

# وضعیت سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی در کشور

الهه رحیم‌دوست<sup>۱</sup>

چکیده

با توجه به اینکه یکی از راه‌های کوچک‌سازی حجم دولت، حضور پررنگ بخش خصوصی در اجرای طرح‌های زیرساختی و... است، گسترش سرمایه‌گذاری‌های مشترک دولت و بخش خصوصی یکی از راه‌های کاهش تصدیگری دولت و درنهایت، تقویت بُعد نظارتی دولت بر کیفیت خدمات ارائه‌شده توسط بخش خصوصی خواهد بود. نگاه به سابقه عملکردی دولت در اجرای طرح‌های مشترک سرمایه‌گذاری با بخش خصوصی نشان می‌دهد افزون‌بر کاهش تعداد طرح‌های قابل واگذاری، بخش خصوصی نیز در این عرصه نقش فعالی نداشته است تا جایی که می‌توان گفت تعداد طرح‌هایی که منجر به عقد قرارداد با بخش خصوصی شده، در سال ۱۴۰۳ در مقایسه با سال ۱۳۹۸، دارای رشد منفی ۸۴ درصد بوده است. عواملی مانند مشکلات قانونی و مقرراتی، محدودیت‌های مالی و زیرساختی، مسائل سیاسی و اقتصادی، مسائل فرهنگی و نهادی، ریسک‌های مرتبط با فساد و شفافیت و... از موانع جدی روند جذب سرمایه بخش خصوصی در طرح‌های مشترک با بخش دولتی به شمار می‌آیند. لازم به توضیح است عدم ورود سرمایه‌گذاران در عرصه‌های مولد، وجود بازارهای موازی را گوشزد می‌کند که این گونه بازارها با جذب سرمایه، مانع گسیل منابع به سوی فعالیت‌های مولد اقتصادی خواهند شد که نتیجه آن، طولانی شدن زمان اجرای طرح‌های عمرانی در کشور به دلیل فقدان سرمایه کافی به‌منظور پیشبرد است که درنهایت، اتلاف منابع و تهدید امنیت اقتصادی در کشور را در پی خواهد داشت. ازاین‌رو برخی پیشنهادها ازجمله اصلاحات قانونی، توسعه مالی و بانکی، افزایش شفافیت و مبارزه با فساد، گسترش آموزش و توسعه ظرفیت‌ها و... ارائه می‌شود.

**واژگان کلیدی:** سرمایه‌گذاری، دولت و بخش خصوصی، مشترک، طرح‌های زیرساختی، مالکیت، ساخت.

مقدمه

زیرساخت‌ها و خلق زمینه‌های مناسب، رونق تولید مولد در اقتصاد را رقم بزنند. نگاه به تاریخ اقتصاد ایران نشان می‌دهد حاکمیت اقتصاد تک‌محصولی و اعمال تحریم‌های پی‌درپی خارجی، مانع وجود منابع مالی هنگفت و صرف آن در پیشبرد اهداف یادشده در اسناد بالادستی شده است. بنابراین، دولت ناگزیر است تا با جذب سرمایه‌گذار داخلی و خارجی این

رشد و توسعه اقتصادی هر کشور مرهون افزایش توانمندی‌های مالی و فناورانه آن کشور است. به عبارت دیگر، پیشرفت هر کشور از جاده پریپیچ و خم رشد تولید می‌گذرد که در این رهگذر آنچه تسهیلگر این مسیر است، سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه‌گذار در اجرای طرح‌های مهم و حیاتی است تا با تجهیز

سیاست‌گذاری‌ها در این حوزه بیان می‌شود. در ادامه، با تشریح فرایند اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری مشترک و چالش‌ها و موانع پیش روی آن، به بیان ملاحظات امنیت اقتصادی خواهیم پرداخت. در پایان، ضمن نتیجه‌گیری، برخی راهکارها به‌منظور بهبود وضعیت موجود ارائه می‌شود.

## ۱- انواع سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی

در تعریف سرمایه‌گذاری مشترک میان دولت و بخش خصوصی باید گفت این نوع سرمایه‌گذاری نوعی قرارداد بلندمدت بین دولت و یک یا چند شرکت خصوصی (همکاری ساختاریافته میان بخش دولتی و بخش خصوصی) است که بر اساس آن، بخش خصوصی در طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری یا نگهداری طرح‌های عمومی مشارکت می‌کند. این طرح‌ها معمولاً در حوزه‌هایی مانند حمل‌ونقل، انرژی، بهداشت، آموزش و فناوری اطلاعات انجام می‌شود. در این مدل دولت به‌عنوان نماینده منافع عمومی، وظیفه ایجاد بستر قانونی، نظارت و تضمین منافع عمومی را بر عهده دارد درحالی‌که بخش خصوصی با استفاده از تخصص، منابع مالی و مدیریتی خود، به اجرای طرح می‌پردازد. بنابراین، یکی از اهداف اصلی این نوع سرمایه‌گذاری، بهره‌برداری از توان و خلاقیت بخش خصوصی برای افزایش کارایی، کاهش هزینه‌ها و تسریع در اجرای طرح‌هاست بدون آنکه بار مالی سنگینی بر بودجه عمومی کشور وارد شود.

کمیته‌ها را جبران کند. این در حالی است که از سویی اعمال تحریم‌های خارجی مانع ورود سرمایه‌گذار خارجی به داخل کشور می‌شود و از سوی دیگر، بی‌ثباتی در متغیرهای کلان اقتصادی از تمایل سرمایه‌گذار داخلی برای ورود به عرصه تولید و سرمایه‌گذاری تا اندازه زیادی کاسته است.

