

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۸): فروش و مولدسازی اموال دولت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۲۱
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۲/۲۵

عنوان گزارش:

بررسی لایحه بودجه سال ۲۰۴۱ کل کشور (۸):
فروش و مولدسازی اموال دولت

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین کننده:
علی افضلی

ناظران علمی:
سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری

صفحه آرا:
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

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



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیرتی.....	۶
مقدمه.....	۷
۱. اعداد و ارقام.....	۷
۲. نکات قابل توجه.....	۹
۱-۲. مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا.....	۹
۲-۲. بیش بر آوردی منابع.....	۹
۲-۳. لزوم آشکار سازی هزینه فرصت اموال.....	۹
۲-۴. لزوم تصویب قانون تخصصی در حوزه مدیریت اموال بخش عمومی.....	۹
۳. احکام پیشنهادی.....	۱۰
۱-۳. اصلاح کل بند «ه» تبصره «۱۱».....	۱۰
۲-۳. پیشنهاد بند الحاقی به تبصره «۱۱» - الزام به گزارش دهی دستگاه ها.....	۱۲
۳-۳. پیشنهاد بند الحاقی به تبصره «۱۱» - تکمیل ساز و کار نظارت بر مولد سازی.....	۱۲
۳-۴. پیشنهاد الحاق به انتهای بند «ز» تبصره «۱۱» - شفاف سازی اطلاعات اموال و دارایی های دولت.....	۱۲
۵-۳. پیشنهاد بند الحاقی به تبصره «۱۱» - آشکار سازی هزینه فرصت اموال در اختیار دستگاه ها.....	۱۲
جمع بندی.....	۱۳
منابع و مآخذ.....	۱۳

فهرست جداول

جدول ۱. منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال در لایحه بودجه ۱۴۰۲.....	۷
جدول ۲. منابع حاصل از واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای در لایحه بودجه ۱۴۰۲.....	۸

فهرست شکل

شکل ۱. منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت در بودجه های سنواتی.....	۸
--	---



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۸): فروش و مولدسازی اموال دولت

چکیده



در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، قریب به ۱۰۹ هزار میلیارد تومان منابع از محل فروش و واگذاری اموال دولت پیش‌بینی شده است. اگرچه انتظار می‌رود مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص مولدسازی دارایی دولت، بر رویکردها و نتایج این حوزه در سال آینده اثرگذار باشد، با این وجود تحقق کامل چنین ارقامی با ابهام جدی مواجه است. به علاوه در بندهای «ه»، «و» و «ز» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، احکامی با موضوع مدیریت دارایی‌های دولت به چشم می‌خورد؛ در این گزارش تلاش شده است تا نکات تکمیلی و اصلاحی در خصوص این احکام پیشنهاد شود. این نکات پیرامون موضوع‌هایی از قبیل ۱. انطباق احکام بودجه با مصوبه مولدسازی، ۲. عدم تمرکز صرف بر فروش اموال، ۳. تقویت نظارت بر اجرای مصوبات فروش و مولدسازی و ۴. آشکارسازی هزینه فرصت اموال تحت بهره‌برداری دستگاه‌ها از طریق اجاره، مطرح خواهند شد.

خلاصه مدیریتی



- منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول به طور سرجمع (ملی و استانی - منابع عمومی و اختصاصی) نزدیک به ۱۰۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است.
- فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد دولت (موضوع بنده تبصره ۱۱) با حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان، بیش از ۹۰ درصد از حجم منابع این بخش را تشکیل می‌دهد.
- در شش سال اخیر (از سال ۱۳۹۶ تا انتهای هشت ماهه اول سال ۱۴۰۱)، جمعاً حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان (کمتر از ۹ درصد از کل منابع پیش‌بینی شده در این سال‌ها) منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت تحقق یافته است.
- از آنجایی که در سال ۱۴۰۱، مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا رسید و بر این اساس هیأت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت به منظور شناسایی و تعیین تکلیف اموال غیرمنقول مازاد دولتی تشکیل شد، شایسته است بودجه ۱۴۰۲ تطابق لازم را با چارچوب این مصوبه داشته باشد تا به این ترتیب علاوه بر پرهیز از ایجاد سردرگمی‌های احتمالی برای دستگاه‌های مجری و ذی‌ربط، پایش مسئولیت‌ها و سنجش خروجی‌ها آسانتر باشد.
- پیشبرد اهداف مدیریت دارایی علی‌الخصوص در بخش املاک و مستغلات، مستلزم آشکارسازی هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری از املاک دولتی است و موجب می‌شود دستگاه‌ها علاوه بر پاسخگویی در خصوص بودجه ریالی به پاسخگویی در قبال املاک تحت اختیار خود نیز سوق داده شوند. لذا پیشنهاد می‌شود احکامی در این راستا (اخذ اجاره از املاک دولتی) در بودجه سال ۱۴۰۲، پیش‌بینی شود.
- رهاسازی اموال (در قالب فروش و مولدسازی) صرفاً بخشی از زنجیره مدیریت اموال است، که تمرکز بر آن نمی‌بایست موجب کم‌توجهی به الزامات مربوط به دیگر مراحل مدیریت دارایی شود. لذا توصیه می‌شود تصویب قانون تخصصی در حوزه مدیریت اموال در مجلس شورای اسلامی تحت پیگیری قرار گیرد.

