

تأمین مالی بخش حمل و نقل  
موانع قانونی و نهادی تأمین مالی از طریق مشارکت  
بخش عمومی – خصوصی (PPP)

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۵۵۰۱  
شهریورماه ۱۳۹۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. مبانی نظری استفاده از مشارکت بخش عمومی - خصوصی
۶	۱-۱. مزیت‌های استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی
۷	۱-۲. معایب استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی
۸	۱-۳. موانع و مشکلات پیش روی مشارکت عمومی - خصوصی
۱۱	۲. مروری بر وضعیت کلی تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی (PPP) در بخش حمل‌ونقل در جهان و ایران
۱۶	۳. تجربه کشورهای موفق و منتخب در تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در بخش حمل‌ونقل و الگوبرداری از آنها برای بخش حمل‌ونقل ایران
۱۶	۳-۱. هند
۱۸	۳-۲. استرالیا
۱۹	۳-۳. ترکیه
۲۳	۴. چالش‌ها و موانع قانونی و نهادی مترتب بر انگیزش و رشد تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در بخش حمل‌ونقل ایران
۲۳	۴-۱. محدودیت‌های تأمین مالی به‌خصوص از طریق بازار سرمایه
۲۷	۴-۲. ضعف در قوانین و مقررات موجود
۲۸	۴-۳. ضعف‌های موجود در بخش عمومی
۳۰	۴-۴. فرسودگی و بهره‌وری پایین تجهیزات و ناوگان حمل‌ونقل
۳۰	۴-۵. بی‌ثباتی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از مؤلفه‌های تورم، رکود و بیکاری
۳۱	۴-۶. ناتوانی بخش خصوصی
۳۱	۴-۷. عدم تعامل بین بخش دولتی و خصوصی
۳۲	۴-۸. عدم حضور سرمایه‌گذار خارجی در صنعت حمل‌ونقل ایران
۳۵	۴-۹. آسیب‌های موجود در نظام مطالعه فنی و اقتصادی طرح‌های مشارکتی
۳۵	جمع‌بندی و پیشنهادها
۳۹	منابع و مأخذ



## تأمین مالی بخش حمل و نقل موانع قانونی و نهادی تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی (PPP)

### چکیده

تأمین مالی از طریق جذب سرمایه‌گذاری با رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) طی دهه‌های اخیر، نقش بسزایی در توسعه زیرساخت‌ها با استفاده از ظرفیت بخش خصوصی مهیا نموده است. علاوه بر این به دلیل کمبود منابع مالی دولت، نقش اساسی این تأمین مالی در توسعه حمل و نقل در کشورهای در حال توسعه غیرقابل انکار است. بخش حمل و نقل ایران نیز به عنوان یکی از بخش‌های زیربنایی برای توسعه اقتصادی، به دلیل کمبود منابع مالی دولت، نیازمند استفاده از مشارکت عمومی و خصوصی است. بدین منظور در این گزارش، ضمن بررسی ادبیات نظری و مطالعات تجربی موانع جذب مشارکت عمومی - خصوصی و بررسی تجربه کشورهای موفق در زمینه جذب مشارکت عمومی - خصوصی، موانع محوری جذب مشارکت عمومی - خصوصی در ابعاد کلان، زیرساختی، نهادی و قانونی در ایران استخراج می‌گردد. نتایج مهم حاکی از آن است که شقوق مختلف قراردادهای متنوع مشارکت عمومی و خصوصی در قالب قوانین و مقررات موجود در کشور از پوشش کافی برخوردار نیست. توأمان پیشرفت ابزارها و نهادها و بازارهای پولی و مالی در شرایط کنونی، نیاز به جایگزینی قراردادهای مشارکت موجود با قوانین مشارکت با جامعیت بیشتری است. با توجه به ضرورت اتخاذ رویکرد مشارکت بخش عمومی - خصوصی در سرمایه‌گذاری در پروژه‌های حمل و نقل، فراهم نمودن شرایط لازم برای افزایش مشارکت به ویژه در سطح بازار سرمایه و نهادهای مالی (مانند ورود شرکت‌های پیمانکاری به بورس، تأمین مالی از طریق شرکت‌های تأمین سرمایه و صندوق‌های پروژه زیرساخت) که می‌تواند نقش بسزایی در حمایت از بخش خصوصی داشته باشد، ضروری است. از سوی دیگر نظر به اینکه ساختار این نوع مشارکت وابسته به مجموعه نهادهای اقتصادی و اجتماعی و کیفیت مداخله دولت و بخش خصوصی در اقتصاد است ضروری است تا براساس ساختار نهادی کشور و در چارچوب قوانین بالادستی، برنامه‌ریزی منسجمی در جهت بسترسازی افزایش PPP صورت پذیرد.

## مقدمه

امروزه حمل‌ونقل یکی از اجزای مهم اقتصاد ملی محسوب می‌گردد. این بخش دربرگیرنده فعالیت‌هایی است که به شکل گسترده در تمامی زمینه‌های تولید، توزیع و مصرف کالا و خدمات جریان داشته و در مجموعه فعالیت‌های اقتصادی، نقش غیرقابل انکاری بر عهده دارد. بخش حمل‌ونقل به‌عنوان یکی از زیربنایی‌ترین بخش‌های اقتصاد هر جامعه‌ای به شمار می‌آید و پیوسته در مواجهه با سایر بخش‌های اقتصاد، نه تنها باعث تغییرات کمی و کیفی آنها شده، بلکه خود نیز تحت تأثیر مستقیم این تحولات قرار گرفته است. به بیان دیگر، حمل‌ونقل به‌عنوان یکی از بخش‌های اقتصادی به تولید خدمت نموده و به‌طور مستقیم در رشد اقتصادی نقش اساسی دارد، همچنین بر توسعه دیگر بخش‌های اقتصادی هم تأثیر می‌گذارد.

مقایسه نیازهای سرمایه‌گذاری اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ با اعتبارات عمومی و منابع داخلی محقق شده در سال‌های اخیر، تردیدی برجا نمی‌گذارد که صرف اتکا بر منابع بودجه‌ای و داخلی در پاسخ به حجم نیازهای مذکور مکفی نبوده و ناگزیر بایستی به فکر تأمین مالی از منابع دیگر از جمله بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی بود. چرا که مهمترین عوارض اتکای صرف طرح‌های ملی حمل‌ونقل به منابع بودجه‌ای دولت (بودجه عمرانی دولت)، ناپایداری این نوع سرمایه‌گذاری است. از دیگر معایب، شیوه سنتی دولتی شدن طرح‌های حمل‌ونقل، طولانی شدن پروژه‌ها، عدم شفافیت در قراردادهای، کیفیت پایین پروژه‌ها و هزینه تمام‌شده بالاست.

واقع امر مشارکت‌های عمومی - خصوصی<sup>۱</sup> به دلایل مختلفی چون تأمین خدمات با نااطمینانی کمتر، استفاده از فناوری‌های برتر و دانش‌بنیان در پروژه‌ها، رسیدن به اهداف مورد نظر طرفین قرارداد، بهره‌مندی از قراردادهای بلندمدت و تخصیص مناسب ریسک، بر روش‌های سنتی تأمین عمومی خدمات برتری دارد (Lawther, Wendell C, 2005). استفاده از این مشارکت‌ها به دولت این امکان را می‌دهد که با کاستن بار مالی تأمین عمومی خدمات به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در حوزه‌های مهمتر بپردازد و از توان مدیریت ریسک و نوآوری بخش خصوصی بهره‌مند شود. مشارکت مذکور با سازوکار تخصیص بهینه ریسک، ضمن فراهم‌آوری سازوکاری مناسب برای تأمین کالای عمومی، می‌تواند جایگزین راهکارهای سنتی تولید و ارائه خدمات عمومی در ایران شود.

همچنین جایگاه مشارکت و حمایت از بخش خصوصی در حوزه حمل‌ونقل از منظر اسناد بالادستی و قوانین مربوطه عبارتند از: بند «۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی (حضور بخش خصوصی در اقتصاد)، بند «۲» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مبنی بر مجاز شمردن سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در بخش‌های مختلف

۱. Public-private partnership (PPP)



حمل و نقل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی و بند «۴» سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل و نقل مبنی بر فراهم کردن زمینه جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و جلب مشارکت مردم و گسترش پوشش بیمه در همه فعالیت‌های این بخش و چارچوب‌های قانونی استفاده از این نوع مشارکت حمل و نقل در کشور در ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید مبنی بر استفاده از توان بخش خصوصی در راستای ارتقای بهره‌وری در کلیه بخش‌های اقتصادی، ماده (۱) قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی مبنی بر توسعه و حمایت از شرکت‌های حمل و نقل ریلی خصوصی و مواد (۱۴۶) و (۱۶۳) قانون برنامه پنجم توسعه وجود دارد که می‌توان به استفاده از مشارکت بخش خصوصی در قالب روش‌هایی نظیر ساخت - بهره‌برداری - انتقال<sup>۱</sup> (BOT) در برخی حوزه‌ها اشاره نمود. در این میان استفاده از مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی حمل و نقل در ایران با محدودیت‌ها و موانع زیادی روبه‌رو است که باید شناسایی شوند و برنامه‌ریزی لازم برای رفع آنها صورت گیرد. بر همین اساس در این گزارش ابتدا مبانی نظری مشارکت بخش خصوصی - عمومی مورد بررسی قرار گرفته و سپس براساس ادبیات موضوع و مطالعات صورت گرفته، موانع اصلی و محوری مشارکت بخش خصوصی - عمومی استخراج می‌شود و در ادامه مروری بر وضعیت کلی تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در بخش حمل و نقل در اقتصاد جهان و ایران انجام می‌گیرد و در بخش سوم گزارش به بررسی تجربه کشورهای موفق و منتخب در تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی (PPP) در بخش حمل و نقل به منظور الگوبرداری از آنها برای ارائه پیشنهادهای سیاستی بخش حمل و نقل ایران پرداخته می‌شود. در بخش چهارم براساس موانع شناخته شده برای فعالیت بخش عمومی و خصوصی در مطالعات نظری و جایگاه مشارکت عمومی - خصوصی در بخش حمل و نقل ایران و جهان و همچنین اطلاعات دریافتی از وزارت راه و شهرسازی و نظرات صاحب‌نظران و نتیجه مطالعات تجربی انجام شده در ایران، موانع قانونی و نهادی مترتب بر انگیزش و تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در بخش حمل و نقل ایران استخراج می‌گردد و در پایان، جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی برای بهبود مشارکت بخش عمومی - خصوصی برای تأمین مالی پروژه‌های حمل و نقل ارائه می‌گردد.

#### ۱. مبانی نظری استفاده از مشارکت بخش عمومی - خصوصی

مشارکت بخش خصوصی - عمومی یک توافق بین بخش‌های عمومی - خصوصی است که طبق آن مجری بخش خصوصی خدماتی را که به‌طور سنتی توسط نهادهای دولتی ارائه یا تأمین مالی می‌شده‌اند، ارائه می‌دهد. هدف نهایی مشارکت بخش عمومی - خصوصی آن است که در مقایسه با شیوه‌های سنتی تأمین

و تدارک، ارزش بیشتری برای پول ایجاد کند. به‌طور کلی می‌توان گفت که مشارکت بخش عمومی - خصوصی، موجب بهبود در ایجاد ارزش می‌شود اگر محصولات به‌دست آمده دارای مزایای زیر باشند (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱):

- هزینه دوره عمر پروژه را کاهش دهند.
- ریسک‌ها به نحو موثرتری تخصیص یابند.
- کیفیت ارائه خدمات بهبود یابد.
- درآمدهای بیشتری حاصل شود.

از دیدگاه نظری، دلیل اصلی پذیرش و مشارکت بخش عمومی - خصوصی امکان برخورداری از ویژگی‌های کیفی مدیریت و کارآیی بخش خصوصی است. مشارکت بخش عمومی - خصوصی با ایجاد قراردادهای پیچیده با مجری بخش خصوصی حاصل می‌شود که در آن بخش عمومی به‌عنوان کارفرما<sup>۱</sup> و مجری خصوصی به‌عنوان کنشگر (مجری)<sup>۲</sup> عمل می‌کند. در این رابطه بین کارفرما و مجری، پیچیده‌ترین موضوع، تعریف و تعیین دقیق وظایف مربوط به کار مجری، اندازه‌گیری اقدامات صورت گرفته توسط وی و نیز حدود کنترل و نظارت کارفرما بر عملیات و اقدامات عامل در کل دوره، ارتباطات قراردادی می‌باشد. در مشارکت‌های بخش عمومی - خصوصی، اصل اساسی در چگونگی تخصیص ریسک بین دو طرف نهفته است. این مشارکت‌ها در صورت طراحی، ریسک‌ها را به طرفی واگذار می‌کنند که به بهترین صورت ریسک را کنترل می‌کند یا می‌تواند آن را تحمل کند. در ادبیات مشارکت عمومی - خصوصی، مسئله ریسک و شیوه تخصیص آن بین بخش عمومی و خصوصی بسیار حائز اهمیت است، به‌طوری که می‌توان قراردادهای مختلف را بر حسب میزان ریسک و شیوه تخصیص آن بین طرفین دسته‌بندی نمود. یکی از ضرورت‌های موفقیت مشارکت، تخصیص ریسک به بخشی است که توانایی بهتری در مدیریت دارد (Shan & et al, 2010). در این میان با شناسایی موانع و مشکلاتی که بیشترین تأثیر را در مسئله ریسک دارند می‌توان به تخصیص بهینه آن کمک کرده و سرعت مشارکت را بالا برد.

عامل مؤثر دیگری که برای بخش خصوصی اهمیت زیادی دارد و بر مشارکت تأثیر می‌گذارد، وجود بازدهی سرمایه‌گذاری است. معیار «بازدهی سرمایه» به‌عنوان عاملی مؤثر، مشوق بخش خصوصی برای افزایش مشارکت در این نوع قراردادها است، به‌گونه‌ای که یکی از ملاک‌های تصمیم‌گیری شرکت‌های خصوصی برای سرمایه‌گذاری، ارزش فعلی تنزیل شده<sup>۳</sup> می‌باشد، که هر چه این ارزش بالاتر باشد، این

۱. Principal

۲. Agent

۳. Net Present Value (NPV)



طرح می‌تواند در اولویت مشارکت قرار گیرد (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱).

مشارکت‌های بخش عمومی - خصوصی عموماً به‌منظور ارائه انواع خدمات و امور زیربنایی چون حمل‌ونقل و انرژی و ... به‌کار گرفته می‌شوند. این نوع مشارکت‌ها معمولاً به شکل موافقتنامه بلندمدت (به‌عنوان نمونه ۳۰ ساله) بین مؤسسات بخش عمومی و خصوصی است. حائز اهمیت است که در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی بایستی الزامات شفافیت، رفتار یکسان، به رسمیت شناختن دوجانبه و متناسب بودن ریسک رعایت شود (خرمی، ۱۳۸۹). پذیرش انواع مشارکت‌های بخش عمومی - خصوصی در اشکال پیچیده و پراکنده منجر به شکل‌گیری و توسعه تعداد معتناهایی از انواع ترتیبات قراردادی شده است که طبقه‌بندی فراگیر را دشوار می‌سازد. با وجود این سعی بر آن شده است که انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی براساس خدمات مورد ارائه در قالب جداول ۱، ۲ و ۳ مورد مقایسه قرار گیرد.

