

مدیریت و مولدسازی دارایی‌ها: املاک و مستغلات اختصاصی دولت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۵۱۸
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱۰/۱۰

عنوان گزارش:
مدیریت و مولدسازی دارایی‌ها:
املاک و مستغلات اختصاصی دولت

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مدیریت دارایی‌های عمومی)

تهیه و تدوین‌کننده:
علی افضلی

ناظر علمی:
سیدعباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه‌آرایی:
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:
۱. مدیریت
۲. املاک
۳. دولت
۴. بودجه
۵. مولدسازی



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. تقسیم‌بندی املاک و مستغلات دولت در ایران.....	۹
۳. نیاز به تغییر در الگوی مدیریت املاک و مستغلات دولت.....	۱۱
۴. الگوی نیمه‌متمرکز: چارچوب.....	۱۲
۵. الگوی نیمه‌متمرکز: فرایندها.....	۱۴
۵-۱. گردآوری اطلاعات املاک.....	۱۴
۵-۲. املاک تحت بهره‌برداری.....	۱۵
۵-۳. شناسایی املاک هدف.....	۱۶
۵-۴. رهاسازی املاک و مستغلات مازاد.....	۱۹
۶. سیاست‌ها و احکام قانونی.....	۲۳
ماده واحد پیشنهادی.....	۲۳
۷. ملاحظات.....	۲۴
۸. جمع‌بندی.....	۲۵
منابع و مأخذ.....	۲۵

فهرست شکل‌ها

شکل (۱). تقسیم‌بندی املاک و مستغلات ملی.....	۱۰
شکل (۲). نگاهت نهادی مدیریت املاک و مستغلات دولت.....	۱۳
شکل (۳). ساختار صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات.....	۲۲

فهرست جدول

جدول (۱). تعداد ارزش ریت‌های عمومی در کشورهای منتخب.....	۲۲
--	----

فهرست کادر

کادر ۱: املاک نظامی در محدوده شهر.....	۱۸
--	----



مدیریت و مولدسازی دارایی‌ها: املاک و مستغلات اختصاصی دولت

چکیده



این گزارش به موضوع مدیریت و مولدسازی **املاک اختصاصی دولت** می‌پردازد. ارتقای کارایی و اثربخشی املاک و مستغلات دولتی در ارائه خدمات عمومی و بهره‌گیری از ظرفیت درآمدزایی املاک و مستغلات دولتی مستلزم تغییر نوع نگاه به این اموال است. در صورت پذیرش این تغییر، باید به تناسب اهداف جدید، نگاهت نهادی و فرایندهای جدیدی در نظام مدیریت املاک و مستغلات دولتی استقرار یابد. در این نوشته سعی شده است تا علاوه بر بحث در خصوص نیاز به این تغییر، این نگاهت نهادی و فرایندهای جدید پیشنهادی طرح شود. در پایان نیز برخی از تغییرات پایه‌ای در قالب احکام قانونی به نگارش درآمده‌اند.

خلاصه مدیریتی



املاک و مستغلات دولت بخشی از دارایی‌های دولت هستند که ارزش نهفته در آنها معمولاً مورد کم توجهی قرار می‌گیرد. با این وجود، تجارب نشان می‌دهد که ظرفیت قابل توجهی در املاک و مستغلات هم به لحاظ کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری و هم به لحاظ استعداد ارزش‌افزایی و متعاقباً ایجاد منابع درآمدی وجود دارد.

اگر بزرگترین دایره املاک و مستغلات عمومی را املاک ملی بنامیم، شایسته است سه نوع ملک را براساس نوع مالک از یکدیگر مجزا کنیم:

۱- املاک عمومی (در حقیقت املاکی هستند که در اختیار حکومت قرار دارند؛ مصداق اصلی این دسته انفال است، به علاوه اموال در اختیار مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در این دسته قرار می‌گیرد)،

۲- املاک اختصاصی دولت،

۳- املاک شرکت‌های دولتی

این نوشته عمدتاً بر املاک اختصاصی دولت متمرکز است.

در حال حاضر مدیریت املاک و مستغلات دولتی در سه جنبه تخصیص، بهره‌برداری و رهاسازی به صورت غیر متمرکز انجام می‌شود. در مدل غیر متمرکز فعلی چند مشکل اساسی وجود دارد:

• **غیرواقعی یا به تعبیری ناکارا بودن تقاضای تحصیل و نگهداری املاک از طرف دستگاه‌های بهره‌بردار،**

• **تخصیص املاک با اطلاعات ناقص و عدم امکان به کارگیری بهینه‌ترین روش‌ها برای پوشش نیاز دستگاه‌ها،**

• **وجود پیچیدگی و موانع در مسیر فروش و مولدسازی املاک مازاد و اضافی،**

تغییر در این حوزه مستلزم پشتیبانی در سطوح بالای سیاستگذاری است که ایجاب می‌کند این موضوع در اسناد بالادستی کشور بررسی و تصریح شود.

حرکت به سمت الگوی بهینه مدیریت املاک و مستغلات در ایران، مستلزم طراحی چارچوب نهادی جدید است. **فروش، اجاره یا دیگر اقدامات حول انجمادزایی از املاک دولتی به‌طور خودکار انجام نمی‌شود، این امر به نهادهای تخصصی و ترتیبات خاص نهادی احتیاج دارد، زیرا مولدسازی املاک و مستغلات یک فعالیت تکرار شونده در راستای اهداف سیاستی مشخص است، نه یک رویداد دفعه‌ای.**

نگاشت نهادی جدید می‌تواند شامل ۶ رکن اصلی باشد؛ دو رکن دستگاه‌های بهره‌بردار (هر دستگاه اجرایی بهره‌بردار از املاک دولتی) و دستگاه‌های متولی (عمدتاً شرکت‌های ذیل وزارت راه و شهرسازی مانند سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان‌های وابسته به وزارت جهادکشاورزی مانند سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری که قدرت تخصیص اراضی دارند) در ساختار فعلی موجود هستند. بنابراین **چهار رکن جدید مستلزم تشکیل یا بازتعریف هستند: یک رکن سیاستگذار در قالب شورای، یک رکن تصمیم‌ساز و برنامه‌ریز به‌عنوان نماینده حاکمیت در اداره اموال در قالب یک مؤسسه دولتی، یک رکن مجری اقدامات فروش و مولدسازی در قالب یک شرکت دولتی و یک رکن به‌عنوان واسطه‌ها و همکاران از بخش غیردولتی (خصوصی و عمومی غیردولتی).**

به‌نظر می‌آید بهینه اول درباره جایگاه و ساختار سازمان مدیریت دارایی به طریقی است که رئیس آن در جایگاه معاون رئیس‌جمهور قرار گیرد. با این وجود، با توجه به محدودیت‌های احتمالی و در نتیجه عدم توافق مبنی بر تشکیل این سازمان در جایگاه مذکور، با توجه به تجارب قبلی وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهینه دوم 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 خواهد بود و سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان متولی اصلی تدوین و تخصیص بودجه، از طریق رویکرد ریالی‌سازی هزینه املاک دولتی (اجاره جمعی - خرجی) چارچوب مدیریت املاک را تکمیل خواهد کرد. در خصوص شرکت یا شرکت‌های مجری ضمن امکان تأسیس شرکت تخصصی، می‌توان از ظرفیت تغییر وظایف و ادغام شرکت‌های موجود نیز استفاده کرد. به‌عنوان مثال سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی.

در اجرای روش‌های مولدسازی باید توجه داشت که ارزش‌افزایی و توسعه املاک و مستغلات هسته مولدسازی است؛ به‌نظر می‌آید در این راستا می‌توان از ظرفیت شرکت‌های خصوصی ساخت‌وساز و نهادهای عمومی غیردولتی متخصص در حوزه مسکن و ساختمان و شرکت‌های زیرمجموعه آنها بهره برد.

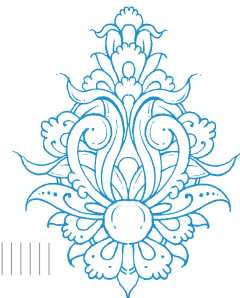
در بخش فرایندها در حوزه گردآوری اطلاعات املاک، سازوکار موجود عمدتاً بر خوداظهاری دستگاه‌ها مبتنی است؛ این سازوکار نیازمند تکمیل با سه سازوکار دیگر است، شامل: دسترسی و انطباق با سایر بانک‌های اطلاعاتی موجود در کشور، بازرسی‌های دوره‌ای و بهره‌گیری از ظرفیت مردمی.

در بخش فرایندها و در حوزه بهره‌برداری، سازوکار فعلی مبتنی بر ذکر نام بهره‌بردار ملک در سند است که این سازوکار باید با گواهی بهره‌برداری صادره از طرف نهاد مدیر دارایی جایگزین شود. با این سازوکار طبیعتاً قدرت چانه‌زنی نهاد مدیر در برابر دستگاه‌ها تقویت می‌شود. در خصوص تخصیص زمین برای ساخت مستغلات جدید نیز لازم است تا این تخصیص صرفاً از مسیر نهاد مدیر به انجام رسد تا علاوه بر بررسی درخواست دستگاه و انجام نیازسنجی، تمامی سناریوهای پوشش نیاز دستگاه، اعم از انتقال از دیگر دستگاه‌ها یا تخصیص از بانک املاک مازاد بررسی شود.

در بخش تشخیص مازاد لازم است این اصل پذیرفته شود: «املاکی که توسط هر دستگاه نگهداری می‌شود باید به‌عنوان عامل تولید آن دستگاه تلقی شود.» بنابراین دستگاه به مانند بودجه دریافتی در خصوص ارزش املاک تحت اختیار خود پاسخگو باشد. در خصوص تشخیص مازاد، پیشنهاد می‌شود از سازوکارهایی چون: بازرسی منظم، روش‌های ضداحتکار (مالیات یا اجاره)، استانداردسازی فضاها و گزارش‌های مردمی بهره‌گیری شود.

