

## بررسی ابزارهای نوین تأمین مالی با تأکید بر مشارکت عمومی - خصوصی سجاد صفری اصل<sup>۱</sup>، سجاد شگری<sup>۲</sup>

### چکیده

خدمات عمومی از قبیل تأمین برق، حمل و نقل و ارتباطات، آموزش و بهداشت و... برای بقای جامعه بسیار اهمیت دارند. رشد سریع اقتصادی در اکثر کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، موجب تقاضای پایدار جهت ایجاد پروژه‌های زیربنایی و زیرساختی گردیده است. انجام این نوع پروژه‌ها مستلزم به کارگیری سرمایه‌های کلانی است که نه تنها دولت - ها به تنهایی نمی‌توانند آن‌ها را به‌طور مطلوب تأمین مالی نمایند بلکه در بسیاری از موارد تخصص لازم برای اجرا کردن آن‌ها را هم ندارند، به همین دلیل بسیاری از کشورها به تأمین مالی و اجرا و مدیریت این پروژه‌ها از طریق مشارکت عمومی - خصوصی روی آورده‌اند. دولت جمهوری اسلامی ایران نیز به دلیل کمبود منابع درآمدی پایدار برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی و زیربنایی کشور، لزوم کوچک‌سازی دولت و همچنین در راستای اجرایی کردن سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، به‌موجب قانون برنامه ششم توسعه و سایر اسناد بالادستی به استفاده از PPP و اشکال گوناگون آن تأکید دارد. شناخت دقیق‌تر PPP، آگاهی از وضعیت جهانی استفاده از آن، جایگاه ایران و همچنین آگاهی از مفاد قانونی مصوب شده در راستای مشارکت بیشتر بخش خصوصی می‌تواند کمک شایانی به دستگاه‌های اجرایی جهت تحقق اهداف توسعه نماید.

### کلمات کلیدی:

تأمین مالی، مشارکت عمومی - خصوصی، پروژه‌های زیربنایی، برنامه‌های توسعه کشور

---

۱. نویسنده مسئول: کارشناس امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور،

دانش‌آموخته کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه تهران. Sajad\_Safari@ut.ac.ir: تلفن: ۰۹۱۴۷۶۷۰۴۷۰

۲. کارشناس امور صنعت، معدن و بازرگانی سازمان برنامه و بودجه کشور، دانش‌آموخته کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه تهران.

## ۱ - مقدمه

در سال‌های اخیر رشد سریع جمعیت شهری، مهاجرت‌های بی‌رویه به کلان‌شهرها، توسعه شهری، نوسازی و ترمیم بافت‌های فرسوده شهری، ضرورت انجام پروژه‌های زیربنایی و زیرساختی مانند ساخت بزرگراه‌ها، پل‌ها، جاده‌ها، تأسیس مجتمع‌های تجاری، بهبود سیستم حمل‌ونقل عمومی، تأمین مسکن برای شهروندان و غیره را بیش‌ازپیش نمایان ساخته است (فیروز زارع و برجی، ۱۳۹۰). تأمین مالی جهت انجام این پروژه‌ها، بهره‌برداری از محصولات و خدمات ناشی از آن‌ها به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین چالش‌های پیش روی کشورهای درحال توسعه می‌باشد. بار مالی فراوان ناشی از انجام این پروژه‌ها بر بودجه دولت‌ها باعث می‌شود تا دولت‌ها جهت تأمین مالی این خدمات با مشکلات زیادی دست و پنجه نرم کنند. لذا دولت‌ها ناچار هستند تا با بهره‌گیری از ابزارهای نوین تأمین مالی، منابع موردنیاز خود را تأمین نمایند. روش‌ها و ابزارهای گوناگونی برای تأمین مالی وجود دارد که هرکدام ویژگی‌های خاص خود را دارا می‌باشند و بسته به نیازها، توان مالی، شرایط سرمایه‌گذاری و میزان ریسک آن‌ها، این ابزارها و روش‌ها انتخاب و به کار گرفته می‌شوند (مصطفی‌پور، ۱۳۹۵). از گذشته تا به امروز بنا به دلایلی نظیر بالا بودن هزینه، طولانی بودن مدت بازگشت سرمایه، بنیه ضعیف مالی و عدم حمایت قوانین و مقررات از بخش خصوصی، ایجاد زیرساخت‌ها بر عهده بخش عمومی و یا همان دولت و سازمان‌های دولتی و عمومی بوده است. اما امروزه، واضح است که بخش دولتی نیز بدون کمک بخش خصوصی نمی‌تواند به ایجاد بهینه و مناسب تأسیسات زیربنایی و زیرساخت‌ها پردازد، چراکه بسیاری از تخصص‌ها نزد بخش خصوصی قوی‌تر است و بخش خصوصی معمولاً توانایی بالاتری در مدیریت منابع و زمان در پروژه‌ها دارد (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۰). پژوهش حاضر ضمن بررسی اجمالی ادبیات علمی ابزارهای تأمین مالی مختلف، به بررسی ضرورت مشارکت عمومی - خصوصی و تجربه کشورها در این زمینه خصوصاً ایران و برنامه‌های پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه می‌پردازد و پیشنهادات لازم را در زمینه کاربست این شیوه در زیربنای توسعه ارائه می‌دهد.

## ۲- مبانی نظری

تأمین مالی پروژه‌ها یکی از اصول زیربنایی مدیریت پروژه‌ها بوده و از جایگاه مهمی در سطوح مدیریت استراتژیک برخوردار است. اهمیت تأمین مالی از این جهت مورد تأکید است که شروع هر پروژه‌ای بدون انتخاب روش مناسب تأمین مالی امکان‌پذیر نخواهد بود و انتخاب روش نامناسب تأمین مالی یکی از عوامل اصلی بروز تأخیرات و یا توقف پروژه است (صیرفیان‌پور و موسوی، ۱۳۸۶). رشد سریع اقتصادی در کشورهای در حال توسعه و تغییر نگرش آن‌ها موجب شده تا به توسعه امکانات و طرح‌های زیربنایی توجه خاصی مبذول کنند. این کشورها بدون سرمایه‌گذاری کلان در زمینه‌های حمل‌ونقل، نیرو، مخابرات، نفت و گاز و... قادر نخواهند بود تا رشد اقتصادی خود را در سطح مطلوبی حفظ نمایند (شیروی، ۱۳۸۰: ۴۷). اندیشیدن راهکارهای تأمین منابع مالی موردنیاز پروژه از مراحل ابتدایی جهت حصول اطمینان از به انجام رسیدن پروژه است، در انتخاب روش مناسب تأمین مالی در مرحله امکان‌سنجی پروژه باید به تمام موارد و خواسته‌های بخش‌های مختلف درگیر در پروژه از جمله کشور میزبان پروژه، صنعت مرتبط با پروژه، پیمانکاران، خریداران، تهیه‌کنندگان، بانک‌های قرض‌دهنده، مسئله ریسک‌ها و به‌طور کلی تمام بخش‌های در پروژه توجه کرد و سپس با توجه به ارجحیت و اهمیت هر کدام از آن‌ها به انتخاب روش مناسب پرداخت (امین‌زاده و عبدی، ۱۳۹۱).

## ۲-۱- تعریف تأمین مالی

تأمین مالی به فرآیند تمرکز منابع مالی سرمایه به صورت میان‌مدت و بلندمدت اطلاق می‌گردد. تأمین مالی به نهادها اجازه می‌دهد به‌جای در دست داشتن پول نقد، از اعتبار برای خرید کالا، سرمایه‌گذاری در پروژه یا دیگر مبادلات اقتصادی خود استفاده نمایند (فیروز زارع و برجی، ۱۳۹۰). یکی از مهم‌ترین روش‌های تأمین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری، پس‌انداز داخلی است. در اکثر کشورهای در حال توسعه به واسطه پایین بودن سطح درآمدها، حجم پس‌انداز ملی در سطح پایینی بوده و اگر پس‌انداز هم صورت گیرد، غالباً در بخش‌های غیرمولد اقتصادی می‌باشد و در نهایت به سرمایه‌گذاری منجر نخواهد

شد. به همین دلیل اغلب کشورهای در حال توسعه با کمبود منابع مالی برای سرمایه‌گذاری مواجه هستند (فیروز زارع و برجی، ۱۳۹۰).

## ۲-۲- ابزارهای تأمین مالی

در هر پروژه‌ای رویکردهای مختلفی می‌توان برای اجرا و تأمین مالی پروژه در پیش گرفت، انتخاب رویکرد مناسب برای انجام و تأمین مالی پروژه از تصمیماتی است که در ابتدای هر پروژه گرفته می‌شود و به اصطلاح از تصمیمات استراتژیک در مدیریت پروژه است، که بسته به شرایط اقتصادی، قانونی، فرهنگی و سیاسی هر کشور و همچنین ویژگی‌های خاص هر پروژه این روش‌ها متفاوت است (امین‌زاده و عبدی، ۱۳۹۱). در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان روش‌ها و ابزارهای تأمین مالی را به دو صورت تأمین مالی داخلی و خارجی تقسیم‌بندی نمود (فیروز زارع و برجی، ۱۳۹۰).

### ۲-۲-۱- انواع روش‌های تأمین مالی بر اساس محل تأمین

- تأمین مالی داخلی
- تأمین مالی خارجی

### ۲-۲-۱-۱- تأمین مالی داخلی

در این روش که مهم‌ترین اقسام آن به شرح ذیل می‌باشند، منابع لازم برای تأمین مالی پروژه‌ها از محل منابع داخلی تهیه می‌گردد (مهربانی، ۱۳۸۹).

