



ارزیابی عملکرد قراردادهای BOT در توسعه ساخت و توسعه سازه‌های زیربنایی

حیدر داودیان

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت ساخت، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه آزاد، ساری، ایران
Haydardavoodian50@gmail.com

حسین اکبری لر

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت ساخت، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه آزاد، ساری، ایران
Times New Roman

رضانعلی الوند

دانشجوی کارشناسی ارشد سازه، دانشکده عمران، دانشگاه غیر انتفاعی لقمان حکیم، گرگان، ایران
Alvand_ra@yahoo.com

سیدمهدی سیدکلبادی*

کارشناس ارشد سازه‌های هیدرولیکی، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی، تهران، ایران
Mahdi_kolbadi@sina.kntu.ac.ir

چکیده

یکی از عمده ترین مشکلات کشورهای در حال توسعه در مسیر رشد و توسعه زیربنایی، مواجه شدن با کمبود منابع مالی دولتی برای توسعه تسهیلات زیربنایی است. به همین دلیل در چند دهه گذشته تلاشهای بسیاری در خصوص ایجاد روش های جدیدی برای تامین منابع مالی لازم برای توسعه تسهیلات زیربنایی آغاز شد. یکی از مهمترین شیوه‌هایی که به منظور تامین مالی پروژه‌ها و همچنین با هدف مشارکت بخش خصوصی در فعالیت دولت‌ها در اکثر کشورها به کار گرفته شده است، قراردادهای BOT است. در این قراردادها بخش خصوصی پس از برنده شدن در مناقصه در قالب کنسرسیومی با نام شرکت پروژه اقدام به عقد قرارداد برای ساخت و بهره‌برداری برای مدت معینی از پروژه می‌نماید و پس از پایان دوره قرارداد، پروژه بدون هیچ هزینه‌ای به دولت باز گردانده می‌شود. کشور ما نیز از جمله کشورهایی است که در یک دهه اخیر تلاش خود را برای کاربرد این نوع قراردادها در کشور آغاز نموده است. کاربرد این شیوه در ایران با برخی مشکلات روبرو است که ناشی از شرایط سختگیرانه موجود در قوانین کشور در زمینه ورود سرمایه گذاران خارجی و مشارکت آنها در فعالیت های اقتصادی است. این مشکلات که به طور عمده ناشی از نبود چارچوب مشخص قانونی و یا قانون ویژه برای این قراردادها می باشد، باعث ایجاد اختلال در روند اجرای قراردادهای BOT در کشور، تمام قوانین مرتبط با آنها مورد بررسی قرار گرفته است و راهکارهایی برای اصلاح آنها پیشنهاد شده است.

واژگان کلیدی: تسهیلات زیربنایی، تامین مالی، خصوصی سازی، BOT، قوانین و مقررات



مقدمه

یکی از قسمت‌های مهم در ساخت و توسعه پروژه‌های عمرانی، مشخص کردن نحوه اجرا و تامین مالی پروژه‌ها است که مهمترین نقش را در ساخت و توسعه بهینه پروژه‌ها ایفا می‌کند. به همین دلیل کارفرمایان در طول دوره‌های مختلف و با توجه به شرایط مختلف موجود، همیشه به دنبال بهترین روش برای اجرای پروژه‌های خود بوده‌اند. عواملی مانند کاهش زمان و هزینه و به طور کل بهینه سازی اجرای پروژه‌ها موجب گشته، در طول دوره‌های مختلف روش‌های متفاوتی در سیستم اجرای پروژه‌ها بوجود آید.

اما با گذشت زمان، روز بروز مسائل و مشکلات جدیدی در صنعت ساخت در جهان بوجود می‌آید. آنچه که در دهه‌های گذشته بیشترین توجه را به خود جلب نموده است، ساخت پروژه‌های عظیمی است که در هر کشور برای رفع نیاز مردم آن لازم و ضروری می‌باشد. این پروژه‌ها که در واقع برای ایجاد و توسعه تسهیلات عمومی اجرا می‌گردند، معمولاً دارای حجم عظیم عملیات بوده و به منابع مالی زیادی نیز احتیاج دارند. با رشد بیش از حد جمعیت در کشورها و افزایش نیاز آنها به ساخت این تسهیلات و مشکلات مالی موجود در تامین مالی آنها، تلاش‌های جدیدی بخصوص در بخش کارفرمایان دولتی بوجود آورده است و آنان را بر آن داشته تا به سیستم‌های جدیدی روی آورند که بتواند پاسخگوی مناسبی برای رفع این مشکلات باشد. در نتیجه در سیستم‌های جدید، بخصوص در ساخت پروژه‌های زیربنایی، علاوه بر تاکید بر روابط طرفها، نوع تامین مالی پروژه‌ها نیز که در گذشته بر عهده کارفرمایان بوده است، به عنوان گزینه‌ای جدید مطرح شده است.

این مشکل که بیشتر در کشورهای در حال توسعه به دلیل کمبود منابع مالی دولتی مطرح می‌شود، با تمایل دولتها برای مشارکت بخش خصوصی در ساخت پروژه‌های عظیم و پیچیده همراه بوده است. استفاده از منابع مالی بخش خصوصی و مشارکت آنها در ساخت تسهیلات زیربنایی و بهره‌گیری از تخصص‌های موجود در این بخش، راه حل مناسبی را پیش روی کارفرمایان، بخصوص در بخش دولتی گذارده است. در ادامه با اشاره به سیستم‌های مختلف اجرای پروژه‌های عمرانی، بهترین روش برای اجرای پروژه‌های زیربنایی مورد توجه قرار گرفته است.

روش BOT به صورت گسترده‌ای از سوی کشورهای صنعتی و در حال توسعه به منظور متعادل ساختن سرمایه‌گذاریهای دولتی با مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی و بخش عمومی و پر کردن خلاء بین گسترش نیاز به زیرساخت‌ها از یک سو و محدودیت بودجه‌های دولتی از سوی دیگر به کار گرفته شده است.

در کشور ما نیز به علت کمبود منابع مالی دولتی و همچنین افزایش گسترده نیاز به تسهیلات زیربنایی در بخش‌های مختلف، استفاده از قراردادهایی که به نوعی به دنبال روش‌های خصوصی سازی و استفاده از سرمایه‌های بخش غیردولتی اعم از داخلی و یا خارجی می‌باشند در حال گسترش است. با توجه به قوانین موجود در کشور که در این پایان نامه به آنها اشاره خواهد شد، روش BOT مطابقت بیشتری در مقایسه با روش‌های مشابه دیگر با قوانین کشور دارد. در نتیجه به علت افزایش کاربرد قراردادهای BOT در کشور و استفاده از سرمایه‌های خارجی در ساخت و توسعه تسهیلات زیربنایی در بخش‌های مختلف و عدم وجود منابع و اطلاعات کافی در این زمینه، انجام مطالعات تکمیلی در این راستا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این تحقیق ابتدا با مطالعه اهمیت توسعه ساختارهای زیربنایی، بحث خصوصی سازی و استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و همچنین سرمایه گذاری خارجی در ساخت و توسعه سازه‌های زیربنایی بویژه در قالب قراردادهای BOT مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه با معرفی کامل قراردادهای BOT و قوانین مربوط به آن، نمونه‌هایی از کاربرد این روش و قوانین اجرای آن در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه نیز با مطالعه مقررات موجود در کشور به کاربرد این روش در کشور و موانع موجود در این راه اشاره شده است.



در واقع هدف اصلی تحقیق، معرفی قراردادهای BOT و تعیین مبانی حقوقی مورد استفاده در قراردادهای BOT و همچنین معرفی و بیان مشکلات اجرای این نوع قراردادها در داخل کشور و بررسی کاربرد قوانین و مبانی حقوقی در اجرای قراردادهای BOT و به حداقل رساندن مشکلات قراردادی این نوع پروژه ها در ایران است.

پروژه های زیربنایی به پروژه هایی اطلاق می شود که برای افزایش رفاه عمومی و افزایش سهولت انجام فعالیت های اجتماعی و اقتصادی بوجود می آیند. این تسهیلات که شامل سدها، پل ها، جاده ها، فرودگاه ها، نیروگاههای برقی، شبکه های حمل و نقل ریلی، شبکه های آب و فاضلاب، سیستم های ارتباطات، مراکز درمانی و آموزشی می شوند، سیستم هایی هستند که برای سرویس دهی زندگی عمومی، طراحی و ساخته می شوند.

