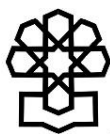


شماره ثبت: ۷۱۵  
بهمن ۱۴۰۰  
دوره یازدهم - سال دوم  
مسلسل: ۱۷۹۳۲

## بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۱. فروش و مولدسازی اموال دولت

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات بخش عمومی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۹۳۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۱. فروش و مولدسازی اموال دولت

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)

تهیه و تدوین: علی افضلی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزگاری، سید محمدحسین فاطمی

واژه‌های کلیدی:

۱. مولدسازی
۲. بودجه
۳. اموال
۴. دارایی
۵. دولت



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۱۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۵.....	۱. فروش و مولدسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....
۷.....	۲. پیشینه و عملکرد فروش و مولدسازی در سالیان اخیر.....
۱۲.....	۳. نکات مهم و قابل توجه در لایحه بودجه.....
۱۲.....	۳-۱. تغییرات لایحه نسبت به بودجه سال جاری.....
۱۴.....	۳-۲. نکات کلی در خصوص احکام فروش و مولدسازی در سال‌های اخیر.....
۱۵.....	۴. ظرفیت موجود در مولدسازی اراضی.....
۱۸.....	۵. احکام پیشنهادی.....
۲۴.....	جمع‌بندی.....
۲۵.....	منابع و مأخذ.....





## بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۱. فروش و مولدسازی اموال دولت

### چکیده

در این گزارش به بررسی موضوع «فروش و مولدسازی اموال دولت» در لایحه بودجه ۱۴۰۱ پرداخته می‌شود. در این لایحه قریب به ۳۳ هزار میلیارد تومان منابع از این محل پیش‌بینی شده است که حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان در بخش منابع عمومی و باقی آن در بخش درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها قرار دارد. در چند سال اخیر، بیش‌آوردی منابع حاصل از این بخش موجب شده درصد تحقق پایینی مشاهده شود، به طوری که در پنج سال اخیر (از سال ۱۳۹۶ تا انتهای ۹ ماهه اول سال ۱۴۰۰)، جمعاً حدود ۴۳۰۰ میلیارد تومان منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت تحقق یافته که بیش از هفتاد درصد (۷۰٪) از این رقم مربوط به عملکرد سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است.

به‌طور کلی می‌توان به دو نکته در خصوص ویژگی‌های اصلی احکام فروش و مولدسازی در لوایح

و قوانین بودجه سال‌های اخیر اشاره کرد که کمابیش در تمامی این سال‌ها قابل مشاهده بوده است:

۱. **عدم توجه به الزامات چارچوب مدیریت دارایی و مولدسازی و تمرکز صرف بر فروش؛** به‌نظر می‌رسد مولدسازی در سال‌های اخیر در حد یک واژه روی کاغذ باقی مانده و سیاستگذار صرفاً فروش اموال را دنبال نموده است. به‌علاوه زیرساخت‌های مدیریت دارایی نیز کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

۲. **عدم تمرکز در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و عملیات فروش و مولدسازی؛** فروش و مولدسازی اموال به‌صورت پراکنده و بدون حضور مؤثر یک نهاد مولدساز مرکزی انجام گرفته است. از سوی دیگر در خصوص ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و تفاوت‌های ایجاد شده نسبت به قوانین بودجه سال‌های اخیر، نکاتی قابل توجه است که عبارتند از:

– **حذف ردیف مربوط به انجام مولدسازی توسط وزارت اقتصاد؛** در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ انجام مولدسازی توسط وزارت اقتصاد جدا از فروش اموال، دارای ردیف اختصاصی بود که دو هزار میلیارد تومان از محل آن پیش‌بینی شد. این ردیف در لایحه سال ۱۴۰۱ حذف شده است.

– **تغییر ترکیب فروش از ملی به سمت استانی؛** در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نزدیک به ۱۰۰ درصد منابع به‌صورت ملی پیش‌بینی شده بود، در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ قریب به نیمی از منابع از طریق استان‌ها برنامه‌ریزی شده است.

– **افزایش پیش‌بینی در بخش منابع اختصاصی؛** در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، برخلاف سال

جاری، حدود ۲۰ درصد از منابع به صورت منابع اختصاصی دستگاه‌ها پیش‌بینی شده است.

**– هدایت عواید به سمت هزینه‌های سرمایه‌ای؛** در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ سعی شده با انتقال احکام فروش اموال از تبصره «۱۲» به تبصره «۱۸» و واریز عواید حاصل از فروش و مولدسازی به یک صندوق توسعه‌ای، عواید حاصله از فروش و مولدسازی، از هزینه‌های جاری دولت به سمت هزینه‌های سرمایه‌ای هدایت شود.

**– بیش‌برآوردی منابع در لایحه ۱۴۰۱؛** با توجه به عملکرد سال‌های گذشته، به نظر بیش‌برآوردی از این محل در منابع بودجه عمومی وجود دارد که می‌تواند در عمل به کسری بودجه منجر گردد. گفتنی است در ۹ ماهه اول سال جاری، تنها حدود ۱۴۰۰ میلیارد تومان از منابع پیش‌بینی شده این بخش محقق شده است. این بدان معناست که عملکرد در این بخش حدود چهار درصد (۰.۴٪) (نسبت به نه‌دوازدهم) است. نکته شایان توجه اینکه ضعف مشهودی در نگاه تخصصی به مدیریت اموال دولت در کشور وجود دارد که صرفاً با به‌کارگیری ظرفیت قوانین بودجه نمی‌توان به اصلاح کامل آن پرداخت و لازمه آن تصویب قانونی تخصصی در حوزه مدیریت دارایی‌های بخش عمومی است تا ضمن نسخ قوانین به غایت متشدد و پراکنده و ناکارآمد در این حوزه، الزامات اساسی مدیریت و مولدسازی یکپارچه اموال دولت را در اختیار نهاد منتخب قرار دهد.

با وجود این می‌توان از ظرفیت بودجه برای درج احکامی استفاده کرد که پایه‌های مدیریت دارایی‌های دولت و مولدسازی آنها را استقرار بخشد تا علاوه بر حرکت به سمت درآمد پایدار از اموال (به‌جای فروش و درآمد یکجا) کاهش هزینه‌های اداری و نگهداری دارایی‌ها نیز محقق شود که در نهایت پیشنهادهای ذیل به‌منظور رفع این کاستی‌ها ارائه شده است:

- برنامه‌ریزی لازم جهت ارائه طرح/ لایحه «مدیریت اموال بخش عمومی» به مجلس صورت پذیرد.
- احکام و اجازه‌های پراکنده فروش و مولدسازی اموال در بودجه منوط به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی شود.

- در سازوکار صندوق استانی (تبصره «۱۸» لایحه بودجه)، طرح‌ها و هزینه‌های دستگاه‌های استانی وصول‌کننده منابع از طریق فروش اموال، در اولویت قرار گیرد.

- زمینه دسترسی عموم به اطلاعات سامانه سادا ایجاد گردد.

- با تدوین دستورالعمل استانداردسازی فضاها و اجرای آن، میزان و نحوه بهره‌گیری هرکدام از دستگاه‌ها اعم از مؤسسات ملی و استانی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی از املاک عمومی با توجه به کاربری آنها تعیین شود تا علاوه بر استفاده حداکثری از اموال، گزینه‌های مازاد شناسایی گردد.
- اجازه به‌کارگیری صندوق‌ها یا شرکت‌های تخصصی به‌ویژه در حوزه اراضی و مستغلات صادر شود.
- دایره مولدسازی صرفاً به ساختمان‌های مازاد محدود نگردد. به‌طور ویژه در این راستا به‌کارگیری



ظرفیت عظیم اراضی می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. محاسبات اولیه درخصوص اراضی با مساحت حدود دو هزار هکتاری در داخل حریم (یا نزدیکی) شهری همانند تهران (موجود در کادر (۱) گزارش) نشان می‌دهد که فرصت ایجاد عوایدی در حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان از چنین پروژه‌هایی دور از ذهن نیست. برای درک اهمیت این رقم توجه کنید که کل هزینه‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۲۵۰ هزار میلیارد تومان است. لذا یک پروژه در این مقیاس این توان را دارد که سرمایه‌گذاری‌های برنامه‌ریزی شده در قالب بودجه را تا سه برابر افزایش دهد.

## مقدمه

اهمیت ایجاد یک نظام که دارایی‌های دولتی را مدیریت کرده و برای دستیابی به اهداف دولت به کار گیرد، سبب شده مدیریت دارایی‌های متعلق به دولت، از جمله زمین، به عنوان یک حوزه متمایز از مدیریت عمومی، در کنار حوزه‌هایی همچون بودجه‌ریزی یا مدیریت دولتی مورد توجه قرار گیرد. با وجود این به دلیل عدم استقرار الزامات مورد نیاز برای استفاده مؤثر از ظرفیت اموال دولت، فروش و مولدسازی دارایی‌ها در سال‌های اخیر به یکی از مسیرهای پوشش صوری کسری بودجه مبدل شده است، به طوری که به دلیل **بیش برآوردی** منابع در این بخش، عملاً درصد تحقق بسیار پایینی مشاهده می‌شود.

در این گزارش ابتدا بخش فروش و مولدسازی دارایی‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۱ به لحاظ اطلاعات و آمارهای کلی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس ضمن بررسی پیشینه احکام و عملکرد این بخش در قوانین بودجه سال‌های اخیر، نکات قابل توجه درخصوص لایحه مذکور ارائه می‌گردد. در پایان نیز پس از ارائه پیشنهادهایی درخصوص احکام لایحه بودجه ۱۴۰۱، رویکردهای اصلی اصلاح و تعدیل این بخش از بودجه بیان شده است. نگارش این گزارش عمدتاً با رویکرد بودجه‌ای صورت گرفته، لذا از پرداختن به جزئیات مربوط به ادبیات مولدسازی دارایی‌ها صرف‌نظر شده است. با این حال به منظور رفع نیاز اولیه مخاطبین سعی شده پیش از ورود به بحث اصلی، به چند سؤال پرتکرار درخصوص فروش و مولدسازی دارایی‌ها پاسخ داده شود. لازم به تأکید است موضوعات تخصصی حوزه مولدسازی اعم از چارچوب‌ها، روش‌ها، تجربیات و... در قالب گزارش‌های تخصصی مولدسازی منتشر خواهد شد.

