

ارزیاب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی

یاسر سلیمانی^۱

چکیده

یکی از چالش‌هایی که در محافل تصمیم‌گیری در رابطه با معاملات و قراردادهای عمومی - خصوصی وجود دارد، فرایند عقد قرارداد است. این موضوع اخیراً در فرایند تصمیم‌گیری درباره لایحه مشارکت عمومی - خصوصی اهمیت بیشتری پیدا کرده است. از این رو واکاوی این موضوع ضرورت دارد. در گزارش حاضر، پس از مرور سیر تاریخی قانون‌گذاری کشور در حوزه قراردادهای عمومی - خصوصی، به ارزیابی مقایسه‌ای غنا و سطح محتوایی قوانین مصوب مطابق با شاخص‌های معتبر بین‌المللی پرداخته شده است. نتایج حاکی از آن است که تا پیش از تهیه لایحه اخیر مشارکت عمومی - خصوصی، شاهد کیفیت و دقت در قانون‌گذاری در این باب در جلوگیری هرچه بیشتر از فساد هستیم، اما لایحه اخیر مجدداً نوعی بازگشت به گذشته‌های دور بوده که گشایش بیشتر مجرای فساد را به دنبال خواهد داشت. در انتها توصیه‌های سیاستی شامل: ۱- بازنگری سیر تاریخی مشارکت عمومی - خصوصی در کشور و جلوگیری از تشدید تضاد منافع؛ ۲- عدم موکول کردن لایحه حاضر به آیین‌نامه‌های متعدد؛ جهت پیشگیری از تولید بستر فسادزا ارائه شده است.

واژگان کلیدی: مشارکت، لایحه، عمومی، خصوصی، تدارکات.

مقدمه

وجود تحریم‌ها و تکانه‌های اقتصادی، دسترسی و محدودیت‌های مالی بیشتر شده است. از سوی دیگر، رشد تورم در این سال‌ها سبب شده است تا عملکرد اعتبارات سرمایه‌ای به قیمت ثابت، سیر نزولی را تجربه کند.

کاهش جدی این اعتبارات در سال‌های گذشته و ادامه این روند برای سال جاری، به واسطه تورم سنگین و رشد سطح عمومی قیمت کالاها و خدمات مزید بر علت شده است. بررسی روند هزینه‌های بودجه عمومی کشور به‌خوبی نشان می‌دهد که منابع عمومی بودجه توان تأمین منابع مالی لازم برای پروژه‌های عمرانی و زیرساختی را ندارد. با این

براساس آمارها و اظهارات مسئولان، بیش از ۸۶ هزار طرح نیمه‌تمام عمرانی در کشور وجود دارد که برای اتمام آن ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان اعتبار برآورد شده است. برای تکمیل این طرح‌ها، بودجه دولت به‌تنهایی کفاف نمی‌دهد و سال‌های سال زمان می‌برد که این طرح‌ها با بودجه دولتی به بهره‌برداری برسد. قطعاً ایجاد و توسعه زیرساخت‌های کشور از عوامل مؤثر بر رشد و توسعه اقتصادی است و سنجه‌ای برای میزان توسعه‌یافتگی کشور قلمداد می‌شود. با توجه به حجم زیاد پروژه‌های عمرانی، محدودیت‌های مالی مهم‌ترین چالش این بخش محسوب می‌شود و با

y.soleymani@isu.ac.ir

۱. عضو اندیشکده حکمرانی دفاع و امنیت دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران



لایحه مذکور است؛ لذا علاوه بر بررسی مستندات علمی و قانونی، جلسه تخصصی در این باب با حضور کارشناسان امر، برگزار شد.

