

جمله تفاوت‌های پیمانکاری با مشارکت عمومی - خصوصی که موجب برتری قراردادهای اخیر می‌شود، پرداخت اعتبارات مقرر به طرف خصوصی است. در قراردادهای پیمانکاری پرداخت برحسب پیشرفت طرح^۲ انجام می‌شود. برخلاف قراردادهای مشارکت که مبنای پرداخت نتایج حاصله^۳ از طرح است. همین تفاوت موجب می‌شود سرعت پیشرفت در قراردادهای مشارکت افزایش یابد زیرا طرف خصوصی دریافت عایدی طرح را منوط به بهره‌برداری از آن می‌داند و از این رو سعی می‌کند در کوتاه‌ترین زمان طرح را آماده بهره‌برداری کند. در مقابل در قراردادهای پیمانکاری معمولاً به واسطه محدودیت اعتبارات طرف دولتی پرداختی طرف خصوصی به تعویق افتاده و همین تأخیر موجب کاهش انگیزه پیمانکار در تکمیل و بهره‌برداری طرح می‌شود.^۴

به این ترتیب با برجسته شدن ضرورت بهره‌گیری از این الگو در انجام طرح‌های عمرانی زیرساختی، سازمان برنامه و بودجه با همکاری بازرگان این عرصه از جمله دستگاه‌های مربوطه و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی به تدوین پیش‌نویس لایحه‌ای شامل و منسجم در این رابطه اقدام کرد. لایحه پیش‌گفته در اسفند ماه ۱۳۹۷ در هیئت وزیران به تصویب رسید و به مجلس تقدیم شد. این لایحه با یک وقفه یک ساله در کمیسیون عمران بررسی شد و پس از تصویب این کمیسیون در نوبت طرح در صحن مجلس قرار گرفت اما زمزمه‌هایی مبنی بر تصویب آزمایشی آن در کمیسیون بر اساس اصل ۸۵ نگرانی‌هایی را برانگیخت و لزوم بررسی دقیق‌تر موضوع را گوشزد کرد. جدای از اتفاقات مزبور، البته این اولین تلاش برای تدوین لایحه واحد برای تنظیم امور مشارکت نبوده، پیش‌تر در دولت دهم تلاش‌هایی صورت گرفته بود که با آغاز دولت یازدهم تا چندین سال به ورطه فراموشی سپرده شد. توضیح بیشتر سابقه موضوع در ادامه خواهد آمد.

در تعریف مشارکت عمومی خصوصی می‌توان گفت ترتیبات قراردادی طولانی‌مدت میان بخش عمومی و خصوصی هستند که با هدف تأمین مالی، طراحی، عملیاتی کردن و بهره‌برداری انجام می‌شود.^۵ در اینجا می‌توان به چهار ویژگی اصلی این قرارداد اشاره کرد:

الف) کسب بازدهی و کارایی به وسیله تقسیم

مخاطره و پاسخگویی میان دو حوزه
ب) سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طول عمر پروژه
ج) ارتباط قراردادی طولانی‌مدت
د) نوآوری‌های بخش خصوصی از جمله در عرضه خدمات^۶
قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی از جمله قراردادهای اداری است و تابع ترتیبات خاص این نوع از قراردادهاست. این قرارداد با توجه به پروژه مربوطه در قالب‌های مختلفی منعقد می‌شود. از جمله رایج‌ترین این قالب‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT)
 - ساخت، تملک، بهره‌برداری (BOO)
 - ساخت، تملک، بهره‌برداری، انتقال (BOOT)
- یکی از موارد مشابه این نوع مشارکت، جریان خصوصی سازی است که بیش از یک دهه از اجرای آن‌ها می‌گذرد و از همان ابتدا هدف انتقادات بسیاری قرار گرفته است. یکی از مشکلاتی که در جریان خصوصی سازی اتفاق افتاد و نگرانی‌هایی نسبت به وقوع همین اتفاقات در موضوع مشارکت عمومی - خصوصی وجود دارد، رویکرد دولت به این مقولات است. توضیح آن که این الگوها در حقیقت برای افزایش کارآمدی و تقویت بخش خصوصی به کار گرفته می‌شود، حال آنکه رویکرد دولت‌ها مبنی بر این است که از این الگو در جهت پرداخت دیون خود به بخش خصوصی استفاده کنند. از این رو مناسب است که حساسیت‌ها نسبت به این لایحه بسیار بیشتر از مقطع تصویب قوانین مرتبط با خصوصی سازی باشد.