#### جدول ۱. مقایسه انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی، مقایسه مسئولیت

##### شریک خصوصی در انواع مدل مشارکت

مسئولیت شریک خصوصی				مدل مشارکت
نگهداری	بهره‌برداری	ساخت	طراحی	
		*	*	طراحی، مناقصه، ساخت <sup>(۱)</sup> (DBB)
		*	*	قرارداد خصوصی خرید خدمت <sup>(۲)</sup> (PCFS)
		*	*	طراحی، ساخت <sup>(۳)</sup> (DB)
*	*	*	*	ساخت، بهره‌برداری، انتقال <sup>(۴)</sup> (BOT) یا طراحی، ساخت، بهره‌برداری، نگهداری <sup>(۵)</sup> (DBOM)
*	*	*	*	طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری <sup>(۶)</sup> (DBFO)
*	*	*	*	ساخت، مالکیت، بهره‌برداری <sup>(۷)</sup> (BOO)

Source: Yusuf, Wallace and Hackbart.

- (1). design-bid-build
- (2). private contract fee services
- (3). Design build
- (4). build operate transfer
- (5). Design Build Operate Maintain
- (6). Design build Finance operate
- (7). Build Own Operate

جدول ۲. مقایسه انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی، مقایسه

مسئولیت شریک دولتی در انواع مدل مشارکت

مسئولیت شریک دولتی				مدل مشارکت
نظارت	مالی/پرداخت	نگهداری	بهره‌برداری	
کم	*	*	*	طراحی، مناقصه، ساخت (DBB)
کم	*			قرارداد خصوصی خرید خدمت (PCFS)
کم	*	*	*	طراحی، ساخت (DB)
متوسط	*			ساخت، بهره‌برداری، انتقال (BOT) یا طراحی، ساخت، بهره‌برداری، نگهداری (DBOM)
زیاد				طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری (DBFO)
کم				ساخت، مالکیت، بهره‌برداری (BOO)

Source: Ibid.

جدول ۳. مقایسه انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی، منبع تأمین مالی و مالکیت زیرساخت

مدل مشارکت	مالکیت زیرساخت	منبع تأمین مالی
طراحی، مناقصه، ساخت (DBB)	دولت	دولت
قرارداد خصوصی خرید خدمت (PCFS)	دولت	دولت
طراحی، ساخت (DB)	دولت	دولت
ساخت، بهره‌برداری، انتقال (BOT) یا طراحی، ساخت، بهره‌برداری، نگهداری (DBOM)	مالکیت خصوصی در طول دوره قرارداد و سپس انتقال به دولت	نخست تأمین مالی دولتی و سپس تأمین مالی بخش خصوصی
طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری (DBFO)	مالکیت خصوصی در طول دوره قرارداد و سپس انتقال به دولت	نخست تأمین مالی بخش خصوصی و سپس تأمین مالی دولتی
ساخت، مالکیت، بهره‌برداری (BOO)	خصوصی	خصوصی

Source: Ibid.

عموماً قراردادهای شراکت عمومی - خصوصی در مقایسه با قراردادهای ساخت مرسوم روند بسیار طولانی‌تری دارند و به همین دلیل مدیریت روابط بین شرکت خصوصی و بخش عمومی بسیار ضروری به نظر می‌رسد. لازم است که قبل از به‌کارگیری یک مدل PPP، تمام جنبه‌های مثبت و منفی آن در نظر گرفته شود. به همین دلیل در ادامه به بررسی معایب و مزیت‌های استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته شده است:

۱-۱. مزیت‌های استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

مزیت‌های استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی عبارتند از: (Sorg, 2010) و حبیبی باغی، (۱۳۸۹)

- برنامه‌ریزی قابل اطمینان در طول مدت اجرای پروژه،





- هزینه‌های روشن و ضمانت شده،
- ترکیب و ادغام مراحل ساخت و خدمت‌رسانی،
- همکاری مناسب مدیران در فاز ساخت،
- وجود اطمینان از کیفیت اقدامات در مرحله نگهداری،
- کوچک کردن اندازه دولت و سازمان‌های عمومی،
- افزایش سرمایه در دسترس جهت اجرای پروژه‌های عمومی به‌ویژه زیرساخت‌ها،
- شتاب بخشیدن به روند اجرای پروژه‌های مربوط به توسعه زیرساخت‌ها،
- کاهش قابل توجه هزینه اجرای طرح‌ها،
- تخصیص بهینه ریسک اجرای پروژه‌ها،
- افزایش سطح کیفی خدمات عمومی،
- امکان استفاده از شیوه‌های مدیریت متنوع و همچنین مهارت‌های گوناگون.

## ۱-۲. معایب استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

معایب استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی عبارتند از: (Virginiatan, Allen, ) (Overy, 2012)

- امکان ورشکستگی سرمایه‌گذار.
- روند بلندمدت قرارداد، فرآیند پیچیده قرارداد را پیچیده می‌سازد و شرایط را برای پیش‌بینی و تخمین نتایج بسیار سخت‌تر می‌کند، پس محیطی مخاطره‌آمیزتر را ایجاد می‌کند.
- تعداد طرفین درگیر در این پروژه‌ها ماهیت این نوع قراردادها را پیچیده‌تر می‌سازد، به همین دلیل هزینه معاملات و تراکنش‌ها نسبت به قراردادهای مرسوم نیز بالاتر می‌رود.
- پروژه‌های PPP سال‌های زیادی برای تکمیل شدن و به سرانجام رسیدن نیاز دارند.
- در طولانی‌مدت به دلیل مسائل سیاسی در طرف دولتی، احتمال مواجهه بخش خصوصی با ورشکستگی یا برعکس، کسب سودهای بیش از حد، همیشه وجود دارد.
- به دلیل ماهیت طولانی‌مدت پروژه در قرارداد شراکت عمومی - خصوصی، بدهی‌ها (وام‌ها) قبل از اینکه پروژه به مرحله سوددهی برسد بسیار پرهزینه و زیان‌آور هستند.
- گاهی اوقات بخش عمومی به دلیل دسترسی به منابع مالی و وام‌های ارزان، بسیار آسان‌تر تأمین مالی پروژه را انجام می‌دهد و نیازی به شراکت بخش خصوصی نیست.
- چهار مرحله اصلی چرخه پروژه PPP عبارتند از:

تدارک،<sup>۱</sup> تهیه،<sup>۲</sup> مدیریت قرارداد PPP<sup>۳</sup> و مدیریت پیشنهادهای ناخواسته.<sup>۴</sup>

نتایج مطالعات ۸۲ اقتصاد توسط بانک جهانی نشان می‌دهد که اقتصادهایی با درآمد بالاتر، از عملکرد بهتری در این چهار مرحله برخوردار بودند. به عبارت دیگر، بهترین عملکرد در این چهار ناحیه به ترتیب متعلق به اقتصادهای با درآمد بالا، بالاتر از درآمد متوسط، پایین‌تر از درآمد متوسط و درآمد پایین بود.

در اکثر اقتصادهای مورد بررسی، در مراحل تدارک پروژه و مدیریت قرارداد دارای عملکرد نامناسبی بودند و بدین منظور نهادی برای توسعه و تدوین مقررات جهت تنظیم فعالیت‌های قبل از آغاز فرآیند تدارک PPP و همچنین در آماده‌سازی آنها پس از امضای قرارداد PPP در نظر گرفتند.

در اقتصادهای مورد بررسی چارچوب مقرراتی و ترتیبات نهادی برای PPP در نظر گرفته‌اند. در ۷۱ درصد، قانون اعطای مجوز یا قانون مخصوص PPP دارند. ۱۱ درصد کشورها از سیاست‌ها و راهبردهای مخصوص PPP برخوردار هستند.

مدیریت مالی PPP و اطمینان از انطباق پروژه‌های PPP با اولویت‌های سرمایه‌گذاری دو رویکرد برای اطمینان بخشی از پایداری و سازگاری PPP با برنامه‌های سرمایه‌گذاری ملی است که عمدتاً از طریق تأیید وزارت دارایی انجام می‌گیرد.

یکی از چالش‌های اصلی که بازارهای نوظهور در جذب سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی با آن مواجه هستند تهیه یک پروژه PPP با ساختار خوب است. تقریباً دوسوم از اقتصادهای مورد بررسی نیاز به تأثیر اجتماعی، اقتصادی، شناسایی ریسک، قابلیت ورشکستگی و ارزیابی نسبی PPP (در برابر تهیه سنتی) یک پروژه بالقوه PPP دارند.

فرآیند شفاف و رقابتی برای دستیابی به نتایج بهتر برای پروژه‌ها و افزایش بهره‌وری در زیرساخت‌ها ضروری است. داشتن یک فرآیند شفاف نیازمند انتشار عمومی همه اطلاعات مربوط به اطمینان از فرآیند رقابتی است. اکثر اقتصادها با اعلام مناقصه (۹۳ درصد) و یا جایزه PPP (۷۴ درصد) این کار را انجام می‌دهند، اما تنها ۲۳ درصد از آنها، قرارداد PPP را منتشر می‌کنند و تعداد کمی آن را به صورت آنلاین منتشر می‌کنند.

در بیشتر اقتصادها شریک بخش خصوصی باید به صورت دوره‌ای اطلاعات عملکرد خود را به بخش دولتی ارائه دهد و عمده کشورها مکانیسم مقرراتی حل اختلاف را بین بخش عمومی و خصوصی ایجاد کرده‌اند.<sup>۵</sup>

### ۳-۱. موانع و مشکلات پیش روی مشارکت عمومی - خصوصی

در مطالعات زیادی به موانع و مشکلات موجود و عوامل مؤثر در مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته

1. Preparation

2. Procurement

3. Contract Management of PPPs

4. Management of Unsolicited Proposals (USPs)

5. Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement, 2017, The World Bank.



شده است. در مهمترین مطالعات انجام گرفته خارجی؛ برینک موانع و مشکلات مطرح در مشارکت عمومی - خصوصی را بدین شرح برشمرده است: (عزت آبادی پور و طاهرپور کلانتری، ۱۳۹۳) فقدان اعتماد بین دو بخش عمومی و خصوصی، عدم سرمایه‌گذاری خارجی، مقررات دست‌وپاگیر و بوروکراسی، فقدان رهبری، مدیریت ضعیف، فریب و فساد (انحراف)، سلطه سیاسی و چالش‌های شناخته شده در شراکت عمومی - خصوصی شهری.<sup>۱</sup>

میتال و کالامپوکات ده عامل مؤثر در موفقیت مشارکت عمومی - خصوصی را برمی‌شمارند: (عزت آبادی پور و طاهرپور کلانتری، ۱۳۹۳)

اعتماد و تعهد، توازن قدرت، شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌ها، پشتیبانی مدیریت ارشد، مدیریت قراردادهای و تسهیم ریسک، سازگاری ارزش‌ها و نیازها، تنوع اهداف و منافع، حل اشتراکی مسائل، همکاری، ارتباطات اجتماعی اثربخش.

استرچیونگ مصاحبه‌ای با سه گروه خبرگان، بخش خصوصی و بخش عمومی انجام داده است و عوامل مؤثر در مشارکت عمومی - خصوصی را در سه دسته طبقه‌بندی نموده است: (عزت آبادی پور و طاهرپور کلانتری، ۱۳۹۳)

**دسته اول - عوامل کلیدی از دید بخش خصوصی:** ۱. ثبات اقتصادی، ۲. عدم تداخل شورای قانونگذاری، ۳. روابط خوب/روح مشارکت، ۴. اهداف و خط زمانی روشن، ۵. تخصیص پردازش در بخش خصوصی، ۶. تخصیص مناسب ریسک، ۷. پشتیبانی دولت، ۸. فرآیند شفاف، ۹. انعطاف‌پذیری برای نوآوری، ۱۰. قرارداد ترغیب‌کننده، ۱۱. رسانه‌های مثبت.

**دسته دوم - عوامل کلیدی از دید بخش عمومی:** ۱. رقابت، ۲. پروژه با ارزش سرمایه‌ای بزرگ، ۳. اسناد و قرارداد فراهم شده خوب، ۴. اعتماد، تعهد و روح مشارکت، ۵. فرآیند شفاف، ۶. تعریف مناسب اهداف پروژه، ۷. مشاوره عمومی، ۸. تخصیص مناسب ریسک، ۹. عناصر عملیاتی زیاد و بزرگ، ۱۰. توانمندسازی، ۱۱. ثبات اقتصادی، ۱۲. مذاکرات اثربخش بین بخش‌ها، ۱۳. فرآیند تأمین و تدارک رقابتی، ۱۴. پشتیبانی دولتی.

**دسته سوم - عوامل کلیدی از دید خبرگان و پژوهشگران:** ۱. اهداف روشن پروژه، ۲. خط زمانی و مراحل قابل پیش‌بینی، ۳. فرآیند شفاف، ۴. مشاوره عمومی، ۵. وابستگی و تعلق پروژه، ۶. ساختار قانونی و مکانیسم مقرراتی روشن، ۷. نیاز بازار، ۸. توانایی تکنیکی و مالی صاحب امتیاز، ۹. رقابت با صلاحیت، ۱۰. نقش‌های تعریف شده و مرتبط با یکدیگر، ۱۱. نیاز به بودجه پولی متناسب با حجم پروژه، ۱۲. زمانبندی درست، ۱۳. قرارداد قوی و محکم، ۱۴. تعهد شرکا.

در ایران مطالعات مربوط به مشارکت‌های عمومی - خصوصی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

در مهمترین مطالعات، رهبر و مظفری در سال ۱۳۸۶ در پژوهشی به شناسایی و تحلیل موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران پرداخت‌هاند. در این تحقیق با استفاده از نظر متخصصان در داخل کشور، مؤلفه‌های مؤثر بر امنیت و ارتقای سرمایه‌گذاری ارزیابی و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در این تحقیق موانع مربوط به قوانین و مقررات و حاکمیت نظم و قانون، فقدان استراتژی معین و ستاد تصمیم‌گیری مشخص در عرصه اقتصاد، موانع سیاسی - اجتماعی، بزرگ بودن دولت، ضعف بازارهای سرمایه و وجود رانت‌ها به همراه رقابت نابرابر میان بخش خصوصی و دولتی مهمترین موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران شمرده شده‌اند. (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱)

در مطالعه مهم دیگر، مرتضوی و همکاران در سال ۱۳۹۱ به بررسی الزامات و موانع اجرایی و اداری توسعه مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) در ایران پرداختند. نتایج حاکی از آن بود که موانع سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، نبود امنیت سرمایه‌گذاری و دخالت حوزه حاکمیت در امور تصدیگری مرتبط با شراکت، نبود نظام شایسته‌سالاری در بخش عمومی، عدم توانمندی بخش عمومی برای تجدید ساختار متناسب با شراکت و عدم توانمندی بخش خصوصی به‌عنوان مهمترین موانع مشارکت عمومی - خصوصی برشمرده شده‌اند.

پس از بررسی نتیجه مطالعات گوناگون داخلی و خارجی در زمینه موانع موجود در گسترش و توسعه مشارکت‌های عمومی - خصوصی در متون و پیشینه‌های مرتبط پژوهشی و احصای متغیرهای مؤثر، ۱۹ متغیر مؤثر شناسایی شد که این متغیرها در قالب ۹ متغیر محوری تجمیع گردیدند.

