

دولت فقط به ۶ درصد منابع پیش‌بینی شده در این طرح پرسروصدا دست پیدا کرد

شکست ۹۴ درصدی پروژه مولدسازی



مهدی عبدالهی مدیر گروه اقتصاد

یکی از جنجالی‌ترین موضوعات مرتبط با تأمین مالی دولت در سال‌های اخیر، موضوع مولدسازی دارایی‌هاست. بررسی‌ها نشان می‌دهد دارایی‌های راکد دولت ایران معادل ۲۰۶ درصد تولیدناخالص داخلی است، عددی که میانگین جهانی آن حدود ۶۷ درصد است. براساس تعاریف هدف پروژه مولدسازی ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگام در تقویت بخش واقعی اقتصاد ایجاد صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی و منطقی‌سازی رفتارهای اقتصادی با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، کاهش اندازه دولت، حذف دستگاه‌های موازی، افزایش تأمین مالی ازطریق افزایش ظرفیت ثروت آفرینی در اقتصاد ملی است. همچنین در تعاریف آمده است، مولدسازی دارایی‌ها انجام اقداماتی در راستای انجمادزدایی از دارایی‌ها و ارزش افزایی به آنها در راستای ایجاد منفعت برای بخش عمومی است. به‌طورکلی در مدیریت دارایی‌های عمومی و مولدسازی آنها، دو اصل کلی مورد توجه است؛ اولی افزایش بازده مالی دارایی‌ها و دومی، افزایش کارایی در ارائه خدمات عمومی. آمارها نشان می‌دهد به‌رغم تلاش‌های گسترده از سوی دولت‌ها در چند سال اخیر، مولدسازی دارایی‌ها در ایران به اهداف اولیه خود نرسیده است، به‌طوری‌که در سال گذشته تنها ۶٫۲ همت از اموال به فروش رسیده که سهم ۶ درصدی از رقم پیش‌بینی شده در بودجه دارد.

۹۴ درصد از منابع مولدسازی محقق نشد

نگاهی به داده‌های فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت که تحت عنوان مولدسازی دارایی‌ها در سال‌های اخیر محل بحث و چالش بوده، نشان می‌دهد از سال ۱۳۹۲ تقریباً موضوع مولدسازی دارایی‌ها برای دولت جدی‌تر شده است. این وضعیت همزمان با تشدید تحریم‌ها و کاهش درآمدهای ارزی دولت است.

آمارها نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۲ دولت منابع حاصل از مولدسازی دارایی‌ها را رقم ۲۲ میلیارد تومان در بودجه پیش‌بینی کرده بود که حدود ۶۴ درصد از آن محقق شد. در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸ دولت منابع حاصل از مولدسازی را چندان جدی در نظر نگرفت و رقم آن بین ۲۷۰ تا ۴۸۳ میلیارد تومان بوده که به طور متوسط نیز طی دوره مذکور بین ۱۱ تا ۲۵ درصد از ارقام پیش‌بینی شده در بودجه محقق شده است. در سال ۱۳۹۹ دولت برای اولین بار مولدسازی دارایی‌ها را در سمت منابع بودجه خود بسیار جدی در نظر گرفت و رقم ۲۷ همت را برای این بخش پیش‌بینی کرد. این اقدام در نتیجه شیوع ویروس کووید-۱۹ و کاهش شدید درآمدهای نفتی دولت رخ داده بود و دولت قصد داشت از طریق فروش اموال مازاد و راکد خود، بخشی از کسری بودجه را تأمین کند.

آمارها نشان می‌دهد در همان سال ۱۳۹۹ که دولت رقم ۴۷ همتی را برای مولدسازی در نظر گرفته، فقط ۱۵۴۴ میلیارد تومان معادل ۳٫۳ درصد از منابع پیش‌بینی شده، محقق گردیده است. در سال ۱۴۰۰ دولت رقم ۴۵ همت را برای این بخش در نظر گرفت که درنهایت ۲٫۸ همت معادل ۶٫۲ درصد از آن محقق شد. در سال ۱۴۰۱ رقم ۲۶ همت پیش‌بینی شد که رقم پیش‌بینی شده و رقم محقق شده نسبتاً معقول بوده، به‌طوری‌که از رقم ۲۶ همت، حدود ۶٫۲ همت از آن یا معادل ۲۴ درصد از آن محقق شده است. اما در سال ۱۴۰۲ که همزمان با تصویب مصوبه جنجالی مولدسازی دارایی‌ها رخ داد، دولت رقم ۱۰۸ همت را برای این منظور در نظر گرفت و انتظار داشت بخش زیادی از آن به‌واسطه تسهیل امور با مصوبه مولدسازی، محقق شود. با این حال، آنطور که داده‌ها نشان می‌دهد، در سال گذشته فقط ۶٫۲ هزار میلیارد تومان از آن یا معادل ۵٫۷ درصد از رقم پیش‌بینی شده، محقق گردیده است.

