

بکارگیری روش ساخت - بهره برداری - واگذاری (BOT) در توسعه‌ی پروژه‌های زیر بنایی جهان و ایران

عبدالله حقیقی*¹، مجتبی رضازاده² رضا کراری³

1- دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی علوم و تحقیقات تهران Abd.haghighi@gmail.com

2- کارشناس ارشد رشته مهندسی محیط زیست mojtabarezazadeh41@yahoo.com

3- معاون عمرانی اتحادیه مسکن مهر استان خراسان رضوی Rezakarary@yahoo.com

چکیده

دستیابی به توسعه و رشد اقتصادی تنها در پرتو سرمایه‌گذاری در طرحهای زیربنایی اقتصادی امکان‌پذیر است. ساخت پروژه‌های زیربنایی نیاز به سرمایه کلان، ارزش خارجی، تکنولوژی پیشرفته و مدیریت کارآمد دارند. یکی از مکانیزم‌هایی که در جهت حل معضل سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی مورد توجه کشورهای در حال توسعه قرار گرفته است قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) است. فرایند توسعه پروژه به این روش، بسیار هزینه بر، زمان بر و پیچیده می‌باشد که در این مقاله سعی می‌شود، انواع مختلف از قراردادهای BOT و تجارب دیگر کشورها در این زمینه و ساختار آن در توسعه پروژه‌های زیر بنایی را مورد بررسی قرار گیرد.

واژه‌های کلیدی: BOT، کنسرسیوم، تاسیسات زیربنایی، مناقصه.

1- مقدمه

دستیابی به توسعه و رشد اقتصادی تنها در پرتو سرمایه‌گذاری در طرحهای زیربنایی اقتصادی امکان‌پذیر است. طرحها و پروژه‌های زیربنایی به صورت سنتی در قلمرو بخش عمومی قرار داشته و توسط دولت تأمین مالی، ساخته و نهایتاً اجرا و مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفته است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر قادر نیستند به تقاضاهای روز افزون در بخش زیربنایی اقتصادی پاسخ دهند. آنها جهت ساخت پروژه‌های زیربنایی نیاز به سرمایه کلان، ارزش خارجی، تکنولوژی پیشرفته و مدیریت کارآمد دارند. بنابر این بدون حضور فعال طرفهای تجاری از کشورهای صنعتی و بدون مشارکت بخش خصوصی، این دولت‌ها قادر نیستند به تقاضاهای رو به تزاید در بخش زیربنایی اقتصادی پاسخ دهند. یکی از مکانیزم‌هایی که در جهت حل معضل سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی مورد توجه کشورهای در حال توسعه قرار گرفته است قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) است.

ساخت، بهره‌برداری و انتقال ترجمه عبارت «Build-Operate-Transfer» است که بطور اختصاری به آن بی.او.تی (BOT) می‌گویند. این عبارت در بردارنده سه مفهوم ساختن، اجرا و بهره‌برداری کردن و نهایتاً انتقال دادن است. در یک قرارداد متعارف بی.او.تی، پروژه‌ای با مجوز دولت توسط یک شرکت خصوصی ساخته می‌شود و پس از ساخت، برای مدتی، مورد بهره‌برداری آن شرکت قرار می‌گیرد و پس از انقضای مدت قرارداد، پروژه به دولت طرف قرارداد منتقل می‌شود. به بیان دیگر، دولتی به یک کنسرسیوم خصوصی متشکل از شرکتهای خصوصی امتیاز می‌دهد تا کنسرسیوم مطابق قرارداد، تأمین مالی یک

طرح زیربنایی را عهده دار شده، آن را بسازد و در ازای مخارجی که تقبل کرده برای مدتی از پروژه ساخته شده بهره‌برداری کند و پس از سپری شدن مدت قرارداد، پروژه و حق استفاده از آن را مجاناً به دولت منتقل نماید.

امروزه خصوصی سازی از مهمترین مسائلی می باشد که بحث های زیادی را در سراسر جهان به خود جلب کرده است. چرا که این پدیده یک پدیده جهانی بوده و با دارائی های کشورها و خدمات عمومی که کشورها آن را ارائه کرده و اهمیت بسیار زیادی را برای تمامی اقشار جوامع جهانی ایجاد می نماید، در تعامل است.

این پدیده از دهه هشتاد در جهان غرب آغاز شده، گسترش پیدا کرده و از دهه نود نیز در جهان سوم و کشورهای سوسیالیستی به صورت گسترده تری انتشار یافت. بی شک در قرن حاضر شاهد گسترش هرچه بیشتر این پدیده خواهیم بود، به ویژه در جهان عرب که برای حل مشکلات ناتوانی مالی کشورها در تلاش است و به منظور ارائه خدماتی با پاسخگوئی بیشتر و کیفیتی مطلوب تر در جستجوی کاهش هزینه ها و واگذاری امور به بخش خصوصی می باشد.

انتقال مالکیت شرکت ها و مؤسسات دولتی به بخش غیردولتی را خصوصی سازی می نامند که شامل انواع مختلفی می باشد. ذیلاً برخی از آنها را برمی شمیریم:

۱- تقسیم بندی مؤسسات دولتی بزرگ و انحصاری برای خدمات و یا تولیدی مشخص به چند شرکت و پس از آن فروش سهام آن شرکت ها به بخش خصوصی.

۲- فروش سهام بخش دولتی در شرکت های مشترک (یعنی شرکت هایی که متعلق به هر دو بخش خصوصی و دولتی است) به بخش خصوصی.

۳- واگذاری دارائی و سهام بخش دولتی در شرکت های مشخص و بدون شرایط به هم میهنانی که درآمدی محدود دارند.

۴- تامین مالی، مدیریت و راه اندازی پروژه های خدماتی و زیربنایی از طریق روش جدید قراردادی (BOT BOOT, BOO) موضوع این مقاله، که تعریف آن به طور کامل خواهد آمد.

۵- مطرح کردن مدیریت جدیدی از بخش خصوصی به منظور اداره و راه اندازی دارائی ها و شرکت های بخش دولتی، به ازای هزینه مشخصی که برای انجام آن خدمات به بخش خصوصی پرداخت می شود.

۶- واگذاری برخی از خدمات بخش دولتی به بخش خصوصی از جمله نظافت سرویس های بهداشتی و بیمارستان ها.

2- عناصر پایه سیستم B.O.T

1: "Build" احداث پروژه ها یا خدمات عمومی، که با تأمین بودجه توسط سرمایه گذار بخش خصوصی به انجام می رسد.
۲: "Operate" راه اندازی، که به وسیله شرکت مدیریت و راه اندازی پروژه انجام می شود. این شرکت نیز از بخش خصوصی است.

