



مشارکت عمومی - خصوصی

درس‌هایی از کشورهای در حال توسعه





تهیه و تنظیم:

مریم السادات علم‌الهدی

معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

خرداد ۱۴۰۳

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس کنید:

Economic_research@tccim.ir

مواضع این گزارش، الزاماً مواضع اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران نیست.
استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



Public-Private Partnership: Lessons from Developing Countries

“Public-Private Partnership” defines as contract established by governments with private sector geared towards designing, building or rehabilitate, financing and/or operating an public asset or providing a public service. The types of property involved, the responsibilities that private parties take on and the method of payment are some of the ways in which these contracts may be categorized.

In developing countries, PPPs play a critical role in closing the infrastructure investment gap. On the other hand, governments can benefit from the expertise such as managing and executive skills of private sector.

The number of PPP contracts has increased in developing countries due to institutional arrangements and legal frameworks being put in place to facilitate these relationships. This shows that for a majority of developing nations, having an institution framework is where it starts when it comes to implementing PPPs.

For example, Turkey is one of the leaders in public-private partnerships, it still faces some obstacles in further developing partnerships. One factor could be the focus on privatization." has covered the possibility of public-private partnerships Moreover, complex macroeconomic environment and its negative impact on investment pose challenges to these projects will be used in the process. Despite the creation of a national institution, China still faces challenges due to the lack of basic regulation, resulting in disparate practices across sectors and a disregard for credit risk at the local government level India has a number of laws governing public-private partnerships. In 2006, a dedicated group was established within the Ministry of Finance to look at issues related to public-private partnerships. A key element of this unit is private sector finance and infrastructure.

A review of the legal framework in Iran reveals absence of a comprehensive law in this area. One of the main governmental bodies responsible for PPPs is “Planning and Budget Organization” (Sazman Barname Va Budge); however, lack of complete statute combined with multiplicity of non-specialized laws, as well as lack of progress on Public-Private Partnership bill since 2019 (1397 in Persian calendar) hampers the country’s chances to fully exploit

The implementation of successful PPP projects depends on a suitable legal and regulatory environment which promotes trust between public and private sectors as well as enhances success provision of public goods and services. Based on these findings, it is recommended that the Iranian government make passage of the Public-Private Partnership bill a priority by focusing on such key issues as project risk, public sector debt and credit management, government-private sector relations and payment systems. Given the substantial influence this legislation could exert upon private sector and non-governmental economic entities – it is important to engage them into the legislative process so as to allow their perspectives and interests be taken into account at this period prior to drafting of final bill that fills all possible legal voids that might arise thereby.

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی	۵
۱- آشنایی با مشارکت عمومی - خصوصی	۶
۱-۱- ویژگی‌های عمومی	۶
۱-۲- تفاوت با سایر قراردادها	۹
۲- نگاهی به تجربه سایر کشورها	۹
۲-۱- کشورهای در حال توسعه	۹
۲-۲- مطالعه موردی	۱۱
۲-۲-۱- ترکیه	۱۱
۲-۲-۲- چین	۱۳
۲-۲-۳- هند	۱۵
۳- مشارکت عمومی - خصوصی در ایران	۱۶
۳-۱- زیرساخت قانونی	۱۶
۳-۲- عملکرد اجرایی	۲۶
۴- جمع‌بندی و ارائه توصیه‌های سیاستی	۳۲
۵- منابع	۳۲

خلاصه مدیریتی

«مشارکت عمومی - خصوصی» نوعی رابطه قراردادی است که برای طراحی، ساخت یا بازسازی، تأمین مالی و یا بهره‌برداری یک دارایی یا ارائه خدمت عمومی بین دولت و بخش خصوصی منعقد می‌شود. انواع مختلف قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با توجه به نوع دارایی، وظایف بخش خصوصی و شیوه پرداخت، قابل تعریف هستند. مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای در حال توسعه از یک طرف منجر به کاهش شکاف سرمایه‌گذاری زیرساختی می‌شود و از سوی دیگر، امکان بهره‌برداری دولت‌ها را نیز از توان مدیریتی، اجرایی و تخصصی بخش خصوصی فراهم می‌آورد.

تعداد قراردادهای مشارکت در کشورهای در حال توسعه با نهادسازی و تصویب قانون تخصصی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی، افزایش پیدا کرده است. بنابراین به نظر می‌رسد نقطه شروع مشارکت عمومی - خصوصی در بخشی از کشورهای در حال توسعه، آماده‌سازی زمینه‌های قانونی است.

به عنوان مثال، ترکیه یکی از کشورهای پیشرو در زمینه مشارکت عمومی-خصوصی است اما مشارکت در ترکیه، می‌توانست بیش از این توسعه پیدا کند. یکی از دلایل توسعه محدود مشارکت در ترکیه را می‌توان توجه بیشتر به خصوصی‌سازی در مقابل مشارکت این دو بخش دانست. علاوه بر این، محیط نامطلوب اقتصاد کلان و تأثیر منفی آن بر سرمایه‌گذاری، یکی از موانع توسعه اجرای طرح‌ها در قالب مشارکت عمومی-خصوصی بوده است. در چین تشکیل یک نهاد ملی گامی مثبت برای تنظیم‌گری مشارکت عمومی - خصوصی بوده است اما فقدان یک قانون تخصصی در این زمینه، منجر شد تا در مناطق مختلف کشور، رویه‌های متفاوتی در پیش گرفته شود و ریسک بدهی برای دولت‌های محلی مغفول واقع شود. در هند قوانین متعددی در خصوص مشارکت عمومی - خصوصی وجود دارد اما واحدی در وزارت دارایی این کشور در سال ۲۰۰۶ تأسیس شده است که امور مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی را بر عهده دارد. عمده فعالیت این واحد در خصوص تأمین مالی و توسعه زیرساخت‌ها با جلب مشارکت بخش خصوصی است.

به طور کلی، بررسی مجموعه قوانین و مقررات موجود در ایران، نشان از نبود یکپارچگی چارچوب قانونی در خصوص مشارکت عمومی-خصوصی در کشور دارد. بر اساس قانون می‌توان گفت یکی از نهادهای متولی اصلی در زمینه مشارکت عمومی-خصوصی سازمان برنامه و بودجه است اما تعدد قوانین غیر تخصصی و بلا تکلیف ماندن لایحه مشارکت عمومی - خصوصی از سال ۱۳۹۷ تاکنون، مجال بهره‌مندی کشور از مزایای مشارکت بخش عمومی و خصوصی را فراهم نکرده است.

برای موفقیت اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی یک چارچوب قانونی و نظارتی مطلوب، الزامی است. وجود چنین چارچوبی، اعتماد بخش خصوصی به مشارکت عمومی - خصوصی را تعمیق می‌کند. بر این اساس با توجه به تجربه کشورهای منتخب، پیشنهاد می‌شود تصویب لایحه مشارکت عمومی-خصوصی در دستور کار قرار گیرد و ذیل آن به موضوعاتی همچون ریسک پروژه‌ها، مدیریت بدهی و اعتبارات بخش دولتی، روابط بین دولت و بخش خصوصی و نظام پرداخت‌ها توجه شود. با توجه به اینکه این قانون‌گذاری، بخش خصوصی را متأثر می‌کند و بر تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی غیر دولتی در تأثیرگذار است پیشنهاد می‌شود در فرآیند تصویب این لایحه و با هدف رفع خلأهای قانونی، از نقطه نظرات این بخش نیز استفاده شود.

۱- آشنایی با مشارکت عمومی - خصوصی

منظور از «مشارکت عمومی - خصوصی»^۱ نوعی رابطه قراردادی است که برای تهیه یک دارایی یا خدمت عمومی میان یک مؤسسه یا مقام صاحب‌صلاحیت در بخش عمومی و یک مؤسسه خصوصی منعقد می‌شود. در این رابطه قراردادی، طرف خصوصی تا حد زیادی مشارکت در ریسک و مسئولیت مدیریتی را می‌پذیرد. (۱)

۱-۱- ویژگی‌های عمومی

برای آشنایی با انواع قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی لازم است به این سه پرسش، پاسخ بدهیم؛ نوع دارایی مورد توافق در قرارداد چیست؟ بخش خصوصی چه وظایفی را بر عهده دارد؟ پرداخت به بخش خصوصی چگونه است؟ (۲)

در پرسش نخست، منظور از دارایی این است که قرارداد درباره ساخت یک دارایی جدید است یا یک دارایی موجود؟ به عنوان مثال، ما درباره مشارکت بخش عمومی و بخش خصوصی برای ساخت یک سد، یک بیمارستان یا یک مدرسه صحبت می‌کنیم یا درباره بهره‌برداری، تعمیر یا نگهداری یک دارایی موجود مانند یک نیروگاه برق، یک سالن ورزشی یا یک بزرگراه؟ پاسخ به این پرسش درباره نوع دارایی، یکی از معیارهایی است که نوع قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی را مشخص می‌کند.

دومین پرسش، مربوط به وظایفی است که بخش خصوصی بر عهده می‌گیرد. این وظایف، متنوع و گسترده هستند و از طراحی تا پشتیبانی را دربر می‌گیرند و به طور کلی می‌توانند در دسته‌بندی‌های زیر قرار گیرند:

۱. طراحی

۲. ساخت یا بازسازی

۳. تأمین مالی

۴. نگهداری

۵. بهره‌برداری

در پرسش سوم، به چگونگی پرداخت به بخش خصوصی اشاره شد. پرداخت به بخش خصوصی می‌تواند از طرف بخش عمومی صورت گیرد، می‌تواند از طرف مصرف‌کننده نهایی خدمات یا کالاهای ارائه‌شده باشد یا می‌تواند به صورت ترکیبی از این دو در نظر گرفته شود. به عنوان مثال، اگر موضوع قرارداد، بهره‌برداری از یک بزرگراه باشد، دولت می‌تواند به‌ازای این بهره‌برداری مبلغ مشخصی را به طرف خصوصی پرداخت کند. در نوع دیگری از قرارداد، بخش خصوصی می‌تواند دریافت‌کننده عوارض تردد از بزرگراه باشد. همچنین می‌تواند قراردادی را در نظر گرفت که ترکیبی از این دو شیوه پرداخت در آن تعریف شده باشد.

¹ Public-Private Partnership (PPP)



جدول ۱- انواع و ویژگی های قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

نام قرارداد	نوع دارایی	وظایف بخش خصوصی	پرداخت کننده
طراحی-ساخت-تأمین مالی-نگهداری ^۲ (DBFOM) طراحی-ساخت-تأمین مالی-بهره برداری ^۳ (DBFO) طراحی-احداث-مدیریت-تأمین مالی ^۴ (DCMF)	جدید	بر اساس قرارداد	دولت یا مصرف کننده نهایی
ساخت-بهره برداری-انتقال ^۵ (BOT) ساخت-تملك-بهره برداری-انتقال ^۶ (BOOT) ساخت-انتقال-بهره برداری ^۷ (BTO)	جدید	معمولاً طراحی، ساخت، تأمین مالی، نگهداری و همه یا بخشی از بهره برداری در برخی از تعاریف، BOT و BTO می توانند شامل تأمین مالی بخش خصوصی نباشند، اما تأمین مالی توسط بخش خصوصی همیشه در قرارداد BOOT وجود دارد	دولت یا مصرف کننده نهایی
بازسازی-بهره برداری-انتقال ^۸ (ROT)	موجود	معمولاً طراحی، بازسازی، تأمین مالی، نگهداری و همه یا بخشی از بهره برداری	دولت یا مصرف کننده نهایی
امتیاز ^۹	جدید یا موجود	طراحی، بازسازی، توسعه یا ساخت، تأمین مالی، نگهداری و بهره برداری معمولاً برای ارائه خدمات به مصرف کننده استفاده می شود	معمولاً مصرف کننده نهایی در برخی از کشورها با توجه به نوع تأمین مالی، ممکن است بخش خصوصی به دولت پرداخت داشته باشد و در برخی دیگر ممکن است یارانه دولتی دریافت کند.