۱. ماهیت مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی و اجرای انواع روش‌های آن در برخی از کشورها سابقه صدساله دارد و از مؤثرترین راهکارهایی است که در اغلب کشورهای جهان جهت رفع مشکل سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و بهبود کارایی روش انجام طرح‌های عمرانی به کار گرفته شده است. مشارکت عمومی - خصوصی سازوکاری است که بخش عمومی، دولت و سایر نهادهای حکومتی به منظور تأمین خدمات زیرساختی اعم از آب، فاضلاب، برق، گاز، راه، راه آهن، فرودگاه، بندر، فناوری اطلاعات و ارتباطات از ظرفیت‌های بخش خصوصی اعم از دانش، تجربه، منابع مالی و توان فنی و اجرایی استفاده می‌کنند. اگرچه ادبیات مشارکت عمومی - خصوصی در سال‌های اخیر در کشور به طور گسترده در حوزه طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار گرفته است، اما قانون‌گذار از سالیان گذشته به این موضوع در دو حوزه خدمات عمومی و طرح‌های عمرانی توجه داشته است و در عرصه عمل، دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر ظرفیت‌های قانونی ایجادشده، انواع روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی نظیر برون‌سپاری، خرید خدمت، اجاره، مشارکت مدنی، واگذاری و... را اجرایی کرده‌اند.

توضیحات و تفاسیر، بسیاری از کشورهای دنیا از مدل مشارکت عمومی - خصوصی برای اجرای طرح‌های زیرساختی بهره می‌برند. بنابراین جلب مشارکت و سرمایه بخش خصوصی در این حوزه ضرورتی انکارناپذیر است و کشور برای رفتن به این سمت و سوا از این قاعده مستثنی نیست.

معاملات عمومی که دارای ارزش سالانه قریب دو هزار هزار میلیارد تومان (۲ هزار همت) در کشور است، به گواه آمار سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) دارای بیشترین حجم رشوه مبادله‌شده و معادل ۵۷ درصد از کل رشوه‌های دولتی را به خود اختصاص داده است. حساسیت معاملات عمومی تا جایی است که در قانون اساسی کشور ذکر و در فصل مستقلی از قانون محاسبات عمومی کشور تقنین شده است. نخستین ماده این فصل، ضمن تفکیک «موضوع معاملات» از «طرق تشکیل معاملات»، تنها طریق درست تشکیل معاملات عمومی را مناقصه یا مزایده دانسته است. ماده آخر این فصل نیز تصریح کرده است: «تصویب طرق تشکیل معاملات عمومی حتماً باید در مجلس کشور انجام شود» (مؤمنی، ۱۴۰۰)؛ لذا اهمیت و جایگاه این موضوع و لایحه پیشنهادی سال ۱۳۹۷ «مشارکت عمومی - خصوصی» که در فرایند تصویب است و توجه به این نکته که تدقیق در آن، قطعاً از بروز مفاسد کلان اقتصادی جلوگیری نموده و از سویی موجبات رشد و توسعه کشور را فراهم می‌آورد؛ مستلزم شناخت دقیق‌تر از موضوع و واکاوی