۳: "Transfer" انتقال مالکیت، که تعهدی است متکی به سرمایه گذار از طریق واگذاری پروژه یا خدمات آن در مرحله پایانی به طرف اداری متعاقد بدون هیچ دریافتی و در شرایطی مطلوب.

3- سیستم قانونی پروژه های B.O.T

سیستم قانونی قراردادهای پروژه های تأسیسات زیربنایی و خدمات عمومی B.O.T شامل تأیید و تصویب تعدادی از قراردادهای تفاهمنامه ها می باشد. به عنوان مثال قراردادهای تفاهمنامه های زیر را در بر می گیرد:

۱ - موافقتنامه امتیازدهی: این موافقتنامه بین کشور میزبان و سرمایه گذار منعقد می گردد و موارد زیر را در نظر دارد:
- پرداخت حق و حقوق مطلوب سرمایه گذار توسط کشور میزبان، جهت احداث و راه اندازی پروژه یا خدمات آن بر اساس سیستم جهانی و در چهارچوب قوانین ملی.

- وضع تعهدات سازمانی و تشکیلاتی قرارداد که سرمایه گذار از آغاز احداث پروژه، در حین راه اندازی و تا پایان مرحله واگذاری به آنها پایبند خواهد بود.

۲- موافقتنامه ایجاد شرکت پروژه: این موافقتنامه بین سرمایه گذاران سهام در احداث پروژه و بر اساس قوانین سرمایه گذاری و شرکتها که کشور میزبان آن را وضع می نماید، منعقد می گردد.

۳- موافقتنامه احداث پروژه: این موافقتنامه بین شرکت پروژه و پیمانکاران احداث منعقد می گردد.

۴- موافقتنامه راه اندازی پروژه: این موافقتنامه بین شرکت پروژه و پیمانکاران راه انداز منعقد می گردد.

۵- موافقتنامه خرید: (در نیروگاه های برق آبی): این موافقتنامه بین شرکت پروژه، وزارتخانه و هیأت ذیربط از کشور میزبان منعقد می گردد. این هیأت تولیدات روزانه را خریداری خواهد نمود و به پخش و تقسیم آن بین مصرف کنندگان در مقابل نرخ مشخص برای هر واحد تولیدی، خواهد پرداخت.

از آنچه گذشت روشن است که قرارداد BOT یا به عبارت دیگر قرارداد احداث، راه اندازی و انتقال مالکیت در ماهیت قانونی اش تعهد به خدمات عمومی پروژه بوده و با مبادی و اصول قراردادهای اداری قابل کنترل است.

شاید بتوان گفت اولین پروژه ای که بر اساس سیستم BOT در مصر به انجام رسید، پروژه احداث کانال سوئز و مدیریت آن بوده است. به طوریکه یک شرکت سهامی بین المللی، تحت عنوان شرکت بین المللی کانال دریایی سوئز ایجاد شد و برای احداث کانال سوئز سهام خود را بین کشورهای مصر، فرانسه، انگلیس و سایر کشورها و مؤسسات خارجی توزیع نمود. مدیریت این کانال به وسیله شرکت مذکور در طول مدت واگذاری که نود و نه سال بود، زیر نظر دولت مصر و به شرط برگشت مالکیت پروژه به دولت مصر و بر اساس مقرراتی که بر آنها اتفاق نظر شده بود، انجام پذیرفت و در ازای آن، شرکت مالیات سالیانه ای به دولت می پرداخت.

4- انواع قراردادهای منعقد بر اساس سیستم B.O.T

انواع قراردادهای احداث، راه اندازی و انتقال مالکیت را می توان به صورت زیر تفکیک نمود:

الف. قراردادهای احداث، راه اندازی و انتقال مالکیت: (B.O.T)

قراردادهایی که بین بخش دولتی و بخش خصوصی در زمینه های احداث پروژه های زیربنایی و خدمات عمومی منعقد می گردد. این قراردادها هنگامی که کمیته اداری قرارداد، شخص یا شرکت خصوصی سرمایه گذار را جهت تأمین اعتبار و احداث یکی از پروژه های زیر بنایی انتخاب می نماید، تحقق می یابد. (غالباً غرض همین است).

ب. قراردادهای احداث، مالکیت، راه اندازی و انتقال مالکیت: (B.O.O.T)

اصطلاح B.O.O.T حروف اختصاری عبارات Build, Ownership, Operate, Transfer می باشد. یعنی احداث یا ایجاد پروژه، مالکیت دارنده امتیاز رسمی آن در طول مدت قرارداد، حق راه اندازی آن در خلال این مدت و در نهایت انتقال مالکیت پروژه به دولت و یا طرف اداری قرارداد.

ج. قراردادهای احداث، مالکیت و راه اندازی: (B.O.O)

اصطلاح B.O.O حروف اختصاری عبارات Build, Operate, Ownership می باشد. یعنی احداث، مالکیت مقید پروژه در طول مدت قرارداد و حق راه اندازی در خلال مرحله واگذاری.

د. قراردادهای احداث، اجاره و انتقال مالکیت: (B.L.T)

اصطلاح B.L.T حروف اختصاری عبارات Build, Lease, Transfer می باشد. یعنی احداث پروژه برای دولت، اجاره آن از دولت و سپس انتقال مالکیت پروژه به دولت بر حسب شرایط.

ه. قراردادهای احداث، انتقال مالکیت و راه اندازی: (B.T.O)

اصطلاح B.T.O حروف اختصاری عبارات Build, Transfer, Operate می باشد. این نوع قراردادها بین دولت و شخص یا شرکت خصوصی سرمایه گذار جهت احداث پروژه های خدمات عمومی منعقد شده و سپس مالکیت پروژه به دولت انتقال می یابد. به همراه این نوع قرارداد، در ازای کارکرد و درآمدهای حاصل از راه اندازی پروژه، قرارداد دیگری جهت مدیریت و راه

اندازی پروژه در طول مدت واگذاری منعقد می گردد. و بدین ترتیب برخلاف قرارداد (B.O.T)، دولت از ابتدای امر مالک پروژه خواهد بود.

و. قراردادهای طراحی، احداث، تأمین اعتبار و راه اندازی: (D.B.F.O)

اصطلاح D.B.F.O حروف اختصاری عبارات Design, Build, Finance, Operate می باشد. بر اساس این نوع قراردادها دولت بر ایجاد پروژه های زیربنائی و خدمات عمومی مطابق با شرایط فنی و طراحی های معین شده به وسیله سیستم های مشاوره ای خود، با سرمایه گذار به اتفاق نظر می رسد و سرمایه گذار نیز به وسیله تجهیزات و ماشین آلات، عهده دار ایجاد و عرضه پروژه می شود.

سرمایه گذار زیر نظر دولت و طبق ضوابط دولتی به راه اندازی پروژه می پردازد. از آنجا که در ازای زمین، مبلغی مشخص و در ازای واگذاری امتیاز، درصدی از درآمدها به دولت می رسد؛ پس از پایان مرحله واگذاری، مالکیت پروژه به دولت انتقال نمی یابد.

