



شیوه های تجهیز سرمایه های بخش خصوصی جهت مشارکت با بخش دولتی در تأمین مالی پروژه های زیر ساختی مناطق ویژه اقتصادی انرژی ایران

مهندس هانیه سلیمانی

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت پروژه و ساخت دانشگاه شهید بهشتی تهران

honey.soleymani@gmail.com

دکتر مجتبی حسینی علی پور

عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده معماری و شهر سازی (مدیر گروه فن ساختمان)

m-hosseinalipour@sbu.ac.ir

دکتر محمد باقر نوبخت

عضو هیئت علمی مرکز تحقیقات استراتژیک و مدیر گروه پژوهشکده تحقیقات راهبردی

nobakht@csr.ir

واژه های کلیدی

پروژه های زیرساختی^۱، مشارکت بخش خصوصی و دولتی^۲، تأمین مالی، موانع سرمایه گذاری

چکیده

روند جهانی اتکای بیشتر بر حضور شرکت های خصوصی، ساختار اقتصادی توسعه زیرساخت ها را تغییر داده است. به منظور تشویق بخش خصوصی به سرمایه گذاری در پروژه های زیرساختی، بیشتر دولت ها مداخله خود را در این بخش محدود کرده اند و کمتر به تأمین مالی پروژه های این بخش از محل بودجه عمومی می پردازند. بنابراین، شرکت ها و کنسرسیوم های خصوصی داخلی و بین المللی دوباره تبدیل به مهمترین منبع سرمایه گذاری در این حوزه شده اند و با مشارکت تعداد زیادی از سرمایه گذاران، انجام پروژه ها را عهده دار می شوند. بنابراین تأمین مالی پروژه های زیرساخت به امر کاملاً پیچیده ای بدل شده و بخش عظیمی از سرمایه گذاران دولتی و خصوصی و تأمین کنندگان را درگیر این موضوع کرده است. تهیه بسته تأمین مالی پروژه نیاز به درک جامعی از فضای کسب و کار موجود دارد. با توجه به حجم بالای سرمایه گذاری مورد نیاز در این صنعت، وقفه زمانی طولانی بین شروع سرمایه گذاری ها، موسسات تجاری در این بخش از صنعت، سرمایه و زمان قابل توجهی را صرف برنامه ریزی مستمر در پیش بینی این چرخه های اقتصادی و بهینه نمودن روش های تأمین مالی پروژه های تعریف شده در این بخش می نمایند. زیرساخت ها پیش نیازهای اساسی توسعه مؤثر بازار رقابتی در مناطق ویژه اقتصادی انرژی را شامل می شود. سود این سرمایه گذاری های کلان، در بخش توسعه زیر ساخت زیاد است. ولی این سود در دوره بلندمدت به دست می آید. در کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی یا سود حاصل در بلند مدت را مناسب تشخیص نمی دهد و یا فاقد ابزارهای مالی است که بتواند این پروژه ها را به عهده بگیرد. بنابراین، دولت به عنوان ذینفع اصلی باید تعهداتی را برعهده بگیرد تا شرایط کسب و کار مساعد برای بخش خصوصی فراهم شود. بنا بر این به دنبال حل این مسئله هستیم که چگونه سرمایه های بخش خصوصی را با همکاری بخش عمومی به این منظور تجهیز کنیم.

¹ Infrastructure Projects

² Public- Private Partnership (PPP)



بنابراین، با توجه به معضلات فعلی تامین مالی این نوع پروژه ها، گرایش به سمت سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی و افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی) و قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری می باشد. برای مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت ها می باید شیوه مناسب توسط دولت اتخاذ گردد تا ریسک هایی که بازگشت سرمایه بخش خصوصی را تهدید می نماید به حداقل برسد. بنا بر این هدف، دستیابی به یک الگوی مشارکت مناسب و رفع نگرانی های سرمایه گذاران و تامین کنندگان منابع مالی است. اعطای حقوق مالکیت، ارایه تضمین از سوی دولت نسبت به بازگشت سرمایه با سود مناسب در دوره معین، مشارکت دولت با سهم معین بدون انتظار سود در دوره قرارداد، عدم مداخله دولت در قیمت گذاری، استفاده از همه ظرفیت های سرمایه گذاری، توجه به حفظ توجیه اقتصادی پروژه های احداث شده یا در حال احداث، ایجاد فضای رقابت سازنده پیشنهاداتی است که در این مقاله، برای ایجاد انگیزه بیشتر در بخش خصوصی جهت سرمایه گذاری، و در عین حال دستیابی دولت به اهداف توسعه ای و اجتماعی، ارایه شده است. پیشرفت و توسعه اقتصادی مناطق ویژه اقتصادی انرژی در راستای برنامه های پیش بینی شده در گرو توسعه زیرساخت ها و توسعه زیرساخت ها در گرو تامین مالی پروژه های زیرساختی می باشد.



مقدمه

توسعه درون زا ایجاب می کند که کشوری بر اساس استعداد های درونی اش استراتژی های اقتصادی را انتخاب کند و سیاست های اجرایی را در راستای آن بکار گیرد. کشور ماکشوری است که از نظر ذخایر حامل های انرژی تجدید ناپذیر بسیار غنی است و همچنین از نظر جغرافیایی در منطقه ای قرارداد که در میان بزرگ ترین و مهمترین تولید کنندگان این حامل ها واقع شده و بهترین پتانسیل ها را از نظر انتقال این مواد دارا است. این دو خصیصه موقعیت مناسبی را از نظر اقتصادی برای کشور ما فراهم کرده است، که می توان حداکثر استفاده را از آن نمود.

درآمد ارزی، تکنولوژی، سرمایه و ثبات سیاسی - اقتصادی، ابزارو شرایط لازم برای توسعه پایدار برای هر کشوری است. در شرایط فعلی، کشور ما در خصوص همه مواهب فوق دچار کمبود است، لذا اگر بتوان با استراتژی مشخص و سیاست های اجرایی منسجم در حوزه انرژی، که از جمله مزیت های اقتصادی کشور می باشد، شرایط لازم توسعه را ایجاد کرد می توان به اهداف توسعه ای نیز دست یافت.

سه منطقه ویژه پارس (عسلویه)، منطقه آزاد قشم و حوزه دریای خزر از یک سو دارای قابلیت های فراوان جهت منطقه آزاد انرژی (نفت و گاز) هستند و از سوی دیگر به دلیل موقعیت خاص از جایگاه اهمیت ویژه در ثبات و امنیت ملی برخوردارند. از این رو توسعه زیر ساخت ها در این مناطق از قبیل اسکله، فرودگاه ها، بندر بزرگ، بزرگراه ها، راه آهن و... شرط لازم جلب سرمایه گذاری، توسعه میادین و توسعه یافتگی منطقه می باشد. [۱]

یکی از مطالعاتی که توسط مرکز پژوهش های مجلس انجام شده است؛ موضوع تبدیل منطقه ویژه اقتصادی به منطقه آزاد عسلویه می باشد.

پتانسیل های های لازم جهت اعمال این طرح در منطقه از دیدگاه طراحان طرح موارد زیر می باشد: [۱]

۱- امکان استفاده از فرصت های تجاری، صنعتی و اقتصادی منطقه.

۲- عدم وجود هزینه جدید با توجه به زیر ساخت ها

۳- نقش منطقه در توسعه اهداف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی

۴- وجود زیرساخت های مناسب مانند بندر بزرگ، بزرگراه ها و فرودگاه ها و...

