

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۱):
موضوعات راهبردی بخش عمومی
(مدیریت و مولدسازی اموال دولت)

علی افضلی



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۹۱۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۹۰۶۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۴/۷



دفتر مطالعات بخش عمومی



چکیده

در این گزارش، برنامه هفتم توسعه از منظر موضوع مدیریت و مولدسازی اموال دولت مورد بررسی قرار گرفته است. ارتقای بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی از طریق اموال دولت و همچنین اهرم‌سازی این دارایی‌ها به منظور اهداف استراتژیک همچون تأمین مالی، مستلزم ایجاد تغییراتی در نوع مدیریت و سازوکارهای فعلی تخصیص، بهره‌برداری و رهاسازی اموال دولتی است. در این گزارش سعی شده است تا ضمن بررسی پیشینه این موضوع در کشور و ارائه مختصری از چارچوب مورد نظر، احکام زیر فصل مولدسازی در لایحه برنامه هفتم توسعه مورد بررسی قرار گرفته و همچنین پیشنهادهای تکمیلی ارائه شود.

مقدمه

دارایی‌های فیزیکی و غیرمالی در کنار سهام و شرکت‌های تحت تملک و مدیریت دولت، سهم قابل توجهی از دارایی‌های دولت را تشکیل می‌دهند. این قبیل دارایی‌ها که عمدتاً در قالب املاک و مستغلات دسته‌بندی می‌شوند، نقش بسزایی در ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کنند. در کنار چنین نقش محوری، این دارایی‌ها می‌توانند منبعی برای درآمدزایی و البته اهرمی برای تأمین مالی تلقی شوند. املاک و مستغلات در صورتی که مزاد باشند یا به فرسودگی رسیده باشند باید تعیین تکلیف شوند. استفاده غیربهبهینه از املاک و مستغلات مشکل جدی است که در تمام سطوح دولت وجود دارد. املاک مزاد هزینه‌های تعمیر، نگهداری و همچنین هزینه فرصتی بر دولت تحمیل می‌کنند که مسلماً موجب افزایش بار مالی دولت است. توجه به این نکات موجب شده است در سالیان اخیر اهمیت مدیریت دارایی‌های دولت علی‌الخصوص از نوع املاک و مستغلات، بیش از پیش آشکار شده و مورد توجه قرار گیرد.

افزایش بهره‌وری املاک و مستغلات در ارائه خدمات و همچنین بهره‌گیری از آنها در مسیر درآمدزایی و تأمین مالی، مستلزم استقرار یک نظام مدیریت اموال است. ناگفته پیداست که کم‌اهمیتی به سطوح مختلف این نظام، دستیابی به اهداف در این حوزه را با اشکالات عمده مواجه می‌سازد. بنابراین، 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 به‌عنوان یک حوزه متمایز از مدیریت عمومی، در کنار حوزه‌هایی مانند بودجه‌ریزی یا مدیریت دولتی مورد توجه قرار گیرد.

در ایران نیز در سالیان اخیر تلاش‌هایی برای ارتقای سطوح مدیریت املاک و مستغلات دولتی خصوصاً در حوزه زیرساخت‌های قانونی به انجام رسیده است، با وجود این نتایج به‌دست آمده با ایدئال فاصله قابل‌توجهی دارد. این‌طور به‌نظر می‌آید که بخشی از عدم توفیق در نتایج این حوزه، ناشی از توجه کافی به لزوم استقرار نظام مدیریت دارایی در سطوح مختلف است.