در بخش رهاسازی املاک، منوط به ویژگی‌های ملک ممکن است از انتقال به دیگر دستگاه‌های دولتی، تهاتر بابت دریافت ساختمان دیگر، رد دین یا آورده مشارکت و اجاره علی‌الخصوص با استفاده از ظرفیت صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات (ریت) استفاده شود. مدیریت و مولدسازی اموال دولت در تمامی مراحل از جمله سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا مستلزم شفافیت حداکثری است. به‌منظور کاهش احتمال فساد در قراردادهای فروش و مولدسازی، شایسته است قوانین و مقررات مربوط به تشریفات واگذاری در قراردادهای دولتی در این حوزه نیز رعایت شود.

از آنجایی که ملاحظه کلان در مولدسازی، عدم تضعیف سبد دارایی دولت است؛ بنابراین شایسته است روش‌های بدون انتقال مالکیت در اولویت قرار گیرد و در صورت انتقال مالکیت نیز، عواید حاصله صرف سرمایه‌گذاری مجدد دولت شود.



۱. مقدمه

یکی از انواع دارایی‌های دولت املاک و مستغلات است. املاک و مستغلات در مقایسه با سایر انواع دارایی‌های دولت تعداد و پراکندگی بیشتری دارد. البته این به آن معنا نیست که این نوع دارایی به لحاظ ارزش، با دیگر دارایی‌ها از جمله سهام قابل مقایسه نیست. در کنار هم قرار گرفتن چنین ویژگی‌هایی موضوع مدیریت و مولدسازی املاک و مستغلات را به مسئله‌ای به نسبت پیچیده تبدیل می‌کند. با این وجود در سالیان اخیر، حرکت به سمت مدیریت بهینه املاک و مستغلات دولتی به عنوان یکی از کارویژه‌های مهم بسیاری از دولت‌ها در سرتاسر دنیا تبدیل شده است. این راهبرد در پاسخ به نیاز دولت‌ها به کاهش هزینه‌ها و البته ایجاد منابع مالی جدید پیوسته در حال تکمیل و توسعه است.

الگوی مدیریت املاک و مستغلات دولتی در ایران به نحوی پایه‌ریزی شده است که در ساختار موجود همراهی چندانی برای ایجاد اصلاحات به منظور دستیابی به اهداف فوق وجود ندارد. بنابراین این طور به نظر می‌آید که تغییرات در این حوزه مستلزم ایجاد نگاهی نوین به مدیریت املاک و مستغلات دولت باشد. طبیعتاً نخستین گام در ایجاد این تغییرات، پذیرش نیاز به تغییر است. پس از آن، استقرار چنین نگاهی نیازمند نهادهایی اعم از احکام قانونی، بازوی سیاستگذاری، بازوی اجرایی و به کارگیری فرایندها و روش‌های جدید است. در این گزارش سعی شده است تا حد امکان این نیازمندی‌ها تشریح و الگوی استقرار آنها تصریح شود.

۲. تقسیم‌بندی املاک و مستغلات دولت در ایران

پیش از آغاز بحث لازم است تا مفاهیم مورد اشاره در ادامه فصل معرفی و به نوعی مورد بازشناسی قرار گیرد. مهم‌ترین موضوع در این قسمت ارائه یک دسته‌بندی از املاک و مستغلات است. این دسته‌بندی از آنجا اهمیت دارد که اصولاً املاک و مستغلات تحت اختیار دولت و بخش عمومی ویژگی‌های متفاوتی دارند و این مشخصات و ویژگی‌ها، مستلزم مواجهه متفاوت در قالب سیاست‌ها و احکام قانونی است. اگر بزرگ‌ترین دایره املاک و مستغلات عمومی را **املاک ملی** بنامیم، شایسته است سه نوع ملک را براساس نوع مالک از یکدیگر مجزا کنیم:

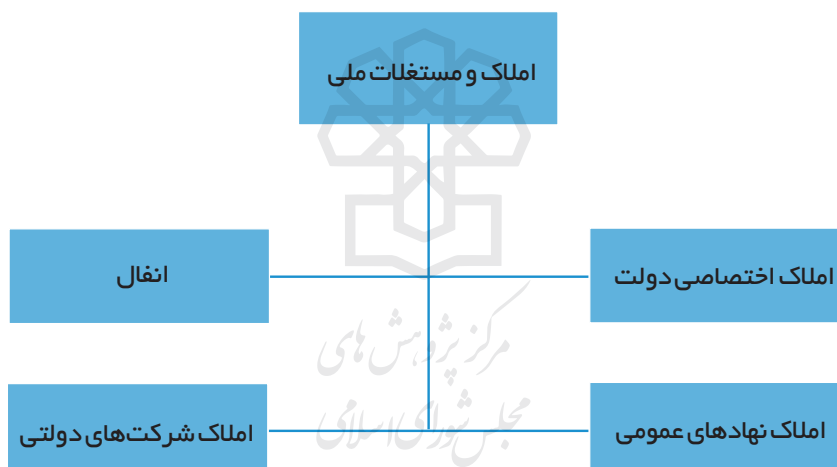
- ۱- املاک عمومی،
- ۲- املاک اختصاصی دولت،
- ۳- املاک شرکت‌های دولتی.

در شکل (۱) تقسیم‌بندی مورد نظر ارائه شده است.

املاک عمومی در حقیقت املاکی هستند که در اختیار حکومت قرار دارند؛ مصداق اصلی این دسته انفال است، به علاوه اموال در اختیار مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در این دسته قرار می‌گیرد. منظور از املاک اختصاصی دولت املاک تحت تملک دولت است که برای بهره‌برداری در اختیار دستگاه‌های اجرایی از جمله وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد. در اینجا لازم است به این نکته توجه شود که در خصوص مدیریت املاک و مستغلات میان دو نوع دستگاه دولتی تفاوت قائل شد؛ دسته اول دستگاه‌های دولتی بهره‌بردار املاک و مستغلات هستند که شامل اغلب دستگاه‌های اجرایی موجود است. این دستگاه‌ها همانطور که از نامشان مشخص است بهره‌بردار املاک و مستغلات اختصاصی دولت هستند، اعم از وزارتخانه‌ها و سایر مؤسسات دولتی (و در برخی موارد شرکت‌های دولتی). اما دسته دیگری از دستگاه‌های اجرایی وجود دارند که در حال حاضر به نوعی اختیاردار و سیاستگذار بهره‌برداری از بخشی از انفال هستند، از جمله دستگاه‌هایی مانند سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری. این دستگاه‌ها را می‌توان دستگاه متولی نامید. موضوع این گزارش مدیریت و مولدسازی املاک اختصاصی دولت است، بنابراین در ادامه هر جا صحبت از فروش و مولدسازی املاک به میان آید مقصود املاک اختصاصی دولت است. در خصوص موضوع املاک عمومی یا به صورت خاص انفال، صرفاً بحث اصلاح نحوه اختصاص آنها به دستگاه‌های دولتی به میان آمده است نه فروش یا مولدسازی مستقیم آنها. به طور خاص در خصوص منابع طبیعی که پیش از واگذاری به دستگاه‌های بهره‌بردار جزء انفال موضوع اصل چهل و پنجم قانون اساسی بوده‌اند، در صورت تشخیص مازاد بودن باید به وزارت جهاد کشاورزی (سازمان منابع طبیعی) اعاده شود تا برابر قوانین و مقررات مربوطه، از جمله «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» در خصوص آنها رفتار شود.

به‌طور کلی املاک شرکت‌های دولتی همانطور که از نامشان پیداست در مالکیت شرکت بوده و در صورت‌های مالی آنها درج می‌شوند. با توجه به این تقسیم‌بندی واضح است که املاک تحت تملک دولت که برای بهره‌برداری در اختیار برخی شرکت‌های دولتی یا نهادهای عمومی قرار گرفته است (مادامی که انتقال مالکیت انجام نشده است) در دسته دوم یعنی املاک اختصاصی دولت قرار دارند. در خصوص تمیز دادن اموال شرکت‌ها با دولت شاید این بحث مطرح شود که مگر شرکت دولتی جزء بدنه دولت نیست، بنابراین این تجزیه بی‌معناست. در پاسخ باید توجه داشت اگرچه شرکت‌های دولتی زیرمجموعه دولت محسوب می‌شوند، لیکن ماهیت شرکت و نوع نظام حسابداری و مالی مختص به آن ایجاب می‌کند اموال شرکت تحت اختیار و سیاستگذاری مجمع شرکت قرار داشته باشد. بنابراین نمی‌توان با اموال شرکت‌ها برخورد کاملاً یکسانی با اموال تحت تملک دولت داشت.

شکل (۱). تقسیم‌بندی املاک و مستغلات ملی



۳. نیاز به تغییر در الگوی مدیریت املاک و مستغلات دولت

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 دستگاه‌ها املاکی را اختصاص می‌دهند. جنبه بعدی عدم تمرکز در مدیریت املاک تحت بهره‌برداری است که مطابق قوانین فعلی به‌طور کامل در اختیار بالاترین مقام دستگاه اجرایی قرار داده شده است. جنبه سوم عدم تمرکز فعلی نیز خود را در رهاسازی یا همان انتقال املاک است که بسته به روش آن در ید دستگاه بهره‌بردار (مثلاً در خصوص انتقال امانی) و یا منوط به مصوبه هیئت وزیران است (در خصوص فروش). اما چرا باید وضعیت فعلی تغییر کند؟

در مدل غیرمتمرکز فعلی چند مشکل اساسی وجود دارد:

غیرواقعی یا به تعبیری ناکارا بودن تقاضای تحصیل و نگهداری املاک از طرف دستگاه‌های بهره‌بردار، تخصیص املاک با اطلاعات ناقص و عدم امکان به‌کارگیری بهینه‌ترین روش‌ها برای پوشش نیاز دستگاه‌ها، وجود پیچیدگی و موانع در مسیر فروش و مولدسازی املاک اضافی و مازاد.