#### جدول ۴. موانع و مشکلات مشارکت عمومی - خصوصی در مطالعات داخلی و خارجی

منبع	موانع مؤثر	موانع محوری
(Helmy, 2011) (Ismaeil et al., 2011) (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱).	ضعف در قوانین و مقررات موجود برای PPP	مشکلات قانونی
(Brink et al., 2006) (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱). (Wong et al., 2006) (Chan et al., 2008) (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱).	سلطه و تأثیرات متقابل سیاسی و اجتماعی و فرهنگی در پروژه مشارکتی	موانع سیاسی، اجتماعی و فرهنگی
(Li et al., 2001) (Wong et al., 2006)	نگرانی‌ها و ملاحظات محیطی	
(Kwoak et al., 2009) (Agrawal, 2010) (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱).	در دسترس نبودن بازارهای مالی (تأمین حجم پول مورد نیاز پروژه)	محدودیت‌های تأمین مالی از بازارهای مالی
(Brink et al., 2006) (Ismaeil et al., 2011)	ضعف سرمایه‌گذاری خارجی در پروژه مشارکتی	مشکلات مطرح در جذب سرمایه‌گذاری خارجی



منبع	موانع مؤثر	موانع محوری
(Ismaeil et al., 2011) (Helmy., 2011) (Wong et al., 2006). (Hardcastle et al., 2007)	نبود ثبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و سیاست‌های اقتصادی نامطلوب کشور میزبان پروژه مشارکتی در دوره زمانی اجرای پروژه	شرایط اقتصاد کلان
(مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۱)	نبود امنیت سرمایه‌گذاری در پروژه مشارکتی	شرایط بخش عمومی
(مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۱)	دخالت حوزه حاکمیت در امور تصدیگری مرتبط با شراکت	
(مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۱)	نبود نظام شایسته‌سالاری در بخش عمومی	
(مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۱)	عدم توانمندی بخش عمومی برای تجدید ساختار متناسب با شراکت	
(Helmy, 2011) (Li et al., 2001)	نبود مشوق‌های قوی برای بخش خصوصی در پروژه مشارکت	
(Helmy, 2011)	عدم پشتیبانی و حمایت از مدیریت پروژه	
(Mittal, Kalampukatt ۲۰۱۰) (رهبر و مظفری، ۱۳۸۶)	عدم توازن قدرت بین طرفین مشارکت	عدم تعامل بین بخش خصوصی و عمومی
(Mittal, Kalampukatt, 2010) (Agrawal, 2010)	نبود سازگاری و سازش‌پذیری بین طرفین (روح مشارکت)	
(Kwoak et al., 2009) (Ismaeil et al., 2011)	عدم تسهیم و تخصیص ریسک بین طرفین	
(Lihong, 2008) (مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۱) (Helmy, 2011). (Agrawal, 2010)	عدم توانمندی بخش خصوصی	شرایط بخش خصوصی
(Ismaeil et al., 2011). (Mittal, Kalampukatt 2010)	عدم تنوع، شفاف و چندمزیته بودن اهداف در پروژه	ویژگی‌های پروژه
(Ismaeil et al., 2011). (Helmy., 2011)	نبود شفافیت در فرآیندهای پروژه مشارکتی	
(Hardcastle et al., 2007)	عدم امکان سنجی فنی پروژه	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲. مروری بر وضعیت کلی تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی (PPP) در بخش حمل‌ونقل در جهان و ایران

در این بخش وضعیت تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی طی سال‌های اخیر در مناطق مختلف جهان و ایران و در هر یک از بخش‌های مختلف حمل‌ونقل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در نمودار ۱ مقدار کل سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور ملاحظه می‌گردد که طی دهه اخیر تا سال ۲۰۱۲ روند افزایشی داشته

است، ولی از سال ۲۰۱۲ به بعد به مرور تا سال ۲۰۱۶ روند نسبی کاهشی داشته و این رقم از حدود ۱۶۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۲ به حدود ۷۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۶ رسیده است. همچنین سهم سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور از تولید ناخالص داخلی این کشورها در سال ۲۰۱۶ حدود ۰/۴ درصد بود. این در حالی است که این نسبت در سال ۲۰۱۲ به حدود یک درصد (۰/۹ درصد) رسیده بود. کاهش سرمایه‌گذاری از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی طی سال‌های اخیر در این طیف کشورها به دلیل افت سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در سه کشور عمده تأثیرگذار، شامل ترکیه، هند و برزیل بوده است.<sup>۱</sup>

نمودار ۱. نسبت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساخت با مشارکت بخش خصوصی به GDP در

کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور<sup>۲</sup> طی دهه ۲۰۰۶-۲۰۱۶



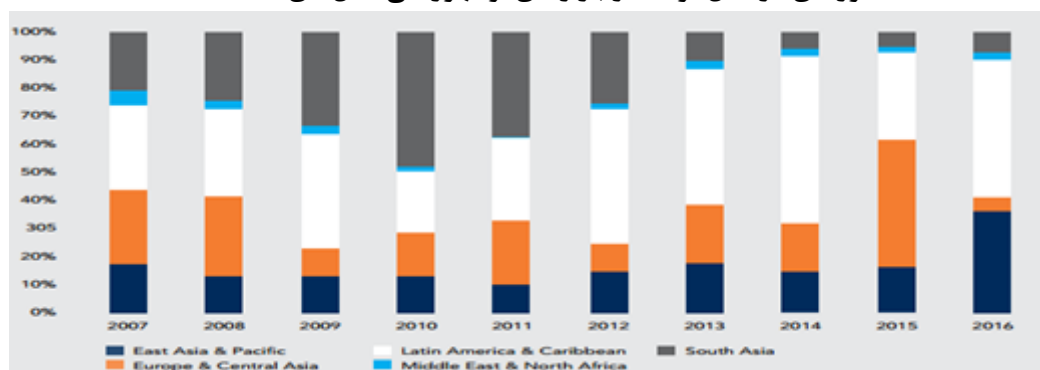
Source: World Bank Group, 2016.

۱. 2016 ANNUAL UPDATE, Private Participation in Infrastructure (PPP), World Bank Group

۲. Emerging Markets and Developing Economies (EMDEs)



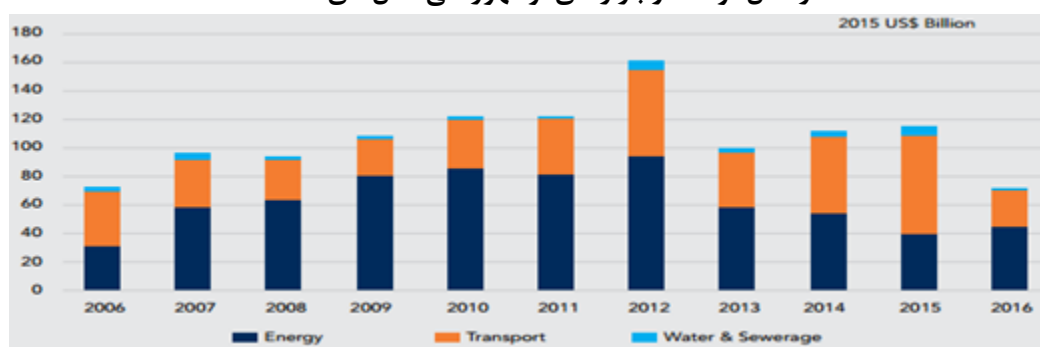
نمودار ۲. توزیع منطقه‌ای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساخت با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور طی سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۰۷



Source: Ibid.

با توجه به نمودار ۲، توزیع منطقه‌ای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساخت با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور نشان می‌دهد که طی پنج سال اخیر بیشترین سهم را در مناطق مختلف جهان، کشورهای آمریکای لاتین و شرق آسیا و اقیانوس آرام به خود اختصاص داده‌اند. البته در برخی سال‌ها کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی نیز سهم بیشتری در این نوع مشارکت به خود اختصاص داده‌اند. با وجود این سهم منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در مقایسه با مناطق دیگر در جذب مشارکت عمومی - خصوصی طی دهه اخیر بسیار ناچیز بوده است و این نمایانگر آن است که بستر سازی و ایجاد شرایط مناسب جهت فعالیت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌های زیرساخت در این منطقه انجام نگرفته است. علاوه بر این براساس گزارش بانک جهانی، مناقشه‌ها و آشوب‌های سیاسی (متغیر عدم ثبات سیاسی و اجتماعی) از مهمترین دلایل افت این نوع سرمایه‌گذاری در سال ۲۰۱۶ قلمداد شده است.<sup>۱</sup>

نمودار ۳. توزیع سرمایه‌گذاری در زیربخش‌های زیرساخت با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور طی سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۰۶



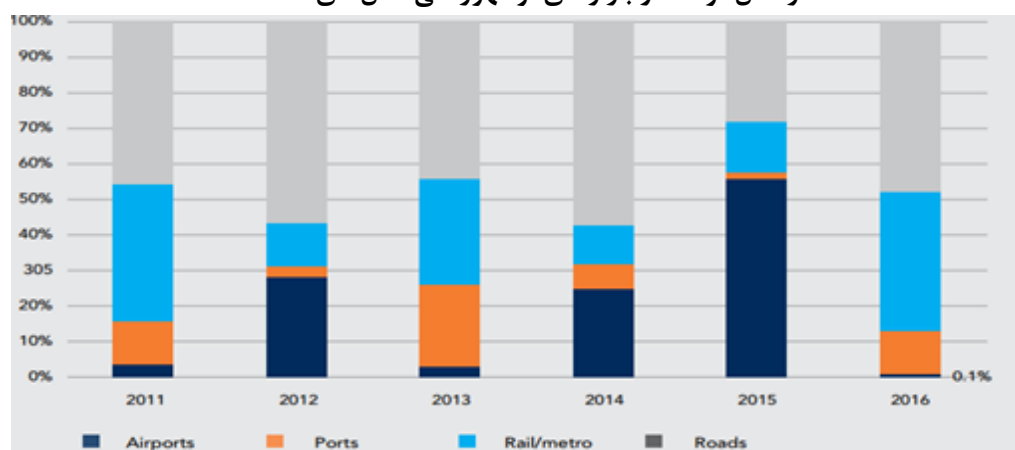
Source: Ibid.

۱. 2016 ANNUAL UPDATE, Private Participation in Infrastructure (PPP), World Bank Group

همان‌گونه که در نمودار ۳ ملاحظه می‌گردد عمده سرمایه‌گذاری‌ها با مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌ها در بخش‌های انرژی و حمل‌ونقل بوده و زیرساخت آب و فاضلاب سهم ناچیزی در جذب مشارکت عمومی - خصوصی داشته است. حتی در برخی سال‌ها این نوع سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل با بخش انرژی برابری کرده و یا از آن پیشی گرفته است.

این موضوع حکایت از رغبت کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور برای جذب مشارکت خصوصی به‌منظور توسعه بخش حمل‌ونقل دارد.

نمودار ۴. توزیع سرمایه‌گذاری در زیربخش‌های حمل‌ونقل با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور طی سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۶



Source: Ibid.

براساس نمودار ۴، توزیع سرمایه‌گذاری در زیربخش‌های حمل‌ونقل با مشارکت بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور نشان می‌دهد که گرایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های حمل‌ونقل متغیر بوده و در سال‌های متفاوت این بخش‌ها بنا به نیاز برای توسعه و سرمایه‌گذاری از اهمیت خاصی برخوردار بوده‌اند.

جدول ۵. میزان سرمایه‌گذاری با مشارکت عمومی - خصوصی

در زیرساخت‌های ایران طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۱۶ (میلیون دلار)

بخش	میزان
مخابرات	۴۱۱۳
برق	۸۰۸
بنادر	۲۳۵

Source: Private Participation in Infrastructure Database, WORLD BANK.





براساس آمار بانک جهانی در ایران طی ۲۷ سال اخیر در دوره ۱۹۹۰-۲۰۱۶، میزان مشارکت بخش عمومی و خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها فقط در حوزه‌های مخابرات و برق و بنادر با مجموع ۵/۱۵۶ میلیارد دلار بوده است که سهم بخش مخابرات برابر ۴/۱۱۳ میلیارد دلار و بخش برق ۸۰۸ میلیون دلار و بخش بنادر (توسعه بندر چابهار و مشارکت با شرکت بندری هند) برابر ۲۳۵ میلیون دلار بود. بنابراین سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش عمومی و خصوصی در زیرساخت‌ها به خصوص بخش حمل‌ونقل بسیار محدود (فقط در یک حوزه حمل‌ونقل) و پایین بوده و فقط سرمایه‌گذاری ناچیزی در حوزه بنادر انجام شده است.

در جدول ۶ برخی از کشورهای رقیب ایران در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ با توجه به در دسترس بودن داده‌ها، که عملکرد بهتری در جذب مشارکت عمومی - خصوصی داشته‌اند به تفکیک سرمایه‌گذاری در هر یک از زیربخش‌های حمل‌ونقل آورده شده است.

#### جدول ۶. وضعیت PPP در زیربخش‌های حمل‌ونقل کشورهای رقیب ایران

در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۱۶ (میلیون دلار)

کشور	حمل‌ونقل هوایی	حمل‌ونقل جاده‌ای	حمل‌ونقل ریلی	حمل‌ونقل دریایی
ایران				۲۳۵
مصر	۳۹۸			۱۹۱۷
قزاقستان	۳۱			۲۳۱
ترکیه	۴۴۹۳۴	۱۴۶۷۳		۳۳۳۰
پاکستان	۴۰			۲۵۱۵
ارمنستان	۳۰۴		۵۷۵	

Soucre: Ibid.

در جمع‌بندی مطالب این بخش می‌توان به موارد اساسی ذیل اشاره نمود:

- سهم منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در مقایسه با مناطق دیگر در جذب مشارکت عمومی - خصوصی طی دهه اخیر بسیار ناچیز بوده است و این نمایانگر آن است که بسترسازی و ایجاد شرایط مناسب جهت فعالیت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌های زیرساخت در این منطقه انجام نگرفته است.
- کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور رغبت فراوانی برای جذب مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه بخش حمل‌ونقل داشته‌اند.
- سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش عمومی و خصوصی در زیرساخت‌ها به خصوص بخش

حمل و نقل بسیار محدود (فقط در یک حوزه) و پایین بوده است و فقط سرمایه‌گذاری ناچیزی در حوزه بنادر رخ داده است.

**۳. تجربه کشورهای موفق و منتخب در تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در بخش حمل و نقل و الگوبرداری از آنها برای بخش حمل و نقل ایران**

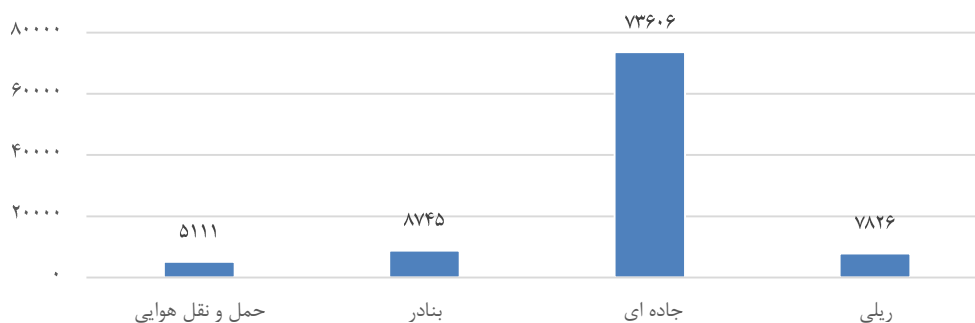
یکی از مهمترین راهکارها برای بهبود وضعیت جذب مشارکت بخش عمومی و خصوصی، استفاده از تجارب سایر کشورهاست. انتخاب کشورهای مورد بررسی نیز در این ارتباط حائز اهمیت است و در مطالعه حاضر با توجه به پیشرو بودن مشارکت بخش عمومی و خصوصی کشورهای هند، استرالیا و ترکیه در سطح کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور و وضعیت مناسب آنها در زمینه جذب مشارکت بخش عمومی و خصوصی و به علاوه در دسترس بودن اطلاعات کافی در زمینه موضوع مورد بحث انتخاب شده‌اند.

**۳-۱. هند**

در بررسی وضعیت کشور هند در جذب مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های مختلف حمل و نقل در نمودار ذیل ملاحظه می‌گردد که میزان کل سرمایه‌گذاری با رویکرد PPP در کل بخش حمل و نقل طی دوره ۱۹۹۰ - ۲۰۱۶ بیشتر از ۹۵ میلیارد دلار بوده است.