## پاسخ به چند پرسش

**پرسش اول - مولدسازی چیست؟** به طور کوتاه مولدسازی دارایی‌ها را می‌توان انجام اقداماتی در راستای انجمادزایی از دارایی‌ها و ارزش‌افزایی به آنها در راستای ایجاد منفعت برای بخش عمومی تعریف کرد. به طور کلی بسیاری از دارایی‌های بخش عمومی بدون استفاده بوده یا تحت استفاده ناکارا قرار دارند، لذا در مولدسازی در تلاش هستیم که دارایی‌ها در بهترین محل و با بهینه‌ترین روش در جهت اهداف

دولت به‌کارگیری شوند. عموماً هدف اصلی مولدسازی افزایش منافع بخش عمومی از دارایی‌های تحت اختیارش ترسیم می‌شود، اما می‌بایست توجه داشت که مدیریت دارایی‌های دولت اهداف گسترده‌تری از مولدسازی را دنبال می‌کند که در اینجا به آن پرداخته نمی‌شود.

**پرسش دوم – کدام دسته از دارایی‌ها هدف مولدسازی هستند؟** درخصوص این سؤال بدون در نظر گرفتن قیود، می‌توان گفت که اصولاً تمامی انواع دارایی‌ها به‌صورت بالقوه می‌توانند هدف مولدسازی باشند. با وجود این بسته به زیرساخت‌های قانونی و مقرراتی و رویه‌های تاریخی شکل گرفته در هر کشور، قیودی بر این حوزه بار می‌شوند که دایره دارایی‌های هدف را محدود می‌کنند. اما آنچه مشخص است، عموماً دارایی‌های مشهود غیرمنقول اصلی‌ترین دارایی‌های هدف در امر مولدسازی هستند. در صدر این اموال ساختمان‌ها و اراضی قرار دارند، به‌علاوه می‌توان از بسیاری اموال زیرساختی از جمله راه‌ها، فرودگاه‌ها، خطوط ریلی، بندر، نیروگاه‌ها، خطوط انتقال و توزیع برق، خطوط انتقال نفت و فراورده، فضاهای ورزشی و... نام برد.

**پرسش سوم – آیا فروش دارایی یکی از راه‌های مولدسازی آن است؟** به‌لحاظ منطقی محتمل است که درخصوص برخی اموال دولت، بهینه‌ترین تصمیم فروش و انتقال مالکیت آن باشد. با وجود این دو عامل سبب می‌شود که فروش را زیرمجموعه‌ای از مولدسازی تفسیر نکنیم؛ اولاً، در تجربیات این حوزه در دنیا نوعی از این تفکیک مشاهده می‌شود. توضیح آنکه اگرچه فروش برخی دارایی‌های مازاد به‌عنوان یکی از راه‌های رهاسازی اموال به‌شمار می‌آید، اما برخی ملاحظات مربوط به پایداری درآمدها و همچنین بهره‌مندی از ظرفیت درآمدزایی اموال غیرمازاد موجب می‌شود درآمدزایی بدون انتقال مالکیت همواره به‌عنوان یکی از گزینه‌های مهم مطرح باشد. به‌علاوه در قوانین بودجه سنواتی سالیان اخیر، از واژه مولدسازی در کنار فروش استفاده شده است که به‌نوعی مؤید این نگاه است. نتیجه آنکه در این گزارش نیز فروش و مولدسازی به‌عنوان دو مفهوم مجزا به‌کارگیری می‌شوند.

**پرسش چهارم – فروش و مولدسازی به‌صورت متمرکز انجام شود یا غیرمتمرکز؟** در پاسخ می‌بایست گفت در حالت ایدئال، صحیح آن است که مدیریت املاک و مستغلات از جمله فروش و مولدسازی آنها به‌صورت متمرکز و توسط یک نهاد مرکزی انجام پذیرد. با وجود این، در شرایط فعلی که هنوز زیرساخت‌های لازم برای تمرکز تمام و کمال این عملیات در کشور مستقر نشده، می‌بایست دستگاه‌های ملی و استانی رأساً بخشی از عملیات مربوطه را به انجام رسانند. البته شایان توجه است که این امر نمی‌بایست منجر به آن شود که نوعی عقب‌گرد در تمرکز مدیریت اموال رخ دهد، لذا می‌بایست دستگاه‌ها ملزم باشند تا عملیات خود را در چارچوب دستورالعمل‌ها و با مدیریت و مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال دولت، به انجام رسانند.

**پرسش پنجم – عایدی حاصل از فروش و مولدسازی در چه مصارفی هزینه شود؟** در حالت ایدئال می‌بایست منابع حاصل از فروش و مولدسازی دارایی‌ها از جمله اموال غیرمنقول دولت، صرف ایجاد



دارایی جدیدی شود. لذا در حالت ایدئال عواید می‌بایست به هزینه‌های سرمایه‌ای و عمرانی کشور تخصیص یابد. اما نکته آنجاست که در نبود سازوکار و زیرساخت‌های مدیریت متمرکز اموال، یکی از راه‌های اصلی جلب همکاری دستگاه‌ها برای سال آینده تخصیص عواید به آنهاست و از آنجایی که ممکن است این دستگاه‌ها اولویت‌های دیگری غیر از هزینه‌های سرمایه‌ای داشته باشند، لذا ممکن است قید هزینه‌های سرمایه‌ای از طریق صندوق استانی تأثیرات منفی را بر میزان عملکرد داشته باشد. با وجود این، انگیزه مقامات استانی در وصول منابع و همچنین اولویت دادن به طرح‌ها و نیازهای دستگاه‌های وصول‌کننده، می‌تواند تا حدی این اثر را پوشش دهد.

### ۱. فروش و مولدسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

با توجه به توضیحاتی که در خصوص مولدسازی و اموال هدف در آن مطرح شد، می‌توان حداقل سه گروه از ردیف‌های منابع بودجه را ذیل مفهوم فروش و مولدسازی دارایی‌ها دسته‌بندی کرد:

- منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول،
- منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،
- درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (بند سایر درآمدها).

در حال حاضر مهم‌ترین دسته از منابع فوق به‌لحاظ حجم عواید، منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول است. در جدول ۱ عناوین و میزان منابع پیش‌بینی شده از این محل به تفکیک منابع عمومی (ملی و استانی) و اختصاصی مشاهده می‌شود.

جدول ۱. منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال در لایحه بودجه ۱۴۰۱ (میلیون ریال)

عنوان	عمومی			جمع کل
	ملی	استانی	کل	
فروش ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی	۱۰۰,۲۵۱	۰	۱۰۰,۲۵۱	۱۰۰,۲۵۱
فروش و واگذاری اراضی دولتی	۱۰۰,۰۰۰	۰	۱۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰
فروش ماشین‌آلات و تجهیزات دولتی	۱۰۰,۰۰۰	۰	۱۰۰,۰۰۰	۸۰۰,۰۰۰
فروش و واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۰,۰۰۰	۰	۱۰۰,۰۰۰	۳,۶۰۰,۰۰۰
فروش و واگذاری اموال تملیکی	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
فروش خانه‌های سازمانی	۱۰۰,۰۰۰	۰	۱۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰
واگذاری اراضی برای اسکان عشایر	۱۸,۲۰۹	۰	۱۸,۲۰۹	۱۸,۲۰۹
ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	۵۰۰,۰۰۰	۰	۵۰۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰
فروش زندان‌های قدیمی و اموال منقول مازاد سازمان زندان‌ها	۰	۰	۰	۲,۰۰۰,۰۰۰
سازمان امور عشایری - فروش فروشگاه‌ها، جایگاه‌های سوخت و انبارها	۵۵,۰۰۰	۰	۵۵,۰۰۰	۵۵,۰۰۰
فروش دارایی‌های وزارت راه و شهرسازی برای تأمین سرمایه اولیه صندوق حمل‌ونقل	۲,۴۲۶,۵۴۰	۰	۲,۴۲۶,۵۴۰	۲,۴۲۶,۵۴۰
فروش اموال مازاد دولت موضوع بند «ب» تبصره «۱۸»	۷۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۳۰,۰۰۰,۰۰۰
فروش اموال در اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
فروش اموال و دارایی‌های مازاد بانک‌های دولتی	۱,۵۰۰,۰۰۰	۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰
فروش اموال و دارایی‌های مازاد دستگاه‌های وابسته به قوه قضائیه	۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰
تهاتر اراضی و املاک شرکت‌های عمران شهرهای جدید، سازمان ملی زمین و مسکن و بازآفرینی شهری	۰	۰	۰	۰
فروش و اجاره املاک مازاد آموزش و پرورش	۰	۰	۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰
فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد وزارت ارتباطات	۱	۰	۱	۱
وزارت جهاد کشاورزی - فروش اراضی فُایاب	۱,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰
وزارت جهاد کشاورزی - فروش اموال	۱	۰	۱	۱
جمع فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۱۰۶,۰۰۰,۰۰۲	۱۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۶۱,۰۰۰,۰۰۲	۳۲۷,۰۲۰,۰۰۲

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

همان‌طور که مشخص است منابع حاصله این بخش به‌طور سرجمع (ملی و استانی - منابع عمومی و اختصاصی) نزدیک به ۳۳ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. این بند از ردیف‌های مختلفی تشکیل شده که عمدتاً مربوط به فروش ساختمان‌ها و اراضی و بعضاً اجاره آنهاست که به‌موجب احکامی از قوانین مختلف در ردیف‌های بودجه درج می‌شوند. مهم‌ترین ردیف این جدول ردیف (فروش اموال مازاد دولت موضوع بند «ب» تبصره «۱۸») است که با ۲۳ هزار میلیارد تومان، حدود ۷۰ درصد از حجم منابع این



بخش را تشکیل می‌دهد. این ردیف پیش از این در قالب تبصره «۱۲» بودجه ثبت می‌شد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، به تبصره «۱۸» انتقال یافته است. از رقم ۲۳ هزار میلیارد تومان مربوط به این ردیف، ۱۵/۵ هزار میلیارد تومان در قالب اموال استانی و ۷/۵ هزار میلیارد تومان از محل اموال ملی درج شده است. پس از این، ردیف «درآمد حاصل از فروش و اجاره املاک مزاد آموزش و پرورش» نیز با رقم ۶ هزار میلیارد تومان سهم ۱۸ درصدی را دارد. باقی ردیف‌هایی که در جدول مشاهده می‌شود سرجمع کمتر از ۱۲ درصد منابع پیش‌بینی شده در این بخش را به‌خود اختصاص می‌دهند.