در توضیح مدل فعلی به دلیل آنکه انگیزه احتکار املاک در دستگاه‌ها وجود دارد، ممکن است تقاضای ابراز شده برای تحصیل ملک ناکارا باشد. انگیزه احتکار خود ریشه در رایگان بودن در اختیار گرفتن املاک توسط دستگاه‌ها دارد. بنابراین باید الگو به شکلی تغییر کند که تقاضای املاک از طرف دستگاه به صورت خودکار کارا شود. در مدل غیرمتمرکز به علت تعدد دستگاه‌های متولی یعنی دستگاه‌هایی که رأساً قدرت تخصیص املاک را دارند، احتمال بروز بخشی‌نگری و همچنین تخصیص‌های غیرقابل توجیه و ناکارا بالاتر است. توضیح آنکه اولاً این دستگاه‌ها بعضاً در کنار بسیاری از وظایف دیگری که بر عهده دارند به تخصیص املاک می‌پردازند. ثانیاً به دلیل مدیریت صرفاً بخشی از املاک موجود، توانایی کلان‌نگری و انتخاب بین گزینه‌های متعدد در راستای رفع نیاز دستگاه متقاضی به املاک را ندارند. همچنین در وضعیت فعلی به دلیل عدم تمرکز بانک اموال مازاد و اختیار متمرکز برای رهاسازی آنها در یک نهاد، امکان به‌کارگیری برخی از روش‌های مولدسازی و استفاده بهینه از روش‌های موجود وجود ندارد.

سطح اختیارات دستگاه‌ها در حوزه تعیین تکلیف املاک و مستغلات مازاد در نمونه‌های مختلف جهانی متفاوت است؛ یک سر طیف مواردی است که اختیارات نسبتاً کاملی در خصوص تعیین تکلیف اموال مازاد برای دستگاه‌ها قائل می‌شود و سر دیگر طیف به مواردی باز می‌گردد که مدیریت املاک و مستغلات اعم از تعیین تکلیف موارد مازاد کاملاً به صورت متمرکز در یک نهاد مرکزی انجام می‌شود. به نظر می‌آید اگرچه در بسیاری کشورها در حال حاضر الگویی میانه مستقر است، اما حرکتی به سمت الگوی متمرکز در جریان است. در هر حال 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 دارایی است. طبق این رویه‌ها، سازمان‌های دولتی به‌عنوان بهره‌بردار باید املاکی مازاد در فرایند واگذاری را، به‌ویژه مواردی که ارزش آنها از حد معینی فراتر می‌رود، به نهادی متمرکز که مسئولیت کنترل کلیت املاک و مستغلات دولت را دارد، گزارش دهند تا نحوه واگذاری املاک را تعیین کند.

با توجه به تجارب کشورها و زمینه موجود در ایران، این‌طور به نظر می‌آید که استقرار الگوی نیمه‌متمرکز مدیریت املاک و مستغلات در ایران مستلزم نگاهت نهادی جدید است. در ادامه چارچوبی عمدتاً براساس واقعیت‌های موجود ترسیم خواهد شد.

۴. الگوی نیمه‌متمرکز: چارچوب

در بخش قبل این‌طور استدلال شد که حرکت به سمت الگوی بهینه مدیریت املاک و مستغلات در ایران، مستلزم طراحی چارچوب نهادی جدید است. فروش، اجاره یا دیگر اقدامات حول انجمادزایی از املاک دولتی به‌طور خودکار انجام نمی‌شود، این امر به نهادهای تخصصی و ترتیبات خاص نهادی احتیاج دارد، به‌ویژه اگر توجه کنیم که مولدسازی املاک و مستغلات یک فعالیت تکرار شونده در راستای اهداف سیاستی مشخص است، نه یک رویداد دفعه‌ای. چارچوب پیشنهادی برای این نگاهت در شکل (۲) قابل مشاهده است. تصمیم‌گیری‌های کلان در این چارچوب توسط یک ساختار شورایی به انجام خواهد رسید. این شورا نقش سیاستگذاری در حوزه مدیریت دارایی‌های^۱ دولت را برعهده خواهد داشت و طبیعتاً خط‌مشی‌ها و راهبردهای کلان در این شورا به تصویب خواهد رسید. ساختار بعدی رکن نمایندگی دولت در اعمال حاکمیت در حوزه مدیریت دارایی است؛ بررسی نظام مدیریت دارایی دولت‌ها نشان می‌دهد که معمولاً دولت مرکزی یک بخش اداری اختصاصی برای مدیریت املاک و مستغلات مزاد ایجاد کرده‌اند که عموماً در سطح استانی (یا ایالتی) دارای زیرشاخه است. به این منظور وظایف حاکمیتی در این حوزه در یک مؤسسه دولتی تجمیع می‌شود. وظایفی از قبیل انجام برنامه‌ریزی‌ها و تنظیم مقررات و استانداردهای لازم در راستای مدیریت فنی و اقتصادی دارایی‌ها، نظارت بر فعالیت‌های حوزه مدیریت دارایی دولتی در کشور و صدور مجوزهای مرتبط در دایره اختیارات این نهاد خواهد بود؛ به‌علاوه نقش دبیرخانه شورای مدیریت دارایی را نیز برعهده خواهد داشت. این نهاد را می‌توان سازمان مدیریت دارایی نامید.

به‌طور همزمان، در دنیا نهادهایی تحت عناوین آژانس‌های ملی و آژانس‌های منطقه‌ای به وجود آمده‌اند که به نوعی نمایندگی تعیین تکلیف املاک و مستغلات تحت کنترل را از طرف مدیران بخش مدیریت دارایی در اختیار دارند. این نهادها همان رکن بعدی یعنی شرکت (یا شرکت‌های) مدیریت دارایی هستند؛ این ساختار مجری اقدامات اصلی حوزه فروش و مولدسازی از طریق روش‌های مختلف خواهد بود. چنین وظایفی ایجاب می‌کند که ساختار حقوقی این رکن «شرکت» باشد، زیرا چنین وظایفی در ساختارهای غیرشرکتی به لحاظ محدودیت‌های عملکردی قانونی، به سختی قابل پیگیری است. از سویی دیگر با توجه به انتقال اموال دولت در برخی موارد به این شرکت، باید تحت مالکیت دولتی باشد. بنابراین این‌طور نتیجه می‌شود که شرکت مدیریت دارایی یک شرکت دولتی خواهد بود که تحت سیاستگذاری، تصمیمات و نظارت شورا و سازمان مدیریت دارایی فعالیت خواهد کرد. طبیعتاً این شرکت ممکن است از ظرفیت کارگزاران غیردولتی در مراحل مختلف ایفای وظایف خود استفاده کند. این کار عموماً از طریق قراردادهای مختلف از جمله پیمانکاری و خرید خدمت و انواع مختلف مشارکت قابل انجام است.

با توجه به اینکه مخاطب مدیریت دارایی، تمامی موسسات دولتی هستند، نقش‌های سازمان مدیریت دارایی ایجاب می‌کند که این سازمان به لحاظ جایگاه حداقل همتراز و یا بالاتر از سایر موسسات دولتی از جمله وزارتخانه‌ها قرار داشته باشد. بنابراین به‌نظر می‌رسد بهینه اول در این خصوص تشکیل سازمان مدیریت دارایی به طریقی باشد که رئیس آن در جایگاه معاون رئیس‌جمهور قرار گیرد. البته ممکن است این هدف به طریقی دیگر نظیر بهره‌گیری از ظرفیت سازمان برنامه و بودجه کشور یا تشکیل سازمانی ذیل ساختار معاون اول رئیس‌جمهور نیز قابل پیگیری باشد. 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 امورات اقتصادی و دارایی و البته بهره‌گیری از ظرفیت سازمان برنامه و بودجه است. در این مسیر وزارت امورات اقتصادی و دارایی عهده‌دار تحویل و تخصیص املاک خواهد بود و

۱. استفاده از لفظ دارایی در خصوص اجزای این ساختار به این علت است که در یک الگوی کامل ممکن است این اجزاء علاوه بر مدیریت دارایی‌های فیزیکی، نقش مشابهی را در خصوص سایر دارایی‌های دولت از جمله شرکت‌ها نیز داشته باشد.

سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان متولی اصلی تدوین و تخصیص بودجه، از طریق رویکرد ریالی‌سازی هزینه املاک دولتی (اجاره جمعی - خرجی) چارچوب مدیریت املاک را تکمیل خواهد کرد.

در خصوص شرکت یا شرکت‌های مجری اقدامات اصلی در حوزه مدیریت و مولدسازی دارایی، ضمن امکان تأسیس شرکت تخصصی، می‌توان از ظرفیت تغییر وظایف و ادغام شرکت‌های موجود نیز استفاده کرد. به‌عنوان مثال سازمان خصوصی‌سازی و سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی شرکت‌هایی هستند که به‌دلیل وجود تجربه در زمینه واگذاری شرکت‌ها و اموال غیرمنقول، طبیعتاً می‌توانند در این جایگاه فعال باشند.

در اجرای روش‌های مولدسازی از جمله مشارکت، اجاره و اوراق بهادارسازی ظرفیت نهادهای خصوصی و عمومی غیردولتی فعال در بازار سرمایه و البته بازار املاک قابل به‌کارگیری است. باید توجه داشت که ارزش‌افزایی و توسعه املاک و مستغلات هسته مولدسازی است؛ به‌نظر می‌آید در این راستا نیز بتوان از ظرفیت شرکت‌های خصوصی ساخت‌وساز و نهادهای عمومی غیردولتی متخصص در حوزه مسکن و ساختمان و شرکت‌های زیرمجموعه آنها بهره برد.

شکل (۲). نگاهت نهادی مدیریت املاک و مستغلات دولت



۵. الگوی نیمه‌متمم‌گز: فرایندها



به‌طور کلی در مدیریت اقتصادی املاک دولتی دو دسته هدف کلان می‌توان ترسیم کرد: کارایی عملیاتی و مدیریت استراتژیک؛ اولین هدف آن است که با به‌کارگیری روش‌ها و استقرار استانداردها و نظام‌های لازم، شناسایی املاک بالقوه و مازاد دولتی انجام پذیرد و به این ترتیب از احتکار املاک جلوگیری شده و کارایی عملیاتی در استفاده از آن بالا رود. اما در سطح دوم یعنی بازتوزیع املاک مازاد پس از شناسایی و تجمیع آنها، بحثی با عنوان مدیریت استراتژیک مطرح می‌شود؛ در این حوزه موضوعاتی از جمله درآمدزایی، تحریک رشد و توسعه اقتصادی و رفع نیازهای زیرساختی قابل بررسی است. سیاست مدیریت استراتژیک اغلب به دنبال به‌کارگیری ارزش املاک دولتی در راستای حمایت از سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهری است. این رویکرد سیاست‌های دولت در زمین و زیرساخت را طوری مدیریت می‌کند تا ارزش املاک افزایش یابد و این ارزش افزوده شده را برای کمک به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها مورد استفاده قرار می‌دهد.