جدول ۱: انواع مشارکت‌های بخش خصوصی و عمومی

انواع مشارکت	ویژگی	کاربرد
عملیات و نگهداری	دولت با یک شریک خصوصی قرارداد می‌بندد که عملیات و نگهداری تأسیسات با مالکیت عمومی را برعهده گیرد.	طیف گسترده‌ای از خدمات شهری شامل آب و فاضلاب، از بین بردن مواد زاید، تعمیر و نگهداری جاده‌ها، تعمیر و نگهداری پارکها، امکانات تفریحی، امکانات پارکینگ، سیستم‌های آب و فاضلاب.
طراحی و ساخت	دولت با یک شریک خصوصی برای طراحی و ساخت تأسیساتی که با استانداردها و نیازهای اجرایی دولت محلی مطابقت دارد، قرارداد می‌بندد. هنگامی که این تأسیسات ساخته شد، دولت محلی مالکیت آن را برعهده می‌گیرد و مسئول بهره‌برداری آن می‌شود.	بیشتر زیرساخت‌های عمومی و پروژه‌های ساخت شامل جاده‌ها، بزرگراه‌ها، آب و فاضلاب، سیستم‌های آب و فاضلاب، استخرهای شنا و دیگر امکانات دولتی می‌باشد.
عملیات ترنکی ^۱	دولت بخش مالی پروژه را فراهم می‌کند و برای طراحی، ساخت و راه‌اندازی تأسیسات برای یک مدت‌زمان مشخص با یک شریک خصوصی قرارداد می‌بندد. اهداف اجرایی به‌وسیله بخش دولتی تعیین می‌گردد و شریک دولتی مالکیت تأسیسات را برعهده دارد.	این شکل از مشارکت خصوصی عمومی در جایی قابل اجراست که بخش دولتی منافع زیادی در مالکیت را حفظ می‌کند اما به دنبال نفع بردن از ساخت‌وساز و بهره‌برداری بخش خصوصی از امکانات است. این روش می‌تواند شامل اغلب تأسیسات زیربنایی شامل آب و فاضلاب، استخرهای شنا، ساختمان‌های دولتی باشد.
ساخت اضافه بر تأسیسات عمومی ^۲	شریکی خصوصی تأمین مالی و ساخت امکاناتی اضافه بر تأسیسات عمومی موجود را برعهده می‌گیرد. شریک خصوصی ممکن است بهره‌برداری امکانات اضافه‌شده به تأسیسات را برای مدتی از زمان و یا تا زمانی که سرمایه‌گذاری انجام شده بازگشت شود.	اغلب زیرساخت‌ها و تأسیسات عمومی شامل جاده‌ها، سیستم‌های آب، سیستم‌های فاضلاب، امکانات تفریحی و سرگرمی مانند استخرهای شنا.
اجاره خرید	دولت برای طراحی، تأمین مالی و ساخت تأسیسات با شریک خصوصی قرارداد می‌بندد تا خدمتی عمومی را ارائه کند. شریک خصوصی پس از آن که مالکیت به دولت واگذار شد تأسیسات را برای یک دوره زمانی اجاره می‌کند. این روش وقتی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد که دولت نیاز به تأسیسات و خدمات جدید دارد، اما در موقعیتی نیست که بتواند تأمین مالی آن را برعهده گیرد.	می‌توان برای دارایی‌های سرمایه‌ای مانند ساختمان‌ها، ناوگان وسایل نقلیه، آب و فاضلاب، تجهیزات کامپیوتر، استفاده کرد.
خصوصی‌سازی تدریجی	مالکیت تأسیسات عمومی موجود به شریک خصوصی که در بهبود و گسترش آن امکانات نقش داشته است، انتقال یابد. پس از آن این تأسیسات را شریک خصوصی برای یک دوره مشخصی از زمان که در قرارداد آمده و یا تا زمان بازگشت سرمایه‌گذاری‌اش، مالکیت و بهره‌برداری می‌کند.	این مدل می‌تواند در بیشتر زیرساخت‌ها و تأسیسات عمومی مورد استفاده قرار گیرد، مانند جاده‌ها، سیستم‌های آب، سیستم‌های فاضلاب، امکانات پارکینگ، ساختمان‌های دولتی، فرودگاه‌ها و امکانات تفریحی سرگرمی مانند استخرهای شنا.