مقدمه

اهمیت ایجاد یک نظام که دارایی‌های دولتی را مدیریت کرده و برای دستیابی به اهداف دولت به کار گیرد، سبب شده است تا مدیریت دارایی‌های متعلق به دولت، از جمله املاک و مستغلات به عنوان یک حوزه متمایز از مدیریت عمومی، در کنار حوزه‌هایی همچون بودجه‌ریزی یا مدیریت دولتی مورد توجه قرار گیرد. با این وجود به دلیل عدم استقرار الزامات مورد نیاز برای کاهش هزینه بهره‌برداری از اموال و استفاده مؤثر از ظرفیت آنها، فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت به عنوان بخشی از نظام مدیریت دارایی، به یکی از مسیرهای پوشش‌دهی کسری بودجه مبدل شده است، به طوری که به دلیل **بیش برآوردی** منابع در این بخش، عملاً درصد تحقق بسیار پایینی مشاهده می‌شود. باین حال در نبود قانون تخصصی مدیریت اموال، در سال‌های اخیر قوانین بودجه سنواتی به محملی برای پیشبرد حداقلی اهداف نظام مدیریت دارایی مبدل شده است.

در این گزارش نخست بخش فروش و مولدسازی دارایی‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به لحاظ اطلاعات و آمارهای کلی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس نکات قابل توجه درباره لایحه مذکور ارائه می‌شود؛ ابلاغ مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص مولدسازی دارایی‌های دولت در سال ۱۴۰۱، بدون شک بر برنامه‌ها و اقدام‌های این حوزه در قالب بودجه نیز تاثیر گذار است؛ لذا در این بخش به ارتباط میان احکام بودجه عمومی و مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در موضوع مولدسازی پرداخته خواهد شد. در پایان نیز پیشنهادهایی به منظور اصلاح و تکمیل این بخش از لایحه بودجه مطرح شده است.

۱. اعداد و ارقام

حداقل دو گروه از ردیف‌های منابع بودجه را می‌توان 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.

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

همان‌طور که مشخص است منابع حاصل از این بخش به‌طور سرجمع (ملی و استانی - منابع عمومی و اختصاصی) نزدیک به ۱۰۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. این بند از ردیف‌های مختلفی تشکیل شده است که عمدتاً به فروش املاک و مستغلات مربوط است که به موجب احکامی از قوانین مختلف در ردیف‌های جدول ۵ بودجه درج می‌شوند. مهم‌ترین ردیف این جدول ردیف «فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد دولت (موضوع بند «ه» تبصره «۱۱» است که با حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان، بیش از ۹۰ درصد از حجم منابع این بخش را تشکیل می‌دهد. این ردیف در سال ۱۴۰۱ در تبصره «۱۸» و پیش از آن عموماً در قالب تبصره «۱۲» بودجه ثبت می‌شد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، به تبصره «۱۱» انتقال یافته است. گفتنی است که تمامی رقم ۱۰۰ هزار میلیارد تومان مربوط به این ردیف، به‌صورت منابع عمومی ملی درج شده است.

جدول ۱. منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیون ریال)