در حالی که سرمایه گذاری هنگفت در طرح های زیرساختی یک نیاز مبرم برای کشورهای در حال توسعه است، دولت ها قادر نیستند سرمایه لازم برای تامین مالی این پروژه ها را تامین کنند. برای حل این معضل دولت ها باید روش های نوین تامین مالی پروژه ها را به کار گیرند این روش ها به بخش خصوصی امکان می دهد تا در پروژه های زیرساختی مشارکت کند. اخیراً استفاده از قراردادهای ساخت، بهره برداری و انتقال، جهت خصوصی سازی، جذب سرمایه های خارجی، دسترسی به تکنولوژی پیشرفته و مهارت های فنی و بهره مندی از مدیریت کارآمد، مورد توجه دولت ایران و البته صنعت نفت و گاز نیز قرار گرفته است. گرچه شیوه های نوین تامین مالی دیگری در دنیا بکار گرفته می شود و این شیوه ها همواره در حال توسعه می باشند؛ مهم ترین و موثرترین راه حل تحقق اهداف توسعه در یک کشور، وجود ساختار اقتصادی توانمند با بازار مالی فعال است. به دلیل فقر حاکم و کمبود پس انداز مالی در اغلب کشورهای در حال توسعه، امکانات داخلی در اینگونه کشورها برای تشکیل سرمایه جهت تحقق اهداف توسعه ای و انجام پروژه های زیرساختی کافی نیست و به همین دلیل اکثر این کشورها ناچارند کسری سرمایه مورد نیاز خود را از منابع خارجی تامین کنند و به این ترتیب گرایش به سمت جذب منابع مالی خارجی شکل می گیرد. در تامین مالی پروژه ها با توجه به نوع پروژه و صنعت مرتبط با آن، حجم مالی و زمان مورد نیاز در نظر گرفته شده برای پروژه، شرایط کشور میزبان پروژه از نظر امنیت سیاسی، اقتصادی و قوانین موجود در آن، میزان حساسیت پروژه در آن کشور می توان، روش های مختلفی را برای تامین مالی پروژه متصور شد. این تحقیق گامی در راستای کمک به تهیه طرح جامع سرمایه گذاری در منطقه ویژه پارس می باشد. که هم اکنون از دغدغه های اصلی مدیران ارشد این منطقه می باشد (بنابر اظهارات مدیر عامل منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس) موسی (سوری) [۲].



پروژه های زیرساخت

«در مورد تأمین مالی طرح های زیربنایی (زیرساختی) می توان گفت که در این طرح ها دولت و حاکمیت به دلیل نیاز به سرمایه گذاری کلان درگیر است. راه سازی ساخت بنادر واسکله های بزرگ، صنایع بزرگ پتروشیمی و... شامل طرح های زیربنایی (زیرساختی) می شود. معمولاً طرح هایی که از ۳۰۰ میلیون دلار به بالا هستند، زیربنایی (زیرساختی) محسوب می شوند. چنین طرح هایی معمولاً از طریق تأسیس S.P.C³ یا همان شرکتی که ویژه این طرح هاست عمل می کند. دولت یا نهاد وابسته به دولت یا یکی از وزارتخانه ها در اجرای طرح نفوذ و نقش پررنگی دارد. تأمین منابع سرمایه ای توأم با بدهی را که توسط توجیه پذیری طرح های بزرگ و زیر ساختی و بدون تأثیر پذیری از قدرت صورت های مالی مؤسسان و سهام داران که معمولاً نهاد های دولتی یا وابسته به دولت هستند صورت می گیرد تأمین مالی طرح های زیربنایی (زیرساختی) گویند. این گونه تأمین مالی از طریق تأسیس یک شخصیت حقوقی خاص برای اجرای طرح شروع می شود. مانند طرح های بزرگ راه سازی، فرودگاه سازی نیروگاه سازی و...» (دکتر شاهین شایان آرانی، ص ۲۳۴۵) [۳]

شیوه های تأمین مالی مورد استفاده در مشارکت بخش خصوصی و دولتی در مناطق ویژه اقتصادی انرژی

مشارکت بخش خصوصی و دولتی فقط یک توافق قراردادی است که بوسیله آن منابع، ریسک ها، و منافع دو طرف بخش دولتی و شرکت خصوصی با هم، در جهت ایجاد کارایی بالاتر دسترسی بهتری به سرمایه، اطاعت بهتر از مقررات دولتی در رابطه با محیط زیست و فضای کار تجمیع می شود. خواسته های بخش دولتی در راستای قید هایی در قراردادهایی که برای نظارت مداوم و درگیر بودن در عملیاتی شدن خدمات یا توسعه تسهیلات فراهم می شود، کاملاً تضمین می گردد در این روش همه برنده هستند؛ تمامیت دولت، شرکت خصوصی و بخش عمومی [۴]. امروزه عموماً انواع مشارکت های بخش خصوصی و دولتی در ادبیات آکادمیک و اجرایی با انواع قرارداد های BOT وزیر مجموعه های آن شناخته می شوند هر چند انواع متنوعی از انواع قرارداد های PPP در دنیا رواج دارد. و همواره انواع مختلف کار برد این شیوه ها در شرایط گوناگون نتایج رضایت بخشی را برای دولت ها در جهت اهداف توسعه ای به همراه داشته است.

تکنیک های جذب منابع مالی در سطح بین المللی به دو روش انجام می گیرد:

۱. مبتنی بر تراز نامه^۴

در روش مبتنی بر تراز نامه متقاضی برای راه اندازی طرح توسعه شرکت خود با مراجعه به بانک، تقاضای وام میکند و بانک با بررسی تراز نامه شرکت، بنیه مالی سازمان، ریسک اعتباری و توان بازپرداخت اصل و فرع وام اقدام به اعطای وام می کند. این روش در حال حاضر مرسوم است و بانک های داخل عموماً به این روش تسهیلات در اختیار متقاضیان قرار می دهند

۲. مبتنی بر پروژه^۵

در روش مبتنی بر پروژه فقط همان پروژه منظور میشود. یعنی پروژه ای به طور کلی از شرکت واز تراز نامه شرکت جدا شده و با جدا کردن آن از بخش های دیگر، دوران یک پوسته حقوقی کشیده می شود که نتیجه آن ایجاد شرکتی خاص و جدید است که فقط برای مدیریت همان پروژه است. از دید تأمین کنندگان مالی واز دید بانک ها وضعیت چنین پروژه ای مشخص است چون مجموع ریسک کار و مجموع عملیات در یک پوسته و یک چارچوب محصور شده و ارتباطی با موضوع بیرون از خودش ندارد و هدف این شرکت فقط این است که طرح را راه اندازی کند و به بهره برداری برساند و حق انجام هیچ کار دیگری را ندارد. این شرکت ها بانام S.P.C (Special Purpose Company) شناخته می شوند. روشی که در تأمین مالی پروژه ها بیشتر به آن استناد می شود، تأمین مالی پروژه ای است، تمام طرح هایی که ما برای تأمین طرح های سرمایه ای در ایران انجام می دهیم

³ Special Purpose Company

⁴ Balance Sheet Financing

⁵ Project Financing



مانند B.O.O, B.O.O.L, B.O.O.T, B.O.T. صکوک^۶ و حتی بیع متقابل^۷ و انواع و اقسام روش های دیگر که در کشور های خارجی هم مرسوم است همه مبتنی بر چنین ساختاری است. در این روش برای هر پروژه یک شخصیت حقوقی کاملاً مستقل (شرکت) ایجاد می شود.

تأمین مالی پروژه ها به نوعی تأمین مالی منابع سرمایه ای توأم با بدهی است. یعنی وقتی شما یک شخصیت مستقل حقوقی تأسیس می کنید هم باید سرمایه جذب کنید هم باید از بانک ها وام بگیرید. این روش را تأمین مالی پروژه می گویند: اینگونه تأمین مالی از طریق تأسیس یک شخصیت حقوقی مستقل از مؤسسان (SPV)^۸ به طور خاص برای اجرای طرح عملیاتی می شود. Vehicle به این دلیل استفاده می شود که عملاً یک حالت خاص به مجموعه اضافه شده است. البته مفاهیم SPV با نام های دیگری مانند SPE^۹ در اروپا یا FVC^{۱۰} در ایرلند استفاده می شود

قراردادهای BOT, BOO, BOOT, BOOL

i. قرارداد B.O.T (ساخت، راه اندازی، بهره برداری، انتقال)^[۳]
ساخت، مالکیت و انتقال قراردادهای B.O.T را معمولاً دو گونه تفسیر می کنند. یکی Own, Build و Transter که در این حالت اپراتوری برعهده دیگری است و دیگری Operate, Build و Transfer است که در این حالت مالکیت با دیگری است. به هر صورت بنا به تفسیر و توضیح صورت های مختلفی پیدا می کند.

ii. قرارداد B.O.O (ساخت، مالکیت، راه اندازی و بهره برداری)^[۳]
در یک قرارداد B.O.O بخش خصوصی وظیفه ساخت و بهره برداری را بدون اینکه حق بهره برداری از آن را به بخش دولتی (عمومی) انتقال دهد بر عهده دارد. مسئولیت قانونی واحد صنعتی بر عهده بخش خصوصی باقی می ماند و هیچ نوع تعهدی برعهده بخش دولتی برای خریداری یا بر عهده گرفتن حق مالکیت آن وجود ندارد. معمولاً بخش خصوصی تمایل زیادی به روش B.O.O جهت به عهده گرفتن پروژه دارد. تحت این مدل کنسرسیوم یا متولیان سرمایه گذاری، پروژه را انجام می دهند و از آن به مثابه مالک بهره برداری می کنند.

iii. قرارداد B.O.O.T (ساخت، مالکیت، راه اندازی، بهره برداری، انتقال)^[۳]
در این نوع از قراردادها و در انتهای کار نوعی انتقال وجود دارد. و پس از یک دوره بهره برداری مثلاً ۲۰ ساله دوباره مالکیت و بهره برداری به دولت واگذار می گردد. به نوعی حق استفاده از یک فعالیت انحصاری که در اختیار دولت است، برای مدت محدود به دیگری منتقل می شود، ولی دوباره باید به دولت بر گردانده می شود در این نوع قراردادها حرف T در انتهای عنوان نشان مالکیت دولت می باشد.

iv. قرارداد B.O.O.L (ساخت، مالکیت، راه اندازی، بهره برداری و اجاره)^[۴]
این نوع قرارداد به این شکل است که یک شخص حقوقی یا حقیقی یک واحد انحصاری را از دولت می خرد، راه اندازی می کند و دوباره به دولت به مدت زمان محدود اجاره می دهد و مالکیت همچنان با همان شرکت است.