۱-۵. گردآوری اطلاعات املاک

در آغاز اصلاحات مرتبط با مدیریت املاک، دو پرسش اصلی وجود دارد؛ نخست اینکه چگونه می‌توان فهمید که دستگاه‌های مختلف دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی واقعاً دارای چه املاکی هستند؟ سپس اینکه چگونه باید به این تصمیم رسید که هر کدام از این املاک مازاد هستند یا تحت استفاده نامناسب قرار دارند؟ پاسخ سؤال اول در تهیه یک فهرست اصولی از موجودی املاک نهفته است. اما درخصوص سؤال دوم، باید این واقعیت را پذیرفت که به ندرت یک دستگاه دولتی می‌پذیرد که دارایی‌های تحت تملک یا اختیارش مازاد است و حتی با فرض پذیرش به ندرت اتفاق می‌افتد که دستگاه به تنهایی و بدون اعمال نوعی نیروی بیرونی، برای تعیین تکلیف آن دارایی به اشکال مختلف قدم بردارد، بنابراین طراحی سازوکار متناسب به منظور تشخیص و به‌کارگیری املاک مازاد، اهمیت پیدا می‌کند.

بررسی تجربیات موجود نشان می‌دهد فهرست موجودی اراضی باید اطلاعاتی را درخصوص هر قطعه در بر داشته باشد:

(الف) محل دقیق و ابعاد،

(ب) عنوان حقوقی و (محدودیت‌های احتمالی)،

(ج) کاربری فعلی و کاربری برنامه‌ریزی شده،

(د) ارزشگذاری.

در ایران مطابق ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با اموال دولت در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد و مطابق تبصره «۱۰» همین ماده 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. همچنین مطابق بند «پ» ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه، به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود به منظور ساماندهی و مدیریت دارایی‌ها و اموال در مالکیت دولت و تمرکز اختیارات مربوط به نحوه نقل و انتقال اموال منقول و غیرمنقول و سایر دارایی‌های دولت، سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی (سادا) را به اجرا درآورد. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نیز دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مکلف شدند تا پایان خردادماه سال ۱۳۹۹، اطلاعات ساختمان‌ها، فضاها، ادارات، 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 سازوکار موجود عمدتاً بر خوداظهاری دستگاه‌ها مبتنی است؛ این سازوکار نیازمند تکمیل با سه سازوکار دیگر است، شامل: دسترسی و انطباق با سایر بانک‌های اطلاعاتی موجود در کشور، بازرسی‌های دوره‌ای و بهره‌گیری از ظرفیت مردمی. در خصوص سازوکار تکمیلی اول، باید توجه داشت معرفی قواعد مشترک در داخل دولت برای ثبت املاک، با اصلاحات و ارتقای چارچوب حسابداری و حسابرسی در سطوح مختلف دولت اعم از وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات ارتباط تنگاتنگی دارد. تهیه ترازنامه و گزارش‌های مالی سالیانه براساس آن در سطوح مختلف دولت و ثبت املاک در سمت دارایی‌های ترازنامه آنها، می‌تواند نقش بزرگی در تغییر نوع نگرش به املاک در امور مالی عمومی ایفا کند. گام بعدی این است که قابلیت دسترسی و بهره‌برداری از فهرست املاک افزایش یابد. در وضع موجود دستگاه‌های مختلف در برخی موارد از قالب‌های متفاوت استفاده می‌کنند که این امر تجمیع صحیح اطلاعات را با مشکل مواجه می‌کند.

در خصوص بازرسی‌های دوره‌ای نیز باید تأکید کرد قطعاً استمرار و افزایش تعداد بازرسی‌ها از دستگاه‌ها می‌تواند ضمن کمک به کشف موارد جدید، محرک افزایش تعداد خوداظهاری‌ها باشد.

یکی از عناصر مهم نیز دسترسی عموم مردم به فهرست املاک است؛ این موضوع یکی از پایه‌های مهم پاسخگویی دولت را تشکیل می‌دهد و هر ملکی که تحت برنامه‌ای اعم از بهره‌برداری، فروش، اجاره و ... قرار می‌گیرد باید در انتظار عموم مشخص باشد. مردم نه تنها حق دسترسی به این اطلاعات را دارند، بلکه این دسترسی باید کاملاً کاربرپسند طراحی شود تا هر شخص بتواند براساس ویژگی‌های مختلف اعم از اراضی بکر، املاک مربوط به بافت فرسوده، متعلق به یک دستگاه خاص و ... جستجو کرده و همچنین نقشه‌های لازم برای تکمیل اطلاعات پیرامون هر قطعه در اختیار قرار گیرد. (قاعدتاً اماکن خاص و حساس نظامی و امنیتی از این سطح دسترسی مستثنی خواهند بود.) در این باب به‌رغم تکلیف بودجه سال ۱۳۹۹ در ایجاد دسترسی عمومی به سامانه سادا، این اقدام صورت نپذیرفته است.

۲-۵. املاک تحت بهره‌برداری

قاعدتاً املاک شناسایی شده را به طرق مختلفی می‌توان دسته‌بندی کرد؛ با این وجود یک دسته‌بندی ضروری تقسیم کردن املاک شناسایی شده به دو گروه املاک در حال بهره‌برداری و املاک مازاد (یا هدف) است. در خصوص املاک در حال بهره‌برداری چالش‌ها و راهبردهایی برای اصلاح وضع موجود وجود دارد که در این قسمت به آن پرداخته می‌شود و املاک هدف در بخش‌های بعدی مورد بحث قرار می‌گیرد.

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 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

۱. براساس گزارش تفریح 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 ماشین آلات 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.

نام دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌شود، با این وجود کماکان مواردی نقض این قانون مشاهده می‌شود که سند به‌طور مستقیم به نام دستگاه اخذ شده است. اگرچه این مشکل در حال حاضر تا حد زیادی مرتفع شده، اما مشکل اصلی یعنی حس مالکیت دستگاه بر املاک به طریق دیگری باید مرتفع شود.

توضیح آنکه نفس ذکر دستگاه بهره‌بردار در سند مشکل ساز 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 مدل نیمه‌متمرکز (فوق‌الذکر) می‌شود. روش جایگزین اختصاص **گواهی بهره‌برداری** است؛ گواهی بهره‌برداری از سوی نهاد مدیر 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 نهاد مدیر دارایی در برابر دستگاه‌ها تقویت می‌شود. یکی از موضوعات قابل توجه این است که در حال حاضر هر دستگاه به صورت شخصی به تحصیل املاک می‌پردازد. در حالت معمول ممکن است دستگاه انگیزه خاصی را برای رعایت اصول بهره‌وری در انتخاب املاک نداشته باشد. بخشی از این موضوع نیز با سازوکار گواهی بهره‌برداری قابل حل است. در این سازوکار اگر دستگاه نیازمند املاک جدیدی باشد، دیگر رأساً مجوز خرید (یا اجاره) را نخواهد داشت بلکه درخواست خود را به نهاد مدیر دارایی می‌دهد. نهاد مدیر دارایی نیز به طرق مختلف برای این موضوع برنامه‌ریزی می‌کند. این موضوع در خصوص اختصاص زمین برای اجرای طرح نیز صدق می‌کند؛ به این معنا که در حال حاضر دستگاه‌ها برای اجرای طرح‌های خود رأساً از دستگاه‌هایی مانند سازمان ملی زمین و مسکن دریافت می‌کنند، در حالی که این فرایند باید از مسیر نهاد مدیر دارایی عبور کند تا با کل‌نگری، همه امکانات موجود را برای پاسخگویی به نیاز دستگاه بررسی کند و در صورت نیاز، خود درخواست را به دستگاه متولی (در اینجا سازمان ملی زمین و مسکن) داده و سپس گواهی بهره‌برداری را به دستگاه دارای طرح تخصیص دهد. این سازوکار علاوه بر تدقیق فرایند بررسی درخواست دستگاه و انجام نیازسنجی، موجب می‌شود تمامی سناریوهای پوشش نیاز دستگاه، اعم از انتقال از دیگر دستگاه‌ها یا تخصیص از بانک املاک مازاد بررسی شود و ایجاد ساختمان جدید به‌عنوان آخرین راهکار و در چارچوب مورد تأیید نهاد مدیر دارایی به انجام رسد.

۳-۵. شناسایی املاک هدف

ملک مازاد را می‌توان ملکی تعریف کرد که برای ارائه خدمات ذاتی دستگاه بهره‌بردار آن، موردنیاز نبوده و یا تناسب ندارد. ساده‌ترین حالت، املاکی است که خالی بوده و برای استفاده در آینده، طرح توجیه‌پذیری ندارد. البته تشخیص املاک مازاد همیشه ساده نیست، در برخی موارد ممکن است در حال حاضر زمین یا مستغلات مورد استفاده قرار گیرد، اما در راستای بهره‌وری خدمات آن دستگاه، تصمیم بر تخلیه آن گرفته می‌شود. شناسایی املاک مازاد را می‌توان به‌عنوان یک رویکرد عرضه‌محور تلقی کرد؛ به این معنی که محرک اولیه این تصمیم آماده‌سازی ملک برای پاسخگویی به تقاضای آن در یک کاربری دیگر نیست، بلکه صرفاً اضافی بودن و نامناسب بودن کاربری فعلی آن بدون توجه به ارزش بازار یا ارزش آن در یک استفاده جایگزین مدنظر قرار می‌گیرد. هنگامی که فهرست املاک مازاد مشخص شد، دستگاه‌های دیگر و البته بازار بر روی فهرست مازاد تمرکز کرده و تقاضا را ابراز می‌کنند. در بخشی از موارد استانداردهای مازاد اعلام کردن ملک نسبتاً ساده است؛ اراضی و ساختمان‌های خالی که هیچ برنامه قابل دفاعی برای بازگرداندن آنها به زنجیره خدمات دستگاه وجود ندارد. در حقیقت در این موارد دولت در جستجو و شناسایی اراضی و مستغلاتی است که به نوعی استثناء قلمداد می‌شوند. اما رویکرد فراگیر این است که **این وظیفه بر دستگاه‌های دولتی بار شود که به‌صورت مستمر چرایی حفظ هر کدام از املاک را گزارش داده و همچنین لزوم نقش‌آفرینی خود را در ارائه خدمات عمومی مشخص کنند.** به‌عنوان مثال چنین رویکردی در استرالیا در جریان است؛ سیاست املاک در این کشور با بیان یک اصل واضح آغاز

می‌شود: «املاکی که توسط هر دستگاه نگهداری می‌شود باید به‌عنوان عامل تولید خدمات آن دستگاه تلقی شود.» به‌علاوه به‌منظور پویایی فرآیند تشخیص مازاد، در کنار بحث گواهی اختصاص که پیش از این بدان اشاره شد، وجود سازوکارهای محرک عدم احتکار املاک از سوی دستگاه‌های دولتی موردنیاز است.

