

نقد و بررسی دستورالعمل شرایط واگذاری
طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۸۵۲
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. نقد به کلیت دستورالعمل
۳.....	۲. بررسی مواد دستورالعمل
۲۰.....	جمع بندی
۲۱.....	منابع و مأخذ



نقد و بررسی دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ویرایش اول)

چکیده

دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که توسط شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۲ به تصویب رسیده است در رابطه با ماده (۲۷) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تنظیم شده است. تهیه این دستورالعمل از آن جهت که اقدامی در راستای واگذار کردن طرح‌ها به بخش خصوصی است امری پسندیده است ولی مفاد دستورالعمل دارای نقاط ابهام و اشکال متعددی است که در این گزارش به آنها پرداخته شده است.

ابهام تعاریف، تعارض با برخی قوانین مادر (مانند قانون برگزاری مناقصات و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی)، تغییر فرآیندهای واگذاری پروژه‌ها و استفاده دولت از خدمات بخش غیردولتی، ارائه مفادی که نیاز به قانونگذاری جداگانه داشته و فراتر از آیین‌نامه‌نویسی هستند و همچنین ورود به حوزه‌هایی فراتر از حوزه شمول ماده (۲۷) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از جمله ابهامات موجود در این رابطه هستند.

با توجه به نکات فوق در درجه اول پیشنهاد می‌شود دستورالعمل مذکور به منظور تجدیدنظر بنیادی و بازگشت به موازین قانونی و فنی متوقف شود و در اسرع وقت لایحه قانونی جامع جهت ساماندهی طرح‌های عمرانی (با لحاظ کردن رویکردهای نوین و روزآمد) ارائه شود. در صورت اصرار بر محصور ماندن در روش صدور دستورالعمل، پیشنهاد می‌شود اصلاحات زیر انجام گیرد:

۱. جهت واگذاری طرح‌ها از پتانسیل قانون برگزاری مناقصات استفاده شده و موادی از دستورالعمل که ناقض این امر هستند (ماده (۴)) حذف شوند. استفاده از قانون مذکور هم کارآیی واگذاری‌ها را نسبت به دستورالعمل فعلی افزایش می‌دهد و هم موجبات بروز فساد را کاهش می‌دهد.

۲. فرآیند در نظر گرفته شده در دستورالعمل با توجه به تأسیس کارگروه‌های مختلف، بسیار پیچیده بوده و عملاً واگذاری طرح‌ها را دچار چالش می‌کند. درحالی که هدف اصلی تهیه دستورالعمل، تسهیل فرآیند واگذاری البته به صورت قاعده‌مند می‌باشد.

۳. به طور جدّ پیشنهاد می‌شود فرآیندهای در نظر گرفته شده در دستورالعمل کاملاً شفاف و اطلاع‌رسانی شود. برای مثال اسناد تهیه شده برای طرح‌ها و واگذاری آنها و نظرات کارگروه‌های مختلف با استفاده از سایت اینترنتی که برای این امر در نظر گرفته می‌شود کاملاً شفاف و در معرض دید عموم قرار بگیرد.

مقدمه

واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یکی از اولویت‌های اعلام شده توسط دولت است. برای این منظور دولت تلاش‌هایی جهت استفاده از پتانسیل‌های قانونی کشور جهت استفاده از توانمندی بخش خصوصی در تکمیل و بهره‌برداری از طرح‌های نیمه‌تمام انجام داده است. در این راستا شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۲ به استناد ماده (۲۷) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۱، دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، نیمه‌تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری به بخش غیردولتی را تصویب و ابلاغ نموده است. این دستورالعمل به موجب مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۲ به شماره ۹۵۵۹۳/ت/۵۲۴۶۶ هـ هیئت محترم وزیران تنفیذ شده است. مطالعه مفاد دستورالعمل حاکی از وجود برخی مشکلات و تعارض‌های قانونی است. در این گزارش این دستورالعمل در دو قسمت بررسی می‌شود. ابتدا کلیت دستورالعمل و نقدهای وارده به آن مطرح شده و سپس نقدهای وارده به بندهای دستورالعمل در قالب جدول ارائه می‌گردد.

۱. نقد به کلیت دستورالعمل

همانطور که پیشتر اشاره شد در این قسمت برخی نقدهایی که به کلیت دستورالعمل وارد می‌شود مطرح می‌گردد. الف) این دستورالعمل شامل مجموعه‌ای از احکام برای مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی دولت است و تناسبی با مفاد ماده (۲۷) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ندارد. گفتنی است ماده مذکور در مورد واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و در قالب سه بند تهیه شده است.

ب) در صدر ماده (۲۷) قانون یاد شده به دولت اجازه داده شده است اقدامات بندهای «الف» تا «ج» ذیل ماده را به عمل آورد. اما نکته قابل توجه آن است که صرفاً بند «الف» ماده یاد شده موکول به تصویب شورای محترم اقتصاد شده است، لکن در دستورالعمل تهیه شده بندهای «ب» و «ج» نیز در

۱. ماده (۲۷) - 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.

تبصره «۱» - درآمد دولت ناشی از اجرای احکام این ماده پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور و از محل ردیف خاصی که برای این منظور در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و نیز اعتبار ردیف‌های مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قالب تسهیلات و وجوه اداره شده شامل یارانه، سود و کارمزد و یا تسهیلات و کمک و سایر روش‌های تأمین مالی مورد تصویب شورای اقتصاد به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و یا تبدیل به احسن نمودن تجهیزات سرمایه‌ای و اموال غیرمنقول در قالب موافقتنامه متبادله با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قابل اختصاص است.

تبصره «۲» - کمک‌های بلاعوض موضوع این ماده، درآمد اشخاص تلقی نمی‌شود و مشمول پرداخت مالیات بر درآمد نیست.



همین قالب مورد حکم قرار گرفته‌اند. گفتنی است در بند «الف» نیز صرفاً تصمیم‌گیری در مورد «قالب قراردادی و شرایط واگذاری پروژه‌ها» به شورای اقتصاد واگذار شده است.

ج) هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در حوزه‌های چهارگانه سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ به موجب تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی موکول به ارائه لایحه پیرامون حوزه‌های مزبور از طرف دولت و تصویب آن در مجلس شده که هنوز این لایحه از سوی دولت به مجلس ارائه نشده است. صدور احکام عام واگذاری در قالب دستورالعمل جدید (و شمول حوزه‌های چهارگانه مذکور در این دستورالعمل) مخالف با قانون نامبرده است.

د) براساس این دستورالعمل، وظیفه واگذاری طرح‌ها، به دستگاه‌های اجرایی محول شده است، حال آنکه اجازه انجام این کار حسب ماده (۲۷) قانون یاد شده به دولت داده شده است. به‌علاوه این مصوبه با نادیده گرفتن بند «ح» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تمرکز در امر واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی توسط سازمان خصوصی‌سازی را که هدف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده تحت‌الشعاع قرار داده است.

