

مشارکت عمومی – خصوصی در زیرساخت‌های حمل و نقل



معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



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

مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌های حمل و نقل

دی ماه 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 in the Transportation Infrastructures

Transportation plays an important role in the economic growth and development of a country. In addition to providing essential services, it is a prerequisite for the expansion and sustainability of economic activities in various sectors. Its importance is particularly evident in its role in continuing supply chain activities, affecting operating costs and competitiveness, and providing access to new existing markets

Despite its importance, the development and financing of the transport sector poses enormous challenges for governments, especially in developing countries. These challenges are not only due to financial constraints, but also due to lack of technical expertise and capacity in government.

Attracting private sector participation has been proposed as an effective solution to overcome these challenges. Public-private partnerships (PPPs) are a globally recognized model for developing transportation infrastructure that enables governments to harness the capacity of the private sector

The experiences of the selected countries in applying PPP models to transportation infrastructure indicate that several obstacles need to be addressed to ensure success. These obstacles include inadequate legal and regulatory frameworks, lengthy permitting processes, inappropriate contracts, political instability, and the lack of unified laws. Addressing these barriers is crucial for successful PPP implementation in the transportation sector in these countries.

In Iran, the challenges related to PPPs in transportation can be categorized into two areas: the legislative field and the implementation field. The most significant challenges in the legislative arena include the lack of an integrated legal framework for PPPs and uncertainty surrounding the PPP bill. In the implementation field, the most critical barriers include regulating government-private sector relations, resolving issues with half-finished projects, and creating incentives for private sector participation in PPPs.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۵.....	خلاصه مدیریتی.....
۶.....	۱- مقدمه.....
۶.....	۲- مرور کوتاهی بر مشارکت عمومی - خصوصی.....
۹.....	۳- تجربه جهانی مشارکت عمومی - خصوصی در حمل و نقل.....
۱۱.....	۳-۱- حمل و نقل جاده‌ای با نگاهی به روسیه.....
۱۴.....	۳-۲- حمل و نقل ریلی با نگاهی به هند.....
۱۶.....	۳-۳- حمل و نقل هوایی با نگاهی به ترکیه.....
۱۸.....	۳-۴- حمل و نقل دریایی با نگاهی به مصر.....
۲۰.....	۴- مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه حمل و نقل در ایران.....
۲۱.....	۵- آسیب‌شناسی مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های حمل و نقل کشور.....
۲۳.....	۶- جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۲۴.....	منابع.....

خلاصه مدیریتی

حمل و نقل به عنوان یکی از ارکان اساسی در رشد و توسعه اقتصادی، نقش بسزایی در تسهیل جابه‌جایی کالاها و افراد ایفا می‌کند. این فعالیت، فراتر از یک زیرمجموعه از خدمات، به عنوان یک پیش‌نیاز برای تداوم و گسترش فعالیت‌های اقتصادی در سایر بخش‌های اقتصادی به شمار می‌آید.

اهمیت حمل و نقل در اقتصاد به‌ویژه در زمینه استمرار فعالیت زنجیره‌های تأمین، تأثیر بر هزینه‌های تجاری و رقابت‌پذیری، و ایجاد دسترسی به بازارهای جدید و موجود نمایان می‌شود. توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل می‌تواند به ایجاد و گسترش کسب‌وکارهای مرتبط با گردشگری، انبارداری و تدارکات منجر شود و فرصت‌های شغلی جدیدی را فراهم آورد.

با وجود اهمیت بخش حمل و نقل در اقتصاد، دولت‌ها به ویژه در کشورهای در حال توسعه با چالش‌های جدی در زمینه تأمین مالی و توسعه زیرساخت‌های این بخش مواجه هستند. این چالش‌ها فقط به محدودیت‌های مالی و سرمایه‌گذاری محدود نمی‌شود، بلکه ممکن است به کمبود توان فنی و تخصصی دولت در طراحی، ساخت، بهره‌برداری، مدیریت و نگهداری زیرساخت‌های حمل و نقل نیز مرتبط باشد.

در این راستا، جلب مشارکت بخش خصوصی به عنوان یک راهکار مؤثر در جهت غلبه بر این چالش‌ها مطرح شده است. مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) به عنوان یکی از مدل‌های پذیرفته‌شده جهانی برای توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل، به دولت‌ها این امکان را می‌دهد که از ظرفیت‌های بخش خصوصی بهره‌مند شوند

تجربه کشورهای مختلف در به‌کارگیری مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه حمل و نقل نشان می‌دهد که برای موفقیت در این پروژه‌ها، لازم است موانعی همچون فقدان چارچوب قانونی و نظارتی جامع، فرآیند طولانی دریافت مجوزها، قراردادهای نامناسب، فقدان قانون یکپارچه، و بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی برطرف شوند.

در ایران، چالش‌های مشارکت عمومی - خصوصی را می‌توان به دو بخش حوزه قانون‌گذاری و حوزه اجرا تقسیم‌بندی کرد. در حوزه قانون‌گذاری، مهم‌ترین چالش‌ها شامل «فقدان چارچوب قانونی یکپارچه در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی» و «بلا تکلیفی لایحه مشارکت عمومی - خصوصی» است. در حوزه اجرا، چالش‌هایی نظیر «تنظیم روابط دولت و بخش خصوصی»، «موانع گذر پروژه‌های نیمه‌تمام از مرحله غربال‌گری» و «نظام انگیزشی بخش خصوصی برای مشارکت با بخش دولتی» به عنوان مهم‌ترین موانع شناسایی شده‌اند.

۱ - مقدمه

حمل و نقل یکی از فعالیت‌های مهم در زمینه رشد و توسعه اقتصادی است. در یک نگاه ساده، حمل و نقل فقط یکی از زیر بخش‌های خدمات است که جابه‌جایی کالاها و افراد را بر عهده دارد اما همین جابه‌جایی‌ها، بخشی از فعالیت‌های اقتصادی یک کشور هستند که زمینه انجام فعالیت‌های دو بخش دیگر یعنی صنعت و کشاورزی را فراهم می‌کنند. بنابراین اهمیت حمل و نقل در اقتصاد، بیش از جابه‌جایی کالاها و افراد و در واقع پیش‌نیازی برای تداوم سایر فعالیت‌ها در سایر بخش‌های اقتصاد است.

استمرار فعالیت زنجیره‌های تأمین از تحویل به‌هنگام مواد اولیه تا توزیع کالای نهایی به مصرف‌کنندگان، دسترسی به بازارهای کنونی و گسترش به بازارهای جدید، تأثیر بر هزینه‌های تجاری و نیز اثرگذاری بر رقابت‌پذیری، برخی از دلایل اهمیت حمل و نقل در اقتصاد هستند. توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل همچنین می‌تواند به ایجاد و گسترش کسب و کارهای این حوزه و نیز کسب و کارهای مرتبط با گردشگری، انبارداری، تدارکات و مانند آن شود و فرصت‌هایی برای اشتغال فراهم کند.

با وجود اهمیت حمل و نقل در اقتصاد، دولت‌ها معمولاً به دلیل هزینه‌های بالای ایجاد و توسعه زیرساخت این بخش، با چالش‌هایی مواجه هستند. این مسئله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه پررنگ‌تر است. چالش دولت‌های اقتصادهای در حال توسعه در زمینه حمل و نقل محدود به منابع مالی و سرمایه‌گذاری نیست بلکه ممکن است توان فنی و تخصصی دولت برای طراحی، ساخت، بهره‌برداری، مدیریت و نگهداری زیرساخت‌های حمل و نقل، کافی نباشد.

