

تاریخ: ۱۳ آذر ۸۹
شماره: م اف بب / ۱۱۹۸۹۵

معاونت امور بین الملل و بازرگانی

جناب آقای دکتر علیشیری

معاون محترم وزیر و رئیس کل سازمان سرمایه‌گذاری وزارت امور اقتصادی و دارایی

موضوع: ارائه مقاله در خصوص موضوع مشارکت عمومی خصوصی (PPP)

با سلام

احتراماً، بازگشت به نامه شماره ۱-۲۱ ۱۳۸۹/۳/۲۶ مورخ ۷۹۵۴-۱-۲۱ جنابعالی در خصوص موضوع فوق الاشاره، بدینوسیله یک نسخه مقاله تحت عنوان پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی - مزايا، چالش‌ها و راهکارهای مرتبط که توسط جناب آقای دکتر محسن حبیبی با غی متخصص تجارت بین الملل در این امور تهیه گردیده جهت بهره برداری ایفاد می‌گردد. در ضمن، خواهشمند است مقرر فرماید، یک نسخه از کتابچه حاوی مقالات (PPP)، مورد اشاره در نامه بازگشتی فوق، جهت بهره برداری به این امور ارسال گردد.

با مردم

حسین نقوه کار شیارازی

معاون وزیر در امور بین الملل و بازرگانی

شیرازی

سازمان سرمایه‌گذاری
و کمکهای اقتصادی و رئیس ایران
دفتر خانه مراکزی
۱۳۸۹ / ۴ / ۱۴
شماره: ۹۹۹۰



جمهوری اسلامی ایران
وزارت نفت

پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی مزایا، چالش ها و راهکارهای مرتبط

دکتر محسن حبیبی باگی



سنت امور بین الملل و بازار سکانی
بررسی اقتصاد و سرمایه‌گذاری

پروژه های مشارکت عمومی – خصوصی مزایا، چالش ها و راهکارهای مرتبط

دکتر محسن حبیبی باگی^۱

چکیده :

در سال ۲۰۰۳ راهنمای کمیسیون اروپا با توجه به اهمیت یافتن موضوع همکاری فی ماین بخش دولتی و خصوصی جهت اجرای طرح های عمومی، در بروکسل منتشر شد. بر این اساس، طرح های مشارکت دولتی – خصوصی، موسوم به طرح های^۲ (PPP) نه تنها برای تامین مالی پروژه های ارائه کننده خدمات بخش عمومی، بلکه برای افزایش کیفیت و اثر بخشی خدمات یاد شده، با همکاری دولت و بخش خصوصی اجرا می شود. این در حالی است که یکی از مهمترین دغدغه های مسئولین در کشورهای در حال توسعه، حجم عظیم طرح های عمومی است، که معمولاً بعلت عدم تامین منابع مالی، یا هرگز به مرحله بهره برداری نمی رستند، و یا اینکه با تاخیر بسیار طولانی و با کیفیتی پایین، خدمات آنها در اختیار عموم مردم قرار می گیرد.

در کشورهای در حال توسعه، با توجه به نیاز فراوان مالی به اجرای طرح های ارائه کننده خدمات عمومی و زیر ساخت ها از جمله : پروژه های ساخت بیمارستان، مدرسه، دانشگاه، پارک ها، مترو، راه سازی و بسیاری از طرح های دیگر، بکار گیری طرح های (PPP) بسیار کارآمد و موثر می نماید. در حالیکه بیش از دو دهه از آغاز بهره برداری از طرح های مشارکتی دولتی – خصوصی، در کشورهای پیشرفته اقتصادی می گذرد، انجام چنین طرح هایی در کشور ایران از سابقه چندانی برخوردار نیست. لذا، مفید خواهد بود، تا هم زمان با آغاز بکار گیری چنین طرح هایی در کشور، مزایا و چالش های احتمالی این پروژه ها مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته و همچنین از تجربیات کشورهایی که قبل از این طرح ها برای شتاب بخشیدن به فرایند توسعه اقتصادی خود استفاده نموده اند، بهره برداری لازم صورت پذیرد. در این راستا، مقاله حاضر می کوشد تا با معرفی اجمالی انواع طرح های مشارکت دولتی – خصوصی، و همچنین نقاط قوت و ضعف مربوط به هریک از آنها، موانع بهره برداری از پروژه های (PPP) را در صنایع نفت و گاز کشور مورد بررسی قرار دهد.

^۱ دکتر محسن حبیبی باگی، دارای دکترای تجارت بین الملل و کارشناس ارشد اقتصادی و سرمایه گذاری معاونت بین الملل و بازرگانی وزارت نفت می باشدند. آدرس صندوق الکترونیک جهت ارائه هر گونه نظر در خصوص مقاله حاضر: mhbaghi@yahoo.com

^۲ Public – Private Partnership

مقدمه :

اگرچه فرض بر این است که ارائه خدمات عمومی از قبیل خدمات بهداشتی، تفریحی، حمل و نقل، فرهنگی و غیره از مسئولیت های مسلم دولت هاست، ولی شیوه های طراحی، ساخت و ارائه خدمات عمومی یاد شده، مدت هاست که در جهان توسعه یافته متحول شده و در کشورهای در حال توسعه نیز در حال تغییر کردن است. امروزه، بخش خصوصی در بسیاری موارد، راه های متنوعی را جهت مشارکت در تامین مالی، توسعه فیزیکی و عملیات در بخش های حمل و نقل و پروژه های توسعه زیر ساخت ها (که زمانی ذاتا به بخش دولتی مربوط می شد)، پیش روی خود می بیند.

در واقع، مشارکت در مسئولیت و ریسک مربوط به این پروژه ها، تا حد قابل توجهی افزایش سطح رفاه را در جوامع پیشرفتۀ امروزی، با شتاب بیشتری همراه نموده است. افزایش تعداد صندوق های تامین مالی خصوصی که می توانند ریسک بالاتری را بپذیرند، در کنار تمايل جامعه جهانی برای توسعه روند خصوصی سازی سبب شده که کشورهای در حال گذار از اقتصاد سنتی به اقتصاد پیشرفتۀ از روش مشارکت دولتی - خصوصی، با حجم بیشتری جهت توسعه اقتصادهای خود استفاده ببرند.

أنواع قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) :

أنواع قرارداد هایی که پروژه های (PPP) را می توان بر اساس آنها تعریف نمود، به سه گروه کلی قابل تفکیک می باشد که به شرح ذیل بررسی و تشریح شده است:

• الف - قراردادهای برون سپاری سنتی (Traditional Private Outsourcing)

در این قراردادها مالکیت دارایی ها و پروژه به بخش دولتی اختصاص دارد، و کمترین سهم مسئولیت از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل می شود. همچنین، مسئولیت ها و وظایف منتقل شده، معمولاً در این حالت کاملاً مجزا (Isolated) از دیگر بخش های پروژه اصلی است. همین امر برای صاحب پروژه محدودیت شدیدی در کسب سود و منفعت از بخش خصوصی ایجاد می نماید.

در خصوص انواع قراردادهای نوع الف که پروژه های (PPP) را خصوصاً برای توسعه زیرساخت ها شکل می دهد، باید به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. قرارداد خرید خدمات (Service Contracts)

معمولًا اینگونه قراردادها برای اجرا و یا تکمیل یک فعالیت و وظیفه مشخص در یک پروژه، بین دولت و بخش خصوصی بسته می شود. این قراردادها برای تامین ماشین آلات، کار کردن با آنها و یا تعمیرات و نگهداری مرتبط مورد استفاده قرار می گیرد. برای مثال در جمع آوری عوارض اتوبانها، نصب و نگهداری تاسیسات تصویبه

آب آشامیدنی، و همچنین جمع آوری زباله از این نوع قراردادها برای جلب مشارکت بخش خصوصی استفاده می شود. این قراردادها معمولاً بصورت مناقصه در اختیار بخش خصوصی قرار گرفته، کوتاه مدت بوده و دوره زمانی آن از چند ماه تا چند سال متغیر می باشد.