² Design-Build-Finance-Operate-Maintain

³ Design-Build-Finance-Operate

⁴ Design- Construct-Manage-Finance

⁵ Build-Operate-Transfer

⁶ Build-Own-Operate-Transfer

⁷ Build-Transfer-Operate

⁸ Rehabilitate-Operate-Transfer

⁹ Concession



نام قرارداد	نوع دارایی	وظایف بخش خصوصی	پرداخت کننده
سرمایه گذاری مشارکتی (PFI) ^{۱۰}	جدید	طراحی، ساخت، تأمین مالی، نگهداری ممکن است بخشی از عملیات بهره برداری را نیز در بر بگیرد اما اغلب به مصرف کننده نهایی خدماتی ارائه نمی دهد.	دولت
بهره برداری و نگهداری (O&M) ^{۱۱}	موجود	بهره برداری و نگهداری	دولت
امتیاز خدمات عمومی ^{۱۲}	موجود	نگهداری و بهره برداری ارائه خدمات به مصرف کننده نهایی	مصرف کننده نهایی معمولاً طرف خصوصی بخشی از دریافتی های خود از مصرف کننده نهایی را برای پوشش مخارج سرمایه ای به دولت می دهد.
قرارداد مدیریت ^{۱۳}	موجود دولت مالکیت دارایی را حفظ می کند و هزینه های سرمایه ای به عهده دولت است. در مقابل، بخش خصوصی است که بهره برداری و نگهداری را بر عهده دارد.	بهره برداری و نگهداری	هزینه های مدیریتی به پیمانکار تعلق دارد.
حق امتیاز ^{۱۴}	موجود یا جدید	می تواند طراحی، ساخت و تأمین مالی را دربرگیرد یا به نگهداری و بهره برداری محدود شود	دولت یا مصرف کننده نهایی

منبع: World bank

¹⁰ Private Finance Initiative

¹¹ Operations and Maintenance

¹² Affermage

¹³ Management Contract

¹⁴ Franchise

با ترکیب سه ویژگی گفته‌شده، می‌توان انواع قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی را تعریف کرد که رایج‌ترین آنها در جدول ۱ آمده است.

۲-۱- تفاوت با سایر قراردادها

با توجه به معرفی ویژگی‌های قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی توجه به این نکته ضروری است که این نوع قراردادها با سایر قراردادهای دولت برای توسعه خدمات عمومی و زیربنایی از جمله برون‌سپاری، پیمانکاری، ساخت و خصوصی‌سازی تفاوت‌هایی دارد که در ادامه به این تفاوت‌ها می‌پردازیم. (۳)

۱. تفاوت با قراردادهای برون‌سپاری و پیمانکاری: قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در میزان ریسک، مسئولیت منتقل‌شده و پرداخت به بخش خصوصی با قراردادهای برون‌سپاری و پیمانکاری تفاوت دارند. در مشارکت عمومی - خصوصی در خصوص تخصیص ریسک، توافق صورت می‌گیرد. همچنین در برون‌سپاری و پیمانکاری حجم عملیات انجام‌شده اهمیت دارد در صورتی که در مشارکت عمومی - خصوصی، خروجی و کیفیت آن مورد توجه است.

۲. تفاوت با قراردادهای ساخت: طول دوره قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در مقایسه با قراردادهای ساخت مرسوم طولانی‌تر است. بنابراین، چگونگی مدیریت روابط بخش عمومی و دولتی در مشارکت عمومی - خصوصی دارای اهمیت است.

۳. تفاوت با خصوصی‌سازی: در خصوصی‌سازی، مالکیت دارایی به صورت دائمی به بخش خصوصی واگذار می‌شود. این در حالی است که در مشارکت عمومی - خصوصی، مالکیت دارایی یا در اختیار بخش دولتی است یا با فسخ قرارداد به بخش دولتی منتقل می‌شود. همچنین در مشارکت عمومی - خصوصی یکی از خدماتی که ارائه آن به صورت انحصاری توسط دولت انجام می‌شود، به عهده بخش خصوصی قرار می‌گیرد، اما در خصوصی‌سازی، رقابتی بین این دو بخش در ارائه خدمات ایجاد می‌شود. تفاوت دیگر در دامنه و هزینه خدمات است. این موارد در مشارکت عمومی - خصوصی بین دو طرف، ثابت و قطعی می‌شود، اما در خصوصی‌سازی این متغیرها در بازار تعیین می‌شوند و حداکثر مداخله دولت، صدور مجوز با تنظیم مقررات برای جلوگیری از تغییر هزینه است.

۲- نگاه به تجربه سایر کشورها

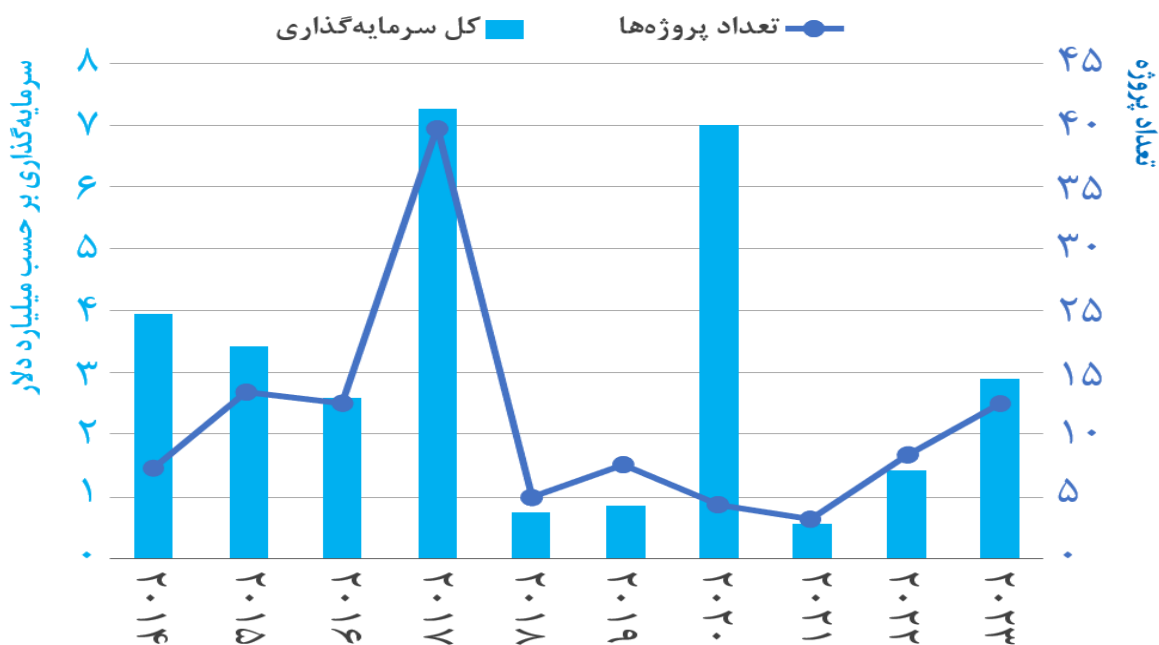
۲-۱- کشورهای در حال توسعه

مشارکت عمومی - خصوصی به یکی از انواع قراردادهای مورد اقبال کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. دلیل این گرایش را می‌توان در شکاف سرمایه‌گذاری زیرساختی در این کشورها دانست. در کشورهای در حال توسعه این فقط تخصیص بودجه نیست که می‌تواند شکاف سرمایه‌گذاری را پوشش دهد. دولت‌های

این کشورها، نه تنها به به کارگیری سرمایه بلکه به بهره‌مندی از تخصص بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های عمومی گرایش پیدا کرده‌اند.

به‌طور خاص، در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در سال ۲۰۲۳ ارزش سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت به ۲.۹ میلیارد دلار رسید. این رقم، رشد قابل توجه بیش از ۲ برابری نسبت به سال ۲۰۲۲ و سطح سرمایه‌گذاری ۱.۴ میلیارد دلاری در آن سال را نشان می‌دهد.

نمودار ۱- تعهدات سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای با درآمد پایین و درآمد متوسط منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا



منبع: World Bank

سال گذشته میلادی از این جهت برای پروژه‌های مشارکت منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا اهمیت دارد که بیشترین تعداد پروژه‌های بسته‌شده از سال ۲۰۱۷ تاکنون در این سال بوده است. مصر در سال ۲۰۲۳ با ۶ پروژه با سرمایه‌گذاری در مجموع ۲.۳ میلیارد دلاری، ۸۰ درصد از کل اعتبارات مشارکت خصوصی در منطقه را به خود اختصاص داده است. بزرگترین پروژه مصر در این سال توسعه بنادر عین‌السخنه و اسکندریه به ارزش ۷۰۰ میلیون دلار بوده است. (۴)

سرمایه‌گذاران همواره در محیط قانونی که به خوبی ساختار یافته و تعریف شده است، احساس امنیت می‌کنند. برای موفقیت اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی نیز یک چارچوب قانونی و نظارتی مطلوب، الزامی است. وجود چنین چارچوبی، اعتماد سرمایه‌گذاران خصوصی به مشارکت عمومی - خصوصی را تعمیق می‌کند و به آنها اطمینان می‌دهد که در برابر هرگونه سلب مالکیت در قراردادهای مشارکت، از حقوق آنها حمایت می‌شود. تنظیم مقررات، سازوکار حل اختلاف را شفاف می‌کند. همچنین فرآیندهای مربوط



به شیوه انتخاب طرف خصوصی، نظام مالیاتی، قرارداد و مدیریت قرارداد را تبیین می کند. علاوه بر مشارکت کنندگان خارجی هنگام ورود به بازار یک کشور، اغلب به دنبال پرسش های درباره نظام حقوقی هستند که با آن رو به رو خواهند شد و اطلاعاتی همچون حقوق سرمایه گذار خصوصی، محدودیت های انتقال سود به خارج از کشور، سازوکار جبران خسارت در صورت تغییر در ترتیبات مشارکت، سازوکار مالیاتی و هزینه مصرف کننده نهایی و نیز حل اختلاف برایشان اهمیت دارد. (۵)

به عنوان مثال در کشورهای آمریکای لاتین مانند برزیل و مکزیک، با تصویب قانون تخصصی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی، تعداد قراردادهای مشارکت افزایش پیدا کرد. در کشور آفریقای جنوبی نیز تجربه مشابهی مشاهده می شود. در میان کشورهای آسیایی، می توان ردپای نهادسازی برای بهبود مشارکت عمومی - خصوصی را دنبال کرد. به عنوان مثال در مالزی، دولت، به ایجاد واحد مشارکت عمومی - خصوصی اقدام کرده است. همچنین در هند نیز نهادهایی از جمله صندوق هایی^۱ برای حمایت از پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی تأسیس شده است. علاوه بر این، در وزارت اقتصاد هند، واحد ویژه ای برای پروژه ها و طرح های مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد شده است. در خصوص چین نیز می توان به تغییر دیدگاه اقتصادی و پذیرش درجاتی از آزادی اقتصادی برای مهیا کردن مشارکت بخش خصوصی اشاره کرد. (۵)

بنابراین به نظر می رسد نقطه شروع مشارکت عمومی - خصوصی در بخشی از کشورهای در حال توسعه، آماده سازی زمینه قانونی است.

۲-۲-۲ مطالعه موردی

تجارب سایر کشورها نیز نشان می دهد قانون گذاری و نهادسازی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی یکی از اقدامات مهمی است که به دنبال آن، تعداد قراردادهای مشارکت و سرمایه گذاری در آنها افزایش یافته است. بر این اساس در ادامه، به بررسی تجارب کشورهای منتخب می پردازیم.