- تأمین مالی از محل بودجه‌های پیش‌بینی‌شده دولت
- تأمین مالی از محل بودجه‌های پیش‌بینی‌شده برای مشارکت مردمی
- تأمین مالی از طریق ایجاد شرکت مختلط مردمی و دولتی
- تأمین مالی از محل ایجاد شرکت‌های سهامی عام مردمی
- تأمین مالی از طریق دریافت تسهیلات از بانک‌ها در مقابل وثایق
- تأمین مالی از طریق عقود اسلامی
- تأمین مالی از طریق دریافت تسهیلات در مقابل اسناد بانکی

- تأمین مالی از طریق دریافت تسهیلات اوراق بهادار
- تأمین مالی از طریق دریافت تسهیلات قراردادهای همکاری
- تأمین مالی از طریق فروش اوراق قرضه داخلی
- تأمین مالی از محل اعتبار در حساب جاری یا وام‌های اعطایی قبلاً تأیید شده
- تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری
- تبدیل دارایی‌ها به اوراق بهادار

## ۲-۲-۱-۲- تأمین مالی خارجی و بین‌المللی

برای اجرای پروژه‌ها در دنیا، شیوه‌های مختلفی جهت تأمین منابع از خارج وجود دارد. در یک تقسیم‌بندی کلی شیوه‌های جذب منابع خارجی را به دو گروه تقسیم‌بندی می‌کنند (فیروز زارع و برجی، ۱۳۹۰):

الف) روش‌های قرضی (استقراضی)

در روش‌های قرضی میزان وام مورد نیاز از کشور یا مؤسسه وام‌دهنده دریافت و وام-گیرنده موظف است در سررسیدهای مقرر اقساط بازپرداخت آن را به وام‌دهنده بپردازد. در این روش‌ها کشور یا بانک وام‌دهنده هیچ‌گونه ریسکی را نمی‌پذیرد و تمام انواع ریسک متوجه وام‌گیرنده است. انواع روش‌های قرضی:

- فاینانس
- استفاده از تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی
- ✓ استفاده از تسهیلات بانک توسعه اسلامی (IDB)<sup>۱</sup>
- ✓ صندوق بین‌المللی پول (IMF)<sup>۲</sup>
- ✓ بانک جهانی (WB)<sup>۳</sup>
- ✓ شرکت مالی بین‌المللی (IFC)<sup>۴</sup>

---

1. Islamic Development Bank  
 2. International Monetary Fund  
 3. World Bank  
 4. International Finance Corporation

## ✓ تسهیلات سندیکایی - همکاری مالی<sup>۱</sup>

▪ یوزانس

▪ خطوط اعتباری

(ب) روش های غیرقرضی (سرمایه گذاری)

روش های تأمین مالی غیرقرضی، روش های سرمایه گذاری هستند که طی آن تأمین کننده منابع مالی با قبول ریسک ناشی از به کارگیری منابع مالی در فعالیت یا طرح موردنظر، انتظار برگشت اصل و سود منابع سرمایه گذاری شده را از عملکرد اقتصادی فعالیت یا طرح مورد سرمایه گذاری دارد. به همین دلیل است که این گونه روش های تأمین مالی به ابزارهای تضمینی بانکی و دولتی برای بازپرداخت بدون قید و شرط در سررسید متصل نیستند، بلکه دولت میزبان با حمایت قانونی از این نوع سرمایه گذاری ها، فرایند برگشت اصل و سود سرمایه خارجی را با توجه به شرایط قراردادهای مربوط و ضوابط مرجع تصویب کننده از طریق تأمین و فروش ارز از نظام بانکی تسهیل می کند (قاسمی، ۱۳۸۲).

▪ معاملات جبرانی<sup>۲</sup>

✓ بیع متقابل

✓ قراردادهای خرید متقابل

▪ قراردادهای ساخت، بهره برداری و انتقال (B.O.T)

در طی سال های اخیر با اهمیت یافتن مبحث خصوصی سازی در کشورها و ضعف مالی و اجرایی دولت ها در سرمایه گذاری طرح های زیربنایی، نیاز به حضور فعال بخش خصوصی در این فعالیت ها بیش از پیش احساس می شود و دولت ها نیز با اعمال مشوقاتی سعی در بالا بردن سرمایه گذاری های بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی دارند. توسعه زیرساخت ها و تأمین خدمات عمومی همواره به دلایل مطرح شده ذیل، به عنوان مهم ترین فعالیت های بخش عمومی می باشد (شارما و بیندال<sup>۳</sup>، ۲۰۱۴):

---

1. Syndicate Loan- Confinance  
2. Compensation Trade  
3. Sharma and Bindal

۱) دولت‌ها نقش حیاتی وجود زیرساخت‌ها در رشد اقتصادی و کاهش فقر را به رسمیت شناخته‌اند.

۲) به دلیل ماهیت "کالاهای عمومی" و "ضروری"، دولت‌ها تلاش کرده‌اند دسترسی به خدمات شهری را بدون توجه به شرایط بازار تأمین کنند.

۳) در برخی مناطق به دلایل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، ورود بخش خصوصی به این مناطق با سختی و چالش‌های فراوانی روبه‌روست. بنابراین ارائه خدمات عمومی و زیرساخت‌ها بر عهده دولت است. باین‌حال، با افزایش فشارهای ناشی از افزایش جمعیت، شهرنشینی و سایر روندهای توسعه، توانایی دولت برای رسیدگی به نیازهای عمومی به وسیله ابزارهای سنتی به شدت محدود شده است. این باعث شده است که دولت‌ها در سراسر جهان توجه فزاینده‌ای به بخش خصوصی برای ایجاد سرمایه‌گذاری‌های عمومی و ارائه خدمات عمومی از طریق مشارکت عمومی - خصوصی داشته باشند.

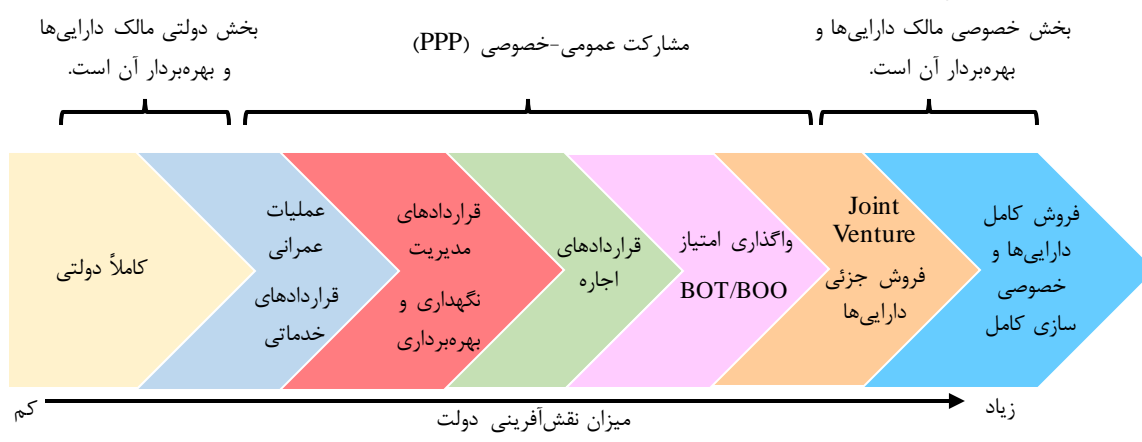
## ۲-۳- مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی یا همان PPP لغتی با معنای گسترده است که می‌تواند طیفی از یک فرم و شکل ساده قرارداد کوتاه‌مدت و واگذاری مدیریت بهره‌برداری تا یک قرارداد بلندمدت شامل تأمین منابع مالی، برنامه‌ریزی، ساخت، عملیات و اجرا، بهره‌برداری، نگهداری و ... را در برگیرد (سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، ۱۳۹۵).

مشارکت عمومی - خصوصی مکانیزمی است که در آن بخش عمومی (دولت یا سایر نهادهای حکومتی) به منظور تأمین خدمات زیر بنایی (اعم از آب و فاضلاب، حمل و نقل، سلامت، آموزش و ...) از ظرفیت‌های بخش خصوصی (اعم از دانش، تجربه و منابع مالی) استفاده می‌نماید (سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، ۱۳۹۵).

واژه‌ی مشارکت عمومی - خصوصی به مفهوم گسترده‌ای از ارتباطات ممکن میان نهادهای عمومی و خصوصی در زمینه زیرساخت‌ها و دیگر خدمات است. واژه‌های دیگری که برای چنین فعالیت‌هایی به کار گرفته می‌شوند را می‌توان چنین نام برد: «مشارکت بخش

خصوصی<sup>۱</sup> و «خصوصی سازی»<sup>۲</sup>. گرچه این واژه‌ها به جای یکدیگر نیز مورد اشاره قرار می‌گیرند، اما متفاوت از یکدیگرند (جاودانی، ۱۳۹۲). از منظر بانک توسعه آسیا «مشارکت عمومی - خصوصی به پروژه‌های سرمایه‌گذاری اطلاق می‌شود که در آن‌ها بخش عمومی با مشارکت بخش خصوصی، تأمین مالی، ساخت و بهره‌برداری پروژه را بر عهده بگیرد و درآمدهای ناشی از راه‌اندازی پروژه هم به نسبت سهم مشارکت هر یک از شرکا بین آن‌ها تقسیم شود». در طول دهه ۱۹۹۰ میلادی، مدیریت دولتی جدید و فلسفه‌های بازار محور بیش‌ازپیش تحت تأثیر مدیریت دولتی در اکثر کشورها قرار داشتند. از آنجایی که میزان پیچیدگی مسائلی که باید حل شوند در نتیجه افزایش وابستگی‌های بین مسئولیت‌ها و طرفین درگیر افزایش یافته است، لذا مشارکت‌های بیشتری بین بخش‌های خصوصی و دولتی ایجاد شدند (هاشمی و همکاران، ۱۳۹۳). همان‌گونه که ذکر شد، روش‌های انجام پروژه می‌تواند در طیف وسیعی از انواع الگوها (بسته به وضعیت مالکیت و نحوه تقسیم مسئولیت و ریسک‌ها) مورد توجه باشد. این طیف از الگوی کاملاً دولتی شروع شده و تا کاملاً خصوصی ادامه پیدا می‌کند. الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی مابین ابتدا و انتهای این طیف قرار داشته و بسته به میزان نقش‌آفرینی بخش خصوصی و مسئولیت‌ها و وظایف او در پروژه (اعم از مدیریت، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره‌برداری) می‌تواند شامل طیفی مانند شکل زیر باشد (پرتال ملی مشارکت عمومی - خصوصی، ۱۳۹۷):