در این روش مدیریت و سرمایه گذاری تا حد قابل توجهی در اختیار بخش دولتی می ماند و در عین حال از تخصص، تکنولوژی و نیروی کار بخش خصوصی استفاده می شود. باید به این نکته اشاره کرد که چنانچه برنامه ریزی پروژه نامناسب و ضعیف باشد، توان بخش خصوصی در این نوع قراردادها کمکی به مدیریت پروژه و اثربخشی هزینه های مربوطه خواهد کرد.

۲. قراردادهای عملیات و مدیریت (Operation and Management Contracts)

در این نوع قراردادها مسئولیت عملیات و مدیریت از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل می شود. این قراردادها با توجه به پیچیدگی های پروژه های عمومی مرتبه، زمانی برای جلب همکاری بخش خصوصی بکار می رودکه سطح تکنولوژی مورد استفاده در طرح بسیار بالا بوده و همچنین اثر بخشی به شدت تحت تاثیر پیچیدگی های آن قرار داشته باشد. این قراردادها معمولاً طولانی تر از قراردادهای خرید خدمات است.

مبلغ پرداختی به پیمانکاران در این روش می تواند ثابت بوده و یا بر اساس سطوح عملکرد و اهداف مورد نظر جهت تشویق پیمانکاران متغیر باشد. قراردادهای عملیات و مدیریت ممکن است با واگذاری مسئولیت ها به بخش خصوصی در کارخانه ها و موسساتی که بخشی از زیر ساخت های کشور را تشکیل می دهند به مرحله اجرا درآید. در این روش اختیار سرمایه گذاری همچنان در بخش دولت باقی می ماند. در بخش هایی که بر اساس قوانین جاری کشور امکان واگذاری کامل یک واحد دولتی به بخش خصوصی وجود ندارد، استفاده از این قراردادها بسیار موثر خواهد بود.

۳. قراردادهای اجاره (Leasing Contracts)

این قراردادها فرصتی برای واحدهای بخش خصوصی فراهم می کند، تا با پرداخت اجاره بهایی ثابت، و همچنین با این تعهد که به خوبی دارایی های بخش عمومی را مدیریت کنند و عملیات های مربوطه را به درستی انجام دهند، برای خود جریان های درآمدی ایجاد کنند. در این حالت میزان سود بخش خصوصی (مستاجر)، وابسته به توانایی این بخش در پایین آوردن هزینه های عملیاتی است. به عبارت دیگر، ریسک بازرگانی پروژه به بخش خصوصی منتقل می شود. در عین حال، واحدی که این قرارداد را با بخش دولتی می بندد متعهد می شود تا سطح استاندارد مورد نظر دولت را در ارائه خدمات رعایت کند.

در قراردادهای اجاره، مانند قراردادهای عملیات و مدیریت، قدرت تصمیم گیری در خصوص جابجایی سرمایه و توسعه شبکه های مربوطه همچنان در اختیار بخش عمومی می ماند. همچنین، مالکیت دارایی ها با بخش دولتی خواهد بود. این قراردادها بلند مدت بوده و بین پنج تا پانزده سال به طول می انجامد. معمولاً این قراردادها در بخش هایی که سیستم های زیرساختی توان تولید درآمد مستقل را دارند مورد استفاده قرار می گیرد. از جمله این سیستم ها می توان از سیستم های آبرسانی و سیستم های حمل و نقل عمومی نام برد.

ب - قراردادهای ساخت، عملیات و انتقال^۳ (BOT) •

قراردادهای مشارکت یکپارچه (Integrated partnership)، مسئولیت طراحی، ساخت و عملیات یک مجموعه مستقل و یا گروهی از دارایی های بخش دولتی را به بخش خصوصی منتقل می کند. این قراردادها در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار گرفته و بیشتر به قراردادهای (BOT) و یا (Turnkey) معروف است.

مزیت اصلی این نوع قراردادها ترکیب مسئولیت ها در وظایف جداگانه طراحی، ساخت و تعمیرات و نگهداری از تاسیسات پرورژه، توسط یک مجموعه یکپارچه متشكل از بخش های عمومی و خصوصی است. این مسئله شرکای پروژه را قادر می سازد تا از مزیت هایی همچون تطبیق طراحی پروژه بر اساس مواد و ماشین آلات مورد استفاده، و یا پایین آمدن هزینه تعمیر و نگهداری تجهیزات و ماشین آلات با توجه به آگاهی طراح پروژه در این قراردادها و یا به عبارتی از مزایای (Whole life costing approach)، سود ببرند.

این قراردادها معمولاً از طریق مناقصه در اختیار بخش خصوصی قرار می گیرد. سپس مقاضیان بخش خصوصی باید بر اساس بند های خواسته شده در مدارک مناقصه، قیمت پیشنهادی خود را برای تمامی پروژه بطور یکپارچه به بخش دولتی اعلام و همچنین سوابق فعالیت های خود را نیز کتباجهت بررسی میزان توانایی مرتبط با نوع پروژه به در خواست کننده (دولت) اعلام نمایند.

این قراردادها از زمان طراحی تا زمان پایان عملیات، ممکن است بیست سال و یا حتی بیشتر بطول بیانجامد. واضح است که بخش وسیعی از قدرت کنترل سنتی دولت ها بر پروژه ها در این نوع قراردادها به بخش خصوصی واگذر می شود. طراحی کارخانه های بازیافت آب آشامیدنی از جمله سیستم هایی است که این نوع قراردادها برای آن کاربرد دارد.

^۳ Build-Operate-Transfer

• ج - قراردادهای ساخت، مالکیت و عملیات^۳ (BOO) / طراحی، ساخت، تامین مالی و عملیات^۴ (DBFO)^۵

در این نوع قراردادها (DBFO) تامین مالی پروژه توسط بخش خصوصی، انجام می شود. مزیت این قراردادها برای دولتها از آنجایی آشکار می شود که برای اجرای آنها دیگر لازم نیست مدتها در انتظار تصویب بودجه مربوط به طرح ها بمانند. در نتیجه پروژه های اولویت دار و گرانقیمت دولتی که نیاز فراوانی به تامین مالی داشته و در اقتصاد کشورها از اهمیت بالایی برخوردارند، در زمان مناسب اجرا و خدمات دهی خود را آغاز می کنند. این قراردادها خود به دو گروه کلی دسته بندی می شوند :

۱. قراردادهای امتیازی (Concessions)

در این قراردادها بخش خصوصی مستقیماً پروژه بخش عمومی را تامین مالی کرده و کلیه مسئولیت ها را از طراحی تا عملیات مربوط به پروژه را به عهده می گیرد. در عوض، درآمد پروژه نیز تا زمان مورد توافق با بخش دولتی در اختیار بخش خصوصی مجری طرح، قرار خواهد گرفت. این قراردادها ممکن است برای ساخت تاسیسات جدید و یا به منظور نوسازی (مدرنیزه کردن)، به روز کردن و یا توسعه تاسیسات موجود بکار گرفته شود.

