

مشارکت عمومی - خصوصی:

نظام نوین تامین مالی در واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولت‌های

مرکزی و محلی به بخش خصوصی

فرشاد هیبتی^۱ موسی احمدی^۲

چکیده

رشد و توسعه اقتصادی کشورها در گرو اجرای پروژه‌های مختلف زیرساختی و خدماتی بوده و افزایش کارایی و کیفیت ارائه خدمات از جمله اهداف اصلی آن‌ها به شمار می‌رود. محدودیت منابع بودجه‌ای دولت‌ها برای تامین مالی پروژه‌های بزرگ و همچنین تقاضای زیاد موجود در زمینه سرمایه‌گذاری در این پروژه‌ها، کشورها را بر آن داشته تا تمامی تلاش خود را در بهره‌گیری از مشارکت فعال بخش خصوصی و ایجاد فضای رقابتی مناسب برای فعالیت آن‌ها بکار بندند که این تلاش‌ها در قالب مشارکت‌های عمومی - خصوصی متبلور شده و موجب تسريع در روند توسعه اقتصادی کشورها شده است. در این نظام تامین مالی به جای این‌که بخش عمومی نسبت به تدارک دارایی سرمایه‌ای و ارائه خدمات عمومی اقدام نماید، این بخش خصوصی است که از طریق یک کسب و کار ساده (که از طریق بخش خصوصی تامین مالی و اداره می‌شود) دارایی مورد نیاز را تدارک و نسبت به ارائه خدمات به عموم اقدام و در عوض در قبال کیفیت و میزان خدمات ارائه شده حق‌الزحمه خود را دریافت می‌نماید. در این روش، بخش خصوصی قادر خواهد بود تا از طریق قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به ارائه خدمات وسیعی در طی مدت قرارداد (معمولاً بین ۱۵ تا ۳۰ سال) بپردازد. بخش عمومی ضمن برخورداری بهینه از تخصص، منابع و نوآوری بخش خصوصی قادر خواهد بود تا به ارائه خدمات کارا و اثربخش اقدام کند. از مشارکت‌های عمومی - خصوصی در زمینه‌ها و مقاصد بسیاری همچون ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی تا ارائه خدمات بهداشتی و اجتماعی استفاده می‌شود. ایده مشارکت عمومی - خصوصی در تئوری بسیار جذاب می‌باشد اما در عمل، برای پیاده‌سازی آن خصوصاً در کشورهای در حال توسعه مشکلات بسیاری وجود دارد. همچنین اجرای پروژه‌های زیرساختی با ریسک‌های بسیاری برای دولت و بخش خصوصی همراه می‌باشد که هیچ‌یک از آن‌ها به تنهایی قادر به پذیرش آن نیستند. از این‌رو بررسی ابعاد مختلف مشارکت عمومی - خصوصی و عوامل موثر بر اجرای موفقیت‌آمیز آن خصوصاً در کشورهای در حال توسعه از اهمیت بالایی برخوردار است. بنابراین

۱. دکترای مدیریت بازرگانی و عضو هیئت علمی پژوهشکده امور اقتصادی

۲. دکترای مدیریت مالی و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد ابهر

با توجه به وضعیت اقتصادی در حال توسعه کشورها، نیاز به توسعه پروژه‌های بزرگ زیرساختی و همچنین محدودیت منابع بودجه‌ای دولت‌ها، اجرایی‌شدن مشارکت‌های عمومی خصوصی در توسعه اقتصادی و واگذاری خدمات عمومی دولت ضروری به نظر می‌رسد. از این‌رو در مقاله حاضر، تلاش شده‌است تا ضمن بررسی ادبیات علمی این شیوه، عوامل موثر بر موفقیت آن خصوصاً در کشورهای در حال توسعه مورد بررسی قرار گیرد. در نهایت نیز نقش این شیوه در تحقق اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی مورد بررسی و پیشنهادات لازم در این زمینه ارائه می‌گردد.

واژگان کلیدی: مشارکت عمومی خصوصی، نظام تامین مالی، خصوصی‌سازی، پروژه زیرساختی.

مقدمه

ایجاد و توسعه پروژه‌های زیرساختی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها در راستای رشد و توسعه اقتصادی و ارتقاء سطح رفاه جامعه محسوب می‌شود. با توجه به اینکه نیازهای کشورها خصوصاً کشورهای در حال توسعه در زمینه ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها بسیار بالا می‌باشد و توانایی‌های مالی دولت‌های مربوطه پاسخگوی ایجاد این زیرساخت‌ها نمی‌باشد و از سوی دیگر دولت‌ها و بخش‌های عمومی از تخصص و کارایی لازم در این زمینه برخوردار نیستند، نیاز به بهره‌گیری از کمک، تخصص، کارایی و نوآوری بخش خصوصی در زمینه ارائه و ایجاد زیرساخت‌ها به نحوی کارا از اهمیت بالایی برخوردار بوده‌است. اهمیت این موضوع تا حدی است که در حال حاضر بانک‌های جهانی و سازمان‌های متبوع کمک‌ها و برنامه‌های ویژه‌ای را در این خصوص به کشورهای جهان ارائه می‌نمایند. مقاله حاضر، ضمن بررسی ادبیات علمی این شیوه، عوامل موثر بر موفقیت آن خصوصاً در کشورهای در حال توسعه را مورد بررسی قرار داده و پیشنهادات لازم در زمینه نقش این شیوه در تحقق اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی را ارائه می‌دهد.