ز. قراردادهای نوسازی، مالکیت، راه اندازی و انتقال مالکیت: (M.O.O.T)

اصطلاح M.O.O.T حروف اختصاری عبارات Modernize, Operate, Own, Transfer می باشد. در این نوع قراردادها سرمایه گذار، نوسازی یکی از پروژه های خدمات عمومی یا زیربنائی و تحول تکنولوژی آن مطابق با مدرنترین تکنولوژی جهانی را متعهد شده، در طول مدت واگذاری مالک پروژه گردیده و عهده دار راه اندازی آن می شود و در پایان دوره مالکیت پروژه را بدون هیچ دریافتی به دولت واگذار می نماید. بدیهی است که سرمایه گذار در خلال دوره واگذاری درآمدهای راه اندازی پروژه را کسب می نماید.

ح. قراردادهای بازسازی، مالکیت و راه اندازی: (R.O.O)

اما اصطلاح R.O.O حروف اختصاری عبارات Rehabilitate, Operate, Own می باشد. در این حالت، قرارداد به منظور بازسازی یکی از پروژه های دولتی که نیاز به بازسازی و پشتیبانی داشته باشد، بین دولت و سرمایه گذار منعقد می شود. این بازسازی می تواند در ساختمان و اثاثیه باشد یا در ماشین آلات، دستگاه ها، تجهیزات، ابزار با تکنولوژی پیشرفته و غیره. ملاحظه می شود که چهار نوع اول این قراردادها بیشترین کاربرد را دارند.

مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات جهت پروژه های زیربنائی، بر اساس میزان انتقال مالکیت دارائی ها و مدیریت از بخش دولتی به بخش خصوصی و نیز با توجه به انتقال ریسک های مالی، فنی و تجاری ناشی از آن از دوش بخش دولتی به بخش خصوصی، به چند نوع تقسیم می گردد.

در این اثنا مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات زیربنائی، شش حالت تدریجی و تصاعدی زیر را در بر می گیرد:

1- قراردادهای خدماتی Services Contracts :

2- قراردادهای مدیریتی (راه اندازی و نگهداری) Contracts Operation and Maintenance :

3- اجاره Contracts Lease :

4- قراردادهای اعطای امتیاز خدمات عمومی Contracts Concession :

5- احداث، مالکیت، راه اندازی و انتقال مالکیت Build, Own, Operate, Transfer: (B.O.O.T)

6- خصوصی سازی پروژه های زیربنائی Privatization یا ساخت، مالکیت و راه اندازی.

5- مشکلات پیش بینی شده پروژه های B.O.T و مراحل مختلف پروژه

۱ - مرحله قبل از ساخت:

نیازمند ضمانتنامه های متعدد و قراردادهای قانونی طولانی و پیچیده ای می باشد.

ممکن است هزینه های کلی پروژه های BOT از روش سنتی تخطی کند.

- ریسک های نسبتاً زیادی فرا روی شرکت پروژه قرار دارد.
 - رایزنی های اولیه طولانی و هزینه ها زیاد است.
 - عملیات ارزیابی پیشنهادات شرکت ها پیچیده و طولانی می باشد.
 - هزینه های تأسیس شرکت پروژه بالا و اقدامات جهت تأسیس زمان بر است.
 - مشکل آماده سازی مطالبات اختصاصی کارفرما.
 - مشکل دستیابی به تأمین اعتبار مناسب.
 - مشکل تصمیم گیری و پیش بینی نتایج که در مرحله واگذاری بسیار طولانی است.
- ۲- مرحله ساخت:
- احتمال ایجاد تغییرات قراردادی و دیگر تغییرات در مطالبات و در قوانین و آئین نامه ها.
 - مسئله اتمام به موقع پروژه، که شرکت را در برابر مؤسسات سرمایه گذار با مشکلاتی مواجه می کند.
 - افزایش هزینه احداث.
 - کمبود تجربه در مدیریت اینگونه پروژه ها.
- ۳- مرحله راه اندازی:
- مشکل دستیابی به درآمدهای حاصل از مدیریت پروژه و تأثیر آن بر بازپرداخت وام ها و قرض های شرکت پروژه.
 - احتمال ایجاد تغییرات در قوانین و آئین نامه ها.
 - کمبود تجربه در راه اندازی اینگونه پروژه ها.
 - افزایش قیمت های تعمیر و نگهداری در طول مدت راه اندازی.
 - ریسک غیر قابل استفاده و کهنه شدن پروژه. (اندازه و ظرفیت های غیر قابل استفاده)
- ۴- مرحله انتقال مالکیت:
- عدم وجود تجربه های فنی جهت راه اندازی و نگهداری پروژه پس از تحویل مالکیت.
 - احتمال اینکه پروژه به هنگام تحویل، در پایان عمر تولیدی خود باشد.

6- سابقه تحقیق و کارهای انجام شده:

خصوصی سازی در سه دهه اخیر به عنوان شیوه‌ای اثر بخش برای نیل به اهداف اقتصادی و توسعه در بیش از یک صد کشور جهان مورد توجه قرار گرفته و به مرحله اجرا در آمده است. گرچه بررسی برنامه‌ی خصوصی سازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که این روند در هر کشور با توجه به اقتضائات و شرایط بومی آن با کشورهای دیگر متفاوت بوده با این وجود مرور نتایج تجربیات سایر کشورها می‌تواند سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور را کمک نماید تا در تدوین برنامه خصوصی سازی، رعایت الزامات، اجرای فرآیند و اقدامات پس از خصوصی سازی با دقت و اطمینان بیشتری عمل کنند. بدین منظور در این مقاله تجربه خصوصی سازی برخی از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته جهان با عنایت ویژه به چگونگی اعمال نظارت و آثار آن بر میزان موفقیت خصوصی سازی در آن کشورها مورد بررسی قرار گرفته است.

از چند دهه پیش، خصوصی سازی به عنوان راه کاری اثربخش برای انجام اصلاحات اقتصادی به منظور ارتقای سطح رفاه اجتماعی مردم در کشورهای مختلف جهان آغاز شده و با فروپاشی شوروی سابق در کشورهای بلوک شرق گسترش چشمگیری یافته است. در این مقاله تجربه خصوصی سازی در برخی از کشورهای توسعه یافته و چگونگی اعمال نظارت و آثار آن بر اجرای برنامه خصوصی سازی آن کشورها مورد بررسی قرار گرفته است.

