



مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی

اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۳۰)

مشارکت عمومی - خصوصی

تیمبیه شده دوره
مشارکت اقتصادی
مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی
۲ تیر ماه ۱۳۹۷

پیشگفتار

به‌منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به‌کارگیری صحیح این موارد در تحلیل - های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش‌رو، بیست و نهمین خروجی این ایده می‌باشد. به‌منظور بهبود نسخه‌های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل research-center@iccim.ir مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی که به‌اختصار PPP^۱ نامیده می‌شود، مکانیزمی است که در آن بخش عمومی (دولت و سایر نهادهای حکومتی) به‌منظور تأمین خدمات زیربنایی (اعم از آب و فاضلاب، حمل‌ونقل، سلامت، آموزش و ...) از ظرفیت‌های بخش خصوصی (اعم از دانش، تجربه و منابع مالی) استفاده می‌کند. به‌بیان‌دیگر، مشارکت عمومی-خصوصی عبارت است از انعقاد موافقت‌نامه‌ای میان دولت یا نهاد دولتی از یک‌سو و بخش خصوصی از سوی دیگر، به‌منظور طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری از دارایی‌ها و یا خدمات عمومی، با سرمایه‌گذاری و یا مدیریت بخش خصوصی، در بازه زمانی مشخص، به صورتی که ریسک‌های فعالیت به‌صورت شفاف میان بخش خصوصی و عمومی تقسیم شود و پرداخت‌های مالی به بخش خصوصی در طول زمان بهره‌برداری از پروژه، از طریق عواید پروژه یا توسط بخش عمومی مصرف‌کننده از خدمات پروژه انجام گیرد.^۲ بر این اساس، در مشارکت عمومی-خصوصی، نقش دولت از سرمایه‌گذاری، اجرا و بهره‌برداری در ارائه خدمات زیربنایی به سیاست‌گذاری و تنظیم‌کننده مقررات و ناظر بر کیفیت و کمیت خدمات ارائه شده، تبدیل می‌شود.^۳

^۱ Public-Private Partnership

^۲ Asma Seffari, 2017

^۳ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۶، ص ۳.

تفاوت قراردادهای PPP با سایر قراردادها

قراردادهای موسوم به مشارکت عمومی - خصوصی با قراردادهایی که دولت‌ها برای توسعه خدمات عمومی و زیربنایی از آن‌ها بهره می‌گیرند، چند تفاوت اساسی دارد.

- قراردادهای PPP تنها باهدف تأمین مالی پروژه انجام نمی‌شود و بهره‌گیری از دیگر ظرفیت‌های بخش خصوصی مانند دانش و تجربه تخصصی، مهارت‌های مدیریتی و انگیزه جهت مصرف بهینه منابع نیز می‌تواند مورد توجه باشد.

- تفاوت قراردادهای PPP با قراردادهای برون‌سپاری و پیمانکاری در میزان ریسک و مسئولیت منتقل شده به بخش خصوصی و همچنین در نحوه پرداخت به او می‌باشد.^۱ به عبارت دیگر، در پروژه‌های مشارکتی هر دو طرف شراکت باید ریسک‌ها را به درستی درک کنند و بر سر نحوه تخصیص ریسک بین خودشان به توافق برسند درحالی‌که، در اجرای پروژه‌ها به روش دولتی و یا پیمانکاری این عامل آنچنان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. همچنین، پرداخت در قراردادهای برون‌سپاری و پیمانکاری براساس حجم عملیات انجام شده^۲ بوده اما در قراردادهای مشارکتی براساس نتایج حاصل شده^۳ می‌باشد. به عنوان مثال در پروژه احداث تصفیه‌خانه فاضلاب در حالت پیمانکاری براساس میزان پیشرفت مستحقات پروژه به پیمانکار پرداخت صورت می‌گیرد (فارغ از اینکه پروژه با چه هزینه یا زمانی تکمیل و به بهره‌برداری برسد) اما در حالت مشارکتی تنها در صورتی که پروژه تکمیل و بهره‌برداری شود و محصول پروژه (پساب) باکیفیت مطلوب عینیت پیدا نماید، بازپرداخت سرمایه بخش خصوصی از محل عواید پروژه یا خرید خدمت بخش عمومی تأمین می‌شود. به بیان دیگر در روش پیمانکاری تکیه بر روی انجام عملیات عمرانی بوده اما در روش مشارکتی تکیه بر روی انجام فعالیت‌های توسعه‌ای و افزایش کمیت و کیفیت ارائه خدمات زیربنایی است.^۴

^۱ عزت‌آبادی‌پور و طاهرپور کلانتری، ۱۳۹۳، ص ۲۶.

^۲ Output

^۳ Outcome

^۴ <https://ppp.mporg.ir>.



- قراردادهای PPP نسبت به قراردادهای ساخت مرسوم روند بسیار طولانی‌تری دارند و به همین دلیل مدیریت روابط بین طرف خصوصی و بخش عمومی، بسیار ضروری به نظر می‌رسد.^۱
 - قراردادهای PPP با خصوصی‌سازی^۲ تفاوت‌های عدیده‌ای دارند؛ چراکه در پروژه‌های مشارکتی، معمولاً مالکیت دارایی‌های فیزیکی (اعم از مستحقات، زمین و...) در اختیار بخش دولتی باقی می‌ماند و یا با فسخ مالکیت به بخش دولتی منتقل می‌شود، لکن در قراردادهای خصوصی‌سازی این دارایی‌ها در مالکیت دائمی بخش خصوصی باقی می‌مانند. از وجهی دیگر، به‌طور معمول، یک طرح مشارکتی، مربوط به ارایه یک خدمت در انحصار دولت توسط بخش خصوصی است. درحالی‌که در اجرای یک برنامه خصوصی‌سازی، ایجاد رقابت در عرضه خدمات مطرح است. همچنین، در یک برنامه مشارکت، دامنه و هزینه خدمات در یک قرارداد معین فی‌مابین بخش‌های عمومی و خصوصی ثابت و قطعی می‌شود، اما در فرآیند خصوصی‌سازی، اگر کنترلی هم بر آن‌ها باشد، در شکل صدور مجوز و یا مقررات تنظیمی است که اجازه تغییر نظامند هزینه را نمی‌دهد و یا اینکه اساساً تعیین این متغیرها به دست نیروهای بازار سپرده می‌شود.^۳
- به‌طور کلی می‌توان قراردادهای PPP را یک روش نوین برای تدارک و اجرای پروژه‌های عمومی و زیربنایی، بر اساس مشارکت دادن تخصص، نوآوری، کارایی و چابکی بخش خصوصی، به‌منظور تسهیل تأمین مالی^۴ پروژه‌ها، ایجاد دید تجاری و سودآوری (که معمولاً در بخش خصوصی وجود دارد) و تسهیم ریسک^۵ بین بخش خصوصی و دولتی، تعریف نمود.

ضرورت به‌کارگیری قراردادهای PPP

هر روز بیش از پیش مشخص می‌شود که دولت‌ها به‌تنهایی قادر به تأمین خدمات عمومی به‌طور کارا نیستند و لازم است با مشارکت سایر بخش‌های جامعه نسبت به تأمین این مهم اقدام کنند. از این‌رو،

^۱ Abdul Quium, 2011.

^۲ Privatization

^۳ ئی.آر.یسکومب، مترجم: محمد آفاقوام، ۱۳۹۲، صص ۲۹-۲۸.

^۴ Finance

^۵ Risk



بهره‌گیری از روش‌های متنوع مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند گامی در راستای همکاری بخش خصوصی با بخش دولتی به منظور تأمین خدمات عمومی محسوب شود. زیرا، رویکرد مشارکتی در اجرای پروژه‌ها بر مبنای درک این نکته است که هر دو بخش عمومی و خصوصی می‌توانند با به اشتراک گذاشتن منابع مالی، دانش و تخصص‌شان به منظور بهبود ارائه خدمات پایه به همه شهروندان، سود ببرند. همچنین، بهره‌مندی از این مشارکت‌ها، به دولت این امکان را می‌دهد که با کاستن از بار مالی تأمین عمومی خدمات به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در حوزه‌های مهم‌تر بپردازد و از توان مدیریت ریسک و نوآوری بخش خصوصی بهره‌مند شود.

تاریخچه به‌کارگیری روش‌های PPP

از ابتدای دهه ۱۹۸۰ میلادی، دولت‌ها با دو نگرانی اساسی مواجه شدند؛ یکی افزایش حجم بدهی‌های بخش عمومی و دیگری ضرورت توسعه تأسیسات زیربنایی بود. این نگرانی‌ها در نهایت منجر به این تصمیم گردید که بخش خصوصی وارد سرمایه‌گذاری در بخش عمومی شود تا از این طریق، از امکانات و تجربیات بخش خصوصی استفاده به عمل آید. برای نمونه در سال ۱۹۹۲، دولت محافظه‌کار جان میجر^۱ در انگلستان، اولین برنامه سازمان‌یافته برای تشویق مشارکت بخش عمومی و خصوصی را با عنوان «ابتکار در تأمین مالی خصوصی»^۲ پایه‌گذاری نمود که این برنامه بر کاهش استقراض از بخش عمومی و توزیع ریسک میان بخش عمومی و خصوصی متمرکز بود. در استرالیا نیز بسیاری از دولت‌های ایالتی برنامه‌هایی برای مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی براساس برنامه «ابتکار در تأمین مالی خصوصی» آغاز کردند.