تعریف

اصطلاح مشارکت عمومی خصوصی به طیفی از حالت‌های ارتباط میان بخش‌های عمومی و خصوصی در زمینه زیرساخت‌ها و ارائه خدمات اطلاق می‌شود. از اصطلاحات دیگری که در این زمینه بکار می‌روند می‌توان به مشارکت بخش خصوصی^۱ و خصوصی‌سازی^۲ اشاره نمود:

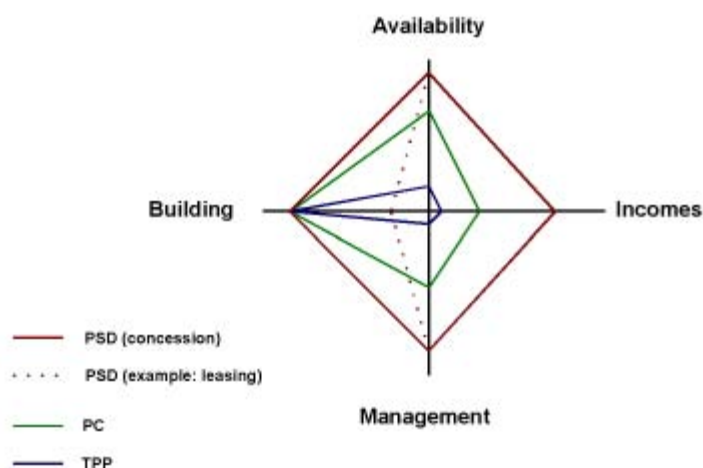
- در مشارکت عمومی خصوصی از طریق مشارکت بخش خصوصی چارچوبی فراهم می‌شود تا بوسیله آن دولت بتواند از ارائه خدمات اجتماعی، اصلاحات موفق و سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اطمینان حاصل نماید.
- یک مشارکت عمومی خصوصی قوی به نحو بهینه‌ای وظایف، الزامات و ریسک‌ها را میان بخش‌های عمومی و خصوصی تخصیص می‌دهد. منظور از بخش عمومی در مشارکت عمومی خصوصی همان وزارتخانه‌ها، ادارات دولتی، شهرداری‌ها و شرکت‌های ایالتی می‌باشد. بخش خصوصی می‌تواند مجموعه‌ای داخلی یا بین‌المللی شامل کسب و کارها یا سرمایه‌گذاران حائز تخصص فنی یا مالی مرتبط با پروژه باشد. مشارکت‌های عمومی خصوصی می‌تواند شامل سازمان‌های غیردولتی یا سازمان‌های مرتبط را نیز در برگیرد. مشارکت‌های عمومی خصوصی موفق به نحوی سازماندهی شده‌اند که هر یک از بخش‌ها در مقایسه با بخش‌های دیگر از منافع خاصی در زمینه انجام فعالیت‌ها بهره‌مند شود. دولت می‌تواند از طریق انتقال دارایی‌ها یا اعمال حمایت‌های لازم در این فعالیت‌ها مشارکت نماید. همچنین ایجاد مسئولیت‌های اجتماعی، ایجاد آگاهی عمومی، دانش داخلی و برخورداری از حمایت‌های سیاسی از جمله حمایت‌های دولت به شمار می‌روند. نقش بخش خصوصی در این مشارکت بکار بستن تخصص در تجارت، مدیریت، عملیات و نوآوری در اجرای کارای کسب و کار خود می‌باشد. ساختار مشارکت عمومی خصوصی باید به نحوی طراحی شود که ریسک‌ها را به بخش‌هایی منتقل نماید که به نحو بهینه بتوانند آن ریسک‌ها را مدیریت نموده و هزینه‌ها را حداقل و در عین حال عملکرد را بهبود ببخشند.

1. Private Sector participation (PSP)

2. Privatization

- اصطلاح مشارکت بخش خصوصی در زمانی استفاده می‌شود که الزامات موجود به بخش خصوصی منتقل شود تا اینکه به فرصت مشارکت میان بخش عمومی خصوصی تاکید شود. این اصطلاح و مشارکت عمومی خصوصی معمولاً بجای یکدیگر مورد استفاده قرار می‌گیرند. در اواسط دهه ۱۹۹۰، ضمن کاهش در مشارکت‌های عمومی خصوصی در زمینه زیرساخت‌ها، روند مشارکت‌های بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه از روندی صعودی برخوردار بود.
- خصوصی‌سازی شامل فروش سهام یا مالکیت در یک شرکت یا فروش دارایی‌ها و خدمات بخش عمومی می‌باشد.

شکل شماره ۱- مقایسه حالت‌های مختلف مشارکت از ابعاد مختلف



بخش‌هایی که معمولاً از مشارکت‌های عمومی خصوصی در دنیا استفاده می‌کنند شامل موارد زیر می‌باشند:

- تولید و توزیع برق
- آب و فاضلاب
- خطوط لوله

- بیمارستان‌ها
- مدرسه‌سازی و امکانات آموزشی
- استادیوم‌ها
- کنترل آلودگی هوا
- زندان‌ها
- خطوط ریلی
- جاده‌ها
- سیستم‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات
- خانه‌سازی

سه نیاز اصلی که دولت‌ها را به سوی اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی ترغیب می‌نمایند عبارتند از:

- جلب سرمایه‌های بخش خصوصی
- افزایش کارایی یا استفاده کاراتر از منابع در اختیار
- اصلاح بخش‌ها از طریق تخصیص مجدد نقش‌ها، مشوق‌ها و مسئولیت‌پذیری‌ها.

مشخصه‌های یک مدل مشارکت عمومی خصوصی

مشخصه‌های اصلی یک مدل مشارکت عمومی خصوصی که در کشورهای همچون انگلیس، استرالیا، کانادا و آفریقای جنوبی گسترش یافته به شرح زیر می‌باشد^۱:

- بخش عمومی خدمات مورد نیاز خود برای یک دوره بلندمدت (که معمولاً برای یک دوره ۱۵ تا ۳۰ ساله می‌باشد) را با اشاره به مشخصات خدمات قابل ارایه و شاخص‌های عملکردی معین بدون ذکر دقیق نحوه تحویل آن مشخص می‌نماید.
- پرداخت‌ها در صورتی محقق خواهد شد که دارایی تحویل شود و در صورتی که پایین‌تر از استانداردهای مورد توافق باشد، از میزان پرداخت‌ها کاسته خواهد شد.

1. Allen, 2001; Commission on Public Private Partnerships, 2001; Partnerships Victoria, 2001

- ریسک مربوط به طراحی (بر اساس تصمیم در مورد نوع دارایی‌های مورد نیاز برای تحویل خدمات مطابق با استانداردهای مورد نیاز) و مالکیت و عملیات اثربخش دارایی‌ها برعهده بخش خصوصی خواهد بود.
- بخش عمومی هیچگونه تأمین مالی را در طول مدت اجرای مرحله ساخت انجام نداده و ریسک هزینه‌های مازاد، تأخیرها و غیره نیز بر دوش بخش خصوصی باقی خواهد ماند.
- بخش عمومی باید وظیفه کنترل بر دارایی‌ها و منابع موردنیاز برای تحویل خدمات را تا جایی که بخش خصوصی ریسک‌ها را تحمل نموده و منافع ناشی از مالکیت اثربخش را دریافت نماید، به بخش خصوصی محول نماید.

