیم اراضی در اختیار دولت

۵. ایده‌هایی جهت تسهیل و شتاب بخشی به مولدسازی دارایی‌های دولت

در موضوع ارائه راهکار، باید میان دو دسته راهکار تفاوت قائل شد؛ **دسته اول**، راهکارهایی که نیازمند اصلاحات ساختاری قابل توجه (عمدتاً میان مدت یا بلندمدت) هستند و **دسته دوم**، راهکارهایی که در چارچوب فعلی مدیریت دارایی‌های دولت و بدون نیاز به اصلاحات ساختاری (عمدتاً در کوتاه مدت یا میان مدت) قابل انجام هستند. هدف اصلی این گزارش، ارائه ایده‌هایی از جنس راهکارهای دسته دوم است و تشریح و تبیین راهکارهای دسته اول به دلیل حجم قابل توجه مطالب مورد نیاز و همچنین تفاوت ماهوی با راهکارهای دسته دوم، در گزارش جداگانه‌ای انجام خواهد شد. در این خصوص، تنها ذکر این نکته ضروری است که مطابق آنچه در بخش پیشین عنوان شد، بخش مهمی از چالش‌های مدیریت و مولدسازی دارایی‌های دولت، به غیر متمرکز بودن الگوی مدیریت دارایی‌های مذکور در کشور مرتبط است؛ راهکارهای دسته اول نیز معطوف به حل این چالش است. لذا به رغم اهمیت بالای موضوع مدیریت غیرمتمرکز دارایی‌های دولت برای مولدسازی، در این گزارش به این مسئله پرداخته نخواهد شد. ذکر این نکته ضروری است که از میان چالش‌های عنوان شده در بخش قبل، چالش وابستگی به انتخاب و همکاری دستگاه‌ها و همچنین چالش فقدان خزانه غیرنقد واحد، عمدتاً با راهکارهای دسته اول مرتبط هستند؛ لذا در این گزارش به آنها پرداخته نشده است. راهکارهای اساسی در خصوص چالش عدم بهره‌مندی از ظرفیت اراضی نیز عمدتاً در زمره راهکارهای دسته اول هستند، اما در این گزارش نیز یک ایده کوتاه مدت معطوف به این چالش طرح خواهد شد.

در حوزه راهکارهای دسته دوم، با توجه به آسیب‌شناسی ارائه شده در بخش قبل، تمرکز بر دو محور ذیل بوده و تلاش می‌شود تا ایده‌های ارائه شده در ادامه این بخش، در نسبت با این محورها طرح شود:

- تسهیل فروش و ایجاد تقاضای مؤثر برای دارایی‌های مازاد دولت؛
- توسعه و تسهیل تهاتر (اجرای پروژه‌های عمرانی با استفاده از ظرفیت دارایی‌های دولت).

۵-۱. سازوکار کارگزاری

در بخش قبل عنوان شد که یکی از چالش‌های اصلی در مسیر مولدسازی، مسئله فروش یا به‌بیان دیگر، فقدان یا کمبود تقاضاست. همچنین عنوان شد که انتظار نمی‌رود این چالش در ساختار دولت (شامل شرکت دولتی) چندان قابل رفع باشد. لذا در پاسخ به این چالش، ایده استفاده از کارگزاری‌های غیردولتی قابل طرح است.

برای پیاده‌سازی این سازوکار، در ابتدا نیازمند وجود یا تشکیل یک خزانه غیرنقد هستیم. خزانه غیرنقد در یک تعریف ساده، سبد اموال دولت^۱ است که توسط یک نهاد واحد مدیریت می‌شود. با این تعریف، مشخص است که تحقق کامل خزانه غیرنقد صرفاً در الگوی متمرکز مدیریت دارایی‌های دولت (به مفهوم تمرکز اختیارات تمام اموال دولت در یک نهاد) امکان‌پذیر است؛ اما می‌توان با درجات پایین‌تری از تحقق کامل این مفهوم نیز سازوکار کارگزاری را اجرا کرد. به‌طور خاص در چارچوب ساختاری فعلی، سبد اموال مازاد دولت (که توسط هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت مازاد بودن آنها مصوب شده و با تصمیم همان مرجع در خصوص آنها تصمیم‌گیری می‌شود)، می‌تواند با تسامح نقش خزانه غیرنقد را ایفا کند. طبیعتاً در الگوی فعلی با توجه به نقش وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان دبیرخانه هیئت، این نقش با وزارخانه مذکور خواهد بود. بدیهی است که افزایش هر چه بیشتر دامنه شمول خزانه غیرنقد می‌تواند کارایی این سازوکار را افزایش دهد.

در سمت دیگر مسئله، پیمانکاران هستند که از دستگاه‌های اجرایی بابت اجرای پروژه‌های عمرانی طلبکارند (یا به‌طور کلی طلبکاران حقیقی یا حقوقی از دولت). راهکاری که تاکنون تلاش شده اجرا شود، فروش دارایی برای کسب وجوه نقد به‌منظور اجرای طرح و تسویه مطالبات و یا تهاتر دارایی‌های مازاد دستگاه‌ها با طلبکاران مذکور بوده است؛ اما به‌دلایلی که در بخش قبل تشریح شد، تحقق این دو امر در چارچوب فعلی دشوار است. بر این اساس، نیازمند یک نهاد واسطه هستیم که بتواند هر دو مسئله پیش‌گفته را تسهیل کند. این نهاد واسطه، کارگزار (غیردولتی) است. به‌بیان دیگر، کارگزار واسطه میان دولت و پیمانکار طرح عمرانی (یا به‌طور کلی شخص طلبکار از دولت) خواهد بود. بدیهی است که میان دولت و کارگزار، یک قرارداد کارگزاری وجود خواهد داشت که محورهای اصلی آن در ادامه تشریح خواهد شد.

