

## جمع بندی رؤوس نظرات فعالان بخش خصوصی در خصوص پیش نویس آیین نامه اجرایی طرح های نیمه تمام

جلسه کارگروه تکمیلی شورای گفت و گو با موضوع "بررسی رؤوس نظرات ارائه شده در جلسه شورای گفتگو در خصوص پیش نویس آیین نامه اجرایی تبصره 19 قانون بودجه 97 (پیرو مصوبه شورای گفتگو مورخ 97/2/10)" در تاریخ 97/02/22 در اتاق ایران و با حضور نمایندگان اتاق ایران، اتاق تعاون، اتاق اصناف، سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مرکز پژوهش های مجلس، بانک مرکزی، شورای هماهنگی تشکل های مهندسی، صنفی و حرفه ای کشور، جامعه مهندسان مشاور و سندیکای شرکت های ساختمانی برگزار گردید.

در ابتدای جلسه علی چاغروند، مدیر پژوهش های حرفه ای کسب و کار شورای گفت و گو بیان کرد در شرح دستور شورای گفت و گو، رؤوس ایرادات و مشکلات از منظر ذینفعان بخش خصوصی، براساس پیش نویس اولیه آیین نامه اجرایی تبصره 19 قانون بودجه 97 تدوین شده بود که به نظر می رسد برخی از ایرادات در پیش نویس دوم آیین نامه اجرایی، مرتفع شده و برخی از آن ها مرتفع نشده است، لیکن از ابتدا کلیه ایرادات بررسی می شود تا موارد مرتفع شده در پیش نویس دوم آیین نامه که نیاز به اصلاح دارد و همچنین مواردی که در پیش نویس دوم مرتفع نشده است، جمع بندی و به کمیسیون اقتصادی هیأت دولت ارسال گردد.

نبود بستر امن و شفاف

محسن روحانی نژاد، نماینده گروه امور پایش تعهدات و تجهیز منابع سازمان برنامه و بودجه اظهار داشت دیدگاه در تدوین آیین نامه به این شکل بوده است که آیین نامه مختصر و مفید باشد، لذا نکات کلیدی در آیین نامه پیش بینی شده است و بقیه موارد در دستورالعمل پیش بینی خواهد شد. همچنین در پیش نویس در حال بررسی پیشنهاد شده است که انتخاب بانک عامل از طرف بخش خصوصی صورت گیرد.

احسان رودساز، نماینده گروه امور پایش تعهدات و تجهیز منابع سازمان برنامه و بودجه بیان نمود در ماده 10 آیین نامه، دستورالعملی پیش بینی شده است که در آنجا راه باز است. وی در ادامه افزود آیین نامه اهرم سازی کرده است تا در طرح های تملک دارایی های سرمایه ای به صورت مکانیزم یارانه سود، منابع بانک ها و آورده سرمایه گذار خارجی به یک مدل مالی رسید که منابع ارزان قیمت پروژه های نیمه تمام اجرا شود. همچنین تضمینات مانند تضمین خرید پیش بینی شده است که بعد از بهره برداری، پروژه اقتصادی و درآمدزا باشد.

مهرداد اشتری، نماینده جامعه مهندسان مشاور ایران بیان نمود در بند 3 نامه ای که از سوی جامعه به سرکار خانم خانلو ارسال شده است، ذکر شده که کارگروه مشترک ماده 9 باید پایش این سامانه را انجام دهد، در غیر این صورت امر واگذاری ها نتیجه بخش نخواهد بود.