اگرچه شرکت‌های خصوصی مدت مدیدی در زمینه ارائه خدمات عمومی مشغول به فعالیت بوده‌اند، اما با تعریف علمی از مشارکت عمومی - خصوصی در اوایل دهه ۱۹۹۰، جنبه‌های جدیدی برای مشارکت بخش خصوصی فراهم شد. طی دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ کشورهای بیشتری به استفاده از شیوه یاد شده در ارائه خدمات عمومی روی آوردند. کشورهای استرالیا و انگلیس از جمله کشورهای

¹ John Major

² Private Finance Initiative



پیشرو در این زمینه بودند و کشورهای فرانسه، آلمان، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، کره، پرتغال، اسپانیا، ترکیه، آرژانتین، برزیل، آفریقای جنوبی و... از جمله کشورهایی بودند که در سال ۲۰۰۴ به این جرگه پیوستند. دولت‌ها به دلایل گوناگونی نسبت به به‌کارگیری روش مشارکت‌های عمومی - خصوصی اقدام کردند که از آن جمله می‌توان به بهبود ارزش‌آفرینی برای پول در پروژه‌های ارائه خدمات عمومی یا ایجاد زمینه‌های تأمین مالی از طریق منابع مالی بخش خصوصی اشاره کرد. از آنجایی که بسیاری از دولت‌ها در اواسط دهه ۱۹۹۰ با فشار ناشی از کسری بودجه و افزایش بدهی‌های خود مواجه بودند؛ لذا تمایل بسیاری به استفاده از منابع بخش خصوصی، خصوصاً در تأمین منابع مالی پروژه‌های زیرساختی بزرگ پیدا کردند. طی دهه گذشته، کشورها دریافتند که مشارکت عمومی - خصوصی علاوه بر تأمین منابع طرح‌های زیرساختی، به‌عنوان ابزاری مناسب جهت بهبود ارزش‌آفرینی برای پول محسوب می‌شود. زیرا، براساس مسئولیت هر یک از طرفین عمومی و خصوصی، ریسک‌ها به طرفی که بهتر بتواند آن را مدیریت کند منتقل می‌شود. همچنین، با توجه به مدل‌های مختلف مشارکت عمومی - خصوصی و ویژگی‌های هر یک از این مدل‌ها، درجه تسهیم ریسک و پذیرش مسئولیت توسط هر یک از طرفین متفاوت خواهد بود.^۱

مزایا و معایب استفاده از قراردادهای PPP

باوجوداینکه قراردادهای PPP منافع زیادی در جهت افزایش رفاه جامعه ایجاد می‌کنند. اما، ساختار آن‌ها به‌گونه‌ای است که احتمال بروز برخی معایب در این حوزه را ایجاد می‌کند. در ادامه برخی از عمده‌ترین مزایا و معایب احتمالی این گونه قراردادهای عنوان می‌شود.

مزایا

اهم مزایای استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی عبارت‌اند از:^۲

۱. شتاب بخشیدن به روند اجرای پروژه‌های زیرساختی: تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی معمولاً برای دولت‌ها، به‌ویژه دولت‌های کشورهای در حال توسعه با توجه به کمبود منابع مالی

^۱ ابوالحلاج و همکاران، ۱۳۹۴، صص ۷-۶

^۲ حبیبی باغی، محسن، ۱۳۸۹، ص ۱۱.

در دسترس با دشواری همراه بوده و به شدت زمان‌بر است. مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های زیرساختی با افزایش منابع مالی، از حجم مشکلات مربوط به نارسایی در اعتبارات عمرانی تا حد قابل توجهی می‌کاهد.

۲. ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری در اجرای پروژه‌های: بخش خصوصی به دلیل وجود منافع شخصی تمایل بیشتری در به‌کارگیری روش‌های نوین و فناوری‌های روزآمد دارد که این موضوع به ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری زیرساخت‌ها خواهد انجامید.

۳. افزایش سطح کیفیت خدمات عمومی: نتیجه محور بودن پروژه‌های مشارکتی موجب می‌شود، خدمات عمومی تولید شده توسط بخش خصوصی از کیفیت مورد توافق برخوردار باشد. در عین حال، بهره‌مندی طرف خصوصی از یکپارچگی مدیریت خدمات و مستحقات پروژه و به تبع آن دستیابی به مزایای ناشی از مقیاس^۱، استفاده از فناوری جدید و در نظر گرفتن انواع مشوق‌ها و مجازات‌ها در قراردادهای منعقد شده بین بخش دولتی و بخش خصوصی، افزایش سطح کیفیت خدمات عمومی را به همراه دارد.

۴. تخصیص بهینه ریسک اجرای پروژه‌ها: یکی از مزایای مهم اجرای طرح‌های مشارکتی، تخصیص بهینه ریسک به نحوی است که هزینه آن با توجه به توانایی مدیریت هر یک از شرکای دولتی و یا خصوصی، به حداقل برسد. در واقع، هدف تسهیم ریسک در پروژه‌های مشارکتی، انتقال حداکثر ریسک به طرف مقابل نیست، بلکه هدف کاهش ریسک کل پروژه برای کل شرکاء می‌باشد. همچنین، تخصیص بهینه ریسک به بخش خصوصی باعث افزایش بهره‌وری می‌شود؛ به‌عنوان مثال، انتقال ریسک طراحی و احداث به بخش خصوصی و همچنین این واقعیت که منافع پروژه از زمان بهره‌برداری آن شروع خواهد شد، انگیزه‌های بسیاری را در بخش خصوصی در جهت افزایش سرعت احداث پروژه به وجود می‌آورد.

¹ Economies of Scale



۵. امکان تضمین مدیریت مؤثر و پویا در روند اجرای پروژه‌ها: بخش دولتی به دلیل آنچه که در ادبیات اقتصادی به عدم کارایی مدیریت دولتی^۱ معروف است، تمایل به افزایش هزینه‌ها دارد و کمتر تمایل به مدیریت کارآمد منابع مالی و فیزیکی دارد. حضور بخش خصوصی این امکان را ایجاد می‌کند که مدیریت اجرای پروژه از این موضوع کمتر آسیب ببیند. علاوه بر این حضور بخش خصوصی و رقابت ناشی از این موضوع نیز احتمال افزایش کارایی و بهبود سطح کیفی خدمات زیرساختی را نیز مهیا می‌سازد.

در مجموع، با توجه به مزایای یاد شده در فوق، اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، دستیابی به ارزش کسب شده بیشتر در مقابل منابع صرف شده نسبت به روش‌های متعارف انجام پروژه (تأمین مالی دولتی و خرید خدمات مشاوره و پیمانکاری) را امکان‌پذیر می‌سازد. به عبارت دیگر، برآیند نقش مشارکت بخش خصوصی در جهت افزایش منافع کسب شده (اعم از کاهش هزینه‌ها، افزایش کمیت و کیفیت، انتقال ریسک، افزایش بهره‌وری و...) در پروژه در قالب مفهومی به نام «ارزش آفرینی منابع»^۲ بیان می‌گردد.

معایب

اهم معایب استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی عبارت‌اند از^۳:

^۱ نظریه عدم کارایی مدیریت دولتی یا عدم کارایی X در ادبیات اقتصادی بر این مفهوم تأکید دارد که مدیر دولتی در هزینه‌ای بالاتر از مدیر بخش خصوصی به تولید کالاها و خدمات اشتغال دارد و اگر بازاری در چهارچوب فعالیت‌های بخش خصوصی خود به صورت کارآمد عمل نماید، ورود دولت به این بازار همراه با عدم کارایی خواهد بود. برای مطالعه بیشتر به مقاله «پژویان، جمشید با موضوع کارایی دولت و خصوصی‌سازی» رجوع شود.

^۲ Value for Money

پروژه تنها در صورتی به روش PPP انجام می‌شود که تحلیل‌ها حاکی از دستیابی به ارزش و منافع بیشتر برای دولت باشد. از این رو، دولت به منظور دستیابی بیشترین ارزش خروجی کسب شده به ازای منابع صرف شده در ارائه خدمات عمومی، مقایسه‌ای بین ارزش فعلی پیشنهادات سرمایه‌گذاران با حالتی که پروژه تماماً توسط دولت تأمین مالی و اجرا شود صورت می‌دهد، اگر اجرای پروژه توسط دولت نسبت به روش مشارکتی از هزینه‌پایین‌تری برخوردار باشد، دولت خود اقدام به انجام پروژه زیرساختی می‌کند و اگر اجرای پروژه به صورت مشارکتی از هزینه‌پایین‌تری برخوردار باشد، دولت با برگزاری مناقصه رقابتی، نسبت به انعقاد قرارداد PPP در پروژه‌های زیرساختی اقدام می‌کند.

^۳ Virginiatan, Allen, Overy, 2012.

۱. **نقص در قراردادهای:** ماهیت بلندمدت قراردادهای مشارکتی، فرآیند قرارداد را پیچیده و شرایط را برای پیش‌بینی و تخمین نتایج، مخاطره‌آمیز می‌سازد و از این رو، احتمال بروز رخدادهایی که احتمال آن در قراردادهای پیش‌بینی نشده است را بالا می‌برد.
۲. **تأثیرپذیری پروژه‌های مشارکتی از تحولات سیاسی:** تکمیل شدن و به سرانجام رسیدن پروژه‌های مشارکتی در بلندمدت، به دلیل وقوع مسائل سیاسی در طرف دولتی، می‌تواند زمینه را برای ورشکستگی بخش خصوصی یا برعکس، کسب سودهای نامتعارف ایجاد کند.
۳. **هزینه‌های مبادلاتی بالاتر:** تعدد طرفین درگیر در این پروژه‌ها، نه تنها ماهیت این نوع قراردادها را پیچیده‌تر می‌سازد، بلکه در این پروژه‌ها هزینه معاملات و تراکنش‌ها نسبت به قراردادهای مرسوم نیز بالاتر می‌رود. به عنوان مثال، دو طرف بخش عمومی و خصوصی به‌طور جداگانه‌ای از خدمات مشاوره‌ای و کارشناسی استفاده می‌کنند، که این هزینه علاوه بر هزینه کارشناسی نهاد نظارت‌کننده دولتی است.
۴. **هزینه تأمین مالی بالاتر:** تأمین وام توسط طرف خصوصی پرهزینه‌تر از طرف دولتی است. زیرا، وام‌دهندگان، ریسک وام به بخش خصوصی را نسبت به بخش دولتی بالاتر برآورد می‌کنند. این ارزش‌گذاری متمایز ریسک توسط بازارهای مالی به‌ویژه در مقایسه با تأمین مالی بودجه دولتی به روش‌های سنتی، منجر به هزینه‌های بیشتر تأمین مالی در طرح‌های مشارکتی می‌شود.