۲-۲-۱- ترکیه

مبنای قانونی مشارکت عمومی - خصوصی به قانون «امتیازات منافع عمومی»^۲ مصوب سال ۱۹۱۰ بازمی گردد. این قانون بعدها و همزمان با تحولات جمهوری خواهانه در دهه ۱۹۸۰ مورد استناد قرار گرفت و بر اساس آن قوانین دیگری در خصوص مدل های BOO، BOT در زمینه تولید برق به تصویب رسید که به وسیله آنها ۳۰ نیروگاه برق (۸۵۰۰ مگاوات از ۳۵ هزار مگاوات کل کشور) مورد بهره برداری قرار گرفت و در مجموع تقریباً یک چهارم تعداد نیروگاه های برق این کشور در آن زمان به شیوه مشارکتی بهره برداری شدند. (۶)

^۱ Viability Gap Fund (VGF) and Project Development Fund (PDF)

^۲ The Concessions Relating to Public Interest

بنابراین می‌توان گفت سابقه قانون‌گذاری و تنظیم‌گری مشارکت عمومی - خصوصی در ترکیه به دهه ۱۹۸۰ و به طور خاص ۱۹۸۴ بازمی‌گردد. با این حال به طور کلی چارچوب مشارکت عمومی - خصوصی در ترکیه از قانون یکپارچه‌ای پیروی نمی‌کند بلکه با توجه به ۲ ویژگی مجموعه قوانین متنوعی وجود دارد؛ مدل مشارکت و بخش اقتصادی. بر این اساس در ترکیه با توجه به اینکه مدل مشارکت چیست و مشارکت در کدام یک از بخش‌های اقتصادی انجام می‌شود، قوانین مختلفی وجود دارد. (۷)

ترکیه در زمینه قانون‌گذاری مشارکت عمومی-خصوصی، انگلستان را الگوی خود قرار داده است اما نمی‌توان این واقعیت را نادیده گرفت که تفاوت‌هایی در این دو کشور در زمینه مشارکت عمومی-خصوصی وجود دارد. به عنوان مثال در ترکیه برخلاف انگلستان، علاوه بر خزانه‌داری و دارایی، وزارتخانه‌ها و در مواردی شهرداری‌ها نیز به عنوان سازمان‌های دخیل در فرآیندهای مشارکت عمومی-خصوصی، ایفای نقش می‌کنند. همچنین با توجه به نوع قرارداد مشارکت و محل انجام پروژه، میزان مداخله سازمان‌ها در فرآیندها متغیر است. (۶)

در ترکیه، نهادها و دستگاه‌های مختلفی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی فعالیت می‌کنند. مدیریت استراتژیک و بودجه ریاست جمهوری (پیش از این وزارت توسعه ترکیه) به عنوان دبیرخانه فعالیت می‌کند و ارزیابی پروژه‌ها و همچنین حصول اطمینان از هماهنگی بین ذی‌نفعان را بر عهده دارد. مواردی همچون تحلیل‌های فنی، مالی، اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و قانونی در این دبیرخانه انجام می‌شود. اظهارنظر درباره ریسک و تضامین دولتی نیز بر عهده آن است. پس از آن، وزارت دارایی، خزانه‌داری و وزارت توسعه بر اساس مطالعه پیش‌امکان‌سنجی وزارت توسعه، اظهارنظر خود را در یک بازه ۳۰ روزه اعلام می‌کنند و بر اساس آن، پروژه رد یا تأیید می‌شود. پروژه‌های تأییدشده به فرآیند مناقصه وارد می‌شوند. تضامین معامله به عهده وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مادر است اما این وزارت دارایی است که مسئولیت نظارت بر بدهی‌های احتمال را انجام می‌دهد با این حال، نظارتی از طرف این وزارتخانه بر تعهدات احتمالی وجود ندارد. (۸)

با اینکه ترکیه از جمله کشورهای پیشرو در زمینه مشارکت عمومی-خصوصی است اما مشارکت در ترکیه، می‌توانست بیش از این توسعه پیدا کند. یکی از دلایل توسعه محدود را می‌توان این دانست که مشارکت عمومی-خصوصی در این کشور همواره در سایه خصوصی‌سازی قرار گرفته است. علاوه بر این، بحران‌های شدند پس از سال ۲۰۰۰، محیط نامطلوب اقتصاد کلان و تأثیر منفی آن بر سرمایه‌گذاری، یکی از موانع توسعه اجرای طرح‌ها در قالب مشارکت عمومی-خصوصی بوده است. با این حال در طول زمان، مشارکت عمومی-خصوصی نتوانسته است جایگاه خود را در بخش‌های خاصی از اقتصاد پیدا کند، به عنوان مثال در پروژه‌های زیرساختی مانند بزرگراه، فرودگاه و تأسیسات برق، در پروژه‌های بخش سلامت و بهداشت و درمان، در بخش حمل و نقل و پروژه‌های بنادر و فرودگاه‌ها از انواع قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی استفاده می‌شود. در همین ارتباط می‌توان به پروژه‌هایی مانند سومین فرودگاه استانبول، پل سوم سفر و پروژه تونل بزرگراه اوراسیا اشاره کرد که در بین با ارزش‌ترین پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی دنیا قرار دارند. (۶)



در خصوص تجربه ترکیه، دو نکته وجود دارد: نخست؛ تعدد ارگان‌های دخیل و دوم؛ تعدد قوانین. این دو در کنار هم، چالش‌هایی را برای نظارت بر بدهی ایجاد می‌کنند. همچنین تعدد مراجع صدور ضمانت‌نامه‌ها امکان نظارت بر تعهدات ایجاد شده را تضعیف می‌کند.

در همین راستا و برای حل این چالش‌ها، برنامه دهم توسعه ترکیه به دنبال جمع‌آوری قوانین پراکنده در زمینه مشارکت عمومی-خصوصی و تدوین آنها در قالب یک چارچوب جامع است. (۶)

۲-۲-۲- چین

سابقه تنظیم‌گری مشارکت عمومی - خصوصی در چین به اواخر دهه ۱۹۸۰ بازمی‌گردد. در آن زمان برای اولین بار، سیاست‌های مشارکت عمومی - خصوصی توسط هیئت دولت چین انتشار یافت و از آن پس مستندات بیشتری برای ساختارمند کردن چارچوب مشارکت و ترویج آن در بخش‌های مختلف، منتشر شد.

دلیل این موضوع را می‌توان به رویکرد حاکم در چین جست‌وجو کرد. به طور کلی، شرکت‌های دولتی در راستای تحقق اهداف سیاسی دولت‌ها عمل می‌کنند و از این رو مشارکت بخش غیر دولتی با وجود تغییر رویکرد، همچنان جایگاه خود را پیدا نکرده است. همچنین با وجود تنظیم‌گری این حوزه، همچنان این دولت است که در رقابت با بخش خصوصی از حمایت قانونی بیشتری برخوردار می‌شود و این موضوع می‌تواند انگیزه بخش خصوصی برای مشارکت را کاهش دهد. (۹)

به طور کلی می‌توان روند مشارکت عمومی - خصوصی را در چین به پنج دوره تقسیم کرد. (۱۰)

دوره نخست: شکوفایی، سال‌های ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۰

به دنبال شروع سیاست اصلاحی در سال ۱۹۷۸ جریان قابل توجهی از فناوری پیشرفته و سرمایه‌گذاری خارجی از سمت کشورهای توسعه‌یافته به چین رخ داد. برای تشویق و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در طول این فرآیند، مدل مشارکت ساخت-بهره‌برداری-انتقال یا BOT به‌طور گسترده‌ای مورد استفاده قرار گرفت و نخستین همکاری‌های دولت و بخش خصوصی در سال‌های این دوره شکل گرفت. در این مرحله تمرکز بر تشویق بخش غیر دولتی به مشارکت در پروژه‌ها و جذب سرمایه خارجی برای پیش‌برد پروژه‌های داخلی بود.

دوره دوم: نوسان، سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۸

در این دوره، توسعه سریع شهرنشینی در چین یک چالش ایجاد کرد: محدودیت منابع مالی دولت و نیاز فوری به زیرساخت‌های شهری. برای حل این چالش، دولت قوانین و سیاست‌های جدیدی را برای ترویج و گسترش مشارکت عمومی-خصوصی به اجرا درآورد. که از جمله آنها می‌توان به گسترش مسیرهای سرمایه‌گذاری و تأمین مالی، ساده‌سازی روند تصویب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تقویت حمایت سیاستی از اقتصاد غیردولتی به وسیله توسعه سریع قوانین در بخش‌های زیرساختی و خدمات عمومی اشاره کرد.



در این دوره، اهداف سیاستی از تشویق و حمایت کلی به کاربرد مشارکت در تأسیسات شهری خاص مانند تصفیه فاضلاب، مدیریت پسماند، حمل و نقل ریلی و تأمین آب تغییر یافت. اما به دلیل نبود محدودیت‌ها و راهنمایی‌های سیاستی در پایان قرن گذشته، توسعه PPP محلی با مشکلات متعددی روبه‌رو بود.

در مجموع، سهم شرکت‌های خارجی در این دوره کاهش یافت و شرکت‌های خصوصی داخلی نقش برجسته‌تری پیدا کردند. انتخاب گسترده سرمایه‌گذاران از طریق مناقصه عمومی با هدف کاهش هزینه‌ها از دیگر ویژگی‌های این دوره است.

دوره سوم: ثبات، سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲

پس از بحران مالی آسیا در سال ۲۰۰۸، توسعه مشارکت‌های عمومی-خصوصی با رکود مواجه شد. در پاسخ به این وضعیت، دولت برخی سیاست‌های مالی را برای تحریک بهبود اقتصادی در پیش گرفت که منجر به تشدید بدهی دولت‌های محلی شد. این شرایط موجب شد بسیاری از دولت‌های محلی، ساخت پروژه‌ها را از طریق ایجاد پلتفرم‌های سرمایه‌گذاری و تأمین مالی محلی دنبال کنند.

در این مرحله، پروژه‌های عمومی مرتبط مسائلی مانند بهداشت، بازنشستگی، مسکن مقرون به صرفه و معیشت در زمره طرح‌های مشارکتی مورد استقبال قرار گرفت. همچنین با افزایش نیازهای سرمایه‌ای و بلوغ بازار مالی، مسیرهای جدیدی برای تأمین مالی پروژه‌های مشارکت از جمله عرضه اولیه شرکت‌ها، انتشار اوراق شرکتی و تراست‌ها به تدریج در فضای اقتصادی کشور ظهور کردند.

دوره چهارم: گسترش، سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۸

مهم‌ترین سال‌های این دوره را می‌توان سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ دانست که در آنها دولت توانست موضع خود در برابر مشارکت عمومی - خصوصی را مشخص کند و آن را به عنوان راهکاری برای حل مشکلات بدهی شهرداری‌ها و یکی از روش‌های مدیریت مالی آنها بپذیرد.

سرمایه‌گذاری و عملیات زیرساخت‌های شهری و مناطق روستایی، خدمات فرهنگی عمومی و حفاظت از محیط زیست بخش‌هایی هستند که در این دوره میزبان مشارکت عمومی - خصوصی شدند.

ارزیابی پروژه‌ها توسط واحدی که به همین منظور در وزارت دارایی تشکیل شد و نیز صدور دستورالعمل نظارت بر دارایی‌های دولت، از دیگر اقدامات صورت گرفته در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی در سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۸ هستند.

دوره پنجم: رکود، سال‌های ۲۰۱۹ به بعد

در سال ۲۰۱۹، وزارت دارایی سندی در خصوص مشارکت عمومی - خصوصی منتشر کرد که بر اساس آن مناطقی که پروژه‌های مشارکت آنها بیش از ۵٪ از هزینه‌های مالی را تشکیل می‌دهند نباید پروژه‌های



مشارکتی جدید را آغاز کنند. این دستورالعمل به منظور مقابله با مشکل افزایش بدهی‌های دولت‌های محلی ناشی از پروژه‌های مشارکتی بود و بر این اساس، بسیاری از طرح‌هایی که امکان قرارگیری در چارچوب مشارکت را داشتند حذف شدند تا جایی که تا سال ۲۰۲۳ مشارکت عمومی - خصوصی به بن‌بست رسید و وبسایت رسمی مرکز مشارکت عمومی - خصوصی به میزبانی وزارت دارایی دیگر به‌روزرسانی نشد.