**نمودار ۵. میزان سرمایه‌گذاری با رویکرد PPP در زیرساخت‌های حمل و نقل**

هند طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۱۶ (میلیون دلار)



دولت هند به منظور هدایت اعتبارات مالی بلندمدت به سوی پروژه‌های زیرساخت اقدامات متنوعی را اتخاذ کرده است که می‌توان در دو بخش اقدامات نهادی توسعه زیرساخت و اقدامات راهبردی جهت توسعه قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) تقسیم‌بندی نمود: (نمازی و همکاران،

(۱۳۹۳)



### ۳-۱-۱. اقدامات نهادی توسعه زیرساخت

اقدامات نهادی توسعه زیرساخت در هند عبارتند از:

- کاهش محدودیت‌های سرمایه‌گذاران نهادی خارجی<sup>۱</sup> برای زیرساخت
- صندوق توسعه پروژه‌های زیرساخت هند (IIPDF):<sup>۲</sup> این صندوق با هدف سرعت‌بخشی به آماده‌سازی پروژه‌ها توسط دولت هند راه‌اندازی شد.
- صندوق‌های وام‌دهی زیرساخت:<sup>۳</sup> این صندوق‌ها جهت سرعت‌بخشی و افزایش جریان اعتبارات مالی بلندمدت به سمت پروژه‌های زیرساخت در سال ۲۰۱۱ توسط وزارت دارایی راه‌اندازی شدند. همچنین برای جذب اعتبارات خارجی وزارت دارایی اعلام کرد که مالیات‌های ماهیانه بر روی پرداخت‌های بهره‌ای وام این صندوق‌ها از ۲۰ درصد به ۵ درصد کاهش خواهد یافت. درآمد آنها نیز از مالیات معاف شد. وظیفه این صندوق‌ها فراهم نمودن وام‌های بلندمدت و کم‌بهره برای پروژه‌های زیرساخت با تحریک منابع پس‌انداز طولانی‌مدت مانند بیمه و صندوق‌های بازنشستگی است. این منابع قبل از این نقش محدودی را در تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت ایفا می‌کردند.
- سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و توسعه زیرساخت: جهت تسهیل تأمین مالی زیرساخت، مجوز سرمایه‌گذاری خارجی در بخش‌های مختلف تا ۱۰۰ درصد هزینه پروژه‌ها صادر شده است.
- تأمین مالی فاصله سوددهی پروژه (VGF):<sup>۴</sup> پروژه‌های زیرساخت بر روی اقتصاد یک کشور آثار مثبتی دارند و موجب رونق و افزایش تجارت می‌شوند. با وجود این ممکن است برای بخش خصوصی سودآور نباشند. در این روش دولت تا ۴۰ درصد (که ۲۰ درصد آن توسط دولت مرکزی و ۲۰ درصد آن توسط دولت ایالتی و وزارتخانه مربوطه تأمین می‌شود) کل هزینه پروژه را جهت قابل پذیرش شدن آن توسط بخش خصوصی در قالب مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP)، سرمایه‌گذاری می‌کند.

### ۳-۱-۲. اقدامات راهبردی جهت توسعه قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP)

اهم اقدامات و سیاست‌هایی که توسط دولت برای افزایش قراردادهای PPP صورت گرفته به شرح ذیل است:<sup>۵</sup>

- راه‌اندازی کمیته ارزیابی PPP<sup>۶</sup> جهت برآورد و تأیید هر چه آسان‌تر پروژه‌ها،
- آماده‌سازی مجموعه ابزارهای PPP<sup>۷</sup> برای بهبود فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌های PPP.

۱. Foreign Institutional Investors

۲. IIPDF: India Infrastructure Project Development Fund

۳. Infrastructure Debt Funds (IDFs)

۴. VGF: Viability Gap Funding

۵. Accelerating Public Private Partnership in India, FICCI-E&Y Report on PPP, 2012.

۶. PPAC

۷. PPP Toolkit

- ارائه پیش‌نویس سیاست ملی<sup>۱</sup> PPP از جانب وزارت دارایی،
- افزایش حمایت‌های مالی از طریق صندوق توسعه پروژه‌های زیرساخت،<sup>۲</sup> VGF، اصلاح مالیات مصرف‌کننده و ...،
- تهیه مدل واگذاری توافقنامه‌ها و اسناد دیگر: این مدل حاوی لیست چارچوب‌های استاندارد شده‌ای است که واگذاری پروژه‌های PPP را شفاف و رقابتی می‌کند.

## ۲-۳. استرالیا<sup>۳</sup>

به‌طور تاریخی اجرای پروژه‌های زیرساختی در استرالیا توسط دولت تأمین مالی می‌شده است، ولی از اواسط دهه ۱۹۹۰ با قدرت گرفتن بخش خصوصی، این بخش نیز مشارکت قابل توجه را در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی داشته است.

استرالیا به‌منظور توسعه زیرساخت‌های خود، بسترهای قانونی و نهادی خاصی در نظر گرفته است که اجرای طرح‌های زیرساختی را ساماندهی کند که عبارتند از:

### ۱-۲-۳. اقدامات نهادی برای توسعه زیرساخت

اقدامات نهادی توسعه زیرساخت در استرالیا عبارتند از:

- تأسیس وزارت زیرساخت و توسعه منطقه‌ای: در دولت استرالیا، وزیر ساخت و توسعه منطقه‌ای مسئولیت تمام اموری را که مربوط به زیرساخت، حمل‌ونقل و توسعه منطقه‌ای، تنظیم مقررات، تأمین مالی و ... است به عهده دارد.
- نهاد زیرساخت استرالیا: نهاد زیرساخت یک نهاد قانونی است که طبق قانون زیرساخت استرالیا در ۲۰۰۸ تأسیس شده است. این نهاد به دولت، سرمایه‌گذاران و صاحبان زیرساخت‌ها در مورد طیف گسترده‌ای از مسائل، پیشنهادهایی ارائه می‌کند. این نهاد ۱۱ عضو دارد که توسط وزیر زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل انتخاب می‌شوند.
- گروه تأمین مالی زیرساخت استرالیا: این گروه یک پنل تخصصی مشاوره‌ای است که برای مشورت دادن به نهاد زیرساخت در مورد مسائل مربوط به سیاست‌های تأمین مالی تأسیس شده است.

۱ National PPP Policy

۲ JIPDF

۳. داده‌های PPP استرالیا در سایت بانک جهانی موجود نبود. بنابراین در این بخش نظریه اقدامات و بسترسازی انجام گرفته برای توسعه PPP این کشور از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با مشخصات ذیل استفاده شده است:  
ناصر امن‌زاده، سیدعباس پرهیزکاری و داریوش ابوحمز. «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی ۲. استرالیا»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.



## ۲-۳. اقدامات قانونی و راهبردی برای توسعه زیرساخت

اقدامات قانونی و راهبردی برای توسعه زیرساخت در استرالیا عبارتند از:

- قانون زیرساخت استرالیا: این قانون در سال ۲۰۰۸ تصویب شد و در سال ۲۰۱۳ اصلاح گردید. موضوع اصلی این قانون تأسیس نهاد زیرساخت استرالیا است.
- قانون صندوق‌های زیرساخت کشور: این قانون در سال ۲۰۰۸، به منظور تأسیس صندوق با هدف انجام پروژه‌های زیرساختی در استرالیا تصویب شد.
- اتخاذ سیاست و راهنمای مشارکت بخش عمومی و خصوصی: این سیاست توسط دولت در سال ۲۰۰۸ تصویب شد که بخشی از آن به ارزیابی گزینه‌های ممکن برای تدارک زیرساخت‌ها از جمله PPP، فرآیند اجرای پروژه، مسائل فنی، مسائل مربوط به قرارداد، مسائل زیست‌محیطی، ریسک تورم، نظارت بر عملکرد، جبران خسارت، تغییر در قوانین، بیمه، حل اختلافات و صلاحیت‌های اداری و حقوقی هر یک از دولت‌های محلی و مرکزی و ... می‌پردازد.<sup>۲</sup>
- برنامه استراتژیک بلندمدت: در سال ۲۰۱۳ نهاد زیرساخت استرالیا برنامه‌ای ۵۰ ساله را برای زیرساخت این کشور تدوین نمود. در این برنامه به تأسیس صندوق واحد ملی برای زیرساخت، حرکت از تأمین مالی‌های دولتی به سمت روش‌های تشویق بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این بخش و فروش یا اجاره بلندمدت دارایی‌های زیرساختی دولت و سرمایه‌گذاری دوباره آنها در زیرساخت‌های جدید در نظر گرفته شد. (امن‌زاده و همکاران، ۱۳۹۳)

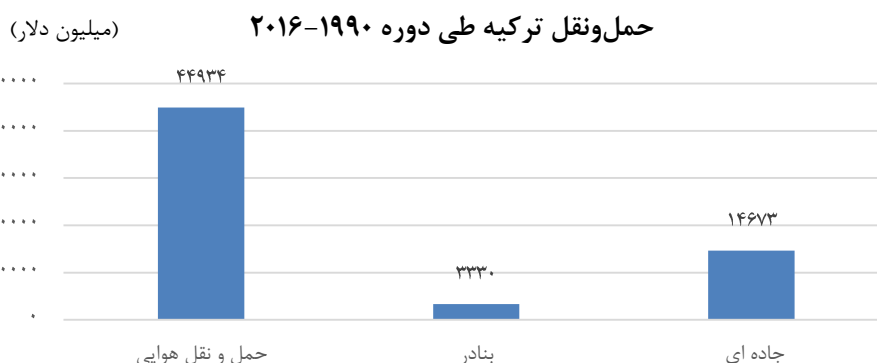
## ۳-۳. ترکیه

با توجه به اینکه کشور ترکیه در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ به عنوان رقیب راهبردی ایران محسوب می‌گردد ولی به دلیل اینکه سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش عمومی و خصوصی در زیرساخت‌ها در ترکیه بسیار بالاست این کشور در رده‌بندی میزان PPP در حوزه کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی قرار گرفته است. حائز اهمیت است میزان PPP در زیرساخت‌های حمل‌ونقل ترکیه طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۱۶ حدود ۶۳ میلیارد دلار بود. این در حالی است که کل میزان PPP در زیرساخت‌های حمل‌ونقل طی این دوره در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا حدود ۷ میلیارد دلار بوده است.

۱. National Public Private Partnership Policy and Guidelines

۲. [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public\\_private/ppp\\_policy\\_guidelines.aspx](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/ppp_policy_guidelines.aspx)

## نمودار ۶. میزان سرمایه‌گذاری با رویکرد PPP در زیرساخت‌های



Source: Private Participation in Infrastructure Database, WORLD BANK.

همان‌گونه که در نمودار ۶ ملاحظه می‌گردد ترکیه در انواع زیربخش‌های مختلف حمل و نقل اقدام به سرمایه‌گذاری با رویکرد PPP نموده است و همچنین میزان هر کدام از این سرمایه‌گذاری‌ها قابل توجه است.

ترکیه به‌منظور توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌ها اقدامات قانونی و اجرایی خاصی انجام داده است که عبارتند از:

### ۱-۳-۳. اقدامات قانونی برای توسعه زیرساخت

اقدامات قانونی برای توسعه زیرساخت در ترکیه عبارتند از:

- تصویب قانون مشارکت عمومی - خصوصی (PPP): ترکیه یکی از اولین کشورهایی است که قوانین مربوط به روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) را توسعه داده است. اولین قانون مربوط به این امر در سال ۱۹۸۴ تصویب شد و بر طبق آن به بخش خصوصی اجازه داده شد تا در فعالیت‌های مربوط به تولید برق مشارکت کند. ۱ در ادامه به برخی قوانین مربوط به توسعه و ترویج مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) اشاره می‌گردد که نشان می‌دهد ترکیه برای انواع روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) و ناظر به نوع فعالیت اقتصادی، قانون خاصی در نظر گرفته است:

#### قوانین مربوط به BOT

از میان روش‌های مختلف مشارکت عمومی و خصوصی، روش BOT<sup>۲</sup> به‌طور گسترده در ترکیه مورد استفاده می‌باشد. بنابراین در این راستا سه قانون تصویب شده است که عبارتند از:

- قانون شماره ۳۰۹۶: این قانون برای اولین بار اجازه ورود بخش خصوصی به حوزه تولید برق را صادر کرد.

۱. PPP Infrastructure Projects in Turkey, Project Finance International European Report, September, 2012.

۲. Build-operate-and-Transfer



- قانون شماره ۳۴۶۵: این قانون انحصار فعالیت دولت در بخش ساخت، بهره‌برداری و نگهداری شاهراه‌های استانی را حذف کرد.
- قانون شماره ۳۹۹۶: این قانون مبنایی برای اجرای پروژه‌های زیرساختی با روش BOT در ترکیه است.

### قوانین مربوط به TOR<sup>۱</sup>

- قانون شماره ۴۰۴۶: بر خصوصی‌سازی تأکید دارد و در سال ۱۹۹۴ به صورت قانون درآمد است.
- قانون شماره ۵۳۳۵: این قانون به دولت اجازه می‌دهد تا فرودگاه‌ها را به صورت جزئی و یا کلی به بخش خصوصی منتقل کند. این انتقال می‌تواند با ابزار اجاره بلندمدت و یا انتقال حق بهره‌برداری باشد.
- قانون شماره ۳۴۶۵: اجازه واگذاری نهادهای بزرگراه‌ها را بجز مدیریت کل، نگهداری، ساخت، نگهداری و بهره‌برداری را به بخش خصوصی می‌دهد.

### قوانین مربوط به LTR<sup>۲</sup>

- قانون شماره ۴۰۴۶: این قانون برای واگذاری حق بهره‌برداری از طرح‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- قانون شماره ۵۳۳۵: حق امتیاز یک بخش یا تمامی بخش‌های حمل‌ونقل فرودگاهی را به بخش خصوصی واگذار می‌کند (براساس روش‌های LTR و TOR).

### ۳-۳-۲. راهکارهای اجرایی برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی (PPP)

- راهکارهای اجرایی برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) در ترکیه عبارتند از:
- اولویت‌بندی طرح‌ها: در سال‌های اخیر به منظور افزایش کارایی در استفاده از منابع محدود اولویت‌هایی همچون زودبازدهی و اضطراری بودن پروژه در نظر گرفته شده است.
  - معافیت از حقوق و عوارض گمرکی: این معافیت مشمول واردات ماشین‌آلات و تجهیزات لازم برای سرمایه‌گذاری براساس فهرست مجاز اقلام وارداتی GDFI می‌شود.
  - کمک‌های سرمایه‌گذاری: این کمک‌ها بیشتر در قالب معافیت مالیاتی سرمایه‌گذاری است. از هزینه‌های مورد قبول مشمول تشویق‌های مجاز سرمایه‌گذاری می‌توان به ساختمان، ماشین‌آلات، تجهیزات، حمل‌ونقل و نصب و راه‌اندازی اشاره نمود.
  - پوشش ریسک‌های مشارکت عمومی - خصوصی (PPP): اجرای روش‌های مختلف PPP

۱. Transfer of Operational Rights

۲. Long Term Leasing

توسط بخش خصوصی نیاز به پوشش برخی ریسک‌ها دارد. در عمل دو نوع ضمانت در ترکیه انجام می‌پذیرد که به صورت گارانتی درآمدی یا کاربردی و گارانتی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است.

### الف) گارانتی درآمدی یا کاربردی

در این روش‌ها حداقل درآمد و یا حداقل ترافیک (حداقل تعداد عبور و مرور ماشین‌ها) در حوزه طرح‌های حمل‌ونقل توسط دولت تضمین می‌شود.

### ب) گارانتی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

ترکیه به منظور جذب سرمایه‌گذاری خارجی اقداماتی جهت پوشش ریسک‌های مختلفی که سرمایه‌های خارجی با آن مواجهند، انجام داد. این کشور به منظور فراهم کردن محیطی امن‌تر برای سرمایه‌گذاری خارجی، اقدام به عضویت در برخی سازمان‌های جهانی و عقد قراردادهای دوجانبه و چندجانبه کرده است (مردی و همکاران، ۱۳۹۳).

