

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بازسازی زیرساخت‌ها

موانع و محرک‌ها



نشریه اتاق بازرگانی کرمان
شماره ۳۹ | بهار ۱۴۰۵

چهره اقتصاد
کرمان



■ امروز کشور بیش از هر زمان دیگری به یک قرارداد جدید میان دولت و بخش خصوصی نیاز دارد؛ قراردادی مبتنی بر اعتماد، شفافیت، تضمین حقوق سرمایه‌گذار و مشارکت واقعی در توسعه. بازسازی زیرساخت‌های کشور بدون بخش خصوصی ممکن نیست و هر روز تأخیر در ایجاد این بستر، به معنای عقب‌افتادن از مسیر احیای اقتصادی و افزایش هزینه‌های ملی خواهد بود.

واقعیت آن است که دولت، با بودجه‌ای فشرده، منابع محدود، بدهی‌های انباشته و فشارهای مالی ناشی از سال‌ها تحریم و رکود، توانایی آن را ندارد که به‌تنهایی بار بازسازی گسترده زیرساخت‌های آسیب‌دیده را بر دوش بکشد. در چنین شرایطی، تنها راهکار واقع‌بینانه و پایدار، میدان دادن به بخش خصوصی و تعریف یک مشارکت واقعی میان دولت و سرمایه‌گذاران برای بازسازی کشور است. بازسازی زیرساخت‌ها دیگر صرفاً یک پروژه عمرانی نیست؛ یک مأموریت ملی است که بدون مشارکت سرمایه و مدیریت بخش خصوصی به نتیجه نخواهد رسید.



چرا بخش خصوصی هنوز با احتیاط به بازسازی نگاه می‌کند؟

با این حال، تجربه سال‌های گذشته نشان داده است که صرف دعوت از بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری کافی نیست. سرمایه‌گذار بخش خصوصی با شعار وارد پروژه نمی‌شود؛ او بر اساس محاسبه ریسک، پیش‌بینی‌پذیری محیط اقتصادی، امنیت حقوقی و امکان بازگشت سرمایه تصمیم‌گیری می‌کند؛ بنابراین اگر قرار است بخش خصوصی در بازسازی زیرساخت‌های کشور نقشی مؤثر ایفا کند، ابتدا باید موانع ساختاری حضور او را با صراحت شناخت و برای رفع آن‌ها اقدام کرد. نخستین و مهم‌ترین مانع، نبود تضمین کافی برای بازگشت سرمایه در پروژه‌های زیرساختی است. بخش خصوصی زمانی حاضر به ورود به پروژه‌های بزرگ بازسازی می‌شود که از وجود یک مدل اقتصادی روشن، درآمد پایدار و سازوکار معتبر تضمین تعهدات دولت اطمینان داشته باشد. متأسفانه در اقتصاد ایران، تجربه‌های متعددی از خلف وعده دستگاه‌های اجرایی، تأخیر در پرداخت مطالبات، تغییر شرایط قراردادهای بی‌ثباتی در تعهدات حاکمیتی وجود داشته است. در چنین فضایی،



علی نقوی

رئیس کمیسیون خدمات فنی و مهندسی
و احداث اتاق بازرگانی ایران



بازسازی؛ اولویت نخست اقتصاد ایران در دوران پساجنگ

جنگ ۴۰ روزه آمریکا و رژیم اسرائیل به زیرساخت‌های حیاتی کشور، صرفاً یک بحران امنیتی نبود؛ این رخداد، اقتصاد ایران را وارد مرحله‌ای تازه از بازتعریف اولویت‌های توسعه‌ای کرده است. برآوردهای اولیه نشان می‌دهد حجم خسارت‌های مستقیم و غیرمستقیم وارد شده به زیرساخت‌های انرژی، حمل‌ونقل، لجستیک، صنایع مادر و تأسیسات شهری به ده‌ها و حتی صدها میلیارد دلار می‌رسد. برخی گزارش‌ها از برآورد خسارات تا محدوده ۲۷۰ میلیارد دلار سخن می‌گویند. در چنین شرایطی، پرسش اصلی این نیست که «آیا باید بازسازی کرد؟»؛ بلکه پرسش اساسی آن است که چه کسی، با چه منابعی و با چه سازوکاری قرار است بازسازی را پیش ببرد؟





طبیعی است که سرمایه‌گذار بخش خصوصی ترجیح دهد منابع خود را به بازارهای کم ریسک‌تر و نقدشونده‌تر منتقل کند تا اینکه آن را در پروژه‌های بلندمدت و وابسته به دولت قفل کند.