در نوامبر ۲۰۲۳، دفتر کل شورای دولت چین سند دیگری را منتشر کرد که بر اساس آن می‌توان گفت مشارکت عمومی-خصوصی به قراردادهایی از نوع امتیاز که در آن پرداخت توسط مصرف‌کننده نهایی انجام می‌شود، محدود می‌گردد.

آنچه درباره تجربه چین می‌توان گفت این است که تشکیل یک نهاد ملی در وزارت دارایی گامی مثبت برای تنظیم‌گری مشارکت عمومی - خصوصی بوده است اما فقدان یک قانون تخصصی در این زمینه، منجر شد تا در مناطق مختلف کشور، رویه‌های متفاوتی در پیش گرفته شود و ریسک بدهی برای دولت‌های محلی مغفول واقع شود.

۲-۲-۳- هند

نخستین پروژه مشارکت عمومی - خصوصی هند را می‌توان در سال ۱۹۹۱ و به دنبال سیاست‌های آزادسازی اقتصادی هند، پیدا کرد. (۱۱) در هند قوانین متعددی در خصوص مشارکت عمومی - خصوصی وجود دارد اما واحدی در وزارت دارایی این کشور در سال ۲۰۰۶ تأسیس شده است که امور مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی را بر عهده دارد. عمده فعالیت این واحد در خصوص تأمین مالی و توسعه زیرساخت‌ها با جلب مشارکت بخش خصوصی است.

پروژه‌های مشارکتی قابلیت اجرا در سه سطح دولت محلی، ایالتی و مرکزی را دارند. موضوع قابل توجه در خصوص هند، شفافیتی است که با وجود تعدد قوانین و فقدان یک قانون تخصصی، ایجاد شده است. تمرکزگرایی اجرایی مشارکت عمومی - خصوصی موجب شده است وزارت دارایی این کشور، سند سیاست ملی مشارکت عمومی - خصوصی را منتشر کند که در آن چارچوب قانونی، فرآیندها، سازوکارها ذکر شده است. همچنین نمونه قراردادهای و گزارش‌های کمی از پروژه‌ها نیز در وبسایت مربوطه در دسترس همه افراد قرار دارد. (۱۲)

در سال‌های اخیر دولت هند اقداماتی را برای گسترش مشارکت عمومی-خصوصی در پیش گرفته است. در سال ۲۰۲۰ و در اوج همه‌گیری کرونا، دولت یک بسته را برای بهبود شرایط اقتصادی در دستور کار خود قرار داد. در بخشی از این بسته، دولت اقداماتی را برای حمایت از زیرساخت‌ها در نظر گرفت. هند با یک رویکرد آینده‌نگرانه، NIP^۱ را با برآورد سرمایه ۱.۵ میلیارد دلاری تا ۲۰۲۵ طراحی کرد. NIP پروژه‌های دارای زیر

¹ National Infrastructure Pipeline (NIP)



پروژه‌های متنوع در بخش‌های مختلف از جمله انرژی، جاده، راه آهن و زیرساخت شهری است و با هدف تأمین مالی و حمایت از این زیر پروژه‌ها طراحی شده است. این پروژه، شامل مفادی در خصوص پروژه‌های جدید مشارکتی و توسعه پروژه‌های مشارکتی موجود است. همچنین در اواخر سال ۲۰۲۰، دستورالعمل جدیدی برای مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه زیرساخت با هدف پوشش شکاف توان مالی پروژه‌ها، منتشر شد. همچنین در سال ۲۰۲۱، طرح NMP^۱ توسط دولت برای تقویت دارایی‌های بخش عمومی و زیرساخت رونمایی شد که در آن به مشارکت عمومی-خصوصی نیز توجه شده است. در این طرح، فهرستی از ۶۰۰۰ دارایی بخش عمومی و پروژه‌های زیربنایی در بخش‌های مختلف اقتصاد از جمله راه‌سازی، فرودگاه، راه‌آهن و بندر، احصا شده است. برخی از پروژه‌های بزرگ مشارکتی در هند به شرح زیر هستند: (۱۳)

۱. مشارکت سازمان ملی بزرگراه‌های هند با بخش خصوصی در زمینه عملیات و نگهداری مجموعه بزرگراهی در ۴ ایالت در مجموع به طول ۶۷۳ کیلومتر به ارزش حدودی ۱۶۰ میلیارد روپیه
۲. مشارکت با بخش خصوصی برای توسعه بندر تجاری Keni به ارزش حدودی ۴۱ میلیارد روپیه
۳. مشارکت با بخش خصوصی برای توسعه یک لجستیک پارک در شهر ایندور به ارزش حدودی ۷.۶ میلیارد روپیه

۳- مشارکت عمومی - خصوصی در ایران

مشارکت عمومی - خصوصی در ایران از دو جنبه قابل تحلیل و بررسی است: نخست؛ زیرساخت قانونی و دوم؛ عملکرد اجرایی.

۳-۱- زیرساخت قانونی

با توجه به اهمیت نهاد قانون در معرفی و ترویج مشارکت عمومی - خصوصی، بررسی قوانین این حوزه در ایران ضرورت پیدا می‌کند. به طور کلی، بررسی مجموعه قوانین و مقررات موجود، نشان از نبود یکپارچگی چارچوب قانونی در خصوص مشارکت عمومی - خصوصی در کشور دارد.

مشارکت بخش عمومی و خصوصی موضوعی است که در مجموعه قوانین و مقررات گوناگون، مورد اشاره قرار گرفته و تنظیم‌گری آن، از جمله موارد متأخر در حوزه تنظیم مقررات است تا جایی که در سال‌های اخیر در اسناد بالادستی همچون قوانین برنامه توسعه به آن پرداخته شده و همچنین تلاش‌هایی برای تدوین قوانین تخصصی در این زمینه صورت گرفته است.

بحث درباره حوزه تقنینی مشارکت عمومی - خصوصی را می‌توان از اصل ۴۴ قانون اساسی آغاز کرد که در آن حوزه فعالیت بخش‌های عمومی، خصوصی و تعاون از یکدیگر تفکیک شده‌اند، اما قانون اجرای سیاست‌های

¹ National Monetisation Pipeline



کلی اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۶ و اصلاحات بعدی آن، تا حدودی در برگیرنده مواد و بندهایی در خصوص مشارکت دولت و بخش غیردولتی یا به عبارت دیگر مشارکت بخش عمومی و خصوصی است. با این حال، تمرکز این قانون، بیشتر بر روش‌هایی مانند واگذاری در مقایسه با مشارکت است و می‌توان گفت قوانین بالادستی کشور، از نظر واگذاری و خصوصی‌سازی، پیش‌روتر از مشارکت هستند.

به عنوان مثال، در تبصره ۳ بند الف ماده ۳ این قانون، روش شناسایی طرح‌هایی که بخش غیر دولتی تمایل به مشارکت در آن ندارد را تشریح کرده است و می‌توان گفت یک شیوه سلبی به جای ایجابی غالب شده است و کمتر به زمینه‌های قانونی برای نظام انگیزشی و جلب مشارکت بخش خصوصی پرداخته شده است.

«تبصره ۳ بند الف ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی: دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی اقدام کند. در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را به هر میزان ندارند، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح مورد نظر تا صد درصد (۱۰۰٪) اقدام کنند...»

بررسی حوزه تقنینی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند مجموعه قوانین را به دو گروه تقسیم کند. نخست قوانینی که در آنها به مشارکت اشاره شده است؛ و دوم قوانینی که به طور خاص، درباره مشارکت هستند. در ادامه بخشی از قوانین گروه نخست مرور می‌شود. برخی از قوانینی که در آنها به مشارکت بخش عمومی و خصوصی اشاره شده است در جدول ۲ ذکر شده‌اند.

جدول ۲- برخی از قوانین که در آنها به مشارکت بخش عمومی و خصوصی اشاره شده است

عنوان	تاریخ تصویب	مرجع تصویب
قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور	۱۳۶۶-۰۸-۲۴	مجلس شورای اسلامی
قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی	۱۳۸۰-۱۲-۱۹	مجلس شورای اسلامی
قانون تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور	۱۳۸۱-۰۵-۰۶	مجلس شورای اسلامی
آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی	۱۳۸۱-۰۶-۲۴	هیئت وزیران
قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۳۸۶-۰۷-۰۸	کمیسیون مجلس
آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۳۸۸-۱۰-۱۳	وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت دولت
آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۲ قانون خدمات کشوری	۱۳۸۹-۰۷-۱۱	وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت دولت

عنوان	تاریخ تصویب	مرجع تصویب
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱۳۹۳-۱۲-۰۴	مجلس شورای اسلامی
قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۱۳۹۴-۰۳-۲۷	مجلس شورای اسلامی
دستورالعمل شرایط واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای جدید، نیمه تمام، تکمیل شده و آماده بهره برداری به بخش غیردولتی	۱۳۹۵-۰۳-۱۸	شورای اقتصاد
قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور	۱۳۹۵-۱۱-۱۰	مجلس شورای اسلامی
آیین نامه اجرایی مولدسازی دارایی های دولت	۱۴۰۱-۱۰-۲۱	هیئت عالی مولدسازی دارایی های دولت

از جمله قوانین بالادستی که در آنها به مشارکت عمومی - خصوصی اشاره شده است، قوانین برنامه توسعه پنج ساله هستند که به تبعیت از آنها در قوانین بودجه نیز مشارکت مورد اشاره قرار گرفته است.

به عنوان مثال، ماده ۵ قانون برنامه هفتم توسعه با موضوع مردمی سازی اقتصاد به مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته است. همچنین ماده ۲۰ این قانون به طور خاص به موضوع مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته است. با توجه به اهمیت برنامه توسعه هفتم در ترسیم فضای آتی مشارکت عمومی - خصوصی و تنظیم مناسبات دولت و بخش خصوصی در این زمینه، مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه هفتم توسعه مورد بررسی قرار می گیرد.

لایحه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی که برای اختصار با عنوان برنامه هفتم توسعه از آن یاد می شود، در آذر سال ۱۴۰۲ در مجلس شورای اسلامی تصویب و به شورای نگهبان تقدیم شد. رفت و برگشت لایحه بین مجلس و شورای نگهبان تا خرداد ۱۴۰۳ ادامه داشته است. برای بررسی قانون برنامه هفتم از آخرین مصوبه مجلس شورای اسلامی و اصلاحات و الحاقات آن تا تاریخ ۱ خرداد ۱۴۰۳ استفاده شده است. در فصل های مختلف قانون برنامه هفتم توسعه، به «مشارکت بخش خصوصی» اشاره شده با این حال در همه مواردی که از این عبارت استفاده شده است، لزوماً معنای مشارکت عمومی - خصوصی برداشت نمی شود. به عنوان مثال، در ماده ۵ فصل ۱ با موضوع اصلی رشد اقتصادی و موضوع فرعی مردمی سازی اقتصاد، از «جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی» یاد شده است، اما بررسی بندهای آن نشان می دهد در یک جا منظور از مشارکت بخش خصوصی، «واگذاری سهام

شرکت های دولتی^۱ بوده است یا در جایی دیگر، «رد دیون»^۲ و «واگذاری»^۳ مورد توجه قرار گرفته است. با این حال در بند الحاقی ۲ این ماده به طور خاص به مشارکت عمومی - خصوصی اشاره شده است.^۴

به طور مشابه تبصره ۲ بند ب ماده ۱۵ این قانون، ذیل فصل سوم با موضوع اصلی ساختار بودجه و موضوع فرعی مولدسازی، به مشارکت بخش خصوصی در سرمایه گذاری برای توسعه میادین گازی جدید و صادرات اشاره شده است، اما در بخش دیگری از این فصل با موضوع فرعی طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، به طور خاص از روش مشارکت عمومی - خصوصی برای تعیین تکلیف طرح های تملک دارایی های سرمایه ای نام برده شده است.^۵

در ماده ۲۰ قانون برنامه توسعه، اطلاعات بیشتری در خصوص فرآیند اجرایی و سایر جزئیات مشارکت عمومی - خصوصی آمده است و می توان گفت به طور خاص این بند به موضوع مشارکت عمومی - خصوصی می پردازد.