اما دولت با توجه به واقعیت‌هایی که وجود داشت، در سال ۱۴۰۳ منابع

پیش‌بینی شده برای مولدسازی را حدود ۶۲ همت در نظر گرفت که نسبت به رقم مصوب سال ۱۴۰۲ کاهش ۲۲ درصدی داشت. در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نیز دولت پزشکیان رقم منابع مولدسازی را ۲۵ همت در نظر گرفته که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳ کاهش ۶۰ درصدی و نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ کاهش ۷۷ درصدی دارد.

به نظر می‌رسد دولت به واقعیت‌های میدانی مولدسازی دارایی‌های راکد خود پی برده و می‌داند با وضعیت فعلی اقتصادی، وضعیت فعلی شفافیت اموال و دارایی‌ها، مقاومت مدیران میانی دستگاه‌های دولتی و موانع دیگر، منابع مولدسازی را به‌طور قابل توجهی کاهش داده است. براساس آنچه در ادامه می‌آید، دولت می‌تواند به‌جای فروش صرف اموال خود، از سایر روش‌ها همچون ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی که تجربه برخی کشورها در این گزارش بررسی شده نیز استفاده کند.

دارایی‌های راکد دولت ۲ برابر میانگین جهانی

در اغلب کشورها دارایی‌های دولت به نسبت اندازه اقتصاد، ارقام قابل توجهی‌اند؛ تخمین‌های انجام شده دراین‌ارتباط نشان می‌دهند در برخی نمونه‌ها تنها دارایی‌های غیرمالی دولت‌ها به‌طور متوسط ۶۷ درصد از تولید ناخالص داخلی ارزش دارند. این موضوع بیانگر آن است که افزایش هرچند اندک در بازده دارایی‌های دولتی می‌تواند درآمد چشمگیری ایجاد نماید. بنابراین در دوره‌های اخیر دولت‌های مرکزی و محلی، افزایش بازدهی دارایی‌های خود را به عنوان یکی از مسیرهای تحریک رشد اقتصادی تأمین درآمد پایدار و پوشش کسری بودجه تلقی می‌کنند. براساس گزارشی که تحت عنوان «چهارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی دولت» در سال ۱۳۹۸ و توسط مرکز پژوهش توسعه و آینده‌نگری تهیه شده، در این زمینه صندوق بین‌المللی پول با محاسبه دارایی‌های عمومی بین ۲۷ کشور ذکرشده در نمودار، نسبت این دارایی‌ها به تولید ناخالص داخلی را عدد ۱۱۴ درصد محاسبه کرده است. بر همین مبنا در ایران این رقم در برآورد حداقلی ۲۰۶ درصد ذکرشده که نزدیک به دوبرابر میانگین جهانی است. همچنین در همایش مولدسازی اموال و دارایی‌های راکد که طی سال ۱۳۹۶ برگزار شد، میزان دارایی‌های احصاشده دولت در قالب اموال غیرمنقول تاکنون ۵۰۰۰ هزار میلیارد تومان اعلام شده است. البته خزانه دار کل کشور می‌گوید رقم ۵۰۰۰ هزار میلیارد تومان احصاشده، یک تخمین تمام‌شمار نیست که شامل همه دارایی‌ها شود و تعداد و ارزش دارایی‌های دولت می‌تواند افزایش بیشتری داشته باشد، به‌طوری‌که براساس بررسی نهاد مذکور و برآوردهای اداره کل اموال دولتی و اوراق بهادار، عدد ۵۰۰۰ هزار میلیارد تومان ذکرشده برای میزان دارایی‌های مربوط به ۳۵۰ هزار دارایی‌هایی‌شناسایی‌شده دولتی است و اگر سایر اموال و دارایی‌های احصا نشده دولت را نیز به این ۳۵۰ هزار دارایی اضافه کنیم، تعداد دارایی‌های دولت تا یک میلیون واحد می‌رسد که در آن صورت ارزش دارایی‌های دولتی به ۱۸۰۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. با توجه به اینکه رقم مذکور مربوط به برآوردها و محاسبات سال ۱۳۹۶ است، بر این اساس با در نظر گرفتن رقم ۱۲۸۶ هزار میلیارد تومانی نقدینگی سال ۱۳۹۶، رقم مذکور معادل ۱۴ برابر نقدینگی همان سال است. بنابراین کاملاً مشخص است در ایران نسبت دارایی‌های عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی از میانگین نسبت جهانی بسیار بالاتر بوده و حجم دارایی‌های دولت متناسب و توازنی با تولید ناخالص داخلی کشور ندارد. این عدم توازن به معنی زیاد بودن دارایی‌های عمومی دولت نیست و باید به کوچک بودن اندازه تولید ناخالص داخلی هم توجه داشت. هدف استفاده درست از همه دارایی‌های عمومی برای افزایش تولید ناخالص داخلی و تأمین منفعت عمومی برای افراد جامعه ایران است. در برداشتی دیگر این عدم توازن یعنی بالا بودن حجم دارایی‌های عمومی نسبت به تولید ناخالص داخلی به این مفهوم است که دولت‌ها در ایران در افزایش تولید ناخالص داخلی، خلق ثروت و افزایش درآمد سرانه موفقیت چندانی نداشته‌اند و در مقیاس اجتماعی، ایرانیان در افزایش رفاه درجا