نقش برنامه‌های توسعه در راهنمایی و جهت‌دهی سیاست‌ها و برنامه‌های کشور، می‌تواند بستری برای پوشش نیازهای قانونی فعلی در حوزه مدیریت دارایی‌های غیرمالی باشد. به همین سبب، در این گزارش به‌صورت مختصر به تغییرات و سازوکارهای مورد نیاز در این حوزه پرداخته خواهد شد. لایحه برنامه هفتم توسعه مشتمل بر احکامی در حوزه مدیریت دارایی‌هاست که ذیل فصل اصلاح ساختار بودجه و تحت عنوان مولدسازی به نگارش درآمده است. بنابراین ارتباط میان این احکام و نیازهای حوزه مدیریت دارایی (و مولدسازی) نیز مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

پیشینه موضوع در کشور

موضوع مدیریت دارایی‌ها و اموال دولت پیش از این عمدتاً در قالب قوانین و مقرراتی پراکنده مورد توجه قرار گرفته است. شاید یکی از نقاط آغازین حرکت به سمت مدیریت نظام‌مند اموال دولت در برنامه‌های توسعه، در برنامه ششم پایه‌گذاری شد؛ جایی که در قالب بند «پ» ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه، به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده شد تا به‌منظور ساماندهی و مدیریت دارایی‌ها و اموال در مالکیت دولت و تمرکز اختیارات مربوط به نحوه نقل‌وانتقال اموال منقول و غیرمنقول و سایر دارایی‌های دولت، سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی (سادا) را به اجرا درآورد. این حکم اگرچه سرآغاز خوبی برای یکی از پایه‌های اصلی مدیریت دارایی، یعنی زیرساخت اطلاعاتی تلقی می‌شد، اما تنها یکی از مراحل مدیریت اموال را هدفگذاری می‌کرد.

پیش از قانون برنامه ششم توسعه، در برخی قوانین دیگر احکامی پراکنده با موضوع مدیریت اموال وجود داشته و دارد که علی‌رغم ترسیم چارچوب حداقلی از الگوی مدیریت اموال، برخی ملاحظات مهم را در راستای مدیریت کارا برآورده نمی‌کنند. برای مثال مطابق ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است و به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌شود و کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با اموال دولت در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد. مطابق تبصره «۱۰» ماده اخیرالذکر، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است بانک اطلاعاتی جامع از اراضی و املاک دولت با استفاده از تجهیزات رایانه‌ای تهیه و در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار دهد.

در چند سال اخیر (عمدتاً از سال ۱۳۹۶)، در پاسخ به نیاز برای سازوکارهای مهم و تکمیلی برای مدیریت دارایی‌های دولت و همچنین برآورده‌سازی انتظارات (عمدتاً درآمدزایی) در حوزه‌ای که به مولدسازی معروف شده است، به ناچار از ظرفیت قوانین بودجه سنواتی بهره‌گیری شد. برای مثال 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 دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مکلف شدند تا پایان خردادماه سال ۱۳۹۹، اطلاعات ساختمان‌ها، فضاهای اداری، غیراداری و سایر اموال و دارایی‌های غیرمنقول را در سامانه جامع اموال دستگاه‌های اجرایی (سادا) تکمیل کنند و تخصیص اعتبارات طرح‌های تعمیرات اساسی و ماشین‌آلات و تجهیزات در سال ۱۳۹۹ منوط به ثبت این اطلاعات شد. همچنین در سطح استان‌ها، استانداری‌ها مکلف شدند تا صحت‌سنجی اطلاعات استانی را به انجام رسانند.^۱ در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نیز علاوه بر شمول حکم مشابه بند «د» دو سال گذشته، سقف ارقام منتسب به مولدسازی و فروش در بند «د» نسبت به سال ۱۳۹۸ رشد چشمگیری داشت.^۲ در تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، علاوه بر احکام مشابه سال ۱۳۹۹، تغییراتی نیز به‌وجود آمد؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه یافت رأساً نسبت به شناسایی املاک و اراضی دولتی اقدام کند و چنانچه اموالی تا پایان شهریورماه سال 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)