بازبینی و بازرسی. مبتنی بر این سیاست کلیه املاک عمومی به‌طور منظم مورد بازبینی قرار می‌گیرند تا به‌طور کلی املاکی که برای ارائه خدمات ضروری و مقرون‌به‌صرفه نیستند، شناسایی شوند. ابزار این بازبینی حسابرسی سالیانه ملک و در ذیل آن تشکیل پرونده تجاری است. حسابرسی سالیانه در عمل مجموعه‌ای از اقدامات نظارتی و اداری است که به موجب آن همه ساله تمامی دستگاه‌های دولتی باید گزارش کتبی توجیهی برای تشریح ضرورت و کارآمدی املاک تحت اختیارشان در راستای ارائه خدمات تخصصی‌شان تهیه کنند. این گزارش در قالب پرونده تجاری قرار می‌گیرد؛ پرونده تجاری گزارشی است که با دستورالعمل وزارت دارایی تهیه می‌شود و در آن دستگاه بهره‌بردار باید با در نظر قرار دادن روش‌های جایگزین ارائه خدمات این دستگاه و کاربری‌های جایگزین برای املاک تحت اختیار خود، ثابت کند که حفظ املاک موجود برای ارائه خدمات او مقرون به صرفه است. نهاد مرجع در این زمینه، متغیرهای مالی و اقتصادی که باید در پرونده تجاری استفاده شود، شامل هزینه فرصت و نرخ‌های تعدیل را مشخص می‌کند. در حال حاضر در کشور بازرسی منظم و دوره‌ای از املاک وجود ندارد و سازوکار مشخصی برای گزارش‌دهی دقیق و منظم دستگاه‌ها در خصوص املاک تحت اختیار خود تعبیه نشده است.

استانداردسازی فضاها. یکی دیگر از ابعاد تکمیل پازل شناسایی املاک مازاد، 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 بر اساس ویژگی‌های همچون تعداد نیروی انسانی و نوع خدمت پیش‌بینی می‌شود و به‌عنوان معیاری برای تشخیص مازاد مورد استفاده قرار می‌گیرد. با این وجود 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 می‌کند که استانداردهای فضاها در این خدمات کاملاً با یکدیگر متفاوت است. به‌عنوان 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 موردنیاز است. **کاهش انگیزه احتکار (مالیات و اجاره).** اخذ اجاره از ساختمان‌ها و اراضی و همچنین مالیات‌ستانی از املاک دولتی، 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 مقرون‌به‌صرفه‌ترین 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 به شدت تقویت می‌کند و موجب می‌شود تنها املاک و مستغلاتی را تصرف کنند که ارزش اجاره آن را داشته باشد. از سویی دیگر در برخی کشورها از ظرفیت مالیات بر املاک برای نیل به چنین مقصودی استفاده می‌شود. در این نمونه‌ها املاک متعلق به دولت نیز مشمول مالیات است و بر اثر آن در دستگاه‌های دولتی انگیزه بررسی و انجام تحلیل هزینه - فایده در خصوص نگهداری هر کدام از املاک و مستغلات ایجاد می‌شود. از منظری دیگر گنجاندن اموال عمومی در دایره مالیات، می‌تواند موجب تناسب شرایط بازی بین ارائه‌دهندگان خدمات در بخش عمومی و خصوصی شود، با این وجود ریشه اصلی بار کردن مالیات بر املاک متعلق به دولت، کاهش انگیزه احتکار زمین و مستغلات در بخش دولتی در بلندمدت است.

به‌نظر می‌آید در حال حاضر چنین رویکردی می‌تواند با همکاری میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و

بودجه به کار بسته شود؛ همانگونه که در بخش مربوط به «املاک تحت بهره‌برداری» توضیح داده شد، نهاد مدیر دارایی (مثلاً در اینجا وزارت امور اقتصادی و دارایی) املاک را به دستگاه‌ها تخصیص می‌دهد، این سازوکار با همکاری سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان متولی اصلی تدوین و تخصیص بودجه قابل تکمیل است. توضیح آن که براساس رویکرد اخذ اجاره و ریالی‌سازی هزینه املاک تحت اختیار دستگاه‌ها، سازمان برنامه و بودجه براساس ضوابط و استانداردها و با توجه به شرایط و وظایف هر دستگاه، رقمی را (به‌صورت جمعی - خرجی) در بودجه هر دستگاه تحت عنوان هزینه املاک در نظر می‌گیرد، به این ترتیب به تدریج انگیزه احتکار ملک و یا استفاده از املاک نامتناسب با وظیفه در دستگاه‌ها کاهش پیدا می‌کند.

گزارش‌های مردمی. تجربه سایر کشورها برای شناسایی املاک مازاد نشانگر آن است که می‌توان در این زمینه از ظرفیت جامعه به خوبی استفاده کرد. به‌عنوان مثال انگلیس در سال ۲۰۱۰ برنامه‌ای که «حق جامعه در بازپس‌گیری سرزمین» خوانده شد، راه‌اندازی کرد. در این راستا هر فرد یا سازمان املاک عمومی به ظاهر رها شده یا زمین عمومی بلااستفاده را شناسایی کرده و درخواست برای بازتوزیع آن را ثبت می‌کند. برای عملی ساختن این سیاست، دولت ابتدا همه دستگاه‌ها را ملزم کرده است تا موجودی‌های اراضی و مستغلات خود را در دسترس عموم قرار دهند. طراحی فرایندی مشابه این تجربه در ایران قابل بررسی است، سازوکاری که در آن عموم مردم و سازمان‌ها بتوانند ضمن مشاهده اطلاعات املاک و مستغلات دستگاه‌ها در سطوح مختلف، گزارش خود در خصوص موارد بلااستفاده را به سهولت ثبت کنند. در این راستا از ابتدای سال ۱۴۰۱ سامانه سوت‌زنی و گزارش‌های مردمی وزارت امور اقتصادی و دارایی در این راستا فعال شده است. به‌منظور بهره‌گیری بهتر از این ظرفیت، دسترسی عموم به حداقل بخشی از اطلاعات سامانه سادا ضروری به‌نظر می‌رسد.

کادر ۱: املاک نظامی در محدوده شهر

در دنیا املاک شهری تحت اختیار نیروهای نظامی یکی از بزرگ‌ترین منابع بازتوزیع املاک بوده است. البته این اقدام کاملاً منطبق بر مأموریت فعلی هر ارگان و البته با توجه اکید بر مقرون به‌صرفه بودن مکان‌های تحت تصرف انجام می‌گیرد. به‌عنوان مثال در کانادا پس از انجام تحلیلی در مورد مقرون به‌صرفه بودن ساختار پایگاه‌های نظامی مشخص شد که این کشور دارای تعداد زیادی اراضی و مستغلات مختلف نظامی است که منجر به افزایش هزینه‌های عملیاتی و ناکارآمدی در آموزش می‌شود. گروه ویژه‌ای که به‌طور مشترک توسط پارلمان و وزارت دفاع تشکیل شد، تنظیم مجدد پراکندگی و ساختار املاک را برعهده گرفت. پایگاه نظامی راکلیف در کانادا از ۳۷۵ هکتار زمین شهری تشکیل شده بود که موقعیت پایگاه در وسط یک منطقه شهری مانع استفاده از آن برای اهداف آموزشی می‌شد. زمانی که کسری بودجه در دهه ۹۰ فشارهای بیشتری را در راستای اصلاحات ایجاد کرد، وزارت دفاع راکلیف را در برنامه انحلال قرار داد و به خزانه‌داری معرفی کرد. با مشارکت بخش خصوصی این اراضی با هدف ایجاد کاربری مسکونی و تجاری برای اسکان حدود ۱۵ هزار نفر تحت برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری قرار گرفت.

در ایران نیز ظرفیت‌های قانونی مهمی در خصوص بازتوزیع املاک شهری از محل املاک تحت اختیار نیروهای نظامی پیش‌بینی شده است؛ قانون «انتقال زندان‌ها و مراکز اقدامات تأمینی و تربیتی موجود به خارج شهرها» مصوب سال ۱۳۸۰ و قانون «فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها» مصوب سال ۱۳۸۸، با هدف انتقال زندان‌ها و پادگان‌ها و متعاقب آن به‌کارگیری املاک به‌دست آمده شهری در کاربری‌های جدید به تصویب رسیده‌اند. اگرچه قضاوت در خصوص میزان موفقیت این قوانین در اجرا مستلزم انجام کار مطالعاتی جداگانه است، اما به‌نظر می‌آید آن طور که شایسته است از این ظرفیت بهره‌برداری نشده است. البته در نبود یک نهاد مدیریت دارایی با کارویژه مشخص برای چنین انتقالاتی، چنین نتیجه‌ای دور از انتظار نیست. زیرا عموماً چنین اقداماتی به‌صورت خودکار در بدنه دولت‌ها انجام نمی‌شود و حتماً نیازمند یک نهاد پیگیر با وظایف مشخص در این حوزه است. در حاشیه این بحث گفتنی است اماکنی مانند زندان‌های قزل‌حصار در کرج و اوین در تهران در نگاه اول گزینه‌های مناسبی (از منظر مولدسازی املاک) برای انتقالات به‌شمار می‌روند.

