فصلنامه حقوق اداری
سال دوازدهم، تابستان ۱۴۰۴، شماره ۴۳
مقاله علمی پژوهشی

بایسته‌های مولّدسازی اموال در اختیار دولت در پرتو نظام حقوقی ایران

سید احمد حبیب نژاد[۱]؛ حامد کرمی[۲]؛ سید علیرضا میربد[۳]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۲۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۳/۰۴

چکیده

مولّدسازی اموالی که دولت با هر عنوان در اختیار دارد، با هدف بیشینه‌سازی ارزش اموال و مآلاً ارائه مؤثرتر و کارامدتر خدمات عمومی به مثابه کارویژه دولت است. در این عرصه، تمرکز معیارهای عملکردی بر سنجش و نظارت نسبت به بهینه‌سازی استفاده از دارایی‌ها است. باید در نظر داشت که زمینه‌ها، لوازم، اهداف و مقاصد مولّدسازی در کشورهای مختلف می‌تواند با توجه به ساختار نظام مالکیت و نظام اقتصادی مورد پذیرش، متفاوت باشد و تفاوت در این ساختارها بر فرایند مولّدسازی نیز تأثیرگذار است. در نظام حقوقی ایران، چند سالی است که عبارت «مولّدسازی» به عنوان یکی از اهداف و یا ابزار مورد استفاده در مدیریت اموال و دارایی‌های متعلق به دولت مطرح شده است. مولّدسازی در عالم نظر مصادیق متعددی می‌تواند داشته باشد؛ اما عملاً در نظام حقوقی فعلی ایران بیش از هر چیز تعبیر به «فروش اموال اختصاصی دولت» یا «اموال دولتی» می‌شود. با وجود طرح مسأله مولدسازی در قوانین بودجه سالانه، اما با عنایت به پراکندگی اقدامات در این حوزه و به منظور ساماندهی نهاد مجری، شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا اقدام به تأسیس نهادی فراقانونی و با اختیارات و ضمانت اجرای فوق‌العاده به نام «هیئت عالی مولّدسازی اموال دولت» نمود. در پژوهش حاضر ضمن بیان مواجهه نظام حقوقی ایران با پدیده مولدسازی، این مسأله پیگیری می‌شود که آیا سازوکار پیش‌بینی‌شده در ایران تحت عنوان مولدسازی می‌تواند در عین رعایت حدود و ثغور نظام حقوقی ایران، الگوی مؤثر و کارامدی را ارائه دهد یا خیر؟ برای پاسخ به این پرسش، ضمن بیان نکات نظری و معیارهای ارزیابی فنی، وضعیت موجود مولدسازی اموال توسط دولت در ایران بیان و آنگاه با توجه به فاصله معنادار از یک نظام مطلوب، با معیارهای فنی و حقوقی تحلیل و ارزیابی می‌شود.

واژگان کلیدی: اموال اختصاصی دولت، اموال عمومی، مولّدسازی، دولت، هیئت عالی مولّدسازی.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران a.habibnezhad@ut.ac.ir
۲. استادیار گروه حقوق دانشگاه شاهد، تهران، ایران. h.karami@shahed.ac.ir
۳ . دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) samirbod@ut.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

مقدمه

در گذشته، اشخاص گاه با آگاهی کامل و گاه بدون اطلاع قبلی، اموال و دارایی‌های خویش را از رهگذر اقداماتی چون نگهداری، تعمیر، ارتقا و هرگونه تلاش در جهت کسب منافع بیشتر، مانند فروش یا اجاره در سطوح گوناگون مدیریت می‌کردند. با این حال، در عرصه عمومی حتی در فرض انتقال مالکیت اموال، الزام به ایجاد ارزش‌افزوده یا بهره‌برداری با رویکرد تجاری مطرح نبود. در مواردی ممکن بود مالک مال عمومی تغییر کند، لیکن تخصیص آن به منفعت عمومی ادامه یابد؛ برای نمونه، پارکینگ متعلق به شهرداری به شخص حقوقی خدمات‌رسان دیگری در همان شهر واگذار شود، بی‌آنکه کاربری آن دگرگون گردد، یا آنکه مالک و شیوه بهره‌برداری تغییر یابد اما دسترسی عمومی محفوظ بماند؛ مانند تبدیل پارکینگ عمومی به زمین ورزشی قابل استفاده همگانی (کامیار، ۱۳۹۴: ۷۳). در چنین وضعیتی، دستگاه اداره‌کننده دارای اختیارات نظارت بر اموال، هم از حیث پلیس نظم عمومی و هم در مقام پلیس حفاظت اموال بود و این قلمرو به‌طور کامل از حوزه فعالیت‌های تجاری فاصله داشت.

از نیمه دوم قرن بیستم میلادی، گرایشی شکل گرفت که اموال عمومی بیش از پیش از منظر اقتصادی و به‌عنوان ثروت جمعی ارزیابی شود. شکل‌گیری مفاهیم کارامد در این زمینه محصول جنبشی بود که در پی واکنش دولت‌ها به بحران‌های مالی دهه ۱۹۸۰ پدید آمد. در همین بستر، اصطلاح «مدیریت اموال»[1] برای نخستین بار به منظور اشاره به دارایی‌های فیزیکی در بخش‌های خصوصی و عمومی به کار رفت و از آن زمان ارزش‌آفرینی بزرگ‌ترین سازمان‌ها در گرو درک این نکته قرار گرفت که مدیریت دارایی‌ها امری فراتر از نگهداری یا تعمیر صرف آنها است. (The Institute of Asset Management, 2015, p9).

در نظام حقوقی ایران، قوانین بودجه ـ به عنوان الزامات یا اختیارات سالانه و قابل رصد ـ از سال ۱۳۹۵ به‌طور متوالی احکامی در این زمینه مقرر کرده‌اند. قانون‌گذار در این قوانین با عبارات گوناگونی همچون «مدیریت دارایی‌ها و اموال در مالکیت دولت»، «فروش اموال غیرمنقول»، «مولدسازی»، «فروش املاک» و «واگذاری اموال غیرمنقول» به این مفهوم چندوجهی اشاره کرده و

1.Asset Management.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

منابع حاصل را ذیل سرفصل کلی «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای»[۱] ثبت نموده است. با توجه به غلبه کاربست دو تعبیر «مدیریت اموال و دارایی‌ها» و «مولدسازی اموال و دارایی‌ها» در متون قانونی اخیر، توضیحی مختصر دربارهٔ هر یک به‌عنوان مبنای بحث ارائه می‌گردد:

الف. مدیریت اموال و دارایی‌ها

این تعبیر عمومی‌ترین عنوان در توصیف مسیر حیات یک مال یا دارایی است، بی‌آنکه به ماهیت اداره‌کننده یا نوع دارایی وابسته باشد. در تعریف کلی، می‌توان آن را چنین تبیین کرد: «فرایند به حداکثر رساندن ارزش یک دارایی یا مجموعه‌ای از دارایی‌ها از هنگام تملک تا زمان واگذاری، در چارچوب اهداف تعریف‌شده از سوی مالک» (Builta,1994: 83). استاندارد ISO 55000[۲]، به عنوان مهم‌ترین دستورالعمل فنی و تخصصی در این حوزه، مدیریت دارایی‌ها را چنین تعریف می‌کند: «فعالیت هماهنگ یک سازمان برای به‌دست‌آوردن ارزش از دارایی‌ها»[۳] (The Institute of Asset Management, 2015: 8). عبارت «مدیریت اموال و دارایی‌ها» هرچند واجد تعریف حقوقی مشخصی در نظام حقوقی ایران نیست، برای نخستین بار در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و سپس به‌طور عین در قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶ مورد استفاده قرار گرفت. با این حال، پس از این تاریخ، کاربرد آن در متون قانونی مشاهده نمی‌شود. در دو قانون یادشده، عنوان «مدیریت دارایی‌ها و اموال در مالکیت دولت» ناظر بر مصادیق معینی است که به‌صورت مشخص شامل موارد زیر می‌گردد: «ارزیابی توسط کارشناسان رسمی، شناسایی، تعیین و تغییر بهره‌بردار، واگذاری، و هرگونه نقل‌وانتقال یا فروش اموال».

۱. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای یکی از مهمترین بخش از منابع بودجه را تشکیل می‌دهد و درآمد حاصل از صادرات و فروش نفت خام و گاز، فروش اموال منقول و غیرمنقول از جمله املاک مازاد، اراضی دولتی یا اراضی ملی و طبیعی، اموال اسقاطی، ضبطی و قاچاق را دربرمی‌گیرد ؛ ر.ک: (رستمی، ۱۴۰۱: ۶۲)

۲. استانداردهای ISO 55000 که در فوریه ۲۰۱۴ توسط The Institute of Asset Management منتشر شد، دستورالعملی برای مدیریت دارایی‌های فیزیکی است و هدف آن، استفاده بهینه و تحقق ارزش از دارایی‌ها در طول چرخه حیات آنها باتوجه به اهداف هر سازمان است. این دستورالعمل علاوه بر توجه به جنبه‌های مالی و حسابرسی، به کیفیت ارائه خدمات و جنبه‌های زیست محیطی مربوط به اموال نیز توجه کرده است.

3. The coordinated activity of an organization to realise value from assets.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

ب. مولّدسازی

در نظام حقوقی ایران، واژه‌ای که طی سالیان اخیر توانسته به‌گونه‌ای محسوس بخشی از مفهوم عام مدیریت اموال و دارایی را در قالب هدف‌مندی راهبری کند، «مولّدسازی» است. «مولّد» در مقام اسم فاعل به زایندگی و تولیدکنندگی معنا می‌شود و در معنای واژگانی، «مولّدسازی» فرایند ایجاد یا تولید چیزی است که قابلیت زایش یا تولید دیگری را داراست. مولّدسازی دارایی‌ها، بنا بر تعریف اصطلاحی، به معنای انجمادزدایی از اموال و دارایی‌ها، حداکثرسازی ارزش آن‌ها و دستیابی به بیشترین بازده از محل ادارهٔ این دارایی‌هاست. بدین‌سان روشن می‌شود که تمرکز در این عرصه بر معیارهای کیفی، ایجاد ارزش‌افزوده، و سنجش و نظارت بر عملکرد دارایی‌ها قرار دارد (ثقفی و قربانپور، ۱۳۹۷: ۳۰).

در نظام حقوقی ایران، نخستین‌بار در قانون بودجهٔ سال ۱۳۹۸، تعبیر «مولّدسازی دارایی‌های دولت» به‌کار رفت؛ تعبیری که همراه با برخی مصادیق و ابزارهای مالی، از قبیل اجاره بلندمدت، صکوک اجاره، ترهین و توثیق بود و با وجود آنکه فاقد تعریف روشن و جامع بود، دامنه‌ای فراتر از صرفِ فروش اموال را مدنظر داشت. این عبارت در اواخر سال ۱۴۰۱، در «آیین‌نامه اجرایی مولّدسازی دارایی‌های دولت» واجد تعریف مشخصی شد؛ بااین‌حال در قوانین بودجه پس از آن نیز استعمال دقیق و نظام‌مند این عنوان صورت نگرفت. در این آیین‌نامه، مولّدسازی به «هرگونه اقدامی اعم از فروش، اجاره، معاوضه، تهاتر، مشارکت، بهره‌برداری، اوراق بهادارسازی و اقدامات مشابه که با طرفیت بخش غیردولتی منجر به ایجاد ارزش‌افزوده اقتصادی شود» اطلاق شده است. این آیین‌نامه با توجه به نهاد واضع آن ـ که شرح آن در ادامه خواهد آمد ـ و نیز به‌سبب تصریح در متن مصوبه، باید بر تمامی قوانین مرتبط حاکم می‌شد؛ بااین‌حال قوانین بودجه، حتی پس از تصویب آیین‌نامه، با وجود تعیین مصادیق محصور و مشخص، بیشترین سهم مفهوم مولّدسازی را در فروش اموال غیرمنقول دیده‌اند؛ حال آنکه به‌موجب تعریف آیین‌نامه و نیز دیدگاه‌های دکترین مدیریتی، فروش صرفاً یکی از طرُق مولّدسازی اموال است.