همان‌طور که در جدول ۲ مشخص است، در دسته دوم یعنی منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، رقم ۵۰۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. منابع پیش‌بینی شده این بخش در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ دوبرابر این رقم بوده است. با وجود این، عملکرد ۹ ماهه این بخش تنها ۴/۶ میلیارد تومان گزارش شده که نشانگر عملکرد کمتر از یک درصدی (نسبت به مصوب نه‌دوازدهم) است. لذا کاهش این رقم در راستای واقعی‌سازی منابع بودجه قابل تأیید به‌نظر می‌رسد. شایان ذکر است، اگرچه درآمد حاصل از بهره مالکانه معادن و همچنین بهره مالکانه و حق بهره‌برداری طرح‌های منابع طبیعی و انتفاع و تغییر نمایندگی اراضی ملی و دولتی، ذیل بخش درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، نوعی از مولدسازی دارایی‌های دولت به‌شمار می‌رود، با وجود این در قالب این گزارش از بررسی این بخش صرف‌نظر شده و لذا در آمارهای ارائه شده نیز محسوب نمی‌شود.

جدول ۲. منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

عنوان	عمومی			جمع کل
	ملی	استانی	کل	
منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰

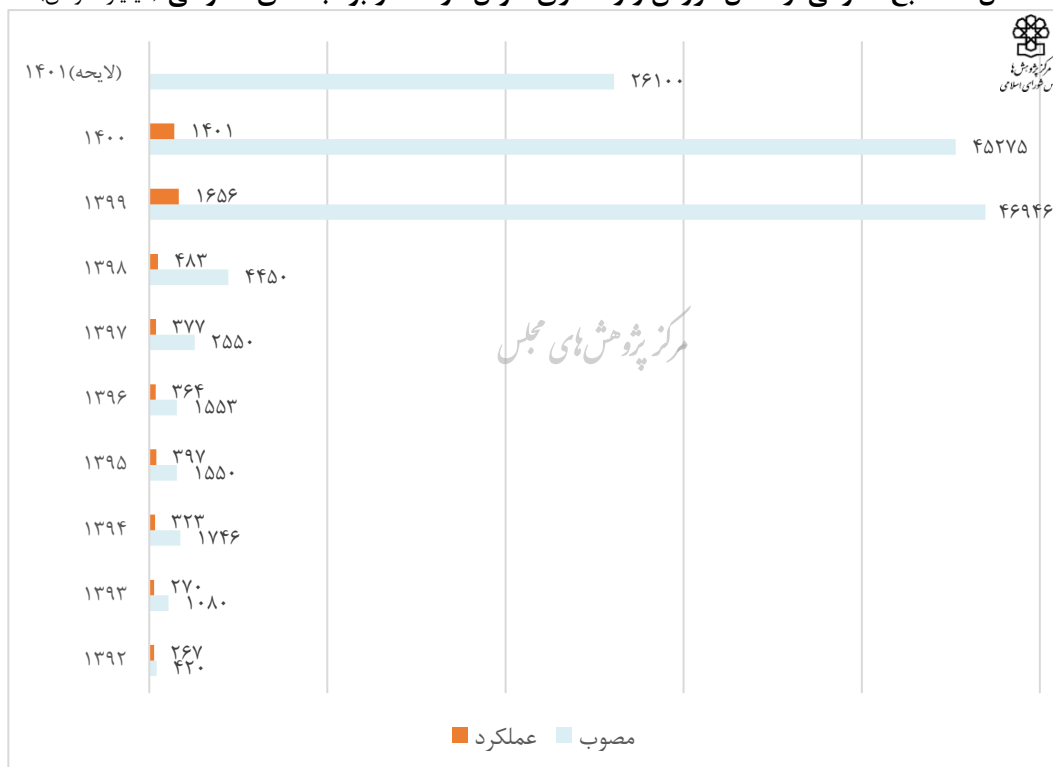
مأخذ: همان.

## ۲. پیشینه و عملکرد فروش و مولدسازی در سالیان اخیر

سالیان زیادی است که پیش‌بینی منابع بودجه‌ای از محل فروش و واگذاری اموال دولت به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به انجام رسیده است. این قبیل فروش و واگذاری‌ها تا سال ۱۳۹۶ اغلب به‌موجب احکامی غیر از تبصره‌های بودجه صورت می‌پذیرفت، با وجود این از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۰ عمدتاً در قالب تبصره «۱۲» بودجه، احکامی در این خصوص تدوین گردید. شکل ۱ ارقام مصوب و عملکرد منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول را نمایش می‌دهد. این نمودارها نشانگر کل فروش و واگذاری هستند، چه ردیف‌های مرتبط با قوانین مختلف و چه

ردیف‌هایی که در قالب احکام تبصره‌های بودجه پیش‌بینی شده است. همان‌طور که از شکل مشخص است، دو نکته اصلی در این خصوص جلب توجه می‌کند؛ نخست افزایش چشمگیر منابع پیش‌بینی شده این بخش از سال ۱۳۹۹ و دوم درصد تحقق بسیار پایین که در سالیان اخیر تشدید شده است. در پنج سال اخیر (از سال ۱۳۹۶ تا انتهای هشت‌ماهه اول سال ۱۴۰۰)، جمعاً حدود ۴۳۰۰ میلیارد تومان منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت تحقق یافته؛ که بیش از هفتاد درصد (۷۰٪) از این رقم مربوط به عملکرد سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است. به‌طور خاص در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بالغ بر ۴۵ هزار میلیارد تومان منابع از محل فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت پیش‌بینی شد. بررسی عملکرد بودجه سال جاری حاکی از آن است که در ۹ ماهه اول سال، تنها حدود ۱۴۰۰ میلیارد تومان از منابع پیش‌بینی شده این بخش محقق شده است. این بدان معناست که عملکرد در این بخش حدود چهار درصد (۴٪) (نسبت به نه‌دوازدهم) است.

شکل ۱. منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت در بودجه‌های سنواتی (میلیارد تومان)<sup>۱</sup>



مأخذ: برگرفته از قوانین بودجه و گزارش‌های خزانه‌داری کل کشور.

۱. در خصوص سال ۱۴۰۰، عملکرد ۹ ماهه درج شده است.



اگرچه در سالیان گذشته فروش اموال دولت به صورت پراکنده و در قالب احکامی از قوانین مختلف در کشور انجام شده است، اما همان طور که ذکر شد از سال ۱۳۹۶ به طور مستقیم و عمدتاً در قالب تبصره «۱۲» بودجه احکامی با موضوع فروش و مولدسازی اموال دولت به بودجه اضافه شد. لذا جا دارد تا احکام مرتبط با این حوزه در تبصره «۱۲» بودجه به صورت جزئی تر مورد بررسی قرار گیرد.

در بند «ج» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۶، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شد از محل فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد در اختیار خود (با برخی استثنائات) پس از واریز به درآمد عمومی نسبت به بازخرید کارکنان مازاد رسمی و غیررسمی و پرداخت پاداش پایان خدمت اقدام نمایند. در بند «ب» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شد تا از محل فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد و پس از واریز به حساب درآمد عمومی، نسبت به بازخرید کارکنان مازاد رسمی و غیررسمی و پرداخت پاداش پایان خدمت اقدام نماید. همچنین در بند «ج» به دولت اجازه داده شد تا از محل فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد خود تا سقف یک هزار میلیارد تومان نسبت به تأمین منابع مالی همسان‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری اقدام نماید. در بند «د» نیز استانداران مکلف شدند پیشنهاد فروش ساختمان‌های ملکی دستگاه‌های اجرایی مستقر در شهرستان‌ها را به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ارائه و پس از تصویب و فروش درآمد را به حساب درآمدهای عمومی واریز نمایند، مقرر شد این درآمد پس از تبادل موافقتنامه، صرف احداث و تکمیل مجتمع‌های اداری همان شهرستان شود.

در تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نیز علاوه بر تکرار احکام مشابه بندهای «ب» و «د» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، واژه **مولدسازی** در بودجه ظاهر و در این قالب به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده شد تا سقف دو هزار میلیارد تومان نسبت به مولدسازی دارایی‌های دولت با استفاده از ابزارهای مالی (اعم از اجاره بلندمدت، صکوک اجاره، ترهین و توثیق) اقدام نماید. همچنین اجازه داده شد این وزارتخانه تا سقف ۹۵۰ میلیارد تومان از اموال منقول و غیرمنقول مازاد دولت را بدون رعایت تشریفات مربوط به تصویب هیئت وزیران از طریق مزایده به فروش رساند.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نیز علاوه بر شمول حکم مشابه بند «د» دو سال گذشته، سقف ارقام منتسب به مولدسازی و فروش اموال در بند «د» نسبت به سال ۱۳۹۸ **رشد چشمگیری** داشت؛ به طوری که به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده شد تا سقف هشت هزار میلیارد تومان نسبت به مولدسازی دارایی‌های دولت اقدام کند و تا سقف ۴۰ هزار میلیارد تومان از اموال منقول و غیرمنقول مازاد دولت را از طریق مزایده به فروش رساند. در خصوص نحوه مصرف عواید حاصل از فروش نیز سازمان برنامه و بودجه موظف گردید ۵۰ درصد از عواید را بابت افزایش تخصیص اعتبارات قانون بودجه، برای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه تمام پیوست (۱) و استانی ابلاغ نماید. به علاوه در جزء «۱» همین بند بر تکمیل اطلاعات سامانه سادا تأکید و اختصاص اعتبارات طرح‌های تعمیرات اساسی و ماشین‌آلات و

تجهیزات منوط به ثبت اطلاعات شد. همچنین شرکت‌های دولتی مکلف به ارائه پیشنهادهای مولدسازی شدند به طریقی که بسته به نوع مالکیت دارایی پیشنهاد را به هیئت وزیران یا مجمع عمومی ارائه کنند. در تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، علاوه بر احکام مشابه سال ۱۳۹۹، تغییراتی نیز به وجود آمد؛ برای تکمیل اطلاعات سادا توسط دستگاه‌های اجرایی مهلت پایان اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ تعیین گردید و وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه یافت رأساً نسبت به شناسایی املاک و اراضی دولتی اقدام کند و چنانچه اموالی تا پایان شهریورماه ۱۴۰۰ در سامانه سادا ثبت نشد، نسبت به اصلاح سند مالکیت و یا مستندسازی آن به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید. سقف مولدسازی دارایی‌های دولت در اختیار دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی دو هزار میلیارد تومان تعیین و به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده شد تا سقف ۱۷/۶ هزار میلیارد تومان از اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول و حقوق مالی مازاد دولت را در بورس املاک و مسکن و یا از طریق مزایده عمومی در سامانه تدارکات الکترونیک دولت به فروش رساند. همچنین در بودجه سال ۱۴۰۰ اجازه تشکیل صندوق املاک و مستغلات صادر شد. بر این اساس به‌منظور تسهیل واگذاری اموال غیرمنقول دولت و شرکت‌های دولتی از طریق بهادارسازی آن دارایی‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه یافت تا نسبت به تشکیل صندوق‌های املاک و مستغلات<sup>۱</sup> و ایجاد زمینه معاملات واحدهای این صندوق‌ها و واگذاری تمام یا بخشی از مالکیت صندوق‌های مذکور از طریق یکی از بورس‌های تحت نظارت بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار اقدام نماید.

در جدول ۳ ابعاد مختلف فروش و مولدسازی در احکام بودجه‌ای گردآوری شده است؛ احکامی که عمدتاً در تبصره «۱۲» بودجه قرار می‌گیرند به‌لحاظ متولی، سقف منابع پیش‌بینی شده (در صورت وجود)، میزان تحقق یا عملکرد و محل پیش‌بینی شده برای هزینه‌کرد عواید در دو بخش فروش و مولدسازی به‌صورت مجزا مشخص شده است. در ستون انتهایی نیز جمع تحقق منابع فروش و مولدسازی مربوط به تبصره «۱۲» بودجه‌های سنواتی درج شده است. طی این پنج سال که تبصره «۱۲» بودجه میزبان احکام فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت است، جمعاً حدود ۱۳۰۰ میلیارد تومان از محل فروش دارایی‌ها در قالب احکام تبصره «۱۲» بودجه ایجاد شده و عملکرد مولدسازی این تبصره تقریباً صفر است. شایان ذکر است که دایره اقدامات وزارت امور اقتصادی و دارایی در این زمینه محدود به تبصره «۱۲» نیست و بخشی از فروش اموال دستگاه‌های اجرایی، در نهایت به ردیف‌های غیر از تبصره «۱۲» بودجه واریز می‌شود که آمار تجمیعی آنها (عملکرد تبصره «۱۲» و ردیف‌های مرتبط با سایر قوانین) در شکل ۱ ارائه شد.



### جدول ۳. فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت در قالب احکام تبصره «۱۲» بودجه‌های سنواتی

(میلیارد ریال)

جمع تحقق فروش و مولدسازی	مولدسازی		فروش			قانون بودجه
	تحقق	سقف	محل هزینه	تحقق	سقف	
۱۲	-	-	بازخريد کارکنان مازاد رسمي و غيررسمي و پرداخت پاداش پايان خدمت	۱۲		دستگاه‌های اجرائی ۱۳۹۶
۲۹۵	-	-	بازخريد کارکنان مازاد رسمي و غيررسمي و پرداخت پاداش پايان خدمت	۲۹۵		دستگاه‌های اجرائی ۱۳۹۷
			منابع مالي همسان‌سازي حقوق بازنشستگان لشكري و كشوري	۰	۱۰	دولت
			احداث و تکميل مجتمع‌های اداري شهرستان‌ها	۰		استانداران
۶۹	-	-	بازخريد کارکنان مازاد رسمي و غيررسمي و پرداخت پاداش پايان خدمت	۶۹		دستگاه‌های اجرائی ۱۳۹۸
			احداث و تکميل مجتمع‌های اداري شهرستان‌ها	۰		استانداران
			.....	۰	۹۵۰۰	وزارت اقتصاد
۷۶۹۲	۰	۸۰۰۰۰	احداث و تکميل مجتمع‌های اداري شهرستان‌ها	۰		استانداران
			۵۰ درصد از عوايد بابت افزايش تخصيص اعتبارات قانون بودجه، تکميل طرح‌های تملك دارایی‌های سرمايه‌ای نيمه‌تمام پيوست (۱) و استاني	۷۶۹۲	۴۰۰۰۰۰	وزارت اقتصاد ۱۳۹۹
				۰		شرکت‌های دولتي
۴۷۴۶	۰	۰	احداث و تکميل مجتمع‌های اداري شهرستان‌ها	۰		استانداران ۱۴۰۰
			...	۴۷۴۶۲	۱۱۷۶۰۰۰	وزارت اقتصاد
۱۲۸۱۴	جمع کل					

شاید این سؤال ایجاد شود که در سال‌های اخیر دلایل اصلی عملکرد ضعیف تبصره «۱۲»، علی‌الخصوص در بخش مولدسازی چیست؟ در پاسخ به این سؤال می‌توان به چند دسته از دلایل اشاره کرد:

– اولاً، همان‌طور که ذکر شد، لزوماً تمام منابع مرتبط به ردیف‌های مربوط به تبصره «۱۲» واریز نمی‌شود و دستگاه‌ها حسب اجازه‌های قانونی پراکنده، عواید به‌دست آمده از فروش یا اجاره را به

۱. در بودجه سال ۱۴۰۰، مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان نیز به‌موجب بند «و» تبصره «۲» بودجه پیش‌بینی شده که در مدت ۶ ماهه عملکردی نداشته است.  
 ۲. آمار عملکرد ۹ ماهه اول سال ۱۴۰۰.

ردیف‌های دیگری واریز می‌کنند.

– **ثانیاً**، تا زمانی که نظام مدیریت دارایی و مدیریت متمرکز املاک و مستغلات استقرار نیابد نمی‌توان انتظار داشت یک نهاد، بدون برخورداری از پشتیبانی سیاستی و قانونی به شیوه متمرکز به مولدسازی اموال دولت مبادرت ورزد.

– **ثالثاً**، در نبود این نظام، یکی از محرک‌هایی که می‌تواند دستگاه‌ها را به همکاری در راستای مولدسازی وادارد، بازگشت عواید است که این امر نیز در بخش مولدسازی صورت نگرفته بود.

### ۳. نکات مهم و قابل توجه در لایحه بودجه

در این قسمت به نکات قابل توجه در خصوص فروش و مولدسازی اموال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اشاره می‌شود؛ چند نکته ابتدایی عمده‌تاً مربوط به تغییرات لایحه بودجه ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال جاری است و باقی موارد با توجه به فضای کلی احکام و ردیف‌های فروش و مولدسازی اموال در بودجه سالیان اخیر نگارش شده است.

#### ۳-۱. تغییرات لایحه نسبت به بودجه سال جاری

– **حذف ردیف مربوط به انجام مولدسازی توسط وزارت اقتصاد:** در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مولدسازی جدا از فروش اموال، دارای ردیف اختصاصی بود که دو هزار میلیارد تومان از محل آن پیش‌بینی شد. این ردیف در لایحه سال ۱۴۰۱ حذف شده است. اگرچه این ردیف در ۶ ماهه اول سال جاری (بجز یک مورد پیشنهاد جهاد کشاورزی در استان سمنان برای اجاره چهار قطعه زمین) عملکردی نداشته است، اما حذف کامل حکم مولدسازی نیز می‌تواند موجب تضعیف حرکت به سمت نگاه مولدسازی دارایی‌های دولت و تحدید مدیریت دارایی به فروش اموال شود. البته در قالب احکامی مانند بند «ز» تبصره «۷»، اجازه مولدسازی به وزارتخانه ارتباطات و فناوری اطلاعات داده شده که بهتر است با مدیریت مرکزی وزارت امور اقتصادی و دارایی به انجام رسد. لذا شایسته است ضمن تکرار اجازه مولدسازی به وزارت اقتصاد، سازوکار بازگشت عواید به دستگاه پیشنهاددهنده به‌منظور جلب همکاری آنها در بخش مولدسازی برنامه‌ریزی شود.

– **تغییر ترکیب فروش از ملی به سمت استانی:** در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نزدیک به ۱۰۰ درصد منابع به‌صورت ملی پیش‌بینی شده بود، در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ قریب به نیمی از منابع از طریق استان‌ها برنامه‌ریزی شده است. به‌طوری که حدود ۱۵/۵ هزار میلیارد تومان از کل ۳۳ هزار میلیارد تومان منابع پیش‌بینی شده، در بخش استانی قرار دارد.