مزدک عبایی، نماینده شورای هماهنگی تشکل های مهندسی، صنفی و حرفه ای کشور اظهار داشت بحث شفافیت باید در تمامی مراحل واگذاری وجود داشته باشد، لیکن ماده 6 پیش نویس، تنها بخش اطلاع رسانی را پوشش می دهد و در فرآیند انتخاب سرمایه گذار که طبق دستورالعمل ماده 27 قانون الحاق (2) صورت می گیرد، شفافیت وجود ندارد و موکول شدن پیش بینی شفافیت به دستورالعمل ماده 10 پیش نویس آیین نامه، زمان بر خواهد بود و اگر سرمایه گذار با فرآیند مبهم و پیچیده مواجه باشد، وارد این فرآیند نخواهد شد؛ لذا پیشنهاد می شود در آیین نامه ذکر شود که ارزیابی پیشنهاد مالی سرمایه گذار و عقد قرارداد با توجه به مفاد دستورالعمل ماده 27 قانون الحاق (2) براساس یکی از دو الگوی زیر انجام شود:

1- ارزیابی براساس کوتاهترین دوره بهره برداری از طرح توسط سرمایه گذار (کوتاهترین دوره قرارداد) در مواردی که قرارداد در قالب BOT و مشابه آن منعقد می شود.

2- ارزیابی براساس بیشترین ارزش فعلی، پیشنهادی برای طرح های خودگردان در مواردی که قرارداد در قالب BOO یا مشابه آن واگذار می شود.

رودساز، در ادامه اظهار داشت شورای هماهنگی روش های مشارکت را به دو روش محدود کرده است، زیرا دستگاه های اجرایی با دیگر روش ها، آشنایی ندارند و شاید در عمل هم این اتفاق بیفتد، لیکن اگر می شود برای این مدل ذکر شده، روشی را مشخص کرد، چرا از نظر فنی، برای دیگر مدل ها روشی مشخص نشود؟ همچنین در نظام فنی و اجرایی، روش های مشارکت به صورت دقیق توضیح داده شده است.

در ادامه روحانی نژاد بیان نمود تعیین سرمایه گذار طبق دستورالعمل ماده 27 قانون الحاق (2) است و اگر احتیاج به اصلاح باشد، باید آن دستورالعمل اصلاح شود، همچنین در آیین نامه، روش های تامین مالی، تسهیلاتی که تعلق می گیرد، روش بازار پول و سرمایه و تضامین آمده است و محدوده این آیین نامه، موارد ذکر شده می باشد. همچنین مدل های پیچیده ای وجود دارد که با تقسیم بندی به دو قسمت نمی توان مشکل را حل نمود؛ به طور مثال در پروژه های میراث فرهنگی، مدل اجاره است و یا در تصفیه خانه آب، باید آب خریداری شود.

عبایی در ادامه افزود دستگاه های اجرایی با استفاده از ضوابط خودشان پروژه ها را وگذار می کنند و دستورالعمل ماده 27 شفاف نیست.

اشری بیان نمود نظام فنی و اجرایی کشور بعد از این آیین نامه و دستورالعمل خواهد بود و تاکنون بیشتر مواد آن بررسی نشده است، لذا این موضوع باید در این آیین نامه پیش بینی شود.

نیما امینیان، دبیر کارگروه واگذاری پروژه ها بیان نمود این مشکل ناشی از این است که تعداد نماینده بخش خصوصی در کارگروه واگذاری کم است، لذا پیشنهاد می شود که وزن بخش خصوصی در این کارگروه بیشتر شود تا از منافع خودشان دفاع نماید.

شهرام حلاج، نماینده مرکز پژوهش‌های مجلس اظهار داشت دستورالعمل ماده 27 از شرایط کافی برخوردار نمی‌باشد و از نظر دولت این موضوع روشن است و این در حالی است که در جلسه شورای گفتگو، نمایندگان مجلس صراحتاً اعلام کردند که این فضا مبهم است و باید اصلاح شود، حتی آقای فولادگر (نماینده مجلس) اعلام نمودند که دستورالعمل ماده 27 قانون الحاق (2) ایراد و اشکالاتی دارد، لذا پیشنهاد می‌شود که یک الگو تعریف شود، یعنی در آیین نامه پیش بینی شود که کل مدل‌ها و روش‌ها و اطلاعات از سوی سازمان برنامه بر روی سایت قرار گیرد و ماده 6 پیش نویس آیین نامه اصلاح گردد.