عنوان	عمومی			اختصاصی	جمع کل
	ملی	استانی	کل		
فروش ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰
فروش و واگذاری اراضی دولتی	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰
فروش ماشین‌آلات و تجهیزات دولتی	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۹۰۰۰۰۰	۹۰۱۰۰۰
فروش و واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۴۰۰۰۰۰۰	۴۰۰۱۰۰۰
فروش و واگذاری اموال تملیکی	۶۰۰۰۰۰۰	۰	۶۰۰۰۰۰۰۰	۰	۶۰۰۰۰۰۰۰
فروش خانه‌های سازمانی	۸۵۹۰۰۰	۰	۸۵۹۰۰۰	۰	۸۵۹۰۰۰
واگذاری اراضی برای اسکان عشایر	۵۰۰۰	۰	۵۰۰۰	۰	۵۰۰۰
ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	۶۰۰۰۰۰	۰	۶۰۰۰۰۰	۰	۶۰۰۰۰۰
فروش زندان‌های قدیمی و اموال منقول مازاد سازمان زندان‌ها	۰	۰	۰	۴۰۰۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰۰
سازمان امور عشایری - فروش فروشگاه‌ها، جایگاه‌های سوخت و انبارها	۳۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰
فروش دارایی‌های وزارت راه و شهرسازی برای تأمین سرمایه اولیه صندوق حمل‌ونقل	۳۵۰۰۰۰۰	۰	۳۵۰۰۰۰۰	۰	۳۵۰۰۰۰۰
فروش اموال مازاد دولت (بند «ه» تبصره «۱۱»)	۹۹۵۰۰۰۰۰۰	۰	۹۹۵۰۰۰۰۰۰	۰	۹۹۵۰۰۰۰۰۰
فروش اموال در اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر	۱۴۰۰۰۰۰۰۰	۰	۱۴۰۰۰۰۰۰۰	۰	۱۴۰۰۰۰۰۰۰
فروش اموال و دارایی‌های مازاد بانک‌های دولتی	۱۰۰۰۰۰۰۰	۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
فروش اموال و دارایی‌های مازاد دستگاه‌های وابسته به قوه قضائیه	۵۰۰۰۰۰۰۰	۰	۵۰۰۰۰۰۰۰	۰	۵۰۰۰۰۰۰۰
تهاتر اراضی و املاک شرکت‌های عمران شهرهای جدید، سازمان ملی زمین و مسکن و بازآفرینی شهری	۰	۰	۰	۰	۰
معاوضه و تهاتر اموال دستگاه‌های اجرایی با شهرداری‌ها بند «ز» تبصره «۱۱» (جمع خرجی)	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰
جمع فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۱۰۷۹۹۹۹۰۰۰	۰	۱۰۷۹۹۹۹۰۰۰	۸۹۰۰۰۰۰۰	۱۰۸۸۸۹۹۰۰۰

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

همان‌طور که در جدول ۲ مشخص است، در دسته دوم یعنی منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، رقم ناچیز ۱۰۰ میلیون تومان پیش‌بینی شده است. منابع پیش‌بینی شده این بخش در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب یک هزار میلیارد تومان و ۵۰۰ میلیارد تومان بوده است. به نظر می‌آید این نحوه درج عدد، ناشی از عدم برآورد نسبتاً دقیق از منابع حاصل از این بخش است؛ این موضوع به‌طور کلی برخلاف اصل شفافیت در بودجه قلمداد می‌شود.

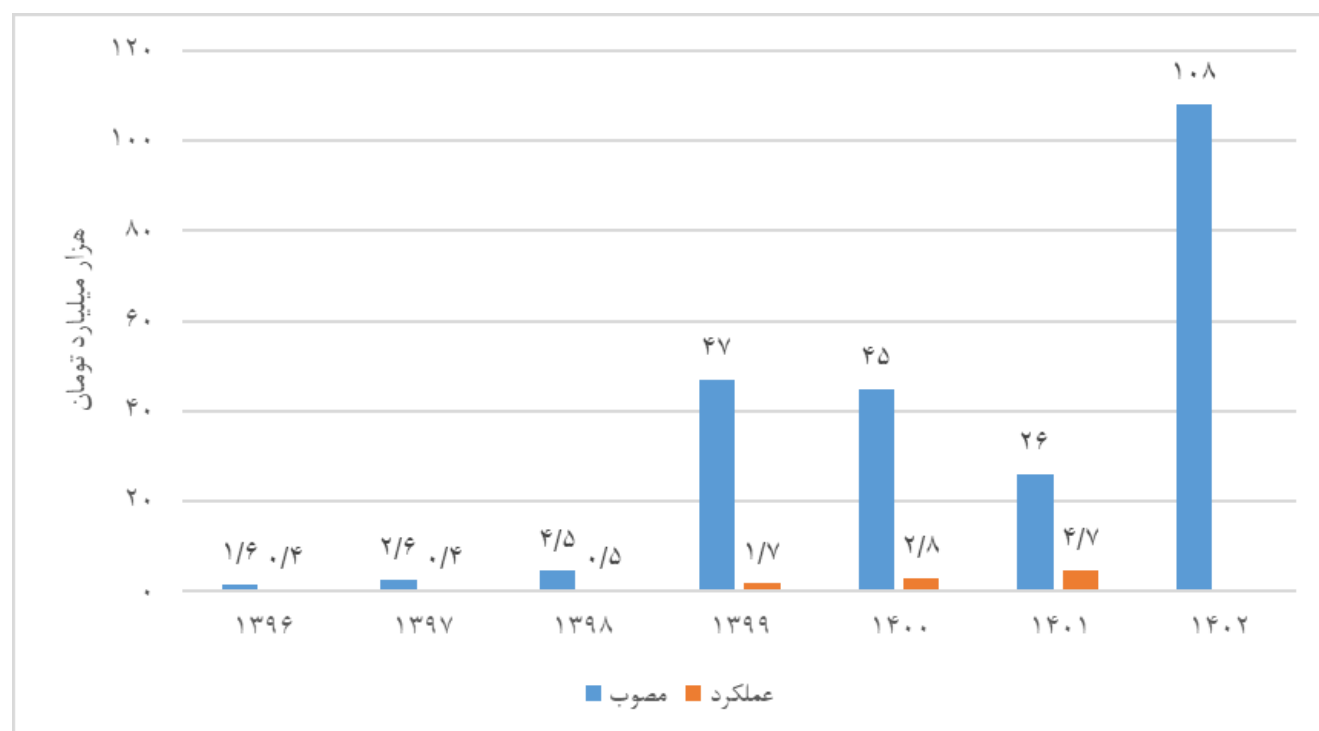
جدول ۲. منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیون ریال)