در این میان یکی از راه‌های پیشنهادی در اغلب دولت‌ها، سرمایه‌گذاری مشترک است تا جایی که می‌توان گفت سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی<sup>۱</sup> یکی از مهم‌ترین روش‌های تأمین مالی و اجرای طرح‌های زیرساختی در جهان است. این روش، مدلی کارآمد برای ترکیب منابع مالی، تخصص و مدیریت بخش خصوصی با سیاست‌گذاری و حمایت دولت است. این روش به دولت‌ها کمک می‌کند تا بدون افزایش بار مالی مستقیم، طرح‌های کلان عمرانی و خدماتی را اجرایی کنند. در ایران نیز با توجه به محدودیت‌های منابع مالی دولت، تورم، تحریم‌ها و نیاز گسترده به توسعه زیرساخت‌ها، توسعه سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی به‌عنوان راهکاری راهبردی و حیاتی در نظر گرفته می‌شود.

این مدل نه تنها به تأمین مالی طرح‌های ملی کمک می‌کند، بلکه می‌تواند نقش مؤثری در توسعه پایدار و ایجاد اشتغال داشته باشد. با توجه به اهمیت این گونه قراردادهای، در این گزارش ابتدا با نگاه به مفهوم و انواع سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی، به بررسی وضعیت کنونی سرمایه‌گذاری مشترک در ایران می‌پردازیم. سپس چهارچوب‌های قانونی و



و معمولاً دارایی به دولت منتقل نمی‌شود. این روش بیشتر برای طرح‌هایی مانند نیروگاه‌های خصوصی یا کارخانه‌های تصفیه آب به کار می‌رود. مزیت این روش در انگیزه قوی بخش خصوصی برای نگهداری و بهبود عملکرد طرح است؛ زیرا مالک آن است و مستقیماً از بهره‌برداری سود می‌برد. از سوی دیگر، دولت کنترل کمتری بر قیمت‌گذاری و کیفیت خدمات دارد و ممکن است خدمات گران‌تر شوند. در مدل ساخت، انتقال و بهره‌برداری<sup>۵</sup>، بخش خصوصی طرح را می‌سازد و پس از اتمام ساخت، مالکیت آن را به دولت واگذار می‌کند، اما بهره‌برداری را برای مدت مشخصی ادامه می‌دهد. این روش ترکیبی از ساخت، بهره‌برداری و واگذاری و ساخت، تملک و بهره‌برداری است. مزیت این مدل آن است که دولت مالک دارایی می‌شود و بخش خصوصی تجربه بهره‌برداری را به عهده می‌گیرد، اما هماهنگی و تقسیم مسئولیت‌ها پیچیده است و قراردادها باید با دقت تنظیم شوند. معمولاً در طرح‌های حمل‌ونقل عمومی مانند ایستگاه‌های مترو این مدل استفاده می‌شود.

با توجه به اشارات کوتاه به انواع مختلف مشارکت دولت و بخش خصوصی در حوزه سرمایه‌گذاری می‌توان گفت که این گونه تعاملات و قراردادها میان بخش خصوصی و دولتی مزایایی مانند جذب سرمایه‌های بخش خصوصی و کاهش بار مالی دولت، انتقال ریسک‌های طرح به بخش خصوصی و بهبود

ویژگی مهم این روش، تقسیم ریسک بین دولت و بخش خصوصی است. به این صورت که بسته به نوع قرارداد، ریسک‌های مالی، اجرایی، عملیاتی یا بازار بین دو طرف تقسیم می‌شود. انواع مختلفی از قراردادهای مشارکتی دولت و بخش خصوصی وجود دارد از جمله ساخت، بهره‌برداری و واگذاری<sup>۱</sup>، طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری<sup>۲</sup>، ساخت، تملک، بهره‌برداری و انتقال<sup>۳</sup> و دیگر مدل‌ها که در هر کدام، میزان نقش‌آفرینی و تعهدات هریک از طرفین متفاوت است. برای مثال، در روش ساخت، بهره‌برداری و واگذاری، بخش خصوصی مسئول طراحی، تأمین مالی، ساخت و بهره‌برداری از طرح برای مدت مشخص است. پس از پایان این دوره، دارایی به دولت تحویل داده می‌شود. این روش معمولاً برای طرح‌های بزرگ زیرساختی مانند جاده‌ها، پل‌ها و نیروگاه‌ها کاربرد دارد. مزیت اصلی این روش این است که بخش خصوصی ریسک ساخت و بهره‌برداری را می‌پذیرد و دولت نیازی به تأمین سرمایه اولیه ندارد. همچنین، بخش خصوصی انگیزه بالایی برای اجرای کار با کیفیت و بهره‌وری دارد؛ زیرا باید سرمایه‌گذاری‌اش را بازگرداند. این گونه قراردادها پیچیده و بلندمدت و نیازمند هماهنگی دقیق و تضمین بازگشت سرمایه برای بخش خصوصی هستند.