1. Private sector Participation
2. Privatization



جدول (۱). چکیده گونه‌شناسی پایه‌ای قراردادهای عمومی-خصوصی

دامنه	قراردادهای خدماتی	قراردادهای مدیریتی	قراردادهای اجاره‌ای	واگذاری	ساخت-اجرا-انتقال
	دسته‌ای از قراردادهای خدمات پشتیبانی مانند اندازه‌گیری مصرف، صورت-حساب و ...	مدیریت تمامی عملیات یا موارد اصلی	مسئولیت مدیریت، عملیاتی و نوسازی	مسئولیت تمامی عملیات برای فراهم ساختن منابع مالی، اجرایی و سرمایه-گذاری ویژه	سرمایه‌گذاری در اجرای تمامی موارد اصلی مانند تعمیر ماشین‌آلات
مالکیت دارایی	عمومی	عمومی	عمومی	خصوصی / عمومی	خصوصی / عمومی
زمان‌بندی	۱-۳	۲-۵	۱۰-۱۵	۲۵-۳۰	
مسئولیت سازمان‌دهی و مدیریت	عمومی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی
سرمایه‌گذاری	عمومی	عمومی	عمومی	خصوصی	خصوصی
خطرپذیری تجاری	عمومی	عمومی	مشارکتی	خصوصی	خصوصی
خطرپذیری در تمامی سطوح از سوی بخش خصوصی	کمینه	پیشینه/محدود	محدود	بالا	بالا
شرایط پرداخت	قیمت‌های یکسان	بهای ثابت و با برتری دادن به انگیزه عملکردی	بخشی از درآمد	تمامی یا بخشی از درآمد	اغلب ثابت، برخی بر پایه تولید
رقابت‌پذیری	شدید و مداوم	تنها یک‌بار قرارداد به‌طور معمول تجدید نمی‌شود	تنها قرارداد نخستین، قراردادهای بعدی بر پایه گفتگو	تنها قرارداد نخستین، قراردادهای بعدی بر پایه گفتگو	تنها یک‌بار، گاهی همراه با گفتگو بدون رقابت مستقیم
موارد ویژه	مورد استفاده برای بخشی از راهبرد و بهسازی اثربخش شرکت عمومی	راه‌حل جایگزین به هنگام آماده‌سازی برای مشارکت بیش‌تر خصوصی	بهبود اثربخشی عملیاتی و تجاری؛ توسعه کارکنان محلی	بهبود اثربخشی عملیاتی و تجاری؛ گردآوری منابع مالی سرمایه‌گذاری و توسعه کارکنان محلی	گردآوری منابع مالی سرمایه‌گذاری و توسعه کارکنان محلی
مسائل و چالش‌ها	نیازمند توانایی برای اداره قراردادهای گوناگون و اجرای قراردادهای	ممکن است مدیریت، کنترل زیادی بر عوامل کلیدی نداشته باشد؛ مانند منابع بودجه‌ای، سیاست کارکنان و ...	احتمال کشمکش میان اعضای بخش عمومی مسئول سرمایه‌گذاری و کارگزاران بخش خصوصی	چگونگی جبران سرمایه-گذاری‌ها و اطمینان از نگهداری خوب در بازه زمانی ۵ تا ۱۰ ساله قرارداد	الزاماً نیازمند بهبود اثربخشی عملیات مدام نیست؛ ممکن است نیازمند ضمانت باشد.

منبع: جاودانی (۱۳۹۲: ص ۷۰)

### ۲-۳-۱- وجه تمایز مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی تنها با هدف تأمین مالی پروژه انجام نمی‌شود و بهره‌گیری از دیگر ظرفیت‌های بخش خصوصی مانند دانش و تجربه تخصصی، مهارت‌های مدیریتی، انگیزه جهت مصرف بهینه منابع نیز می‌تواند مورد توجه باشد؛ با این توضیح که در مشارکت عمومی - خصوصی به دلیل انتقال ریسک و مسئولیت بیشتر به بخش خصوصی، نتایج عوامل فوق تأثیر بیشتری خواهند داشت (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۷).

- تفاوت مشارکت عمومی - خصوصی با قراردادهای برون‌سپاری و پیمانکاری در میزان ریسک و مسئولیت منتقل‌شده به بخش خصوصی و همچنین در نحوه پرداخت به او می‌باشد. پرداخت در قراردادهای برون‌سپاری و پیمانکاری بر اساس حجم عملیات انجام‌شده (Output) بوده اما در مشارکت عمومی - خصوصی بر اساس نتایج حاصل‌شده (Outcome) می‌باشد. به‌عنوان مثال در پروژه احداث تصفیه‌خانه فاضلاب در حالت پیمانکاری بر اساس میزان پیشرفت مستحقات پروژه به پیمانکار پرداخت صورت می‌گیرد (فارغ از اینکه پروژه با چه هزینه یا زمانی تکمیل و به بهره‌برداری برسد) اما در حالت مشارکتی تنها در صورتی که پروژه تکمیل و بهره‌برداری شود و محصول پروژه (پساب) با کیفیت مطلوب عینیت پیدا نماید، بازپرداخت سرمایه بخش خصوصی از محل عواید پروژه یا خرید خدمت بخش عمومی تأمین می‌شود. به بیان دیگر در روش پیمانکاری تکیه بر روی انجام عملیات عمرانی بوده اما در روش مشارکتی تکیه بر روی انجام فعالیت‌های توسعه‌ای و افزایش کمیت و کیفیت ارائه خدمات زیربنایی است.
- در حالت کلی تفاوت خصوصی‌سازی کامل (Full Privatization) با مشارکت عمومی - خصوصی در انتقال کامل دارایی‌های فیزیکی و غیرفیزیکی (اعم از مستحقات، زمین، برند) و کنترل و نظارت کمتر بخش عمومی می‌باشد.

#### ۴- تجربه کشورها

مشارکت عمومی-خصوصی سابقه طولانی در بسیاری از کشورها دارد، اما محبوبیت آن از دهه ۱۹۸۰ میلادی رو به افزایش نهاد. در این مقطع، تفکر بخش خصوصی ارائه شد و از آن در بخش دولتی استفاده شد و معیارهای بازار محور برای تأمین و ارائه محصولات و خدمات دولتی اعمال شدند.

مشارکت عمومی-خصوصی بیشترین سابقه را در آمریکا دارد. در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی، مشارکت عمومی-خصوصی در آمریکا توسط دولت فدرال به‌عنوان ابزاری برای تحریک بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در زیرساخت شهری و توسعه اقتصاد محلی اجرا شد (فوسلر و برگر<sup>۱</sup>، ۱۹۸۲؛ بیورگارد<sup>۲</sup>، ۱۹۷۲؛ لیندر<sup>۳</sup>، ۱۹۹۹). آن‌ها به ابزار مطمئنی در طول ریاست جمهوری کارتر تبدیل شدند که سیاست ملی شهری ۱۹۷۸ و کمک‌های توسعه شهری باعث شدند تا شهرها از یارانه‌های سرمایه‌گذاری خصوصی به سرمایه-گذاری‌های مشترک مشارکت عمومی-خصوصی برسند. دولت ریگان این جهت‌گیری به سمت سرمایه‌گذاری خصوصی را با کاهش اندازه دولت فدرال و نقش آن در تصمیم‌گیری‌های محلی افزایش داد. دولت کلینتون از سیاست‌های اصطلاحاً راه سوم حمایت کرد و مشارکت عمومی-خصوصی را به‌عنوان یکی از اجزای اصلی سیاست شهری ترویج داد. دولت کلینتون روی اهمیت مشارکت تمام جامعه محلی تأکید می‌کرد. وابستگی دولت محلی به سرمایه‌گذاری تجاری در آمریکا شدید است چون در آنجا هیچ‌گونه کمک ایالتی و فدرالی وجود ندارد (هاشمی و همکاران، ۱۳۹۳). اهمیت بالای مشارکت عمومی-خصوصی تنها به آمریکا و محدود نمی‌شود. تجربه برخی از کشورهای دیگر نیز در ادامه ذکر گردیده است:

#### -ایرلند

به پیشنهاد کارشناسان ایرلندی، دولت طرح قانونی ورود بخش خصوصی را در سال ۱۹۹۸ تأیید نمود، تا جایی که در نیمه سال ۲۰۰۳، ۳۶ پروژه مشارکت بخش خصوصی

---

1. Fosler and Berger  
2. Beauregard  
3. Linder

و عمومی با ارزشی بالغ بر ۵ میلیون پوند برای هر پروژه و حدود ۱۰۰ پروژه کوچک‌تر دیگر تعریف و تصویب شد. مجموع سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت‌ها، بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۶ حدود ۶/۱۷ میلیارد پوند بوده است که ۱/۸۵ میلیارد پوند آن با استفاده از روش مشارکت بخش خصوصی و عمومی انجام گرفته است؛ گرچه فرآیند انجام برخی پروژه‌ها عمدتاً به دلیل نوع قرارداد و عدم پیش‌بینی دقیق و شفاف برخی اجزای کلیدی به کندی پیش رفته است و بیش‌ازپیش طول کشیده است (صندوق بین‌المللی پول<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴).

