

آمارها می‌گویند مولدسازی در سال‌های گذشته موفق نبوده، مجلس در سال جاری آن را ۱۳ برابر کرده است

شکست ۹۰ درصدی پروژهٔ مولدسازی



مهدی عبداللهی
دبیر گروه اقتصاد

از سال ۱۳۹۲ و حتی قبل از آن، دولت هرساله عددی را با عنوان مولدسازی دارایی‌ها یا منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول در بودجه سالانه درج می‌کرد. این موضوع در ظاهر یک امر کم‌اهمیتی برای افکار عمومی بود و طبیعتاً به جز بودجه‌نویسان، مجلسی‌ها و مجموعه وزارت اقتصاد، کسی سرانگ این اعداد و ارقام نمی‌رفت. اما اوایل بهمن سال ۱۴۰۱ به‌یکباره جزئیاتی از یک مصوبه دولت در حوزه مولدسازی دارایی‌های منتشر شد. این مصوبه به واسطه گنجاندن یک سری موضوعات فراقانونی و ایجاد مصونیت قضایی برای اعضای هیئت ۷ نفره و همچنین توقف قوانین و مقررات مغایر با این مصوبه به مدت دو سال، حساسی خبرساز شد. گرچه بسیاری از اقتصاددانان از این مصوبه حمایت کرده و آن را راهکاری برای افزایش بهره‌وری اموال راكد دولت و تبدیل به احسن عنوان کردند، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد اهداف اولیه طرح یعنی تسهیل فرایند مولدسازی دارایی‌های دولت محقق نشده است. بر اساس گزارشی که مرکز پژوهش توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۸ تحت عنوان «چهارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی دولت» منتشر کرده، میزان دارایی‌های احصاشده دولت ایران در قالب اموال غیرمنقول تا آن زمان ۵۰۰۰ همت برآورده شده است. با این حال آمارها نشان می‌دهد در سه سال اخیر دولت توانسته سالانه بیش از ۶ همت از مولدسازی دارایی‌ها درآمد کسب کند.

درآمد دولت از مولدسازی در سال ۱۴۰۳ فقط ۶ همت!

۱۰ دی ۱۴۰۳ عبدالناصر همتی، وزیر امور اقتصادی و دارایی در شبکه اجتماعی ایکس‌نوشت: «در فرایند مولدسازی، با اقدامات فشرده وزارت اقتصاد و استانداری اصفهان بزرگ‌ترین مورد مولدسازی با رقمی بالغ بر ۳۵ هزار میلیارد تومان تحقق پیدا کرد. نتیجه این فرایند را در پروژه‌های عمرانی اصفهان شاهد خواهیم بود.» در همان زمان گفته شد که زمین هزار جریب به مساحت ۱۵ هکتار متعلق به شرکت آب منطقه‌ای استان اصفهان به قیمت ۳۵٫۴ همت برای تکمیل طرح‌های آب شرب استان اصفهان از تاریخ ۵ آذرماه تا ۴ دی‌ماه در سامانه تدارکات الکترونیک دولت به مزایده عمومی گذاشته شده است. این اعداد در حالی بود که اردیبهشت سال ۱۴۰۴ دیوان محاسبات در گزارشی بیان داشت که پاش این نهاد از عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ در خصوص میزان تحقق درآمد مولدسازی نشان می‌دهد، از ۶۲ همت مصوب منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیر منقول، صرفاً ۴٫۶ همت، معادل ۱۰ درصد آن محقق شده است. دیوان محاسبات کشور در این گزارش در راستای بهبود عملکرد مولدسازی دارایی‌ها به دولت پیشنهاد می‌کند با تفتیح قوانین مرتبط، بهینه‌سازی الزامات قانونی صورت گرفته و همچنین در فرایند اجرایی مولدسازی اختیارات کامل را به کارگروه‌های استانی مولدسازی اعطا کند.