در روش دیگر که معروف به روش ساخت، تملک و بهره‌برداری<sup>۴</sup> است، بخش خصوصی نه تنها ساخت و بهره‌برداری، بلکه مالکیت طرح را نیز در اختیار دارد

1. Build, Operate & Transfer (BOT)
2. Design, Build, Finance & Operate (DBFO)
3. Build, Own, Operate & Transfer (BOOT)
4. Build, Own & Operate (BOO)
5. Build, Transfer & Operate (BTO)



نهادهایی مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت راه و شهرسازی و وزارت نیرو در هدایت و نظارت بر طرح‌ها از بقیه نهادهای دیگر پررنگ‌تر بوده است.

با توجه به اینکه در سال‌های اخیر ایران با چالش‌های متعددی از نظر اقتصادی مانند تحریم‌های بین‌المللی، کاهش درآمدهای نفتی و محدودیت منابع مالی مواجه بوده است، در چنین شرایطی، مدل مشارکت عمومی-خصوصی به‌عنوان یکی از راهکارهای مهم جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای توسعه زیرساخت‌ها و تکمیل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام مطرح شده است. گواه این مطلب نیز وجود برخی آمار رسمی مبنی بر ابقای حدود ۶ هزار طرح ملی و ۸۱ هزار طرح استانی نیمه‌تمام در کشور است که منجر به طولانی شدن زمان ساخت و بهره‌برداری از این طرح‌ها شده است تا جایی که گفته می‌شود حدود ۶۵ درصد از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در زمان‌بندی خود به پایان نرسیده و دوره ساخت این طرح‌ها بیش از ۱۲ سال طول کشیده است.

این موضوع افزون‌براینکه طرح را از صرفه اقتصادی خارج می‌کند و موجب اتلاف منابع می‌شود، منجر به کاهش اعتماد عمومی و خدشه‌دار شدن امنیت ملی و اقتصادی کشور نیز خواهد شد. در این بخش از گزارش، به بررسی وضعیت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (سرمایه مورد نیاز طرح توسط بخش خصوصی تأمین شده است) در قالب جدول شماره ۱ می‌پردازیم.

کیفیت خدمات به دلیل رقابت و تخصص و نیز افزایش بهره‌وری و نوآوری را به همراه دارد و از این‌رو تسهیلگر روند توسعه و بهبود وضعیت زیرساخت‌ها و در نهایت رشد تولید است، اما فقدان نظارت کافی بر چگونگی بستن قراردادها و نیز نبود نظارت دقیق بر عملکرد بخش خصوصی در چگونگی اجرا، بهره‌برداری و... می‌تواند زمینه رانت و فساد را در جامعه فراهم آورد و منجر به اتلاف منابع و در نهایت، تهدیدی برای امنیت اقتصادی کشور شود.

## ۲- وضعیت کنونی سرمایه‌گذاری دولت و بخش خصوصی در ایران

بررسی تاریخی اقتصاد ایران نشان می‌دهد که کشور از اوایل دهه ۱۳۸۰، برنامه‌ریزی‌های لازم را برای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری مشترک دولتی-خصوصی آغاز کرده است تا جایی که می‌توان گفت اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تصویب قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری‌های بخش خصوصی از عوامل تسریع این روند بوده‌اند. بخش‌های فعال در این زمینه را می‌توان شامل بخش‌های حمل‌ونقل، انرژی، آب و فاضلاب، بهداشت و درمان و آموزش و پرورش دانست. هریک از بخش‌های یادشده از طریق مشارکت در ساخت جاده‌ها و آزادراه‌ها، طرح‌های ریلی و مترو، احداث نیروگاه‌های برق حرارتی و تجدیدپذیر، تصفیه‌خانه‌ها و شبکه‌های توزیع آب، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی و نیز ساخت مدارس و دانشگاه‌ها و... در روند بهبود توسعه‌ای کشور سهمیم هستند. در این رهگذر، نقش





جدول ۱- طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (موضوع ماده ۲۷ الحاق ۲) (میلیون ریال)

| سال  | وضعیت طرح                            | میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز توسط بخش خصوصی | تعداد طرح |
|------|--------------------------------------|---------------------------------------------|-----------|
| ۱۳۹۷ | قرارداد با سرمایه‌گذار منعقد شده است | ۲۷۳۸۶۳۰                                     | ۱۳        |
| ۱۳۹۸ | قرارداد با سرمایه‌گذار منعقد شده است | ۳۹۵۲۶۶۶۹۵                                   | ۶۹        |
| ۱۳۹۹ | قرارداد با سرمایه‌گذار منعقد شده است | ۱۱۸۸۷۹۰۰                                    | ۷۷        |
| ۱۴۰۰ | قرارداد با سرمایه‌گذار منعقد شده است | ۲۳۳۴۵۸                                      | ۹         |
| ۱۴۰۱ | قرارداد با سرمایه‌گذار منعقد شده است | ۱۰۰۰۰                                       | ۱         |
| ۱۴۰۲ | قرارداد با سرمایه‌گذار منعقد شده است | ۲۳۹۹۱۸                                      | ۳         |
| ۱۴۰۳ | قرارداد با سرمایه‌گذار منعقد شده است | ۱۹۷۵۲۲۲                                     | ۱۱        |

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۳.

ورود سرمایه‌گذاران و مشارکت آنان در طرح‌ها زیرساختی است.

بررسی وضعیت سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی نیازمند دسترسی به آمار دقیق و به‌روز است که متأسفانه به‌طور دقیق در دسترس نیست. در جدول شماره ۲، با توجه به آمار قابل دسترس، وضعیت سرمایه‌گذاری مشترک بخش دولتی و خصوصی به تصویر کشیده شده است.