مشخصات کلی مشارکت‌های عمومی خصوصی

مدل‌های بسیاری در خصوص مشارکت عمومی خصوصی وجود دارد که از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در حقیقت، مشارکت‌های عمومی خصوصی در کشورهای مختلف به روش‌های گوناگونی اجرا شده و توسعه می‌یابد. برخی کشورها همچون هلند بخش خاصی را برای مدیریت مشارکت‌های عمومی خصوصی اختصاص داده‌اند، برخی کشورهای دیگر نیز آن را تنها در خصوص مشارکت‌های خاصی انجام می‌دهند. برخی کشورهای دیگر همچون استرالیا و ایالات متحده آمریکا نیز آن را از طریق ایالت‌ها یا شهرداری‌ها انجام می‌دهند. با این اوصاف، ویژگی‌های مشخص مشارکت‌های عمومی خصوصی را چگونه می‌توان مطرح نمود. برخی از این ویژگی‌ها به شرح زیر می‌باشند:

- مشارکت
- ارتباط
- منع‌یابی
- تسهیم مسئولیت‌ها و ریسک‌ها
- استمرار

منافع مشارکت‌های عمومی خصوصی

مشارکت‌های عمومی خصوصی منافع چندی را برای بخش‌های عمومی خصوصی به همراه دارد. برخی از این منافع به شرح زیر می‌باشد:

الف- منافع برای بخش عمومی:

- تزریق سرمایه بخش خصوصی
- کارایی عملیاتی
- بهینه‌سازی تخصیص ریسک
- مدیریت بهتر بر تأمین مالی بخش عمومی:

0 دولت تنها زمانی پرداخت انجام می‌دهد که خدمات ارایه شده باشند.

0 اطمینان از بودجه

0 استفاده کاراتر از منابع بخش عمومی

ب- منافع برای بخش خصوصی:

- چارچوب جذاب برای ورود یا توسعه بازارهای جدید
- بازده‌های جذاب
- تضامین حقوقی و مالی از جانب دولت

از سوی دیگر مشارکت عمومی خصوصی منافع بسیاری را برای بخش‌های مختلف در ارزش‌آفرینی برای پول در بردارد:

- امکان تامین مالی برای بخش خصوصی
- مشارکت عمومی خصوصی موجب می‌شود تا پروژه‌ها از نظر مالی قابل مدیریت شوند.
- بخش خصوصی ریسک‌های مربوط به هزینه چرخه عمر را می‌پذیرند.
- امکان استفاده از مهارت‌های بخش خصوصی
- الزام طرفین به قیمت‌گذاری ریسک

- تمرکز بخش عمومی به نتایج از ابتدای کار
- ایجاد انگیزه لازم جهت بهینگی در طول پروژه

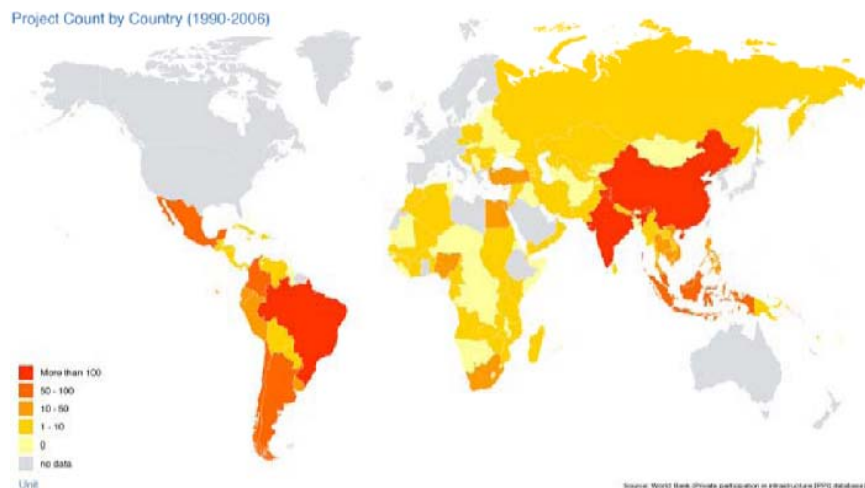
جدول ۱- حالت‌های مختلف مشارکت عمومی خصوصی

حالت‌ها	مالکیت دارایی‌ها	عملیات و تعمیر و نگهداری	سرمایه‌گذاری	ریسک تجاری	مدت زمان
قرارداد خدمت	عمومی	عمومی و خصوصی	عمومی	عمومی	۱ تا ۲ سال
قرارداد مدیریت	عمومی	خصوصی	عمومی	عمومی	۳ تا ۵ سال
اجاره	عمومی	خصوصی	عمومی	تسهیم	۸ تا ۱۵ سال
ساخت-عملیات-انتقال	خصوصی (ارایه خدمات یکجا)	خصوصی	خصوصی	خصوصی	۲۰ تا ۳۰ سال
امتیاز انحصاری	عمومی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	۲۵ تا ۳۰ سال
خصوصی‌سازی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	نامحدود

تاریخچه

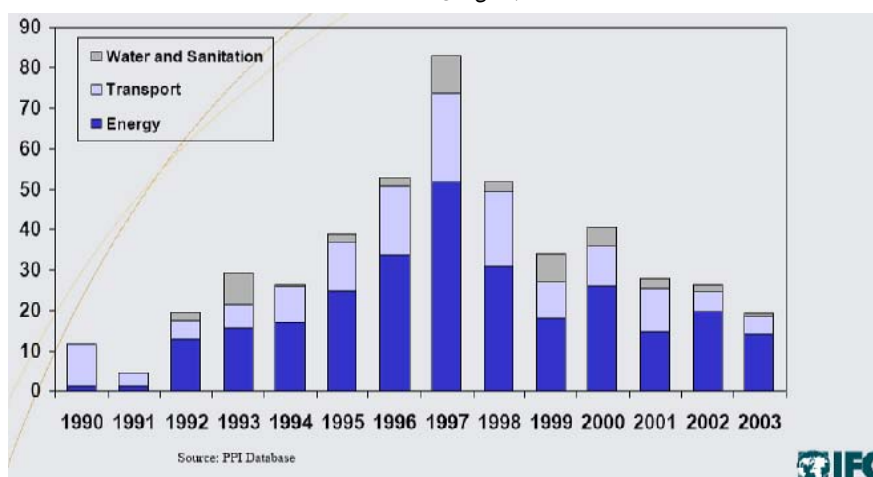
آمارهای بانک جهانی حاکی از توسعه و گسترش استفاده از مشارکت‌های عمومی خصوصی در کشورهای مختلف دنیا می‌باشد. اما با این وجود در بسیاری از کشورهای دنیا هنوز تا مرحله تکامل راه بسیاری باقی مانده است. همچنین آمارهای جدید بانک جهانی بیانگر روند مناسب توسعه اینگونه مشارکت‌ها در کشورهای در حال توسعه می‌باشد.