### -بریتانیا

در بریتانیا، دولت محافظه‌کار سال ۱۹۷۹ معتقد بود که دولت مرکزی باید به نفع بهره‌برداری از سرمایه‌های خصوصی کنار بکشد. در اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی در بریتانیا، دولت تاجر سعی کرد تا از مشارکت‌های عمومی-خصوصی به‌عنوان روش مطلوب احیای اقتصادی استفاده نماید. برنامه چالش شهر<sup>۲</sup> (برنامه‌ای که مقامات محلی را تشویق به ارائه طرح‌هایی برای احیای اقتصادی با مشارکت کسب‌وکارهای محلی نمود) جایگزین شرکت‌های توسعه شهری شد (هاشمی و همکاران، ۱۳۹۳).

### -شیلی

شیلی در زمینه مشارکت بخش خصوصی و عمومی از تجربیات موفق‌تری برخوردار بوده و بخش قابل توجهی از پروژه‌های زیرساختی بزرگ در این کشور از طریق مشارکت بخش خصوصی و عمومی انجام شده است. برای مثال در سال ۱۹۹۴، ۳۶ پروژه با ارزش تقریبی ۵/۵ میلیارد دلار با روش مشارکت بخش خصوصی و عمومی آغاز گردید، که ۲۴ پروژه حمل‌ونقل عمومی و ۹ فرودگاه را شامل می‌شد. مهم‌ترین عامل موفقیت شیلی در پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی-عمومی، ساختار قانونی شفاف و دقیقی است که در زمینه پروپوزال و تعریف پروژه‌ها و نیز طراحی چارچوب توافق مالی مناسب بین شریک دولتی و شریک بخش خصوصی حاکم است. همچنین ارزیابی و پایش منظم شرایط

---

1. International Monetary Fund  
2. City Challenge

اجتماعی و محیطی در طول زمان ساخت هر پروژه، همواره از سوی شرکای دولتی مورد توجه قرار می‌گیرد (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۴).

### چین

اولین دوره مشارکت عمومی-خصوصی از اواسط دهه ۸۰ برای بهبود کمی و کیفی تأسیسات مختلف زیرساختی در راستای رشد اقتصادی شروع و تا اواسط دهه ۹۰ میلادی به طول انجامید. پروژه نیروگاه «شن ژن» اولین پروژه موفق BOT بود که با همکاری یک شریک هنگ‌کنگی به انجام رسید. در اواسط دهه ۹۰، استفاده از این شیوه در پروژه‌های مختلف به شدت افزایش یافت و نخستین موج رشد سرمایه‌گذاری‌های BOT در پایان دهه ۹۰ به اتمام رسید. دومین موج در شروع قرن بیستم و با توجه کارشناسان دولتی به شکاف موجود بین میزان تأسیسات زیرساختی موجود با میزان تأسیسات مورد نیاز به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین موانع رشد و توسعه اقتصادی چین آغاز شد. از آنجا که این شکاف قابل‌ترمیم با سرمایه‌های دولتی نبود، نیاز به استفاده از شیوه‌های مشارکت عمومی خصوصی از جمله BOT افزایش یافت و به همین جهت دولت محدودیت‌های قانونی موجود در این زمینه را کاهش داد. برای مثال اغلب استادیوم‌ها و بناهای ورزشی المپیک پکن به این شیوه ساخته شدند (بانک توسعه آسیایی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶).

## ۵- وضعیت مشارکت خصوصی در پروژه‌های زیربنایی در سطح دنیا و منطقه

### ۵-۱- روند سرمایه‌گذاری PPI جهانی

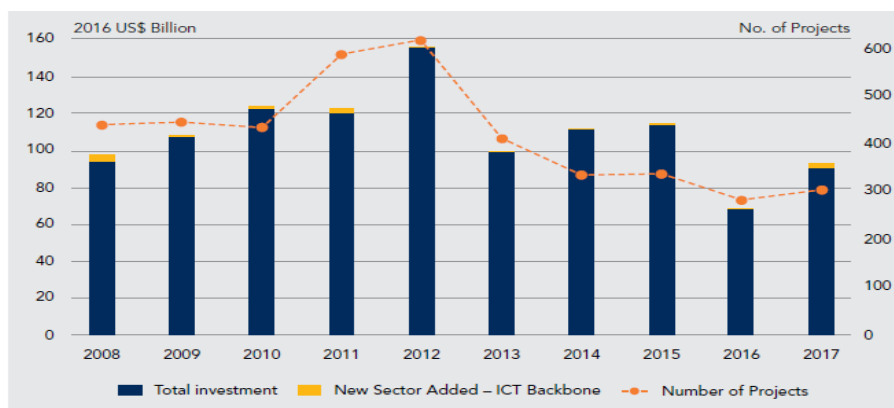
بر اساس گزارش بانک جهانی، در سال ۲۰۱۷، برای اولین بار تعهدات سرمایه‌گذاری در بازارهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه شامل زیرساخت‌های حیاتی و فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی بوده است. به طوریکه در این سال کل سرمایه‌گذاری صورت گرفته در زیرساخت‌ها توسط بخش خصوصی (PPI)<sup>۲</sup> برای ۳۰۴ پروژه، ۹۳ میلیارد دلار بوده است که نسبت به سال ۲۰۱۶ از یک افزایش ۳۷ درصدی برخوردار بوده است. این افزایش چشمگیر ناشی از سرمایه‌گذاری در انجام چند مگا پروژه در شرق آسیا (کشورهای

---

1. Asian Development Bank  
2. Private Participation in Infrastructure

چین و اندونزی) و همچنین پاکستان در جنوب آسیا می‌باشد. با این همه رقم سرمایه-گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در سال ۲۰۱۷، از متوسط سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی طی ۵ سال اخیر (۱۰۹,۸ میلیارد دلار)، ۱۵ درصد کمتر می‌باشد. تعداد پروژه‌ها نیز از افزایش ۹ درصدی نسبت به سال ۲۰۱۶ برخوردار بوده است (از ۲۸۰ پروژه در سال ۲۰۱۶ به ۳۰۴ پروژه در سال ۲۰۱۷ افزایش یافته است). این افزایش به‌طور عمده ناشی از افزایش محسوس پروژه‌ها در کشور مصر (از ۲ پروژه به ۲۵ پروژه)، کشور چین (از ۶۴ پروژه به ۷۳ پروژه) و کشور هند (از ۳۲ پروژه به ۴۳ پروژه) بوده است. همچنین کشورهایی نظیر برزیل، ترکیه و کلمبیا یک کاهش نسبتاً زیادی در تعداد پروژه-هایشان تجربه کرده‌اند. به‌طور کلی در سال ۲۰۱۷، ۵۲ کشور از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها بهره‌مند بوده‌اند. نمودار (۱) زیر، میزان کل سرمایه‌گذاری انجام‌شده، میزان سرمایه‌گذاری در بخش‌های حیاتی و فناوری اطلاعات و ارتباطات و تعداد پروژه‌ها طی سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۰۸ را نشان می‌دهد.

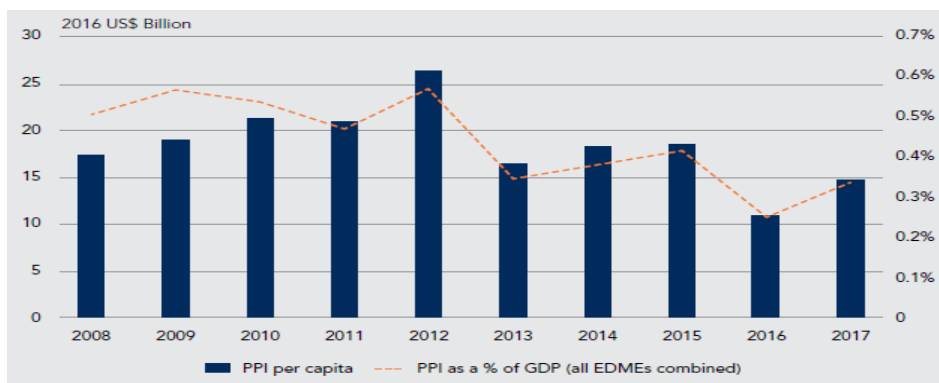
نمودار (۱). میزان PPI در بازارهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه (۲۰۱۷-۲۰۰۸)



منبع: بانک جهانی (۲۰۱۷).

همان‌طور که در نمودار (۲) ملاحظه می‌شود، در سال ۲۰۱۷ سرانه PPI ۱۴,۷ دلار بوده است که نسبت به سال ۲۰۱۶، ۳۵ درصد افزایش یافته است. همچنین میزان PPI نسبت به GDP از ۰,۲۵ درصد در سال ۲۰۱۶ به ۰,۳۴ درصد در سال ۲۰۱۷ افزایش یافته است.

همچنین لازم به ذکر است که سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها سهم خیلی پایینی از GDP را در بازارهای نوظهور و کشورهای درحال توسعه، تشکیل می‌دهد.  
 نمودار (۲). سرانه (PPI) و نسبت درصدی (PPI) به GDP (۲۰۰۸-۲۰۱۷)



منبع: بانک جهانی (۲۰۱۷).

میانگین اندازه پروژه‌ها به لحاظ ارزشی از ۲۲۴ میلیون دلار در سال ۲۰۱۶ به ۳۰۷ میلیون دلار در سال ۲۰۱۷ رسیده است. همچنین میزان ارزشی پروژه‌ها طی ۵ سال گذشته حدود ۲۷۶ میلیون دلار افزایش داشته است. تعداد مگا پروژه‌ها در سال ۲۰۱۷، ۲۰ عدد با میانگین ۲,۴ میلیارد دلار (۵۱ درصد از کل PPI) در مقابل ۱۳ عدد در سال ۲۰۱۶ (۴۰ درصد از کل PPI) می‌باشد. در این راستا جدول (۲) گزارشی از تعداد پروژه‌ها، میانه و میانگین حجم پروژه‌ها و همچنین سقف دلاری ارزش پروژه‌ها را در بازه زمانی (۲۰۱۲-۲۰۱۶) ارائه می‌کند.