قراردادهای امتیازی معمولاً بین ۲۵ تا ۳۰ سال به طول می انجامد و بخش خصوصی معمولاً فقط با برنده شدن در مناقصه های دولتی می تواند این نوع قراردادها را بدست بیاورد. باید توجه داشت که مالکیت دارایی ها (چه دارایی های موجود و چه آن بخش از دارایی که در طی فرایند اجرا به پروژه افزوده می شود) با بخش دولتی است. همچنین مسئولیت نظارت بر دارایی ها چه در دوره ساخت و چه در زمانی که پروژه تحويل داده می شود، با بخش عمومی است. در بیشتر اوقات دولت ها برای نظارت بر این نوع پروژه ها از موسسات و یا شرکت های با اهداف خاص^۶ (SPV) بهره می برند.

۲. قراردادهای واگذاری (Private Divestiture)

در این قراردادها در راستای اجرای طرحهای خصوصی سازی، دارایی های بخش دولتی به بخش خصوصی فروخته می شود. انتقال مالکیت بخش دولتی در یک پروژه خاص می تواند تمام و یا بخشی از سهم دولت از دارایی های پروژه را شامل شود.

^۱ Build-Own- Operate

^۲ Design-Build-Finance-Operate

^۳ Special Purpose Vehicles

با توجه به توضیحات فوق، آثار مختلف اجرای انواع طرح های مشارکت دولتی - خصوصی، را می توان به طور خلاصه، بر اساس جدول شماره (یک) به شرح زیر نشان داد:

جدول ۱ - اثربخشی هریک از انواع طرح های (PPP)

محدودیت های اجرایی	اثر افزایشی بر ذخایر دولتی	اثر ثبت بخشی در اجرا	اثر هزینه دوره عمر	تأثیر بر ریسک مشارکتی	تأثیر بر اثربخشی عملیات	بیهود خدمات	نوع قرارداد (PPP)
Private Outsourcing							
کم	خیر	خیر	خیر	خیر	بله	امکان دارد	Service Contracts
متوسط	خیر	خیر	خیر	خیر	بله	بله	Management Contracts
متوسط	خیر	خیر	امکان دارد	کمی	بله	امکان دارد	Leasing
Integrated Private Development							
بالا	-	-	بله	کمی	بله	بله	BOT
Private Investment							
خیلی بالا	بله	بله	بله	بله	بله	بله	DBFO Concessions

GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC – PRIVATE - PARTNERSHIPS EUROPEAN COMMISSION

ماخذ:

با عنایت به مطالبی که در خصوص هریک از انواع طرح های مشارکت دولتی - خصوصی، تا کنون مورد اشاره قرار گرفته است، این نکته واضح به نظر می رسد که این طرح ها دارای ویژگی های متفاوت و همچنین نقاط قوت و ضعف مخصوص به خود می باشند. جدول شماره (دو) این نکات مهم را نمایش می دهد :

جدول ۲ - ویژگی های هریک از انواع طرح های (PPP)

نقطه ضعف	نقطه قوت	کاربردها	ویژگی های اصلی	نوع قراردادهای PPP
۱. احتمال بروز تضاد بین برنامه ریزی و ملاحظات زیست محیطی. ۲. احتمال افزایش ریسک عملیاتی. ۳. سختی مراحل مذاکره. ۴. عدم برخورداری از مزایای طراحی بر مبنای دوره عمر. ۵. عدم جذب منابع مالی بخش خصوصی.	۱. انتقال ریسک طراحی و ساخت به بخش خصوصی. ۲. افزایش شتاب فرایند ساخت در پروژه.	۱. در پروژه های سرمایه ای با نیاز قابل تفکیک عملیاتی. ۲. در پروژه های سرمایه ای جایی که دولت تمایل دارد مستولیت عملیات را خودش به عهده بگیرد.	۱. عقد قرارداد با بخش خصوصی جهت طراحی و ساخت تاسیسات دولتی. ۲. ساخت تاسیسات توسط بخش عمومی تامین مالی شده و مالک آن دولت است. ۳. فقط ریسک طراحی و ساخت به بخش خصوصی منتقل می شود.	Traditional Private Outsourcing

جدول ۲ - ویژگی های هریک از انواع طرح های (PPP) - ادامه

نقطه ضعف	نقطه قوت	کاربردها	ویژگی های اصلی	انواع قراردادهای PPP
<p>۱. اختلال بروز تضاد بین برنامه ریزی و ملاحظات زیست محیطی.</p> <p>۲. قراردادها بیشتر پیچیده می شود و مراحل قانونی آن طولانی تر است.</p> <p>۳. نیاز به مدیریت دقیق قرارداد احساس می شود.</p> <p>۴. اختلال بروز هزینه های اضافی تجاری در صورت عدم رضایت بخش عمومی از خدمات بخش خصوصی.</p> <p>۵. عدم جذب منابع مالی بخش خصوصی و تعمیر و نگهداری تاسیسات.</p> <p>۶. قراردادها یکپارچه است.</p> <p>۷. دولت ها بیشتر به مسئولیت های بخش عمومی تمرکز می کنند.</p>	<p>۱. انتقال رسیک طراحی، ساخت و عملیات به بخش خصوصی.</p> <p>۲. افزایش شتاب فرایند ساخت در پروژه.</p> <p>۳. امکان استفاده از مزایای (Whole life costing approach) بعلت اجرای یکپارچه پروژه.</p> <p>۴. افزایش نوآوری در بخش خصوصی و بهبود بهره وری سرمایه.</p> <p>۵. افزایش کیفیت ارائه خدمات و تعمیر و نگهداری تاسیسات.</p> <p>۶. دولت ها بخش خصوصی و تعمیر و نگهداری تاسیسات در پی بازه زمانی طولانی.</p>	<p>۱. در پروژه هایی که بخش عملیات از اهمیت برخوردار است.</p> <p>۲. مانند پروژه های Whole life (costing approach) بعلت اجرای یکپارچه پروژه.</p> <p>۳. ساخت تاسیسات توسط بخش عمومی تأمین مالی شده و مالک آن دولت است.</p> <p>۴. رسیک طراحی، ساخت و عملیات به بخش خصوصی منتقل می شود.</p>	<p>۱. قرارداد با بخش خصوصی در مورد طراحی، ساخت و عملیات تاسیسات دولتی برای یک پروژه تعریف شده و سپس تحویل تاسیسات به دولت در پایان دوره قرارداد.</p> <p>۲. ساخت تاسیسات توسط بخش عمومی تأمین مالی شده و مالک آن دولت است.</p> <p>۳. رسیک طراحی، ساخت و عملیات به بخش خصوصی منتقل می شود.</p>	BOT
<p>۱. اختلال بروز تضاد بین برنامه ریزی و ملاحظات زیست محیطی.</p> <p>۲. قراردادها بیشتر پیچیده می شود و مراحل قانونی آن طولانی تر است.</p> <p>۳. نیاز به مدیریت دقیق قرارداد احساس می شود.</p> <p>۴. اختلال بروز هزینه های اضافی تجاری در صورت عدم رضایت بخش عمومی از خدمات بخش خصوصی.</p> <p>۵. ممکن است تضمین پرداخت ها مورد نیاز باشد.</p> <p>۶. سیستم مدیریت تغییر مورد نیاز است.</p>	<p>۱. مانند (BOT) بعلاوه موارد ذیل:</p> <p>۲. جذب منابع مالی بخش خصوصی.</p> <p>۳. پذیرش قواعد تامین مالی که معمولاً اقتصادی بودن پروژه را تضمین می کند.</p> <p>۴. هزینه ها قابل پیش بینی تر است.</p> <p>۵. افزایش شتاب فرایند ساخت در پروژه.</p> <p>۶. افزایش رسیک منتقل شده و امکان استفاده از مزایای (Whole life costing approach) بعلت اجرای یکپارچه پروژه.</p>	<p>۱. در پروژه هایی که بخش عملیات از اهمیت برخوردار است.</p> <p>۲. مانند پروژه های Whole life (costing approach) بعلت اجرای یکپارچه پروژه.</p> <p>۳. استفاده از منابع مالی بخش خصوصی و هزینه ها با کمک های بخش دولتی تأمین می شود.</p> <p>۴. قرارداد با بخش خصوصی است و هزینه ها با کمک های بخش دولتی تأمین می شود.</p> <p>۵. استفاده از منابع مالی بخش خصوصی و عملیات طراحی، ساخت و عملیات.</p> <p>۶. نوع در شکل قراردادها و در نتیجه نوع مسئولیت های مرتبط بخش های خصوصی و دولتی.</p>	<p>۱. قرارداد با بخش خصوصی در مورد طراحی، ساخت، عملیات و تامین مالی پروژه ها/تاسیسات دولتی برای یک پروژه تعریف شده و سپس تحویل تاسیسات به دولت در پایان دوره قرارداد.</p> <p>۲. مالکیت تاسیسات در دوره قرارداد با بخش خصوصی است و هزینه ها با کمک های بخش دولتی تأمین می شود.</p> <p>۳. استفاده از منابع مالی بخش خصوصی و عملیات طراحی، ساخت و عملیات.</p> <p>۴. نوع در شکل قراردادها و در نتیجه نوع مسئولیت های مرتبط بخش های خصوصی و دولتی.</p>	DBFO