- شرکت MIGA<sup>۱</sup>: کشور ترکیه دارای شرکتی به نام MIGA است. این شرکت زیرمجموعه‌ای از بانک مرکزی است که ریسک سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FSI) را در حوزه طرح‌های عمرانی، با ابزار بیمه پوشش می‌دهد.

نکته قابل توجه آن است که در سال ۲۰۰۹ مصوب شد که طرح‌های عمرانی در ترکیه صرفاً با روش‌های PPP اجرا شوند. این طرح‌ها عمدتاً با روش BOT اجرا شده و اغلب در بخش‌های انرژی و حمل‌ونقل هستند.<sup>۲</sup>

در جمع‌بندی تجارب سه کشور موفق در جذب سرمایه‌گذاری با رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) می‌توان به موارد اساسی ذیل اشاره نمود:

- ایجاد قوانین یا سیاست‌های ملی در راستای حمایت از مشارکت عمومی - خصوصی (PPP)

- ایجاد نهادهای حاکمیتی یا غیرحاکمیتی با هدف حمایت از مشارکت عمومی - خصوصی

(PPP)

- بسترسازی مناسب جهت تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت از طریق ایجاد صندوق‌های

توسعه زیرساخت، کاهش محدودیت بخش خصوصی برای پروژه‌های زیرساخت و استفاده از

مدل‌های گوناگون قراردادهای PPP

- استفاده از انواع روش‌های بیمه و تضمین سرمایه‌گذاران در اجرای پروژه‌های PPP

۱. Multilateral Investment Guarantee Agency

۲. European ppp Report, European ppp Report Center, 2009.





#### ۴. چالش‌ها و موانع قانونی و نهادی مترتب بر انگیزش و رشد تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در بخش حمل‌ونقل ایران

در بخش‌های قبلی گزارش پس از مطالعه تئوریک و معرفی مشارکت بخش عمومی و خصوصی و بررسی مطالعات مختلف داخلی و خارجی در این زمینه، موانع مؤثر و محوری توسعه مشارکت بخش عمومی و خصوصی شناسایی گردیدند. همچنین در ارزیابی وضعیت مشارکت بخش عمومی و خصوصی در جهان و ایران، ملاحظه گردید که کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور رغبت فراوانی برای جذب مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه بخش حمل‌ونقل داشته‌اند و سرمایه‌گذاری با رویکرد مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در حوزه حمل‌ونقل کشور رقیب سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ طی ۲۷ سال اخیر، کشور ترکیه، بیشتر از کل این نوع سرمایه‌گذاری در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا بوده است. با وجود این، سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش عمومی و خصوصی در زیرساخت‌ها، به‌خصوص حوزه حمل‌ونقل ایران بسیار محدود و فقط در حوزه بنادر رخ داده است. همچنین ملاحظه گردید که کشورهای موفق در جذب مشارکت بخش عمومی و خصوصی در زیرساخت‌ها چه اقدامات و سیاست‌های قانونی و نهادی برای توسعه این نوع سرمایه‌گذاری انجام داده‌اند.

بنابراین مورد نیاز است موانع و چالش‌های پیش روی جذب سرمایه‌گذاری از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی در حمل‌ونقل مورد کاوش و تحلیل قرار گرفته و همچنین در راستای رفع این چالش‌ها و ارائه پیشنهادهای اصلاحی از تجربیات کشورهای قبلاً از این طرح‌ها به‌منظور تسریع نیل به توسعه اقتصادی خود استفاده نموده‌اند، بهره‌برداری لازم صورت گیرد. در این راستا، در این بخش از گزارش، اهم موانع موجود در جذب مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه حمل‌ونقل مورد بررسی قرار گرفته و تلاش می‌گردد تا ضمن برشمردن اهم موانع، راهکارهای مشخصی نیز در جهت اصلاح مشکلات و چالش‌ها ارائه شود.

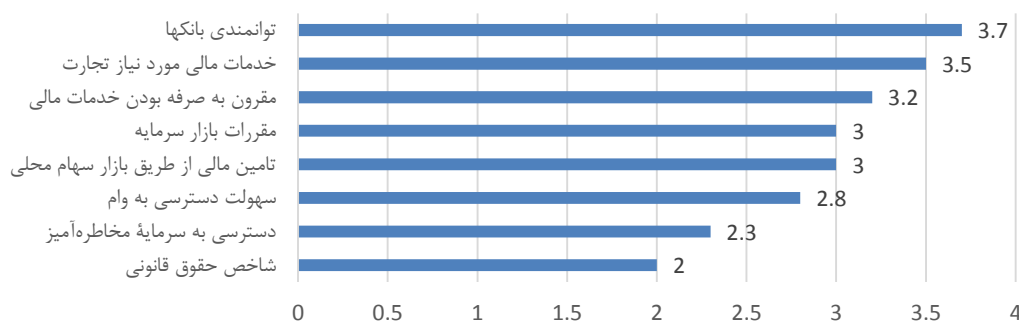
در این بخش از گزارش، موانع محوری و مؤثر موجود در جذب مشارکت عمومی - خصوصی در بخش حمل‌ونقل ایران با استفاده از تحلیل‌ها و اطلاعات دریافتی از وزارت راه و شهرسازی و سایر متولیان حوزه حمل‌ونقل و نظرات صاحب‌نظران و مطالعات معتبر انجام گرفته داخلی مورد شناسایی قرار می‌گیرند. نتایج حاکی از آن است که موانع محوری جذب مشارکت عمومی - خصوصی در بخش حمل‌ونقل ایران در راستای محورهای شناسایی شده ناشی از مطالعات نظری و تجربی خارجی در جذب مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای مختلف بوده است. مهمترین موانع موجود شناسایی شده در جذب مشارکت عمومی - خصوصی در بخش حمل‌ونقل ایران عبارتند از:

##### ۴-۱. محدودیت‌های تأمین مالی به‌خصوص از طریق بازار سرمایه

در کشورهای در حال توسعه به دلیل عدم توسعه نهادها و ابزارهای مالی و نفوذ کم بازارهای سرمایه، عدم دسترسی به منابع مالی را می‌توان اصلی‌ترین مانع انجام سرمایه‌گذاری از جمله سرمایه‌گذاری از طریق مشارکت عمومی و خصوصی در حوزه زیربنای حمل‌ونقل دانست.

براساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی طی سال ۲۰۱۶-۲۰۱۷<sup>۱</sup>، شاخص توسعه بازارهای مالی ایران<sup>۲</sup> با کسب رتبه ۱۳۱ از بین ۱۳۸ کشور مورد بررسی به‌عنوان مهم‌ترین مانع کسب‌وکار و رقابت‌پذیری در فضای اقتصاد ایران برشمرده شده است. در بین مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده این شاخص با توجه به نمودار ذیل دسترسی به سرمایه مخاطره‌آمیز، سهولت دسترسی به وام و تأمین مالی از طریق بازار سهام محلی از مهم‌ترین دلایل ضعف شاخص توسعه بازارهای مالی در ایران ذکر شده است.

#### نمودار ۷. وضعیت مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده شاخص توسعه بازارهای مالی در ایران طی سال ۲۰۱۶-۲۰۱۷

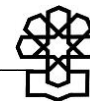


Source: The Global Competitiveness Report 2016-2017, World Economic Forum

سرمایه‌گذاران سنتی توسعه زیرساخت‌ها در کشورهای مختلف، بانک‌ها و مؤسسات مالی مانند بیمه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری هستند که به دنبال سرمایه‌گذاری بلندمدت و کم‌ریسک می‌باشند. این مؤسسات در بازارهای مالی بین‌المللی به خرید اوراق بدهی بلندمدت توسعه زیرساخت اقدام می‌کنند که به دلیل بلندمدت بودن، معمولاً نرخ‌های بهره نسبتاً بیشتری دارند. در بازارهای مالی توسعه‌یافته، شرکت‌های پیمانکاری به دلیل حضور فعال در بورس‌ها نقش پررنگی در تأمین منابع مالی پروژه‌ها ایفا می‌کنند. اما در کشور ما شرکت‌های راهسازی هنوز جذب بازار سرمایه نشده‌اند. در صورت حضور شرکت‌های بزرگ دارای سبد پروژه‌ها در بازار سرمایه؛ اولاً این شرکت‌ها در مواقع مورد نیاز برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری ساخت و بهره‌برداری به راحتی در بازار افزایش سرمایه خواهند داد. ثانیاً عموم سرمایه‌گذاران به دلیل سبد پروژه‌های این شرکت‌ها ریسک کمتری را متقبل خواهند شد و نیز ضرورتی ندارد دوره احداث را بدون عایدی به انتظار دوره بهره‌برداری بگذرانند.

۱. The Global Competitiveness Report 2016-2017, World Economic Forum.

۲. Financial Market Development



همچنین به دلیل تجربه مدیریت پروژه این شرکت‌ها، هزینه‌های مدیریتی بین سبدها سرریز می‌شود. در تأمین مالی از طریق بازار سرمایه ایران به دلیل شرایط اقتصاد کلان از جمله نرخ تورم و ناپایداری سیاست‌ها، تاکنون تجربه موفق‌تری رخ نداده است. اگرچه این بازار ذاتاً منبع تأمین مالی با هزینه بالا محسوب می‌گردد. به دلایل فوق‌الذکر بیمه‌های سرمایه‌گذاری یا بیمه‌های اعتباری نیز محصولات قابل اتکا و بلندمدتی ارائه نکرده‌اند. همچنین در شرایط فعلی اقتصاد ایران به دلیل عدم پایداری قوانین و مقررات و عدم پایداری سیاسی و عدم ثبات نرخ بهره، تورم، نرخ ارز و ...؛ مؤسسات مالی تسهیلات بلندمدت را به صورت کلی از سبد تسهیلات خود خارج کرده‌اند.

#### ۱-۱-۴. عدم حضور شرکت‌های پیمانکاری در بازار بورس

شرکت‌های پیمانکاری به دلیل اینکه جزء شرکت‌های بورسی نیستند، بنابراین برای انتشار اوراق صکوک، با سختگیری‌های بیشتری مواجهند. در این رابطه در صورت همکاری راهبردی وزارت راه با یک یا چند شرکت تأمین سرمایه، امکان انتشار و بازارگردانی اوراق بدهی برای سرمایه‌گذاران وجود دارد. همچنین تضمین پرداخت بخشی از هزینه‌های کارمزد یا سود اوراق بدهی سرمایه‌گذار توسط دولت مورد نیاز است. (روحانی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۴)

#### ۲-۱-۴. نقش ضعیف شرکت‌های تأمین سرمایه در تأمین مالی زیرساخت

شرکت‌های تأمین سرمایه نقش‌های متنوعی در تأمین مالی مبتنی بر بازار سرمایه ایفا می‌کنند. با کمک شرکت‌های تأمین سرمایه بین‌المللی می‌توان اوراق بهادار پروژه‌های بندری و فرودگاهی را در بازارهای سرمایه بین‌المللی منتشر کرد.

شرکت‌های بزرگ تأمین سرمایه می‌توانند به صورت تخصصی نقش مدیریت سبد سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی را برعهده گیرند و اوراق بهادار مربوط به هر پروژه را بین چندین بانک و صندوق بازنشستگی و صندوق سرمایه‌گذاری و بیمه و... توزیع کنند. اگرچه پیش‌نیاز این موضوعات سودده کردن پروژه‌ها برای سرمایه‌گذاران و نیز جذاب کردن اوراق بدهی پروژه‌ها است.

#### ۳-۱-۴. نقش ضعیف صندوق توسعه ملی در تأمین مالی زیرساخت

طی سال‌های اخیر امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی براساس نظامنامه ارزی برای توسعه ناوگان حمل‌ونقل فراهم است. نیاز پروژه‌های جاده‌ای و ریلی به تأمین مالی ارزی بسیار محدود است و در صورت تولید ریل در ایران این نیاز بسیار کاهش خواهد یافت. البته تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع مالی نوسازی ناوگان قابل استفاده و مفید است. همچنین حائز اهمیت است؛ گواهی تعهد دولت به پرداخت اجاره به شرکت سرمایه‌گذار می‌تواند به عنوان وثیقه اخذ تسهیلات توسعه‌ای توسط شرکت‌های پروژه قراردادهای مشارکتی در نظر گرفته شود. اگرچه طی تفاهات اولیه با صندوق توسعه ملی، توثیق عواید معین اجاره که در قراردادهای مشارکت ذکر می‌شود تصریح شده است، ولی هنوز

سازوکار این مهم مشخص و تبیین نشده است. (همان)

#### ۴-۱-۴. نقش ضعیف بانک‌های توسعه‌ای در تأمین مالی زیرساخت

در کشور ما علیرغم وجود بانک‌های توسعه‌ای، این بانک‌ها عموماً از مأموریت‌های توسعه‌ای خود فاصله گرفته‌اند. در بسیاری از کشورها بانک‌های توسعه‌ای از دریافت سپرده‌های خرد منع شده‌اند؛ لذا در معرض ریسک‌های سیستماتیک قرار نمی‌گیرند و از این رو با مقررات کفایت سرمایه بازل ارزیابی نمی‌شوند و صرفاً به مدیریت سبد دارایی‌های خود می‌پردازند. در کشور ما همه بانک‌ها در یک ردیف با هم مقایسه می‌شوند و سپرده‌های قانونی آنها نزد بانک مرکزی با هم تفاوتی ندارد.

طبق اساسنامه صندوق و قراردادهای عاملیت صندوق با بانک‌ها، بانک‌ها بازپرداخت اقساط تسهیلات را تقبل می‌کنند. در غیر این صورت صندوق توسعه از محل منابع بانک‌ها نزد بانک مرکزی نسبت به تسویه مطالبات خود اقدام خواهد کرد. از این رو بانک‌ها کمال سختگیری را در اعطای تسهیلات به کار می‌گیرند و انتظار نرخ‌های بازدهی بالا را برای طرح‌های پیشنهادی دارند که در حوزه حمل‌ونقل زمینی چنین نرخ‌های بازگشت بالایی امکان‌پذیر نیست. همچنین در اخذ وثیقه‌ها نیز سختگیری می‌کنند و شرایط تسهیلات سایر بانک‌های توسعه بین‌المللی را ندارند.

در شرایطی که در کشور وام‌های بلندمدت توسعه‌ای وجود ندارد و بانک‌های توسعه‌ای حضور تأثیرگذاری ندارند، بایستی سازوکاری تعبیه شود که با تقبل بخشی از سودهای تسهیلات بانک‌های تجاری، این تسهیلات را به ویژگی‌های تسهیلات توسعه‌ای نزدیک‌تر سازند. تقبل یارانه در صورتی که عمومیت یابد، به دلیل حجم بالا و ارزی بودن این اقساط از توان منابع داخلی سازمان راهداری و راه‌آهن خارج خواهد بود. بنابراین بایستی منبع پایداری مانند صندوق توسعه حمل‌ونقل برای این منظور در نظر گرفته شود.