جدول (۲). وضعیت پروژه‌ها به لحاظ کمی (میلیون دلار)

سال	تعداد پروژه‌ها	میانه	میانگین	بیشترین میزان سرمایه‌گذاری در یک پروژه
۲۰۱۲	۶۱۴	۲۸۹	۹۴	۱۵۴۷۱
۲۰۱۳	۴۱۰	۲۵۳	۱۰۱	۳۷۲۰
۲۰۱۴	۳۳۸	۳۴۸	۸۷	۱۰۶۵۳
۲۰۱۵	۳۴۱	۳۴۱	۸۷	۳۶۰۳۵
۲۰۱۶	۲۸۰	۲۶۱	۹۵	۵۱۹۰
۲۰۱۷	۳۰۴	۳۱۰	۱۰۳	۶۸۸۲

منبع: بانک جهانی (۲۰۱۷).

## ۵-۲- گستره جغرافیایی مشارکت خصوصی در زیرساخت‌ها

سهام منطقه شرق آسیا و اقیانوسیه از کل سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده PPI طی سال‌های اخیر افزایشی بوده است و در سال ۲۰۱۷ به بیشترین مقدار خود یعنی ۴۹ میلیارد دلار رسیده است (۵۳ درصد از کل سرمایه‌گذاری PPI). برعکس کشورهای شرق آسیا و اقیانوسیه، سهم کشورهای منطقه آمریکای لاتین و حوزه دریای کارائیب از ۶۵ درصد در سال ۲۰۱۶ به ۲۱ درصد در سال ۲۰۱۷ کاهش یافته است. سهم منطقه منا (خاورمیانه و شمال آفریقا) طی سال‌های اخیر که حدود ۲ درصد ثابت باقی مانده بود در سال ۲۰۱۷ افزایش سه برابری را داشته است و سهم منطقه منا از کل سرمایه‌گذاری PPI به ۶ درصد رسیده است. در سطح کشوری نیز، پنج کشور چین (۷۳ پروژه با ۱۷,۵ میلیارد دلار)، اندونزی (۱۱ پروژه با ۱۵,۴ میلیارد دلار)، مکزیک (۲۰ پروژه با ۸,۶ میلیارد دلار)، برزیل (۲۴ پروژه، ۷,۳ میلیارد دلار) و کشور پاکستان (۴ پروژه با ۵,۹ میلیارد دلار) در زمینه جذب PPI پیش‌تاز می‌باشند. در مجموع این پنج کشور با جذب ۵۴,۵ میلیارد دلار، ۵۸ درصد از کل سرمایه‌گذاری جهانی در این بخش را به خود اختصاص داده‌اند که نسبت به سال ۲۰۱۶ و میانگین ۵ سال اخیر به ترتیب کاهش ۶ و ۱۰ درصدی داشته است.

کشور چین با در اختیار داشتن ۱۹ درصد سهم از سرمایه‌گذاری PPI، تنها در زمینه حمل‌ونقل موفق به جذب ۱۳ میلیارد دلار برای اجرای سه مگا پروژه شده است و همچنین قادر به جذب مشارکت خصوصی در ۳۶ پروژه انرژی بوده است که منجر به افزایش ۱,۷ گیگاوات انرژی به ظرفیت تولید انرژی کشور خواهد شد.

منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا نیز با افزایش ۳ برابری موفق به جذب ۵,۹ میلیارد دلار سرمایه شده است. این افزایش چشمگیر در درجه اول به خاطر سرمایه‌گذاری‌های جذب‌شده توسط کشورهای اردن و مصر می‌باشد. بطوریکه کشور مصر با ۲۵ پروژه موفق به جذب ۲,۹ میلیارد دلار شده است که از این ۲۵ پروژه، ۲۴ پروژه آن متعلق به انرژی‌های تجدیدپذیر در نتیجه سیاست‌های دولت در راستای تشویق سرمایه‌گذاران جهت سرمایه‌گذاری در پارک خورشیدی بنبان<sup>۱</sup> بوده است. همچنین کشور اردن نیز با

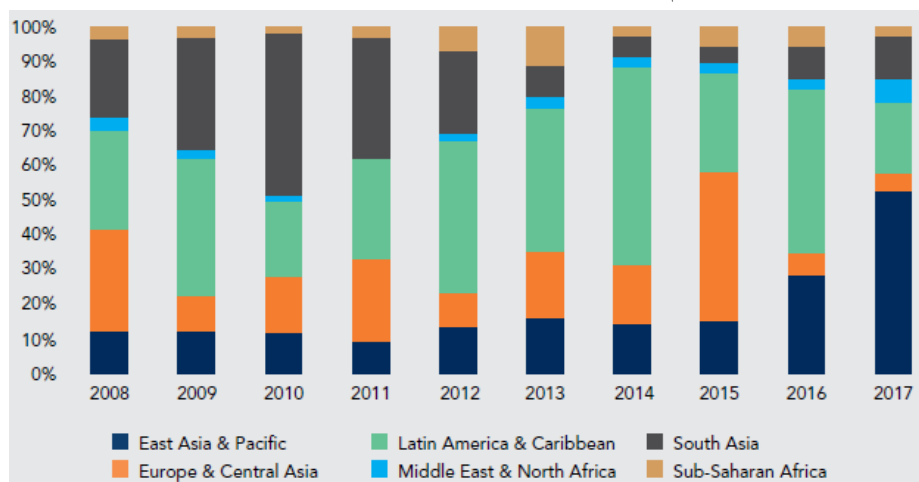
---

1. Benban



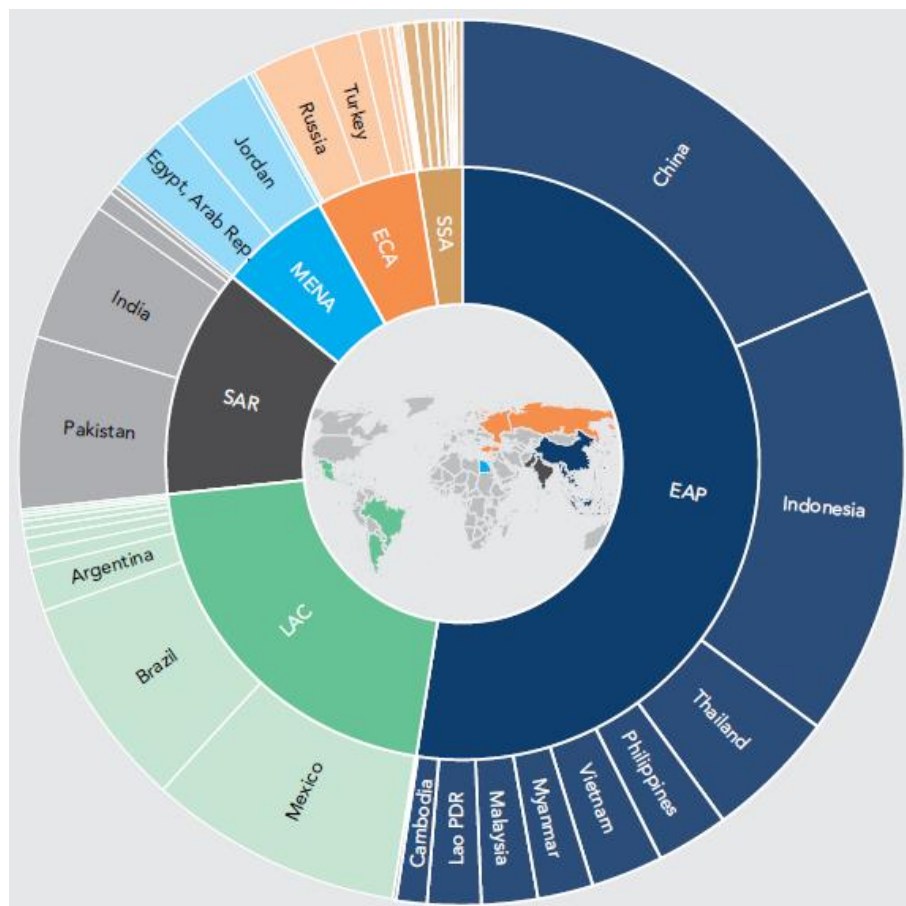
جذب ۲,۹ میلیارد دلار برای ۶ پروژه که بیشتر این پروژه‌ها مربوط به نیروگاه سوخت شیل می‌باشد، نقش قابل توجهی را در زمینه جذب مشارکت بخش خصوصی در منطقه ایفا نموده است. نمودار (۳) و (۴) سهم منطقه‌ها و کشورهای مختلف در سرمایه‌گذاری PPI را طی بازه زمانی (۲۰۱۷-۲۰۰۸) نشان می‌دهد.

نمودار (۳) - سهم مناطق مختلف جهان از سرمایه‌گذاری PPI (۲۰۱۷-۲۰۰۸)



منبع: بانک جهانی (۲۰۱۷).