جدول ۲ - ویژگی های هریک از انواع طرح های (PPP) - ادامه

نقطه ضعف	نقطه قوت	کاربردها	ویژگی های اصلی	انواع قراردادهای PPP
<p>۱. مانند (DBFO) بعلاوه موارد ذیل :</p> <p>۲. ممکن است از لحاظ سیاسی قابل اجرا نباشد.</p> <p>۳. به مدیریت موثر سایر انتخاب های در دسترس نیز نیاز دارد.</p>	<p>۱. مانند (DBFO) بعلاوه موارد ذیل :</p> <p>۲. امکان استفاده از اصل (Polluter Pays Principle) در پروژه</p> <p>۳. تشویق برای دخیل کردن سایر ریسک قابل پذیرش</p> <p>بخش های خصوصی با توجه به نوع</p>	<p>۱. ابیاد فرصت برای آغاز فرایند دریافت از مصرف کننده در خصوص خدمات عمومی.</p> <p>۲. مناسب برای اجرای پروژه های راهسازی، آبرسانی (غیر داخلی) و دفع زباله.</p>	<p>۱. مانند (DBFO) با این تفاوت که هریشه را استفاده کنندگان پرداخت می کنند.</p> <p>۲. مناسب با توجه به اصل (Polluter Pays Principle) که واحد های آلوده کننده محیط زیست را مسئول پرداخت در ازای آسیب رساندن به محیط می داند و همچنین استفاده از منابع بخش خصوصی و انتقال ریسک طراحی، ساخت و عملیات به این بخش.</p>	Concession

GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC – PRIVATE - PARTNERSHIPS EUROPEAN COMMISSION

ماخذ :

پروژه هایی که در اکثر کشورهای در حال توسعه، برای اجرا از طریق مشارکت فی مایبن بخش های عمومی و خصوصی دارای اولویت بوده و موقعیت مناسبی را دارا هستند، بر اساس ماهیت طرح به شرح ذیل دسته بندی می شوند :

۱. پروژه های حمل و نقل عمومی
۲. پروژه های آبرسانی
۳. پروژه های دفع زباله و بازیافت
۴. پروژه های ساخت مراکز و محصولات بهداشتی

جدول ۳ - الزامات هریک از شرکاء در انواع طرح های (PPP)

الزامات بخش خصوصی	Service Contracts	Management Contracts	Leasing	BOT	DBFO	واگذاری ناکامل (Divestiture)	واگذاری کامل (Full Divestiture)
سود عادلانه	لازم است	لازم است	لازم است	لازم است	لازم است	لازم است	لازم است
پاداش برای کاهش ریسک	-	-	مطلوب است	مطلوب است	لازم است	لازم است	لازم است
ساختار قانونی روشن	-	-	-	لازم است	لازم است	لازم است	لازم است
امکان رشد	-	-	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است
حمایت سیاسی	-	-	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	لازم است	لازم است
ثبات سیاسی	-	-	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است
الزامات بخش دولتی							
افزایش قدرت تامین مالی	-	-	-	بله	بله	مهم است	مهم است
شتاب اجرای پروژه	-	-	-	-	-	مهم است	مهم است
بهبود کیفیت خدمات	بله	بله	بله	بله	بله	بله	بله
افزایش پوشش خدمات قابل ارائه	-	-	-	بله	بله	بله	بله
مزیت اثربخشی	-	-	-	-	-	مهم است	مهم است
سادگی اجرا	-	-	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است
الزامات کمپیون اروپایی							
رسیدن به استانداردهای اروپایی	-	-	-	-	-	مرتبط است	مرتبط است
حداکثر کردن مزایای اجتماعی	-	-	-	-	-	مرتبط است	مرتبط است
شفاقیت رقابت	-	-	-	-	-	مرتبط است	مرتبط است
کنترل عقلایی کمک های دولتی	-	-	-	-	-	لازم است	لازم است
جلوگیری از پرداخت سود بی مورد به بخش خصوصی	-	-	-	-	-	لازم است	لازم است
مزیت اثربخشی	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	مهم است	مهم است
افزایش قدرت تامین مالی بخش خصوصی	-	-	-	-	-	بله	بله

جدول ۳ - الزامات هریک از شرکاء در انواع طرح های (PPP) - ادامه

واگذاری کامل (Divestiture)	واگذاری ناکامل (Divestiture)	DBFO	BOT	Leasing	Management Contracts	Service Contracts	الزامات قرض دهنده
لازم است	لازم است	لازم است	-	-	-	-	تجزیه و تحلیل دقیق مالی
لازم است	لازم است	لازم است	-	-	-	-	فرض کنترل هزینه ها / درآمدها
لازم است	لازم است	لازم است	-	-	-	-	اطمینان از دریافت کمک های مالی دولتی
لازم است	لازم است	لازم است	-	-	-	-	ساختار قانونی روشن
لازم است	لازم است	لازم است	-	-	-	-	قدرت تکنولوژیکی بخش خصوصی
مطلوب است	مطلوب است	مطلوب است	-	-	-	-	ثبات سیاسی

GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC – PRIVATE - PARTNERSHIPS EUROPEAN COMMISSION

ماخذ :

- منظور از عبارت «مطلوب است» یعنی از دیدگاه شریک مشخص شده در جدول، بهتر است آن شرط موجود باشد، ولی اگر شرط امکان پذیر نبود، قرارداد با مشکل مواجه نمی شود.
- منظور از کلمه «بله» یعنی از دیدگاه شریک مشخص شده در جدول، آن شرط در هنگام عقد قرارداد مدنظر است.