عنوان	عمومی			اختصاصی	جمع کل
	ملی	استانی	کل		
منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰

مأخذ: همان.

در سالیان اخیر، 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 به موجب احکامی غیر از تبصره‌های بودجه صورت می‌پذیرفت، با این وجود از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۱ عمدتاً در قالب تبصره‌های بودجه، احکامی در این خصوص تدوین شد. شکل ۱ ارقام مصوب و عملکردی 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 خاص و چه ردیف‌هایی که در قالب 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 شش سال اخیر (از سال ۱۳۹۶ تا انتهای هشت‌ماهه اول سال ۱۴۰۱)، جمعاً حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان (کمتر از ۹ درصد از کل منابع پیش‌بینی شده در این سال‌ها) منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت تحقق یافته است.

شکل ۱. منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت در بودجه‌های سنواتی (هزار میلیارد تومان)^۱



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

۱. درخصوص سال ۱۴۰۱، عملکرد نه‌ماهه درج شده است.

۲. نکات قابل توجه



۲-۱. مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا

در سال ۱۴۰۱، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در جلسه شصت و هفتم (۶۷)، مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت را به تصویب رساند. بر این اساس هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت به منظور شناسایی و تعیین تکلیف اموال غیرمنقول مازاد دولتی تشکیل شد. هدف از این گزارش تشریح و تحلیل این مصوبه نیست و لذا در اینجا به جزئیات و بحث‌های پیرامون آن پرداخته نمی‌شود. با این وجود، گفتنی است که مطابق مصوبه مذکور و آیین‌نامه مورد تصویب هیئت عالی مولدسازی، وظایف و سازوکارهای جدیدی در این حوزه پیش‌بینی شده است. به علاوه در متن مصوبه بر هزینه‌کرد عواید حاصل از واگذاری در سقف بودجه مصوب تأکید شده است. بر این اساس، شایسته است بودجه سال ۱۴۰۲ تطابق لازم را با چارچوب این مصوبه داشته باشد. به این ترتیب علاوه بر پرهیز از ایجاد سردرگمی‌های احتمالی برای دستگاه‌های مجری و ذی‌ربط، پایش مسئولیت‌ها و سنجش خروجی‌ها آسان‌تر خواهد بود.

۲-۲. بیش‌برآوردی منابع

در خصوص منابع پیش‌بینی شده برای فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت (۱۰۹ هزار میلیارد تومان) مسئله بیش‌برآوردی بسیار جدی است. همان‌طور که ذکر شد، در شش سال اخیر جمعاً حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت تحقق یافته است. لذا به رغم اثر تورم بر ارزش اموال، باز هم پیش‌بینی تحقق ۱۰۹ هزار میلیارد تومان منابع از این بخش در سال آینده محل تردید است.

۲-۳. لزوم آشکارسازی هزینه فرصت اموال

پیشبرد اهداف مدیریت دارایی به خصوص در بخش املاک و مستغلات، مستلزم آشکارسازی هزینه‌های هنگفت نگهداری و بهره‌برداری از املاک دولتی است. این آشکارسازی علاوه بر کمک به شکل‌گیری فشار اجتماعی، داده‌های مفیدی را به منظور استفاده در سایر مراحل مدیریت املاک دولتی در اختیار قرار می‌دهد. به بیانی دیگر ریالی‌سازی هزینه فرصت بهره‌برداری از املاک دولتی، موجب می‌شود دستگاه‌ها علاوه بر پاسخگویی در خصوص بودجه ریالی به پاسخگویی در قبال املاک تحت اختیار خود نیز سوق داده شوند. بنابراین حتی اگر فرض کنیم به دلیل شکل بودجه‌ریزی در کشور، اعمال اجاره بر املاک دولتی هیچ انگیزه‌ای مالی برای پرهیز از احتکار املاک و افزایش بهره‌وری در این حوزه به وجود نمی‌آورد، اما فشار اجتماعی و پاسخگویی در خصوص هزینه فرصت آشکار شده، بر این موارد بی‌تأثیر نیست.

