

موانع عدم تحقق هدف مولدسازی در بودجه ۱۴۰۲،
تصحیح فرآیندها و دیدگاه‌ها

اداره کل اموراتصادی و دارایی
استان سیستان و بلوچستان با همکاری
دانشگاه سیستان و بلوچستان

زمستان ۱۴۰۲

مقدمه

اجرای طرح مولد سازی دارایی های دولت با هدف افزایش ثروت ملی، تحقق اصلاح ساختار بودجه کمک به رشد اقتصادی و افزایش بهره وری اموال مازاد دولتی شامل کلیه دستگاه ها، سازمان ها، واحدها و سایر عناوین دولتی و وابسته و تابعه و دیگر شرکت هایی که کنترل و مدیریت آنها در اختیار دولت است، بنا نهاده شده است. وزارت امور اقتصادی و دارایی مجری شناسایی، واگذاری، فروش و مولدسازی اموال شناسایی شده و پروژه های نیمه تمام عمرانی و قراردادهای مشارکت و سرمایه گذاری می باشد. عواید حاصل از واگذاری اموال غیرمنقول و پروژه های عمرانی نیمه تمام پس از کسر کارمزد مصوب هیات به حساب خزانه واریز خواهد شد. نیمی از مبالغ واریزی به خزانه، بلافاصله به حساب تملک دارایی های سرمایه ای دستگاه اجرایی مربوطه ستادی با استانی واریز خواهد شد تا در سقف بودجه مصوب هزینه شود. اجرای این طرح با برخی چالش ها مواجه بوده و از اینرو سهم کمی از درآمدهای پیش بینی شده در بودجه سنوات اخیر محقق شده است که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

پیشنهادهای سیاستی

- تدوین قانون و مقررات جامع و تخصصی در زمینه مولدسازی
- تعیین شاخص های استاندارد برای دارایی های سازمان ها و نهادهای دولتی
- افزایش سهم دستگاه اجرایی مربوطه از عواید ناشی از مولدسازی و واریز مابقی عواید به صندوق مختص عواید مولدسازی برای رفع عدم توازن بین استان ها
- ارتقای کیفی سخت افزاری و نرم افزاری سامانه ثبت دارایی های دولتی
- فراهم نمودن دسترسی عموم به اطلاعات سامانه سادا
- فراهم نمودن امکان استفاده از عواید ناشی از مولدسازی طبق برنامه های عملیاتی پیشنهادی استانی.

مولدسازی

مولدسازی در لغت یعنی بهره ور کردن و در اصطلاح اقتصادی نیز به بهره ور کردن دارایی ها اشاره دارد یعنی هرگونه تلاش و اقدامی که بهره وری یک دارایی را افزایش دهد. هدف اصلی این مصوبه تبدیل دارایی راكد به دارایی مولد است و زاینده شغل و تولید و استفاده بهینه از منابع و امکانات است. دارایی های فیزیکی و غیرمالی دولت شامل املاک و مستغلات در کنار سهام و شرکت های تحت مالکیت و مدیریت دولت بخش قابل توجهی از دارایی های دولت بوده و نقش مهمی در ارائه خدمات عمومی دارند. این دارایی ها می توانند برای تامین مالی و درامدزایی نیز به کار گرفته شوند. استفاده غیرکارا از این دارایی ها هزینه هایی را برای تعمیر و نگهداری به دولت تحمیل نموده و عایدی نخواهد داشت. از اینرو مدیریت اموال دولت ضرورت دارد. در این راستا مدیریت اموال و دارایی های دولت و یا مولد سازی دارایی ها در سنوات اخیر مورد توجه قرار گرفته و حداقل دو گروه از ردیف های منابع بودجه را می توان ذیل مفهوم فروش و مولدسازی دارایی ها دسته بندی کرد: منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول. منابع حاصل از واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای. در ادامه به برخی قوانین مرتبط اشاره می شود:

پیش از قانون برنامه ششم توسعه، در برخی قوانین دیگر احکامی پراکنده با موضوع مدیریت اموال وجود داشته، برای مثال مطابق ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کلیه اراضی، املاک و ابنیه ای که برای استفاده وزارتخانه ها، 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 به عنوان 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 دولت ی) 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 رایانه ای تهیه و در اختیار دستگاههای اجرایی قرار دهد.