انواع دیگر قراردادهای قابل استفاده به شرح زیر می باشد:

⁶ Sukuk

⁷ Buy Back

⁸ Special Purpose Vehicle

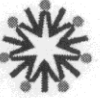
⁹ Special Purpose Entity

¹⁰ Financial Vehicle Corporation

¹¹ Build-Own-Operate

¹² Build-Own-Operate- Transfer

¹³ Build-Own-Operate- Lease



v. قراردادهای B.L.T (احداث، اجاره و انتقال مالکیت) [۶]:

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.

vi. قراردادهای احداث، انتقال مالکیت و راه اندازی (B.T.O): [۶]

اصطلاح B.T.O حروف اختصاری عبارات Build, Transfer, Operate می باشد. این نوع قراردادهای 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.

vii. D.B.F.O (قراردادهای طراحی، احداث، تأمین اعتبار و راه اندازی): [۶]

اصطلاح D.B.F.O حروف اختصاری عبارات Design, Build, Finance, Operate می باشد. بر اساس این نوع قراردادهای دولت بر ایجاد پروژه های زیربنایی 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.

viii. M.O.O.T (قراردادهای نوسازی، مالکیت، راه اندازی و انتقال مالکیت): [۶]

اصطلاح M.O.O.T حروف اختصاری عبارات Modernize, Operate, Own, Transfer می باشد. در این نوع قراردادهای سرمایه گذار، نوسازی یکی از پروژه های خدمات عمومی یا زیربنایی 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.

ix. R.O.O (قراردادهای بازسازی، مالکیت و راه اندازی): [۶]

و اما اصطلاح R.O.O حروف اختصاری عبارات Rehabilitate, Operate, Own می باشد. در این حالت، قرداد به منظور بازسازی یکی از پروژه های دولتی که نیاز به بازسازی و پشتیبانی داشته باشد، بین دولت و سرمایه گذار منعقد می شود.

■ ملاحظه می شود که چهار نوع اول این قراردادها بیشترین کاربرد را دارند.

نکته ای که در تمام این قراردادها هست این است که تمام این قراردادها نوعی تأمین مالی پروژه ای است چون برای تمام این قراردادها لازم است شخصیت حقوقی مستقلی (SPV) به وجود آید که بانک بر مبنای ترازنامه و صورت های مالی آن شخصیت حقوقی مستقل - که خاص آن شرکت تعریف شده است - بررسی های لازم برای اعطای وام انجام دهد

روش تحقیق

برای رشد و دست یابی به توسعه پایدار در مناطق ویژه انرژی و توسعه این مناطق تا حصول مناطق آزاد انرژی وجود زیرساخت های اقتصادی، قانونی، مالی، سیاسی و... ضرورت کامل دارد. موضوع دیگری که در این راستا اهمیت می یابد، شناخت موانع و مشکلاتی است که مانع جذب و تسهیل سرمایه گذاری (داخلی و خارجی) در بخش پروژه های زیرساخت، می گردد. علت عدم جذب سرمایه گذاری در ایران را از زوایای متعدد می توان بررسی کرد. برخی از کارشناسان بر موانع اقتصادی و برخی دیگر



بررسیک ها و موانع سیاسی، حقوقی و فرهنگی تاکید دارند برای دستیابی به نتایج نهایی تحقیقاتی صورت گرفت. این پژوهش از نظر هدف، کاربردی است که در آن از داده های کمی و کیفی استفاده می شود.

روش تحقیق در این پژوهش از نظر ماهیت توصیفی و مقایسه ای است. بدینصورت که در مراحل اجرا در مرحله اول اطلاعات کافی راجع به موضوع مورد بررسی جمع آوری می شود. در مرحله دوم بر اساس محورهای اطلاعات جمع آوری شده مقایسه صورت می گیرد. در انتها در مرحله سوم تجزیه و تحلیل مقایسه ای، با توجه به شرایط کنونی کشور صورت گرفته و موارد برتر جهت اجرا انتخاب خواهد شد.

روش جمع آوری اطلاعات در این نوشتار بررسی منابع کتابخانه ای (Literature Review) و منابع الکترونیکی ارائه دهنده مقالات ژورنال ها و کنفرانس ها می باشد. همچنین جهت دستیابی به نتایج مورد نظر، از مطالعات میدانی (Field Study) در قالب مصاحبه و نظرسنجی با دست اندرکاران پروژه و افراد آگاه و متخصص (پرسشنامه) بهره گیری شد.

لذا در این بخش، براساس نتایج حاصل از مصاحبه های صورت گرفته، نتایج تحقیقات قبلی در این حوزه و بررسی های صورت گرفته در سازمان ها مراجع زیر ربط موانع عمده تأمین مالی و مشارکت بخش خصوصی و سرمایه گذاری آن در ایران بررسی می گردد؛ سپس موانع بررسی شده درنستت های تخصصی دولت در ایران و راهکارهای ارائه شده آن ذکر می گردد. در نهایت بر اساس راه کار های ارائه شده از مراکز معتبر دنیا در زمینه مشارکت بخش خصوصی و دولتی نتیجه گیری شده و راه کارهایی به پیشنهاد نویسندگان ارائه می گردد.

اهم موانع تأمین مالی و جذب سرمایه در پروژه های زیر ساختی با مشارکت بخش دولتی و خصوصی (مناطق ویژه اقتصادی انرژی در ایران):

۱. کمبود توان مالی تأمین کنندگان سرمایه داخلی:

پتانسیل های داخلی کشور برای تأمین مالی پروژه های زیر ساختی باحجم کلان سرمایه ی مورد نیاز، قطعاً بسیار محدود می باشد؛ این امر موجب می گردد تا منابع شناخته شده قبلی برای تأمین مالی پروژه های بعدی کافی نباشد و شرکت های تأمین کننده برای تأمین مالی زیرساخت ها، از گستره ی متنوعی از شیوه های موقتی برای تأمین مالی استفاده نمایند. این امر شرکت های تأمین مالی را علاوه بر ریسک و عدم قطعیت روش های جایگزین با چالش های امکان تأمین مالی پروژه های آتی با نیز مواجه می کند.

۲. وجود موانع در تبدیل پول داخلی به ارز خارجی و بالا بودن هزینه تمام شده پول در تأمین مالی ریالی:

معمولاً فرآورده ها و تولیدات یک پروژه به ارز محلی تعیین قیمت میشود. در حالی که بخش مهمی از سرمایه در قراردادهای سرمایه گذاری از منابع ارزی خارجی تأمین میشود. لذا، سرمایه گذاران خواهان تأمین اصل و فرع سرمایه به ارز خارجی به نرخ واقعیتنا هستند. [۵۷] از طرفی یکی دیگر از چالش های تأمین مالی پروژه های زیر ساختی در این بخش بالا بودن هزینه ی تمام شده پول در تأمین مالی ریالی می باشد. نرخ تأمین مالی ریالی (در حدود ۱۵ درصد برای اوراق مشارکت)، تورم و کاهش ارزش ریال در مقابل در سایر ارزهای معتبر (که تجهیزات یا مواد اولیه پروژه ها برپایه آن ارز خریداری می شود)، موجب شده است که عملاً در شرایط کنونی، تأمین مالی ریالی برای سرمایه گذاران پروژه های زیر ساختی صرفه اقتصادی نداشته باشد. [۷]

۳. عدم صدور ضمانت نامه پرداخت و پوشش ریسک کشوری به سرمایه گذاران داخلی: [۷]

در راستای جذب سرمایه های خارجی، وزارت امور اقتصادی و دارایی به سرمایه گذاران خارجی، دوضمانت نامه تحت عنوان ضمانت نامه پرداخت (PG)؛ و تضمین پوشش ریسک های سیاسی کشور و امکان تبدیل عایدی های پروژه به ارز و خروج ارز از کشور بر اساس قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی (FIPPA)، صادر می کند. در مقابل برای سرمایه گذاران داخلی هیچ ضمانت نامه ای مبنی بر تعهد باز پرداخت بدهی ها در صورت تأخیر در پرداخت ها و پوشش ریسک های کشوری صادر نمی گردد. این موضوع موجب کاهش تمایل سرمایه گذاران داخلی به سرمایه گذاری (در پروژه های زیرساختی در مناطق ویژه) در داخل کشور می گردد.