- افزایش پیش‌بینی در بخش منابع اختصاصی: در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، حدود ۲۰ درصد از منابع به‌صورت منابع اختصاصی دستگاه‌ها پیش‌بینی شده است. این در حالی است که در قانون بودجه سال جاری سهم منابع اختصاصی کمتر از نیم درصد بود. این افزایش عمدتاً مربوط به پیش‌بینی ۶ هزار میلیارد تومان از محل فروش و اجاره املاک مازاد آموزش و پرورش است که به‌صورت منابع اختصاصی پیش‌بینی شده است.

- حذف ردیف واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد دولت (موضوع بند «و» تبصره «۲» بودجه سال ۱۴۰۰): در قالب جزء «۲» بند «و» تبصره «۲» بودجه سال ۱۴۰۰، مقرر شد مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان منابع از طریق واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد دولت به‌منظور تأمین مجموعه بزرگی از هزینه‌های جاری<sup>۱</sup> اختصاص یابد. مشابه این حکم در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ وجود ندارد. حذف این حکم تغییر مثبتی محسوب می‌شود، زیرا در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۰ ردیف درآمدی این قسمت هیچ وصولی نداشته و از محل ردیف هزینه‌ای مربوط به آن مبلغی اختصاص نیافته است، لذا ذکر این ارقام در جدول منابع بودجه به‌نوعی پوشش صوری کسری بودجه محسوب می‌شود.

- هدایت عواید به سمت هزینه‌های سرمایه‌ای: در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ سعی شده با انتقال احکام فروش اموال از تبصره «۱۲» به تبصره «۱۸» و واریز عواید حاصل از فروش و مولدسازی به یک صندوق توسعه‌ای، عواید حاصله از فروش و مولدسازی از هزینه‌های جاری دولت به سمت هزینه‌های سرمایه‌ای هدایت شود. توضیح اینکه اغلب بندهای مربوط به فروش و مولدسازی اموال تا پیش از این در قالب تبصره «۱۲» درج می‌شد که هدف از آنها پوشش هزینه‌های جاری و عمدتاً حقوق و دستمزد و پاداش بازنشستگی بود، اما در لایحه بودجه ۱۴۰۱، احکام مربوط به اموال دولت در قالب تبصره «۱۸» با موضوع رشد و اشتغال مطرح شده است. اگرچه این تغییر فی‌نفسه موضوع مثبتی به‌شمار می‌آید و می‌تواند سرفصل اصلاحات اساسی در این بخش تلقی شود، با وجود این نکاتی در این زمینه قابل تأمل است. توضیح آنکه این تغییر از آنجا مثبت ارزیابی می‌شود که عواید حاصل از فروش یک دارایی را با این سازوکار می‌توان در جهت ایجاد یک دارایی جدید پیگیری کرد که به نوبه خود سرمایه‌گذاری محسوب شده و اثر مستقیمی بر رشد و اشتغال دارد. اما در شرایط موجود، اختصاص عواید به صندوق استانی ممکن است از برخی جنبه‌ها در انگیزه همکاری دستگاه‌ها تأثیر منفی داشته باشد؛ اولاً، برخی از دستگاه‌ها فاقد طرح عمرانی هستند و از نگاه دستگاه هزینه‌های اولویت‌دار دیگری وجود دارد. ثانیاً،

۱. تأمین بخشی از پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی و هزینه‌های جاری از این قبیل و اعمال مدرک تحصیلی معلمان، پرداخت مطالبات معلمان مأمور به مدارس خارج از کشور، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران موضوع بند «الف» ماده (۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، تأمین پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته مشمولان قانون حالت اشتغال و تبصره ماده (۲۸) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، اجرای قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹، متناسب‌سازی حقوق شهدای بازنشسته و حقوق والدین شهدا با جانبازان پنجاه درصد (۵۰٪) همسان‌سازی حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با حقوق اعضای هیئت علمی غیربالیینی دانشگاه‌های وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تأمین مطالبات سهم قانونی حق عضویت اعضای صندوق ذخیره بسیجیان و اجرای موضوع جوانی جمعیت و حمایت از خانواده.

بودجه برخی از این دستگاه‌ها به صورت ملی تخصیص می‌یابد و در نتیجه بدون برگشت مستقیم منابع، انگیزه همکاری با استانداری تضعیف می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود در مصارف صندوق اولویت‌هایی برای هزینه‌های دستگاه صاحب مال مازاد و وصول‌کننده منابع در نظر گرفته شود.

**– بیش برآوردی منابع در لایحه ۱۴۰۱:** در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، رقم پیش‌بینی شده از این محل قریب به ۳۳ هزار میلیارد تومان درج شده است که بیش از ۲۶ هزار میلیارد تومان آن مربوط به منابع عمومی و حدود ۶ هزار میلیارد تومان آن منابع اختصاصی دستگاه‌ها (عمدتاً آموزش و پرورش) است. این رقم اگرچه به نسبت سال گذشته با کاهش حدود ۲۹ درصدی مواجه است،<sup>۱</sup> با وجود این با توجه به عملکرد سال‌های گذشته، کماکان به نظر بیش برآوردی از این محل در منابع بودجه عمومی وجود دارد که می‌تواند در عمل به کسری بودجه منجر گردد.

### ۲-۳. نکات کلی در خصوص احکام فروش و مولدسازی در سال‌های اخیر

**– عدم توجه به الزامات چارچوب مدیریت دارایی و مولدسازی و تمرکز صرف بر فروش:** کماکان در زمینه به‌کارگیری ظرفیت دارایی‌های دولت، فروش اموال تنها گزینه عملی دولت است؛ به‌طور کلی به نظر می‌رسد مولدسازی در سال‌های اخیر در حد یک واژه روی کاغذ باقی مانده و سیاستگذار صرفاً فروش اموال را دنبال می‌کند، زیرا نه تنها هیچ منبع جدیدی از محل مولدسازی در سال‌های گذشته حاصل نشده، بلکه مهم‌تر از آن هیچ نقشه راه و سازوکار خاصی برای آن در دستور کار قرار نگرفته است. نکته حائز اهمیت آنکه پیش‌نیاز ایجاد درآمد پایدار از ناحیه دارایی‌های دولت، استقرار نظام مدیریت دارایی در کشور است که بجز یک حکم مربوط به سامانه سادا، به هیچ عنوان در قوانین بودجه مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

**– عدم تمرکز در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و عملیات فروش و مولدسازی:** همان‌طور که از احکام و ردیف‌های درآمدی لایحه بودجه نیز مشخص است، فروش و مولدسازی اموال به صورت پراکنده و بدون حضور مؤثر یک نهاد مولدساز مرکزی انجام می‌گیرد. تمرکز در این فرایند علی‌الخصوص در حوزه املاک و مستغلات از آن جهت حائز اهمیت است، که عملکرد پراکنده فرصت ارزش‌افزایی را از دولت سلب می‌کند، زیرا مدیریت و مولدسازی املاک و مستغلات و برخی از روش‌های به‌کارگیری شده در آن، مستلزم تجمیع و بهینه‌سازی کل سبد املاک و مستغلات در اختیار دولت است. همچنین یک نهاد مولدساز این فرصت را دارد تا با به‌کارگیری روش‌های تخصصی، بهترین استفاده را از تمام فرصت‌های موجود ببرد، در حالی که در خصوص دستگاه غیرتخصصی مانند آموزش و پرورش چنین موضوعی هیچ زمانی قابل تصور نیست و اگر هم باشد در راستای وظایف تخصصی این وزارتخانه نیست. لذا پیشنهاد می‌شود یکی از نهادهای موجود در کشور به‌عنوان متولی اصلی مولدسازی با تمام اختیارات لازم شناخته

۱. که عمده آن مربوط به حذف بند مرتبط با فروش اموال در بند «و» تبصره «۲» است.



شود و در این راستا اختیارات و ابزارهای لازم را کسب کند.

**– لزوم تصویب قانون تخصصی در حوزه مدیریت اموال بخش عمومی:** حرکت به سمت ایجاد درآمد پایدار از محل اموال و ایجاد ابزارها و اختیارات مذکور در بند قبل، مستلزم تصویب یک قانون تخصصی است تا ضمن نسخ قوانین به غایت متشتت و پراکنده و ناکارآمد در این حوزه، الزامات اساسی مدیریت و مولدسازی یکپارچه اموال دولت را در اختیار نهاد منتخب قرار دهد. راهکار بازگشت عواید به دستگاهها عموماً با هدف فروش و مولدسازی اموال توسط خود دستگاه و البته جهت‌دهی محل هزینه‌کرد به کارگیری می‌شود. با وجود این، تجارب داخلی و بین‌المللی نشان می‌دهد راهکار اصلی جلب همکاری دستگاهها در خصوص املاک و مستغلات، عمدتاً مبتنی بر سازوکار قهری قانونی است که مالکیت یا اختیار املاک و مستغلات را در یک نهاد مرکزی قرار دهد. زیرا بازگشت عواید اگر به‌منظور هزینه‌های جاری دستگاه صورت پذیرد که با اصول نگاه توسعه‌ای به فروش و مولدسازی اموال متناقض است و از سویی دیگر بازگشت عواید اگر صرفاً برای مصارف سرمایه‌ای دستگاهها انجام پذیرد، ناگفته پیداست که دستگاههای فاقد طرح همچنان انگیزه همکاری ندارند. لذا پیش‌نیاز اصلی این فرایند، ایجاد سازوکار قانونی برای اختیاردهی به نهاد مولدساز است تا ضمن استانداردسازی فضاها و مشخص کردن میزان ملک مورد نیاز هر دستگاه، با اختیار کامل برای فروش و مولدسازی املاک مازاد اقدام کند. بنابراین اگرچه بازگشت عواید می‌تواند به‌عنوان رویکرد تکمیلی در خصوص جلب همکاری لازم در دستگاهها مورد استفاده قرار گیرد، به هیچ عنوان جایگزین بلندمدتی برای پیش‌نیاز مذکور تلقی نمی‌شود. بنابراین شایسته است دولت و مجلس در راستای تصویب قانون تخصصی در حوزه مدیریت اموال بخش عمومی همکاری نمایند، تا ابزار لازم برای مدیریت متمرکز اموال ایجاد گردد.