دولت‌ها برای گذر از این چالش‌ها به جلب مشارکت بخش خصوصی در زمینه حمل و نقل روی آورده‌اند به طوری که در قالب مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی، نقاط قوت هر دو بخش دولتی و بخش خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

این گزارش، با مروری کوتاه بر مفهوم و مدل‌های رایج مشارکت عمومی - خصوصی، کاربرد آن در زمینه حمل و نقل را مورد بررسی قرار داده است و به بررسی تجارب کشورهای منتخب پرداخته است. در پایان نیز با نگاهی به تجربه ایران، وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در این زمینه در کشور بررسی شده است.

۲ - مرور کوتاهی بر مشارکت عمومی - خصوصی

«مشارکت عمومی - خصوصی» یا Public Private Partnership که پس از این با PPP در این گزارش به آن اشاره می‌شود، یک قرارداد 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.

با استفاده از همین تعریف، می توان انواع مدل های مشارکت عمومی خصوصی را تشریح کرد. در تعریف PPP گفته شد که قرارداد در خصوص یک **دارایی** است. به طور کلی می توان دو نوع دارایی را در مدل های مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفت: ۱) دارایی جدید ۲) دارایی موجود. به این معنا که دولت و بخش خصوصی درباره یک دارایی که طراحی یا ساخته نشده است و به طور کلی جدید است وارد قرارداد می شوند یا درباره یک دارایی موجود که پیش از این ساخته شده است. بنابراین یکی از عوامل تعیین کنند مدل PPP نوع دارایی است.

عامل دوم، وظایفی است که در قرارداد برای **بخش خصوصی** در نظر گرفته می شود. این وظایف طیف گسترده ای از طراحی و ساخت تا بهره برداری و نگهداری را در بر می گیرد. سومین عامل نیز **پرداخت** به بخش خصوصی است. در واقع بخش خصوصی در قبال خدماتی که در قالب مشارکت با بخش عمومی انجام می دهد، مبالغی را دریافت می کند. در برخی از قراردادهای دولت، پرداخت کننده به بخش خصوصی است در حالی که در برخی دیگر از قراردادهای استفاده کننده نهایی، همان پرداخت کننده است. در برخی دیگر از قراردادهای نیز نوع پرداخت به بخش خصوصی، ترکیبی از پرداخت دولتی و استفاده کننده نهایی است.

این سه ویژگی را می توان در قالب یک مثال، بررسی کرد. فرض می کنیم دولت بزرگراه بین شهری را ساخته است و برای بهره برداری و بازسازی آن وارد قرارداد مشارکت با بخش خصوصی می شود. در این مثال فرضی، نوع دارایی، موجود و وظایف بخش خصوصی، بازسازی و بهره برداری است. پرداخت به بخش خصوصی نیز می تواند توسط استفاده کنندگان باشد یعنی عوارض تردد از بزرگراه به بخش خصوصی تعلق گیرد یا توسط دولت انجام شود یعنی دولت به ازای خدمات بخش خصوصی در زمینه بازسازی و بهره برداری از بزرگراه، مبلغ مشخصی را به بخش خصوصی پرداخت کند.

این مثال فرضی را می توان با حالت های مختلف دیگری متصور شد و بر اساس پاسخ به سه پرسش یعنی ۱) دارایی جدید است یا موجود؟ ۲) بخش خصوصی چه وظایفی را بر عهده دارد؟ و ۳) پرداخت کننده به بخش خصوصی چه کسی است؟ مدل های گوناگون مشارکت عمومی - خصوصی را تعریف کرد. در ادامه، برخی از رایج ترین انواع مدل های مشارکت عمومی - خصوصی، بر اساس این سه ویژگی معرفی می شوند:

۱. قراردادهای «طراحی-ساخت-تأمین مالی-نگهداری»^۱، «طراحی-ساخت-تأمین مالی-بهره برداری»^۲ و «طراحی-احداث-مدیریت-تأمین مالی»^۳: در این قراردادهای، نوع دارایی جدید است و وظایف بخش

¹ Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM)

² Design-Build-Finance-Operate (DBFO)

³ Design- Construct-Manage-Finance (DCMF)

خصوصی بر اساس قرارداد، تعیین می‌شود. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی می‌تواند دولت یا استفاده‌کننده نهایی باشد.

۲. قراردادهای «ساخت-بهره‌برداری-انتقال»^۴، «ساخت-تملك-بهره‌برداری-انتقال»^۵ و «ساخت-انتقال-بهره‌برداری»^۶؛ در این قراردادها، نوع دارایی جدید است و وظایف بخش خصوصی معمولاً طراحی، ساخت، تأمین مالی، نگهداری و همه یا بخشی از بهره‌برداری است. در برخی از تعاریف، BOT و BTO می‌توانند شامل تأمین مالی بخش خصوصی نباشند، اما تأمین مالی توسط بخش خصوصی همیشه در قرارداد BOOT وجود دارد. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی می‌تواند دولت یا استفاده‌کننده نهایی باشد.

۳. «بازسازی-بهره‌برداری-انتقال»^۷؛ در این قرارداد نوع دارایی موجود است و وظایف بخش خصوصی معمولاً طراحی، بازسازی، تأمین مالی، نگهداری و همه یا بخشی از بهره‌برداری است. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی می‌تواند دولت یا استفاده‌کننده نهایی باشد.

۴. «امتیاز»^۸؛ در این قرارداد نوع دارایی می‌تواند جدید یا موجود باشد و وظایف بخش خصوصی طراحی، بازسازی، توسعه یا ساخت، تأمین مالی، نگهداری و بهره‌برداری است. معمولاً این قرارداد برای ارائه خدمات به استفاده‌کننده به کار گرفته می‌شود. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی معمولاً استفاده‌کننده است با این حال 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.

۵. «سرمایه‌گذار مشارکتی»^۹؛ در این قرارداد نوع دارایی جدید است. وظایف بخش خصوصی طراحی، ساخت، تأمین مالی و نگهداری است. ممکن است بخش خصوصی قسمتی از عملیات بهره‌برداری را نیز در بر عهده بگیرد اما اغلب به مصرف‌کننده نهایی خدماتی ارائه نمی‌دهد. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی در این قرارداد، دولت است.

۶. «بهره‌برداری و نگهداری»^{۱۰}؛ در این قرارداد نوع دارایی موجود است. وظایف بخش خصوصی بهره‌برداری و نگهداری است. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی در این قرارداد، دولت است.