پیشینه موضوع

هرچند پیش از این نیز در کشورهایی چون ایالات متحده در تکمیل و بهره‌برداری از برخی طرح‌ها از این الگو استفاده شده است اما پیشینه استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی در این مقیاس به دهه هفتاد میلادی بازمی‌گردد. در این مقطع دولت‌ها از سویی با بدهی‌های انباشته مواجه بوده و از سوی دیگر نیازمند توسعه زیرساخت‌ها بودند. همین تنگنا دولت‌ها را وادار کرد تا از ظرفیت‌های بخش خصوصی برای انجام این طرح‌ها بهره‌گیرند.^۷ بخش خصوصی که پیشتر در وضعیت حضور پررنگ دولت در عرصه‌های

مختلف، ناتوان از رقابت با دولت بوده و همین امر عدم رشد کافی این بخش را موجب می‌شد.^۸ در ایران تا زمان تصویب برنامه پنجم توسعه در هیچ یک از قوانین و مقررات نسبت به مشارکت عمومی - خصوصی تصریح نشده است. اما این به معنای عدم استفاده از این الگو نیست. پیشینه قانونی این الگو در ایران را می‌توان به «قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور» مصوب ۱۳۶۶ بازگرداند. مطابق ماده واحده این قانون به وزارت راه و ترابری اجازه واگذاری دو کارویژه تأمین مالی و اجرای طرح‌های عمرانی حوزه راه و ترابری به شرکت‌های دیگر اعطا شده است. در مقابل منافع بهره‌برداری از طرح نیز - در عین حفظ مالکیت دولت - تا زمان استهلاك سرمایه و سود طرف خصوصی به آن واگذار می‌شود.

همچنین موارد مشابهی در قوانین برنامه‌ای پیش از برنامه پنجم دیده می‌شود. در برنامه اول توسعه و تبصره ۸ آن راه‌کارهایی برای مشارکت بخش خصوصی پیشنهاد می‌کند و در برنامه دوم نیز چنین رویه‌ای حکم فرماست. لازم به ذکر است در هر دو سند منظور از واگذاری به عنوان نوعی مشارکت بخش خصوصی محسوب شده و این نوع متفاوت از آن چیزی است که امروز مشارکت عمومی - خصوصی عنوان می‌شود.^۹

پیش از تصویب برنامه پنجم، عبارت مشارکت که در قوانین برنامه اول تا چهارم و برخی قوانین و مقررات پراکنده دیگر ذکر می‌شد، مفهوم عام مشارکت را منظور داشت. البته علی‌رغم آن که هنوز قانونگذار در استعمال عبارت مشارکت عمومی - خصوصی صراحت نداشت اما گاهی به الگوهای مشارکتی اشاره می‌کرد که ذیل مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی جای می‌گیرد. شاهد مثال این امر «قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی» مصوب ۱۳۸۱ بود. در بند ب ماده ۳ این قانون ترتیبات قراردادی چون «مشارکت مدنی»، «بیع متقابل» و «ساخت، بهره‌برداری و واگذاری» بر شمرده شده است و می‌دانیم که مورد اخیر از روش‌های مرسوم مشارکت عمومی - خصوصی محسوب می‌شوند.

قانونگذار برای نخستین بار در بند ب ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم توسعه از عبارت مشارکت عمومی - خصوصی استفاده کرد. در بخش دیگر این