در سال ۱۳۹۹ شاهد افزایش میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها بوده‌ایم، اما رفته‌رفته از تعداد طرح‌هایی که مشمول واگذاری یا مشارکت بوده‌اند، کاسته شده است؛ به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۰، شاهد رشد منفی ۶۷ درصدی در تعداد طرح‌های قابل واگذاری بوده‌ایم بر خلاف اهداف کلان اقتصادی کشور، شاهد حضور کم‌رنگ‌تر بخش خصوصی در میدان عمل هستیم.

همان‌طور که در جدول شماره ۱ مشاهده می‌شود، در دوره مورد مطالعه، میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی دارای افت‌وخیزهایی بوده تا جایی که تعداد طرح‌هایی که منجر به عقد قرارداد با بخش خصوصی شده، در سال ۱۴۰۳ در مقایسه با سال ۱۳۹۸، دارای رشد منفی ۸۴ درصد بوده است. لازم به توضیح است که با توجه به کاهش در تعداد طرح‌ها، کاهش در سرمایه‌گذاری صورت‌گرفته نیز موضوعی دور از انتظار نخواهد بود. شاید بتوان یکی از دلایل مهم در کاهش تمایل ورود سرمایه‌گذار بخش خصوصی در این حوزه‌ها را فقدان ثبات در متغیرهای کلان اقتصادی در کشور دانست تا جایی که در مقام مقایسه میان سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی و بازارهای موازی دیگر (با توجه به موانع بسیار زیاد در مسیر سرمایه‌گذاری مولد و تحمیل ریسک بالا)، سرمایه‌گذار ترجیح می‌دهد سرمایه خود را در بازارهای دیگر که دارای دوره بازگشت سرمایه کوتاه و سوددهی بالاتر است، به کار گیرد. بنابراین، برطرف کردن موانع سرمایه‌گذاری به لحاظ بوروکراسی اداری و نیز برقراری ثبات در متغیرهای کلان اقتصادی، بهترین مشوق برای



## جدول ۲- وضعیت کلی طرح‌های شناسایی شده برای واگذاری یا مشارکت در سال‌های مختلف

| سال  | نوع امتیاز | تعداد طرح | تعداد پروژه | اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح (میلیارد ریال) |
|------|------------|-----------|-------------|------------------------------------------------|
| ۱۳۹۸ | ملی        | ۱۷۵       | ۳۷۶         | ۸۷۹۰۹۷                                         |
|      | استانی     | ۷۸۹       | ۲۲۹۱        | ۶۹۵۴۱                                          |
|      | جمع کل     | ۹۶۴       | ۲۶۶۷        | ۹۴۸۶۳۸                                         |
| ۱۳۹۹ | ملی        | -         | ۳۰۲         | ۱۰۴۰۲۰۰                                        |
|      | استانی     | -         | ۱۴۳۱        | ۸۶۷۷۷                                          |
|      | جمع کل     | -         | ۱۷۳۳        | ۱۱۲۶۹۷۷                                        |
| ۱۴۰۰ | ملی        | -         | ۱۹۹         | ۶۳۸۹۱۴                                         |
|      | استانی     | -         | ۶۶۸         | ۱۰۷۶۱۷                                         |
|      | جمع کل     | -         | ۸۶۷         | ۷۴۶۵۳۱                                         |

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰.

عمومی و خصوصی می‌تواند مجموعه قوانین را به دو گروه تقسیم کند. نخست، قوانینی که در آن‌ها به مشارکت اشاره شده است و دوم، قوانینی که به‌طور خاص درباره مشارکت هستند. در ادامه، بخشی از قوانین گروه نخست مرور می‌شود. برخی از قوانینی که در آن‌ها به مشارکت بخش عمومی و خصوصی اشاره شده، در جدول شماره ۳ آورده شده است.

وجود برخی آمار رسمی مبنی بر ابقای حدود ۶ هزار طرح ملی و ۸۱ هزار طرح استانی نیمه‌تمام در کشور است که منجر به طولانی شدن زمان ساخت و بهره‌برداری از این طرح‌ها شده است تا جایی که گفته می‌شود حدود ۶۵ درصد از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در زمان‌بندی خود به پایان نرسیده و دوره ساخت این طرح‌ها بیش از ۱۲ سال طول کشیده است.

همان‌طور که در جدول شماره ۲ نشان داده شده است، در سه سال مورد بررسی، در سال ۱۳۹۹ شاهد افزایش میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام طرح‌ها بوده‌ایم، اما رفته‌رفته از تعداد طرح‌هایی که مشمول واگذاری یا مشارکت بوده‌اند، کاسته شده است؛ به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۰، شاهد رشد منفی ۶۷ درصدی در تعداد طرح‌های قابل واگذاری بوده‌ایم که در مقام مقایسه با جدول شماره ۱، مشاهده می‌شود که در تعداد کمی از طرح‌های قابل مشارکت، بخش خصوصی حضور فعال داشته و منجر به انعقاد قرارداد شده است. بنابراین، بر خلاف اهداف کلان اقتصادی کشور، شاهد حضور کم‌رنگ‌تر بخش خصوصی در میدان عمل هستیم.