در سازوکار استفاده از کارگزاری، خزانه غیرنقد، مابه‌ازای بدهی دستگاه‌های اجرایی به طلبکاران حقیقی و حقوقی، اسناد تعهدی خاصی روی املاک مازاد دستگاه‌های اجرایی (که هیئت مازاد بودن آنها را مصوب کرده) صادر کرده و در اختیار کارگزار قرار می‌دهد. این اسناد تعهدی، سند تخصیص دارایی‌های غیرنقد دولت برای تسویه مطالبات طلبکاران دولت است (تخصیص غیرنقدی از خزانه غیرنقدی). به‌این ترتیب، عملیات فروش و مولدسازی دارایی‌های تخصیص داده شده بر عهده کارگزار گذاشته خواهد شد. متعاقب این امر، تسویه مطالبات پیمانکاران یا طلبکاران دستگاه اجرایی، به میزان ارزش دارایی‌های غیرنقد تخصیص داده شده، بر عهده کارگزار قرار داده می‌شود. بدیهی است که اشخاص مورد نظر جهت تسویه مطالبات نیز توسط دولت (دستگاه اجرایی) تعیین و به کارگزار معرفی می‌شوند.

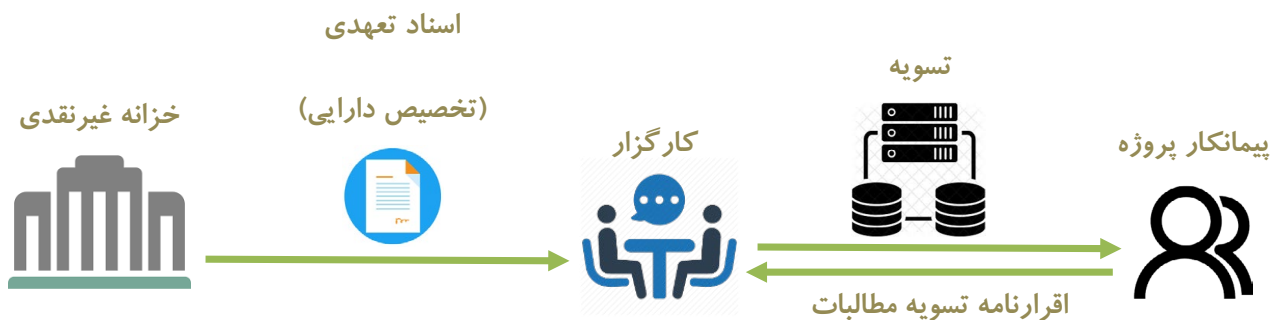
به‌بیان دیگر، دولت از یک سو، دارایی غیرنقد خود را جهت تسویه مطالبات اشخاص تعیین شده به میزان مشخص، تخصیص داده و در اختیار کارگزار (جهت فروش، مولدسازی و یا تهاتر) قرار می‌دهد و از سوی دیگر، طلبکاران خود را جهت تسویه مطالبات به کارگزار ارجاع می‌دهد. کارگزار مطابق قرارداد، مسئولیت تسویه با افراد معرفی شده از سوی دولت به میزان مشخص (ارزش اموال تخصیص یافته) را بر عهده دارد. ذکر این نکته ضروری است که صدور اسناد تعهدی پیش‌گفته توسط خزانه غیرنقد و تحویل آن به کارگزاری، به معنای انتقال مالکیت دارایی به کارگزار نیست، بلکه این اسناد صرفاً نشانگر تخصیص دارایی‌های مشخص برای موضوعی مشخص (تسویه

۱. درجه کامل بودن این سبد می‌تواند بسته به مقاصد سیاستگذاری متغیر باشد؛ به‌عنوان مثال، می‌توان انفال را از خزانه غیرنقد تفکیک و در قالب دیگری آنها را مدیریت کرد.

مطالبات پیمانکاران یک طرح خاص به عنوان مثال) است. در این فرایند، کارگزار صرفاً عملیات و امور اجرایی فروش و مولدسازی یا تهاتر را انجام داده و مطابق قرارداد، کارمزد دریافت می‌کند. به عبارت دیگر، فرایندهای واگذاری توسط کارگزاری کارسازی شده و در نقطه نهایی، انتقال مالکیت توسط دولت انجام می‌شود.

در یک حالت عادی، تسویه نقدی طلبکاران توسط کارگزار از طریق فروش دارایی‌های مازاد تخصیص داده شده و تسویه غیر نقدی از طریق تهاتر مطالبات با دارایی‌های تخصیص داده شده صورت خواهد پذیرفت، اما اینها تنها حالت‌های ممکن نیستند. به عبارت دیگر، از آنجایی که در این الگو، مسئولیت تسویه حساب با کارگزاری است، کارگزار با شخص طلبکار وارد مذاکره شده و در خصوص نحوه تسویه (اعم از نقدی یا غیر نقدی یا مواعد زمانی و ...) به توافق می‌رسد. به عنوان مثال، کارگزار می‌تواند با استفاده از منابع نقدی خود حتی قبل از اینکه املاک تخصیص داده شده توسط دولت را به فروش برساند، نسبت به تسویه حساب در زمان کوتاه اقدام کرده و از این طریق، نسبت به اخذ تخفیف (بابت تسویه نقدی سریع) از وی در صورت توافق، اقدام کند. به تبع حالات بسیار دیگری نیز در این زمینه قابل تصور خواهد بود. بدیهی است که دولت طبق قرارداد، مسئولیت تسویه را برعهده کارگزار گذاشته و در خصوص نحوه تسویه، منوط به رعایت مفاد قرارداد توسط کارگزار، ورودی نداشته و درگیر جزئیات آن نخواهد شد. شکل ۷، چارچوب کلی سازوکار استفاده از کارگزاری در مولدسازی دارایی‌های دولت را به تصویر کشیده است.

