

آسیب‌شناسی مشارکت بخش دولتی-خصوصی در توسعه و مدیریت بهره‌برداری از منابع آب

هدیه طهماسبی - کارشناس شرکت سامان آب سرزمین*
محمدرضا زرسازی - مدیرعامل و رییس هیئت مدیره شرکت سامان آب سرزمین
پست الکترونیکی: hdy.e.tahmasbi@gmail.com*

چکیده

مشارکت بخش دولتی و خصوصی از اواخر سال ۱۳۹۳ و پس از تدوین کتابچه چارچوب موافقتنامه مشارکت عمومی-خصوصی در دستور کار جدی دستگاه‌های دولتی قرار گرفته شده است. این مهم به منظور ارتقاء کیفیت بهره‌وری در پروژه‌های عمرانی از طریق تأمین اعتبار بخش خصوصی مد نظر می‌باشد. در مقاله حاضر با توجه به تجارب اجرایی شرکت مهندسی مشاور سامان آب سرزمین به مراحل مختلف اجرای این گونه طرح‌ها (مشارکت عمومی-خصوصی) اشاره شده است و در ادامه مؤلفه‌های اصلی تأثیرگذار در مشارکت عمومی-خصوصی، ساز و کار مناسب و سیر تکاملی توسعه مشارکت و نهایتاً نتیجه‌گیری و ارایه راهکارها و پیشنهادات به منظور حل مسئله بیان شده است.

کلید واژه‌ها: مشارکت عمومی-خصوصی، سرمایه‌گذاری، تأمین مالی، توسعه و مدیریت بهره‌برداری، گام‌های اجرایی

۱- مقدمه

عدم وجود نقدینگی و تأمین اعتبارات لازم به منظور انجام طرح‌های عمرانی و هم‌چنین تأمین اعتبار از محل اوراق مشارکت، اوراق بهادار و اسناد خزانه اسلامی در مرحله آغازین پروژه‌ها و مراحل بعدی آن، شرکت‌های مهندسی اعم از مشاوران و پیمانکاران را در انجام طرح‌ها و پروژه‌های موجود با مشکلات متعددی مواجه ساخته است که حاصل آن طولانی شدن پروژه‌ها و در نتیجه عدم توجیه اقتصادی و کند شده طرح‌های عمرانی می‌باشد. در نتیجه نه تنها شرکت‌های مهندسی متضرر خواهند شد، بلکه کارفرمایان دولتی و تمام اقشار جامعه مرتبط با پروژه نیز زیان خواهند دید. سیاست کشور در سال‌های اخیر با انتشار نشریات و دستورالعمل‌های متعدد در زمینه مشارکت عمومی-خصوصی [۱] در راستای رفع مشکلات و موانع، راهی است نوظهور که تلاش‌های مضاعفی را می‌طلبد تا با به‌کارگیری این روش در سطح کشور و در موضوعات مختلف با محوریت تأمین اعتبارات لازم، ارتقاء کیفیت و بهره‌وری در ساخت و بهره‌برداری پروژه‌ها در جهت گسترش و توسعه طرح‌های ملی و بین‌المللی صورت گیرد.

۲- شناخت وضع موجود

در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۵ و قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاران خارجی مصوب ۱۳۸۱/۰۳/۰۴ با مشارکت عمومی-خصوصی این مهم اتفاق خواهد افتاد و در برنامه ششم توسعه



اولین اجلاس «هم‌اندیشی با متخصصان علوم آب و محیط‌زیست» وزارت نیرو، ۱۰ اسفند ۱۳۹۶

نیز بر این موضوع تأکید شده است [۲ و ۳ و ۴]. اصول کلی حاکم بر قراردادهای مشارکت بخش عمومی - خصوصی با رعایت موارد زیر محقق خواهد شد:

- صیانت از منافع عمومی
- همکاری بخش عمومی
- انسجام قرارداد
- تسهیم ریسک
- ارائه تضامین معتبر به منظور ایجاد اطمینان از انجام تعهدات
- توازن حقوق دو طرف (معامله برد - برد)
- نگرش بلندمدت
- طرف قرارداد (تاسیس شرکت پروژه به منظور تسهیل در انجام امور قرارداد)
- پرداخت ها (پیش خرید محصول)
- انتقال پروژه (پیش بینی نحوه نوسازی و بازسازی پروژه برای انتقال در قرارداد)
- تعیین مشخصات عملکرد، نوآوری و رقابت (نوآوری و ابتکار در فرآیند تهیه محصول)
- حفظ ارزش دارایی بخش عمومی

۳- شیوه های اجرایی مشارکت عمومی-خصوصی

- توجه مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یک فرآیند تدریجی:

فرهنگ سازی، آموزش و رفع خلأ های قانونی می تواند گامی مؤثر در استقرار و گسترش مشارکت عمومی - خصوصی باشد. در ماده های ۳، ۴، ۳۶ و ۳۸ قانون «برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» از طریق تشویق به سرمایه گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی در بخش های آب، فاضلاب و گردشگری تأکید شده است. در شکل (۱) سیر تکاملی و تدریجی مشارکت عمومی-خصوصی از اتکای کامل به منابع دولتی تا اتکای کامل به منابع غیر دولتی نمایش داده شده است.