۱. براساس گزارش تفریغ قانون بودجه سال ۱۳۹۹، تعداد ۲۱ دستگاه اجرایی مستقر در مرکز تا پایان سال ۱۳۹۹ اطلاعات فوق‌الذکر را در سامانه سادا ثبت یا تکمیل نکرده‌اند. این دستگاه‌های اجرایی عبارتند از: نهاد ریاست‌جمهوری، ستاد مبارزه با مواد مخدر، پژوهشکده مطالعات فناوری، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، وزارت امور خارجه، سازمان هواشناسی کشور، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، شرکت ملی نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، سازمان حسابرسی، بانک ملی ایران، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، شرکت سهامی نفت فلات قاره، شرکت بازرگانی دولتی ایران، شرکت سهامی پتروپارس و شرکت سهامی پترو ایران. به‌علاوه حدود ۷۶۰ دستگاه اجرایی مستقر در استان‌ها نیز وضعیتی مشابه دارند. به لحاظ رعایت ضمانت اجرایی، در مواردی علی‌رغم عدم تکمیل اطلاعات در سامانه، بابت طرح‌های تعمیرات اساسی و ماشین‌آلات و تجهیزات توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها تخصیص اعتبار صورت گرفته است که مبین عدم رعایت کامل ضمانت اجرایی این حکم است.

۲. به‌طوری‌که 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.

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 به منظور 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^۱ 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 قوانین بودجه‌ای مذکور، عمدتاً تمرکز بر فروش اموال مازاد دولت بوده (که آن‌هم با توجه به تحقق پایین نسبت به اهداف، به مسیر پوشش صوری کسری بودجه مبدل شده بود) و موضوع مولدسازی و مهم‌تر از آن تعبیه سازوکارهای ضروری برای مدیریت بهینه اموال دولت مغفول است، البته قوانین بودجه محمل مناسبی برای چنین احکامی نیز به‌شمار نمی‌رود. در سال ۱۴۰۱ علاوه بر آنکه در قالب قانون بودجه احکامی مشابه سال‌های گذشته با اندکی تغییرات تکرار شد، یک اتفاق مهم در حوزه فروش و مولدسازی اموال دولت رخ داد و آن مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا بود. شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در جلسه شصت‌وهفتم (۶۷) خود مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت را به تصویب رساند. بر این اساس، هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت متشکل از هفت عضو^۲ به‌منظور شناسایی و تعیین تکلیف اموال غیرمنقول مازاد دولتی تشکیل شد. مطابق مصوبه مذکور و آیین‌نامه مورد تصویب هیئت‌عالی مولدسازی، وظایف و سازوکارهای جدیدی در این حوزه پیش‌بینی و بر هزینه‌کرد عواید حاصل از واگذاری در سقف بودجه مصوب تأکید شد، این مصوبه به مدت دو سال اعتبار دارد.

چارچوب تغییر در مدیریت املاک و مستغلات دولت

با توجه به آنچه که در بخش قبل بیان شد، حوزه اموال دولت برای حرکت به سمت یک نظام و البته ارتقای انسجام مدیریتی، مستلزم آن است که در قالب یک قانون دائمی مورد توجه قرار گیرد. درحقیقت 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 نباید موجب کم‌توجهی به الزامات مربوط به دیگر مراحل مدیریت دارایی شود. به‌علاوه با توجه به اعتبار دوساله مصوبه شورای عالی هماهنگی سران قوا، ادامه این مسیر نیازمند احکام قانونی جدیدی است که شایسته است به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اگرچه بهینه اول پیشبرد یک قانون تخصصی در قالب پیشنهاد یک لایحه مجزا به مجلس است، اما با توجه به ملاحظات تسریع و تسهیل در این امر، می‌توان از ظرفیت قانون برنامه توسعه

۱. موضوع بند «۲۰» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار.

۲. معاون اول رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه‌وبودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر راه و شهرسازی، وزیر کشور، یک نماینده از طرف رئیس مجلس و یک نماینده از طرف رئیس قوه قضائیه.

برای این مهم بهره برد. لذا در ادامه چارچوب کلی مورد نیاز برای ارتقای کارایی در مدیریت اموال دولت ترسیم می‌شود. در این نوشته استفاده از واژه «اموال دولت» عمدتاً بر «املاک و مستغلات اختصاصی دولت» دلالت دارد.