با وجود شباهت مفهومی میان مدیریت اموال و مولّدسازی، در تبیین پیوند این دو باید گفت که هدف اصلی از مدیریت آگاهانهٔ اموال و دارایی‌ها ـ که ثمرهٔ نگرش نوین به دارایی‌های عمومی است ـ تحقق مولّدسازی و ایجاد زنجیرهٔ ارزش، حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها و کسب بیشترین بازده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

از محل ادارهٔ آنهاست. از حیث ترسیم مسیر مشخص، مدیریت اموال و دارایی‌ها در معنای عام شامل تمامی مراحل ادارهٔ مال عمومی، از شناسایی و حفظ و صیانت تا واگذاری یا خروج آن از چرخه بهره‌برداری است؛ در حالی‌که مولّدسازی به‌طور خاص بر مرحلهٔ ایجاد ارزش‌افزوده اطلاق می‌شود، که طبعاً پس از گذراندن مراحل مقدماتی از جمله شناسایی، حدنگاری، اخذ سند رسمی و مانند آن قابل طرح است.

با این مقدمه باید بررسی کرد: آیا شرایط پیش‌بینی‌شده برای مولّدسازی اموال دولت در ایران می‌تواند با رعایت نظم حقوقی موجود و موازین فنی، الگویی مؤثر و کارامد ارائه دهد یا خیر. در جست‌وجوی پاسخ این پرسش، مقاله ابتدا به بیان بایسته‌ها و معیارهای فنی و حقوقی و تبیین نظم موجود در عرصهٔ مولّدسازی می‌پردازد و سپس این نظم موضوع نقد قرار می‌گیرد. البته در فرضیهٔ مقاله می‌توان گفت: در صورت غلبهٔ نگاه سیاسی بر نگاه تجاری نسبت به مقولهٔ مولّدسازی و نیز فقدان سازوکارهای نظارتی مؤثر، دستیابی به الگوی کارامد ممکن نخواهد بود.

۱. ضوابط و شرایط مولّدسازی

پدیدآمدن رویکرد تجاری نسبت به دارایی‌های در اختیار دولت مرهون بحران‌هایی است که دولت‌ها را متوجه بخش مغفول دارایی‌های خود کرده است. گذشته از نگرش دولت‌ها به اموال به مثابه ابزار ارائه خدمات عمومی، بخش بزرگی از اموال غیرمنقول در وضعیتی راکد رها شده و مهم‌ترین اقدام دولت‌ها در این حوزه محدود به پرداخت هزینه نگهداشت، تعمیر و ترمیم این دارایی‌ها بوده، بی‌آنکه بهره‌برداری اقتصادی یا مدیریتی دیگری از آن صورت گیرد. نکته مهم در مسیر تاریخی این تحول، گذر بنیادین وظایف دولت از صرفاً نقش پلیس اداری به سمت برخورداری از اختیارات گسترده در مدیریت اموال با هدف ایجاد ارزش‌افزوده است.

به تعبیر یکی از حقوقدانان فرانسوی: «اموال ملی دیگر تنها موضوع نظارت اداری نیست، بلکه مالی است که اداره باید در چارچوب منفعت جمعی بهترین بهره‌برداری از آن را تضمین کند» (B.Chenot,1981: 236؛ به نقل از کرمی، ۱۳۹۷: ۲۱۵). در ادبیات حقوقی فرانسه، این وضعیت به «بهترین استفاده از اموال»[1] در معنای عقلانی‌ترین و مطلوب‌ترین

1. Valorisation économique.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

شیوه اقتصادی تعبیر می‌شود، که نزدیک‌ترین هم‌ارز با مفهوم «ارزشمندسازی اقتصادی» و از حیث معنا با واژه «مولّدسازی» برابر است. این رویکرد ناظر بر فرآیند تملک، بهره‌برداری، استفاده و نهایتاً واگذاری دارایی است، به گونه‌ای که کمترین هزینه، بیشترین بازده را درپی داشته باشد (Kaganova & McKellar, 2006: 172). بدین‌ترتیب هدف‌های مولّدسازی از رهگذر حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها تحقق می‌یابد و هزینه استفاده از آنها به حداقل می‌رسد. از این منظر، تفاوت چندانی میان مدیریت دارایی‌ها در بخش دولتی و خصوصی وجود ندارد؛ با این تفاوت که در بخش عمومی، غایت اصلی افزایش منافع عمومی است. ازاین‌رو برای طراحی نظام کارامد، باید بهره‌گیری بهینه از اموال و دارایی‌ها در مسیر ارائه خدمات عمومی مورد توجه قرار گیرد و مدیریت دارایی در جهت تأمین منافع عمومی سامان یابد (Government Functional Standard, 2021: 3). بنابراین اقدامات دولت باید بر دو اصل بنیادین استوار باشد: نخست افزایش بازدهی اموال عمومی، دوم ارتقای کارایی دولت در ارائه خدمات عمومی[1]. در نتیجه، مولّدسازی از اصل طلایی «کسب بیشترین سود با کمترین هزینه» پیروی می‌کند (Yaotai lu, 2011: 26-32).

با عنایت به اینکه اقتضائات این نوع مدیریت صرفاً اقتصادی نیست، بلکه با مفهوم حاکمیت مطلوب پیوند دارد و موجب کاهش دسترسی مستقیم دولت‌ها به ثروت عمومی و تحدید صلاحیت‌های مطلق، غیرشفاف و غیرپاسخگو می‌شود، می‌توان سه معیار زیر را مهم‌ترین لوازم فنی مولّدسازی دانست:

۱. استقلال سیاسی نهاد راهبر مدیریت اموال و دوری از مداخله سیاستمداران: دولت، هم به عنوان مالک یا نگهدار اموال، و هم به عنوان مقرره‌گذار، در وضعیتی قرار می‌گیرد که پیوند مالکیت و تنظیم‌گری را زیر سقف واحد جمع می‌کند؛ مانند داوری که هم‌زمان در زمین بازی به همراه یکی از تیم‌ها مشارکت دارد (Detter & Folster, 2015 : 128). این تعارض منافع مانع

۱. نویسندگان بر این امر وقوف دارند که برای تحقق اقدامات مورد بحث در بخش پیش‌رو، فراهم‌سازی مقدماتی درباره اموال در اختیار دولت ضروری است؛ از جمله شناسایی اموال و دارایی‌ها، اخذ اسناد رسمی، نگهداری و صیانت از دارایی‌ها که باید توسط دولت مقرر و ساماندهی شود. بااین‌حال، از آنجا که این موارد در قلمرو مفهوم عام مدیریت اموال و دارایی‌ها قابل بررسی است، از حدود موضوع نوشتار حاضر خارج خواهد بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

از دستیابی به هدف نهایی یعنی ایجاد ارزش‌افزوده است. رفع این چالش تنها با مباشرت نهاد حرفه‌ای تجاری ممکن می‌شود؛ نهادی مستقل از جریان‌های سیاسی روزمره و تصمیمات زودگذر جناحی که بتواند مقرره‌گذاری خردمندانه متناسب با ویژگی هر دارایی را سامان و آن را از طریق بازوهای اجرایی خود اعمال کند.

۲. مدیریت شفاف دارایی‌ها: شفافیت در اطلاعات اموال و در فرایند ایجاد، نگهداری و واگذاری هر دارایی الزامی است، چراکه تصمیم‌گیران را به گزینش‌های روشن و قابل نظارت ملزم می‌سازد (Detter & Folster, 2015 : 10). بدیهی است این شفافیت، فرصت فساد و تعارض منافع را از میان می‌برد، به بهینه‌سازی استفاده از زمین و منابع می‌انجامد، درآمدها را افزایش می‌دهد، هزینه‌ها را کاهش می‌دهد و موجب بهبود تراز مالی می‌گردد. همچنین صرفه‌جویی اقتصادی و کاهش مصرف فضای اداری توسط دستگاه‌های دولتی و کاهش هزینه‌های سالانه نگهداری را درپی دارد. برای نمونه، پایگاه‌های نظامی راکد، زمین‌های راه‌آهن کم‌استفاده، بنادر و سایر دارایی‌های ملی واقع در مناطق شهری مرغوب می‌توانند با بهره‌وری بالاتر مجدداً فعال شوند و افزایش مستقیم تولید ناخالص داخلی را رقم زنند. (The State of the Estate in 2014–2015: 31; kaganova & Amoils, 2020: 3).

۳. بیشینه‌سازی ارزش به عنوان هدفی واحد در تمامی اقدامات: مولّدسازی در عنوان و مفهوم خود قطعاً لزوم ایجاد ارزش‌افزوده را مدنظر دارد؛ البته ایجاد زنجیره ارزش صرفاً واجد وجوه مالی نیست. بلکه سایر ارزش‌ها از جمله «مسائل زیست‌محیطی یا ارزش‌های اجتماعی و رفاهی» نیز مدنظر هست (Ferholz & Ferholz, 2007: 31). در برخی کشورها، دستورالعمل‌های پایداری محیطی با عنوان «سبزسازی دارایی‌های دولتی»[1] طرح شده و از طریق اِعمال استانداردهای طراحی ساختمان‌های دولتی بر مدار مصرف بهینه انرژی و حفظ محیط زیست، در پی بهبود کارایی انرژی ساختمان‌ها و کاهش انتشار گازهای CO2 هستند (kaganova & Amoils, 2020: 10).

1. Greening of Government Assets.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

باید توجه داشت که در مقام اجرا، انگیزه‌هایی نظیر کسب درآمد، صرفه‌جویی و کاهش هزینه‌های جاری دولت در نگهداری اموال غیرمنقول، جابه‌جایی نهادهای دولتی از مناطق مرکزی به مکان‌های کم‌هزینه‌تر، و کاهش سرانهٔ فضای اداری در اختیار دستگاه‌های اجرایی، از مهم‌ترین عواملی بود که توجیه خروج سریع‌تر اموال از تملک دولت را فراهم ساخت. در این زمینه، آمارهای منتشرشده در برخی کشورها حاکی از موفقیت قابل توجه این سیاست‌هاست.

برای نمونه، دولت بریتانیا طی دورهٔ پنج‌ساله ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ میلادی توانست حجم دارایی‌های خود را حدود ۲۲ درصد کاهش دهد و در این مدت، بیش از ۲۲۰۰ ملک دولتی را واگذار کند؛ رقمی که به‌طور میانگین معادل واگذاری بیش از یک ملک در روز است (The State of the Estate in 2014-2015: 31). در همین کشور، فضای اداری اختصاص‌یافته به هر کارمند تمام‌وقت از حدود ۱۳ مترمربع در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ به ۹.۹ مترمربع در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ کاهش یافت.