بر اساس این ماده، دستگاه های اجرایی طرح های قابل مشارکت با بخش خصوصی را مشخص و برای واگذاری یا مشارکت آن اقدام می کنند. نقشی که در اینجا برای سازمان برنامه در نظر گرفته شده است، بررسی طرح ها از نظر توجیه فنی، اقتصاد، محیط زیستی و مانند آن و نظارت بر اجرای طرح ها یا با استفاده از خدمات مشاوران

^۱ جزء ۱ بند الف ماده ۵: دستگاه های اجرایی موظفند در چارچوب سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و با رعایت قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی تمامی سهام خود در شرکت ها اعم از شرکت های تولیدی، خدماتی و بازرگانی به استثنای مواردی که منع واگذاری آنها در سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تصریح شده است را به صورت تدریجی، حداکثر تا پایان سال دوم این قانون واگذار نمایند.

^۲ جزء ۱ بند پ ماده ۵: استفاده از روش رد دیون از طریق انتقال مالکیت سهام و سهم الشرکه به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی بخش های خصوصی و تعاونی و صندوق های بازنشستگی با رعایت سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تنها از طریق مزایده عمومی و با امکان تهاوت ثمن معامله با مطالبات نهادهای مذکور از دولت با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی امکان پذیر خواهد بود.

^۳ جزء ۳ بند پ ماده ۵: واگذاری اموال و دارایی های دولت به جز سهام یا سهم الشرکه دولت در بنگاه های قابل واگذاری به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی تنها پس از دو بار فراخوان عمومی و صرفاً از بخش صد در صد خصوصی یا تعاونی و عدم استقبال بخش خصوصی و تعاونی از فراخوان مجاز است.

^۴ بند الحاقی ۲ ماده ۵: در راستای مردمی سازی اقتصاد، دولت مکلف است با استفاده از ظرفیت های بخش خصوصی و تعاونی، و گروه های جهادی که مجوز آنها که توسط بسیج مستضعفین یا از طریق مراجع ذیصلاح قانونی یا نهادهای انقلابی یا بسیج سازندگی با تأیید و هماهنگی سازمان بسیج مستضعفین صادر می شود، سازمان های مردم نهاد و نیز با استفاده از ابزار بازار سرمایه، امکان مشارکت مردم را در فعالیت های اقتصادی و عمرانی از جمله توسعه روستایی، آبخیزداری و آبخیزداری، ساخت، بهره برداری و مدیریت مراکز بهداشتی - درمانی و اماکن ورزشی، فرهنگی و هنری، ساخت و بهره برداری طرح های خطوط آهن (پروژه های ریلی) و جاده ای، ساخت و تولید مسکن، طرح (پروژه) های شهری، خدمات بازرگانی داخلی و خارجی، خدمات اجتماعی، خدمات فنی، مهندسی و فناوری ارتباطات و اطلاعات و نظایر آن با روش های خرید خدمات، واگذاری مدیریت، مشارکت عمومی - خصوصی، اجاره، بهره برداری و نیز سایر روش های مندرج در قوانین دائمی فراهم نماید به نحوی که سالانه بخشی از تصدی های دستگاه های مسئول انجام وظایف فوق الذکر کاهش یابد. سازمان مکلف است آیین نامه مربوط را تنظیم نماید و به تصویب هیأت وزیران برساند.

^۵ در اجرای بند (۳) سیاست های کلی برنامه پنج ساله هفتم دولت مکلف است نسبت به تعیین تکلیف طرح های تملک دارایی های سرمایه ای از طرق مختلف از جمله مشارکت عمومی خصوصی در چارچوب ماده ۲۰ این قانون و با رعایت سایر قوانین و مقررات مطابق آیین نامه ای که توسط سازمان تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد، اقدام نماید.



ذی صلاح است. همچنین سازمان برنامه، وظیفه راهبری و مسئولیت مشارکت عمومی - خصوصی را نیز بر عهده دارد.

یکی از موضوعات مهم در مشارکت عمومی - خصوصی، قیمت محصول نهایی است. بر اساس بند الف ماده ۲۰ این قانون، بهای محصول در قرارداد مشارکت، تابع الگوی مالی قرار داد و مستثنی از شمول تعرفه گذاری است. این موضوعی است که می تواند مورد توجه بخش خصوصی در زمینه درآمدزایی و سودآوری طرح قرار بگیرد. قانون همچنین موارد مداخله قیمتی و تعرفه گذاری را نیز پیش بینی کرده است. بر این اساس، مابه التفاوت قیمت محصول محاسبه می شود و به عنوان خسارت از محل سرجمع اعتبارات دستگاه اجرایی قابل پرداخت است.

از دیگر موضوعات مهم برای تصمیم گیری بخش خصوصی در زمینه مشارکت با بخش عمومی، مشوق هایی است که در ازای این مشارکت دریافت می کند. این مشوق ها علاوه بر انگیزه های که برای بخش خصوصی ایجاد می کند، بر توجیه پذیری مالی طرح ها نیز تأثیرگذار است. قانون مشوق های مالیاتی (بند پ ماده ۲۰) و نیز مشوق هایی در خصوص بیمه تأمین اجتماعی کارکنان (بند ت ماده ۲۰) برای بخش خصوصی در نظر گرفته است. همچنین دستگاه های اجرایی می توانند از سایر سازوکارهای تشویقی در این زمینه استفاده کنند. (بند چ ماده ۲۰)

ماده ۲۰ قانون برنامه هفتم توسعه

دستگاه های اجرائی مکلفند با همکاری سازمان، طرح های جدید، نیمه تمام و آماده بهره برداری و در حال بهره برداری تملک دارایی های سرمایه ای و طرح های سرمایه ای خود که قابل مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی است را مشخص و از طریق روش رقابتی و شفاف مناقصه یا مزایده با رعایت موارد زیر اجرا نمایند:

الف- بهای محصول طرح (پروژه) در قرارداد سرمایه گذاری و مشارکت تابع الگوی مالی قرارداد مشارکت بوده و از شمول تعرفه گذاری مندرج در تمامی قوانین و مقررات مستثنی است. در صورت تعیین قیمت تکلیفی، دخالت در تعرفه گذاری یا جلوگیری از دریافت تعرفه برای بهای محصول طرح (پروژه)، مابه التفاوت قیمت محصول محاسبه شده بر مبنای الگوی مالی و قیمت تکلیفی از سرجمع اعتبارات دستگاه اجرائی با محاسبه خسارات مربوط پرداخت می شود، در غیر این صورت در حکم تصرف غیر مجاز در اموال سرمایه گذار است.

ب- راهبری و مسئولیت مشارکت عمومی - خصوصی بر عهده سازمان است. در مورد تعهدات بودجه ای قراردادهای مشارکت که پیشتر به تأیید سازمان رسیده و طرف مقابل به طور کامل تعهد خود را انجام داده باشد، دستگاه اجرائی مربوط مکلف است به همان میزان تعهد خود را عملی نماید.

پ- درآمدهای طرح (پروژه) در قرارداد سرمایه گذاری و مشارکت، از مشوق های مالیاتی مقرر در اجزای (۱) و (۲) بند «ث» ماده (۱۳۲) قانون مالیات های مستقیم موضوع ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ برخوردار بوده و آورده نقدی برای تأمین مالی طرح (پروژه)

اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول معافیت ماده (۱۳۸) مکرر قانون مالیات های مستقیم الحاقی ۱۳۹۴/۲/۱ می شود. طرح های موضوع «قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی» نیز مشمول این حکم هستند.

ت- صدور مفاصاحساب توسط سازمان تأمین اجتماعی برای حق بیمه کارکنان شاغل در دوران بهره برداری در قراردادهای مشارکت مشمول ماده (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ می باشد.

ث- دستگاه اجرائی ذیربط می تواند برای تجاری سازی و اعطای مشوق برای توجیه مالی طرح های مشارکتی، نسبت به استفاده از سازوکارهای تشویقی از قبیل اعطای یارانه سود تسهیلات و خرید تضمینی محصولات که به موجب آیین نامه ای که توسط سازمان تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد، و با رعایت بند پ ماده ۱۸ این قانون اقدام نماید.

ج- تا سقف ده درصد (۱۰٪) ز سر جمع اعتبارات طرح های تملک دارایی سرمایه ای یا طرح های سرمایه ای مربوط به هر دستگاه اجرائی با درخواست آن دستگاه و تأیید سازمان، صرف مشارکت در زیر طرح (پروژه) های همان دستگاه و همان فصل در بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی می شود.

چ- دستگاه های اجرائی مجازند با رعایت سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نسبت به عقد قراردادهای بهره برداری بلندمدت از زیرساخت های تکمیل شده و همچنین طرح های تملک دارایی های سرمایه ای و طرح های سرمایه ای آماده بهره برداری و در حال بهره برداری مشروط به عدم تغییر کاربری آن اقدام نمایند.

ح- سازمان مجاز است از خدمات مشاوران ذی صلاح برای بررسی طرح های دارای توجیه فنی اقتصادی، زیست محیطی و پدافند غیر عامل و نظارت بر اجرای طرح ها استفاده نماید.

بند الحاقی- در صورتی که خیرین با پیشنهاد دستگاه اجرائی ذی ربط و موافقت سازمان، طرح های تملک دارایی های سرمایه ای را اجرا یا تکمیل نمایند و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) به جای اعتبارات دولتی در این طرح ها هزینه نمایند، از اعتبار مالیاتی حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) و حداکثر پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه ای که انجام داده اند، برخوردار می شوند.

در مورد طرح (پروژه) هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) آن به صورت خیرساز انجام شده و مابقی آن در تعهد دولت است، چنانچه خیر طرح را با موافقت دستگاه و موافقت سازمان به اتمام برساند، هزینه انجام شده، به طور صد در صد (۱۰۰٪) به عنوان دیون و اعتبار مالیاتی محسوب می گردد.

آیین نامه اجرائی این بند شامل طرح (پروژه) های مشمول، زمان بندی اجرائی و میزان برخوردارگی از اعتبار مالیاتی با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان به تصویب هیأت وزیران می رسد.

بررسی سایر بندهای قانون برنامه هفتم توسعه نشان می دهد در موارد متعددی، زمینه های مشارکت توصیه یا تکلیف شده است که در ادامه در جدول ۳ مورد اشاره قرار می گیرد.