شکل ۷. چارچوب سازوکار کارگزاری



مأخذ: همان.

در بخش قبل عنوان شد که فرایند واگذاری مستلزم چند کارکرد تخصصی است که به صورت موازی مورد نیاز خواهند بود. بر این اساس، نهادی می‌تواند نقش کارگزار را برعهده بگیرد که حسب نیاز، کارکردهای مذکور را درون خود داشته باشد. به طور خاص، چهار کارکردی که در بخش قبل به آنها اشاره شد شامل: ۱. آماده‌سازی اسناد، ۲. نگهداری و اجاره‌داری، ۳. مولدسازی و ارزش‌افزایی و ۴. واگذاری، برای ایفای کامل نقش یک کارگزار حسب نیاز دولت لازم هستند. در این میان، کارکرد مولدسازی و ارزش‌افزایی از اهمیت قابل توجهی برخوردار است؛ این کارکرد مستلزم اعمال مدیریت بر روی ملک توسط کارگزار (به جزء اختیار انتقال نهایی مالکیت) است. بنابراین، توجه به این نکته مهم است که ایفای بهتر و کامل‌تر کارکرد کارگزاری، مستلزم آن است که نگهداری ملک و همچنین اعمال مدیریت روی ملک در طول فرایند مولدسازی و واگذاری با کارگزار باشد.

یک پرسش قابل طرح آن است که برای پیاده‌سازی سازوکار کارگزاری، نیاز به ایجاد نهاد جدیدی خواهیم داشت یا خیر؟ در خصوص خزانه غیر نقدی که پیشتر توضیحات مربوطه ارائه شد و در خصوص کارگزار نیز باید گفت در حال حاضر شرکت‌هایی با همین کارکردها وجود دارند که نقش‌های مشابهی را عهده‌دار هستند. همچنین سایر نهادهای مالی نظیر نهادهای بازار پول و سرمایه نیز می‌توانند در این زمینه نقش آفرینی کنند. البته بدیهی است که صلاحیت کارگزار نیاز به احراز داشته و می‌توان دستورالعمل جداگانه‌ای جهت تشخیص صلاحیت کارگزاری (اعم

از توان مالی و تخصصی) و همچنین نحوه انتخاب و انعقاد قرارداد با آنها تدوین کرد.

بنابراین، لزوماً نیاز به ایجاد نهاد جدیدی نیست، اما در خصوص شرکت کارگزار، یک ایده قابل طرح برای شروع، می‌تواند یک شرکت شبه دولتی (با سهام داری کنترلی نهادهای عمومی غیردولتی ذی‌مدخل در موضوع املاک و مجاز بودن سهام داری صرفاً غیرمدیریتی برای دولت) باشد. این توصیه از آن جهت ارائه می‌شود که ریل گذاری و کنترل دقیق فرایند در شروع کار بسیار مهم بوده و پایه‌ای برای موفقیت و ادامه مسیر در دولت خواهد بود. ضمناً بدیهی است که انحصار کارگزاری در یک شرکت لزوماً مطلوب نبوده و این توصیه برای دوره شکل‌گیری سازوکار است. توصیه مهم دیگر در همین زمینه، شروع با موارد کوچکتر و آزمایشی (پایلوت) برای مراحل اولیه است. باید دقت داشت که ایجاد نمونه‌های موفق کوچک در شروع مسیر، مفیدتر از کارهای بزرگی است که می‌توانند با برخی نقایص اجرایی کل سازوکار رازیر سؤال ببرند.

پرسش قابل طرح دیگر آن است که استفاده از سازوکار کارگزاری، نیاز به ظرفیت قانونی جدیدی دارد یا خیر؟ دو موضوع اصلی در این زمینه وجود دارد که محول کردن آن به کارگزار دارای تقاطع با قوانین موجود است؛ اول، امکان اعمال مدیریت و به دست گرفتن نگهداری از ملک توسط کارگزار و دوم، انجام تشریفات و اگذاری توسط کارگزار. در این زمینه دو مسیر قابل تصور است: اول؛ تمهید ظرفیت قانونی جدید برای استفاده از سازوکار کارگزاری به نحوی که امکان مدیریت ملک در طول فرایند و اگذاری و همچنین انجام تشریفات و اگذاری به کارگزار محول شده و دولت درگیر این موارد نشود. دوم؛ عدم تمهید ظرفیت قانونی جدید برای استفاده از سازوکار کارگزاری. در این صورت، سازوکار کارگزاری در قالب نوعی خرید خدمت توسط دولت قابل انجام خواهد بود اما به علت نیاز به هماهنگی مداوم اقدامات با دستگاه اجرایی بهره‌بردار ملک و همچنین لزوم تطبیق کلیه فرایندها با روال و محدودیت‌های اداری، کیفیت، سرعت و سهولت فرایند نسبت به حالت اول بسیار کمتر خواهد بود.