۴-۵. رهاسازی املاک و مستغلات مزاد

در سطح اول با به‌کارگیری روش‌هایی که بیان شد، می‌توان به هدف کارایی عملیاتی در دستگاه‌های دولتی نایل شد. زیرا با به‌کارگیری حسابرسی سالیانه املاک و همچنین بار کردن اجاره (یا مالیات) بر املاک دولتی، دستگاه‌ها ناچار به بازتوزیع و البته بالا بردن کارایی عملیاتی هستند تا به‌لحاظ اقتصادی پرونده تجاری قابل دفاع داشته باشند و یا پرداخت اجاره (یا مالیات) به‌لحاظ اقتصادی موجه باشد. بنابراین حصول، با هدف افزایش کارایی عملیاتی و به نوعی پرهیز از احتکار همراه با سطح اول اقدامات اتفاق می‌افتد. اما سطح دوم یعنی مدیریت استراتژیک املاک طیف‌های مختلفی دارد که در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

املاک و مستغلات در صورتی که مزاد باشند یا به فرسودگی رسیده باشند باید تعیین تکلیف شوند. استفاده غیر بهینه از املاک و مستغلات مشکل جدی است که در تمام سطوح دولت وجود دارد. املاک مزاد هزینه‌های تعمیر و نگهداری و همچنین هزینه فرصتی بر دولت تحمیل می‌کنند که مسلماً موجب افزایش بار مالی دولت است. روش‌های مرسوم به‌منظور تعیین تکلیف املاک و مستغلات مزاد شامل انتقال، فروش، اجاره و تهاتر است.

گفتنی است درآمدزایی از املاک عمومی از نظر سیاسی پیچیده است و به دلایلی بسیاری از اوقات با ارزش‌های کمتر از حد بازار ارائه می‌شود؛ طبق قانون، املاک ابتدا به متقاضیان بالقوه موجود در دولت اختصاص داده می‌شود. از سویی دیگر درهم‌آمیختگی سیاست‌های اراضی و مسکن تا حد زیادی پرداخت مستقیم به حوزه زمین و خلق ارزش اقتصادی از آن را به حاشیه برده است. ساختار مشوق‌ها نیز نقش مهمی در تمایل بهره‌برداران املاک عمومی برای همکاری در پیشبرد اهداف مدیریت اراضی دارد. تجربه نشان داده است حفظ بخشی از درآمدها در دستگاه مدنظر می‌تواند موجب مشارکت فعالانه شود.

انتقال و تهاتر

برای انتقال املاک و مستغلات مزاد در وهله اول باید نیازهای دستگاه‌های دولتی را در نظر گرفت. به تعبیری باید مشخص کرد که ملک موردنظر صرفاً مزاد است یا به تعبیری دیگر اضافی است. توضیح آنکه ملک مزاد ممکن است در جایگاه دیگری در دولت مورد استفاده باشد، اما هنگامی که ملک اضافی تشخیص داده شد احتمالاً گزینه‌هایی همچون فروش، تهاتر یا اجاره بلندمدت درخصوص آن مطرح شود. لذا قبل از واگذاری یک ملک، مدیر دارایی باید مشخص کند که آیا سایر سازمان‌های دولتی نیازمند استفاده از این ملک هستند یا خیر. اگر سازوکار تحصیل املاک نیز توسط نهاد متمرکزی که در بندهای قبل بدان اشاره شد برنامه‌ریزی شود، این نهاد می‌تواند با بررسی درخواست‌های دستگاه‌های دولتی، اموال قابل انتقال به آنها را مشخص کند. پیش از این گفته شد که اگرچه در حال حاضر ظرفیت انتقال املاک بین دستگاه‌های دولتی وجود دارد، اما به‌دلیل فقدان یک نهاد مدیر در این عرصه، در اغلب موارد این انتقال‌ها به آسانی رخ نمی‌دهد و به تعبیری انگیزه‌ای برای انجام آن به‌صورت خودکار وجود ندارد. این شرایط منجر به آن شده است که به‌رغم وجود املاک مزاد در یک دستگاه ملی یا استانی، دستگاه دیگری در همان منطقه درخواست خرید یا اجرای طرح ساختمانی را دارد.

منطقی است که املاک مزاد را به‌توان به سازمان‌های غیرانتفاعی که دارای اهداف عمومی هستند نیز منتقل کرد. البته باید قبل از انتقال ملک، طرح قابل دفاع برای بهره‌برداری از آن ارائه شود. املاک مزاد ممکن است در راستای مشارکت عمومی - خصوصی یا مشارکت عمومی - عمومی استفاده شوند. در این زمینه دولت می‌تواند با هدفی چون ایجاد زیرساخت از ظرفیت انتقال املاک به بخش طرف قرارداد استفاده کند که به تعبیری می‌توان از لفظ تهاتر برای آن استفاده کرد. این تهاتر ممکن است در ازای دریافت عوض به‌صورت ساختمانی دیگر، پرداخت یک دین و یا پرداخت سهم مشارکت معنا پیدا کند.

فروش

تعیین تکلیف املاک مازاد از طریق فروش یکی از اصلی‌ترین روش‌های مشاهده شده در این حوزه است. فروش املاک مازاد می‌تواند از طریق مزایده، مذاکره یا کارگزار انجام شود. در فروش املاک مازاد از طریق مزایده باید ملک برای مزایده آگهی شود و زمان، روش و شرایط و ضوابط آگهی باید اجازه رقابت کامل و آزاد را با در نظر گرفتن ارزش و ماهیت ملک تبلیغ شده بدهد. فروش از طریق یک کارگزار حالتی است که یک سازمان دولتی کارگزاری را برای فروش (عمدتاً از طریق مناقصه) استخدام می‌کند. در دنیا فروش املاک مازاد از طریق مذاکره معمولاً در شرایط خاصی انجام می‌شود؛ مثلاً حساسیت بالای املاک تحت واگذاری، نامناسب بودن تبلیغات عمومی واگذاری و عدم برآورده شدن ارزش منصفانه در پیشنهادات. در حقیقت در این موارد استدلال این است که مذاکره نفع عمومی را برآورده خواهد کرد. **رقم بالای مزایده بدون برنده در حوزه املاک دولتی در ایران، نشانگر آن است که مقررات این حوزه مستلزم بازبینی است. به عنوان مثال ممکن است در نظر گرفتن تسهیلاتی همچون تقسیط (زیر یک سال) در ارتقای عملکرد مؤثر باشد.**

اجاره

یکی از روش‌های دیگر تعیین تکلیف املاک مازاد اجاره دادن آنها است. اجاره ملک مازاد به این معناست که مدیر دارایی کارکرد ملک را از خدمت به دستگاه بهره‌بردار در دستیابی به اهداف و مقاصدش به کسب درآمد برای دولت تغییر می‌دهد. در ایران در نسبت با اجاره تمایل به فروش املاک مازاد دولتی بسیار بیشتر بوده است، تا درآمدی یک‌جا حاصل شود. با این وجود در صورتی که دولت احتمال دهد که فعالیت‌های دولت در آینده مستلزم خرید املاک جدید است، بهینه آن است که مالکیت املاک مورد نیاز در آینده به طریقی حفظ شود. **با این حال، مطالعات نشان داده‌اند معمولاً دولت‌ها در اجاره املاک و مستغلات بهینه عمل نمی‌کنند، لذا بعضاً از ظرفیت کارگزاران واسطه در این بخش استفاده می‌شود.**

صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات (ریت)^۱

املاک و مستغلات دارایی‌هایی هستند که سطح سرمایه‌بری بسیار بالایی دارند و ایجاد آنها نیاز به سرمایه‌گذاری قابل توجهی از سوی سازنده دارد. در دنیا اگرچه ابزارهای بدهی محور مبتنی بر زمین و ساختمان در دسترس سازندگان بوده‌اند، اما این ابزارها تا حد کافی مشارکت مؤثر در ریسک و تأمین مالی متناسب را برای فعالان حوزه املاک فراهم نمی‌کند. هدف از ساختار ریت آن است که گزینه‌های متعددی را در راستای گسترش منابع مالی فعالان بازار املاک و مستغلات فراهم آورد. معمولاً ساختار ریت مختص املاک و مستغلات است، و در مقررات برخی کشورها تصریح می‌شود که ۵۱ درصد از درآمد تلفیقی صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات، شرکت هلدینگ و نهاد واسط (SPV)^۲ باید از انواع اجاره‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت احصا شود. البته استثنائاتی در خصوص نوع املاک وجود دارد. ساختار صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات در شکل (۳) نمایش داده شده است.

نهاد واسط در ساختار صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات عموماً نهادی است که سهام کنترلی (۵۱٪ یا بالاتر) را به‌طور مستقیم یا از طریق یک شرکت هلدینگ در اختیار دارد. این نهاد معمولاً به‌عنوان یک شرکت ثبت می‌شود. ضامن نهادی است که صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات را راه‌اندازی می‌کند و دارایی‌ها را به آن منتقل می‌کند. ضامن ممکن است کل سهام را به نهاد واسط منتقل کند، همچنین ممکن است واحدهای خود را به طرف دیگری بفروشد، که ضامن جدید خواهد بود. با این حال، معمولاً این انتقالات پس از طی چند دوره از عملکرد صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات انجام می‌گیرد. مدیر صندوق

1. Real Estate Investment Trust
2. Special Purpose Vehicle

سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات مسئول مدیریت دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها است. مسئولیت‌های کلیدی مدیر عبارتند از:

(الف) تصمیمات سرمایه‌گذاری در رابطه با دارایی‌های صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات از جمله هرگونه سرمایه‌گذاری یا واگذاری دارایی‌ها،

(ب) مدیریت دارایی‌های صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات شامل اجاره، نگهداری دارایی، استانداردسازی فضاها، استانداردهای ایمنی و ...، مستقیماً یا از طریق انتصاب عوامل،

(ج) همکاری با بانک و متولی در خصوص موارد مربوط به صدور واحدها،

(د) حصول اطمینان از انطباق سرمایه‌گذاری‌ها با دستورالعمل‌ها.