نمودار (۴). سهم کشورهای مختلف جهان از سرمایه‌گذاری PPI (۲۰۰۸-۲۰۱۷)



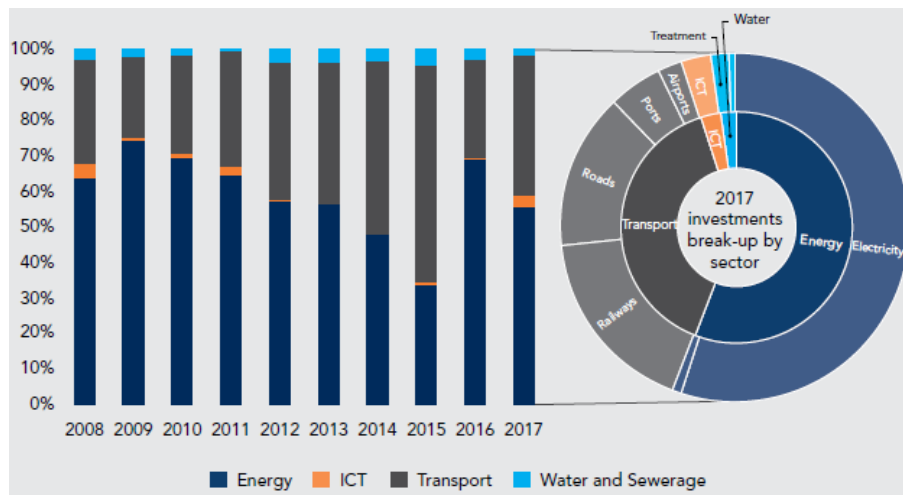
منبع: بانک جهانی (۲۰۱۷).

## ۲-۵- روندهای بخشی مشارکت خصوصی در زیرساخت‌ها

مطابق گزارش بانک جهانی، در سال ۲۰۱۷ بخش انرژی با جذب ۵۱,۹ میلیارد دلار برای ۲۰۳ پروژه بیشترین سهم را بین بخش‌های دیگر از آن خود کرده است (۵۶ درصد) و بخش حمل‌ونقل با جذب ۳۶,۵ میلیارد دلار برای ۶۶ پروژه در جایگاه دوم قرار دارد (۳۹ درصد) و بخش‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات (با ۵ پروژه و جذب ۳ میلیارد دلار) و آب و فاضلاب (با ۳۰ پروژه و جذب ۱,۹ میلیارد دلار) در جایگاه‌های بعدی

قرار گرفته‌اند. در نمودار (۵) سهم بخش‌های مختلف طی بازه ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۷ نشان داده شده است.

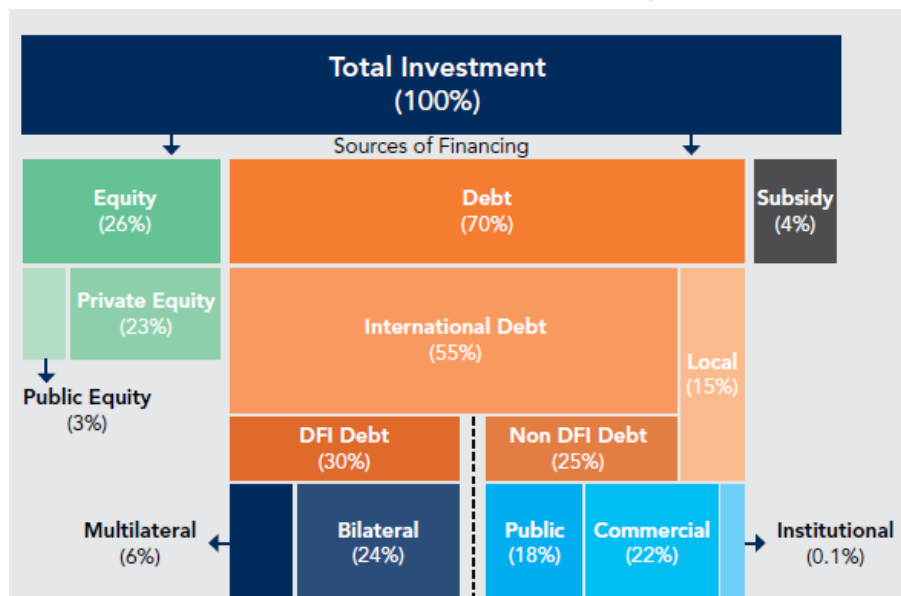
نمودار (۵). سهم بخش‌های مختلف از مشارکت‌های خصوصی در زیرساخت‌ها



منبع: بانک جهانی (۲۰۱۷).

در سال ۲۰۱۷ جزئیات تأمین مالی ۱۶۸ پروژه از کل ۲۳۲ پروژه که تعهد سرمایه‌گذاری مشترک به ارزش ۶۱,۶ میلیارد دلاری را داشت در دسترس بود که نشان‌دهنده سهم ۲۵ درصدی بخش عمومی و سهم ۴۵ درصدی منابع بخش خصوصی در تأمین مالی پروژه‌ها می‌باشد و ۳۰ درصد باقیمانده نیز به نهادهای توسعه‌ای تعلق دارد. جزئیات بیشتر در نمودار (۶) ارائه شده است.

نمودار (۶). منابع تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی با مشارکت خصوصی



منبع: بانک جهانی (۲۰۱۷).

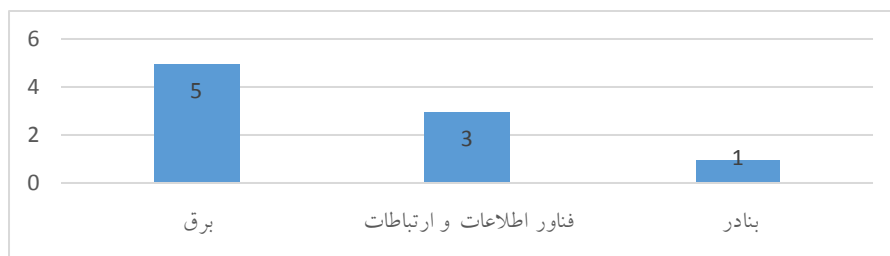
مطابق نمودار فوق از کل منابع تأمین مالی، ۲۶ درصد آن به صورت شیوه‌های سرمایه‌ای تأمین مالی شده است (۲۳ درصد منابع خصوصی و ۳ درصد منابع عمومی) و ۷۰ درصد به صورت بدهی (۳۰ درصد از طریق مؤسسات توسعه‌ای و ۲۲ درصد توسط بخش خصوصی، ۱۸ درصد توسط بخش عمومی) و ۴ درصد نیز به‌عنوان سوبسید از محل منابع عمومی تأمین مالی گردیده است.

### ۳-۵- مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی در ایران

نگاهی به اقتصاد ایران ظرف صدسال اخیر نشان می‌دهد که تقریباً صد درصد پروژه‌های زیرساختی کشور در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی توسط دولت تأمین مالی و اجرا شده‌اند. تا قبل از سال ۱۳۲۷ یعنی زمان تشکیل سازمان برنامه و هدایت هدفمند منابع نفتی به سمت پروژه‌های زیربنایی، منابع حاصل از انحصارات، نفت و مالکیت دولتی در اختیار دولت قرار می‌گرفته و از محل این منابع تعداد محدودی پروژه در زمینه آب، راه و دانشگاه به اجرا رفته است. با تشکیل سازمان برنامه و شروع اولین برنامه توسعه در ایران (۱۳۲۷) منابع حاصل از نفت در اختیار این سازمان نوپا قرار می‌گرفت. وظیفه این سازمان

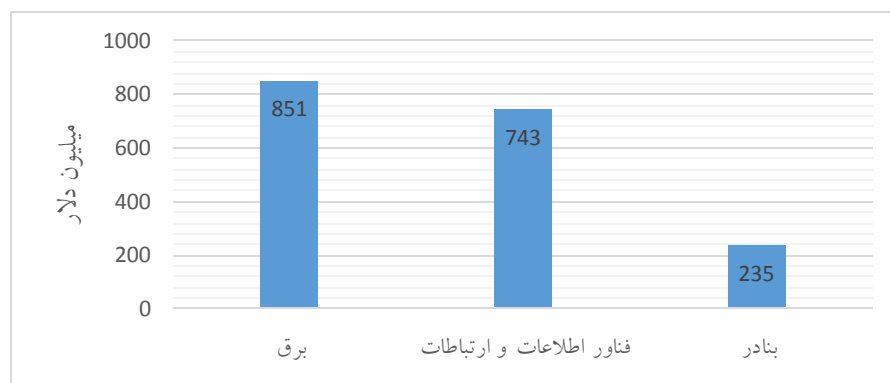
انجام مطالعات فنی، اقتصادی و مالی پروژه‌ها، اولویت‌بندی آن‌ها و همچنین انتخاب پیمانکاران و نظارت بر اجرا نیز بوده است. در واقع می‌توان گفت وظایفی که در حال حاضر در دستگاه‌های اجرایی برای تعریف پروژه، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت وجود دارد همگی توسط سازمان برنامه صورت می‌گرفته است. این روند طی برنامه هفت‌ساله دوم (۴۱-۱۳۳۴) و برنامه پنج‌ساله سوم (۴۶-۱۳۴۱) نیز ادامه داشته است. در برنامه پنجم قبل از انقلاب اسلامی تغییراتی در شیوه‌های اجرای پروژه صورت گرفت و بر اساس آن دستگاه‌های اجرایی مسئولیت انجام مطالعه، انتخاب پیمانکار و نظارت بر پروژه‌ها را به عهده گرفتند و سازمان برنامه به تأمین مالی و نظارت برنامه‌ای بر پروژه‌ها اقدام می‌نمود. شیوه‌های اجرا، نظارت و تأمین مالی در طول سال‌های قبل از انقلاب و حتی تا سال‌های دهه ۶۰ مؤید این مطلب است که در هیچ دوره‌ای بخش خصوصی به صورت فعال در اجرا و مشارکت با پروژه‌های عمومی نقشی نداشته است. پس از انقلاب اسلامی طی برنامه اول و دوم (۷۸-۱۳۶۷) یعنی دو برنامه‌ای که بلافاصله پس از جنگ تحمیلی تهیه و به اجرا درآمده‌اند، علیرغم نیاز شدید دولت به منابع غیردولتی، پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به دلیل عدم وجود نهادهای موردنیاز، سازوکار قانونی و عدم توانمندی بخش خصوصی جایگاهی را در اقتصاد ایران نداشته‌اند. طی برنامه سوم (۸۳-۱۳۷۹) که با عنوان برنامه ثبات اقتصادی و نهادسازی مشهور و معروف است، علیرغم تلاش دولت برای بسترسازی و تشویق بخش خصوصی، در این برنامه نیز شاهد تحول چشمگیر و حضور گسترده بخش خصوصی برای اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی نبوده‌ایم. طی برنامه چهارم (۸۹-۱۳۸۴) که اولین برنامه از سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. از نظر احکام قانونی که در آن تعبیه شده است گامی به جلو برای اجرای پروژه‌ها و واگذاری تصدی‌های دولت به بخش خصوصی و تعاونی است و در طی برنامه‌های پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه توجه بیشتری برای ورود بخش خصوصی برای مشارکت در پروژه‌های عمرانی و زیرساختی صورت گرفته است. در نمودارهای (۷) و (۸) آمار برخی از پروژه‌ها که با مشارکت بخش خصوصی در ایران به اجرا درآمده‌اند آورده شده است:

نمودار (۷). تعداد پروژه‌های زیرساختی با مشارکت خصوصی در ایران از ۱۹۹۰-۲۰۱۷



منبع: بانک جهانی (۲۰۱۸).

