

# واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بخش غیردولتی

محسن روحانی نژاد

امور بنگاه‌ها، شوراهای و توسعه مشارکت‌های مردمی

بهمن ۱۳۹۴

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

و صلی الله علی محمد و آله الطاهیرین

## فهرست مطالب

لزوم استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی

دستورالعمل شرایط واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ماده ۲۷ الحاق ۲

آیین نامه اجرایی ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

فرآیند تدوین گزارش تصمیم به واگذاری

گزارش توجیه مالی (Bankability)

تحلیل و ارزشگذاری ریسک

Value of Money

## تغییر پارادایم طرح های زیرساختی

تامین مالی بودجه محور +  
اوراق مشارکت + فاینانس دولتی



سرمایه گذار مشارکتی غیردولتی با  
نرخ سود ثابت



سرمایه گذار مشارکتی غیردولتی با  
نرخ متغیر و تضمین حداقل سود



اوراق بدهی و  
صندوق پروژه  
سرمایه گذار

خرید محصول

تسهیلات پروژه  
محور از منابع  
ملی صندوقها و  
بانکهای  
توسعه ای

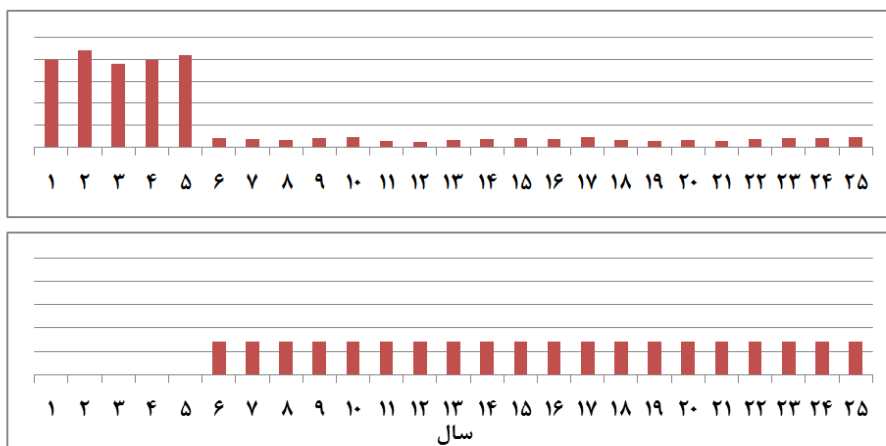
کمک های دولتی باید به ارایه تضمین نامه ها (تضمین حداقل درآمد، حداقل ترافیک، حداقل تخت، خرید محصول و...)، پیش خرید تضمینی محصول، تأمین زمین، و عوارض سایه (پرداخت مابه التفاوت فروش) و اجاره تبدیل شوند.

لزوم ثبات و پایداری در مقررات قیمت گذاری و تعرفه های عوارض و حق دسترسی در درازمدت

## پازل توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

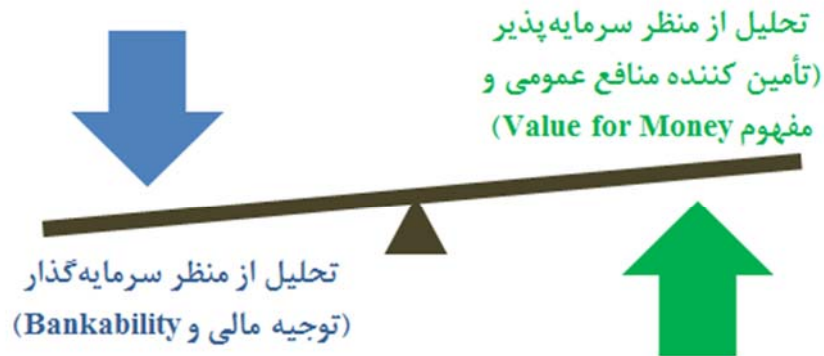


**برای طرح‌های غیر خودگردان** در مشارکت عمومی - خصوصی عموماً در سال‌های اولیه پروژه (دوران احداث) منابع کمی از محل دستگاه اجرایی صرف شده و بعد از اتمام دوره احداث و ارائه خدمات زیرساختی به کاربران، بازپرداخت سرمایه‌گذاری انجام شده توسط بخش خصوصی در قالب پرداخت‌های دستگاه اجرایی و یا دریافت تعرفه از کاربران نهایی خدمات زیرساختی و یا ترکیبی از این دو انجام می‌شود.



تفاوت جریان نقدی دستگاه اجرایی در اجرای پروژه به روش متعارف (نمودار بالا) و مشارکت عمومی - خصوصی (نمودار پایین)

## لزوم تعادل میان منافع عمومی و جذابیت سرمایه گذاری



شکل ۱ لزوم برقرار نمودن تعادل در تحلیل از منظر سرمایه پذیر و از منظر سرمایه گذار

## یکی از راهکارها:

استفاده از مشارکت عمومی-خصوصی

Public Private Partnership

## نقش مشارکت عمومی- خصوصی در افزایش بهره وری

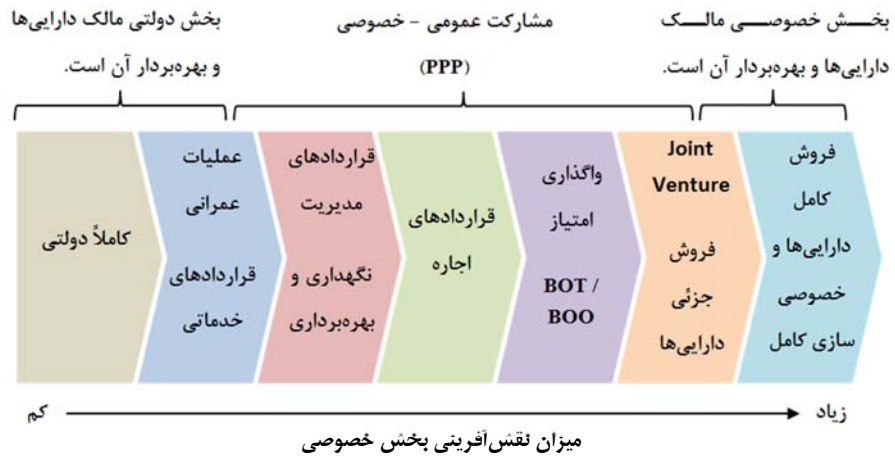
- ❖ **کاهش هزینه‌های طول عمر پروژه:** یکپارچگی کامل تحت مسئولیت یک مجموعه، از طراحی، ساخت، بهره برداری و نگهداری و نوسازی می‌تواند هزینه‌های کلی پروژه را کاهش دهد. یکپارچه‌سازی می‌تواند مشوق خوبی برای سوق دادن هر یک از عملیات پروژه (طراحی، ساخت، بهره برداری، نگهداری) به سمت حداقل کردن هزینه‌ها باشد.
- ❖ **تجهیز شدن به سرمایه مضاعف:** شارژ کاربران برای استفاده از خدمات می‌تواند درآمد بیشتری با خود به همراه داشته باشد و گاهی اوقات به عمل رساندن این امر برای بخش خصوصی راحت تر از بخش دولتی می‌باشد.
- ❖ **انتقال ریسک:** تحمل ریسک توسط دولت در تملک و نگهداری زیرساخت‌ها معمولاً هزینه‌های قابل توجه و غیر قابل محاسبه‌ای را به همراه داشته است. انتقال مقداری از ریسک به بخش خصوصی، که توانایی مدیریت آن را دارد می‌تواند هزینه‌های کلی دولت را کاهش دهد.

## نقش مشارکت عمومی- خصوصی در افزایش بهره وری

- ❖ **تمرکز بر ارائه خدمات:** مدیریت بر پایه مشارکت عمومی- خصوصی بدون در نظر گرفتن ملاحظات و اهدافی که در دولت معمول می‌باشد (مانند انگیزه‌های سیاسی)، باعث تمرکز بر ارائه خدمات می‌شود.
- ❖ **نوآوری:** شناسایی خروجی‌های قرارداد به جای ورودی‌های آن، مجال بیشتری برای نوآوری و ابداع فراهم می‌کند. رقابتی نمودن شرکت‌کنندگان را تشویق به توسعه ایده‌های نو می‌کند.
- ❖ **مسئولیت و پاسخگویی:** پرداختی‌های دولت مشروط به ارائه خدمات در سطح کیفی و کمی و زمان مقرر از سوی دولت می‌باشد. اگر کارائی مد نظر برآورده نشده باشد، خدمات و پرداختی‌های دولت به بخش خصوصی کاهش خواهد یافت. در چنین شرایطی، اعتماد و رابطه دو سویه مردم-دولت تقویت می‌شود.

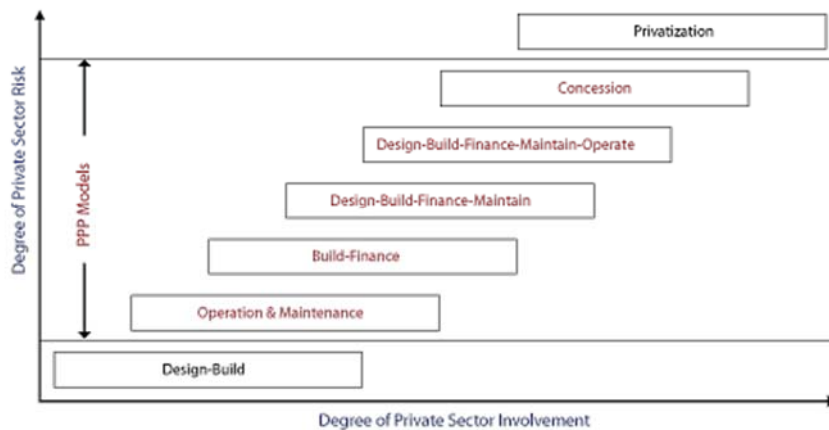
## انواع چارچوب‌های مشارکت عمومی - خصوصی

طیف بانک جهانی در انواع الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی



## انواع چارچوب‌های مشارکت عمومی - خصوصی

The Scale of Public-Private Partnerships:  
Risk Transfer & Private Sector Involvement



© The Canadian Council for Public-Private Partnerships

## ویژگی چارچوب‌های مشارکت عمومی - خصوصی

BOT	واگذاری امتیاز	قرارداد اجاره	قرارداد مدیریت	قرارداد خدمات	
سرمایه‌گذاری، ساخت و بهره‌برداری	مسئولیت بهره‌برداری کامل و سرمایه‌گذاری	مسئولیت مدیریت، بهره‌برداری و نوسازی	مدیریت بهره‌برداری کل یا قسمتی از مستحقات	خدمات و پشتیبانی مانند ثبت کارکرد و صورتحساب	محدوده
مختلف	۲۵ تا ۳۰ سال	۱۰ تا ۱۵ سال	دو تا پنج سال	یک تا سه سال	مدت
بخش خصوصی	بخش خصوصی	دولت	دولت	دولت	سرمایه‌گذاری
بخش خصوصی	بخش خصوصی	مشترک	دولت	دولت	ریسک تجاری
بالا	بالا	متوسط	حداقل / متوسط	حداقل	ریسک کلی بخش خصوصی
استفاده از سرمایه و توسعه مشارکت بخش خصوصی	بهبود بهره‌وری، استفاده از سرمایه و توسعه مشارکت بخش خصوصی	بهبود بهره‌وری، توسعه مشارکت بخش خصوصی	راه‌حلی بینابین جهت سوق به مشارکت بیشتر بخش خصوصی	مفید برای افزایش بهره‌وری شرکت دولتی، کمک به توسعه بخش خصوصی	مشخصات ویژه
لزوماً باعث بهبود بهره‌وری نشده و به تضامین نیاز دارد	نحوه بازپرداخت سرمایه‌گذاری و نگهداری مستحقات در سال‌های آخر قرارداد	تعارض بین بخش دولتی (سرمایه‌گذار) و بخش خصوصی	مدیریت ممکن است کنترل مناسب روی بودجه و منابع و غیره نداشته باشد	نیاز به مدیریت قراردادهای گوناگون	مشکلات و چالش‌ها

## قراردادهای مدیریت

### ویژگی‌های قراردادهای مدیریت (مانند O&M)

- همه یا بخشی از خدمات عملیاتی و مدیریتی بخش دولتی برونسپاری می‌شود.
- اگرچه تعهد نهایی ارائه خدمات در بخش دولتی باقی می‌ماند اما فعالیت‌های عادی روزانه به بخش خصوصی سپرده می‌شود و بازرسی و کنترل توسط دولت یا نماینده وی انجام می‌گردد.
- به سرمایه‌گذار برای جبران خدمات مبلغ مشخصی پرداخت می‌شود.
- برای انگیزش سرمایه‌گذار جهت بهبود عملکرد، می‌توان در صورت دستیابی به اهداف مشخصی به او پاداش تعلق گیرد یا همچنین می‌توان درصدی از سود را به او اختصاص داد.
- سرمایه‌گذاری اصلی مورد نیاز برای توسعه یا بهبود همچنان بعهده بخش دولتی است اما در قرارداد می‌تواند تأمین مالی برخی فعالیت‌های را بعهده بخش خصوصی گذاشت.
- سرمایه‌گذار در تعامل با مشتریان خدمات زیربنایی بوده و بخش دولتی مسئول تعیین تعرفه خدمات است.

## قراردادهای مدیریت

### مزایای قرارداد مدیریت

- منافی که از مدیریت بخش خصوصی بدست می آید بدون انتقال مالکیت دارایی‌ها به او اتفاق می افتد.
- قرارداد به سادگی قابل تمدید بوده و کمتر تعارض در آن اتفاق می افتد.
- قرارداد نسبتاً هزینه کمی دارد به این علت که بخش خصوصی کارکنان کمتری بکار می گیرد.
- این قرارداد می تواند به عنوان ساختاری بینابین و به سمت توسعه مشارکت بخش خصوصی باشد.

### معایب قرارداد مدیریت

- جدایی بین تعهد خدمات و مدیریت از یک سو و تأمین مالی و برنامه ریزی توسعه از سوی دیگر، نیاز به دقت و مهارت بالایی دارد.
- اگر به سرمایه گذار پاداش تعلق می گیرد، باید از صحت اطلاعات گزارش او اطمینان حاصل نمود.

## قراردادهای اجاره

### ویژگی‌های قرارداد اجاره (مانند O&M با مسئولیت بیشتر)

- بخش خصوصی مسئولیت کامل خدمات زیربنایی را بر عهده دارد و الزامات مربوط به کیفیت و استاندارد خدمات را متعهد می شود (خروجی محور).
- به غیر از سرمایه گذاری برای مستحذات جدید یا جایگزینی آنها که نهاد دولتی مسئول آن باقی می ماند، بهره بردار خدمات را با هزینه و ریسک خود ارائه می دهد.
- مدت زمان قرارداد حدود ۱۰ سال بوده و ممکن است به مدت ۱۰ سال دیگر تمدید شود.
- مسئولیت ارائه خدمات از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل شده و ریسک‌های مالی مربوط به بهره برداری و نگهداری تماماً بر عهده سرمایه گذار است.
- سرمایه گذار مسئول تلفات و عواید از دست رفته خدمات است.
- مالک دارایی‌ها بخش دولتی است.



## قراردادهای اجاره

### مزایای قرارداد اجاره

- سود سرمایه‌گذار به فروش و قیمت خدمات زیربنایی وابسته بوده و برای انگیزش او در جهت افزایش بهره‌وری و فروش بیشتر کمک می‌کند.
- سرمایه‌گذار برای استفاده از دارایی‌ها حق اجاره پرداخت می‌کند (در مواردی که پروژه خودگردان است)

### معایب قرارداد اجاره

- سرمایه‌گذار ممکن است به خاطر افزایش سود خود سطح نگهداری مناسبی از دارایی‌ها مخصوصاً در سال‌های انتهایی قرارداد به عمل نیاورد.
- از آنجا که سود سرمایه‌گذار از تعرفه خدمات مشتریان بدست می‌آید، تعیین تعرفه دارای حساسیت بالایی است، که ممکن است منجر به تعرفه‌گذاری‌های پیچیده شود.
- سرمایه‌گذاری برای احداث و توسعه همچنان به عهده بخش دولتی است.

## قراردادهای واگذاری امتیاز (Concession)

### ویژگی‌های قرارداد واگذاری امتیاز (مانند BOLT و بیع متقابل و سایر طرح‌های خودگردان)

- بهره‌بردار بخش خصوصی (صاحب امتیاز) مسئول ارائه کامل خدمات زیربنایی در یک منطقه مشخص می‌باشد، که شامل بهره‌برداری، نگهداری، جمع‌آوری عواید، مدیریت، احداث و نوسازی سیستم می‌شود.
- بخش خصوصی مسئول تأمین مالی مستحقات لازم برای ارائه خدمات است.
- بخش دولتی مسئول تعیین استانداردهای خدمات و کنترل آن است. نقش نهاد دولتی از ارائه‌دهنده خدمات تبدیل به قانون‌گذار قیمت و کیفیت خدمات می‌شود.
- صاحب امتیاز تعرفه‌های خدمات را بطور مستقیم جمع‌آوری می‌نماید و تعرفه‌ها عموماً در قرارداد واگذاری امتیاز تعیین می‌شوند و شرایط تغییر آن نیز در قرارداد پیش‌بینی می‌شود.
- دوره زمانی قرارداد عموماً بین ۲۵ تا ۳۰ سال است و زمان مناسبی در اختیار صاحب امتیاز برای بازگشت سرمایه و دریافت سود مورد انتظار خود می‌گذارد.

## قراردادهای واگذاری امتیاز (Concession)

### مزایای قرارداد واگذاری امتیاز

- این نوع قرارداد روش مناسبی برای جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در احداث و نوسازی سیستم‌های زیربنایی است.
- سرمایه‌گذار انگیزه افزایش بهره‌وری و کارایی خدمات زیربنایی را دارد.
- از آنجا که کل سیستم به سرمایه‌گذار واگذار می‌شود، امکان نوآوری و اولویت‌بندی برای او وجود دارد.

### معایب قرارداد واگذاری امتیاز

- پیچیده بودن قرارداد به علت طولانی‌مدت بودن و دشواری تعریف همه مسئولیت و وظایف در آن
- بخش دولتی می‌بایست ظرفیت قانونگذاری خود را در کنترل تعرفه‌ها و عملکرد ارتقاء بخشد.
- سرمایه‌گذار ممکن است فقط در بخش‌هایی از سیستم سرمایه‌گذاری کند که انتظار بازگشت سرمایه و سود خود را در مدت باقیمانده قرارداد دارد.
- به علت کم بودن سرمایه‌گذاران واجد شرایط برای اعطای امتیاز، رقابت در این الگو زیاد نیست.

## قراردادهای BOT و مشابه آن

### ویژگی‌های قرارداد BOT و مشابه آن (بیشتر در طرح‌های غیر خودگردان)

- قراردادهای BOT و مشابه آن نوعی از واگذاری امتیاز تخصصی است که در آن یک شرکت یا کنسرسیوم خصوصی پروژه زیربنایی یا بخش اعظمی از آن را تأمین مالی و احداث می‌کند.
- پروژه می‌بایست براساس استانداردهای تعریف شده نهاد دولتی ساخته شود.
- نهاد دولتی قبول می‌کند که همه یا مقدار حداقلی از محصولات تولید شده پروژه را خریداری نماید، که به پوشش اصل و فرع سرمایه‌گذاری کمک می‌کند.
- قراردادهای BOT عموماً نیاز به بسته‌های تأمین مالی پیچیده دارند، که به علت حجم عظیم سرمایه مورد نیاز و دوره بازگشت طولانی مدت آن است.

## قراردادهای BOT و مشابه آن

### مزایای قرارداد BOT و مشابه آن

- این الگو بطور گسترده‌ای برای جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به منظور تأمین مالی ساخت یا نوسازی سیستم‌های زیربنایی مورد استفاده قرار گرفته است.
- در این قراردادها ریسک‌های بخش خصوصی کاهش می‌یابد به این دلیل که اغلب مشتری محصولات آن دولت می‌باشد.

### مزایای قرارداد BOT و مشابه آن

- کاربرد این الگو در یک پروژه مشخص نسبت به کل سیستم هستند و ممکن است تأثیرات کمی بر عملکرد کلی آن سیستم داشته باشند.
- ایجاد تعادل بین عرضه خدماتی که توسط پروژه احداث شده بوجود آمده است، با تقاضای آن دشوار است.
- اگرچه سرمایه‌گذاری‌های اولیه احداث ممکن است به دلیل تجربه بخش خصوصی کاهش یابد، اما در صورت تعهد خریداری محصولات پروژه توسط نهاد دولتی، ممکن است پروژه برای نهاد دولتی گران‌تر تمام نشود (نسبت به روش متعارف).
- استاد و فرآیندهای مناقصه می‌بایست با دقت طراحی شده و رقابت در این الگو محدود به مرحله پیشنهادات اولیه بوده و قراردادهای بعدی اغلب با مذاکره اعطا می‌شود.

## قراردادهای ترکیبی

### الگوهای ترکیبی مشارکتی

- قراردادهایی با ویژگی‌های مختلفی از الگوهای ذکر شده نیز می‌توان تعریف نمود، که می‌تواند بسته به شرایط و الزامات پروژه، مشخصات مناسبی را در اختیار قرار دهد.
- این قراردادها راه‌حل‌های مناسبی را در مورد محدوده و تسهیم ریسک پروژه فراهم می‌آورد.

### نمونه‌هایی از الگوهای ترکیبی

- در یک قرارداد مدیریت در پایتخت اردن، سرمایه‌گذار مسئول توزیع آب و جمع‌آوری فاضلاب شهری می‌باشد و در صورت دستیابی به بهبودهای عملکردی، پاداش دریافت می‌کند و در صورت دست‌نیافتن جریمه خواهد شد. در این ساختار، نسبت به قراردادهای عمومی مدیریت، ریسک بیشتری به سرمایه‌گذار منتقل شده است.
- در یک کشور آفریقایی امتیاز سیستم زیربنایی تأمین برق و آب بطور یکپارچه به بخش خصوصی واگذار شده است. در این ساختار دولت از درآمدهای سیستم زیربنایی تأمین برق به سیستم زیربنایی آب بارانه پرداخت می‌کند. این قرارداد همچنین به علت اشتراک منابع انسانی، مالی و تجهیزات باعث کاهش هزینه شده است.
- در یک قرارداد اجاره می‌توان از فرصت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای بهسازی و توسعه سیستم زیربنایی استفاده نمود.

## قوانین مرتبط با مشارکت عمومی – خصوصی

### ظرفیتهای قوانین مصوب سالهای اخیر

#### قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

- **ماده ۷:** اجازه خرید محصول (کالا و خدمات) طرحها و پروژههای قابل واگذاری از بخش خصوصی تا سقف بهای تمام شده برای دولت
- **ماده ۱۲:** کمک در پرداخت اصل و فرع سرمایه گذاری توسط وزارت نفت و نیرو در پروژههایی که منجر به صرفه جویی، کاهش هزینه در تولید یا خدمات، بهبود کیفیت محیط زیست و یا کاهش تلفات جانی و مالی و بهینه سازی مصرف انرژی می شوند.
- **ماده ۲۴:** اجازه ارائه تسهیلات توسط بانکها حداقل معادل سه برابر ارزش حاصل شده از محل فروش طرحهای تملک و یا سایر اموال مازاد دولتی که برای افزایش سرمایه بانک مصرف می شود.

## ظرفیت‌های قوانین مصوب سال‌های اخیر

### قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

- ماده ۵: واگذاری واحدهای خدماتی، رفاهی و مجتمع‌های فرهنگی، هنری و ورزشی بصورت اجاره
- ماده ۱۰: استفاده ظرفیت‌های خیرین در پروژه‌های نیمه تمام
- ماده ۱۸: استفاده از ظرفیت‌های خیرین در طرح‌های تملک که در آن اصل تسهیلات توسط خیر و سود و کارمزد توسط دولت از محل اعتبارات طرح پرداخت می‌شود.
- ماده ۲۷: واگذاری طرح‌های تملک جدید، نیمه تمام و تکمیل شده و آماده بهره‌برداری به بخش غیردولتی
- ماده ۲۸ بند «ل»: ارائه تسهیلات به سرمایه‌گذار از محل اعتبارات بودجه عمومی و یا کمک‌های فنی و اعتباری
- ماده ۳۷: ایجاد منابع پایدار برای ارتقای سلامت روستاها و شهرهای با جمعیت ۲۰ هزار نفر و کمتر از محل تخصیص یک درصد از مالیات بر ارزش افزوده بعنوان مالیات سلامت

## ظرفیت‌های قوانین مصوب سال‌های اخیر

### قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

- ماده ۴۱: خرید خدمات آموزشی در مناطقی که ظرفیت کافی در مدارس دولتی وجود ندارد.
- ماده ۵۳: ایجاد منابع پایدار برای توسعه زیرساخت‌های ورزشی و امور جوانان از محل اختصاص یک درصد از بودجه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده ۵ قانون م. خ. ک.
- ماده ۵۴: دریافت مبالغ مورد نیاز برای توسعه شبکه آبرسانی و جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب از متقاضی اشتراک بعنوان پیش‌دریافت
- ماده ۶۹: ایجاد منابع پایدار برای ارتقای سلامت از محل اخذ عوارض از نوشیدنی‌های قندی داخلی و وارداتی و اخذ عوارض از خرده‌فروشی سیگار
- ماده ۷۰: ایجاد منابع پایدار برای توسعه حمل و نقل ریلی از محل ۲۰ درصد درآمد ناشی از فروش گازوییل

## ظرفیت‌های قوانین مصوب سال‌های اخیر

### قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

- ماده ۸۸: واگذاری مراکز مختلف خدماتی، فرهنگی، رفاهی، اجتماعی، آموزشی، درمانی و گردشگری به سه روش خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت به بخش غیردولتی

### قانون مدیریت خدمات کشوری

- ماده ۲۴: شناسایی وظایف قابل واگذاری به بخش غیردولتی و واگذاری ۲۰ درصد از آنها در طی هر برنامه و کاهش استخدام در امور غیرحاکمیتی

## ظرفیت‌های قوانین مصوب سال‌های اخیر

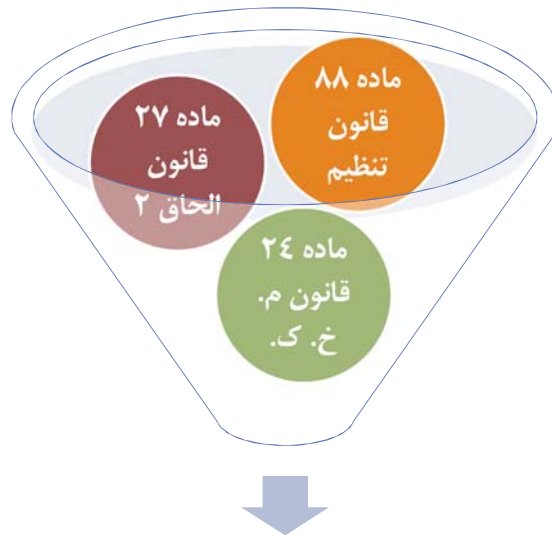
### ماده ۲۰ قانون الحاق ۲: خرید تضمین آب و پساب

آیین‌نامه اجرایی بند (ز) ماده ۳۸ قانون برنامه پنجم توسعه: خرید خدمات راهبردی سلامت

بند (۷) سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه سلامت

### قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی

قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور + تبصره ۶ الحاقی مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ با موضوع اخذ عوارض از بزرگراه‌ها



ارائه راهکارهایی در جهت توسعه مشارکت عمومی - خصوصی و  
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

## **دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای**

بر اساس ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم  
بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

مصوب شورای اقتصاد  
شهریورماه ۱۳۹۴

ماده ۲۷ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ( ۲ )

به دولت اجازه داده میشود اقدامات زیر را به عمل آورد:

الف- واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای **جدید** و **نیمه‌تمام** و **تکمیل شده و آماده بهره‌برداری** در قالب قراردادهای و شرایط **مورد تصویب شورای اقتصاد** با تعیین نحوه تأمین مالی دوره ساخت (فاینانس)، پرداخت هزینه‌های بهره‌برداری یا خرید خدمات در مدت قرارداد با رعایت استانداردهای اجرای کیفیت خدمات و نهایتاً واگذاری طرح پس از دوره قرارداد به بخش غیردولتی با حفظ کاربری

ب- واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و تکمیل شده که خدمات آنها قابل عرضه توسط بخش غیردولتی است **به صورت نقد و اقساط به بخش غیردولتی** با حفظ کاربری

ج- واگذاری **مالکیت، حق بهره‌برداری و یا بهره‌برداری** طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل واگذاری و نیز اموال منقول و غیرمنقول و حقوق مالی مازاد بر نیاز دولت با حفظ کاربری

### رویکردهای اصلی در تدوین دستورالعمل

تعریف فرآیند رقابتی متناسب با شرایط و پیچیدگی‌های انتخاب سرمایه‌گذار مناسب در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

تمرکززدایی فرآیند واگذاری پروژه و تسهیل و پشتیبانی از جانب سازمان

درگیر نمودن دستگاه‌های اجرایی استانی در واگذاری پروژه‌ها

در نظر گرفتن امکان تخفیف و تقسیط در قیمت پایه تعیین شده در روش فروش پروژه

در روش مشارکت میزان سرمایه‌گذاری دولت برای طرح نیمه تمام با ارزش صفر در مدل مالی در نظر گرفته می‌شود

ظرفیت‌سازی واگذاری طرح‌ها با استفاده از انواع روش‌ها و الگوهای شناخته شده



## رویکردهای اصلی در تدوین دستور العمل

تغییر جهت‌گیری دولت نسبت به کاهش حداکثری اختصاص منابع مالی بودجه‌ای در دوران احداث پروژه؛ و تاکید بر اختصاص منابع مالی پایدار به سرمایه‌گذاران جهت خرید تضمینی محصول پروژه در دوران بهره‌برداری

طراحی ساز و کار صندوق مالی تضامین مشارکت عمومی - غیردولتی بعنوان یک نهاد مالی جهت پشتیبانی قراردادهای مشارکتی

کمک به سرمایه‌گذار در اختصاص منابع تسهیلات و فاینانس و استفاده از ابزارها و نهادهای مالی مختلف در دوران احداث پروژه

تبیین انواع مشوق‌ها در بستر قوانین و مقررات موجود کشور

تعریف نهادهای تنظیم مقررات بخشی به منظور قیمت‌گذاری، نظارت، کارشناسی و داوری

## فهرست مواد دستور العمل

ماده (۱) تعاریف

ماده (۲) ساز و کار اجرایی واگذاری پروژه در دستگاه اجرایی و کارگروه واگذاری

ماده (۳) ساز و کار اجرایی واگذاری پروژه در سازمان و کارگروه ساماندهی

ماده (۴) فرآیند انتخاب سرمایه‌گذار (ارزیابی سرمایه‌گذار، ارزیابی فنی و ارزیابی مالی)

ماده (۵) جایگاه مذاکره در انتخاب سرمایه‌گذار

ماده (۶) روش‌های واگذاری پروژه

ماده (۷) روش‌های ارزش‌گذاری پروژه

ماده (۸) تأمین مالی دوره ساخت قراردادهای واگذاری

ماده (۹) تأمین مالی فروش محصول طرح

ماده (۱۰) مشوق‌های قراردادهای واگذاری

ماده (۱۱) تضامین قراردادهای واگذاری

ماده (۱۲) نهاد تنظیم مقررات بخشی

ماده (۱۳) دستورالعمل‌ها، راهنماها و کاربرگ‌ها

## ماده ۱) برخی از تعاریف

### گزارش تصمیم به واگذاری

- گزارش ارزیابی است که در آن شاخص‌های فنی، اقتصادی، مالی و قراردادی و ساز و کار پیشنهادی برای واگذاری پروژه مورد بررسی قرار گرفته و توسط دستگاه اجرایی تهیه می‌شود. در صورتی که دستگاه بهره‌بردار با دستگاه اجرایی (که مجری پروژه است) متفاوت باشد، این گزارش توسط دستگاه بهره‌بردار تهیه می‌شود.

### کارگروه ساماندهی استان

- کارگروهی است که به منظور تصمیم‌گیری، راهبری و نظارت در مورد واگذاری پروژه در سازمان تشکیل شده و اعضای آن متناظر کمیسیون ماده ۲۱۵ برنامه پنجم توسعه می‌باشد.

### کارگروه واگذاری استان

- کارگروهی که در دستگاه اجرایی استان و به منظور نظارت بر انجام مراحل واگذاری پروژه تشکیل می‌گردد.

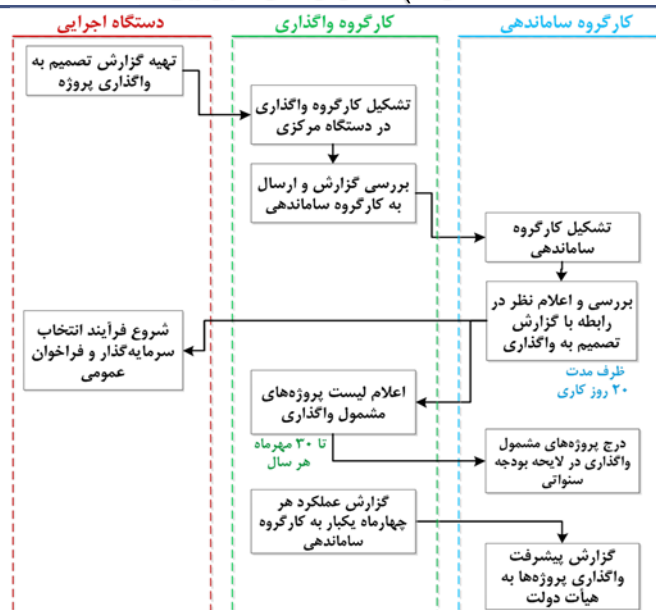
### طرح‌های خودگردان

- پروژه‌هایی که دارای توجیه مالی برای سرمایه‌گذار بوده و عواید ناشی از پروژه، هزینه‌ها و سود مورد نظر سرمایه‌گذار را پوشش می‌دهد.

### طرح‌های غیر خودگردان

- پروژه‌هایی که در صورت عدم حمایت (اعم از تضمین خرید محصول، تضمین حداقل تقاضا و مانند اینها) دارای توجیه مالی برای سرمایه‌گذار نیست.

## ماده ۲ و ۳) ساز و کار اجرایی



## ماده ۲ و ۳) ساز و کار اجرایی

- قرارگرفتن پروژه‌ها در لیست پروژه‌های قابل واگذاری در قانون بودجه سنواتی تا قبل از انعقاد قرارداد واگذاری، هیچ‌گونه تغییری را در روند تخصیص اعتبارات از سوی سازمان و دستگاه اجرایی ذی‌ربط ایجاد نمی‌کند.
- در موارد استفاده از سرمایه‌گذار خارجی، اخذ موافقت اولیه از سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی توسط دستگاه اجرایی ضروری است.
- کارگروه ساماندهی می‌تواند رأساً نسبت به تعیین پروژه‌های مشمول واگذاری اقدام نموده و دستگاه اجرایی مکلف است نسبت به تهیه گزارش اقدام نماید.
- در پروژه‌های غیروابسته که از لحاظ کاربری و اجرایی نسبت به دیگر پروژه‌های یک طرح مستقل هستند، واگذاری پروژه‌ها بطور مستقل مجاز می‌باشد و در پروژه‌های وابسته واگذاری پروژه به تنهایی با مجوز کارگروه ساماندهی بلامانع است.

## ماده ۶) روش‌های واگذاری پروژه

روش‌های واگذاری پروژه بر اساس روش‌های شناخته شده از جمله

- BOT (ساخت، بهره‌برداری و انتقال)
- BOO (ساخت، مالکیت و بهره‌برداری)
- ROO (تجهیز و بازسازی، مالکیت، بهره‌برداری)
- O&M (بهره‌برداری و نگهداری)
- BOLT (ساخت، بهره‌برداری، پرداخت اجاره به سرمایه‌پذیر و انتقال)
- BTL (ساخت، انتقال، پرداخت اجاره به سرمایه‌گذار)
- ROT (تجهیز و بازسازی، بهره‌برداری و انتقال)
- Concession (واگذاری امتیاز)

### ماده ۷) روش‌های ارزش‌گذاری پروژه (در روشهایی که فروش مطرح است)

الف) روش ارزش فعلی خالص سرمایه‌گذاری (NPV): در این روش، هزینه‌های سرمایه‌گذاری واقعی طرح براساس زمان وقوع با نرخ سود اوراق مشارکت به ارزش حال تبدیل می‌گردد.

ب) روش ارزش جاری خالص: ارزش جاری خالص دارایی‌های طرح برابر است با ارزش جاری کلیه دارایی‌های ایجاد شده براساس اسناد مثبت مالی پس از کسر کلیه بدهی‌ها و دیون طرح

ج) تعیین قیمت جزئی: قیمت پایه به پیشنهاد کارشناس قیمت‌گذاری و تایید بالاترین مقام دستگاه اجرایی براساس ارزش اسمی یا ارزش خالص دفتری دارایی‌های (ارزش ویژه)

بر اساس ماده (۶) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، **بدهی‌های دستگاه اجرایی به پروژه، به دولت منتقل می‌شود.**

در صورتی که قیمت‌های پیشنهادی سرمایه‌گذاران کمتر از قیمت پایه تعیین شده باشد، کارگروه واگذاری می‌تواند در مرحله اول تا **بسیست درصد** و در مرحله دوم بر حسب وضعیت پروژه **تا پنججاه درصد** در مناطق عمومی و **تا هشتاد درصد** در مناطق محروم، تخفیف در قیمت پایه منظور نماید.

کارگروه واگذاری می‌تواند نسبت به تقسیم تعهدات متقاضیان با رعایت آیین‌نامه اجرایی نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری اقدام نماید.

### ماده ۸) تأمین مالی دوره ساخت (Finance)

در دوره ساخت هیچگونه اعتباری از منابع و بودجه عمومی بغیر از تأمین زمین و پیش برداخت خرید محصول از طرف سرمایه‌پذیر به سرمایه‌گذار پرداخت نخواهد شد

استفاده از ظرفیت‌های ماده (۲۴) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» جهت فروش دارایی‌ها و اخذ تسهیلات از بانک‌های دولتی برای سایر طرح‌های تملک

بانک مرکزی و سازمان بورس اوراق بهادار موظفند نسبت به تهیه ساز و کار پیاده‌سازی اوراق بدهی بلندمدت (بالای ۱۰ سال) پروژه اقدام نمایند.

سازمان بورس موظف است نسبت به تأسیس صندوق پروژه یا ورود سهام شرکت پروژه در بورس اقدام نموده و سهام آن را عرضه عمومی نماید.

عدم تحقق تأمین تسهیلات ذکر شده در بندهای این ماده از طرف سرمایه‌پذیر، مانعی بر تأمین مالی پروژه از طرف سرمایه‌گذار تلقی نشده و سرمایه‌گذار موظف است نسبت به تأمین مالی دوره ساخت پروژه اقدام نماید.

## ماده ۹) تأمین مالی فروش محصول پروژه (Funding)

منابع مالی پایدار و مطمئن در دوره بهره‌برداری برای پرداخت به سرمایه‌گذار پیش‌بینی می‌شود. با محاسبه بهای قیمت تمام شده در بخش عمومی و ارزش خالص فعلی پرداختی به سرمایه‌گذار از طریق روش (VfM)، نسبت به تعیین میزان و نرخ واحد خرید تضمینی محصول پروژه اقدام نماید.

سرمایه‌پذیر می‌تواند حداقل معینی از میزان تقاضای محصول پروژه را تضمین نماید و یا جهت توجیه‌پذیری (مطابق ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر) بخشی از قیمت تمام شده محصول را به سرمایه‌گذار پرداخت نماید.

دو مکانیزم عملیاتی برای پیش‌بینی منابع خرید محصول پروژه:

- دریافت بهای محصول پروژه از کاربران نهایی و پرداخت آن به سرمایه‌گذار در طرح‌های خودگردان
- در نظر گرفتن ردیف مالی مستقل در قانون بودجه سنواتی جهت طرح‌های غیرخودگردان

سازمان ساز و کار ایجاد صندوق مالی تضامین مشارکت عمومی - غیردولتی (با رعایت فرآیند قانونی تأسیس صندوق) را فراهم می‌آورد.

## ماده ۱۰) مشوق‌های قراردادهای واگذاری

این مشوق‌ها تنها در صورتی برای سرمایه‌پذیر تعهدآور است که در مفاد قرارداد واگذاری پروژه پیش‌بینی شده و ساز و کار آن مشخص باشد.

۱. ارائه تضمین خرید محصول بخشی از ظرفیت یا کل ظرفیت تولید
۲. اجازه توثیق پروژه و قرارداد آن و تضامین خرید محصول جهت اخذ تسهیلات از بانک‌ها و صندوق توسعه ملی
۳. حمایت از صدور مجوز صادرات محصول
۴. ارائه کمک‌های فنی و یا در اختیار قرار دادن زیرساخت‌های بخش عمومی
۵. تعدیل نرخ خرید محصول براساس شاخص بانک مرکزی
۶. تضمین پرداخت مابه‌التفاوت قیمت محصول در صورتی که بهای فروش محصول کمتر از قیمت خرید تضمینی یا قیمت تمام شده باشد.
۷. امکان فروش گواهی ظرفیت تولید در بازارهای مالی توسط سرمایه‌گذار
۸. امکان استفاده از درآمد حاصل از فروش گواهی انتشار عدم آلاینده‌های زیست محیطی

## ماده ۱۰ (مشوق‌های قراردادهای واگذاری)

۹. همکاری و تسهیل در صدور مجوز احداث و بهره‌برداری از تأسیسات جانبی اقتصادی در پروژه حسب مورد با حفظ کاربری اصلی پروژه
۱۰. تعهدات سرمایه‌پذیر شامل پیش‌پرداخت‌ها و پرداخت‌های آتی قرارداد از طریق گشایش اعتبار اسنادی و مقدم بر سایر پرداخت‌های دستگاه اجرایی از محل پیش‌بینی اعتبارات و منابع دستگاه‌ها و ردیف‌های مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی، تأمین و پرداخت می‌گردد.
۱۱. واگذاری امتیازات، حقوق، مستحقات، منافع و تعهدات پروژه به اشخاص ثالث که صلاحیت آن توسط سرمایه‌پذیر تأیید شده است.
۱۲. کمک به دریافت فاینانس خارجی و تسهیلات بانک‌های توسعه‌ای مانند بانک جهانی، بانک توسعه اسلامی، بانک اگو و سایر نهادهای مالی بین‌المللی
۱۳. دستگاه اجرایی می‌تواند معادل اعتبار اختصاص یافته به طرح در سال جاری را، بر اساس قانون بودجه و در سقف تخصیص اعتبار به عنوان تسهیلات اعتباری با در نظر گرفتن دوره ساخت و بهره‌برداری از پروژه حداکثر در سقف ده سال با نرخ سود مشارکت رسته مذکور در بانک‌های تجاری و تخصصی منطبق با نرخ مصوب اعلامی شورای پول و اعتبار، از طریق بانک عامل در اختیار سرمایه‌گذار قرار دهد.

## ماده ۱۲ (نهاد تنظیم مقررات بخشی)

در راستای ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، و به منظور سیاست‌گذاری، قیمت‌گذاری، نظارت، اجرای تعهدات سرمایه‌گذار و سرمایه‌پذیر، مقررات زدایی و فرآیند کارشناسی و حل اختلاف در قراردادهای واگذاری، سازمان با همکاری دستگاه اجرایی و شورای رقابت نسبت به ایجاد نهادهای تنظیم مقررات در بخش‌های تخصصی متشکل از نمایندگان بخش عمومی و غیردولتی اقدام می‌نماید

## نکات تکمیلی دستور العمل ماده ۲۷

- تبصره ذیل ماده ۶: ارزش محاسبه شده برای پروژه مشمول واگذاری، در روش مشارکت بعنوان سهم آورده سرمایه پذیر و بدون شراکت در سهام شرکت پروژه در نظر گرفته می شود. در خصوص پروژه هایی که بدون انتقال مالکیت به بخش غیردولتی طراحی و برنامه ریزی می شوند، ارزش زمین، مستحقات و دارایی های پروژه نباید در مدل مالی پروژه در نظر گرفته شود و تنها سرمایه گذاری باقیمانده برای اتمام و بهره برداری پروژه در مدل مالی در نظر گرفته می شود.
- در صورت پیش بینی ایجاد تأسیسات جانبی اقتصادی در پروژه، وفق بند (۹) ماده (۱۰) دستورالعمل، میزان مجاز این تأسیسات تا حدی است که به هدف کمی اشاره شده در موافقتنامه طرح لطمه ای وارد نکند. در صورت نیاز به تغییر هدف کمی طرح، ضروری است توسط کمیسیون ماده ۲۱۵ برنامه پنجم توسعه (یا کمیسیون ماده ۲۳ قانون الحاق ۲) مورد تصویب قرار گیرد.

## آئین نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون

## تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

مصوب هیات وزیران

۱۳۸۱

## روش های واگذاری در آیین نامه

### الف: خرید خدمات از بخش غیر دولتی

استفاده از ظرفیت های بخش غیر دولتی با پرداخت هزینه سرانه تامین خدماتی که دستگاه اجرایی مربوط، طبق قوانین و مقررات موجود عهده دار آنها است.

### ب: مشارکت با بخش غیر دولتی

در اختیار قراردادن مراکز و واحدهای خدماتی، اجتماعی، فرهنگی و رفاهی متعلق به بخش دولتی که توسط دستگاه دولتی در حال بهره برداری یا آماده بهره برداری و یا نیمه تمام است، به صورت اجاره به اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی و مشارکت بخش غیردولتی در مالکیت مراکز و واحدهای نیمه تمام به میزان سرمایه گذاری انجام شده

### ج: واگذاری مدیریت به بخش غیر دولتی

واگذاری اداره امور تحت مسئولیت دستگاه دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی مقرر در قانون و در چارچوب ضوابط دستگاه واگذار کننده و با حفظ مالکیت دولت.

## ماده ۲

دستگاه های واگذار کننده موظفند یا قسمتی از خدمات خود، از قبیل آموزش های عمومی، آموزش های فنی و حرفه ای، خانه های بهداشت، پایگاه های بهداشت شهری، مراکز بهداشت شهرستان و استان، مراکز نگهداری معلولان، سالمندان و کودکان بی سرپرست، مراکز روزانه بهزیستی روستایی، مراکز مشاوره درمان و بازپروری معتادان و حرفه آموزی مدد جویان و مراکز توانبخشی روزانه، کتابخانه های عمومی شهری و روستایی، سالن های سینما و تئاتر، نمایشگاه های فرهنگی و هنری، اداره اماکن و محوطه های تاریخی و اماکن ورزشی، مراکز تولید و تکثیر آبزیان، نگهداری و مرمت راه های روستایی، نگهداری شبکه های آب و فاضلاب روستایی، تأمین و توزیع نهاده های کشاورزی، دفع آفات نباتی و ارایه خدمات ترویجی، اجرای برنامه های آموزشی، اداره اقامتگاه ها، مهمانسراها و اماکن تفریحی و درمانی و واکسیناسیون دام را با استفاده از روش های سه گانه ذکر شده در بندهای "الف"، "ب" و "ج" ماده (۱) این آیین نامه به بخش غیر دولتی واگذار نمایند.



## ماده ۵

- تسهیلات پیش‌بینی شده برای بخش غیردولتی شامل:
- الف - پرداخت بخشی از هزینه سرانه دولتی به اشخاص طرف قرارداد در ازای انجام خدمات مشخص و براساس قراردادهای منعقد.
- ب - اعطای تسهیلات بانکی با شرایط ویژه با معرفی دستگاه واگذار کننده توسط بانکهای عامل که در قوانین بودجه سنواتی مشخص می‌شوند.
- ج - تأمین مابه‌التفاوت کارمزد بانکی تسهیلات اعطایی از محل اعتبارات پیش‌بینی شده و اعتبارات فصل‌مربوط در بودجه دستگاه واگذار کننده.
- د - واگذاری زمین و ارایه خدمات زیربنایی با نرخ کارشناسی
- ه - اختصاص بخشی از بودجه عمرانی دستگاه به عنوان وجوه اداره شده برای پرداخت وام قرض الحسنه.

## ماده ۱۰

- تغییر کاربری مراکز و واحدهایی که واگذار می‌شوند، ممنوع است. در مورد استثنایی با ذکر دلایل موجه و پس از دریافت مابه‌التفاوت ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری به نفع دولت با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط و تصویب هیات وزیران بلامانع است.

# فرآیند تدوین گزارش تصمیم به واگذاری

## فلوچارت کلی تهیه گزارش تصمیم به واگذاری-۱



## فلوچارت کلی تهیه گزارش تصمیم به واگذاری-۲

بررسی و تأیید گزارش تصمیم به واگذاری توسط کارگروه واگذاری دستگاه اجرایی

پس از بررسی و تأیید نهایی گزارش تصمیم به واگذاری به کارگروه ساماندهی ارسال می‌شود.

بررسی و تصویب گزارش تصمیم به واگذاری توسط کارگروه ساماندهی

گزارش تصمیم به واگذاری ظرف مدت ۲۰ روز در کارگروه ساماندهی بررسی و در صورت تأیید مفاد آن مورد تصویب قرار می‌گیرد.

فراخوان توسط دستگاه اجرایی برای انتخاب سرما به‌گذار

دستگاه اجرایی ظرف مدت ۱۰ روز کاری پس از تصویب گزارش، نسبت به شروع فراخوان انتخاب سرما به‌گذار اقدام می‌نماید.

## فلوچارت کلی تهیه گزارش تصمیم به واگذاری-۳

اصلاح مفاد و پارامترهای گزارش تصمیم به واگذاری

پس از دریافت پیشنهادها، مفاد گزارش تصمیم به واگذاری (اعم از امکان‌سنجی، ریسک، ارزش) مورد بررسی قرار گرفته و اصلاحات لازم انجام می‌شود.

بررسی دوباره تعهدات دولتی در اصلاحات انجام شده گزارش تصمیم به واگذاری

در صورتی که بعد از اصلاح گزارش تصمیم به واگذاری، تعهدات دولتی افزایش یابد، گزارش به روز شده می‌بایست دوباره به کارگروه ساماندهی برای تصویب ارجاع داده شود.

قرار دادن گزارش تصمیم به واگذاری نهایی بعنوان پیوست قرارداد مشارکت

پس از مشخص شدن پیشنهاد دهنده منتخب و انجام مذاکره با وی، با در نظر کلیه جوانب، گزارش تصمیم نهایی شده و بعنوان پیوست قرارداد در نظر گرفته می‌شود.

# گزارش توجیه مالی

## Bankability

### بخش‌های توجیه مالی در گزارش تصمیم به واگذاری پروژه

- خلاصه مشخصات فنی پروژه
- تحقیقات بازار و پیش بینی هزینه‌ها و درآمدهای پروژه
- برنامه زمانی کلی چرخه عمر پروژه
- تعیین مدل و نحوه مشارکت با بخش خصوصی
- برنامه تأمین مالی در دوره احداث و بهره‌برداری
- میزان منابع لازم جهت توجیه مالی پروژه و نحوه خرید محصول از سرمایه‌گذار
- برآورد جریانات نقدی و معیارهای ارزیابی مالی پروژه
- پیوست‌ها (شامل جزئیات محاسبات و کارها)

## مبنای تعیین هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه پروژه

- جهت تعیین هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه باید حتی‌الامکان از فهرس بهای پایه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور استفاده گردد (در صورت وجود مطالعات مرحله دوم این موضوع الزامی است و در صورت عدم انجام مطالعات مرحله دوم برآورد هزینه‌های پروژه بر اساس مطالعات مصوب مرحله اول ملاک عمل قرار گیرد).
- در این برآوردها ضریب بالاسری با احتساب هزینه‌های شرکت پروژه، بیمه پروژه‌های غیرعمرانی، هزینه‌های پیش‌بینی نشده و بالاسری متعارف کارهای اجرایی در نظر گرفته شود و ضریبی بابت تغییر مقادیر و احجام کار نسبت به برآورد پایه بسته به نوع پروژه اعمال گردد.
- در این برآوردها هزینه تملک زمین بر اساس شرایط پروژه و نوع قرارداد باید لحاظ گردد.

## نحوه برآورد هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری سالیانه پروژه

- هزینه‌های بهره‌برداری سالیانه در بخش‌های زیر باید محاسبه و ارایه شوند:
- هزینه برق مصرفی:** براساس تعرفه‌های وزارت نیرو برای تاسیسات مختلف در سال پایه هزینه‌های برق، آب، سوخت مصرفی و مخبرات (غیرعملیاتی) در برآوردها لحاظ گردد.
  - هزینه مواد مصرفی عملیاتی (شیمیایی و سایر اقلام):** براساس قیمت روز در سال پایه و معادل مقادیر مواد مصرفی برآورد گردد.
  - هزینه نیروی انسانی:** براساس ساختار سازمانی نیروی انسانی مورد نیاز، حقوق مبنا برای پرسنل نیز طبق ضوابط اداره کار و جدول ۴ بخشنامه ۸۰۹۸۱/۱۰۱ با اعمال ضرایب تعدیل مربوطه و در نظر گرفتن ۱۵ ماه حقوق پرسنل در هر سال
  - هزینه‌های تعمیر و نگهداری تاسیسات:** با توجه به لحاظ نمودن هزینه‌های بازسازی، نوسازی اساسی در مدل مالی پروژه، هزینه‌های تعمیر و نگهداری در این بخش فقط مربوط به هزینه‌های تعمیر، تامین لوازم یدکی و نگهداری دوره‌ای بوده و باید براساس اطلاعات موجود در پروژه‌های مشابه در حال بهره‌برداری پیش‌بینی و تعیین گردند.
  - هزینه‌های مدیریت راهبردی و سایر هزینه‌ها:** با توجه به ماهیت قرارداد، هزینه‌ای معادل نیم تا دو درصد مجموع هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری سالانه بابت هزینه‌های مدیریت و راهبری (شامل هزینه بیمه سهم کارفرما، بالاسری شرکت پروژه و سایر هزینه‌های پیش‌بینی شده) در نظر گرفته شود.

## نحوه برآورد هزینه‌ها

نحوه تعدیل هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری

پس از تعیین هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری در سال پایه، این هزینه‌ها در مدل مالی براساس سال وقوع با ضریب تعدیل معادل متوسط تغییرات نرخ شاخص کالا و خدمات مصرفی متناسب با دوره بهره‌برداری تجاری اعلام شده بانک مرکزی (CPI)

### هزینه‌های بازسازی و نوسازی اساسی

هزینه بازسازی و نوسازی اساسی تاسیسات براساس عمر مفید تجهیزات، تاسیسات و ساختمان‌ها بر اساس درصدی از هزینه سرمایه‌گذاری اولیه تعیین می‌گردد.

### نحوه تعدیل هزینه‌های بازسازی و نوسازی اساسی

هزینه‌های بازسازی و نوسازی برآورد شده در سال پایه با اعمال ضریب تعدیل معادل متوسط تغییرات نرخ شاخص کالا و خدمات مصرفی متناسب با دوره بهره‌برداری تجاری اعلام شده توسط بانک مرکزی (CPI) تعدیل می‌گردد.

## نحوه برآورد هزینه‌ها

### تعیین سهم بخش تعدیل‌پذیر و تعدیل‌ناپذیر بهای محصول

در قرارداد مشارکتی باید سهم بخش تعدیل و تعدیل‌ناپذیر بهای محصول تعیین شود. بصورت کلی پیشنهاد می‌شود هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه و تامین منابع مالی جزو بخش تعدیل‌ناپذیر در بهای محصول می‌باشد و سهم هزینه‌های بازسازی و نوسازی اساسی و بهره‌برداری و نگهداری جزو بخش تعدیل‌پذیر بهای محصول باشند.

بهای بخش تعدیل‌پذیر محصول براساس میانگین نرخ رشد شاخص کالا و خدمات مصرفی متناسب با دوره بهره‌برداری تجاری اعلام شده، توسط بانک مرکزی سالانه تعدیل می‌گردد.

### محاسبه استهلاک هزینه‌های سرمایه‌ای

در صورتی که طول عمر تاسیسات، کمتر از دوره بهره‌برداری تجاری باشد محاسبه و اعمال استهلاک براساس ماده ۱۵۱ قانون مالیات‌های مستقیم خواهد بود و در صورتیکه طول عمر تاسیسات بیشتر از دوره بهره‌برداری تجاری باشد، محاسبه و اعمال استهلاک به نسبت سنوات دوره بهره‌برداری تجاری لحاظ خواهد گردید.

## نحوه برآورد هزینه‌ها

### کسورات قانونی قرارداد

کسورات قانونی در قرارداد خرید محصول، تابع ضوابط قراردادهای خرید و فروش می‌باشند. بر اساس ماده (۱۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مالیات‌هایی که سرمایه‌گذاران در دوره احداث برای خرید کالا یا خدمت پرداخت نموده‌اند، حسب مورد از مالیات‌های وصول شده از آنها کسر و یا به آنها مسترد می‌گردد، لذا منظور نمودن مالیات بر ارزش افزوده در دوره احداث پروژه به عنوان یکی از اقلام هزینه در مدل مالی مجاز نیست.

در خصوص مالیات بر ارزش افزوده در دوران بهره‌برداری پروژه، در صورتی که پیش‌بینی درآمد پروژه بصورت خرید محصول توسط بخش عمومی باشد، مالیات در مدل مالی در نظر گرفته نمی‌شود و در صورتی که درآمد پروژه از محل پرداخت مستقیم کاربران نهایی حاصل شود، مالیات بر ارزش افزوده در مدل مالی در نظر گرفته می‌شود.

## روش‌های پیش‌بینی درآمد پروژه

1. پرداخت توسط مصرف کننده نهایی: در این روش بهای محصول پروژه مستقیماً از مصرف کننده نهایی توسط سرمایه‌گذار دریافت می‌شود.
2. پرداخت سایه (Shadow payment): در این روش پرداخت انجام گرفته توسط مصرف کننده نهایی به تنهایی اصل و فرع سرمایه‌گذاری را تأمین نمی‌کند و سرمایه‌پذیر موظف است برای هر واحد محصول ارائه شده، مبلغ تکمیلی به سرمایه‌گذار پرداخت نماید.
3. پرداخت بهای تولید: در این روش درآمد پروژه بر اساس مقدار محصول تولید شده و قیمت واحد مشخص، صرفاً توسط بخش عمومی پرداخت می‌شود.
4. پرداخت بر مبنای در دسترس بودن و بهای ظرفیت (Availability payment): در این روش بهای خدمات ارائه شده توسط سرمایه‌گذار بر اساس کیفیت و کمیت مشخص شده و قیمت‌گذاری معین توسط سرمایه‌پذیر پرداخت می‌شود.
5. پرداخت بر مبنای سرانه: در این روش بهای محصول پروژه بر اساس کیفیت و کمیت خدمات ارائه شده توسط سرمایه‌گذار و بهای واحد مشخص تعیین و توسط سرمایه‌پذیر پرداخت می‌شود.

## نحوه انجام ارزیابی مالی و اقتصادی پروژه



$NPV = PV_{\text{Cash Inflows}} - PV_{\text{Cash Outflows}}$	$PV_{\text{Cash Inflows}} = \text{ارزش حال جریان نقدینگی دریافتی}$ $PV_{\text{Cash Outflows}} = \text{ارزش حال جریان نقدینگی پرداختی}$
<b>Net Cash Flows from Operating Activities (NCFO)</b>	خالص جریان نقدینگی ناشی از فعالیت های عملیاتی
<b>Net Cash Flows from Investing Activities (NCFI)</b>	خالص جریان نقدینگی ناشی از فعالیت های سرمایه گذاری
<b>Net Cash Flows from Financing Activities (NCFE)</b>	خالص جریان نقدینگی ناشی از فعالیت های تامین مالی
$NPV = \sum_{t=1}^T \frac{\text{Net Cash Flows}}{(1 + IRR)^t} = 0$	نرخ بازدهی داخلی (IRR)
$WACC = W1 \times R1 + W2 \times R2 (1-t)$	WACC: میانگین موزون هزینه تامین سرمایه W1: سهم تامین منابع پروژه از طریق آورده سرمایه گذار W2: سهم تامین منابع مالی پروژه از طریق تسهیلات R1: نرخ سود مورد انتظار سهامداران سرمایه گذار R2: نرخ سود تسهیلات اخذ شده t: نرخ مالیات مطابق قانون مالیات مستقیم نکته: در محاسبه W1 و W2 باید سهم پیش خرید محصول کسر گردد.



## تحلیل حساسیت

تحلیل حساسیت برای نرخ بازگشت سرمایه در شرایط ذیل انجام می‌شود:

❑ افزایش هزینه سرمایه‌گذاری از ۱۰ تا ۵۰ درصد

❑ افزایش هزینه بهره‌برداری از ۱۰ تا ۵۰ درصد

❑ کاهش درآمد از ۱۰ تا ۵۰ درصد

## ملاحظات مالی

- تحلیل مالی از منظرهای سه گانه جریان نقدی پروژه، جریان نقدی سرمایه‌گذار و جریان نقدی بخش عمومی نگریسته شود. در بررسی جریان نقدی از منظر بخش عمومی منافع اجتماعی طرح شامل منفعت تسریع در دوره ساخت، کاهش تصادفات و مصرف سوخت و سایر موارد در نظر گرفته می‌شود و از منظر پروژه نیز لازم است هزینه‌های تملک لحاظ شوند. از منظر سرمایه‌گذار شرایط و جریانات نقدی تسهیلات و عواید ناشی از امور بیمه‌انکاری در نظر گرفته شده و فقط سهم وی از هزینه‌ها منظور می‌گردد.
- در خصوص پروژه‌هایی که بدون انتقال مالکیت به بخش غیردولتی طراحی و برنامه‌ریزی می‌شوند، ارزش زمین، مستحقات و دارایی‌های پروژه نباید در مدل مالی پروژه در نظر گرفته شود و تنها سرمایه‌گذاری باقیمانده برای اتمام و بهره‌برداری پروژه در مدل مالی در نظر گرفته می‌شود.
- در خصوص پروژه‌هایی که در آن انتقال مالکیت به بخش غیردولتی مدنظر است، برای ارزش‌گذاری پروژه از مفاد ماده (۷) دستورالعمل استفاده می‌شود.
- در صورت پیش‌بینی ایجاد تأسیسات جانبی اقتصادی در پروژه، وفق بند (۹) ماده (۱۰) دستورالعمل، میزان مجاز این تأسیسات تا حدی است که به هدف کمی اشاره شده در موافقتنامه طرح لطمه‌ای وارد نکند. در صورت نیاز به تغییر هدف کمی طرح، ضروری است توسط کمیسیون ماده ۲۱۵ برنامه پنجم توسعه (یا کمیسیون ماده ۲۳ قانون الحاق ۲) مورد تصویب قرار گیرد.

## تحلیل ریسک

اثر ریسک × احتمال وقوع ریسک × هزینه مبنای پروژه = هزینه ریسک

## تحلیل و ارزش گذاری ریسک

- در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی با توجه به پیچیدگی و عموماً طولانی مدت بودن قراردادهای آن، ریسک‌های زیادی در طول عمر پروژه وجود دارد.
- در اجرای تبصره (۴) ماده (۴) دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق (۲)، قبل از شروع فرآیند انتخاب سرمایه‌گذار، مطالعه جامعی برای شناسایی، ارزیابی کیفی و کمی، تخصیص و استراتژی‌های پاسخ ریسک‌های مختلف بر اساس شرایط و ویژگی‌های هر پروژه و مشخص نمودن مسئول هر ریسک توسط سرمایه‌پذیر انجام می‌شود. این اطلاعات در زمان انتخاب سرمایه‌گذار، مسئولیت‌ها و وظایف طرفین قرارداد و تعیین دیگر مفاد و شرایط قراردادی بکار می‌رود و بعنوان یکی از پیوست‌های اسناد واگذاری پروژه مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- سرمایه‌پذیر می‌تواند از نشریه شماره ۶۵۹ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با عنوان «مدیریت ریسک در پروژه‌ها» بعنوان راهنمایی برای تحلیل و ارزش‌گذاری ریسک‌های پروژه استفاده نماید.

## انواع ریسک پروژه



## انواع ریسک پروژه

- ❑ ریسک طراحی/فنی: ریسک ناکامی‌هایی که به مهندسی یا طراحی مرتبط باشد.
- ❑ ریسک کسب زمین: ریسکی که طبق آن خرید زمین موجب تاخیر در کل زمان‌بندی پروژه شود.
- ❑ ریسک موافقت محیطی: ریسکی که طبق آن کسب موافقت محیطی موجب تاخیر در کل زمان‌بندی پروژه ریسک ساخت: ریسکی که در نتیجه ساخت اشتباه یا تاخیر در ساخت، هزینه‌های پروژه افزایش یابد.
- ❑ ریسک عملیاتی: ریسکی که در آن هزینه حفظ دارایی‌ها در شرایط مناسب (مثل هزینه‌های پشتیبانی) متفاوت از بودجه باشد. همچنین ریسکی که هزینه‌های عملیاتی بودجه متفاوت از بودجه باشد.
- ❑ ریسک تقاضا: درآمد ناشی از تقاضای کمتر از میزان پیش‌بینی شده یا قیمت پایین‌تر از میزان پیش‌بینی شده.
- ❑ ریسک مالی: هزینه‌های مرتبط با پوشش ناکافی مالی و یا مدیریت نامناسب بدهی‌ها. همچنین ریسک اینکه تورم بالاتر از میزان پیش‌بینی شده در بودجه باشد. در نهایت اینکه ارزش باقیمانده دارایی در پایان دوره، پایین‌تر از میزان پیش‌بینی شده آن در بودجه باشد.
- ❑ ریسک محیطی: هزینه‌های مرتبط با اینکه دادخواهی‌های محیطی پیش‌بینی نشده
- ❑ ریسک مقرراتی: هزینه‌های تاخیر در تایید پروژه، تغییرات در سیاست‌ها و قوانین و ...

## ریسک‌ها باید به بخشی که به نحو بهتری بتواند آن را مدیریت کند منتقل شود

ریسک	بخش مناسب ریسک‌پذیر	دلایل
ریسک طراحی/افنی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک کسب زمین	بخش عمومی	بخش خصوصی ممکن است از توانمندی لازم برای تضمین چنین زمینی برخوردار نباشد.
ریسک موافقت محیطی	بخش عمومی	موافقت محیطی همانا موافقت‌های بخش عمومی می‌باشد.
ریسک ساخت	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک عملیاتی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک تقاضا	عمدتاً بخش عمومی	بخش خصوصی عواملی را که به کنترل ریسک تقاضا می‌پردازند را کنترل نمی‌کند.
ریسک مالی	عمدتاً بخش خصوصی	تامین مالی کنندگان بخش خصوصی بطور کامل مسئول ریسک‌های پروژه خواهند بود.
ریسک محیطی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک مقرراتی	بخش عمومی	بخش خصوصی هیچگونه کنترلی بر این عوامل ندارد.

## نکات تکمیلی

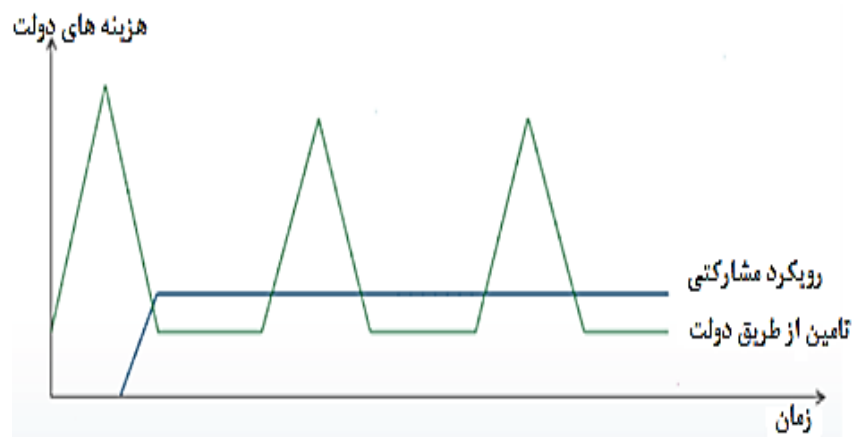
- ❖ بعد از محاسبه هزینه‌های ریسک، باید زمان وقوع این هزینه‌ها نیز در جریان نقدینگی پروژه مشخص گردد.
- ❖ تعیین زمانبندی جریان نقدینگی ریسک‌ها به دو علت اهمیت دارد: اول اینکه تأثیر تورم بر هزینه آن باید در نظر گرفته شود و دوم اینکه هر ریسک جریان نقدینگی مربوط به خود را دارد که در محاسبه ارزش فعلی کل تأثیرگذار است

## VFM in Public Private Partnership

**VFM**  
Value For Money



### شکل کلی هزینه های دولت در روش های مشارکتی و سنتی در طول زمان



## تحلیل VFM از منظر سرمایه‌پذیر

- مهمترین دلیل استفاده از روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی دستیابی به ارزش کسب شده بیشتر در مقابل منابع صرف شده (Value for Money) نسبت به روش‌های متعارف ارجاع پروژه می‌باشد.
- بهره‌گیری از مشارکت عمومی - خصوصی در هر پروژه لزوماً منجر به افزایش منافع نشده و در برخی موارد نیز ممکن است استفاده از روش‌های مشارکتی باعث افزایش هزینه برای دستگاه اجرایی گردد. لذا به منظور انتخاب روش انجام پروژه به شکل مشارکتی یا روش متعارف، عوامل مختلف در شکل‌گیری مفهوم Value for Money در هر پروژه بررسی و ارزش‌گذاری می‌شود تا مبنایی برای تصمیم‌گیری قرار گیرد.

## مبانی تحلیل ارزش در قراردادهای مشارکتی

قدم اول در تحلیل ارزش کسب شده محاسبه شاخص بخش دولتی (Public Sector Comparator) می‌باشد. مفهوم PSC عبارت از هزینه فرضی انجام یک پروژه است در صورتی که توسط دولت تأمین مالی، اجرا و بهره‌برداری شود و با در نظر گرفتن هزینه ریسک‌های به عهده دولت برآورد می‌شود. این شاخص می‌بایست مطابق با مشخصات خروجی مطلوب، ریسک‌های مورد تعهد و با فرض کارآمدترین شکل ممکن در اجرای پروژه توسط دولت بوده و مقدار آن به صورت ارزش فعلی خالص جریان نقدینگی پروژه محاسبه می‌گردد.

## اجزای تشکیل دهنده PSC

اجزای تشکیل دهنده PSC معمولاً شامل موارد زیر است:

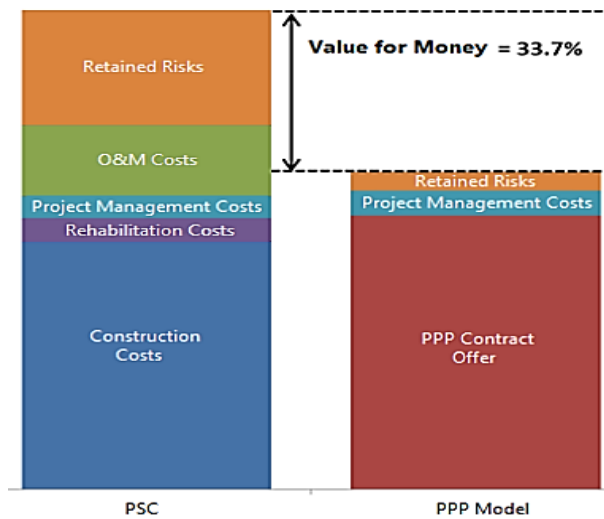
- هزینه‌های پایه پروژه: شامل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم مربوط به زمان ساخت و بهره‌برداری که با زمان و میزان اهداف کمی پروژه ارتباط دارد.
- هزینه‌های تأمین مالی: هزینه‌های تأمین منابع مالی آن بخش از اعتباراتی که از منابع عمومی تأمین نشده است (مانند بهره وام بانک‌ها، سود اوراق مشارکت و...) و همچنین هزینه‌های فرصت برای اعتباراتی که توسط دولت پرداخته می‌شود.
- هزینه‌های ریسک: شامل هزینه‌های اضافی که احتمال دارد در زمان انجام پروژه به هزینه‌های آن اضافه شود (مانند هزینه‌های تطویل پروژه، هزینه‌های بهره‌وری پایین و...). در واقع با مشارکت بخش خصوصی انتظار می‌رود همواره بخشی از هزینه‌های ریسک کاهش یابد.

## اجزای تشکیل دهنده PSC

اجزای تشکیل دهنده PSC معمولاً شامل موارد زیر است:

- هزینه‌های بی طرف کردن رقابت: این هزینه‌ها در واقع هزینه‌های قانونی است (عموماً هزینه‌های مالیاتی) که در صورت مشارکت بخش خصوصی در یک پروژه بر اساس قوانین مالی می‌بایست به دولت پرداخت شود و در صورت عدم مشارکت بصورت عدم‌النتفع برای دولت در نظر گرفته می‌شود و به مقدار PSC اضافه می‌گردد.
- دیگر هزینه‌های جانبی: شامل هزینه‌های خدماتی و معاملاتی می‌باشد که بسته به روش انجام پروژه متفاوت می‌باشد؛ مانند هزینه‌های مدیریت پروژه، هزینه‌های قانونی و حقوقی، هزینه‌های خدمات مهندسی، هزینه‌های استهلاک دارایی، هزینه‌های پرداخت حقوق بازنشستگی و غیره. این هزینه‌ها بسته به جزئیات و فرآیندهای اجرایی هر روش متفاوت بوده و می‌بایست در کل چرخه عمر پروژه پیش‌بینی و برآورد شوند.

## ارزیابی VFM برای دو بخش خصوصی و دولتی



•  $VfM = NPV \text{ of PSC} - NPV \text{ of PPP}$  or  $VfM (\%) = (NPV \text{ of PSC} - NPV \text{ of PPP}) / NPV \text{ of PSC}$  •

با تشکر از توجه شما