اقتصاد بی‌ثبات؛ مانع خاموش سرمایه‌گذاری بلندمدت

مانع مهم دیگر، بی‌ثباتی اقتصاد کلان است. پروژه‌های زیرساختی ذاتاً ماهیتی بلندمدت دارند و بازده آن‌ها در افق‌های چندساله تعریف می‌شود. در اقتصادی که تورم مزمن، جهش‌های ارزی، تغییرات مکرر مقررات و نااطمینانی نسبت به آینده سیاست‌های اقتصادی وجود دارد، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت برای سرمایه‌گذار از بین می‌رود. سرمایه‌گذار زمانی وارد پروژه‌ای ۱۰ یا ۱۵ ساله می‌شود که بتواند حداقل تصویری نسبی از هزینه‌ها، درآمدها و شرایط اقتصادی آینده داشته باشد. در شرایطی که نرخ ارز، قیمت مواد اولیه، هزینه تأمین مالی و حتی مقررات پایه اقتصادی به‌صورت مداوم دستخوش تغییر است، طراحی مدل مالی پایدار برای پروژه‌های بازسازی تقریباً ناممکن می‌شود.



خلاء حقوقی در قراردادهای مشارکت

در کنار این مسائل، نبود چارچوب حقوقی شفاف و حرفه‌ای برای قراردادهای مشارکت عمومی و خصوصی نیز از جمله موانع جدی است. بازسازی زیرساخت‌ها در مقیاس ملی نیازمند بهره‌گیری از مدل‌های متنوع مشارکت عمومی-خصوصی است؛ اما در ایران هنوز قراردادهای مشارکتی از ضعف جدی در طراحی، توزیع ریسک، سازوکار حل اختلاف و انعطاف‌پذیری حقوقی رنج می‌برند. بخش خصوصی نیاز دارد بداند در صورت تغییر شرایط اقتصادی، افزایش

هزینه‌ها، یا تغییر در سیاست‌های دولت، قرارداد او قابلیت بازنگری و تعدیل دارد و از حمایت حقوقی مؤثر برخوردار است. بدون چنین اطمینانی، ورود به پروژه‌های زیرساختی به معنای پذیرش ریسک‌های پیش‌بینی‌ناپذیر خواهد بود.



قیمت‌گذاری دستوری؛ دشمن پنهان پروژه‌های زیرساختی

عامل بازدارنده دیگر، استمرار قیمت‌گذاری‌های دستوری در حوزه زیرساخت است. بسیاری از پروژه‌های بازسازی در بخش‌هایی نظیر انرژی، آب، حمل‌ونقل و خدمات شهری زمانی برای سرمایه‌گذار جذاب خواهند بود که نرخ خدمات ارائه‌شده متناسب با هزینه تمام‌شده و منطق اقتصادی تعیین شود. هنگامی که تعرفه‌ها بر اساس ملاحظات سیاسی و نه محاسبات اقتصادی تعیین می‌شوند، عملاً سودآوری پروژه از بین می‌رود و انگیزه سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد. بخش خصوصی نمی‌تواند در پروژه‌ای سرمایه‌گذاری کند که درآمد آن از ابتدا توسط سازوکارهای غیراقتصادی محدود شده باشد.



بوروکراسی؛ هزینه پنهان بازسازی

در کنار این موانع، بوروکراسی فرساینده و فرایندهای طولانی اخذ مجوز نیز به یکی از هزینه‌های پنهان اما تعیین‌کننده سرمایه‌گذاری تبدیل شده است. امروز در شرایطی که کشور نیازمند بازسازی سریع زیرساخت‌ها است، طولانی بودن فرایندهای اداری و تعدد مجوزها می‌تواند خود به مانعی جدی در مسیر احیای اقتصاد تبدیل شود. بازسازی در





باید پذیرفت که بازسازی ایران در شرایط کنونی، صرفاً یک مسئله فنی یا عمرانی نیست؛ آزمونی برای حکمرانی اقتصادی کشور است. اگر سیاست‌گذار همچنان با نگاه سنتی، دولت‌محور و دستوری به اقتصاد بنگرد، فرایند بازسازی طولانی، پرهزینه و ناکارآمد خواهد شد.



بازسازی نباید به بازتولید گذشته محدود شود

در کنار این موارد، بازسازی کشور باید به فرصتی برای نوسازی زیرساخت‌ها تبدیل شود، نه صرفاً بازگرداندن وضعیت به قبل از بحران. امروز اگر قرار است زیرساختی بازسازی شود، باید با نگاه به آینده و بر مبنای بهره‌وری، فناوری نوین و استانداردهای رقابت‌پذیری بین‌المللی بازسازی شود. بازسازی موفق آن نیست که خرابی‌ها را ترمیم کند؛ بازسازی موفق آن است که از دل بحران، زیرساختی کارآمدتر، هوشمندتر و رقابتی‌تر خلق کند.



زمان بازتعریف رابطه دولت و بخش خصوصی فرا رسیده است

در نهایت باید پذیرفت که بازسازی ایران در شرایط کنونی، صرفاً یک مسئله فنی یا عمرانی نیست؛ آزمونی برای حکمرانی اقتصادی کشور است. اگر سیاست‌گذار همچنان با نگاه سنتی، دولت‌محور و دستوری به اقتصاد بنگرد، فرایند بازسازی طولانی، پرهزینه و ناکارآمد خواهد شد؛ اما اگر این بحران به فرصتی برای بازتعریف رابطه دولت و بخش خصوصی تبدیل شود، می‌توان از دل این تهدید، بستری برای نوسازی ساختار اقتصادی کشور فراهم کرد. امروز کشور بیش از هر زمان دیگری به یک قرارداد جدید میان دولت و بخش خصوصی نیاز دارد؛ قراردادی مبتنی بر اعتماد، شفافیت، تضمین حقوق سرمایه‌گذار و مشارکت واقعی در توسعه. بازسازی زیرساخت‌های کشور بدون بخش خصوصی ممکن نیست و هر روز تأخیر در ایجاد این بستر، به معنای عقب‌افتادن از مسیر احیای اقتصادی و افزایش هزینه‌های ملی خواهد بود. اکنون زمان آن رسیده است که سیاست‌گذار، بخش خصوصی را نه به عنوان پیمانکار دولت، بلکه به عنوان شریک راهبردی توسعه و بازسازی ایران به رسمیت بشناسد.



چگونه می‌توان سرمایه‌بخش خصوصی را فعال کرد؟

با وجود این موانع، واقعیت آن است که ظرفیت بخش خصوصی برای ایفای نقش در بازسازی کشور بسیار فراتر از آن چیزی است که تاکنون به کار گرفته شده است. منابع مالی، توان مدیریتی، دانش فنی، شبکه‌های تأمین و تجربه اجرایی بخش خصوصی می‌تواند موتور محرک بازسازی کشور باشد، مشروط بر آنکه محیط لازم برای حضور این بخش فراهم شود. برای تحقق این هدف، نخستین گام آن است که دولت بازسازی زیرساخت‌ها را نه در قالب پروژه‌های پراکنده عمرانی، بلکه در قالب یک «برنامه ملی سرمایه‌گذاری برای بازسازی» تعریف کند. سرمایه‌گذار خصوصی وارد پروژه‌ای مبهم و فاقد مدل اقتصادی نمی‌شود. دولت باید پروژه‌های بازسازی را با مطالعات امکان‌سنجی، مدل‌های مالی مشخص، نرخ بازده تعریف‌شده، زمان‌بندی روشن و چارچوب قراردادی استاندارد به بازار سرمایه‌گذاری عرضه کند. به بیان دیگر، بازسازی باید از حالت پروژه‌های صرفاً عمرانی خارج و به فرصت‌های سرمایه‌گذاری ساختار یافته تبدیل شود.

همزمان، طراحی سازوکارهای تضمین بازگشت سرمایه برای پروژه‌های اولویت‌دار ضروری است. در بسیاری از کشورها، دولت‌ها برای پروژه‌های زیرساختی راهبردی از ابزارهایی چون صندوق ضمانت پروژه، بیمه ریسک سیاسی، حداقل تضمین بازده و ضمانت‌نامه‌های حاکمیتی استفاده می‌کنند. اگر دولت می‌خواهد سرمایه‌بخش خصوصی را به سمت بازسازی هدایت کند، باید بخشی از ریسک‌های غیرتجاری پروژه را بر عهده بگیرد؛ چراکه انتظار پذیرش کامل ریسک از سوی سرمایه‌گذار خصوصی، نه منطقی است و نه عملی.