جدول ۳: مفاد قانونی مشارکت بخش خصوصی در قانون برنامه هفتم توسعه

متولی	زمینه تعامل دولت و بخش خصوصی	نوع تعامل دولت و بخش خصوصی	مرجع قانونی	
وزارتخانه های نیرو و جهاد کشاورزی	<ul style="list-style-type: none"> - مهار آب های مشترک و مرزی - لایروبی اروندرود - انتقال آب شیرین از دریای عمان به مناطق شرقی - توسعه فناوری و عملیات حفاری و بهره برداری از آب های ژرف به ویژه در استان سیستان و بلوچستان 	مشارکت بخش غیر دولتی	جزء ۱ و ۲ بند ح ماده ۳۸	فصل ۸ - نظام مدیریت یکپارچه منابع آب
وزارت نفت	<ul style="list-style-type: none"> - ایجاد و توسعه زیرساخت های لازم برای ذخیره سازی گاز طبیعی از جمله مخازن زیر زمینی و رو زمینی 	مشارکت بخش خصوصی	بند پ ماده ۴۴	فصل ۹ - انرژی
ایمیدرو	<ul style="list-style-type: none"> - مجوز مشارکت اعم از مالی و فنی در محدوده های دارای پروانه اکتشاف 	مشارکت با بخش خصوصی	جزء ۴ بند ب ماده ۴۸	فصل ۱۰ - طرح های صنعت، معدن و رشد تولید
وزارت راه و شهرسازی	<ul style="list-style-type: none"> - واگذاری مدیریت بهره برداری فرودگاه های کشور (از جمله فرودگاه های وابسته به دستگاه های اجرایی به استثنای فرودگاه های متعلق به نیروهای مسلح) با اولویت شرکت های هواپیمایی داخلی با حفظ مالکیت دولت و استمرار ارائه خدمات ناوبری هوایی توسط دولت 	واگذاری مدیریت بهره برداری بخش خصوصی و یا مشارکت های داخلی و خارجی	جزء ۱ بند ت ماده ۵۷	فصل ۱۲ - گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور
وزارت راه و شهرسازی	<ul style="list-style-type: none"> - تأمین مالی و توسعه زیرساخت ها و ارتقای سطح خدمات و افزایش شدآمد (ترافیک) مسافر و بار و مدیریت بهینه فرودگاهی 	پذیرش سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی و یا مشارکت سرمایه گذار خارجی با اعطای حق بهره برداری از محل سرمایه گذاری	جزء ۲ بند ت ماده ۵۷	



متولی	زمینه تعامل دولت و بخش خصوصی	نوع تعامل دولت و بخش خصوصی	مرجع قانونی	
شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران	- تکلیف به راه اندازی یا واگذاری کسندده های متوقف بیش از پنج سال در صورت صرفه اقتصادی بازسازی	مشارکت عمومی - خصوصی	بند ث ماده ۵۷	فصل ۱۲ - گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور
وزارت نیرو	- تأمین آب مصرفی صنایع مستقر در استان های ساحلی جنوب کشور از طریق احداث تأسیسات آب شیرین کن	مشارکت بخش خصوصی	بند ب ماده ۶۰	
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	- اتصال اماکن اداری، تجاری و مسکونی شهرهای هر استان به شبکه ملی اطلاعات از طریق شبکه دسترسی مبتنی بر تار (فیبر) نوری و دسترسی پرسرعت روستاهای بالای بیست خانوار	استفاده از ظرفیت سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی	بند الف ماده ۶۵	فصل ۱۳ - توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	- ایجاد «شرکت ارتباطات بین الملل»	مشارکت و سرمایه گذاری بخش غیر دولتی	بند الحاقی ۲ ماده ۶۵	
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	- تأمین زیرساخت های لازم برای توسعه اقتصاد رقومی (دیجیتال)، اعم از ارتباطی و اطلاعاتی (ابری) و ذخیره سازی و پردازش سریع برای حضور و رقابت در بازارهای داخلی و بین المللی	مشارکت و سرمایه گذاری بخش غیر دولتی		
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	- تکلیف به مرمت و بهره برداری از ابنیه تاریخی	مشارکت بخش خصوصی	بند ت ماده ۸۳	فصل ۱۷ - میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی
دولت (معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان ریاست جمهوری)	- تکلیف در تأمین زیرساخت یکپارچه مورد نیاز در جهت بهبود زیست بوم فناوری در حوزه های پیشران و اقتدار آفرین	مشارکت بخش خصوصی	بند ث ماده ۹۹	فصل ۲۰ - ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی



متولی	زمینه تعامل دولت و بخش خصوصی	نوع تعامل دولت و بخش خصوصی	مرجع قانونی	
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	<p>- استفاده حداکثری از سرریز فناوری های بخش دفاع به بنگاه های اقتصادی و فناوری کشور</p> <p>- بهره گیری از ظرفیت های ملی در نظام نوآوری و زنجیره تأمین دفاعی و دومنظوره سازی آنها</p> <p>- انتقال سرریز دانش فنی و دستاوردهای بخش دفاعی در صنایعی نظیر صنعت هوایی، دریایی، انرژی، خودرو، ریز(میکرو)الکترونیک، معدن، کشاورزی و خدمات -شناسایی و تعیین الزامات دومنظوره سازی ظرفیت های این بخش ها برای تولیدات دفاعی و امنیتی از طریق ایجاد کارگروه تخصصی مشترک با دستگاه های مرتبط و نیز راه اندازی شرکت های سرمایه گذاری مشترک با بخش خصوصی و تعاونی</p>	مشارکت با بخش خصوصی	بند بد ماده ۱۰۲	فصل ۲۲ - دفاعی و امنیتی
کلیه دستگاه های اجرایی	توسعه کمی خدمات دستگاه های اجرایی به نسبت خدمات ارائه شده در سال ۱۴۰۲ (در تبصره این بند آمده است: دستگاه های اجرایی موظفند نسبت به توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات اقدام نمایند.)	خرید خدمات از بخش غیر دولتی با پرداخت هزینه ها، متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه	بند ۴ ماده ۱۰۵	فصل ۲۳ - اصلاح نظام اداری
ایجاد، تقویت و استقرار زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	مشارکت عمومی - خصوصی	تبصره ۱ بند الف ماده ۱۰۷	
سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور	بهره برداری یا توسعه زیرساخت های لازم در زمینه های حرفه آموزی، اشتغال حین حبس و پس از آزادی، آموزش، سلامت و درمان، طرح های حمایتی از خانواده زندانیان و کمک به خودکفایی زندان ها	مشارکت و سرمایه گذاری بخش غیر دولتی و عمومی	جزء ۴ بند الف ماده ۱۱۶	فصل ۲۴ - تحول قضایی و حقوقی



پیش از قانون برنامه هفتم توسعه نیز در قوانین پنجم و ششم به مشارکت عمومی - خصوصی اشاره شده بود و به طور معمول، در قوانین بودجه سالانه مواردی در خصوص مشارکت عمومی - خصوصی ذکر می شد.

تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نیز به مشارکت با بخش غیر دولتی برای اجرای طرحها اشاره دارد و به وزارتخانهها و سایر دستگاههای اجرایی اجازه داده است با استفاده از روشهای مشارکت عمومی - خصوصی، طرحها و پروژههای تملک داراییهای سرمایهای را اجرا، تکمیل و بهره برداری کنند. در این تبصره در خصوص قیمت و تعرفه محصول و تکالیف سازمان برنامه و بودجه نیز جزئیاتی ذکر شده است. پیوست شماره شش بخشنامههای قانون بودجه سال ۱۴۰۳ با عنوان دستورالعمل غربالگری طرحها و پروژههای تملک داراییهای سرمایهای نیز به مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته است.

هم اکنون یکی از قوانینی که به صورت خاص به مشارکت عمومی - خصوصی می پردازد، آیین نامه تضمین معاملات مشارکت عمومی - خصوصی مصوب ۲۰ تیر ماه ۱۴۰۰ هیئت وزیران است. هدف از این آیین نامه همانطور که در ماده یک آن عنوان شده «به حداقل رساندن خطرپذیری (ریسک) برای سرمایه پذیر و سرمایه گذار از طریق ارائه تضمینهای لازم برای فرآیند انتخاب سرمایه گذار و قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در طرحها / پروژهها» است.

در بند ۴ ماده ۲ این آیین نامه و ذیل معانی اصطلاحات به کار گرفته شده، سرمایه گذار یا بخش خصوصی به صورت زیر تعریف شده است:

علاوه بر این آیین نامه، «لایحه مشارکت عمومی - خصوصی» نیز در سال ۱۳۹۷ به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه توسط هیئت وزیران به تصویب رسیده و به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است، اما تاکنون بلا تکلیف مانده است.

بنابر توضیحات فوق، چالشهای مشارکت عمومی - خصوصی از منظر قانون گذاری را می توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. عدم توجه مستقیم قانون گذار به طرحهایی که بخش خصوصی تمایل به مشارکت در آنها دارد.
۲. خلاء یکپارچگی قانونی در حوزه مشارکت بخش خصوصی - عمومی
۳. عدم اشاره قانون بودجه سال ۱۴۰۳ به امکان مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرحهای عمرانی
۴. عدم تمایل قانون گذار به سرانجام رساندن لایحه مشارکت عمومی - خصوصی و بلا تکلیف ماندن این لایحه طی سالهای متمادی

با مقایسه تجربه ایران و کشورهای منتخب می توان گفت در ایران نیز مانند ترکیه و چین، چالش عدم یکپارچگی قوانین در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی دیده می شود. همچنین مشابه سالهایی که ترکیه درگیر بحران اقتصادی بود و به دلیل محیط نامطلوب اقتصاد کلان، بخش خصوصی انگیزه مشارکت در پروژهها



را نداشت؛ محیط نامطلوب اقتصاد کلان نیز برای فعال بخش خصوصی ایرانی می تواند عامل کاهش انگیزه مشارکت باشد.

همچنین در ترکیه و چین، چالش نظارت بر اعتبارات و ریسک بدهی وجود داشته است. در ایران به نظر می رسد قانون گذار با تعریف مسئولیت برای سازمان برنامه، موضوع نظارت بر اعتبارات و ریسک بدهی را مورد توجه قرار گرفته است. به عنوان مثال؛ در بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه هفتم توسعه، راهبری و مسئولیت مشارکت عمومی - خصوصی بر عهده سازمان برنامه و بودجه گذاشته شده است. همچنین مقرر شده است در مورد تعهدات بودجه ای قراردادهای مشارکت که پیشتر به تأیید سازمان رسیده و طرف مقابل به طور کامل تعهد خود را انجام داده باشد، دستگاه اجرائی به همان میزان تعهد خود را عملی نماید.

تجربه هند نشان می دهد یکی از زمینه های موفقیت مشارکت عمومی - خصوصی در این کشور، استفاده در زمینه مولدسازی دارایی های دولت بوده که این مورد نیز در ایران توسط قانون گذار پیش بینی شده است.

۲-۳- عملکرد اجرایی

سامانه بازار الکترونیک طرح های عمرانی و سرمایه گذاری زیرساختی به میزبانی سازمان برنامه و بودجه کشور به موجب بند الف تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ایجاد شده که در آن پروژه هایی که اجرای آنها به صورت مشارکت عمومی - خصوصی قابل انجام است، برای شناسایی طرف خصوصی، معرفی می شود. (۱۴) با این حال این سازمان تنها مرجع در این زمینه نیست و وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز فراخوان هایی را برای شناسایی طرف خصوصی در طرح های مشارکت اعلام می کند. با این حال با توجه به وظایفی که بر اساس قانون به سازمان برنامه داده شده، از آمار و اطلاعات منتشر شده توسط این سازمان در این گزارش استفاده شده است.

سابقه قانونی سامانه بازار الکترونیک طرح های عمرانی و سرمایه گذاری زیرساختی به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ باز می گردد. قانون بودجه سال ۱۳۹۶، سازمان برنامه را مکلف کرده است تا برای بهبود مدیریت طرح ها و گذار از الگوهای سنتی به روش های نوین همچون مشارکت عمومی - خصوصی، این سامانه را راه اندازی کند. بر اساس بند د تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور به طور کلی برای پروژه هایی که در این بخش معرفی می شوند، ۲ گام را پشت سر می گذارند تا در فهرست پروژه های فراخوان شده قرار بگیرند.

گام نخست، شناسایی پروژه های عمرانی نیمه تمام است. این پروژه ها پس از شناسایی در سامانه بازار الکترونیک قرار می گیرند تا فرصت های سرمایه گذاری به اطلاع بخش خصوصی برسد. فعالان بخش خصوصی می توانند اطلاعات پروژه را از دستگاه اجرایی اعلام کننده دریافت کنند و پیشنهادهای خود را در خصوص مشارکت در پروژه، ارسال نمایند. در این گام، دستگاه های اجرایی بر اساس پیشنهادهای دریافتی، گزارش توجیهی طرح را تکمیل می کنند و در خصوص واگذاری یا مشارکت طرح، تصمیم گیری می کند.