#### ۴. ظرفیت موجود در مولدسازی اراضی

مولدسازی در فروش ساختمان‌های مازاد دولت خلاصه نمی‌شود؛ در خصوص اموال مختلف و با به‌کارگیری روش‌های گوناگون می‌توان از فرصت‌های جالب توجهی در راستای ایجاد عواید و سرمایه‌گذاری آنها در کشور استفاده کرد. یکی از این مسیرها فرصت بهره‌گیری از ظرفیت اراضی است. اصولاً ایجاد مناطق شهری جدید و میل مردم به تملیک املاک و مستغلات از فرصت‌هایی است که به‌موجب آن می‌توان با رویکرد مولدسازی اراضی، درآمدهای قابل توجهی را برای دولت ایجاد کرد. کشورهای مختلف با درک اهمیت درآمدزایی از چنین فرصتی به نفع عموم جامعه، هزینه‌های هنگفت زیرساختی و همچنین تسهیل دسترسی محرومان به مسکن را از این محل تأمین کرده‌اند. در جدول ۴ نمونه‌هایی از به‌کارگیری این فرصت‌ها ذکر شده است. در برخی از این نمونه‌ها منابع حاصل از حراج اراضی دولتی که در یک مقطع زمانی و در خصوص یک پروژه حاصل شده است، با کل بودجه عمرانی ایران قابل مقایسه

است. جالب اینکه در خصوص تجربه‌ای مانند قاهره مصر، مساحت کل زمین‌های حراج شده تنها حدود ۳ هزار هکتار بوده که مساحت آنچنان وسیعی به حساب نمی‌آید.<sup>۱</sup>

جدول ۴. نمونه‌هایی از تأمین مالی زمین‌محور پروژه‌های زیرساختی

اهمیت مقایسه‌ای	حجم تأمین مالی و محل استفاده	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	۳/۱۲ میلیارد دلار برای 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)، ۲۰۰۷
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	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 ۲۳ کیلومتری از بندر بمبئی هزینه شد.	بمبئی هند: حراج زمین در مرکز تجاری جدید شهر (ژانویه ۲۰۰۶، نوامبر ۲۰۰۷، در مجموع ۱۳ هکتار)
درآمد فروش از کل هزینه سرمایه‌ای آژانس فراتر رفت و همچنین معادل ۱۷ درصد از برنامه پنج‌ساله سرمایه‌گذاری بود.	۱ میلیارد دلار برای سرمایه‌گذاری آژانس در زیرساخت‌های اصلی حمل‌ونقل، بخشی دیگر برای تأمین مالی تعهدات بازنشستگی و ایجاد امکان اخذ وام بدون ضمانت یا یارانه دولتی	کیپ تاون، آفریقای جنوبی: فروش املاک ویکتوریا و آلبرت واترفورت توسط آژانس حمل‌ونقل بین دولتی ترنسنت. ۲۰۰۶
در مورد پکن ارزش قرارداد اجاره زمین در سال ۲۰۰۹ معادل نیمی از کل درآمد مالیاتی بود.	هانگژو (۱۶ میلیارد دلار)، شانگهای (۱۶ میلیارد) و پکن (۱۴ میلیارد) شهرهای فوق در درآمد قرارداد اجاره زمین در سال ۲۰۰۹ پیشرو بودند.	دولت‌های محلی چین: اجاره زمین برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری در مقیاس بزرگ

مأخذ: برگرفته از پترسون، ۲۰۰۹.

انجام چنین پروژه‌هایی در کشور با توجه به زیرساخت‌های قانونی موجود قابل پیگیری است و نیازی به اعطای مجوز آن در قالب احکام بودجه نیست. با وجود این، به‌منظور تقریب به ذهن در کادر زیر یک پروژه فرضی برای مولدسازی اراضی<sup>۲</sup> در تهران در نظر گرفته شده است. محاسبات اولیه نشان می‌دهد ظرفیت موجود در این بخش می‌تواند منجر به آن شود که سرمایه‌گذاری کشور از محل منابع عمومی تا حدود سه برابر افزایش یابد.<sup>۳</sup> کادر ۱ را مطالعه کنید.

۱. به‌عنوان مثال مساحت شهر جدید پرند ۱۷ هزار هکتار است.  
 ۲. شایان ذکر است مولدسازی اراضی روش‌های مختلفی را شامل می‌شود که در قالب گزارشی تخصصی به آنها پرداخته خواهد شد.  
 ۳. برای درک بزرگی این ظرفیت توجه کنید که کل هزینه‌های سرمایه‌ای لایحه ۲۵۰ هزار میلیارد تومان است و یا تراز عملیاتی یا شکاف درآمد - هزینه لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، ۳۰۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود.



## کادر ۱

**الگوی برای مولدسازی اراضی: پیشنهاد ایجاد یک شهرک هوشمند<sup>۱</sup>**

با توجه به مثال‌های بیان شده در خصوص مولدسازی اراضی و به منظور ترسیم فرصت‌های پیش رو در ایران، به یک مثال فرضی و ساده در خصوص مولدسازی اراضی اشاره می‌شود؛ فرض کنید دو هزار هکتار از اراضی دولتی در داخل محدوده یا حریم (یا نزدیکی) شهری همانند تهران انتخاب شود؛ با تهیه طرح تفصیلی برای این منطقه در یک سازوکار رقابتی می‌توان به صورت مختلف برای واگذاری اراضی و ساخت آنها برنامه‌ریزی و در نتیجه عواید قابل توجهی برای سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای دولت ایجاد کرد. با محاسبات ساده‌سازی شده، ویژگی‌های اصلی این پروژه فرضی عبارتند از:

– **عواید:** با فرض ۸۰۰ هکتار اراضی خالص آماده به واگذاری (جهت مصارف مسکونی، تجاری و موارد مشابه) در این پروژه و قیمت هر مترمربع ۵۰ میلیون تومان، حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان عواید حاصل می‌شود.

– **هزینه:** اگر هزینه اولیه آماده‌سازی زمین را ۲۰۰ هزار تومان برای هر مترمربع و زیرساخت‌های اولیه را ۸۰۰ هزار تومان در هر مترمربع در نظر بگیریم، مجموعاً سرمایه اولیه حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان نیاز است.

– **سازوکار:** الگوی پیشنهادی می‌تواند با به‌کارگیری سه رکن اصلی پیگیری شود:

- هیئت راهبری پروژه مولدسازی زمین
- نهاد واسط
- سرمایه‌گذاران و پیمانکاران خصوصی

هیئت راهبری می‌تواند متشکل از یک نماینده از طرف رئیس‌جمهور، وزیر راه و شهرسازی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، مدیرعامل بانک مسکن و دو خبره حوزه مسکن و شهرسازی (با رویکرد ارزش‌افزایی به اراضی) باشد. همچنین از ظرفیت نهادهای تخصصی حوزه مسکن (مانند بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) به‌عنوان نهاد واسط می‌تواند استفاده شود. دولت زمین‌های مورد نظر را در اختیار نهاد واسط قرار می‌دهد، این نهاد پس از تهیه طرح تفصیلی پروژه، کل اراضی را براساس طرح مذکور به چندین بخش تقسیم کرده و پس از تعیین قیمت پایه کارشناسی از طریق سازوکار حراج، هر بخش را به پیمانکار یا کنسرسیومی از پیمانکاران منتقل می‌کند. این پیمانکاران ملزم خواهند بود براساس طرح تفصیلی پروژه و به فراخور کاربری‌های هدفگذاری شده، چارچوب‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با ایجاد یک شهرک هوشمند که به تصویب هیئت اجرایی می‌رسد را رعایت نمایند.

۱. شایان ذکر است این الگو و سازوکار صرفاً برای نمایش ظرفیت موجود نگارش شده است، لذا شروع فازهای اجرایی مستلزم برنامه‌ریزی‌ها و محاسبات ذوابعادی است که علاوه بر عواید اقتصادی، دیگر ابعاد پروژه در آن مورد بررسی قرار گیرد.

### ۵. احکام پیشنهادی

در این بخش بر مبنای محتوای ارائه شده در متن گزارش، پیشنهادهایی جهت اصلاح و تکمیل احکام مربوط به فروش و مولدسازی اموال در لایحه بودجه ۱۴۰۱ ارائه شده است.

#### کادر ۲

#### تبصره «۷» - بند «ز» - حفظ با اصلاح

متن بند «ز» تبصره «۷» - وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مجاز به مولدسازی اموال و دارایی‌های غیرمنقول و همچنین تغییر کاربری و فروش اموال غیرمنقول مازاد خود و دستگاه‌های تابعه تا سقف یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال است. منابع حاصله پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور از طریق صندوق پیشرفت و عدالت ایران (موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» این قانون) به وزارتخانه مربوطه اختصاص می‌یابد تا صرف توسعه شبکه ملی اطلاعات شود.

**دلایل توجیحی:** اگرچه با انجام عملیات فروش و مولدسازی توسط این دستگاه‌ها مخالفتی وجود ندارد، اما وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نهاد تخصصی مولدسازی نیست، به‌علاوه به‌دلیل احتمال بروز مشکلاتی چون فروش مال دیگر دستگاه‌ها، موازی‌کاری، املاک دارای معارض و ایجاد دعوای حقوقی و به‌منظور تسهیل و نظام‌مند شدن فرایند فروش اموال و به‌طور کلی ایجاد نظام مدیریت دارایی‌ها، شایسته آن است که این عملیات با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال دولت به انجام رسد. برای ایجاد انگیزه در این دستگاه نیز می‌توان از سازوکار بازگشت عواید به آنها استفاده کرد.