## ۳- چهارچوب‌های قانونی و سیاست‌گذاری‌ها

در ایران بستر قانونی برای مشارکت بخش خصوصی و دولت به‌ویژه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فراهم شد. در این راستا، بررسی حوزه تقنینی در زمینه مشارکت





### جدول ۳- برخی قوانین احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در خصوص مشارکت بخش عمومی و خصوصی

| عنوان                                                                                                                     | تاریخ تصویب | مرجع تصویب                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------|
| قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور                        | ۱۳۶۶/۸/۲۴   | مجلس شورای اسلامی                  |
| قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی                                                                                    | ۱۳۸۰/۱۲/۱۹  | مجلس شورای اسلامی                  |
| قانون تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور                                                                               | ۱۳۸۱/۵/۶    | مجلس شورای اسلامی                  |
| آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی                                                                   | ۱۳۸۱/۶/۲۴   | هیئت وزیران                        |
| قانون مدیریت خدمات کشوری                                                                                                  | ۱۳۸۶/۷/۸    | کمیسیون مجلس                       |
| آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری                                                                         | ۱۳۸۶/۱۰/۱۳  | وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و   |
| آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری                                                                         | ۱۳۸۹/۷/۱۱   | وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و   |
| قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت                                                             | ۱۳۹۳/۱۲/۴   | مجلس شورای اسلامی                  |
| قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور                                                                  | ۱۳۹۴/۳/۲۷   | مجلس شورای اسلامی                  |
| دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، نیمه‌تمام، تکمیل‌شده و آماده بهره‌برداری به بخش غیردولتی | ۱۳۹۵/۳/۱۸   | شورای اقتصاد                       |
| قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور                                                                                   | ۱۳۹۵/۱۱/۱۰  | مجلس شورای اسلامی                  |
| آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت                                                                                 | ۱۴۰۱/۱۰/۲۱  | هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت |

مأخذ: علم‌الهدی، ۱۴۰۳، ص. ۱۷.

اقتصادی و موضوع فرعی مردمی‌سازی اقتصاد، از «جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» یاد شده است، اما بررسی بندهای آن نشان می‌دهد در یک جا منظور از مشارکت بخش خصوصی، «واگذاری سهام شرکت‌های دولتی» بوده است یا در جای دیگر، «رد دیون» و «واگذاری» مورد توجه قرار گرفته است. باین‌حال، در بند الحاقی ۲ این ماده به‌طور خاص به مشارکت عمومی-خصوصی اشاره شده است. (همان)

در ماده ۲۰ قانون برنامه هفتم پیشرفت، اطلاعات بیشتری در خصوص فرایند اجرایی و دیگر جزئیات مشارکت عمومی-خصوصی آمده است و می‌توان گفت به‌طور خاص، این بند به موضوع مشارکت عمومی-

ازجمله قوانین بالادستی که در آن‌ها به مشارکت عمومی-خصوصی اشاره شده است، قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله هستند که به تبعیت از آن‌ها، در قوانین بودجه نیز مشارکت مورد اشاره قرار گرفته است. برای مثال، ماده ۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع مردمی‌سازی اقتصاد به مشارکت عمومی-خصوصی پرداخته است. همچنین، ماده ۲۰ این قانون به‌طور خاص به موضوع مشارکت عمومی-خصوصی پرداخته است. (همان)

در فصل‌های مختلف قانون برنامه هفتم پیشرفت، به «مشارکت بخش خصوصی» اشاره شده است. باین‌حال، در همه مواردی که از این عبارت استفاده شده است، لزوماً معنای مشارکت عمومی-خصوصی برداشت نمی‌شود. برای مثال، در ماده ۵ فصل ۱ با موضوع اصلی رشد



۱- عدم توجه مستقیم قانون‌گذار به طرح‌هایی که بخش خصوصی تمایل به مشارکت در آن‌ها دارد.

۲- خلأ یکپارچگی قانونی در حوزه مشارکت بخش خصوصی-عمومی.

۳- عدم تمایل قانون‌گذار به به سرانجام رساندن لایحه مشارکت عمومی-خصوصی و بلا تکلیف ماندن این لایحه در سال‌های متمادی. (همان)

#### ۴- چالش‌ها و موانع پیش روی سرمایه‌گذاری مشترک در ایران

مشارکت عمومی-خصوصی، رویکردی است که در همه جهان پذیرفته شده است. بیشتر کشورها می‌کوشند از طریق این رویکرد، سرعت و کیفیت طرح‌های عمرانی خود را ارتقا و تصدیگری‌های دولت در اقتصاد را کاهش دهند. در این روش، نقش‌های تازه‌ای برای بخش خصوصی تعریف می‌شود تا برخلاف رویکردهای قدیمی‌تر که فعالان بخش خصوصی تنها به عنوان پیمانکار حضور داشتند، نقش‌های جدیدتری برای مطالعه، طراحی، ساخت، تولید و فروش محصول به آنان محول شود؛ ضمن اینکه بخش خصوصی سود توافق شده در قرارداد را نیز از طریق فروش نهایی محصول برداشت خواهد کرد و نیازی به منابع کلان دولتی برای اتمام طرح‌ها نیست. به‌رغم وجود منافع بسیار زیاد استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در این زمینه، برخی چالش‌ها و موانع در مقابل اجرای این نوع مشارکت وجود دارد که به بعضی از آن‌ها در این بخش از گزارش اشاره می‌شود.