نکته پایانی در زمینه تبیین این ایده آن است که سازوکاری با همین عنوان کارگزاری در شهرداری تهران از اوایل دهه ۹۰ شمسی به طور رسمی مورد استفاده قرار گرفته و بخشی از پروژه‌های عمرانی در دهه مذکور (و البته پس از آن) از طریق همین سازوکار تأمین مالی شده است. سازوکار مزبور تا حدی مشابه ایده کارگزاری است که در این گزارش تبیین شد، اما در عین حال تفاوت‌هایی میان آنها وجود دارد^۱ که پرداختن به آنها موضوع این گزارش نیست. پس از تبیین چارچوب سازوکار کارگزاری، نیاز است تا این سازوکار را از نظر انطباق با دو محور ذکر شده در ابتدای این بخش بررسی کنیم.

◆ **تسهیل فروش:** عنوان شد که یکی از موانع تحقق فروش در ساختار فعلی، تکیه صرف بر روش مزایده و آن هم با شرایط نه‌چندان منعطف و همچنین محدودیت ساختار دولت (اداری، مالی و تخصصی) برای انجام اقدامات و هزینه‌کردهای لازم و همچنین استفاده از سایر روش‌های واگذاری است. به بیان دیگر، فروش یک ملک حسب مورد نیازمند شناسایی مشتریان بالقوه، مذاکره با آنها، هزینه‌کرد مبالغی جهت امکان‌پذیر شدن فروش یا ارزش‌افزایی و استفاده از روش‌ها و شرایط متنوع واگذاری و مولدسازی (در بستر توان تخصصی) است. این کارکردها در حالت معمول در چارچوب محدودیت‌های اداری و بودجه‌ای در ساختار دولت قابل انجام نبوده یا انجام آنها دشوار خواهد بود. انتقال عملیات مولدسازی به خارج از دولت یعنی کارگزار، انعطاف عمل لازم برای تسریع و تسهیل فروش و استفاده از سایر روش‌های واگذاری و مولدسازی دارایی‌ها را از طریق مدیریت حرفه‌ای و چابک فرایند، ایجاد می‌کند.

قرار دادن مکانیسم انگیزشی کارگزار در جهت تسهیل فروش نکته مهم دیگر در این زمینه است. طبیعتاً اگر کارمزد کارگزار وابسته به تحقق واگذاری و مبلغ آن تعریف شود، انگیزه کارگزار، در جهت تحقق سریع‌تر و هر چه بهتر واگذاری دارایی‌های تخصیص داده شده خواهد بود. مکانیسم انگیزشی قابل طرح دیگر، مربوط به ارزش‌افزایی است. توضیح اینکه قیمت ملک فروش رفته توسط کارگزار مشخص است؛

۱. از جمله اینکه در شهرداری، کارگزار از یک سو نسبت به دریافت غیرنقد عوارض از مؤدیان شهرداری اقدام کرده و از سوی دیگر، نسبت به تسویه غیرنقد با طلبکاران یا پیمانکاران معرفی شده از سوی شهرداری اقدام می‌نماید؛ به این معنا که محل اصلی تسویه از طریق املاک دریافتی از مؤدیان است و ارائه ملک از سوی خود شهرداری به کارگزار استثناست. همچنین در این فرایند حتماً ابتدا کارگزار باید نسبت به تسویه با طلبکاران شهرداری اقدام کرده و سپس با شهرداری تسویه کند، به عبارت دیگر، کارگزار باید تحت هر شرایطی از شهرداری طلبکار باشد و واگذاری ملک یا دارایی مزاد بر طلب امکان‌پذیر نیست.



از سوی دیگر، دولت می‌تواند در هنگام صدور اسناد تعهدی، ارزش پایه ملک را مصوب کند. اگر کارمزد کارگزار روی مابه‌التفاوت ارزش پایه مصوب هیئت و قیمت فروش رفته، به صورت درصدی و مقداری بیش از کارمزد پایه کارگزار باشد، انگیزه کارگزار برای ارزش‌افزایی ملک (فروش به قیمت بالاتر از قیمت پایه مصوب هیئت) افزایش خواهد یافت.

مسئله دیگر در باب ارزش‌افزایی، لزوم هزینه‌کرد مبالغی جهت امکان‌پذیر شدن واگذاری ملک یا فروش به قیمت بالاتر در برخی موارد است. عنوان شد که معمولاً هزینه‌کرد برای این‌گونه موارد در چارچوب اداری دستگاه‌های اجرایی و همچنین محدودیت‌های بودجه‌ای بسیار دشوار یا در برخی موارد نشدنی است. یکی از دلایل عدم توفیق دولت در فروش املاک مازاد خود نیز گاهی همین محدودیت هزینه‌کرد برای تسهیل فروش است. یکی از کارکردهای استفاده از سازوکار کارگزاری، رفع محدودیت برای هزینه‌کردهای لازم به منظور تسهیل و تسریع در واگذاری است. یک سازوکار قابل تصور در این زمینه می‌تواند به این صورت باشد که اجازه هزینه‌کرد تا سقف پنج درصد (به‌عنوان مثال) ارزش پایه مصوب ملک، برای ارزش‌افزایی و تسهیل فروش، به کارگزار به نمایندگی از دستگاه اجرایی داده شده^۱ (پرداخت توسط کارگزار انجام می‌پذیرد) و به منظور عدم ایجاد بار مالی برای دستگاه اجرایی، این مبلغ از ثمن نهایی معامله کسر و به کارمزد کارگزار افزوده خواهد شد و یا به شکل غیرنقد با دارایی‌های مازاد تخصیص داده شده تسویه می‌گردد.