#### ۴-۱-۵. نبود صندوق تخصصی پروژه زیرساخت

تاکنون تجربه موفق از روش تأمین مالی از طریق صندوق پروژه در دست نیست. در این راستا سازوکار نهادی و قانونی مورد نیاز است. صندوق پروژه بازار سرمایه را می‌توان مابه‌ازای شرکت پروژه در بازار سرمایه در نظر گرفت. عمر صندوق پروژه مشابه شرکت پروژه محدود به مدت قرارداد پروژه تا استهلاك کامل سرمایه‌گذاری است و درآمد و هزینه‌ها و فعالیت‌های آن در محدوده پروژه باقی می‌ماند. ویژگی منحصر به فرد صندوق این است که مدیریت صندوق متناسب با نیاز به تأمین مالی پروژه اقدام به صدور واحدهای جدید کند و نیازی نیست که تمامی پول در پذیرهنویسی به‌طور کامل جمع شود. همچنین در این صندوق‌ها امکان جذب سرمایه‌گذاران نهادی مانند صندوق‌های بازنشستگی، بیمه‌ها و بانک‌ها که به دنبال منافع بلندمدت هستند وجود دارد. (همان)



## ۴-۲. ضعف در قوانین و مقررات موجود

موانع و محدودیت‌های قانونی که در مسیر ثبات و به‌کارگیری روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی اخلاص ایجاد می‌کند نقش قابل توجهی در توسعه اقتصادی، اصلاحات و مکانیسم توسعه زیرساخت‌ها دارد. در حال حاضر در ایران ساختار حقوقی و قانونی مناسبی برای اجرای پروژه‌های PPP وجود ندارد و این ساختار فقط برای رویه‌های سنتی و مرسوم کارآیی دارد. (صادقی شاهدانی، ۱۳۹۱) یکی از نمونه‌های عدم پایداری قوانین که تأثیر فراوانی در سوددهی پروژه‌های آزادراهی دارد، اعمال مالیات ارزش افزوده بر درآمدهای حاصل از عوارض قراردادهای آزادراهی مشارکتی می‌باشد. موضوع دیگر اینکه سرمایه‌گذار، هم به‌موجب قانون کشور خود و هم کشور میزبان، مالیات جداگانه بپردازد معقول نیست و سبب جلوگیری از سرمایه‌گذاری مشترک می‌گردد. در حال حاضر ایران با کشورهای معدودی بر سر حذف مالیات مضاعف توافقنامه امضا نموده است و باید این امر توسعه یابد.

### ۴-۲-۱. عدم وجود بند قانونی شفاف برای اعطای مجوز طرح‌های ترکیبی در قراردادهای مشارکت

اعطای امتیاز بهره‌برداری از اراضی دولتی به سرمایه‌گذاران در حاشیه زیرساخت‌های حمل‌ونقل در حال حاضر انجام می‌گیرد. ولی قانون یا حداقل آیین‌نامه‌ای برای تقویت پایه قانونی اعطای این امتیازها و همچنین مشخص کردن سقف و حدود این امتیازها و انواع مختلف امتیازهای قابل اعطا تدوین و تصویب نشده است.

### ۴-۲-۲. آسیب‌های مطرح در قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

این قانون در زمان تصویب در نوع خود یکی از مترقی‌ترین قوانین و مقررات بود. لکن با پیشرفت ابزارها و نهادها و بازارهای پولی و مالی و بهبود رویکردهای مدیریت پیمان و سایر موارد، امروزه نیاز به جایگزینی این قانون با قانون مشارکتی جامع‌تر، بیشتر احساس می‌شود. وجود قراردادهای تأمین مالی و ساخت متنوع مانند BOT و موافقتنامه‌های مختلف و ... در این قانون پوشش داده نمی‌شود. همچنین نیاز به قوانین و مقررات مشابه در مورد تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، طرح‌های تعریض، طرح‌های بهسازی و بهره‌برداری و نگهداری و ... احساس می‌شود. همچنین به دلیل اینکه این قانون مشارکت در احداث فقط روی طرح‌های احداث راه‌ها متمرکز شده است و انعطاف لازم برای تدوین آیین‌نامه جامع‌تر فراهم نبوده، نیاز است قوانین و آیین‌نامه مجزایی برای طرح‌های فوق‌الذکر و سایر طرح‌های مشابه تدوین شود. (روحانی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۴)

### ۴-۳. ضعف‌های موجود در بخش عمومی

ضعف‌های موجود در بخش عمومی برای مشارکت بخش عمومی - خصوصی در حوزه حمل‌ونقل عبارتند از:

#### ۴-۳-۱. نبود متولی اصلی جذب سرمایه‌گذار بخش خصوصی در بخش حمل‌ونقل

در حال حاضر علی‌رغم وجود جذب سرمایه‌گذاری در وزارتخانه راه و شهرسازی کارکرد عملی و منسجمی که پوشش‌دهنده جذب سرمایه‌گذاری از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی در کلیه زیربخش‌های حمل‌ونقل باشد مشاهده نمی‌گردد. در دستگاه‌های دیگر مانند شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل و شرکت راه‌آهن دفاتر جذب سرمایه مستقر است، ولی فصل مشترک فعالیت آنها با ستاد وزارتخانه مشخص نشده است. شایان ذکر است فعالیت‌های دفتر جذب سرمایه وزارتخانه در زمینه جذب سرمایه‌گذاری مشارکتی بیشتر روی آزادراه‌ها و بزرگراه‌ها تمرکز داشته است.

#### ۴-۳-۲. نبود سازوکار جامع و شفاف واگذاری، پیگیری و اجرای پروژه‌های حمل‌ونقل

برای تأمین مالی پروژه‌ها روش‌های مختلفی استفاده می‌شود، ولی هیچگاه دو روش تأمین مالی (جز بودجه دولتی) به‌طور همزمان برای یک پروژه پیگیری نمی‌شود. در صورتی که انعقاد قرارداد با طرف مشارکت منافاتی با تأمین مالی سهم دولت از طریق فاینانس داخلی یا خارجی یا بهتر از آن اعطای منابع فاینانس به سرمایه‌گذار پروژه ندارد. شاید علت این موضوع تعدد زیاد پروژه‌ها باشد. دلیل دیگر این مسئله، نبود سامانه‌ای متمرکز برای پیگیری روند مذاکره و تأمین مالی پروژه‌ها قبل از انعقاد قرارداد و شروع احداث و عدم وجود شفافیت و عدم امکان رصد طرح‌ها است.

در حال حاضر قراردادهای مشارکت از طریق مذاکره و اگذار می‌گردد که باعث کاهش انگیزه و بدبینی در شرکت‌های راهسازی می‌شود در حالی که برگزاری شفاف مناقصات دو مرحله‌ای حتی اگر به جذب سرمایه‌گذار ختم نشوند باعث ایجاد شفافیت در فرآیندهای سرمایه‌گذاری خواهد شد. در همین راستا پایگاه داده‌ای از شرکت‌های راهسازی و عمرانی دارای توان مالی و فنی و همچنین شرکت‌های سرمایه‌گذاری و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌ها و بانک‌ها و شرکت‌های حمل‌ونقل بزرگ وجود ندارد و آگهی عمومی انجام مذاکرات انتشار نمی‌یابد.

به‌دلیل ماهیت متفاوت پروژه‌های تأمین مالی و ساخت و بهره‌برداری و واگذاری از پروژه‌های طرح و ساخت، کمترین ارزش فعلی پرداخت‌های دولت، معیار مناسبی برای انتخاب برنده مناقصه‌ها نیست. شرایط مذاکره و نهایی کردن این طرح‌ها را هم بایستی مفصل‌تر در نظر گرفت.

#### ۴-۳-۳. نبود سازوکار پوشش ریسک قیمتگذاری دولتی

سرمایه‌گذار بخش خصوصی از روال قیمتگذاری عوارض و حق دسترسی در کشور آگاه نیست و نسبت



به دوام این روال در سال‌های آتی اطمینان ندارد. در حال حاضر در ایران قیمتگذاری نرخ عوارض بیشتر متکی به نظر افراد است تا متکی بر فرمول یا الگوریتم‌های مرجع و اعلام شده و در بین قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری ماده‌ای مربوط به پوشش ریسک قیمتگذاری وجود ندارد. (همان)

#### ۴-۳-۴. عدم تضمین در اجرای تعهدات دولتی

در حال حاضر در قراردادهای مشارکتی هیچ تضمینی برای تزریق به‌موقع سهم دولت به سرمایه‌گذار داده نمی‌شود. در مورد پروژه‌های زیرساخت حمل‌ونقل دولت می‌تواند بازگشت اصل و فرع سرمایه‌گذاری‌ها با نرخ سود شورای پول و اعتبار را تعهد کند، یا به سرمایه‌گذاران در تعهد نرخ عوارض سایه ضمانتنامه‌هایی بدهد. پشتوانه عواید آتی این ضمانتنامه‌ها با تعهد دولت می‌تواند به سرمایه‌گذاران برای فروش عواید آتی پروژه‌هایشان یا تأمین وثیقه‌های مورد نیازشان برای دریافت تسهیلات پروژه‌محور دیگر کمک کند. در همین راستا گشایش LC برای سرمایه‌گذاران نیز می‌تواند کارساز باشد.

#### ۴-۳-۵. عدم پوشش ریسک تقاضا

ریسک تقاضا بدین معنا که اگر تقاضای واقع شده یا تقاضای پیش‌بینی شده در گزارش‌های هزینه - درآمد دوره مطالعه همخوانی نداشته باشد، برای جبران ریسک پوششی تعبیه نشده است. این ریسک در سال‌های ابتدای بهره‌برداری می‌تواند ناشی از تکمیل نشدن قطعه‌های دیگر پروژه باشد. پرداخت حق بهره‌برداری<sup>۱</sup> توسط دولت‌ها به سرمایه‌گذاران در حقیقت پوشش‌دهنده همزمان ریسک‌های تقاضا و قیمتگذاری می‌باشد.

#### ۴-۳-۶. نگاه نازل به سرمایه‌گذاران به‌عنوان منبع مالی بدهی با نرخ ثابت

یکی از دلایل کاهش رغبت سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در توسعه حمل‌ونقل این است که دولت به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به‌عنوان منبع بدهی با نرخ ثابت می‌نگرد. این موضوع در طرح‌های راه‌آهن به‌دلیل اجاره‌محور بودن قراردادهای مشارکتی راه‌آهن تشدید می‌شود. این در حالی است که مشارکت صحیح سرمایه‌گذار در ریسک‌ها و منافع طرح سرمایه‌گذاری حمل‌ونقل و عدم ممانعت از احتمال بالا رفتن نرخ سود مشارکت می‌تواند به جذب بیشتر سرمایه‌گذاری منجر شود. جذابیت هر سرمایه‌گذاری عمدتاً با میزان سودآوری ناشی از قبول ریسک مرتبط است. در قراردادهای سرمایه‌گذاری راه‌آهن علاوه بر تعهد پرداخت نرخ ثابتی از اجاره به سرمایه‌گذار، حق دسترسی به حجم تردد ناوگان باری و مسافری وجود ندارد تا سرمایه‌گذاران در انتخاب فرصت‌های سرمایه‌گذاری توسعه راه‌آهن به توسعه محورهای پرترازی و درآمدزا جذب شوند. (همان)

۱. Availability

#### ۴-۴. فرسودگی و بهره‌وری پایین تجهیزات و ناوگان حمل‌ونقل

فرسودگی و بهره‌وری پایین و مستهلک و قدیمی بودن ناوگان حمل‌ونقل از مشکلات و چالش‌های اساسی در این صنعت است که در صورت مشارکت بخش خصوصی هزینه‌های تعمیر، نگهداری و عملیاتی زیادی را متوجه این بخش خواهد نمود. این وضعیت مشکلات پدیده‌ای نظیر ریسک بالا، الگوی مصرف غیربهبوده، تأخیر و نارسایی در ترانزیت کالا، افزایش نرخ‌های خدمات و... را به دنبال خواهد داشت. (صادقی شاهدانی، ۱۳۹۱)

#### ۴-۵. بی‌ثباتی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از مؤلفه‌های تورم، رکود و بیکاری

یکی از عوامل مهم برای سرمایه‌گذاران ثبات سیاسی است. هر نوع بی‌ثباتی سیاسی باعث افزایش هزینه سرمایه شده و اجرای پروژه را با مشکل مواجه می‌سازد. عواملی مانند تورم، اشتغال و بروز مشکلات سیاسی و یا هر عاملی که سبب بروز تأخیر در مرحله ساخت شود، سبب افزایش ریسک می‌شود. از ضرورت‌های اساسی مشارکت بخش خصوصی در حمل‌ونقل، این است که اقتصاد کشور از ثبات در تصمیم‌گیری‌ها در بخش‌های ارزی، گمرکی، قوانین کار، نرخ‌های تعرفه مربوط به خدمات و ... برخوردار باشد. بی‌ثباتی در بخش‌های مذکور، تصمیم‌گیری را برای مشارکت بخش خصوصی با مشکل مواجه می‌سازد و ریسک مشارکت را افزایش می‌دهد. یکی از مشکلات مطرح در طرح‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی، نبود ثبات مورد انتظار در سیاست‌ها و حمایت‌های وزارت راه بوده است. (ترکان و شهبازی، ۱۳۸۹)

مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی به‌صورت فراگیر با مسائل اجتماعی و سیاسی مثل شهرسازی، اشتغال و حفاظت محیط زیست و ... روبه‌رو هستند. این مسائل می‌تواند منجر به مخالفت عمومی، تحمیل هزینه‌های مازاد و تأخیر پروژه شود. (صادقی شاهدانی، ۱۳۹۱)

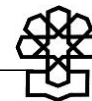
#### ۴-۵-۱. ریسک محیطی

پروژه PPP معمولاً برای توسعه زیرساخت‌های کشور طراحی و اجرا می‌شود. باید متذکر شد که این پروژه‌ها با توجه به بُعد وسیع اجرا، ممکن است با مخالفت گروه‌ها و یا سازمان‌های حفاظت از محیط زیست روبه‌رو شود. به‌عنوان مثال به‌منظور ساخت یک آزادراه سبب قطع تعدادی درخت در یک منطقه خاص شود، ممکن است چنین ریسکی به‌طور جدی موانع اجرای طرح گردد.

#### ۴-۵-۲. ریسک پذیرش عمومی

گاهی اوقات ساخت یک پروژه زیربنایی به هر دلیل، با مخالفت گروه‌ها و یا افرادی در جامعه مواجه می‌شود و یا حتی قیمت‌های اعلام شده برای ارائه خدمات پروژه به مردم سبب نارضایتی آنها می‌گردد.





### ۳-۵-۴. تحریم‌های بین‌المللی

وجود تحریم‌های بین‌المللی از یک طرف حضور طرف‌های شرکت‌کننده از بخش خصوصی را در این پروژه‌ها تحت تأثیر قرار داده و از طرف دیگر با افزایش هزینه‌های مبادلاتی، هزینه‌های دسترسی به کالا و خدمات خارجی، شرکت‌های داخلی را نیز با مشکل و افزایش ریسک و هزینه‌های خدماتی مواجه می‌کند. به‌گونه‌ای که در صورت عدم حمایت دولت، مشارکت بخش خصوصی به دلیل افزایش هزینه‌های دسترسی به فناوری و تجهیزات و مواد اولیه مورد نیاز با توجه به علاقه به ریسک‌گریزی این بخش مشکل‌ساز خواهد بود. در سال‌های اخیر با افزایش تحریم‌های اقتصادی و مالی هزینه‌های مبادلات تجاری و اقتصادی برای شرکت‌های خصوصی در بخش حمل‌ونقل افزایش یافته است.

### ۴-۶. ناتوانی بخش خصوصی

پروژه‌های PPP گاهی به دلیل ناتوانی بخش خصوصی در انجام تعهدات، با موانع جدی روبه‌رو می‌شوند. دولت در زمان انعقاد قرارداد، باید از توانایی و ظرفیت مالی این بخش در اجرای پروژه اطمینان حاصل کند. به‌طور کلی نبود مهارت، بر بازدهی پروژه‌ها، ارائه خدمات و افزایش ریسک دولت در تأمین اهداف مورد نظر پروژه تأثیر منفی دارد.