شکل ۲- توسعه و گسترش استفاده از مشارکت‌های عمومی خصوصی در کشورهای مختلف دنیا



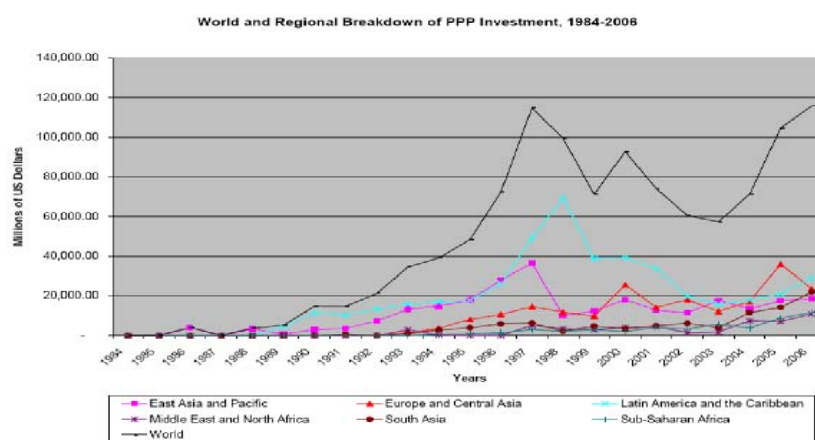
سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه به تفکیک بخش‌های مختلف (به استثنای بخش ارتباطات) در شکل زیر به نمایش درآمده است.

شکل ۳- سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه به تفکیک بخش‌های مختلف



نمودار زیر نشانگر روند مناسب گسترش مشارکت‌های عمومی خصوصی در مناطق مختلف دنیا در بین سال‌های ۱۹۸۴ تا ۲۰۰۶ می‌باشد.

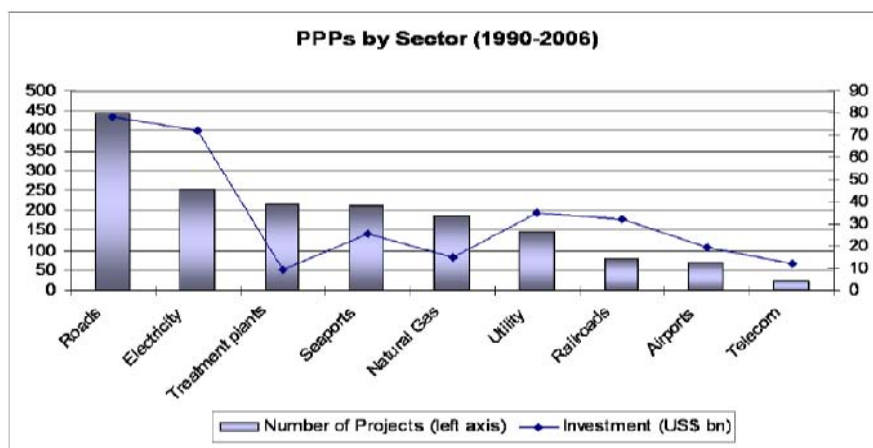
شکل ۴- روند گسترش استفاده از مشارکت‌های عمومی خصوصی در مناطق مختلف دنیا در بین سال‌های ۱۹۸۴ تا ۲۰۰۶



شکل ۵- تعداد پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکت عمومی خصوصی طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۶

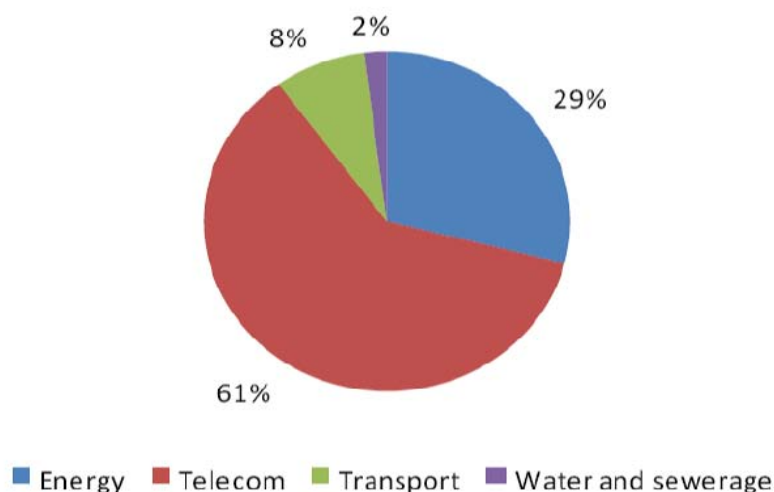


شکل ۶- تعداد پروژه‌ها و میزان سرمایه‌گذاری مشارکت عمومی خصوصی به تفکیک بخش‌های مختلف طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۶



در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، سرمایه‌گذاری در بخش‌های انرژی و ارتباطات از سیطره بیشتری نسبت به بخش حمل‌ونقل برخوردار می‌باشد. بخش‌های انرژی و ارتباطات با ۹۰ درصد سرمایه‌گذاری‌ها، بخش حمل‌ونقل با ۸ درصد و بخش آب و فاضلاب با ۲ درصد در رتبه بعدی قرار دارد.