**پیشنهاد:** اصلاح سطر اول حکم به این صورت: «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال دولت، مجاز به ...»



## کادر ۳

## تبصره «۸» - بند «ه» - حفظ با اصلاح

متن بند «ح» تبصره «۸» - وزارت جهاد کشاورزی موظف است تا سقف دویست هزار میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اموال منقول و غیرمنقول مازاد خود و دستگاه‌های تابعه را به فروش رسانده و به ردیف درآمدی ۲۱۰۲۳۲ مندرج در جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید. وجوه حاصله از ردیف ۴۱-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون پس از واریز به صندوق پیشرفت و عدالت ایران (موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» این قانون) به وزارتخانه مربوطه اختصاص می‌یابد تا صرف کمک‌های فنی و اعتباری، یارانه نهاده و محصول با اولویت اجرای الگوی کشت، کشاورز قراردادی، توسعه کشاورزی نوین، شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی، عملیات آب و خاک و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی و تضمین سرمایه‌گذاری و صادرات محصولات کشاورزی شود.

آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک وزارت جهاد کشاورزی، سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**دلایل توجیحی:** اگرچه با انجام عملیات فروش و مولدسازی توسط این دستگاه‌ها مخالفتی وجود ندارد، اما وزارت جهاد کشاورزی نهاد تخصصی مولدسازی نیست، به‌علاوه به‌دلیل احتمال بروز مشکلاتی چون فروش مال دیگر دستگاه‌ها، موازی‌کاری، املاک دارای معارض و ایجاد دعوای حقوقی و به‌منظور تسهیل و نظام‌مند شدن فرایند فروش اموال و به‌طور کلی ایجاد نظام مدیریت دارایی‌ها، شایسته آن است که این عملیات با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال دولت به انجام رسد. برای ایجاد انگیزه در این دستگاه نیز می‌توان از سازوکار بازگشت عواید به آنها استفاده کرد.

## پیشنهاد

- اصلاح سطر اول حکم به این ترتیب: «وزارت جهاد کشاورزی با تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال دولت، مجاز است تا سقف دویست هزار میلیارد...»

- حذف فراز انتهایی حکم «آیین‌نامه اجرایی این بند به ...»

## کادر ۴

## تبصره «۱۱» - بند «ب» - حفظ با اصلاح

متن بند «ب» تبصره «۱۱» - به منظور توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور و ارتقای سطح بهره‌وری در این بخش، وزارت راه و شهرسازی از طریق شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه مجاز به مولدسازی اموال منقول و غیرمنقول خود و همچنین تغییر کاربری و فروش زمین‌های مازاد در اختیار تا سقف یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال است. منابع حاصله پس از واریز به حساب صندوق توسعه حمل و نقل نزد خزانه‌داری کل کشور صرف تکمیل، توسعه و نگهداری زیرساخت‌های حمل و نقل جاده‌ای، ریلی، هوایی، دریایی و تجهیزات و ناوگان می‌شود.

**دلایل توجیحی:** به دلیل احتمال بروز مشکلاتی چون فروش مال دیگر دستگاه‌ها، موازی‌کاری، املاک دارای معارض و ایجاد دعوای حقوقی و به منظور تسهیل و نظام‌مند شدن فرایند فروش اموال و به طور کلی ایجاد نظام مدیریت دارایی‌ها، شایسته آن است که این عملیات با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان امین اموال دولت به انجام رسد.

**پیشنهاد:** اصلاح حکم به این ترتیب: «به منظور توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور و ارتقای سطح بهره‌وری در این بخش، وزارت راه و شهرسازی از طریق شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه و تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان امین اموال دولت مجاز به مولدسازی...»

## کادر ۵

## تبصره «۱۸» - جزء «۱» بند «ب» - حفظ با اصلاح

متن جزء «۱» بند «ب» تبصره «۱۸» - به رؤسای دستگاه‌های اجرایی ملی / استانداران اجازه داده می‌شود اموال و دارایی منقول و غیرمنقول مازاد دولتی (به استثنای انفال و موارد مندرج در اصل (۸۳) قانون اساسی) در اختیار خود و دستگاه‌ها و مؤسسات تابعه / دستگاه‌های استانی را پس از تأیید کارگروه‌های ملی و استانی واگذاری اموال (اعضای آن در آیین‌نامه اجرایی تعیین می‌شود) و بدون رعایت تشریفات مربوط به تصویب هیئت وزیران با رعایت قوانین و مقررات، از طریق حراج عمومی در بورس کالا و یا از طریق مزایده عمومی در سامانه تدارکات الکترونیک دولت با رعایت قانون تجارت الکترونیک (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷) با اصلاحات و الحاقات بعدی و نیز مقررات تعیین شده در قانون برگزاری مناقصات به نحوی که با مزایده منطبق باشد، به فروش رسانده و منابع حاصل را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند.

معادل وجوه واریزی به صندوق پیشرفت و عدالت ایران نزد خزانه‌داری کل کشور توسط دستگاه‌های اجرایی ملی صرف حمایت از طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با رشد و تولید همان دستگاه در چارچوب جدول شماره (۱۸) شده و وجوه واریزی دستگاه‌های استانی در اختیار صندوق استانی تابعه در استان مربوطه قرار می‌گیرد.

در صورت درخواست وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی تحت پوشش آن، وجوه واریزی به خزانه‌داری کل کشور قابل واریز به حساب صندوق شورای



عالی علوم، تحقیقات و فناوری نزد خزانه‌داری کل کشور است.

**دلایل توجیحی:** تغییرات مذکور در جهت اصلاح چند چالش پیشنهاد شده است: با توجه به سازوکار شکل گرفته در چند سال اخیر، اخذ اجازه از وزارت اقتصاد می‌تواند میزان پیچیدگی و ریسک فساد و مشکلات ناشی از املاک دارای معارض یا موازی‌کاری را کاهش دهد. همچنین در شرایط فعلی اولویت دادن به دستگاه وصول‌کننده منابع در انگیزه همکاری آنها تأثیر بسزایی دارد. ضمناً امکان استفاده از اقساط کوتاه‌مدت می‌تواند در تسریع و تسهیل فرایندها مؤثر باشد.

**پیشنهاد:** حکم فعلی به این ترتیب اصلاح شود: «رؤسای دستگاه‌های اجرایی ملی/ استانداران مکلف‌اند اموال و دارایی منقول و غیرمنقول مازاد (به‌استثنای انفال و موارد مندرج در اصل هشتادوسوم (۸۳) قانون اساسی) دولتی در اختیار خود و دستگاه‌ها و مؤسسات تابعه/ دستگاه‌های استانی را به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام و پس از تشخیص و مجوز وزیر امور اقتصادی و دارایی بدون رعایت تشریفات مربوط به تصویب هیئت وزیران از طریق حراج عمومی در بورس کالای ایران و یا از طریق مزایده عمومی با رعایت مقررات تعیین شده در قانون برگزاری مناقصات به‌نحوی که با مزایده منطبق باشد، به‌صورت نقد یا اقساط (حداکثر شش‌ماهه) به فروش رسانده و منابع حاصل را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

در صورتی‌که دستگاه‌های اجرایی مذکور ظرف سه ماه از تاریخ دریافت مجوز، نسبت به فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد دارای مجوز اقدام نکنند، وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است عملیات فروش اموال مذکور را از طریق یکی از شرکت‌های وابسته به‌خود با رعایت قوانین و مقررات مذکور به انجام رسانده و منابع وصولی را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

معادل وجوه واریزی به صندوق پیشرفت و عدالت ایران نزد خزانه‌داری کل کشور توسط دستگاه‌های اجرایی ملی صرف حمایت از طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با رشد و تولید همان دستگاه در چارچوب جدول شماره (۱۸) شده و وجوه واریزی دستگاه‌های استانی در اختیار صندوق استانی تابعه در استان مربوطه قرار می‌گیرد تا با اولویت دستگاه وصول‌کننده منابع هزینه شود.

## کادر ۶

## تبصره «۱۸» - جزء «۲» بند «ب» - حفظ با اصلاح

متن جزء «۲» بند «ب» - وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز به فروش اموال و دارایی غیرمنقول مازاد ثبت شده در سامانه جامع اموال (سادا) و واریز منابع حاصله به ردیف درآمد عمومی مربوطه در جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور است.

**دلایل توجیحی:** اگر در حکم درج شود که وزارت اقتصاد مجاز به فروش اموال مازاد ثبت شده در سادا است، این امر می‌تواند موجب تضعیف انگیزه ثبت اموال در سادا شود، لذا نیاز به ذکر عبارت «ثبت شده در سادا» نیست و این اجازه می‌تواند به صورت کلی صادر شود.

**پیشنهاد:** تغییر متن حکم به این ترتیب: «وزارت امور اقتصاد و دارایی مجاز به فروش اموال و دارایی غیرمنقول مازاد بدون رعایت تشریفات مربوط به تصویب هیئت وزیران، با تشخیص و مجوز وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌باشد. منابع حاصله به ردیف درآمد عمومی مربوطه در جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود.

این وزارتخانه مکلف است گزارش عملکرد فروش و مولدسازی اموال و محل استفاده عواید آن را به تفکیک دستگاه‌ها و استان‌ها هر سه ماه یکبار به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی ارائه کند».