۹۰ درصد مولدسازی در سال ۱۴۰۳ محقق نشد

بررسی یک دهه عملکرد مولدسازی دارایی‌ها در ایران نکات قابل تأملی را نشان می‌دهد. موضوع مولدسازی دارایی‌ها برای دولت در ایران تقریباً از سال ۱۳۹۲ جدی تر 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 رقم ۴۲۰ 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 ۲۸۳٫۲ میلیارد تومان بوده که به طور متوسط طی دوره مذکور بین ۱۱ 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 ۴۷ همت را برای این بخش پیش‌بینی کرد. این اقدام در نتیجه شیوع و پروس کووید-۱۹ و کاهش

شدید درآمدهای نفتی دولت رخ داده بود و دولت قصد داشت از طریق فروش اموال مازاد و راكد خود، بخشی از کسری بودجه را تأمین کند. در همان سال ۱۳۹۹ که دولت رقم ۴۷ همتی را برای مولدسازی در نظر گرفت، فقط ۱۵۴٫۴ میلیارد تومان معادل ۳٫۲ درصد از منابع پیش‌بینی شده، محقق گردیده است. در سال ۱۴۰۰ دولت رقم ۴۵ همت را برای این بخش در نظر گرفت که در نهایت ۲٫۸ همت معادل ۲٫۲ 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 درصد از آن با 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 به واسطه تسهیل امور با مصوبه فراقانونی مولدسازی، محقق شود. با این حال، در سال ۱۴۰۲ فقط ۶٫۶ هزار میلیارد تومان از آن با معادل ۵٫۷ درصد از رقم پیش‌بینی شده، محقق گردیده است. در سال ۱۴۰۳ دولت منابع پیش‌بینی شده برای مولدسازی را حدود ۶۲ همت در نظر گرفت که نسبت به رقم مصوب سال ۱۴۰۲ کاهش ۴۲ درصدی داشت. طبق گزارش رسمی دیوان محاسبات، از رقم ۶۲ همتی پیش‌بینی شده برای این منظور، تنها ۶ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان یا معادل ۱۰٫۴ درصد از آن محقق شده است. در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نیز دولت پزشکباری 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؛ اما این عدد در مجلس به ۳۲۵ همت رسید.

مجلس منابع مولدسازی را ۱۳ برابر کرد!

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ دولت در ابتدای رقم ۲۵ هزار میلیارد تومان برای مولدسازی دارایی‌های خود در سال جاری پیش‌بینی کرده که این رقم نسبت به عدد حدود ۶۲ همتی قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کاهش ۶۰ درصدی داشت. این کاهش با توجه به عدم تحقق ارقام مولدسازی دارایی‌ها در سال‌های قبل، تصمیم معقولی بود و نشان می‌داد دولت قصد دارد از همان ابتدا بودجه خود را با اعداد و منابع موعوم بنیند. شاهد ماجرا این بود که در سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ از کل ارقام پیش‌بینی ششده برای مولدسازی دارایی‌ها، به ترتیب ۲۸۰۰ میلیارد تومان، ۶۲۵۱ میلیارد تومان و ۶۲۰۰ میلیارد تومان محقق شده بود. این اعداد به ترتیب ۲٫۲ درصد، ۲۴ و ۵٫۷ درصد از ارقام پیش‌بینی شده برای مولدسازی در سال‌های مذکور بود. براین اساس، عدد ۲۵ هزار میلیارد تومانی برای مولدسازی نشان می‌داد دولت نمی‌خواهد کم‌وکسری و چالاه‌های بودجه خود را با اعداد غیر واقعی تراز کند؛ اما زمانی که لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به مجلس رفت، بدون توجه به پیشینه شکست پروژه مولدسازی در سال‌های قبل، به یکباره عدد مولدسازی دارایی‌ها از ۲۵ همت به حدود ۳۲۵ همت رسید. عددی که حدود ۱۳ برابر عدد پیش‌بینی شده دولت در لایحه بود. اینکه مجلس تحت چه فرایند و پیش‌بینی‌های قانونی و حقوقی و اجرایی، عدد ۲۵ همت را به ۳۲۵ همت رساند، جای بحث دارد؛ اما تجربه سال‌های پیشین نشان می‌دهد برخی از تصمیمات درخصوص بودجه معمولاً بدون توجه به امکان تحقق اعداد بوده و صرفاً برای تراز شدن عدد منابع و مصارف انجام می‌شود. اتفاقی که اولین اثر آن، بسته شدن بودجه با اعداد موعوم و به دنبال آن، تشدید کسری بودجه به واسطه عدم تحقق اعداد موعومی خواهد بود.