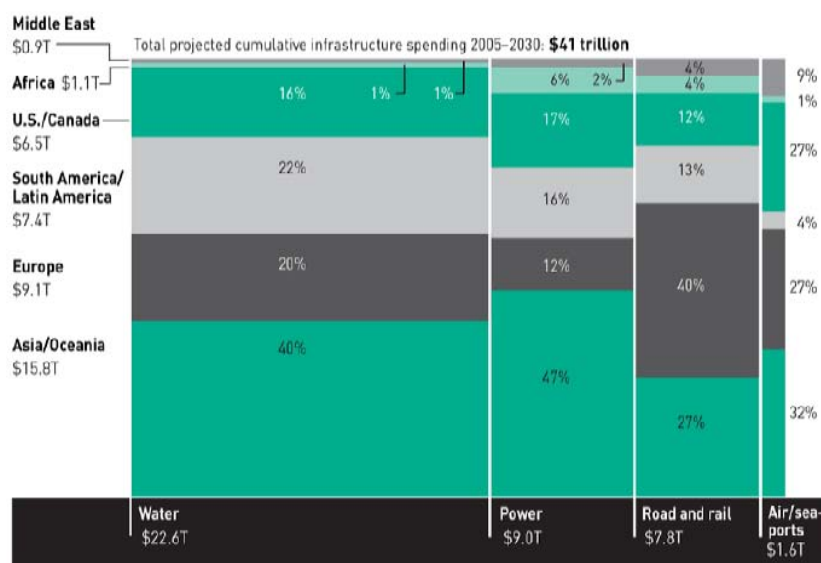
شکل ۷- درصد سرمایه‌گذاری مشارکت عمومی خصوصی به تفکیک بخش‌های مختلف



چالش‌های جهانی در زمینه ایجاد زیرساخت‌ها

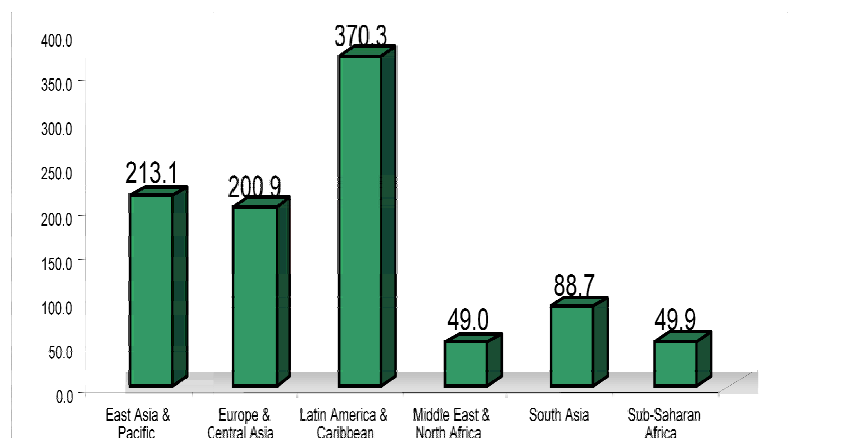
مطابق آمارهای ارایه شده در طی دو دهه اخیر کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور جهان بطور متوسط ۴ درصد تولید ملی خود را به توسعه زیرساخت‌ها اختصاص داده‌اند. همچنین آمارهای جهانی حاکی از کاهش روند سرمایه‌گذاری کشورها در زمینه زیرساخت‌ها تا یک‌سوم در طول ۴۰ سال اخیر می‌باشند. علی‌رغم این موضوع در حال حاضر ۱/۱ میلیارد نفر از مردم جهان به آب سالم دسترسی ندارند و ۲/۴ میلیارد نفر از سیستم تخلیه فاضلاب مناسب محرومند و در نهایت ۲ میلیارد نفر از فقدان انرژی الکتریسته در عذابند. از سوی دیگر ایجاد و توسعه پروژه‌های زیرساختی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها در راستای رشد و توسعه اقتصادی و ارتقاء سطح رفاه جامعه محسوب می‌شود. آمارها حاکی از نیاز به ایجاد ۴۱ تریلیون دلار پروژه زیرساختی در جهان تا سال ۲۰۳۰ می‌باشد. دو درصد این میزان (معادل ۸۷۰ میلیارد دلار) مربوط به منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا می‌باشد.

شکل ۸- کل سرمایه‌گذاریهای زیرساختی مورد نیاز طی سال‌های بین ۲۰۰۵ تا ۲۰۳۰



1. Source: Lights! Water! Motion!, by V. Doshi, G. Schulman, and D. Gabaldon, Booz Allen Hamilton, Spring 2007

در جایی که مخارج بالای دولت‌ها تکافوی سرمایه‌گذاری کافی در ارایه خدمات عمومی را نمی‌دهد، ظرفیت پایین بخش عمومی، ساختار حاکمیتی ضعیف، فقدان انگیزش کافی برای ایجاد کارایی و ناکامی در افزایش کارآفرینی به عنوان مشکلات اساسی در این زمینه به شمار می‌روند. با وجودی که مشارکت‌های عمومی - خصوصی به عنوان تنها راه حل این مشکلات به شمار نمی‌روند اما ثابت شده است که این گونه مشارکت‌ها به عنوان ابزاری اثربخش در زمینه شناخت عدم کارایی‌ها و پارادایمی اثربخش در زمینه بهبود عملکرد سازمان‌ها، جذب سرمایه‌گذاری و تسریع در توسعه پایدار در بخش‌های مختلف به شمار می‌رود. از همین رو رشد و توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه، فشار زیادی را در زمینه افزایش پروژه‌های زیرساختی در این کشورها ایجاد نموده است. لذا با توجه به زمینه‌های سرمایه‌گذاری موجود در این کشورها، موج توجهات سرمایه‌گذاران خارجی به سرمایه‌گذاری در این کشورها سرازیر شده و مشارکت‌های عمومی - خصوصی به عنوان ابزاری قدرتمند در ایجاد و توسعه پروژه‌های زیرساختی با کیفیت و کارا توانسته است به نحو بهینه از این سرمایه‌ها استفاده نماید. شکل ۹- سرمایه گذاری تجمعی در پروژه‌های زیرساختی توسط بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه به تفکیک منطقه بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۶



علاوه بر فراهم نمودن منابع جدید مالی، مشارکت‌های عمومی - خصوصی همچنین می‌توانند فن‌آوری، تخصص، مسئولیت‌پذیری و پیشرفت زمان‌بندی شده پروژه را به همراه داشته باشند.