کاربرد	ویژگی	انواع مشارکت
بیشتر زیرساخت‌ها و تأسیسات عمومی شامل سیستم‌های آب، سیستم‌های فاضلاب، امکانات پارکینگ، ساختمان‌های دولتی، فرودگاه‌ها، امکانات تفریحی و سرگرمی مانند استخرهای شنا.	شریک خصوصی تأسیسات عمومی را از دولت اجاره و یا می‌خرد و سپس گسترش یا نوسازی در نهایت بهره‌برداری از آن تأسیسات را تحت قراردادی با دولت به سرانجام می‌رساند. انتظار می‌رود شریک خصوصی در گسترش یا بهبود تأسیسات سرمایه‌گذاری کند. این تأسیسات در دوره‌ای مشخص در اختیار شریک خصوصی برای بازگشت سرمایه‌گذاری‌اش قرار می‌گیرد.	اجاره، توسعه، بهره‌برداری یا خرید
بیشتر زیرساخت‌ها و تأسیسات عمومی شامل سیستم‌های آب، سیستم‌های فاضلاب، امکانات پارکینگ، ساختمان‌های دولتی، فرودگاه‌ها، امکانات تفریحی و سرگرمی مانند استخرهای شنا.	دولت با شریکی خصوصی برای تأمین مالی و ساخت تأسیسات قرارداد می‌بندد. زمانی که ساخت به اتمام رسید، شریک خصوصی مالکیت تأسیسات را به دولت انتقال می‌دهد. سپس دولت آن تأسیسات را به شریک خصوصی برای مدتی طولانی اجاره می‌دهد که در آن مدت شریک خصوصی فرصت بازگشت سرمایه‌گذاری‌اش را داشته باشد.	ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT)
بیشتر زیرساخت‌ها و تأسیسات عمومی مانند سیستم‌های آب و فاضلاب، امکانات تفریحی، فرودگاه‌ها، ساختمان‌های عملیاتی و اداری دولت، امکانات پارکینگ، تأسیسات مدیریت ضایعات.	بخش خصوصی فرانشیزی انحصاری برای تأمین مالی، ساخت، بهره‌برداری، حفظ و نگهداری و مدیریت و جمع‌آوری هزینه‌های کاربر برای یک دوره ثابت به دست می‌آورد. پس از پایان یافتن فرانشیز، حق در اختیار دولت قرار می‌گیرد.	ساخت، مالکیت، بهره‌برداری و انتقال (BOOT)
بیشتر زیرساخت‌ها و تأسیسات عمومی از جمله سیستم‌های آب و فاضلاب، امکانات پارکینگ، امکانات تفریحی، فرودگاه‌ها، ساختمان‌های اداری و عملیاتی دولت.	دولت یا مالکیت و مسئولیت تأسیسات موجود را منتقل می‌کند و یا برای ساخت، مالکیت و بهره‌برداری تأسیساتی جدید بادوام با شریک خصوصی قرارداد می‌بندد. تأمین مالی به‌طور کلی با شریک خصوصی است.	ساخت، مالکیت و بهره‌برداری (BOO)

مأخذ: British Columbia, 1999. مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

مشارکت بخش خصوصی در عملیات و نگهداری، طراحی و ساخت، تحویل پروژه به صورت کلید در دست، اجرای طرح توسعه و بهره‌برداری، اجاره خرید، خصوصی‌سازی تدریجی، اجاره، توسعه، بهره‌برداری یا خرید؛ ساخت، انتقال، بهره‌برداری؛ ساخت، مالکیت، بهره‌برداری، انتقال و ساخت، مالکیت و بهره‌برداری از جمله روش‌های مشارکت خصوصی - عمومی در تأمین کالاهای عمومی است. مشارکت عمومی - خصوصی در طیف وسیعی از کالاها و خدمات از تأمین زیرساخت‌ها (نظیر ساخت و توسعه بنادر، احداث بزرگراه‌ها و توسعه شبکه

دولت برای تأمین مالی بخشی از کالاهای عمومی و همچنین برای ارتقای کیفیت آن‌ها می‌تواند از ظرفیت بخش خصوصی استفاده کند. استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، لزوماً به معنای خصوصی‌سازی و انتقال کامل مالکیت و مدیریت نیست. بین مالکیت و مدیریت کاملاً دولتی و مالکیت و مدیریت کاملاً خصوصی طیف وسیعی از حالت‌ها وجود دارد که بخش‌های خصوصی و عمومی می‌توانند با هم در تهیه و تولید کالاهای عمومی و شبه‌عمومی مشارکت کنند. این مشارکت‌ها در قالب قراردادهای مختلف عملیاتی می‌شود.