زده‌اند. به‌رحال در شرایط فعلی که دولت به جهت کسری بودجه به سمت مولدسازی دارایی‌های راکد خود است، اولین شرط اقدام در این بخش تشکیل یک بانک اطلاعاتی جامع از کل دارایی‌هاست تا در قدم بعدی دولت بتواند برای مولدسازی آنها برنامه‌ریزی اجرایی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت طراحی کند.

۸ مصوبه مولدسازی هم نتوانست

اوایل بهمن سال ۱۴۰۱ جزئیاتی از مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت منتشر شد. این مصوبه گرچه از مدت‌ها قبل مورد بررسی دولت سیزدهم بود و در آبان‌ماه نیز به تصویب رسیده بود، با این حال با چندین بندی که داشت، حساسی در سطح جامعه جنجال‌برانگیز شد. یکی از مهم‌ترین نقدها به مصوبه مولدسازی و آیین‌نامه اجرایی آن، مصونیت قضایی اعضای هیئت ۷ نفره و همچنین توقف قوانین و مقررات مغایر با این مصوبه به‌مدت دو سال بود. گرچه اختیارات کاملی به این هیئت داده شد، اما چالش فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت بیش از اینها بود که با این مصوبه حل شد.

۸ پیشنهاد برای مولدسازی

در اقتصاد ایران، شاهد عملکرد ضعیف مولدسازی و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال‌های گذشته بوده‌ایم، با توجه به این روند کاهش در تحقق منابع حاصل از مولدسازی و واگذاری شرکت‌های دولتی، این سؤال پیش می‌آید که چرا پیش‌بینی منابع با بیش برآوردی همراه است؟ چرا تجربه سال‌های گذشته ملامت عمل در لایحه بودجه سال‌های آتی قرار نمی‌گیرد؟ عدم تحقق در منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول و واگذاری شرکت‌های دولتی به ترتیب باعث عدم تحقق در واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی می‌شود، عدم تحقق واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی نیز منجر به عدم تحقق منابع بودجه عمومی شده و به دنبال آن می‌تواند به کسری بودجه منجر شود. دولت به جهت تأمین کسری بودجه، اقدام به انتشار اوراق بدهی می‌کند که همین موضوع، موجب دامن زدن به بدهی‌های دولت و کسری بودجه خواهد شد.

پژوهشکده امور اقتصادی زیر نظر وزارت اقتصاد در گزارشی با عنوان «اثرات بودجه‌ای مولدسازی شرکت‌های دولتی» با تأکید بر این موضوع که فرایند مولدسازی دارایی‌های دولت در ایران با چالش‌های زیادی در بحث شفاف‌سازی دارایی‌ها و فروش آن، افزایش بازدهی مالی دارایی‌ها و افزایش کارایی آنها رویه‌رو بوده، برای خروج از این بن‌بست پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌دهد.

۱- تدوین الزامات دولت جهت شفاف‌سازی در ارزش دارایی‌های دولت
۲- ارائه یک تعریف مشخص از مولدسازی و استانداردهای آن از طریق تقویت نظام آمارزی و اطلاعات از اموال دولتی
۳- همسویی، هماهنگی و هماهنگی تمامی افراد و دستگاه‌ها در امر مولدسازی اعم از ادبیات موضوع طبقه‌بندی دارایی‌ها، روش‌های مولدسازی و…

۴- تدوین و تصویب یک قانون دائمی برای مدیریت دارایی‌ها. به دلیل زمان‌بر بودن اقدامات براساس بودجه سنواتی نیاز به یک قانون دائمی یا برنامه ۵، ۶ ساله است

۵- همسویی منافع ملی بخشی و منطقه‌ای به فرهنگ‌سازی هم در سطح حاکمیت و هم در سطح آحاد مردم

۶- ایجاد یک نهاد مولدساز دولتی یا شرکت‌های مدیریت دارایی

۷- ساماندهی فرایندهای آمارزی

۸- بهبود ساختار حقوقی مورد نیاز برای مولدسازی تجمیع قوانین و مقررات در قالب تقیح مقررات مولدسازی و متناظر با همان اهداف و ظرفیت‌های مولدسازی دارایی‌های دولت.

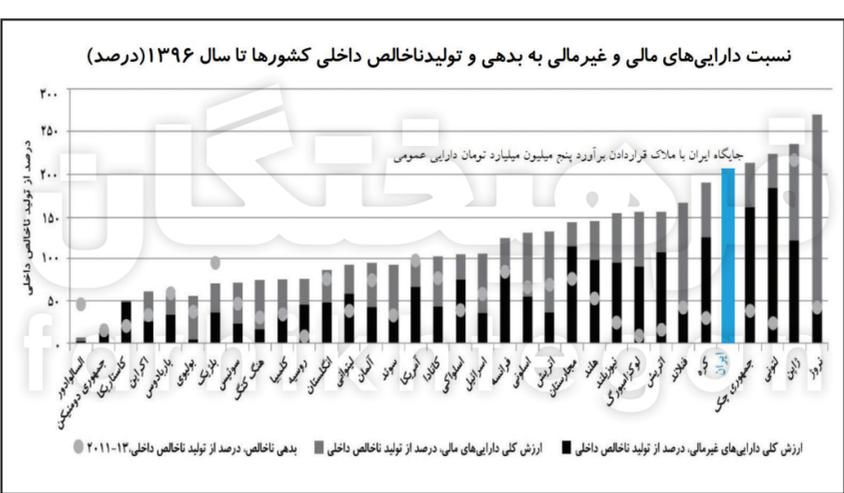
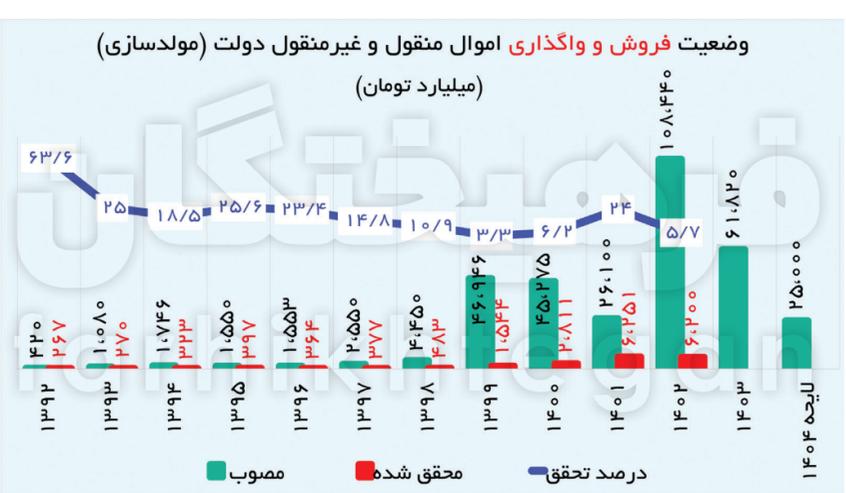
تجربه متفاوت مولدسازی درکشورها