سیاستگذاری کلان

تصمیم‌گیری‌های کلان و ترسیم خط‌مشی‌ها در حوزه اموال دولت مستلزم ساختاری است که علاوه بر برخورداری از جایگاه متناسب، به صورت فرادستگاهی تشکیل شود تا استقرار نگاه کلان و استراتژیک تقویت شود. در این چارچوب می‌توان از یک ساختار شورایی بهره برد. این شورا نقش سیاستگذاری در حوزه مدیریت دارایی‌های دولت را برعهده خواهد داشت و طبیعتاً خط‌مشی‌ها و راهبردهای کلان در این شورا به تصویب خواهد رسید. زمینه این امر با تشکیل هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت ایجاد شده است که می‌تواند با ذکر در قانون برنامه به تصویب مجلس رسیده و در صورت نیاز نکات اصلاحی و تکمیلی در خصوص آن اعمال شود.

الگوی نیمه‌متمرکز اجرایی

این نکته ثابت شده است که دولت‌ها باید سازوکاری برای داشتن نگاه کلان و کنترل کلیت املاک و مستغلاتی که در اختیار دارند ایجاد کنند. این امر مستلزم تدوین رویه‌های خاص برای تعیین تکلیف اموال است. در حال حاضر مدیریت املاک و مستغلات دولتی به صورت غیرمتمرکز انجام می‌شود. این عدم تمرکز سه جنبه اصلی دارد؛ نخست اینکه در تخصیص و توزیع اولیه املاک (عمدتاً با هدف اجرای طرح) نوعی عدم تمرکز وجود دارد که بر این اساس دستگاه‌هایی همچون وزارت جهاد کشاورزی (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری) و وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) براساس وظایف خود به سایر دستگاه‌ها املاکی را عمدتاً به منظور اجرای طرح اختصاص می‌دهند.

جنبه بعدی عدم تمرکز در مدیریت املاک تحت بهره‌برداری است که مطابق قوانین فعلی به طور کامل در اختیار بالاترین مقام دستگاه اجرایی قرار داده شده است.

جنبه سوم عدم تمرکز نیز خود را در رهاسازی یا همان انتقال و واگذاری املاک نشان می‌دهد که بسته به روش آن در اختیار دستگاه بهره‌بردار (مثلاً در خصوص انتقال امانی) و یا منوط به مصوبه هیئت وزیران است (در خصوص فروش) است.

اما چرا باید وضعیت فعلی تغییر کند؟ در مدل غیرمتمرکز فعلی چند مشکل اساسی وجود دارد که عبارتند از: ۱. غیرواقعی یا به تعبیری ناکارا بودن تقاضای تحصیل و نگهداری املاک از طرف دستگاه‌های بهره‌بردار، ۲. تخصیص املاک با اطلاعات ناقص و عدم امکان به‌کارگیری بهینه‌ترین روش‌ها برای پوشش نیاز دستگاه‌ها و ۳. وجود پیچیدگی و موانع در مسیر فروش و مولدسازی املاک اضافی و مازاد.

منظور از الگوی نیمه‌متمرکز آن است که تخصیص املاک به نیازهای دستگاه‌ها و در عمده موارد رهاسازی (انتقال، فروش و مولدسازی) املاک، توسط یک نهاد مرکزی مدیریت شود. این امر در کشورهای مختلف بعضاً با تشکیل