بند "ج" تبصره "۱۲" قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و در بند "ب" این تبصره در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، 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 "د" تبصره ۱۲ قانون بودجه سال « ۱۳۹۷ » استانداران مکلف شدند پیشنهاد فروش ساختمانهای ملکی دستگاههای اجرایی مستقر

در شهرستانها را به شورای برنامه ریزی 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 علاوه بر تکرار ردیف های پیش گفته، برای نخستین بار واژه " مولدسازی " ظاهر شد و در این قالب به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده شد تا سقف دو هزار میلیارد تومان نسبت به مولدسازی دارایی های 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 دستگا ههای اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مکلف شدند تا پایان خردادماه سال ۱۳۹۹ ، اطلاعات ساختمانها، فضاها ی اداری، غیراداری و سایر اموال و دارایی های غیرمنقول را در سامانه جامع اموال دستگا ههای اجرایی (سادا) تکمیل کنند و تخصیص اعتبارات طرحهای تعمیرات اساسی و ماشی نآلات و تجهیزات در سال ۱۳۹۹ منوط به ثبت این اطلاعات شد. همچنین در سطح استانها ، استاندار ی ها مکلف شدند تا صح تسنجی اطلاعات استانی را به انجام رساند. در قانون بودجه سال نیز علاوه بر شمول حکم مشابه بند "د"، نسبت به دو سال گذشته، سقف ارقام منتسب به مولدسازی و فروش در بند ۱۳۹۸ رسد چشمگیری داشت.

در سال ۱۴۰۰، وزارت امور اقتصادی و دارایی ماموریت یافت تا نسبت به شناسایی املاک و اراضی دولتی و ثبت آنها در " سادا" اقدام کند. سقف مولدسازی داراییهای دولت در اختیار دستگا ههای 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 به منظور تسهیل واگذاری اموال غیرمنقول دولت و شرکتهای دولتی از طریق بهادارسازی آن داراییها اجازه تشکیل صندوق املاک و مستغلات در این سال صادر شد.

در سال ۱۴۰۱ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در جلسه شصت و هفتم مصوبه مولدسازی داراییهای دولت را به تصویب رساند. بر این اساس، هیئت عالی مولدسازی داراییهای دولت متشکل از هفت عضو به منظور 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 پیش بینی و بر هزینه کرد عواید حاصل از واگذاری در سقف بودجه مصوب تأکید شد،^۱ به استناد قانون بودجه ۱۴۰۲ رقم درآمدهای حاصل از مولدسازی در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۰۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شد و با توجه به عدم توفی دولت در اجرای مولدسازی و تحقق رقم پیش بینی شده در بودجه ۱۴۰۲، درآمدهای حاصل از اجرای طرح مولدسازی اموال راكد دولتی در بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به سال قبل کاهش یافت.

سقف واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۳ حدود ۶۴۴ هزار میلیارد تومان است که ۱۱.۹ درصد نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ کاهش داشته است. از کل منابع این بخش ۵۸۳ هزار میلیارد تومان مربوط به فروش نفت و فرآورده‌های نفتی، ۶۱.۸۲ هزار میلیارد تومان مربوط به منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و سایر دارایی‌های دولت است. بنابراین منابع مولدسازی یا فروش دارایی‌های دولت در سال ۱۴۰۳ حدود ۴۳ درصد نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (حدود ۱۰۸ هزار میلیارد تومان) کاهش یافته است. بررسی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که بالاترین رقم حاصل از منابع مولدسازی مربوط به عملکرد سال ۱۴۰۱ با ۴.۷ همت، سال ۱۴۰۰ با ۲.۸ همت، سال ۱۳۹۹ با ۱.۶ همت و سال‌های قبل از آن با ۲۷۰ میلیارد تومان تا ۴۸۰ میلیارد تومان بوده است.

چالش‌های طرح مولدسازی

مقاومت برخی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و حتی وزارتخانه‌ها به ارائه فهرست املاک مناسب برای مولدسازی حتی برای بهره‌گیری از منابع حاصله در تکمیل و اتمام پروژه‌های مربوط به دستگاه ذیربط.

طولانی بودن فرایند تعیین شده تا زمان تأیید نهایی علی‌الخصوص اگر املاک مورد نظر نیاز به ارزش‌افزایی و طی مراحل تغییر کاربری داشته باشند.

^۱ مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش‌های کارشناسی، شماره مسلسل ۲۳۰۱۹۰۶۰

با توجه به اینکه املاک مازاد تحت اختیار مجموعه وزارت راه و شهرسازی از اهمیت زیادی در تأمین منابع برای پروژه ها برخوردار است اما به علت تداخل با قوانین مربوط به زمین و مسکن ،املاک مناسب تحت اختیار سازمان زمین و مسکن وزارت قرار می گیرد.

محدودیت اختیارات همه جانبه به استانداران در تصمیم گیری استانی برخی موضوعات مولد سازی.

عدم وجود یک قانون جامع، تخصصی و ثابت

عدم وجود ساختار متمرکز مدیریت اموال دولتی در املاک و مستغلات تحت بهره برداری و همچنین تخصیص اولیه آنها

عدم تشکیل سامانه ای منظم و چابک با پشتیبانی سخت افزاری و نرم افزاری قوی

درج نام دستگاه بهره بردار در سند دارایی

عدم در نظر گرفتن مقادیر استاندارد استفاده از املاک و مستغلات توسط دستگاه های اجرایی

عدم در نظر گرفتن اجاره املاک و مستغلات برای دستگاه های متقاضی بهره برداری مازاد بر استاندارد