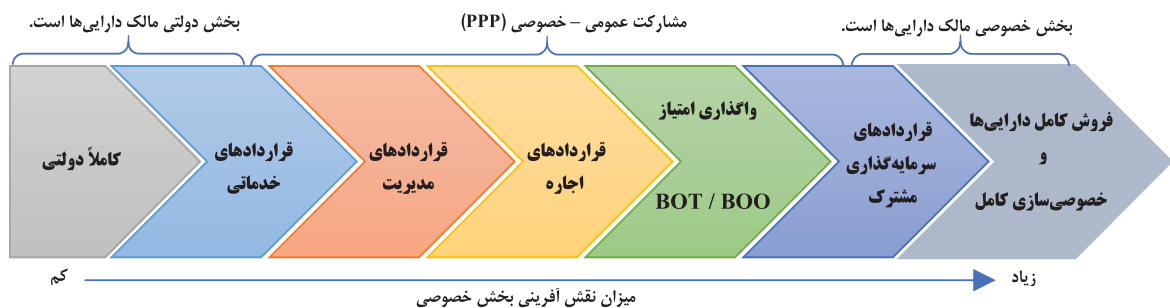
انواع روش‌های اجرای پروژه‌های PPP

روش‌های انجام پروژه می‌تواند در طیف گسترده‌ای از انواع الگوها (بسته به وضعیت مالکیت، نحوه تقسیم مسئولیت و ریسک‌ها) قرار گیرد. نمودار شماره ۱، روش‌های گوناگون اجرای پروژه‌ها را نشان می‌دهد. با توجه به نمودار مشاهده می‌شود، اجرای پروژه به روش مشارکتی، مابین الگوی کاملاً دولتی و الگوی کاملاً خصوصی قرار داشته و بسته به میزان نقش‌آفرینی بخش خصوصی، مسئولیت‌ها و وظایف او در پروژه (اعم از مدیریت، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره‌برداری)، تعیین می‌شود.



براساس اطلاعات ارائه شده در نمودار شماره (۱) ملاحظه می‌شود، میزان مشارکت و تقبل ریسک توسط بخش خصوصی، با حرکت از قراردادهای خدماتی به سمت قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک^۱، افزایش می‌یابد^۲. چراکه، در قراردادهای خدماتی، زیرساخت‌ها توسط بخش عمومی تأمین و یا احداث می‌شود و تنها بخش بهره‌برداری از زیرساخت‌ها از طریق مزایده برای یک دوره معین به بخش خصوصی برون‌سپاری می‌شود. در حالی که در قراردادهای مدیریتی، خدمات واگذار شده به‌طرف خصوصی گسترش داده می‌شود. اما، همچنان تعهد نهایی برای ارائه خدمات بر عهده بخش عمومی باقی می‌ماند، اما مدیریت نظارتی روزانه و اداره سیستم به پیمانکار یا شریک خصوصی واگذار می‌شود. به همین ترتیب، در قراردادهای اجاره‌ای، بخش خصوصی با پرداخت اجاره بهایی ثابت به بخش عمومی برای خود جریان درآمدی ایجاد می‌نماید. در واقع، شریک بخش خصوصی مسئول کلیه امور خدماتی می‌شود و متعهد می‌گردد که دارایی‌های بخش عمومی را به‌خوبی مدیریت نماید.

نمودار ۱- طیف قراردادهای پروژه‌های PPP



در حالی که، در قراردادهای اعطای امتیاز، مسئولیت ارائه تمام و کمال خدمات و وظایف، شامل بهره‌برداری، نگهداری، مدیریت، احداث و نوسازی سیستم را به بخش خصوصی واگذار می‌کند و لذا، در این قراردادها بخش خصوصی مسئول تأمین دارایی‌ها می‌گردد، اما باید توجه داشت که در قراردادهای اعطای امتیاز، مالکیت دارایی حتی در دوره قرارداد در اختیار بخش عمومی باقی می‌ماند. در قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و واگذاری (BOT)^۳، طرحی با مجوز دولت توسط یک شرکت خصوصی انجام

^۱ Joint Venture

^۲ فرجی کلاریجانی و جلالی، ۱۳۹۷.

^۳ Build Operate Transfer



می‌شود و پس از ساخت برای مدتی معین مورد بهره‌برداری آن شرکت قرار می‌گیرد و بعد از انقضای مدت بهره‌برداری، طرح به دولت منتقل می‌شود. قراردادهای ساخت، مالکیت و بهره‌برداری (BOO)، بخش خصوصی پس از ساخت طرح، مالک آن بوده و می‌تواند به‌طور نامحدود از آن بهره‌برداری کند و تعهدی به انتقال مالکیت طرح به دولت بعد از مدت معین ندارد. قراردادهای سرمایه‌گذاری مشترک نیز به‌عنوان جایگزینی برای خصوصی‌سازی کامل محسوب می‌شوند. زیرا، زیرساخت‌ها به‌طور مشترک تحت مالکیت بخش عمومی و خصوصی قرار داشته و توسط هر دو بخش بهره‌برداری می‌شوند.

فرایند اجرایی پروژه‌های PPP

سازوکار اجرایی پروژه‌های PPP به سیستم دولت و چهارچوب قانونی حاکم بر پروژه‌های مشارکتی بستگی دارد. از آنجاکه این عناصر در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت می‌باشند، سازوکار اجرایی نیز در کشورهای مختلف، باهم فرق دارد. به‌طور معمول، برای مدیریت فرآیند اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، یک نهاد دولتی در قالب واحد یا کمیته PPP در سطوح ملی (و ایالتی در ساختار فدرال)، تشکیل می‌شود. این واحد در گام اول باید تعیین کند که کدامیک از پروژه‌ها توسط بخش دولتی و کدامیک به‌صورت مشارکتی با بخش خصوصی اجرا شوند. برای این منظور واحد PPP ابتدا، مطالعات امکان‌سنجی اولیه (یعنی بررسی اصول فنی و مالی پروژه، مانند انتخاب مکان، شناسایی ریسک‌های قانونی، مالی و محیطی، طراحی و حالت‌های ممکن برای پیاده‌سازی، درآمدزایی و تأمین مالی) انجام می‌دهد و درنهایت، با بررسی نرخ بازده درونی مالی^۲ پیش‌بینی شده، نرخ بازده درونی اقتصادی^۳ و آثار زیست‌محیطی و اجتماعی نسبت به اجرای پروژه‌ها به‌صورت مشارکتی با بخش خصوصی تصمیم‌گیری می‌کند.

^۱ Build Operate Owner

^۲ نرخ بازده درونی مالی؛ نرخ تنزیلی است که با به‌کارگیری این نرخ، ارزش فعلی جریان درآمدهای آتی با سرمایه‌گذاری اولیه برابر می‌شود.

^۳ نرخ بازده درونی اقتصادی؛ نرخ بازده درونی پروژه پس از به حساب آوردن آثار خارجی (مانند هزینه‌ها و منافع اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی). این در حالی است که چنین هزینه‌ها و منافع در محاسبات نرخ بازده درونی مالی در نظر گرفته نمی‌شود.



در صورتی که تصمیم اتخاذی مبنی به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به شیوه مشارکتی باشد، نیاز است مدیر پروژه و تیم پروژه به منظور آماده‌سازی پروژه به روش مشارکتی تشکیل شوند. تیم پروژه علاوه بر افراد متخصص، باید وجوه کافی برای به‌کارگیری مشاوران، اقدام‌های بازاریابی و سایر فعالیت‌های کلیدی به منظور آماده‌سازی پروژه را در اختیار داشته باشد. از این رو، آماده‌سازی یک پروژه PPP زمان زیادی می‌برد و باید مورد توجه متخصصان قرار گیرد تا ریسک و تأمین اعتبار به صورت مناسب مدیریت شوند. زیرا، سرمایه‌گذاران تنها زمانی دست به انتخاب می‌زنند، که روند اجرایی پروژه مورد نظر دارای شفافیت بوده، به خوبی آماده‌سازی شود و دولت نیز متعهد به حمایت از آن پروژه‌ها باشد. همچنین، انتشار مستندات شفاف و مطابق با استاندارد بازار می‌تواند باعث جذب مناقصه‌کنندگان قوی‌تر به پروژه شود. بر این اساس، مرحله آماده‌سازی از اهمیت ویژه‌ای در فرآیند اجرای پروژه‌های مشارکتی برخوردار است. زیرا، کل فرآیندهای مربوط به تدارک PPP، زمان و پول زیادی می‌طلبد و هر دو عامل مورد اشاره، در صورتی که مرحله آماده‌سازی انجام نشده یا به صورت ناقص انجام شود، هدر خواهند رفت. از این رو، اقدام‌های صورت گرفته در طول مرحله آماده‌سازی، زمان و پول قابل توجهی را در فرآیندهای بعدی حفظ و ذخیره خواهد کرد.

روند اجرایی پروژه بعد از اتمام مرحله آماده‌سازی، وارد فرآیند مناقصه می‌شود. به طور معمول فرآیند مناقصه، هم برای شرکت‌کنندگان در مناقصه و هم برای واگذارکننده، زمان‌بر و هزینه‌بر است. به منظور مدیریت هزینه و زمان، واگذارکننده می‌تواند ارزیابی اولیه‌ای از طرف‌هایی که احتمال بیشتری برای موفقیت در مناقصه را دارند، انجام دهد و تنها افراد واجد شرایط را به شرکت در مناقصه دعوت کند. بعد از تعیین افراد واجد شرایط، واگذارکننده پروژه اسناد و مدارک مناقصه را (شامل اسناد پروژه و مشخصات فنی) در اختیار مناقصه‌گران قرار می‌دهد. نوع داده‌ها و ماهیت مشخصات فنی ارائه شده تا حد بسیار زیادی وابسته به راه‌حل فنی انتخابی توسط واگذارکننده و میزان مسؤلیت مناقصه‌کنندگان در قبال طراحی امور مربوطه است. به طور معمول گفته می‌شود که هرچه منابع بیشتری در آماده‌سازی پروژه سرمایه‌گذاری شود، اطلاعات باکیفیت‌تری برای مناقصه‌کنندگان حاصل می‌شود که آن نیز به نوبه خود باعث تشویق رقابت و نوآوری بیشتر می‌گردد و از این رو، کیفیت پیشنهادهای ارائه شده افزایش می‌یابد. سپس، مناقصه‌گران به ارزیابی امکان‌پذیری پروژه می‌پردازند و راهکارهای فنی و



پیشنهاد‌های مالی خود را ارائه می‌کنند. به منظور ارزش‌آفرینی پول و معرفی پروژه‌های قابل قبول برای بانک، واگذارکننده از مناقصه‌گران دعوت می‌کند تا نقطه نظرات خود را ارائه کنند.