⁴ Build-Operate-Transfer (BOT)

⁵ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)

⁶ Build-Transfer-Operate (BTO)

⁷ Rehabilitate-Operate-Transfer (ROT)

⁸ Concession

⁹ Private Finance Initiative

¹⁰ Operations and Maintenance

۷. «امتیاز خدمات عمومی»^{۱۱}: در این قرارداد نوع دارایی موجود است. وظایف بخش خصوصی نگهداری و بهره‌برداری و ارائه خدمات به مصرف‌کننده نهایی است. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی نیز در این قرارداد، استفاده‌کننده از خدمات است اما معمولاً طرف خصوصی بخشی از دریافتی‌های خود از مصرف‌کننده نهایی را برای پوشش مخارج سرمایه‌ای به دولت می‌دهد.
۸. «قرارداد مدیریت»^{۱۲}: در این قرارداد نوع دارایی موجود است به طوری که دولت مالکیت دارایی را حفظ می‌کند و هزینه‌های سرمایه‌ای به عهده دولت است. در مقابل، بخش خصوصی است که بهره‌برداری و نگهداری را بر عهده دارد. هزینه‌های مدیریتی به پیمانکار تعلق دارد.
۹. «حق امتیاز»^{۱۳}: در این قرارداد نوع دارایی می‌تواند موجود یا جدید باشد. می‌تواند طراحی، ساخت و تأمین مالی را بر عهده بگیرد یا وظایف آن به نگهداری و بهره‌برداری محدود شود. پرداخت‌کننده به بخش خصوصی می‌تواند دولت یا استفاده‌کننده نهایی باشد.

۳- تجربه جهانی مشارکت عمومی - خصوصی در حمل و نقل

تجربه کشورهای جهان نشان می‌دهد مشارکت بخش خصوصی در چهار زیربخش حمل و نقل شامل حمل و نقل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی، امری رایج و متداول است. بانک جهانی مجموعه اطلاعاتی را در زمینه مشارکت بخش خصوصی در تأمین زیرساخت در کشورهای در حال توسعه منتشر می‌کند.

به طور کلی با توجه به ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه، نیازمند سرمایه‌گذاری قابل توجهی در بخش حمل و نقل هستند. بخشی از این نیاز سرمایه‌گذاری در پاسخ به افزایش تقاضای حمل و نقل است. افزایش جمعیت و رشد اقتصادی، از جمله مهم‌ترین دلایل افزایش این نیاز هستند. علاوه بر این، کشورهای در حال توسعه نیز نیازمند سرمایه‌گذاری زیرساختی در بخش حمل و نقل هستند چرا که ساخت زیرساخت‌های جدید و همچنین گسترش و نوسازی زیرساخت‌های موجود نیاز به سرمایه‌گذاری قابل توجهی دارد. در عین حال، بهبود بهره‌وری انرژی در بخش حمل و نقل که به عنوان یک عامل کلیدی در کاهش تغییرات آب و هوایی در نظر گرفته می‌شود، نیاز به راهکارهای نوآورانه در توسعه زیرساخت‌های این بخش را پررنگ می‌کند.

به طور کلی از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۳ در مجموع حدود ۲،۲۰۰ پروژه زیرساختی حوزه حمل و نقل با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه به ارزش سرمایه‌گذاری حدود ۸۰۰ میلیارد دلار تعریف شده است. طی این مدت بیش از نیمی از پروژه‌های مشارکتی تعریف‌شده در حمل و نقل، در زیر بخش حمل

¹¹ Affermage

¹² Management Contract

¹³ Franchise

و نقل جاده‌ای بوده است پس از حمل و نقل جاده‌ای به ترتیب حمل و نقل دریایی، ریلی و هوایی، رتبه‌های بعدی زیربخش‌های حمل و نقل را از نظر تعداد پروژه به خود اختصاص داده‌اند.

در سال گذشته میلادی در مجموع ۴۵ پروژه زیرساختی حوزه حمل و نقل با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه به ارزش سرمایه‌گذاری حدود ۱۴ میلیارد دلار تعریف شده است و حمل و نقل دریایی به ارزش سرمایه‌گذاری حدودی ۵ میلیارد دلار، بیشترین ارزش سرمایه‌گذاری را به خود اختصاص داده است.

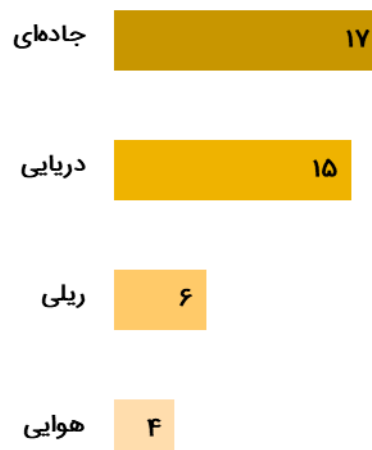
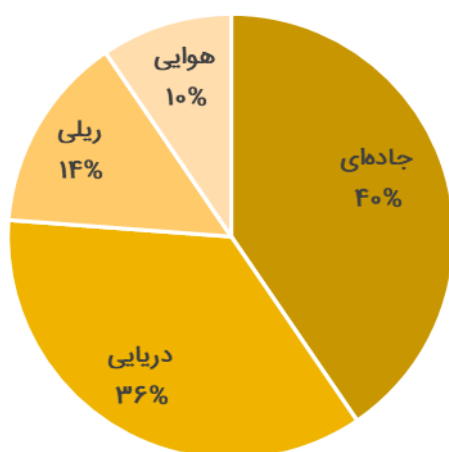
بیش از نیمی از ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌های مشارکتی تعریف‌شده در حمل و نقل نیز در زیر بخش حمل و نقل جاده‌ای بوده است به طوری که بیش از ۴۱۱ میلیارد دلار از ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌ها از مجموع بیش از ۸۰۰ میلیارد دلار یعنی ۵۳ درصد کل ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌ها، مربوط به حمل و نقل جاده‌ای بوده است. پس از حمل و نقل جاده‌ای به ترتیب حمل و نقل ریلی، هوایی و دریایی، رتبه‌های بعدی زیربخش‌های حمل و نقل را از نظر مجموع ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌ها به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۱- تعداد پروژه‌های زیرساختی مشارکت خصوصی در بخش حمل و نقل

در کشورهای با درآمد پایین و متوسط به تفکیک زیربخش در سال ۲۰۲۳

سهم پروژه‌ها در مجموع بخش حمل و نقل

تعداد پروژه‌ها به تفکیک زیربخش

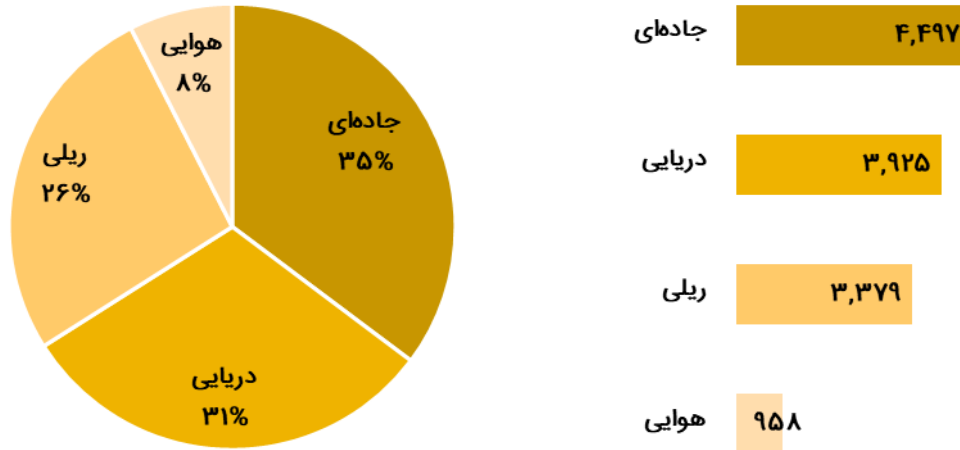


منبع: بانک جهانی

نمودار ۲- ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌های مشارکت خصوصی در بخش حمل و نقل