۲-۴. لزوم تصویب قانون تخصصی در حوزه مدیریت اموال عمومی

حرکت به سمت مدیریت کارآمد در بخش دارایی‌های دولت از جمله املاک و مستغلات در بلندمدت، 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 اموال دولت را در اختیار قرار دهد. رهاسازی اموال (در قالب فروش و مولدسازی) صرفاً بخشی از زنجیره مدیریت اموال است که تمرکز بر آن نمی‌بایست موجب کم‌توجهی به الزامات مربوط به دیگر مراحل مدیریت دارایی شود.

۳. احکام پیشنهادی



۱-۳. اصلاح کل بند «ه» تبصره «۱۱»^۱

الف) دلایل توجیحی:

- **لزوم تکلیف بر دستگاه‌های دولتی.** با توجه به اینکه عموماً دستگاه‌ها انگیزه لازم را برای معرفی و رهاسازی اموال مازاد به‌طور خودکار ندارند، لذا می‌بایست در خصوص دستگاه‌های دولتی «اجازه» به «تکلیف» مبدل شود.
- **تطبیق با مصوبه سران قوا.** همان‌طور که پیش از این ذکر شد، بهتر آن است که چارچوب این احکام در موضوع‌های اصلی بر مصوبه سران قوا منطبق باشد تا از سردرگمی دستگاه‌ها جلوگیری شده و ضمناً به‌منظور ارتقا در پاسخگویی، مسئولیت‌ها مشخص شود. لذا شایسته است به جای «مجوز وزیر امور اقتصادی و دارایی»، «مجوز هیئت عالی مولدسازی» جایگزین شود. همچنین از آنجاکه در مصوبه مذکور بر بازگشت ۵۰ درصد از عواید به دستگاه در اختیار دارنده ملک تأکید شده است، بهتر آن است که این موضوع در بودجه نیز تصریح شود.
- **سنجه «مازاد» بودن.** در متن لایحه از اموال مازاد نام برده شده است، اما سنج‌های برای این موضوع ذکر نشده است. لذا بدین منظور پیشنهاد می‌شود به جای لفظ «مازاد» از عبارت «مالی که به‌منظور وظایف ذاتی دستگاه مورد بهره‌برداری مستقیم قرار ندارد» استفاده شود تا سنج تشخیص «مازاد» به نوعی مشخص شود.
- **اجازه واگذاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی.** اگر وزارت امور اقتصادی و دارایی رأساً اجازه فروش و واگذاری اموال مازاد دستگاه‌ها را در اختیار داشته باشد، این موضوع به تحریک دستگاه‌ها نسبت به تسریع در تعیین تکلیف اموال مازاد تحت اختیارشان منجر خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود این اجازه در متن حکم تصریح شود.
- **اجازه فروش اقساطی کمتر از یک سال.** گزارش‌های غیررسمی نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، رقم مزایادات بدون برنده املاک دولتی در کشور بسیار بالا بوده است. یکی از عوامل عدم توفیق در فروش اموال مازاد، الزام خریداران به پرداخت یکجای وجه معامله است. لذا به‌منظور تسهیل معاملات و افزایش دامنه متقاضیان می‌توان در دریافت وثیقه‌های معتبر، از ظرفیت تقسیط زیر یک سال بهره برد.
- **لزوم عدم تمرکز بر فروش و استفاده از سایر روش‌ها.** از آنجایی که در خصوص بسیاری از املاک ممکن است انتقال مالکیت (آن هم به شکل فروش)، بهترین تصمیم نباشد، لذا باید ظرفیت استفاده از روش‌هایی همچون اجاره بلندمدت و معاوضه (به‌منظور تجمیع ساختمان‌های اداری) در قانون دیده شود. از این رو پیشنهاد می‌شود این موارد نیز در متن لایحه مورد توجه قرار گیرند.
- **مجوز استفاده از ظرفیت این بند به نهادهای غیردولتی.** اگرچه موضوع این بند طبیعتاً تعیین تکلیف اموال مازاد دولت است، با این وجود سایر نهادها از جمله سایر قوا و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی می‌توانند از ظرفیت‌های پیش‌بینی شده به‌منظور تعیین تکلیف اموال مازاد خود استفاده کنند. بنابراین در متن پیشنهادی این نهادها مجاز به استفاده از این سازوکار شده‌اند.