نمودار ۲- فرآیند اجرایی PPP



از این رو، فرآیند درک دغدغه‌های شرکت‌کنندگان در مناقصه می‌تواند شامل ردوبدل کردن نظرات مکتوب، برگزاری کنفرانس بین مناقصه‌گران، دیدار وام‌دهندگان و بحث و گفتگو میان مشاوران صورت پذیرد. پس از تکمیل بحث و تبادل نظر، پیشنهادها دریافت می‌شود، در ادامه واگذارکننده به ارزیابی پیشنهادها می‌پردازد و مناقصه‌گر ارجح را انتخاب می‌کند. در ادامه، واگذارکننده در مورد هر مسأله ناتمام از اسناد پروژه با پیشنهاددهنده برگزیده مذاکره می‌کند، ترکیب تجاری و مالی را نهایی، پروژه را واگذار و به‌طور معمول قرارداد اعطای امتیاز و سایر قراردادهای کلیدی مربوط به شرایط اولیه را امضا می‌کند.^۱

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، ایجاد و توسعه یک پروژه PPP، ماهیتاً کاری پیچیده است که معمولاً برای پروژه‌هایی که توسط بخش دولتی اجرا می‌شود، مورد نیاز نیست. از این رو، موفقیت پروژه‌های

^۱ دلمون، ۱۹۶۶، صص ۴۵-۴۳.



PPP، به توانایی بخش دولتی در شناسایی، مذاکره، تدارک و مدیریت پروژه‌های مناسب در یک فرآیند شفاف بستگی دارد. همچنین، هماهنگی‌های اجرایی، یکی دیگر از موضوعات مهم در اجرای پروژه-های مشارکتی است. معمولاً سازمان‌ها و نهادهای متعددی در فرآیند اجرای پروژه نقش دارند؛ به‌عنوان مثال، صدور گواهی‌ها و مجوزها مستلزم اقدامات سازمان‌های دولتی متفاوتی در سطوح مختلف است. بنابراین ایجاد یک سازوکار رسمی برای هماهنگی اقدامات سازمان‌های مسئول در اجرای پروژه براساس الزامات قانونی و ریگولاتوری به‌منظور تسهیل فرآیند اجرایی پروژه‌های مشارکتی ضروری به نظر می‌رسد.^۱

الزامات اجرای موفق قراردادهای PPP

بررسی ادبیات نظری^۲ موجود در رابطه با مجموعه شرایطی که موجب می‌شود تا بخش خصوصی عملکرد موفق‌تری در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی داشته باشد، به محیا بودن مجموعه‌ای از بسترهای نهادی، قانونی و مالی در راستای توانمندسازی و حمایت از بخش خصوصی تأکید دارد. به‌عنوان نمونه، دلمون (۱۹۶۶)^۳، مجموعه‌ای از شرایط که نیاز است تا مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی به‌طور موفق انجام شود، در قالب نمودار شماره (۳)، صورت‌بندی نظری کرده است. دلمون استدلال می‌کند که به‌منظور موفقیت در مشارکت عمومی - خصوصی، مجموعه‌ای از شرایط در سه سطح باید ایجاد شود.

به اعتقاد او، در سطح اول (مستطیل بیرونی)، مسائل کلان حاکم بر مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها (همچون: شرایط نهادی حاکم [اراده سیاسی، قانونی و ریگولاتوری]، چگونگی انتخاب پروژه، چگونگی تأمین مالی و چگونگی امکان‌پذیری مالی پروژه و تخصیص ریسک) باید در راستای توسعه مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها ساماندهی شود. در سطح دوم (مستطیل میانی) عوامل مشارکت‌کننده کلیدی (شامل: نهادهای عمومی و

^۱ دژبان‌خان، آذرخش و مالکی، ۱۳۹۴، ص ۷.

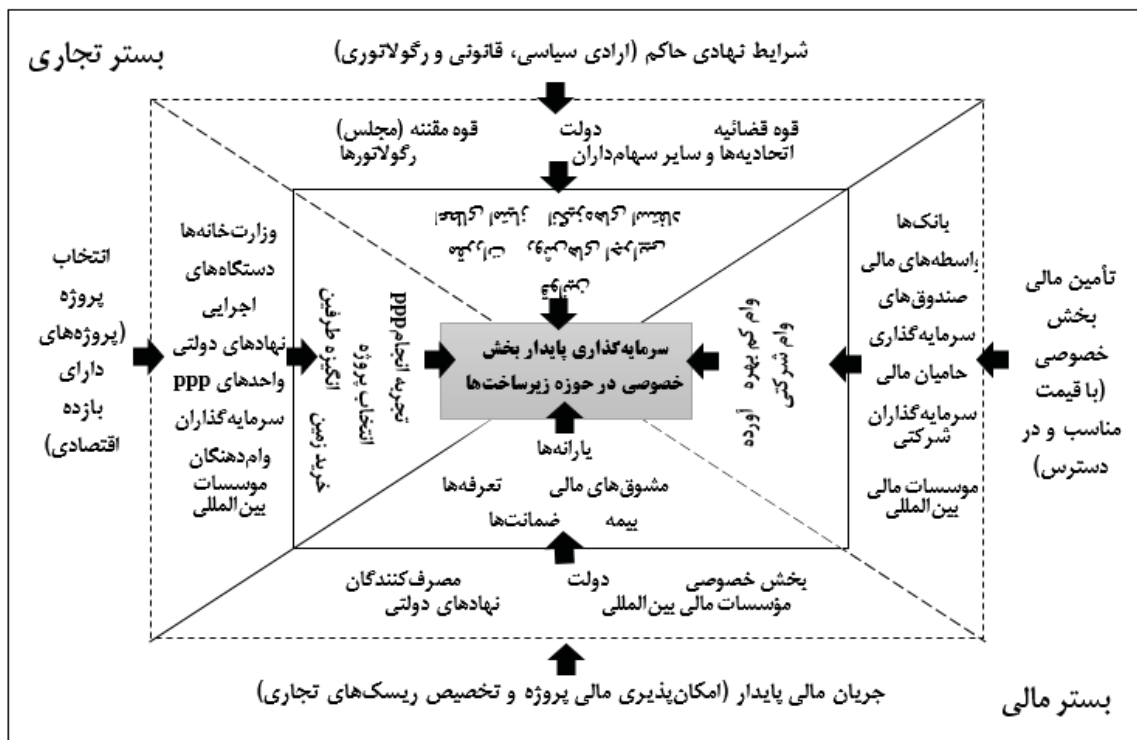
^۲ در این رابطه می‌توان به مطالعات انجام گرفته توسط دلمون (۱۹۶۶)، دژبان‌خان، آذرخش و مالکی (۱۳۹۴)، محمدی دوست (۱۳۹۱) اشاره کرد.

^۳ Delmon, 1966.



خصوصی، وام‌دهندگان، مؤسسات بین‌المللی مالی، حامیان مالی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، واحدهای PPP) و اثرگذار بر ورود بخش خصوصی در عرصه زیرساخت‌های مشارکتی باید وجود داشته یا ایجاد شوند.

نمودار ۳- شرایط اجرای موفق مشارکت عمومی - خصوصی



مأخذ: دلمون، ۱۹۶۶، ص ۳۴.

در سطح سوم (مستطیل داخلی) مجموعه‌ای از ابزارها و سازوکارهای شفاف، به‌منظور جذاب نمودن پروژه‌های زیرساختی برای مشارکت بخش خصوصی (همچون: روش انتخاب پروژه، تجربه انجام PPP، خرید زمین، قوانین و مقررات، اعطای امتیاز، انواع وام‌ها، یارانه‌ها، بیمه و ضمانت‌ها) پیش‌بینی و در نظر گرفته شود. البته دلمون در این رابطه توضیح می‌دهد که این نمودار فهرست کاملی از همه ابزارهای مورد نیاز به‌منظور جذاب نمودن پروژه‌های زیرساختی برای بخش خصوصی را شامل نمی‌شود و طرفین پروژه باید راهکارهای خلاقانه‌ای را برای چالش‌هایی که پروژه‌های مختلف با آن روبرو هستند، پیدا کنند.

تجربه برخی از کشورها در خصوص PPP

با توجه به مراتب یادشده، به منظور دستیابی به تصویری شفاف از ساختارها و الزام‌های مورد نیاز برای اجرای موفق و کارآمد قراردادهای PPP در ادامه تجربه دو کشور کره جنوبی و هند به عنوان کشورهای پیشرو در مشارکت عمومی و خصوصی در سطح کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

کره جنوبی

رشد سریع صنعتی شدن و رشد اقتصادی متکی بر صادرات در کره جنوبی تا اوایل دهه ۱۹۹۰، با سرمایه‌گذاری کافی در امور زیربنایی همراه نبود. قانون تشویق سرمایه خصوصی^۱ سال ۱۹۹۴، اولین تلاش این کشور برای وارد کردن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی جهت پوشاندن شکاف مذکور از طریق استفاده از قراردادهای واگذاری «حق‌الامتياز» بود. با این وجود، پیشرفت در این زمینه به علت قرار دادن بیش از حد ریسک بر عهده بخش خصوصی، در این کشور بسیار محدود و با اجرای ۷ پروژه (بدون جاده‌سازی) آغاز گردید که با بحران مالی آسیایی در سال ۱۹۹۷ و کنترل اقتصادی تحمیلی توسط صندوق بین‌المللی پول^۲ مواجه شد. در سال ۱۹۹۹ و با تصویب قانون مشارکت خصوصی در امور زیربنایی^۳، فرآیند استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در کره مجدداً آغاز شد و این قانون به همراه اصلاحاتی، پایه‌های برنامه مشارکت خصوصی در امور زیربنایی را فراهم کرد^۴. به موجب این قانون، دولت باید برنامه سالانه مربوط به قانون فوق‌الذکر را تنظیم کند به نحوی که سطح مورد انتظار سرمایه‌گذار خصوصی برای هر پروژه در این برنامه مشخص شده باشد (هدف از این کار ایجاد اطمینان نسبت به اتخاذ یک رویکرد هماهنگ ملی در قبال مشارکت در امور زیربنایی می‌باشد). همچنین، این قانون اجرای پروژه‌های پیش‌بینی نشده در برنامه، که توسط بخش خصوصی پیشنهاد می‌شوند را نیز تشویق می‌کند. از وجهی

^۱ Private Capital Inducement PCI

^۲ International Monetary Fund IMF

^۳ Private Participation in Infrastructure Act PPIACT

^۴ آقا قوام، محمد (۱۳۹۲)، ص ۸۵



دیگر، در کشور کره جنوبی، قانون مشارکت عمومی - خصوصی نسبت به قوانین دیگر ارجحیت دارد. این قانون پروژه‌های مشارکتی را از قوانین سخت دولتی در حوزه مدیریت دارایی‌های ملی استثنا کرده و به «شرکت ناقل»^۱ اجازه می‌دهد نقش دستگاه اجرایی^۲ را ایفا نماید.