مهم ترین دستاوردهای مشارکت بخش دولتی - خصوصی عبارت است از:

- ✓ تجمیع مسئولیت های ذی نفعان و ذی مدخلان پروژه
- ✓ افزایش سرعت در روند اجرای پروژه
- ✓ ارتقاء کیفیت
- ✓ تنظیم بازار

- ✓ اعتماد سازی
- ✓ تسهیم ریسک با بخش خصوصی



شکل (۱) - سیر تکاملی و تدریجی مشارکت عمومی - خصوصی

با تجارب به دست آمده در سیر تکاملی و تدریجی مشارکت عمومی - خصوصی توسط این گروه مطالعاتی پیشنهاد می شود ساز و کار مناسب و اجرایی در بخش آب و فاضلاب و سایر بخش ها از جمله گردشگری در ساختار سازمانی کارفرمایی و شرکت های مهندسی مشاور بنا نهاده شود. بر این اساس گام های اجرایی برای ایجاد ساز و کار مناسب به شرح زیر پیشنهاد می گردد:

- ✓ توجه به نتیجه ها بیش از فرآیندها
 - ✓ اولویت دادن به سرمایه های اجتماعی در برابر سرمایه های اقتصادی
 - ✓ توجه به لزوم آگاهی داشتن با قوانین و مقررات قراردادهای بین المللی
 - ✓ توجه به لزوم تغییر نگرش کارفرما - پیمانکار به سرمایه گذار - سرمایه پذیر در طرحها
 - ✓ ایجاد و استقرار ساختار مناسب در دستگاه های اجرایی و شرکت های مهندسی مشاور
 - ✓ شناخت قوانین سرمایه گذاری غیر دولتی
 - ✓ آشنایی و شناخت نشریات و دستورالعمل های موجود
 - ✓ همسان سازی مدارک (تهیه فلوچارت تأمین منابع مالی و تهیه تیپ قراردادهای فارسی و خارجی)
- هم اکنون معاونت برنامه ریزی و توسعه شرکت آب و فاضلاب کشور دارای ساز و کار مناسبی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی به روش های بیع متقابل (BB)^۱، ساخت - مالکیت - بهره برداری (BOO)^۲ و ساخت - بهره برداری - واگذاری (BOT)^۳ می باشد و به منظور همسان سازی مدارک، نشریات ۰۱، ۰۲، ۰۳ و ۰۴ را تهیه و تدوین کرده است. وزارت راه و شهرسازی و شرکت ملی نفت ایران نیز عموماً به روش های BOT، BOO و BB در واگذاری و اجرای طرح ها اقدام نموده اند.

¹ Buy-Back

² Build-Own-Operation

³ Build-Operation-Transfer

۴- آسیب شناسی

برخی از شرکت‌ها در حال حاضر با استقرار ساختار مناسب در بدنه خود در اجرای پروژه‌ها و طرح‌های آبی از جمله انتقال آب، بهره‌برداری و نگهداری و طرح‌ها و پروژه‌های گردشگری تا کنون با استفاده از مشارکت با سرمایه‌گذاران داخلی در عرصه مشارکت عمومی-خصوصی قدم نهاده‌اند که در این راه با مشکلاتی مواجه شده‌اند. در این بخش به مشکلات و موانع پیش‌رو در قالب آسیب‌شناسی مشارکت عمومی-خصوصی اشاره خواهد شد و در انتها راه‌کارهای اجرایی پیشنهاد می‌گردد.