۴. مساله تقاضا: [۸]

اطمینان از وجود تقاضا برای طرف سرمایه گذار تردیدهایی را به وجود میآورد و ریسک پروژه را افزایش میدهد. مثلا، بهره برداری از یک طرح بزرگراه با یک تقاضای مطمئن روبه رو نیست یا پروژه های نیروگاهی نیازمند تضمین خرید محصول از سوی دولت میزبان می باشد که این امر با نفس قراردادهای سرمایه گذاری (قبول ریسک از طرف سرمایه گذار) تناقض دارد. همچنین، تخمین بیش از حد تقاضا، ممکن است مشکلاتی را برای بخش عمومی در قراردادهای سرمایه گذاری جبرانی، ایجاد کند.

۵. محدود بودن سقف وام دهی بانک های داخلی: [۷]

براساس مصوبه ی بانک مرکزی ایران، بانک های داخلی نمی توانند بیش از ۲۰ درصد نسبت کفایت سرمایه خود را به یک واحد صنعتی وام دهند، این نسبت در بسته ی سیاسی و نظارتی سال ۱۳۸۸ به ۵ درصد کاهش یافته است و بر رعایت نسبت های کفایت سرمایه ی بانک ها در اعطای وام تأکید بیشتری شده است. با توجه به حجم کم سرمایه ی بانک های داخلی که در اکثر موارد نمی توانند یک پروژه ی زیر ساختی کلان را به تنهایی تأمین مالی نمایند و محاسبه ی ظرفیت کفایت سرمایه برای سهام داران شرکت پروژه (به جای شرکت پروژه به عنوان یک شخصیت مستقل حقوقی) روند تأمین مالی پروژه های آتی با چالش مهمی روبرو می باشد. راهکاری که در این راستا مطرح شده است سندیکایی کردن بانک ها می باشد. با توجه به شواهدی که از سندیکایی کردن بانک ها در ایران وجود دارد، این راهکار موجب افزایش زمان تأمین مالی (در برخی موارد تا بیش از یکسال) می گردد. به طوری که تعداد کل وام های سندیکایی تکمیل شده در ایران بسیار کم و در حد انگشت شمار می باشد.

۶. کوتاه بودن مدت اعتبارات:

منابع مالی بانک داخلی عمدتاً از سپرده گذاری افراد جامعه در بانک تأمین مالی می گردد. با توجه به ماهیت کوتاه مدت بودن سپرده ها و نیاز متغیر سپرده گذاران به پول نقد؛ بانک های داخلی تمایل چندانی به اعطای وام های بلند مدت مورد نیاز پروژه (معمولاً ۷ تا ۱۰ ساله) ندارند [۷]. در صورتی که اجرای پروژه زیرساختی مناطق ویژه اقتصادی اغلب یک سرمایه گذاری بلند مدت با دوره باز پرداخت طولانی برای استهلاک سرمایه گذاری می باشد.

۷. محدودیت زمانی سرمایه گذاری خارجی در ایران:

از مفاد مقررات آیین نامه اجرای قانون سرمایه گذاری خارجی در ایران چنین مستفاد میشود که جواز سرمایه گذاری در ایران محدود به مدتی است که در مجوز صاحب سرمایه درج میشود. چنانچه پس از سپری شدن این مدت، صاحب سرمایه سود و اصل سرمایه خود را به خارج از ایران منتقل نسازد، برای ادامه سرمایه گذاری خود نیز مطابق با مقررات قانون و آیین نامه اجرای جلب و حمایت سرمایه گذاری خارجی، مجوز مجدد تحصیل نکند، از حمایتهای قانونی محروم خواهد ماند.

۸. عدم اشراف و توانایی بانک های داخلی در سرمایه گذاری: [۷]

یکی دیگر از چالش هایی که در تأمین مالی پروژه های زیر بنایی وجود دارد، عدم آشنایی بانک های داخلی به موضوعات سرمایه گذاری و تأمین مالی می باشد و این عدم اشراف موجب گردیده بانک ها بانوعی ترس در تأمین مالی مواجه گردند. در نتیجه شرایط تأمین مالی را دشوارتر کرده اند. برای مثال در بحث تضامین، وثایق بالایی از بانیان پروژه طلب می نمایند. همچنین این عدم آشنایی بانک ها به تأمین مالی پروژه ها در مسایل ارزیابی پروژه ها (که یک کار تخصصی می باشد)، موجب طولانی شدن روند تأمین مالی می گردد.

۹. اتکا بر بانی پروژه به جای اتکا بر SPV:

مفاهیم تأمین مالی پروژه ای وقوانین مربوط به آن هنوز برای بانک ها و مؤسسات وام دهنده کامل و به وضوح تعریف نگردیده اند؛ با نک های داخلی در اعطای وام بسته ی تضامین مورد نیاز را به اتکای بانی طلب می کنند، در صورتی که ارزیابی ها باید به اتکای در یافت کننده ی وام (شرکت پروژه) صورت گرفته و دارایی و اموال SPV در رهن وام دهندگان قرار گیرد. همچنین در



محاسبه نسبت های کفایت سرمایه بانک ها در شرایط کنونی ظرفیت بانیان پروژه ملاک عمل می باشد که این امر شرکت ها را با کاهش ظرفیت تأمین مالی برای پروژه های آتی مواجه می نماید.

۱۰. محدودیت های قانونی برای بانک پذیر کردن پروژه ها:

محدودیت های قانونی برای بانک پذیر کردن پروژه های زیر ساختی و تأمین مالی آن ها از دیگر عوامل باز دارنده می باشد. برای مثال در آیین نامه های اقتصادی چون از قراردادهای BOO صحبت شده است، و مسایل بسته تضامین موجود تنها برای قراردادهای BOT تفسیر میشوند، بنا براین تأمین و تهیه تضامین لازم برای پروژه های BOO از طرف بانک ها به چالش روبرو میباشد.

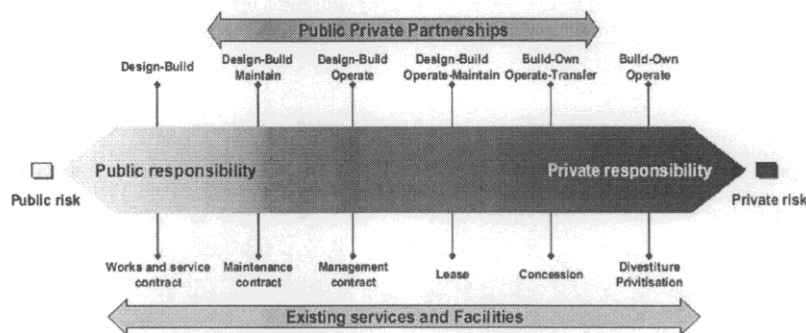
۱۱. موانع حقوقی:

وجود قوانین و مقررات و خط مشی های روشن مرتبط با سرمایه گذاری خارجی از قبیل قوانین گمرکی، مالیاتی تجاری و ... از جمله اشکال تسهیل کننده سرمایه گذاری خارجی در ایران هستند. اما کشور ما دارای قوانین و مقرراتی است که موانع و محدودیتهای جدی را در راه جذب سرمایه گذاری خارجی ایجاد کرده است. از جمله این قوانین اصولی از قانون اساسی (اصل ۱۳۹، ۸۱، ۷۷، ۴۶)، قانون جلب و حمایت از سرمایه گذاری خارجی مصوب سال ۱۳۸۴ و سایر قوانین مرتبط با سرمایه گذاری خارجی میباشد.