◆ **تخفیف چالش تطبیق دارایی‌ها با بدهی‌ها به منظور تسهیل تهاتر:** در سازوکار کارگزاری، چالش تطبیق تا حد بالایی مرتفع می‌شود؛ زیرا در این الگو، نیازی به تطبیق نظیر به نظیر بدهی و دارایی دستگاه اجرایی وجود ندارد؛ در این الگو می‌توان اشخاص طلبکار از دستگاه اجرایی را با ترکیب و تعداد مختلف، با این شرط که مجموع ارزش مطالبات آنها با مجموع ارزش دارایی‌های تخصیص یافته برابر باشد، به کارگزار معرفی کرد. البته مواردی نظیر حد تفکیک‌پذیری دارایی‌های تخصیص یافته می‌توانند همچنان در جاتی از چالش تطبیق را ایجاد کنند؛ اما به‌طور کلی، چالش مذکور در حالت استفاده از سازوکار کارگزاری نسبت به وضعیت فعلی کاملاً تخفیف خواهد یافت؛ بر این اساس، انجام تهاتر با سهولت بیشتری قابل انجام خواهد بود. همچنین چالش پیشبرد تهاتر که در بخش قبل به آن اشاره شد، با جایگزین کردن سازوکار کارگزاری قابل اجتناب خواهد بود.

ذکر این نکته هم مفید است که قید تسویه بدهی یک دستگاه از محل دارایی‌های همان دستگاه، در این سازوکار کماکان پابرجاست و محدودیت قابل توجهی نیز به الگو وارد می‌کند (از طریق محدود کردن شدید دارایی‌های قابل تخصیص). باید گفت؛ حل این چالش اساساً در محدوده راهکارهای دسته دوم که در ابتدای این بخش به آن اشاره شد قرار نداشته و در محدوده راهکارهای دسته اول است. لذا از سازوکارهایی مانند کارگزاری، نمی‌توان انتظار حل این‌گونه چالش‌ها را داشت؛ البته در همین بخش برای تخفیف این چالش نیز پیشنهادی ارائه خواهد شد.

۲-۵. سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله

عنوان شد که چالش کمبود یا فقدان تقاضا برای دارایی‌های مازاد دولت، یکی از چالش‌های اصلی اجرای مولدسازی تاکنون بوده است. همچنین بیان گردید که بخشی از مسئله کمبود تقاضا، مربوط به شرایط عمومی اقتصادی حاکم بر کشور بوده و برای تمام نهادهای عمومی یا خصوصی فروشنده دارایی صادق است. اما همان‌طور که پیشتر نیز اشاره شد، تفاوت مهم دولت با سایر نهادهایی که بعضاً ممکن است در فروش اموال مازاد خود دچار مشکل باشند این است که دولت دارای حجم قابل توجه بدهی به اشخاص غیردولتی است که این بدهی‌ها می‌توانند تقاضاهای بالقوه‌ای برای اموال مازاد دولت باشند. سازوکار انتشار گواهی اعتبار ریالی برای خرید دارایی‌های مازاد دولت، راهکاری جهت تبدیل این تقاضاهای بالقوه به تقاضای مؤثر است.

در این سازوکار، وزارت امور اقتصادی و دارایی (یا همان خزانه غیرنقد که در الگوی پیشین تشریح شد)، مابه‌ازای بدهی دستگاه‌های اجرایی

۱. لزوم ارائه اسناد مثبت هزینه‌کرد در چارچوب سرفصل‌های مورد پذیرش مصرح در قرارداد کارگزاری در این زمینه بدیهی فرض شده است.

به پیمانکاران یا به طور کلی طلبکاران خود، گواهی اعتبار ریالی (قابل معامله) منتشر و در اختیار اشخاص طلبکار قرار می‌دهد (واضح است که منظور از گواهی، یک ورق بهادار نیست، بلکه مانند اوراق مالی اسلامی، به شکل سیال، یعنی تعداد مشخصی اوراق بهادار با ارزش اسمی مشخص که ارزش مجموع آنها با ارزش بدهی برابری می‌کند مورد نظر است). تفاوت گواهی‌های مزبور با سایر اوراق مالی اسلامی که دولت به طلبکاران خود می‌دهد آن است که این گواهی‌ها، صرفاً برای خرید دارایی‌های مازاد دولت قابل استفاده است؛ به این معنا که ارائه این گواهی‌ها، جایگزین ثمن معامله در مزایده‌های اموال مازاد دولت خواهد بود (در سایر روش‌های واگذاری نیز می‌توان مکانیسم‌های مشابه طراحی کرد). علاوه بر ویژگی پیش گفته، نکته مهم در خصوص گواهی‌های مذکور، قابلیت بازار پذیری و معامله آن است، به این شکل که اشخاص طلبکار بتوانند در صورت عدم تمایل به خرید مستقیم اموال مازاد دولت، آن را به سایر اشخاص (که می‌توانند اشخاص حقیقی یا نهاد‌های مالی یا همان کارگزارهای عنوان شده در الگوی پیشین باشد) در بازار بفروشند. در اصل این روش، به نوعی سیال‌سازی بدهی دولت به اشخاص است. طبیعتاً سایر ویژگی‌های ضروری اوراق اعتباری مانند تاریخ سررسید و نرخ به‌روزرسانی مبلغ گواهی تا تاریخ سررسید نیز در خصوص این گواهی‌ها وجود خواهد داشت. همچنین نیازی به توضیح نیست که سقف انتشار گواهی اعتبار ریالی برای طلبکاران هر دستگاه در این الگو، ارزش اموال مازاد دستگاه اجرایی مورد نظر است. شکل ۸، چارچوب کلی این الگو را به تصویر کشیده است.