براساس تجارب به‌دست آمده از طرح‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی در پروژه‌های زیرساختی حمل‌ونقل، نبود بخش خصوصی قوی با توان مالی مناسب جهت انجام سرمایه‌گذاری‌های بزرگ به بانک‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای محدود شده است. (ترکان و شهبازی، ۱۳۸۹)

### ۴-۷. عدم تعامل بین بخش دولتی و خصوصی

پرواضح است که مشارکت‌کنندگان در طرح‌های PPP، هر یک با نیت و هدفی خاص در این پروژه‌ها فعالیت می‌کنند، که گاهی ممکن است با یکدیگر در تضاد و تعارض باشند. برای مثال، کسب سود یکی از انگیزه‌های اصلی بخش خصوصی در انجام هر پروژه‌ای است. در عین حال، یکی از اهداف مهم بخش عمومی، ارائه خدمات با کیفیت به مردم است. هرچه کیفیت ارائه خدمات افزایش یابد، هزینه‌های بخش خصوصی نیز افزایش و حاشیه سود کاهش خواهد یافت.

به‌طور کلی طراحی و مدیریت پروژه‌های PPP بسیار پیچیده است. به‌عبارت دیگر، رسیدن به توافق همه‌جانبه بین تمامی طرف‌های ذینفع در این پروژه‌ها به‌گونه‌ای که منافع هر یک تا حد قابل قبول مورد موافقت قرار گیرد، کار دشواری است. همچنین فضای حاکم بر بخش عمومی با فضای حاکم بر بخش خصوصی تفاوت‌های ساختاری دارد و در برخی موارد روند اجرای فعالیت‌ها نیز در دو بخش با هم متفاوت

است. بنابراین رسیدن به توافق در خصوص اهداف هر بخش و همچنین تعریف شفاف منافع و درآمد این طرح‌ها برای هر یک از شرکای مربوطه سبب خواهد شد که این طرح‌ها با سادگی بیشتری به سوی اهداف خود پیش رود.

#### ۴-۷-۱. دخالت‌های دولت در حوزه فعالیت بخش خصوصی

یکی از موانعی که موجب می‌شود مشارکت‌های بخش خصوصی در پروژه‌های حمل‌ونقل با محدودیت مواجه شود، دخالت دولت در تصمیم‌گیری، قیمتگذاری خدمات و اعمال محدودیت‌های غیرضروری در تخصیص و توزیع منابع است که پیامد آن بی‌انگیزگی بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری و مشارکت فعال است. از جمله دخالت‌های بارز دولت، در نظام قیمتگذاری خدمات در بخش حمل‌ونقل است که نارسایی به موجب عدم انعکاس هزینه‌ها، وجود بخش‌های کم‌بازده را ایجاد کرده است. به طوری که قیمتگذاری به صورت رقابتی و مبتنی بر عرضه و تقاضا صورت نمی‌گیرد. براساس تجارب گذشته در زمینه طرح‌های مشارکت عمومی و خصوصی، دخالت دولت؛ برای مثال در میزان عوارض آزادراه‌ها، سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را در اعمال روش‌های افزایش سودآوری و مدیریت درآمد با مشکل جدی مواجه می‌کند. (همان)

#### ۴-۷-۲. عدم توازن در قدرت

مشاهدات فراوان نشان داده‌اند که به دلیل روابط در اعطای تسهیلات، معمولاً افراد فرصت طلب به دریافت اعتبارات بانکی و مصرف در بخش‌های غیرمولد و تورم‌زا توفیق می‌یابند. علاوه بر آن، حضور دولت در اقتصاد، سبب شده که شرکت‌های دولتی در متن اقتصاد و در رقابت با بخش خصوصی، موجب تخصیص اعتبارات و امتیازات به خود شوند و عملاً فرصت و امکانات بخش خصوصی را در توسعه فعالیت و حضور در بازار محدود کنند. (صادقی شاهدانی، ۱۳۹۱)

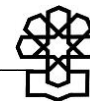
#### ۴-۸. عدم حضور سرمایه‌گذار خارجی در صنعت حمل‌ونقل ایران

یکی از اقدامات اساسی برای توسعه صنعت حمل‌ونقل و به خصوص توسعه و ترویج مشارکت عمومی و خصوصی (PPP) استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی در این صنعت است که در ایران به دلایلی ناموفق بوده است. در ادامه به مهمترین دلایل این عدم موفقیت اشاره می‌گردد:

#### ۴-۸-۱. نبود برنامه راهبردی صنعت حمل‌ونقل در ایران و رویکرد واحد در برابر سرمایه‌گذاری

##### خارجی

یکی از نکات اساسی در توسعه هر بخش از اقتصاد، داشتن برنامه راهبردی مشخص و منتج به اهداف تعیین شده می‌باشد. در بررسی تجارب کشورهای موفق در جذب سرمایه‌گذاری خارجی ملاحظه می‌گردد



سیاستگذاران مهمترین گام برای توسعه را داشتن یک برنامه هدفمند و مشخص و البته به‌دور از کلیات و انشای مطالب ثقیل دانسته و در این راستا حرکت نموده‌اند. عمده گزارش‌های راهبردی که در بخش‌های مختلف اقتصادی در ایران تهیه می‌شود، صرفاً مطالعات صرف دانشگاهی بسیار حجیم و گاه غیرکاربردی است که نمی‌تواند مورد استفاده کاربردی نهاد مربوطه قرار گیرد. می‌توان گفت هنوز برنامه راهبردی مدون و مشخصی که بتواند نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدها را به‌درستی شناسایی کرده و راهکارهای مشخص قابل پیگیری ارائه نموده باشد وجود ندارد.

به‌عبارت دقیق‌تر برنامه استراتژیک مدونی برای کل صنعت حمل‌ونقل و به تبع آن جذب سرمایه‌گذار خارجی در کل اقتصاد ایران و به‌خصوص صنعت حمل‌ونقل ایران ملاحظه نمی‌گردد. می‌توان گفت هنوز اجماع کافی برای نحوه حضور و برخورد با سرمایه‌گذاران خارجی توسط نهادهای مختلف درگیر نیز وجود ندارد و در چنین شرایطی سرمایه‌گذاران خارجی سردرگم می‌مانند و نمی‌دانند با چه کسانی و برای چه موضوعاتی باید مذاکره کنند و چگونه فرآیندهای مرتبط را به انجام برسانند و یا پیگیری نمایند. به‌نظر می‌رسد صرف‌نظر از بحث حضور خارجی‌ان برای سرمایه‌گذاری در صنعت حمل‌ونقل، تدوین و البته اقدام عملی برای پیاده‌سازی برنامه استراتژیک یکی از اصول مقدماتی برای توسعه صنعت حمل‌ونقل است. تنها در چنین شرایطی است که اهداف و برنامه‌های اجرایی مشخصی برای صنعت حمل‌ونقل تدوین و سپس به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. در چنین برنامه‌ای به‌طور مشخص می‌توان به ابهامات و سؤالات رایج موجود در صنعت حمل‌ونقل اشاره و برای آنها به‌دنبال پاسخ مشخص گشت. سؤالاتی از قبیل هدف از جذب سرمایه‌گذار خارجی چیست؟ کدام صنایع در جذب سرمایه‌گذار خارجی دارای اولویت می‌باشند؟ بستر و اقدامات پولی و مالی کشور برای جذب سرمایه‌گذار خارجی چیست و راهبرد صنعت حمل‌ونقل در این زمینه چیست؟ برای کنترل بحران ناشی از خروج سرمایه چه باید کرد؟ ابزارهای مدیریتی و کنترل ریسک چگونه در اختیار سرمایه‌گذار خارجی قرار داده شود؟ برای جذب سرمایه‌گذار خارجی در ابتدای ورود و حفظ آن و خروج آن، چه اقدامات و اولویت‌هایی باید مدنظر باشد و بسیاری از مطالب و سؤالات مهم دیگر که باید به تک‌تک آنها دقت و برای آنها پاسخ‌های مشخصی جستجو کرد. تنها در سایه پرداختن به این موضوعات است که می‌توان انتظار توسعه بازار و حضور سرمایه‌گذاران را داشت. (علیزاده قره‌باغ، ۱۳۹۴)

#### ۲-۸-۴. نبود قانون صریح، شفاف و واحد برای سرمایه‌گذاری خارجی در ایران

از دیگر موضوعاتی که می‌تواند یک مانع جدی در جذب سرمایه‌گذاران تلقی شود، عدم وجود یک قانون و یا مقررات شفاف و واحد برای سرمایه‌گذاری است. خارجی‌ان یا هر فردی علاقمند است بدانند از زمان ورود تا انتهای خروج سرمایه خود از یک کشور، با چه فرآیندهایی و یا چه مقررات خاصی مواجه است. در اقتصاد ایران ابهامات بسیاری در تفسیر قوانین و مقررات حتی از نظر وضع‌کنندگان وجود دارد، چه

به اینکه فردی خارجی بخواهد از آنها استفاده نماید. این ابهامات متعدد در قوانین و مقررات که در مطالعات نهاد متولی سرمایه‌گذاری خارجی نیز اولویت‌دار معرفی شده است، به‌طور کلی ضعف قوانین و مقررات و نحوه نگارش و تدوین آنها و ارجاعات متعدد در هر قانون یا مقررات به قانون یا مقررات دیگر، تعدد قوانین و مقررات و یک مجموعه نبودن آنها مشکلات زیادی برای سرمایه‌گذاران داخلی و به‌خصوص خارجی ایجاد نموده است به نحوی که این الزامات قانونی متعدد و مبهم، به همراه مقررات، آیین‌نامه‌ها و همچنین بخشنامه‌های درون‌سازمانی گوناگون موجب سردرگمی سرمایه‌گذاران خارجی و در نتیجه انصراف وی از سرمایه‌گذاری در ایران شده است.

#### ۳-۸-۴. عدم طراحی ابزارهای لازم برای پوشش ریسک نرخ ارز

یکی از دغدغه‌های سرمایه‌گذاران به‌ویژه سرمایه‌گذاران خارجی، پوشش نوسان نرخ ارز در مقابل پول محلی است. از دلایل این امر آن است که درآمد سرمایه‌گذار خارجی با سرمایه‌گذاری در یک کشور، به پول ملی آن کشور خواهد بود و میزان درآمد وی به پول کشور خود، بستگی به نرخ تبدیل پول کشور مبدأ سرمایه نسبت به پول ملی کشور سرمایه‌پذیر (کشور مقصد) دارد. اگر در زمان این تبدیل، پول کشور مقصد تضعیف شود، عایدی وی افزایش خواهد یافت.

بیشتر سرمایه‌گذاران از ریسک نوسان نرخ ارز گریزان هستند و به دنبال ابزارهایی می‌گردند تا این ریسک را از خود دور کنند. یکی از ابزارهای پوشش نوسان نرخ ارز، ابزارهای مشتقه نظیر قراردادهای آتی و اختیار معاملات روی ارزهای خارجی در مقابل پول ملی است. سرمایه‌گذاران خارجی با ورود به این بازارها، می‌توانند ریسک نوسان نرخ ارز را به اشخاصی با عنوان سفته‌باز که تمایل به پذیرش این ریسک‌ها دارند، منتقل کنند. راهکار مشخص در این ارتباط توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید از جمله ایجاد بازارهای مشتقه ارزی و قابلیت انجام معاملات و قراردادهای آتی و اختیار معاملات روی ارزهای خارجی معتبر است. در کنار اینها البته باید سیاست ارزی کشور کاملاً معین (به‌عنوان نمونه سیاست ارزی کاملاً شناور) و از وجود نرخ‌های چندگانه ارز جلوگیری شود. تنها در این صورت است که سرمایه‌گذاران با اعتماد به بازارهای ایجاد شده مشتقه، سبب کارآیی تعیین نرخ ارز می‌گردند. (همان)

#### ۴-۸-۴. عدم وجود سازوکاری برای بیمه نمودن بازگشت اصل و فرع سرمایه‌گذاری

نبود بیمه‌های تضمین سرمایه‌گذاری که بازگشت اصل و فرع سرمایه‌گذاری‌ها را در قبال کارمزد مختصر شرکت‌های بیمه تضمین کنند، یکی از کاستی‌های فضای کسب‌وکار ایران برای سرمایه‌گذاران خارجی است. در برخی کشورها به‌دلیل حجم زیاد قراردادهای مشارکتی و توسعه ابزارها و نهادهای بیمه‌ای، شرکت‌های بیمه‌گر بازپرداخت اصل و فرع سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت را بیمه می‌کنند. این شرکت‌ها در قبال کارمزدهای اندک به شرکت‌های پروژه این فرصت را می‌دهند تا با کاهش خطرپذیری تأمین



مالی بدهی پروژه‌ها، اقدام به تأمین مالی راحت و ارزان‌تر از طریق اوراق بدهی یا تسهیلات بانکی بنمایند. یکی از جایگزین‌ها در غیاب چنین شرکت‌هایی پیوستن ایران به نهادهای بیمه‌گر بین‌المللی سرمایه‌گذار خارجی و تعامل با نهادهای فعال بین‌المللی در زمینه حفظ حقوق سرمایه‌گذاران خارجی است. (همان)

#### ۹-۴. آسیب‌های موجود در نظام مطالعه فنی و اقتصادی طرح‌های مشارکتی

گزارش‌های موجود ارزیابی پروژه‌ها برای پروژه‌های طرح و ساخت و نه برای پروژه‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری مفید هستند. در گزارش‌های هزینه - درآمد موجود فقط به ارزیابی جریان درآمدی و هزینه‌ای (و نه جریان نقدی) خود پروژه اشاره می‌شود. معمولاً در طرح‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی محاسبات جریان نقدینگی را از سه منظر دولت، پروژه و شرکت سرمایه‌گذاری انجام می‌دهند که در شرایط کنونی رعایت نمی‌شود. همچنین در مطالعات فعلی جایی برای مطالعات ریسک دیده نشده است. در حالی که ارزشگذاری ریسک‌های پروژه‌های مشارکتی بخش جدایی‌ناپذیر این مطالعات هستند و به دقیق‌تر شدن شرایط سرمایه‌گذاری کمک می‌کنند. بعد از ارزشگذاری ریسک‌ها نیز بایستی تحلیل‌های ریسک، سناریو، حساسیت و... انجام بگیرد.

اگرچه برآورد غیردقیق هزینه‌های احداث از مشکلات طرح‌های عمرانی کشور است، اما در طرح‌های مشارکتی به دلیل نیاز به دقت برای تسهیم ریسک‌ها و تنظیم قرارداد مشارکتی و برآورد توان سرمایه‌گذار و سایر موارد، لازم است برآورد دقیق‌تری از هزینه‌های احداث به عمل آید.

از مقایسه درآمدهای شرکت‌های آزادراهی و درآمدهای مقرر در گزارش‌های هزینه - درآمد پیوست قراردادها، این نتیجه حاصل می‌شود که درآمدهای محقق کمتر از درآمدهای پیش‌بینی شده بود که دلیل آن مطالعات غیردقیق در مرحله قبل از انعقاد قرارداد و عدم افزایش نرخ عوارض متناسب با نرخ تورم در برخی سال‌ها است. (روحانی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۴)

#### جمع‌بندی و پیشنهادها

سرمایه‌گذاری با رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) یکی از مهمترین منابع تأمین مالی برای پروژه‌های زیرساخت به‌ویژه حوزه حمل‌ونقل در کشورهای در حال توسعه به دلیل فقدان منابع مالی کافی برای اجرای پروژه‌های زیرساختی توسط دولت است که می‌تواند این بخش خصوصی شامل سرمایه‌گذار داخلی و یا خارجی باشد.

در ایران منبع اصلی تأمین مالی پروژه‌های حمل‌ونقل از محل بودجه سنواتی بوده است و استفاده از قراردادهای مشارکتی عمومی - خصوصی به دلیل نبود بسترها و ساختارهای مورد

### نیاز جهت فعالیت بخش خصوصی و سرمایه‌گذار خارجی بسیار ناچیز و طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۱۶

فقط در یک حوزه، بندر، و به اندازه ۲۳۵ میلیون دلار بوده است. این در حالی است که مقدار قراردادهای PPP در بخش‌های مختلف حمل‌ونقل طی دهه‌های اخیر در کشورهای در حال توسعه و نوظهور رو به گسترش بوده است. به‌عنوان مثال، مقدار قراردادهای PPP در بخش‌های مختلف حمل‌ونقل کشور رقیب سند چشم‌انداز، ترکیه، طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۱۶ حدود ۶۳ میلیارد دلار بود.