پر واضح است که مشارکت کنندگان در طرح های (PPP)، هریک با نیت و هدفی خاص در این پروژه ها فعالیت می کنند، که گاهی ممکن است با یکدیگر در تضاد و تعارض باشند. برای مثال، کسب سود یکی از ریشه ای ترین انگیزه های بخش خصوصی برای درگیر شدن در هر نوع پروژه ای به شمار می رود. در عین حال، یکی از مهم ترین اهداف بخش عمومی، ارائه خدمات با کیفیت به ملت هاست. هرچه کیفیت ارائه خدمات افزایش یابد، هزینه های بخش خصوصی نیز افزایش خواهد یافت و این امر حاشیه سود این بخش را مورد تهدید قرار می دهد.

رسیدن به توافق در خصوص اهداف هر بخش و همچنین به طور شفاف تعریف کردن منافع و عایدات این طرح ها برای هریک از شرکائی مربوطه باعث خواهد شد که این طرح ها با سادگی بیشتری به سوی اهداف خود پیش بروند. جدول شماره (سه) الزاماتی را که برای هریک از طرف های ذینفع طرح های (PPP) می تواند تعیین کننده باشد، متذکر شده است. این جدول راهنمای مناسبی را جهت انطباق اهداف شرکائی حاضر در طرح های (PPP)، به منظور رسیدن به یک طرح یکپارچه و کارآ که منافع تمامی شرکا را تامین می نماید، در اختیار طراحان اینگونه پروژه ها قرار می دهد. چنانچه طرح های مشارکت عمومی - خصوصی با در نظر گرفتن نکات فوق به مرحله اجرا درآید، کسب منافع قابل توجه که در بخش بعد به آنها اشاره می شود، مورد انتظار خواهد بود.

مزایا :

- آنچنانکه کمیسیون اروپا اشاره می کند، اجرای طرح های مشارکت دولتی - خصوصی، دارای مزایای زیر است:
۱. افزایش سرمایه در دسترس جهت اجرای پروژه های عمومی خصوصا زیر ساخت ها : بخش خصوصی جهت اجرای این طرح ها معمولا اقدام و سپس دولت ها سهم خود را به شکل کمک های بخش دولتی در اجرای پروژه ها در اختیار بخش خصوصی قرار می دهد.
 ۲. شتاب بخشیدن به روند اجرای پروژه های مربوط به توسعه زیر ساختها : تامین مالی پروژه های زیر ساختی معمولا برای دولت ها، مخصوصا دولت های کشورهای در حال توسعه با توجه به کمبود منابع مالی در دسترس، با دشواری همراه بوده و به شدت زمان بر است. مشارکت بخش خصوصی معمولا از حجم این مشکلات، تا حد قابل توجهی می کاهد.
 ۳. کاهش قابل توجه هزینه اجرای طرح ها : از آنجایی که دولت ها به بخش خصوصی بابت کاستن در هزینه های اجرای پروژه های مشترک جوایزی اعطاء می کنند، لذا انگیزه کاهش هزینه ها در اجرای پروژه ها که قبلاً توسط بخش دولتی در اجرای این پروژه ها مد نظر نبود، باعث توسعه بهره وری در کل کشور می شود.
 ۴. تخصیص بهینه ریسک اجرای پروژه ها : یکی از مزایای مهم اجرای طرح های (PPP) تخصیص بهینه ریسک به نحوی است که هزینه آن با توجه به توانایی مدیریت هریک از شرکای دولتی و یا خصوصی، به حداقل برسد. در واقع در اینجا هدف هریک از شرکاء این نیست که حداکثر ریسک را به طرف دیگر منتقل نماید، بلکه هدف کاهش ریسک کل پروژه برای کل شرکاء می باشد.
 ۵. افزایش سطح کیفیت خدمات عمومی : در پروژه های (PPP) معمولا فقط زمانی کمک های کامل دولت شامل بخش خصوصی می گردد که خدمات ارائه شده از کیفیت استاندارد مورد توافق برخوردار باشد. در عین حال صرفه مقیاس، نوآوری و مشوق ها و همچنین مجازات هایی که در یک قرارداد (PPP) بین بخش دولتی و خصوصی درج شده، کیفیت کار را تضمین می نماید.
 ۶. امکان کسب درآمد بیشتر توسط بخش خصوصی : با استفاده از ظرفیت های اضافه و همچنین کاهش دارایی های اضافی در پروژه های (PPP)، برای بخش خصوصی این امکان وجود دارد که درآمد بیشتری از این پروژه ها کسب نماید.

۷. امکان استفاده از شیوه های مدیریت متنوع و همچنین مهارت های گوناگون : با انتقال مسئولیت ارائه خدمات بخش عمومی به بخش خصوصی، دولت ها می توانند ضمن انجام نقش قانونگذار، نظارت موثرتری بر کیفیت خدمات ارائه شده بنمایند. در عین حال دولت ها زمان بیشتری را صرف طراحی پروژه های زیر ساختی خواهند نمود.
۸. افزایش ارزش افزوده برای مصرف کنندگان خدمات عمومی در حجم وسیع : ایجاد ارزش افزوده در طرح های (PPP) ناشی از بکار گیری بهینه منابع و ارائه خدمات با در نظر گرفتن استانداردهای مربوطه می باشد.
۹. شناسایی بهتر نیاز ها و تخصیص منابع بهینه : با توجه به اهمیت یافتن موضوع کاهش هزینه اجرای طرح های بخش عمومی، مجریان طرح های (PPP) می کوشند تا خدمات استاندارد را با استفاده صحیح از منابع در دسترس به بخش عمومی ارائه کنند.
- در مجموع، با توجه به مزایای یاد شده در فوق، اجرای طرح های (PPP) در سه محور، منافع بلند مدت ملت ها (خصوصا در کشورهای در حال توسعه)، را تأمین می نماید، که به شرح ذیل قابل اشاره است :
۱. اجرای سریعتر طرح های زیر ساختی که به نوعی رشد و توسعه اقتصادی هر کشوری در گرو اجرای این طرح هاست.
 ۲. اثر بخشی در استفاده از منابع ملی در طرح های (PPP) افزایش می یابد.
 ۳. از دارایی های دولتی در طرح های (PPP) جهت ایجاد ارزش تجاری و بازرگانی استفاده می شود.

چالش ها :

- در عین حال و علی رغم آنچه در بالا ذکر شد، طرح های مشارکت دولتی - خصوصی، با چالش هایی هم در طراحی و هم در اجرا روبرو است که در ذیل به برخی از آنها اشاره می شود:
۱. طراحی اینگونه پروژه ها بسیار پیچیده است. به عبارت دیگر، رسیدن به توافق همه جانبه بین تمامی طرف های ذینفع در این پروژه ها به گونه ای که منافع هریک تا حدود مورد قبول آنها تامین شود، کار کوشش برانگیزی است.
 ۲. مدیریت پروژه های (PPP) معمولا دشوار است. با توجه به اینکه فضای حاکم بر بخش عمومی (دولتی) با فضای حاکم بر بخش خصوصی تفاوت های ساختاری دارد، و بعضی روند اجرای فعالیت ها نیز در دو بخش با هم متفاوت است، مدیریت پروژه های (PPP) که هر دو را در می گیرد، معمولا با دشواری هایی همراه است.
 ۳. اجرای طرح های مشارکت دولتی - خصوصی، با ریسک های خاص مواجه است. این ریسک ها را می توان بر اساس نوع آنها به شرح ذیل طبقه بندی نمود :

۱. ریسک درآمدی (Revenue Risk)

اساسی ترین نوع ریسک های مرتبط با طرح های (PPP)، ریسک درآمدی است که به دو موضوع میزان استفاده از خدمات پروژه و همچنین تعریفه های وضع شده از سوی دولت برای پرداخت در ازای استفاده از خدمات یاد شده، بستگی دارد. برای مثال، پیش بینی مبلغی که مردم حاضرند در ازای استفاده از بزرگ راهها پرداخت کنند، (در حالیکه برای آنان امکان استفاده هم زمان از مسیر های معمولی هم وجود دارد)، چندان آسان نیست.