شکل ۸. چارچوب سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله



مأخذ: همان.

یک پرسش قابل طرح آن است که اگر گیرنده گواهی، تا پایان دوره سررسید، به هر دلیلی نسبت به خرید اموال مازاد اقدام نکرد چه اتفاقی می‌افتد؛ پاسخ آن است که گواهی، تنها تبدیل بدهی از نوعی به نوع دیگر است، در صورت سپری شدن سررسید و عدم استفاده از گواهی، بدهی به شکل پیشین بازگشته و هر اتفاقی در خصوص بدهی عادی (اعم از نرخ به‌روزرسانی و ...) می‌افتد، در خصوص بدهی مذکور نیز مجری خواهد بود. اگر در طول مدت سررسید، گواهی منتقل شد و انتقال گیرنده نتوانست به هر دلیلی نسبت به خرید ملک اقدام کند نیز، بدهی به فرد انتقال گیرنده منتقل خواهد شد. ضمناً بدیهی است که اعطای گواهی اعتبار به طلبکاران دولت، با توافق آنها انجام می‌پذیرد و حتماً باید امکان صدور مجدد گواهی در پایان دوره سررسید در حالت‌های فوق بنا به درخواست دارنده گواهی وجود داشته باشد (زیرا در غیر این صورت، ممکن است خریدار گواهی تنها مالک یک بدهی غیر جاری دولت شود و در این صورت تقاضا برای خرید این گواهی بسیار افت خواهد کرد). یک نقطه ابهام قابل ذکر، مقایسه گواهی تشریح شده در این الگو با اوراق مالی-اسلامی مرسوم است که دولت به طلبکاران خود می‌دهد. یک زاویه از این ابهام را می‌توان در قالب یک پرسش نیز مطرح کرد و آن اینکه چرا باید اشخاص طلبکار از دولت، دریافت گواهی اعتبار برای خرید دارایی‌های مازاد دولت را مابه‌ازای طلب خود قبول کنند؟ اگر چه ممکن است اشخاص طلبکار از دولت اوراق مالی-اسلامی را در حالت



معمول به گواهی‌های مخصوص به خرید دارایی‌های مازاد ترجیح دهند، اما باید توجه داشت ظرفیت انتشار اوراق مالی برای تسویه مطالبات اشخاص از دولت محدود بوده و صرفاً بخشی از بدهی دولت را پوشش می‌دهد. به عبارت دیگر، اساساً مخاطبان اوراق مالی-اسلامی و گواهی اعتبار ریالی موضوع این الگو متفاوت هستند. گواهی اعتبار ریالی به تبع برای آن دسته از بدهی‌های دستگاه‌های اجرایی قابل استفاده است که توسط اوراق مالی-اسلامی امکان پوشش آنها وجود ندارد.

اما سؤال مهمی که باید پاسخ داده شود آن است که این الگو چگونه چالش‌های پیش گفته را مرتفع می‌کند؟ پاسخ را در قالب همان دو محور ارائه شده در ابتدای این بخش بیان می‌کنیم.

◆ **ایجاد تقاضای مؤثر برای دارایی‌های مازاد دولت:** اگر چه در یک نگاه ساده، گواهی اعتبار معرفی شده در این الگو به طور طبیعی می‌تواند بدهی دولت به اشخاص را به تقاضا برای دارایی‌های مازاد تبدیل کند، اما فرایندهای غیرمستقیم دیگری نیز در این الگو به وجود خواهد آمد که می‌تواند تقاضا را تحریک کند.

یکی از جذابیت‌های تحریک کننده تقاضا برای خرید یک دارایی، اعطای تخفیف است؛ اما به دلیل حساسیت‌های حاکم بر تصمیم‌گیری در دولت، امکان استفاده از این مشوق برای فروش دارایی‌ها توسط دولت محدود است؛ اما سازوکار گواهی اعتبار در عمل درون خود می‌تواند این مشوق را ایجاد کند. توضیح اینکه در صورتی که افراد دریافت کننده گواهی، علاقه‌ای به خرید مستقیم دارایی‌های دولت نداشته باشند یا اینکه اساساً ارزش مطالبات آنها در حدی نباشد که بتوانند وارد فرایند مزایده‌های اموال دولت شوند، گواهی‌های مربوط را احتمالاً با مبلغی کمتر از ارزش اسمی گواهی در بازار به فروش می‌رسانند؛ به تبع خریدار گواهی‌ها نیز به اندازه مبلغ اسمی گواهی‌های خریداری شده می‌تواند نسبت به خرید دارایی‌های دولت اقدام کند. به این ترتیب، عملاً نوعی تخفیف در خرید دارایی برای فرد خریدار لحاظ می‌شود؛ تخفیفی که اعطای آن از سوی خود دولت با محدودیت مواجه بود.