محیط سیاست‌گذاری و تدارک پروژه‌های مشارکتی در کره جنوبی

ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و تدارک پروژه‌های زیرساختی مشارکتی در کره جنوبی، گویای عملکرد موفق‌تر این کشور، نسبت به متوسط کشورهای توسعه‌یافته است. از این رو، کشور کره جنوبی، دارای محیط سیاست‌گذاری کارآمد به‌منظور اجرای پروژه‌های زیرساختی مشارکتی می‌باشد و مساعد بودن محیط سیاست‌گذاری در این کشور، به‌عنوان عاملی مؤثر به‌منظور ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت‌های زیرساختی به‌صورت مشارکتی محسوب می‌شود.

نمودار ۴- محیط سیاست‌گذاری و تدارک PPP در کره جنوبی



Source: InfraCompass Country Appendix (2016)

¹ Special Purpose Company

² Competent Authority



ابتکارات دولت کره به منظور جذاب نمودن PPP

دولت کره به منظور توسعه بازار پروژه‌های زیرساختی مشارکتی، سیاست‌های متنوعی را اجرا کرده است که می‌تواند تأمین مالی زیرساخت را تسهیل نماید و قراردادهای مشارکتی را برای بخش خصوصی جذاب کند.^۱ در این زمینه می‌توان به انواع حمایت‌های مالی از قبیل اعطای یارانه‌های ساختمانی، جبران هزینه‌های پیشنهاد^۲ و مشوق‌های مالیاتی اشاره کرد.

علاوه بر سیاست‌های حمایتی مورد اشاره، یکی از برنامه‌های مؤثر به منظور ترغیب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در کشور کره جنوبی، اجرای سیاست تضمین حداقل درآمد^۳ و آزادسازی درآمدهای اضافی^۴ از سال ۱۹۹۵ می‌باشد.^۵ به موجب این سیاست طرف بخش عمومی تا ۹۰ درصد درآمدهای پیش‌بینی شده در موافقتنامه را تضمین می‌کند. البته اصلاحیه قانون مربوط به مشارکت بخش خصوصی در امور زیربنایی، مصوب سال ۲۰۰۵، نسبت مذکور را به ۷۵ درصد برای ۵ سال اول و ۶۵ درصد برای ۵ سال بعد و عدم هرگونه تضمین بعد از آن تغییر داده است. همچنین، برای حالتی که درآمد واقعی حاصل از سرمایه‌گذاری بالاتر از ۱۱۰ تا ۱۴۰ درصد درآمد پیش‌بینی شده در موافقتنامه باشد، دولت کره سیستم آزادسازی درآمد اضافی را به کار می‌برد. براساس این روش درآمد اضافی مطابق با نسبت تعیین شده بین دو طرف (سرمایه‌گذار خصوصی و دولت) تقسیم می‌شود.

شایان توجه است که دولت کره در سال ۲۰۰۹ برنامه تضمین حداقل درآمد را هم‌زمان با معرفی ساختار جدید تسهیم ریسک برای پروژه‌های مشارکتی لغو کرد. در ساختار جدید تسهیم ریسک، دولت در ریسک سرمایه‌گذاری سهیم شده و حداقل سود سرمایه‌گذاری را براساس هزینه دوره

^۱ Hyung Kim., Jay (2013), Pp 34-43.

^۲ دولت کره به منظور حداکثرسازی خلاقیت و کارایی بخش خصوصی و برگزاری مناقصه‌های رقابتی، براساس قانون مشارکت عمومی - خصوصی، بخشی از هزینه‌های ارائه پیشنهاد را برای پیشنهاددهندگان ناکام در مناقصه براساس نسبتی از هزینه طراحی اولیه طرح پیشنهاد شده، جبران می‌کند.

^۳ Minimum Revenue Guarantee

^۴ Redemption of Excess Revenue

^۵ سیستم تضمین حداقل درآمد روشی است برای اینکه ریسک درآمد پیش‌بینی شده بین سرمایه‌گذار و سرمایه‌پذیر به اشتراک گذاشته شود.



ساخت پروژه و نرخ بهره اوراق بهادار دولتی تضمین می‌نماید. درحالی که در روش تضمین حداقل درآمد، دولت کره ابتدا یک پیش‌بینی از درآمد سالانه انجام می‌داد، اگر درآمد واقعی سرمایه‌گذار خصوصی، از یک آستانه تعیین شده کمتر بود، مابه‌التفاوت درآمد از سوی دولت پرداخت می‌شد. بر این اساس سیاست جدید اتخاذ شده توسط دولت کره، هزینه پایه مشارکت‌کننده خصوصی را جبران می‌کند، ریسک سرمایه‌گذاری را برای مشارکت‌کنندگان خصوصی کاهش می‌دهد و انگیزه کسب سود را برای بخش خصوصی افزایش می‌دهد. البته باید خاطر نشان ساخت که، پروژه‌های تحت پوشش ساختار جدید ریسک، پروژه‌های مورد درخواست دولت با مزایای قابل توجه عمومی است. در ساختار جدید به اشتراک‌گذاری ریسک، دولت کره نسبتی از ریسک سرمایه‌گذار خصوصی را تقبل می‌کند که این نسبت محدود به هزینه‌های دولتی پروژه است (اگر پروژه به‌صورت دولتی تأمین مالی شده باشد). از این رو، در روش جدید تضمین ریسک، پرداخت دولت براساس جبران میزان کسری درآمد عملیاتی واقعی، نسبت به سهم ریسک‌های سرمایه‌گذار بخش خصوصی (مابه‌التفاوت بین درآمد عملیاتی واقعی و سهم ریسک بخش خصوصی) صورت می‌گیرد و در زمانی که درآمد عملیاتی واقعی فراتر از ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باشد، یارانه‌های دولتی براساس میزانی که قبلاً پرداخته شده، برگشت داده می‌شود. همچنین، دولت کره در روش جدید تضمین ریسک، تنها زمانی به سرمایه‌گذار بخش خصوصی، معادل مابه‌التفاوت بین درآمد عملیاتی واقعی و سهم ریسک بخش خصوصی را پرداخت می‌کند که درآمد عملیاتی واقعی بیش از ۵۰ درصد ریسک سرمایه‌گذاری باشد.

هند

مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های کشور هند موضوع جدیدی نیست. به‌عنوان مثال، در سال ۱۹۴۷ قبل از استقلال هند، ۶۵ درصد از تولید برق توسط شرکت‌های خصوصی انجام می‌گرفت، اما بعد از استقلال از بریتانیا، بخش خصوصی از تأمین زیرساخت‌ها به حاشیه رانده شد و در اکثر موارد مشارکت بخش خصوصی تنها به فعالیت‌های پیمانکاری محدود شد تا اینکه در سال ۱۹۹۱ دولت هند اصلاحاتی را برای کاهش مداخله دولت در اقتصاد و مشارکت بیشتر بخش خصوصی در پیش گرفت و این سیاست در نهایت اجرای پروژه‌ها به

روش PPP تسهیل کرد. بر این اساس برخی از اقتصاددان‌ها معتقد هستند که رشد اقتصادی بالای کشور هند بعد از سال ۱۹۹۱، نشأت گرفته از تغییر سیاست دولت است. رفتن به سوی اقتصاد باز با اتکای بیشتر به قدرت بازار، ایفای نقش پررنگ‌تر بخش خصوصی که شامل سرمایه‌گذاری خارجی نیز است و بازنگری در دولت از مصادیق این اصلاحات عمده است.^۱

درواقع، دولت هند به‌منظور دستیابی به درجات بالاتری از رشد اقتصادی، وجود زیرساخت‌های باکیفیت را ضروری دانسته و بر همین اساس، اجرای پروژه‌های زیرساختی به روش مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی را به‌عنوان روش ارجح از لحاظ اجرایی و عملیاتی اعلام کرد. این رویکرد نیز مزیت‌های بسیاری را برای دولت هند از لحاظ ارتقای توان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، عرضه کارشناسان متخصص، بهره‌مندی از فناوری‌های کاهش‌دهنده هزینه‌ها و افزایش کارایی در اجرا و نگهداری پروژه‌های زیرساختی ایجاد کرد.^۲

محیط سیاست‌گذاری و تدارک پروژه‌های مشارکتی در هند

ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و وضعیت تدارک پروژه‌های زیرساختی مشارکتی در هند گویای آن است که این کشور، نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق‌تر عمل کرده است، هرچند در سطح جهان و در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته، عملکرد کارآمدتر هند در اجرای پروژه‌های مشارکتی نیازمند نوآوری‌های نهادی، قانونی و تنظیمی در این حوزه است.