به طور کلی قانون سرمایه گذاری خارجی دارای ساختار حقوقی نامناسبی است که توسعه اقتصادی کشور را در چنبره خود محبوس کرده است. برای مثال، در زمینه نفت ماده ۸۱ قانون اساسی استفاده از قراردادهای مشارکت در تولید که شیوه متداول قراردادهای بین المللی برای سرمایه گذاری در صنعت نفت است را عملاً غیرممکن ساخته است. این امر موجب شده تا سرمایه گذاری در بخش نفت به مراتب دشوارتر و پرهزینه تر شود. در سالهای اخیر شرکت ملی نفت ایران کوشیده است تا با استفاده از قراردادهای Bay Back این مانع حقوقی را کنار بزند. اما ساختار این نوع قراردادهای، به ویژه تناسب ریسک - بازده آن - به دلایل مختلف برای سرمایه گذاری در بخش نفت مناسب نیست. برای مثال، در چارچوب این نوع قراردادهای سرمایه گذار خارجی هیچ نوع کنترلی بر روی مراحل بعد از توسعه نخواهد داشت. این امر از دید سرمایه گذار خارجی موجب افزایش ریسک پروژه و کاهش بازده پروژه میشود.

شرکت نفت کوشیده است تا با تضمین کارایی پروژه تولید بر این مشکل فائق آید. اما ساختار حقوقی همچنان به صورت مانعی در برابر جلب سرمایه گذاری خارجی عمل میکند.

از دیگر نکات منفی حقوقی قانون جدید سرمایه گذاری خارجی این است که قانونگذار تلاشی نکرده که بتواند سرمایه گذار خارجی را وادار به انتقال فناوری سازد یا آن را به سوی تولیدات با فناوری بالا (High Tec) هدایت کند.



شکل شماره ۱

۱۲. مسائل قراردادی: [۸]

در چارچوب قراردادهای منعقد نیز مسائل و مشکلاتی بروز میکند. یکی از این مسائل، تخمین نرخ بازدهی پروژه های سرمایه گذاری (به خصوص از نوع جبرانی) است. تخمین این نرخ، کار سادهای نیست و میزان منطقی آن از یک طرف بستگی



مستقیم به میزان ریسکی دارد که سرمایه گذار تقبل کرده و از طرف دیگر بستگی به سطح استفاده ای دارد که دولت میزبان از آن برخوردار میشود. در مورد اخذ وامهای جانبی نیز مسائل و مشکلاتی بروز میکند. در بعضی پروژه ها که طرف سرمایه گذاری برای تامین مالی قسمتی از منابع، نیاز به اخذ وام دارد، دولت کشور میزبان مستقیماً ضمانتی را در قبال این وام ها تقبل نمیکند، ولی در مواقع خاصی وجود ضمانت هایی لازم به نظر میرسد. یکی از این حالات، زمانی است که یکی از موسسات دولتی با شرکت صاحب طرح وارد معامله میشود (به عنوان مثال: فروش مواد سوختنی در یک قرارداد بلندمدت) بنابراین، ضمانت دولت میزبان در مورد ارزشهای خارجی ضروری به نظر میرسد

۱۳. در چه بالای ریسک کشوری:

یکی از مهمترین منابع تأمین مالی در پروژه های زیر ساختی در جهان منابع خارجی به صورت سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI (foreign direct investment) و اعطای وام و تسهیلات به پروژه از منابع خارجی می باشد. در شرایط کنونی با توجه به در چه ی بسیار بالای ریسک کشور (رتبه ۶ از ۷ پله OECD ۱۴) هیچ سرمایه گذار خارجی تمایل به سرمایه گذاری در ایران ندارد، این عدم تمایل به حدی است که حتی دولت ایران نیز با پشتوانه منابع مالی خود و ضمانت نامه دولتی (Sovereign Guarantee) قادر به جذب منابع مالی از خارجی نمی باشد. با توجه به این موضوع در شرایط کنونی، پروژه های زیر ساختی در داخل کشور به منابع بانک های خارجی عملاً دسترسی ندارند.

۱۴. تحریم اقتصادی ۱۵ کشور:

تحریم های اقتصادی و سیاسی اعمال شده علیه ایران در سال های اخیر مشکلات زیادی را برای کشور و شرکت ها در تأمین منابع و تجهیزات مورد نیاز برای احداث زیر ساخت ها به وجود آورده است، عدم اعطای وام از اکثر سازمان های جهانی به پروژه های ایران، کاهش میزان سرمایه گذاری خارجی، عدم تمایل شرکت های خارجی برای مشارکت در پروژه های ایران، بلوکه کردن سرمایه های ایران در خارج از کشور و... جملگی از موضوعاتی می باشند که باعث انزوای بیشتر شرکت های ایرانی و روی آوردی آن ها به منابع داخلی گردیده است. هر چند صنایع نفت و گاز ایران مشمول تحریم نمی گردد، ولی وجود بندی مبنی بر ممنوعیت سرمایه گذاری بیش از ۲۰ میلیون دلار عملاً پروژه های مناطق ویژه انرژی را با معضل تأمین مالی مواجه ساخته است.

۱۵. محدودیت های بانک های ایرانی خارج از کشور:

بانک های ایرانی خارج از کشور از منابع مهم تأمین مالی به شمار می آیند. ولی استفاده از این منبع نیز دارای ۲ چالش عمده می باشد. چالش اول محدودیت منابع مالی این بانک ها می باشد، که برای تأمین مالی پروژه های زیر ساختی با حجم کلان سرمایه مورد نیاز کفایت نمی کند. چالش دوم، محدودیت میزان تبادلات اقتصادی این بانک ها با ایران می باشد که مشمول تحریم اقتصادی علیه ایران می گردد.

۱۶. محدودیت استفاده از منابع مؤسسات بین المللی و منطقه ای :

در شرایط کنونی یا توجه به ریسک بالای کشور و عدم امنیت مطلوب سرمایه گذاری، هیچ یا از مؤسسات بین المللی مایل به سرمایه گذاری و اعطای وام به ایران نمی باشند (برای مثال بانک جهانی همکاری خود با ایران را محدود به پروژه های قبلی با ایران نموده و پروژه جدیدی تقبل نمی کند). تنها منبع بالقوه ای که در شرایط کنونی دسترسی به آن امکان پذیر می باشد، بانک توسعه اسلامی (IDB) ۱۶ است (این موضوع هم بیشتر به علت سهم ۹ درصدی ایران در این بانک امکان پذیر میباشد [10]). تأمین مالی از این منبع هم دارای ۲ چالش عمده می باشد. چالش اول میزان اعطای وام با تک توسعه اسلامی می باشد که معمولاً برای صنایع کوچک و حداکثر ۵۰ تا نهایتاً ۱۰۰ میلیون یورو می باشد. و نمی تواند یک پروژه حداقل ۳۰۰ میلیون یورو را پاسخ گو باشد. چالش دوم استفاده از وام های IDB، ایرادات حقوقی در مدل اعطای وام این بانک (همچنین بانک اسلامی دبی) است که

¹⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development

¹⁵ Sanctions against Iran

¹⁶ Islamic Development Bank



بر مبنای روش بانکداری اسلامی صورت می گیرد) از جمله مباحث حقوقی انتقال مالکیت پروژه به بانک توسعه اسلامی در قرارداد اجاره به شرط تملیک).

۱۷. چالش های انتشار اوراق قرضه و اوراق قرضه اسلامی: [۳]، [۷]، [۱۰]

انتشار اوراق قرضه نقش مهمی در تأمین مالی پروژه های زیر ساختی در جهان می باشد، اوراق قرضه اسلامی (صکوک) نیز در کشور های مسلمان از مقبولیت بالایی برخوردار می باشد. متأسفانه تاکنون در ایران این اوراق کاربرد چندانی نداشته است. مهمترین دلیل این امر نبود بستر سازی کافی و نبود متولی فعال در این زمینه بوده است (متولی این کار سازمان بورس و اوراق بهادار تهران می باشد در صورتی که شبکه بانکی تولی این کار را برعهده گیرد بهتر می تواند نسبت به انتشار اوراق اقدام نماید). مهمترین چالش انتشار اوراق قرضه شرکت های ایرانی در بازارهای بین المللی خارج از کشور نیز، نبود رتبه بندی بین المللی خارج از کشور نیز، نبود رتبه بندی بین المللی شرکت های ایرانی می باشد. رتبه بندی شرکت های ایرانی از مؤسسات معتبر ۱۷ نیز در شرایط کنونی با چالش های زیادی مواجه می باشد، و مؤسسات ارزیاب برای ارزیابی و رتبه بندی شرکت های ایرانی (به دلایل تحریمی) تمایل کمی دارند.