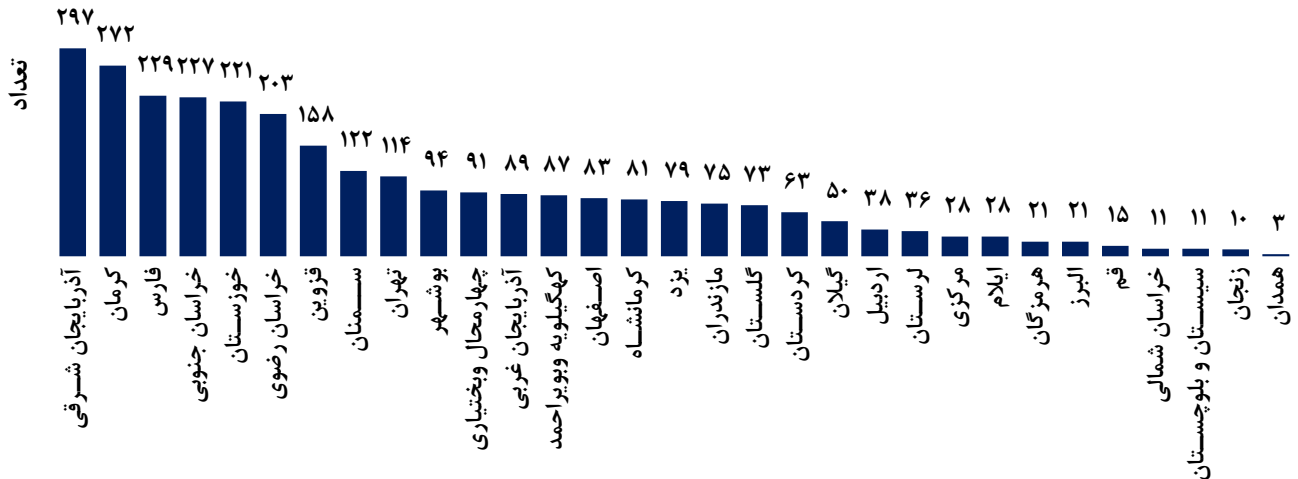
در گام دوم، پروژه‌هایی نیمه‌تمامی که به صورت مشارکت عمومی- خصوصی قابل اجرا هستند و نیز پروژه‌های جدیدی که با مشارکت عمومی- خصوصی سازگار هستند، در بازار الکترونیک طرح‌ها عرضه می‌شوند.

در پایان، پروژه‌های تأیید شده گام دوم، با عنوان «پروژه‌های فراخوان شده مشارکت عمومی و خصوصی» همراه با جزئیاتی از جمله برآورد تقریبی میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز، امکان کمک مالی دولت و مدل مشارکت، برای شناسایی طرف خصوصی پروژه، در سامانه بازار الکترونیک طرح‌ها فهرست می‌شوند.

بررسی این سامانه (دسترسی در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۴۰۳) نشان می‌دهد بیش از ۲۹۰۰ پروژه عمرانی نیمه‌تمام در گام نخست و به عنوان طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام فهرست شده‌اند.

بیشترین تعداد پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام در استان آذربایجان شرقی با ۲۹۷ پروژه و کمترین آن در استان همدان با ۳ پروژه قرار دارد. استان تهران با ۱۱۴ پروژه عمرانی نیمه‌تمام نهمین استان با بیشترین تعداد پروژه‌های نیمه‌تمام است.

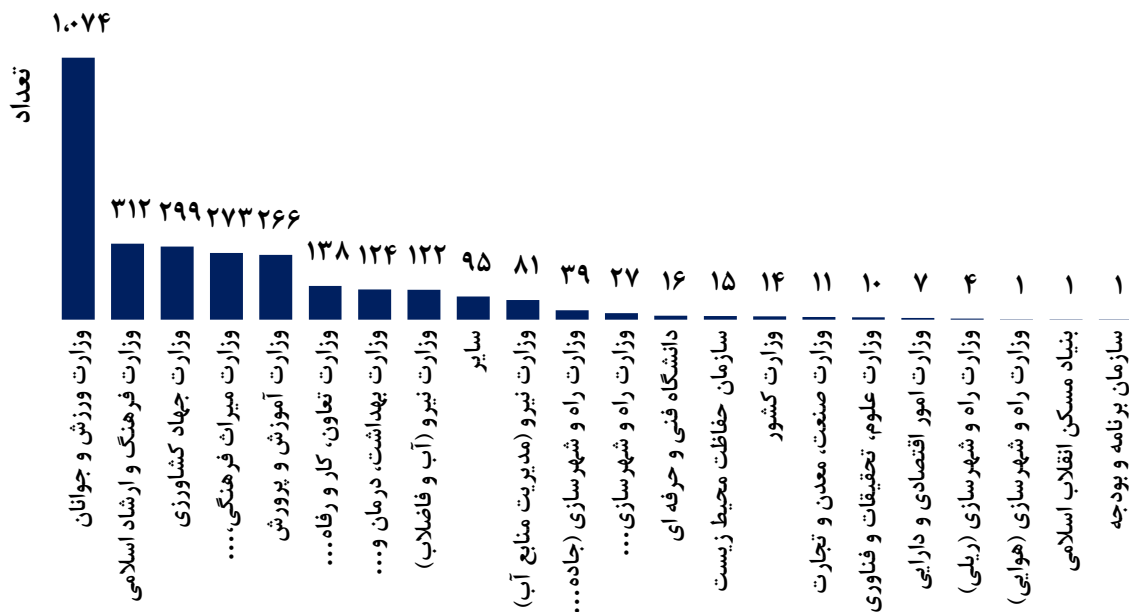
نمودار ۲: تعداد طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به تفکیک استان



بیشترین تعداد پروژه‌های عمرانی در بین دستگاه‌های اجرایی مربوط به وزارت ورزش و جوانان با بیش از هزار پروژه است. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان برنامه و بودجه، هر کدام با یک پروژه، کمترین تعداد پروژه‌های نیمه‌تمام عمرانی را در بین دستگاه‌های اجرایی دارند.



نمودار ۳- تعداد طرح های عمرانی نیمه تمام به تفکیک دستگاه اجرایی



میانگین میزان سرمایه گذاری مورد نیاز توسط بخش خصوصی در هر پروژه نیمه تمام، حدود ۸۹ هزار میلیارد تومان است. میانگین میزان سرمایه گذاری مورد نیاز بخش خصوصی در هر پروژه برای هر استان و برای کل کشور در جدول ۴ آمده این رقم برای استان تهران حدود ۱۶۵ میلیارد تومان است.

جدول ۴: میانگین میزان سرمایه گذاری مورد نیاز توسط بخش خصوصی در هر پروژه

میانگین میزان سرمایه گذاری مورد نیاز توسط بخش خصوصی در هر پروژه (میلیارد تومان)					
رتبه	استان	سرمایه گذاری	رتبه	استان	سرمایه گذاری
۱	آذربایجان غربی	۱،۵۵۰،۶۹۰	۱۷	قزوین	۳۰
۲	مازندران	۱،۱۷۲،۸۲۱	۱۸	اصفهان	۲۵
۳	کل کشور	۸۹،۳۴۱	۱۹	سمنان	۲۲
۴	کرمان	۸۳،۸۵۸	۲۰	یزد	۲۰
۵	خراسان جنوبی	۵۵،۰۸۰	۲۱	بوشهر	۱۸
۶	خوزستان	۱،۷۹۳	۲۲	ایلام	۱۷
۷	سیستان و بلوچستان	۵۹۸	۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۱۷
۸	تهران	۱۶۵	۲۴	گیلان	۱۳
۹	مرکزی	۱۶۳	۲۵	لرستان	۹.۱۹
۱۰	کرمانشاه	۱۱۸	۲۶	فارس	۸.۹۳
۱۱	هرمزگان	۷۵	۲۷	کردستان	۸.۱
۱۲	آذربایجان شرقی	۴۵	۲۸	همدان	۷.۱۹

میانگین میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز توسط بخش خصوصی در هر پروژه (میلیارد تومان)					
رتبه	استان	سرمایه‌گذاری	رتبه	استان	سرمایه‌گذاری
۱۳	گلستان	۴۳	۲۹	خراسان شمالی	۵.۱۷
۱۴	خراسان رضوی	۴۲	۳۰	زنجان	۵.۱۱
۱۵	قم	۳۵	۳۱	چهارمحال و بختیاری	۴.۶۸
۱۶	البرز	۳۵	۳۲	اردبیل	۳

در گام دوم، ارزیابی پروژه‌ها در پاسخ به یک چک‌لیست شامل ۱۰ پرسش و در سه مرحله انجام می‌شود.

مرحله نخست؛ بررسی اولیه پروژه در پاسخ به پرسش‌هایی درباره سابقه دریافت اعتبارات تملک دارایی یا ردیف اجرایی، تناسب با مأموریت قانونی دستگاه اجرایی و تناسب با اولویت‌های توسعه اقتصادی کشور است. شکل ۱- چک‌لیست ارزیابی پروژه‌ها در سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی

مرحله اول: بررسی پروژه	
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۱- آیا پروژه دارای سابقه دریافت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا ردیف اجرایی یا مصوبه ماده (۲۳) قانون الحاق (۲) می‌باشد؟
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۲- آیا پروژه در مأموریت قانونی دستگاه اجرایی پیشنهاد دهنده است؟
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۳- آیا پروژه برگرفته از برنامه‌های توسعه ملی/منطقه‌ای/استانی/بخشی یا سایر اسناد راهبردی میان مدت تا بلند مدت است؟ (که تعیین کننده اولویت‌های توسعه اقتصادی کشور است)

مرحله دوم: بررسی مشارکت عمومی و خصوصی	
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۴- آیا پروژه بدون حمایت مالی دولت دارای توجیه مالی برای سرمایه‌گذاری است؟
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۵- آیا مجوز و مشوق‌های قانونی لازم برای توجیه پذیر کردن پروژه به لحاظ مالی وجود دارد؟
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۶- آیا عمده ریسک‌های پروژه (مانند تملک زمین، ریسک‌های اجرا و...) قابل انتقال به بخش خصوصی است؟

مرحله سوم: بررسی آمادگی دستگاه اجرایی	
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۷- آیا ضوابط قانونی و حقوقی حاکم بر پروژه با اجرای پروژه به روش مشارکت عمومی خصوصی همراه است؟
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۸- آیا دستگاه اجرایی دارای ساختار سازمانی مناسب برای مشارکت عمومی خصوصی بوده یا دارای نیروی انسانی مستعد برای اجرای مشارکت عمومی خصوصی است؟
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۹- آیا منابع مالی مورد نیاز برای حمایت از پروژه غیر خودگردان پیش‌بینی یا تامین شده است؟ (اعتبارسنجی گزینه حمایتی دستگاه اجرایی)
بله <input type="radio"/> خیر <input type="radio"/>	۱۰- آیا تعهدات قراردادی دستگاه اجرایی (بخش عمومی) قابل انجام می‌باشد؟

مرحله دوم؛ بررسی پروژه از نظر امکان اجرا به صورت مشارکت عمومی - خصوصی است که در آن به پرسش‌هایی درباره توجیه مالی برای سرمایه‌گذار خصوصی بدون حمایت مالی دولت، توجیه‌پذیری مالی پروژه به واسطه مجوزها و مشوق‌های قانونی و انتقال ریسک به بخش خصوصی پاسخ داده می‌شود.