تجربه خصوصی سازی در کشورهای مورد بررسی حاکی از آن است که نه تنها رویکرد جهانی واحد برای خصوصی سازی وجود ندارد بلکه اجرای موفق این برنامه تابع عوامل و شرایط مختلفی بوده و الزامات خاصی دارد. در کشورهایی نظیر آلمان، انگلستان، ترکیه، مالزی، چین و... که برنامه‌ی خصوصی سازی با انجام مطالعه و شناسایی کامل شرایط و سپس آماده سازی

بسترهای مورد نیاز اجرا گردیده، اهداف آن به نحو مطلوبی تحقق یافته است. برعکس در کشورهایی مانند بنگلادش، پاکستان، فرانسه، ایتالیا و... که به الزامات پیش، حین و پس از خصوصی سازی توجه کمتری شده، با اجرای برنامه ی خصوصی سازی، آن کشورها با مشکلات اقتصادی و اجتماعی جدیدی روبه رو شده اند (استیگلیتز، 1387).

در کشورهای موفق اعمال نظارت عالمانه، کارآمد و مستمر بر تمامی مراحل خصوصی سازی از جمله گام های اساسی است که متولیان امر هیچگاه از آن غافل نشده اند. علاوه بر آن تصویب قوانین جدید، اصلاح قوانین قبلی، انتخاب روش مناسب واگذاری، شفاف سازی فرآیند واگذاری ها، توانمندسازی بخش خصوصی، پشتیبانی از بخش خصوصی بعد از واگذاری و نظارت بر عملکرد آن، توسعه شبکه تأمین اجتماعی، برقراری بیمه بیکاری، آموزش کارگران و کارمندان بیکار به منظور فراهم نمودن زمینه جذب مجدد آنها در بخش خصوصی از جمله اقداماتی بوده که مورد توجه مسئولان خصوصی سازی آن کشورها قرار گرفته است. اکنون اجرای برنامه خصوصی سازی در کشور ما در مرحله حساسی قرار دارد. از این رو ضرورت دارد سیاست گذاران، برنامه ریزان، مجریان و ناظران برنامه خصوصی سازی در اجرای این برنامه عظیم اقتصادی - اجتماعی از تمامی تجربیات موفق و ناموفق سایر کشورها استفاده نمایند. امید است نتایج این بررسی و پیشنهادهای ابرازی بتواند متولیان برنامه خصوصی سازی در کشور را در جهت اجرای بهینه آن هر چند اندک کمک نماید.

7- تجربه خصوصی سازی در برخی از کشورها

1 - آلمان شرقی

در سال 1991 به دنبال فروپاشی شوروی سابق و وحدت دو آلمان، خصوصی سازی در آلمان شرقی با تشکیل سازمانی به نام تروی هند (Treu hand) آغاز گردید. این سازمان به عنوان نماینده دولت، وظایف زیر را بر عهده داشت:

- اداره بنگاه های دولتی مطابق اصول حاکم بر بازار، اصلاح ساختار شرکت ها و سازماندهی آنها براساس مقررات آلمان غربی.

• انتقال شرکت ها به بخش خصوصی در حداقل زمان.

• بازگرداندن بنگاه ها به صاحبان پیشین آنها (این بنگاه ها عمدتاً در سال های 1933 تا 1945 و بعد از سال 1949 ملی اعلام شده بود).

• رقابت پذیر نمودن بنگاه ها و خصوصی سازی آنها در مرحله بعدی.

راهبرد سازمان تروی هند نیز عمدتاً بر محورهای زیر استوار بوده است:

• حمایت از قشر ضعیف و متوسط اجتماع از طریق اعطای تسهیلات مالی و سهام رایگان.

• تأکید بر افزایش کارایی بنگاه های اقتصادی و توسعه اشتغال.

• ممانعت از اعمال سیاست های خصوصی سازی شتاب زده.

• استفاده از نظرات کارشناسان و متخصصان در امر خصوصی سازی.

• اخذ تعهد از خریداران برای بهبود و افزایش کارایی بنگاه با حفظ و افزایش سطح اشتغال و توسعه سرمایه گذاری.

• کنترل و نظارت دقیق بر تعهدات خریداران.

• گسترش تأمین اجتماعی جهت کاهش نگرانی های مردم.

• جلب رضایت سرمایه گذاران و تأمین امنیت سرمایه گذاری از طریق برگرداندن شرکت های مصادره شده به صاحبان آنها (هون، 1377).

متداول ترین روش خصوصی سازی در آلمان، مذاکره سازمان تروی هند با متقاضیان بوده است. آنچه در واگذاری شرکت ها برای تروی هند اهمیت داشته برنامه های تجدید ساختار شرکت و توسعه سرمایه گذاری و اشتغال بوده و قیمت پیشنهادی بالاتر

اهمیت تعیین‌کننده‌ای در انتخاب خریدار نداشته است. به عبارت دیگر برای انتخاب خریدار از او خواسته می‌شد تا پیشنهاد خود را ارائه دهد (سازمان خصوصی‌سازی، 1380).

پس از مشخص شدن برنامه خریدار در مورد حفظ نیروی کار و میزان سرمایه‌گذاری جهت توسعه شرکت، مذاکرات‌نهایی درباره قیمت بنگاه اقتصادی مورد نظر آغاز می‌شد. اگر سازمان تروی‌هند مطمئن می‌شد که سرمایه‌گذار اشتغال موجود را حفظ می‌کند و با اصلاح ساختار شرکت می‌تواند میزان اشتغال را افزایش دهد و از بروز خسارت به محیط زیست نیز جلوگیری کند، در این صورت به خریدار تخفیفات ویژه‌ای اعطاء می‌شد. برعکس در صورت عدول خریدار از مفاد قرارداد در مورد حفظ اشتغال یا میزان سرمایه‌گذاری تعهد شده، وی با جرایم سنگینی مواجه می‌شد. علاوه بر این اگر شرکت خصوصی شده قبل از زمان مقرر در قرارداد، جهت فروش در بورس عرضه می‌شد، در این صورت سازمان تروی‌هند سود حاصل از مابه‌التفاوت قیمت خرید و فروش را از طرف قرارداد بازپس می‌گرفت (گابریل، 1374).

گرچه خصوصی‌سازی در آلمان ابتدا پرهزینه بوده ولی نتایج بعدی آن بسیار موفقیت‌آمیز بود. تروی‌هند ظرف سه سال 1300 بنگاه نسبتاً بزرگ اقتصادی را خصوصی نموده و در عین حال تولید و اشتغال اولیه را به خوبی حفظ و حتی توسعه داده است. واگذاری بنگاه‌های دولتی به متقاضیان توانمند و اعمال نظارت کارآمد و مستمر سازمان تروی‌هند بر نحوه‌ی ایفای تعهدات خریداران، از جمله ویژگی‌هایی است که برنامه خصوصی‌سازی آلمان را به عنوان یک برنامه موفق و منحصر به فرد در سطح جهان مطرح کرده است (Kelly, 2004, PP. 6-12 & 19-21).