مطالعات تجربیات کشورهای موفق در زمینه جذب PPP نمایانگر آن است که این کشورها برای توسعه PPP در پروژه‌های زیرساخت به ایجاد قوانین یا سیاست‌های ملی در راستای حمایت از مشارکت عمومی - خصوصی (PPP)، ایجاد نهادهای حاکمیتی یا غیرحاکمیتی با هدف حمایت از مشارکت عمومی - خصوصی (PPP)، بسترسازی مناسب جهت تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت از طریق ایجاد صندوق‌های توسعه زیرساخت، کاهش محدودیت بخش خصوصی برای پروژه‌های زیرساخت و استفاده از مدل‌های گوناگون قراردادهای PPP و استفاده از انواع روش‌های بیمه و تضمین سرمایه‌گذاران در اجرای پروژه‌های PPP پرداخته‌اند.

در مطالعات نظری و تجربی خارجی انجام شده بر روی موانع و مشکلات محوری جذب مشارکت عمومی - خصوصی، ۹ مانع محوری شناسایی گردید که عبارتند از:

مشکلات قانونی، موانع سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، محدودیت‌های تأمین مالی از بازارهای مالی، مشکلات مطرح در جذب سرمایه‌گذاری خارجی، شرایط اقتصاد کلان، شرایط بخش عمومی، عدم تعامل بین بخش خصوصی و عمومی، شرایط بخش خصوصی و ویژگی‌های پروژه.

در بررسی موانع و مشکلات جذب مشارکت عمومی - خصوصی در بخش حمل‌ونقل ایران با استفاده از اسناد و اطلاعات دریافتی از وزارت راه و شهرسازی و متولیان بخش حمل‌ونقل، نظرات صاحب‌نظران و مطالعات معتبر داخلی ۹ مانع محوری شناسایی شد که عبارتند از:

محدودیت‌های تأمین مالی به‌خصوص از طریق بازار سرمایه، ضعف در قوانین و مقررات موجود، ضعف‌های موجود در بخش عمومی، فرسودگی و بهره‌وری پایین تجهیزات و ناوگان حمل‌ونقل، بی‌ثباتی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، ناتوانی بخش خصوصی، عدم تعامل بین بخش دولتی و خصوصی، عدم حضور سرمایه‌گذار خارجی در صنعت حمل‌ونقل ایران، آسیب‌های موجود در نظام مطالعه فنی و اقتصادی طرح‌های مشارکتی.

با مقایسه موانع محوری پیش روی جذب PPP در مطالعات خارجی و موانع محوری استخراج شده برای جذب PPP در بخش حمل‌ونقل ایران در این گزارش، آسیب‌های مطرح در بخش حمل‌ونقل ایران برای جذب مشارکت عمومی - خصوصی مؤید و در راستای موانع محوری شناسایی شده در مطالعات تجربی خارجی در کشورهای مختلف بود.



با پیشرفت ابزارها و نهادهای بازارهای پولی و مالی و بهبود رویکردهای مدیریت پیمان و سایر موارد امروزه به جایگزینی قراردادهای مشارکت موجود با قانون مشارکت با جامعیت بیشتری نیاز است. وجود قراردادهای تأمین مالی و ساخت متنوع مانند قراردادهای BOT و ROT و ... توسط قوانین و مقررات مرتبط با مشارکت مؤسسات مالی در احداث پوشش داده نمی‌شود. همچنین با رجوع به تجربه کشورهای موفق در جذب PPP، نیاز به قوانین و مقررات مشابه در مورد تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، طرح‌های بهسازی و بهره‌برداری و نگهداری و غیره کاملاً احساس می‌شود. همچنین به دلیل اینکه قوانین و مقررات مشارکت در احداث فقط روی طرح‌های احداث راه‌ها متمرکز شده است و انعطاف لازم برای تدوین آیین‌نامه جامع‌تر فراهم نبوده، نیاز است قوانین و آیین‌نامه مجزایی برای طرح‌های فوق‌الذکر و سایر طرح‌های مشابه تدوین شود.

در حال حاضر دولت برای کاهش ریسک‌ها و افزایش جذابیت مالی پروژه‌ها از بودجه دولت به‌عنوان مکمل بخش خصوصی استفاده می‌کند. تنها مزیت این روش که تسریع دوره احداث است مانع از عیان شدن آسیب‌های آن می‌شود. پیشنهاد مبنی بر فراهم نمودن مکملی دیگر برای آورده سرمایه‌گذار و تضمین آن از محل منافع آتی پروژه یا با تضمین سرمایه‌گذار است. این روش تأمین مالی مکمل می‌تواند تسهیلات ترجیحی و توسعه‌ای یا انتشار اوراق بدهی با تضمین سرمایه‌گذار یا پروژه یا صندوق‌های پروژه باشد. کمک‌های دولتی می‌تواند از طریق تملک یا در انتهای دوره احداث و یا به‌صورت اجاره و عوارض سایه در طی دوره بهره‌برداری به سرمایه‌گذاران پرداخت شوند که متأسفانه به دلیل مشارکت و سهامداری دولت در پروژه و عدم توجه به آسیب‌های قبلی قانون مشارکت در به روزرسانی این قانون مورد توجه قرار نگرفته است.

البته تحقق شرایط فوق با این پیش‌فرض است که ابتدا پروژه‌های مشارکتی جذاب، پرسود و کم‌ریسکی برای سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی تعریف شوند. از این رو پیشنهاد می‌شود وزارت راه دقت لازم را در معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری به مراتب انتفاعی‌تر برای بخش غیردولتی به خرج دهد تا این برداشت به سرمایه‌گذاران و شرکت‌های راهسازی دست ندهد که دولت تنها در مواقع تنگنا و در مورد پروژه‌های غیرسودده به سراغ قراردادهای مشارکتی می‌رود.

در راستای تدوین فرآیندها و دستورالعمل‌های مورد نیاز و شفاف برای قراردادهای مشارکتی لازم است ذیل تدوین نظام ارجاع متقاضیان طرح‌های مشارکتی، آیین‌نامه ارزیابی توان مالی سرمایه‌گذار، آیین‌نامه تضامین سرمایه‌گذار به سرمایه‌پذیر و سرمایه‌پذیر به سرمایه‌گذار و دستورالعمل مذاکره و اعطای بسته‌های ترکیبی تشویقی و دستورالعمل تهیه اسناد مناقصه جذب سرمایه‌گذار و آیین‌نامه کنترل و تسویه حساب تسهیلات اعطایی موافقت‌نامه وام پیشنهادی متناسب پروژه‌های مشارکتی تدوین شود.

بنابراین با توجه به نتیجه این مطالعه، محورهای اصلی پیشنهادی برای انجام اصلاحات و بهبود فضای تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) در پروژه‌های حمل‌ونقل به‌صورت

زیر معرفی می‌شود:

- با توجه به اهمیت حمل‌ونقل در ایران و از طرفی هزینه‌بر بودن پروژه‌های خاص حمل‌ونقل و نوپا بودن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران، فراهم نمودن شرایط لازم برای افزایش مشارکت به‌ویژه در سطح بازار سرمایه و نهادهای مالی (مانند ورود شرکت‌های بیمانکاری به بورس، تأمین مالی از طریق شرکت‌های تأمین سرمایه و صندوق‌های پروژه) که می‌تواند نقش بسزایی در حمایت از بخش خصوصی داشته باشد، ضروری است.
- با توجه به اینکه ساختار مشارکت عمومی و خصوصی به مجموعه نهادهای اقتصادی و اجتماعی و کیفیت مداخله دولت و بخش خصوصی در اقتصاد بستگی دارد، لذا ضروری است تا براساس ساختار نهادی کشور و در چارچوب قوانین بالادستی، برنامه‌ریزی منسجمی در جهت بسترسازی افزایش PPP صورت گیرد.
- تدوین و پیاده‌سازی فرآیندها و دستورالعمل‌های مشارکت عمومی و خصوصی.
- تدوین نظام ارجاع متقاضیان طرح‌های مشارکتی و دستورالعمل ارزیابی توان سرمایه‌گذار و تدوین دستورالعمل تضمین‌ها.
- تدوین دستورالعمل (و پیاده‌سازی) مطالعه اقتصادی و امکان‌سنجی و ارزشگذاری ریسک طرح‌های مشارکتی و تحلیل ریسک و ...
- تدوین آیین‌نامه و موافقتنامه مورد نیاز برای احداث، بهسازی، نگهداری و بهره‌برداری، اجاره و انتقال محورهای بخش‌های مختلف حمل‌ونقل به صورت جداگانه.
- تدوین موافقتنامه تسهیلات توسعه‌ای اعطایی به سرمایه‌گذار با تضمین از محل عواید پروژه.
- ایجاد نهادهای حاکمیتی یا غیرحاکمیتی با هدف حمایت از مشارکت عمومی - خصوصی (PPP).
- ایجاد صندوق‌های پروژه زیرساخت با هدف حمایت از قراردادهای مشارکت.





## منابع و مأخذ

۱. امن‌زاده، ناصر؛ پرهیزکاری، سیدعباس و ابوحمزه، داریوش. «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی ۲. استرالیا»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۲. ترکان، اکبر و شهبازی، میثم. «بررسی چگونگی جلب مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای، مسائل و راهکارها»، فصلنامه راهبرد، سال نوزدهم، شماره ۵۷، ۱۳۸۹.
۳. حبیبی باغی، محسن. «پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، مزایا، چالش‌ها و راهکارهای مرتبط» مجموعه مقالات نخستین همایش بین‌المللی بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و منابع بخش‌های خصوصی و عمومی به‌منظور اجرای پروژه‌های زیربنایی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، ۱۳۸۹.
۴. خرمی، مجید. «مشارکت‌های بخش عمومی - خصوصی، مدل‌ها و رویکردها در اتحادیه اروپا»، مجموعه مقالات نخستین همایش بین‌المللی بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و منابع بخش‌های خصوصی و عمومی به‌منظور اجرای پروژه‌های زیربنایی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، ۱۳۸۹.
۵. روحانی‌زاد، محسن و دیگران. «شناخت و آسیب‌شناسی تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در توسعه صنعت حمل‌ونقل»، پژوهشکده سیاستگذاری و علم و فناوری و صنعت دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۹۴.
۶. صادقی شاهدانی، مهدی؛ شهبازی غیائی، موسی و بیگدلی، وحید. اولویت‌بندی موانع توسعه مشارکت‌های عمومی - خصوصی در بخش حمل‌ونقل ایران با استفاده از روش‌های MCDM، فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، شماره ۶، ۱۳۹۱.
۷. عزت‌آبادی‌پور، حسام و طاهرپور کلانتری، حبیب‌اله. «ارزیابی و اولویت‌بندی متغیرهای مؤثر بر موفقیت شراکت عمومی و خصوصی»، فرآیند مدیریت و توسعه، دوره ۲۷، شماره ۳، ۱۳۹۳.
۸. علیزاده قره‌باغ، رضا. «آسیب‌شناسی وضعیت سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه ایران»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۹. مرتضوی، مهدی؛ زارع‌پور، فیض‌اله و غفرانی، فهیمه. «بررسی الزامات و موانع اجرایی و اداری توسعه مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) در ایران»، مقالات همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، ۱۳۹۱.
۱۰. مردی، محمد؛ تیمورا، فاطمه و ابوحمزه، داریوش. «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی ۳. ترکیه»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۱۱. نمازی، احسان؛ رزقی، ابوالفضل و ابوحمزه، داریوش. «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی ۱. هند»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
12. Accelerating public private partnership in India, FICCI-E&Y Report on PPP, 2012.
13. Agrawal, R. (2010). Successful Delivery of Public Private Partnership for Infrastructure Development, University of JIJI, India
14. Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement, 2017, The World Bank.
15. Brink, J. (2006). Corporate Governance in Public-private Partnerships: A Public Sector Management Perspective. Stellenbosch University
16. Chan, A. P.; Lam, P. T.; Chan, D. W. & Cheung, E. (2008). Application of Public Private Partnership (PPP) in HongKong Special Administrative Region The Critics Perspectives. Pakistan. First International Conference on Construction in developing countries.
17. Cheung, E.; Chan, A. P. & Kajewski, S. L. (2009). Enhancing Value for Money in Public Private Partnership Projects: Findings from a Survey Conducted in HongKong and Australia Compared to Findings from Previous Research in the UK. Journal of Financial management of Property and Construction.
18. European ppp Report, European ppp Report Center, 2009.

19. Hardcastle, C.; Edwards, P. J.; Akintoye, A. & Li, B. (2007). Critical Successful Factors for PPP/PFI Projects in UK Construction Industry: A Factor Analysis Approach.
20. Helmy, A. (2011). Investigating the Critical Success Factors for PPP Projects in Kuwait, Department of Real Estate and Construction Management.
21. Ismail, Suhaiza & Ajija, S. A. (2011). Critical Success Factors for Public Private Partnership (PPP) Implementation in Malaysia, Bandung, Indonesia.
22. Kwoak, Y. H., Chih, Y. Y. & Ibbs, C. W. (2009). Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. California Management Review.
23. Lawther, Wendell C. (2005), "Public-Private Partnerships in Transportation Policy: The Case of Advanced Traveler Information Systems", Intl Journal of Public Administration, Intl Journal of Public Administration, N.۲۸, pp.1117-1134.
24. Li, B.; Akintoye, A. & Hardcastle, C. (2001). VFM and Risk Allocation Models.
25. in Construction PPP Projects.
26. Lihong, G. (2008). PPP for Healthcare in China, n. p.
27. Mittal, A., Kalampukatt (2010). Partnership Challenges in Achieving Common Goals: A Study of Public Private Partnership in e-Governance Projects. India, Umea School of Business.
28. Private Participation in Infrastructure Database, WORLD BANK.
29. PPP Infrastructure Projects in Turkey, Project Finance International European Report, September, 2012.
30. Shan, et al, (2010), "Collar Options to Manage Revenue Risks in Real Toll Public Private Partnership Transportation Projects", Construction Management and Economics, N.28: P.1057-1069.
31. Sorg, M. (2010). Public Private Partnership (PPP) in Building Construction Within Baden Wurttemberg. German., Ministry of Finance of Baden Wurttemberg.
32. The Global Competitiveness Report ۲۰۱۶-۲۰۱۷, World Economic Forum.
33. Virginian, Allen, Overy (2012) "Public Private Partnership (PPP)" Advocates for International Development, A4ID.
34. Wong, M. W. (2006). Satisfying all Stakeholders in Evaluating the Feasibility of Public Private Partnership Projects: A Structural Equation Model Approach" University of HongKong.
35. Yusuf, J. Wallace, C. and Hackbart, M. (2006), "Privatizing Transportation through Public-Private Partnership: Definitions, Models and Issues", Research Report, Kentucky Transportation Center.
36. 2016 ANNUAL UPDATE, Private Participation in Infrastructure (PPP), World Bank Group.
37. 2016 private participation in Infrastructure (PPI), ANNUAL UPDATE, Worldbank Group.
38. [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public\\_private/ppp\\_policy\\_guidelines.aspx](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/ppp_policy_guidelines.aspx)



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۵۰۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تأمین مالی بخش حمل‌ونقل موانع قانونی و نهادی تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی (PPP)

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)

تهیه و تدوین‌کنندگان: رضا علیزاده قره‌باغ، افشین حیدرپور

مدیر مطالعه: افشین حیدرپور

ناظر علمی: حسین افشین، محسن صمدی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: خسرو خسروی

واژه‌های کلیدی:

۱. حمل‌ونقل
۲. سرمایه‌گذاری خارجی
۳. مشارکت بخش عمومی - خصوصی
۴. موانع قانونی، نهادی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۶/۱۵