سازوکار مولدسازی و فروش دارایی‌های دولت، مهم‌ترین مسئله‌ای است

که موجب چالش‌های بسیاری شده است؛ چراکه روندهای غیرشفاف گذشته در مسیر واگذاری و فروش دارایی‌های دولت زمینه فسادهای بسیاری را فراهم کرده است. از سوی دیگر نبود سازوکار مشخص، تحقق درآمدهای پیش‌بینی‌شده در بودجه را نیز با چالش بسیاری مواجه نموده است. در بسیاری از کشورها مباحث مربوط به تأمین درآمد پایدار از دارایی‌ها و مولدسازی آنها بیش از دو دهه در حال پیگیری است. برای مثال موضوع تأمین مالی زمین‌محور با هدف ایجاد درآمد از مهم‌ترین دارایی‌های دولت‌ها، شهرداری‌ها و دیگر نهادهای عمومی یعنی زمین به یکی از موضوعات اصلی در زمینه مدیریت دارایی‌های دولت تبدیل شده و اقدامات قابل توجهی در سایر کشورها انجام شده که در ادامه چند مورد برای مثال آمده است. در سال ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، سازمان توسعه منطقه‌ای بمبئی دو قطعه زمین متوسط در بمبئی هند را از طریق حراج به فروش گذاشت و این اراضی با مساحت نزدیک به ۱۳ هکتار به ارزش معادل ۱٫۲ میلیارد دلار فروخته شد. عواید حاصل از این فروش عمدتاً به سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت‌های حمل‌ونقل اختصاص یافت. درآمد حاصل از فروش این قطعات حدود ۳٫۵ برابر ارزش کل اوراق قرضه‌ای بود که در ۱۲ سال در شهرداری‌های سراسر هند منتشر شد. در سال ۲۰۰۷ از طریق حراج زمین در مناطقی که برای توسعه شهرهای جدید در حومه قاهره مصر تعیین شده بود، حدود ۳٫۲ میلیارد دلار منابع حاصل شد که معادل تقریباً ۱۰ درصد بودجه سالیانه دولت مصر و بیش از یک برابر درآمد سالیانه مالیات بر دارایی در شهرداری‌های مصر بود.

در بوگوتا پایتخت کلمبیا طی یک دهه گذشته ۲۱۷ پروژه عام‌المنفعه از طریق ابزارهای مبتنی بر اخذ ارزش افزوده شده به زمین‌ها (حاصل از پروژه‌ها) تأمین مالی شده که از محل عواید حاصل از آن حدود یک میلیارد دلار سرمایه‌گذاری زیربنایی به انجام رسیده است. در برخی موارد تأمین مالی زمین‌محور در مقیاس بسیار وسیع‌تری انجام شده است؛ به عنوان مثال چین بخش بزرگی از سرمایه‌گذاری گسترده زیرساخت‌های خود را از فروش حق استفاده از زمین یا به تعبیری اجاره بلندمدت تأمین کرده است. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس که با عنوان «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب» در خردادماه ۱۴۰۰ منتشر شده، در این گزارش آمده است. سیاست فروش حق استفاده از زمین در چین به طور آزمایشی در سال ۱۹۸۷ در شنژن و سایر شهرهای ساحلی به عنوان بخشی از تمرکززدایی از سیستم مالی چین انجام شد. تا قبل از این اقدام مقامات عمومی، زمین را طبق رویه‌های خاصی اختصاص می‌دادند و استفاده از زمین رایگان بود. اما این سیاست مورد بازبینی جدی قرار گرفت. نکته قابل ذکر اینکه از ابتدا نیز اجاره زمین با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها گره خورده بود. اجاره زمین منبع درآمدی قابل توجهی را فراهم می‌کرد که درآمد آن می‌بایست در درجه اول در سیستم‌های زیر ساختی سرمایه‌گذاری می‌شد و موقعیت رقابتی شهرها را برای رشد اقتصادی ارتقا می‌بخشید.