عدم پیش‌بینی استفاده از منابع بازار سرمایه در تامین مالی پروژه‌ها

ماشالله عظیمی، نماینده اتاق تعاون بیان نمود در دنیا پروژه زیرساختی را دولت‌ها انجام نمی‌دهند و برخی از پروژه‌ها نیز ماهیت زیرساختی ندارند و همچنین در سطح استانی ممکن است تعریف دیگری از زیرساختی به پروژه مترتب باشد، اما روش‌های تامین مالی حرف اول را می‌زند. از آنجایی که انجام پروژه‌ها چند برابر درآمد سالیانه و حتی GDP دولت‌ها است، لذا دولت‌ها تنها واگذارنده خوب با قیمت مناسب و رقابتی هستند و با روش‌های فنی تامین مالی مانند اوراق منفعت، می‌توان موضوع را روان‌تر نمود. همچنین از دیگر روش‌ها، مشارکت تقلیلی است که دولت به مرور نقش خود را در بهره‌برداری و مالکیت پروژه کم کند. وی افزود در بند 4 ماده 4 باید کلیه ابزارها پیش‌بینی شود و همچنین کلمه بانک به بانک‌ها تغییر یابد، زیرا شاید چند بانک با یکدیگر تامین مالی نمایند. همچنین برای استفاده از اوراق باید اجازه دهند تا موقتاً پروژه به آن‌ها منتقل شود تا بتوانند حتی از اوراق منفعت هم استفاده نمایند و باید موردی پیش‌بینی گردد که شرکت کنسرسیوم تشکیل دهند و با انواع اوراق با توجه به نوع پروژه و نوع مالکیت، تامین مالی نمایند.

وی در ادامه افزود بخش خصوصی و دولتی در انجام برخی از پروژه‌ها ضعیف عمل کرده‌اند که باید آن‌ها را با دخالت دادن بخش اجتماعی، تلطیف نمود و هدف‌های اجتماعی و اقتصادی را در کنار هم دید و تامین مالی خرد را صرف پروژه‌های کلان نمود، لذا پیشنهاد می‌شود در کنار بخش خصوصی، بخش تعاونی نیز پررنگ شود و حتی واگذاری به قیمت ترجیحی صورت گیرد و همچنین از روش‌های تامین مالی متناسب با شرع و مقررات استفاده شود.

سیامک لطیف، نماینده معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد اظهار داشت ابزارهای مالی پیش‌بینی شده در ماده 4 را چه کسی منتشر می‌نماید، بخش خصوصی یا بخش عمومی؟ اگر بخش خصوصی بخواهد منتشر کند، باید طرح عمرانی ابتدا به مالکیت بخش خصوصی درآید و اگر بخش عمومی بخواهد منتشر کند، سقف قانون بودجه را باید رعایت نماید که محدودیت وجود دارد، لذا باید سازوکار این موضوع در دستورالعمل پیش‌بینی شود.

روحانی نژاد اظهار داشت در آیین نامه برای این موضوع، اجازه ترهین اموال دیده شده است.

محمد تکلی، کارشناس سندیکای شرکت های ساختمانی اظهار داشت در قالب شرکت پروژه این موضوع انجام می شود و کلیه تعهدات بر عهده بخش خصوصی است.

عدم تضمین خرید محصول

عبایی بیان نمود در ماده 7 اجازه ترهین و محل اجرای پروژه ابهام دارد، زیرا خیلی از محل های اجرای پروژه اساساً سند مالکیت صحیحی ندارند و یا ماهیت آن، این امر را ایجاب نمی کند، به طور مثال در خط انتقال برق یا آب، لذا این بند از ماده 7 نمی تواند به عنوان مشوق کمک کند.

تکلی بیان نمود از راه های شفاف سازی عملی، بحث تضمین پرداخت بهای کالا یا خدمات خریداری شده توسط طرف عمومی است که لازم است در این پیش نویس اصلاح شود. همچنین در پیش نویس اول، ماده 9 در خصوص تامین مالی پایدار و مطمئن پیش بینی شده بود که در پیش نویس دوم حذف شده است، لذا پیشنهاد می شود تا این ماده پیش بینی شود.