از سوی دیگر بهبود زیرساخت‌ها منجر به جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سایر بخش‌های اقتصاد نیز می‌شود. از جمله عواملی که می‌تواند منجر به جذب سرمایه‌گذاران به سوی مشارکت عمومی خصوصی شود می‌توان به عوامل سیاسی، اقتصادی، حقوقی و مقرراتی، ریسک کشور و وجود بازار بالقوه اشاره نمود. از جمله عواملی که تأثیر بسزایی در پایین ماندن میزان مشارکت‌های عمومی خصوصی در خاورمیانه موثر بوده است می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

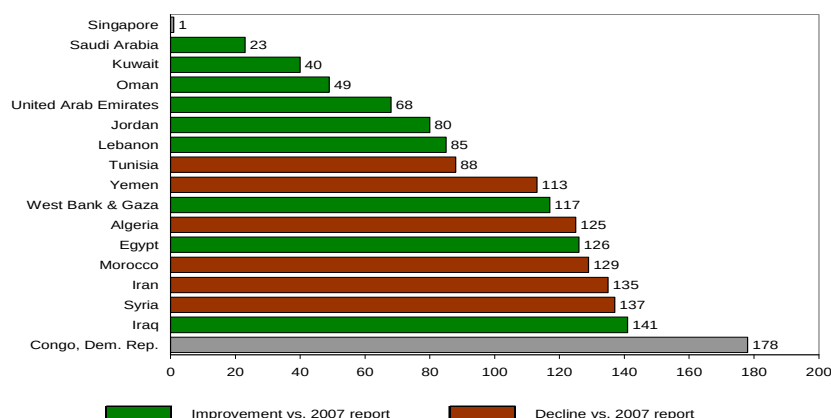
- روند کوتاه‌مدت تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های ناهمگون بخش عمومی
 - عدم ثبات سیاسی و چالش‌ها و تنش‌های رژیم‌های سیاسی
 - فقدان شفافیت
 - مقولات مربوط به ارایه خدمات عمومی - عدم تمایل به پرداخت برای خدمات زیرساختی مطابق با نرخ‌های تجاری
 - میزان پایین درآمد سرانه در برخی کشورها - عدم توانایی پرداخت نرخ‌های تجاری خدمات دولتی
 - نگرش بخش عمومی - وجود بخش‌های عمومی بزرگ
 - بازارهای سرمایه توسعه نیافته
- شاخص‌های سهولت فضای کسب و کار در کشورهای در حال توسعه نیز حاکی از وضعیت نامساعد این کشورها در زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی می‌باشد. اما شرایط منطقه خاورمیانه نشان‌دهنده وجود فرصت‌های مناسب سرمایه‌گذاری می‌باشد از جمله این شرایط می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- وجود نقدینگی مازاد در منطقه
- افزایش میزان سرمایه‌گذاران در منطقه و سرمایه‌گذاری در کشورهای دیگر
- خوش بینی
- حرکت‌های اصلاحی دولت‌ها
- روندهای مثبت جدید:

0 تغییر جهت از بخش عمومی به بخش خصوصی

0 روند رو به رشد در خصوصی سازی و مشارکت‌های عمومی خصوصی
0 افزایش تنوع اقتصادی

شکل ۱۰- شاخص سهولت کسب و کار در کشورهای مختلف در حال توسعه در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸



سازمان‌هایی همچون بانک جهانی برنامه‌های پیشبردی لازم را در زمینه توسعه مشارکت‌های عمومی خصوصی خصوصاً در کشورهایی که موانع زیادی را در زمینه جذب سرمایه‌گذاران دارند اجرا می‌نمایند. با توجه به روند رو به رشد و توسعه ایران و تأکید بر توسعه در زمینه زیرساخت‌های فیزیکی از جمله ایجاد نیروگاه‌ها، بزرگراه‌ها، بندر، فرودگاه‌ها و راه‌های ریلی، اجرایی شدن مشارکت‌های عمومی خصوصی از اهمیت بالایی در توسعه اقتصادی کشور برخوردار می‌باشد.

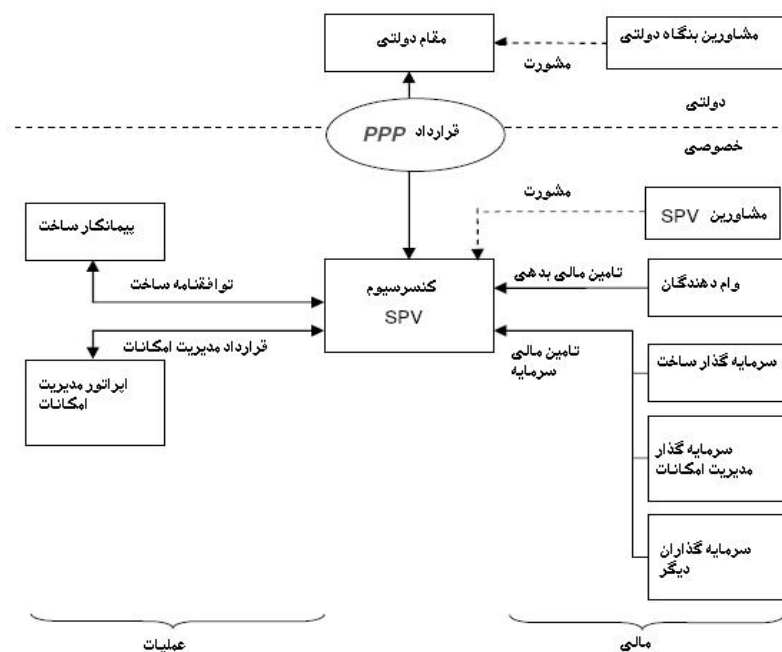
نقش بخش‌های عمومی و خصوصی در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی

یک پروژه مشارکت عمومی - خصوصی شامل همکاری بین انواع مختلف شرکت‌های بخش خصوصی و بنگاه عمومی می‌باشد. مدل مشارکت عمومی - خصوصی باید به نحوی طراحی شود که منافع دو جانبه‌ای را برای تمامی طرف‌های پروژه به همراه داشته و مسئولیت‌های مناسب هر بخش تعیین شود. نقش‌های بخش عمومی و بخش‌های مختلف خصوصی (شامل