از آنجایی که در چرخه‌های اقتصادی، سرمایه‌ها به عنوان ظرفیت‌های گرانسنگ جهت توسعه مطرح می‌باشند و نگرانی پیرامون مقوله‌های امنیت سرمایه‌گذاری تا زمان بازگشت آن امری اجتناب‌ناپذیر است، شناسایی شاخص‌های اقتصادی و علمی و شفاف‌سازی آن از سوی سرمایه‌پذیر به سرمایه‌گذار ضروری می‌باشد. براساس یافته‌های این تحقیق، قانون‌گذار جهت جذب سرمایه‌گذاری خصوصی، قوانین، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های نسبتاً مناسبی را تهیه نموده است و کلیه موارد به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. با توجه به نوظهور بودن اینگونه طرح‌ها و خلاءهای آموزشی، تصمیم‌گیران در این حوزه در میانه راه با مشکلاتی در مسیر اجرایی مواجه می‌گردند. این مشکلات عمدتاً شامل موارد زیر است:

- استفاده از تیپ‌های قراردادی قبلی که با این‌گونه کارها هماهنگی مناسبی ندارند.
- عدم آموزش مسئولین ذی‌ربط با قوانین و بخشنامه‌های جدید مشارکت عمومی-خصوصی و به دنبال آن برداشت‌های ناصحیح از موضوع و اجرای ناقص گام‌های اجرایی.
- عدم اعتقاد قانون‌برد-برد (جدول ۱) توسط سرمایه‌گذار حرفه‌ای و سرمایه‌پذیر حرفه‌ای.
- عدم شناخت ارزش واقعی سرمایه‌پذیر از آورده خود.
- انتخاب شیوه‌های نامناسب جهت اطلاع‌رسانی جذب سرمایه‌گذاران.

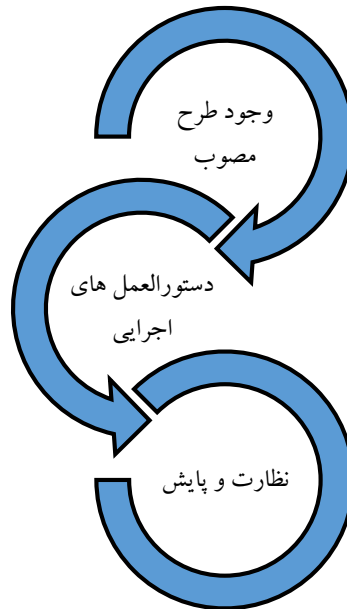
جدول (۱)- قانون برد-برد در سرمایه‌گذاری

		سرمایه‌پذیر
غیر حرفه‌ای	حرفه‌ای	سرمایه‌گذار
باخت	برد-برد	حرفه‌ای
باخت	باخت	غیر حرفه‌ای

۵- آرایه راهکارهای اجرایی

علاوه بر دلایل مطرح شده در بخش آسیب‌شناسی که هر یک با راهکارهای کوتاه‌مدت امکان‌پذیر است، رعایت سه گام اصلی به منظور دستیابی به یک طرح موفق ضروری می‌باشد (شکل ۲):

- ۱- وجود طرح مصوب
- ۲- تهیه دستورالعمل‌های اجرایی
- ۳- نظارت و پایش



شکل (۲) - سه گام اصلی به منظور دستیابی به یک طرح موفق ضروری

امکان‌سنجی طرح‌ها و تصویب آن در کمیته‌های فنی، کارگروه‌های مربوطه و متعاقب آن تهیه بسته‌های سرمایه‌گذاری با توجیه فنی و اقتصادی جهت جلب سرمایه‌گذاران به عنوان اولین گام اجرایی مطرح است. تهیه دستورالعمل‌های اجرایی پس از تصویب طرح به عنوان حلقه دوم مدنظر می‌باشد. کلیه عملیات فوق‌بدون وجود دستگاه نظارت و پایش مستمر در میانه راه با شکست مواجه خواهد شد.

۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اطلاع‌رسانی صحیح، آگاهی‌بخشی مدیران اجرایی به قوانین و دستورالعمل‌ها، شناخت کامل ارزش‌های اقتصادی پتانسیل‌های موجود، تهیه طرح‌های مصوب و دستورالعمل‌های اجرایی با نظارت و پایش صحیح مطابق برنامه‌های مدون در راستای اجرایی شدن طرح‌ها و در قالب مشارکت عمومی - خصوصی به طور نسبی راهی بلند در پیش دارد که به علت نوظهور بودن آن تلاش‌های مضاعفی را می‌طلبد تا با کسب تجربه در سال‌های آتی چارچوب حقوقی و قراردادی این‌گونه طرح‌ها سنجیده و کامل گردد.

۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

- [۱] معاونت نظارت راهبردی، امور نظارت بودجه سرمایه‌ای. (۱۳۹۳). نشریه چارچوب مشارکت عمومی - خصوصی، ۲۰۸ص.
- [۲] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۷). قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ۳۷ص.
- [۳] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۱). قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاران خارجی، ۱۰ص.
- [۴] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۶). "قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)"، ۳۵ص.