۱. ه- به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود با رعایت ماده (۱۰) قانون جهش تولید مسکن - مصوب ۱۴۰۰/۰۵/۱۷ - در سقف ردیف ذی‌ربط مندرج در جدول شماره ۵ این قانون با اخذ مجوز از وزیر امور اقتصادی و دارایی بدون رعایت تشریفات ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی نسبت به:
 ۱. فروش املاک مازاد خود اقدام و درآمد حاصله را پس از واریز به خزانه با تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور صرف مأموریت‌های غیرهزینه‌ای نمایند.
 ۲. پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به تهاتر املاک مازاد خود به قیمت کارشناسی با پیمانکاران بابت بدهی‌های مسجل شده (موضوع ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی) مورد تأیید سامانه سمد اقدام نمایند.
 ۳. درآمد حاصل از فروش اموال غیرمنقول، اراضی و املاک شرکت‌های دولتی، مشروط به هزینه‌کرد آن در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های پیشران و اولویت‌دار، مشمول مالیات و سود ویژه سهم دولت نخواهد بود.
 ۴. هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از این بند در موضوع‌های هزینه‌ای به‌استثنای بند «ل» تبصره «۱۲» این قانون ممنوع است.
 ۵. فروش و تهاتر املاک مشمول این تبصره منوط به ثبت در سامانه سادا وزارت امور اقتصادی و دارایی است.
 ۶. کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هریک مکلفند ظرف مدت حداکثر یک ماه پس از درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت ماده (۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نسبت به تغییر کاربری مناسب اقدام کنند. هزینه‌های تغییر کاربری و آماده‌سازی اموال به‌صورت مشارکت به میزان ارزش پروانه و تغییر کاربری یا تعهدی توسط دستگاه اجرایی پس از فروش اموال از محل درآمد ذی‌ربط تسویه خواهد شد.
 ۷. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور (مسئول) و وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
- و- به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود برای تسویه مطالبات و بدهی‌های قطعی شده خود به شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای عمومی غیردولتی، یا بابت آورده سهم دولت در طرح‌های مشارک عمومی خصوصی نسب به مبادله/تهاتر اراضی (با رعایت ماده (۱۰) قانون جهش تولید مسکن) و املاک در اختیار وفق قوانین و مقررات و در چارچوب آیین‌نامه‌ای که ظرف دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (مسئول) با همکاری وزارت کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدام نمایند.

- **جایگاه کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری.** در خصوص جزء مربوط به کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری در خصوص تغییر کاربری، ممکن است این شائبه ایجاد شود که منظور از متن حکم الزام کمیسیون مذکور به تغییر کاربری است، در حالی که این کمیسیون خود مرجع تعیین و تصویب است. در نتیجه می توان با اضافه کردن عبارت «اعلام نظر» این شائبه را از بین برد. «کمیسیون ماده (۵) و ... مکلفند ... نسبت به اعلام نظر در خصوص کاربری مناسب اقدام کنند».
- **به کارگیری ظرفیت استان ها.** پیشبرد فعالیت های اجرایی این حوزه مسلماً مستلزم همراهی و ایفای نقش دستگاه های استانی و شهرستانی خواهد بود. بدین منظور شایسته است به صورت قانونی مسئولیت پیگیری فعالیت ها به کمیسیونی با همین وظیفه مشخص یا نهادی همچون شورای برنامه ریزی استان ها، محول شود.

(ب) حکم پیشنهادی:

بند (هـ) تبصره «۱۱» به این ترتیب اصلاح شود:

«به منظور فروش و مولدسازی اموال مازاد و بلااستفاده دولت مقرر می گردد:

۱ وزارتخانه ها، مؤسسه ها و شرکت های دولتی مکلفند با رعایت ماده (۱۰) قانون جهش تولید مسکن - مصوب ۱۴۰۰/۰۵/۱۷ - در سقف ردیف ذی ربط مندرج در جدول شماره ۵ این قانون با اخذ مجوز از هیئت عالی مولدسازی دارایی های دولت بدون رعایت تشریفات مربوط به تصویب هیئت وزیران و با رعایت قوانین و مقررات، نسبت به فروش یا واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولتی در اختیار که برای وظایف حاکمیتی به صورت مستقیم مورد بهره برداری قرار ندارد و اموالی که به موجب قوانین خاص مورد عمل هر دستگاه برای تأمین منابع پیش بینی شده باید واگذار شوند (به استثنای انفال و اموال موضوع اصل هشتاد و سوم (۸۳) قانون اساسی) اقدام و درآمد حاصله را به خزانه داری کل کشور واریز نمایند. وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز مجاز است رأساً از طریق سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی یا سازمان خصوصی سازی نسبت به فروش اموال غیرمنقول مازاد در اختیار دستگاه های یادشده اقدام نماید. به منظور تحقق منابع موضوع این بند، فروش املاک توسط دستگاه های اجرایی یادشده و وزارت امور اقتصادی و دارایی به صورت فروش اقساطی تا سقف یک سال با احتساب سود فروش اقساطی و با اخذ وثیقه مناسب امکان پذیر است. انتقال سند به خریدار پس از دریافت آخرین قسط در موعد مقرر انجام می شود.

۲ دستگاه های یادشده مجازند پس از اخذ مجوز از هیئت عالی مولدسازی دارایی های دولت و مبادله موافقت نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به تهاتر املاک مازاد خود به قیمت کارشناسی با پیمانکاران بابت بدهی مسجل شده (موضوع ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی) مورد تأیید سامانه سداد اقدام نمایند، همچنین مجازند نسبت به اجاره بلندمدت حداکثر بیست ساله و معاوضه املاک و ساختمان های غیرقابل استفاده به منظور تجمیع ساختمان های اداری اقدام و وجوه حاصله را به ردیف درآمدی این بند واریز نمایند. دستگاه های اجرایی می بایست پیشنهادهای اجاره و معاوضه را به همراه گزارش توجیهی و مستندات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه و پس از صدور مجوز اقدام نمایند. فروش، تهاتر، اجاره و معاوضه املاک موضوع این بند منوط به تعیین قیمت کارشناسی وفق قوانین و مقررات و همچنین ثبت املاک در سامانه سدادی وزارت امور اقتصادی و دارایی می باشد.

۳ اختصاص عواید حاصل از این بند در موضوع های هزینه ای ممنوع است، ضمناً سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است حداقل نیمی از منابع وصولی از این محل را به صورت صددرصدی به طرح های تملک دارایی های سرمایه ای دستگاه اجرایی وصول کننده تخصیص دهد. درآمد حاصل از فروش و مولدسازی اموال شرکت های دولتی متعلق به شرکت بوده و مشروط به هزینه کرد آن در طرح های تملک دارایی های سرمایه ای نیمه تمام و طرح های پیشران و اولویت دار، مشمول مالیات و سود ویژه سهم دولت نخواهد بود.

۴ سایر دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به جز دستگاه های مذکور در صدر این بند، مجاز هستند با بهره گیری از روش های واگذاری مصرح در این بند و با رعایت سایر قوانین و مقررات نسبت به فروش و مولدسازی اموال تحت تملک خود اقدام نمایند. منابع حاصله از این محل به منظور هزینه کرد در امور سرمایه ای در اختیار دستگاه های موضوع این جزء خواهد بود.

۵ کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هریک مکلفند ظرف مدت حداکثر یک ماه پس از درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت ماده (۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نسبت به اعلام نظر در خصوص کاربری مناسب اقدام کنند. در صورت عدم اعلام نظر در مهلت تعیین شده املاک موضوع این بند با همان کاربری فعلی واگذار می شوند. هزینه های تغییر کاربری و آماده سازی اموال به صورت مشارکت به میزان ارزش پروانه و تغییر کاربری یا تعهدی توسط دستگاه اجرایی پس از فروش اموال از محل درآمد ذی ربط تسویه خواهد شد.

در سطح استان، شورای برنامه ریزی استان ها مکلف به پیگیری و ایجاد هماهنگی در اجرای مفاد این بند خواهند بود. آیین نامه اجرایی این بند توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه ظرف مدت سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد».

۳-۲. پیشنهاد بند الحاقی به تبصره «۱۱» - الزام به گزارش‌دهی دستگاه‌ها

الف) دلایل توجیحی: به‌منظور آگاهی مجلس شورای اسلامی از فرایند و نتایج فروش و مولدسازی اموال دولت، در راستای وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود گزارش‌های منظمی توسط دستگاه‌های مسئول به مجلس ارائه گردد.

ب) حکم پیشنهادی: «دولت مکلف است گزارش عملکرد خود را در حوزه فروش و مولدسازی دارایی‌ها که به موجب مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا یا از طرق قانونی دیگر به انجام می‌رسد در موضوع‌هایی اعم از شناسایی دارایی‌های مازاد، روش واگذاری، میزان عواید حاصله و محل هزینه‌کرد عواید، به تفکیک دستگاهی و استانی، به‌صورت هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه، بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید».