براساس نمودار شماره (۵) مشاهده می‌شود، عملکرد هند در دو شاخص چهارچوب تنظیمی و فرآیند اخذ مجوز دارای ضعف‌های اساسی است. درواقع، بسترهای قانونی هند به‌طور جدی نیازمند اصلاحات قانونی و نهادی از جمله وجود نهاد نظارتی قدرتمند و مستقل و وجود مکانیسم‌های حل اختلاف و... است.

^۱ کیانپور و رضایی از ندریانی (۱۳۹۵)، ص ۴۶.

^۲ Unit, E. I. (2014), P 31.



نمودار ۵- محیط سیاست‌گذاری و تدارک PPP در هند



Source: InfraCompass Country Appendix (2016)

ابتکارات دولت هند به منظور جذاب نمودن PPP

- مجموعه سیاست‌های اصلی و ابتکارات سازمانی که دولت هند به منظور جذاب نمودن مشارکت عمومی - خصوصی در دستور کار قرار داده، عبارت است از:
- ایجاد اتاق فکر PPP در وزارت اقتصاد هند، این سازمان به دستگاه‌ها، وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت با خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها دارند، مشاوره‌های فنی و تخصص ارائه می‌دهد.
- استانداردسازی قراردادهای PPP (به‌عنوان مثال، الگوی توافق نهایی اعطای امتیاز ویژه تدوین شده است و در آن شرایط استاندارد مربوط به طرف‌های مسئول، ریسک‌ها، تعهدات



گروهی، ضمانت‌های مربوطه و همچنین کیفیت خدمات و استانداردهای مربوط به عملکرد، تدوین شده است)^۱.

- دولت هند به منظور تأمین نیروی کار کافی، دارای مهارت مناسب و مورد نیاز در بخش‌های مختلف اجرای پروژه‌های PPP، شرکت توسعه مهارت ملی^۲ را ایجاد کرد. این شرکت به طور فعال در ایجاد مؤسسات آموزش عالی با کیفیت بالا و در تعامل با بخش صنعت نقش آفرینی می‌کند و با ارائه انواع آموزش‌ها و مشاوره‌های فنی - تخصصی در سطح استانداردهای بین‌المللی، سعی در توانمندسازی فعالان اقتصادی به منظور مشارکت کارآمد در انواع مدل‌های PPP را دارد. همچنین این شرکت از کارآفرینانی که بر روی مدل‌های کسب‌وکار نوآورانه کار می‌کنند، حمایت و پشتیبانی می‌کند^۳.

- وبگاهی با عنوان WWW.PPPinindia.com به طور خاص به PPP اختصاص یافته است تا با عنوان بازار مجازی پروژه‌های مشارکتی خدمات ارائه کند.

علاوه بر ایجاد یک چارچوب سیاستی، دولت هند با ایجاد ابتکارات مالی به منظور ایجاد انگیزه در راستای هر چه بیشتر مشارکت با بخش خصوصی اقدام کرده است. برخی از مهم‌ترین ابتکارات نظارتی و مالی دولت هند در جذاب نمودن پروژه‌های زیربنایی عبارت است از:

- دولت هند در راستای بهره‌مندی از منابع مالی خارجی و به منظور کاهش ضوابط و قوانین در ارائه وام‌های خارجی به شرکت‌های زیرساختی، با بانک مرکزی اروپا وارد مذاکره شده است. این اقدام دولت، تسهیل دریافت وام و دستیابی به حمایت‌های مالی بیشتری از بازارهای بین‌المللی را برای شرکت‌های زیرساختی به ارمغان آورده است.

- دولت هند به منظور جذاب نمودن پروژه‌های زیرساختی که آثار مثبت توسعه‌ای و اجتماعی دارند اما از نظر بخش خصوصی سودآور محسوب نمی‌شوند، تأمین مالی فاصله سودهی پروژه (VGF)^۴ را در دستور کار قرار داده است. در این روش ۴۰ درصد از کل هزینه‌های

^۱ خالصی، ۱۳۹۴، صص ۲۷-۲۵.

^۲ Coporation National Skill Development

^۳ <http://www.skilldevelopment.gov.in/nationalskilldevelopmentcorporation.html>

^۴ Viability Gap Funding



پروژه (که ۲۰ درصد آن توسط دولت مرکزی و ۲۰ درصد آن توسط دولت ایالتی و وزارتخانه مربوطه تأمین می‌شود)، جهت قابل پذیرش شدن آن برای بخش خصوصی، تأمین می‌شود.^۱

همچنین، دولت هند از خدمات مشاوره‌ای و حمایت مالی، سازمان‌های چندجانبه (مانند بانک جهانی^۲، بانک توسعه آسیایی^۳ و اداره توسعه بین‌المللی در توسعه زیرساخت‌ها)، برای اجرای هرچه بهتر پروژه‌های زیربنایی به روش PPP بهره برده است. این سازمان‌ها به دولت هند کمک فنی ارائه می‌دهند تا مشارکت عمومی - خصوصی را هم در سطح دولت مرکزی و هم در سطح ایالت، از طریق ظرفیت‌سازی و ایجاد اتاق فکر مشارکت عمومی - خصوصی در هر ایالت گسترش دهند. همچنین سازمان‌های چندجانبه در طی سال‌های متمادی با ارائه کمک‌های مالی متنوع همچون ارائه تسهیلات چندمنظوره و وام‌های محلی، در توسعه زیرساخت‌های هند نقش مهمی ایفا کرده‌اند.

مشارکت عمومی - خصوصی در ایران

ضرورت به کارگیری PPP در ایران

بررسی روند اجرای طرح‌های عمرانی در طی سال‌های گذشته حاکی از آن است که دولت به‌عنوان بازیگر اصلی در تأمین زیرساخت‌ها، از توانایی مالی، مدیریتی و فنی لازم در این زمینه برخوردار نیست. روال ناکارآمد تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی و ناتوانی دولت در اتمام پروژه‌های زیربنایی بر طبق برنامه زمان‌بندی پیش‌بینی شده در اسناد بودجه، حجم عظیمی از پروژه‌های عمرانی ناتمام و گاه متوقف را بر اقتصاد ملی تحمیل کرده است. از این‌رو، بهره‌مندی از ظرفیت‌های مالی، فنی و مدیریتی بخش خصوصی، در قالب قراردادهای PPP می‌تواند به‌عنوان یک

^۱ نمازی، رزقی و ابوحمزه (۱۳۹۳)، ص ۲۱.

^۲ World Bank

^۳ Asia Development Bank (ADB)



راه‌حل، به‌منظور رفع وضعیت بحرانی طرح‌های عمرانی و پوشش ضعف بخش دولتی در اتمام این طرح‌ها، نقش آفرینی کند.

تاریخچه به‌کارگیری PPP در ایران

پیشینه بهره‌مندی از ظرفیت‌های بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها، به برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب (۱۳۴۷-۱۳۴۱) برمی‌گردد. این برنامه به‌صورت یک برنامه جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی تدوین شد. در این برنامه کوشش شد که اولاً هدف بخش‌های مختلف تولیدی و زیربنایی در قالب هدف کلی رشد اقتصادی تنظیم شود و ثانیاً ارتباط بین سرمایه‌گذاری دولتی و سیاست‌های پولی، بازرگانی و مالی از یک طرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طرف دیگر برقرار شود. از این‌رو، متناسب با هدف برنامه یعنی دستیابی به رشد اقتصادی ۶ درصد در سال، سرمایه‌گذاری صورت گرفته، ۳ برابر تحقق این هدف و معادل ۱۸ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور برآورد شد.^۱ بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که بخش خصوصی از ظرفیت‌های بالایی به‌منظور ورود به عرصه فعالیت‌های زیرساختی برخوردار است و بهره‌مندی از ظرفیت این بخش می‌تواند از مشکل نارسایی در تخصیص اعتبارات عمرانی و ناکارایی مدیریت دولتی در حوزه طرح‌های عمرانی بکاهد.

قانون PPP در ایران

بررسی ظرفیت‌های قانونی موجود کشور حکایت از وجود قوانین و مقررات بخشی و فقدان وجود یک قانون جامع و مانع در حوزه PPP دارد. اهمیت توجه به این مسأله از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، ظرفیت‌های قانونی موجود، اگرچه فرصت مناسبی برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی فراهم آورده است، اما خلاء قانون جامع مشارکت عمومی - خصوصی موجب شده روش‌های تعریف، مطالعه و تصویب طرح‌های عمرانی و نیز روش‌های برنامه‌ریزی و تأمین مالی و سرانجام روش‌های مدیریت، طراحی، احداث و بهره‌برداری این طرح‌ها متأثر از قوانین متعدد و عملکرد دستگاه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی مختلفی باشد و همچنان برخی از موانع و مشکلات مهم از قبیل نبود سازوکارهای شفاف در ارائه تضامین و نارسایی در تأمین مالی طرح‌های زیرساختی به شیوه مشارکتی وجود داشته باشد.

^۱ کیخسروی و دهیوری، ۱۳۹۴، صص ۷-۸.



از زاویه‌ای دیگر، فقدان قانون جامع و ساختار حقوقی و قانونی مناسب برای اجرای پروژه‌ها زیرساختی به روش PPP، موجب شده دستگاه‌های اجرایی تمایلی به مشارکت با بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی (دارای بازده اقتصادی) نداشته باشند. این امر باعث ایجاد شرایط مناقصه سخت برای بخش خصوصی شده است به نحوی می‌توان گفت براساس مناقصه‌های انجام شده، بخش خصوصی در مناقصات فاقد توان برای کسب امتیاز سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی می‌باشد. همچنین، تعدد قوانین موجود در این زمینه، بوروکراسی اداری عریض و طولیل موجود در دستگاه‌های اجرایی و فرآیندهای مربوط به مشارکت طرح‌های عمرانی، از انگیزه بخش خصوصی به ورود در عرصه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیرساختی کاسته است.