◆ **تخفیف چالش تطبیق دارایی‌ها با بدهی‌ها به منظور تسهیل آنها:** در این الگو به دلیل سیال شدن بدهی دولت به اشخاص، عملاً نیازی به تطبیق نظیر به نظیر بدهی و دارایی دستگاه اجرایی وجود ندارد و به این ترتیب، چالش تطبیق مرتفع می‌شود. اگر چه همانند الگوی قبل، قید تسویه بدهی یک دستگاه از اموال همان دستگاه باز هم پابرجاست و محدودیت شدیدی از این ناحیه بر الگو وارد می‌شود؛ به این معنی که گواهی منتشر شده بر روی بدهی یک دستگاه، تنها برای خرید اموال مازاد همان دستگاه قابل استفاده خواهد بود که البته محدودیت سنگینی محسوب می‌شود؛ بدیهی است حداکثر کارایی این الگو، در حالت مدیریت متمرکز دارایی‌های دولت و به تبع آن مرتفع شدن این قید ایجاد خواهد شد.

۳-۵ سازوکار مولدسازی موردی لکه‌های (اراضی) مستعد

همان طور که پیش از این عنوان شد، راهکار اساسی ورود اراضی به مولدسازی در مقیاس بزرگ، متمرکز شدن الگوی مدیریت دارایی‌های دولت است؛ به نحوی که تدوین اهداف و استراتژی‌ها و اعمال مدیریت بر دارایی‌ها توسط یک نهاد به صورت متمرکز انجام شود. اما در چارچوب فعلی که چنین الگویی وجود ندارد نیز نمی‌توان و نباید از ظرفیت عظیم اراضی در اختیار دولت چشم‌پوشی کرد، به این معنا که حتی اگر مولدسازی به عنوان یک استراتژی کلیدی توسط دستگاه‌های پراکنده متولی اراضی دنبال نمی‌شود، پیگیری برای اجرای نمونه‌های موردی از مولدسازی اراضی در مقیاس متوسط و بزرگ حتماً باید در دستور کار هیئت قرار داشته باشد.

برای این منظور، یک ایده قابل طرح، الزام وزارت راه و شهرسازی به معرفی لکه‌های مناسب جهت مولدسازی اراضی با رویکرد اقتصادی به هیئت جهت تصمیم‌گیری است. در این رویه، طرح کلی توسعه لکه باید هم‌زمان با معرفی آن، توسط وزارت راه و شهرسازی تدوین و ارائه شود؛ به نحوی که توسعه دهندگان^۱ (که می‌توانند نهادهای عمومی خارج از دولت یا بخش خصوصی باشند؛ به عنوان مثال نهادهای عمومی غیردولتی ذی‌مدخل در

امور عمرانی و انبوه‌سازی) قادر باشند بر اساس طرح کلی، طرح تفصیلی تهیه کرده و برای در اختیار گرفتن لکه با یکدیگر در صورت لزوم به رقابت بپردازند. در این چارچوب، پرداخت بهای زمین و حسب مورد هزینه‌های زیرساختی برعهده توسعه‌دهندگان خواهد بود. به‌عنوان یک نتیجه ساده، ساخت شهرک‌هایی با رویکرد اقتصادی در این چارچوب مورد انتظار است.

حالت دیگر آن است که پس از انتخاب زمین، یک دستگاه یا نهاد توسعه‌دهنده به نمایندگی از دولت مسئولیت تسهیلتی و نظارت پروژه را برعهده بگیرد؛ به این معنا که پس از تهیه طرح تفصیلی توسعه لکه، برای ساخت بخش‌های مختلف پروژه، مزایده برگزار کرده و حق بهره‌برداری از اعیان (یا عرصه حسب مورد) و عملیات ساخت را واگذار کند.

از دیگر نکات قابل ذکر اینکه اولاً، برای تمهید نوعی ضمانت اجرایی برای سازوکار فوق می‌توان گزارش‌دهی جداگانه هیئت به سران قوا به‌طور خاص برای تکلیف این موضوع الزام کرد. ثانیاً، در خصوص اهمیت بالای وزارت راه و شهرسازی در میان سایر متولیان حوزه اراضی در کشور در بخش قبل نکاتی عنوان شد، به همین دلیل نیز وزارت راه و شهرسازی به‌طور خاص انتخاب شده است. ثالثاً، بدیهی است که اجرای این رویه به دلیل اینکه محدود به لکه‌های منتخب بوده، مانع انجام تکالیف وزارتخانه مذکور در حوزه تأمین مسکن نیست.

۴-۵. ارتقای سطح نقش آفرینی سازمان برنامه و بودجه

یکی از آسیب‌های عنوان شده در بخش آسیب‌شناسی، پایین بودن نقش آفرینی و سطح درگیری سازمان برنامه و بودجه در فرایند مولدسازی و تنظیم دستور کار برای هیئت بود. این در حالی است که درگیر شدن بیشتر سازمان برنامه و بودجه در تنظیم دستور کار و تعریف بسته‌های اموال و طرح‌های عمرانی و به‌طور کلی فرایند مولدسازی، به سبب ارتباط مستقیم آن سازمان با طرح‌های عمرانی و همچنین در اختیار داشتن اهرم بودجه، دارای اهمیت ویژه است. بر این اساس یک پیشنهاد قابل طرح، تشکیل کارگروه ویژه و در سطح بالای مدیریتی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه به منظور تهیه بسته‌های اموال و طرح‌های عمرانی و تنظیم دستور کار برای هیئت است. به عبارت دیگر، علاوه بر امکان ارائه پیشنهادها از سوی دستگاه‌ها و استان‌ها که در حال حاضر وجود دارد، کمیته مذکور به محل کلیدی طراحی بسته در مقیاس‌های بزرگ و تنظیم دستور کار برای هیئت تبدیل شود. علاوه بر نکته فوق، تعریف مولدسازی به‌عنوان یکی از اولویت‌های سازمان برنامه و بودجه ضروری است.