۳-۳. پیشنهاد بند الحاقی به تبصره «۱۱» - تکمیل سازوکار نظارت بر مولدسازی

الف) دلایل توجیحی: به‌نظر می‌آید انجام فروش و مولدسازی اموال دولت از طریق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، در مسیر اجرا مستلزم تکمیل سازوکارهای نظارتی باشد. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود این مهم در قالب تشکیل کمیته نظارتی یا از طریق شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی پیگیری شود.

ب) حکم پیشنهادی:

«به‌منظور تقویت نظارت بر فرایند فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت از طریق مصوبات هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی به‌عنوان مسئول نظارت بر سازوکار اجرا و اقدامات مجریان این امر در چارچوب مصوبات هیئت انتخاب می‌شود. این شورا موظف است گزارش‌های نظارتی خود را در این خصوص هر شش ماه یکبار به کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت ارائه کند».

۳-۴. پیشنهاد الحاق به انتهای بند «ز» تبصره «۱۱» - شفاف‌سازی اطلاعات اموال و دارایی‌های دولت

الف) دلایل توجیحی: شفافیت اطلاعات موجود در سامانه سادا می‌تواند ضمن تحریک دستگاه‌ها در راستای همکاری، موجبات شناسایی املاک جدید و همکاری مردمی در این زمینه را فراهم آورد.

ب) حکم پیشنهادی:

«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، متراژ و ارزش را به تفکیک دستگاه و شهرستان در دسترس عموم قرار دهد».

۳-۵. پیشنهاد بند الحاقی به تبصره «۱۱» - آشکارسازی هزینه فرصت اموال در اختیار دستگاه‌ها

الف) دلایل توجیحی:

یکی از پایه‌های اساسی مدیریت املاک و مستغلات دولت، آشکارسازی هزینه فرصت بهره‌برداری از این اموال است. این راهبرد بر بسیاری از اقدام‌های آتی حوزه مدیریت دارایی اعم از شناسایی اموال، تشخیص مازاد و مولدسازی تأثیر بسزایی دارد. بدین‌منظور پیشنهاد می‌شود معادل هزینه اجاره‌بهای املاک تحت بهره‌برداری دستگاه‌های اجرایی (به‌صورت اطلاعی و بدون درج در سقف) در بودجه منعکس شود.

ب) حکم پیشنهادی

«دولت مکلف است معادل هزینه اجاره‌بهای املاک و مستغلات دولتی در اختیار هر دستگاه اجرایی را براساس اطلاعات ثبت شده املاک در سامانه سادا محاسبه و در جدول ۳-۷ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به‌صورت اطلاعی منتشر کند. اجاره‌بهای سالانه اماکن مسکونی، تجاری، رفاهی و تفریحی معادل ۱۰ درصد و سایر املاک معادل ۵ درصد قیمت منطقه‌ای ملک (موضوع ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴) محاسبه خواهد شد. دولت مکلف است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ این هزینه اجاره را به‌صورت جمعی خرجی و بدون لحاظ در سقف بودجه عمومی، در بودجه دستگاه‌های اجرایی منعکس کند. پرداخت هرگونه اعتبارات ازجمله طرح‌های تعمیرات اساسی و ماشین‌آلات و تجهیزات، هزینه آب و برق در سال ۱۴۰۲ و همچنین هرگونه پرداخت برای تجهیز، نگهداری و سایر هزینه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی و سایر منابع برای موارد ثبت نشده در جدول مذکور ممنوع است».

جمع‌بندی



در لایحه بودجه ۱۴۰۲، بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان منابع از محل فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول پیش‌بینی شده است. تحقق این میزان منابع از این محل، با تردید جدی مواجه است. در قالب بندهای انتهایی تبصره «۱۱» بودجه نیز احکامی با موضوع فروش و واگذاری اموال و همچنین ثبت اطلاعات اموال دستگاه‌های اجرایی مطرح شده است. با توجه به مصوبه اخیر شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا پیشنهاد می‌شود این احکام با رویکرد تطبیق با مصوبه مذکور، ایجاد ظرفیت ریالی‌سازی هزینه بهره‌برداری از اموال دولتی، ارتقای ظرفیت‌های نظارت بر فرایند فروش و مولدسازی و همچنین ارتقای شفافیت و دسترسی به اطلاعات اموال دولتی، تکمیل و اصلاح شود.

منابع و مآخذ



۱. خزانه‌داری کل کشور (۱۴۰۱). گزارش عملکرد مالی دولت.
۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۴۰۱). لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
۳. سازمان برنامه و بودجه. قوانین بودجه کل کشور، ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir