

## تجزیه و تحلیل شرایط موجود قراردادهای BOT در کشور و ارائه راهکارهایی جهت افزایش کارایی آن

حیدر داودیان<sup>۱</sup>، حسین اکبری لر<sup>۲</sup>، سیدمهدی سیدکلبادی<sup>۳\*</sup>، رمضانعلی الوند<sup>۴</sup>

۱- دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت ساخت، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه آزاد، ساری، ایران

۲- عضو هیأت علمی رشته مدیریت ساخت، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه آزاد، ساری، ایران

۳- کارشناس ارشد سازه‌های هیدرولیکی، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی، تهران، ایران

۴- کارشناسی ارشد سازه، دانشکده عمران، دانشگاه غیر انتفاعی لقمان حکیم، گرگان، ایران

### خلاصه

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 غیر دولتی اعم از داخلی و یا خارجی می‌باشند در حال گسترش است. با توجه به قوانین موجود در کشور که در این تحقیق به آنها اشاره خواهد شد، روش BOT مطابقت بیشتری در مقایسه با روش‌های دیگر مشابه 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 سرمایه‌گذاری 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.

**کلمات کلیدی:** تامین مالی، خصوصی سازی، BOT، قوانین و مقررات، افزایش کارایی

### ۱. مقدمه

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

\* Corresponding author:  
Email: Mahdi\_kolbadi@sina.kntu.ac.ir

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 استقرار، در پی آشکار شدن و بروز بحران بدهی‌ها در جهان در سال ۱۹۸۲ میلادی و تبعات منفی سیاسی-اقتصادی فزاینده آن، تبیین‌کننده 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 استقراری 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، نشان‌دهنده منابع مالی خارجی و همچنین دانش و فن‌آوری تولیدی برای پیشرفت و کارکرد موثر طرح‌ها ضروری می‌باشد. {۲۷}

همانطور که اشاره شده، روشهایی مانند BOT که موضوع بحث این تحقیق 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 می‌آورند، در این بخش سعی می‌شود با مطالعه قوانین کشور در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی، روند اصلاح این قوانین در راستای جذب هرچه بیشتر سرمایه‌های خارجی مورد بررسی قرار گیرد و در ادامه با مطالعه قوانین مرتبط با قراردادهای BOT در کشور، موانع و محدودیت‌های موجود شناسایی و راهکارهای مناسب اجرایی ارائه گردد.

## ۲. مروری بر روند سرمایه‌گذاری خارجی در ایران

در ایران سابقه سرمایه‌گذاری خارجی کم و بیش به موازات تحولات سرمایه‌گذاری در کشورهای مختلف جهان شکل گرفته اما سیر تحولات آن و نوسانات پدید آمده در جریان ورود سرمایه‌های 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 سرمایه‌گذاری خارجی در کشور نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری اولیه در ایران بیشتر به صورت اعطای امتیاز و عقد قراردادهای با افراد یا موسسه‌های قدرتمند انجام پذیرفته است و با توجه به ماهیت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده اکثر منافع حاصل از سرمایه‌گذاری به طرف خارجی تعلق می‌گرفته است.

با تصویب قانون جلب و حمایت از سرمایه‌های خارجی در سال ۱۳۳۴ نقطه عطفی در تاریخ سرمایه‌گذاری خارجی در ایران به وجود آمد. در طول سال‌های ۷۲-۱۳۵۷ با توجه به شرایط خاص آن زمان، ورود سرمایه‌های خارجی به کشور تقریباً متوقف ماند. اما از سال ۱۳۷۲ ورود دوباره سرمایه‌های 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 سرمایه‌گذاری‌های خارجی بود و در این راستا قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران که طبق ماده ۸ آن سازمان‌ها و شرکت‌های تابع مجاز هستند قراردادهای لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی منعقد کنند، تصویب شد. در این قانون تسهیلاتی برای سرمایه‌گذاری 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 می‌کنند، می‌باشد. به طور کلی تلاش‌های زیادی در این دوره برای جذب سرمایه‌های خارجی صورت گرفت. همچنین در این دوره با تصویب قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور گام مهمی جهت تسهیل در جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی برداشته شد.

در طول دوره زمانی ۱۳۷۸ تا پایان نیمه اول ۱۳۸۱ و طی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی موضوع سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیل شرایط انجام آن همچنان مورد توجه سیاست‌گذاران بوده است. هرچند که همانند سال‌های قبل، تحول چشمگیری در آن صورت نپذیرفته است. البته به جز سال ۱۳۷۸ که جهش ناگهانی در حجم سرمایه‌گذاری خارجی در کشور صورت پذیرفته است. در این دوره به رغم افزایش نسبی در میزان جذب سرمایه‌های خارجی در کشور که مصادف با سال‌های آخر برنامه دوم بود، با این وجود ایران همچنان از حیث جذب منابع خارجی همگام با تحولات جهانی و منطقه‌ای حرکت نکرده و در مقایسه با کشورهای با اقتصاد مشابه موفقیت کمتری کسب کرده است. {۱} اگر بر سیاست‌هایی که این کشورها برای ورود سرمایه به کشور خود بکار برده‌اند، مروری داشته باشیم می‌بینیم عوامل بسیاری در این امر دخالت داشته‌اند که عبارتند از: سیاست‌های آزادسازی اقتصادی، اتخاذ سیاست‌های اقتصادی برون‌گرا و مبتنی بر بازار، حمایت بخش خصوصی، ایجاد اصلاحات اقتصادی-اجتماعی، امکانات زیربنایی مناسب، ثبات سیاست‌های اقتصادی، نیروی انسانی ارزان و نیمه‌ماهر، قانونمندی و امنیت لازم جهت حمایت از سرمایه و منافع سرمایه‌گذاران خارجی. بنابراین لازم است برای موفقیت کشور در این راستا تلاشهایی در جهت بکارگیری این سیاست‌ها با توجه به وضعیت کشور داشته باشیم.

### ۳. قوانین و مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری خارجی در کشور

یکی از مهمترین قوانینی که در کشور وجود دارد قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌باشد که سیاست‌های کلان کشور را شامل می‌شوند. در واقع می‌توان در این برنامه‌ها سیاست‌های چهار ساله کشور را در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی مورد مطالعه قرارداد. هر آنچه که در این دوره‌های زمانی در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی تصویب می‌شود، با توجه به سیاست‌های مندرج در این برنامه خواهد بود.

می‌توان 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 فن‌آوری، ارتقای کیفیت تولیدات، افزایش فرصت‌های شغلی و افزایش صادرات در قلمرو فعالیت‌های تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی، زیربنایی، خدمات و فناوری اطلاعات در اجرای قانون تشویق و حمایت سرمایه‌های خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ به منظور جلب سرمایه‌گذاری خارجی، زمینه‌های لازم را از طریق مذکور در بند «ب» ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی فراهم نماید. لازم به ذکر است بند «ب» ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی اولین مجوزی است که اجازه استفاده از روش BOT در بخش‌های مختلف را صادر نموده است. {۲}

#### ۴. بررسی اهداف کیفی تصریح شده در قوانین بودجه سالانه

در راستای جلب و جذب سرمایه‌های خارجی در کشور اهداف کیفی دیگری علاوه بر برنامه‌های توسعه، در قوانین بودجه سالانه گنجانیده شده است. با توجه به اینکه نخستین موارد مندرج در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی به قوانین بودجه سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ برمی‌گردد و بیشتر این موارد با اصلاحاتی در سال‌های بعد تکرار شده است، در ذیل، موارد مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ عنوان می‌گردند: {۳}

بند (ن) تبصره ۲: تاسیس شرکت‌های جدید توسط شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۷ ممنوع است. بانک‌ها، موسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه و شرکت‌های دولتی که از طریق مشارکت با سرمایه‌گذاران خارجی (زیر ۵۰ درصد) به منظور فعالیت‌های تولیدی اقدام به تشکیل شرکت می‌نمایند، از شمول این بند مستثنی هستند.

جزء (۶) از بند (د) تبصره ۲۹: وزارت نفت مکلف است در سال ۱۳۷۷ بنا به تقاضای متقاضیان داخلی راساً یا با مشارکت خارجی (حداکثر ۴۹ درصد) مجوز احداث پالایشگاه را صادر نماید.

لازم به توضیح است مواردی مانند مجوز اعطاء شده مندرج در اجزای (۲)، (۳)، (۴)، (۵) و (۶) بند (ل) تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور و اجزای (۱) و (۳) بند (ل) و بند (ش) تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور و اجزای (۱-۱)، (۱-۲)، (۵) و (۶) بند (ل) تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور و بندهای (ز)، (ح)، (ط) و (ل) تبصره قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور و بندهای (ج) تبصره ۱۰ و (ز) و (د) تبصره ۱۶ و (ه)، (ف)، (ز) و (ط) تبصره تبصره ۲۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، با شرایط مصوب، در سال ۱۳۸۳ همچنان به قوت خود باقی است. {۲}

مهمترین بند قانون بودجه سال ۱۳۸۳ که مربوط به قراردادهای BOT می‌شود، بند (ل) تبصره ۲۱ است که مربوط به سیاست‌های پولی و ارزی است. در این قسمت آمده است:

در اجرای قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ به هیأت وزیران اجازه داده می‌شود به منظور جلب سرمایه‌گذاری خارجی در طرح‌های تولید برق از نیروگاه‌های آبی، بخاری، گازی، سیکل ترکیبی، تلمبه ذخیره‌ای و انرژی نو و انتقال نیرو تا ظرفیت ۱۲۰۰۰ مگاوات و طرح‌های ساخت پالایشگاه تا ظرفیت سیصد هزار بشکه در روز، فاضلاب تهران و احداث ۳۴۰۰ کیلومتر راه آهن و ۱۳۰۰ کیلومتر آزادراه، توسعه و تجهیز فرودگاه امام خمینی (ره) و ۷ فرودگاه بین‌المللی موجود، توسعه و تجهیز بندر تجاری بزرگ کشور و تأمین ناوگان ریلی و طرح‌های مخابراتی توسط سرمایه‌گذار داخلی و خارجی با اولویت سرمایه‌گذار ایرانی از طریق مذکور در بند (ب) ماده (۳) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی اقدام نماید.

#### ۵. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با قراردادهای BOT در کشور

در این قسمت با هدف امکان‌سنجی اجرای قراردادهای BOT در کشور به مطالعه تمام قوانین موجود در رابطه با این نوع قراردادها پرداخته و موانع و محدودیت‌ها و حمایت‌ها و تسهیلات قانونی و اجرایی موجود را بررسی می‌نماییم. به دلیل اینکه تجربه‌های اجرای BOT در کشور بسیار اندک است و فقط در بخش‌های خاصی از جمله ساخت و توسعه نیروگاه‌ها و سیستم‌های حمل و نقل مانند جاده‌ها و بزرگراه‌ها رشد بیشتری داشته است به همین دلیل ذکر تمام محدودیت‌های قانونی و اجرایی امکان‌پذیر نیست، زیرا بسیاری از کمبودهای موجود در قانون و مقررات در رابطه با این نوع قراردادها در زمان اجرایی شدن آن آشکار می‌شود. به همین دلیل در این بخش سعی شده با بهره‌گیری 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 می‌کنند. قوانین مربوط به قراردادها شامل دو بخش می‌باشد: بخشی که موضوع قانون مدنی است و نسبت به اصل حق و تکلیف صحبت می‌شود (قانون ماهوی) و بخش دیگر مربوط به تشریفات رسیدگی به اختلافات است که موضوع آیین دادرسی مدنی و کیفری می‌باشد. (قانون شکلی) {۴}

اساساً طبق ماده ۱۰ قانون مدنی، کلیه قراردادهایی که منعقد می‌سازیم تابع قانون مدنی کشور می‌باشد 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 می‌باشد. به همین دلیل تمام سرمایه گذاران خارجی ملزم به عقد قرارداد با رعایت اصول مذکور در قانون مدنی می‌باشند.

در مورد پذیرش سیستم قضایی و حل اختلاف معمولاً سرمایه گذاران تمایل چندانی به پذیرش آن ندارند که این می‌تواند 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 می‌شود 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 می‌نماید، در نتیجه پروژه های BOT مصداقی از سرمایه گذاری خارجی به شمار می‌روند 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 بهمراه قانون مدنی کشور ایران بعنوان قوانین و مقررات حاکم بر BOT مطرح می‌شوند.

با توجه به قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی، سرمایه هایی که مطابق این قانون به ایران وارد می‌شوند 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 درمورد 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 کیفری و ... برخورد می‌شود.

## ۶. برخی موانع و محدودیت های موجود در اجرای قراردادهای BOT در کشور

به دلیل اینکه در کشورمان قانون ویژه ای برای قراردادهای BOT تعریف نشده است، اصلی ترین قوانینی که ناظر بر این نوع قراردادها می‌باشند قانون اساسی و قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی هستند. به همین دلیل مفاد تعریف شده در این قوانین می‌تواند 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 حیطة مالکیت بخش خصوصی خارج ساخته است و این در حالی است که پروژه های BOT توسط بخش خصوصی سرمایه گذاری می‌گردد.

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 صلاحیتدار ایرانی قرار گرفته است. که این مطالب بعضاً مورد اختلاف می‌باشد 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 بین‌المللی بخواهد صورت گیرد باید طرح و پروژه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد و ایشان اجازه داورى بین‌المللى را داده باشند. {۳۴}

با توجه به اینکه اصولاً سرمایه‌گذاران خارجی بیشتر به درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری پس از کسر مالیات و سایر هزینه‌های اشاره شده توجه دارند، طبیعی است که وجود مالیات، عوارض و سایر حقوق دولتی از جمله حقوق و سود بازرگانی، می‌تواند بر افزایش غیر ضروری هزینه‌های سرمایه‌گذاری، موثر واقع شده و در مواردی نیز انگیزه‌های سرمایه‌گذاری را در کشور تضعیف کند لذا وضع این هزینه‌ها بر سرمایه‌گذاری، موجب انعکاس این هزینه‌ها با بهره‌های متعلقه در نرخ خدمات عرضه شده و پیدایش یک فرایند تکراری در گردش مالی دولت خواهد شد بویژه آنکه هزینه‌های زایدی را بر بودجه دولت تحمیل می‌نماید.

در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذار خارجی، سرمایه‌گذار خارجی از کلیه حقوق، حمایت‌ها و تسهیلاتی که برای سرمایه‌گذار داخلی موجود است خصوصاً در بحث مالیات، بهره‌مند می‌شود. با توجه به این قانون به دلیل مدت طولانی ساخت و بهره‌برداری و انتقال پروژه‌ها، فقط چند سال اول آن مشمول معافیت مالیاتی قرار می‌گیرد، و چون سرمایه‌گذار خارجی نمی‌تواند بدقت پیش‌بینی کند که هزینه‌های مالیاتی او چه خواهد شد پس ریسک هزینه‌های مالیاتی و عوارض بالا برای او به عنوان یک مانع جدی تلقی می‌شود.

#### ۷. بررسی راهکارهایی در خصوص اجرایی شدن قراردادهای BOT

در تمامی قوانین، محدوده وسیعی از انگیزه‌ها و منافع برای سرمایه‌گذاران در نظر گرفته شده است قوانین سرمایه‌گذاری باید برای سرمایه‌گذاری به روش BOT که شکلی دیگر از سرمایه‌گذاری خارجی در پروژه‌های زیربنایی است قابل کاربرد گردد.

با در نظر گرفتن موارد ذکر شده در بخش‌های قبلی لازم است برای تهیه یک قانون و آیین‌نامه کلی و جامع برای اجرای قراردادهای BOT در کشور، از تجربه کشورهای موفق در اجرای این قراردادها و شرایطی که این کشورها برای هرچه عملی‌تر شدن آن فراهم می‌نمایند 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 سرمایه‌های خارجی و اجرای قراردادهای BOT پرسشنامه‌ای تهیه شد و با مراجعه به، سازمانها و وزارتخانه‌های 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 سؤالاتی در زمینه فعالیتهای انجام گرفته در راستای بکارگیری قراردادهای BOT در آن بخش و مشکلات موجود بر سر راه این فعالیت‌ها مطرح شده و راهکارهایی برای هرچه اجرایی‌تر شدن این قراردادها خواسته شده است.

با توجه به نتایج بدست آمده، می‌توان به جمع‌بندی زیر رسید:

از نظر مسئولین و کارشناسان بخش‌های مختلف کشور، در تمام انواع پروژه‌ها با توجه به ویژگیهای مالی و طبیعت بلند مدت قراردادهای BOT، عناوین زیر در قوانین سرمایه‌گذاری پروژه‌های BOT اهمیت خاصی می‌یابد:

(أ) مباحث مربوط به مالکیت زمین

(ب) مسائل مربوط به مرجع حل اختلاف



- (ت) حق تبدیل پول محلی به ارز خارجی.
- (ث) اجازه انتقال وجه به کشور خارجی با ارز خارجی.
- (ج) 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)
- (ح) روشهای ساده گمرکی و اعطای مجوز ورود.
- (خ) حق استخدام و اجازه ورود اتباع بیگانه مورد نیاز جهت ساخت، بهره برداری و نگاهداری پروژه.
- (د) حق تأسیس شرکت در کشور میزبان برای سرمایه گذاران خارجی.
- (ذ) نظامهای مالیاتی برای سرمایه گذاری خارجی.
- (ر) حق بیمه سرمایه برای سرمایه گذاران خارجی.
- (ز) 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:

بعنوان مثال در مورد بزرگراه های وزارت راه که اخذ عوارض آن توسط بخش خصوصی می باشد و یا نیروگاه های وزارت نیرو که بهره برداری آن توسط شرکت خصوصی صورت می گیرد.

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 زم آن را صادر می نماید. پرداخت ها در ایران به هر دو صورت ریالی و ارزی امکانپذیر است. در برخی پروژه ها ۱۰۰٪ به صورت ریالی پرداخت می شود که بانک مرکزی به نسبتی که در قرارداد تعیین شده است می تواند آن را به ارز تبدیل کند. به این منظور لازم است با توجه به تغییر نرخ ارز معمولاً پیش بینی تعدیل برای پرداخت های ریالی صورت گیرد و یا پرداخت ها به صورت ارز خارجی انجام گیرد تا نیاز به دادن تضمین های تبدیل نیز وجود نداشته باشد. {۵}

در زمینه مرجع حل اختلاف برای رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی، از آنجائی که، هیچگونه قانون خاص و یا چارچوب مدون قانونی برای پروژه های BOT نداریم، سرمایه گذاران خارجی در ابتدای انجام قرارداد شرط می کنند که بایستی مصوبه مجلس شورای اسلامی مبنی بر اجازه به داوری بین المللی 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 راه چاره در آن دیده می شود که در قرارداد بر سر مرجع داوری بین المللی توافق صورت گیرد و در صورت بروز اختلاف، طرف ایرانی مصوبه مجلس را پی گیری نماید. بدین ترتیب توافق موقت حاصل می گردد 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 بین المللی نیست و حتماً بایستی در محاکم ایرانی رفع اختلاف صورت گیرد. {۳،۴}

در صورت کسب مجوز، می توان برای حل اختلاف به اتاق بازرگانی بین المللی ICC که محل آن در پاریس است و در تمام کشورها شعبه دارد مراجعه نمود. ICC سازمانی فراملی است و مرجع حل اختلاف مناسبی است. {۵}

برای رفع ممنوعیت ثبت شرکت های ۱۰۰٪ خارجی در کشور با توجه به اصل ۸۱ قانون اساسی معمولاً راهکارهای زیر بکار گرفته می شود:

مشارکت شرکت خارجی در یک شرکت ایرانی که سهامداران ایرانی نیز در آن حضور دارند - ولو این که شرکای خارجی حتی تا ۹۹ درصد سهام را داشته باشند - یک شرکت ایرانی محسوب می شود و امتیازی برای آنان به حساب نخواهد آمد و مغایرتی با قانون اساسی به وجود نخواهد آمد.

راه حل دیگر مشارکت، بوسیله خرید سهام کنترلی میباشد که در این سهام علاوه بر این که میزان سرمایه در اقلیت است ولی حاکمیت اکثریت سرمایه در اساسنامه نیست. با این راه حل سرمایه گذاران با داشتن ۴۹٪ سهام، کنترل شرکت را می توانند در دست بگیرند. {۱،۲}

#### ۸. پیشنهاد یک چارچوب قانونی برای قراردادهای BOT

همانگونه که قبلاً اشاره شد هیچ یک از قوانین موجود در کشور بطور کامل با شرایط پروژه های BOT سازگار نمی باشد و هر کدام به نوعی نقایص خاصی در خصوص پروژه های BOT دارند در همین راستا ممکن است توسل به یک اصلاحیه، الحاقیه و مکمل به قانون موجود، برای پرکردن شکافهای متصور در قانون آسان تر باشد و یا بالعکس ارائه یک متن جدید قانون مؤثرتر واقع شود.

برخی از دولتهای کشورها مانند ویتنام، کامبوج، ترکیه و فیلیپین برای اجرای قراردادهای BOT قوانین خاصی برای این نوع قراردادها تنظیم نموده اند که همراه دیگر قوانین موجود در این کشورها مانند قوانین حمایت از سرمایه گذاری خارجی، پایه و اساس اجرای قراردادهای BOT در آن کشورها به شمار می روند. در پیوست ۳ و ۴ این تحقیق دو نمونه از این قوانین و آیین نامه ها که متعلق به کشورهای کامبوج و ویتنام است آورده شده است. {۱}

بطور کلی استراتژیهای زمینه ساز چارچوب قانونی توافقهای پروژه BOT بسیار متفاوت هستند و رویکرد قانونی ممکن است به یکی از سه شکل زیر باشد:

الف) رویکرد توافق باز که در آن اختیار تفویض شده به دولت و یا سازمانهای وابسته برای هر پروژه BOT بسیار قابل انعطاف است.

ب) رویکرد توافق محدود که در آن قانونگذار خود شرایط اساسی توافقهای BOT را تعیین می کند.

ج) محدوده وسیعی از رویکردهایی که مابین باز و محدود قرار می گیرند.

از آنجایی که در کشور ایران مطابق ماده ۴۴ قانون اساسی بخش خصوصی نمی تواند مالکیت پروژه های زیربنایی را در اختیار داشته باشد و این امر مختص به دولت است. رویکرد توافق باز (نوع اول) در ایران قابل اجرا نمی باشد و پذیرش رویکرد نوع سوم نیز با محدودیت های زیادی مواجه است. لیکن می توان بعنوان یک راه حل اساسی رویکرد توافق محدود را پیشنهاد داد.

أ) این رویکرد به قانونگذار و دولت اجازه کنترل دقیق توسعه پروژه زیربنایی و نظارت بر تحقق اهداف BOT ملی را می دهد. همچنین موضع مسئولین را در مذاکره با بخش خصوصی قویتر می سازد و ممکن است به کاهش زمان و هزینه های قانونی برای نهایی کردن توافقهای BOT کمک نماید.

ب) سرمایه گذاران خارجی را یاری می دهد که آسانتر به شرایط قانونی مهم پروژه های BOT دسترسی یابند.



- (ت) پاسخهای لازم به مسایل مهم در پروژه های BOT همچون حقوق سرمایه گذاران خارجی، روشهای خرید و تضمینهای لازم را آماده می کند.
- (ث) انگیزه ها و حمایتهایی که باید توسط دولتها ایجاد شود را روشن می سازد و به آنها اعتبار قانونی می بخشد.
- (ج) نشانگری است برای سرمایه گذاران بالقوه در مورد تعهد دولت برای توسعه پروژه های BOT در کشور.
- (ح) با کاهش تعداد موادی که باید در قرارداد گنجانده شود در هزینه پیش نویس قراردادهای پروژه و زمان لازم برای آنان صرفه جویی می کند.
- (خ) در صورتی که قانون ویژه BOT مبتنی بر رویکرد توافق محدود به اجرا درآید ریسک سرمایه گذاران بخاطر مسایلی همچون نامعلوم بودن نظام مالیاتی و هزینه ها و معافیت های آن و مسایل مربوط به محیط زیست، عوارض گمرکی و سایر هزینه ها، به شدت کاهش می یابد و امکان تحلیل هزینه - فایده و توجیه اقتصادی را برای سرمایه گذاران خارجی و وام دهندگان فراهم می آورد.

## ۹. نتیجه گیری

با توجه به نمونه های قراردادی آورده شده در پیوست ها و در نظر گرفتن محدودیت های ذکر شده در قوانین و مقررات و قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی می توان برای هر یک از موارد فوق تعریفی متناسب با پروژه بدست آورد.

تصویب قانون برای این نوع پروژه ها می تواند بسیار مناسب باشد، یعنی تعریف و تصویب قانونی که به طور کلی موارد فوق را شامل شود، همانطور که در قوانین BOT کشورهای دیگر نیز آمده است، می تواند کمک بزرگی در روند رو به رشد استفاده از این نوع قراردادها در کشور محسوب شود. ولی به دلیل تنوع پروژه هایی که می توانند به این روش اجرا شوند و ویژگی های خاص هر یک به نظر می رسد لازم است نهاد ها و وزارتخانه های مختلف با رعایت این قانون اقدام به تهیه آیین نامه اجرایی آن با توجه به ویژگی پروژه ها در بخش مربوطه خود بنمایند.

## ۱۲. مراجع

۱. حافظ نیا، محمدرضا، ۱۳۸۸، مقدمه ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات سمت
۲. فقیهی، ابوالحسن و موسوی کاشی، زهره، مدل سنجش بهره وری (اثربخشی و کارایی) در بخش خدمات دولتی ایران، مجله مدیریت دولتی، دوره دوم، شماره چهارم، بهار و تابستان ۱۳۸۹، ۱۲۶-۱۰۷
۳. نجمی نیا، رضا، صالحی، محمدرضا، بررسی تاثیر سرمایه فکری در ایجاد مزیت رقابتی شرکتهای بیمه استان اصفهان، چهارمین کنفرانس بین‌المللی بازاریابی خدمات بانکی در مرکز همایش های بین‌المللی صدا و سیما، مهر ۱۳۹۱

4. 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

5. 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