در کشورهای با درآمد پایین و متوسط به تفکیک زیربخش (میلیون دلار)

ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌ها به تفکیک زیربخش سهم ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌ها در مجموع بخش حمل و نقل



منبع: بانک جهانی

در ادامه، هر یک از زیربخش‌های چهارگانه حمل و نقل با اشاره‌ای به یک کشور منتخب، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۳- حمل و نقل جاده‌ای

دولت‌ها با توجه به نیاز به سرمایه‌گذاری اولیه برای ساخت مسیرهای جاده‌ای و با هدف گسترش شبکه راه‌های جاده‌ای به منظور توسعه اقتصادی، تمایل دارند در این زمینه با بخش خصوصی مشارکت داشته باشند. به طور کلی سطح سرمایه‌گذاری جهانی در پروژه‌های مشارکتی زیرساخت حمل و نقل جاده‌ای به ۴.۵ میلیارد دلار و تعداد پروژه‌ها به ۱۷ پروژه در ۶ کشور کاهش یافته است که در مقایسه با سال ۲۰۲۲ کاهش قابل توجهی را نشان می‌دهد.

در سال ۲۰۲۲ ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌های این بخش به ۴۱.۸ میلیارد دلار برای ۶۰ پروژه رسیده بود. چین و هند که به طور تاریخی پیش‌تازان سرمایه‌گذاری در حمل و نقل جاده‌ای بودند کاهش معناداری را در سرمایه‌گذاری در این بخش نشان می‌دهند. این میزان در چین از ۲۵.۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۲ به ۱.۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۳ و در هند از ۶.۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۲ به ۹۱۰ میلیون دلار در سال ۲۰۲۳ رسیده است. در مقایسه با میانگین ۵ سال منتهی به ۲۰۲۳ نیز به که سطح سرمایه‌گذاری در چین و هند به ترتیب ۱۵.۹ و ۴.۳ میلیارد دلار بوده است، کاهش قابل ملاحظه‌ای مشاهده می‌شود.

یکی از کشورهایی که بخش عمده پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت را در حوزه حمل و نقل جاده‌ای تعریف کرده، روسیه است. برای این کشور به دلیل وسعت و پهناوری، حمل و نقل و میسرهای جاده‌ای اهمیت ویژه‌ای دارد. بیش از ۷۰ درصد پروژه‌های مشارکتی حمل و نقل در روسیه مربوط به حمل و نقل جاده‌ای بوده است. از سال ۱۹۹۰ تا کنون مجموع ارزش سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مشارکتی روسیه در حمل و نقل (جاده‌ای، هوایی، ریلی، دریایی) ۲۳.۵ میلیارد دلار بوده که ۱۳ میلیارد دلار آن در حمل و نقل جاده‌ای صورت گرفته است.

جدول ۱ پروژه‌های حمل و نقل جاده‌ای روسیه را که با مشارکت عمومی - خصوصی اجرا شده‌اند به تکفیک مدل قرارداد و ارزش سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد.

روسیه توانسته است با استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی، حدود ۷۰ درصد از سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی مورد نیاز خود را از منابع خارج از بودجه تهیه کند. بنابراین اجرا و گسترش مشارکت عمومی - خصوصی در این کشور، کاهش بار مالی دولت را به همراه داشته است. این تجربه می‌تواند مورد توجه سایر کشورهای در حال توسعه‌ای که به دلیل محدودیت در منابع مالی دولت، با کندی در توسعه زیرساخت‌ها و چالش‌های تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی توسط دولت مواجه هستند، مورد توجه قرار بگیرد.

با این حال، بررسی تجربه روسیه نشان می‌دهد این کشور نیازمند بهبود چارچوب قانونی و تسهیل پیاده‌سازی مشارکت عمومی - خصوصی است. همچنین برخی دیگر از چالش‌هایی که روسیه در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی با آن مواجه است شامل مواردی مانند تغییرات محیط کلان اقتصاد از جمله بی‌ثباتی در درآمدهای حاصل از صادرات نفت، تغییرات ارزش پول ملی و نیز رشد اقتصادی پایین است. به طور کلی محیط با ثبات اقتصاد کلان از جمله عواملی است که در موفقیت پروژه‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی تأثیرگذار است.



جدول ۱- پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی روسیه در زمینه حمل و نقل جاده های

مدل قرارداد	مجموع سرمایه گذاری (میلیون دلار)	سال سرمایه گذاری	عنوان پروژه
ساخت - بهره برداری - انتقال	۸۴۲.۹	۲۰۱۰	Moscow-Minsk M1 Section 1
ساخت - بهره برداری - انتقال	۱,۹۷۵	۲۰۱۰	Moscow St. Petersburg Toll Road - Section 1
ساخت - بازسازی - بهره برداری - انتقال	۳,۹۰۰	۲۰۱۲	Western High-Speed Diameter Highway
ساخت - بهره برداری - انتقال	۵۲۰.۲	۲۰۱۵	Russian Toll Collection System PPP
ساخت - بهره برداری - انتقال	۵۲۹	۲۰۱۵	M11 Moscow-St Petersburg (543- 684km)
ساخت - بهره برداری - انتقال	۷۷۳	۲۰۱۵	Kutuzovsky Northern bypass toll road
ساخت - بازسازی - بهره برداری - انتقال	۷۹.۴	۲۰۱۶	Syktyvkar - Naryan- Mar Motorway
ساخت - بازسازی - بهره برداری - انتقال	۱,۳۷۳	۲۰۱۷	Moscow Central Ring Road Section 3
ساخت - بهره برداری - انتقال	۲۳۹	۲۰۱۸	Chusovoy Bridge
ساخت - بهره برداری - انتقال	۱۵۶.۸	۲۰۱۹	Bridge across river Pur
ساخت - بهره برداری - انتقال	۶۲۷.۱۷	۲۰۱۹	Concession of Khabarovsk road bypass
ساخت - بهره برداری - انتقال	۵۲۷.۹۳	۲۰۱۹	Moscow Central Ring Road Section 4
ساخت - بهره برداری - انتقال	۴۸۵.۵۷	۲۰۱۹	Vinogradovo- Boltino-Tarasovka Toll Highway
ساخت - تملک - بهره برداری	۸۶۳	۲۰۲۰	Lena Bridge

منبع: بانک جهانی

۲-۳- حمل و نقل ریلی

حمل و نقل ریلی گاه به عنوان مکمل و گاه حتی به عنوان رقیب حمل و نقل جاده‌ای شناخته می‌شود. فشار بر مسیرهای جاده‌ای و نیز پیامدهای محیط زیستی حمل و نقل جاده‌ای انگیزه‌ای برای دولت‌ها در راستای توسعه مسیرهای ریلی است. علاوه بر این توسعه حمل و نقل ریلی در شهرها به دلیل سرعت و سهولت به یکی از روش‌های مطلوب حمل و نقل تبدیل شده است. بنابراین دولت‌ها تمایل دارند حمل و نقل ریلی را گسترش دهند و برای این منظور، مشارکت بخش خصوصی را جلب کنند.