مرحله سوم، بررسی آمادگی دستگاه اجرایی در پاسخ به پرسش‌هایی درباره هماهنگی ضوابط قانونی و حقوقی پروژه با روش مشارکت عمومی - خصوصی، تناسب ساختار سازمانی دستگاه اجرایی و ظرفیت نیروی انسانی



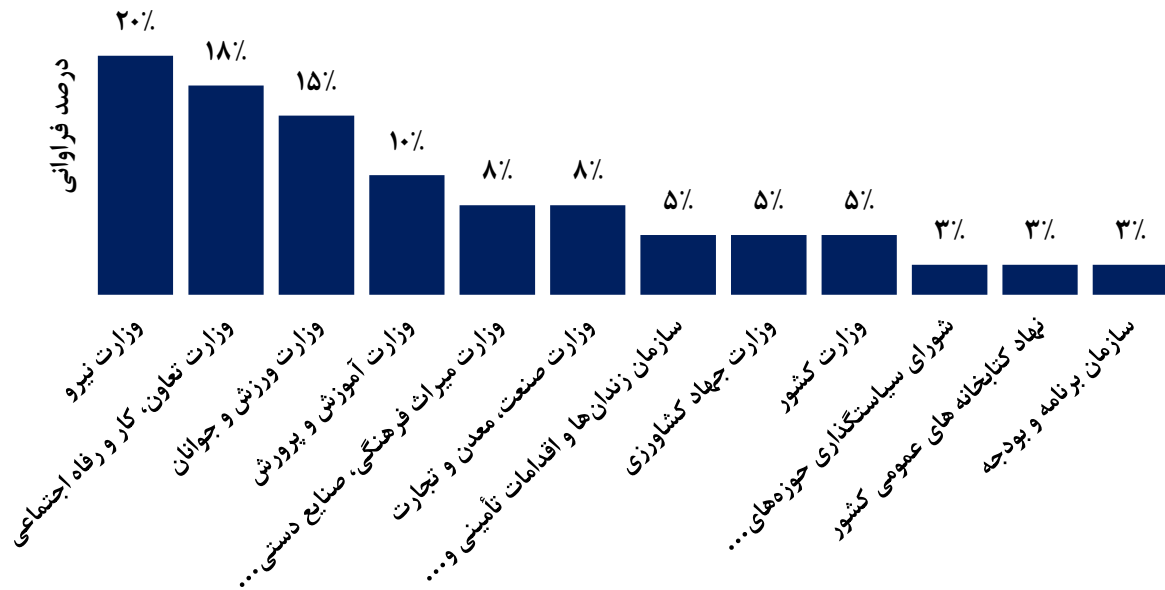
با مشارکت عمومی - خصوصی، اعتبارسنجی گزینه حمایتی دستگاه اجرایی و تعهدات قراردادی بخش عمومی است.

جدول ۵- معیارهای ارزیابی طرح های نیمه تمام برای فراخوان مشارکت عمومی - خصوصی

سابقه دریافت اعتبارات/ ردیف اجرایی مصوبه	مرحله اول:
تناسب پروژه با مأموریت دستگاه اجرایی	بررسی پروژه
تناسب پروژه با اولویت های توسعه اقتصادی کشور	
توجیه مالی برای سرمایه گذاری در غیاب حمایت مالی دولت	مرحله دوم:
امکان توجیه پذیری مالی با مجوز و مشوق های قانونی	بررسی مشارکت عمومی و خصوصی
امکان انتقال ریسک به بخش خصوصی	
تناسب ضوابط قانونی و حقوقی پروژه با روش مشارکت عمومی - خصوصی	مرحله سوم: بررسی آمادگی دستگاه اجرایی
تناسب ظرفیت ساختار سازمانی و نیروی انسانی دستگاه اجرایی با روش مشارکت عمومی - خصوصی	
اعتبارسنجی گزینه حمایتی دستگاه اجرایی	
قابلیت اجرایی تعهدات قراردادی بخش عمومی	

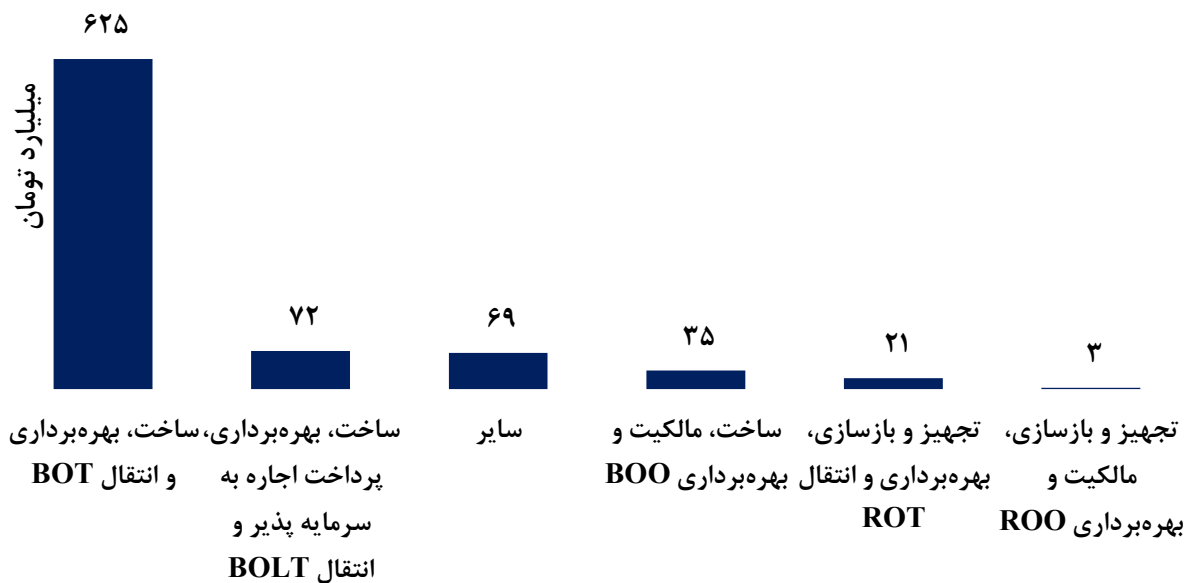
پس از ارزیابی، پروژه در فراخوان مشارکت عمومی - خصوصی فهرست می شود و فعالان بخش خصوصی می توانند با دریافت اسناد مرتبط، در فراخوان شرکت و در صورت تأیید در اجرای پروژه، مشارکت کنند.

نمودار ۴- فراوانی پروژه های فراخوان شده مشارکت عمومی - خصوصی به تفکیک دستگاه اجرایی



طرح های فراخوان شده وزارت نیرو ۲۰ درصد از کل طرح های فراخوان شده مشارکت عمومی - خصوصی را در بازار الکترونیک طرح ها به خود اختصاص داده است. پس از وزارت نیرو، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را در کل پروژه های فراخوان شده دارد. از نظر نوع قرارداد مشارکت نیز بیشترین سهم مربوط به «ساخت- بهره برداری-انتقال» است. همچنین بیشترین برآورد تقریبی از میزان سرمایه گذاری مورد نیاز نیز مربوط به قرار داد ساخت-انتقال-بهره برداری با حدود ۶۲۵ میلیارد تومان بوده است.

نمودار ۵- برآورد تقریبی میزان سرمایه گذاری مورد نیاز به تفکیک نوع قرارداد بر حسب میلیارد تومان





۴- جمع بندی و ارائه توصیه های سیاستی

مشارکت عمومی - خصوصی یکی از راهکارهای کشورهای در حال توسعه برای گذر از چالش محدودیت منابع دولتی در ارتقای زیرساختهاست. از طرف دیگر بخش خصوصی برای فعالیت در این زمینه به چارچوب قانونی که در آن فعالیت می کند، توجه دارد. برای اطمینان بخشی به فعالان غیر دولتی و برای موفقیت اجرای پروژه های مشارکت، نهادسازی و تدوین ساختار قانونی یک ضرورت است. تجربه کشورهای منتخب نشان می دهد تدوین قوانین تخصصی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی و نیز نهادسازی در این حوزه، یکی از عوامل موفقیت در اجراست. در ایران نهاد متولی مشارکت عمومی - خصوصی به نوعی سازمان برنامه و بودجه است اما تعدد قوانین غیر تخصصی و بلا تکلیف ماندن لایحه مشارکت عمومی - خصوصی از سال ۱۳۹۷ تاکنون، مجال بهره مندی کشور از مزایای مشارکت بخش عمومی و خصوصی را فراهم نمی کند.

از طرفی مقایسه تعداد طرح های نیمه تمام و طرح های فراخوان شده نشان می دهد همچنان بخش قابل توجهی از طرح های نیمه تمام، امکان ورود به فهرست فراخوانی برای مشارکت عمومی - خصوصی را ندارند. یکی از دلایل این موضوع می توان مربوط به محدودیت های قانونی انتخاب پروژه برای مشارکت باشد. همچنین توجیه پذیری مالی دیگر عاملی است که می تواند شانس پروژه را برای مشارکت کاهش دهد.

بر این اساس پیشنهاد می شود با توجه به تجربه کشورهای منتخب، تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در دستور کار قرار گیرد و ذیل آن به موضوعاتی همچون ریسک پروژه ها، مدیریت بدهی و اعتبارات بخش دولتی، روابط بین دولت و بخش خصوصی و نظام پرداخت ها توجه شود. با توجه به اینکه این قانون گذاری، بخش خصوصی را متأثر می کند و بر تصمیم گیری فعالان اقتصادی غیر دولتی در تأثیرگذار است پیشنهاد می شود در فرآیند تصویب این لایحه و با هدف رفع خلأ های قانونی، از نقطه نظرات این بخش استفاده شود.

۵- منابع

۱. گروه بانک جهانی. مشارکت عمومی - خصوصی و محیط کسب و کار. [مترجم] علی نصیری اقدام و ابوالفضل عبارسی دره بیدی. تهران: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۶.

2. PPP Contract Types and Terminology. The World Bank PPP Knowledge Lab. [Online] June 23, 2022. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-contract-types-and-terminology>.

۳. اتاق بازرگانی ایران. اقتصاد به زبان ساده (شماره ۳۰) مشارکت عمومی خصوصی؛ اتاق بازرگانی ایران، ۱۳۹۷.

4. The World Bank Group. Private Participation in Infrastructure (PPI) 2023 Annual Report. World Bank Group, 2023.



5. Osei-Kyei, Robert ; Chan, Albert P. C .International Best Practices of Public-Private Partnership :Springer, 2021.
6. Açıkgöz, Bernur. Public-Private Partnership—The Case of Turkey. Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 1. s.l. : Springer, 2020.
7. Aydın, Betül Arslan ; Küçük, İrem Firuze .Public Private Partnership Model in Turkey and Europe .British Chamber of Commerce Turkey, 2020.
8. Build-Operate-Transfer Projects in Turkey: Contingent Liabilities and Associated Risks .Kayhan ,İlker Ersegün ; Jenkins, Glenn P. Development Discussion Papers , 2016.
9. Si Zeng, James .Competing with Leviathan: Law and Government Ownership in China’s Public-Private Partnership Market. The Chinese University of Hong Knog, 2023.
10. Why Are PPP Projects Stagnating in China? An Evolutionary Analysis of China’s PPP Policies .Li, Yougui. Buildings, 2024.
11. Bhat, Sairam ; Zadu, Raagya Priya .Public Private Partnership In India A Sectoral Analysis .Karnataka : National Law School of India University, 2019.
12. Public Private Partnership in india [Online; Access: 29 May 2024 <https://www.pppinindia.gov.in/>]
13. Cyril Amarchand Mangaldas . Year in review: public-private partnerships in India; lexology. [Online; Access:6 June 2024; [https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9891f70b-dcba-41ac-9c2c-8883daac2c61.](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9891f70b-dcba-41ac-9c2c-8883daac2c61)]
۱۴. سامانه بازار الکترونیک طرح های عمرانی و سرمایه گذاری زیرساختی. سازمان برنامه و بودجه کشور. [آنلاین دسترسی ۱۹ خرداد ۱۴۰۳ به آدرس: [Objec&https://mosharekat.mporg.ir/Portal/View/Viewer.aspx?ObjectType=Form DashboardId=ff666ab1-a4ee-&tId=734b1528-c449-4450-9eeb-a2a50b53c654.426c-938d-f89c055571f1\]](https://mosharekat.mporg.ir/Portal/View/Viewer.aspx?ObjectType=FormDashboardId=ff666ab1-a4ee-&tId=734b1528-c449-4450-9eeb-a2a50b53c654.426c-938d-f89c055571f1)]