ه) در واگذاری سهام بنگاه‌ها و اموال تکمیل شده اعم از دارایی‌های غیرمنقول یا ثابت نظیر زمین و مستغلات، عین مبیع به‌عنوان وثیقه معامله از خریداران در توثیق دولت قرار می‌گیرد و عموماً تا پایان دوره تعهدات مالی خریدار یا بعضاً طبق توافقات قراردادی فی‌مابین فروشنده و خریدار به‌عنوان تضمین و ترهین در وثیقه قرار می‌گیرند. لکن در واگذاری مصادیق موضوع این دستورالعمل در اکثریت موارد وجود این دسته از تضامین محل سؤال است و در مورد سایر تضامین متصور نیز جزئیات لازم در دستورالعمل دیده نمی‌شود.

و) دستورالعمل مورد نظر بدون وجود زیربنای قانونی در ماده (۲۷)، روش «مذاکره» را به‌عنوان یکی از روش‌های فروش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته است که علاوه بر مخاطرات جدی مالی و محاسباتی و تالی فاسد فراوان، فاقد هرگونه وجهت و محمل قانونی است. بالاخص که در ماده (۵) دستورالعمل، مذاکره رقابتی و مذاکره بدون فرآیند رقابتی مجاز شناخته شده‌اند که هر دو فاقد وجهت و مبنای قانونی هستند. ضمناً در قانون برگزاری مناقصات نیز بحثی از این روش‌ها به میان نیامده است. علی‌رغم سازگاری قانون برگزاری مناقصات (۱۳۸۳) با روش‌های واگذاری طرح‌ها و پروژه‌ها، سازوکارهای این قانون نقض شده است.

۲. بررسی مواد دستورالعمل

در ادامه بندهای دستورالعمل مذکور به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

جدول بررسی مواد دستورالعمل

نظر کارشناسی	متن ماده
در متن ماده (۲۷) قانون و سایر قوانین مادر مالی و محاسباتی بحث از طرح است و اعتبارات در پیوست ۱ قانون بودجه نیز بر مبنای طرح تخصیص داده می‌شود، ولی در این دستورالعمل بر واحد پروژه جهت واگذاری تمرکز شده است.	ماده (۱) - تعاریف ۱. پروژه: پروژه‌های جدید، نیمه‌تمام، آماده بهره‌برداری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در راستای هدف اصلی طرح به صورت مستقل یا وابسته است و در قالب یک یا چند پروژه درون یک طرح قرار دارد.
	۲. دستگاه اجرایی: منظور دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات می‌باشد.
	۳. دستگاه بهره‌بردار: دستگاهی است که پس از اجرا و تکمیل طرح تملک دارایی سرمایه‌ای طبق قوانین و مقررات مربوط موظف به بهره‌برداری و نگهداری از آن می‌گردد.
مشخص نیست مراد از دستگاه مرکزی چیست. آیا مراد واحد ملی دستگاه اجرایی است؟ در ضمن «واحدهای تابع» تعریف نشده‌اند.	۴. دستگاه مرکزی: واحد مرکزی دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات که طبق مقررات، وظیفه راهبری واحدهای تابع را برعهده دارند.
	۵. سازمان: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
	۶. سرمایه‌پذیر: به دستگاه اجرایی واگذارکننده طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و امضاکننده قرارداد واگذاری اطلاق می‌شود.
	۷. سرمایه‌گذار: به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی اعم از داخلی، خارجی و یا ترکیبی از داخلی و خارجی که به صورت انفرادی یا در قالب کنسرسیوم طرف قرارداد واگذاری با سرمایه‌پذیر است، اطلاق می‌گردد.
	۸. شرکت پروژه: شرکتی که سرمایه‌گذار برای انجام پروژه در صورت لزوم تأسیس می‌کند.
تعریف طرح در دستورالعمل براساس بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه آورده شده که مغایر با تعریف آن در ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ (که قانون اصلی قانون الحاق و براساس نظام GFS است) می‌باشد.	۹. طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای: مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی، فنی، اقتصادی یا اجتماعی توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود و طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا یا مطالعات اجرا



نظر کارشناسی	متن ماده
	می‌شود و تمام یا قسمتی از هزینه‌های آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود.
	۱۰. طرح‌های خودگردان: پروژه‌هایی که دارای توجیه مالی برای سرمایه‌گذار بوده و عواید ناشی از پروژه، هزینه‌ها و سود مورد نظر سرمایه‌گذار را پوشش می‌دهد.
	۱۱. طرح‌های غیرخودگردان: پروژه‌هایی که در صورت عدم حمایت (اعم از تضمین خرید محصول، تضمین حداقل تقاضا و سایر مشوق‌ها) دارای توجیه مالی برای سرمایه‌گذار نیست.
	۱۲. فهرست کوتاه: فهرست اسامی و مشخصات متقاضیانی که در ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذار مورد تأیید قرار گرفته و جهت ارائه پیشنهاد مالی از آنها دعوت می‌شود.
	۱۳. قرارداد واگذاری: قراردادی است که بین سرمایه‌پذیر و سرمایه‌گذار منعقد شده تا در چارچوب آن سرمایه‌گذار مسئولیت توأم انجام فعالیت (یک یا ترکیبی از موارد) امور مدیریت، سرمایه‌گذاری، طراحی، ساخت، تدارکات، بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری را به عهده بگیرد. قراردادهای اجاره طرح، خرید بلندمدت و یا پیش‌خرید محصول طرح، بهبود کارایی آب و انرژی و یا سایر قراردادهای شناخته شده از انواع این قراردادها می‌باشند.
	۱۴. قیمت پایه: قیمتی که توسط کارشناس قیمتگذاری بر مبنای روش‌های مندرج در این دستورالعمل بر اساس اسناد هزینه‌کرد طرح یا پروژه محاسبه شده و توسط کارگروه واگذاری مورد تأیید قرار می‌گیرد.
مشخص نیست منظور از «هیئت کارشناسی متناسب» چه هیئتی است. مشخص نبودن اعضای هیئت زمینه را برای تصمیمات سلیقه‌ای در تعیین ترکیب هیئت فراهم می‌کند.	۱۵. کارشناس قیمتگذاری: شخص حقیقی یا حقوقی تعیین‌کننده قیمت پایه پروژه قابل واگذاری شامل کارشناس رسمی یا هیئت کارشناسی متناسب در حدود صلاحیت حرفه‌ای به انتخاب کارگروه واگذاری.
ترکیب اعضای این کارگروه متناظر کمیسیون ماده (۲۱۵) تعیین شده‌اند. در حالی که اعضای کمیسیون مورد نظر برای مأموریت آن کمیسیون خاص	۱۶. کارگروه ساماندهی: کارگروهی است که به منظور تصمیم‌گیری، راهبری و نظارت در مورد واگذاری پروژه در سازمان تشکیل شده و اعضای آن متناظر کمیسیون ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

