



دکتر کیارش مهران

سایت تخصصی مدیریت مالی و سرمایه گذاری

<http://kmehrani.ir>

سایت تخصصی مدیریت مالی و سرمایه گذاری

## ارزشهای پنهان در مولد سازی دارایی های دولتی

دکتر کیارش مهران

استادیار و مدرس علوم مالی

۲۲ بهمن ۱۴۰۱

مولد سازی دارایی ها یکی از چالشی ترین موضوعاتی شده که امروز طیف گسترده ای از نیروهای اقتصادی و سیاسی نسبت با آن اظهار نظر میکنند. در متن زیر به گزارشی از موسسه بی سی جی که در سال ۲۰۱۴ تهیه شده است پرداخته ام تا شاید در ابتدای این راه پر پیچ و خم بتوانیم ذره ای در مسیر آینده این استراتژی جدید حاکمیتی موثر واقع شویم. البته هنوز برای ما روشن نیست که نیت دولت در این واژه، مولد سازی داراییها (asset generation) است یا بهینه سازی (optimization) آن. به فرض اینکه هنوز برنامه دقیقی تدوین نشده و قرار نیست تجربه نامشخص خصوصی سازی تکرار شود به این مقوله می پردازیم.

بدون هیچ پیش داوری و قضاوت به متن اصلی پردازیم.



## مقدمه

فشار بر دولت‌ها در سراسر جهان برای کاهش کسری بودجه و بدهی‌های عمومی بی‌امان بوده است. پاسخ در بسیاری از موارد کاهش هزینه‌های عملیاتی، افزایش مالیات و کاهش سرمایه‌گذاری بوده است با این حال، آثار و تبعات بالقوه منفی این حرکت‌ها قابل توجه است و شامل تاخیر در بهبود اقتصادی و دامن زدن به ناآرامی‌های اجتماعی است. با همه این کسری‌ها و سو مدیریت‌ها، سلاح دیگری وجود دارد که در زرادخانه دولت‌ها تا حد زیادی استفاده نشده است. دولت‌ها تلاشی هماهنگ و سیستماتیک برای استفاده کامل و مدیریت بهتر دارایی‌های تحت کنترل خود انجام نداده‌اند، رویکردی که به عنوان بهینه‌سازی دارایی<sup>۱</sup> شناخته می‌شود. بهینه‌سازی دارایی‌ها ممکن است مراحل ماند واکگذاری یا خصوصی‌سازی را به ذهن متبادر کند، اما فقط تنها بخشی از پازل را تشکیل می‌دهند. فراتر از این حرکت‌های یک‌باره، فرصت‌های عمده‌ای برای دولت‌ها وجود دارد که عملکرد و نگهداری همه چیز از جاده‌ها گرفته تا نیروگاه‌ها و موزه‌های عمومی را به‌طور تهاجمی مدیریت کنند. دلایل تمرکز بر نحوه مدیریت دارایی‌های دولتی متعدد و قانع کننده است. پایگاه اقتصادی دولت‌ها و دارایی‌های در اختیارشان بسیار عظیم است - دارایی‌های بسیاری از دولت‌ها به تریلیون‌ها دلار می‌رسد - و متنوع است و همه چیز را از زیرساخت‌های فیزیکی گرفته تا داده‌های عمومی ارزشمند را در بر می‌گیرد. علاوه بر این، برخلاف افزایش مالیات یا کاهش بودجه، بهینه‌سازی دارایی‌ها مانعی برای رشد اقتصادی نیست و آثار کاهنده سیاسی آن محدود است، به ویژه زمانی که مدیریت بهتر می‌تواند خدمات بهتری را برای مردم و بازدهی بهتر دلارهای عمومی سرمایه‌گذاری شده به همراه داشته باشد. بهینه‌سازی دارایی در سه مرحله قابل دستیابی است: اطمینان از عملکرد دارایی‌ها با حداکثر ظرفیت و کارایی، سرمایه‌گذاری در آن دارایی‌ها در تمام چرخه عمرشان برای به حداقل رساندن هزینه‌های کل، و ایجاد درآمد اضافی از آن دارایی‌ها در صورت امکان. در حالی که حرکت موثر در هر سه جبهه مستلزم تمرکز و برنامه ریزی دقیق است، موفقیت برای اکثر دولت‌ها به خوبی در دسترس است. چالش برانگیزترین موانع موفقیت، عدم توجه به فرصت و عدم تعهد برای تحقق آن است.