سرمایه‌گذاری خارجی، تدوین پروژه لایحه «مشارکت عمومی - خصوصی» را در کشور کلید زدند و فرایند تهیه پیش‌نویس با مطالعات تطبیقی تا اواخر سال ۱۳۹۱ به طول انجامید. سیر تاریخی تهیه و تدوین این لایحه نشان می‌دهد پس از ارجاع آن به سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۲، در نهایت با چند سال تأخیر نسخه نهایی در سال ۱۳۹۷ از سوی دولت دوازدهم به مجلس ارسال شد. سپس روال سیر طبیعی بررسی این لایحه با حضور کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر دستگاه‌ها طی شد. لذا به لحاظ قانون‌گذاری و فرایندهای آن، سابقه‌ای بیش از یک قرن را در حوزه معاملات و تدارکات عمومی در کشور شاهد هستیم.

در سال ۲۰۱۷ بانک جهانی در مطالعه‌ای با عنوان «رتبه‌بندی تدارکات عمومی»^۱ با هدف این‌که چقدر بستر حقوقی و قانونی، تعامل میان بخش عمومی و خصوصی را تسهیل می‌نماید، با تعداد ۱۸۰ کشور مورد مطالعه قرار گرفت. این مطالعه در ۶ محور ذیل به بررسی نمره کشورها از ۰ تا ۱۰۰ پرداخته که نزدیکی به ۱۰۰ حاکی از وضعیت مطلوب و نزدیکی به صفر حاکی از ضعف آن محور است. محورها عبارتند از:

- ارزیابی نیاز تا آماده‌سازی پیشنهاد: که توسط بخش عمومی نیازسنجی صورت پذیرفته و پیشنهاد مناقصه یا مزایده اعلام می‌گردد. امتیاز ایران در این محور ۶۰ و ایالات متحده ۹۸ است.

راه‌ها، بنای سدها، طراحی، ساخت و حفظ و نگهداری سیستم آب‌وفاضلاب) تا تأمین خدمات حرفه‌ای در زمینه آموزش و پرورش و بهداشت و درمان قابل استفاده است.

حسب اهمیت موضوع فوق، لازم است سیر قانونی کشور در مورد این موضوع مهم تا رسیدن به لایحه‌ای با عنوان لایحه «مشارکت عمومی - خصوصی» در ادامه بررسی شود.

براساس آمارها و اظهارات مسئولان، بیش از ۸۶ هزار طرح نیمه‌تمام عمرانی در کشور وجود دارد که برای اتمام آن ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان اعتبار برآورد شده است. برای تکمیل این طرح‌ها، بودجه دولت به‌تنهایی کفاف نمی‌دهد و سال‌های سال زمان می‌برد که این طرح‌ها با بودجه دولتی به بهره‌برداری برسد.

۲. مشارکت عمومی - خصوصی: قوانین موجود تا لایحه حاضر

اولین قانون کشور در زمینه مناقصات و مزایده‌ها در سال ۱۲۸۹ توسط مجلس شورای ملی دوم مصوب گردید. سپس قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ مصوب شد و احکام مربوط به مناقصات و تشریفات آن به قانونی دیگر موکول گردید که در سال ۱۳۸۳ این قانون هم مصوب گردید. سال ۱۳۸۸ مسئولان وقت سازمان

متحده ۱۰۰ است (World Bank, 2017,)

(p126-127).

ملاحظه می‌شود قانونی در کشور که در سال ۱۳۸۳ - که چیزی حدود ۱۷ سال پیش مصوب شده - در ارزیابی گزارشی بین‌المللی که حدود ۴ سال پیش توسط مرجع معتبر جهانی^۱ تهیه شده است، از شش محور مطرح شده در گزارش، قانون ایران در این حوزه در ۴ محور شرایط ایدئالی دارد و در برخی محورها مرتقی‌تر از قوانین کشوری مانند ایالات متحده است و این خود یک ظرفیت نهادی بالفعل محسوب می‌گردد.