حلاج اظهار داشت آقای پور ابراهیمی یک راهکاری پیشنهاد دادند که سندهایی تهیه شود مانند آیین نامه تضمین قراردادهای شمارکت، شرایط عمومی تکمیلی و... که دولت باید متعهد به تهیه آن ها در اسرع وقت شود.

هوشیار فقیهی، نماینده اتاق اصناف بیان نمود در بحث تضمین خرید، اگر تضمین خرید دولت آورده شود، با تبصره 2 ماده 2 قانون حداکثر برخورد خواهد کرد و طبق قانون موظف می شوند 51 درصد از پروژه را با ساخت داخل انجام دهند که این اتفاق نباید بیفتد و بخش خصوصی نباید درگیر این مسائل شود.

جواز حضور بخش عمومی غیردولتی موضوع ماده 5 قانون مدیریت خدمات کشوری در واگذاری طرحها

حلاج بیان نمود با وجود آنکه ماده 15 پیش نویس اول سازمان برنامه در خصوص امکان شرکت نهادهای عمومی غیر دولتی در این واگذاری ها حذف شده است؛ لیکن با توجه به اظهارات آقای پور ابراهیمی (نماینده مجلس)، تعاونی های کارکنان دستگاه های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی نیز نباید در این نوع واگذاری ها شرکت نمایند و این امر نیازمند تصریح در آیین نامه است.

عبایی اظهار داشت با پیش بینی ممنوعیت ورود تعاونی کارکنان نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی به علاوه ممنوعیت موجود در دستورالعمل ماده 27 نگرانی ها در این خصوص حل می شود.

عظیمی بیان نمود ممکن است با صندوق ها وارد شوند و در اینجا شکل تعاونی ها متفاوت می شود و از آنجایی که اطلاعات پروژه ها را در اختیار دارند، از رقابت جلوگیری می کنند.

حذف نحوه محاسبه بیمه تامین اجتماعی در تبصره 19 قانون بودجه 97 و پیش نویس آیین نامه اجرایی آن

اشتری بیان نمود این ماده باید برای حق بیمه یک دوره مناسبی را پوشش دهد، زیرا ممکن است یک دوره قبل از ورود به مرحله ساخت وجود داشته باشد، لذا دوره باید طرح و ساخت باشد.

تکلی بیان نمود محاسبه حق بیمه پیمان در دوره طرح و ساخت با دوره بهره برداری با توجه به ماهیت کار، متفاوت است و برای دوره ساخت، ماده 38 قانون تامین اجتماعی رعایت و به صورت ضریبی محاسبه شود و در دوران بهره برداری بر مبنای فهرست باشد که مشمول ماده 38 نمی شود؛ لذا ضرورت این ماده اصلاح شود.

روحانی نژاد اظهارداشت در پیش نویس جدید سازمان برنامه، این مورد بدین شکل اصلاح شده است که «حق بیمه کارکنان شاغل در دوران ساخت قرارداد مشارکت معادل شش و شش دهم (6.6) درصد و همانند قراردادهای پیمانکاران طرحهای عمرانی دولت خواهد بود. برای دوران بهره برداری قرارداد مشارکت سازمان تامین اجتماعی در چارچوب ماده 40 قانون رفع موانع تولید رقابت-پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال 1394 (تبصره الحاقی به ماده 38 قانون تامین اجتماعی) بر اساس فهرست ارسالی و بازرسی کارگاه نسبت به صدور مفاصحساب اقدام می-نماید.»

نبود فرآیندهای اثر بخش نظارتی و پایش مستمر عملکرد آیین نامه اجرایی با مشارکت بخش خصوصی

اشتری اظهار داشت ایراداتی به کارگروه مشترک پیش بینی شده در ماده 9 وارد است که باید در دستورالعمل اصلاح شود، از جمله اینکه نام این کارگروه انتخاب شود، وظایف و شیوه گردش کار آن مشخص شود که پیشنهاد می شود نام کارگروه، کارگروه راهبری تبصره 19 باشد. وی در ادامه افزود لازم است تا دستورالعمل ماده 10 پیش نویس آیین نامه، مشترکاً توسط کارگروه مشترک ماده 9 تدوین شود.