نمودار (۸). ارزش سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی با مشارکت خصوصی در ایران از ۱۹۹۰-۲۰۱۷



منبع: بانک جهانی (۲۰۱۸).

طبق گزارش بانک جهانی (۲۰۱۸)، کل تعداد پروژه‌های زیرساختی با مشارکت بخش خصوصی از سال ۱۹۹۰ تاکنون، ۹ پروژه به ارزش ۱ میلیارد ۸۲۹ میلیون دلار می‌باشد، که در سال ۲۰۱۷ تنها یک پروژه مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها به ارزش ۴۳ میلیون دلار در بخش برق را دارا می‌باشد که مربوط به پروژه نیروگاه خورشیدی جاجرم می‌باشد.

**۶- مشارکت عمومی - خصوصی در قانون برنامه‌های پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه**  
 طی سه دهه گذشته، قوانین و مقررات متعددی وضع شده است که توانسته‌اند فرصت‌های جدیدی برای فعالان اقتصادی اعم از دولتی و غیردولتی فراهم نمایند. از مهم‌ترین ظرفیت‌های قانونی برنامه پنجم در تأمین مالی و توسعه سرمایه‌گذاری در زیرساخت می‌توان به مواد قانونی زیر اشاره کرد:

- تشکیل صندوق توسعه ملی و اختصاص عواید ارزی حاصل از فروش نفت و گاز به طرح‌های سودآوری دولتی و غیردولتی با توجه به مفاد ماده (۸۴).
- به‌کارگیری ابزار مالی وجوه اداره شده یا یارانه سود تسهیلات جهت حمایت مالی از بخش‌های غیردولتی و توسعه فعالیت این بخش‌ها در زیرساخت به‌موجب ماده (۱۱۸).
- حمایت از بخش‌های خصوصی و تعاونی از طریق وجوه اداره شده و یارانه سود و فراهم ساختن زمینه تولید تا پنج هزار مگاوات انرژی بادی و خورشیدی در طول برنامه طبق ماده (۱۳۹).
- ایجاد ظرفیت‌های جدید توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی و استفاده از منابع داخلی و خارجی برای رشد فعالیت‌های ریلی در قالب روش‌هایی نظیر BOT و EPCF طبق ماده (۱۹۴).
- بهره‌گیری از روش‌های اجرایی طرح‌های عمرانی دولتی با رویکرد جلب مشارکت بخش غیردولتی و استفاده از ظرفیت‌های بانکی از جمله گشایش اعتبارات اسنادی متناسب با بندهای "ب" و "د" ماده (۲۱۴) (منظور و صیامی نمین، ۱۳۹۱).

#### ظرفیت‌های قانونی برنامه ششم

- به‌موجب ماده (۴) این قانون، در راستای رسیدن به رشد ۸ درصدی، ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن می‌باشد.
- به‌موجب بند "الف" ماده (۲۱)، دولت موظف است در جهت توسعه فعالیت‌های صنعت بیمه و بهبود محیط کسب‌وکار و گسترش بخش غیردولتی، بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سهام دولت در شرکت‌های بیمه به‌استثنای بیمه مرکزی ج.ا.ا و شرکت بیمه ایران را در دو سال اول اجرای قانون برنامه از طریق عرضه سهام در بازار سرمایه و سازمان خصوصی‌سازی به بخش غیردولتی واگذار کند.

- به موجب بند "الف" ماده (۲۵)، به منظور مردمی شدن و گسترش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد و به منظور افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه به تمامی دستگاه‌های اجرائی که عهده‌دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی هستند اجازه داده می‌شود در چهارچوب استانداردهای کیفی خدمات که توسط دستگاه ذی‌ربط تعیین می‌گردد، نسبت به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (به جای تولید خدمات) اقدام نمایند. در اجرای این بند واگذاری مدارس دولتی ممنوع است.
- به موجب جزء (۲) بند "الف" ماده (۲۷)، به منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی و در راستای ارتقای جایگاه روستاها در اقتصاد ملی به "توسعه حداقل پنج‌وجه چهار خوشه کسب‌وکار روستایی، بهره‌برداری و ساخت نودوهشت ناحیه صنعتی روستایی و ایجاد یک میلیون و نه صد و چهارده هزار فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا از طریق بخش‌های خصوصی و تعاونی" همت گمارد.
- به موجب جزء (۲) بند "ب" ماده (۲۷): طراحی و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) دفع بهداشتی فاضلاب در روستاها با اولویت روستاهای واقع در حریم رودخانه‌ها، تالاب‌ها، سدها و روستاهایی که به دلیل نفوذپذیری کم اراضی دفع فاضلاب در آن‌ها دچار مشکل می‌باشد از طریق بخش خصوصی.
- به موجب تبصره (۲) ماده (۳۷)، دولت مجاز است در راستای حفاظت از محیط‌زیست، از طریق تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و یا عقد قرارداد با آنان نسبت به احیاء توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها، اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان و بیابان‌زدایی و ... اقدامات لازم را انجام دهد.
- به موجب بند "الف" ماده (۴۲)، دولت مکلف است در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، حمایت‌ها و مساعدت‌های لازم از قبیل کمک‌های مالی و اعتباری و تنظیم مقررات موردنیاز برای استفاده از ظرفیت مازاد صنعت دفاعی و نیل به خوداتکایی



- در تأمین اقلام دفاعی و غیر دفاعی کشور را با مشارکت بخش خصوصی به عمل آورد. همه دستگاه‌های اجرائی مجازند از این ظرفیت‌ها استفاده کنند.
- به موجب بند "ث" ماده (۴۸)، دولت مکلف است "از طریق وزارت نیرو در طول اجرای برنامه نسبت به افزایش توان تولید برق تا بیست و پنج هزار مگاوات از طریق سرمایه‌گذاری مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی اعم از داخلی و خارجی و یا منابع داخلی شرکت‌های تابعه یا به صورت روش‌های متداول سرمایه‌گذاری از جمله ساخت، بهره‌برداری و تصرف (BOO) و ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) اقدام نماید. خرید تضمینی برق بر اساس نرخ تعیین‌شده توسط شورای اقتصاد خواهد بود."
  - به موجب جزء (۱) بند "ج" ماده (۴۸)، وزارت نفت موظف است تمهیدات لازم را برای استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف، تولید و بهره‌برداری (نه مالکیت) میادین نفت و گاز به ویژه میادین مشترک در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به عمل آورد.
  - با عنایت به بند "پ" ماده (۶۷)، دستگاه‌های اجرائی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌توانند در راستای الکترونیکی کردن کلیه فرآیندها و خدمات با قابلیت الکترونیکی و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی مربوط، از مشارکت بخش خصوصی استفاده نمایند.
  - به موجب بند "پ" ماده (۷۴)، دولت موظف است از بخش‌های خصوصی و تعاونی برای ایجاد شهرک‌های دانش سلامت، حمایت به عمل آورد.
  - بر اساس بند (الف) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، به دولت اجازه داده می‌شود به منظور تسهیل تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای توجیه اقتصادی و مالی با اولویت طرح‌های نیمه تمام نسبت به جلب و انعقاد قرارداد سرمایه‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی اقدام و منابع مالی مورد نیاز را تأمین نماید.

## ۷- نتیجه‌گیری، ارائه راهکارها و پیشنهادات سیاستی

طی چند دهه گذشته یکی از نقیصه‌های اصلی شیوه تأمین مالی در حوزه بخش عمومی در کشور، مربوط به این موضوع است که ما به صورت سنتی و منحصر به دو شیوه عمل کردیم. یکی استفاده از منابع عمومی و دیگری استفاده از شیوه استقراض یا بدهی. این دو روش تقریباً رویکرد غالب و مسلم، در شیوه تأمین مالی در کشور بوده است. کشور پهناوری مثل ایران با ۱,۶۴۸,۰۰۰ کیلومترمربع و ۸۱ میلیون نفر با انبوهی از مطالبات مردمی برای ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و زیربنایی و نیز اقتضات توسعه‌ای کشور، هیچ‌گاه نخواهد توانست در چارچوب منابع محدود موجود، گام‌های بلند خود را به سمت تحقق اهداف سند چشم‌انداز بردارد.

از آنجا که تأمین مالی اکثر پروژه‌های تصویب‌شده از منابع عمومی و متکی به درآمدهای نفتی است، نوسان درآمدهای نفتی، تأمین منابع مالی را تحت تأثیر منفی خود قرار می‌دهد. بطوریکه در هر دوره که قیمت نفت با مشکل مواجه شده و روند کاهشی داشته است، متأسفانه تأمین منابع مالی طرح‌های عمومی نیز با مشکل مواجه شده‌اند. علاوه بر این عدم تکافوی اعتبارات برای به بهره‌برداری رساندن پروژه‌ها در زمان تعیین‌شده منجر به کاهش بهره‌وری سرمایه، افزایش هزینه تمام‌شده و کاهش عمر سرمایه‌گذاری‌ها گردیده است.