معمولاً این پروژه ها از لحاظ تکنولوژی طراحی و ساخت از پیچیدگی ویژه ای برخوردارند و دارای تاثیرات قابل توجه منطقه ای و فرا منطقه ای (جهانی) می باشند. این پروژه ها نیاز به تعهد مالی بالایی داشته و از ظرفیت عملیاتی بالایی برخوردار بوده و حجم انبوهی از پرسنل را در طول پروژه به خدمت می گیرند. همچنین این نوع پروژه ها به دلیل طولانی بودن زمان اجرا، تاثیر پذیری بالایی از مقررات و آیین نامه های دولتی و شرایط سیاسی و اقتصادی جامعه دارند. سرمایه بری قابل توجه اینگونه پروژه ها، وجود تعداد قابل توجه این نوع پروژه ها در هر کشور و تفاوت ماهیتی آنها با پروژه های معمولی و همچنین پیچیدگی خاص آنها، توجه ویژه به این پروژه ها را غیر قابل اجتناب می کند.

سرمایه گذاری در ساخت پروژه های زیربنایی یکی از لازمه های رشد اقتصادی و تداوم آن در کشورها به شمار می رود. در اقتصادهای در حال رشد، معمولاً وجود پروژه های زیربنایی مورد نیاز، باعث می شود تا کشورها بتوانند با چالش های موجود در زمینه توسعه تجارت، تنوع در محصولات، مدرنیزه شدن، کاهش فقر و افزایش جمعیت براحی کنار بیایند. این تسهیلات منافع گسترده ای را برای اقتصاد هر کشور به همراه دارند و نکته مهم شناخت این منافع و تخمین آنها در ارزیابی هر چه بهتر این پروژه هاست.

در گذشته ساخت پروژه های زیربنایی در هر کشور زیر نظر دولت مرکزی (بخش عمومی) آن کشور صورت می گرفت. به این معنی که دولت، به عنوان کارفرما، تمام مراحل انجام این پروژه ها، شامل مطالعات اولیه، برنامه ریزی، طراحی، تامین مالی، ساخت و بهره برداری را بر عهده داشته است. در واقع دولت ها به دلیل اهمیت استراتژیک بعضی از این تسهیلات، خود مسئولیت اکثر فعالیت های مربوط به پروژه ها را بر عهده می گرفتند.

بخش دولتی معمولاً برای تامین سرمایه مورد نیاز ساخت این پروژه ها، از درآمدهای مالیات، گرفتن وام های استقراری از بانکها و موسسات بین المللی مانند بانک جهانی استفاده می نمود. در نهایت نیز با پرداخت مردم به عنوان مصرف کننده های نهایی این تسهیلات هزینه ها جبران می شد و بخش خصوصی فقط در قالب پیمانکار عمومی وظیفه ساخت را بر عهده داشت و تمام ریسک ها و هزینه های پروژه بر عهده بخش عمومی بود.

اگر رفع این مشکل را فقط در قالب تامین منابع مالی مورد نیاز مورد بررسی قرار دهیم باید مسائل موجود در این زمینه را مورد تحلیل قرار دهیم. در حالی که همانطور که اشاره شد علاوه بر این موضوع کمبود تکنولوژی پیشرفته نیز علاوه بر کمبود منابع مالی از جمله مشکلات موجود در ساخت و توسعه این تسهیلات در کشورهای در حال توسعه به شمار می رود. با این توصیف می توان با دو تعریف مختلف مسئله توسعه تسهیلات زیربنایی و راهکارهای دولت ها را در مورد آن مورد بررسی قرار داد:

(۱) مشارکت بخش غیر دولتی در توسعه پروژه های زیربنایی (خصوصی سازی پروژه های زیربنایی)

(۲) استفاده از منابع مالی غیر دولتی در تامین مالی پروژه های زیربنایی (تامین مالی پروژه های زیربنایی)

می توان اینطور بیان کرد که دو مبحث فوق امروزه در بیشتر شرایط یک مفهوم را در بر می گیرند، زیرا امروزه با استفاده از روشهای جدید، مسئله تامین مالی در کنار مسائل انتقال تکنولوژی و مشارکت بخش خصوصی در ساخت و بهره برداری پروژه ها همراه گشته است.



با توجه به مشکلات ذکر شده، در دهه گذشته گرایش‌ها در جهان پدیدار شد که بصورت گسترده توسط بانک جهانی حمایت می‌شد و هدف آن کاهش مسئولیت‌های دولت در انجام فعالیت‌های مختلف اقتصادی و افزایش مشارکت بخش خصوصی در این زمینه بود.

امروزه، نهضت خصوصی سازی یکی از برنامه‌های بنیادین بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. در اوایل دهه ۱۹۹۰ بیش از هشتاد کشور جهان در نوعی از خصوصی سازی وارد شدند. در سال‌های اخیر نیز بسیاری از کشورها به نحو گسترده‌ای در صدد خصوصی سازی کلیه فعالیت‌های بخش دولتی خود برآمده‌اند. حتی بخش‌هایی که زمانی جزء صنایع استراتژیک تلقی می‌شد امروزه به بخش خصوصی واگذار می‌شود. در گذشته دولت‌ها در سراسر جهان تمایلی نداشتند که چنین بخش‌های مهم اقتصادی و زیربنایی که با امنیت ملی آنها مرتبط بود را به بخش خصوصی واگذار کنند. ولی امروزه روند خصوصی سازی آن چنان قابل قبول و موجه شده که دیگر کشورها ورود بخش خصوصی به این قسمت‌ها را مخالف با امنیت ملی و منافع استراتژیک خود تلقی نمی‌کنند و بیشتر تمایل دارند تا کنترل خود در این بخش‌ها را از طریق وضع قوانین نظارتی، قیمت گذاری و زمان بندی اعمال کنند.

از نقطه نظر استراتژی توسعه، مشارکت بخش خصوصی در ساخت و گسترش پروژه‌های زیربنایی، امکان تامین منابع مالی بیشتری را فراهم نموده و راندمان اقتصادی پروژه‌ها را افزایش می‌دهد.

آنچه از بحث خصوصی سازی در این بخش مدنظر است، استفاده از این روش در اجرای پروژه‌های عمرانی، بخصوص ساخت تسهیلات زیربنایی، به منظور استفاده از سرمایه بخش خصوصی در ساخت این پروژه‌ها و کاهش مسئولیت‌های دولتی در تمام زمینه ساخت و بهره برداری از پروژه‌ها است. با مراجعه به جدول فوق و مقایسه روش‌های مختلف، می‌توان دریافت که سه روش اول بیشتر در جهت انتقال مسئولیت‌های دولت به بخش خصوصی و استفاده از مهارت و تخصص و تکنولوژی موجود در این بخش برای افزایش کارایی پروژه، می‌باشند.

سه روش آخر که به نوعی حق ساخت و بهره برداری پروژه‌ها را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند، روش‌هایی هستند که در ساخت تسهیلات زیربنایی بخصوص در کشورهای در حال توسعه مورد توجه هستند. به دلیل اهمیت استراتژیکی که اکثر پروژه‌های زیربنایی برای هر کشور و دولت آن دارند، معمولاً واگذاری کامل مالکیت آنها به بخش خصوصی وجود ندارد. در نتیجه روش آخر نیز در مواردی محدود می‌تواند کاربرد داشته باشد.

روش خصوصی سازی پروژه‌های زیربنایی معمولاً در بیشتر کشورها بخصوص کشورهای در حال توسعه در مفهوم مشارکت بخش خصوصی خارجی به کار می‌رود زیرا معمولاً بخش خصوصی داخلی توان مالی و تکنولوژی پیشرفته کافی برای ساخت این نوع پروژه‌ها را ندارد. البته در صورت وجود این امکانات در داخل، دولت‌ها ترجیح می‌دهند از توانایی‌های داخل استفاده نمایند.

همانطور که گفته شد مسئله کمبود منابع مالی در کشورهای در حال توسعه برای اجرای طرح‌های زیربنایی و میزان پائین پس انداز ملی و رشد فزاینده مصرف داخلی در این کشورها تحت تاثیر افزایش جمعیت و غیره سبب می‌شود که منابع سرمایه گذاری همواره محدود باقی بماند. در همین حال برای پیمودن مسیر توسعه اقتصادی، رشد سرمایه گذاری‌های اقتصادی الزامی است.

اگر از این دیدگاه به مسئله توسعه سازه‌های زیربنایی بنگریم، استفاده از منابع مالی غیر دولتی روشی است برای تامین منابع مالی ساخت و توسعه سازه‌های زیربنایی. در این حالت استفاده از منابع مالی بخش خصوصی داخلی می‌تواند راهکاری برای تامین منابع مالی بحساب آید. اما همانطور که اشاره شد معمولاً بخش خصوصی داخلی در کشورهای در حال توسعه قدرت کافی برای تامین مالی این حجم وسیع از ساخت تسهیلات زیربنایی مورد نیاز را ندارند.

در نتیجه استفاده از منابع مالی خارجی در قالب طرح‌های جذب سرمایه گذاری خارجی یا استفاده از اعتبارات نظام بانکی بین المللی از شیوه‌های تامین مالی طرح‌های اقتصادی به شمار می‌رود. با این حال میزان بهره مندی از این منابع به عوامل



گونگونگی بستگی دارد که انجام اصلاحات ساختار اقتصادی، پذیرش برنامه های منابع عمده وام دهنده و غیره از آن جمله اند. با این وجود چنانچه برنامه ریزی مناسبی برای بهره گیری از این وجوه صورت پذیرد، می تواند نقش موثری در تامین مالی طرح های اقتصاد ملی داشته باشد.

تامین مالی طرح های اقتصادی چنانچه از طریق منابع داخلی میسر نگردد، متقاضیان سرمایه گذاری را متوجه بازارهای سرمایه خارجی می کند. تامین مالی طرح های اقتصادی با استفاده از منابع خارجی نیز شیوه های گوناگون دارد که عبارتند از:

(۱) روش های قرضی یا وام

(۲) روش های غیر قرضی یا مشارکت در سرمایه گذاری

قرارداد BOT نخستین بار در سال ۱۹۸۴ و در زمان رییس جمهوری در ترکیه Turgut Oza و در راستای برنامه های خصوصی سازی دولت آن کشور، مورد استفاده قرار گرفت. البته می توان منشا روشهای BOT و BOO را به سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساخت کانال ها و پل های کشور فرانسه در قرن هفدهم میلادی مربوط کرد؛ همچنین سرمایه گذاری و بهره برداری بخش خصوصی در برنامه های مربوط به حمل و نقل مردم و مواد خام در زمان انقلاب صنعتی و یا قرارداد های اعطای امتیاز برای تامین آب شرب در پاریس در قرن ۱۸ و یا ساخت کانال سوئز و ساخت سیستم راه آهن و نیروگاه ها در آمریکا که به روش BOO اجرا شده اند، نمونه هایی از کاربرد این روشها در گذشته بوده است.

با وجود چنین سابقه طولانی، به دلیل اهمیت برنامه ریزی و کنترل مستقیم دولت بر سازه های زیربنایی استراتژیک، مشارکت بخش خصوصی در چنین پروژه هایی تا دهه ۱۹۸۰ با محدودیت هایی روبرو بود. اما به دلایل مختلفی از جمله نارسایی عمده در بخش سرمایه گذاری بخش دولتی بخصوص در مقایسه با رشد بسیار سریع جمعیت، انحصار ناموفق دولت بر پروژه های زیربنایی و افزایش توانایی های بخش خصوصی، روش BOT دوباره توسط دولت ها مورد استفاده قرار گرفت.

همانطور که پیشتر عنوان شد رواج این روش بیشتر به دلیل نیازهای کشورهای در حال توسعه به جذب سرمایه های خارجی برای تامین مالی پروژه های زیربنایی خود بوده است. افزایش جمعیت در کشورها و نیاز آنها به تسهیلات عمومی که معمولا هزینه های بسیاری را هم بر دولت ها تحمیل می کند، سبب شده دولت ها به دنبال روشهای تامین مالی برای اینگونه پروژه ها باشند. روش BOT که امروزه، بطور وسیعی در کشورها بخصوص در کشورهای در حال توسعه آسیای جنوب شرقی مورد استفاده قرار می گیرد به عنوان روش مناسب در توسعه ساختارهای زیربنایی شناخته شده است.

اگر به منابع مختلف مراجعه کنیم مشاهده می نمایم که پروژ ه های بسیاری به روش BOT در این کشورهای مختلف به اجرا در آمده است. به گونه ای که این کشورها غالباً، مقررات و آیین نامه های اجرایی مخصوصی برای این نوع قرارداد ها تدوین کرده اند. در جدول شماره ۱-۴ و ۲-۴ تعدادی از این پروژ ه ها نام برده شده است که در زمینه های مختلفی مانند پروژ ه های بخش راه سازی، پل سازی، حمل و نقل، فرودگاه، نیروگا ه های تولید برق، شبکه های آب و فاضلاب و سیستم ارتباطات اجرا شده اند.

همانطور که از اطلاعات این جداول برداشت می شود روش BOT بطور گسترده در سطح جهان مورد استفاده قرار می گیرد و این نشان از موفقیت این روش در ساخت و توسعه پروژ ه های زیر بنایی دارد. در ادامه سعی شده است با مطالعه موردی پروژ ه-هایی که در کشورهای مختلف انجام گرفته است، کاربرد این روش را در اجرای پروژ ه های زیربنایی مورد مطالعه قرار دهیم و عوامل موفقیت و شکست آنها را بررسی نماییم.

در این بررسی با مطالعه قوانین و مقرراتی که این کشورها در اجرای قراردادهای BOT به کار می برند می توانیم روش مناسبی برای کاربرد قراردادهای BOT در کشور ایران و همچنین قوانین و مقررات مورد نیاز اجرای این پروژ ه ها در کشور بدست آوریم. همچنین بررسی روند اجرای این قراردادهای و تمهیداتی که دولت ها در گسترش این شیوه قراردادی بکار برده اند می تواند به عنوان یک راهنمای مناسب در کاربرد این روش ها بحساب آید.



جدول ۴-۱ نمونه‌هایی از قراردادهای BOT در کشورهای در حال توسعه آسیایی

کشور	نام پروژه	مشخصات پروژه	مدت قرارداد
ترکیه	نیروگاه Akkuyu	1000 MW نیروگاه اتمی	۱۵ سال
هند	نیروگاه Dabhol	2450MW نیروگاه که در دو فاز اجرا شد	۱۲ سال
تایلند	فاز دوم بزرگراه	32Km بزرگراه	۳۰ سال
تایلند	پروژه ساخت جاده و سیستم ریلی در بانکوک (BERT)	۶۰/۱ Km ریل هوایی و بزرگراه	۳۰ سال
تایلند	پروژه Skytrain در بانکوک	20Km ریل هوایی و زیرزمینی	۳۰ سال
تایلند	سیستم ارتباطات تلفنی بانکوک	۲ میلیون خط تلفن ثابت	۲۵ سال
فیلیپین	نیروگاه Pagbilao	700MW نیروگاه سوختی	۲۵ سال
پاکستان	نیروگاه Karachi	5280 MW نیروگاه سوختی	انجام مذاکرات در سال ۱۹۹۹

جدول ۴-۲ نمونه‌ای از قراردادهای BOT در کشورهای توسعه یافته

کشور	نام پروژه و مشخصات
استرالیا	جاده F4 ، سیستم دریافت عوارض
	جاده F5 ، سیستم دریافت عوارض
	فرودگاه سیدنی
کانادا	تصفیه خانه آب سیدنی
	نیروگاه Collie
	جاده Victoria ، سیستم دریافت عوارض
انگلستان	پل Northumberland Strait Crossing
	طرح توسعه فرودگاه Toronto
	تونل Channel
آمریکا	پل Dartford
	پل Second Severns
	پل Sky
	شبکه مترو منچستر
	پروژه های حمل و نقل Caltrans
	شبکه ریلی سریع السیر Florida
	شبکه ریلی سریع السیر Texas
	شبکه ریلی سریع السیر Honolulu



روش تحقیق

در این تحقیق ابتدا به معرفی انواع سیستم‌های اجرا در پروژه‌های عمرانی پرداخته می‌شود. سپس نقش تأسیسات زیربنایی در توسعه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه، رابطه بین قراردادهای BOT با توسعه پروژه‌های زیربنایی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و چند مورد از کاربردهای عمده قراردادهای BOT در کشورهای مختلف بیان می‌گردد. در فصل بعدی، به تجزیه و تحلیل قراردادهای BOT در داخل کشور پرداخته می‌شود و نمونه‌هایی از کاربردهای آن در ایران بیان می‌گردد و در ادامه این بحث به ارزیابی عملکرد این نوع فرآیند ارجاع کار با نگاهی به قراردادهای BOT شرکت آب منطقه‌ای گلستان پرداخته می‌شود.

یافته‌ها

دستیابی به هدف رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی در هر کشوری مستلزم تشکیل سرمایه برای تامین منابع مالی مورد نیاز طرح‌های زیربنایی است. از لحاظ نظری جای هیچ‌شکی وجود ندارد که سرمایه به عنوان موتور رشد و توسعه اقتصادی از ارکان بنیادین اقتصاد به شمار می‌رود. در واقع سرمایه آغاز کننده و استمرار دهنده رشد و شکوفایی اقتصادی است. کشور ما برای بازسازی و نوسازی پس از حوادثی مانند جنگ و برای همسویی و همپایی با روند شتابنده رشد اقتصادی در قاره آسیا به ویژه کشورهای منطقه جنوب شرقی آسیا، راهی جز افزایش چشمگیر در نرخ سرمایه‌های خود ندارد. از آنجا که امکانات داخلی برای تشکیل سرمایه در غالب کشورها برای تحقق اهداف کلان اقتصادی کفایت نمی‌کند، لذا استفاده از منابع مالی خارجی به عنوان مکمل منابع داخلی و ابزاری جهت هموار نمودن سرمایه‌گذاری‌های داخلی و گسترش و تقویت ظرفیت‌ها و نیروهای مولد امری اجتناب‌ناپذیر و ضروری است. استفاده از منابع مالی خارجی از طریق استقراض، در پی آشکار شدن و بروز بحران بدهی‌ها در جهان در سال ۱۹۸۲ میلادی و تبعات منفی سیاسی-اقتصادی فزاینده آن، تبیین کننده این پیام بود که استفاده بدون قید و شرط از وام‌ها و اعتبارات خارجی دچار شکست می‌شود به طوری که در حال حاضر این روش تامین مالی، در اکثر کشورهای جهان کنار گذاشته شده است. طبیعی است که باید به سرمایه‌گذاری خارجی نقش و سهمی در توسعه داده شود، زیرا با ورود این سرمایه‌ها نه تنها شکاف و خلاءهای موجود در اقتصاد کشور پر می‌شود، بلکه فرصت‌هایی برای انتقال مدیریت و تکنولوژی تولیدی و دستیابی به بازارهای جهانی و بسیاری مزیت‌های دیگر امکان‌پذیر و مهیا می‌گردد.

کشور ما نیز با توجه به نیاز گسترده به ساخت و توسعه تسهیلات زیربنایی و به تبع آن نیاز به دریافت وام‌های استقراضی برای پوشش دادن هزینه‌ها، به دنبال راهکارهایی برای جلب سرمایه‌های خارجی در قالب روشهای مختلف بوده است. سیاست‌های مبتنی بر خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌های دولت بر فعالیت‌های مختلف اقتصادی به خصوص توسعه ساختارهای زیربنایی و همچنین عدم کفایت سرمایه‌های بخش خصوصی داخلی برای پوشش دادن این هزینه‌ها، دولت را بر آن داشته است که با هدف جذب سرمایه‌های خارجی به روشهای قراردادی نوین روی آورد. طرح‌های متعددی در کشور طی چند سال اخیر از طریق سرمایه‌گذاری‌های خارجی به مرحله بهره‌برداری رسیده‌اند که به رغم کم‌شمار بودن آنها، نشان دادند منابع مالی خارجی و همچنین دانش و فن‌آوری تولیدی برای پیشرفت و کارکرد موثر طرح‌ها ضروری می‌باشد.

همانطور که پیشتر اشاره شده، روشهایی مانند BOT که موضوع بحث این پایان‌نامه می‌باشد از انواع روشهای سرمایه‌گذاری خارجی است که در بیشتر کشورها به منظور تامین مالی پروژه‌های زیربنایی و در راستای اهداف خصوصی‌سازی بوجود آمده است. به همین دلیل اکثر قوانین حاکم بر این روش در کشور همان قوانین موجود در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی می‌باشند که باید برای تسهیل کاربرد روشهایی مانند BOT مورد بازنگری قرار گیرند تا در صورت لزوم مواردی به آنها اضافه شود و یا تغییراتی در آنها صورت گیرد.

با توجه به اینکه قوانین ناظر بر سرمایه‌گذاری خارجی در کشور، در واقع بستر استفاده از قراردادهای BOT در کشور را فراهم



می آورند، در این بخش سعی می شود با مطالعه قوانین کشور در زمینه سرمایه گذاری خارجی، روند اصلاح این قوانین در راستای جذب هرچه بیشتر سرمایه های خارجی مورد بررسی قرار گیرد و در ادامه با مطالعه در کشور، موانع و محدودیت های قوانین مرتبط با قراردادهای BOT موجود شناسایی و راهکارهای مناسب اجرایی ارائه گردد.

در ایران سابقه سرمایه گذاری خارجی کم و بیش به موازات تحولات سرمایه گذاری در کشورهای مختلف جهان شکل گرفته اما سیر تحولات آن و نوسانات پدید آمده در جریان ورود سرمایه های خارجی بیشتر متأثر از تحولات و اوضاع و احوال خاص سیاسی کشور در مقاطع زمانی گوناگون بوده و فقط اهداف اقتصادی در این فرآیند مورد نظر نبوده است.

نگاهی اجمالی به روند سرمایه گذاری خارجی در کشور نشان می دهد که سرمایه گذاری اولیه در ایران بیشتر به صورت اعطای امتیاز و عقد قراردادها با افراد یا موسسه های قدرتمند انجام پذیرفته است و با توجه به ماهیت سرمایه گذاری های انجام شده اکثر منافع حاصل از سرمایه گذاری به طرف خارجی تعلق می گرفته است.

با تصویب قانون جلب و حمایت از سرمایه های خارجی در سال ۱۳۳۴ نقطه عطفی در تاریخ سرمایه گذاری خارجی ۱۳۵۷ با توجه به شرایط خاص آن زمان، ورود سرمایه های خارجی به ایران به وجود آمد. در طول سال های ۷۲ کشور تقریباً متوقف ماند. اما از سال ۱۳۷۲ ورود دوباره سرمایه های خارجی به کشور با آهنگی کند و ملایم آغاز شد.

در دوره زمانی ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷ دولت در صدد فراهم نمودن زمینه مناسب جهت جذب سرمایه گذاری های خارجی بود و در این راستا قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران که طبق ماده ۸ آن، سازمان ها و شرکت های تابع مجاز هستند قراردادهای لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی منعقد کنند، تصویب شد. در این قانون تسهیلاتی برای سرمایه گذاری خارجی در این مناطق در نظر گرفته شده است که از جمله آنها معافیت مالیاتی ۱۵ ساله از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی افراد حقیقی و حقوقی که در منطقه فعالیت اقتصادی می کنند، می باشد.

به طور کلی تلاش های زیادی در این دوره برای جذب سرمایه های خارجی صورت گرفت. همچنین در این دوره با تصویب قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور گام مهمی جهت تسهیل در جذب سرمایه گذاری های خارجی برداشته شد. در طول دوره زمانی ۱۳۷۸ تا پایان نیمه اول ۱۳۸۱ و طی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی موضوع سرمایه گذاری خارجی و تسهیل شرایط انجام آن همچنان مورد توجه سیاست گذاران بوده است. هرچند که همانند سال های قبل، تحول چشمگیری در آن صورت پذیرفته است. البته به جز سال ۱۳۷۸ که جهش ناگهانی در حجم سرمایه گذاری خارجی در کشور صورت پذیرفته است. در این دوره به رغم افزایش نسبی در میزان جذب سرمایه های خارجی در کشور که مصادف با سال های آخر برنامه دوم بود، با این وجود ایران همچنان از حیث جذب منابع خارجی همگام با تحولات جهانی و منطقه ای حرکت نکرده و درمقایسه با کشورهای با اقتصاد مشابه موفقیت کمتری کسب کرده است.

اگر بر سیاست هایی که این کشورها برای ورود سرمایه به کشور خود بکار برده اند، مروری داشته باشیم می بینیم عوامل بسیاری در این امر دخالت داشته اند که عبارتند از: سیاست های آزادسازی اقتصادی، اتخاذ سیاست های اقتصادی برون گرا و مبتنی بر بازار، حمایت بخش خصوصی، ایجاد اصلاحات اقتصادی- اجتماعی، امکانات زیربنایی مناسب، ثبات سیاست های اقتصادی، نیروی انسانی ارزان و نیمه ماهر، قانونمندی و امنیت لازم جهت حمایت از سرمایه و منافع سرمایه گذاران خارجی. بنابراین لازم است برای موفقیت کشور در این راستا تلاش هایی در جهت بکارگیری این سیاست ها با توجه به وضعیت کشور داشته باشیم.

یکی از مهمترین قوانینی که در کشور وجود دارد قوانین برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می باشد که سیاست های کلان کشور را شامل می شوند. درواقع می توان در این برنامه ها سیاست های چهار ساله کشور را در زمینه سرمایه گذاری خارجی مورد مطالعه قرارداد. هر آنچه که در این دوره های زمانی در زمینه سرمایه گذاری خارجی تصویب می شود، با توجه به سیاست های مندرج در این برنامه خواهد بود. به همین دلیل در این بخش با مطالعه برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، سیاستهای مندرج در زمینه سرمایه گذاری های خارجی در طول دوران پس از انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار می



گیرد.

برنامه اول:

برنامه پنج ساله اول که مصادف با پایان دوران جنگ بود، عمدتاً با هدف کلی بازسازی و نوسازی خسارات و خرابی‌های ناشی از جنگ و تقویت بنیه دفاعی کشور طراحی شده بود و با بهره برداری از ظرفیت‌های علمی، فنی و تخصصی کشور سعی در حل مشکلات اقتصادی و بهبود و توسعه اقتصاد کشور با تاکید بر استفاده از منابع داخلی داشت.

هر چند طبق بند ۸-۳-۶ در مورد خط مشی‌های کلان برنامه یاد شده، به هدایت سرمایه‌های ایرانی واقع در خارج کشور اشاره شده است، با این وجود در هیچ جایی از برنامه اول نامی از سرمایه‌گذاری خارجی به میان نیامده است و تنها ارقامی به صورت اعتبارات فاینانس و بیع متقابل (با ضمانت دولت) که در زمره فعالیت‌های بازرگانی و تجاری و نه سرمایه‌گذاری خارجی است، منظور شده بود که امکان جذب آنها نیز حتی فراهم نشد.

اصولاً پس از پیروزی انقلاب اسلامی سرمایه‌گذاری خارجی به شدت رو به کاهش نهاد و اغلب سرمایه‌گذاری‌های انجام شده قبلی نیز ملغی گردید و اصل سرمایه به کشور موطن بازگشت داده شد. عمده دلایلی که می‌توان برای خروج سرمایه‌های خارجی از کشور عنوان نمود تحولات ناشی از انقلاب، مصادره و سلب مالکیت از شرکت‌های خارجی، نبود سیاستی روشن و برنامه‌ای مدون در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی و در کنار آن وجود برخی موانع قانونی - سیاسی برای فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی در ایران می‌باشند.

برنامه دوم:

پذیرش مجدد سرمایه‌گذاری‌های خارجی پس از یک دوره توقف طولانی پانزده ساله از زمان پیروزی انقلاب اسلامی عملاً از نیمه دوم سال ۱۳۷۲ آغاز شد. این تحول در پی تصویب قانون برنامه دوم توسعه مبتنی بر پذیرش سرمایه‌گذاری‌های خارجی به استناد بند (ه) از تبصره ۲۲ قانون مذکور و تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران صورت گرفت. هر چند اجرای قانون مناطق آزاد مشروط به تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی آن بود که مرحله پایانی آن (تصویب آئین‌نامه پولی و بانکی و همچنین معاملاتی) با یک وقفه بسیار طولانی در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ انجام شد. با این وجود به دلیل وجود شرایط اقتصادی - سیاسی خاص، نوسانات ارزی و تفاسیر مختلف و مغایر در مورد اصل ۸۱ قانون اساسی و مسائل دیگر، عملکرد چشم‌گیری در جذب سرمایه‌های خارجی در این سال‌ها حادث نشد.

جهت حصول به اهداف توسعه‌ای کشور به استناد بند (ه) تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم، سرمایه‌گذاران خارجی در چارچوب خط مشی‌ها و ضوابط قانون مذکور می‌توانند با مشارکت طرف ایرانی اقدام به سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی نمایند. در اینجا ذکر این نکته بسیار مهم و ضروری است که در بند (و) تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم به دولت اجازه داده می‌شود جهت اجرای طرح‌های زیر بنایی و توسعه‌ای و همچنین افزایش ظرفیت تولیدی - صادراتی کشور در محدوده طرح‌های مصوب و ضوابط مندرج در این قانون نسبت به اخذ تسهیلات مالی بلاعوض یا اعتباری از موسسات مالی خارجی و بین‌المللی اقدام و همچنین معاملات بیع متقابل فی‌مابین طرف‌های ذیربط را از طریق سیستم بانکی کشور تسهیل نماید.

بند (م) همین تبصره به دستگاه‌های اجرایی ذیربط اجازه داده می‌شود تا در چارچوب اعتبارات این قانون و با رعایت بند (ج) و دیگر ضوابط این تبصره تا سقف ۶,۵ میلیارد دلار با استفاده از روش‌های بیع متقابل و تا سقف ۳,۵ میلیارد دلار از طریق تعهدات فاینانس را با رعایت شرایط اجرا نماید، نیز صحبت از تسهیلات مالی بلاعوض و اعتباری و همچنین بیع متقابل و تعهدات فاینانس شده است که تا حدی با مفهوم سرمایه‌گذاری خارجی متفاوت می‌باشد.

برنامه سوم:



در این برنامه یکی از چالش‌های اساسی کشور، خصوصی سازی و استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی داخلی و خارجی در راستای توسعه صنعتی و ساخت پروژه‌ها و طرح‌های دولتی کشور عنوان شده است. در ادامه سیاست‌های مربوط به جذب سرمایه‌های خارجی که در برنامه دوم عنوان شده بود، در قانون برنامه سوم در بخش‌های مختلف، به استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی در قالب انعقاد قراردادهای مشارکت و یا بیع متقابل نیز تاکید شده است. به عنوان مثال در بند الف ماده ۱۲۲ این قانون به وزارت نفت اجازه داده شده تا با مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی اقدام به احداث پالایشگاه و نیروگاه و تولید برق نمایند. همچنین بر ضوابط مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی از جمله تامین تضمین نامه‌های مختلف برای تامین سوخت و خرید محصول و یا تبدیل ارز و غیره تاکید شده است.

در بند الف ماده ۱۳۰ نیز به سازمان هواپیمایی کشوری اجازه داده شده تا نسبت به تکمیل و اجرای طرح‌های فرودگاهی و پروازی و توسعه ناوگان هوایی با جلب سرمایه‌های داخلی و خارجی از طریق انعقاد قراردادهای مشارکت، پیش فروش خدمات فرودگاهی و خدمات پروازی اقدام و تعهدات مربوط را تأدیه کند. با تصویب این قانون که در بیشتر بخش‌ها مجوز استفاده از سرمایه‌های خارجی صادر شد، فعالیت‌های بسیاری در زمینه ورود سرمایه‌های خارجی به کشور آغاز گردید تا اهداف ذکر شده در قانون برنامه سوم تحقق یابد.

برنامه چهارم:

قانون برنامه چهارم توسعه که پس از مطالعات مختلف و استفاده از نظر کارشناسان تهیه شد. در تهیه این برنامه راهکارها و راهبردهای بسیاری از طرف متخصصین برای جذب سرمایه‌های خارجی ارائه شد. از جمله این راهکارها که در مطالعات اولیه ارائه شده است عبارتند از:

- ایجاد فضای قانونی و امن، به عنوان اولین رکن در جلب و جذب سرمایه‌گذاری خارجی است. لذا انتظار می‌رود در این برنامه با انجام اصلاحات ساختاری و شفاف سازی اقتصادی کشور، زمینه لازم برای حضور قوی‌تر سرمایه‌گذاران خارجی در عرصه‌های گوناگون فعالیت اقتصادی در ایران فراهم شود.
- نظام اقتصادی باید با حل تنگناهای اقتصاد ملی زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی را فراهم آورد که این مهم بیش از هر چیز نیازمند اصلاح ساختار اقتصادی داخلی است. تصویب قوانین در این جهت یک قدم اساسی است.
- لزوم فراهم آوردن ابزارهای تبلیغاتی برای معرفی طرح‌های موجود در کشور در سطح جهانی برای آگاهی علاقه‌مندان سرمایه‌گذاری در ایران
- اعطای مشوق‌های مالی جهت تشویق سرمایه‌گذاری خارجی نظیر:
 - (۱) تدوین ضوابط مشخص برای انتقال سود و سرمایه به خارج
 - (۲) اعطای معافیت‌های مالیاتی
 - (۳) اعطای معافیت‌های گمرکی برای واردات مواد اولیه و ماشین‌آلات صنعتی و تولید و نیز معافیت از عوارض صادرات کالاهای تولید شده برای تشویق سرمایه‌گذار خارجی.
 - (۴) برقراری نرخ‌های پائین برای استفاده از خدمات شهری
 - (۵) فراهم کردن امکان استفاده از بیمه سرمایه‌گذاری توسط سرمایه‌گذاران خارجی
 - (۶) تلاش در جهت کنترل تورم و در نتیجه کاهش ریسک سرمایه‌گذاری که باعث افزایش سرمایه‌گذاری خارجی در کشور می‌شود.

- تلاش در جهت گسترش زیرساخت‌های اقتصادی نظیر راه‌ها، بنادر و سیستم‌های ارتباطی
- آموزش نیروی کار غیر ماهر و توسعه منابع انسانی
- تقویت زیربنای و اصلاح قوانین مناطق آزاد برای جذب سرمایه‌گذاری



- همراه با قانون حمایت از سرمایه گذاری خارجی باید سایر قوانین نیز همسو و هم جهت با قانون مذکور دستخوش اصلاحات و تغییرات شوند. قانون مالیات ها ، ساختار سیستم بانکی ، قوانین اعتباری و قانون چک ، قانون کار و قانون بیمه های اجتماعی و تسریع در اجرای قانون تجارت الکترونیک از جمله این قوانین هستند.
- تلاش در جهت انجام اصلاحات سیاسی و ایجاد امنیت سیاسی و کاهش تنش های سیاست داخلی و شفافیت در روابط سیاسی برای کاهش دادن درجه ریسک سرمایه گذاری.
- بسط و گسترش همکاری های منطقه ای و بین المللی با پی ریزی مناسبات سیاسی نوین و کارآمد با خارج متکی بر اصل تنش زدایی در روابط بین المللی.
- طراحی یک نظام قضایی کارآمد که بتواند علاوه بر نظارت دقیق بر عملکرد بنگاههای اقتصادی عمومی ، زمینه مناسبی برای رشد ابتکارات و آزادی عمل و بهره وری از استعدادها و ابتکارات مدیران دولتی فراهم آورد، از شروط اصلی تحقق امنیت سیاسی و اقتصادی در یک اقتصاد آزاد و مبتنی بر رقابت سالم است.
- کوچک کردن اندازه دولت (با هدف کارآمدی) باعث می شود وزن ریسک سیاسی در ریسک ترکیبی (شاخص اندازه گیری ریسک) کاهش یابد و اصلاحات اقتصادی اثر بخش شوند.

می توان از موارد بسیار مهم قانون برنامه چهارم در ارتباط با قراردادهای BOT به ماده ۲۴ این قانون اشاره کرد که ، به دولت اجازه داده است جهت رشد اقتصادی ، ارتقای فن آوری، ارتقای کیفیت تولیدات ، افزایش فرصت های شغلی و افزایش صادرات در قلمرو فعالیت های تولیدی اعم از صنعتی ، معدنی ، کشاورزی ، زیربنایی ، خدمات و فناوری ۱۳۸۰ به منظور جلب سرمایه گذاری اطلاعات در اجرای قانون تشویق و حمایت سرمایه های خارجی مصوب ۱۹ ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی «ب» خارجی ، زمینه های لازم را از طریق مذکور در بند ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی فراهم نماید. لازم به ذکر است بند «ب» اجازه استفاده از روش BOT در بخش های مختلف را صادر نموده است.

در این قسمت با هدف امکان سنجی اجرای قراردادهای BOT در کشور به مطالعه تمام قوانین موجود در رابطه با این نوع قرارداد ها پرداخته و موانع و محدودیت ها و حمایت ها و تسهیلات قانونی و اجرایی موجود را بررسی می نماییم. به دلیل اینکه تجربه های اجرای BOT در کشور بسیار اندک است و فقط در بخش های خاصی از جمله ساخت و توسعه نیروگاه ها و سیستم های حمل و نقل مانند جاده ها و بزرگراه ها رشد بیشتری داشته است به همین دلیل ذکر تمام محدودیت های قانونی و اجرایی امکان پذیر نیست، زیرا بسیاری از کمبودهای موجود در قانون و مقررات در رابطه با این نوع قراردادها در زمان اجرایی شدن آن آشکار می شود. به همین دلیل در این بخش سعی شده با بهره گیری از نظرات طراحان این شیوه در کشور و مطالعه مسیر اجرای قراردادهای موجود BOT در، موانع و یا تسهیلات موجود را شناسایی کرده و در پی ایجاد چارچوبی مناسب برای آن برآمد.

بطور کلی قوانینی که در کشور برای انواع قراردادها حاکم هستند، در مورد قراردادهای BOT نیز صدق می کنند. قوانین مربوط به قراردادها شامل دو بخش می باشد: بخشی که موضوع قانون مدنی است و نسبت به اصل حق و تکلیف صحبت می شود (قانون ماهوی) و بخش دیگر مربوط به تشریفات رسیدگی به اختلافات است که موضوع آیین دادرسی مدنی و کیفری می باشد. (قانون شکلی)

اساساً طبق ماده ۱۰ قانون مدنی، کلیه قراردادهایی که منعقد می سازیم تابع قانون مدنی کشور می باشد بعبارت دیگر حقوق ما و طرف قرارداد ما (شرکت مجری پروژه) در خصوص مسایل مربوط به پروژه BOT شامل موارد مندرج در قرارداد و قانون مدنی است و در واقع کلیت حاکم بر قرارداد همان قانون مدنی می باشد. به همین دلیل تمام سرمایه گذاران خارجی ملزم به عقد قرارداد با رعایت اصول مذکور در قانون مدنی می باشند. در مورد پذیرش سیستم قضایی و حل اختلاف معمولاً سرمایه گذاران تمایل چندانی به پذیرش آن ندارند که این می تواند بخاطر عدم کفایت قوانین دادرسی و قضایی ایران در خصوص پروژه های BOT باشد.



از آنجائی که شرکت مجری پروژه یا (Project Company) بعنوان یک شرکت ثبت شده خارجی و در قالب یک کنسرسیوم در قرارداد وارد می شود و پس از طی مراحل که قبلاً بدان اشاره شد با ورود سرمایه خود، اقدام به تامین مالی، ساخت، بهره برداری و نهایتاً انتقال پروژه به دولت می نماید، در نتیجه پروژه های BOT مصدافی از سرمایه گذاری خارجی به شمار می روند و باید تمام قوانین حاکم بر سرمایه گذاری خارجی در مورد آن رعایت شود که مهمترین آنها، قانون تشویق و حمایت از سرمایه های خارجی است، بگونه ای که مفاد این قانون و آئین نامه اجرایی آن به همراه قانون مدنی کشور ایران بعنوان قوانین مطرح BOT حاکم می شوند.