هوشیار فقیهی اظهار داشت آیا در لایحه مشارکت عمومی خصوصی، این مسائل دیده شده است، به طور مثال فرآیند حل اختلاف به چه صورت است؟ وی در ادامه افزود در طرح اصلاح قانون حداکثر، در فرآیند حل اختلاف 2 کارگروه پیش بینی شده است که از تلفیق آن دو، می توان در این آیین نامه نیز استفاده نمود.

روحانی نژاد بیان نمود فرآیند اجرا طبق دستورالعمل ماده 27 قانون الحاق (2) است که در آنجا حل اختلاف به کارگروه واگذاری ارجاع شده است.

حلاج بیان نمود تعیین کارگروه و ترکیب آن مهم است و لازم است تا در آیین نامه پیش بینی شود. همچنین ممکن است برخی از تشکل ها در حال ایجاد چیزی نظیر شورای هماهنگی باشند و بخواهند در این کارگروه حضور یابند؛ حال آیا مانعی دارد که تصمیمات این کارگروه شفاف و بلافاصله در اختیار همگان قرار گیرد؟ انتشار اطلاعات مورد تاکید مجلس است و در بودجه سال 96 نیز پیش بینی شده بود.

رودساز بیان نمود اگر تشکل های بخش خصوصی زیاد باشد، مشکل در هماهنگی زیاد می شود، زیرا باید نظرات جمع آوری، جمع بندی و چکش کاری شود و این موضوع فرآیند را طولانی و سخت می کند.

عظیمی اظهار داشت براساس اصل 43 و 44 قانون اساسی، اقتصاد 3 بخش است و مقام ناظر نیز باید از این 3 بخش انتخاب شوند و حسب دستورالعمل معاون اول ریاست جمهوری نیز در تهیه هر آیین نامه و دستورالعملی باید نظر 3 اتاق کسب شود در غیر این صورت، در هیأت مقررات زدایی آن آیین نامه، شکسته می شود، لذا لازم است تا در ماده 9 اتاق تعاون اضافه شود و کارگروه نباید به سمت بخش دولتی رود. وی در ادامه پیشنهاد نمود دستگاه اجرایی و تشکل های بخش خصوصی حسب مورد دعوت شوند. همچنین نام کارگروه نیز کارگروه تسهیل فرآیند اجرایی تعیین شود.

هوشیار فقیهی بیان نمود یکی از وظایف این کارگروه باید پایش و تعیین پروژه های جذاب و غیر جذاب یعنی با توجیه اقتصادی باشد و باید طبقه بندی پروژه ها را انجام دهد؛ لذا کارگروه پایش، اسم مناسبی برای این کارگروه است. همچنین در این کارگروه باید بخش خصوصی حضور داشته باشد و منافع این بخش، تضمین شود.

عدم امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در طرح های تملک دارایی های سرمایه ای  
اشتری بیان نمود در پیش نویس، استفاده از منابع صندوق توسعه طبق بند (و) ماده 4 پیش بینی شده است که تنها در طرح های ریلی است و استفاده محدودی از صندوق را ایجاد کرده است.

عظیمی بیان نمود صندوق توسعه ملی، قانون خودش را دارد و اگر در اینجا به عنوان یک پروژه ای باشد که سهم دولت در آن پروژه کمتر از 20 درصد باشد، پروژه را غیردولتی محاسبه می کنند و تسهیلات را ارائه می دهند.

روحانی نژاد اظهار داشت استفاده از صندوق توسعه ملی نیاز به اذن رهبری داشت و ایشان اجازه ندادند.  
در پایان جلسه به علت اتمام وقت جلسه مقرر گردید افراد حاضر، نظرات خود را در خصوص موارد مطرح نشده در این جلسه به دبیرخانه شورای گفتگو ارسال نمایند تا جمع بندی آن، جهت بررسی در کمیسیون اقتصادی هیأت دولت، به وزیر امور اقتصادی و دارایی ارسال شود.