نظر کارشناسی	متن ماده
(تصویب طرح‌های جدید) نیز مناسب نبودند. لذا تکرار این ترکیب در این کارگروه مناسب نیست.	
	<p>۱۷. کارگروه ساماندهی استان: کارگروهی است که به منظور تصمیم‌گیری، راهبری و نظارت در مورد واگذاری پروژه استانی (که منابع آنها از اعتبارات استانی تأمین می‌شود) در سازمان استانی تشکیل می‌گردد. اعضای کارگروه شامل استاندار (رئیس)، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استانی (دبیر)، رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان و رئیس یا مدیر کل دستگاه‌های اجرایی ذیربط (حسب مورد) می‌باشد.</p>
مشخص نیست حضور نماینده وزارت اقتصاد، سازمان مدیریت و دادگستری چه توجیهی دارد. بفرض اگر بنا بر حضور نماینده سازمان مدیریت باشد، مشخص نیست چرا نماینده سازمان مدیریت استان مورد توجه قرار گرفته است. همچنین ابهام مذکور در رابطه با بند «۴» ماده (۱) پیرامون دستگاه مرکزی پابرجاست.	<p>۱۸. کارگروه واگذاری: کارگروهی که در دستگاه مرکزی به ریاست بالاترین مقام آن دستگاه و عضویت معاون ذی‌ربط، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، نماینده وزارت دادگستری و یک نفر کارشناس صاحب‌نظر به تشخیص رئیس دستگاه مرکزی و به منظور نظارت بر انجام مراحل واگذاری پروژه تشکیل می‌گردد.</p>
	<p>۱۹. کارگروه واگذاری استان: کارگروهی که در دستگاه اجرایی استانی به ریاست بالاترین مقام آن دستگاه و عضویت مدیران استانی ذی‌ربط شامل نماینده استاندار، نماینده سازمان امور اقتصادی و دارایی و نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و به منظور نظارت بر انجام مراحل واگذاری پروژه استانی (که منابع آنها از اعتبارات استانی تأمین می‌شود) تشکیل می‌گردد.</p>
	<p>۲۰. گزارش تصمیم به واگذاری: گزارش ارزیابی است که در آن شاخص‌های فنی، اقتصادی، مالی و قراردادی و سازوکار 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.</p>
	<p>ماده (۲) - سازوکار اجرایی واگذاری پروژه در دستگاه اجرایی و کارگروه واگذاری الف) دستگاه اجرایی گزارش تصمیم به واگذاری برای پروژه‌های پیشنهادی خود را به کارگروه واگذاری ارسال می‌نماید.</p>



نظر کارشناسی	متن ماده
	ب) کارگروه واگذاری نسبت به بررسی و تأیید گزارش تصمیم به واگذاری اقدام نموده و در صورت تأیید برای اعلام نظر به کارگروه ساماندهی ارسال می‌نماید. ج) دستگاه اجرایی مکلف است ظرف مدت ۱۰ روز کاری بعد از تصویب گزارش تصمیم به واگذاری پروژه توسط کارگروه ساماندهی، نسبت به شروع فرآیند انتخاب سرمایه‌گذار مطابق ماده (۴) این دستورالعمل و انتشار آگهی فراخوان عمومی اقدام نماید.
	تبصره «۱» - کارگروه واگذاری مکلف است لیست پروژه‌های مشمول واگذاری را تا ۳۰ مهرماه هر سال، جهت درج در لایحه بودجه سنواتی به کارگروه ساماندهی ارسال نماید.
لازم است پروژه وابسته و غیروابسته جداگانه و صراحتاً تعریف شوند. همچنین در بقیه مواد دستورالعمل از این تقسیم‌بندی استفاده نشده است.	تبصره «۲» - در پروژه‌های غیروابسته که از لحاظ کاربری و اجرایی نسبت به دیگر پروژه‌های یک طرح مستقل هستند، واگذاری پروژه‌ها به‌طور مستقل مجاز می‌باشد و در پروژه‌های وابسته واگذاری پروژه به تنهایی با مجوز کارگروه ساماندهی بلامانع است.
	تبصره «۳» - کارگروه واگذاری موظف است هر چهار ماه یکبار، گزارش عملکرد درخصوص پیشرفت فرآیند واگذاری پروژه‌ها را به کارگروه ساماندهی ارسال نماید.
	تبصره «۴» - قرار گرفتن 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.
	تبصره «۵» - در موارد استفاده از سرمایه‌گذار خارجی، اخذ موافقت اولیه از سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی توسط دستگاه اجرایی ضروری است.
	تبصره «۶» - در صورت عدم وجود چارچوب قراردادی مصوب در دستگاه اجرایی، سرمایه‌پذیر می‌تواند از چارچوب موافقتنامه مشارکت عمومی - خصوصی ابلاغی سازمان به شماره ۱۷۲۸۰۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ و اصلاحات بعدی آن، به‌عنوان راهنما جهت تدوین متن قرارداد استفاده نماید.
	تبصره «۷» - وظایف و اختیارات کارگروه واگذاری استان در رابطه با پروژه‌های استانی عیناً مطابق وظایف و اختیارات کارگروه واگذاری است.

نظر کارشناسی	متن ماده
<p>مسئولیت‌هایی به عهده این کارگروه گذاشته شده که بعضاً وظیفه ذیحساب یا عوامل دستگاه اجرایی است (نظیر تجمیع اطلاعات، تسهیل اخذ مجوزها و تضمین‌ها و...).</p> <p>با وظایف مندرج در این بند پیش‌بینی می‌شود که کارگروه مزبور یا اقدام اجرایی خاصی نکند یا اینکه به دلیل همپوشانی و مداخله در وظایف دستگاه‌های اجرایی، مشکلات و تعارضات بین دستگاهی ایجاد شود.</p>	<p>ماده (۳) سازوکار اجرایی واگذاری پروژه در سازمان و کارگروه ساماندهی</p> <p>الف) کارگروه ساماندهی وظیفه هماهنگی، پشتیبانی، راهبری و نظارت در مراحل واگذاری پروژه شامل راه‌اندازی فرآیند سرمایه‌گذاری، ساخت و بهره‌برداری پروژه‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری، تجمیع اطلاعات، تسهیل اخذ مجوزها و تضمین‌ها، اطمینان از پرداخت تعهدات سرمایه‌پذیر مطابق فرآیند این دستورالعمل، را برعهده دارد.</p>
<p>اولاً طرح عمرانی در پیوست شماره ۱ لوایح بودجه درج می‌شود نه پروژه ثانیاً کارگروه ساماندهی مجاز به درج پروژه در لایحه بودجه سنواتی نیست، بلکه می‌تواند پیشنهاد بدهد.</p> <p>پیشنهاد می‌شود اظهار نظر کارگروه و گزارش پیشرفت کار مورد نظر در این بند به اطلاع عموم برسند.</p>	<p>ب) وظایف کارگروه ساماندهی به شرح زیر است:</p> <p>۱. بررسی گزارش تصمیم به واگذاری و اعلام نظر ظرف مدت ۲۰ روز کاری</p> <p>۲. ارائه گزارش پیشرفت واگذاری پروژه‌ها به تفکیک دستگاه‌های مرکزی به هیئت دولت</p> <p>۳. درج پروژه‌های مشمول واگذاری در لایحه بودجه سنواتی</p>
	<p>تبصره «۱» - در صورت عدم اعلام نظر کارگروه ساماندهی ظرف مدت‌های پیش‌بینی شده، پیشنهادهای ارائه شده کارگروه واگذاری به منزله تأیید تلقی می‌گردد.</p>
	<p>تبصره «۲» - کارگروه ساماندهی حسب مورد می‌تواند رأساً نسبت به تعیین پروژه‌های نیمه‌تمام یا آماده بهره‌برداری قابل واگذاری اقدام نموده و در صورت دارا بودن شرایط واگذاری، دستگاه اجرایی مکلف است نسبت به تهیه گزارش فنی، مالی و اقتصادی اقدام نماید.</p>
	<p>تبصره «۳» - وظایف و اختیارات کارگروه ساماندهی استان در رابطه با پروژه‌های استانی عیناً مطابق وظایف و اختیارات کارگروه ساماندهی است.</p>
<p>لازم است فرآیند ارزیابی فنی و مالی پیشنهادها و سایر اموری که در قانون برگزاری مناقصات پیش‌بینی شده است، بر مبنای قانون مذکور انجام شود. در غیر این صورت فرآیند مورد نظر دستورالعمل، فرآیندی متعارض با قانون برگزاری مناقصات خواهد بود.</p>	<p>ماده (۴) - فرآیند انتخاب سرمایه‌گذار (ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذار و ارزیابی فنی و مالی پیشنهاد)</p> <p>انتخاب سرمایه‌گذار باید در یک فرآیند رقابتی و به ترتیب ذیل صورت می‌پذیرد:</p>



نظر کارشناسی	متن ماده
<p>با توجه به اینکه طبیعتاً در چند بند این دستورالعمل نمی‌توان فرآیندی جامع‌تر و کارآمدتر نسبت به قانون برگزاری مناقصات طراحی نمود، پیش‌بینی می‌شود این بندها به ناکارآمدی و فساد در فرآیند واگذاری منجر شود.</p>	<p>الف) بررسی صلاحیت و اهلیت مالی، فنی و عمومی سرمایه‌گذار متناسب با هر پروژه توسط کمیته فنی بازرگانی و براساس راهنمای ارائه شده توسط سازمان به شرح ذیل انجام می‌شود:</p> <ol style="list-style-type: none">انتشار آگهی شناسایی و ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذار برای هر پروژه حداقل دو نوبت در روزنامه‌های کثیرالانتشار و پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومیتحویل اسناد ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذار و اسناد فنی پروژه به متقاضیانبازدید از سایت پروژه و برگزاری جلسه پرسش و پاسخ و تشریح اسناد در صورت لزومارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذارارزیابی اولیه پیشنهادهای فنیتشکیل جلسه بررسی پیشنهادهای فنی با دعوت از متقاضیان تأیید شده در جزء «۴» بند «الف» این ماده در صورت لزومرفع نقص و تکمیل استعلام‌ها و یا جایگزینی پیشنهادهای فنی توسط متقاضیان در مهلت مقرر در صورت لزومتأیید و یا رد متقاضیان، تهیه فهرست کوتاه و ارائه گزارش ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذاران و ارزیابی فنی به کمیسیون معاملات
<p>بر مبنای اجزای «۳» و «۴» این بند، با توجه به اینکه ملاک انتخاب شدن سرمایه‌گذار صرفاً ارزش حال کل پرداختی سرمایه‌پذیر است، سرمایه‌گذار ممکن است به انگیزه برنده شدن در مناقصه، در ازای افزایش عوارض دریافتی از مردم، پرداختی کمتری از دولت دریافت کند. لذا معیار کمترین ارزش حال پرداختی به سرمایه‌پذیر باید با مقید شدن عوارض/قیمت عرضه محصول طرح مبنا قرار گیرد.</p> <p>در رابطه با جزء «۵» این ماده، بحث خرید و فروش توأم مطرح شده که کاملاً مبهم است.</p>	<p>ب) ارزیابی پیشنهاد مالی سرمایه‌گذار توسط کمیته فنی بازرگانی و تصویب آن توسط کمیسیون معاملات در چارچوب ذیل صورت می‌پذیرد:</p> <ol style="list-style-type: none">ارسال دعوتنامه و دریافت پیشنهادهای مالی از متقاضیان تأیید شده در ارزیابی بند «الف» این مادهارزیابی پیشنهادهای مالی و مذاکره رقابتی برای انتخاب مناسب‌ترین پیشنهادتعیین سرمایه‌گذار برنده مناقصه براساس کمترین ارزش حال کل پرداختی سرمایه‌پذیر تا پایان مدت قرارداد به شرکت پروژه یا سرمایه‌گذار انجام می‌شود.تعیین سرمایه‌گذار برنده مزایده براساس بیشترین ارزش حال کل دریافتی سرمایه‌پذیر تا پایان مدت قرارداد انجام می‌شود.

نظر کارشناسی	متن ماده
	۵. پروژه‌هایی که خرید و فروش به صورت توأم است (از جمله چارچوب بیع متقابل)، براساس توابع متغیر و مدل‌های مالی که در شرایط رقابتی مناسب‌ترین پیشنهاد مالی را برای سرمایه‌پذیر داشته باشد مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.
	تبصره «۱» - سرمایه‌پذیر می‌تواند مراحل ارزیابی در بند «الف» و «ب» این ماده را در یک مرحله انجام دهد.
اصولاً موضوع «پیشنهاد پروژه جدید از طرف سرمایه‌گذار» در ماده (۲۷) قانون الحاق (۲) وجود ندارد. و مراد از طرح‌های جدید مطرح در ماده (۲۷) قانون مذکور طرح‌های جدیدی است که علی‌القاعده مجوز کمیسیون ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم را دارا بوده و در اصل آماده برای شروع اجرا هستند.	تبصره «۲» - در صورتی که پیشنهاد پروژه جدید از طرف سرمایه‌گذار به سرمایه‌پذیر ارائه شود، سرمایه‌پذیر ضروری است با بررسی و در صورت نیاز تکمیل آن و اخذ مجوزهای لازم، از طریق فرآیندهای اشاره شده در این دستورالعمل، پروژه مورد نظر را به منظور ایجاد فرآیند رقابتی در انتخاب سرمایه‌گذار به فراخوان عمومی گذارد.
طبق این تبصره خرید طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط شرکت‌های دولتی پس از تصویب مجمع آن شرکت‌ها مجاز شناخته است. این امر به وضوح با اهداف ماده (۲۷) مورد اشاره و همچنین قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در تناقض است. زیرا هر دو این قوانین به منظور استفاده از توانمندی بخش غیردولتی در اجرای امور اقتصادی کشور مصوب شده‌اند. همچنین این امر با توجه به وجود روابط میان دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی احتمال بروز رفتارهای رانت‌جویانه را افزایش می‌دهد.	تبصره «۳» - شرکت‌های دولتی پس از تصویب در مجمع خود و در صورت تأیید توسط سازمان، مجاز به اعلام آمادگی و ارائه پیشنهاد هستند.
	تبصره «۴» - 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 (سرمایه‌پذیر، سرمایه‌گذار، مشترک بین سرمایه‌پذیر و سرمایه‌گذار و شخص ثالث) توسط سرمایه‌پذیر انجام می‌شود. این اطلاعات در زمان انتخاب



نظر کارشناسی	متن ماده
	سرمایه‌گذار، مسئولیت‌ها و وظایف طرفین قرارداد و تعیین دیگر مفاد و شرایط قراردادی به کار می‌رود و به‌عنوان یکی از پیوست‌های اسناد واگذاری پروژه مورد استفاده قرار می‌گیرد.
تهیه چارچوبی بسیار ساده جهت واگذاری طرح‌ها به شیوه مذاکره، با حضور بخش خصوصی در فضای سالم رقابتی در تعارض است. در قانون برگزاری مناقصات و نیز قانون آیین‌نامه معاملات دولتی بحثی از مذاکره رقابتی و مذاکره غیررقابتی نه در امر خرید و نه در امر فروش وجود ندارد. لذا ساز و کار مطرح شده در این ماده مبنای قانونی ندارد. در واقع لفظ مذاکره رقابتی صرفاً ترجمه اصطلاح Competitive Dialogue است، ولی مشخص نیست دقیقاً چه سازوکار مد نظر تهیه‌کنندگان دستورالعمل بوده است.	ماده (۵) - جایگاه مذاکره در انتخاب سرمایه‌گذار الف) مذاکره رقابتی در ارزیابی فنی و مالی صرفاً در صورتی که موجب کاهش بهای محصول پروژه یا افزایش بهره‌وری مالی برای سرمایه‌پذیر گردد امکانپذیر است و در موارد ذیل صورت می‌گیرد: - مذاکره رقابتی در خصوص پیشنهادهای فنی و اصلاح و یا تغییر مشخصات پروژه توسط سرمایه‌پذیر و ارائه پیشنهادهای جایگزین توسط سرمایه‌گذاران. - مذاکره رقابتی در خصوص پیشنهادهای مالی مشروط بر آنکه منجر به کاهش بهای محصول پروژه یا افزایش بهره‌وری مالی و به‌طور کلی تغییر پیشنهاد مالی سرمایه‌گذار در جهت صرفه و صلاح سرمایه‌پذیر باشد. ب) مذاکره بدون فرآیند رقابتی صرفاً پس از تأیید کارگروه واگذاری در شرایط ذیل مجاز است: - در صورتی که پیشنهاد سرمایه‌گذار شامل حق ثبت اختراع و یا حق انحصاری باشد. - تنها یک سرمایه‌گذار پیشنهاد بدهد. - تنها یک نفر در ارزیابی سرمایه‌گذار و یا ارزیابی فنی تأیید شود.
روش‌های ذکر شده جهت واگذاری پروژه با روش‌های ذکر شده در بند «۱۳» ماده (۱) در تعاریف در باب انواع قراردادهای واگذاری منطبق نیست. این روش‌ها روش‌های مشارکت هستند در حالی که به عنوان روش‌های واگذاری مطرح شده‌اند.	ماده (۶) - روش‌های واگذاری پروژه روش‌های واگذاری پروژه بر اساس روش‌های شناخته شده از جمله ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT)، ساخت، بهره‌برداری، پرداخت اجاره به سرمایه‌پذیر و انتقال (BOLT)، ساخت، انتقال، پرداخت اجاره به سرمایه‌گذار (BTL)، ساخت، مالکیت و بهره‌برداری (BOO)، تجهیز و بازسازی، مالکیت و بهره‌برداری (ROO)، بهره‌برداری و نگهداری (O&M)، تجهیز و بازسازی، بهره‌برداری و انتقال (ROT)، واگذاری امتیاز (Concession) قابل انجام است.
عبارت «به‌عنوان سهم آورده سرمایه‌پذیر و بدون شراکت در سهام شرکت پروژه» نامفهوم است. ظاهراً غرض از این عبارت آن است که دولت در ازای ارزش اولیه سرمایه‌پذیر و بدون شراکت در سهام شرکت پروژه در نظر گرفته می‌شود.	تبصره - ارزش محاسبه شده برای پروژه مشمول واگذاری، در روش مشارکت به‌عنوان سهم آورده سرمایه‌پذیر و بدون شراکت در سهام شرکت پروژه در نظر گرفته می‌شود.

نظر کارشناسی	متن ماده
<p>پروژه مشمول واگذاری در سود حاصل از بهره‌برداری شریک نخواهد بود، ولی جمله مندرج در این تبصره این مفهوم را منتقل نمی‌کند. به علاوه این امر در پروژه‌هایی که قرار نیست مالکیت آنها به بخش خصوصی منتقل شود قابل تصور است و گرنه در قراردادهایی از جنس BOO که مالکیت پروژه کاملاً منتقل می‌شود، این امر مجاز نمی‌باشد.</p>	
<p>به‌طور کلی روش‌های مطرح شده در این ماده از دستورالعمل‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی اقتباس شده است، ولی در این دستورالعمل فاقد مبنای قانونی است. ضمناً فرآیند ارزشگذاری پروژه در این ماده که نسبتاً مفصل و پیچیده است، در زمانی که قرار است طرف مشارکت بر اساس ارزش حال کل پرداختی سرمایه‌پذیر (ماده (۴)) انتخاب شود، فاقد ضرورت است. تعریف دقیقی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری واقعی ارائه نشده و مشخص نیست برای مثال هزینه‌های اعمال شده به محیط زیست در محاسبه NPV وارد می‌شود یا خیر. با تعریفی که در دستورالعمل برای به‌کارگیری این روش به‌کار رفته چنین به ذهن خطور می‌کند که دارایی‌های مشمول واگذاری (اعم از طرح‌های تکمیل شده یا در دست تکمیل) اولاً با زمانبندی مطلوب در دوران ساخت پیش‌رفته و ثانیاً از چنان بازدهی مناسبی برخوردارند که می‌توان آنها را با نرخ سود اوراق مشارکت سالیانه تنزیل نمود و به جریان قیمتی پایه مناسبی برای طرح مشمول واگذاری دست یافت. لکن چنین فرضی به‌طور حقیقی متصور نیستند.</p>	<p>ماده (۷) - روش‌های ارزشگذاری پروژه</p> <p>الف) روش ارزش فعلی خالص سرمایه‌گذاری (NPV): در این روش، هزینه‌های سرمایه‌گذاری واقعی پروژه براساس زمان وقوع با نرخ تنزیل بر مبنای سود اوراق مشارکت دولتی به ارزش حال تبدیل می‌گردد.</p>
<p>با توجه به دستورالعمل ماده (۱۲۸) قانون محاسبات عمومی اطلاعات دارایی‌ها و به‌ویژه بدهی‌های طرح‌ها قابل استخراج نیست. زیرا بدهی‌ها و مطالبات از</p>	<p>ب) روش ارزش جاری خالص: ارزش جاری خالص دارایی‌های طرح برابر است با ارزش جاری کلیه دارایی‌های ایجاد شده براساس اسناد مثبت‌ه مالی پس از کسر کلیه بدهی‌ها و دیون طرح.</p>



نظر کارشناسی	متن ماده
<p>اشخاص حقیقی و حقوقی بابت طرح‌ها در دفاتر مالی و حسابداری واحد ذیحسابی ثبت نمی‌شود. لذا تعیین میزان بدهی‌ها به‌طور دقیق قابل انجام نیست.</p> <p>همچنین جهت کسر بدهی‌های محقق شده (و احتمالاً سایر هزینه‌ها) در بسیاری مواقع، هزینه‌ها برای کل طرح است و تجزیه آنها برای پروژه‌ها امکانپذیر نیست. مانند هزینه تأمین مالی از طریق اوراق مشارکت یا تضامینی که برای تسهیلات گرفتن از بانک ارائه شده است.</p>	<p>در مورد طرح‌هایی که به دلیل طولانی شدن فرآیند اجرا، استهلاک، تعویض و جانشینی در آنها انجام شده است، ارزش جاری موجودی مواد، مصالح، تجهیزات و غیره و ارزش‌های جایگزینی، موجودی کالای در جریان ساخت براساس بهای تمام شده و کالای ساخته شده براساس خالص ارزش بازیافتنی تعیین می‌شود.</p> <p>ارزش جاری دارایی‌ها و بدهی‌های پولی معادل ارزش دفتری آنها طبق آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده طرح است. چنانچه کارشناس قیمتگذاری براساس اسناد و مدارک و شواهد به دست آمده از صحت ارزش این اقلام اطمینان نسبی حاصل نماید، نیازی به محاسبه مجدد ارزش جاری آنها نیست، در غیر این صورت کارشناس براساس رسیدگی‌هایی که انجام خواهد داد، نسبت به تعیین مانده هر یک از اقلام اقدام و مابه‌التفاوت ارزش‌های دفتری و جاری را با توجه به موارد مندرج در بندهای زیر حسب مورد به ارزش‌های دفتری اضافه یا از آن کسر می‌نماید. اختلاف بین تاریخ تعیین قیمت با تاریخ پایان آخرین سال مالی حسابرسی طرح نباید بیش از ۶ ماه باشد.</p> <p>وقوع هرگونه رویداد عمده در دوره بین تاریخ آخرین سال مالی و تاریخ قیمتگذاری که اثر قابل توجهی بر دارایی‌ها و بدهی‌های طرح گذاشته است، باید مورد توجه کارشناس قیمتگذاری قرار گیرد و کمک‌های بلاعوض دریافتی یا اعطایی که طی دوره واقع شده است، حسب مورد، به قیمت افزوده یا از آن کاسته می‌شود.</p>
	<p>ج) تعیین قیمت جزئی: در شرایط خاص و در صورتی که برای تعیین قیمت طبق روش‌های یاد شده به دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش، اعمال روش‌های فوق فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه به پیشنهاد کارشناس قیمتگذاری و تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی براساس ارزش اسمی یا ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه) و یا هر روش مناسب دیگر تعیین می‌شود.</p>
	<p>د) ملاحظات خاص: کارشناس قیمتگذاری باید با اتکا به دانش و مهارت خویش عواملی چون خدمات طرح، فناوری مورد استفاده، مدیریت، نیروی انسانی کارآمد، بازار داخلی و بین‌المللی</p>

نظر کارشناسی	متن ماده
	محصولات، موقعیت طرح در مقایسه با رقبای تجاری اعم از داخلی و خارجی، تولیدات طرح در بازار را در قیمتگذاری لحاظ کند.
	تبصره «۱» - درآمد ناشی از فروش پروژه پس از واریز به خزانه‌داری کل و از محل ردیف خاصی که برای این منظور برای دستگاه اجرایی مورد نظر پیش‌بینی می‌شود و نیز اعتبار ردیف‌های مربوط به طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در قالب تسهیلات و وجوه اداره شده شامل یارانه، سود و کارمزد و کمک و سایر روش‌های تأمین مالی به سایر طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و یا تبدیل به احسن نمودن اموال منقول و غیرمنقول در قالب موافقتنامه با سازمان قابل اختصاص است.
ماده (۶) قانون رفع موانع تولید، در مورد بدهی شرکت‌های دولتی آن هم با شرایط مصرح در ماده مزبور است و بدهی سایر دستگاه‌های اجرایی به طرح‌های عمرانی را شامل نمی‌شود.	تبصره «۲» - بر اساس ماده (۶) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، بدهی‌های دستگاه اجرایی به پروژه، به دولت منتقل می‌شود.
وجود تبصره «۳» ماده (۷) دستورالعمل به‌طور کلی مبانی قیمتگذاری را با ابهام جدی مواجه نموده است و نه تنها زمینه و شائبه بروز فساد جدی در واگذاری‌ها را ایجاد می‌کند بلکه اساساً الگوی روشمندی برای تعیین قیمت در یک معامله محسوب نمی‌شود. برای فروش پروژه تخفیف‌هایی اعلام شده که در حد دستورالعمل نیست و چون در ماده (۲۷) پیش‌بینی نشده است فاقد محمل قانونی است و لازم است به‌طور کلی حذف شود. با فرض قانونی بودن ارائه تخفیف با مکانیسم قیمتگذاری پیشنهاد شده، در صورتی که مثلاً قیمت پیشنهادی ۲۵ درصد از قیمت پایه اولیه کمتر باشد. ابتدا ۲۰ درصد و سپس تا ۵۰ درصد امکان تخفیف دادن در قیمت پایه وجود دارد که ممکن است قیمت نهایی از قیمت پیشنهادی کمتر بشود. لذا لازم است	تبصره «۳» - در صورتی که قیمت‌های پیشنهادی سرمایه‌گذاران کمتر از قیمت پایه تعیین شده باشد، کارگروه واگذاری می‌تواند در مرحله اول تا ۲۰ درصد و در مرحله دوم بر حسب وضعیت پروژه تا ۵۰ درصد در مناطق عمومی و تا ۸۰ درصد در مناطق محروم، تخفیف در قیمت پایه منظور نماید.



نظر کارشناسی	متن ماده
تصریح گردد که قیمت پایه پس از اعمال تخفیف از قیمت پیشنهادی کمتر نخواهد شد.	
	تبصره «۴» - کارگروه واگذاری می‌تواند نسبت به تقسیط تعهدات متقاضیان با رعایت آیین‌نامه اجرایی نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری موضوع مصوبه شماره ۶۳/۲/۲۰۶۳۲۹/۱۰۷۹۴۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۸ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بعد از تعیین سرمایه‌گذار منتخب اقدام نماید. برای این منظور می‌بایست قبل از شروع فرآیند واگذاری، امکان تقسیط تعهدات متقاضیان در آگهی واگذاری اعلام گردد.
	ماده (۸) - تأمین مالی دوره ساخت قراردادهای واگذاری الف) در دوره ساخت پروژه هیچ‌گونه اعتباری از منابع و بودجه کل کشور به غیر از اعتبار مورد نیاز برای تأمین زمین و پیش‌پرداخت خرید محصول حسب مورد، از طرف سرمایه‌پذیر به سرمایه‌گذار پرداخت نخواهد شد.
منظور از «سایر» طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشخص نیست.	ب) 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 دارایی‌های سرمایه‌ای در این دستورالعمل امکان‌پذیر است.
سازوکار اوراق بدهی بلندمدت نیاز به تعریف و قانون جداگانه دارد.	ج) بانک مرکزی و سازمان بورس اوراق بهادار موظفند نسبت به تهیه سازوکار پیاده‌سازی اوراق بدهی بلندمدت (بالای ۱۰ سال) پروژه اقدام نمایند.
سازوکار صندوق پروژه نیاز به تعریف و قانون جداگانه دارد. مفهوم بورس طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مبهم است.	د) سازمان بورس موظف است سازوکار صندوق پروژه و ورود سهام شرکت پروژه در بورس طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را جهت تأمین مالی قراردادهای واگذاری پروژه تدوین نماید و سهام آن را عرضه عمومی نماید؛ سهام مذکور توسط اشخاص حقیقی و حقوقی خریداری شده و این افراد به‌عنوان سهامداران شرکت پروژه خواهند بود.

نظر کارشناسی	متن ماده
	<p>تبصره - 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.</p>
	<p>ماده (۹) - تأمین مالی فروش محصول پروژه</p> <p>الف) در راستای توجیه‌پذیری پروژه با پیشنهاد سرمایه‌پذیر و تأیید سازمان، منابع مالی پایدار و مطمئن در دوره بهره‌برداری برای پرداخت به سرمایه‌گذار پیش‌بینی می‌شود. سرمایه‌پذیر موظف است با محاسبه بهای تمام شده در بخش عمومی و ارزش خالص فعلی پرداختی به سرمایه‌گذار، نسبت به تعیین میزان و نرخ واحد خرید تضمینی محصول پروژه اقدام نماید.</p>
<p>تضمین حداقل معینی از تقاضای محصول پروژه پرداخت بخشی از قیمت تمام شده محصول به سرمایه‌گذار فاقد زیربنای قانونی است.</p>	<p>تبصره «۱» - در پروژه‌هایی که هزینه محصول مستقیماً توسط استفاده‌کننده نهایی به سرمایه‌گذار پرداخت می‌شود، سرمایه‌پذیر می‌تواند حداقل معینی از میزان تقاضای محصول پروژه را تضمین نماید و یا جهت توجیه‌پذیری (مطابق ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور) بخشی از قیمت تمام شده محصول را به سرمایه‌گذار پرداخت نماید.</p>
<p>در نظر گرفتن ردیف مالی مستقل در قانون بودجه سنواتی جهت طرح‌های غیرخودگردان فاقد وجاهت قانونی است و فراتر از سطح دستورالعمل است.</p>	<p>ب) برای پیش‌بینی منابع خرید محصول پروژه، دو مکانیسم عملیاتی به شرح زیر قابل استفاده است:</p> <p>دریافت بهای محصول پروژه از کاربران نهایی توسط سرمایه‌گذار در طرح‌های خودگردان</p> <p>در نظر گرفتن ردیف مالی مستقل در قانون بودجه سنواتی جهت طرح‌های غیرخودگردان (با اولویت تخصیص)</p>
<p>این تبصره به فراهم کردن سازوکار ایجاد صندوق مالی تضامین مشارکت عمومی - غیردولتی از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اشاره شده که مطابق با ظرفیت دستورالعمل نیست و نیاز به مصوبه مجلس دارد.</p>	<p>تبصره «۲» - در صورت عدم تحقق منابع مالی پیش‌بینی شده در این مکانیسم‌ها، سازمان سازوکار ایجاد صندوق مالی تضامین مشارکت عمومی - غیردولتی (با رعایت فرآیند قانونی تأسیس صندوق) را فراهم می‌آورد.</p>



نظر کارشناسی	متن ماده
<p>به علاوه صندوق مورد اشاره نیاز به بازه زمانی چندساله دارد تا بتواند منابع مورد نیاز برای وظایف مورد نظر را جمع آوری نماید. به طور کلی مشخص نیست در صورت وجود این صندوق با چه سازوکاری منابع مالی مورد نیاز تأمین می گردد.</p>	<p>ماده (۱۰) - مشوق های قراردادهای واگذاری</p> <p>در راستای تسهیل امور واگذاری پروژه، سرمایه پذیر می تواند مجوزها و مشوق های ذیل را به سرمایه گذار و یا شرکت پروژه ارائه نماید. این مشوق ها تنها در صورتی برای سرمایه پذیر تعهدآور است که در مفاد قرارداد واگذاری پروژه پیش بینی شده و سازوکار آن مشخص باشد.</p> <ol style="list-style-type: none">۱. ارائه تضمین خرید محصول بخشی از ظرفیت یا کل ظرفیت تولید۲. اجازه توثیق پروژه و قرارداد آن و تضامین خرید محصول جهت اخذ تسهیلات از بانک ها و صندوق توسعه ملی۳. حمایت از صدور مجوز صادرات محصول۴. ارائه کمک های فنی و یا در اختیار قرار دادن زیرساخت های بخش عمومی۵. تعدیل نرخ خرید محصول براساس شاخص بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران۶. تضمین پرداخت مابه التفاوت 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 سرمایه گذار۸. امکان استفاده از درآمد حاصل از فروش گواهی انتشار عدم آلاینده های زیست محیطی۹. همکاری و تسهیل در صدور مجوز احداث و بهره برداری از تأسیسات جانبی اقتصادی در پروژه حسب مورد با حفظ کاربری اصلی پروژه۱۰. تعهدات سرمایه پذیر شامل پیش پرداخت ها و پرداخت های آتی قرارداد از طریق گشایش اعتبار اسنادی و مقدم بر سایر پرداخت های دستگاه اجرایی از محل پیش بینی اعتبارات و منابع دستگاه ها و ردیف های مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی، تأمین و پرداخت می گردد.

نظر کارشناسی	متن ماده
	<p>۱۱. واگذاری امتیازات، حقوق، مستحقات، منافع و تعهدات پروژه به اشخاص ثالث که صلاحیت آن توسط سرمایه‌پذیر تأیید شده است.</p> <p>۱۲. کمک به دریافت فاینانس خارجی و تسهیلات بانک‌های توسعه‌ای مانند بانک جهانی، بانک توسعه اسلامی، بانک اکو و سایر نهادهای مالی بین‌المللی</p> <p>۱۳. دستگاه اجرایی می‌تواند معادل اعتبار اختصاص یافته به طرح در سال جاری را، براساس قانون بودجه و در سقف تخصیص اعتبار به‌عنوان تسهیلات اعتباری با در نظر گرفتن دوره ساخت و بهره‌برداری از پروژه حداکثر در سقف ده سال با نرخ سود مشارکت رشته مذکور در بانک‌های تجاری و تخصصی منطبق با نرخ مصوب اعلامی شورای پول و اعتبار، از طریق بانک عامل در اختیار سرمایه‌گذار قرار دهد.</p>
	<p>ماده (۱۱) – تضامین قراردادهای واگذاری</p> <p>تضامین طرفین قراردادهای واگذاری در چارچوب موافقتنامه قرارداد ابلاغی و راهنمای مرتبط سازمان و حسب مورد هر قرارداد تعیین می‌شود.</p>
<p>بر مبنای ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تشکیل نهاد تنظیم مقررات بخشی توسط شورای رقابت پیشنهاد شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در حالی که در این ماده سازمان با همکاری دستگاه اجرایی و شورای رقابت نسبت به ایجاد نهاد تنظیم مقررات اقدام می‌نماید. لذا ماده (۱۲) مغایر ماده (۵۹) قانون مزبور است.</p> <p>ضمناً ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در مورد «کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است» می‌باشد و ارتباطی با فروش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ندارد.</p>	<p>ماده (۱۲) – نهاد تنظیم مقررات بخشی</p> <p>در راستای ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و به‌منظور سیاست‌گذاری، قیمت‌گذاری، نظارت، اجرای تعهدات سرمایه‌گذار و سرمایه‌پذیر، مقررات‌زدایی 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.</p>



نظر کارشناسی	متن ماده
	<p>ماده (۱۳) – دستورالعمل‌ها، راهنماها و کاربرگ‌ها سازمان موظف است نسبت به تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌ها، راهنماها و کاربرگ‌های همسان لازم و ارائه راهکارهای اجرایی و تبیین قوانین و مقررات و پاسخ به ابهامات سرمایه‌پذیر و سرمایه‌گذار اقدام نموده و سازوکار لازم را جهت آموزش دستگاه‌های سرمایه‌پذیر فراهم آورد.</p>
	<p>ماده (۱۴) این دستورالعمل در ۱۴ ماده و ۲۲ تبصره به تأیید شورای اقتصاد رسید.</p>

جمع‌بندی

با توجه مطالب فوق می‌توان گفت دستورالعمل تهیه شده از ابعاد مختلف دارای نقاط ابهام و تعارضات قانونی متعددی است. همچنین در برخی موارد این دستورالعمل با برخی قوانین مادر مانند قانون برگزاری مناقصات و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در تناقض و تعارض است. ورود به حوزه‌هایی فراتر از حوزه مجاز (قانونی) نیز از دیگر مشکلات این دستورالعمل است.

از آنجا که نیت اصلی طراحان دستورالعمل، قاعده‌مند کردن فرآیند واگذاری طرح‌های عمرانی دولت و زمینه‌سازی برای مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های مذکور است، پیشنهاد می‌شود دستورالعمل فوق ملغی شده و دولت در اسرع وقت لایحه‌ای جهت ساماندهی طرح‌های عمرانی ارائه کند. این لایحه می‌تواند علاوه بر بحث واگذاری طرح‌ها و مشارکت بخش خصوصی، مباحث دیگری مانند توقف طرح‌های فاقد اولویت را نیز مورد توجه قرار دهد، لذا اولویت اول توقف دستورالعمل مذکور به منظور بازنگری اساسی فرآیندها و تأمین موازین قانونی و فنی از طریق ارائه یک لایحه قانونی جامع و کارآمد برای ساماندهی طرح‌های عمرانی است.

در صورت اصرار بر محصور ماندن در روش صدور دستورالعمل، پیشنهاد می‌شود اصلاحات زیر انجام گیرد:

۱. جهت واگذاری طرح‌ها از پتانسیل قانون برگزاری مناقصات استفاده شده و موادی از دستورالعمل که ناقض این امر هستند (ماده (۴)) حذف شوند. استفاده از قانون مذکور هم کارآیی واگذاری‌ها را نسبت به دستورالعمل فعلی افزایش می‌دهد و هم موجبات بروز فساد را کاهش می‌دهد. نیازی به خروج از قانون کارآمدی مانند قانون نامبرده نیست، تکمیل آیین‌نامه‌های آن کافی است.
۲. فرآیند در نظر گرفته شده در دستورالعمل با توجه به تأسیس کارگروه‌های مختلف، بسیار پیچیده بوده و عملاً واگذاری طرح‌ها را دچار چالش می‌کند. درحالی که هدف اصلی تهیه دستورالعمل، تسهیل فرآیند واگذاری البته به صورت قاعده‌مند است.
۳. به طور جدّ پیشنهاد می‌شود فرآیندهای در نظر گرفته شده در دستورالعمل کاملاً شفاف و همراه اعلان‌های عمومی فرآیندها باشد. برای مثال اسناد تهیه شده برای طرح‌ها و واگذاری آنها و نظرات کارگروه‌های مختلف با استفاده از سایت اینترنتی که برای این امر در نظر گرفته می‌شود کاملاً شفاف و در معرض دید عموم قرار بگیرد.



منابع و مأخذ

۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۲. قانون برگزاری مناقصات.
۳. قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).
۴. دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۲.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۸۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقد و بررسی دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
(ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین کنندگان: داریوش ابوحمز، شهرام حلاج‌نیشابوری، ناهید حکیم‌شوشتری، عباس محسنی،

مهدی محزون

ناظر علمی: رضا زمانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۲/۲۹