سازمانی تحت عنوان مدیریت دارایی به انجام رسیده است. عموماً با توجه به اینکه مخاطب مدیریت دارایی، تمامی مؤسسات دولتی هستند، نقش‌های سازمان مدیریت دارایی ایجاب می‌کند که این سازمان به لحاظ جایگاه حداقل هم‌تراز و یا بالاتر از سایر مؤسسات دولتی از جمله وزارتخانه‌ها قرار داشته باشد. بنابراین به نظر می‌رسد در خصوص ایران بهینه اول تشکیل سازمان مدیریت دارایی به طریقی باشد که رئیس آن در جایگاه معاون رئیس‌جمهور قرار گیرد. با این حال، با توجه به شرایط موجود کشور و محدودیت‌های احتمالی و در نتیجه عدم توافق مبنی بر تشکیل این سازمان در جایگاه مذکور، نظر به تجارب قبلی وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهینه دوم در این رویکرد شامل پیش‌بینی (تکمیل) نقش مدیر دارایی‌های دولت در ساختار وزارت امور اقتصادی و دارایی و البته بهره‌گیری از ظرفیت سازمان برنامه و بودجه است. در این مسیر وزارت امور اقتصادی و دارایی عهده‌دار تحصیل و تخصیص املاک خواهد بود و سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان متولی اصلی تدوین و تخصیص بودجه، از طریق رویکرد ریالی‌سازی هزینه املاک دولتی (اجاره جمعی - خرجی)، چارچوب مدیریت املاک را تکمیل خواهد کرد.

سازوکارهای مهم تکمیلی

در الگوی فعلی، نفس ذکر دستگاه بهره‌بردار در سند مشکل‌ساز است؛ ذکر نام دستگاه در سند، سبب ایجاد حس مالکیت در خصوص املاک تحت اختیار دستگاه است که موجب عدم حصول به منافع حاصل از الگوی نیمه‌متمرکز می‌شود. روش جایگزین اختصاص گواهی بهره‌برداری است؛ **گواهی بهره‌برداری** از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شود و هریک از دستگاه‌ها برای بهره‌برداری از املاک پس از ارائه طرح توجیحی به مدت مشخصی گواهی بهره‌برداری از یک ملک خاص را دریافت می‌کنند. این گواهی برای املاک تحت بهره‌داری فعلی و آینده صادر خواهد شد. با این سازوکار طبیعتاً قدرت چانه‌زنی مدیر دارایی در برابر دستگاه‌ها تقویت می‌شود.

به‌علاوه به‌منظور پویایی فرایند تشخیص مزاد، در کنار بحث گواهی اختصاص که اشاره شد، وجود سازوکارهای محرک عدم احتکار املاک از سوی دستگاه‌های دولتی مورد نیاز است. یکی از ابعاد تکمیل این چارچوب، تعریف **استانداردهای مشخص** برای استفاده از املاک و مستغلات برای کاربری‌های مختلف درون بدنه دولت است. بر این اساس، در قالب مقرراتی میزان فضای بهینه برای ارائه خدمات عمومی براساس ویژگی‌های همچون تعداد نیروی انسانی و نوع خدمت پیش‌بینی می‌شود و به‌عنوان معیاری برای تشخیص مزاد مورد استفاده قرار می‌گیرد. با وجود این باید توجه داشت که این موضوع در عمل دارای پیچیدگی‌های خاصی است؛ این پیچیدگی از آنجا نشئت می‌گیرد که مجموعه دولت خدمات متفاوتی را ارائه می‌کنند که استانداردهای فضاها در این خدمات کاملاً با یکدیگر متفاوت است. برای مثال نمی‌توان استاندارد فضاهای اداری عادی را با استانداردهای سازمان هواشناسی یا یک دانشگاه یکسان در نظر گرفت. بنابراین در این عرصه دسته‌ای از مقررات تخصصی استانداردسازی برای پوشش طیف‌های مختلف کاربری مورد نیاز است.

اخذ **اجاره** از املاک و مستغلات اختصاصی دولت، یکی دیگر از پایه‌های مدیریت بهینه املاک و مستغلات است. در برخی کشورها در برابر اشغال ساختمان‌های دولتی، اجاره کاملاً بازاری از دستگاه‌های دولتی دریافت می‌شود. معمولاً اجرای این روش توسط یک شرکت مدیریت املاک خصوصی انجام شده و طراحی کلی و نظارت بر اجرا وظیفه وزارت