۲. ریسک مربوط به انتخاب شریک (Choice of Private Sector Partner)

شریک شدن با بخش خصوصی در حالیکه واحد های مجری در این بخش (از لحاظ عملکرد)، چندان شناخته شده نیستند، می تواند این نوع ریسک را ایجاد نماید. بزرگترین نگرانی دولت در این پروژه ها این است که ارائه کمک های دولتی به واحد خاصی در بخش خصوصی، ممکن است نوعی دخالت دولت در بازار آزاد تلقی شده و عدالت را در این بازار مخدوش سازد.

۳. ریسک مربوط به مرحله ساخت (Construction Risk)

این ریسک در اثر بروز اشتباه در مرحله امکان سنجی طرح جهت پیش بینی هزینه های ساخت، و یا حتی در اثر شناسایی مشکلات غیر قابل پیش بینی زمین شناسی، بوجود می آید و حتی می تواند اجرای پروژه را زیر سوال ببرد. در ضمن عواملی همچون تورم، تحریم و بروز مشکلات سیاسی و یا هر عاملی که سبب بروز تأخیر در مرحله ساخت شود، نیز این ریسک را افزایش می دهد.

۴. ریسک مربوط به نرخ ارز (Foreign Exchanger Risk)

ایجاد بدھی برای بخش خصوصی به هنگام مشارکت در طرح های (PPP) یکی از بدیهی ترین رخداد هاست و وقتی این بدھی در اثر قرض پول از منابع خارجی ایجاد شده باشد، تغییرات نرخ ارز می تواند حتی امکان پذیری و اعتبار انجام یک پروژه را زیر سوال ببرد. این ریسک خصوصا وقتی پول داخلی کشور، پول ضعیف (weak currency) باشد، بیشتر تشديد می گردد.

۵. ریسک مربوط به قوانین (Regulatory Risk)

گاهی اوقات دولت ها به آنچه که در ارتباط با بخش خصوصی در طرح های (PPP) متعهد می شوند، عمل نمی کنند، و این موضوع بیشتر زمانی رخ می دهد که عاملی سیاسی تصمیم گیری را در دولت تحت تاثیر خود قرار می دهد. برای مثال، چنانچه دولت به هر علت (مثلا، برای جلب نظر مثبت مردم) میزان پرداخت برای استفاده از بزرگ راهها را قانونا کاهش دهد، سرمایه گذار (بخش خصوصی) طرح، با زیانی عده مواجه می شود.

۳.۶. ریسک سیاسی (Political Risk)

در زمان سرمایه گذاری معمولاً یکی از عواملی که مد نظر سرمایه گذاران می باشد، ثبات سیاسی است. هر نوع بی ثباتی سیاسی باعث افزایش هزینه سرمایه شده و اجرای پروژه را با مشکل مواجه می سازد.

۳.۷. ریسک محیطی (Environmental Risk)

پروژه های (PPP) معمولاً برای توسعه زیر ساخت های کشور طراحی و اجرا می شود. باید مذکور شد که این پروژه ها با توجه به بعد وسیع اجرا، ممکن است با مخالفت گروه ها و یا سازمانهای حفاظت از محیط زیست روبرو شود. برای مثال، چنانچه ساخت یک بزرگ راه باعث قطع تعداد زیادی از درختان در یک منطقه خاص شود، ممکن است چنین ریسکی به طور جدی مانع اجرای طرح گردد.

۳.۸. ریسک اشکالات پنهان (Latent Defect Risk)

ممکن است، دولت از سرمایه گذار و یا شریک بخش خصوصی بخواهد، بعنوان بخشی از کمک های مالی طرح (PPP) برای ساخت تاسیساتی جدید، تمام و یا قسمتی از تاسیسات قدیمی و مستعمل را پیذیرد. در این صورت، چنانچه به هر علت (از جمله وجود اشکالات و عیوب پنهان در تاسیسات قدیمی)، ارزش این تاسیسات کمتر از میزان کمک های مالی (جایگزین شده بجای تاسیسات قدیمی) توسط دولت باشد، هزینه های پروژه با افزایش مواجه می شود.

۳.۹. ریسک پذیرش عمومی (Public Acceptance Risk)

گاهی اوقات ساخت یک پروژه زیر بنایی به هر دلیل، با مخالفت گروه ها و یا افرادی در جامعه مواجه می شود. و یا حتی قیمت های اعلام شده برای ارائه خدمات پروژه به مردم باعث خشم آنان می گردد. برای مثال، ساخت یک مجموعه تولید کننده محصولات پتروشیمی که باعث آلودگی هوای محیط می شود، می تواند با ریسک پذیرش عمومی مواجه گردد.

۳.۱۰. ریسک پویایی (Sustainability Risk)

باید دانست که هدف بخش عمومی از انجام طرح های (PPP) معمولاً کسب رضایت مردم و جلب آرای موافق آنهاست. از سوی دیگر، مردم از همین طریق با توجه به اینکه رای آنها برای دولت ها اهمیت دارد، کیفیت خدمات ارائه شده را کنترل می کنند. ورود بخش خصوصی به این حوزه می تواند این کنترل را با مشکل مواجه سازد.

۳.۱۱. حمایتگرایی پنهان (Hidden Protectionism)

گاهی اوقات که شرکت های خارجی بعنوان بخش خصوصی با دولت در یک طرح (PPP) مشارکت می کنند، ممکن است به این علت که به دنبال کسب منافع خود هستند، با فشارهای سیاسی در کشور میزبان روبرو شوند، که این مسئله به خودی خود می تواند انجام پروژه را به شدت با موانع جدی روبرو کند.

راهکارها :

آنچه در کشورهای اروپایی، در خصوص اجرای موفق طرح های مشارکت دولتی – خصوصی، بسیار با اهمیت جلوه می کند، تاکید بر این حقیقت است، که تمامی مشارکت کنندگان در این طرح ها می باید بر اساس مجموعه ای از تعهدات و فهم دقیق کلیه مراحل اجرایی اینگونه طرح ها، اقدام به شرکت در پروژه های (PPP) نمایند. به دیگر سخن، مشارکت کنندگان در این پروژه ها باید با تمامی روش های اجرایی طرح ها به طور کامل آشنایی داشته باشند، و بتوانند با انتخاب بهترین و مناسب ترین راهکارها با بخش عمومی در اجرای پروژه ها همکاری کنند. راهکارهای ارائه شده در این بخش مجموعه ای از پیشنهادات اجرایی است که در اختیار مشارکت کنندگان قرار می گیرد تا به هنگام طراحی یک برنامه مشارکت دولتی – خصوصی، و یا دریافت یک کمک دولتی جهت اجرای یک طرح خدمات عمومی، از آنها بهره مند شوند. باید توجه داشت، که در این قسمت سعی بر ارائه یک متودولوژی کامل به منظور دفاع از یک سیاست جاری و یا یک سیاست آتی نیست. این نکات، حاوی توصیه هایی است که باعث شناسایی و توسعه مفاهیمی کلیدی می گردد که این مفاهیم به نوبه خود به اجرای موفق و موثر طرح های مشارکت دولتی – خصوصی، کمک قابل توجهی می نماید. بر این اساس و با توجه به آنچه در فوق مورد بررسی قرار گرفت، چهار عامل کلیدی و موثر در اجرای موفق طرح های مشارکت دولتی – خصوصی، به شرح زیر قابل ذکر می باشد:

۱. حصول اطمینان از دسترسی آزادانه به بازار و امکان رقابت عادلانه و بدون تبعیض در بستر اقتصادی جامعه
۲. حفاظت از منافع اقشار جامعه و حداکثر نمودن ارزش افزوده طرح های مشارکت دولتی – خصوصی،
۳. تعریف سطح بهینه کمک های دولتی هم به منظور شناسایی پروژه های ضروری و بادوام و هم به جهت جلوگیری از امکان سوء استفاده از اموال دولتی برای کسب سود های بادآورده
۴. ارزیابی موثرترین نوع مشارکت با توجه به نوع پروژه مورد نظر

کمیسیون اروپا برای انجام موفق طرح های مشارکت دولتی – خصوصی، راهکارهایی را مورد بحث و بررسی قرار داده است، که در ذیل به آنها اشاره می شود :

۱. این پروژه ها زمانی باید انجام شوند که احتمال یکی شدن و همسویی منافع مجری و صاحب طرح در حد بالایی وجود داشته باشد. در این حالت شناسایی مشارکت کنندگان (با توجه به نوع پروژه های نیازمند به مشارکت) از اولویت بسیار بالایی برخوردار خواهد بود.
۲. این پروژه ها زمانی باید انجام شوند که منافع حاصل از اجرای آنها از قبل به طور شفاف مشخص شده باشد.
۳. این پروژه ها باید زمانی اجرا شوند که در حد امکان عوامل تاثیر گذار بر روند اجرای آنها از قبل شناسایی و راه حل رفع موانع احتمالی برای آنها طراحی شده باشد.
۴. تمامی شرکاء (چه بخش دولتی و چه بخش خصوصی) باید به نحو موثر و فعالانه در جهت اجرای موفق پروژه تلاش و با یکدیگر همکاری کنند.
۵. اهداف باید برای تمامی شرکاء (چه بخش دولتی و چه بخش خصوصی) به طور شفاف مشخص باشد. در ضمن نقش هریک از شرکا در رسیدن طرح به نتایج آن باید به دقیق تعریف شده باشد.
۶. باید ریسک های مربوط به پروژه به نحوی به هریک از ذینفع های پروژه تخصیص داده شود که در مجموع (ریسک پروژه) به حداقل کاهش یابد.
۷. باید کیفیت اجرای طرح و همچنین عملکرد بخش های عمومی و خصوصی با طراحی سیستمی خاص اندازه گیری و انحرافات تصحیح شود.

بخش خصوصی داخلی و مشارکت در طرح های نفت و گاز :

با عنایت به مطالبی که مقاله حاضر در خصوص طرح های مشارکت عمومی – خصوصی مورد اشاره قرار داده است، به روشنی، می توان ادعا نمود که دولت ها در کشورهای پیشرفته سعی کرده اند، با تشویق بخش خصوصی به مشارکت در پروژه های زیر بنایی از طریق جذب توان و سرمایه های این بخش، روند توسعه همه جانبه را شتاب بخشدند. چنین اقدامی به منظور توسعه صنایع نفت و گاز کشور ایران، عمدتاً با همکاری شرکتهای خارجی در گذشته صورت پذیرفته است. باید به این نکته توجه داشت که پروژه های صنایع نفت و گاز برای کشور جنبه زیر بنایی داشته و از اهمیت بسیار بالایی در اقتصاد کشورهای صادر کننده نفت برخوردار است.

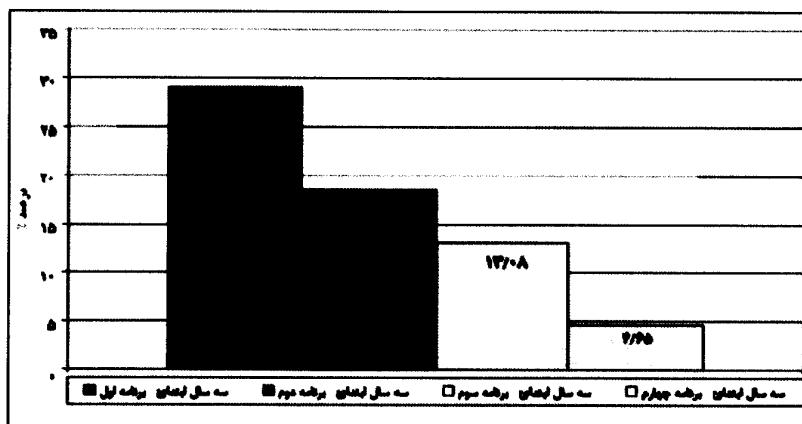
در واقع، در سالهای گذشته جهت اجرای طرح های بزرگ و پر اهمیت نفت و گاز، که برای اقتصاد کشور جنبه حیاتی داشته، طرح های سرمایه گذاری مشابه پروژه های (PPP) تحت عنوانی از قبیل بای بک (Buy Back) به مرحله اجرا در آمده و به نتیجه مناسب نیز رسیده است. لیکن این طرح ها عموماً با مشارکت بخش خصوصی کشورهای خارجی و

شرکت ملی نفت ایران (بعنوان نماینده بخش دولتی) به مرحله بهره برداری رسیده و مشارکت بخش خصوصی داخلی در این طرح ها چندان قابل توجه نبوده است. دلایل عدم مشارکت بخش خصوصی در پروژه های نفت و گاز را می توان از جنبه های مختلف مورد مطالعه قرار داد. بخش مهمی از این عوامل به ماهیت پروژه های صنایع نفت و گاز باز می گردد که ذاتاً پروژه هایی گرانقیمت، و همراه با پیچیدگی های خاص تکنولوژیکی و فنی است. در واقع به نظر می رسد، چنانچه توان بخش خصوصی داخلی در ابعاد مالی، تکنولوژیکی، و نیروی انسانی ماهر تا حد مناسبی تقویت گردد، امکان مشارکت این بخش جهت اجرای پروژه های (PPP) فراهم شده و بدینسان حرکت کشور در مسیر رشد و توسعه اقتصادی به نحو قابل توجهی تسهیل خواهد شد. در این قسمت، به طور مختصر موانع بخش خصوصی برای مشارکت در طرح های نفت و گاز به شرح زیر مورد بررسی قرار گرفته است :

• الف - توان مالی :

- در سال های اخیر یکی از مهمترین معضلات کشور جذب سرمایه برای اجرای طرح های زیر بنایی، از جمله طرح های نفت و گاز بوده که علی رغم اهمیت بسیار این بخش ها در اقتصاد کشور، همچنان به قوت خود باقی است. طبق آمار ارائه شده در بخش مطالعات اقتصادی مجلس شورای اسلامی در بهمن ۱۳۸۷، میانگین رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی در سه سال نخست برنامه های توسعه به شرح ذیل بوده است:

مقایسه میانگین رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی
در سه سال نخست برنامه های توسعه



- بررسی میزان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، از نظر ترکیب تشکیل سرمایه در دو بخش دولتی و خصوصی حاکی از آن است که روند متوسط سهم بخش خصوصی در سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ روندی افزایشی بوده،

به طوری که سهم بخش خصوصی از کل سرمایه گذاری از ۴/۵۵ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۷۰/۲۴ درصد در سال ۱۳۸۴ رسیده است.