۱۸. عدم توسعه یافتگی بازار های مالی ایران

بازار ها و ابزارهای مالی در یک کشور مهمترین جایگاه برای جمع آوری منابع داخلی و حتی خارجی و حتی هدایت آن ها به سوی سرمایه گذاران پروژه می باشد. یکی از مهمترین منابع داخلی برای جمع آوری سرمایه های سرگردان جامعه در هر کشوری بازار سرمایه می باشد. بازار سرمایه به عنوان منبع تأمین مالی و به کمک ابزار هایی مانند انواع سهام، اوراق قرضه و سایر اوراق بهادار، منابع پس انداز موجود در جامعه را در مسیر نیازهای سرمایه گذاری بلند مدت به جریان می اندازد. با بررسی های انجام گرفته؛ مشخص گردید در ایران ساختار بازار های مالی به نظام بانکی متکی است و مؤسسات و واحد های تولیدی و تجاری نیاز های مالی و داخلی خود را از منابع بانکی تأمین کرده و از بازار سرمایه نسبت به نظام بانکی کمتر استفاده می شود. از طرف دیگر بازار بورس اوراق بهادار کشور از درجه نقدینگی بالایی برخوردار نیست؛ هر چند گردش کار آن سرعت بیشتری یافته است ولی متأسفانه در مقایسه با سایر کشورهای پیشرفته نمی توان آن را بازاری تکامل یافته و گسترده نامید.

۱۹. اخذ مالیات مضاعف از سرمایه گذار خارجی:

در قانون مناطق ویژه اقتصادی هیچ گونه معافیت مالیاتی پیش بینی نشده است ولی برطبق ماده ۱۲۳ قانون مالیات های مستقیم، درآمد واحدهای تولیدی یا معدنی که در مناطق کمتر توسعه یافته قرار گرفته اند به میزان صد درصد و به مدت ۱۰ سال از مالیات معاف می باشند. اخذ مالیات مضاعف از سرمایه گذاران خارجی و عدم تطابق قوانین سرمایه گذاری در ایران با کشورهای کانون سرمایه از موانع موجود است. اینکه سرمایه گذار، هم به موجب قانون کشور خود و هم کشور میزبان مالیات جداگانه بپردازد، معقول نیست و سبب جلوگیری از سرمایه گذاری مشترک میشود. گاه، این عوارض و مالیاتها اصل سود سرمایه گذاری را از بین میبرد. زیرا، امروزه در اثر رقابتهای جهانی در بسیاری از زمینه ها سود شرکتها به درجات پایین تنزل کرده است و پرداخت مالیات مضاعف، سودی برای شرکتهای سرمایه گذاری باقی نمی گذارد.

نتایج مطالعات کار گروه های پژوهشی اقتصاد: [۳]

از دیدگاه پژوهشگران اقتصادی و مدیران صنعت نفت براساس کتاب «پژوهش های راهبردی در توسعه اقتصادی ایران» مجموعه نتایج مطالعات گروه های پژوهشی اقتصاد و نتایج همایش ها و کار گروه های تخصصی «اثر گذاری و پیاده سازی سیاست های کلی اصل ۴۴ در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی» موانع حضور بخش خصوصی در پروژه های مربوط به مناطق ویژه اقتصادی انرژی به صورت خلاصه بر شمرده می شود:

۱. سرمایه پذیر و سرمایه گذار پذیر نبودن فضای اقتصادی موجود



۲. خصوصی سازی با نگاه مشتری مداری صورت نمی گیرد
۳. نحوه تأمین و قیمت گذاری ما حاصل کار تعیین نشده است
۴. دید منفی از طرف سرمایه گذاران نسبت به عملکرد مجریان صنعت وجود دارد.
۵. تکلیف سرمایه گذاران خرد مشخص نیست
۶. نظام حقوقی کشور قابل پیش بینی نیست
۷. نگاه اشتغال زایی و زیرساختی به صنعت نفت در راستای سودآوری بخش خصوصی نیاز به تجدید نظر دارد.
۸. رقابت غیرمنصفانه بخش دولتی
۹. حاکمیت بر عرضه و تقاضا به جای حاکمیت عرضه و تقاضا
۱۰. روشن نبودن نقطه آغازین حرکت برای رسیدن به اهداف چشم انداز ۲۰ ساله
۱۱. اجازه نداشتن بخش خصوصی در تعدیل نیروی انسانی شرکت های قابل واگذاری
۱۲. ناتوانی بخش خصوصی در فن آوری روز
۱۳. مشخص نبودن جایگاه مالکیت ها و مدیریت ها
۱۴. محدود نبودن وزارت نفت به سیاست گذاری و نظارت
۱۵. تکلیفی بودن قیمت ها
۱۶. نبودن انگیزه برای سرمایه گذاری در شرکت هایی که درحال توسعه بوده و فعلاً سودآور نیستند
۱۷. تأخیر در تبدیل شدن سیاست های اصل ۴۴ به قانون یا قوانین مؤثر و کارآمد.
۱۸. روشن نبودن فرمول قیمت گذاری در بلند مدت .

راهکارهای ارائه شده در این نشست هاو کارگروه های تخصصی با بررسی چالش های مطرح شده در بالا جهت ورود و حضور بخش خصوصی در این عرصه به طور خلاصه شرح زیر می باشد:

۱. ایجاد فضای رقابتی و آزاد برای فعالیت بخش خصوصی .
۲. آزادسازی قیمت ها در فضای رقابتی
۳. تعیین قوانین شفاف و ضابطه مند
۴. تمهید و پابندی به قوانین و مقررات قدیم و جدید
۵. باز بینی در مدیریت اقتصاد کلان و ایجاد فضای اطمینان بخش برای حضور بخش خصوصی
۶. واگذاری مواد اولیه با نرخ ترجیحی به سرمایه گذاران
۷. توسعه مردم سالاری به همراه آزاد سازی اقتصادی.
۸. مقررات زدایی اساسی به منظور فعال کردن قوای اقتصادی
۹. فراهم کردن زمینه های حضور سرمایه گذاران خارجی در این بخش
۱۰. تلاش برای کاهش تبعات منفی دوره گذار عبور از اقتصاد دولتی
۱۱. تعیین مرجع قیمت گذاری
۱۲. تعریف قلمرو واگذاری و تعریف صحیح محیط کسب و کار
۱۳. مدون کردن استراتژی خصوصی سازی
۱۴. تحقیق، توسعه و تلاش برای گسترش فن آوری و حل مسائل مرتبط با رقابت پذیری فن آوری
۱۵. دفاع از حقوق بخش خصوصی و اطمینان به شرایط واگذاری
۱۶. محدود شدن حوزه وزارت خانه به سیاست گذاری و نظارت.
۱۷. طراحی قرارداد های بلند مدت (حداقل ۲۰ سال)
۱۸. روشن نمودن فرمول قیمت گذاری در بلند مدت
۱۹. برنامه ریزی تلفیقی در ساختار وزارت نفت به منظور جلوگیری از به بحران رسیدن جریان خصوصی سازی



۲۰. آزاد سازی مالی

۲۱. تصحیح نظام مالیاتی و مشوق ها و معافیت های مالیاتی

۲۲. ایجاد بانک تخصصی انرژی

پیشنهادات جهانی برای داشتن مشارکت موفق بخش دولتی و خصوصی:

• بانک جهانی:

پس از تحقق مشارکت بخش خصوصی و دولتی، حمایت های دولت در مراحل امکان سنجی، تهیه اطلاعات، آماده سازی، احداث و بهره برداری نقش مهمی در ایجاد انگیزه مشارکت در بخش خصوصی دارد، این حمایت ها معمولاً به شکل های مختلفی انجام می شود. بانک جهانی (Bank World) در قالب توصیه هایی به دولت ها شیوه های کمک به بخش خصوصی در مشارکت برای توسعه زیر ساخت ها را بر می شمارد: [11]

- ۱- کمک به سرمایه گذار در مراحل تملک، یا صدور اجازه استفاده از زمین برای توسعه زیر ساخت،
- ۲- در اختیار گذاردن تجهیزات کمکی در مراحل فنی و اجرایی،
- ۳- حمایت درآمدی مستقیم (در قالب یارانه، مقررری و ...)
- ۴- تسهیلات حمایتی مناسب
- ۵- پرداخت عوارض سایه
- ۶- اعطای معافیت مالیاتی
- ۷- تضمین مبادله ارزی
- ۸- اعطای حقوق بیشتر برای توسعه

• بانک توسعه آسیا: [12]

با توجه به تجارب کلی پروژه های PPP در سطح جهان و کار گروه های تشکیل شده و تضارب آرا و اندیشه ها در مجامع تشکیل شده در بانک توسعه آسیا (ADB) و مطالعه نمونه های موردی گوناگون، ADB عوامل موفقیت مشارکت بخش خصوصی و دولتی در تأمین مالی و تکمیل پروژه های زیر ساختی در کشور های آسیایی را به شرح زیر در قالب درس های کلیدی از تجارب جهانی با PPP مطرح می نماید:

- داشتن سیاست دقیق و روشن برای اجرای پروژه های PPP
- برنامه ریزی متناسب و درخور توسط دولت
- توسعه پروژه و نظارت بوسیله دولت
- حمایت کامل دولت
- ارتباطات عمومی پرواکتیو
- فرآیند مناقصه شفاف
- سیاست شفاف در مورد پروپزال های ناخواسته
- تعیین منابع برای درآمدها
- تخصیص مناسب ریسک
- پشتیبانی کافی از وام دهندگان



• شورای ملی مشارکت بخش خصوصی و عمومی ایالات متحده (NCPPP)^{۱۸}

شورای ملی مشارکت بخش خصوصی و عمومی ایالات متحده (NCPPP) شش کلید برای موفقیت در پروژه های PPP برمی شمارد همه این شش کلید شرط لازم برای موفقیت پروژه های PPP است ولی هیچکدام شرط کافی نمی باشد: [17]

در هر پروژه موفق مشارکت بخش خصوصی و دولتی (PPP) شش رکن کلیدی وجود دارد. زمانی که فرمولی مشخص یا تکنیک پیروزی قطعی در ساختن یک پروژه مشارکت عمومی و خصوصی موفق وجود ندارد؛ قطعاً هر کدام از این کلیدها در مراتب متفاوت درگیر می شوند.

✓ کلید اول: محیط قطعی و تغییر ناپذیر سیاسی وقانونی:

یک مشارکت موفق تنها زمانی رخ میدهد، که پابندی به آن از حکومت شروع شود. سازمان های رسمی بلند پایه باید فعالانه در حمایت رویکرد PPP درگیر شوند و نقش رهبری در توسعه مشارکت ها را بر عهده بگیرند. یک رهبری سیاسی آگاهانه می تواند نقش حیاتی، در کاهش عدم آگاهی از ارزش بخش عمومی در یک مشارکت پیشرفته اثر بخش داشته باشد؛ همچنین وجود بنیان محکم قانونی در تحقق هر مشارکتی به همان اندازه ضروری است.

✓ کلید دوم: ساختار سازمان دهی شده بخش دولتی

زمانی که مشارکتی آغاز می گردد، بخش دولتی می باید فعالانه در پروژه و برنامه درگیر بماند. نظارت مستمر بر عملکرد مشارکت، در تضمین موفقیت اهمیت دارد. این نظارت باید در دوره های روزانه ماهانه و فصلی برای شکل های مختلف مشارکت صورت پذیرد.

✓ کلید سوم: طرح و برنامه کسب و کار دقیق:

شما از پیش باید بدانید چه انتظار و توقعی از مشارکت دارید. یک طرح توسعه دقیق (که اغلب با همکاری یک متخصص خارجی در این زمینه انجام می شود)، همیشه می تواند احتمال موفقیت مشارکت را افزایش دهد. این طرح غالباً به شکل طرحی جامع، قراردادی دقیق و همراه با جزئیات، و شرح دهنده و روشن کننده ی مسئولیت ها ی دو طرف مشارکت، صورت می یابد. به علاوه برای تلاش در جهت پیش بینی حوزه مسئولیت های مجزا، یک قرارداد یا برنامه خوب شامل شیوه ی تعیین شده روشن برای حل تعارضات خواهد بود. (زیرا همه وقایع منفی آینده قابل پیش بینی نمی باشد).

✓ کلید چهارم جریان عایدی تضمین شده:

زمانی که بخش خصوصی بودجه اولیه برای توسعه سرمایه ای را فراهم می نماید، باید ابزارهایی برای باز پرداخت این سرمایه گذاری در طولانی مدت به بخش خصوصی باشد. جریان درآمد می تواند با ترکیب و تنوعی از منابع (پرداخت ها، عوارض، عوارض سایه و...) تولید شود اما می باید برای طول دوره مشارکت تضمین گردد.

✓ کلید پنجم: حمایت ذینفعان:

تعداد افراد زیادی از مشارکت بخش عمومی و خصوصی متأثر می شوند، نه فقط افراد دولتی یا اعضای بخش خصوصی. کارکنان درگیر، قسمتی از بخش عمومی که خدمات را دریافت می کنند، رسانه های جمعی، اتحادیه های کاری مربوط، گروه های صاحب منافع هر کدام نقطه نظرانی دارند. بسیاری اوقات سوء تفاهم های بزرگی در باره مشارکت و ارزش آن برای عموم وجود دارد؛ بر قراری ارتباطات باز و صادقانه با این ذینفعان برای کاهش مقاومت در برابر برقراری مشارکت بسیار حائز اهمیت می باشد.

✓ و کلید ششم: طرف مشارکت را با دقت انتخاب نمایید.

«کمترین قیمت» همیشه بهترین گزینه برای انتخاب طرف شراکت نیست. «بهترین ارزش» در یک شریک برای روابط طولانی مدت حیاتی است که نبض شراکت موفق می باشد. لحاظ نمودن تجربه متقاضی در حیطه مشخصی از شراکت فاکتور پر اهمیتی در شناسایی شریک مناسب می باشد.

¹⁸ The National Council for Public-Private Partnerships, (United States)



نتیجه گیری:

در نهایت می توان موانع سرمایه گذاری و حضور بخش خصوصی در کنار بخش دولتی در ایران را به موانع اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی طبقه بندی کرد. براساس موانع مطرح و راهکارهای ارائه شده، در مجامع معتبر داخلی و خارجی می توان راه کارهایی برای برای حضور قوی بخش خصوصی یا مشارکت بخش عمومی در این عرصه ارائه داد. توسعه و اجرای راهکارها نیازمند عزمی راسخ در این راستا می باشد. ذهنیت های نادرست در این عرصه خصوصاً در بین سیاست گذاران توسعه، مشارکت بخش خصوصی و سرمایه گذاری مستقیم خارجی را با چالش های عمده مواجه کرده است. از این رو سیاست ها، قوانین، فرهنگ، تعبیر و تفاسیر از شرایط فعلی اقتصادی مستلزم تغییرات جدی می باشد. قطعاً در صورت عزم، کوشش بلیغ و بذل مساعی دولت و سیاست گذاران و متخصصین ایران اهداف توسعه ای ایران تحقق خواهد یافت.

گام اول: آزادسازی اقتصادی

دولت نباید به هیچ وجه رقیب بخش خصوصی باشد. یکی از الزامات جذب موفقیت آمیز سرمایه ها، حرکت به سمت عملکرد بازار، کاهش ملاحظه ها و فعالیت های دولتی از راه اجرای سیاست های آزادسازی یعنی مقررات زدایی و خصوصی سازی است. نتایج بررسی در مورد کشورهای در حال توسعه نشان داده است که در بسیاری از کشورها از جمله کشورهای آمریکای جنوبی، اجرای سیاست آزادسازی اقتصادی کمک فراوانی به جذب مستقیم سرمایه های خارجی کرده است. سرمایه گذاران تمایل دارند که در محیط شفاف و باثبات سرمایه گذاری کنند. در حالی که اقتصاد ایران دولتی است، مخصوصاً در مناطق ویژه انرژی حساسیت دولت نسبت به قراردادهای به مراتب بیشتر می باشد. بیشتر فعالیت های مهم اقتصادی زیر سلطه مستقیم دولت قرار دارد. این موضوع باعث شده بهره وری اقتصادی در کشور پایین باشد. جدا از موانعی که ساختار دولتی اقتصاد ایران برای سرمایه گذار خارجی به وجود می آورد، مداخله های دولت باعث شده سیستم جذب سرمایه های مستقیم خارجی در ایران با سایر کشورهای جهان بسیار متفاوت باشد.

به این معنی که در داخل کشور باید شرایطی فراهم شود تا سرمایه گذار خارجی تمایل داشته باشد به جای اینکه در کشور خود سرمایه گذاری کند، سرمایه خود را به کشور هدف انتقال دهد و با توجه به ضوابط در نظر گرفته شده برای سرمایه گذاری خارجی مانند هر فعال اقتصادی دیگر به فعالیت آزاد تجاری و اقتصادی بپردازند، در صورتی که در ایران دولت به عنوان شریک اصلی سرمایه گذار خارجی وارد عمل شده و در بیشتر موارد قراردادهای به شکلی تنظیم می شود که سرمایه گذار خارجی تنها مسئول ساخت و راه اندازی یک پروژه می شود و پس از پایان کار پروژه به بخش دولتی واگذار می شود. چنین فعالیت اقتصادی دولت را نمی توان سرمایه گذاری مستقیم خارجی نامید. چون اساساً با ماهیت سرمایه گذاری خارجی در تضاد است.