با توجه به قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی، سرمایه هایی که مطابق این قانون به ایران وارد می شوند و به تبع آن منافع حاصل از بکار انداختن این سرمایه ها، مشمول حمایت قانونی دولت بوده و کلیه حقوق و معافیت ها و تسهیلاتی که برای سرمایه ها و بنگاههای تولیدی خصوصی داخلی موجود است در مورد سرمایه ها و بنگاههای خارجی نیز صادق خواهد بود، در واقع با شرکتهای مجری پروژه (PC) پس از اخذ مجوز، مانند یک سرمایه گذاری داخلی به لحاظ قانون کار، گمرکی و قوانین عمومی و مقررات کیفی و ... برخورد می شود.

علاوه بر موارد اشاره شده فوق، لازم است به منظور تشویق و تسهیل سرمایه گذاری به شیوه BOT تمام موارد موجود در قوانین و مقررات کشور که به نوعی مرتبط با قراردادهای BOT می شوند مورد توجه قرار گیرند تا با ایجاد شرایط سخت باعث ناکام ماندن این پروژه ها و این نوع سرمایه گذاریها نگردند. اما بررسی تمامی قوانین و مقرراتی که بصورت مستقیم و غیر مستقیم فعالیت BOT را تحت تاثیر قرار می دهند کاری بسیار مشکل و پیچیده است. در نتیجه می توان با بررسی ارکان اساسی قوانین عمومی یک کشور که مرتبط با پروژه های BOT می باشند به چارچوبی منطقی برای این نوع قراردادها در هر کشور رسید. به دلیل اینکه در کشورمان قانون ویژه ای برای قراردادهای BOT تعریف نشده است، اصلی ترین قوانینی که ناظر بر این نوع قراردادها می باشند قانون اساسی و قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی هستند. به همین دلیل مفاد تعریف شده در این قوانین می تواند تاثیر بسیاری بر روند اجرای این قراردادها داشته باشد.

الف) طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت عمومی تمامی سرمایه گذاری های زیربنایی جزء فعالیت دولتی (انحصار دولت) دانسته شده است. فلذا آنرا از حیطه مالکیت بخش خصوصی خارج ساخته است و این در حالی است که توسط بخش خصوصی پروژه های BOT سرمایه گذاری می گردد.

ب) مطابق اصل ۱۳۹ قانون اساسی در صورت بروز اختلاف، رسیدگی به ادعای جبران عادلانه خسارت وارده که دولت آن را تضمین کرده است به عهده محاکم صلاحیت دار ایرانی قرار گرفته است. که این مطالب بعضاً مورد اختلاف می باشد و سرمایه گذاران خارجی تمایلی ندارند که رسیدگی به اختلافات در محاکم ایرانی صورت گیرد بلکه تمایل دارند به داوری بین المللی ارجاع گردد. در این خصوص در اصل ۱۳۹ قانون اساسی آمده است که در صورتی که رسیدگی به اختلافات در داوری بین المللی بخواهد صورت گیرد باید طرح و پروژه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد و ایشان اجازه داوری بین المللی را داده باشند.

با توجه به اینکه اصولاً سرمایه گذاران خارجی بیشتر به درآمد حاصل از سرمایه گذاری پس از کسر مالیات و سایر هزینه های اشاره شده توجه دارند، طبیعی است که وجود مالیات، عوارض و سایر حقوق دولتی از جمله حقوق و سود بازرگانی، می تواند بر افزایش غیر ضروری هزینه های سرمایه گذاری، موثر واقع شده و در مواردی نیز انگیزه های سرمایه گذاری را در کشور تضعیف کند لذا وضع این هزینه ها بر سرمایه گذاری، موجب انعکاس این هزینه ها با بهره های متعلقه در نرخ خدمات عرضه شده و پیدایش یک فرایند تکراری در گردش مالی دولت خواهد شد. بویژه آنکه هزینه های زایدی را بر بودجه دولت تحمیل می نماید.

در قانون تشویق و حمایت سرمایه گذار خارجی، سرمایه گذار خارجی از کلیه حقوق، حمایت ها و تسهیلاتی که برای سرمایه گذار داخلی موجود است خصوصاً در بحث مالیات، بهره مند می شود. با توجه به این قانون به دلیل مدت طولانی ساخت و بهره



برداری و انتقال پروژه ها ، فقط چند سال اول آن مشمول معافیت مالیاتی قرار می گیرد ، و چون سرمایه گذار خارجی نمی تواند بدقت پیش بینی کند که هزینه های مالیاتی او چه خواهد شد پس ریسک هزینه های مالیاتی و عوارض بالا برای او به عنوان یک مانع جدی تلقی می شود.

در تمامی قوانین، محدوده وسیعی از انگیزه ها و منافع برای سرمایه گذاران در نظر گرفته شده است قوانین سرمایه گذاری باید برای سرمایه گذاری به روش BOT که شکلی دیگر از سرمایه گذاری خارجی در پروژه های زیربنایی است قابل کاربرد گردد. با در نظر گرفتن موارد ذکر شده در بخش های قبلی لازم است برای تهیه یک قانون و آیین نامه کلی و جامع برای اجرای قراردادهای BOT در کشور، از تجربه کشورهای موفق در اجرای این قراردادها و شرایطی که این کشورها برای هرچه عملی تر شدن آن فراهم می نمایند و در نظر گرفتن شرایط موجود در کشور و همچنین نظرات و پیشنهادات متخصصین و مسئولین امر در این زمینه استفاده نمود.

به همین دلیل در این تحقیق با استناد بر قوانین کشورهای مختلف در این زمینه و همچنین قوانین موجود در کشور در زمینه جلب سرمایه های خارجی و اجرای قراردادهای BOT پرسشنامه ای تهیه شد و با مراجعه به، سازمانها و وزارتخانه های مختلف که به نوعی متولی اجرای قراردادهای BOT در کشور هستند و استفاده از نظرات کارشناسی در این زمینه، نحوه تاثیر این قوانین در هر بخش و موانع و مشکلاتی موجود بر در سر راه اجرای این قراردادها ، مورد بررسی قرار گرفت. در این پرسشنامه با توجه به نهاد و یا وزارتخانه مربوطه سوالاتی در زمینه فعالیتهای انجام گرفته در راستای بکارگیری قراردادهای BOT در آن بخش و مشکلات موجود بر سر راه این فعالیت ها مطرح شده و راهکارهایی برای هرچه اجرایی تر شدن این قراردادها خواسته شده است.

بحث و نتیجه گیری

با توجه به نتایج بدست آمده ، می توان به جمع بندی زیر رسید:

از نظر مسئولین و کارشناسان بخش های مختلف کشور ، در تمام انواع پروژه ها با توجه به ویژگی های مالی و طبیعت بلند مدت قراردادهای BOT عناوین زیر در قوانین سرمایه گذاری پروژه های BOT اهمیتی خاص می یابد:

- ۱) مباحث مربوط به مالکیت زمین
- ۲) مسائل مربوط به مرجع حل اختلاف
- ۳) حق تبدیل پول محلی به ارز خارجی
- ۴) اجازه انتقال وجه به کشور خارجی با ارز خارجی
- ۵) بازپرداخت کامل وامها و مفاصای سرمایه در صورت اتخاذ سیاستهایی توسط دولت که منجر به انتقال پروژه گردد (از قبیل خلع ید ، ملی کردن و تملک)
- ۶) روشهای ساده گمرکی و اعطای مجوز ورود.
- ۷) حق استخدام و اجازه ورود اتباع بیگانه مورد نیاز جهت ساخت ، بهره برداری و نگهداری پروژه.
- ۸) حق تأسیس شرکت در کشور میزبان برای سرمایه گذاران خارجی.
- ۹) نظامهای مالیاتی برای سرمایه گذاری خارجی.
- ۱۰) حق بیمه سرمایه برای سرمایه گذاران خارجی.
- ۱۱) تضمین در برابر حوادث مختلف سیاسی مانند ملی شدن و سلب مالکیت

قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱ اکثر موارد فوق را پوشش میدهد و تقریباً مطابقت مناسبی با قراردادهای BOT یافته است ولی وجود برخی از محدودیت ها اعمال شده توسط قوانین دیگر در کشور مشکلاتی را بر سر راه اجرای این نوع قراردادها بوجود آورده است که راهکارهای زیر برای آنها پیشنهاد می شود:



بر اساس نتایج کسب شده، موارد مربوط به مالکیت زمین در پروژه‌ها از مهمترین مسائلی است که در این نوع قراردادها مطرح می‌شود (مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی) طبق این قانون اگر سازمانی زمین را در اختیار سرمایه‌گذار قرار دهد ریسک پروژه بالا خواهد رفت چون یکی از عناصری که برای سرمایه‌گذاری لازم است توسط یکی غیر از سرمایه‌گذار تامین می‌شود بنابراین نیاز به تضمین‌های خاصی در این زمینه احساس می‌شود.