- بررسی نسبت سرمایه گذاری به تولید ناخالص داخلی کشور در سال‌های ۱۳۳۸-۱۳۸۶ به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ نشان می‌دهد که در دهه‌های گذشته این نسبت هیچ‌گاه از ۲۰ درصد تنزل پیدا نکرده و به طور متوسط در دوره مذکور، ۳۱/۶۸ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور به سرمایه گذاری اختصاص یافته است. مقایسه این ارقام نشان می‌دهد که ایران نه تنها در مقایسه با کشورهای OECD، بلکه حتی نسبت به کشورهای موفق آسیای جنوب شرقی نیز نسبت بیشتری از تولید ناخالص داخلی خود را سرمایه گذاری کرده است و این در حالی است که این میزان سرمایه گذاری، نسبت به سایر کشورها نرخ رشد اقتصادی اندکی را برای کشور به ارمغان آورده، که این امر از عدم بهره‌وری و کارآبی پایین سرمایه گذاری در کشور حکایت می‌کند.^۷ علاوه بر این حجم سرمایه گذاری خارجی در صنعت نفت ایران روند نزولی داشته و با ۶۴ درصد کاهش از ۴/۲ میلیارد دلار در سال ۸۴ به ۱/۵ میلیارد دلار در سال ۸۷ رسیده، که این کاهش سرمایه گذاری در پی خروج شرکت‌های بزرگ نفتی جهان از ایران رخ داده است.^۸

• ب - نیروی انسانی ماهر و متخصص :

یکی از ویژگی‌های مهم بخش خصوصی کارآمد و مولد میزان توجه به تخصص و سطح سواد است که می‌تواند این بخش را بعنوان پرچمدار توسعه پایدار مطرح نماید. آنچه که بخش خصوصی باثبتات چین را از بخش خصوصی پرنسپال هند ممتاز می‌کند میزان توجه چینی‌ها به آموزش، بالاخص آموزش پایه است. با این اوصاف دولت باستی تمام توجه خود را در اجرای سیاست‌های توسعه اقتصادی به توانمند سازی بخش خصوصی بر مبنای افزایش سطح دانش در این بخش متمرکز کند. بنابر گزارش اداره آمار کشور در حال حاضر نزدیک به ۰ امیلیون شاغل در بخش خصوصی فعالیت می‌کنند که از این میزان تنها ۲۰۰ هزار نفر دارای تحصیلات دانشگاهی هستند و نزدیک به ۳ امیلیون نفر آنها کاملاً بی‌سواد هستند. همچنین در این میان ۵۰۰ هزار مدیر و کارفرمای خصوصی وجود دارد، که تنها ۳۸ هزار نفر آنها تحصیلات دانشگاهی دارند و بیش از یک پنجم آنها

^۷ سایت مجلس شورای اسلامی "بررسی روند سرمایه گذاری بخش خصوصی در رشد اقتصاد ایران"، دفتر مطالعات اقتصادی مجلس شورای اسلامی، پیاپی ۸۷

^۸ روزنامه سرمایه - شماره ۱۱۳۳، ۱۵ مهر، ۱۳۸۸

کاملاً بی‌سواندند. در ادامه یک مطالعه رسمی در سازمان مدیریت نشان می‌دهد که بخش خصوصی ایران فاقد توان لازم برای جذب افراد با تحصیلات دانشگاهی است بطوریکه از ۱/۵ میلیون نفر نیروی دانش آموخته در یک سال تنها ۲۰۰ هزار (یعنی در حدود یک هفتم) توانسته اند در بخش خصوصی بکار مشغول شوند.^۹

• ج - تکنولوژی پیشرفته و به روز :

قطر، بحرین، کویت، ترکیه، عربستان سعودی و اوکراین شش کشور برتر منطقه از نظر دارا بودن شاخص دستیابی به فن آوری اطلاعات و ارتباطات هستند. در این بین، کشور ایران رتبه ۱۱ کشورهای منطقه و رتبه ۶۹ جهانی را از بعد شاخص مذبور داراست. میانگین جهانی شاخص دستیابی به فناوری اطلاعات و ارتباطات جهانی را ۱۶۱/۴۲ و میانگین همین شاخص در سطح کشورهای منطقه ۹۳/۷۱ است که ایران با دارا بودن عدد شاخص ۸۹/۷۴ دارای یک شکاف ۴ واحدی با میانگین شاخص مذبور در کشورهای منطقه است.^{۱۰} در این خصوص راهکاری که اخیراً کشورهای نفتی منطقه از جمله عراق بدان روی آوردۀ اند، جذب سرمایه‌های خارجی شرکتهای بزرگ نفتی بین‌المللی و به تبع آن استفاده و بهره برداری از تکنولوژی‌های نوین و پیشرفته آنها می‌باشد.

نتیجه گیری :

مقاله حاضر، براساس تعاریف کمیسیون اروپا، به طور اجمالی به معرفی انواع طرح‌های (PPP) پرداخته، و مزايا و چالش‌های بکارگیری هریک از این طرح‌ها را به تصویر کشیده است. چنانچه بانک جهانی^{۱۱} نیز بر این موضوع تأکید می‌ورزد: "طرح‌های مشارکتی عمومی - خصوصی فرصت قابل توجهی را در اختیار کشورهای در حال توسعه قرار می‌دهد، تا منابع لازم را جهت نیل به مقصد توسعه اقتصادی پایدار فراهم نمایند." با توجه به آنچه در خصوص اجرای طرح‌های (PPP) و توان بخش خصوصی داخل کشور جهت مشارکت در طرح‌های صنایع نفت و گاز به آن پرداخته شد، به نظر می‌رسد، با توانمند سازی بخش خصوصی، اجرای طرح‌های (PPP) مزايا قابل توجهی را برای اقتصاد کشور به ارمغان خواهد آورد.

^۹ سایت جهان نیوز، "دانایی محوری در اقتصاد ایران"، ۱۹ فروردین ۱۳۸۸

^{۱۰} World Information Society Report (۲۰۰۷), p ۱۲۷

^{۱۱} FINANCING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT ۲۰۰۲ The International Bank for Reconstruction and Development/THE WORLD BANK, ۱۸۱۸ H Street, NW Washington, DC ۲۰۴۳۴

در واقع، عدم سابقه اجرایی موثر و تجربه کاری در سطوح بالای تکنولوژیکی، و همچنین کمبود منابع مالی، این امکان را که بخش خصوصی داخلی بتواند در کوتاه مدت، در حجم های بالا به امر سرمایه گذاری و مشارکت در طرح های نفت و گاز کشور مبادرت ورزد، با موانعی جدی مواجه می سازد . علاوه بر توانمند سازی نیروی انسانی جهت تشکیل پیمانکاران بزرگ، شفاف سازی قواعد و قوانین و همچنین ثبات رویه های اجرایی، می تواند کمک موثری در اجرای موفق طرح های (PPP) در صنایع نفت و گاز کشور محسوب شود.

منابع انگلیسی :

۱. GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC – PRIVATE - PARTNERSHIPS, EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY, ۲۰۰۳
۲. World Information Society Report (۲۰۰۷), p۱۲۷
۳. FINANCING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT ۲۰۰۲ The International Bank for Reconstruction and Development/THE WORLD BANK, ۱۸۱۸ H Street, NW Washington, DC ۲۰۴۳۳

منابع فارسی :

۱. سایت مجلس شورای اسلامی بررسی روند سرمایه گذاری بخش خصوصی در رشد اقتصاد ایران، دفتر مطالعات اقتصادی مجلس شورای اسلامی، بهمن ۸۷
۲. روزنامه سرمایه - شماره ۱۱۳۳، ۱۵ مهر، ۱۳۸۸
۳. سایت جهان نیوز، دانایی محوری در اقتصاد ایران، ۱۹ فروردین ۱۳۸۸