دولت باید انواع ابزارهای قراردادی بین المللی را به خوبی بشناسد و مکانیزم های قانونی آن را تعریف نماید. با ابزارهای قانونی به بخش خصوصی اعتماد نماید. در مشارکت های خصوصی و دولتی معمولاً هر دو طرف برنده هستند. داشتن نگرش غیر منطقی و نا آگاهانه نسبت به انواع قراردادهای مشارکت مثل B.O.O امتیازات زیادی را از دولت خواهد گرفت بنابراین اصلاح قوانین مهمترین لازمه جذب مشارکت بخش خصوصی در ایران است.

در سرمایه گذاری خارجی دولت تنها باید با بهره گیری از قانون جامع سرمایه گذاری خارجی بر شیوه عملکرد سرمایه گذاران خارجی نظارت و کنترل داشته باشد و مابقی عملکرد این سرمایه ها باید به مکانیسم بازار واگذار شود تا سرمایه گذار خود مسئول سود و زیان خود باشد.

در واقع با به کارگیری این شیوه است که می توان به افزایش کارایی در اقتصاد ایران اطمینان داشت. دخالت دولت در اقتصاد با کنترل دستمزد و وضع مقررات دست و پاگیر و تضعیف حقوق مالکیت بخش خصوصی باعث کاهش میزان آزادی اقتصادی کشور می شود. در این گام پیشنهادهای زیر ارائه می شود:

- اصلاح قوانین مربوط به مالیات و اعطای معافیت های مالیاتی به پروژه های مناطق ویژه اقتصادی انرژی
- اصلاح قوانین مربوط به قراردادهای مشارکت



- کاهش تعرفه های گمرکی ویژه پروژه های مناطق ویژه انرژی
- تضمین مبادله ارزی
- ایجاد فضای رقابت آزاد و عادلانه

گام دوم

کاهش بوروکراسی اداری

از جمله عواملی که سبب بروز ناامنی در اقتصاد ایران می شود و مانعی برای سرمایه گذاری نیز محسوب می شود، حجم گسترده بوروکراسی است. حل این معضل، حذف مقررات دست و پاگیر و ناکارآمد و عدم وجود نهادهای موازی، اصلاح قوانین و آیین نامه های متناقض و غیر ضروری، حذف قوانینی که علیه فرآیند توسعه اقتصادی و منافع ملی است، بروز رسانی قوانین بر اساس منافع استراتژیک در سطح بین الملل، شفاف سازی مقررات حاکم بر فرآیند سرمایه گذاری و سرمایه پذیری می تواند گام بزرگی در توسعه باشد. دولت می باید برای دستیابی به توسعه یافتگی اول حضور بخش خصوصی را با ارائه قوانین پیشرفته بپذیرد و همواره حامی قانونی سرمایه گذاران در توسعه زیر ساخت های اقتصادی باشد. در این گام پیشنهادات ذیل مطرح می گردد:

- ایجاد یک سازمان مرکزی واحد برای جذب سرمایه جهت پروژه های مشارکت بخش خصوصی و دولتی مخصوصاً میتوان این سازمان را جهت پروژه های مناطق ویژه اقتصادی تعریف کرد
- معرفی یک قانون جامع سرمایه گذاری در مناطق ویژه و آزاد انرژی با توجه به حساسیت استراتژیک این مناطق و رفع تضادهای قانونی با قانون اساسی و دیگر قوانین حاکم کشور
- تعریف ضوابط برای تسریع فرآیند های اخذ وام از کنسرسیوم های بانکی

گام سوم

برقراری امنیت سرمایه

پروژه های زیر ساختی مناطق ویژه اقتصادی انرژی نیازمند سرمایه های کلان است. با توجه به پتانسیل های این مناطق و وابستگی اقتصاد ایران به توسعه یافتگی این مناطق، ناگزیر از جذب سرمایه های خارجی هستیم. پس مشارکت بخش خصوصی و سرمایه گذاران خارجی انکار ناپذیر است. وجود مکانیسم مشخص و وحدت رویه برای پذیرش سرمایه های خارجی و داخلی می تواند موجب کاهش درجه ریسک کشور نیز شود.

صنعت بیمه و بانکداری در ایران ملی است، هر چند به تازگی برخی شرکت های خصوصی بیمه شروع به کار کرده اند، اما مقوله خصوصی سازی در کشور ما همچنان به صورت محدود و تا حدودی تشریفاتی دنبال می شود و باید قدم های جدی در راستای جهانی شدن برداشت. سرمایه گذاران داخلی و خارجی ترجیح می دهند از بهترین راهها و پیشرفته ترین امکانات برای سرمایه گذاری با ریسک پایین بهره مند شوند.

چنانچه اجازه فعالیت گسترده به بانک های خصوصی داخلی و خارجی داده شود، سرمایه گذار تمایل بیشتری برای وارد کردن سرمایه خود به ایران خواهد داشت.

اجرای برنامه های خصوصی سازی به منظور افزایش حجم سرمایه گذاری های خارجی در ایران با گذشت چندین سال از اجرای غیرمستقیم آن با موفقیت چندانی همراه نبوده است و به نظر می رسد تا زمانی که دارای اقتصادی کاملاً دولتی هستیم دستیابی به سرمایه های خارجی نیز بسیار مشکل باشد.

- شفاف سازی سیاست های بین المللی
- شفافیت سازی سیاست های دولتی



- ارائه تضامین بین المللی
- توسعه و بروز رسانی قوانین بیمه
- شفاف سازی در قوانین رقابت
- ارائه مکانیسم برای انتخاب ارزشمندترین شریک
- اصلاح و اجرای قوانین بین المللی و ملی رقابت
- اولویت دادن به پروژه های سودآور و تضمین سودآوری پروژه توسط دولت
- اصلاح و بروز رسانی قوانین بانکی و ایجاد بانک مخصوص، برای تسهیل پروژه های PPP زیرساختی در مناطق ویژه یا آزاد انرژی؛ به صورت یک بانک منحصر به فرد یا کنسرسیومی از بانک ها

منابع و مأخذ:

۱. نوبخت، محمدباقر؛ قدیمی، خلیل؛ منطقه آزاد انرژی در ایران - امکان سنجی و تأثیرات، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ۱۳۸۷
۲. وب سایت رسمی سازمان منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس، www.pseez.ir
۳. نوبخت، محمدباقر؛ پژوهش های راهبردی در توسعه اقتصادی ایران (۵)، مجموعه نتایج مطالعات گروه پژوهشی اقتصاد، مرکز تحقیقات استراتژیک پژوهشکده تحقیقات استراتژیک گروه پژوهشی اقتصاد، ۱۳۸۸.
4. The National Council for Public-Private Partnerships, United States, <http://www.ncppp.org/>
۵. ماجدی، علی؛ موانع جذب سرمایه گذاری خارجی، وب سایت ایران اکونومیست، مقالات اقتصادی،
۶. خمیس الجمل، عماد؛ مشکلات اجرای پروژه و راه حل های آن؛ احمد جهان بخش؛ سودان؛ ۲۰۰۳
۷. اشکوه، حسین؛ وهمکاران؛ بررسی چالش های تأمین مالی پروژه های نیروگاهی در مشارکت دولتی - خصوصی؛ دومین کنفرانس بین المللی توسعه نظام مالی در ایران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه شریف، ۱۳۸۸
۸. وب سایت رسمی سازمان سرمایه گذاری و کمک های فنی و اقتصادی ایران، مقالات و گزارش ها، ۱۳۹۰
۹. ترکان، اکبر؛ بررسی چگونگی جلب مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیر ساخت های حمل و نقل جاده ای، فصلنامه راهبردی، شماره ۵۷، زمستان ۱۳۸۹، ص ۲۴۵-۲۷۶
10. Islamic Development Bank (IDB), www.isdb.org
11. World Bank publications, www.worldbank.org
12. Facilitating Public Private Partnership for Accelerated Infrastructure Development in India, Department of Economic Affairs (DEA)
13. Ministry of Finance, Government of India And Asian Development Bank (ADB), Workshop Report, December 2006
14. Infrastructure Public-Private Partnerships in Africa, Background paper prepared for ICA Annual Meeting, 13 - 14 March 2008
15. Mona Hammami, Jean-Francois Ruhashyankiko, and Etienne B. Yehoue Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure, International Monetary Fund, April 2006
17. NCPPP - How PPPs Work. (n.d.). Welcome to The National Council for Public-Private Partnerships. Retrieved March 20, 2011, from <http://ncppp.org/howpart/index.shtml#define>
18. Claire Goldbach, Valerie Goldman, Richard Phillips, Ashlyn Seymour, Public Cost Comparator for Public-Private Partnerships American University Masters of Public Policy on behalf of the National Council for Private-Public Partnerships