به‌طور کلی منابع ایجاد زیرساخت‌ها در چین از دو مسیر بودجه‌ای و فرابودجه‌ای تأمین می‌شود. در بخش غیربودجه‌ای منبع اصلی مربوط به عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین است. در آغاز این رویه، عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین شامل پرداخت اجاره توسط اشخاصی بود که قصد داشتند حق استفاده از زمین‌ها را برای دوره‌های ۴۰ تا ۷۰ ساله در اختیار داشته باشند. در سال‌های اخیر استان‌ها با بهره‌مندی از رونق توسعه املاک و مستغلات عایدی قابل توجهی از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین کسب کرده‌اند که به تدریج به مهم‌ترین منبع درآمد برای توسعه زیرساخت‌ها تبدیل شده است. در سال ۲۰۰۷ عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین از عوارض محلی پیشی گرفته و به بزرگ‌ترین منبع مالی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها تبدیل شد. در این سال سهم عواید حاصل از زمین در کل درآمد دولت چین به ۱۵ درصد رسید. سهم درآمدهای حاصل از اجاره زمین از کل درآمدهای دولت ملی نیز در سالیان گذشته افزایش یافته به نحوی که از ۱۵ درصد در سال ۲۰۰۷ به بیش از ۲۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده است.



یورش تورم به مسکن



سیدطلحه حسین مدنی رئیس اندیشکده حکمرانی هوشمند

صنعت ساختمان در عمل ثابت کرده‌یکی از مهم‌ترین پیمانان های اقتصاد کشور است. آمارها نشان می‌دهد این صنعت می‌تواند ۲۶۰ صنعت دیگر را به حرکت درآورد و به ازای هر مترمربع ۵٫۵ نفر را مشغول به کار کند. متأسفانه با وجود چنین جایگاهی، این صنعت از اوایل دهه ۹۰ دچار مشکل شده و تعادل عرضه و تقاضا در این بازار بزرگ به هم خورده است. در چنین شرایطی ما با ناباشت وسیع تقاضا و در مقابل عدم تولید مسکن متناسب با این تقاضا مواجه شده‌ایم و اگر بخواهیم این بازار به وضعیت عادی خود بازگردد باید تا سال ۱۴۱۰ حدود ۱۲ میلیون مسکن جدید بسازیم. عوامل متعددی همچون عدم اولویت دادن به ساخت مسکن در دوره‌های

برای این چالش چاره‌اندیشی کند. در شهرهایی چون کرج هم که امکان الحاق مناطق جدید وجود ندارد دولت می‌تواند با لحاظ مسائل فرهنگی و اجتماعی با افزایش تراکم و نوسازی بافت‌های فرسوده این مشکل راتا حدودی حل کند. موضوع دیگری که درمورد اقتصاد مسکن می‌توان به آن پرداخت؛ بحث استعداد مسکن در جذب حجم بزرگی از نقدینگی سرگردان و مخرب در کشور است. یعنی اگر شرایط بازار مسکن بر مدار رونق پیش برود علاوه‌بر حرکت سایر صنایع و ایجاد اشتغال که به آن اشاره شد؛ قادر به جذب نقدینگی و کاهش اثر تورمی آن هم خواهد بود. بنابراین مجلس، دولت و بخش خصوصی باید با توجه به این آثار مثبت به سمت راهکارهایی برای هدایت نقدینگی به سوی بازار مسکن و افزایش سرعت ساخت و تولید مسکن بروند.

متوسط قیمت هر مترمربع مسکن هم در این بازه‌های زمانی به ترتیب ۱۵۰، ۸۰۰ و ۱۸۰۰ درصد بوده است.

در طول این سال‌ها اگرچه قیمت هر مترمربع تا حدودی با افزایش قیمت مصالح تطبیقی پیدا کرده است اما مسئله اصلی موضوع تأمین مالی برای شروع، ادامه و پایان پروژه است. طولانی شدن زمان ساخت به دلیل بلندتر شدن موج تورم، هم سازنده را در تأمین مالی با مشکل مواجه می‌کند و هم قدرت خرید مردم را برای خانه‌دار شدن کاهش می‌دهد. بنابراین بهتر است سرعت ساخت و تکمیل پروژه را افزایش داد تا این اثر به کمترین حد خود برسد.

جداً از اثر افزایش قیمت مصالح بر تأمین مالی پروژه‌های مسکن، نباید از افزایش قیمت زمین هم غافل شد. دولت باید در شهرهایی چون بزرگه دارای فضای پیرامونی کافی‌اند با الحاق مناطق جدید و ارائه زمین رایگان