خصوصی می‌پردازد. با عنایت به اینکه یکی از موضوعات مهم و قابل طرح در مشارکت بخش خصوصی، موضوع تعیین قیمت نهایی است، از این‌رو در بند الف ماده ۲۰ این قانون، بهای محصول در قرارداد مشارکت، تابع الگوی مالی قرارداد و مستثنا از شمول تعرفه‌گذاری است. این موضوعی است که می‌تواند مورد توجه بخش خصوصی در زمینه درآمدزایی و سودآوری طرح قرار بگیرد. قانون همچنین، موارد مداخله قیمتی و تعرفه‌گذاری را نیز پیش‌بینی کرده است. براین اساس، مابه‌التفاوت قیمت محصول محاسبه می‌شود و به عنوان خسارت از محل سرجمع اعتبارات دستگاه اجرایی قابل پرداخت است. (همان)

از دیگر موضوعات مهم برای تصمیم‌گیری بخش خصوصی در زمینه مشارکت با بخش عمومی، مشوق‌هایی است که در ازای این مشارکت دریافت می‌کند. این مشوق‌ها افزون‌بر انگیزه‌هایی که برای بخش خصوصی ایجاد می‌کند، بر توجیه‌پذیری مالی طرح‌ها نیز تأثیرگذار است. قانون مشوق‌های مالیاتی (ماده ۲۰، بند پ) و نیز مشوق‌هایی در خصوص بیمه تأمین اجتماعی کارکنان (ماده ۲۰، بند ت) برای بخش خصوصی در نظر گرفته است. همچنین، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند از دیگر سازوکارهای تشویقی (ماده ۲۰، بند ج) در این زمینه استفاده کنند. بررسی دیگر بندهای قانون برنامه هفتم پیشرفت نشان می‌دهد در موارد متعددی، زمینه‌های مشارکت توصیه یا تکلیف شده است.

با توجه به موارد اشاره شده، از جمله چالش‌های مشارکت عمومی-خصوصی از منظر قانون‌گذاری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.



## مشکلات قانونی و مقرراتی

یکی از موانع بسیار مهم در ورود سرمایه‌گذار به عرصه سرمایه‌گذاری، مشکلات قانونی و مقرراتی بر سر راه این اقدام است. فقدان ثبات قوانین، وجود قوانین موازی و ناهماهنگ و نیز پیچیدگی و طولانی بودن فرایندهای اداری از جمله دلایل کاهش تمایل سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری مشترک با دولت است. فرایندهای پیچیده و طولانی به‌منظور دریافت مجوزها در کنار برخورد سلیقه‌ای با قوانین و عدم شفافیت، تبدیل به معضل بازدارنده‌ای برای سرمایه‌گذاری مشترک در کشور شده است.

## محدودیت‌های مالی و زیرساختی

یکی دیگر از مسائل سرمایه‌گذاری مشترک در ایران، محدودیت‌های مالی و زیرساختی در کشور است. با توجه به اینکه زیرساخت‌هایی مانند حمل‌ونقل، تأمین انرژی و ارتباطات، بخش‌هایی هستند که در موفقیت یا شکست اجرای طرح نقش حیاتی را به عهده دارند، اما متأسفانه مشاهده می‌شود که در سال‌های اخیر در برخی مناطق کشور با تنگناهای بسیار زیادی در خصوص تأمین برق و گاز مواجه بوده‌ایم که در نتیجه آن، شاهد تعطیلی برخی از واحدهای تولیدی در کشور بوده‌ایم. حاکمیت وضع موجود منجر به تحمیل بار مالی شدید به سرمایه‌گذار و تولیدکننده می‌شود. همچنین، در شرایطی که شبکه حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی کارآمد نباشد، تأخیر در انتقال مواد اولیه یا محصولات نهایی به بازارها اجتناب‌ناپذیر است که این موضوع با کاهش سود مورد انتظار سرمایه‌گذار، او را از سرمایه‌گذاری منصرف می‌کند. یکی دیگر از

الزامات تحقق سرمایه‌گذاری و حرکت رو به جلوی آن، تأمین مالی طرح‌های مشارکتی است. با توجه به نرخ‌های بالای بهره، محدودیت‌های اعتباری و سختی‌های اخذ وام‌های بلندمدت از بانک‌ها، عدم دسترسی آسان به منابع مالی و ارزی و ریالی و نیز ریسک بالا در بازپرداخت تسهیلات و ضمانت‌ها، انتظار ورود سرمایه‌گذار بخش خصوصی در کنار دولت کمی دور از ذهن خواهد بود.

## مسائل سیاسی و اقتصادی

با توجه به اینکه شرکای طرح‌های مشارکتی دولتی-خصوصی می‌توانند شامل سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی باشند، از این‌رو وضعیت فضای سیاسی و اقتصادی بر میزان و چگونگی مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی اثرگذار خواهد بود. یکی از عواملی که می‌توان از آن به‌عنوان مانعی جدی بر سر راه مشارکت بخش خصوصی و دولتی نام برد، اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران است. این اقدام به همراه تحرکات سیاسی، افزون‌براینکه موجب کاهش دسترسی به بازارهای جهانی و عدم دسترسی به فناوری‌های به‌روز و مواد اولیه باکیفیت‌تر می‌شود، باعث افزایش هزینه‌ها و کاهش تأمین مواد اولیه نیز می‌شود و طرح را از انتفاع خارج می‌سازد. از سوی دیگر، نوسانات اقتصادی و تورم بالا از طریق افزایش ریسک طرح‌ها، تهدیدی برای عدم مشارکت بخش خصوصی با بخش دولتی است. بنابراین، حاکمیت وضع موجود مسائل سیاسی و اقتصادی، یکی دیگر از چالش‌ها و موانع پیش روی سرمایه‌گذاری مشترک در ایران است.