## کادر ۷

## تبصره «۱۸» - جزء «۳» بند «ب» - حفظ با اصلاح

متن جزء «۳» بند «ب» - در اجرای بند «پ» ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف به شناسایی اموال غیرمنقول ثبت نشده توسط دستگاه‌های اجرایی در سامانه جامع اموال (سادا) هستند. این وزارتخانه ضمن اصلاح اسناد مالکیت اموال غیرمنقول شناسایی شده فوق‌الذکر به نام دولت جمهوری اسلامی ایران، موظف به فروش آنها و واریز منابع حاصله به حساب خزانه‌داری کل کشور است. وزارتخانه مذکور مجاز به شناسایی از طریق بازرسی ادواری، بازدید میدانی با استفاده از ظرفیت بخش غیردولتی و گزارش‌های مردمی است. نیروهای مسلح از احکام این بند مستثنا هستند.

**دلایل توجیحی:** سازوکار اصلی جمع‌آوری اطلاعات سادا، گزارش توسط خود دستگاه است، لذا می‌بایست دستگاه‌ها مکلف شوند اطلاعات املاک که به هر نحو تحت تصرف دارند، ثبت نمایند. ضمناً برای ترغیب دستگاه‌ها به ثبت اطلاعات در سامانه سادا نیاز است که این حکم مشتمل بر ضمانت اجرا باشد. تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که ضمانت‌های اجرایی از جنس عبارات پیشنهادی، مؤثر بوده است. همچنین استفاده از روش‌های مختلف از جمله گزارشات مردمی می‌تواند به‌عنوان یکی از



ظرفیت‌های تکمیل سادا مورد استفاده قرار گیرد که نیازمند تأمین اعتبار است.

**پیشنهاد:** متن حکم به این ترتیب اصلاح شود: «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مکلفند اطلاعات اموال غیرمنقول، انفال و اموال تملیکی که به‌عنوان مالک، بهره‌بردار، متولی و نماینده دولت در اختیار دارند به‌استثنای اماکن نظامی را در سامانه جامع اموال دستگاه‌های اجرایی (سادا) ثبت و تکمیل نمایند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است اموال غیرمنقول ثبت نشده در سامانه جامع اموال (سادا) را از طریق بازرسی ادواری، برون‌سپاری برای برداشت میدانی اطلاعات یا گزارش‌های مردمی با اختصاص پاداش متعارف شناسایی و نسبت به اصلاح اسناد مالکیت آنها به نام دولت جمهوری اسلامی ایران با نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال و فروش و تعیین تکلیف آنها اقدام نماید.

پرداخت هرگونه اعتبارات ازجمله طرح‌های تعمیرات اساسی و ماشین‌آلات و تجهیزات، هزینه آب و برق در سال ۱۴۰۱ و همچنین هرگونه پرداخت برای تجهیز، نگهداری و سایر هزینه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی، سایر منابع و یا اعتبارات و منابع شرکت‌های دولتی برای موارد ثبت نشده در سامانه سادا ممنوع است. عدم اجرای این بند توسط کارکنان دستگاه‌ها به‌منزله تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه عمومی است.

اعتبارات لازم برای هزینه‌های مربوطه ازجمله هزینه برون‌سپاری برداشت میدانی اطلاعات، پاداش اشخاص مؤثر در شناسایی اموال غیرمنقول، عوارض، تهیه نقشه، حق‌الزحمه کارشناس، هزینه‌های ثبتی، تغییر کاربری، عوارض شهرداری و مالیات، در ردیف (...) ذیل ردیف اعتبارات وزارت امور اقتصادی و دارایی پیش‌بینی می‌شود».

## کادر ۸

### تبصره «۱۸» - الحاقی جدید

**دلایل توجیحی:** شفافیت اطلاعات موجود می‌تواند ضمن تحریک دستگاه‌ها در راستای همکاری، موجبات شناسایی املاک جدید و همکاری مردمی در این زمینه را فراهم آورد. ضمناً یکی از سازوکارهای اصلی مدیریت دارایی‌های دولت در کنار جمع‌آوری و ثبت اطلاعات این دارایی‌ها، استانداردسازی فضاهاست که متناسب با کاربری‌های مختلف و فعالیت اصلی هر دستگاه تعیین می‌شود. این امر می‌تواند به شناسایی اموال مازاد کمک شایانی نماید.

**پیشنهاد حکم:** در راستای شفافیت و استفاده حداکثری از املاک دولتی و شناسایی موارد مازاد آن، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اطلاعات اموال غیرمنقول ثبت شده در سادا را (به‌استثنای اماکن نظامی و امنیتی) اعم از تعداد، کاربری، مترژ و ارزش را به تفکیک دستگاه و شهرستان در دسترس عموم قرار دهد و همچنین نسبت به تدوین دستورالعمل استانداردسازی فضاها اقدام کرده و میزان بهره‌مندی هرکدام از دستگاه‌ها اعم از مؤسسات ملی و استانی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی از املاک عمومی را با توجه به کاربری آنها تعیین نماید.

## کادر ۹

## تبصره «۱۸» - الحاقی جدید

**دلایل توجیحی:** اگرچه مولدسازی در سال‌های گذشته عملکردی نداشته است، با وجود این الزام وزارت اقتصاد به این عملیات می‌تواند موجبات شکل‌گیری پایه‌های مولدسازی دارایی‌ها را فراهم نماید. اصولاً نیاز به درآمدهای پایدار ایجاب می‌کند تا دولت از سمت فروش دارایی‌ها به مولدسازی آنها تغییر جهت دهد. همچنین به منظور جلوگیری از پوشش صوری کسری بودجه از این محل پیشنهاد می‌شود میزان پیش‌بینی منابع از این محل صفر در نظر گرفته شود.

**پیشنهاد حکم:** به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود نسبت به مولدسازی دارایی‌های دولت در اختیار دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری با استفاده از انتشار انواع اوراق مالی اسلامی و اجاره بلندمدت با تشخیص و مجوز وزیر امور اقتصادی و دارایی اقدام و وجوه حاصله را به ردیف درآمدی ( ) نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. انفال و اموال موضوع اصل هشتادوسوم (۸۳) قانون اساسی از این موضوع مستثنا می‌باشند. استانداران و دستگاه‌های اجرایی می‌توانند نسبت به ارائه پیشنهاد مولدسازی دارایی‌های دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام نمایند، در این صورت منابع واریزی به حساب خزانه از این محل در اختیار دستگاه پیشنهاددهنده قرار می‌گیرد تا صرف تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام پیوست شماره (۱) این قانون یا پرداخت برای احداث مجتمع‌های اداری، تأمین بخشی از پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی و پرداخت حق مسکن کارکنان دستگاه‌های اجرایی همان دستگاه شود.

## جمع‌بندی

در پایان می‌بایست تأکید کرد که درآمدزایی پایدار از اموال دولتی، مستلزم نقشه راه و سازوکار مشخص و عملیاتی خواهد بود؛ که صرف درج احکام در لوایح بودجه نمی‌تواند این نیاز را به‌طور کامل برطرف نماید. به‌ویژه در بخش املاک و مستغلات، مدیریت متمرکز می‌تواند موجبات فعالیت‌های تخصصی و به‌کارگیری روش‌های مختلف در جهت ارزش‌افزایی را به‌ترتیبی فراهم آورد که به‌هیچ‌وجه در حالت فروش پراکنده ممکن نیست. به‌علاوه در حالت متمرکز می‌توان کماکان از سازوکارهای بازگشت عواید برای جلب همکاری دستگاه‌ها استفاده کرد. بنابراین همچنان ضعف مشهودی در نگاه تخصصی به مدیریت اموال دولت وجود دارد. با وجود این می‌توان از ظرفیت بودجه برای درج احکامی استفاده کرد که پایه‌های مدیریت دارایی‌های دولت و مولدسازی آنها را استقرار بخشد تا علاوه بر حرکت به سمت درآمد پایدار از اموال (به‌جای فروش و درآمد یکجا) کاهش هزینه‌های اداری و نگهداری نیز محقق شود. به‌علاوه می‌بایست به ظرفیت اراضی (که بعضاً جزء املاک اختصاصی وزارتخانه‌ها به‌شمار نمی‌آیند) در حوزه مولدسازی توجه ویژه داشت.



در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، در مقایسه با قانون بودجه سال جاری، تغییراتی از جمله حذف ردیف مربوط به انجام مولدسازی توسط وزارت اقتصاد، تغییر ترکیب فروش اموال از ملی به سمت استانی، افزایش پیش‌بینی درآمدهای اختصاصی و هدایت عواید به سمت هزینه‌های سرمایه‌ای مشاهده می‌شود. باید اذعان داشت تا زمانی که الزامات قانونی دال بر مدیریت متمرکز دارایی‌های دولت مهیا نشود، نمی‌توان انتظار پیشرفت‌های چشمگیر در عملکرد این بخش، علی‌الخصوص مولدسازی املاک و مستغلات داشت. با وجود این و با در نظر گرفتن شرایط موجود می‌توان پیشنهادهایی به منظور کمک به ارتقای عملکرد در این بخش مبتنی بر لایحه بودجه ۱۴۰۱ ارائه کرد: جمع‌آوری احکام و اجازه‌های پراکنده فروش و مولدسازی اموال در یک قالب مشترک در تبصره «۱۸»، اولویت دستگاه‌های استانی وصول‌کننده منابع در تخصیص منابع صندوق پیشرفت و عدالت، ایجاد دسترسی عموم به اطلاعات سامانه سادا، تدوین دستورالعمل استانداردسازی فضاها، اجازه به‌کارگیری صندوق‌های تخصصی و استفاده از ظرفیت مولدسازی اراضی. قابل پیش‌بینی است که برخی پروژه‌های مولدسازی اراضی بتوانند عوایدی در مقیاس سه برابر سرمایه‌گذاری‌های پیش‌بینی شده را از محل منابع عمومی داشته باشند.

### منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰.
۲. لایحه بودجه ۱۴۰۱، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۳. گزارش ۶ ماهه تفریغ مستمر بودجه ۱۴۰۰، دیوان محاسبات کشور.