عقب‌نشینی مولدسازی پس از مصوبه فراقانونی!

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 چنلین بند جنجالی که داشت، حساسی در سطح جامعه حساسیت ایجاد کرد. 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 به مدت 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 شود.

لزوم بازآفرینی نقش ایران در ترانزیت منطقه

صندوق سرمایه‌گذاری محدود (CEF)، توانسته‌اند سرعت و کارایی ترانزیت را افزایش دهند. استانداردهای فرایندها و دیجیتال‌سازی اطلاعات از طریق سیستم eFTI و ایجاد مجمع دیجیتال حمل‌ونقل و لجستیک (DTLF)، موجب کاهش زمان توقف‌ها، کاهش هزینه‌ها و افزایش شفافیت در زنجیره تأمین شده است. این اقدامات نشان می‌دهد فناوری و هماهنگی نهادی می‌توانند به طور چشمگیری بهره‌وری ترانزیت را ارتقا دهند. در فضای بین‌المللی، ابزارهایی مانند کارنه TIR امکان عبور کالا از مرزهای متعدد بدون بازرسی کامل را فراهم کرده و با کاهش زمان توقف در مرزها و افزایش امنیت محموله‌ها، ترانزیت را تسهیل کرده‌اند. علاوه بر اروپا، کشورهای آسیای و خاورمیانه نیز با ایجاد سامانه‌های دیجیتال یکپارچه در بنادر و بنجره‌های واحد ملی، موفق شده‌اند هماهنگی میان ذی‌نفعان را افزایش دهند و حجم قابل توجهی از کالاها را با کارایی بالا جابه‌جا کنند.

لزوم ایجاد لایه‌های هماهنگ توسعه ترانزیت

تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که توسعه ترانزیت بدون هماهنگی چهار لایه کلیدی امکان‌پذیر نیست. لایه اول شامل زیرساخت سخت‌افزاری یا بنادر، جاده‌ها، خطوط ریلی و پایانه‌های چندوجهی است که جریان کالا را تسهیل می‌کند. لایه دوم به زیرساخت نرم یا دیجیتال شامل سامانه‌های بنجره واحد، تبادل اطلاعات الکترونیک و دیجیتال‌سازی گمرک مربوط می‌شود.

اقتصاددانان در نقد این مصوبه، در دو گروه دسته‌بندی می‌شدند. گروهی به فراگیر شدن و سربایت ابعاد فراقانونی، مصوبه مولدسازی به سایر حوزه‌ها نقد داشتند و مخالف این مصوبه بودند؛ اما گروه دیگری معتقد بودند با توجه به ذی‌نفعانی که دارایی‌های دولت حتی در درون خود دولت دارد، برای کسستن مقاومت ذی‌نفعان ورده میانی مدیران دولتی، این مصوبه اتفاق خوبی است. همچنین آنان با استناد به برخی اتفاقات در حوزه خصوصی‌سازی و دستگیری مدیران، معتقد بودند این اعطای مصونیت می‌تواند جزئی بیشتری به مدیران دولتی برای پیشبرد پروژه مولدسازی بدهد. در نهایت اما پروژه مولدسازی دارایی‌های دولت حداقل پس از این مصوبه موفقیتی نداشته است. برای نمونه، در سال‌های ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ دولت از مسیر مولدسازی دارایی‌ها، به ترتیب ۶۲۵۱ میلیارد تومان، ۶۲۰۰ میلیارد تومان و ۶۴۰۰ میلیارد تومان درآمد کسب کرده است. حال اگر ارزش حقیقی (نورم‌زدایی شده) این ارقام را محاسبه کنیم، ارزش حقیقی رقم سال ۱۴۰۳ به قیمت ثابت سال ۱۴۰۱ حدود ۳۴۰۰ میلیارد تومان خواهد بود که کاهش ۴۶ درصدی نسبت به عدد سال ۱۴۰۱ دارد. همچنین ارزش حقیقی عدد سال ۱۴۰۲ نیز به قیمت ثابت سال ۱۴۰۱ حدود ۴۴۰۶ میلیارد تومان است که نسبت به رقم سال ۱۴۰۱ کاهش ۲۹ درصدی داشته است.