در سال گذشته میلادی سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مشارکتی ریلی در مقایسه با سال قبل، نصف شده است و در مجموع ۶ پروژه در ۴ کشور به ارزش سرمایه‌گذاری ۳.۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۳ در این زمینه تعریف شده است. یکی از پروژه‌هایی که جذب سرمایه آن در سال گذشته میلادی به پایان رسید و بخش عمده سرمایه‌گذاری در زمینه زیرساخت حمل و نقل یعنی ۱.۸ میلیارد دلار را در این سال به خود اختصاص داد، فاز دوم خط ۷ متروی مانلیا^{۱۴} در فلیپین بود.

این خط روزانه حدود نیم میلیون مسافر را جابه‌جا می‌کند اما کمبود موجب شده بود کیفیت خدمات‌رسانی این خط مترو که از سال ۱۹۸۴ آغاز به کار کرده است، کاهش یابد. به همین منظور دولت فیلیپین با تعریف یک پروژه مشارکت عمومی - خصوصی، طراحی - تأمین مالی - ساخت - نگهداری ۱۲ کیلومتر از فاز جدید این خط مترو را در سال ۲۰۱۴ طی یک قرارداد ۳۲ ساله تعریف کنید و در مناقصه، کنسرسیومی متشکل از شرکت‌های داخلی و بین‌المللی توسعه این خط را با هزینه اولیه ۲۰۰ میلیون دلار و تعهد سرمایه‌گذاری ۹۲۵ میلیون دلار، برنده شدند.

یکی دیگر از کشورهایی که سهم حمل و نقل ریلی در پروژه‌های مشارکتی آن قابل توجه است، هند است به طوری که هشت میلیارد دلار از مجموع ۱۳۲ میلیارد دلار ارزش سرمایه‌گذاری پروژه‌های مشارکتی حمل و نقل در هند، به حمل و نقل ریلی اختصاص دارد.

جدول ۲ پروژه‌های حمل و نقل ریلی هند را که با مشارکت عمومی - خصوصی اجرا شده‌اند به تفکیک مدل قرارداد و ارزش سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد.

در هند، فقدان چارچوب جامعی که تخصیص ریسک، حل اختلاف و مشارکت ذی‌نفعان را شفاف کند، به عنوان چالش اصلی مشارکت عمومی - خصوصی مطرح است. این چالش‌ها موجب فرآیند طولانی دریافت مجوزها، قراردادهای نامناسب و نیز ناپایداری در حل اختلاف شده است



در این کشور، سازوکار درخواست های مجوز و تأییدیه های متعدد از نهادها نظارتی فرآیندی زمان بر و گاهی پیچیده است که موجب تأخیر در شروع و اجرای پروژه ها می شود. از طرف دیگر، در پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی هند اغلب به طور دقیق تنظیم نمی شود. این قراردادها معمولاً هزینه های پیش بینی نشده را پوشش نمی دهند و این موضوع، موجب بروز اختلاف و تنش بین طرف دولتی و خصوصی می شود. این در حالی است که در فقدان یک سازوکار مؤثر برای حل و فصل اختلاف ها، اعتماد بین طرف دولتی و خصوصی خدشه دار می شود. بنابراین تجربه هند نشان می دهد با وجود مزایای مشارکت عمومی - خصوصی، فقدان چارچوب قانونی و نظارتی جامع، امکان حداکثر بهره برداری از این مزایا را از بین می برد.

جدول ۲- پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی هند در زمینه حمل و نقل ریلی

عنوان پروژه	سال سرمایه گذاری	مجموع سرمایه گذاری (میلیون دلار)	مدل قرارداد
Pipavav Railways Corporation Limited	۲۰۰۲	۸۵	ساخت - بهره برداری - انتقال
Viramgam Mahesana Gauge Conversion Project	۲۰۰۳	۲۰	ساخت - بازسازی - بهره برداری - انتقال
Kutch Railway Company Limited	۲۰۰۵	۱۱۳	ساخت - بهره برداری - انتقال
Mumbai Metro One (Line 1) Project	۲۰۰۸	۳۶۳	ساخت - بهره برداری - انتقال
Delhi Airport Metro Link	۲۰۰۹	۵۹۶	ساخت - بهره برداری - انتقال
Rapid MetroRail Gurgaon Ltd	۲۰۱۰	۲۳۸	ساخت - بهره برداری - انتقال
L&T Hyderabad Metro Rail Private Limited	۲۰۱۱	۳,۶۴۰	ساخت - بهره برداری - انتقال
Mumbai Metro - Phase II	۲۰۱۱	۲,۵۱۵	ساخت - بهره برداری - انتقال
Rapid MetroRail Gurgaon Ltd	۲۰۱۳	۲۵۶	ساخت - بهره برداری - انتقال
Jaigarh Port Railway Corridor	۲۰۱۷	۱۱۸	ساخت - بهره برداری - انتقال
Habibganj Railway Station Redevelopment	۲۰۱۷	۱۵	بازسازی - بهره برداری - انتقال

منبع: بانک جهانی

۳-۳- حمل و نقل هوایی

حمل و نقل هوایی به دلیل سرمایه قابل توجه مورد نیاز، به تنهایی توسط دولت‌ها قابل اجرا نیستند و از طرف دیگر حتی اگر سرمایه‌گذاری به عنوان یک مسئله در زمینه حمل و نقل هوایی مورد بحث نباشد؛ مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان راهکاری برای بهبود کارایی، نوآوری در ارائه خدمات فرودگاهی در نظر گرفته می‌شود. این موارد موجب می‌شود دولت‌ها در زمینه حمل و نقل هوایی به مشارکت با بخش خصوصی تمایل داشته باشند.

در سال ۲۰۲۳ میلادی، تعهدات سرمایه‌گذاری پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در حمل و نقل هوایی و فرودگاهی به ۹۵۸ میلیون دلار رسید که مربوط به چهار پروژه در ۲ کشور برزیل و چین بوده است. این سطح از سرمایه‌گذاری در کمترین سطح از سال ۲۰۲۰ تاکنون قرار دارد که دلیل اصلی آن را می‌توان کاهش شدید سفرهای بین‌المللی به دلیل همه‌گیری کرونا دانست. بزرگترین پروژه مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت حمل و نقل هوایی در سال ۲۰۲۳ مربوط به نوسازی مجموعه فرودگاه‌های جنوبی برزیل تحت عنوان پروژه CCR Bloco Sul Brazilian Airports است که ارزش سرمایه‌گذاری آن ۶۳۵ میلیون دلار اعلام شده است.

ترکیه نیز یکی از کشورهایی است که به خوبی از مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه حمل و نقل هوایی بهره برده است. مجموع ارزش سرمایه‌گذاری‌های ترکیه در حوزه حمل و نقل در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در حدود ۷۱ میلیارد دلار بوده است که بیش از ۶۰ درصد آن یعنی در حدود ۴۵ میلیارد دلار به حمل و نقل هوایی تخصیص پیدا کرده است.

جدول ۳ پروژه‌های حمل و نقل هوایی ترکیه را که با مشارکت عمومی - خصوصی اجرا شده‌اند به تفکیک مدل قرارداد و ارزش سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد.