در آلمان نقش نظارت بر فرآیند واگذاری‌ها و پس از آن نقش بی‌بدیلی بوده است. اعمال نظارت تروی‌هند در حین و بعد از واگذاری موجب شده که اولاً: سطح اشتغال حفظ و سرمایه‌گذاری‌های تعهد شده تحقق پذیرد. ثانیاً: با متخلفان وفق مفاد قرارداد مربوط رفتار شود (وزارت امور خارجه، 1372).

2- انگلستان

در انگلستان به دنبال بروز بحران اقتصادی سال‌های 1929 تا 1932 و جنگ جهانی دوم (1939 تا 1945) و حاکمیت احزاب کارگری، حوزه فعالیت دولت در اقتصاد به سرعت گسترش یافته و آثار آن به صورت کسری بودجه، افزایش نرخ بیکاری و گسترش مشکلات کارگری آشکار شد. از این رو برای نخستین بار برنامه خصوصی‌سازی در سال 1970 در دوره نخست وزیری ادوارد هیث مورد توجه وی قرار گرفت و با واگذاری تعدادی از بنگاه‌های کوچک دولتی اجرای این برنامه آغاز شد. در سال‌های بعد خصوصی‌سازی با حرکتی بطئی ادامه یافت. در سال 1977 دولت مارگارت تاچر به صورت جدی برنامه خصوصی‌سازی را در دستور کار خود قرار داد و بنگاه‌های بزرگ دولتی را یکی پس از دیگری به بخش خصوصی واگذار کرد؛ به طوری که در سال 1979 سهم دولت از شرکت نفت انگلیس (BP) به کمتر از 50 درصد تقلیل یافت. نکات قابل توجه در برنامه خصوصی‌سازی انگلستان عبارتند از:

- اصلاح ساختار شرکت‌ها و تقسیم آنها به بنگاه‌های کوچکتر
- حذف اهداف غیراقتصادی بنگاه‌ها و تأکید بر اهداف اقتصادی و تجاری آنها
- اطلاع‌رسانی شفاف
- آزادسازی، مقررات زدایی و حذف موانع ساختاری
- حذف نیروی کار مازاد و رفع مشکل بیکاران طبق برنامه از پیش تعیین شده
- اعمال نظارت بر فرآیند واگذاری‌ها و کنترل عملکرد بنگاه‌های خصوصی شده
- توجه به توانمندی خریداران
- پرهیز از شتاب‌زدگی در اجرای برنامه خصوصی‌سازی (کمیجانی، 1382)

یکی از علل مهم موفقیت کشور انگلستان در اجرای برنامه خصوصی‌سازی اعمال نظارت کارشناسانه در حین و بعد از واگذاری بنگاه‌های اقتصادی بوده است. خصوصی‌سازی در انگلستان در کمتر از ده سال (1979 تا 1987) موجب شده که بخش عمده بنگاه‌های اقتصادی آن کشور در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد، 12 میلیون نفر سهام‌دار شوند و بیش از 500 هزار نفر از

جمع کل کارکنان بخش دولتی کاهش یابد. متداول‌ترین روش‌های خصوصی‌سازی در انگلستان شامل؛ عرضه سهام در بورس، فروش مستقیم از طریق مذاکره، فروش به مدیران و کارکنان و فروش دارایی‌ها به بخش خصوصی بوده است (محمدی، 1383).

3- ایتالیا

خصوصی‌سازی در ایتالیا در دهه 1980 با روندی کند آغاز شد. تا سال 1992 تنها تعداد محدودی شرکت کوچک و متوسط به بخش خصوصی واگذار شده بود. در سال 1992 به دلیل افزایش بی‌رویه بدهی‌های دولت ایتالیا، کمیسیون اروپایی با الحاق ایتالیا به پول واحد اروپا مخالفت نمود. از این‌رو دولت ایتالیا تصمیم به تسریع در روند اجرای برنامه خصوصی‌سازی در آن کشور گرفت. دولت با حذف نسبی موانع قانونی و ساختاری نسبت به واگذاری بخشی از سهام تعدادی از شرکت‌های بزرگ ایتالیا همچون تله‌کوم، انی، انل، حمل و نقل و انرژی اقدام کرد. براساس گزارش وزارت اقتصاد ایتالیا درآمد حاصل از خصوصی‌سازی در بخش‌های مختلف در طی سال‌های 1992 تا 1999 بالغ بر 88 میلیارد و 678 میلیون یورو اعلام شده که حاکی از رشد قابل ملاحظه‌ای در بین کشورهای عضو OECD بوده است. بررسی آمار سرمایه‌گذاری در ایتالیا نشان می‌دهد طی سال‌های 1995 تا 1999 فرانسه با بیش از (4) میلیارد دلار سرمایه‌گذاری بزرگترین کشور سرمایه‌گذار در ایتالیا بوده است. این در حالی است که دولت فرانسه در فروش سهام شرکت‌های فرانسوی به شرکت‌های خارجی محدودیت‌های جدی ایجاد کرده است.

گرچه ایتالیا تلاش کرده تا روند خصوصی‌سازی را در آن کشور با سرعت ادامه دهد لکن شرایط سیاسی و اجتماعی خاص آن کشور موجب شده که اجرای این برنامه با موفقیت همراه نباشد. هنوز دولت ایتالیا موفق به خصوصی‌سازی تعداد قابل توجهی از شرکت‌های بزرگ دولتی در بخش‌های انرژی، بانک‌ها، صنایع مادر و هواپیماسازی نشده است. کاهش قدرت رقابت تولیدات ایتالیایی در مقابل سایر رقبای بازارهای جهانی، افزایش قیمت نفت، هزینه بالای نیروی کار و ساختار قدیمی صنعت از جمله دلایل رکود اقتصادی ایتالیا به شمار می‌آید. بی‌ثباتی دولت‌ها، تغییر مداوم در سیاست‌ها، استفاده ابزاری جناح‌های سیاسی از برنامه خصوصی‌سازی برای پیروزی در انتخابات، فقدان برنامه جامع خصوصی‌سازی و عدم اعمال نظارت کارآمد بر فرآیند خصوصی‌سازی از جمله موانع موفقیت اجرای این برنامه در ایتالیا بوده است (سفارت جمهوری اسلامی ایران در رم، 2006).