در چنین شرایطی که منابع موردنیاز برای سرمایه‌گذاری خصوصاً در امور زیرساختی کشور بسیار کمتر از حد نیاز است برای پر کردن این شکاف باید به راه‌حل‌های جدید شیوه تأمین مالی اندیشید که در این میان علاوه بر شیوه تأمین مالی سنتی، می‌توان به سایر ابزارهای تأمین منابع مالی از جمله مشارکت عمومی-خصوصی اشاره نمود.

از مشکلات دیگری که اتکا به منابع نفتی و یا شیوه استقراض برای تأمین منابع مالی دارد، نقیصه‌ای است که در علم اقتصاد به آن «اثر ازدحام» یا «اثر مزاحم» می‌گویند. یعنی وقتی که بخش دولتی برای تأمین منابع مالی پروژه‌های خود، دسترسی سهل‌تری به منابع عمومی و استقراض پیدا می‌کند، سهم بخش خصوصی در اقتصاد کمتر می‌شود که این امر ضمن بیرون کردن بخش خصوصی از عرصه اقتصاد، مغایر با سیاست کلی اصل ۴۴

و کاهش نقش دولت در اقتصاد است. جنبه منفی دیگر اثر ازدحام، کاهش بهره‌وری و کارایی و نیز کاهش کیفیت ارائه خدمات عمومی است. با توجه به موارد فوق می‌توان نتیجه گرفت که باید طرحی نو در انداخت چراکه شیوه‌های سنتی تأمین مالی برای رسیدن به اهداف ترسیم شده در اقتصاد ایران کافی و وافی نخواهند بود، در نتیجه می‌توان روش - های تأمین مالی مشارکت عمومی - خصوصی را به عنوان راهکاری جهت حل دو اثر منفی فوق به کار بست به طوریکه به بکارگیری این روش هم نقش بخش خصوصی در اقتصاد ایران پررنگ‌تر خواهد شد و هم با توجه به دانشی که بخش خصوصی در اختیار دارد انجام پروژه‌ها به بهره‌وری و کارایی بالایی همراه خواهند بود.

در راستای اجرای سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران که بر اساس آن: «ایران در افق چشم‌انداز کشوری توسعه یافته، کشوری با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه‌ی آسیای جنوب غربی (آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همساز) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، با رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی و ارتقاء نسبی درآمد سرانه و تلاش در راستای رسیدن به اشتغال کامل است» و نیز سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه که مبنی بر: «رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا به گونه‌ای که با بسیج همه امکانات و ظرفیت‌های کشور، متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه محقق شود و همچنین بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت - پذیری بازارها» است، استفاده از شیوه‌های مختلف مشارکت عمومی - خصوصی بیش‌ازپیش ضرورت پیدا می‌کند.

در این راستا جهت بکارگیری هرچه بهتر روش تأمین مالی مشارکت عمومی - خصوصی موارد سیاستی ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- انجام تعهدات بخش دولتی در حوزه توافق شده در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به گونه‌ای که اعتماد بخش خصوصی نسبت به تعهدات تقبل شده توسط دولت جلب گردد.

- توجه به این نکته که در مشارکت عمومی-خصوصی اجرای طرح‌ها صرفاً وابسته و متکی به عوامل اقتصادی-مالی نیست بلکه وضعیت سیاسی-اجتماعی پایدار و شفاف و همچنین سیاست اقتصادی سالم در بالاترین اولویت از نظر عوامل حیاتی موفقیت قرار دارد که بیانگر لزوم توجه سیاست‌گذار و دست‌اندرکاران سیاستی و اجرایی کشور به این مهم است.
- تلاش در راستای بهبود فضای کسب‌وکار، کاهش زمان اعطای مجوزها، تنظیم قوانین کارای تضمین‌کننده سود کارگذار بخش خصوصی بعد از اجرای پروژه، کاهش بوروکراسی در اجرای این پروژه‌ها، پایبندی بلندمدت به قراردادهای جدای از عوض شدن دولت‌ها، تعیین الزامات طرفین قرارداد.
- بازنگری در قوانین و تدوین قوانین در راستای حمایت از سرمایه‌گذار بخش خصوصی و پرداخت غرامت در صورت عدم همکاری بخش دولتی برای ادامه فرآیند تعیین‌شده طبق قرارداد اولیه.
- انجام تحقیقات جامع و اصولی مبنی بر دسته‌بندی عوامل اثرگذار بر جذب مشارکت بخش خصوصی و همچنین شناسایی روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی که بیشترین کارایی را در ایران دارند.
- آسیب‌شناسی ابعاد مختلف سرمایه‌گذاری توسط مسئولان ذی‌ربط با هدف بروز رسانی قوانین و مقررات.
- اطلاع‌رسانی، بازاریابی و فرهنگ‌سازی در خصوص جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی در پروژه‌های مختلف.
- تهیه بانک‌های اطلاعاتی، فرصت‌های سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مختلف و ارائه آن‌ها به مجامع و محافل مربوطه در داخل و خارج کشور.
- ارائه ضوابط تفصیلی درباره مشارکت عمومی-خصوصی و بسنده نکردن به قوانین و احکام کلی.

## منابع:

- ۱) ارشادمنش، حمید؛ رضایی خلیل آباد، عزیز و حسینی، سیدعظیم. (۱۳۸۶). تأمین منابع مالی برای پروژه‌های عمرانی. کنفرانس ملی توسعه نظام اجرایی پروژه‌های عمرانی، صنعتی و شهری. تهران.
- ۲) اسلامی، پریسا؛ اسماعیلی، شاهپور (۱۳۸۸). مروری بر شیوه‌ها و روش‌های نوین تأمین مالی پروژه‌ها. کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران، ۵۲۸-۵۰۳.
- ۳) امین‌زاده، الهام؛ عبدی، صادق (۱۳۹۱). مجموعه مقالات همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران.
- ۴) جاودانی، حمید (۱۳۹۲). مشارکت عمومی - خصوصی. موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران.
- ۵) سازمان برنامه و بودجه استان سمنان (۱۳۹۵). راهنمای توسعه مشارکت عمومی-خصوصی مبانی نظری، مؤلفه‌های راهبردی و مفاد قانونی. سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، تهران.
- ۶) سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۴). قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).
- ۷) سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۷). پرتال ملی مشارکت عمومی - خصوصی. برگرفته از [www.ppp.mporg.ir](http://www.ppp.mporg.ir)
- ۸) سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۷). قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
- ۹) شبانی، محمد (۱۳۸۶)، بازارهای مالی و پولی بین‌المللی. سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، تهران.
- ۱۰) شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۰). پروژه‌های ساخت، بهره‌برداری و انتقال. مجله نامه مفید، (۲۶)، ۵۰-۳۱.
- ۱۱) صیرفیان‌پور، حامد؛ موسوی، سیدمیثم (۱۳۸۶). جایگاه مدیریت ریسک در روش‌های تأمین مالی پروژه‌ای. نخستین کنگره بین‌المللی مدیریت ریسک.
- ۱۲) فیروز زارع، علی؛ برجی، معصومه. (۱۳۹۰). تأمین مالی (مفاهیم، ابزارها و تجارب). چاپ اول. انتشارات نص. تهران

- ۱۳) قادری، محسن (۱۳۹۰). مشارکت عمومی و خصوصی و انواع آن. روزنامه دنیای اقتصاد. برگرفته از [www.donya-e-eqtasad.com](http://www.donya-e-eqtasad.com)
- ۱۴) قاسمی، سامان (۱۳۸۱). روش‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری خارجی پروژه. مجله اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، تهران.
- ۱۵) مصطفی‌پور، منوچهر (۱۳۹۵). نگاهی به روش‌ها و ابزارهای تأمین مالی با تأکید بر بازار بدهی. مجله اقتصادی، (۷۸)، ۱۷-۳۲.
- ۱۶) منظور، داود و صیامی نمین، سیما. (۱۳۹۱). برنامه پنجم توسعه و بررسی ظرفیت مشارکت عمومی-خصوصی. همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت. مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی وابسته به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، تهران.
- ۱۷) مهربانی، فاطمه (۱۳۸۹). کارکرد ابزارها و نهادهای مالی در تأمین مالی پروژه‌های شهری، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، تهران.
- ۱۸) هاشمی، سیدمناف؛ سرور، رحیم و جعفریان، بابک. (۱۳۹۳). مباحث راهبردی در زمینه مشارکت‌های عمومی-خصوصی در چشم‌انداز بین‌المللی. سخنکده، تهران.

19) Asian development bank (2006). [Www.adb.org](http://www.adb.org)

20) Beauregard, R.A. (1997) Public-private partnerships as historical chameleons: the case of the United States. In: J.Pierre (Ed) partnerships in urban governance: European and American Experiences (pp.52-70). London: Macmillan.

21) Fosler, R.S. & Berger, R.A (1982) Public-private partnership in American Cities. Lexington: Lexington Books.

22) IMF (2004). Public-Private Partnerships. Fiscal Affairs Department.

23) Linder, S.H. (1999) Coming to terms with the Public-private partnership. *American Behavioral Scientist*, 43 (1), 35-51.

24) Pierre, J. (1997) Public-private partnerships and urban governance: introduction . In: J.Pierre (Ed) partnerships in urban governance: European and American Experiences (pp.1-10). London: Macmillan.

25) Sharma, M., & Bindal, A. (2014). Public-Private Partnership. *International Journal of Research (IJR)*, 1(7), 1270-1274.

26) The World Bank (2017). Private participation in infrastructure (PPI). Annual report. [ppi.worldbank.org](http://ppi.worldbank.org)