در قسمت (ب) ماده ۸ آیین‌نامه معاملات دولتی ۱۳۳۴ چنین آمده است که: (در آگهی باید قید شود که اداره مربوطه در رد یا قبول هر یک یا تمام پیشنهادهای مختار است) (آیین‌نامه معاملات دولتی، ۱۳۳۴)؛ یعنی طرف عمومی در رد یا قبول هر یک از طرح‌های بخش خصوصی موضوع مناقصه یا مزایده مختار است. اینجا خود مجرای فساد گسترده بود در اعمال نفوذ و... که در آیین‌نامه اصلاحی پانزده سال بعد از آن بخش دولتی را صرفاً در رد طرح‌ها مختار نموده است.^۲ حدود پنجاه سال بعد از آن نیز امکان شکایت در چارچوب قانون مذکور به پیشنهاددهندگان (بخش خصوصی) به بالاترین مقام مسئول هر دستگاهی که مناقصه را برگزار کرده داده و دستگاه‌ها را موظف کرده ظرف مدت پانزده^۳ روز پاسخ‌گو باشند. این امکان به نوعی یک شیفت پارادایم در این حوزه بود که بستر فساد را به نحو

مشارکت عمومی - خصوصی سازوکاری است که بخش عمومی، دولت و سایر نهادهای حکومتی به منظور تأمین خدمات زیرساختی اعم از آب، فاضلاب، برق، گاز، راه، راه‌آهن، فرودگاه، بندر، فناوری اطلاعات و ارتباطات از ظرفیت‌های بخش خصوصی اعم از دانش، تجربه، منابع مالی و توان فنی و اجرایی استفاده می‌کنند.

- **تسلیم پیشنهاد:** ارائه طرح و پیشنهاد توسط بخش خصوصی به دولت؛ امتیاز ایران در این محور ۷۸ و ایالات متحده ۵۷ است.
- **ارزیابی پیشنهادها:** ارزیابی طرح‌های شرکت‌کننده در مناقصه یا مزایده؛ امتیاز ایران در این محور ۵۷ و ایالات متحده ۵۷ است.
- **محتوا و مدیریت قرارداد تدارکات:** امتیاز ایران در این محور ۷۳ و ایالات متحده ۶۴ است.
- **تضمین انجام تعهدات:** نوع و میزان ضمانت‌های ارائه شده بخش خصوصی به بخش عمومی؛ امتیاز ایران در این محور ۶۲ و ایالات متحده ۵۴ است.
- **پرداخت به تأمین‌کننده:** پرداخت وجوه تعهدشده از سوی بخش عمومی به بخش خصوصی؛ امتیاز ایران در این محور ۳۷ و ایالات

1. World Bank, 2017

۲. بند (۴) ماده (۱۰) آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۷ کمیسیون داری مجلس شورای ملی.

۳. بند (م) ماده (۵) قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۶.

به شدت دارای بندهای قابل تفسیر است و غالباً به تنظیم آیین‌نامه‌های مجزا موکول شده که خود این مسئله مجدداً مجرای فساد را فراخ‌تر می‌سازد. در این راستا می‌توان به مواد ۸، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۲۰، ۲۱، ۲۴، ۲۶، ۲۸ اشاره داشت.

جمع‌بندی و ارائه توصیه‌های سیاستی

معاملات عمومی در ایران و جهان حوزه‌ای به شدت با گردش مالی بالاست؛ بر این اساس و حسب مطالعات صورت‌پذیرفته بین‌المللی و داخلی که اشاره شد، یکی از پرمفسده‌ترین حوزه‌ها در کیک اقتصادی کشورها است. سیر قانونی این حوزه در کشور ما تا سال ۱۳۸۸ حاکی از حرکت از مسیر حاکمیت صرف دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی و اختیار تام ایشان به سمت پاسخ‌گو شدن آنهاست؛ اما متأسفانه در لایحه اخیر مشارکت عمومی - خصوصی به صورت جدی با موضوع تعارض منافع مواجهیم. موضوع مشارکت عمومی - خصوصی در کشور، حتی مغفول‌تر از حوزه معاملات و تدارکات عمومی است.