جهت رفع این مشکل تفسیری از قانون صورت گرفته که در آن تفکیک بین مالکیت و اداره بیان شده است، بگونه‌ای که سرمایه‌گذاری بنام دولت باشد ولی حق انتفاع به بخش خصوصی واگذار می‌گردد.

بعنوان مثال در مورد بزرگراه‌های وزارت راه که اخذ عوارض آن توسط بخش خصوصی می‌باشد و یا نیروگاه‌های وزارت نیرو که بهره‌برداری آن توسط شرکت خصوصی صورت می‌گیرد.

در تبصره ماده ۲ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌های خارجی نیز این مورد تاکید شده است که: قانون مربوط به تملک اموال غیر منقول اتباع خارجی مصوب ۱۳۱۰/۰۳/۱۶ کماکان به قوت خود باقی می‌باشد. تملک هر نوع زمین به هر میزان بنام سرمایه‌گذاری خارجی در چارچوب این قانون مجاز نمی‌باشد.

در زمینه مجوز تبدیل ارز و اجازه انتقال سود و اصل سرمایه محدودیت خاصی وجود دارد و بانک مرکزی با مجوز دولت به میزان تعیین شده اجازه خروج اصل و سود سرمایه را پس از کسر مالیات و با نرخ تبدیل آن زمان را صادر می‌نماید. پرداخت‌ها در ایران به هر دو صورت ریالی و ارزی امکانپذیر است. در برخی پروژه‌ها ۱۰۰٪ به صورت ریالی پرداخت می‌شود که بانک مرکزی به نسبتی که در قرارداد تعیین شده است می‌تواند آن را به ارز تبدیل کند. به این منظور لازم است با توجه به تغییر نرخ ارز معمولاً پیش‌بینی تعدیل برای پرداخت‌های ریالی صورت گیرد و یا پرداخت‌ها به صورت ارز خارجی انجام گیرد تا نیاز به دادن تضمین‌های تبدیل نیز وجود نداشته باشد.

در زمینه مرجع حل اختلاف برای رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی، از آنجائی که، هیچگونه قانون خاص و یا چارچوب مدون قانونی برای پروژه‌های BOT نداریم، سرمایه‌گذاران خارجی در ابتدای انجام قرارداد شرط می‌کنند که بایستی مصوبه مجلس شورای اسلامی مبنی بر اجازه به داوری بین‌المللی را به وی ارائه دهیم تا پس از آن، انعقاد قرارداد صورت گیرد. ولیکن مشکل موجود آن است که اخذ این مجوز نیازمند پروسه و فرایند طولانی است که باعث تعویق افتادگی شدید قرارداد و پروژه خواهد شد. به همین دلیل راه‌چاره در آن دیده می‌شود که در قرارداد بر سر مرجع داوری بین‌المللی توافق صورت گیرد و در صورت بروز اختلاف، طرف ایرانی مصوبه مجلس را پی‌گیری نماید. بدین ترتیب توافق موقت حاصل می‌گردد ولی در صورت بروز اختلاف در صورتی که مجلس این مجوز را به دستگاه ذیربط و پروژه آن ندهد، طرف ایرانی داوری را خواهد باخت چرا که بدون مصوبه مجلس مجاز به شرکت در داوری بین‌المللی نیست و حتماً بایستی در محاکم ایرانی رفع اختلاف صورت گیرد. این مطالعه با هدف شناخت قراردادهای مقررات موجود در کشور و در نتیجه گسترش کاربرد این قراردادها نگارش شده است. در تحقیق ارائه شده روند انجام مطالعات به ترتیب زیر ارائه شده است:

ابتدا با ذکر اهمیت ساخت و توسعه ساختارهای زیربنایی، به مشکلات دولت‌ها در توسعه این ساختارها از جهت کمبود منابع مالی اشاره شده است. برای رفع این مشکل و همچنین با هدف خصوصی سازی و انتقال فعالیت‌های دولت به بخش خصوصی روش‌های تامین مالی با استفاده از سرمایه‌های خارجی در قالب قراردادهای BOT, BOO, BOOT و غیره معرفی شده‌اند.

در این بخش تمام موارد مربوط به قراردادهای BOT مانند ساختار این قراردادها، انواع توافقنامه‌های موجود، طرف‌های درگیر در آن، نحوه تامین مالی، ریسک‌های موجود در پروژه BOT و نقش دولت در این قراردادها معرفی و نمونه‌هایی از کاربرد قرارداد BOT در کشورهای مختلف آورده شده است. هدف شناخت قراردادهای، نحوه کاربرد آنها در کشورهای مختلف و عوامل موثر بر موفقیت و شکست آنها بوده است.

در قراردادهای BOT با توجه به اینکه دولت مسئولیت‌های خود را به بخش خصوصی منتقل نموده است ولی نقش بسیار موثر و فعالی در تمام مراحل آن ایفا می‌کند. تمام موارد ذکر شده در زمینه فعالیت‌های دولت را می‌توان در قالب تدوین ساختار



مناسبی برای این قراردادها عنوان کرد. به عبارت دیگر موارد فوق باید در قوانینی که دولت برای اجرای قراردادهای BOT احتیاج دارد، در نظر گرفته شوند. به همین دلیل لازم است برای نوشتن چنین ساختاری تمام قوانین موجود در کشور که مرتبط با این قراردادها هستند، مطالعه و بررسی شوند. هدف اصلی این تحقیق نیز به این موضوع اختصاص دارد. در واقع تلاش شده با مطالعه قوانین کشور، موانع و محدودیت‌های موجود شناسایی گردد که این امر در فصل پنجم آن تحقق یافته است.

از میان تمام این قوانین، قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در حال حاضر علاوه بر قانون مدنی که موضوع تمام قراردادهاست، قانون حاکم بر قراردادهای BOT به شمار می‌رود. با بررسی‌های انجام شده این نتیجه حاصل شد که اصلاحات انجام گرفته در قانون جدید مصوب ۱۳۸۱ بسیاری از قوانین مرتبط با BOT را پوشش داده است.

- منابع انتهای مقاله:

- حافظ نیا، محمدرضا، ۱۳۸۸، مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات سمت
- فقیهی، ابوالحسن و موسوی کاشی، زهره، مدل سنجش بهره‌وری (اثربخشی و کارایی) در بخش خدمات دولتی ایران، مجله مدیریت دولتی، دوره دوم، شماره چهارم، بهار و تابستان ۱۳۸۹، ۱۰۷-۱۲۶
- نجمی نیا، رضا، صالحی، محمدرضا، بررسی تاثیر سرمایه‌گذاری در ایجاد مزیت رقابتی شرکت‌های بیمه استان اصفهان، چهارمین کنفرانس بین‌المللی بازاریابی خدمات بانکی در مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما، مهر ۱۳۹۱
- Camisón, César. And Villar-López, Ana. (2011). Non-technical innovation: Organizational memory and learning capabilities as antecedent factors with effects on sustained competitive advantage. *Industrial Marketing Management*. 40 (2011). 1294-1304
- Hazen, Benjamin and Terry Anthony. (2012). Toward creating competitive advantage with logistics information technology. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*. Vol. 42. No. 1. 8-35