## مسائل فرهنگی و نهادی

یکی دیگر از چالش‌های مشارکت بخش خصوصی با بخش دولتی، وجود ضعف در مسائل فرهنگی و نهادی کشور در این زمینه است. می‌توان گفت تعداد زیادی از سرمایه‌گذاران تا اندازه زیادی از این روش سرمایه‌گذاری اطلاع جامعی ندارند. همچنین، می‌توان بخشی از این عدم تمایل بخش خصوصی را ناشی از سابقه عملکردی دولت در این حوزه دانست. به عبارت دیگر، باید گفت ضعف همکاری و اعتماد بین دولت و بخش خصوصی و نیز کمبود تخصص و دانش کافی در مدیریت طرح‌های سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی از جمله مسائل و چالش‌های موجود در مسیر سرمایه‌گذاری دولتی-خصوصی است.

## ریسک‌های مرتبط با فساد و شفافیت

یکی از عوامل مهم و اساسی در اجرای طرح‌های مشارکتی، وجود شفافیت در چگونگی اجرای مناقصات و طرح‌هاست. از این رو اعطای هرگونه رانت و فساد در این حوزه مانع دسترسی به اهداف نهایی خواهد شد. این در حالی است که بعضاً در برخی طرح‌های مشارکتی شاهد فساد اداری در مراحل مناقصه و قراردادها و نیز عدم شفافیت کامل در فرایندها بوده‌ایم که این موضوع مانع حضور پررنگ بخش خصوصی در اجرای چنین طرح‌هایی می‌شود.

## ۵- ملاحظات امنیت اقتصادی

در اسناد بالادستی کشور کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی همواره به عنوان یکی از اهداف اساسی مدنظر بوده است، اما بررسی عملکرد اقتصاد کشور نشان

می‌دهد همچنان اقتصاد ایران، اقتصادی تک‌محصولی بوده و درآمدهای نفتی مهم‌ترین جزء درآمدی دولت در بودجه سالانه است. این در حالی است که اعمال تحریم‌های ظالمانه علیه کشور با ایجاد محدودیت در روابط بین‌المللی، افزون‌براینکه بر میزان درآمدهای نفتی تأثیر منفی می‌گذارد، راه‌های ورود سرمایه به کشور را نیز تنگ‌تر می‌کند و مانع ورود سرمایه به کشور می‌شود. در این میان، بهترین گزینه به منظور پیشبرد اهداف توسعه‌ای، استفاده از ظرفیت‌های داخلی در ساخت طرح‌های سرمایه‌گذاری و عمرانی است. این اقدام می‌تواند بخشی از امنیت اقتصادی کشور را تأمین کند؛ به طوری که بدون واگذاری کامل مالکیت، زیرساخت‌های کلیدی کشور توسط دولت مدیریت یا نظارت می‌شود. با استفاده حداکثری از حضور سرمایه‌گذاران داخلی به جای وابستگی صرف به منابع خارجی، از میزان ضربه‌پذیری اقتصاد کشور کاسته می‌شود. همچنین، با توزیع ریسک و کاهش آسیب‌پذیری در برابر تحریم‌ها، امنیت اقتصادی کشور بیشتر خواهد بود. سابقه عملکردی کشور در خصوص چگونگی اجرای طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد در بودجه‌های سالانه کشور به رغم تخصیص مبالغ قابل توجهی به این موضوع، در نهایت، با تأمین مخارج جاری توسط بودجه مصارف عمرانی مواجه بوده‌ایم که این موضوع افزون‌بر طولانی شدن زمان اجرای طرح‌ها و عدم صرفه‌پذیری اقتصادی، منجر به کاهش اعتماد عمومی مردم و به خصوص سرمایه‌گذاران به دولت می‌شود که تهدیدی برای امنیت ملی و اقتصادی خواهد بود. در این راه، با کاهش اشتغال نیروی کار در





مشترک دولت و بخش خصوصی (و از همه مهم‌تر تمایل ورود بخش خصوصی در این حوزه) اثرگذار است که ازجمله مهم‌ترین آن‌ها، امنیت سرمایه و ثبات در متغیرهای کلان اقتصادی است.

در این رهگذر، چالش‌هایی مانند مشکلات قانونی و مقرراتی، محدودیت‌های مالی و زیرساختی، مسائل سیاسی و اقتصادی، مسائل فرهنگی و نهادی، ریسک‌های مرتبط با فساد و شفافیت و... از موانع جدی روند جذب سرمایه بخش خصوصی در طرح‌های مشترک با بخش دولتی به شمار می‌آیند. این در حالی است که طولانی شدن زمان اجرای طرح‌های عمرانی در کشور به دلیل نبود سرمایه کافی به‌منظور پیشبرد آن، منجر به اتلاف منابع و تهدید امنیت اقتصادی در کشور خواهد شد. با توجه به اهمیت موضوع، برخی راهکارها به شرح زیر ارائه می‌شود.

– **اصلاحات قانونی:** با توجه به اینکه یکی از موانع موجود در ورود سرمایه‌گذار بخش خصوصی به طرح‌های مشترک دولتی، فقدان ثبات در قوانین و وجود قوانین موازی و ناهماهنگ است و متأسفانه در بسیاری از موارد شاهد پیچیدگی‌ها و طولانی بودن فرایندهای اداری در این زمینه هستیم، پیشنهاد می‌شود با تدوین و تصویب قانون جامع سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی با جزئیات کامل و نیز تضمین ثبات قوانین و مقررات و ایجاد نظام یکپارچه مجوزدهی و نظارت، موانع موجود در این حوزه را برطرف کنیم تا شاهد ورود هرچه بیشتر سرمایه‌گذاران باشیم.