9- فرانسه

در فرانسه تا سال 1986 به دلیل حاکمیت سوسیالیست‌ها برنامه خصوصی‌سازی به صورت جدی مطرح نبوده است. در سال 1986 شیراک نخست وزیر فرانسه شد. وی طرحی را به مجلس ارائه داد که طی آن 65 مؤسسه بزرگ در طول (5) سال خصوصی می‌شد. در این مؤسسات حدود 900 هزار نفر مشغول به کار بودند و ارزش دارایی‌های آنها بالغ بر 300 میلیارد فرانک برآورد می‌شد. اگر این طرح اجرا می‌شد مقیاس آن حتی از برنامه خصوصی‌سازی دولت تاجر در انگلستان نیز بزرگتر بود. در همان زمان فرانسوا میتران از حزب سوسیالیست‌ها رئیس جمهوری فرانسه بود. وی به شدت طرفدار اقتصاد دولتی بود و اعلام کرد که از هرگونه انتقال مالکیتی که استقلال فرانسه را تهدید کند ممانعت خواهد کرد. مخالفت میتران و برنامه خصوصی‌سازی یکی از عواملی بود که موجب شد این برنامه در فرانسه به اهداف خود نایل نگردد.

در طرح شیراک سقف سهام خارجی‌ان در شرکت‌های فرانسوی 20 درصد تعیین شده بود. علاوه بر این مقرر شده بود تا (5) سال اول بعد از خصوصی‌سازی دولت بتواند از هرگونه اقدامی که متضمن مالکیت بیش از 10 درصد سهام یک شرکت باشد جلوگیری نماید. دولت شیراک در نخستین اقدام خود 11 درصد مجتمع نفتی - پتروشیمی الف - اکوئیتن را به فروش رساند. در مرحله بعد مؤسساتی نظیر؛ سن گوین، پاریبوس، ژنرال الکتریسیته، مجتمع مخابراتی و مهندسی، شرکت تبلیغاتی هاوس و بانک سولسیته به فروش رسیدند. در سال 1987 روند خصوصی‌سازی به دلیل سقوط شاخص سهام با وقفه مواجه شد. تا فوریه 1988 از 65 مؤسسه اولیه مورد نظر آقای شیراک تنها 29 مؤسسه با حدود 500 هزار نفر نیروی کار خصوصی شد. اجرای این برنامه 120 میلیارد فرانک برای دولت درآمد داشت و حدود 5 میلیون نفر سهام‌دار شدند. خصوصی‌سازی در فرانسه در همین

مرحله متوقف شد. خصوصی سازی در فرانسه به دلایلی از جمله؛ اعمال محدودیت در فروش سهام شرکت های دولتی به خارجیان و ملاحظات سیاسی و تنش های اجتماعی با موفقیت همراه نشد (عزیزخانی و نظری علی آبادی، 1385).

8- ضرورت تحقیق:

سیاست های کلی اصل 44 قانون اساسی

همچنان که در مبحث قبل ملاحظه شد تجربه خصوصی سازی در سایر کشورها حاکی از آن است که یکی از اقدامات کشورهای موفق در اجرای برنامه خصوصی سازی، اعمال نظارت مؤثر دولت های ذی ربط بر فرآیند خصوصی سازی و عملکرد واحدهای خصوصی شده، بوده است.

در قوانین و مقررات کشور ما نیز این مهم از دید قانون گزار دور نمانده است. در این مورد می توان به مفاد بند «ج» ماده 14 قانون برنامه سوم توسعه و بند «ز» ماده (5) اساس نامه سازمان خصوصی سازی اشاره کرد. مطابق بند «ج» ماده 14 قانون برنامه سوم توسعه، نظارت بر فرآیند واگذاری ها و ارائه گزارش های نظارتی هر شش ماه به رئیس جمهوری و مجلس شورای اسلامی از وظایف شورای عالی واگذاری می باشد. در بند «ز» ماده (5) اساس نامه سازمان خصوصی سازی مقرر گردیده که سازمان پس از واگذاری شرکت ها بر فعالیت ها و نحوه مدیریت آنها نظارت داشته باشد تا از مفاد قراردادهای واگذاری تخلف نشود. بی تردید این گونه نظارت ها می تواند از عواقب منفی خصوصی سازی بکاهد.

گرچه اعمال نظارت بر فرآیند خصوصی سازی و واحدهای خصوصی شده در سایر کشورها آثار مثبتی به دنبال داشته با این وجود لازم است بر این نکته نیز تأکید شود که اعمال نظارت غیر کارشناسی و تعدد دستگاه های نظارتی و موازی کاری این دستگاه ها، خود یک آسیب جدی است که باید مورد توجه قرار گیرد. سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یک سازمان تخصصی و دانش محور به موجب اصل 174 قانون اساسی و به استناد مواد (1) و (2) قانون تشکیل آن سازمان و ماده 35 آیین نامه اجرایی آن موظف است بر اجرای دقیق قوانین و مقررات مربوط به سیاست های کلی اصل 44 قانون اساسی نظارت کند. در ابلاغیه های مقام معظم رهبری در خصوص سیاست های کلی اصل 44 نیز بر ضرورت اعمال نظارت بر این سیاست ها تأکید شده که در این مبحث به اختصار به آنها اشاره می شود:

در بند (2) متن ابلاغیه مورخ 1384/3/1 رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست های کلی اصل 44 چنین آمده است: «نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای این سیاست ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه های مسئول و ارائه گزارش های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است.»

در جزء (7) بند «ب» ابلاغیه یاد شده بر اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاست گذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونیها تصریح شده است.

در مقدمه بند «ج» (ابلاغیه مورخ 85/4/12) «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست گذاری و هدایت و نظارت» مقرر شده است.

در بند «و» الزامات واگذاری، دولت موظف شده در مورد نقش جدید خود در سیاست گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی مقررات لازم را تدوین و اجرا نماید.

در جزء (1 - 2) بند «د» سیاست های کلی واگذاری اعمال «نظارت و پشتیبانی مراجع ذی ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری» به عنوان یک الزام مطرح شده است.

در جزء (1) بند «ه» سیاست های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، بر تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت بر بخش های غیردولتی از طریق سیاست گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانکهای غیر دولتی تأکید شده است (ابلاغیه های رهبر معظم انقلاب اسلامی).

با توجه به اینکه براساس بند (2) اصل 110 قانون اساسی در تاریخ 1377/1/17، نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام از سوی مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده لذا «مقررات نظارت بر حسن اجرای

سیاست‌های کلی نظام « طی 10 ماده و (6) تبصره در تاریخ 1384/3/21 به تصویب مجمع رسید. در ماده (9) مصوبه مذکور، مقرر گردیده دستگاه‌های نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام با مجمع همکاری نمایند (مجمع تشخیص مصلحت نظام).