ترکیه یکی از کشورهای پیشتاز در توسعه حمل و نقل هوایی و استفاده از مزیت‌های مشارکت عمومی - خصوصی بوده است به طوری که سومین فرودگاه بین‌المللی استانبول (IGA Airport) در میان پروژه‌های فرودگاهی فهرست‌شده در بانک جهانی، بیشترین ارزش سرمایه‌گذاری را در بین سایر پروژه‌های حمل و نقل هوایی از سال ۱۹۹۱ تاکنون در مقایسه با دیگر کشورها به ارزشی بالغ بر ۳۵ میلیارد دلار داشته است.

این پروژه به صورت یک قرارداد ساخت - بهره‌برداری - انتقال یا BOT و ۲۵ ساله، بین دولت و بخش خصوصی با تمرکز بر بخش باندها و ترمینال‌ها منعقد شد.

از جمله نقاط قوت ترکیه در به‌کارگیری مشارکت عمومی - خصوصی می‌توان به وجود چارچوب قانونی اشاره کرد که برای مدل‌های مختلف مشارکت و در حوزه فعالیت‌ها و بخش‌های مختلف اقتصادی تدوین شده



است. با این حال، همین چارچوب قانونی به دلیل عدم یکپارچگی، به نقطه ضعفی برای مشارکت عمومی - خصوصی در ترکیه تبدیل شده است. به همین دلیل نیز در برنامه دهم توسعه این کشور، جمع‌آوری قوانین پراکنده مشارکت عمومی - خصوصی و تدوین آنها در قالب یک چارچوب جامع در دستور کار قرار گرفته است.

جدول ۳- پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ترکیه در زمینه حمل و نقل هوایی

عنوان پروژه	سال سرمایه‌گذاری	مجموع سرمایه‌گذاری (میلیون دلار)	مدل قرارداد
Antalya Airport International Terminal	۱۹۹۶	۸۵	ساخت - بهره‌برداری - انتقال
Ataturk Airport - New International Terminal	۱۹۹۷	۳۰۵	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Dalaman Airport Concession Contract	۲۰۰۴	۱۰۲	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Ataturk Airport lease contract	۲۰۰۵	۲,۵۴۳	قرارداد لیزینگ
Ankara-Esenboga Airport Terminal	۲۰۰۵	۳۰۵.۲	ساخت - بهره‌برداری - انتقال
Izmir Adnan Menderes Airport	۲۰۰۶	۱۴۶	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Antalya Havalimani Airport	۲۰۰۷	۱,۷۰۲	قرارداد لیزینگ
Istanbul Sabiha Gokcen International Airport Expansion	۲۰۰۸	۱,۳۴۳	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Bodrum Airport - International Terminal	۲۰۰۸	۱۴۸	بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Antalya Gazipasa Airport	۲۰۰۸	۰.۵	بازسازی - لیزینگ یا اجاره - انتقال
Izmir Adnan Menderes Airport	۲۰۱۱	۸۲۱	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Istanbul Sabiha Gokcen International Airport Expansion	۲۰۱۱	۹۸.۷	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Zafer Airport	۲۰۱۱	۷۱.۶۵	ساخت - بهره‌برداری - انتقال
Izmir Adnan Menderes Airport	۲۰۱۲	۳۲۴	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
Milas Bodrum Airport	۲۰۱۴	۱۹۱.۴	قرارداد لیزینگ
IGA Airport	۲۰۱۵	۳۵,۵۸۶.۵	ساخت - بهره‌برداری - انتقال
Dalaman Airport Domestic Terminal	۲۰۱۵	۱,۰۸۵.۷	ساخت - بازسازی - بهره‌برداری - انتقال
TAV Istanbul Ataturk Airport Expansion	۲۰۱۵	۷۵	ساخت - بهره‌برداری - انتقال

منبع: بانک جهانی



۴-۳- حمل و نقل دریایی

حمل و نقل هوایی نیز مانند حمل و نقل هوای به دلیل سرمایه قابل توجه مورد نیاز، به تنهایی توسط دولت‌ها قابل اجرا نیست. همچنین نیاز به توان فنی و تخصصی بخش خصوصی در زمینه‌هایی همچون سرعت‌بخشی به فرآیند بارگیری و تخلیه بنادر، لایروبی و افزایش ظرفیت بنادر و نوسازی آنها و به طور کلی، افزایش کارایی عملیات بنادر، دولت‌ها را به مشارکت با بخش خصوصی در زمینه حمل و نقل دریایی متمایل می‌کند.

در سال ۲۰۲۳، تعداد ۱۸ پروژه زیرساختی بندرگاهی در ۱۱ کشور در مجموع به ارزش سرمایه‌گذاری ۴.۹ میلیارد دلار با مشارکت بخش خصوصی تعریف شدند. ارزش این سرمایه‌گذاری‌ها تقریباً ۲ برابر سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در سال ۲۰۲۲ و همچنین ۳.۱ میلیارد دلار بیشتر از میانگین پنج‌ساله گذشته بوده است.

در میان کشورهای که از مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت حمل و نقل دریایی بهره‌مند شده‌اند می‌توان به مصر اشاره کرد. دسترسی این کشور به دریای سرخ و مدیترانه موجب شده است بنادر آن در مسیرهای اصلی کشتیرانی بین‌المللی قرار بگیرند و حمل و نقل دریایی این کشور به عنوان یکی از نقاط اصلی تجارت بین‌المللی و نقطه اتصال قاره‌های اروپا، آسیا و آفریقا شناخته شود. بنابراین سرمایه‌گذاری در زیرساخت حمل و نقل دریایی برای مصر، حائز اهمیت است.

مجموع ارزش سرمایه‌گذاری با مشارکت عمومی - خصوصی در بخش حمل و نقل مصر حدود ۹ میلیارد دلار بوده است که بیش از ۴۰ درصد آن یعنی در حدود ۴ میلیارد دلار در حمل و نقل دریایی صورت گرفته است.

جدول ۴ پروژه‌های حمل و نقل دریایی مصر را که با مشارکت عمومی - خصوصی اجرا شده‌اند به تفکیک مدل قرارداد و ارزش سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد.

مصر در مقایسه با سایر کشورها از چارچوب قانونی به نسبت مناسبی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی برخوردار است اما تجربه این کشور نشان می‌دهد با اینکه قانون یک شرط لازم برای موفقیت کشورها در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی است اما شرط کافی نیست.

قانون مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۱۰ در این کشور به تصویب رسیده است و مصر توانسته است توسعه نهاد قانون را در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی پیش ببرد و از مزایای برخورداری از چارچوب قانونی مدون بهره‌مند شود. با این حال ناآرامی‌های سال ۲۰۱۱ موجب شد برخی از پروژه‌های نوپای مشارکت عموم - خصوصی با ریسک سیاسی مواجه شوند و با تأخیر اجرا شوند.



مسائل سیاسی و به دنبال آن، پیامدهایی که برای محیط اقتصاد کلان به همراه دارد یکی از موارد چالش برانگیزی است که انگیزه بخش خصوصی برای مشارکت با بخش عمومی را تحت تأثیر قرار می دهد و همچنین پیش برد پروژه های مشارکتی را با مسئله مواجه می کند. بنابراین با توجه به تجربه مصر می توان گفت ثبات محیط اقتصاد کلان از جمله مواردی است که بر مشارکت عمومی - خصوصی مؤثر است و می توان از آن به عنوان یکی از عوامل موفقیت چنین پروژه هایی یاد کرد.