مناطق مشمول اجرای طرح‌های عمرانی نیمه‌کاره و نیز کاهش رفاه خانوار، شاهد انواع بزهکاری‌های اجتماعی خواهیم بود که می‌تواند منجر به افزایش جمعیت مهاجر به کلان‌شهرها یا حاشیه‌نشینی در اطراف آن‌ها شود که این موضوع امنیت اجتماعی و اقتصادی را خدشه‌دار می‌کند.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

مدل سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی نقش بسیار مهمی در توسعه زیرساخت‌ها دارد. با وجود پیشرفت‌های اولیه، همچنان چالش‌های قانونی، مالی و نهادی بسیاری وجود دارد که مانع بهره‌برداری کامل از ظرفیت این مدل شده‌اند. با توجه به آمار ارائه‌شده توسط مراجع قانونی، مشاهده می‌شود به‌رغم وجود قوانین متعدد برای تسهیل ورود بخش خصوصی در عرصه سرمایه‌گذاری، متأسفانه با روند رو به افول سرمایه‌گذاری مشترک بخش خصوصی و دولتی در کشور مواجه هستیم تا جایی که می‌توان گفت در سال ۱۴۰۰، شاهد رشد منفی ۶۷ درصدی در تعداد طرح‌های قابل واگذاری در کشور در مقایسه با سال ۱۳۹۸ بوده‌ایم. همچنین، بر اساس آمار ارائه‌شده، تعداد طرح‌هایی که منجر به عقد قرارداد با بخش خصوصی شده است، در سال ۱۴۰۳ در مقایسه با سال ۱۳۹۸، دارای رشد منفی ۸۴ درصد بوده است که با توجه به کاهش در تعداد طرح‌ها، کاهش در سرمایه‌گذاری صورت‌گرفته نیز موضوعی دور از انتظار نخواهد بود. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت عوامل بسیار زیادی بر روند جذب سرمایه‌گذاری



ضعف در همکاری و اعتماد میان دولت و بخش خصوصی است که در این میان، کمبود تخصص و دانش کافی در مدیریت طرح‌ها نیز بر این ضعف می‌افزاید. از این رو ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده بین بخش‌های دولتی و خصوصی که بتواند بر افزایش اعتماد و ایجاد بسترهای گفت‌وگو و مشارکت مستمر تأکید کند، پیشنهاد می‌شود. همچنین، برگزاری دوره‌های تخصصی مدیریت سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی برای کارشناسان دولتی و خصوصی و تبادل تجارب موفق بین‌المللی می‌تواند به موفقیت هرچه بیشتر همکاری‌های بخش دولتی و خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های مشترک بیفزاید.

#### منابع

- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۴۰۰). پرتال ملی مشارکت عمومی - خصوصی. (<https://B2n.ir/jf1625>)
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۴۰۳). سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی. (<https://B2n.ir/kn7000>)
- علم‌الهدی، مریم‌السادات (۱۴۰۳). گزارش مشارکت عمومی - خصوصی؛ درس‌هایی از کشورهای در حال توسعه. ایران، تهران: معاونت بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.

- توسعه مالی و بانکی: چگونگی تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری یکی از اصول اولیه و لازم هر قرارداد سرمایه‌گذاری است. از نگاه سرمایه‌گذاران، عدم دسترسی آسان به منابع مالی ارزی و ریالی و نیز ریسک بالا در بازپرداخت تسهیلات و ضمانت‌ها از جمله موانع اصلی این راه است. پیشنهاد می‌شود به‌منظور بهبود وضع موجود با ایجاد صندوق‌های مالی اختصاصی سرمایه‌گذاری مشترک دولت و بخش خصوصی، توسعه ابزارهای مالی نوین مانند اوراق مشارکت، سرمایه‌گذاری جمعی، تضمین‌های دولتی برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و...، مسیر پیش روی سرمایه‌گذاران هموارتر شود.

- افزایش شفافیت و مبارزه با فساد: با عنایت به اینکه یکی از الزامات ورود هر سرمایه‌گذار دولتی یا خصوصی در عرصه سرمایه‌گذاری وجود شفافیت و عدم فساد در قراردادهاست، باید گفت متأسفانه در برخی موارد وجود فساد اداری در برگزاری مناقصات و فقدان شفافیت در فرایندها منجر به عدم تمایل ورود سرمایه‌گذاران به این عرصه شده است. پیشنهاد می‌شود با اتخاذ روش‌هایی مانند انتشار عمومی اطلاعات طرح‌ها و قراردادها، استفاده از سامانه‌های الکترونیکی مناقصات و قراردادها و نیز نظارت مردمی و رسانه‌ای بر طرح‌ها و...، گام‌های اساسی در راستای افزایش شفافیت و مبارزه با فساد در این زمینه با هدف افزایش ورود سرمایه‌گذاران برداشته شود.

- گسترش آموزش و توسعه ظرفیت‌ها: یکی از عواملی که مانع پیشرفت همکاری‌ها بین دولت و بخش خصوصی در طرح‌های سرمایه‌گذاری می‌شود،