1. Source: World Bank Group, Doing Business Database, 2007 & 2008 The ease of doing business index averages economy rankings across the 10 above topics

شرکت‌های ساخت، شرکت‌های عملیاتی، نهادهای مالی و مشاوران مشارکت عمومی-خصوصی (در یک پروژه نمونه مشارکت عمومی-خصوصی به صورت طراحی-ساخت-تأمین مالی- عملیات در شکل زیر به نمایش درآمده است:

شکل ۱۱- ساختار پروژه نوعی مشارکت عمومی-خصوصی (برای مدل DBFO)



به طور کلی می‌توان مسئولیت بخش‌های مختلف درگیر در پروژه را به صورت زیر بیان نمود:

- **بنگاه عمومی - خرید دارایی:** بنگاه عمومی به عنوان خریدار خدمات، نتایج مورد انتظار خود را تعیین خواهد کرد و از تعیین طرق ارایه خدمات اجتناب خواهد نمود. همچنین بنگاه دولتی درقبال خدمات دریافتی بر طبق استانداردهای قرارداد موجود، پرداخت‌های مورد نظر را به ارایه‌دهنده خدمت (مثل SPV) انجام خواهد داد.

- شرکت‌های فعال در زمینه طراحی، ساخت و عملیات و نگهداری - ارایه‌دهندگان خدمت: این‌گونه شرکت‌های بخش خصوصی باهم تشکیل یک شرکت مجری پروژه (SPV) خواهند داد تا در مناقصه شرکت نمایند. این شرکت‌ها نقشی حیاتی را در ارایه خدمات نوآورانه به بخش دولتی برای برآوردن اهداف دولت از اجرای این پروژه ایفا می‌نمایند. در یک پروژه نمونه مشارکت عمومی-خصوصی شرکت مجری پروژه به مدیریت مسئولیت‌های طراحی، ساخت، عملیات و نگهداری خود را از طریق واگذاری فعالیت‌های ساخت، عملیات و عرضه تجهیزات به بخش‌های مناسب دیگر به صورت پیمانکاری می‌پردازد. این پیمانکاران ممکن است همان شرکت‌های مادر مجری پروژه مثل شرکت‌های ساخت، عملیات و نگهداری که سهامداران شرکت مجری پروژه محسوب می‌شوند، باشند. شرکت مجری پروژه، علاوه بر طراحی، ساخت، عملیات و نگهداری، همچنین ممکن است به تأمین مالی نیازمندی‌های مالی خود به منظور ساخت هر دارایی مورد نیاز برای ارایه خدمت مورد نظر بپردازد. همچنین ممکن است نیازهای تأمین مالی از جمله طیف بدهی به صاحبان سهام، نرخ‌های بازده موردنظر و میزان وام و اعطاکنده بالقوه وام را نیز تعیین نماید. زمانی که شرکت مجری پروژه شروع به ارایه خدمت می‌نماید، از جریانات دریافتی از بنگاه عمومی به منظور پرداخت به سهامداران، وام‌دهندگان و همچنین عرضه‌کنندگان و پیمانکاران استفاده می‌نماید.
- سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان - تأمین مالی‌کنندگان بخش خصوصی: سرمایه‌گذاران شرکت مجری پروژه همان شرکت‌های ساخت و عملیاتی هستند که به ارایه خدمات واقعی می‌پردازند. مدیران صندوق‌ها یا دیگر نهادهای مالی نیز ممکن است از مشارکت سهامداران در شرکت مجری پروژه استفاده کنند. سهامداران به دنبال ایجاد بازده‌های مثبت از سرمایه‌گذاریشان بوده و بنابراین به دنبال ارایه خدماتی می‌باشند که استانداردهای مورد توافق بین بنگاه دولتی و شرکت مجری پروژه مندرج در قرارداد را برآورده نماید. اعتباردهندگان از جمله بانک‌ها و ارایه‌دهندگان اوراق قرضه بخش زیادی از مبالغ تأمین مالی (برخی اوقات ۸۰ تا

۹۰ درصد) را فراهم می‌نمایند. بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی نهایت تلاش خود را در زمینه شرکت مجری پروژه (از جمله توانمندی‌های فنی آن و تناسب مالی لازم برای ارایه خدمات مطابق با قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی) و طرح کسب و کار آن انجام می‌دهند تا ثابت نمایند که طرح‌های آن قوی می‌باشد. وقتی که تنها منبع درآمد شرکت مجری پروژه از محل قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی و همچنین دریافتی‌های از بنگاه عمومی در قبال ارایه خدمات متناسب با استانداردهای موجود در قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی فی‌مابین باشد، می‌تواند از این محل نسبت به بازپرداخت بدهی‌های خود اقدام نماید.

- **مشاوران (در صورت لزوم):** بنگاه عمومی و بخش خصوصی شرکت‌کننده در مناقصه ممکن است مشاورانی را (از جمله در زمینه‌های فنی، حقوقی و مالی) برای خود انتخاب نمایند تا ایشان را در تدارک‌دیدن یک مناقصه مشارکت عمومی- خصوصی و تهیه یک طرح توجیهی مناسب کمک نمایند. مشاورینی که دارای تجاربی در زمینه توسعه مشارکت عمومی- خصوصی می‌باشند، می‌توانند نمونه عملی موفق را متذکر شده و یا موانع موجود در این مسیر را برشمرند.

مشارکت‌های عمومی- خصوصی اصلاحات مهمی را در زمینه ارایه خدمات بخش عمومی پیشنهاد می‌نمایند. در صورتی که این گونه مشارکت‌ها به خوبی طراحی شوند، می‌توانند با تکیه بر توانایی بخش خصوصی در ارایه خدمات نوآورانه و منابع و توانمندی‌های این بخش، منافع قابل توجهی را برای دولت، بخش عمومی و خصوصی به همراه داشته باشند.