دارایی است. در این موارد دستگاه‌های دولتی ملزم به استفاده از ساختمان‌های دولتی نیستند، بلکه آنها در جستجوی مقرون به صرفه‌ترین مکان‌ها در بازار مخیر هستند، اما اگر ساختمان‌های دولتی را اشغال کنند، باید اجاره را مطابق نرخ بازار پرداخت کنند. رقم اجاره ساختمان‌های دولتی منعکس‌کننده نرخ بازدهی عرصه و اعیان است، بنابراین این نظام انگیزه صرفه‌جویی در استفاده از املاک و مستغلات را در دستگاه‌های دولتی به‌شدت تقویت می‌کند و موجب می‌شود، تنها املاک و مستغلاتی را تصرف کنند که ارزش اجاره آن را داشته باشد. در حال حاضر چنین رویکردی می‌تواند با همکاری میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه‌وبودجه به کار بسته شود؛ **وزارت امور اقتصادی و دارایی املاک را به دستگاه‌ها تخصیص می‌دهد، سپس براساس رویکرد اخذ اجاره و ریالی‌سازی هزینه املاک، سازمان برنامه‌وبودجه بر پایه ضوابط و استانداردها و با توجه به شرایط و وظایف هر دستگاه، رقمی را (به‌صورت جمعی - خرجی) در بودجه دستگاه تحت عنوان هزینه املاک در نظر می‌گیرد، به این ترتیب به تدریج انگیزه احتکار ملک و یا استفاده از املاک نامتناسب با وظیفه کاهش پیدا می‌کند.**

تحلیل احکام و پیشنهاد الحاقی

در این بخش ضمن بررسی و اظهارنظر درخصوص احکام بخش مولدسازی لایحه برنامه هفتم توسعه در جدول ۱، پیشنهادهای الحاقی نیز در قالب جدول ۲، ارائه شده است.