عملکرد PPP در ایران

نگاهی به آمار و ارقام منتشر شده توسط سازمان برنامه‌بودجه در زمینه مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد که از نیمه دوم سال ۱۳۹۴ تا سه ماهه اول سال ۱۳۹۶، تعداد ۴۱۳۱ پروژه عمرانی جدید، نیمه‌تمام و تکمیل شده، براساس ظرفیت‌های قانونی موجود (شامل: ماده ۲۷ قانون الحاق ۲، قانون برنامه پنجم توسعه کشور، مصوبات هیأت وزیران، اساسنامه داخلی دستگاه‌های اجرایی، مواد ۲۲ و ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده ۶ قانون الحاق ۲، قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری، ظرفیت‌های قانونی استفاده از کمک خیرین «اعم از مواد ۱۰ و ۱۸ قانون الحاق ۲» و...)، با مشارکت بخش خصوصی اجرایی شده است.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، فقدان قانون خاص PPP، موجب شده دستگاه‌های اجرایی در روند اجرای پروژه‌های مشارکتی از ظرفیت‌های قانونی گوناگونی بهره ببرند و این امر به برخوردهای سلیقه‌ای و ایجاد فساد در فرآیند اجرایی طرح‌های عمرانی دامن زده است. از زاویه دیگر، بررسی‌ها گویای آن است که فقدان چهارچوب قانونی واضح و شفاف در زمینه PPP موجب شده که در ارائه آمار از طرح‌های عمرانی مشارکتی توسط سازمان برنامه‌بودجه به‌عنوان متولی اجرایی سازی PPP، طرح‌هایی قرار گیرند که فاقد ماهیت طرح‌های مشارکت عمومی – خصوصی می‌باشند. برای نمونه می‌توان اشاره کرد، از کل ۴۱۳۱ پروژه عمرانی که به روش



مشارکت عمومی - خصوصی، توسط سازمان برنامه اظهارشده است، تعداد ۷۸۳ پروژه توسط خیرین اجرایی شده، که ماهیت این نوع از طرح‌ها اصولاً با ماهیت طرح‌های PPP (مشارکت عمومی - خصوصی یعنی مشارکت دو طرف در سود و زیان پروژه‌ها) متفاوت می‌باشد. همچنین، دولت در تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۷، باهدف جذاب نمودن پروژه‌های PPP و ایجاد انگیزه در بخش خصوصی، به تجهیز منابع مالی از طریق طراحی بسته تأمین مالی مناسب هر طرح (شامل: ۱- اهرمی کردن منابع مالی مختلف شامل بودجه عمرانی، درآمدهای اختصاصی، آورده بخش خصوصی، آورده بانک عامل و بازارهای پولی و مالی و منابع مالی خارجی، ۲- اختصاص منابع بودجه به صورت تسهیلات یا یارانه سود تسهیلات، ۳- ارائه تضامین حاکمیتی برای تأمین مالی خارجی و ۴- موافقت با ترهین اموال طرح) و توجیه‌پذیر و اقتصادی نمودن طرح‌ها، (از طریق ۱- خرید تضمینی محصول طرح، ۲- عدم محدودسازی قیمت برای محصولات طرح، ۳- ایجاد کاربری جانبی اقتصادی یا کاربری‌های چندگانه طرح و ۴- مشوق‌های مالیاتی و بیمه تأمین اجتماعی)، با استفاده از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اقدام کرده است.

اگرچه انتظار می‌رود با اجرای تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۷، مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی تسهیل شود و سرمایه‌گذاری بالغ بر ۱۰ هزار میلیارد تومان توسط بخش خصوصی انجام گیرد. اما باید در نظر داشت که، پیچیده بودن رویه‌های اجرای پروژه به روش مشارکتی موجب شده، تدوین آیین‌نامه اجرایی جامع و اثرگذار برای این تبصره، که منافع تمامی ذی‌نفعان را پوشش دهد، بعد از گذشت بیش از دو ماه از تصویب قانون بودجه ۱۳۹۷، همچنان فرآیند تصویب را طی کند و در عمل تاکنون ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۷، بدون دستاورد باشد. از وجهی دیگر، در این تبصره تنها به صدور مجوز توزیع امتیازات و اعطای معافیت‌ها اکتفا شده و «بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی» پیش‌بینی شده در بند «د» تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ که طبق آن، سازمان برنامه و بودجه ملزم به قرار دادن اطلاعات پروژه‌ها در آن می‌گردید و به نحوی مؤید شفافیت در



فرآیند تدارک پروژه‌های عمرانی به روش مشارکتی بود، در تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مغفول مانده است.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، نیاز به تصویب یک قانون جامع به‌مثابه یک سیاست و برنامه‌ی باثبات احساس می‌شود. قانونی که وظایف و اختیارات بازیگران مختلف را به صورتی شفاف و پیش‌بینی پذیر تعیین کند و محیطی مناسب و قابل اطمینان را برای مشارکت واقعی بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی مهیا سازد.

الزامات PPP در ایران

اجرای موفق مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها نیازمند فراهم ساختن شرایطی به شرح زیر است:

گام اول - بهبود محیط سیاست‌گذاری و تدارک پروژه‌های زیرساختی

حفظ ثبات و ایجاد شفافیت در فضای سیاست‌گذاری و تدارک پروژه‌های زیرساختی، از عوامل مهم برای سرمایه‌گذاران محسوب می‌شود. چراکه هر نوع بی‌ثباتی و عدم شفافیت در عرصه سیاست‌گذاری و تدارک پروژه‌ها با ایجاد نا اطمینانی در فعالان خصوصی، باعث افزایش هزینه سرمایه می‌شود. بر این اساس، از ضرورت‌های اساسی مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها این است که اقتصاد کشور از ثبات در تصمیم‌گیری در بخش‌های ارزی، گمرکی، قوانین کار، نرخ‌های تعرفه مربوط به خدمات و... برخوردار باشد. بی‌ثباتی و عدم شفافیت در بخش‌های مذکور، تصمیم‌گیری را برای مشارکت بخش خصوصی با مشکل مواجه می‌سازد و ریسک مشارکت را افزایش می‌دهد. اهمیت حساس شدن به این مسأله از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم یکی از مشکلات مطرح در طرح‌های زیرساختی به روش مشارکتی، نبود ثبات در محیط سیاست‌گذاری کشور و نبود شفافیت در فرآیند تدارک پروژه‌های زیرساختی به روش مشارکتی است. بر این اساس حفظ ثبات در محیط سیاست‌گذاری و ایجاد شفافیت در فرایند اجرایی پروژه‌ها به روش مشارکتی، نقش مؤثری در تصمیم فعالان اقتصادی به‌منظور سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی ایفا می‌کند.



گام دوم- تصویب قوانین حمایت‌کننده از مشارکت بخش خصوصی

توسعه مشارکت عمومی- خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در گام اول مستلزم وجود مجموعه‌ای از قوانین است که بستر لازم را برای ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت‌های زیرساختی فراهم آورد و از منافع بخش خصوصی محافظت کند. درحالی‌که در سنوات گذشته، اقدامات تقنینی بیشتر به صورت پیشنهاد یک تبصره در قوانین بودجه سنواتی (بند ۱۰۲ قانون بودجه ۱۳۹۱ و تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۳۹۷)، یا درج یک ماده در ضمن برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۳۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه) بوده است. اگرچه در طی سال‌های اخیر، سازمان برنامه و بودجه کشور، در حوزه تنظیم قانون خاص PPP، اقداماتی را در دستور کار قرار داده است که در این ارتباط می‌توان به تدوین پیش‌نویس لایحه مشارکت عمومی- خصوصی اشاره کرد، اما لازم به ذکر است که در زمینه مصوب شدن و الزام اجرایی پیدا کردن لایحه مورد اشاره تعلل و کندی مشاهده می‌شود. برای این منظور دولت باید تصویب قانون مشارکت عمومی- خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در اولویت قرار داده و نسبت به تدوین قانونی شفاف با الزام اجرایی بالا اقدام کند. همچنین، دولت در قانونی که به منظور تبیین نحوه مشارکت عمومی- خصوصی به تصویب خواهد رساند، ضروری است سازوکاری ایجاد کند که دستگاه‌های اجرایی به منظور واگذاری طرح‌های عمرانی، ملزم به برگزاری مناقصه به صورت شفاف و رقابتی باشند.

گام سوم- متنوع سازی حمایت‌های مالی

بعد از ایجاد ساختار قانونی شفاف، در نظر گرفتن حمایت‌های مالی متنوع یک عامل کلیدی به منظور جذاب نمودن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی به روش مشارکتی به شمار می‌آید. همان‌طور که در مروری بر تجربه‌های جهانی نیز ملاحظه شد، دولت می‌تواند همانند کشور کره جنوبی با اعطای انواع امتیازات جانبی در بهره‌برداری از طرح‌ها شامل: جبران هزینه‌های پایه طرح پیشنهادی، تضمین حداقل درآمد در بهره‌برداری از طرح‌های زیرساختی، اعطای یارانه ساخت و ساز به سرمایه‌گذاران و ایجاد صندوق تضمین اعتبار زیرساخت‌ها به منظور تضمین و تسهیل دریافت وام از مؤسسات مالی، تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی را برای بخش خصوصی کم‌ریسک و جذاب کند. همچنین دولت می‌تواند مطابق با تجربه هند، با به‌کارگیری تأمین مالی



فاصله سوددهی پروژه (VGF)، اعمال حمایت‌های مالی از طریق توسعه صندوق‌های زیرساخت، استفاده از ظرفیت‌های مالی سازمان‌های بین‌المللی و به‌کارگیری انواع معافیت‌های مالیاتی، حمایت‌های مالی متنوعی در اختیار بخش خصوصی قرار دهد و بخش خصوصی را نسبت به سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی ترغیب کند. البته لازم به‌ذکر است که اعمال هر یک از حمایت‌های مالی یاد شده در کشور، نیازمند محیا بودن شرایط نهادی و قانونی خاصی است، از این‌رو، لازم است تحقیقات بیشتری در رابطه با میزان اثرگذاری هر یک از حمایت‌های مالی یاد شده صورت گیرد، تا سازوکارهای اجرایی هر یک از حمایت‌ها به نحو مناسب ایجاد گردد.