برای نهاد مدیر معمولاً حداقل‌هایی در خصوص سرمایه و برخورداری از تجربیات مشابه در نظر گرفته می‌شود. فعالیت‌های مدیر تحت یک قرارداد مدیریت سرمایه‌گذاری تنظیم می‌شود. این توافقنامه بین متولی و مدیر است که نقش‌ها و مسئولیت‌های مدیر سرمایه‌گذاری را در قبال صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات تعیین می‌کند.

ایجاد این ساختار پیش از هر چیز مستلزم ایجاد بستر قانون و مقررات است که سطح مناسبی از پاسخگویی و شفافیت را در این سازوکار ایجاد کند. در حقیقت ضروری است که یک چارچوب حاکمیت شرکتی مؤثر و قوی با نقش‌ها و مسئولیت‌های مشخص برای سهامداران کلیدی مانند بخش عمومی، مدیر سرمایه‌گذاری و ... و همچنین شفافیت در درآمدزایی و توزیع آن مهیا شود. ریت‌ها باید در یکی از بازارهای سرمایه پذیرفته شده و معمولاً به صورت عمومی معامله می‌شوند.

سرمایه‌گذاران بالقوه در این ابزار هر شخصیت حقیقی یا حقوقی است که علاقه‌مند در آمد پایدار باشد؛ صندوق‌های ثروت عمومی، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی، سرمایه‌گذاران خرد و ... معمولاً حداقل ۹۰ درصد از جریان نقدی قابل توزیع صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات، بین دارندگان واحدها توزیع می‌شود. از انواع املاک و مستغلات در ساختار صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات استفاده می‌شود، مانند: سوله‌ها و انبارها، مجتمع‌های چندمنظوره، توسعه حاشیه شهر و در مسیر فرودگاه‌ها، توسعه املاک تجاری در اراضی شهری، توسعه تجاری امتداد جاده‌ها، توسعه تجاری ایستگاه‌های راه‌آهن و ...

از مزایای صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات این است که در خصوص دارایی غیراصلی همچون زمین کاربرد دارد. نهادهای بخش عمومی زمین‌های زیادی در مناطق شهری در اختیار دارند، که سازوکار صندوق ریت فرصتی را برای رهاسازی و اخذ ارزش این دارایی‌ها فراهم می‌کند. این کار در حقیقت از طریق برنامه‌ریزی برای توسعه تجاری این زمین‌ها در قالب استفاده از صندوق ریت انجام می‌شود. به‌طور کلی صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات فرصتی برای صاحبان املاک و مستغلات فراهم می‌کند تا با انتقال املاکی که به صورت بالقوه یا بالفعل درآمد ایجاد می‌کنند به صندوق، تأمین مالی کنند. سرمایه‌گذاران نیز خالص جریان‌های نقدی قابل توزیع تولید شده توسط عملیات یا توسعه این دارایی‌ها را دریافت خواهند کرد. البته باید توجه داشت صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات با چالش‌های بالقوه‌ای نیز مواجه است؛ ریسک ساختاری این صندوق به نسبت بالا است، زیرا ابزاری مبتنی بر یک صنعت است. سود حاصل از اجاره ممکن است تحت تأثیر هزینه‌های عملیات و نگهداری قرار گیرد. همچنین ریسک تغییر سیاست‌ها و قوانین املاک و مستغلات همیشه متوجه آن است.

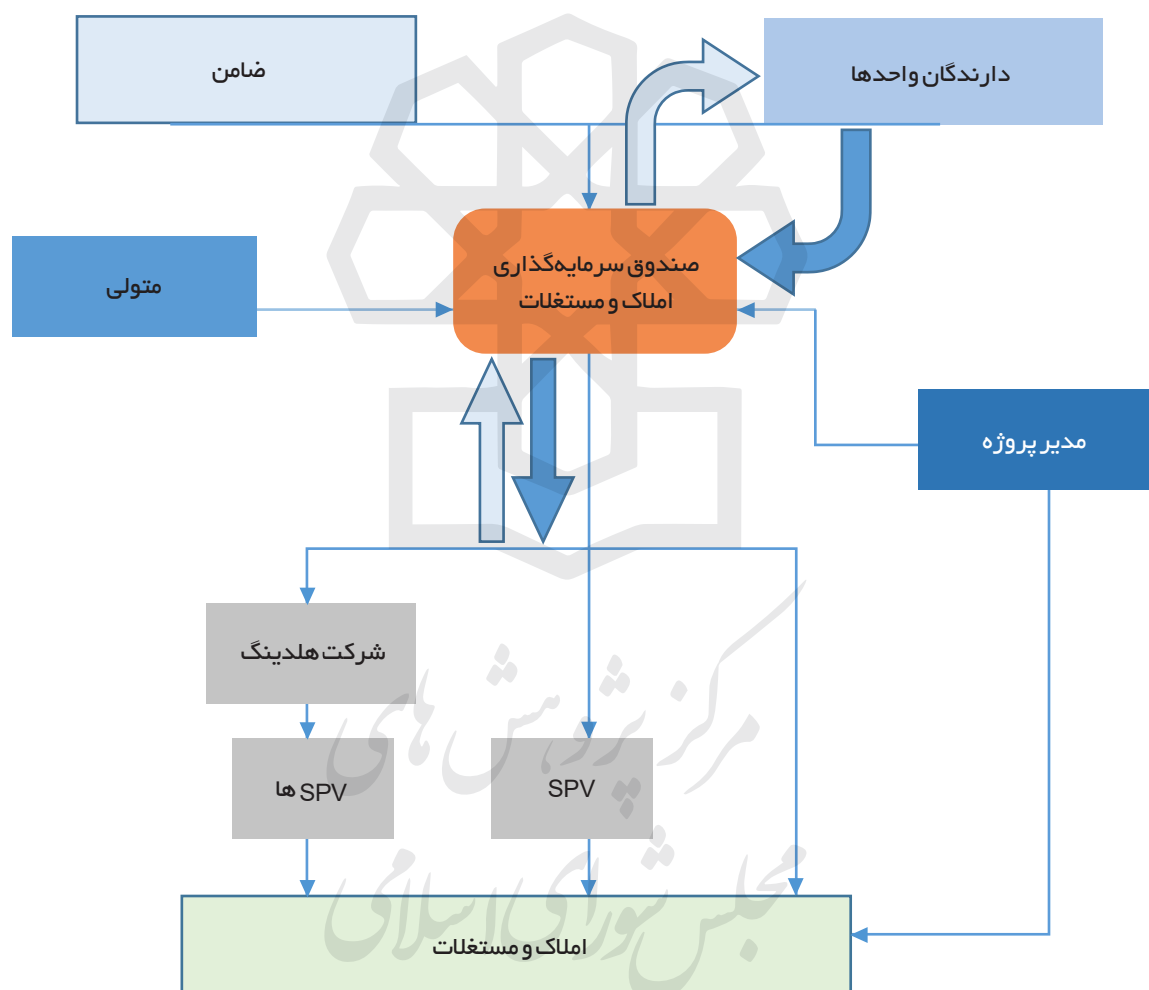
ریت‌ها در حال حاضر توسط ۴۰ کشور مورد استفاده قرار می‌گیرند و ۱۰ کشور نیز در حال استقرار سازوکار آن در بازارهای مالی خود هستند. در جدول (۱) ارزش و تعداد ریت‌های عمومی موجود در برخی کشورها قابل مشاهده است. در سال ۱۴۰۱، نخستین صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات از سوی شرکت‌های زیرمجموعه صندوق بازنشستگی کشوری در ایران به ثبت رسید. این ریت بر پایه یک ملک اداری در تهران تأسیس شده است. این اقدام به‌عنوان گام اول در راستای کسب تجربه به‌منظور بهره‌گیری از این ابزار به‌طور قطع مفید است و ادامه مسیر مستلزم آن است تا این مورد تحت تحلیل و بررسی قرار گیرد.

جدول (۱). تعداد ارزش ریت‌های عمومی در کشورهای منتخب

کشور	تعداد	ارزش (میلیارد دلار)
ایالات متحده	۱۹۴	۱۲۳۲
ژاپن	۶۲	۱۴۸
سنگاپور	۴۴	۷۶
هنگ‌کنگ	۱۱	۳۵
مالزی	۱۸	۹
هند	۱	۴

RIET.com

شکل (۳). ساختار صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات



۶. سیاست‌ها و احکام قانونی



تجربیات کشورها نشانگر آن است که چارچوب‌هایی در دو سطح الف) اسناد بالادستی و ب) قوانین و مقررات برای پیشبرد اقدامات مورد اشاره در بخش‌های قبل مورد نیاز است. در سطح اسناد بالادستی باید خط‌مشی اصلی که به هنگام تعیین تکلیف املاک و مستغلات مازاد رعایت شود، تعریف گردد. مثلاً در برخی اسناد^۱ به لزوم انتخاب اقتصادی‌ترین روش منطبق با منافع دولت اشاره شده است. یا املاک و مستغلات در اختیار دستگاه‌های دولتی به‌طور صریح به‌عنوان عامل تولید کالا و خدمات آن دستگاه معرفی شده است. این رویکردها جهت‌گیری کلان کشور را در نحوه بهره‌گیری از دارایی‌ها مشخص خواهد کرد. در ایران سند بالادستی تخصصی در حوزه مدیریت املاک و مستغلات اختصاصی دولت تدوین و تصویب نشده است. بنابراین به‌نظر می‌رسد لازم است خط‌مشی این حوزه در قالب یک سیاست کلی یا در قالب‌های دیگری همچون برنامه توسعه مورد تصویب مراجع مرتبط با اینگونه اسناد بالادستی قرار گیرد. در سطح قوانین و مقررات نیز باید مبتنی بر چارچوبی که ذکر شد، املاک و مستغلاتی که مستلزم تعیین تکلیف هستند، تعریف شوند، سازمان‌های مجاز برای این عملیات (دولتی و خصوصی) تعیین شوند و روش‌های مجاز برای تعیین تکلیف املاک و مستغلات مازاد معرفی شود. در ایران بررسی قوانین حوزه اموال نشان می‌دهد، قانون تخصصی در خصوص مدیریت املاک و مستغلات اختصاصی دولت وجود ندارد و چارچوب پراکنده‌ای در برخی قوانین از جمله قانون محاسبات، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و البته آیین‌نامه اموال دولتی به چشم می‌خورد (در خصوص اراضی نیز، بسته به انواع آن، قوانین بسیار متعددی وجود دارد). استقرار نظام مدیریت دارایی که در بخش‌های پیشین طرح شد، مستلزم قوانین جدیدی است که می‌تواند در قالب طرح یا لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. در این بخش سعی شده است تا برخی از احکام اصلی به‌عنوان موارد پیشنهادی مطرح شود.