۸ پیشنهاد برای مولدسازی

به نظر می‌رسد دولت و مجلس برای انجام اقدامات اساسی در حوزه مولدسازی دارایی‌های راكد باید انتظارات خود را با وضعیت فعلی اقتصادی کشور یعنی رکود بازار ملک و ساختمان، وضعیت فعلی شفافیت اموال و دارایی‌های دولت، مقاومت مدیران میانی دستگاه‌های دولتی و موانع دیگر تطبیق داده و برای تحقق بیشتر منابع مولدسازی از تجارب جهانی نیز استفاده کنند. 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 و برپه بوده، برای خروج از این بن‌بست پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌دهد.
۱- تدوین ترازنامه دولت جهت شفافسازی در ارزش دارایی‌های دولت.
۲- ارائه‌یک تعریف مشخص از مولدسازی و استانداردهای آن از طریق تقویت نظام آماري و اطلاعات از اموال دولتی.
۳- همسویی، همکاری و هماهنگی تمامی افراد و دستگاه‌ها در امر مولدسازی اعم از ادبیات موضوع طبقه‌بندی دارایی‌ها، روش‌های مولدسازی...
۴- تدوین و تصویب یک قانون دائمی برای مدیریت دارایی‌ها. به دلیل زمان‌بر بودن اقدامات بر اساس بودجه سنواتی نیاز به یک قانون دائمی یا برنامه ۵، ۶ ساله است.

۵- همسویی منافع ملی بخشی و منطقه‌ای به فرهنگسازی هم‌در سطح حاکمیت و هم در سطح آحاد مردم.
۶- ایجاد یک نهاد مولدسازی دولتی یا شرکت‌های مدیریت دارایی.
۷- ساماندهی فرایندهای آماری.
۸- بهبود ساختار حقوقی مورد نیاز برای مولدسازی تجميع قوانین و مقررات در قالب تفتيح مقررات مولدسازی و متناظر با همان اهداف و ظرفیت‌های مولدسازی دارایی‌های دولت.

تجربه جهانی مولدسازی

در بسیاری از کشورها مباحث مربوط به تأمین درآمد پایدار از دارایی‌ها و مولدسازی آن‌ها بیش از دوده در حال پیگیری است. در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، سازمان توسعه منطقه‌ای یمنی دو قطعه زمین متوسط در یمنی هند را از طریق حراج به فروش گذاشت و این اراضی با مساحت نزدیک به ۱۲ هکتار به ارزش معادل ۱٫۲ میلیارد دلار فروخته شد. عواید حاصل از این فروش عمدتاً به سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت‌های حمل‌ونقل اختصاص یافت. 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. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس که با عنوان «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی؛ بررسی تجربه کشور های منتخب» منتشر شده، سیاست فروش حق استفاده از زمین در چین به‌طور آزمایشی در سال ۱۹۸۷ در شژن و سایر شهرهای ساحلی به‌عنوان بخشی از تمرکززدایی از سیستم مالی چین انجام شد. نکته قابل ذکر اینکه از ابتدا نیز اجاره زمین با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها گره خورده بود و 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 غیروبودجه‌ای 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 به‌تدریج به مهم‌ترین منبع درآمد برای توسعه زیرساخت‌ها تبدیل شده است.