جدول ۱. بررسی احکام مولدسازی در لایحه برنامه هفتم توسعه

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	اظهارنظر مختصر کارشناسی
بند «ب» ماده (۱۶)	ب) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف به شناسایی، مستندسازی و تثبیت مالکیت دولت از طریق تشخیص، تعیین بهره‌بردار، صدور گواهی بهره‌برداری برای دستگاه اجرایی به‌استثنای انفال و مصادیق مندرج در اصل هشتادوسوم قانون اساسی است. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است بنابر اعلام و تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد مالکیت دولتی اموال غیرمنقول را به نام دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مالک و وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال دولت صادر نماید.	*		مدیریت متمرکز املاک و مستغلات دولت می‌تواند گام مهمی در راستای کاهش احتکار اموال توسط دستگاه‌های اجرایی و درنهایت افزایش کارایی در استفاده از اموال دولتی باشد. این بند در تلاش است تا با استفاده از سازوکارهایی نظیر گواهی بهره‌برداری، مدیریت متمرکز اموال دولت را با نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی مستقر سازد.
بند «پ» ماده (۱۶)	پ) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با همکاری سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور، استاندارد میزان اموال غیرمنقول مورد نیاز در اختیار دستگاه اجرایی متناسب با مأموریت هر دستگاه را تعیین و ابلاغ نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلفند ظرف مدت یکسال پس از ابلاغ برنامه، نسبت به فروش اموال غیرمنقول مازاد بر استاندارد مطابق دستورالعمل هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت یا انتقال آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام نمایند. در صورت عدم فروش اموال غیرمنقول مازاد دستگاه اجرایی در مهلت مقرر و یا عدم انتقال آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی، عنوان دستگاه	*		تشخیص اموال مازاد نیازمند دستورالعملی است که میزان نیازمندی دستگاه‌های اجرایی را براساس استانداردهایی مشخص کند. نکته قابل توجه در این خصوص لزوم توجه به استانداردهای متفاوت در حوزه‌های مأموریتی مختلف است که در متن حکم به آن اشاره شده است. نکته قابل ذکر اینکه شایسته است تشکیل هیئت‌عالی مولدسازی (با توجه به پیشنهاد تغییر ترکیب آن در این سند) از بند «ت» به این بند منتقل شود.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	اظهار نظر مختصر کارشناسی
	بهره‌بردار دارایی‌های غیرمنقول مازاد دستگاه‌های اجرایی موضوع این مصوبه به‌استثنای اراضی انفال به نام وزارت امور اقتصادی و دارایی با حفظ مالکیت دولت تغییر می‌یابد.			
بند «ت» ماده (۱۶)	ت) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ضمن رصد، شناسایی، مستندسازی، آماده‌سازی و پایش اموال غیرمنقول، نسبت به فروش یا مولدسازی اموال غیرمنقول مازاد دولتی انتقال‌یافته و مکشوفه (از قبیل تغییر کاربری، فروش، اجاره، معاوضه و تهاتر با دستگاه‌های غیردولتی یا بخش خصوصی، تبدیل به احسن کردن، ترهین، توثیق، انتشار اوراق مالی اسلامی به پشتوانه دارایی‌ها، ایجاد صندوق‌های املاک و مستغلات، نوسازی و بهینه‌سازی با مشارکت بخش غیردولتی) به‌استثنای انفال و مصادیق مندرج در اصل هشتادوسوم قانون اساسی براساس دستورالعمل هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت اقدام نماید. هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت با ترکیب معاون اول رئیس‌جمهور (رئیس)، وزیر امور اقتصادی و دارایی (دبیر)، رئیس سازمان، وزیر کشور، وزیر راه و شهرسازی، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، نماینده رئیس مجلس شورای اسلامی و نماینده رئیس قوه قضائیه به‌منظور تعیین ضوابط و چارچوب حاکم بر مدیریت دارایی‌های مازاد دستگاه‌های اجرایی، رفع موانع حقوقی و اطاله فرایندهای اجرایی و ایجاد هماهنگی لازم میان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی در زمینه واگذاری و مولدسازی دارایی‌ها تشکیل می‌شود.	*		فروش و مولدسازی اموال غیرمنقول دولت به‌صورت خودکار انجام نمی‌شود و نیازمند آن است که یک نهاد مشخص مسئولیت مرکزی آن را برعهده گیرد، در این حکم وزارت اقتصاد به‌عنوان این نقش مرکزی انتخاب شده است که با توجه به نقش امین اموال دولت که پیش از این برای وزارت امور اقتصادی و دارایی تصویر شده بود، پذیرفتنی است. از سوی دیگر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان این حوزه باید به‌صورت فرادستگاهی تعیین شود که در این راستا پیشنهاد تشکیل هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت مطرح شده است. این هیئت پیش از این به‌موجب تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران ایجاد شده بود که چند نکته در این مورد قابل توجه است؛ نکته اول اینکه مصوبه شورا دارای محدودیت زمانی ۲ ساله است، لذا تصویب آن از این طریق به دائمی شدن آن می‌انجامد. از سوی دیگر نفس تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی درخصوص ایجاد چنین هیئتی نکته مثبتی تلقی می‌شود و نکته پایانی اینکه در این پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به ترکیب هیئت‌عالی مولدسازی اضافه شده است که تغییر مثبتی تلقی می‌شود.