ماده واحد پیشنهادی:

به‌منظور مدیریت یکپارچه املاک و مستغلات اختصاصی دولتی با هدف افزایش بهره‌وری و مولدسازی مقرر می‌شود:

الف) املاک اختصاصی دولت صرفاً برای وظایف ذاتی دستگاه بهره‌بردار اختصاص یابد. سایر املاک با هر نوع کاربری که مرتبط با وظایف ذاتی دستگاه نباشد مازاد تلقی و در اختیار نهاد مدیریت دارایی^۲ قرار می‌گیرد.

ب) هرگونه بهره‌برداری از املاک اختصاصی دولت از سوی دستگاه‌های اجرایی، مستلزم اخذ گواهی اختصاص از نهاد مدیریت دارایی و انعقاد قرارداد اجاره است. هرگونه بهره‌برداری و در اختیار داشتن املاک اختصاصی بدون اخذ گواهی اختصاص و قرارداد اجاره ممنوع بوده و در حکم تصرف غیرمجاز در اموال دولتی است.

تبصره: نهاد مدیریت دارایی مکلف است پس از سه ماه از ابلاغ این برنامه، دستورالعمل نحوه صدور گواهی اختصاص، قرارداد اجاره، نحوه جریمه و برخورد با متخلفین را تهیه و به تصویب هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت برساند.

ج) 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 به همراه گزارش توجیهی براساس ساختار سازمانی و وظایف قانونی تا پایان تیرماه هر سال به نهاد مدیریت دارایی اعلام کند.

1. Federal Management Regulation, Subchapter C, Part 102-75.250

۱. با توجه به توضیحات ارائه شده در بخش‌های پیشین، نهاد مدیر دارایی می‌تواند وزارت امور اقتصادی و دارایی باشد.

د) واگذاری مستقیم املاک بلامعارض انفال و مباحات به دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی رأساً از سوی دستگاه‌های متولی (از قبیل سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور؛ سازمان امور اراضی کشور و سازمان ملی زمین و مسکن) ممنوع بوده و از طریق نهاد مدیریت دارایی انجام می‌شود. دستگاه‌های متولی مکلفند بنا به درخواست این نهاد املاک مذکور را به منظور 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. (ه) 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. (و) نهاد مدیریت دارایی مکلف است با هدف بیشینه‌سازی ارزش بلندمدت املاک اختصاصی دولت و ایجاد و توسعه درآمد پایدار، نسبت به واگذاری و مولدسازی املاک مازاد دولت از طریق روش‌هایی اعم از فروش، تهاتر، اجاره و اوراق‌بهدارسازی اقدام کند.

۷. ملاحظات



ایجاد چارچوب نظام مدیریت املاک و مستغلات دولتی مستلزم درنظر گرفتن ملاحظاتی است که به‌رغم اهمیت، در این نوشته به‌صورت تفصیلی مورد بررسی قرار نگرفتند. با این وجود در این قسمت به‌طور اجمالی به آنها اشاره خواهد شد. این موارد عبارتند از: **لزوم جامعیت چارچوب، ملاحظات مربوط به شفافیت و تشریفات واگذاری.**

یکی از دغدغه‌های مهم در حوزه مدیریت املاک، فقدان نگاه جامع به بحث مدیریت املاک و تمرکز صرف بر رهاسازی آنها است. توضیح آنکه این احتمال وجود دارد به موجب برخی پیچیدگی‌های موجود بر سر راه استقرار نظام مدیریت املاک، سایر اقدامات این حوزه مورد کم‌توجهی قرار گیرد و مجریان صرفاً بر رهاسازی املاک از طریق واگذاری آنها تمرکز کنند. این مسئله اگرچه ممکن است در آغاز مشکل‌ساز به‌نظر نرسد، اما در بلندمدت کشور را از منافع اصلی بهره‌مندی از نظام یکپارچه مدیریت املاک، اعم از کاهش هزینه‌ها و افزایش پیوسته بهره‌وری در بهره‌برداری محروم ساخته و ممکن است آن را صرفاً به واگذاری املاک تقلیل دهد. از سویی دیگر، همواره این دغدغه در خصوص املاک دولت وجود دارد که واگذاری مالکیت آنها ممکن است در بلندمدت به نفع دولت نباشد. توضیح آنکه اولاً ممکن است اموال مازاد یک دستگاه موردنیاز دستگاه دولتی دیگری باشد. ثانیاً اگر دولت در آینده مجبور به ابتیاع املاک جدیدی باشد، بهینه آن است که مالکیت املاک فعلی را حفظ کند تا نیاز آینده خود را برآورده کند. به تعبیری املاک دولت نوعی ابزار اختیار^۲ محسوب می‌شود که هر زمان قادر به اجرای آن است. این ملاحظات سبب می‌شوند که در انتخاب روش‌های واگذاری نوعاً واگذاری بدون انتقال مالکیت برتری داشته باشد. البته قاعدتاً این به آن معنا نیست که هیچ ملکی به فروش نمی‌رسد. نکته تکمیلی در این خصوص آن است که محل هزینه‌کرد عواید حاصل از رهاسازی این املاک کجاست؟ در این خصوص اگر عواید حاصله صرف ایجاد دارایی‌های غیرجاری جدیدی شود، از تضعیف سبد دارایی دولت جلوگیری می‌شود. بنابراین در جمع‌بندی می‌توان گفت در اتخاذ روش‌های فروش و مولدسازی باید در انتخاب روش و همچنین محل صرف عواید، راهبردهایی را اتخاذ کرد که از تضعیف سبد دارایی دولت جلوگیری شود. اصولاً زنجیره اقدامات مرتبط با دارایی‌های دولت از جمله حوزه مدیریت و مولدسازی املاک و مستغلات، باید در شفاف‌ترین حالت ممکن به انجام رسد؛ این موضوع ریشه در این نگاه دارد که شأن دولت در مدیریت دارایی‌ها را به‌عنوان نماینده عموم مردم تفسیر

2. Option

کنیم. بر این اساس ضروری است تا در ابعاد مختلف موضوع شفافیت در دستور کار قرار گیرد که در ادامه به برخی از مصادیق آن اشاره می‌شود.

شفافیت در تصمیمات. در این راستا باید در مراحل مختلف از سیاستگذاری تا اجرا، متن تصمیمات و دلایل اخذ آنها کاملاً تبیین شود. **شفافیت در مسئولیت‌ها.** بر این اساس لازم است به وضوح مسئولیت اجرا و نظارت در خصوص هر کدام از تصمیمات در سطوح مختلف مشخص باشد. ضمناً به فراخور نوع اقدامات، تعیین زمان‌بندی اجرای مسئولیت‌ها می‌تواند به نظارت‌پذیری آن کمک کند. **شفافیت در نتایج.** هر سیاست و تصمیم در این حوزه منجر به نتایجی می‌شود که لازم است پیامدهای مثبت و منفی آن بر حوزه‌هایی از قبیل درآمدها و خدمات دولت مشخص شود.

ملاحظه پایانی که بیشتر با موضوع واگذاری املاک در ارتباط است، **لزوم رعایت چارچوب‌های قانونی و مقرراتی در تشریفات واگذاری** است. توضیح آنکه اغلب روش‌های واگذاری مستلزم طی کردن مراحل اعم از ارزشگذاری، اطلاع‌رسانی، برگزاری مزایده و مناقصه و انعقاد قرارداد است؛ اجرای دقیق و تخصصی این مراحل بدون شک یکی از پایه‌های موفقیت در رهاسازی املاک به شمار می‌رود، زیرا علاوه بر اینکه به یافتن بهترین طرف‌های قرارداد کمک می‌کند، تا حدی این اطمینان را در جامعه ایجاد می‌کند که معاملات این حوزه از طرق چارچوب‌مند و قانونی خود در حال انجام است.

۸. جمع‌بندی

بهره‌مندی دولت از مزایای مدیریت دارایی در قالب کاهش هزینه‌ها و ایجاد منابع درآمدی جدید و یا اهرم‌سازی آنها به منظور پیشبرد طرح‌ها، مستلزم نگاهی جدید به املاک و مستغلات دولتی است. این نگاه جدید باید خود را در نگاشت نهادی جدید و تغییر فرایندهای موجود به ظهور رساند. بنابراین این طور جمع‌بندی شد که علاوه بر نهادهای موجود، مدیریت املاک و مستغلات دولتی نیازمند ایجاد یا باز تعریف ارکان دیگری از جمله سیاستگذار، تصمیم‌ساز و برنامه‌ریز، مجری و همکار است. ضمناً فرایندهای تخصیص، بهره‌برداری و رهاسازی املاک که در حال حاضر عمدتاً به صورت غیرمتمرکز در حال انجام است باید به حالت نیمه‌متمرکز تغییر کند. همچنین در هر کدام از این مراحل از رویه‌ها و سازوکارهای تکمیلی جدیدی بهره‌گیری شود. ممنوعیت تخصیص مستقیم اراضی به دستگاه‌ها از سوی نهادهای متولی موجود بدون تأیید نهاد مدیر دارایی، سازوکار گواهی بهره‌برداری، اخذ اجاره از املاک دولتی و همچنین استفاده از ظرفیت تهاتر از جمله موارد تکمیلی هستند که در این نوشته مورد بحث قرار گرفت.

منابع و مأخذ

1. NITI Aayog (2021). National Monetization Pipeline, Government of India New Delhi.
2. Peterson, George (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*, The International Bank for Reconstruction and Development.
3. Federal Management Regulation, Subchapter C, Part 102-75.250
4. گزارش‌های تفریح بودجه، دیوان محاسبات کشور.
5. RIET.com.
6. Qavanin.ir.



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