9- پیشنهادها :

گرچه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی فرصت مناسبی را برای برنامه‌ریزان اقتصادی کشور فراهم نموده تا بتوانند با تغییر نقش دولت از مدیریت مستقیم و تصدی‌گری به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت، نیل به اهداف سند چشم‌انداز 20 ساله و دستیابی کشور به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری منطقه را امکان‌پذیر نمایند با این حال گذر موفقیت‌آمیز از این مرحله مستلزم انجام همکاری همه دستگاه‌های ذی‌ربط و توجه به پیش‌زمینه‌ها و زیرساخت‌های مؤثر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و قانونی می‌باشد. در این راستا انجام اقدامات زیر به مسئولان ذی‌ربط پیشنهاد می‌گردد:

الف - تسریع در اصلاح و ابلاغ «لایحه یک فوریتی اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی»

ب - پالایش قوانین و مقررات موجود، اصلاح موارد مغایر با سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی و حذف قوانین و مقررات زاید.

ج - تنظیم سند بخش تعاون و برنامه اجرایی مربوط همراه با برش استانی آن، به منظور تعیین روند تحقق سهم 25 درصدی بخش تعاون تا پایان سال 1393.

د - تدوین لایحه ضد انحصار (توسعه رقابت) به عنوان یک قانون جامع و مستقل.

ه - بازنگری قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب مورخ 1381/3/4 مجمع تشخیص مصلحت نظام.

و - اصلاح قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب 1369/8/26 مجمع تشخیص مصلحت نظام.

ز - تدوین لایحه رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از نقض قوانین مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی.

ح - شفاف‌سازی و احصاء دقیق حیطه انحصارات دولتی.

ط - ضرورت انجام مطالعات جامع در خصوص آثار انتقال مالکیت بنگاه‌های بزرگ دولتی و طرح‌های کلان ملی به بخش خصوصی به منظور کنترل پیامدهای منفی احتمالی آن.

ی - تشکیل شورای عالی پی‌گیری و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی و قوانین و مقررات مربوط.

ک - استفاده از تجارب موفق و ناموفق خصوصی‌سازی در سایر کشورها (ارزیابی توانمندی خریداران، توسعه رقابت، تأمین امنیت سرمایه‌گذاری، تلاش جهت جلب سرمایه‌گذاری خارجی، توانمندسازی بخش خصوصی، پرهیز از شتابزدگی، اطلاع‌رسانی شفاف، اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری، جلوگیری از سرمایه‌گذاری بخش دولتی و تسهیل در توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در چارچوب سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و قوانین و مقررات مربوط، توجه به اقشار کم درآمد جامعه، انتخاب روش مناسب خصوصی‌سازی بسته به شرایط، رانت‌زدایی، مبارزه جدی با فساد مالی و اداری، گسترش تأمین اجتماعی، کنترل و نظارت کارآمد بر فرآیند خصوصی‌سازی و عملکرد واحدهای خصوصی شده و ...).

ل - فرهنگ‌سازی جهت اصلاح ذهنیت عامه مردم نسبت به سرمایه‌گذاری و سرمایه‌داری در کشور از طریق رسانه‌های عمومی به ویژه صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.

م - برنامه‌ریزی به منظور توسعه سرمایه‌گذاری در کشور از طریق جلب مشارکت خارجیان، ایرانیان مقیم خارج و سرمایه‌گذاران داخلی (جلب سرمایه‌گذاری خارجی ضریب امنیتی کشور را در برابر اقدامات تخریبی دشمنان افزایش می‌دهد).

ن - برنامه ریزی جهت جلب اعتماد مردم نسبت به عادلانه بودن و سودمندی عمومی اجرای برنامه خصوصی‌سازی.

س - تأمین فضای امن کسب و کار و کاهش ریسک‌های تجاری و غیر تجاری.

ع - ایجاد توازن در اجرای بندهای «الف»، «ب» و «ج» سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی (ابلاغیه‌های مقام معظم رهبری)

ف - تقویت توان کارشناسی سازمان خصوصی‌سازی با عنایت به افزایش حجم کار آن سازمان.
ص - تعیین یک واحد مسئول در هر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی به منظور آماده‌سازی اولیه بنگاه‌های مشمول واگذاری و همکاری با سازمان خصوصی‌سازی تا پایان مرحله واگذاری.

ق - آموزش نیروهای مازاد دولتی توسط مراکز آموزشی نظیر سازمان‌های فنی و حرفه‌ای و یا خریداران بنگاه‌های دولتی در قبال دریافت مشوق‌های مالی به منظور تسهیل در جذب مجدد آنها در بخش خصوصی.

ر - ایجاد فضای تعامل مناسب با سایر کشورها و پرهیز از ایجاد تنش‌های غیر موجه بین‌المللی.

ش - نظارت بر فرآیند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی با عنایت به مفاد اصل 174 قانون اساسی و مواد (1) و (2) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده 35 آیین‌نامه اجرایی آن از جمله وظایف ذاتی آن سازمان می‌باشد. علاوه بر این با توجه به سوابق ارزنده، توان بالای کارشناسی و تخصصی بودن سازمان مزبور ضروری است در تدوین قوانین و مقررات آتی مربوط، به این نکته توجه شود و از ظرفیت و توان آن سازمان در جهت اعمال نظارت کارشناسانه بر فرآیند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی به نحو مطلوب استفاده شود.
نتایج و توصیه‌ها:

۱- درک دقیق تصمیم‌گیرندگان عملیات خصوصی‌سازی از هدف غائی آن بنا بر تجارب گذشته با جوانب مثبت و منفی آن.

۲- پشتیبانی کامل مراجع رسمی و تصمیم‌گیرندگان.

۳- رفع موانع شناخته شده بین بخش‌های خصوصی و دولتی بر اساس اصل سوددهی برای همه.

۴- اعتبار، اصل واضح و روشنی برای کاهش ضرر و زیان‌های ناشی از فساد اداری و کاری.

۵- تفهیم کلی تمامی احاد جامعه.

۶- برگزاری دوره‌های آموزشی فشرده برای تمامی سطوح از جمله بالاترین رتبه کاری.

۷- اعتقاد کامل به ضرورت بازسازی ساختار مؤسسات و مراجع ذیربطی که دارای تجربه‌های خصوصی‌سازی بوده، همراه با ارائه تولید و کیفیتی بهتر.

۸- صدور قوانین و آئین‌نامه‌ها به همراه بهبود بازدهی و کیفیت.

۹- بهبود روش‌های پیش‌بینی تغییرات آتی مرتبط با پروژه.

۱۰- اختصاص بودجه کافی برای ورود به عملیات خصوصی‌سازی.

۱۱- تأسیس شرکت‌های خصوصی با صلاحیت‌های مختلف جهت ورود به پروژه‌های خصوصی‌سازی، ایجاد مؤسسات مالی جهت تضمین دستیابی به حمایت مالی، استفاده از تجربه‌های مختلف خصوصی‌سازی و کاهش ریسک‌پذیری.

۱۲- فعال‌سازی نقش بانک‌ها و مؤسسات اسلامی و همکاری با آنها در زمینه خصوصی‌سازی.