نسخه ایران

اهمیت اجرای پروژه‌های زیرساختی برای کشور ایران به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه بر کسی پوشیده نیست. دولت‌ها نیز در برنامه‌های خود بر اهمیت اجرای پروژه‌های زیرساختی در راستای ارایه خدماتی بهتر و کاراتر به جامعه تاکید می‌نمایند. بدیهی است با توجه به نیازها و تقاضاهای موجود در جامعه جهت اجرای پروژه‌های زیرساختی، لزوم برخورداری از سرمایه، تخصص و نوآوری بخش خصوصی در راستای اجرای این پروژه‌ها بیش از پیش نمایان می‌شود. فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیرساختی را می‌توان از

ابعاد عرضه و تقاضا مورد بررسی قرار داد. منظور از جانب عرضه عبارت است از منابع مالی موجود در راستای اجرای پروژه‌های زیرساختی و منظور از جانب تقاضا نیز همان تقاضاها و زمینه‌های اجرایی موجود در کشور در راستای بهره‌گیری از پروژه‌های زیرساختی به عنوان فرصت سرمایه‌گذاری می‌باشد:

جدول شماره ۲- بررسی فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیرساختی از ابعاد عرضه و تقاضا

ابعاد مورد بررسی	شرح
عرضه	نیاز به ذخایر ارزی جهان (از جمله چین، هند، کره و مالزی)
	پتانسیل فروش خدمات و سرمایه‌گذاری در کشور
تقاضا	نقدینگی موجود داخلی
	ظرفیت‌های خالی (در بخش‌های سیمان، فولاد، قیر و ...)
	مزیت قیمتی در زمینه مواد اولیه
	کسری بودجه دولت در فعالیتهای عمرانی

با توجه به مطالب یاد شده مشخص می‌شود که مشارکت عمومی خصوصی به عنوان یکی از شیوه‌های واگذاری فعالیتهای دولت به بخش خصوصی در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی کمک بسزایی را در خصوصی‌سازی و ارتقاء سطح کیفی فعالیتهای دولت خواهد داشت. بدیهی است اجرایی شدن این شیوه در کشور مستلزم فراهم نمودن زیرساخت‌های قانونی و فنی، برقراری تعامل نظام‌مند بخش خصوصی و عمومی و فرهنگ‌سازی موضوع در کشور می‌باشد. لذا با توجه به نبودن این دانش در کشور ابتدا باید ضمن مطالعه و کسب دانش فنی و تجربیات جهانی در این خصوص و همچنین با در نظر گرفتن ملاحظات داخلی کشور زمینه بهره‌گیری از فرصت‌ها و ظرفیتهای خالی موجود و پتانسیل‌های بخش خصوصی را فراهم نمود. چرا که بدون در نظر گرفتن موضوعات فوق‌الاشاره راه به بیراهه رفته و موجب تحمیل هزینه‌های گزاف فراهم خواهد شد.

منابع و مأخذ

1. "Achieving Public Private Partnerships in the Transport Sector": Diebold Institute for Public Policy Studies, New York, 2002
2. Allen, Grahame, 2003, "The Private Finance Initiative (PFI)," Research Paper 03/79(London: House of Commons Library).
3. Besley, Timothy, and Maitreesh Ghatak, 2001, "Government Versus Private Ownership of Public Goods," Quarterly Journal of Economics, Vol. 116, No. 4 (November),pp. 1343-72.
4. Dailami, Mansoor, and Michael Klein, 1997, "Government Support to Private Infrastructure Projects in Emerging Markets," Policy Research Working Paper, No. 1688 (Washington: World Bank).
5. Ehrhardt, David, and Timothy Irwin, 2004, "Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy," Policy Research Working Paper, No. 3274 (Washington: World Bank).
6. Estache, Antonio, Biagio Speciale, and David Veredas, 2005, "How Much Does Infrastructure Matter to Growth in Sub-Saharan Africa?" (Washington: World Bank).
7. Francesconi, Marco, and Abhinay Muthoo, 2004, "An Incomplete Contracting Model of Ownership of Impure Public Goods" (unpublished; Essex, England: University of Essex).
8. Glasser, Brad, 2001, Economic Development and Political Reform: The Impact of External Capital on the Middle East (Cheltenham: Edward Elgar Publishing).
9. "Guidelines for successful Public private partnership", EUROPEAN COMMISSION, 2003
10. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2003, "Governance Matters III:Governance Indicators for 1996-2002," Policy Research Working Paper, No. 3106 (Washington: World Bank).
11. Kopp, John Christopher, 1997, "Private Capital for Public Works: Designing the Next-Generation Franchise for Public-Private Partnerships in Transportation Infrastructure" (Master's Thesis; Boston: Department of Civil Engineering, Northwestern University), May.
12. LaPorta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny, 1997, "Legal Determinants of External Finance," Journal of Finance, Vol. 52, pp. 1131-50._____, 1998, "Law and Finance," Journal of Political Economy, Vol. 106, pp. 1113-55.
13. Leibenstein, Harlay, 1966, "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'," American Economic Review, Vol. 56, No. 3 (June), pp. 392-415.
14. "Public Private Partnership Handbook": Ministry of Finance, Singapore, 2004
15. "Public Private Partnership – A Local Government Guide": Ministry of Municipal Affairs, British Columbia, Canada, 1999
16. "Public Private Partnerships; Introduction, Handbook, Recommendations and Conclusions. Private Operations and Financing of TEN's": NEI Transport, 2001
17. "Public Private Partnerships Guidance Note": Department of the Environment and Local Government, Ireland, 2000
18. Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislaw Gelfer, 2000, "Law and Finance in Transition Economies," Economics of Transition, Vol. 8, No. 2, pp. 325-68.

19. Sachs, Jeffrey D., John W. McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika. Bahadur, Michael Faye, and Gordon McCord, 2004, "Ending Africa's Poverty Trap," Brookings Papers on Economic Activity, pp. 117-240.
20. Thomsen, Stephen, 2005, "Encouraging PPP in the Utilities Sector: The Role of Development Assistance," NEPAD/OECD Investment Initiative, Investment for African Development: Making it Happen, Background Information in Support of Session 5 Roundtable.
21. Williams, Carl, 1992, "Public-Private Partnerships in Transportation: Lessons Learned by a Public-Sector Entrepreneur," Public Works Financing (March), pp. 22-25.
22. World Bank, 2002, "Building Institutions for Markets," World Development Report 2002 (Washington: World Bank), Chapter 8 on Regulation of Infrastructure, pp. 151-67.
23. <http://www.ppi..worldbank.com>
24. <http://www.wikipedia.com>