## فرصتهای استفاده نشده

مزایای بالقوه استراتژی‌های بهینه‌سازی دارایی تا حد زیادی از اندازه دارایی‌های تحت کنترل دولت ناشی می‌شود. در کشورهای بزرگ توسعه یافته، طبق آمار صندوق بین‌المللی پول، دارایی‌های غیرمالی متعلق به دولت (شامل

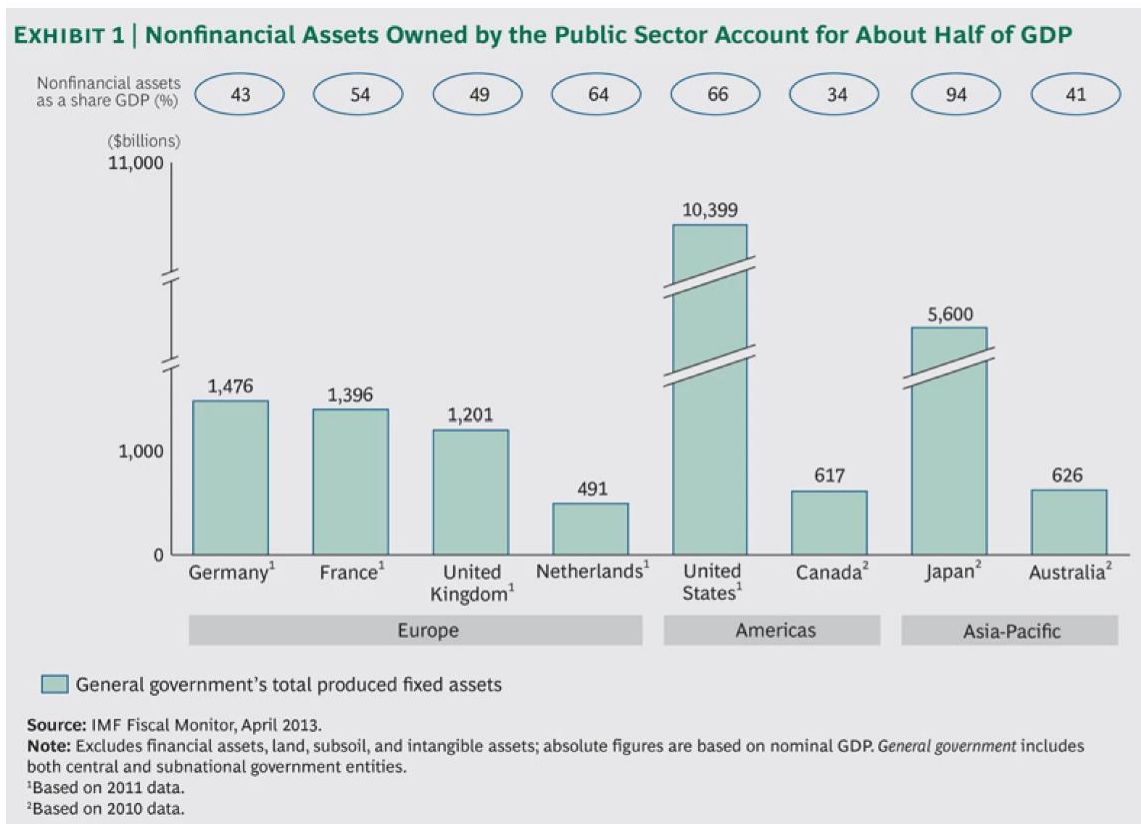
<sup>۱</sup> asset optimization



دکتر کیارش مهرانی

سایت تخصصی مدیریت مالی و سرمایه گذاری

مقامات مرکزی و محلی می تواند از حدود ۳۵ تا بیش از ۹۰ درصد تولید ناخالص داخلی متغیر باشد. (به شکل ۱ مراجعه کنید). در اروپا، این رقم حدود نیمی از تولید ناخالص داخلی است.



در واقع، این ارقام در بسیاری از موارد دامنه این فرصت را دست کم می گیرند. به عنوان مثال، زمین، حقوق معدنی، نشانهای تجاری و داراییهای نامشهود مانند نامهای تجاری مرتبط با مؤسسات دولتی محبوب، یا در ترازنامه عمومی لحاظ نمی شوند یا با هزینههای تاریخی پایین یا ارزشهای اسمی ارزش گذاری می شوند. علاوه بر این، بسیاری از دولت ها دارای سهام در شرکت های داخلی هستند و این سهان به دولت ها در جاتی از نفوذ بر مجموعه دارایی های بزرگ تر می دهد. به عنوان مثال، دولت مرکزی فرانسه حدود ۳۰۰ میلیارد یورو (حدود ۴۱۷ میلیارد دلار) سرمایه گذاری در سهام نهادهای مختلف دارد. این نهادها، به نوبه خود، بیش از ۷۰۰ میلیارد یورو (۹۷۳ میلیارد دلار) از دارایی های ثابت، از جمله زیرساخت های اصلی انرژی و حمل و نقل، املاک و مستغلات، برندها و پتنت ها را کنترل می کنند که به دولت فرانسه بر این دارایی ها نفوذ می کند.

مزایای به دست آوردن بیشترین بازده از آن دارایی ها قابل توجه است. چنین رویکردی می تواند هزینه های عملیاتی را کاهش دهد و نیاز به هزینه های سرمایه ای عمده جدید را به تأخیر بیندازد یا کاملاً حذف کند. علاوه بر این، پاداش



دکتر کيارش مهراني  
سایت تخصصي مدیریت مالی و سرمایه گذاری

های غیر مالی نیز وجود دارد. به عنوان مثال، کیفیت خدمات عمومی را می توان با اختلالات خدمات کمتر بهبود بخشید، در حالی که رد پای کلی زیست محیطی دولت کاهش می یابد و این تلاش می تواند منجر به عملیات کارآمدتر دولت شود.

با این حال، پتانسیل برای به حداکثر رساندن بازده دارایی های دولتی تا حد زیادی محقق نشده است. از لحاظ تاریخی، برنامه های رسمی بهینه سازی دارایی ها به خصوصی سازی و در تعداد معدودی از کشورها به برون سپاری محدود شده اند. اخیراً، تعدادی از کشورها طرح های بهینه سازی دارایی را راه اندازی کرده اند، اما در بیشتر موارد، تمرکز محدودی بر منطقی سازی پرتفوی املاک و مستغلات دولت داشته اند. در مقابل، شرکت های بخش خصوصی از هر ابزاری که در اختیار دارند برای به دست آوردن بیشترین سود از دارایی های خود استفاده کرده اند تا بازده سرمایه را به حداکثر برسانند. این تلاش ها در پی بحران مالی جهانی اخیر تشدید شد، زیرا کاهش دسترسی به سرمایه، انجام کارهای بیشتر با منابع مشابه یا کاهش یافته را به طور فزاینده ای حیاتی کرد.

دلایل متعددی برای عدم تمایل بخش عمومی به فشار تهاجمی در این جبهه وجود دارد. برخی از موانع ناشی از فرهنگی است که در اکثر دولت ها وجود دارد. به عنوان مثال، بهینه سازی دارایی اغلب به اشتباه به عنوان کاهش کیفیت یا دسترسی به برخی خدمات تلقی می شود. علاوه بر این، از آنجایی که چنین تلاش هایی نسبت به پروژه های سبز پرمخاطب کمتر مورد توجه عمومی قرار می گیرند، بسیاری از مدیران بخش عمومی زمان کمتر و منابع کمتری را برای بهینه سازی داراییها صرف می کنند. موانع منابع انسانی قابل توجهی نیز وجود دارد، از جمله کمبود تخصص داخلی مدیریت دارایی و فقدان انگیزه های قوی برای کارمندان دولتی برای تمرکز بر حداکثر کردن عملکرد دارایی های دولتی.

علاوه بر این، فرآیندها و مشوق های خاصی در بخش دولتی تمایل به تشویق تفکر کوتاه مدت - و نه بلندمدت - دارند. به عنوان مثال، محدودیت های بودجه ممکن است ثابت نگه داشتن هزینه های تعمیر و نگهداری را در کوتاه مدت دشوار کند، حتی اگر چنین سرمایه گذاری هایی باعث صرفه جویی در هزینه در طی چندین سال شود و فرآیندهای مالی و حسابداری دولت فقط این طرز فکر کوتاه مدت را تشدید می کند. حسابداری نقدی - به جای تعهدی - هنوز در اکثر دولت ها عادی است. این عمل نمی تواند تصویر دقیقی از هزینه کل دارایی ها در طول چرخه عمر آنها ارائه دهد و اساساً دولت ها را برای هزینه های نگهداری جریمه می کند. علاوه بر این، اغلب بودجه های جداگانه ای برای نگهداری و سرمایه گذاری وجود دارد که باز هم توانایی دولت را برای داشتن دیدی جامع از تمام هزینه های مرتبط با یک دارایی خاص کاهش می دهد.



دکتر کیارش مهران  
سایت تخصصی مدیریت مالی و سرمایه گذاری

## گرفتن بیشترین ارزش از دارایی های عمومی

رهبران دولتی به مسائل مرتبط با واگذاری، خصوصی سازی و مشارکت عمومی-خصوصی به خوبی آشنا هستند اما آنها کمتر با مکانیسم های بهبود عملکرد و بازده مرتبط با دارایی های عمومی آشنا هستند. سه راه اصلی برای دستیابی به چنین بهبودهایی عبارتند از عملیات دارایی ها به گونه ای که عملکرد آنها را به حداکثر برساند، سرمایه گذاری و نگهداری دارایی ها به منظور به حداقل رساندن هزینه آن دارایی ها در طول چرخه عمر آنها، و یافتن راه هایی برای ایجاد جریان های درآمدی جدید از دارایی های موجود.

## به حداکثر رساندن عملکرد دارایی ها

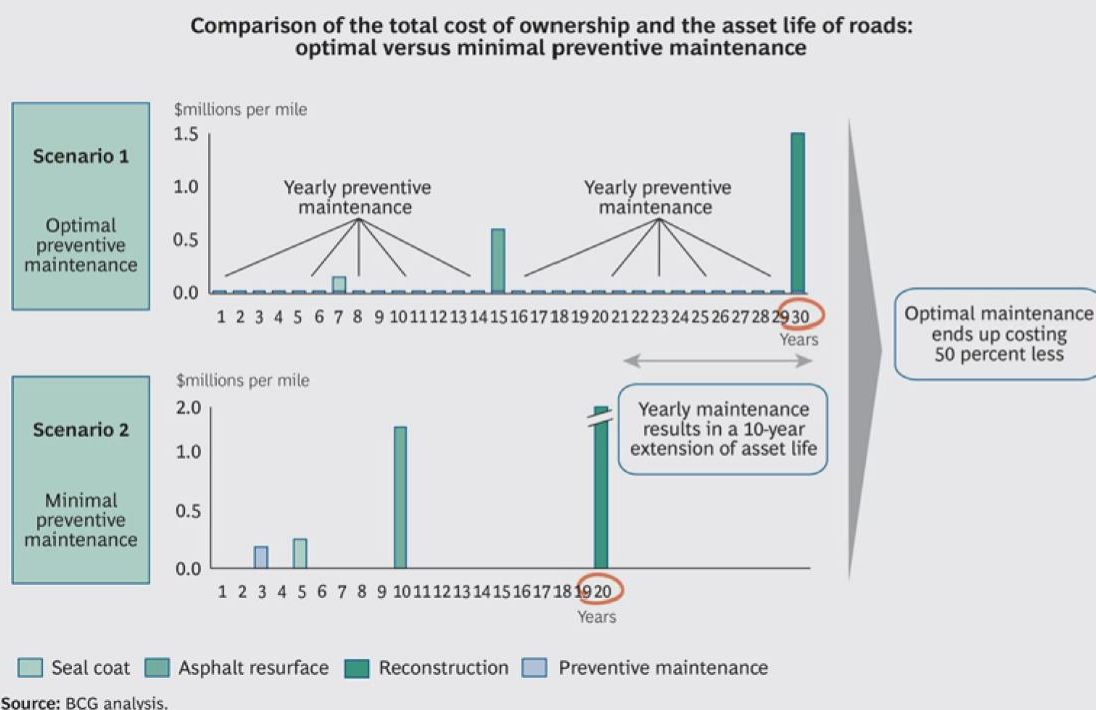
دارایی های کم استفاده - اعم از جاده ها، تجهیزات دفاعی یا پهنای باند اینترنت - نشان دهنده ضایعات است. به منظور کاهش بهترین عملکرد از یک دارایی، دولت ها باید مشکلات عرضه و تقاضا را که منجر به عملکرد کمتر از حد بهینه آن دارایی می شود، به صفر برسانند. در جبهه عرضه، تاکتیک های مختلفی برای دستیابی به این امر وجود دارد. پیاده سازی فناوری ها و فرآیندهای جدید می تواند گلوگاه ها را از بین ببرد و اختلالات خدمات را به حداقل برساند، و راه های کم هزینه افزایش ظرفیت را می توان قبل از پمپاژ سرمایه برای ایجاد ظرفیت جدید جستجو کرد. تلاش هایی را که دولت بریتانیا در سال ۲۰۱۰ برای منطقی کردن سبد املاک و مستغلات خود انجام داد، در نظر بگیرید. از طریق جابجایی کارکنان و طراحی مجدد دفتر، واحد املاک دولتی مساحت فضای اداری اشغال شده توسط خدمات دولت مرکزی را تا ۱۲ درصد در مقایسه با سال ۲۰۰۸ کاهش داد و صدها میلیون پوند صرفه جویی کرد. علاوه بر این، می توان تقاضا را برای بهبود عملکرد دارایی های دولتی مدیریت کرد. هدف: هموارسازی پیک های تقاضا و افزایش میانگین نرخ بهره برداری برای دارایی های موجود است. برای مثال، در فرانسه، زمانی که عوارض ساعات اوج مصرف در بزرگراه ۱۸ ۲۵ درصد افزایش یافت، الگوی رانندگی تغییر کرد و ترافیک بیشتر به ساعات غیرپیک تغییر کرد.

## کاهش هزینه کل مالکیت

نکته کلیدی در اینجا انجام تعمیر و نگهداری به موقع و مناسب، جلوگیری از اختلالات خدمات برنامه ریزی نشده - و همچنین هزینه های بالاتر که معمولاً با تعمیرات اضطراری مرتبط است - و افزایش عمر دارایی های خاص است. در یکی از مقامات حمل و نقل شهری ایالات متحده، تخمین زده شد که اجرای تعمیر و نگهداری پیشگیرانه سیستماتیک جاده به جای برنامه نگهداری حداقلی، منجر به کاهش ۵۰ درصدی هزینه سالانه در هر مایل می شود. این برنامه مزیت اضافی افزایش عمر جاده ها را تا ده سال کامل ارائه کرد. (شکل ۲ را ببینید).



## EXHIBIT 2 | An Improved Maintenance Strategy for Roads Saves Money over the Long Term



## اضافه کردن جریان های در آمدی جدید

همچنین این فرصت برای استفاده از دارایی ها برای ایجاد درآمدهای بسیار مورد نیاز وجود دارد. از جمله اقدامات ممکن: اخذ کارمزد کاربر، اجاره ظرفیت مازاد مستغلات، ارائه خدمات مشاوره و صدور مجوز دارایی های نامشهود. به عنوان مثال، فرودگاه های بزرگ و ایستگاه های راه آهن، به لطف توسعه فروشگاه های خرده فروشی، خدمات و فضای تبلیغاتی درآمدزایی می کنند. در حالی که زیرساخت ها و املاک و مستغلات نامزدهای طبیعی برای این نوع استراتژی هستند (با هم بیش از ۹۰ درصد دارایی های ثابت غیرمالی دولت ها را تشکیل می دهند)، فرصت های دیگری برای درآمدزایی وجود دارد که از دارایی های مشهود مانند تجهیزات استفاده می کند (به عنوان مثال سیستم های تحقیقاتی پزشکی). به عنوان مثال، موزه لوور با مقامات ابوظبی یک قرارداد ۳۰ ساله برای مجوز برند منعقد کرد، قراردادی که درآمدی معادل ۴۰۰ میلیون یورو (۵۵۶ میلیون دلار) معادل دو سال بودجه موزه را به همراه خواهد داشت. ذخیره روزافزون داده های نگهداری شده توسط دولت ها منبع بالقوه دیگری از درآمدهای قابل توجه است.

## راهکارهای عملیاتی



دکتر کیارش مهران  
سایت تخصصی مدیریت مالی و سرمایه گذاری

رهبران بخش عمومی در سطح مرکزی و منطقه‌ای - از آژانس‌های دفاعی و وزارت‌های انرژی گرفته تا بخش‌های حمل‌ونقل و زیرساخت - می‌توانند این مسئولیت را به سمت مدیریت بهتر دارایی‌های عمومی هدایت کنند. انجام این کار به خوبی در دسترس دولت‌ها است، اما برای تحقق آن، ابتدا باید یک استراتژی جامع ترسیم کنند. ما معتقدیم که موارد زیر شش عنصر حیاتی چنین استراتژی است.

#### ۱. تشخیص جامع و برنامه ریزی چند ساله.

اولین قدم، انجام بررسی دقیق دارایی‌های تحت کنترل دولت و تعیین اینکه چگونه مدیریت آن دارایی‌ها را می‌توان بهبود بخشید. این ممکن است نیاز به سرمایه‌گذاری در ابزارهای سبک خاص مانند پایگاه داده موجودی داشته باشد. یک برنامه چند ساله باید ایجاد شود، با مراحل مختلف بهینه‌سازی دارایی از طریق تجزیه و تحلیل سناریو که خطرات و مزایای هر گزینه را ارزیابی می‌کند، مورد مطالعه قرار گیرد. ممکن است منطقی باشد که با تمرکز بر یک بخش از دارایی‌های دولت، آزمایش رویکردهای جدید و یادگیری از آن آزمایش‌ها شروع کنید.

#### ۲. تیم مناسب.

نهادهای بخش دولتی باید مهارت‌های مالی، تجاری و فنی خود را گسترش دهند. این مهارت‌ها، که شامل مدل‌سازی بودجه بلندمدت و توسعه پیش‌بینی‌های پیچیده تقاضا و هزینه برای دارایی‌هایی مانند جاده‌ها می‌شود، می‌تواند از طریق آموزش داخلی و مشارکت با کارشناسان خارجی توسعه یابد.

#### ۳. حکمرانی روشن

بسیاری از گروه‌ها در مدیریت دارایی‌های عمومی نقش دارند و علاقه‌مند هستند. بنابراین ایجاد هماهنگی بین آن گروه‌ها برای به حداقل رساندن تضاد و تلاش‌های مضاعف ضروری است. هنگامی که یک تیم برای هدایت تلاش کلی ایجاد شد، آن گروه باید یک فرآیند روشن برای اولویت‌بندی پروژه‌ها، تعیین اهداف و نقاط عطف، تعیین مسئولیت‌ها و بازنگه داشتن کانال‌های ارتباطی بین گروه‌های تحت تأثیر مانند کارمندان خدمات عمومی و مدیران دولتی تعریف کند. همچنین در برخی موارد وضع قوانینی که انگیزه‌هایی برای همکاری بین گروه‌های مختلف ایجاد می‌کند منطقی است. در میان احتمالات: ایجاد مکانیزمی برای به اشتراک گذاری صرفه جویی در هزینه از یک برنامه جدید مدیریت دارایی در میان بخش‌ها یا وزارتخانه‌های مختلف درگیر مورد توجه است..

#### ۴. فرآیند بودجه تعدیل شده

در عین حال، فرآیند بودجه ممکن است نیاز به تعدیل داشته باشد تا اطمینان حاصل شود که برنامه ریزی و هزینه نگهداری طولانی مدت را منع نمی‌کند. بدون آن، مدیران بعید به نظر می‌رسند که افزایش سرمایه‌گذاری در تعمیر و



دکتر کیارش مهرانی  
سایت تخصصی مدیریت مالی و سرمایه گذاری

نگهداری را پیشنهاد کنند، زیرا می ترسند که ممکن است به کاهش هزینه های دیگر برای تأمین مالی این هزینه ها نیاز داشته باشند.

#### ۵. مانیتورینگ دقیق پروژه

هر ابتکار تحت برنامه گسترده بهینه سازی دارایی باید به طور ماهرانه مدیریت شود. پیشرفت هر ابتکار باید با جدیت پیگیری شود و KPI های منتخب باید به طور منظم نظارت شوند. برای مثال، برای راه آهن، شاخص های کلیدی عملکرد ممکن است شامل نرخ استفاده روزانه از قطارها یا کیلومترها از خطوط راه آهن بازسازی شده باشد، و برنامه های نیروگاهی ممکن است بر نرخ بهره برداری از این تسهیلات تمرکز کنند.

#### ۶. ایجاد یک ذهنیت جدید.

مشاهده موفقیت آمیز بهینه سازی دارایی در فرهنگ سنتی بخش عمومی دشواری است، به ویژه با توجه به تصورات غلط مداوم در مورد آنچه چنین تلاشی مستلزم آن است. به همین دلیل است که دولت ها باید مدیریت واقعی تغییر را بپذیرند. در ابتدا، این شامل بسیج پرسنل حیاتی برای رهبری برنامه است و مستلزم ایجاد حمایت گسترده برای تلاش است، از جمله جلب رضایت کارکنان بخش عمومی و برقراری ارتباط با کاربران خدمات عمومی برای به حداقل رساندن مقاومت احتمالی در برابر تغییر.

بکارگیری نوعی استراتژی که این شش عنصر را در خود جای دهد بسیار مهم است و اولین گام برای دستیابی به آن، شناخت فرصت فوق العاده ای است که در بهره برداری بهتر از دارایی های دولت وجود دارد. این فرصت واقعی است که رهبران بخش دولتی که با چالش های دوگانه مهار بدهی عمومی و تحریک رشد اقتصادی روبرو هستند، دیگر نمی توانند نادیده بگیرند.