در استرالیا نیز اقدامات مشابه موجب شد، مساحت فضاهای اداری قابل استفاده در فاصله سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۸ به میزان ۱۴٫۶درصد کاهش یابد. البته بحران مالی سال ۲۰۰۸، برخی کشورها را به اتخاذ سیاست‌هایی واداشت که آثار منفی متعددی بر مدیریت دارایی‌های عمومی برجای گذاشت؛ از جمله روی‌آوردن به راه‌حل‌های کوتاه‌مدت مانند فروش اضطراری دارایی‌ها، یعنی فروش سریع و با قیمت‌های پایین، و استفاده از عواید آن برای جبران کسری بودجهٔ عملیاتی (kaganova & Amoils, 2020: 5-8).

۲. مواجهه نظام حقوقی ایران با مولدسازی اموال

در نظام حقوقی ایران، واگذاری اموال و دارایی‌های در اختیار دولت، با وجود اعتبار طُرُق دیگر، مهم‌ترین و پرکاربردترین مصداق مولّدسازی به شمار می‌آید؛ ضوابط و شرایط این امر در ادامه بررسی و نقد می‌گردد.

نخستین گام برای ورود به این حوزه، تعیین انواع اموال در اختیار دولت و حدود اختیارات دولت نسبت به آن‌ها است. مرحوم لنگرودی، اموال عمومی را در مالکیت ملت و اموال دولتی (اختصاصی) را در مالکیت دولت می‌داند (لنگرودی، ۱۳۸۸: ۴۸ و ۷۹). مرحوم کاتوزیان نیز در تبیین

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

سلطهٔ دولت بر اموال عمومی، از مفهوم حاکمیت بهره برده و می‌نویسد: «اموال و مشترکات عمومی که برای استفاده مستقیم همگان آماده است یا به حفظ مصالح عمومی اختصاص یافته و دولت تنها از جهت حاکمیت می‌تواند آن‌ها را اداره کند، همچون پل‌ها، موزه‌ها و معابر عمومی» (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۶۵).

برخی دیگر از حقوقدانان، با پذیرش تمایز میان اموال عمومی و اموال خصوصی دولت، مختصاتی چون خروج از احکام قانون مدنی، منع انحصار و انتقال‌ناپذیری را ویژگی اموال عمومی دانسته‌اند؛ در مقابل، اموال خصوصی دولت تابع قواعد عمومی تجارت و قابل نقل‌وانتقال هستند. بر این مبنا، رفتار مالکانه دولت همانند رفتار اشخاص خصوصی تلقی می‌شود و کلیهٔ حقوق مالکانه از قبیل بیع، اجاره، صلح، رهن، هبه و وکالت را داراست، مگر آنکه در قانون محاسبات عمومی یا آیین‌نامه معاملات دولتی محدودیتی مقرر شده باشد (طباطبایی، ۱۳۹۷: ۲۹۷–۲۹۶).

در خصوص حدود اختیارات دولت نسبت به اموال و دارایی‌ها، دو نظریه شاخص مطرح است: نظریهٔ مالکیت دولت و نظریهٔ نگهداری دولت. در نظریهٔ مالکیت، دولت واجد سه حقِ استعمال، استثمار و اخراج مال است. در نظریهٔ نگهداری، دولت مالکِ اموال نیست، بلکه صرفاً در مقام امین و حافظ آن فعالیت می‌کند تا بهره‌مندی عمومی از اموال تضمین گردد. گروهی از حقوقدانان با استناد به فقه شیعی، نظریهٔ ولایت را معادل نظریهٔ نگهداری دانسته‌اند (کرمی، ۱۳۹۷: ۲۱–۶۰). تمایز این دو دیدگاه از حیث عملی، بسیار چشم‌گیر است؛ زیرا پاسخ به این پرسش که «آیا دولت می‌تواند مانند مالک مطلق، آزادانه در اموال تصرف کند یا صرفاً نگهدار و ناظر بر آن است؟» بیانگر تنوع عملکرد نظام‌های حقوقی در قبال دارایی‌های عمومی است.

مواد ۲۴ تا ۲۶ قانون مدنی، اگرچه به اموال اختصاصی دولت اشاره‌ای ندارد؛ اما احکامی دربارهٔ غیرقابل‌تملّک بودن اموال عمومی بیان کرده که نتیجهٔ آن ممنوعیت واگذاری این اموال است (لنگرودی، ۱۳۸۸: ۷۹–۷۷). با این حال، برخی حقوقدانان با استناد به ارادهٔ قانون‌گذار در تغییر کاربری اموال عمومی، بر این باورند که انتقال‌ناپذیری ذاتی نیست، بلکه ناشی از مصرف و هدف تخصیص است؛ به‌محض تغییر هدف قانونی، وصف عمومی مال زایل شده و امکان فروش آن فراهم می‌شود

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

(کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۷۰ و ۹۱). بنابر این دیدگاه، اموال تنها تا زمانی‌که کاربری عمومی دارند، غیرقابل‌واگذاری‌اند و نه برای همیشه.

در اصل ۸۳ قانون اساسی، ممنوعیت مطلق انتقال نفایس منحصربه‌فرد و نیز نفایس ملیِ غیرمنحصر با تصویب مجلس شورای اسلامی تصریح شده است. نکته قابل توجه آن است که طبق بند ۱ مادۀ ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی، اموال اختصاصی دولت نیز می‌تواند مشمول حکم اصل ۸۳ گردد؛ بنابراین، دامنه شمول این اصل شامل هر دو گروهِ اموال عمومی و اختصاصی دولت است.

با لحاظ این مقدمات باید یادآور شد که واگذاری همواره به معنای درآمدزایی نیست، بلکه گاه هدف آن تحقق سیاست‌های عمومی و بهینه‌سازی ارائۀ خدمات است. برای نمونه، تخصیص برخی املاک راکد یا مازاد برای ایجاد زیرساخت‌ها و مراکز آموزشی، بهداشتی، اجتماعی و ورزشی یا تأمین مسکن ارزان برای اقشار کم‌درآمد از همین دست است (kaganova & Amoils,2020: 6). به‌عنوان مثال، در بند «ت» تبصره ۱۰ قانون بودجۀ ۱۴۰۴، اعطای یک قطعه زمینِ رایگان به خانواده‌های دارای چهار فرزند و بیشتر زیر بیست سال، در چارچوب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت پیش‌بینی شده است.

در کنار این نوع از واگذاری‌ها که منتفع اصلی آن مردم‌اند، گونه‌ای دیگر از واگذاری ـ هرچند با تسامح در اطلاق عنوان «واگذاری» ـ تحت عناوینی مانند «تغییر دستگاه بهره‌بردار» یا «واگذاری حق استفاده بین دستگاه‌های عمومی» نیز در قوانین مختلف پیش‌بینی شده‌است؛ از جمله ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی و ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰)[۱]. با این حال، با توجه به پیوند تنگاتنگ میان مولّدسازی و واگذاری معوض، در ادامه، بحث صرفاً بر واگذاری‌های معوض متمرکز خواهد شد. بدین‌ترتیب، مولّدسازی با تحقق دو عنصر قابل اعمال است:

۱. اموالی که یا در زمرۀ اموال اختصاصی دولت قرار گیرند یا در قالب مقررات مصرح (بند ۲/۱ قانون محاسبات) از کاربری عمومی خارج شده باشند.

۲. تحقق ارزش‌افزوده محسوس به عنوان رکن اساسی فرایند.

---

۱. در تبصره ماده ۶۹ امکان این نوع واگذاری حتی نسبت به اراضی عمومی ـ علاوه بر اراضی دولتی ـ مجاز دانسته شده است به این صورت که اگر دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح و برای نیازهای عمومی و عمرانی نیاز به این اراضی داشته باشند با تصویب هیأت وزیران بلاعوض در اختیار آنها قرار می‌گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

بنابراین واگذاری‌های رایگان دولت در قالب حمایت‌های اجتماعی یا اقتصادی از مصادیق مولّدسازی اموال به‌شمار نمی‌آید.

۱-۲. واگذاری معوض اموال عمومی

پیش‌فرض اساسی در باب اموال عمومی آن است که هیچ‌گونه حق استعمال شخصی در آن وجود ندارد، حق استثمار یا بهره‌برداری از منافع جز در موارد استثنایی تحقق نمی‌یابد و حق اخراج مال نیز در اختیار نهاد اداره‌کننده نیست؛ زیرا مال متعلق به عموم مردم است. از این‌رو، اموال عمومی از نظام مالکیت شخصی گریزان و غیرقابل‌واگذاری‌اند (کرمی و میربد، ۱۳۹۹: ۲۰۳). با این حال، این پیش‌فرض در نظام حقوقی ایران ظاهراً با موارد نقض مواجه گردیده است.

به موجب مادۀ ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، در مقام بیان فعالیت‌های اقتصادی، سه گروه از فعالیت‌ها در نظام حقوقی ایران مشخص شده‌اند. در گروه نخست، کلیۀ فعالیت‌های اقتصادی ـ جز موارد مندرج در گروه‌های دوم و سوم ـ جای می‌گیرند و ورود دولت در این فعالیت‌ها از حیث مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است؛ بدین‌ترتیب، این حوزه عرصۀ تصدی‌گری بخش‌های غیردولتی تلقی می‌شود.

در گروه دوم، فعالیت‌های اقتصادی ذکرشده در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی ـ جز موارد گروه سوم ـ قرار دارند، و دولت صرفاً مجاز به مالکیت حداکثر ۲۰ درصد از کل این فعالیت‌هاست. بر اساس بند «ب» مادۀ ۳ همان قانون، دولت مکلف شده است ۸۰ درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی (به استثنای راه و راه‌آهن) را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومیِ غیردولتی واگذار کند. این واگذاری می‌تواند مطلق یا در قالب مشارکت بخش خصوصی انجام گیرد. در چنین فرایندی، دولت عملاً از وظیفۀ نگهداری و صیانت از مال محروم می‌شود و مال مورد نظر نیز از زمرۀ اموال ملی یا عمومی خارج و به‌طور کامل واگذار می‌گردد؛ به تعبیر دیگر، این اموال ابتدا کاربری عمومی خود را از دست داده، سپس قابلیت واگذاری می‌یابند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

در گروه سوم، مواردی محصور[۱] ذکر شده‌اند که مطابق بند «ج» مادۀ ۳، «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سوم مادۀ ۲ منحصراً در اختیار دولت است». مستفاد از تبصرۀ ۱ بند «ج» مادۀ ۳ و بند «ج» مادۀ ۴ قانون مزبور آن است که دولت می‌تواند بهره‌برداری از اموال گروه سوم را با حفظ مالکیت خود به بخش غیردولتی واگذار کند؛ این امر مؤید پذیرش تفکیک دو مفهوم مالکیت و کاربری در حقوق ایران است (کرمی، ۱۳۹۷: ۱۹۰). بنابراین، کاربری عمومی اموال جزء ذات مالکیت نیست و دولت با حفظ مالکیت عمومی، مجاز است بهره‌برداری و استیفا از منافع را به دیگران واگذار کند، البته حکم مذکور صرفاً شامل موارد صدر اصل ۴۴ است.