جدول ۴- پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی مصر در زمینه حمل و نقل دریایی

مدل قرارداد	مجموع سرمایه گذاری (میلیون دلار)	سال سرمایه گذاری	عنوان پروژه
ساخت - بهره برداری - انتقال	۱۶۳.۹	۲۰۰۰	Suez Canal Container Terminal
ساخت - بهره برداری - انتقال	۲۰۰	۲۰۰۰	Sokhna Port
ساخت - بهره برداری - انتقال	۹۷	۲۰۰۴	Sokhna Port
ساخت - بازسازی - بهره برداری - انتقال	۸۶.۲	۲۰۰۵	Alexandria International Container Terminals
ساخت - بهره برداری - انتقال	۷۳۰	۲۰۰۷	Suez Canal Container Terminal
ساخت - بهره برداری - انتقال	۶۴۰	۲۰۰۸	Damietta port
ساخت - بهره برداری - انتقال	۴۹۸	۲۰۱۷	Sokhna Port Bunkering Phase III
ساخت - بهره برداری - انتقال	۱۵۰	۲۰۱۹	East Port Said Ro-Ro terminal
ساخت - بهره برداری - انتقال	۶۶۵	۲۰۲۳	Damietta Port Second Container Terminal

منبع: بانک جهانی

۴- مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه حمل و نقل در ایران

بررسی مجموعه قوانین کشور نشان می‌دهد قانون جامعی در ایران در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی (به طور کلی) یا در حوزه خاص مشارکت و حمل و نقل تدوین نشده است.

یکی از قوانین نسبتاً مرتبط در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی در ایران، «قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور» مصوب سال ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی است.

لایحه مشارکت عمومی - خصوصی نیز که پیش از این در سال ۱۳۹۷ در هیئت وزیران دولت وقت تصویب و در همان سال به مجلس شورای اسلامی ارسال شد، بلا تکلیف مانده است. با این حال، قانون «تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» مصوب اردیبهشت ۱۴۰۳ مجلس شورای اسلامی در مواد ۳۵ و ۴۰ خود، به طور مستقیم به موضوع مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته است و بر این اساس، آیین‌نامه اجرایی مربوط، در حال طی مراحل تصویب است.

در قوانین بالادستی نیز می‌توان قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی را در نظر گرفت که به تفصیل در مواد پنجم و بیستم به موضوع مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته است. علاوه بر این با توجه هدف‌گذاری رشد ۱۰ درصدی سالانه بخش حمل و نقل تکالیف مشخصی در این برنامه برای مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه حمل و نقل، برای وزارت راه و شهرسازی تعریف شده است:

۱. واگذاری مدیریت بهره‌برداری به بخش خصوصی و یا مشارکت‌های داخلی و خارجی برای واگذاری مدیریت بهره‌برداری فرودگاه‌های کشور
۲. پذیرش سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و یا مشارکت سرمایه‌گذار خارجی با اعطای حق بهره‌برداری از محل سرمایه‌گذاری برای تأمین مالی و توسعه زیرساخت‌ها و ارتقای سطح خدمات و افزایش ترافیک مسافر و بار و مدیریت بهینه فرودگاهی

یکی از مراجعی که می‌توان برای شناسایی پروژه‌ها و طرح‌های زیرساختی که امکان مشارکت عمومی - خصوصی در آنها وجود دارد، سازمان برنامه و بودجه به عنوان متولی فراخوان طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای، برای مشارکت عمومی - خصوصی است. این طرح‌ها پس از غربال‌گری برای فراخوان انتخاب می‌شوند. غربال‌گری طرح‌ها در سه مرحله انجام می‌شود:

۱. مرحله اول: بررسی پروژه
در این مرحله، سابقه دریافت اعتبارات/ ردیف اجرایی مصوبه، تناسب پروژه با مأموریت دستگاه اجرایی و نیز تناسب پروژه با اولویتهای توسعه اقتصادی کشور مورد بررسی قرار می گیرد.
۲. مرحله دوم: بررسی مشارکت عمومی و خصوصی
در این مرحله، توجیه مالی برای سرمایه گذاری در غیاب حمایت مالی دولت، امکان توجیه پذیری مالی با مجوز و مشوقهای قانونی و نیز امکان انتقال ریسک به بخش خصوصی مورد بررسی قرار می گیرد.
۳. مرحله سوم: بررسی آمادگی دستگاه اجرایی
در این مرحله، تناسب ضوابط قانونی و حقوقی پروژه با روش مشارکت عمومی - خصوصی، تناسب ظرفیت ساختار سازمانی و نیروی انسانی دستگاه اجرایی با روش مشارکت عمومی - خصوصی، اعتبارسنجی گزینه حمایتی دستگاه اجرایی و نیز قابلیت اجرایی تعهدات قراردادی بخش عمومی مورد بررسی قرار می گیرد.

جدول ۵- طرح های تملک دارایی نیمه تمام در زمینه حمل و نقل

زیر بخش	تعداد پروژه	سرمایه گذاری مورد نیاز بخش خصوصی (میلیارد تومان)
جاده های	۶۸	۱۹،۱۵۵
ریلی	۴	۱۵،۰۹۳
هوایی	۱	۲۸

منبع: سامانه بازار الکترونیک طرح های عمرانی

۵- آسیب شناسی مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه های حمل و نقل کشور

با وجود شناسایی تعداد نسبتاً قابل توجه طرح های نیمه تمام چه به طور کلی و چه به طور خاص در زمینه حمل و نقل، طرح هایی که توانسته اند از مراحل سه گانه غربالگری عبور کنند و به فراخوان برای مشارکت عمومی - خصوصی برسند، اندک هستند. از جمله دلایل این موضوع را می توان تردید درباره نظام انگیزشی بخش خصوصی برای مشارکت با بخش دولتی دانست. مواردی همچون تضامین قراردادهای سازوکار مالی بین دولت و بخش خصوصی و نیز توجیه اقتصادی طرح ها برای بخش خصوصی، مواردی هستند که بر نظام انگیزشی بخش خصوصی در زمینه مشارکت با بخش دولتی تأثیر گذارند.

تجربه‌های گروهی از فعالان بخش خصوصی حوزه حمل و نقل در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی نیز نشان می‌دهد در اجرا در زمینه نوع قراردادهای و ثبات رویه، چالش‌هایی وجود دارد. که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

یکی از چالش‌های اجرایی مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه حمل و نقل، مسائل مالی بین دولت و بخش خصوصی است به گونه‌ای که روابط مالی بین بخش عمومی و خصوصی از شفافیت کافی برخوردار نیست و در مرحله اجرا، سهم درآمدی دو طرف و نیز پرداخت‌هایی که از سمت بخش خصوصی به بخش عمومی انجام می‌شود به گونه‌ای است که انگیزه بخش خصوصی برای مشارکت با بخش عمومی را کاهش می‌دهد.

علاوه بر این، عدم ثبات رویه یکی دیگر از چالش‌های بخش خصوصی در زمینه مشارکت با بخش عمومی است. به گونه‌ای که با تغییر مدیران بخش دولتی، برخی از قراردادهای پروژه‌های مشارکتی دست‌خوش تغییر شده یا فسخ می‌شوند.