۱۳- مطالعه و بررسی ویژه در چهارچوب توصیه‌های اتحادیه اروپا به پیمانکاران جهت استفاده از تجربه‌های کسانی که در این زمینه از ما پیشی گرفته‌اند، علی‌الخصوص بررسی کتاب سفید که در نوامبر سال ۲۰۰۲ انتشار یافته است.

10- نتیجه‌گیری:

رشد سریع اقتصادی در کشورهای در حال توسعه و تغییر در نگرش آنها موجب شده تا به توسعه امکانات و طرح‌های زیربنایی توجه خاصی مبذول کنند. این کشورها بدون سرمایه‌گذاری کلان در زمینه حمل و نقل، نیرو، مخابرات، و غیره، قادر نخواهند بود تا رشد اقتصادی فعلی خود را در سطح مطلوبی حفظ کنند. هم‌اکنون کشورهایی مثل فیلیپین، هند، برزیل، لهستان، چین و غیره احساس کرده‌اند که تا چه اندازه کمبود سرمایه‌گذاری در طرح‌های زیربنایی، مانع رشد اقتصادی این کشورها و تا چه حد مانع دست یافتن آنها به یک رشد مطلوب اقتصادی است. به عنوان مثال، کمبود برق در چین باعث شده

است که بین 1 تا 2 درصد رشد ناخالص ملی آن کشور را پایین بیاورد. مشابه چنین تخمین‌هایی در مورد پاکستان و هند وجود دارد.

در حالی که سرمایه‌گذاری هنگفت در طرح‌های زیربنایی یک نیاز مبرم برای این کشورها است، دولت‌ها سرمایه لازم برای تأمین مالی این پروژه‌ها را در اختیار ندارند. در حالی که روز به روز تقاضا برای سرمایه‌گذاری در این بخش افزایش پیدا می‌کند، منابع مالی دولت قادر نیست تا تمام این نیاز را بپوشاند. بحران بدهی کشورهای در حال توسعه در اوایل دهه هشتاد میلادی نشان داد که اخذ وام به صورت سنتی چه مشکلات و عواقبی را برای این کشورها به دنبال خواهد داشت. از طرف دیگر بسیاری از این کشورها از دست دادن تسلط و کنترل خود بر طرح‌های زیربنایی را مخالف منافع ملی و استراتژیک خود می‌دانند.

یکی از ایده‌های نو در حل این معضل استفاده از قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) است. این روش به بخش خصوصی امکان می‌دهد تا در پروژه‌های زیربنایی و عمومی مشارکت کند، بدون این که برای همیشه مالک طرح‌های زیربنایی شود. در فیلیپین پروژه‌های بی. او. تی مورد استفاده قرار گرفت تا کمبود برق در کشور را جبران کند، بدون این که فشار جدیدی به منابع ارزی آن کشور وارد آورد. در این کشور بیش از بیست نیروگاه برق از طریق بی. او. تی ساخته شده است که بیش از 3/4 میلیون دلار می‌گردد. دولت ترکیه یکی دیگر از کشورهای پیش‌تاز در استفاده از قراردادهای بی. او. تی برای ساخت و تکمیل پروژه‌های زیربنایی است.

بنابراین، توجه به قراردادهای بی. او. تی به سرعت در حال افزایش است و در سطح جهان پروژه‌های زیادی با این شیوه ساخته شده و می‌شود. امروزه قراردادهای بی. او. تی، به عنوان ابزاری حیاتی در طرح‌های زیربنایی تلقی می‌شود و مورد شناسایی و حمایت سازمان‌های بین‌المللی است. با این حال بعضی از این پروژه‌ها به دلایل پیچیدگی حقوقی و نبود مقررات مناسب در کشور پذیرنده متوقف شده و به نتیجه نرسیده است و عملاً نتوانسته توقعی را که از این نوع قراردادها می‌رفته برآورده کند. علاوه بر نارساییهای قانونی و حقوقی، مسایل اقتصادی، مشکل تأمین منابع مالی مورد نیاز، مشکلات فنی و مخالفتها و ملاحظات سیاسی از جمله دیگر موانعی است که همواره نقشی منفی، در موفقیت پروژه‌های بی. او. تی داشته است. چنانچه کشورهای در حال توسعه بخواهند از بی. او. تی برای توسعه اقتصادی خود بهره‌مند گردند، باید آگاهیهای خود از مکانیزم بی. او. تی را افزایش داده، روش عملی و مسایل حقوقی آنها را به درستی شناسایی نمایند. تأسیس یک مرکز که مسؤولیت مرتب این قراردادها را مورد ارزیابی قرار دهد و نقاط قوت و ضعف آن را بررسی کند از مسایلی است که باید بطور جدی در نظر گرفته شود.

ایران در سالهای اخیر به این قراردادها توجه پیدا کرده است. مسلماً برای ورود به قراردادهای بی. او. تی، ایران با موانع و چالشهای بی‌شماری روبه‌رو است که باید در تحقیقات بعدی بدان پرداخته شود.

مراجع

- 1-Montague, "An Introduction to Countertrade" (1989) 17 International Business Lawyer 360; Brown & Franklin Countertrade: Paying in Goods and Services (Longman, London, 1994) P.25.
- 2- Ladbury and Fox, "Current Legal Problems in Project Financing" 3(1) Australian Mining and Petroleum law Journal p.139.
- 3-International Journal of Management 19 (2001) 195-205 Governmental role in BOT-led infrastructure development M.M. Kumaraswamy *, X.Q. Zhang
Department of Civil Engineering, The University of Hong Kong, Pokfulam Road. Hong Kong
- 4-International Journal of Project Management Vol. 17, No. 6, pp. 377-382, 1999
Build-operate-transfer model for infrastructure development in Asia: reasons for successes and failures C M Tam
City University of Hong Kong, Department of Building and Construction, 83 Tat Chee Avenue, Kowloon, Hong Kong
- 5- Montague, "An Introduction to Countertrade" (1989) 17 International Business Lawyer 360; Brown & Franklin Countertrade: Paying in Goods and Services (Longman, London, 1994) P.25.
- 6- Ladbury and Fox, "Current Legal Problems in Project Financing" 3(1) Australian Mining and Petroleum law Journal p.139.
- 7- Hom & Schmitthoff (ed), The Transitional Law of international Commercial Transactions (Kluwer, Deventer, the Netherlands, 1982) PP. 226-227.
- 8- Megens, "Construction Risk and Project Finance - Risk Allocation as viewed by Contractors and Financiers" (1997) 14(1) International Construction Law Review. P. 32.
- 9- Merna, Payna & smith, "Benefits of a Structured Concession Agreement for Build - Own - Operate - Transfer (BOOT) Projects" (1993) International Construction Law Review 32 p. 32; Gilchrist, "Challenging Times for BOOT Projects" (January 29, 1993) Business Review weekly p.64.