در تبصرۀ ۲ مادۀ ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی مصوب ۱۳۸۹، هرگونه انتقال قطعی مالکیت دولت و واگذاری اراضی ملی و موات ممنوع اعلام شد و تمامی قوانین مغایر نیز لغو گردید. این ممنوعیت مطلق نسبت به اموال عمومی و دولتی تا سال ۱۳۹۴ برقرار بود. با تصویب بند ۲ مادۀ ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، حکم مزبور در زمینۀ واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی، خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی نسخ شد. در آیین‌نامه اجرایی مادۀ ۴۵ مصوب هیئت‌وزیران (۱۳۹۵)، ضمن تأیید قابلیت انتقال قطعی اراضی ملی و دولتی، تغییر کاربری آن‌ها برای هر یک از موارد چهارگانۀ یادشده ممنوع و قیمت‌گذاری بر اساس نرخ کارشناسی روز تعیین گردید؛ همچنین در مورد شهرک‌های صنعتی، قیمت‌گذاری معادل ۱۰۰ درصد قیمت منطقه‌ای مقرر شده است.

در خصوص اموال متعلق به شهرداری‌ها، با توجه به تفکیک میان اموال عمومی و اختصاصی، مادۀ ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها تصرفات مالکانه را صرفاً ناظر بر اموال اختصاصی دانسته و دربارۀ اموال عمومی، وظیفۀ نگهداری، حفاظت و فراهم‌سازی شرایط استفاده عمومی از آن‌ها را مقرر کرده است. همچنین تصریح شده که چنانچه در نتیجۀ تغییر وضعیت، امکان استفاده همگانی از مال

---

۱. این موارد به‌صورت محصور عبارت‌اند از: شبکه‌های مادر مخابراتی، شبکه‌های اصلی پستی، تولیدات ضروری یا محرمانۀ نظامی، شرکت‌های استخراج نفت و گاز، معادن نفت و گاز، بانک‌های مرکزی، ملی، سپه، صادرات، مسکن، کشاورزی، توسعه تعاون، توسعه صادرات، صنعت و معدن، بیمۀ مرکزی و بیمۀ ایران، شبکه‌های اصلی برق، رادیو و تلویزیون، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

عمومی سلب گردد، آن مال به تشخیص شورای شهر جزء اموال اختصاصی شهرداری محسوب خواهد شد؛ از این‌رو، خروج اموال از کاربری عمومی و ورود به اموال اختصاصی شهرداری ممکن و در نتیجه، تصرفات مالکانه از جمله فروش و انتقال قطعی نسبت به آن‌ها مجاز است. افزون بر این، به موجب مادۀ ۱۹ قانون نوسازی و عمران شهری (اصلاحی ۱۳۸۸)، هرگاه اجرای طرح‌های مصوب شهری موجب متروکه‌شدن تمام یا بخشی از معابر عمومی شود، و آن قسمت متعلق به اوقاف یا اشخاص نباشد، ملک یادشده ملک اختصاصی شهرداری محسوب شده و فروش آن مجاز است. بدین‌ترتیب، با تغییر کاربری معابر، زوال وصف عمومی و امکان فروش به عنوان مال اختصاصی شهرداری محقق می‌شود.

در قانون دیگری با عنوان «مستثنی‌شدن شهرداری‌های کشور در واگذاری قسمتی از پارک‌ها، میادین و اموال عمومی اعم از عرصه و اعیان از شمول قوانین مربوط به مالک و مستأجر» مصوب ۱۳۵۹ و اصلاحی ۱۳۸۹، به شهرداری‌ها اجازه داده شده است قسمتی از پارک‌ها، میادین و دیگر اموال عمومی متعلق به شهرداری را با رعایت مصالح عمومی و دریافت اجاره مناسب به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار کنند. نکته تأمل‌برانگیز آنکه: اولاً موضوع این حکم صرفاً اموال عمومی در اختیار شهرداری است، و ثانیاً قرارداد اجاره مزبور از شمول قوانین خاص مربوط به روابط موجر و مستأجر خارج و صرفاً تابع مقررات قانون مدنی است.

با این اوصاف، می‌توان نتیجه گرفت که در نظام حقوقی ایران، با عدم پذیرش طبیعت ذاتی اموال عمومی و با اتکای بر شیوه تغییر کاربری اموال عمومی، امکان واگذاری و حتی اختیار کامل دولت در اخراج مال از تصرف خویش در برخی موارد پذیرفته شده است.

۲-۲. واگذاری معوّض اموال اختصاصی

به موجب مادّه ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور، فروش اموال غیرمنقول مازاد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد وزیر مربوط و تصویب هیئت وزیران مجاز اعلام گردیده است. نکته قابل توجه در این مادّه، استثنائاتی است که قانون‌گذار مقرر داشته و واگذاری موارد ذیل را ممنوع دانسته است:

۱. اموال غیرمنقولی که جزء نفایس ملی محسوب می‌شوند (موضوع اصل ۸۳ قانون اساسی)؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

۲. تأسیسات و استحکامات نظامی و کارخانجات اسلحه و مهمات‌سازی؛

۳. آثار و بناهای تاریخی؛

۴. اموال غیرمنقولی که به تشخیص دولت، حفظ آن‌ها با مصالح و منافع ملی ارتباط دارد و لذا در تصرف دولت باقی می‌مانند.

بر اساس مادّه ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، کلیه دستگاه‌های اجرایی ـ حتی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ـ مجازند دربارهٔ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که مورد نیاز آنان نیست، از طریق مزایده و با رعایت قوانین عام مربوط، نسبت به فروش نقد یا اقساط اقدام کنند.

مطابق قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از شهرها مصوب ۱۳۸۸، وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی می‌توانند با هماهنگی وزارت دفاع، عرصه و اعیان پادگان‌ها و اماکن نظامی را به قیمت روز کارشناسی خریداری نمایند. هدف اصلی این مقرّر، انتقال اماکن نظامی به خارج از محدوده‌های شهری است و از آن‌رو خریداران در چنین معاملاتی، صرفاً اشخاص حقوق عمومی محسوب می‌شوند.

همچنین بنابر مادّه ۷ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، دولت مجاز گردیده است اموال منقول و غیرمنقول مازاد خود را به‌صورت معوّض و مشروط به حفظ کاربری، واگذار نماید.

در کنار مجموعه مجوزهای پراکنده فوق درباره اموال اختصاصی دولت، لازم است مقررات قوانین بودجه سالانه نیز بررسی شود؛ به‌ویژه با توجه به شکل‌گیری هیئت عالی مولّدسازی دارایی‌های دولت در سال‌های اخیر، مطالعه دقیق آیین‌نامه اجرایی مربوط به مولّدسازی دارایی‌های دولت ضرورت تام دارد.

۱-۲-۲. ضوابط و شرایط مندرج در قوانین بودجه

اجازه‌های موجود در این قوانین در قالب اصطلاحاتی چون «مدیریت دارایی‌ها و اموال دولت»، «فروش اموال غیرمنقول»، «مولّدسازی دارایی‌ها»، «فروش املاک»، و «واگذاری اموال غیرمنقول» بیان شده و منابع حاصل از آن با عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای منظور گردیده است. در این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

متون علاوه بر «فروش» ـ که پرتکرارترین شیوه واگذاری است ـ اشکال دیگری چون تهاتر، اجاره بلندمدت تا حداکثر ده سال، انتشار صکوک اجاره، ترهین و توثیق نیز پیش‌بینی شده‌اند.

با وجود تأکید مکرر قانون‌گذار در قوانین بودجه سال‌های متوالی، تحقق منابع مورد پیش‌بینی از این محل بسیار محدود بوده است؛ به‌گونه‌ای که در شش سال منتهی به ۱۴۰۱، مجموعاً حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان (کمتر از ۹ درصد) از کل منابع مصوب برای فروش و واگذاری دارایی‌های دولت تحقق یافته است (افضلی، ۱۴۰۱: ۸). با دقت در قوانین بودجه ۱۳۹۵ به بعد، مفاد مهمی در این زمینه مشاهده می‌شود که در جدول شماره ۱ منعکس است.

مفاد بودجه	روش مولّدسازی	محل مصرف منابع	مجری و مسئول اقدام
۱۳۹۵	مدیریت اموال و دارایی‌های در مالکیت دولت واگذاری و هرگونه نقل و انتقال یا فروش اموال و الزام به ثبت اموال غیرمنقول در سادا	مشخص نشده	اجرا با وزیر اقتصاد پس از تصویب هیئت وزیران
۱۳۹۶	فروش اموال غیرمنقول و املاک متعلق به خود	بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی	دولت
	فروش اموال غیرمنقول مازاد	مجوز وزارت تعاون در استفاده از منابع حاصل از فروش اموال غیرمنقول مازاد خود، جهت افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون.	اجرا با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پس از تصویب هیئت وزیران
	«فروش اموال غیرمنقول مازاد»	مجوز وزارت ارتباطات در استفاده از منابع حاصل از فروش اموال غیرمنقول مازاد، جهت افزایش سرمایه پست‌بانک.	اجرا با وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات پس از تصویب هیئت وزیران
۱۳۹۷	«فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد»	تأمین منابع جهت بازخرید کارکنان مازاد رسمی و غیررسمی و پرداخت پاداش پایان‌خدمت.	اجرا با دستگاه اجرایی و آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان برنامه و اداری و استخدامی و وزارت اقتصاد، تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
	فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد	تأمین منابع برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری	دولت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

	«فروش اموال غیرمنقول مازاد»	مشابه بندهای ۲ و ۳ در بودجه سال ۱۳۹۶	مشابه بندهای ۲ و ۳ در بودجه سال ۱۳۹۶
۱۳۹۸	اولین بار استفاده از تعبیر «مولّدسازی دارایی‌های دولت» و ذکر مصادیقی فراتر از فروش: اجاره بلندمدت، صکوک اجاره، ترهین و توثیق.	محل مصرف عمومی	اولین بار مجوز مستقل وزیر اقتصاد بدون تصویب هیئت وزیران
	فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد در اختیار خود	تأمین منابع جهت بازخرید کارکنان مازاد رسمی و غیررسمی و پرداخت پاداش پایان‌خدمت	اجرا با وزیر اقتصاد، مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان برنامه و اداری و استخدامی و وزارت اقتصاد، تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد
۱۳۹۹	مولّدسازی دارایی‌های دولت با استفاده از صکوک اجاره در اموال غیرمنقول مازاد دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه و الزام به ثبت در سادا	محل مصرف عمومی	اجرا با وزیر اقتصاد، مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت اقتصاد، تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
	فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد قوه مجریه	محل مصرف عمومی	مجوز مستقل وزیر اقتصاد بدون تصویب هیئت‌وزیران
۱۴۰۰	مولّدسازی دارایی‌های دولت از طریق انتشار انواع اوراق مالی اسلامی، اجاره بلندمدت حداکثر ده ساله و توثیق با تشخیص و مجوز وزیر اقتصاد	محل مصرف عمومی	مجوز مستقل وزیر اقتصاد/ اختیار استانداران و دستگاه‌های اجرایی در ارائه پیشنهاد به وزیر اقتصاد
	فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول و حقوق مالی مازاد دولت از طریق حراج عمومی و الزام به ثبت اموال غیرمنقول در سادا	محل مصرف عمومی	مجوز مستقل وزیر اقتصاد بدون تصویب هیئت وزیران/ تکلیف استانداران و دستگاه‌های اجرایی در ارائه پیشنهاد فروش اموال به وزیر اقتصاد.
	به روش دو بند فوق‌الذکر	پرداخت پژوهانه به دانشجویان روزانه دوره دکتری دانشگاه‌های دولتی از محل مذکور در دو بند فوق‌الذکر	دولت
	فروش اموال منقول و غیرمنقول در اختیار سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی	بابت غذا و پوشاک زندانیان	دولت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

	فروش ساختمان‌های ملکی زیرمجموعه قوه مجریه مستقر در شهرستان‌ها	تأمین منابع جهت تکمیل یا احداث مجتمع اداری شهرستان	پیشنهاد استاندار به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و تصویب شورا
۱۴۰۱	مولّدسازی اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد و تغییر کاربری و فروش اموال غیرمنقول مازاد	توسعه شبکه ملی اطلاعات، توسعه و ارتقای پوشش اینترنت و تلفن همراه در روستاهای مناطق کم‌برخوردار و مسیر بزرگراه‌ها و جاده اصلی.	اجرا با وزارت ارتباطات و نظارت مرکز ملی فضای مجازی
	مولّدسازی اموال منقول و غیرمنقول و تغییر کاربری و فروش زمین‌های مازاد	تکمیل، توسعه و نگهداری زیرساخت‌های حمل و نقل جاده‌ای ریلی هوایی دریایی و تجهیزات و ناوگان	وزارت راه و شهرسازی
	فروش اموال غیرمنقول مازاد	توسعه و تکمیل مدارس در مناطق محروم	وزارت آموزش و پرورش
	فروش اموال غیرمنقول مازاد ثبتی در سامانه سادا	واریز به ردیف درآمد عمومی مربوط در جدول شماره۵	مجوز مستقل وزیر اقتصاد
	فروش اموال و دارایی منقول و غیرمنقول مازاد دولتی از طریق حراج عمومی یا مزایده عمومی	بدون محل مشخص	اجرا با دستگاه‌های اجرایی ملی و استانداران پس از تأیید کارگروه واگذاری اموال در سطوح ملی و استانی و بدون تصویب هیئت وزیران
۱۴۰۲	فروش املاک مازاد و الزام به ثبت اموال در سادا	طرح تملک دارایی سرمایه‌ای محل وقوع املاک	اجرا با دستگاه‌های اجرایی با تأیید وزیر اقتصاد
	تهاتر املاک مازاد	بابت بدهی قطعی پیمانکاران	اجرا با دستگاه‌های اجرایی پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه
	فروش اموال غیرمنقول اراضی و املاک‌شرکت‌های دولتی	طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نیمه تمام و پیشران و اولویت‌دار	تصویب فهرست طرح‌های مذکور توسط هیئت وزیران[۱]
	تکلیف بر بانک‌های دولتی به فروش اموال مازاد عمومی	منابع حاصل به سرمایه بانک‌ها افزوده گردد تا در طرح‌های مهم و راهبردی کشور، سرمایه‌گذاری نمایند.	فروش با مجوز مجامع عمومی، و هزینه‌کرد با تصویب هیئت وزیران.

۱. در هر سه مورد اول بودجه ۱۴۰۲ تهیه آیین‌نامه اجرایی توسط وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه و با تصویب هیئت وزیران انجام می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

	مبادله یا تهاتر اراضی با قیمت کارشناسی	تسویه بدهی قطعی دولت به شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای عمومی غیردولتی.	اجرا با دستگاه‌های اجرایی، مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت اقتصاد و کشور و تعاون تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
	تهاتر یا فروش املاک مازاد	افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و به منظور تجمیع ساختمان‌های پراکنده در کل کشور.	اجرا با دستگاه‌های اجرایی، مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت اقتصاد تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
۱۴۰۳	تسویه و تهاتر بدهی‌های با اموال غیرمنقول به صورت جمعی خرجی	تسویه و تهاتر بدهی‌های ناشی از اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بدهی به شهرداری‌ها.	مجری دولت مستند به آیین‌نامه اجرایی که توسط وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
	فروش اموال منقول و غیرمنقول و مولّدسازی اموال	تأمین منابع مالی اجرای طرح‌های حمایتی مسکن و اصلاح ساختار مالی بانک مسکن در جهت افزایش تسهیلات دهی در طرح نهضت ملی مسکن.	دولت
۱۴۰۴	فروش اموال غیرمنقول مازاد	تهاتر بدهی‌های قطعی متقاضیان خرید از جمله تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها و... با پرداخت تا ۱۰٪ نقدی مابقی تهاتر با بدهی مذکور.	اجرا با وزارت اقتصاد مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
	فروش اموال غیرمنقول شرکت‌های دولتی	پرداخت یا تهاتر بدهی‌های پیمانکاران طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای یا تأمین منابع طرح‌های سرمایه‌ای جدید یا نیمه تمام.	اجرا با وزارت اقتصاد مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.
	واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول دولت	پرداخت بدهی قطعی تولیدکنندگان برق بخش غیردولتی با رعایت مصوبه مولّدسازی دارایی‌های دولت مصوب ۱۳۹۹.	اجرا با دولت و با هماهنگی وزارت اقتصاد و نیرو مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان برنامه و وزارت نیرو و وزارت اقتصاد تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

۱-۱-۲-۲. نقد و بررسی

هرچند مفاد مربوط به مولّدسازی و مدیریت دارایی‌های دولت در قوانین بودجه سالانه، عموماً از سوی شورای نگهبان از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی بررسی و تأیید می‌شود؛ اما از منظر فنی و ساختاری نکات متعددی قابل طرح است:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

الف. محل مصرف منابع حاصل

نحوه مصرف وجوه ناشی از فروش یا مولّدسازی اموال غیرمنقول، از مهم‌ترین مباحث در حوزهٔ مدیریت دارایی‌های عمومی است. بر اساس پژوهش‌های انجام‌شده، یکی از نتایج منفی تجربه‌شده در مدیریت دارایی دولت‌ها طی دوران بحران‌های مالی، استفاده از عواید فروش برای جبران کسری بودجه جاری است (kaganova & Amoils, 2020: 16) در الگوی مطلوب، مولّدسازی باید به‌منزله ابزار ایجاد ارزش‌افزوده و جلوگیری از خام‌فروشی اموال تلقی شود و منابع حاصل، صرف ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و عمومی گردد.

با وجود این، در برخی سال‌ها وجوه حاصل صرف پرداخت‌های جاری، از جمله تأمین مالی پاداش پایان خدمت کارکنان یا همسان‌سازی حقوق بازنشستگان شد؛ امری که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ تصریح گردیده بود. هرچند در قانون بودجه ۱۴۰۲ برای نخستین‌بار استفاده از منابع مزبور در امور هزینه‌ای صراحتاً ممنوع شد، اما در بودجهٔ ۱۴۰۴ همچنان تخصیص بخشی از منابع حاصل فروش اموال مازاد برای پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و نهادهای عمومی پیش‌بینی گردیده است؛ موضوعی که با هدف مولّدسازی یعنی ایجاد ارزش افزوده برای دارایی‌های عمومی در تعارض است.

ب. عدم شفافیت در فهرست اموال دستگاه‌ها

شفافیت در ارزش و وضعیت دارایی‌های عمومی شرط بنیادین تصمیم‌گیری مؤثر و عقلانی در مدیریت دارایی دولت است؛ زیرا آگاهی مدیران از ارزش اموال، زمینهٔ خلق ارزش و افزایش بهره‌وری را فراهم می‌سازد (Detter & Folster, 2015: 10).

به همین منظور، از سال ۱۳۹۵ ایجاد سامانهٔ جامع اموال دستگاه‌های اجرایی («سادا») در قوانین بودجه پیش‌بینی شد و کلیهٔ دستگاه‌ها موظف به ثبت اطلاعات اموال غیرمنقول خود در آن گردیدند. به علت عدم تکمیل ثبت اطلاعات، الزام به درج دارایی‌ها در این سامانه در قوانین متعدد از جمله قانون جهش تولید مسکن و قوانین برنامه ششم و هفتم توسعه تکرار شد.

برای اجرای صحیح این حکم، ضمانت‌اجراهایی نظیر ممنوعیت تغییر بهره‌بردار و فروش اموال ثبت‌نشده، ممنوعیت پرداخت اعتبار تعمیرات اساسی یا هزینه‌های آب و برق، و تلقی اموال

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

ثبت‌نشده به‌منزلهٔ اموال مازاد وضع شد. با این حال، گزارش دیوان محاسبات کشور در خصوص تفریغ بودجهٔ ۱۴۰۲ (تبصرهٔ ۱۱، بند «ز»، ص ۳۳) نشان می‌دهد که ۴۹۴ دستگاه مشمول مادهٔ ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه تا پایان سال ۱۴۰۲ مبادرت به ثبت اموال غیرمنقول، انفال و اموال تملیکی خود نکرده‌اند؛ از جمله سازمان صدا و سیما و شهرداری تهران. این امر همچنان یکی از موانع اساسی در مسیر شناسایی و مولّدسازی اموال مازاد دستگاه‌هاست.

ج. جایگاه وزارت امور اقتصادی و دارایی

پیش از سال ۱۳۹۸، وزیر امور اقتصادی و دارایی تنها با مجوز هیئت‌وزیران اختیار فروش اموال یا به‌کارگیری سایر روش‌های مولّدسازی را داشت؛ مستند به مادهٔ ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و بند «پ» مادهٔ ۱۰ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶. اما در قانون بودجهٔ ۱۳۹۸، برای نخستین‌بار تصمیم‌گیری در زمینهٔ مولّدسازی اموال و اجرای آن مستقلاً در اختیار وزیر اقتصاد قرار گرفت و به‌گونه‌ای موجب نسخ ضمنی احکام دو قانون یادشده گردید.

اگرچه از دیدگاه سلسله‌مراتب قوانین در ایران، قوانین برنامه بر قوانین بودجه برتری رتبی ندارند، لیکن اصل اولیه در نظام برنامه‌ریزی آن است که قوانین بودجه باید همسو و متناسب با اهداف برنامه‌های توسعه و در جهت تحقق منابع مالی اجرای آنها تنظیم شود (طحان‌نظیف و هادی‌زاده، ۱۴۰۲: ۱۵۲). از این‌رو نسخ ضمنی احکام برنامهٔ توسعه از طریق قانون بودجه را باید ناهم‌خوان با اصول تقنین و برنامه‌ریزی دانست.

به‌رغم تصویب آیین‌نامهٔ اجرایی مولّدسازی دارایی‌های دولت در اواخر ۱۴۰۱ و واگذاری اختیارات مقرره‌گذاری به هیئت عالی مولّدسازی و اجرای آن به سازمان خصوصی‌سازی، در قانون بودجه ۱۴۰۲ و پس از آن همچنان اقدام مستقیم وزیر اقتصاد بدون نیاز به تشریفات دیگر مجاز شمرده شده است؛ امری که از سوی بسیاری از حقوقدانان محل ابهام و ایراد حقوقی تلقی می‌شود.

۲-۲-۲. ضوابط و شرایط مندرج در آیین‌نامه مولّدسازی

هیئت عالی مولّدسازی بر پایه مصوبهٔ مولّدسازی دارایی‌های دولت صادره از شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در سال ۱۳۹۹ و پس از تأیید آن از سوی رهبری در سال ۱۴۰۱، با هدف رشد اقتصادی و ارتقای بهره‌وری در استفاده از اموال مازاد دولت (قوه مجریه) تأسیس شد. وظیفهٔ این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

هیئت، تصمیم‌گیری دربارهٔ نحوه تعیین تکلیف و به‌کارگیری دارایی‌های غیرمولّد دستگاه‌های اجرایی است.

در اسفند ۱۴۰۱، «پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه» تحت عنوان آیین‌نامهٔ اجرایی مولّدسازی دارایی‌های دولت در همین هیئت به تصویب رسید. با توجه به شیوهٔ تصویب هر دو متن (مصوبه اصلی و آیین‌نامه اجرایی)، هیچ‌گونه نظارت پیشینی یا پسینی از سوی شورای نگهبان یا رئیس مجلس شورای اسلامی بر آن اعمال نگردید.

بر مبنای بندهای ۱، ۲ و ۳ مادهٔ ۵ آیین‌نامه اجرایی، هرگونه اقدام در زمینهٔ فروش یا مولّدسازی دارایی‌های مازاد دستگاه‌های قوه مجریه که به انتقال مالکیت از نهاد دولتی به نهاد غیردولتی منتهی شود، باید صرفاً از مسیر هیئت عالی مولّدسازی انجام گیرد. مصوبات این هیئت نیز، پس از ابلاغ، برای همهٔ دستگاه‌های مشمول لازم‌الاجرا است. افزون بر ارکان قوه مجریه، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که دولت به صورت مستقیم یا غیرمستقیم اکثریت اعضای هیئت‌مدیره آنان را تعیین می‌کند نیز مشمول احکام این مصوبه‌اند.

با عنایت به موقّت‌بودن مصوبهٔ صدرالاشاره، ادامهٔ فعالیت هیئت و آیین‌نامهٔ اجرایی آن تا آذر ۱۴۰۵ تمدید شده است.[۱] نکته درخور توجه این که هیئت عالی مولّدسازی به‌منزلهٔ نهادی فراقوه‌ای و با اختیاراتی فوق‌العاده و فراقانونی تأسیس گردیده است؛ به‌گونه‌ای که کلیهٔ قوانین و مقررات مغایر با مصوبهٔ سال ۱۴۰۱ از تاریخ تصویب آن موقوف‌الاجرا تلقی می‌شود. همچنین برابر بند ۳ مادهٔ ۱۴ آیین‌نامه اجرایی، برای اعضای هیئت[۲] در مقام سیاست‌گذاری و مقرره‌گذاری و نیز برای وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان خصوصی‌سازی در مقام اجرا، مصونیت قضایی پیش‌بینی شده است.

۱. با توجه به اتمام زمان حیات این هیئت در آذر ۱۴۰۳، در جلسه شورای‌عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در آذر ۱۴۰۳ «مصوبه مولّدسازی دارایی‌های دولت» به مدت دو سال دیگر تمدید و مقرر شد دولت لایحه کاملی در این زمینه به مجلس ارائه دهد.

۲. هیئت مرکب از هفت عضو شامل معاون اول رئیس جمهور (رئیس)، وزیر امور اقتصادی و دارایی (دبیر)، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر کشور، وزیر راه و شهرسازی، یک نفر نماینده از طرف رئیس مجلس شورای اسلامی و یک نفر نماینده از طرف رئیس قوه قضائیه است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

با تأمل در آیین‌نامه مولدسازی و مصوبه سران قوا می‌توان موارد زیر را طرح نمود:

	روش مولّدسازی	محل مصرف	مجری و مسئول اقدام
آیین‌نامه مولّدسازی	استفاده از نهادها و ابزار های بازار سرمایه، فروش نقد یا اقساط، واگذاری حق انتفاع با کاربری‌های مختلف در قالب انواع عقود قانونی، مشارکت در ساخت با بخش غیردولتی، معاوضه و تهاتر دارایی‌های مازاد.	الف. پس از کسر کارمزد، نیمی از مبالغ بلافاصله به‌حساب تملک دارایی سرمایه‌ای دستگاه‌های مشمول و مابقی وجوه طبق ماده ۲۰ قانون برنامه بودجه و براساس قوانین بودجه سنواتی هزینه می شود. ۲. ب. عوائد حاصل از مولّدسازی اموال شرکت‌های دولتی به شرکت واریز و بر اساس نظر هیئت هزینه می‌شود. ۳. ج. تخصیص برای وزارت بهداشت و آموزش و پرورش به صورت ۱۰۰ درصد خواهد بود. ۴. د. حداکثر ۱٪ ازعوائد حاصل از فروش صرف آموزش و ترغیب و تشویق کارکنان دستگاه واگذارکننده و افراد مؤثر در مولّدسازی می‌شود. هـ. حداکثر ۱٪ از عوائد حاصل از محل هزینه های اجرایی کارمزد عوائد صرف فرهنگ‌سازی عمومی می‌شود.	تصویب مازادبودن اموال غیرمنقول دولتی به پیشنهاد وزارت اقتصاد و همچنین تصویب آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مربوط به شیوه‌های شناسایی قیمت گذاری و واگذاری فروش مولّدسازی اموال غیرمنقول به پیشنهاد مشترک وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه بر عهده هیئت عالی مولّدسازی است. اجرا با وزارت اقتصاد و بر اساس تفویض صورت‌گرفته، وظایفی از جمله شناسایی و ارائه پیشنهاد اموال مازاد به هیئت، پیشنهاد روش مولّدسازی و انجام اقدامات مربوط به فرایند مولّدسازی بر عهده سازمان خصوصی‌سازی است.

۱-۲-۲-۲. نقد و بررسی

در مقام بررسی و نقد مصوبه مولدسازی و آیین‌نامه اجرایی آن با معیارهای فنی[۱] و حقوقی می‌توان موارد زیر را مطرح نمود:

الف. مقرره‌گذاری

در شرایط کنونی، مسئولیت مقرره‌گذاری و تصمیم‌گیری در حوزه مولّدسازی دارایی‌های دولت بر عهده هیئت عالی مولّدسازی قرار گرفته است. با تأمل در وظایف این هیئت، چنان‌که در جدول پیش‌گفته آمده، می‌توان دریافت که گرچه تمرکز تصمیم‌گیری در یک نهاد واحد موجب رفع پراکندگی مراجع متعدد تصمیم‌ساز در قوانین بودجه شده است؛ اما ترکیب اعضای هیئت نشان می‌دهد که موضوع ارزش‌افزایی دارایی‌های دولت ـ که ذاتاً باید با رویکرد تجاری و مدیریت حرفه‌ای اقتصادی دنبال شود ـ در عمل به‌سبب فهم نادرست از ماهیت مسئله، به عنوان تصمیمی سیاسی و حاکمیتی در سطح کلان تلقی شده است؛

۱. معیارهای سه‌گانه استقلال سیاسی نهاد راهبر؛ مدیریت شفاف دارایی و بیشینه‌سازی ارزش دارایی‌ها که پیش از این در بخش ضوابط و شرایط مولدسازی بیان شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

تصمیمی که به‌واسطهٔ همین تلقی، امکان پاسخ‌گویی، اعمال نظارت و تحقق شفافیت از آن سلب گردیده است. بدنه تصمیم‌گیر و حتی مجریان مولّدسازی، در قالب ساختار بوروکراسی اداری دولت و تحت نفوذ مستقیم عوامل و اراده‌های سیاسی متنوع، با مشکل بنیادین فقدان یا ضعف مدیریت حرفه‌ای تجاری مواجه‌اند؛ و همین امر، بزرگ‌ترین چالش اجرایی و نهادی این حوزه به شمار می‌آید (Detter & Folster, 2015: 143).

ب. نظارت

در مصوبه ۱۳۹۹ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، هیچ اشاره‌ای به وجود نهاد ناظر بیرونی بر اقدامات هیئت عالی مولّدسازی نشده است؛ بااین‌حال، هیئت موظّف گردیده هر شش ماه گزارش عملکرد خود را به شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا ارائه نماید. با وجود این تکلیف، ضمانت اجرایی معیّنی برای الزام هیئت به اجرای آن پیش‌بینی نشده است.

در آیین‌نامهٔ اجرایی مصوب اسفند ۱۴۰۱، وظیفهٔ نظارت بر حسن اجرای مصوّبات هیئت و ارائه گزارش‌های دوره‌ای نظارتی به هیئت بر عهدهٔ دبیرخانه نهاده شده است. به‌علاوه، مطابق مادهٔ ۱۷ آیین‌نامه، کمیته‌ای متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه به‌ریاست نمایندهٔ قوهٔ قضائیه برای نظارت بر عملکرد هیئت، دبیرخانه و مجریان تشکیل می‌گردد. وظیفهٔ این کمیته تطبیق اقدامات ارکان مذکور با احکام و ضوابط مندرج در مصوبه و آیین‌نامه است، و بنا بر حکم مقرر، باید هر سه ماه یک‌بار گزارش نظارتی خود را به شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا ارائه کند.

نکتهٔ اساسی آن است که در هیچ یک از این اسناد، الزامی به انتشار عمومی گزارش‌ها یا تبیین سازوکار نظارت بر آن‌ها تصریح نشده است. این امر به‌طور طبیعی موجب افزایش فقدان شفافیت و کاستن از پاسخ‌گویی هیئت گردیده است. بررسی‌های موجود نیز نشان می‌دهد تاکنون هیچ‌یک از نهادهای مسؤول، گزارشی از اجرای واقعی این نوع نظارت ارائه نکرده‌اند؛ ازاین‌رو، نظارت پیش‌بینی‌شده، نه تنها ضمانت اجرایی مشخصی ندارد بلکه عملاً نیز تحقق نیافته است.

ج. مصونیت مسئولان

یکی دیگر از محورهای مورد انتقاد در مصوبه و آیین‌نامهٔ مولّدسازی، اعطای مصونیت قضایی به مقامات ذی‌مدخل است. بر اساس بند ۵ مصوبه سران قوا و بند ۳ مادهٔ ۱۴ آیین‌نامه اجرایی، اعضای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

هیئت عالی مولّدسازی[۱] در مقام سیاست‌گذاری و نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان خصوصی‌سازی در مقام اجرا، از تعقیب قضایی نسبت به تصمیم‌ها و اقدامات خود مصون شناخته شده‌اند.

اعطای چنین امتیاز فوق‌العاده‌ای در حالی صورت گرفته که شورای نگهبان پیش‌تر، مصونیت قضایی مسئولان از جمله نمایندگان مجلس را مغایر شرع و قانون اساسی دانسته بود. این شورا در نظریهٔ تفسیری شمارهٔ ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ ناظر بر اصل ۸۶ قانون اساسی تصریح کرده است: «مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص اصل هشتادوششم، نشان می‌دهد که مصونیت، ریشه اسلامی ندارد و همهٔ مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان‌اند؛ هر فردی که در مظنّهٔ گناه یا جرم باشد، قابل تعقیب است و چنانچه شکایتی علیه او مطرح شود، دستگاه قضایی موظّف به تعقیب اوست».

شورای نگهبان در همان نظریه، با استناد به اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی، اعطای چنین مصونیتی را خلاف صریح قانون اساسی دانسته است. بنابراین، با توجّه به اطلاق و عموم اصل ۴ قانون اساسی نسبت به همهٔ قوانین و مقررات کشور، می‌توان نتیجه گرفت که مصوبه و آیین‌نامهٔ مولّدسازی از حیث نقض موازین اسلامی و اصول بنیادین قانون اساسی، ماهیّتی آشکارا مغایر با اصل چهارم قانون اساسی دارند.

د. جایگاه مصوبه و آیین‌نامه مولدسازی

نکته قابل تأمل دیگر اینکه مصوبه مولدسازی با اختیارات فوق‌العاده یک نهاد فراقانونی موجودیت یافته و این نوع وضع، در رویکرد مصوبه نسبت به سایر قوانین و مقررات و طبیعتاً نهادهای واضع آن ها مؤثر بوده است. در این راستا بند ۶ مصوبه و ماده ۱۸ آیین‌نامه تمامی قوانین و مقررات مغایر مصوبه از زمان ایجاد (۱۴۰۱) موقوف‌الاجرا و تشخیص این مغایرت نیز بر عهده هیئت عالی مولدسازی اعلام شده است. در واقع تمامی آنچه در گذشته و یا حال در قوانین مختلف نسبت به مولّدسازی تکلیف یا اختیاری برای دستگاه‌های مختلف ایجاد کرده قابلیت اجرا ندارد. با توجه به مجوز مطلق مصوبه و آیین

---

۱. هیئت مرکب از هفت عضو شامل معاون اول رئیس جمهور (رئیس)، وزیر امور اقتصادی و دارایی (دبیر)، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر کشور، وزیر راه و شهرسازی، یک نفر نماینده از طرف رئیس مجلس شورای اسلامی و یک نفر نماینده از طرف رئیس قوه قضائیه است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

نامه در فروش اموال دولتی، هیئت عالی می‌تواند مستند به مجوز بند ۶ مصوبه و ماده ۱۸ آیین‌نامه، بدون درنظرگرفتن اصل ۸۳ قانون اساسی اقدام به فروش بناهای دولتی از نفایس ملی و بدون مجوز مجلس نماید. همچنین با توجه به ذکر مواردی در خصوص داوری و حل اختلاف در اختلافات پدیدآمده در مراحل مولدسازی در ماده ۱۴ آیین‌نامه، اصل ۱۳۹ قانون اساسی[۱] و تشریفات پیش‌بینی شده در آن نادیده انگاشته شده است. گذشته از این دو اشکال صریح، اصل ۷۱ قانون اساسی[۲] نیز که در مقام بیان صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری است، نقض شده است؛ در واقع مصوبه سران قوا، مجلس شورای اسلامی را از یکی از مهم‌ترین ابزارهای حیاتی خود یعنی قانونگذاری در موضوع مولدسازی منع نموده است. ناگفته نماند که محدودیت مذکور نسبت به نهادهای واضع مقرره نیز جاری است.

هـ ضمانت اجرای عدم ثبت اموال

نکتهٔ دیگری که به نظر می‌رسد حاصل بی‌دقّتی در به‌کارگیری عبارات قانونی باشد، ناظر بر بند ۱ مادّه ۷ آیین‌نامهٔ اجرایی طرح می‌گردد. در این بند، الزام دستگاه‌های اجرایی قوّهٔ مجریه به ثبت اطلاعات کلیّهٔ دارایی‌های غیرمنقول در سامانهٔ سادا تصریح شده است. بر اساس حکم این مادّه، دستگاه‌های مذکور مکلف‌اند اطلاعات مربوط به اراضی، املاک و سایر دارایی‌های غیرمنقول در اختیار خود ـ اعم از آنکه مالک یا بهره‌بردار باشند ـ را در سامانه ثبت نمایند، و در صورت عدم ثبت یا ثبت ناقص، دارایی مزبور به‌طور خودکار مازاد تلقی خواهد شد. اشکال اساسی این مادّه در آن است که چه در متن بند یادشده و چه در بخش تعاریف آیین‌نامه، هیچ تفکیکی میان اموال عمومی در اختیار دستگاه‌ها و اموال اختصاصی دولتی صورت نگرفته و حکم واحدی بر هر دو دسته جاری گردیده است. نتیجهٔ چنین اطلاقی آن است که بر مبنای تعبیر مندرج در بند ۱ مادّه ۷، احتمال شمول عنوان «مازاد» بر اموال عمومی نیز به‌وجود می‌آید و این اموال ممکن است در فهرست فروش قرار گیرند؛ حال آنکه،

---

۱. اصل ۱۳۹: صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول بـه تصـویب هیئـت وزیـران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید بـه تصـویب مجلـس نیـز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.

۲. اصل ۷۱: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

اموال عمومی به‌طور تخصّصی از شمول آیین‌نامهٔ یادشده خارج‌اند و اساساً قابلیت احصاء به عنوان اموال مازاد را ندارند.

و. جرم‌انگاری مستقل

در ماده ۱۸ آیین‌نامه نسبت به عدم اجرای تکالیف مقرر در آیین‌نامه و هرگونه ممانعت در اجرای تصمیمات هیئت، جرم‌انگاری شده و با ارجاع به ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی مرتکب این جرم را قابل مجازات دانسته است. این ماده به صراحت اقدام به جرم انگاری نموده، بدون آنکه شرایط موجود در اصل ۳۶ قانون اساسی را رعایت کرده باشد که در مقام بیان جرم‌انگاری اعلام می‌دارد: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».

ز. بیشینه‌سازی ارزش

نکته دیگر عدم توجه به محتوای دقیق مولدسازی است؛ عدم بیشینه‌سازی ارزش اموال و استفاده بهینه از منابع به دست آمده در نظام فعلی مشهود است، انحصار اقدامات در فروش اموال و نادیده انگاشتن سایر طرق که در عین عدم خروج اموال از مالکیت دولت استفاده بهینه را تضمین می‌کند و البته استفاده از منابع حاصل در مسیر جبران کسری بودجه و هزینه‌های جاری دستگاه‌ها مهم‌ترین چالش‌های نظام فعلی مولدسازی در ایران است.

ح. امکان واگذاری دولتی به شبه‌دولتی

اشکال دیگری که در کنار مسألهٔ پیش‌گفته، تصویری کامل از نقایص الگوی کنونی مولّدسازی ارائه می‌کند، نبود ضابطه‌ای روشن و دقیق درخصوص شخص یا نهادی است که دارایی‌ها به او واگذار می‌شود. به بیان دیگر، فقدان تصریح صریح نسبت به الزام واگذاری به بخش خصوصی، از یک‌سو در کنار ارزیابی‌های سنگین قیمتی اموال شناسایی‌شده و از سوی دیگر نبود سازوکارهای حمایتی مانند تقسیط متناسب و تسهیلات خرید، زمینه‌ای فراهم می‌سازد که تجربهٔ ناموفق خصوصی‌سازی‌های گذشته، یعنی ورود نهادهای شبه‌دولتی به چرخهٔ مالکیت و سهامداری دارایی‌های دولتی، بار دیگر تکرار شود.

با عنایت به ایرادات مطروحه، به‌ویژه در حوزهٔ اشکالات حقوقی، هنگامی که دولت درصدد برآمد برای رفع وضعیت فراقانونی و ابهامات ساختاری هیئت‌عالی مولّدسازی، ترکیب اعضا و وظایف

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

آن را در بندهای «پ» و «ت» مادۀ (۱۶) لایحۀ برنامۀ هفتم پیشرفت تصریح نماید، با ایراد مغایرت با قانون‌اساسی شورای نگهبان مواجه شد. در لایحۀ مزبور، دولت ضمن افزودن معاون حقوقی رئیس‌جمهور به ترکیب هیئت، وظیفۀ تعیین معیار تشخیص اموال غیرمنقول مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی متناسب با مأموریت هر دستگاه را بر عهدۀ وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار داد و صدور دستورالعمل نحوۀ فروش و انتقال اموال مازاد را نیز در صلاحیت هیئت‌عالی مولّدسازی دارایی‌های دولت دانست. پس از ارسال لایحه به مجلس، این نهاد با اِعمال اصلاحات جزئی و بدون تغییر در شاکلۀ اصلی پیشنهاد دولت، آن را به شورای نگهبان ارجاع نمود. شورا نخستین‌بار نسبت به مفاد مربوط به هیئت مولّدسازی، این پرسش را مطرح کرد که: «با پایان یافتن مهلت اعتبار مصوبۀ مولّدسازی دارایی‌های دولت، نحوۀ اجرای احکام مذکور در آن چگونه خواهد بود؟» و در مرحله دوم نیز پس از اصرار مجلس بر مصوبه، مجدداً با طرح همان ایراد اعلام کرد که: «پس از انقضای مهلت اعتبار مصوبۀ یادشده، اطلاق ترتیبات پیش‌بینی‌شده مغایر با اصول ۶۰ و ۸۵ قانون‌اساسی است.»

بر اساس استنباط شورای نگهبان، تشکیل و استمرار هیئت‌عالی مولّدسازی دارای ماهیتی فراقانونی و مستقل از نظام تقنین است؛ از این‌رو چنانچه عمر این هیئت به هر دلیل منقضی گردد، ترتیبات و ضوابط مندرج در مصوبه که در لایحۀ برنامه نیز مورد نظر دولت بود، در نظر شورا فاقد مبنای قانونی محسوب می‌شود. بدین ترتیب، مجلس نمی‌تواند بقای هیئت را صرفاً از طریق قانون تضمین نماید.

به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان نه‌تنها درخصوص تشکیل، بلکه نسبت به استمرار فعالیت هیئت‌عالی مولّدسازی نیز حیثیتی مستقل از قانون تقنینی در نظر گرفته و بدین معنا، بقای آن را بی‌نیاز از مصوبۀ صریح مجلس دانسته است. این در حالی است که بر اساس مادۀ (۱۱) نظام‌نامه شورای‌عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و همچنین در تصمیم مربوط به تمدید دوساله فعالیت هیئت در سال ۱۴۰۳، بر الزام دولت برای ارسال لایحه‌ای درخصوص تعیین وضعیت حقوقی این نهاد تصریح شده بود، و بدین‌سان استمرار فراقانونی هیئت، اساساً مقصود نهادِ مؤسس آن یعنی سران قوا نیز نبوده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

در نهایت، از آنجا که بندهای «پ» و «ت» مادۀ (۱۶) از موارد اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان محسوب می‌شد، نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام بر این بندها حاکم گردید. مجمع که پیش‌تر به‌موجب جزء (۳) بند (۹) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، ایراد «ابهام» نسبت به نقش هیئت‌عالی مولّدسازی و مصوبات آن وارد کرده بود، نهایتاً با حذف بندهای یادشده موافقت نمود. به این ترتیب، تمام کوشش دولت و مجلس برای قانونی‌سازی فعالیت‌های هیئت‌عالی مولّدسازی تاکنون ناکام مانده است.

۳-۲-۲. تکالیف و اختیارات قانونی دستگاه‌ها

با عنایت به الزام مصوبه ۱۳۹۹ و آیین‌نامه ۱۴۰۱ قوانین معارض با آیین‌نامه اجرایی مولّدسازی و فعالیت‌های هیئت عالی که به نوعی دلالت بر فروش و واگذاری یا هر نوع اقدام مشمول آیین‌نامه می کند، قابلیت اجرایی نخواهد داشت. با وجود آنکه تهیه فهرستی از این دست قوانین و مقررات کار آسانی نیست؛ اما مهم‌ترین احکام غیرقابل اجرا در میان قوانین جاری را می‌توان به‌ترتیب زیر برشمرد:

۱. مادۀ (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور که شرایط انتقال اموال دولتی را منوط به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت‌وزیران دانسته است.

۲. مادۀ (۸۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) که به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و حتی مؤسسات عمومی غیردولتی اجازه می‌دهد به‌طور مستقل نسبت به فروش پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام یا خاتمه‌یافته مازاد اقدام کنند. با این حال، دامنه این مجوز در عمل منحصر به نهادهای زیرمجموعۀ قوه مجریه است.

۳. بند «ج» مادۀ (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ که مجوز واگذاری مالکیت یا حق بهره‌برداری از اموال منقول و غیرمنقول مازاد را ـ مشروط به حفظ کاربری ـ به دولت اعطا کرده تا آن‌ها را به بخش غیردولتی منتقل نماید.

نکته جالب توجه اینکه برخی احکام موجود در قوانین بودجه سالانه نیز با وجود آنکه در قالب اعطای مجوز به برخی دستگاه‌ها صورت می‌گیرد؛ اما به این دلیل که آیین‌نامه اجرایی مولّدسازی در مقام بیان انحصار تمام تصمیمات در خصوص اموال غیرمنقول مازاد دستگاه‌های قوه مجریه در هیئت عالی مولّدسازی بوده، لذا می‌توان هر کدام از مفاد قوانین بودجه سالانه که ترتیباتی مغایر با ترتیب

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

موجود در آیین‌نامه مولدسازی مقرر داشته را موقوف‌الاجرا دانست. برای نمونه، در بند «ت» تبصرهٔ (۱۰) قانون بودجهٔ سال ۱۴۰۳، دولت مجاز گردید به‌منظور حمایت از بانک مسکن و طرح‌های تأمین مسکن از طریق فروش اموال منقول و غیرمنقول و مولّدسازی دارایی‌های خود اقدام کند و درآمد حاصل را ـ بدون نیاز به تصمیم هیئت‌عالی ـ صرف افزایش سرمایهٔ بانک مسکن نماید.

همچنین در بودجهٔ سال ۱۴۰۴ مقرر شد متقاضیان خرید دارایی‌های دولتی که دارای مطالبات قطعی از دولت هستند، از جمله سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق‌های بازنشستگی و سایر نهادهای مشابه، بتوانند با پرداخت حداکثر ده درصد ثمن معامله، باقیماندهٔ مبلغ را از طریق تهاتر با مطالبات قطعی خود از دولت یا شرکت‌های دولتی پرداخت نمایند. در این حکم، قانون‌گذار بودجه حتی هویت خریدار را تعیین کرده است، بی‌آنکه اشاره‌ای به لزوم اخذ مجوز یا تصویب از سوی هیئت‌عالی مولّدسازی داشته باشد.

البته در بودجهٔ سال ۱۴۰۴، برای نخستین‌بار وجود هیئت‌عالی مولّدسازی و ضوابط خاص آن به‌طور تلویحی به رسمیت شناخته شده است. به‌عنوان نمونه، در همان قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف گردیده اموال غیرمنقول مازاد وزارت جهاد کشاورزی را که تا پایان سال ۱۴۰۳ مراحل ارزش‌افزایی آن‌ها در مرکز مولّدسازی دولت خاتمه یافته، برای تحقق اهداف توسعهٔ بخش کشاورزی تخصیص دهد.

همچنین در بند «الف» تبصرهٔ (۱۰) بودجهٔ ۱۴۰۴، وزارت راه‌وشهرسازی مکلف گردیده نسبت به تهاتر و مولّدسازی برخی اراضی خود با رعایت مصوبهٔ شورای‌عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا (۱۳۹۹) اقدام نماید؛ و در بند «چ» تبصرهٔ (۱۴) نیز دولت مجاز شده جهت پرداخت بدهی قطعی به تولیدکنندگان غیردولتی برق، با رعایت همان مصوبهٔ مولّدسازی مصوب ۱۳۹۹، اموال غیرمنقول مازاد خود را به آنان واگذار نماید.

نتیجه‌گیری

مولدسازی اموال در اختیار دولت در نظام حقوقی ایران تنها در خصوص اموال اختصاصی دولت به معنای قوه مجریه و البته با نقایص چشم‌گیری طرح شده است و به مولدسازی اموال عمومی به معنای بیشینه‌سازی ارزش و نه صرفاً فروش اموال، به صورت جدی پرداخته نشده است. البته با توجه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

به انتقال‌ناپذیری اموال عمومی، امکان تغییر کاربری عمومی این اموال در شرایط محدود و به منظور فروش در موارد معدود برای دولت و شهرداری‌ها و البته اجاره‌دادن این اموال نیز صرفاً برای شهرداری‌ها پذیرفته شده است؛ اما در خصوص مولدسازی نسبت به اموال اختصاصی دولت با توجه به فاصله تدابیر اجرایی مربوط به مولدسازی در ایران با معیارهای سه‌گانه فنی و اصول نظام حقوقی موارد زیر را می‌توان به عنوان دستاورد این پژوهش طرح نمود:

۱. با این پیش فرض منطقی که استقلال سیاسی و اداری نهاد راهبر مدیریت اموال و دوری از دخالت و نفوذ سیاستمداران باعث می‌شود که فارغ از هیاهوهای سیاسی و حزبی، بهترین تصمیم از حیث اقتصادی و با رویکرد تجاری اتخاذ شود؛ در ایران اما تا قبل از تشکیل هیئت عالی مولدسازی اختیارات به صورت متمرکز در اختیار وزیر اقتصاد و بعضاً در اختیار برخی وزرای دیگر به عنوان مقامات عالی سیاسی دولت بود، پس از تشکیل هیئت عالی نیز به عنوان یگانه نهاد تخصصی در عرصه مولدسازی اموال قوه مجریه، نوعی از تمرکز در تصمیم سازی و اجرا را پدید آورد؛ اما مسائلی همچون مصونیت اعضای هیئت، نظارت‌ناپذیری، موقوف‌الاجراشدن تمامی قوانین و مقررات متعارض و جرم‌انگاری، علاوه بر آنکه همچنان نشانگر نگاه حاکمیتی به موضوعی است که نیازمند غلبه نگاه تجاری و اقتصادی است؛ مغایر با برخی اصول قانون اساسی، از جمله اصول (۴)، (۱۹)، (۲۰)، (۳۶)، (۷۱)، (۸۳) و (۱۳۹)، و در مواردی حتی منافی با موازین شرع بوده است.

۲. مدیریت شفاف دارایی‌ها و ثبت کامل فرایند پدیداری یک دارایی تا اتمام این چرخه و انتشار اطلاعات آن برای عموم مردم به عنوان یکی از گزاره‌های حاکمیت مطلوب قابل طرح است و البته با وجود تأکیدات متعدد قانونگذار در قوانین بودجه سالانه و حتی آیین‌نامه اجرایی مولدسازی مصوب ۱۴۰۱؛ اما گزارش‌ها حاکی از عدم ثبت کامل اموال در سامانه ساداست. یکی از دلایل عدم شفافیت، تبعیض بین دستگاه‌ها در اعطای مجوز فروش و هزینه‌کرد به عنوان بودجه اختصاصی است که برخی دستگاه‌ها همچون وزارت آموزش و پرورش، وزارت ارتباطات، وزارت راه از آن برخوردارند و مابقی محروم از این اختیار و ملزم به واریز کل منابع به خزانه‌داری کل به عنوان بودجه عمومی هستند، طبیعتاً در نهادهای اخیر، مقاومتی در شکل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

می‌گیرد که پیامد آن حتی در عدم ثبت یا ثبت ناقص اطلاعات اموال و دارایی‌های مازاد توسط این دستگاه‌ها نیز مشهود است.

۳. بیشینه‌سازی ارزش و ایجاد ارزش‌افزوده اقتصادی، اساس مولّدسازی است که باید به عنوان هدفی واحد در تمامی اقدامات لحاظ گردد و حتی فراتر از آن و با توجه به افزایش عرصه وظایف دولت، باید ارزش‌های اجتماعی و زیست محیطی را نیز در کنار ارزش‌های صرفاً اقتصادی به عنوان هدف نهایی اقدام خود مورد توجه قرار دهد. متأسفانه در نظام حقوقی ایران استفاده از منابع حاصل از مولّدسازی در جبران کسری بودجه و پرداخت هزینه‌های جاری دولت یا بازپرداخت بدهی‌های پایان‌ناپذیر دولت به سازمان‌ها و نهادهای عمومی امری رایج است. به علاوه اینکه در حال حاضر به گواهی آمار منتشرشده در درگاه رسمی مولدسازی دارایی‌های دولت، یگانه مسیری که برای مولدسازی در کشور استفاده می‌شود، فروش اموال و خروج دائمی آن‌ها از دست دولت است[۱] در حالی که فروش فقط یکی از ۶ طریق پیش‌بینی‌شده در آیین‌نامه مولدسازی است.

۱. درگاه رسمی مرکز ملی مولدسازی دارایی‌های دولت: www.pga.ipo.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

فهرست منابع

الف. فارسی

۱. افضلی، علی (۱۴۰۱)؛ بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۲: فروش و مولّدسازی اموال دولت، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲. ثقفی، علی و قربانپور، فریدون (۱۳۹۷)؛ «ابزارها و منابع موردنیاز جهت مدیریت اموال و دارایی‌های دولت (عمومی)»، مجله اقتصادی، سال هجدهم، شماره ۱ و ۲.

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸)؛ حقوق اموال، چاپ ششم، تهران: گنج دانش.

۴. رستمی، ولی (۱۴۰۱)؛ حقوق مالیه عمومی، چاپ دهم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.

۵. رستمی، ولی و فراهانی، محمدصادق (۱۳۹۹)؛ «ماهیت حقوقی رابطهٔ حکومت و اموال عمومیِ کاربری‌محور در فقه امامیه»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۳.

۶. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۷)؛ حقوق اداری، چاپ بیست‌ویکم، تهران: سمت.

۷. طحان‌نظیف، هادی، و هادی‌زاده، علی (۱۴۰۲)؛ حقوق برنامه، چاپ نخست، تهران: پژوهشکدهٔ شورای نگهبان.

۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)؛ اموال و مالکیت، چاپ سی‌ام، تهران: میزان.

۹. کامیار، غلامرضا (۱۳۹۴)؛ حقوق اداری اموال: سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی، تهران: مجد.

۱۰. کرمی، حامد (۱۳۹۷)؛ حقوق اداری اموال، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۱. کرمی، حامد، و میربد، سیدعلیرضا (۱۳۹۹)؛ «ولایت دولت بر اموال عمومی از منظر حقوق اداری و فقه امامیه». فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۲.

ب. لاتین

1. Australian Government Department of Finance. (2018); Asset management framework. Canberra: Australian Government Publishing Service.
2. Builta, H. C. (1994); Asset management. In BOMI Institute, Fundamentals of real property administration. Arnold, Maryland: Building Owners and Managers Institute International.
3. Detter, D., & Fölster, S. (2015); The public wealth of nations. London: P algrave Macmillan.
4. Ferholz, F., & Ferholz, R. M. (2007); A toolkit for municipal asset manag ement. Research Triangle Park, NC: RTI International.
5. Government Functional Standard. (2021); London: HM Government, Cabinet Office.
6. HM Government, Cabinet Office. (2016); The state of the estate in 2014–2015. London: Cabinet Office.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]

7. Institute of Asset Management. (2015); Asset management – An anatomy (version 3). Bristol: The Institute of Asset Management.
8. Kaganova, O., & Amoils, J. M. (2020); Central government property asset management: A review of international changes. Journal of Corporate Real Estate, 22(1), xx–xx.
9. Kaganova, O., & McKellar, J. (2006); Managing government property assets: International experiences. Washington, DC: The Urban Institute.
10. Lu, Y. (2011); Public asset management: Empirical evidence from the state governments in the United States (Doctoral dissertation). Dissertation Publishing.

ج. سایر

۱. دیوان محاسات کشور، گزارش تفریغ بودجه ۱۴۰۲.
۲. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، بررسی لایحه برنامه هفتم پیشرفت.
۳. قانون اساسی
۴. قوانین برنامه ششم و هفتم
۵. قوانین بودجه سالانه از ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۴

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-08]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.9]