به‌طور کلی مهم‌ترین مسائل در زمینه قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه حمل و نقل را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. **تنظیم رقابت:** از آنجایی که زیرساخت‌های حمل و نقل، دارای انحصار طبیعی هستند، پیامدهای اقتصادی تنظیم رقابت و شیوه دسترسی عمومی به آنها دارای اهمیت است.^{۱۵}
۲. **تعیین تعرفه:** همان‌طور که گفته شد، در برخی از مدل‌ها، استفاده‌کننده از خدمات هزینه آن را می‌پذیرد. این یعنی بخش خصوصی می‌تواند در تعیین تعرفه استفاده از خدمات حمل و نقل، دخیل باشد. تعرفه یکی از ملاحظات ساختاری مهم در مدل‌های مشارکت حمل و نقل عمومی در بخش حمل و نقل است چرا که هم بر رفاه مصرف‌کننده و هم بر بازگشت سرمایه پروژه تأثیر می‌گذارد.
۳. **تخصیص ریسک درآمد یا ریسک تقاضا:** نحوه تخصیص ریسک درآمد یا ریسک تقاضا از دیگر نقاط اصلی قابل مذاکره بین دولت و بخش خصوصی در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در بخش حمل و نقل است. در مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی، ریسک درآمد یا تقاضا به ریسک ناشی از تفاوت ارزش و درآمد پروژه از حد مورد انتظار به دلیل تفاوت تقاضا برای خدمت یا محصول نهایی از تقاضای مورد انتظار گفته می‌شود.

^{۱۵} در برخی از صنایع، هزینه تولید زمانی حداقل می‌شود که تولید در مقیاس وسیع و توسط یک بنگاه انجام شود. در چنین صنایعی با ورود بیش از یک بنگاه به بازار، هزینه متوسط افزایش می‌یابد و بنگاه امکان تولید و ادامه فعالیت را نخواهد داشت. به این نوع انحصار، انحصار طبیعی گفته می‌شود.

۶- جمع‌بندی و پیشنهادها

مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) یکی از روش‌های پذیرفته و به‌کار گرفته‌شده در دنیا برای توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل در توسعه زیرساخت‌ها و ارائه خدمات عمومی است که در سال‌های اخیر به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، توجه بسیاری را جلب کرده است. مشارکت عمومی - خصوصی به تعاملی میان بخش عمومی و خصوصی اشاره دارد که در آن هر دو طرف به اشتراک‌گذاری منابع و ریسک‌ها می‌پردازند.

در کشورهای در حال توسعه، نیاز به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حمل و نقل با توجه به رشد جمعیت و تقاضای اقتصادی روزافزون، بیش از پیش احساس می‌شود. در این زمینه، مشارکت بخش خصوصی می‌تواند به تأمین مالی و بهبود کیفیت خدمات حمل و نقل کمک کند. به‌عنوان مثال، از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۳، حدود ۲،۲۰۰ پروژه زیرساختی در حوزه حمل و نقل با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه به ارزش ۸۰۰ میلیارد دلار تعریف شده است.

تجربه کشورهای مختلف در حوزه حمل و نقل جاده‌ای نشان می‌دهد که اکثر دولت‌ها به دنبال جلب سرمایه‌گذاری و توان فنی بخش خصوصی در این زمینه هستند. به‌عنوان مثال، در روسیه، بیش از ۷۰ درصد پروژه‌های حمل و نقل با مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه جاده‌ای تعریف شده است. با این حال در سال ۲۰۲۳، میزان سرمایه‌گذاری در پروژه‌های جاده‌ای در چین و هند به‌طور قابل توجهی کاهش یافته است. حمل و نقل ریلی به‌عنوان یک گزینه مکمل برای حمل و نقل جاده‌ای، به دلیل مزایای آن در کاهش ترافیک و آلودگی زیست محیطی، مورد توجه قرار دارد.

حمل و نقل هوایی به‌دلیل نیاز به سرمایه‌گذاری‌های کلان، به‌طور فزاینده‌ای به مشارکت عمومی-خصوصی متکی است. کشورهای چون ترکیه با استفاده از این مدل، موفق به توسعه زیرساخت‌های هوایی خود شده‌اند. حمل و نقل دریایی نیز به‌دلیل اهمیت آن در تجارت بین‌المللی، مورد توجه قرار دارد. در سال ۲۰۲۳ تعداد ۱۸ پروژه زیرساختی بندرگاهی به ارزش ۴.۹ میلیارد دلار با مشارکت بخش خصوصی تعریف شد. در این زمینه می‌توان به مصر به‌عنوان کشوری با موقعیت جغرافیایی اشاره کرد که به آب‌های بین‌المللی دسترسی دارد و توانسته است با استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی، حمل و نقل دریایی و بندرگاهی را توسعه دهد.

به‌طور کلی مشارکت عمومی-خصوصی می‌تواند به‌عنوان یک ابزار مؤثر در تأمین مالی و توسعه زیرساخت‌ها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، عمل کند. مشارکت بخش خصوصی نه تنها به بهبود کیفیت خدمات عمومی کمک خواهد کرد، بلکه می‌تواند بار مالی دولت را کاهش دهد.

از جمله مهم‌ترین مسائل در زمینه قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه حمل و نقل را می‌توان تنظیم رقابت، تعیین تعرفه و تخصیص ریسک درآمد یا ریسک تقاضا دانست.

استفاده از تجربه کشورهای منتخب در به‌کارگیری مشارکت عمومی – خصوصی در زمینه حمل و نقل، نشان می‌دهد برای موفقیت در این پروژه‌ها لازم است موانع زیر برطرف شوند:

۱. فقدان چارچوب قانونی و نظارتی جامع برای ایجاد شفافیت در زمینه تخصیص ریسک و حل اختلاف
۲. فرآیند طولانی دریافت مجوزها و تأخیر در اجرای پروژه‌ها
۳. قراردادهای نامناسب و عدم پوشش هزینه‌های پیش‌بینی‌نشده
۴. فقدان قانون یکپارچه در زمینه مشارکت عمومی – خصوصی
۵. بی‌ثباتی سیاسی و عدم ثبات محیط اقتصاد کلان
۶. عدم انتشار اطلاعات مربوط به پروژه‌های در حال اجرا یا تکمیل‌شده به صورت یک بانک اطلاعاتی برای مقایسه و آسیب‌شناسی

منابع

- 1 Banomyong, Ruth (2021), **Promoting Public-Private Partnership (PPP) to Develop Logistics Platforms in Order to Enhance Supply Chain Connectivity**, United Nations Conference on Trade and Development.
- 2 Carlos Oliveira Cruz, Joaquim Miranda Sarmiento; **The Renegotiations of Public Private Partnerships in Transportation**; (2021); Springer Cham
- 3 Infrastructure Public-Private Partnership Case Studies of APEC Member Economies, (2014), Asia-Pacific Economic Cooperation
- 4 Simon Hakim, Robert M. Clark, Erwin A. Blackstone (2022); **Handbook on Public Private Partnerships in Transportation, Vol I**; Springer Cham
- 5 Simon Hakim, Robert M. Clark, Erwin A. Blackstone (2023); **Handbook on Public Private Partnerships in Transportation, Vol II**; Springer Cham
- 6 Suárez Alemán, Ancor; Yitani Ríos, José; Castillo Martínez, Paula; Astesiano, Gastón Julio. **Case Studies in Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean**, (2020), Inter-American Development Bank.
- 7 World Bank. (2023). **Private participation in infrastructure (PPI) 2023 annual report**
- 8 <https://ppp.worldbank.org/>