۵-۵. کاهش محدودیت مربوط به لزوم تعلق بدهی و دارایی به یک دستگاه

عنوان شد که لزوم تسویه بدهی یک دستگاه از محل دارایی‌های همان دستگاه، از طریق محدود کردن شدید دارایی‌های در دسترس، قید مهمی محسوب شده و محدودیت زیادی برای طراحی گزینه‌های مختلف مولدسازی ایجاد می‌کند. همچنین بیان گردید که مرتفع شدن کامل این محدودیت، در چارچوب الگوی متمرکز مدیریت دارایی‌های دولت روی می‌دهد. اما در چارچوب فعلی مدیریت دارایی‌های دولت نیز می‌توان سازوکارهایی برای تخفیف این محدودیت طراحی کرد.

یک ایده قابل طرح در این رابطه، استفاده از سازوکار تخصیص بودجه سازمان برنامه و بودجه است، به این معنی که در خصوص بدهی‌هایی که سازمان برنامه و بودجه قصد بازپرداخت آنها را دارد، اگر از دارایی یک دستگاه برای بازپرداخت بدهی دستگاه دیگر استفاده شد، سازمان برنامه و بودجه به میزان ارزش دارایی استفاده شده برای تأدیه بدهی، تخصیص ریالی بیشتر برای دستگاه صاحب دارایی در نظر بگیرد. به این ترتیب محدودیت گزینه‌های در دسترس برای تهاتر و تأدیه بدهی کاهش خواهد یافت.



۶. جمع‌بندی



عنوان شد که یکی از چالش‌های بسیار کلیدی در فرایند مولدسازی دارایی‌های دولت طی عملکرد حدود دو سال گذشته، چالش «فروش» (فقدان یا کمبود تقاضا) بوده که استفاده از راهکار «تهاتر» نیز برای پوشش آن با مشکلاتی مواجه است. همچنین به‌رغم اهمیت و مقیاس بالای اراضی، این دارایی مهم در مولدسازی به حاشیه رفته و استفاده مؤثر از آن انجام نشده است. بر این اساس، دستور کار این گزارش، ارائه ایده‌هایی با محوریت پرداختن به چالش‌های مذکور بود. دو ایده اصلی استفاده از سازوکار کارگزاری‌های غیردولتی (به‌معنای انتقال عملیات مولدسازی و تسویه با طلبکاران به بیرون از دولت) و همچنین ایده انتشار گواهی‌های اعتبار ریالی قابل معامله (که صرفاً برای خرید دارایی‌های مازاد دولت قابل استفاده باشند) در این زمینه مطرح شد که هر دو ایده، چالش ایجاد تقاضا و تسهیل فروش و همچنین چالش تطبیق را به میزان خوبی مرتفع می‌سازند. به‌طور خلاصه سرفصل‌های مهم‌ترین اقدامات قابل توصیه به‌شرح ذیل است:

◆ **استقرار سازوکار کارگزاری از طریق:** تمهید ظرفیت قانونی مورد نیاز (در قالب مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت یا قانون دائمی)، تدوین دستورالعمل مربوطه (با همکاری نهادهای دارای سابقه در این زمینه مانند شهرداری تهران)، تفاهم و هماهنگی با یکی از نهادهای عمومی غیردولتی ذی‌مدخل در امر املاک جهت تأسیس شرکت کارگزاری جدید (برای مدت مشخص جهت شکل‌گیری فرایند) یا استفاده از شرکت‌های موجود حسب مورد و در نهایت شروع به کار به‌صورت آزمایشی؛

◆ **استقرار سازوکار انتشار گواهی اعتبار ریالی قابل معامله:** از طریق تمهید ظرفیت قانونی مورد نیاز (در قالب مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت یا قانون دائمی)، تدوین دستورالعمل مربوطه و اجرایی شدن با همکاری سازمان بورس اوراق بهادار؛

◆ **تمهید ظرفیت قانونی در مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت مبنی بر الزام وزارت راه و شهرسازی به معرفی لکه‌های اراضی مستعد مولدسازی به‌همراه طرح کلی توسعه لکه و در ادامه واگذاری به تسهیلمان و توسعه‌دهندگان جهت تهیه طرح تفصیلی و اجرای عملیات ساخت؛**

◆ **تشکیل کارگروه مشترک و در سطح بالای مدیریتی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه جهت طراحی بسته در مقیاس بزرگ (بسته‌های اموال و طرح‌های عمرانی) و تنظیم دستور کار برای هیئت. همچنین تعریف مولدسازی به‌عنوان یکی از اولویت‌های اصلی سازمان برنامه و بودجه؛**

◆ **استقرار رویه مبنی بر در نظر گرفتن تخصیص ریالی بیشتر توسط سازمان برنامه به دستگاه‌های دارای املاک مازاد (به میزان ارزش املاک) در صورتی که از دارایی دستگاه مزبور برای بازپرداخت بدهی دستگاه دیگر استفاده شود.**

منابع و مأخذ



[۱] ماده واحده قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰ کل کشور.

[۲] قانون محاسبات عمومی.

[۳] قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها.

[۴] افضلی، علی. «مولدسازی اراضی: تأمین مالی زمین‌محور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.

گزیده سیاستی

مهم‌ترین آسیب‌های قابل شناسایی در فرایند مولدسازی دارایی‌های دولت عبارتند از: مشکل در فروش، دشوار بودن تهاتر، کوچک بودن مقیاس اموال و عدم استفاده مؤثر از ظرفیت عظیم اراضی در اختیار دولت.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir