

توسعه الگوی مشارکت عمومی – خصوصی

در برنامه هفتم توسعه

محسن روحانی نژاد

رئیس گروه مشارکت عمومی – خصوصی سازمان برنامه و بودجه کشور

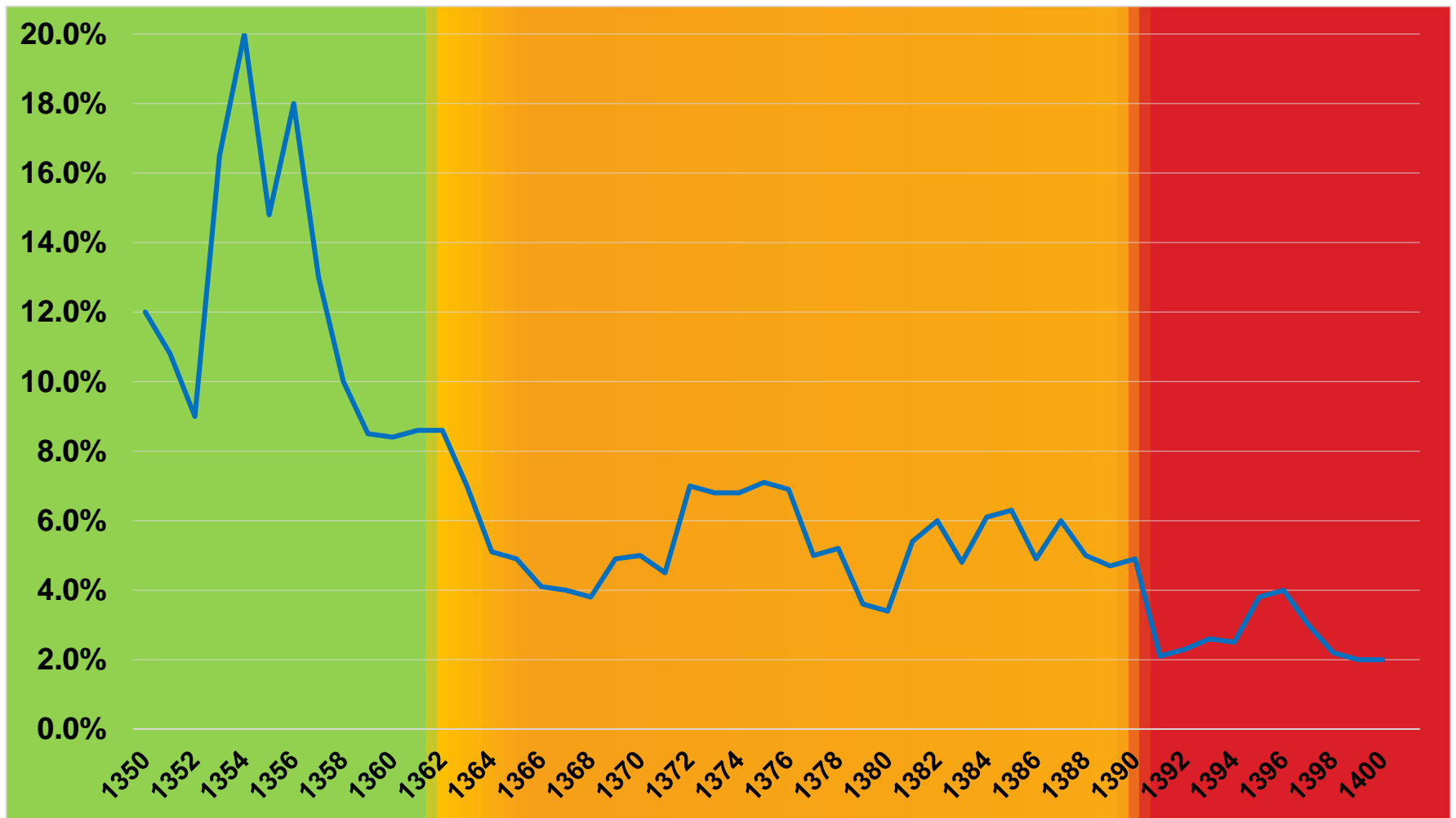
فهرست مطالب

وضعیت اعتبارات و سرمایه گذاری در کشور و آسیب های موجود

سازوکار توسعه الگوی مشارکت عمومی - خصوصی

توسعه الگوی مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه هفتم

نسبت اعتبارات عمرانی از تولید ناخالص ملی



❖ برای دستیابی به رشد اقتصادی مناسب، میزان ۵ تا ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی برای طرح‌های عمرانی مصرف شود.

(حدود ۲۰ میلیارد دلار) - با توجه به وضعیت درآمدی، استفاده از رویکرد اهرمی در مصرف اعتبارات عمرانی ضروری است.

سازوکار موجود و آسیب های آن

- **دولت و نه شرکت دولتی** مربوطه تمام ریسکهای طرح های عمرانی را برعهده دارد و **صورت وضعیت تعدیل و سایر ادعاها** را پرداخت می کند. (در این بازی سازمان برنامه و بودجه بازنده و دستگاه اجرایی برنده است)
- **منافع دستگاه اجرایی** در عدم اتمام طرح (مقرر بود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تعداد ۱۱۷ طرح به اتمام برسد ولی صرفاً، ۱۳ طرح در معاونت فنی و ۲۳ طرح در سایر معاونت ها به اتمام رسید و همچنین ۵۲ طرح جدید و افزایش عناوین و اهداف کمی سایر طرح ها نیز اضافه شد)
- **تعارض منافع و عدم انگیزه برای واگذاری** طرح به بخش خصوصی و بازپرداخت منابع برای طرح های انتفاعی مطابق ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه
- **پیمانکاران الان تقریباً تبدیل به کارمندان دولت شدند و باید به سمت تعریف یک نظام کسب و کار بلندمدت برای خود بروند و ساخت و بهره برداری و وظیفه تولید خدمات عمومی به آنها محول شود.**

اجازه بهره‌برداری از پروژه برابر با افزایش بیشتر هزینه‌های جاری در آینده نزدیک

- ❖ تکلیف برنامه: بند (الف) ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه کاهش حجم، اندازه و ساختار به میزان ۱۵ درصد در طول برنامه (عدم تحقق هدف برنامه)
- ❖ با اتخاذ رویکرد فعلی برای بهره‌برداری از پروژه‌ها و ارائه خدمات توسط دولت، چشم‌انداز افزایشی نیروی انسانی و به تبع آن هزینه‌های جاری بودجه اجتناب ناپذیر است.
- ❖ تنها احداث پروژه توسط دولت اهمیت ندارد، بلکه باید به کل هزینه‌های چرخه عمر پروژه توجه شود. اجازه بهره‌برداری و تولید خدمات توسط بخش عمومی برابر با استخدام نیرو، افزایش هزینه های جاری، ناکارآمدی و در نهایت بهای تمام شده غیر بهینه خدمات است.
- ❖ پروژه‌های آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری جذابیت بیشتری برای مشارکت بخش خصوصی دارند و باید در اولویت قرار گیرد.

مدیریت سرمایه‌گذاری بخش عمومی

ایجاد محدودیت برای دستگاه اجرایی برای ایجاد بدهی و استفاده از
روش تعدیل قراردادهای پیمانکاری و در نهایت رفع تضاد منافع برای
حرکت از نظام سنتی به نظام مشارکتی

Gatekeeper Role

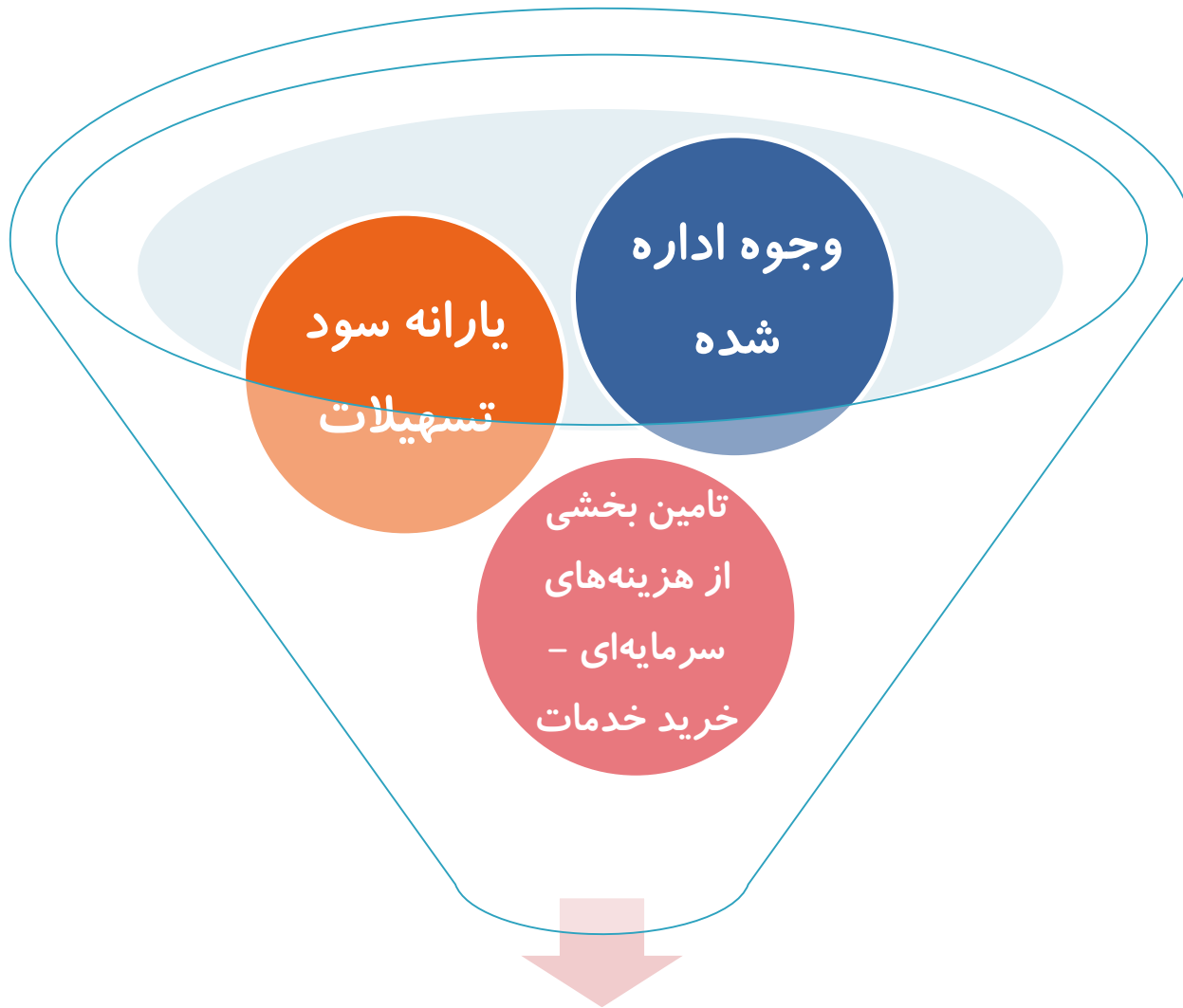
الزام حرکت به سمت تجاری سازی پروژه و ایجاد کسب و
کار برای بخش خصوصی توسط بخش عمومی

اصلاح و هماهنگ نمودن نظام تامین مالی برای کمک به تامین مالی
پروژه

بخش عمومی و خصوصی از
جایگاه برابر در قرارداد
مشارکتی برخوردار هستند

ظرفیت سازی در بخش خصوصی برای ایجاد کسب و
کار پایدار و تجاری سازی پروژه‌ها و انجام بازاریابی
کارآمد پروژه‌ها توسط بخش عمومی

استفاده از رویکرد اهرمی از منابع عمومی در تامین مالی طرحهای عمرانی



کمک به توجیه مالی پروژه

سازوکار توسعه الگوی مشارکت عمومی – خصوصی

Performance Based Contract

❖ قراردادهای بلندمدت و خروجی محور که تنها مراوده مالی بین طرفین قرارداد فقط در محدود کمیت و کیفیت محصول (کالا یا خدمت) می باشد.

❖ مانند بهره برداری و نگهداری بلندمدت کلیه زیرساخت های در حال بهره برداری مانند بزرگراه ها، تصفیه خانه ها

❖ قراردادهای خرید خدمت بلندمدت

❖ قرارداد ساخت، پرداخت اجاره به سرمایه گذار، انتقال به دولت

❖ قرارداد ساخت، بهره برداری و فروش محصول، انتقال

❖ قراردادهای بهبود کارآیی آب و انرژی

Public- Private Partnership

✓ دلیل اصلی توسعه روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی نیل به سمت **مدیریت نتیجه محور** و **قراردادهای عملکرد مینا** بوده است.

✓ مشارکت عمومی - خصوصی، نوعی **تغییر قواعد بازی** است.

❖ دولت وظایفش را انجام می‌دهد؛ ولی با تغییر دامنه تصدی‌های دولتی، با

تغییر الگوی تأمین خدمات، با هزینه ای متفاوت و با باز توزیع ریسک‌ها و

مسئولیت‌ها

طراحی الگوهای مشارکتی (Tailor made Based)

<ul style="list-style-type: none"> • پیش‌بینی اقتضائات متناسب با پروژه 	<p>میراث فرهنگی و گردشگری</p>
	<p>سلامت</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد انعطاف در شرایط مشارکت 	<p>ورزش</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ارائه حمایت‌های مالی 	<p>فرهنگی و هنری</p>
	<p>آب</p>
<ul style="list-style-type: none"> • آزادسازی قیمت برای محصول پروژه 	<p>کشاورزی</p>
<ul style="list-style-type: none"> • امکان خرید کالا و خدمات پروژه 	<p>آب و فاضلاب</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ارائه تضامین لازم 	<p>انرژی</p>
	<p>آموزش عالی</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ارائه مشوق‌های کارآمد متناسب با پروژه 	<p>آموزش عمومی و فنی و حرفه‌ای</p>
<ul style="list-style-type: none"> • امکان تغییر کاربری 	<p>حمل و نقل</p>
	<p>رفاهی کارگران و بنیاد شهید</p>
	<p>ارتباطات و فناوری اطلاعات</p>
	<p>صنعت و معدن</p>

نقش دولت در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

تأمین منابع مالی مورد
نیاز جهت حمایت از
قراردادهای مشارکت
عمومی-خصوصی



سیاست گذاری شفاف در
راستای توسعه
قراردادهای مشارکت
عمومی-خصوصی

تضمین پشتیبانی از
نهادهای مرتبط با
قراردادهای مشارکت
عمومی-خصوصی

تضمین تطابق چارچوب
های قانونی و مقررات با
قراردادهای مشارکت
عمومی-خصوصی

سیاست گذاری شفاف در راستای توسعه قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی

سیاست های دولت بایستی دارای دیدگاه بلندمدت بوده و توسعه قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی یکی از اهداف اصلی آن باشد که شامل موارد زیر است:



- اهداف قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی
- بخش های اقتصادی مورد هدف این نوع از قراردادها
- مدل های مناسب از انواع قراردادهای مشارکتی
- نحوه و فرآیند اجرای سیاست ها از جانب دولت

قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی شدیداً نسبت به کنش های سیاسی و اقتصادی حساس بوده و لذا نیازمند محیطی امن و آرام از این منظر می باشند و حمایت قوی سیاستمداران را می طلبند



تضمین تطابق چارچوب های قانونی و مقررات با قراردادهای مشارکتی

یکی از مواردی که برای تسهیل حضور بخش خصوصی و عملکرد کارآمد آن در قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی لازم و ضروری است، بستر و چارچوب قانونی است که باید ویژگی های زیر را داشته باشد:

- شفافیت قانون و مقررات
- چارچوب معین و مشخص قوانین مرتبط با انتخاب سرمایه گذار
- مکانیزم های شفاف و کارآمد حل اختلاف
- معیارها و چارچوب های مشخص و استاندارد جهت وضع و تعرفه ها و شیوه های اخذ آن



شفافیت های قانونی و مقرراتی برای بقا و توسعه قراردادهای مشارکتی بسیار ضروری خواهند بود

تضمین پشتیبانی از نهادهای مرتبط با قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی



چیدمان صحیح نهادی، کارکرد و تعامل مؤثر آن ها از دیگر موارد لازم و ضروری جهت اجرای هرچه بهتر قراردادهای مشارکتی می باشد که باید موارد زیر را مدنظر قرار دهد:

- شفاف سازی مسئولیت طرفین و تخصیص آن ها
- ظرفیت اجرای پروژه ها به صورت مشارکتی از جانب دولت

در این راستا برخی از دولت ها واحدهایی مستقل تحت عنوان «واحدهای مشارکت عمومی-خصوصی» دارند

واحدهای مشارکت عمومی-خصوصی ۳ وظیفه عمده را بر عهده دارند:

۱. تسهیل
۲. ترویج
۳. نظارت

شرح وظایف «واحدهای مشارکت عمومی-خصوصی» یا «PPP Units»

تسهیل

• پشتیبانی فنی

- شناسایی و توسعه پروژه های مشارکتی
- تسهیل همکاری بین نمایندگان بخش دولتی (وزارتخانه ها و ...) با بخش خصوصی
- ارائه مشاوره در جهت ارتقاء ظرفیت های نیروی انسانی مورد نیاز در اینگونه از قراردادهای

• استانداردهای سازی رویه ها و

پروژه ها

- فراهم سازی مستندات از تجارب دیگر کشورها در زمینه قراردادهای مشارکتی و پروژه های انجام شده در دنیا و بررسی عوامل قوت و ضعف آن ها جهت تدوین راهنمای جامع مشارکت عمومی-خصوصی

ترویج

• بازاریابی و ایجاد آگاهی

- انتشار نشریات
- پلتفرم های برخط (آنلاین)
- برگزاری دوره های آموزشی
- نشر شفاف اطلاعات
- ارائه خدمات مشاوره ای به سهامداران

نظارت

• کنترل کیفیت

- نظارت بر کیفیت پروپوزال ها (پیشنهادات) ارسالی
- انتخاب بهترین پیشنهاد برای پروژه مشارکتی

• غربالگری (تأیید یا رد مرحله

ای)

- بررسی مطالعات ارزیابی فنی و اقتصادی-مالی
- نظارت بر فرآیندهای قبل و بعد از برگزاری مناقصات
- انجام بررسی های لازم قبل از امضای قرارداد

تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت حمایت از قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی

مکانیزم حمایت مالی قراردادهای مشارکتی جزء لاینفک و اساسی این گونه از قراردادها به شمار می رود که شامل دو بخش عمده زیر می باشد:

- تأمین مالی جهت آماده سازی پروژه
- تأمین مالی در راستای ایجاد جذابیت و سودآور نمودن پروژه

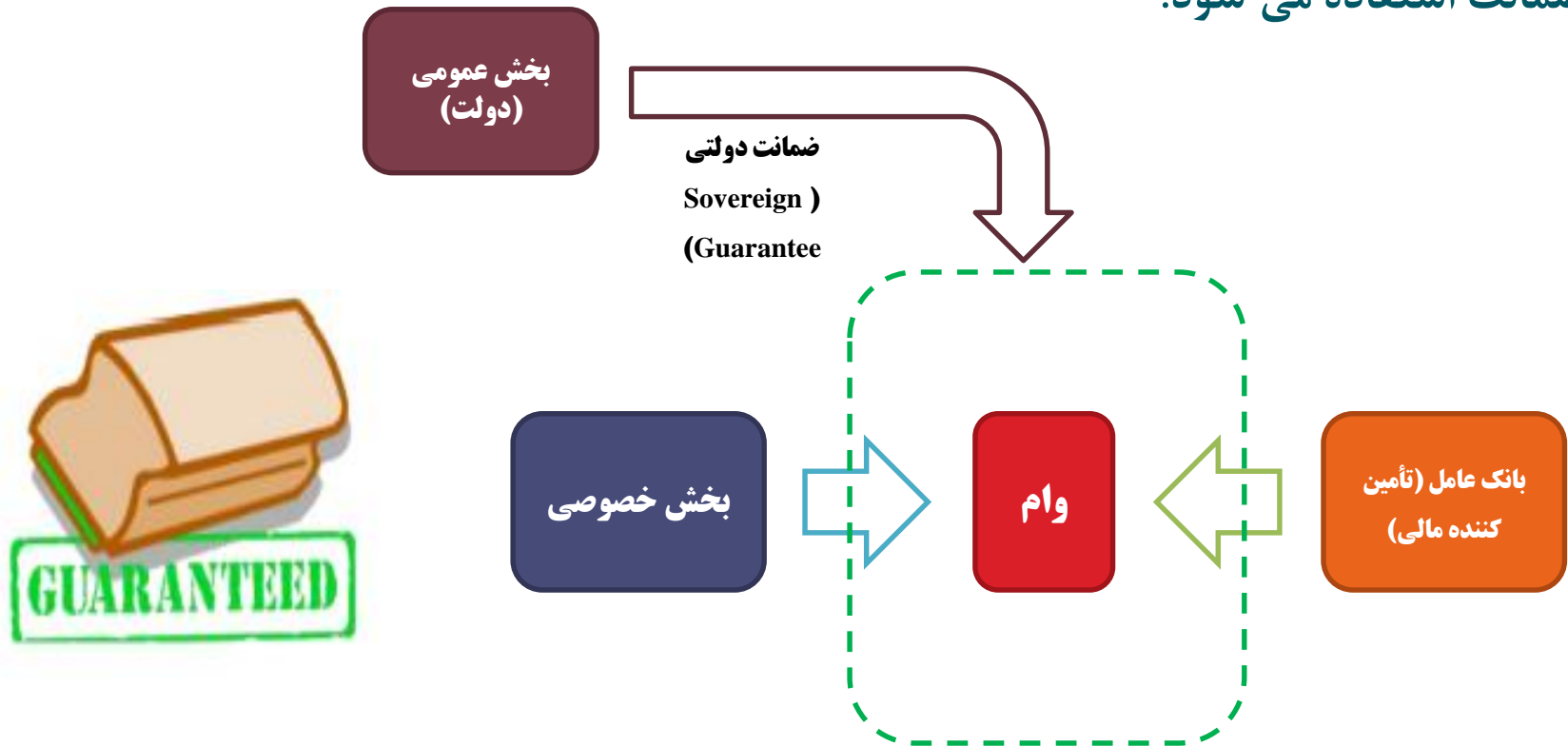
تأمین مالی جهت آماده سازی پروژه شامل «توسعه پروژه» بوده و تأمین مالی برای سودآوری و جذابیت پروژه با «معافیت ها یا تخفیفات مالیاتی»، «تضامین» و «کمک های مالی» در ارتباط هست



«تضامین»

• ضمانت دولتی (ضمانت نامه کلی)

در مواردی که بخش خصوصی قادر و یا مایل به تحمل برخی از ریسک های مرتبط با پروژه نیست، از این نوع ضمانت استفاده می شود.

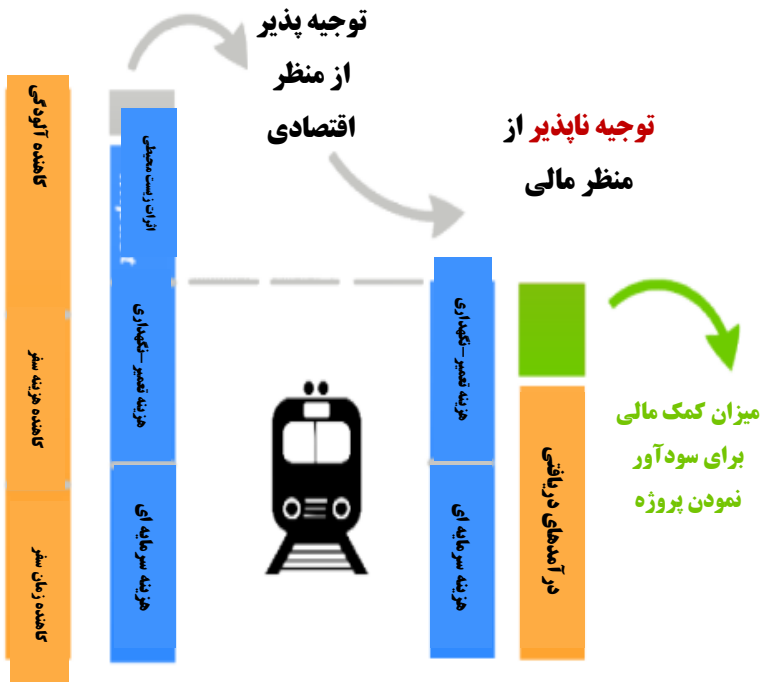


بهره مندی از «کمک های مالی»

- به طور کلی در هر پروژه علاوه بر مباحث فنی دو بخش زیر به صورت خاص مورد توجه خواهد بود:

- اقتصادی

- مالی



- در صورتی که پروژه از منظر اقتصادی توجه پذیر بوده اما از بعد مالی ابعاد هزینه ای و درآمدی آن به گونه ای ناهمخوان باشند که اصطلاحاً پروژه از دیدگاه مالی توجه پذیر نبوده یا به بیان ساده تر سودآور نباشد، بسته به ابعاد این ناهمخوانی می توان از کمک های مالی استفاده نمود

الزامات و چالش‌های موجود برای توسعه الگوی مشارکت عمومی - خصوصی

عدم رغبت دستگاه‌های اجرایی و رقابت برای ایجاد تعهد بیشتر از روشهای پیمانکاری

نبود رویکرد یکپارچه، تدوین بایدها و نبایدها برای سرمایه‌گذاری بخش عمومی، قراردادهای فاینانس و وام‌ها به شرکتهای دولتی، سفرهای استانی

عدم استفاده از **ابزارهای تخصیص اعتبار** برای الزام دستگاه‌های اجرایی جهت استفاده از الگوی مشارکت در پروژه‌ها

قیمت‌گذاری غیراقتصادی و دستوری برای محصول پروژه‌های زیرساختی انتفاعی و ضرورت ایجاد درآمدهای پایدار برای پروژه‌های انتفاعی و انحصارگرایی دستگاههای اجرایی

نبود قوانین و مقررات بلندمدت و عدم اجماع واقعی حاکمیت برای استفاده از ظرفیت بخش خصوصی (عدم تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در مجلس شورای اسلامی با گذشت ۵ سال از زمان تقدیم لایحه)

موانع **تامین مالی بخش خصوصی** از نهادهای مالی و صندوق توسعه ملی در پروژه‌های زیرساختی

کاهش اعتماد بخش خصوصی برای ایفای تعهدات بخش عمومی و **حفظ حقوق مالکیت و حق انتفاع و حقوق ناشی از قرارداد با دولت**

❖ سازوکارهای پروژه‌های انتفاعی و متکی بر بازار محصول پروژه

با توجه به اینکه قیمت محصول این طرح‌ها غالباً بصورت تکلیفی و غیررقابتی تعیین می‌شود، بخش خصوصی انگیزه لازم را برای ورود به این حوزه و تولید کالا و خدمات را ندارد. باید تلاش شود محصول پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی از شمول تعرفه‌گذاری مندرج در قوانین و مقررات مستثنی شده و با تشکیل نهادهای تنظیم مقررات بخشی غیروابسته به وزارتخانه مربوطه به تشکیل بازار محصول پروژه کمک نماید. (تابلو سبز، اتوبوس برقی بهارستان)

❖ سازوکارهای پروژه‌های غیرانتفاعی متکی بر افزایش بهره‌وری بر مبنای بهای تمام شده خدمات

باید وظایف حاکمیتی بر اساس قانون اساسی و سایر قوانین از جمله آموزش رایگان، خدمات بهداشتی و درمانی و رفاه اجتماعی بر اساس قیمت تکلیفی و یا رایگان به مردم از طریق پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی ارائه گردد و دولت مابه‌التفاوت قیمت محصول محاسبه شده بر مبنای مدل مالی و قیمت تکلیفی را از محل منابع پیش‌بینی شده پرداخت شود.

توسعه الگوی مشارکت عمومی – خصوصی در برنامه هفتم

احکام مرتبط با مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه هفتم توسعه

بند الحاقی ۳ ماده ۵- مردمی سازی با مشارکت عمومی - خصوصی

ماده ۱۵- مولدسازی قراردادهای نفتی با مشارکت بخش خصوصی

ماده ۱۹- غربالگری طرح ها با مشارکت عمومی - خصوصی

ماده ۲۰- الزامات و فرآیندهای مشارکت عمومی - خصوصی (آیین نامه مشارکت عمومی - خصوصی)

تبصره ۱ جزء ت ماده ۳۳- عملیات آب و خاک با مشارکت

بند ت ماده ۲۸ - بازار مبادله آبهای غیر متعارف

بند پ ماده ۲۹- شبکه آبیاری و زهکشی با مشارکتی

بند الف ماده ۴۳- بورس انرژی برای فروش برق بخش خصوصی

بند الف ماده ۴۴- قرارداد مشارکت در تولید بالادستی نفت

بند پ ماده ۴۴- مشارکت در ایجاد ذخیره سازی گاز طبیعی

احکام مرتبط با مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه هفتم توسعه

بند ۳ ماده ۴۶ - ارائه گواهی صرفه جویی انرژی به بخش خصوصی

جزء پ بند ۳ ماده ۴۶ اصلاح آیین نامه پروژه‌های بهینه سازی مصرف انرژی

بند ت ماده ۴۶ - ارائه تضامین صرفه جویی توسط وزارت نفت

بند ۸ جزء ب ماده ۴۸ - سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های ریلی با مشارکت بخش خصوصی

جزء ث بند ۱ ماده ۵۷ - نوسازی ناوگان ریلی با مشارکت

بند ب ماده ۶۶ - مشارکت در اقتصاد دیجیتال و ابری

بند الف ماده ۷۰ - خرید خدمات سلامت

تبصره جزء ت ماده ۸۳ - مشارکت در بهسازی بناهای تاریخی

جزء ۴ ماده ۱۰۵ - الزام خرید خدمات توسط بخش عمومی و کاهش تصدیگری

تبصره ۱ ماده ۱۰۷ - ایجاد ابر دولت با مشارکت

بند ۵ ماده ۱۱۶ - مشارکت در بهره‌برداری زندانها و اشتغال

بند ۲ جزء چ ماده ۱۱۹ - تاسیسات مدیریت پسماند با مشارکت

ماده ۲۰ لایحه برنامه هفتم

طرح جدید، نیمه تمام، آماده بهره برداری و در حال بهره برداری طرح تملک دارایی های سرمایه ای و طرح های سرمایه ای غیر تملک

بهای محصول پروژه در قرارداد سرمایه گذاری و مشارکت از شمول تعرفه گذاری مندرج در قوانین و مقررات عام و خاص مستثنی است. برداشت از سرجمع اعتبارات دستگاه اجرایی و در غیر اینصورت در حکم تصرف در اموال بخش خصوصی است.

راهبری مشارکت عمومی - خصوصی بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور.

ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای مربوط به هر دستگاه سیاستگذار و استان کسر و صرف حمایت از طرح های مشارکتی

طراحی روش رقابتی مزایده یا مناقصه

عقد قرارداد بلندمدت بهره برداری برای زیرساختها

مشوق مالیاتی

اولویت تعیین تکلیف طرح ها با الگوی مشارکت عمومی - خصوصی

باسپاس فراوان از توجه شما