مجموعاً باید گفت، حسب اهمیت این حوزه، این لایحه نیاز به بازنگری اساسی دارد که باید توسط جمعی از خبرگان و نخبگان این حوزه جهت بستن راه‌های فساد و تعارض جدی منافع، باتوجه به تجربیات اندوخته‌شده تاکنون نسبت به این مهم اقدام گردد. در این راستا توصیه‌های مشخص ذیل مدنظر قرار گیرد:

- بازنگری سیر تاریخی مشارکت عمومی - خصوصی در کشور و جلوگیری از تشدید تضاد

قابل توجهی کاهش داد تا این‌که لایحه مشارکت عمومی - خصوصی با سیر تاریخی که ذکر آن رفت، مطرح شد. در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۹، عده‌ای از نمایندگان خواستار استفاده از اصل ۸۵ قانون اساسی برای نهایی‌شدن لایحه مشارکت عمومی - خصوصی شدند. بدین معنا که بدون قانون‌گذاری در صحن علنی که با حضور تمامی نمایندگان انجام می‌شود، تصویب آن به گروهی یا اعضای کمیسیون عمران سپرده شود. موضوع جایی حساس و پیچیده و فسادانگیز است که مشخص می‌شود ذی‌نفعان، با طراحی دقیق، تصمیم‌گیری درباره انتخاب طرح قابل فروش، قیمت‌گذاری، انتخاب خریدار، شرایط نقد و اقساط به‌عهد شش نفر گذاشته‌اند که انتخاب این افراد هم مفسده‌انگیزه است. اساساً گروه‌های ذی‌نفع یا ذی‌نفوذ از راه سیاست‌گذاری عمومی کسب منفعت و اهداف فردی و سازمانی خود را دنبال می‌کنند.

جلب توجه مسئولان و مقامات به یک مسئله و مجاب کردن آنها در این‌که از اقتدار عمومی باید برای حل آن استفاده شود کارکرد مهمی است که این گروه‌ها در مسائلی که مستقیم بر آنها تأثیر دارد، بیشترین انگیزه و نفع را در پرداختن به این مسائل دارند. باید گفت سازمان برنامه و بودجه علی‌رغم وجود توان و ظرفیت‌های مناسب در این زمینه، متأسفانه حسب عدم به‌کارگیری این ظرفیت‌ها، لایحه بسیار ضعیفی را تدوین نموده است. شاهد بر این مدعی این‌که، پس از سیر تاریخی مناسب قانون‌گذاری در کشور در این زمینه، این لایحه

- مؤمنی، فرشاد؛ کریمی، مرتضی، نشست تخصصی: «لایحه مشارکت عمومی - خصوصی یا پیشنهادی برای تعارض منافع»، اردیبهشت ماه ۱۴۰۰، مؤسسه مطالعات دین و اقتصاد.

- Benchmarking Public Procurement Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies, 2017, World Bank Group.

- Public Private Partnership: A Guide for Local Government, May 1999, British Columbia, Ministry of Municipal Affairs

منافع: استفاده از مستندات و قوانین سابق که حسب گزارشات بین‌المللی در دنیا نیز مترقی است در تدوین لایحه جدید الزامی است. این الزام به‌حدی است که عدم التزام به آن، موضوع تضاد منافع را در این باب تقویت خواهد کرد که به‌نوعی بازگشت به نقاط ابتدایی مانند قسمت (ب) ماده ۸ آیین‌نامه معاملات دولتی ۱۳۳۴ است.

- **عدم موکول کردن لایحه به آیین‌نامه‌های متعدد:** همان‌طور که اشاره شد، حدود یک‌سوم مواد این لایحه، موکول به تنظیم آیین‌نامه‌های مختلف شده است که اجرای کامل و صحیح آن را با مشکل مواجه ساخته و زمینه فساد بیشتر را فراهم می‌کند. اصلاح این قسم موارد، قطعاً باید مدنظر قرار گیرد.

منابع

- آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۷ کمیسیون داریی مجلس شورای ملی.

- قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی.

- لایحه مشارکت عمومی - خصوصی؛ مصوب ۱۳۹۷/۰۹/۱۸ هیئت وزیران، پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

- معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۴)، استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در تأمین کالاهای عمومی مشارکت عمومی - خصوصی.