گام چهارم - توانمندسازی بخش خصوصی

براساس درس‌های حاصل شده از مروری بر تجربه‌های جهانی این نتیجه حاصل می‌شود که اجرای موفق مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها مستلزم داشتن بخش خصوصی توانمند و دارای مهارت در رابطه با طرح‌های زیرساختی است. از این‌رو، ضروریست دولت در راستای توانمندسازی بخش خصوصی همانند کشور هند، با ایجاد شرکت توسعه مهارت ملی، نیروی کار کافی، دارای مهارت مناسب و مورد نیاز در بخش‌های مختلف به‌ویژه مشارکت‌های عمومی - خصوصی را تربیت کند و از این طریق فعالان اقتصادی را به‌منظور مشارکت کارآمد در انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی توانمند سازد.

البته لازم به ذکر است، برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها نمی‌توان تنها با یک یا دو مورد از عناصر فوق به موفقیت دست یافت؛ هرچند ضعف‌های موجود در یک یا دو حوزه را می‌توان با تقویت حوزه‌های دیگر جبران کرد ولی یک عنصر منفرد به‌تنهایی نمی‌تواند عدم وجود همه عناصر دیگر را جبران کند.



نتیجه‌گیری

بنابر آنچه ارائه شد، قراردادهای PPP می‌تواند فرصتی برای دولت‌ها جهت دسترسی به سرمایه و مهارت‌های فنی و مدیریتی بخش خصوصی به‌منظور ساخت و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی ایجاد کند. با توجه به درس‌های حاصل شده از مروری بر تجارب جهانی، می‌توان مجموعه شرایطی نهادی، قانونی و سازوکارهای سیاستی که لازم است تا بخش خصوصی انگیزه و تمایل به ورود در عرصه سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی را پیدا کند، به شرح زیر، اولویت‌بندی کرد.

۱- حفظ ثبات در محیط سیاست‌گذاری و ایجاد شفافیت در فرایند اجرایی پروژه‌ها به روش مشارکتی، نقش مؤثری در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی به‌منظور سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی ایفا می‌کند.

۲- ایجاد یک محیط قانونی که در آن مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی تشویق شود و محافظت‌های لازم از سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان به عمل آید.

۳- تشکیل کمیته‌ای متشکل از نمایندگان نهادهای زیرساختی، مالی، زیست‌محیطی و قانونی، توسط دولت، که زمینه‌ساز تسهیل اخذ مجوزها و تأییدهای لازم و ایجاد هماهنگی و انسجام در پروژه باشد.

۴- ایجاد واحد PPP در سازمان برنامه بودجه، با شرح وظایفی به شرح زیر:

- شرایط قانونی و رگولاتوری را برای مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی از طریق پیشنهاد قوانین جدید و اصلاحیه‌های قانون‌های قبلی تسهیل کند.
- نسبت به یکپارچگی برنامه مشارکت بخش عمومی-خصوصی با اولویت‌های برنامه‌های توسعه و نیازهای ملی و منطقه‌ای کسب اطمینان کند.
- نسبت به اینکه پروژه دارای منافع اجتماعی و زیست‌محیطی است اطمینان لازم را حاصل کند.
- فرصت‌های مشارکت عمومی - خصوصی را از طریق مدیریت انتظارات سیاسی، انتخاب پروژه و تأمین مالی ارتقاء بخشد.



- دفترچه‌های راهنما و دستورالعمل‌هایی درباره موضوعات عملی مانند هدایت مطالعات امکان‌سنجی، آماده‌سازی اسناد مناقصه، مذاکره درباره پیمان‌ها و نظارت بر پیمان‌ها را ارائه کند.
- شکل استاندارد پیمان‌ها، قراردادها و اسناد و مدارک را ارائه کند.
- فرآیندهایی که طی آن پروژه مشمول حمایت مالی از دولت خواهد شد، را شفاف‌سازی.
- ۵- دولت دستگاه‌های اجرایی را ملزم به مشارکت و واگذاری پروژه‌های زیرساختی پربازده و امکان‌پذیر در سطح بالا به بخش خصوصی نماید.
- ۶- شرایط تشویقی طرح زیرساختی در زمان مناقصه برای سرمایه‌گذاران شرح داده شود، اسناد و مدارک شفاف و استاندارد از ویژگی‌های پروژه ارائه شود و فرآیند مناقصه به صورت عادلانه و رقابتی باشد تا منجر به جذب سرمایه‌گذاران و پیشنهاددهندگان شود که از لحاظ دانش فنی، وسایل و تجهیزات ساخت و منابع مالی در شرایط بهتری قرار دارند.
- ۷- سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، باید به مکانیسم‌هایی دسترسی داشته باشند که با استفاده از آن، کمبودهای مالی به وجود آمده را تا حد امکان کاهش دهند. به‌عنوان مثال سرمایه‌گذاران از طریق این مکانیسم به انواع تضمین‌ها، منابع تأمین مالی و ارزش‌های مختلف دسترسی پیدا کنند. این مکانیسم می‌تواند از طریق واحدهای PPP ایجاد شده و براساس قانون مشارکت عمومی - خصوصی، صورت گیرد.
- ۸- هدایت منابع مالی صندوق توسعه ملی در جهت اهرم‌سازی و جذب توسط بخش خصوصی در طرح‌های زیربنایی یک راهکار مهم جهت جذاب نمودن سرمایه‌های زیرساختی برای بخش خصوصی محسوب می‌شود. در این زمینه می‌توان به تعریف سازوکار استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در قراردادهای مشارکتی زیرساختی اشاره کرد.
- ۹- دولت باید نقش کلیدی در تضمین اجرای صحیح پروژه، نظارت بر سرمایه‌گذاری خصوصی و واکنش سریع و مناسب در زمان بروز تغییرات یا تعارضات، جهت جلوگیری از بروز اختلافات ایفا کند. بر این اساس نظارت مستمر بر عملکرد مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیربنایی، در تضمین موفقیت بخش خصوصی اهمیت دارد.



منابع فارسی

۱. ابوالحلاج، مسعود، مریم رضانیان، اصلان نظری، شهرزاد آردن و محمد سلیمی (۱۳۹۴)، "نگاهی به مشارکت بخش خصوص و دولتی در بخش بیمارستانی با تأکید بر بیمارستان‌های زنجیره‌ای"، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۵۴۷.
۲. حبیب باغی، محسن (۱۳۸۹)، "پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی مزایا، چالش‌ها و راهکارهای مرتبط، معاونت امور بین‌الملل و بازرگانی، وزارت نفت.
۳. خالصی، مجتبی (۱۳۹۴)، "مبانی نظری و تجربه جهانی و منطقه‌ای ترتیبات مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت"، پرتال ملی مشارکت عمومی - خصوصی.
۴. دژیان‌خان، فریبا، طلا آذرخش و فرهاد مالکی (۱۳۹۴)، "مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها"، نشریه علمی، فنی و مهندسی ره شهر، شماره ۱۵۰.
۵. دلمون، جفری (۱۹۶۶)، "پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت: یک راهنمای ضروری برای سیاست‌گذاران"، مترجم: فرهاد مالکی، ناشر گروه بین‌المللی ره‌شهر.
۶. سازمان برنامه‌وبودجه (۱۳۹۶)، "توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی، به‌منظور تأمین مالی ویژه برای اتمام پروژه‌ها".
۷. عزت‌آبادی‌پور، حسام و حبیب‌اله طاهرپور کلاتتری (۱۳۹۳)، "ارزیابی و اولویت‌بندی متغیرهای مؤثر بر موفقیت شراکت عمومی - خصوصی"، فصلنامه فرآیند مدیریت توسعه، دوره ۲۷، شماره ۳.
۸. فرجی کلاریجانی، حمیدرضا و سید محمد اسماعیل جلالی (۱۳۹۷)، "بررسی ضرورت به‌کارگیری روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه پروژه‌های معدنی ایران"، اولین کنفرانس قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی، با تأکید بر سیستم‌های اجرا و تأمین مالی.
۹. کیانپور، سعید و حمید محمدرضایی ازندریانی (۱۳۹۵)، "سنجش اثرگذاری تأمین مالی زیرساخت‌های توسعه فناوری و عمرانی"، فصلنامه علمی-ترویجی سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره ششم، شماره ۳.
۱۰. نمازی، احسان، ابوالفضل رزقی، داریوش ابوحمز (۱۳۹۳)، "مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی (هند)"، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۳۸۵۷.



۱۱. یسکومب.ای.آر (۱۳۹۲)، "مشارکتهای بخش عمومی و خصوصی اصول سیاست‌گذاری و تأمین مالی"، ترجمه: محمد آفاقوام، تهران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.
۱۲. کیخسروی، مراد و سحر دهیوری (۱۳۹۴)، "تحلیل برنامه‌های عمرانی ایران قبل و بعد از انقلاب"، سومین همایش ملی توسعه و کشاورزی پایدار.

منابع لاتین

1. Abdul, Quium (2011). A Guidebook on Public Private Partnership in Infrastructure, United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, ESCAP.
2. Abdul, Quium (2011). A Guidebook on Public Private Partnership in Infrastructure, United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, ESCAP
3. Asma Seffari. (2017). Public Private Partnership Approach: An Alternative to Develop Algerian Tourism Investment, Journal of Behavioural Economics, Finance, Entrepreneurship, Accounting and Transport , Vol. 5, No. 1, pp 1-9.
4. Ernst & Young (2013), Public Private Partnership in India: The next continuum, Published in India.
5. <http://www.skilldevelopment.gov.in/nationalskilldevelopmentcorporation.html>
6. <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/index.aspx>
7. <https://ppp.mporg.ir>.
8. Hyung Kim., Jay (2013), Public–Private Partnerships: Lessons from Korea on Institutional Arrangements and Performance., KDI School of Public Policy and Management & Ministry of Strategy and Finance (MOSF), Republic of Korea.
9. InfraCompass Country Appendix (2016), Global Infrastructure Hub In cooperation with KPMG, <https://www.gihub.org>.
10. Virginiatan, Allen, Overy (2012). Public Private Partnership (PPP) Advocates for International Development, A4ID.



فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

□ عالی □ خوب □ متوسط □ ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقید؟

□ بلی □ خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه‌های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه‌های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....

لطفاً این فرم را پس از تکمیل جدا نموده و به دفتر مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران تحویل فرمایید.