جدول ۲. احکام پیشنهادی الحاقی

محل الحاق	متن حکم	دلیل توجیحی
انتهای ماده (۱۶)	تحصیل املاک اختصاصی به‌صورت مستقیم یا توافق با دستگاه‌های متولی (از قبیل سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور؛ سازمان امور اراضی کشور و سازمان ملی زمین و مسکن) برای استفاده از انفال و مباحات یا با سایر دستگاه‌ها، برای تغییر بهره‌برداری املاک اختصاصی در اختیار، از سوی دستگاه‌های بهره‌بردار ممنوع است. دستگاه بهره‌بردار در صورت نیاز به املاک مکلف است درخواست بالاترین مقام دستگاه را به‌همراه گزارش توجیحی براساس ساختار سازمانی و وظایف قانونی تا پایان خردادماه هر سال به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام کند.	یکی از اشکالات فعلی در مدیریت اموال دولت، تقاضای غیرواقعی املاک توسط دستگاه‌های اجرایی و یا احتکار املاک است. یک منشأ در این خصوص تخصیص اولیه املاک است که در حال حاضر به‌صورت مستقیم توسط دستگاه‌های متعدد انجام می‌شود. لذا در این حکم پیشنهاد می‌شود که این تخصیص از طریق یک متولی مرکزی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) انجام شود تا ضمن بررسی درخواست، با توجه به اشراف بر سید املاک و مستغلات موجود دولت، بهترین گزینه را (اعم از تخصیص مستغلات مازاد موجود یا املاک آماده ساخت و ساز و ...) برای تخصیص انتخاب کند.
انتهای ماده (۱۶)	واگذاری مستقیم املاک بلامعارض انفال و مباحات به دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی رأساً از سوی دستگاه‌های	با توجه به دلیل توجیحی مطرح شده در حکم قبل، به منظور ساماندهی و جلوگیری از احتکار

محل الحاق	متن حکم	دلیل توجیحی
	متولی (از قبیل سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور؛ سازمان امور اراضی کشور و سازمان ملی زمین و مسکن) ممنوع بوده و از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌شود. دستگاه‌های متولی مکلفند بنابه درخواست این نهاد، املاک مذکور را به‌منظور اختصاص به دستگاه بهره‌بردار، اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی، خدمات عمومی عام‌المنفعه دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقوقی غیردولتی، واگذاری به‌عنوان معوض اراضی و املاک تملک شده به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی و واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای امور انتفاعی در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه به این نهاد واگذار کنند.	املاک و تقاضای غیرواقعی و غیربهبینه املاک، دستگاه‌های متولی متعدد نیز نباید به‌صورت پراکنده و از هم‌گسیخته به تخصیص ملک بپردازند. لذا اگرچه این نهادها کماکان متولی حفاظت از املاک انفالی و مباحات هستند، اما تخصیص این املاک به دستگاه‌های اجرایی باید با نظر یک نهاد مرکزی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) انجام شود.
انتهای ماده (۱۶)	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 به‌صورت جمعی خرجی و بدون لحاظ در سقف بودجه عمومی، در بودجه دستگاه‌های اجرایی منعکس کند.	یکی از پایه‌های اساسی مدیریت املاک و مستغلات دولت، آشکارسازی هزینه فرصت بهره‌برداری از این اموال است. این راهبرد بر بسیاری از اقدامات آتی حوزه مدیریت دارایی اعم از شناسایی اموال، تشخیص مازاد و مولدسازی تأثیر بسزایی دارد. بدین‌منظور پیشنهاد می‌شود معادل هزینه اجاره بهای املاک تحت بهره‌برداری دستگاه‌های اجرایی (بدون درج در سقف) در بودجه منعکس شود.

جمع‌بندی

بهره‌مندی دولت از مزایای مدیریت دارایی مستلزم نگاهی جدید به املاک و مستغلات دولتی است. این نگاه جدید باید از طریق یک قانون تخصصی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. با وجود این، با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه بستری برای تعیین جهت‌گیری‌های کشور در حوزه‌های مختلف است، این امکان وجود دارد که بتوان با تصویب احکامی در قالب این قانون، چارچوب جدید مدیریت املاک و مستغلات دولتی را تا حدودی استقرار بخشید. لایحه برنامه هفتم توسعه در قالب احکام پیشنهادی در زیرفصل مولدسازی، به‌طور نسبتاً مناسبی به این موضوع پرداخته است. به‌منظور تکمیل این چارچوب، احکام تکمیلی نیز در این گزارش پیشنهاد شد.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲.
۲. گزارش تفریح بودجه ۱۳۹۹، دیوان محاسبات کشور.
۳. مصوبه شصت‌وهفتم شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا.
۴. لایحه برنامه هفتم توسعه ۱۴۰۲-۱۴۰۷. سازمان برنامه‌وبودجه کشور.