

# مبانی نظری و تجربه جهانی و منطقه‌ای ترتیبات مشارکت عمومی-خصوصی در توسعه زیرساخت

دکتر مجتبی خالصی

مشاور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور

m\_khalesi@mporg.ir

## چکیده:

هدف این مطالعه بررسی مبانی نظری مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) و آرایه درس‌هایی از تجارب بکارگیری آن توسط کشورهای جهان در توسعه زیرساخت است. همواره یکی از دلایل عدم اجرا یا اتمام بموقع پروژه‌های بخش زیرساخت، عدم وجود منابع مالی لازم و یا نواقص موجود در شیوه تامین مالی آنها ذکر می‌شود. برخلاف آنچه معمولاً انتظار می‌رود بحران مالی جهانی بسیاری از کشورها را مجبور کرد تا سرمایه‌گذاری در زیرساخت را به عنوان راهی برای ارتقای رشد اقتصادی سریع مد نظر قرار دهند، و با انجام چنین کاری بر بحران حتی از طریق بسته‌های مالی فائق آیند<sup>۱</sup>. در ایران لازمه رسیدن به اهداف مندرج در قانون برنامه پنجم توسعه بویژه در زمینه دستیابی به رشد اقتصادی بالای هشت درصد و کاهش نرخ بیکاری به هفت درصد، تامین منابع مالی مورد نیاز است. از آنجایی که تامین مالی پروژه‌های زیرساخت در کشور عمدتاً متکی به منابع بخش عمومی بویژه درآمد حاصل از صادرات نفت است، نوسان این درآمد، تامین منابع مالی بخش زیرساخت را تحت تاثیر قرار داده و به نوبه خود سبب تاخیر در اجرای پروژه‌های زیرساخت می‌شود. تاخیر در اجرای پروژه‌ها بخش قابل توجهی از سرمایه‌های کشور را در پروژه‌های ناتمام بخش زیرساخت از حیض انتفاع ساقط می‌کند که نه تنها کاهش کارایی و بهره‌وری سرمایه را در پی دارد بلکه به دلیل مخارج سرمایه‌گذاری انجام شده و بی‌حاصل، تورم را در اقتصاد افزایش می‌دهد. از آنجایی که مشارکت عمومی-خصوصی، منابع مالی بخش خصوصی را برای اجرای پروژه‌های بخش عمومی تجهیز می‌کند، دولت‌های کشورهای مختلف تمایل بسیاری در بکارگیری ترتیبات مشارکت عمومی و خصوصی نشان داده‌اند<sup>۲</sup>. علاوه بر این، نظر به اینکه ترتیبات مشارکت عمومی خصوصی از کارایی بخش خصوصی نیز در اجرای پروژه‌های بخش عمومی بهره می‌گیرد، به نظر می‌رسد که توسعه مشارکت بخش عمومی-خصوصی سبب سرعت بخشی و افزایش کارایی اجرای پروژه‌های زیرساخت می‌شود.

این مطالعه با توجه به ضرورت تبیین مبانی نظری مشارکت‌های عمومی خصوصی در علم اقتصاد و اهمیت وجود چنین مطالعاتی به زبان فارسی، ابتدا سعی دارد با استفاده از مبانی نظری علم اقتصاد، با استفاده از مباحث مطرح در حوزه‌های مختلف نظری علم اقتصاد، تحلیل رضایت بخشی از انگیزه‌های بخش عمومی و بخش خصوصی برای مشارکت آرایه نماید. علاوه بر این در بخش تجربی سعی بر این است که با بررسی الگوهای مختلف مشارکت عمومی خصوصی، تفاوت‌های مشارکت عمومی خصوصی با خصوصی سازی و شیوه‌های سنتی خرید خدمات عمومی را تبیین گردد. از طرف دیگر، با توجه به اهمیت آگاهی هر چه بیشتر از تجارب عملی کشورهای مختلف در این مطالعه با توجه به اطلاعات موجود در مورد جزییات سیاست‌ها و اقدامات به عمل آمده توسط کشور هند در خصوص اجرای مشارکت عمومی خصوصی، به طور مختصر تجربه این کشور آرایه می‌شود.<sup>۴</sup>

۱ Public Privat Partnership (PPP)

۲ نگاه کنید به سخنرانی مدیر بخش حمل و نقل بانک جهانی و رییس تیم PPP بانک جهانی در صفحه ۱۷ منبع زیر:

World Bank Institute, 2011, "Best Practices in Public Private Participations Financing in Latin America", Washington D. C.

۳ سایت بانک جهانی در خصوص PPI: Private Participation in Infrastructure روند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشور های مختلف جهان در زیرساخت است را نشان می‌دهد. PPI Database, The World Bank.

۴ گفتنی است سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای بویژه کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (موسوم به اسکاپ) و کمیسیون اقتصادی ملل متحد برای اروپا (موسوم به ای سی یی)، بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و سایر سازمان‌ها و نهاد‌های بین‌المللی و منطقه

در این مطالعه ابتدا به بررسی مبانی نظری مشارکت‌های عمومی-خصوصی از دیدگاه علم اقتصاد پرداخته می‌شود و در بخش دوم به بررسی انواع الگوهای مشارکت عمومی-خصوصی می‌پردازیم. در بخش سوم، مراحل توسعه برنامه مشارکت‌های عمومی خصوصی با توجه به تجربه جهانی مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین از آنجایی که بررسی نهادها، ساختارهای فرایندها و ترتیباتی که در کشورهای جهان برای اجرا و توسعه مشارکت‌های عمومی-خصوصی برپا شده است، می‌تواند برای برنامه‌ریزان، تصمیم‌سازان، و سیاستگذاران آموزنده باشد در بخش چهارم، اهم ویژگی‌های تجربه کشور هند به عنوان یک کشور در حال توسعه که در گروه کشورهای فعال در منطقه آسیا و اقیانوسیه در بکارگیری مشارکت‌های عمومی-خصوصی است، ارائه می‌گردد. در انتها ضمن نتیجه‌گیری، سیاست‌های پیشنهادی بر اساس مبانی نظری و تجربی برای بکارگیری ترتیبات مشارکت عمومی-خصوصی در توسعه زیرساخت بیان می‌شود.

واژه‌های کلیدی: مشارکت عمومی خصوصی، زیرساخت، مبانی نظری علم اقتصاد، کالاهای عمومی و خصوصی

## ۱- بخش اول: مبانی نظری مشارکت‌های عمومی خصوصی

در این بخش بحث مختصری در مورد نظریات و دیدگاه‌های مربوط به مشارکت‌های عمومی خصوصی ارائه می‌شود. هدف این است که درک مشارکت‌های عمومی خصوصی را بر یک پایه منطقی استوار کنیم. ادعا نمی‌کنیم که کلیه مباحث مربوط به این نظریات را ارائه می‌کنیم، بلکه مختصری از مهمترین دیدگاه‌های نظریات مربوط به مشارکت‌های عمومی خصوصی را بحث می‌کنیم. البته در این بخش سعی بر این است که از میان نظریات مشارکت‌های عمومی خصوصی آنهایی که بیشترین کاربرد را دارند بررسی کنیم.

نظریه‌های مطرح در علم اقتصاد ریشه در تقسیم کلاسیکی کالاها به کالاهای عمومی و کالاهای خصوصی، شکست بازار و مبحث اقتصاد رفاه دارند. با توجه به محدودیت منابع مالی و انسانی در اقتصاد، مشارکت‌های عمومی خصوصی از دیدگاه کارایی تخصیص منابع مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند. در واقع، این موضوع با بحث تقسیم کار بین بخش عمومی و بخش خصوصی گره خورده است. به گونه‌ای که گفته می‌شود: دولت برای تولید کالاهای غیر رقابتی و استثناء‌ناپذیر مناسب است، در حالیکه بخش خصوصی برای تولید کالاهای استثنا پذیر و رقابتی بهتر است. اما در مورد کالاها، بویژه کالاهایی که مرتبط با مشارکت‌های عمومی خصوصی هستند باید توجه داشت که به راحتی نمی‌توان آنها را در قالب کالاهای عمومی خالص و کالاهای خصوصی خالص طبقه‌بندی کرد.<sup>۵</sup> به همین جهت است که برخی چنین بحث می‌کنند که کالاهایی که هم ویژگی‌های کالای عمومی و هم کالاهای خصوصی را دارا هستند (کالای مختلط و یا دو خصلتی)، محور اصلی در شکل‌گیری مشارکت‌های عمومی خصوصی می‌باشند (van der Meer, 2002) و برخی دیگر چنین استدلال می‌کنند که مشارکت‌های عمومی خصوصی دامنه فعالیت‌هایی که تحت تاثیر نیروهای بازار هدایت می‌شوند را افزایش می‌دهد و بر این نظر هستند که مشارکت‌های عمومی خصوصی سبب افزایش کارایی اقتصاد می‌شوند (Mitchell-Weaver and Manning, 1991)؛ بنابراین، نقش مشارکت‌های عمومی خصوصی بسیار بالاتر از نقشی است که در بحث شکست بازار به عنوان "پرکننده‌های شکاف" برای آن قائلند.<sup>۶</sup> از طرف دیگر، تقسیم کار ساده بین بخش خصوصی و عمومی ابهام‌آمیز است. از این رو، بحث تخصیص منابع که زیربنای اقتصاد نئوکلاسیکی است نیز کمک مفیدی به تعمیق یا ارتقای درک ما از مبانی مشارکت‌های عمومی خصوصی نمی‌کند. می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که اقتصاد نئوکلاسیکی به درک مبانی نظری مشارکت‌های عمومی خصوصی به ویژه در چارچوب توسعه کمک نمی‌کند. باید توجه داشت که چنانچه بازاری برای مشارکت عمومی خصوصی وجود داشته باشد، سازوکار بازار می‌تواند عمل کند. لیکن نبود بازار (Missing Market) خود سبب عدم حضور بخش خصوصی در مشارکت می‌شود. از این جهت همانطور که به بازار به عنوان یک کالای تا حدی عمومی نگریسته می‌شود که شکل‌گیری آن در برخی موارد نیازمند دخالت دولت است.<sup>۷</sup> به نظر می‌رسد این وظیفه دولت است که بازار پروژه‌های عمومی خصوصی را ایجاد کند زیرا خود به خود نهادها و سازوکارهای لازم برای مشارکت عمومی

---

۵ عمومی بودن یک کالا می‌تواند درجات داشته باشد. یک کالای عمومی خالص، کالایی است که هزینه نهایی (حاشیه‌ای) لازم برای استفاده یک فرد اضافی از منافع آن کالا صفر است و نیز منع افراد از استفاده از آن کالا غیر ممکن است.

۶ در نظریات علم اقتصاد، "شکست بازار" به شرایطی اطلاق می‌شود، تخصیص کالاها و خدمات در آن شرایط توسط سازوکار بازار، ناکارآمد است. شکست بازار از دیدگاهی دیگر، به عنوان سناریویی است که در آن پیگیری نفع شخصی توسط افراد به ناکارآمدی منجر می‌شود نیز می‌تواند دیده شود. ۷ بسیاری از بیمه‌ها مانند بیمه بیکاری، بیمه از کار افتادگی، بیمه تامین اجتماعی و بیمه محصولات کشاورزی در حد وسیع فقط با دخالت دولت فراهم آمده است (نیلی، ۱۳۸۶).

خصوصی ایجاد نمی شود. بنابر این می توان گفت که تئوری نئوکلاسیک منطق مربوط به ضرورت دخالت دولت برای ایجاد بازار مشارکت عمومی خصوصی به عنوان یک کالای عمومی را فرا هم می کند. در علم اقتصاد، مشارکتهای عمومی خصوصی به نظر می رسد که توسط دو مبنا قابل تبیین هستند: اقتصاد کلان و اقتصاد خرد. در اقتصاد کلان، مشارکتهای عمومی خصوصی الزام اصلی افزایش رشد اقتصادی در اقتصاد دانش محور جدید هستند. در اقتصاد خرد نیز مشارکتهای عمومی خصوصی برای تجاری سازی موفق دانش اجتناب ناپذیرند (Blankenburg, 2000). به این ترتیب مشارکتهای عمومی خصوصی ممکن است به عنوان واسطه هایی بین «خصوصی سازی» و «انحصار» تعبیر شوند. بنابراین مشارکتهای عمومی خصوصی بخشی از تغییری هستند که "به تدریج سیاست های نوآوری را از رویکرد سنتی یعنی «شکست بازار» که به طور مکانیکی از دخالت دولت حمایت می کرد دور می کنند... و به سمت منطق سیاستی دقیق و هوشمند هدایت می نمایند" (Blankenburg, 2000: 11). این دیدگاه در مورد مشارکتهای عمومی خصوصی با دیدگاه سومی که دولت را «شریک مکمل» بازار می داند، سازگار است. استیگلیتز (Stiglitz) این دیدگاه را دیدگاه «مکمل بازار» می نامد و می گوید:

"آنچه لازم است تعادل است: بیشتر از نقش حداقلی، اما کمتر از نقش جامعیت، نقشی که دولت بر نقاط قوت نسبی خود تمرکز کند یعنی جایی که شکاف معینی در بازار وجود داشته باشد. اما دیدگاه «مکمل بازار» روش ساده ای که می گوید زمینه های معینی (مانند دفاع) باید تحت اختیار دولت باشد، و سایر زمینه ها (مانند تولید فولاد) تحت اختیار بخش خصوصی باشد را کنار می گذارد. بخش های عمومی و خصوصی اغلب به این نیاز دارند که با هم به عنوان «شریک» در عرصه یکسانی کار کنند (Stiglitz, 2002: 223).

گرچه این دیدگاه عدول از تقسیم انعطاف ناپذیر وظایف بین دولت و بازار که زیربنای علم اقتصاد رفاه نئوکلاسیکی است را نشانه رفته است، با این وجود، مشارکتهای عمومی خصوصی را به وسیله عملکرد و منطق اقتصادی تبیین می کند.

نظریه های چشم انداز سازمانی و یا نهادی منطق مشارکتهای عمومی خصوصی را کمی بیشتر از نظریات اقتصادی توضیح می دهند. آنها به طور غیر مستقیم به تغییر در سازمان بازیگران یک بخش خاص اشاره می کنند و نوعی اصلاحات نهادی را پیشنهاد می کنند. بعضی از این دیدگاه ها در چارچوب دیدگاه ارگانیکی جامعه مطرح می شود: این نظریات جامعه را متشکل از گروه های مختلفی می دانند که در آن برخی از افراد آن علایق مشروعی به اقتصاد سیاسی دارند. بر مبنای همین منطق است که از این افراد به عنوان نماینده آن نوع علایق، برای مشارکت در فرآیند تصمیم گیری «دعوت» می شود. مشارکتهای عمومی خصوصی در این رابطه به عنوان محمل طرف ثالث دولت ها مدنظر قرار گرفته اند (Mitchell-Weaver and Manning, 1991). بنابراین، مشارکتهای عمومی خصوصی به مقوله ژنریک روابط همکاری بین سازمانی (Butler and Gill, 1999) تعلق دارند که متضمن مذاکره در مورد تعهدات و وظایف دو جانبه می باشد (Williamson, 1979). در اقتصاد نهادی، به مشارکتهای عمومی خصوصی از دریچه کاهش هزینه ها نگریسته می شود، مشارکتهای عمومی خصوصی به عنوان استراتژی یا راهبرد طراحی شده توسط دولت برای کاهش هزینه ها مدنظر قرار می گیرد (Clark, 2000).

کلارک می‌گوید که تقسیم کار به عنوان مرز بین کالاهای عمومی و خصوصی و مرز بین عملکرد بخش عمومی و بخش خصوصی ابهام‌آمیز است، این امر مستلزم مجموعه‌ای از اصلاحات نهادی جدیدی است که مشارکت‌های عمومی خصوصی، بخشی از آن اصلاحات هستند. در رابطه با اقتصاد دانش، مرزهای سنتی «جستجوی دانش» و «کاربرد دانش» امروزه به طور دایمی ادغام و تغییر می‌کند (Clark, 2000).

دیدگاه نهادی و سازمانی از نظریه‌های مبتنی بر علم اقتصاد در توضیح منطق مشارکت‌های عمومی خصوصی جلوتر می‌رود. آنها درجاتی از رفتار انعکاسی (Reflexivity) را از خود نشان می‌دهند و ممکن است گفته شود که با چشم‌انداز اقتصاد نئوکلاسیکی ایستا نیز تفاوت دارند. مشارکت‌های عمومی خصوصی تنها شکاف بین نیروی کار و سرمایه را پر نمی‌کنند. بلکه آنها یک میدان خاص را سازماندهی مجدد می‌کنند تا به بازیگران جدید کمک کنند. از این رو، نهادها در فرایند مشارکت با سایر بخش‌ها، اصلاح می‌شوند. مشارکت‌های عمومی خصوصی نمایانگر تحول تفکر سازمانی هستند. آنها روش‌های نهادی مهمی هستند که با هدف ترکیب کارایی، انعطاف‌پذیری و رقابت‌پذیری بخش خصوصی با پاسخگوئی، چشم‌انداز بلندمدت و علایق اجتماعی بخش عمومی، ایجاد می‌شوند (O'Looney, 1992).

به طور خیلی کلی، ممکن است گفته شود که نظریات اقتصادی (همچون اقتصاد نئوکلاسیکی)، چیرستی مشارکت‌های عمومی خصوصی را «توضیح می‌دهند» (پرکنندگان شکاف). در حالیکه نظریات مرتبط با نهاد/سازمان، تلاش دارند که چگونگی پیشرفت مشارکت‌های عمومی خصوصی را توضیح دهند؛ آنها مربوطند هم به فرآیند تجدید ساختار «فضایی» که در آن مشارکت‌های عمومی خصوصی عمل می‌کنند و هم سازمان و ساختار نهادهایی (اعم از عمومی و خصوصی) که تحت آن به مشارکت با یکدیگر می‌پردازند.

به هر حال، نظریات نهادی و سازمانی این محدودیت را دارند که بسیار کلی هستند. در زمینه توسعه، آنها برای توضیح اینکه چرا مشارکت‌های عمومی خصوصی وجود دارند کفایت نمی‌کنند. از این جهت، مناسبترین دیدگاه برای تحلیل مشارکت‌های عمومی خصوصی نیستند. هرچند که این دیدگاه‌ها به نحوی انعکاسی هستند، مبنای انعکاسی بودن آنها لزوماً مشکل پیچیده‌ای که مشخص‌کننده زمینه توسعه باشد، نیست. در مقابل، از دیدگاه نظام‌های نوآوری، مشارکت‌های عمومی خصوصی نه تنها محصول اصلاحات نهادی هستند بلکه به طور خاص به عنوان مکانیزم‌هایی که درگیر مشکلات منحصر به فرد و نیاز فناوری فقرا در زمینه توسعه هستند، در نظر گرفته می‌شوند. مشارکت‌های عمومی خصوصی از این دیدگاه، نهادهای اجتماعی مهمی هستند که به چالش‌هایی که در زمینه‌های خاصی از توسعه وجود دارد پاسخ می‌دهند (Clark, 2000). آنها فناوری‌های اجتماعی جدیدی هستند (Chataway et al., 2009) که نه تنها به چالش‌های پیچیده و منحصر به فرد توسعه پاسخ می‌دهند، بلکه طریقی را که در آن این چالش‌ها مورد ملاحظه قرار می‌گیرد را شکل می‌دهند؛ مشارکت‌های عمومی خصوصی بخشی از راه‌حل‌های یکجای چند بخشی هستند که با توجه به ماهیت گسترده و پیچیده مشکلات امروز، لازم هستند (Brinkerhoff and

Brinkerhoff, 2004). ساد (Saad)، رو (Rowe) و جیمز (James)، «پاسخ به پیچیدگی» (response to complexity) و روابط «هم‌افزایی» (Synergy) را ترکیب می‌کنند.

«مشارکت پادزهری برای آشفتگی» است. مشارکت ظرفیت جمعی برای پاسخ به

شرایط آشفتگی ایجاد می‌کند و راه‌حل‌های خلاقانه مورد نیاز را ارائه می‌دهد.

راه‌حلهایی که از عهده توان محدود هر یک از شرکا به تنهایی بر نمی‌آید. هدف

اصلی مشارکت ارتقای فواید همکاری در این بازاری است که به طور فزاینده در حال

تغییر و جهانی شدن است. علاوه بر این، مشارکت در صدد تامین منافع بلندمدت برای همه شرکا است (Saad, Roue & James, 1996).

مرکز رویکردهای نظام‌ها نوآوری، مفهوم آموزش (Learning) است. هم افزایی، مکمل بودن (هم تکمیلی) و آموزش دو جانبه بعضی از دلایلی هستند که بخشی از معروفیت مشارکتهای عمومی خصوصی را در زمینه کشورهای در حال توسعه توضیح می‌دهند. مفهوم هم افزایی، مبتنی بر این فرض است که کارگزاران بتوانند از طریق ترتیبات مشارکت به چیزی بیش از آنچه که به طور انفرادی نسیب آنها می‌شود به دست آورند. مشارکتهای عمومی خصوصی برای شرکا فرصتهایی برای آموزش دو جانبه فراهم می‌سازد. این امر از طریق دسترسی به منابع جدید- شامل اطلاعات و مهارتهای فنی و شایستگی‌هایی که هریک از طرف‌های مشارکت دارند- فراهم می‌گردد و از لحاظ اثربخشی، درک جدیدی ایجاد می‌کند.

رویکرد نظام‌های نوآوری، مشارکتهای عمومی خصوصی را نهادهایی پویا و انعکاسی می‌داند که غالباً در عمل نقش ایفا می‌کنند. لیکن در مبحث توسعه، مشارکتهای عمومی خصوصی برای پاسخ به چالش‌ها در عوض فرصت‌ها، مد نظر قرار داده می‌شوند. کتالر (Kettler) و تاوس (Towse)، مشارکتهای عمومی خصوصی را به عنوان الگوی جایگزینی برای تحقیق و توسعه (R&D) در نظر می‌گیرند؛ آنها مشارکتهای عمومی خصوصی را به عنوان سازوکارهایی می‌دانند که دارای ظرفیت بالقوه پر کردن شکاف بین عرضه و تقاضا هستند. (Buse & Walt 2000 Smith, 2000 همچنین؛ Kettler & Towse, 2002) این شبیه به دیدگاهی است که در ادبیات مربوط به مشارکتهای عمومی خصوصی بخش کشاورزی بیان شده است.

### ۱-۱- فروض اصلی نظریات مشارکتهای عمومی خصوصی

در بخش قبلی نمونه‌هایی از نظریات مطرح در علم اقتصاد و فواید آنها را برای بهبود درک منطق مشارکتهای عمومی خصوصی بحث شد. در این بخش به فروض اصلی نظریاتی که بحث شد بر می‌گردیم. در حالیکه هر مشارکتی به زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و تاریخی وابسته است مروری بر ادبیات و نظریات مشارکتهای عمومی خصوصی، برخی جنبه‌ها و فروض مشترک آنها را نمایان می‌سازد. به منظور تحلیل بیشتر منطق مشارکتهای عمومی خصوصی، ضروری است که بعضی از فروض کلیدی که در نظریات و دیدگاه‌های منعکس کننده مسایل کشورهای در حال توسعه، یافت شده است، مدنظر قرار گیرد. شناسایی فروض کلیدی، برای شروع تحلیل مشارکتهای عمومی خصوصی مفید است.

برخی از فروض اصلی شناسایی شده در نظریات مشارکت عبارتند از:

**الف)** فرض می‌شود که مشارکتهای عمومی خصوصی در رابطه با دستیابی به بعضی اهداف دوجانبه هستند؛ (طرف‌های مشارکت) در کار با یکدیگر، ... به دنبال رسیدن به اهداف خود هستند، در حالیکه به طور امیدوارانه بهتر از حالتی که هریک به تنهایی عمل می‌کنند، به فعالیت می‌پردازند (Rosenau, 2000)

**ب)** ثانیاً فرض می‌شود همه طرف‌های مشارکتهای عمومی خصوصی در طراحی، ساخت، بهره‌برداری و اجرای هدف دو جانبه درگیر هستند. این بدان معنی نیست که تقسیم‌کاری وجود ندارد، گرچه نقش‌های سنتی ابهام آمیزند؛ تمام طرف‌ها باید به طور ایده‌آل حسب ضرورت، فرصت تصمیم‌گیری برابر داشته باشند. یک

مشارکت عمومی خصوصی، عملیاتی است که طرفین به طریقی در طراحی، ساخت و بهره‌برداری پروژه، یا اجرای سیاست‌هایی که در مورد آنها توافق صورت گرفته، درگیرند.

ج) ثالثاً مشارکت به طور ضمنی بر تعامل جاری دلالت دارد. "طرفهای مشارکت باید در برخی از مجموعه تعاملات که مشارکت واقعی همه طرف‌ها را لازم دارد، درگیر باشند. مشارکت فرض می‌کند که طرف‌ها دارای نیروهای ترکیبی برای تعریف و یا دستیابی به یک هدف هستند" (Mitchell -Wearer ۱۹۹۱:۵ &Manning).

د) استفاده از منابع هر دو طرف مشارکت، جنبه دیگری از مشارکت‌های عمومی خصوصی است. این فقط مربوط به منابع مالی نیست بلکه شامل سرمایه انسانی، منابع زیر ساختی و تحقیقاتی نیز می‌شود.

ه) انگیزه‌های تشکیل و اجرای یک مشارکت به شرکا بستگی دارد. نظریات مشارکت فرض می‌کنند که عوامل درونزای مشارکت، به طور مثال، ظرفیت کشف و بهره‌برداری از هم‌افزایی، اعتماد و همکاری دو جانبه، بیشترین اهمیت را در موفقیت مشارکت دارد. عوامل برون‌زای مشارکت مشخصاً، در دیدگاه نظام‌های نوآوری بیشتر از دیدگاه «فضای توانمندساز» مدنظر قرار می‌گیرد. فرض بر این است که اگر فضای سیاستی و نهادی توانمندساز باشد، و مهمتر از همه جنبه‌های درونزا وجود داشته باشند، در نتیجه بیشترین احتمال برای موفقیت مشارکت وجود خواهد داشت.

این فروض که در تمام نظریات مشارکت وجود دارد، دریچه‌ای را برای تجزیه و تحلیل مشارکت‌های عمومی خصوصی در بخش‌های مختلف فراهم می‌سازد.

### ۱-۲ ادبیات تجربی مشارکت‌های عمومی خصوصی دو شکل کلی دارند:

الف) تجزیه و تحلیل مجموعه داده‌های موجود در مورد مشارکت‌های عمومی خصوصی و ب) استفاده از مطالعات موردی.

در جدول ۱ خلاصه‌ای از انگیزه‌های موثر بر تصمیم‌گیری برای مشارکت ارائه شده است. بیشتر ادبیات، مشارکت‌های عمومی خصوصی، در مورد چگونگی بوجود آمدن مشارکت‌های عمومی خصوصی ساکت است. عوامل بوجود آورنده مشارکت‌های عمومی خصوصی بدون شک برای پایداری مشارکت مهم هستند. بعضی مطالعات تلاش می‌کنند تا به طور وسیع در این مورد با استفاده از اطلاعات مربوط به مطالعات موردی توضیح دهند<sup>۸</sup>. به نظر می‌رسد که با استفاده از پارامترها و فروضی که در بخش بعدی مورد شناسایی قرار گرفته است بتوان چگونگی بوجود آمدن مشارکت‌های عمومی خصوصی را با استفاده از ادبیات مربوطه توضیح داد.

### ۱-۳ مشارکت‌های عمومی خصوصی بر منطق دستیابی به اهداف دو جانبه برقرار می‌شوند.

تمام ادبیات مربوط به مشارکت به طور کلی اصطلاح هدف مشترک، موافقت دو جانبه همکاری و تعهدات داوطلبانه را در توصیف هدف و تشکیل یک مشارکت در بر دارد. مشارکت‌های عمومی خصوصی بر اساس ایده وجود فضایی که شرکاء علاقه‌های مشترک پیدا کنند استوارند. دلیل اصلی هر نوع همکاری تهدید،

۸ به طور مثال نگاه کنید به منبع زیر که کاربرد الگوهای PPP را در زمینه‌های شهری بیان داشته است.

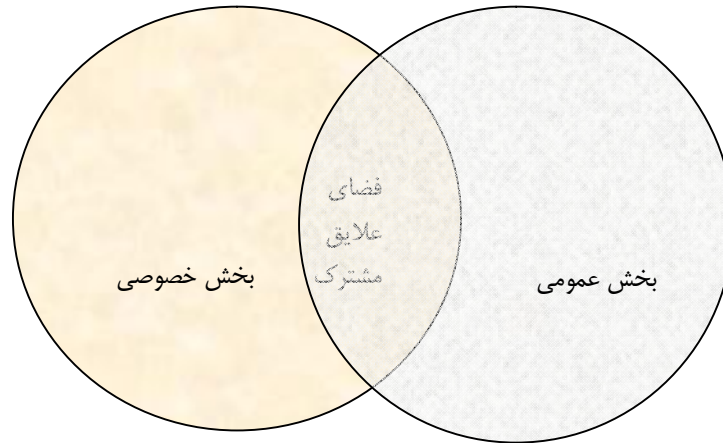
Longa D. R., Springer 2011, " *Urban Models and Public – Private Partnership*", Springer.

علائق شخصی و اهداف مشترک است (McQuaid, 2000). به طور کلی چنین فرض می‌شود که مشارکتهای عمومی خصوصی در نتیجه وجود و شناخت هدف مشترک بوجود می‌آیند (نمودار ۱). بیشتر ادبیات مربوط به مشارکتهای عمومی خصوصی، به هر حال این علاقه مشترک را در داخل مرزهای اهداف مشارکت جستجو می‌کنند. این بدان معنی است که هدف مشارکتهای عمومی خصوصی بخشی از هدف بزرگتر از مشارکت به خودی خود است.

جدول ۱: عوامل انگیزشی موثر بر تصمیم‌گیری طرف‌های مشارکت عمومی خصوصی

عوامل انگیزشی که بیشتر در مورد بخش خصوصی کاربرد دارد	عوامل انگیزشی که بیشتر در مورد بخش عمومی به کار می‌رود	عوامل انگیزشی که در مورد هر دو بخش به کار می‌رود.
بهره بردن از دسترسی به بازاری که قبلاً فعالیت می‌کرده است، دستیابی به بازار جدید و حتی نوعی انحصار	نجات دادن منابع بخش عمومی یا کاهش بار مالی و بدهی‌های بخش عمومی	منتفع شدن از مزیت نسبی یکدیگر
بهره‌برداری از بازارهای بالقوه (به طور مثال در مرحله گذار به اقتصاد بازار، دسترسی به بازار برای بنگاه‌های کوچک بسیار مهم است)	انتقال ریسک به طرفی که بهتر آن را می‌تواند مدیریت کند.	بهره‌بردن از هم‌افزایی موجود
منتفع شدن از کالاها و خدماتی که توسط بخش دولتی تأمین خواهد شد.	بهره‌بردن از دسترسی به فناوری بخش خصوصی خواه حمایت شده باشد خواه نباشد	منتفع شدن از مهارت‌ها و تجارب یکدیگر
بهره‌بردن از دانش و تجارب بخش عمومی (شناخت نظام)	بهره‌بردن از دسترسی به مدیریت بخش خصوصی و اصل کارایی سازمانی	بهره‌بردن از دسترسی به فناوری یکدیگر
بهره‌بردن از ارتباطات بخش عمومی از طریق استفاده از شبکه‌های ارتباطی بخش عمومی، سازمان‌های غیر انتفاعی و خصوصی	جاب بنگاه‌های تولیدی بیشتر برای توسعه زیرساخت‌ها	افزایش کارایی و کاهش هزینه‌ها
بهره‌بردن از فناوری بخش عمومی	ظرفیت‌سازی بیشتر برای تحقیقات	مدیریت کارآمدتر ریسک‌ها
کاهش هزینه‌ها و حداکثرسازی منافع به ویژه برای شرکت‌های خصوصی کوچک داخلی	ایجاد اعتبار و اقتدار	
شهرت همگانی (نفع مالی غیر مستقیم از برند و بهبود تصویری که مردم از آنها دارند)	بهره‌برداری از مهارت‌ها و تجارب بخش خصوصی	
ارتقای اقتدار و منطق همکاری از طریق معاشرت با بخش عمومی	پرداخت هزینه‌های کمتر برای تأمین خدمات عمومی بویژه اگر شرکت‌های فعال در مشارکت وارد رقابت شوند.	
همکاری در ایفای مسئولیت‌های اجتماعی	اجتناب از اثر "ازدحام" یا "تزاممی" (Crowding Out) یا اثر جایگزینی سرمایه‌گذاری بخش دولتی برای بخش خصوصی	
دریافت پاداش مالی مستقیم به شکل نقد و یا کاهش مالیات	کاهش هزینه‌های عملیاتی، حفظ و نگهداری تاسیسات خدمات عمومی	
تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاری در سطوح ملی و جهانی	دسترسی به منابع مالی خارجی بلندمدت برای سرمایه‌گذاری در زیر ساخت	
دسترسی به عوامل تولید ارزانتر	ایجاد امکان دسترسی به خدمات عمومی برای شهروندانی که قبلاً به خدمات عمومی ضروری دسترسی نداشته‌اند.	
ریسک پایین ورشکستگی دولت در رابطه با ناتوانی در ایفای تعهدات. قابل اعتماد بودن بخش عمومی		





نمودار ۱: فضای علایق مشترک. منبع (Heartsick et al (2003)

## ۲- بخش دوم: الگوهای مشارکت‌های عمومی خصوصی

هدف مشارکت عمومی- خصوصی، تأمین مالی، طراحی، اجرا و بهره‌برداری از تاسیسات زیربنایی و خدمات است. ویژگی‌های کلیدی شراکت عمومی- خصوصی عبارتند از:  
 الف) فراهم نمودن خدمات بلندمدت (در برخی موارد تا ۳۰ سال)  
 ب) انتقال ریسک به بخش خصوصی؛ و  
 ج) انعقاد اشکال مختلفی از قراردادهای بلندمدت بین نهاد های قانونی و مقامات بخش عمومی.

بکارگیری روش‌های نوآورانه توسط بخش عمومی در انعقاد قرارداد با بخش خصوصی، مشارکت عمومی- خصوصی گفته می‌شود. در این ارتباط بخش خصوصی سرمایه و توان خود را برای تحویل به موقع پروژه‌ها و مطابق بودجه مربوطه به کار می‌گیرد، در عین حال مسئولیت فراهم نمودن خدمات عمومی به نحوی که عموم مردم منتفع گردند و پیشرفت اقتصادی و بهبود کیفیت زندگی عموم مردم حاصل شود، بر عهده بخش عمومی است.

**PPP** ها پدید آمده‌اند تا ابزاری برای پر کردن «کمبود زیرساخت» باشند. بسیاری از شهروندان در گوشه‌های مختلف دنیا و به ویژه در اقتصادهای در حال گذار مواجه با «کمبود زیرساخت» هستند. این کمبودها در جاده‌های پرتراکم، سیستم‌های ترانزیتی ضعیف، امکانات زیربنایی عاقل، مدارس تخریب شده، بیمارستان، سیستم‌های آب و تصفیه آب و سایر دارایی‌های زیربنایی که یا وجود ندارند و یا نیاز ضروری به تعمیرات دارند، قابل مشاهده است. این مشکلات هزینه‌های زیادی، از کاهش کارایی و کاهش رقابت‌پذیری گرفته تا افزایش تصادفات، مشکلات سلامتی و کاهش طول عمر را بر جوامع تحمیل می‌کنند.

بسیاری از دولت‌ها به این واقعیت پی برده‌اند که پایه مالیاتی به تنهایی نمی‌تواند نیازهای عظیم به زیر ساخت را تأمین کند. در برخی کشورها نیاز ضروری به بازسازی زیرساخت‌هایی که در دهه‌های گذشته ساخته شده است وجود دارد. علاوه بر این، چالش‌های مهمی در زمینه یافتن منابع مالی برای «پروژه‌های قابل احیا» به ویژه پروژه‌های بخش اجتماعی که به طور سریع در اقتصادهای در حال رشد و دارای جمعیت سالمند مورد نیاز است، وجود دارد. مشارکت‌های عمومی خصوصی یکی از انتخاب‌هایی است که در مواجهه با این چالش‌ها می‌توان انتخاب کرد.

## ۲-۱ انواع مختلف مشارکت عمومی خصوصی:

**انواع مختلفی از مشارکت عمومی خصوصی وجود دارد** که با توجه به نیازهای متفاوت دولت‌ها به خدمات زیر ساختی، هر یک به دلایل مختلفی منعقد می‌شوند و بخش‌های گسترده‌ای از بازار را فرا می‌گیرند. گرچه انواع آنها متفاوتند، لیکن آنها در قالب دو گروه کلی قابل شناسایی هستند: **نوع نهادینه مشارکت عمومی خصوصی** که شامل کلیه اشکال سرمایه‌گذاری مشترک (Joint Ventures) بخش عمومی و ذینفع‌های بخش خصوصی می‌شود؛ و **نوع قراردادی مشارکت عمومی خصوصی**.

اخیراً در بین انواع قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی، الگوی واگذاری (الگوی اعطای امتیاز یا ارایه حق انحصاری (Concessions)) با افزایش چشمگیری مواجه شده است که در این الگو "کسانی که از خدمات عمومی استفاده می‌کنند، هزینه‌ها را پرداخت می‌کنند" (user pays).

**واگذاری**، که تاریخی طولانی در تأمین مالی عمومی - خصوصی دارد، الگویی است که با مشارکت عمومی خصوصی بیشترین ارتباط را دارد. در الگوی واگذاری، مدیریت بخش خصوصی، تأمین مالی و دانش (Know-how) بخش خصوصی در درون بخش عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. قراردادهای منعقد شده طبق الگوی واگذاری بیشترین تعداد را در بین انواع مختلف الگوهای مشارکت عمومی خصوصی شامل می‌شود. الگوی واگذاری، قراردادی است که طبق آن تاسیساتی (مستحدثاتی) توسط بخش عمومی به بخش خصوصی واگذار می‌شود، تا مشارکت عمومی خصوصی برای مدت زمان معینی اجرا شود. بعضی وقت‌ها، الگوی واگذاری به معنی ساخت و طراحی تاسیسات زیربنایی نیز می‌باشد. عنوان این نوع قراردادها تا حدودی عملیاتی را که تحت پوشش آنها انجام می‌شود را نشان می‌دهد. قراردادهایی که بیشترین تعداد عملیات تحت پوشش آنها به بخش خصوصی واگذار می‌شود، قراردادهای "واگذاری" و قراردادهای "طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری" (Design, Build, Finance and Operate) است. در دامنه شمول این نوع قراردادها کلیه امور مربوط به تأمین مالی، طراحی، ساخت و نگهداشت قرار می‌گیرد. البته اغلب تأمین مالی این نوع قراردادها با تعیین مبلغی برای استفاده از محصول یا خدمات آنها که باید توسط استفاده‌کننده پرداخت گردد (user fee)، انجام می‌شود (به طور مثال می‌توان به مبالغی که برای استفاده از آب آشامیدنی، برق و گاز، حمل و نقل عمومی و غیره پرداخت می‌شود، اشاره کرد. اما در مورد آن دسته از قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی که در مورد خدماتی است که ارایه آنها اساساً مربوط به بخش عمومی است مانند بخش سلامت، زندان‌ها، دادگاه‌ها، آموزش و راه‌های شهری و همچنین بخش دفاع، نمی‌توان چنین گفت).

الگوهای دیگری که در این رابطه توسعه پیدا کرده است، الگوی ابتکارات تأمین مالی خصوصی **Private Finance Initiative (PFI)** که در این نوع قرارداد بخش عمومی هزینه تامین خدمات عمومی را می پردازد "**public sector pays**".

این الگو بر اساس تجربه ابتکارات تأمین مالی بخش خصوصی (PFI) انگلستان است که از سال ۱۹۹۲ توسعه پیدا کرده است. این تجربه در بخشی از کانادا، فرانسه و هلند، پرتغال، ایرلند، نروژ، فنلاند، استرالیا، ژاپن، مالزی، ایالات متحده و سنگاپور (در بین سایر کشورها) به عنوان بخشی از برنامه اصلاحات گسترده تر در ارایه خدمات عمومی، مورد عمل واقع شده است. بر خلاف الگوی "واگذاری"، در این الگو برنامه های تأمین مالی (Financing Schemed) به طور متفاوتی ساختار بندی شده اند. تحت برنامه PFI، قراردادهایی که به طور خصوصی تأمین مالی می شوند، برای فراهم ساختن تاسیسات زیربنایی و خدمات عمومی، موارد یکسانی را پوشش می دهند، اما به طور کلی به دلایل تجربی (عملی) توسط مقامات بخش عمومی و نه توسط استفاده کنندگان خصوصی هزینه ها پرداخت می شود (روشنایی عمومی، بیمارستان ها، مدارس، جاده ها با عوارض سایه ای، یعنی پرداخت ها بر اساس حجم ترافیک، توسط دولت به عوض<sup>۹</sup>، عوارض پرداخت می شود).

مؤلفه سرمایه ای تأمین مالی (Funding)، مقامات محلی را قادر می سازد که برای این پروژه ها به بخش خصوصی، پولی را که توسط دولت مرکزی به شکل آنچه که تحت عنوان "اعتبارات PFI" شناخته می شود را پرداخت نمایند. PFI فقط طریق دیگری برای قرض کردن پول نیست؛ و ام ها در طی دوره برنامه PFI توسط ارایه کننده خدمات بازپرداخت می شود. در این الگو اگر خدماتی که ارایه می شود، در کل مطابق استاندارد نباشد، ریسک ارایه کننده افزایش خواهد یافت.

مقامات محلی برای اجرای PFI شریک دیگری به منظور ارایه خدمات می یابند. و کنترل جزئیات، و از لحاظ نظری ریسک پروژه را به شریک پروژه منتقل می کنند. در نتیجه هزینه این نوع قرض کردن بالاتر از قرض کردن عادی از دولت است، البته وقتی که مدیریت ریسک و کارایی ارایه خدمات وارد محاسبات شود، ارزانتر تمام می شود. در حال حاضر، این موضوع همیشه به عنوان قرض کردن در حساب های بخش عمومی ظاهر نمی شود؛ البته چگونگی ثبت در حساب های بخش عمومی ممکن است دچار تغییر گردد.

## ۲-۲ الگوهای مختلف مشارکت عمومی خصوصی

بر اساس انواع مختلف قرارداد و انتقال ریسک، دامنه ای از الگوهای مشارکت عمومی خصوصی وجود دارد که در این الگوها مسئولیت ها و ریسک ها بین شرکای عمومی و خصوصی به طرق مختلف تخصیص می یابد. اصطلاحات زیر عموماً برای توضیح انواع توافقات مشارکت مورد استفاده قرار می گیرد:

### ۱- خرید - ساخت - راه اندازی (Buy-Build-Operate (BBO))

در این نوع مشارکت، دارایی بخش عمومی به بخش خصوصی یا شخصیت شبه عمومی، معمولاً طبق قراردادی انتقال می یابد تا ارتقا یافته یا ظرف دوره زمانی معینی راه اندازی شوند.

<sup>۹</sup> In Lieu of

## ۲- ساخت- تملیک- راه‌اندازی (Build-Own-Operate (BOO))

بخش خصوصی مستحدمات زیربنایی یا خدمات را تأمین مالی می‌کند، می‌سازد، به تملک خود در می‌آورد و برای همیشه آن را راه‌اندازی (Operate) می‌کند. محدودیت‌های بخش عمومی در توافق‌نامه اولیه ذکر می‌شود و مقامات تنظیم مقررات به طور مستمر نظارت خود را بر آن اعمال می‌کنند.

## ۳- ساخت- تملک- راه‌اندازی- انتقال (Build-Own-Operate-(BOOT) (Transfer)

نهاد خصوصی برای تأمین مالی، طراحی، ساخت و راه‌اندازی مستحدمات زیربنایی (و برای اخذ هزینه از استفاده‌کننده مستحدمات) برای دوره زمانی مشخصی از فرانشیز برخوردار می‌گردد و پس از انقضای آن مدت، مالکیت دوباره به بخش عمومی انتقال می‌یابد.

## ۴- ساخت- راه‌اندازی- انتقال (Build-Operate-Transfer-BOT)

بخش خصوصی مستحدمات زیربنایی جدیدی را بر اساس قرارداد اعطای امتیاز (Concenion) بلندمدتی، طراحی و تأمین مالی نموده و می‌سازد، پس از ساخت در طول دوره اعطای امتیاز مورد بهره‌برداری قرار می‌دهد و بعد از انقضای مدت قرارداد، مالکیت را دوباره به بخش عمومی انتقال می‌دهد، البته اگر قبل از انقضا و تکمیل مستحدمات، منتقل نشده باشد. در حقیقت، چنین شکلی از مشارکت، BOOT و BLOT را نیز پوشش می‌دهد و تنها تفاوت آنها در مالکیت مستحدمات زیربنایی است.

## ۵- ساخت- اجاره- راه‌اندازی- انتقال ("Build-Lease-Operate-Transfer "BLOT")

یک نهاد خصوصی برای تأمین مالی، طراحی، ساخت و راه‌اندازی مستحدمات زیربنایی (و برای اخذ هزینه از استفاده‌کننده مستحدمات) برای مدت معینی از فرانشیز برخوردار می‌شود و در مقابل دریافت مبلغی آن را به دولت اجاره می‌دهد. (بدین معنی که نهاد خصوصی بعد از ساخت مستحدمات، آن را به تملک خود در آورده و برای مدت معینی در مقابل دریافت مبلغی به دولت اجاره می‌دهد و پس از انقضای مدت مزبور، آن را به طور مجانی به دولت واگذار می‌کند.)

## ۶- طراحی- ساخت- تأمین مالی- راه‌اندازی ("Design-Build-Finance-Operate "DBFO")

بخش خصوصی طراحی می‌کند، تأمین مالی می‌کند و مستحدمات زیربنایی جدیدی را در قالب یک قرارداد اجاره (به شرط تملیک) بلندمدت می‌سازد، سپس آن امکانات را در طول دوره اجاره (به شرط تملیک) راه‌اندازی می‌نماید. شریک خصوصی در پایان دوره اجاره (به شرط تملیک) مستحدمات زیربنایی جدید را به بخش عمومی منتقل می‌کند.

## ۷- فقط تأمین مالی (Finance Only)

یک نهاد خصوصی، معمولاً شرکت خدمات مالی، به طور مستقیم یک پروژه را تأمین مالی می‌کند یا از ساز و کارهای مختلفی مانند اجاره (به شرط تملیک) بلندمدت یا انتشار اوراق بهادار استفاده می‌کند.

## ۸- قرارداد راه‌اندازی و نگهداری (Operation & Maintenance Contract)

نهاد خصوصی در قالب قرارداد، دارایی تحت مالکیت بخش عمومی را ظرف دوره معینی راه‌اندازی می‌نماید. مالکیت دارایی در بخش عمومی باقی‌ماند (برخی O&M را در داخل طیف مشارکت‌های عمومی خصوصی قرار نمی‌دهند و معتقدند که چنین قراردادهایی، قرارداد ارایه خدمات هستند).

## ۹- طراحی - ساخت (Design-Build)

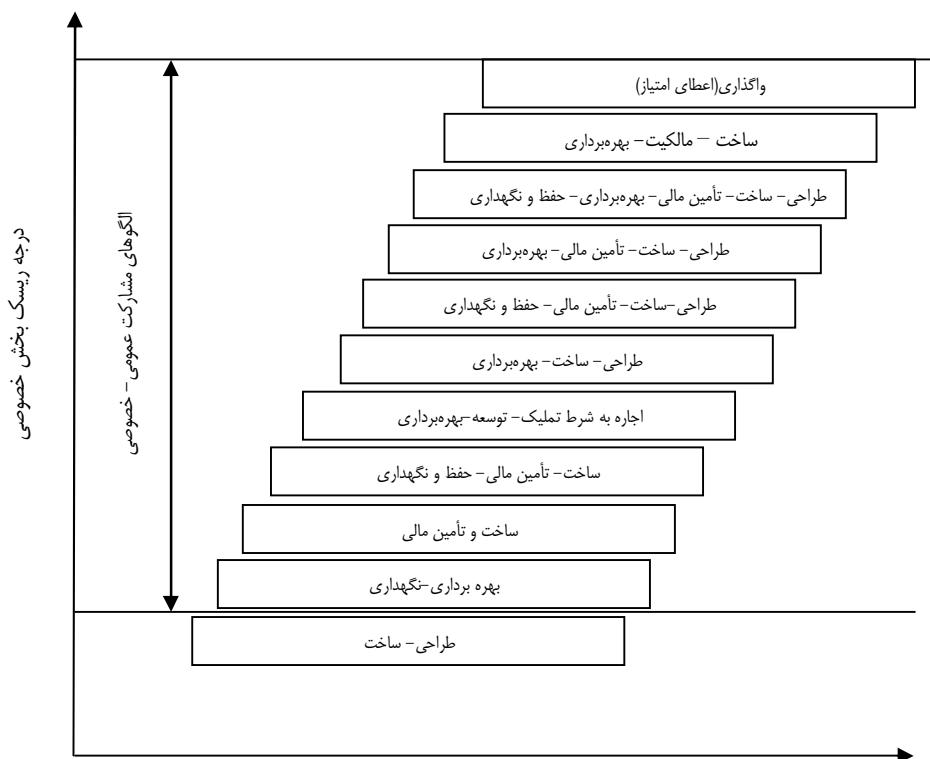
بخش خصوصی طراحی و ساخت زیرساختی را به نحوی که شاخص‌های عملکردی بخش عمومی را برآورده سازد، اغلب با یک قیمت ثابت، بر مبنای قرارداد کلید در دست (Turnkey) انجام می‌دهد، بنابراین ریسک هزینه سربار (overrun) به بخش خصوصی انتقال می‌یابد. (بسیاری DB را در داخل طیف PPPها لحاظ نمی‌کنند و چنین قراردادهایی را به عنوان قرارداد خدمات عمومی در نظر می‌گیرند).

## ۱۰- پروانه (اجازه) راه‌اندازی : Operation License

یک عامل خصوصی اجازه یا حق این را پیدا می‌کند که یک خدمت عمومی را معمولاً برای یک دوره معین راه‌اندازی (Operation) کند. این نوع قرارداد معمولاً در پروژه‌های فناوری اطلاعات بکار می‌رود.

دامنه‌ی انتخاب‌های موجود برای فراهم ساختن خدمات عمومی از فراهم ساختن مستقیم آنها توسط وزارتخانه یا بخشی از دولت تا واگذاری کامل آن به بخش خصوصی‌سازی را شامل می‌شود، که دولت کلیه مسئولیت‌ها، ریسک‌ها، و پاداش‌های مربوط به ارایه خدمت را به بخش خصوصی منتقل می‌کند. در داخل این طیف، انواع مشارکت‌های عمومی - خصوصی را می‌توان بر اساس درجه‌ای که بخش عمومی و خصوصی درگیر ارایه خدمات هستند و درجه ریسکی که تقبل می‌کنند طبقه‌بندی کرد. طیف ساده شده‌ای شامل الگوهایی که در بالا برای الگوهای شراکت عمومی و خصوصی بیان شد به صورت نمودار زیر (نمودار ۲) ارایه شده است.

## نمودار ۲- مقیاس مشارکت عمومی و خصوصی



درجه مسوولیت بخش خصوصی

منبع: شورای درجه سرمایه گذاری بخش خصوصی شراکت عمومی - خصوصی کانادا  
Source: The Canadian Council for Public Private Partnership

## ۲-۳ فواید و معیارهای انتخاب الگوهای مشارکت عمومی خصوصی

هدف این قسمت پاسخ به این سوال است که "کدام نوع از مشارکتهای عمومی خصوصی می‌توانند منافع معینی برای عموم مردم فراهم سازند؟"

ارزش بهتر (Better Value): تصمیم‌گیری توسط دولت برای پیگیری آرایه خدمات از طریق PPP، اغلب بر اساس این تجزیه و تحلیل است که روش مشارکتهای عمومی خصوصی ارزشی را به شکل یکی یا تعدادی از موارد زیر برای مردم فراهم می‌سازد:

- الف) هزینه کمتر؛
- ب) خدمات سطح بالاتر؛
- ج) کاهش ریسک

**دستیابی به سرمایه<sup>۱۰</sup>:** مشارکتهای عمومی خصوصی به دولت اجازه می‌دهند که به گزینه‌های مختلف منابع سرمایه بخش خصوصی دست پیدا کند، در نتیجه اجرای پروژه‌های مهم و ضروری عملیاتی می‌شود در حالیکه در غیر اینصورت ممکن است که عملاً امکان‌پذیر نباشد.

**اطمینان از نتایج:** اطمینان از نتایج افزایش می‌یابد هم از لحاظ "تحویل به موقع" پروژه‌ها (بخش خصوصی به شدت تشویق می‌شود که پروژه را در زودترین زمان ممکن به منظور کنترل هزینه و همچنین برای اینکه جریان پرداخت‌ها، بتواند شروع شود کامل کند) و هم از لحاظ تحویل پروژه‌ها در چارچوب «بودجه تعیین شده» (پرداخت‌ها قبل از شروع ساخت و ساز تثبیت شده‌اند، که از تحمیل هزینه‌های بیشتر در طی «اجرای پروژه بر بخش عمومی» جلوگیری می‌کند).

**نوآوری<sup>۱۱</sup>:** با ترکیب انگیزه‌های منحصر به فرد و مهارت‌های بخش عمومی و هم بخش خصوصی و از طریق اجرای فرآیند رقابتی اعطای قراردادها، توان بالقوه بالایی برای روش‌های نوآورانه به منظور فراهم سازی زیرساخت‌های عمومی به روش PPP وجود دارد.

### PPPها الگوهای تأمین مالی جدیدی ارائه می‌کنند...

بخش خصوصی منابع مالی برای PPPها را فراهم می‌کند، که این نوع تأمین مالی تخصصی است یعنی هم با تأمین مالی بخش عمومی و هم با تأمین مالی شرکتی متفاوت است. همانطور که در بالا توضیح داده شد، PPPها اغلب از طریق بودجه دولت تأمین مالی می‌شوند اما ممکن است بخشی از آن یا به طور کلی همه آن توسط استفاده‌کنندگان خدمت (مثل عوارض راه) تأمین مالی شود. تأمین مالی پروژه، ابزاری است که توسط آن بیشترین PPPها تأمین مالی می‌شوند.

هدف از استفاده از روش تأمین مالی پروژه به منظور افزایش سرمایه، ایجاد ساختاری است که طبق آن، پروژه قابل ارایه به بانک (از لحاظ علاقه سرمایه‌گذاران) باشد و از طریق معطوف کردن ریسک‌ها به گروه‌هایی که بهتر می‌توانند آنها را مدیریت کنند، ریسک ذینفع‌ها محدود گردد.

تأمین مالی پروژه، بر اساس ویژگی‌های زیر می‌باشد؛

**الف) « تنها پروژه (Stand-alone) »:**

تأمین مالی که انجام می‌شود فقط برای یک پروژه می‌باشد.

**ب) قرض‌کننده، شرکت مخصوص پروژه:**

ترتیبات قانونی مستقلی (شرکت پروژه‌ای) برای افزایش منابع مالی مورد نیاز پروژه ایجاد می‌شود.

**ج) نسبت بالای بدهی به نقدینگی:**

شرکت پروژه‌ای که جدیداً ایجاد شده، معمولاً دارای حداقل سهام مورد نیاز برای استقراض با هزینه‌ای منطقی می‌باشد. به طور متوسط کلاً سهمی بین ۱۰ تا ۳۰ درصد از کل سرمایه مورد نیاز برای پروژه‌های زیرساخت می‌باشد.

**د) قرض دادن بر اساس گردش نقدی خاص پروژه نه ترازنامه شرکت:**

شرکت پروژه‌ای از وام دهندگان منابع مالی استقراض می‌کند. وام‌دهنده به جریان درآمدی پیش‌بینی شده برای پروژه که توسط پروژه یا دارایی شرکت پروژه‌های برای بازپرداخت تمام وام‌ها ایجاد می‌شود، توجه دارد.

**ه) تضمین منابع مالی:**

دولت تضمین مالی برای وام دهندگان منابع مالی فراهم نمی‌سازد. توسعه دهندگان ممکن است تضمین‌هایی را که اغلب محدود به تعهدات سهام خودشان هست بدهند.

تأمین‌کننده مالی خصوصی، پرداخت‌های خود را یا از محل درآمدی که توسط پروژه ایجاد می‌شود دریافت می‌کند یا از دولت.

### ۳- بخش سوم: مراحل توسعه برنامه مشارکت‌های عمومی خصوصی

رشد PPP ها در کشورها در مراحل متمایز از یکدیگر رخ می‌دهد. همانطور که در جدول ۲ دیده می‌شود، کشورها عملاً مراحل متمایزی را قبل از اینکه برنامه مشارکت‌های عمومی خصوصی به طور کامل اجرایی شود، می‌گذرانند. بیشتر کشورها در مرحله اول هستند یعنی جایی که توسعه پروژه واقعی هنوز از لحاظ تعداد کم است. فقط در مرحله سوم، یعنی جایی که به طور نسبی در حال حاضر چند کشور در آن مرحله قرار دارند، برنامه مشارکت‌های عمومی خصوصی معنی دار می‌شود. در این مرحله کشورها نهادهای مورد نیاز را به طور مثال واحد مخصوص مشارکت‌های عمومی خصوصی، بازار سرمایه و دانش (know - how) و متخصصین را توسعه داده‌اند و بنابراین می‌توانند توجه خود را به سمت پروژه‌ها و ترتیبات مالی ماهرانه‌تر سوق دهند.



## جدول ۲- مراحل توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

مرحله اول	مرحله دوم	مرحله سوم
چارچوب سیاستی تعریف شده است.	اصلاح قوانین و مقررات در دستور کار قرار می‌گیرد.	نظامی جامع، به طور کامل تعریف و ایجاد شده است.
پایداری قوانین محک خورده است.	راهنمای سیاستی و اجرایی تهیه و منتشر می‌شود.	موانع قانونی رفع شده است.
پروژه‌های آماده اجرا شناسایی شده است.	واحد مخصوص مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد می‌شود.	الگوهای PPP پالایش و تعریف مجدد می‌شوند.
مفاهیم بنیادی ارتقا یافته است.	الگوهای آرایه PPP پالایش می‌شوند.	ریسک‌ها به طور ماهرانه تخصیص داده می‌شوند
درس‌های آموخته شده از اجرای پروژه‌های قبلی در بخش‌های دیگر به کار گرفته می‌شوند.	استحکام بازار PPP ادامه می‌یابد.	جریان مبادلات تعهد شده است.
ایجاد بازار برای PPP شروع گردیده است.	تعداد پروژه‌های آماده اجرا بیشتر می‌شود و به بخش‌های جدید دیگر می‌رسد.	اجماع سیاسی بلندمدت وجود دارد.
	برای دستیابی به منابع جدید تأمین مالی، اهرم مالی لازم فراهم است.	از دامنه کاملی از منابع تأمین مالی استفاده می‌شود.
		بازار سرمایه‌گذاری در زیرساخت، با مشارکت صندوق‌های بازنشستگی و صندوق سهام بخش خصوصی رونق می‌یابد.
		با توجه به داشتن تجربه عملی در اجرای PPP، در آرایه خدمات عمومی از نیروی ماهر و مجرب استفاده می‌شود.

Reference: United Nations Economic Commission For Europe., 2008 "Guid book on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships", United Nations, New York and Geneva

### ۳-۱ مشارکتهای عمومی خصوصی و تفاوت‌های آن با خصوصی سازی

مشارکت عمومی خصوصی نباید با خصوصی سازی اشتباه شود. مشارکتهای عمومی خصوصی، خصوصی سازی نیستند. تحت مشارکت عمومی خصوصی، پاسخگویی درمورد ارایه خدمات عمومی بر عهده بخش عمومی است و دست نخورده باقی می ماند، در حالیکه، تحت خصوصی سازی، پاسخگویی به بخش خصوصی منتقل می شود (بخش عمومی ممکن است بعضی کنترل‌های قیمتی تنظیمی را حفظ کند). تحت مشارکتهای عمومی خصوصی، انتقال مالکیت وجود ندارد و بخش عمومی کماکان پاسخگو باقی می ماند. تفاوت‌های مشارکت عمومی خصوصی و خصوصی سازی به شرح زیر است ( Yescombu, 2007):

۱- پاسخگویی خدماتی که به روش PPP ارایه می شود، دولت است. در حالیکه در خصوصی سازی بخش خصوصی پاسخگو می شود.

۲- در رابطه با خدماتی که به روش PPP ارایه می شود. تلقی شهروندان کماکان این است که آنها توسط دولت ارایه می شود. در حالیکه در مورد خصوصی سازی آشکارا چنین است که بخش خصوصی ارایه کننده خدمت است.

۳- مالکیت دارایی‌های فیزیکی در روش PPP معمولاً در اختیار بخش عمومی باقی می ماند لیکن در خصوصی سازی آنها به طور دائمی به مالکیت بخش خصوصی در می آیند.

۴- معمولاً خدماتی که دارای بازار انحصاری هستند به روش PPP ارایه می شود در حالیکه خصوصی سازی به معنی این است ارایه خدمات در فضای رقابتی انجام خواهد شد.

۵- دامنه هزینه خدماتی که به روش PPP ارایه می شود بر اساس قراردادی است که بین بخش عمومی و خصوصی منعقد می گردد، در این حالت هزینه خدمات ثابت است. لیکن در خصوصی سازی هزینه خدمات بر اساس تغییر مجوزها و مقرراتی که بر هزینه‌ها مؤثرند و یا نیروهای بازار تغییر می کنند

### ۳-۲ مشارکتهای عمومی خصوصی و تفاوت آنها با خرید خدمات عمومی

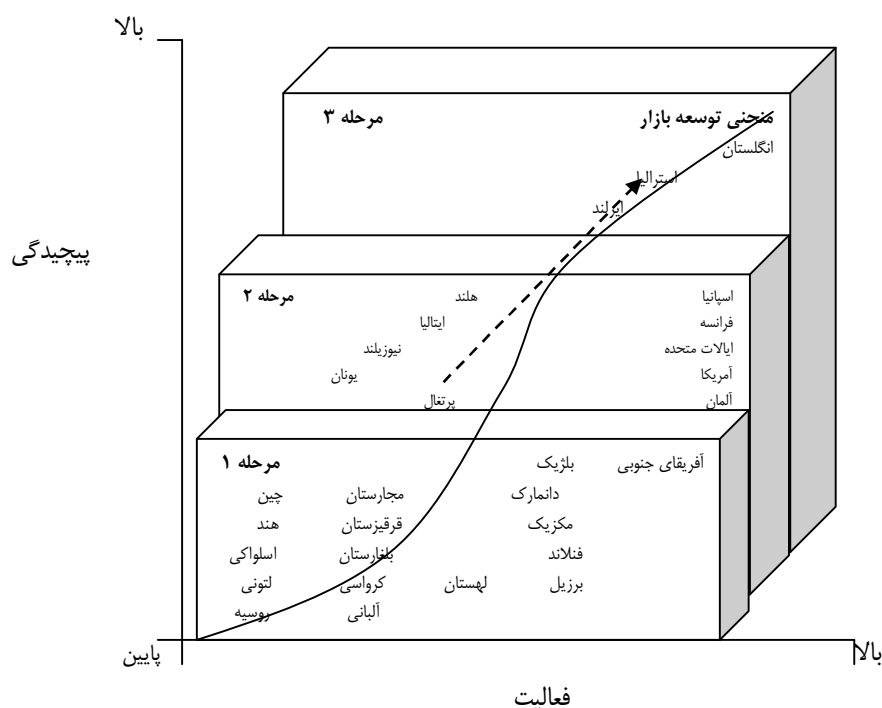
مشارکتهای عمومی خصوصی با خرید خدمات عمومی متفاوتند. خرید خدمات عمومی مربوط به خرید، اجاره، کرایه یا به خدمت گرفتن کالا یا خدمت توسط مقامات کشوری، منطقه‌ایی یا محلی می باشد. شیوه خرید خدمات عمومی به دلیل ساده بودن نوع کالاها و خدمات مورد نظر، امکان انتخاب از بین عرضه کنندگان بسیار، و هزینه مطلوب، انتخاب می شود. اما مشارکتهای عمومی خصوصی پیچیده تر هستند. منابع مالی مورد نیاز در مشارکتهای عمومی خصوصی بسیار بالا است، و نیازمند وجود ارتباط بلندمدت به عوض ارتباط یک مرتبه‌ای می باشد. مشارکتهای عمومی خصوصی مکرراً برای توسعه دهنده، عمل در طی یک دوره زمانی طولانی را مطرح می سازد، به نحوی که او می تواند مبالغی را از استفاده کنندگان مطالبه کند و فرض می شود که مسئولیت‌های کلیدی مانند طراحی، ساخت، تأمین مالی، راه اندازی فنی و تجاری، نگهداری و غیره را عهده دار است.

به هر حال، PPP ها مربوط هستند به خریدهای سنتی بخش عمومی از این جهت که عرضه‌کنندگان آنها اغلب بر اساس فرآیندهای خرید خدمات عمومی انتخاب می‌شوند.

### ۳-۳ چالش‌های پیش‌روی مشارکت‌های عمومی خصوصی

در حالی که PPP ها منافی دارند، آنها چالش‌های اجتناب‌ناپذیری نیز به همراه دارند. این ریسک وجود دارد که گردش سریع دارایی‌ها در بخش خصوصی، بدون اینکه بخش عمومی دقت لازم را به عمل آورد، ممکن است که ارایه خدمات اساسی به عموم مردم را به خطر اندازد. در حقیقت، دولت باید نگران خط‌زدن بدون فکر پروژه‌ها باشد و بدون دانش کامل در مورد آنچه که مفید است و آنچه که مفید نیست، تصمیم‌گیری نکنند در غیر اینصورت خودشان را در معرض خطر تکرار اشتباهات گذشته در سایر کشورها قرار می‌دهند و همچنین چالش‌های نهادی بوجود می‌آورند.

نمودار ۳: منحنی بلوغ بازار PPP



Source: Deloitte and Touche USA LLP, [www.mp.gov.in/difmp/ppp/Mr.%20Srinivas,%20Deloitte.ppt](http://www.mp.gov.in/difmp/ppp/Mr.%20Srinivas,%20Deloitte.ppt)

یکی از اهداف این نمودار این است که نشان دهد که کشورها نیاز دارند که به تدریج به سمت بالای «منحنی بلوغ» حرکت کنند و در برابر اجرای پروژه‌هایی که در آماده نیستند مقاومت کنند.

نمودار ۳ نشان می‌دهد که اکثریت دولت‌ها در مراحل اولیه مشارکت‌های عمومی خصوصی هستند، جایی که استفاده آنها غیرتکراری است و عمومیت ندارد. در حقیقت، حرکت به سمت بالای «منحنی بلوغ» اتوماتیک نیست و ثابت شده است که اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی در بسیاری از کشورها مشکل است. دلیل اصلی آن نیاز به توسعه نهادها، فرآیندها و مراحل است که برای ارایه پروژه‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی لازم است. عدم وجود نهادهای دارای عملکرد خوب در بسیاری از کشورها در مواردی مانند: طولانی شدن بیش از حد طول دوره مذاکره بخش عمومی و خصوصی، کند شدن نزدیکی نظرات طرفین، انعطاف ناپذیری در قبول مسئولیت ریسک و لغو بسیاری از پروژه‌ها و باقی گذاشتن زبان‌های فراوان، منعکس است.

علاوه بر این، سرمایه‌گذاران بخش خصوصی از فرصت‌هایی که از آنها خواسته می‌شود در پروژه‌ای که ریسک غیر قابل پیش‌بینی دارند شرکت کنند، فراری هستند. بنابر این «اطمینان» نهادی، برای موفقیت مشارکت عمومی خصوصی بسیار مهم است. این «نهادها» دو نوع هستند: الف) «رسمی» یعنی با چارچوب و سیاست قانونی و مقرراتی سازگار هستند. «نهادهای قابلیت‌زا» برای PPP ها مانند واحدهای PPP و ب) «غیر رسمی» مانند «گردهمایی‌هایی (Forums)» که بخش‌های عمومی و خصوصی، سعی می‌کنند کج فهمی‌ها و اصطکاک‌هایی که ممکن است برسد پروژه‌های مشخصی بوجود آید، برطرف سازند.

مهمترین چالش مشارکت‌های عمومی خصوصی، توسعه دادن نهادها، مراحل و فرآیندهایی است که بر موفقیت آنها مؤثرند. این مهم می‌تواند به عنوان «نظام تدبیر (حکمرانی)» ساخت تعریف شود. اگر دولت‌ها می‌خواهند که از منحنی بلوغ به سمت بالا حرکت کنند آنها باید تلاش قابل توجهی برای بهبود نظام تدبیر (حکمرانی) مشارکت‌های عمومی خصوصی صرف کنند.

**همراه با بوجود آوردن تخصص در بخش عمومی، چالش فقط ایجاد نهاد جدید نیست، بلکه توسعه تخصص در بخش عمومی برای مدیریت پروژه‌ها است.** مشارکت‌های عمومی خصوصی به بخش عمومی قوی نیاز دارند، بخش عمومی که قادر باشد نقش جدید را با قابلیت‌های جدید بپذیرد. به طور خاص، نظام‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی قوی نیازمند مدیرانی است که نه تنها در ایجاد مشارکت و شبکه‌های مدیریتی شرکای مختلف مهارت دارند، بلکه در مذاکره، مدیریت قرار داد و تحلیل ریسک نیز ماهرند، در حقیقت، خواستن از شریک خصوصی برای اینکه خدمات دولتی ارایه دهد مسئولیت بیشتری را (نه کمتر) بر دوش مقامات بخش عمومی می‌گذارد.

### ۳-۴ مدیریت اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی

همانگونه که در قسمت قبلی بحث شد مدیریت اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی نیاز به ظرفیت مدیریتی سطح بالایی دارد. حدود نیمی از کشورهای عضو OECD واحد مشارکت‌های عمومی خصوصی ایجاد کرده‌اند. هدف از ایجاد واحد مشارکت‌های عمومی خصوصی ارتقای مدیریتی دولت برای مدیریت ریسک مربوط به افزایش تعداد و حجم پروژه‌های PPP است.

با توجه به حجم پروژه‌ها و بلندمدت بودن قراردادهای آنها و اهمیت تقسیم ریسک‌ها و پیچیدگی ارتباطات قراردادی بین بخش عمومی و بخش خصوصی، کشورهای یاد شده واحدهای مشارکت‌های عمومی خصوصی را ایجاد کرده‌اند.

جدول ۳: وضعیت کشورهای عضو OECD در رابطه با ایجاد واحدهای مشارکت‌های عمومی خصوصی در سطح ملی<sup>۱۲</sup>

کشورها	تعداد کشورها	کشورهای دارای واحد PPP
استرالیا، بلژیک، کانادا، جمهوری چک، دانمارک، فرانسه، آلمان، یونان، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، کره، هلند، لهستان، پرتغال، انگلستان	۱۷	کشورهای دارای واحد PPP
اتریش، فنلاند، ایسلند، لوکزامبورگ، مکزیک، نیوزیلند، نروژ، جمهوری اسلواکی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ایالات متحده	۱۲	کشورهای فاقد واحد PPP

Source: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, "DEDICATED PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP UNITS: A Survey of Institutional and Governance Structures", © OECD 2010

از دیدگاه اتحادیه اروپایی ایجاد واحد PPP فواید زیر را دارد:

- ۱- کمک به تعریف نقش بخش عمومی در مشارکت‌های عمومی - خصوصی
- ۲- ایجاد ظرفیت نهادی برای مدیریت مشارکت‌های عمومی - خصوصی در کلیه سطوح دولت
- ۳- ایجاد واحد PPP شاخصی برای ارزیابی میزان توسعه یافتگی برنامه مشارکت عمومی - خصوصی کشورها است.
- ۴- ایجاد واحدهای PPP برای مدیریت انواع ریسک‌های مربوط به توسعه PPP ضروری است.
- ۵- ایجاد واحدهای PPP جهت تنظیم روش‌های کمی و کیفی متقن شناسایی و ارزیابی پروژه‌های مشارکتی ضروری است (European Commission, 2003).

## ۴- بخش چهارم: تجربه هند

نهادهای عمومی درگیر در مشارکت عمومی و خصوصی باید به خوبی مشارکت عمومی و خصوصی را درک نموده و از لحاظ راهبردی، تاکتیکی و عملیاتی مدیریت نمایند. علاوه بر این باید روابط و فرآیندهای خوبی را در خصوص طرف‌های ذینفع برقرار کنند و بر آنها نظارت و مراقبت نمایند. در سطح بین‌الملل مطالعات موردی بسیاری در خصوص مشارکت‌های عمومی و خصوصی وجود دارد. بیشتر این مطالب بر ساختار و ترتیبات مشارکت عمومی و خصوصی تمرکز دارند که برای ساماندهی فرآیندها و طرف‌های مربوطه لازم است. همچنین از اجرای پروژه به روش PPP نیز ارزیابی‌هایی منتشر شده است که بیشتر مربوط به کشور خاص، رشته خاص و پروژه خاص است. بهره‌گیری از این تجارب می‌تواند به فهم تنوع فرآیندها و کاربردهای آنها و

<sup>۱۲</sup> در مورد ترکیب اطلاعات وجود ندارد.

نحوه اجرای آنها کمک کند. لیکن برای مدیریت مؤثر و کارای «برنامه‌های مشارکت‌های عمومی و خصوصی» لازم است، به نهادهای لازم توجه ویژه داشت. بررسی نهادها و سازوکارهایی که کشورهای مختلف در اجرای برنامه‌های PPP به کار گرفته‌اند می‌تواند برای کشورهایی که علاقمند به اجرای مؤثر و کارای این نوع برنامه‌ها هستند مفید واقع گردد. بررسی گزارش منتشر شده توسط وزارت مالیه هند تحت عنوان "مشارکت‌های عمومی و خصوصی: ایجاد فضای قابلیت‌ها برای پروژه‌های دولتی" با همین دیدگاه مورد بررسی قرار گرفته است.

هند از مشارکت عمومی و خصوصی برای ایجاد فضای قابلیت‌ها جهت اجرای پروژه‌های بخش عمومی استفاده نموده است. این کشور با اجرای برنامه حمایت مالی از "مشارکت عمومی - خصوصی" در زیر ساخت، به تأمین مالی پروژه‌های انجام پذیر بخش زیرساخت خود کمک موثری نموده است. هند سعی در ترویج "مشارکت عمومی - خصوصی" در سطح عموم داشته است و برای پیشبرد پروژه‌های "مشارکت عمومی - خصوصی"، مشاوران متخصص در امور پروژه‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی را به خدمت گرفته است. همچنین، این کشور نسبت به درجه بندی پروژه‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی، قبل از ارایه و پیشنهاد آنها به بخش خصوصی اقدام نموده است. علاوه بر این، در زمینه تبادل دانش و تجربیات و ارایه آموزش‌های لازم نیز فعالیت‌های زیادی را سامان داده است. مطالعه تجربه هند در میان تجارب سایر کشورها این کمک را می‌کند که شناخت ما را در مورد نهادها و فرایندهایی که لازم برای توسعه پروژه‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی در زیرساخت‌های مختلف یک کشور در حال توسعه، لازم است افزایش می‌دهد.

#### ۴-۱ چالش‌های هند در اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی

برای دستیابی به درجات بالاتری از رشد اقتصادی پایدار، وجود زیرساخت‌های باکیفیت ضروری است. بر همین اساس هند برای دستیابی به چشم‌انداز رشد اقتصادی خود، طبق برآورد کمیسیون برنامه‌ریزی (Planning Commission) این کشور، می‌بایست کل سرمایه‌گذاری بخش زیر ساخت خود را از ۴/۵ درصد GDP به ۸ درصد در طی یازدهمین برنامه ۵ ساله (۲۰۱۲-۲۰۰۷) افزایش دهد. کل سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده در برنامه یاد شده ۴۹۴ میلیارد دلار آمریکا بوده است. البته باید توجه داشت که بخش زیرساخت در این کشور به طور بسیار گسترده تعریف شده است و شامل بخش‌های حمل و نقل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی، برق، ارتباطات، فراهم کردن آب و شبکه‌های آبیاری می‌شود.

با توجه به نیاز سرمایه‌گذاری بالای این کشور و اینکه امکان تأمین آن توسط بخش عمومی وجود نداشت، جذب سرمایه بخش خصوصی در بخش زیرساخت با استراتژی تشویق دنبال شد تا از این طریق کمبود منابع مالی بخش زیر ساخت جبران شود. به همین منظور، مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) به عنوان نوع ارجح از لحاظ اجرایی و عملیاتی برای اجرای پروژه‌های زیر ساخت مورد تشویق قرار گرفت. مشارکت‌های عمومی - خصوصی، مزیت‌های بسیاری از لحاظ ارتقای توان سرمایه‌گذاری در زیرساخت، عرضه کارشناسان متخصص، فناوری‌های کاهش دهنده هزینه‌ها و افزایش کارایی در اجرا و نگهداری ایجاد کردند. پاسخ کلی به دعوت دولت این کشور برای ارتقای مشارکت عمومی - خصوصی در بخش زیرساخت آن هم به عنوان نوع ارجح برای تأمین سرمایه مورد نیاز این بخش، امیدوار کننده بوده است. لیکن پیشرفت

این کشور در این زمینه کند و به چند بخش محدود بوده است. این کشور سعی در توسعه سرمایه‌گذاری به روش مشارکت عمومی - خصوصی اساسی در سطح کل کشور و کلیه بخش‌های زیرساخت را دارد. به هر حال، شش محدودیت در کشور هند در رابطه با اجرای مشارکت عمومی - خصوصی به شرح زیر مورد شناسایی واقع شده است:

۱- ضعف در چارچوب تنظیم مقررات (Regulatory) و سیاست‌های قابلیت‌زا در بیشتر بخش‌های زیربنایی این کشور کماکان به عنوان محدودیت مطرح است. نیاز به تنظیم سیاست‌ها و مقررات سازگار و همیار مشارکت عمومی - خصوصی وجود دارد. تعداد زیادی از پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در ایالت‌های این کشور واقع است که بدون مشارکت فعال مقامات ایالتی، دستیابی به نتایج مطلوب غیر ممکن خواهد بود.

۲- سازوکار بازار، ابزار و ظرفیت کافی برای فراهم نمودن نقدینگی و تأمین مالی وام‌های مورد نیاز برای پروژه‌های بخش زیرساخت را ندارد.

۳- ظرفیت مدیریتی در نهادهای بخش عمومی و مقامات رسمی این کشور برای اداره کارآمد فرآیندهای مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی ضعیف است. از آنجایی که اجرای چنین پروژه‌هایی متضمن انعقاد قراردادهای بلندمدت است و این قراردادها کل طول عمر (Life cycle) پروژه‌ها را پوشش می‌دهد و عملاً در این فرآیند است که دارایی‌ها به شکل زیرساخت ایجاد می‌شوند، برای حداکثر نمودن بازدهی این فعالیت‌ها، مدیریت این فرآیند برای کلیه طرف‌های ذینفع امری ضروری است.

۴- پروژه‌های زیرساخت معتبر و قابل ارایه به بانک (Bankable) در این کشور به نحو مطلوب تدوین نشده‌اند تا برای تأمین مالی به بخش خصوصی پیشنهاد شوند. گرچه ابتکاراتی توسط وزارتخانه‌های مرکزی و ایالت‌ها به کار گرفته شده است تا پروژه‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی توسعه یابند، اما اینها محدود به چند بخش خاص بوده است و عدم سازگاری خود را نشان داده‌اند.

۵- ظرفیت بخش خصوصی در مواجهه با چالش‌های سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها متعدد و متنوع پایین است. این ظرفیت پایین از جنبه‌های مختلف در اجرای پروژه‌ها قابل مشاهده است، از مدیریت ضایعات گرفته تا ترمینال و بنادر، نوین‌سازی فرودگاه‌های جدید، ساخت نیروگاه‌های برق یا ساخت سیستم‌های انتقال نیرو و ساخت مراکز برگزاری همایش‌ها (Convention Centers) و همچنین در بکارگیری نیروی کار باکفایت، شایسته (دارای شرایط لازم) و آموزش دیده برای چنین پروژه‌هایی.

۶- حمایت کافی برای ارتقای پذیرش مشارکت عمومی - خصوصی توسط ذینفع‌ها وجود ندارد.

## مدیریت فرآیند پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی (PPP) در هند

ابتکارات وزارت مالیه کشور هند

فرآیند پروژه‌های PPP





## ۴-۲ ابتکارات دولت هند در مواجهه با چالش‌های اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی

به منظور رفع موانع و چالش‌های ذکر شده در بخش قبلی، دولت هند ابتکاراتی را برای ایجاد چارچوبی قابلیت‌زا برای مشارکت‌های عمومی خصوصی عملیاتی ساخته است. این ابتکارات در رابطه با موضوعات مرتبط با فضای سیاستی و مقرراتی به شرح زیر است:

- به طور فزاینده بخش‌های بیشتری برای حضور بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی باز شده است، -مطالبه هزینه، از استفاده‌کننده خدمات عمومی (Levy of user charges is being promoted) ارتقا یافته است.

-نهادهای تنظیم مقررات ایجاد و استحکام یافته اند و انگیزه‌های مالی برای پروژه‌های بخش زیرساخت فراهم گردید.

-اسناد قرارداد استاندارد شده برای الگوهای مختلف مشارکت‌های عمومی خصوصی تهیه شده است. به طور مثال الگوی توافق نهایی اعطای امتیاز ویژه بخشی تدوین گردیده است و در آن شرایط استاندارد مربوط به طرف‌های مسئول ریسک‌ها، تعهدات گروهی، شروط (Contingent) و ضمانت‌های مربوطه، و همچنین کیفیت خدمات و استانداردهای مربوط به عملکرد، نوشته شده است.

- اسناد استاندارد شده برای پیشنهادات مانند الگوی تقاضا نامه شرایط لازم (Model Request for Qualifications) و الگوی تقاضا نامه برای پیشنهادات (Model Request for Proposals) تهیه گردیده است.

-بخش مرکزی از طریق ایجاد کمیته ارزیابی شراکت عمومی - خصوصی (Public Private Partnership Appraisal Committee (PPPAC))، ساماندهی شده است.

-وبگاهی ([WWW.PPPinindia.com](http://WWW.PPPinindia.com)) که به طور خاص به مشارکت‌های عمومی خصوصی اختصاص دارد ایجاد شده است تا به عنوان بازار مجازی پروژه‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی خدمات ارایه کند.

-پایگاه داده‌های (database) مربوط به مشارکت‌های عمومی خصوصی در این کشور توسعه یافته است تا اطلاعات جامعی در مورد وضعیت مشارکت‌های عمومی خصوصی بخش زیربنا فراهم شود.

برای تأمین نیازهای مالی این پروژه‌ها مراحل مختلفی عملیاتی شده است:

- شرکت تأمین مالی زیرساخت هند [India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL)] ایجاد شد. هدف از ایجاد این شرکت فراهم نمودن وام‌های بلندمدت برای پروژه‌های بخش زیرساخت و استقرار برنامه‌ای برای حمایت مالی از مشارکت‌های عمومی خصوصی در بخش زیرساخت به منظور تأمین مالی شکاف‌های آشکار پروژه‌های مشارکت‌های عمومی خصوصی Viability Gap Funding (VGF) بود.

- به آژانس‌های چند جانبه مانند بانک توسعه آسیایی ADB اجازه داده شد تا اوراق بهادار به رویه هند انتشار داده و سوآپ پولی را در رابطه با بدهی بلندمدت برای پروژه‌های PPP انجام دهند.

- ایجاد صندوق‌های تأمین مالی مخصوص زیرساخت تشویق شد تا جریان سرمایه‌گذاری نقدی افزایش یابد. فعالیت «ابتکار تأمین مالی زیرساخت هند (India Infrastructure Finance Initiative)» توسط وزارت مالیه هند به نحوی تسهیل شده است که از طریق همکاری، جمعاً مبلغی حدود ۵ میلیارد دلار آمریکا برای پروژه‌های زیرساخت در هند فراهم شود. این صندوق به عنوان صندوق سرمایه ریسکی (Venture Capital Fund) با ۲ میلیارد دلار آمریکا به شکل سرمایه نقدی (Equity Capital) و ۳ میلیارد دلار به شکل تأمین مالی وام‌های بلندمدت با دوره بلوغ بیش از ۱۰ سال، ساختار بندی شده است.

- مراحل اولیه برای استفاده از ذخایر ارز خارجی برای ساخت زیر ساخت‌ها انجام شده است. IIFCL یک سازوکار ویژه‌ای (special purpose vehicle, SPV) برای بهره‌برداری از بخشی از ذخایر ارزی (Forex) برای توسعه زیرساخت ایجاد کرده است.

- فرصت‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی در پروژه‌های زیرساخت هند معرفی شده است. دولت هند در حال حاضر اجازه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در بیشتر بخش‌های زیرساخت هند تا ۱۰۰ درصد را میدهد. هند ادعا دارد که زمان حاضر بهترین زمان برای سرمایه‌گذاران راهبردی خارجی است تا بتوانند با شروع فعالیت، مدیریت و توسعه پروژه در هند، منتفع گردند.

**برای ظرفیت‌سازی در بخش عمومی و خصوصی برای اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی، دولت هند اقدامات زیر را انجام داده است:**

- برای تأمین نیازهای مربوط به ظرفیت‌سازی در بخش عمومی، مقامات رسمی در راستای فراهم سازی پروژه‌های معتبر و قابل ارایه به بانک (Credible & Bankable) کمک فنی ارایه می‌کند. این کمک‌ها هم به بخش خصوصی انجام می‌گیرد که بتواند طی یک فرایند پیشنهادی رقابتی (Competitive bidding process) پروژه‌های خود را ارایه کند و هم به دستگاه‌های دولتی است تا بتوانند مدیریت فرآیندهای PPP را در سطح ایالتی و وزارتخانه‌های مرکزی به طور کارا انجام دهند.

- این کمک‌های فنی به شکل PPP در محل (in-house PPP)، کارشناسان مالی/ریسک، کارشناسان MIS و دسترسی به پانل (Panel) بنگاه‌های قانونی بوده است. ابزارهای دیگری که به کار گرفته شده است شامل کمک به دولت‌های ایالتی و وزارتخانه‌های مرکزی در استخدام مشاوران از طریق پانل مشاوران معاملات (Panel of Transaction Advisers)، تهیه راهنمای PPP (PPP Manual) به منظور هدایت استفاده کنندگان و نیز برگزاری برنامه‌های آموزشی برای مقامات رسمی بخش عمومی در مورد PPP، تأمین مالی پروژه، ارزیابی ریسک و اعلام رتبه پروژه‌ها قبل از ارایه به منظور تقویت و تعمیق ظرفیت‌سازی کارگزاران بخش عمومی در سطوح ایالتی و شهری، برنامه آموزشی توسط مؤسسات اداری ایالتی (State Administrative Institutes) و برنامه «آموزش آموزش‌دهندگان» (Training of Trainers Programme) توسعه یافته است. این ابتکارات توسط TA بانک توسعه آسیایی و بانک جهانی مورد حمایت قرار گرفته است.

- همچنانکه PPP در بخش‌های مختلف افزایش می‌یابد، ظرفیت بخش خصوصی برای مدیریت پروژه‌ها در طول عمر ۲۰ تا ۳۰ سال پروژه نیز باید ارتقاء یابد. ظرفیت بخش خصوصی بر حسب خواست سرمایه‌گذاران

تقویت می‌شود. علاوه بر این، قدم‌هایی برای تامین نیروی کار کافی در بخش‌های مختلف با مجموعه مهارت‌های مناسب برداشته شده است. دولت هند اعلام نموده است که شرکت توسعه مهارت ملی (Coperation National Skill Development) به منظور توسعه فعالیت PPP و ارتقای مهارت‌های مورد نیاز آن در کشور ایجاد شده است. این شرکت ضمن اینکه خدمات مشاوره‌ای با کیفیت می‌دهد، برای ارایه کالا و خدمات دارای ارزش مورد انتظار به ازای پولی که برای PPP هزینه می‌شود، نقش بنیادی دارد. در هزینه PPP، به طور خاص هزینه مشاوران معاملات، معنی‌دار است.

-به منظور فراهم ساختن منابع مالی برای توسعه پروژه‌های با کیفیت در سطح ایالت‌ها و وزارتخانه‌های مرکزی، صندوق توسعه پروژه‌های زیر ساخت هند Guidelines for India The Scheme and Infrastructure Project Development Fund (IIPDF) مورد توجه قرار گرفته است.

-به منظور ایجاد بازار مجازی برای ذینفع‌های PPP، دفتر امور اقتصادی وزارت مالیه هند وبگاه PPP که سایتی است که کلیه اطلاعات مربوط به ابتکارات PPP را در هند به صورت یکجا ارایه می‌دهد، راه‌اندازی کرد. در این وبگاه اطلاعات مربوط به برنامه‌های PPP در سطوح ایالتی و وزارتخانه‌های مرکزی ارایه می‌شود. این وبگاه با بانک اطلاعاتی پروژه‌های PPP در هند و تمام موضوعات سیاستی مربوط به پروژه‌های PPP در ارتباط است. این دخالت‌ها ابتدای کار است. وظیفه ساماندهی PPP در زیر ساخت همگن و یکسان است و به پاسخ مستمر و سریع در فضای متغیر نیاز دارد و همچنین عملکرد عالی اقتصاد را می‌طلبد.

## ۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادات:

در بخش نظری این مطالعه مبانی نظری مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) تبیین گردید. مشاهده شد که اقتصاد نئو کلاسیک، دولت را برای تولید کالاهای غیر رقابتی و استثناء‌ناپذیر مناسب می‌داند، و بخش خصوصی را برای تولید کالاهای استثنا پذیر و رقابتی مناسب تر اعلام می‌دارد. اما از آنجایی که نمی‌توان کالاهای را در قالب کالاهای عمومی خالص و کالاهای خصوصی خالص به راحتی طبقه‌بندی کرد، به نظر می‌رسد اقتصاد نئوکلاسیکی در تبیین تولید کالاهایی که مرتبط با مشارکت‌های عمومی خصوصی هستند نمی‌تواند چندان کمک موثری بنماید. چرا که کالاهای مربوط به مشارکت عمومی خصوصی معمولاً نه کالاهای عمومی خالص و نه کالاهای خصوصی خالص هستند. بنابر این چنین نتیجه‌گیری گردید که نقش مشارکت‌های عمومی خصوصی بسیار بالاتر از نقشی است که در بحث شکست بازار به عنوان "پرکننده‌های شکاف" برای آن قائلند. در ادامه بیان شد که در علم اقتصاد، به نهاد "بازار" به عنوان یک کالای تا حدی عمومی نگریسته می‌شود که شکل‌گیری آن در برخی موارد نیازمند دخالت دولت است. نبود بازار (Missing Market) در مورد مشارکت عمومی خصوصی نیز کاربرد دارد، بدین معنی که ایجاد آن نیازمند دخالت دولت است. بنابر این با استفاده از تئوری نئوکلاسیک، بر ضرورت دخالت دولت برای ایجاد بازار مشارکت عمومی خصوصی به عنوان یک کالای عمومی تا کید شد.

علاوه بر این، دریافتیم که مشارکت‌های عمومی خصوصی الزام اصلی افزایش رشد اقتصادی در اقتصاد دانش محور جدید هستند که در اقتصاد کلان مورد بررسی قرار می‌گیرد. در اقتصاد خرد نیز مشارکت‌های عمومی خصوصی برای تجاری‌سازی موفق دانش اجتناب و تجزیه و تحلیل مشارکت از لحاظ کارایی و کاهش هزینه مورد توجه است. همچنین، بحث شد که اقتصاددان نهادگرا دیدگاه «مکمل بازار» را مطرح می‌کنند به نحوی که استیگلتز می‌گوید: "بخش‌های عمومی و خصوصی اغلب به این نیاز دارند که با هم به عنوان «شریک» در عرصه یکسانی کار کنند" (Stiglitz, 2002: 223). در اقتصاد نهادی، به مشارکت‌های عمومی خصوصی از دریچه کاهش هزینه‌ها نگریسته می‌شود، و آن را به عنوان راهبردی برای برای دولت‌ها در کاهش هزینه‌ها مدنظر قرار می‌دهد. علاوه بر این مشخص شد که از دیدگاه نظریه‌های سازمانی، مشارکت‌های عمومی خصوصی نمایانگر تحول تفکر سازمانی هستند. آنها روش‌های نهادی مهمی هستند که با هدف ترکیب کارایی، انعطاف‌پذیری و رقابت‌پذیری بخش خصوصی با پاسخگوئی، چشم انداز بلندمدت و علایق اجتماعی بخش عمومی، ایجاد می‌شوند (O'Looney, 1992). معروفیت مشارکت‌های عمومی خصوصی را در زمینه کشورهای در حال توسعه در نتیجه هم افزایی، مکمل بودن (هم تکمیلی) و آموزش دو جانبه بخش عمومی و بخش خصوصی است. سرانجام چنین نتیجه‌گیری شد که مشارکت‌های عمومی خصوصی بر منطق دستیابی به "اهداف دو جانبه" برقرار می‌شوند. مشارکت‌های عمومی خصوصی بر اساس ایده وجود فضایی که شرکاء "علاقه‌های مشترک" پیدا کنند استوارند. به طور کلی چنین بحث شد که مشارکت‌های عمومی خصوصی در نتیجه "وجود و شناخت هدف مشترک" بوجود می‌آیند.

تجارب جهانی و منطقه‌ای نشانگر آن بود که مشارکت‌های عمومی خصوصی، پدید آمده‌اند تا ابزاری برای پر کردن «کمبود زیرساخت» باشند. انواع مختلفی از مشارکت عمومی خصوصی وجود دارد که با توجه به نیازهای متفاوت دولت‌ها به خدمات زیر ساختی هر یک به دلایل مختلفی منعقد می‌شوند و بخش‌های گسترده‌ای از بازار را فرا می‌گیرند. گرچه انواع آنها متفاوتند، لیکن آنها در قالب دو گروه کلی قابل شناسایی هستند: الف) نوع نهادینه مشارکت عمومی خصوصی که شامل کلیه اشکال سرمایه‌گذاری مشترک (Joint Ventures) بخش عمومی و ذینفع‌های بخش خصوصی می‌شود؛ ب) نوع قراردادی مشارکت عمومی خصوصی که الگوهای مختلف آن در این مطالعه مورد بحث قرار گرفت.

با توجه به اینکه مشارکت‌های عمومی - خصوصی سبب فراهم شدن منابع مالی از سوی بخش خصوصی، افزایش کارایی و سرعت بخشی در اجرای پروژه‌های زیرساخت می‌شود، دولت‌های کشورهای مختلف تمایل بیشتری در بکارگیری ترتیبات مشارکت عمومی و خصوصی از خود نشان دهند. در بخش دوم این مطالعه، با بررسی انواع الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی دریافتیم که بر حسب میزان ریسکی که به بخش خصوصی منتقل می‌شود (این انتقال ریسک با این فرض انجام می‌شود که بخش خصوصی در مدیریت بعضی از انواع ریسک‌ها بهتر از بخش عمومی عمل می‌کند) این الگوها قابل طبقه‌بندی هستند. به هر حال بر این نکته تاکید شد که مشارکت عمومی خصوصی نباید با خصوصی‌سازی اشتباه شود. مشارکت‌های عمومی خصوصی، خصوصی‌سازی نیستند. تحت مشارکت عمومی خصوصی، پاسخگویی درمورد ارائه خدمات عمومی بر عهده بخش عمومی است و دست نخورده باقی می‌ماند، در حالی‌که، تحت خصوصی‌سازی، پاسخگویی به بخش خصوصی منتقل می‌شود. همچنین دریافتیم که مشارکت‌های عمومی خصوصی با خرید

خدمات عمومی متفاوتند. خرید خدمات عمومی مربوط به خرید، اجاره، کرایه یا به خدمت گرفتن کالا یا خدمت توسط مقامات کشوری، منطقه‌ایی یا محلی می‌باشد. اما مشارکت‌های عمومی خصوصی پیچیده‌تر هستند. منابع مالی مورد نیاز در مشارکت‌های عمومی خصوصی بسیار بالا است، و نیازمند وجود ارتباط بلندمدت به عوض ارتباط یک مرتبه‌ای می‌باشد.

در بخش سوم، مراحل توسعه برنامه مشارکت‌های عمومی خصوصی با توجه به تجربه جهانی مورد بررسی قرار گرفت. مشاهده شد که رشد مشارکت‌های عمومی خصوصی در کشورها در سه مرحله متمایز از یکدیگر رخ می‌دهند. بیشتر کشورها در مرحله اول هستند (شامل: آفریقای جنوبی بلژیک، دانمارک، مجارستان، چین، مکزیک، قرقیزستان، هند، فنلاند، بلغارستان، اسلواکی، برزیل، لهستان، کرواسی، لتونی، آلبانی و روسیه) یعنی جایی که تعداد پروژه‌های واقعی کم هستند. مرحله دوم، مرحله‌ای است به طور مثال واحد مخصوص مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد می‌شود، اصلاح قوانین و مقررات انجام می‌گیرد و بازار مشارکت‌های عمومی خصوصی استحکام پیدا کرده است. (شامل: اسپانیا، هلند، فرانسه، ایتالیا، ایالات متحده آمریکا، نیوزیلند، یونان، آلمان و پرتغال است) فقط در مرحله سوم، یعنی جایی که به طور نسبی در حال حاضر چند کشور (شامل: انگلستان، استرالیا و ایرلند) در آن مرحله قرار دارند، برنامه مشارکت‌های عمومی خصوصی معنی دار می‌شود. در این مرحله کشورها نهادهای مورد نیاز را به طور مثال واحد مخصوص مشارکت‌های عمومی خصوصی، بازار سرمایه و دانش (know - how) و متخصصین را توسعه داده‌اند و بنابراین می‌توانند توجه خود را به سمت پروژه‌ها و ترتیبات مالی ماهرانه‌تر سوق دهند.

مدیریت اجرای مشارکت‌های عمومی خصوصی نیاز به ظرفیت مدیریتی سطح بالایی دارد. حدود نیمی از کشورهای عضو OECD واحد مشارکت‌های عمومی خصوصی ایجاد کرده‌اند. هدف از ایجاد واحد مشارکت‌های عمومی خصوصی ارتقای ظرفیت مدیریتی هم بخش عمومی و هم بخش خصوصی است. در بخش چهارم، اهم ویژگی‌های تجربه کشور هند به عنوان یک کشور در حال توسعه که در گروه کشورهای فعال در منطقه آسیا و اقیانوسیه در بکارگیری مشارکت‌های عمومی-خصوصی است، ارائه گردید. مشاهده گردید که نهادها، ساختارهای، فرایندها و ترتیباتی متعددی برای اجرا و توسعه مشارکت‌های عمومی-خصوصی در این کشور برپا شده است.

با توجه مبانی نظری تجارب جهانی و منطقه‌ای، سیاست‌های کاربردی زیر پیشنهاد می‌گردد:

۱- تهیه سند ملی راهبردی یا نقشه راه مشارکت‌های عمومی خصوصی: تهیه چنین سندی که با مطالعه و تجزیه و تحلیل وضع موجود از لحاظ چارچوب قانونی، مقرراتی و سیاسی برای شناسایی موانع موفقیت و عوامل ریسکی که اثرات منفی بر مشارکت‌های عمومی و خصوصی دارند ضروری است. از طریق شناسایی ریسک‌های خاص پروژه و تعیین طرف‌های مسئول چنین ریسک‌هایی، تهیه و تدوین نقشه راه این کمک را به مقامات دولتی می‌نماید که نسبت به تعیین جایگاه پروژه در چارچوب‌های قانونی، مقرراتی و سیاسی واقف گردیده و راهنمایی‌های لازم را برای اجرای مشارکت‌های عمومی و خصوصی ارائه دهند، و سرانجام با مدیریت فعال ریسک‌های موجود و بالقوه به موفقیت پروژه‌های PPP کمک نمایند.

۲- ایجاد نهاد، سازمان یا واحدی تخصصی برای مشارکت‌های عمومی خصوصی در کشور: با توجه به یافته‌های تجربی و فرابخشی بودن عوامل موثر بر ایجاد، توسعه، و موفقیت مشارکت‌های عمومی

خصوصی، ایجاد چنین نهادی زیر نظر معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور توصیه می‌گردد. این نهاد باید از اقتدار لازم برخوردار باشد تا بتواند؛ پروژه‌های مناسب را شناسایی و به نمایندگی از دولت در فرآیند مذاکره و تعامل با بخش خصوصی پروژه‌های PPP را نهایی نماید، و همچنین بر اجرای آنها نظارت نموده و ضمن آسیب‌شناسی به موقع، راهکارهای لازم را ارائه و اجرایی کند.

### فهرست منابع فارسی:

- ترکان، اکبر؛ شهبازی، میثم. «بررسی چگونگی جلب مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل جاده‌ای؛ مسائل و راهکارها»، فصلنامه راهبرد، سال نوزدهم، شماره ۵۷، زمستان ۱۳۸۹.
- بامول، جی ویلیام. [ و دیگران]. «سرمایه‌داری خوب سرمایه‌داری بد». ترجمه دکتر مجتبی خالصی، علی حبیبی. چاپ دوم. تهران ۱۳۸۹.
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور، «مجموعه برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران ۱۳۸۹.
- نیلی، مسعود، «مبانی اقتصاد»، نشر نی، ۱۳۸۶.

### فهرست منابع انگلیسی:

- Blankenburg S. 2000. Knowledge, economic growth and the role of policy: on the role of 'public-private partnerships' in the new 'knowledge-driven' economy, ESRC Working Paper Series No. 185
- Brinkerhoff D, Brinkerhoff M. 2004. Partnerships between international donors and nongovernmental development organisations: opportunities and constraints. *International Review of Administrative Sciences* 70(2): 253-270.
- Buse K, Walt G. 2000. Global public-private partnerships: part II. What are the health issues for global governance? *Bulletin of the World Health Organisation* 78(5): 699-708.
- Butler R, Gill J. 1999. Formation and control of public private partnerships: a stakeholder approach. In *Public and Private Sector Partnerships: Furthering Development*, Montanheiro L, Haigh B, Morris D, Lineham M (eds). SHU Press: Sheffield.
- Chataway J, Hanlin R, Mugwagwa J, Muraguri L. 2009. Global health social technologies: reflectionson evolving theories and landscapes, Innogen Working Paper No. 76.

- Clark N. 2000. Public–private partnerships in the biotechnology sector. Scottish Universities Policy Research and Advice (SUPRA) Paper No. 12.
- Conrad C., January-February 2012. "*Economic Development Public-Private Partnerships – How They Deliver Value to Businesses*", Credits and Incentives Update, pp.13-57.
- Deloitte and Touche USA LLP, [www.mp.gov.in/difmp/ppp/Mr.%20Srinivas,%20Deloitte.pdf](http://www.mp.gov.in/difmp/ppp/Mr.%20Srinivas,%20Deloitte.pdf)
- Forrer j., et.al. May/June 2010. "*Public – Private Partnership and the Public Accountability Question*" Journal Public Administration Review. , PP.475-484.
- Galilea P.A., Medda F., 2009. "*Analyzing the Influence of National Political and Economical Factors on the Success of Public-Private Partnerships in Transport*", Ingenerate & Desarrollo. Universidad Del Norte, 25:1-24.
- Hartwich F, Janssen W, Tola J. 2003. Public private partnerships for agroindustrial research: recommendations from an expert consultation, ISNAR Briefing Paper No. 61 (The Hague: ISNAR).
- Hiir A., 2012 "*Foreign Infrastructure Investment in Chile: The Success of Public –Private Partnerships through Concessions Contracts*", J.D. Candidate. Northwestern University School of Law.
- Hui G., Hayllar, R.M. 2010 "*Creating Public Value in E-Government: a Public-Private- Citizen Collaboration Framework in Web 2.*" The Australian Journal of Public Administration, vol.69,No.S1, pp.S-S131.
- Kettler H, Towse A. 2002. Public–Private Partnerships for Research and Development: Medicines and Vaccines for Diseases of Poverty. Office of Health Economics: London.
- Kociemska H., November 2010."*Public – Private Partnership Project Success Circumstances*" Journal of Modern Accounting and Auditing, Vol.6, No.11 (Serial No.66), PP.53-58.
- Longa D. R., Springer2011, "*Urban Models and Public – Private Partnership*", Springer.
- McQuaid R. 2000. The theory of partnership: why have partnerships? In *Public–Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Osbourne S (ed.). Routledge: London.

- Meidute L., Paliulis N.K., 2011. "*Feasibility Study OF Public – Private Partnership*", International Journal Of Strategic Property Management, Vol. 15(3):pp.257-274.
- Mitchell-Weaver C, Manning B. 1991. Public–Private Partnerships in Third World Development: A Conceptual Overview. University of Reading: Reading.
- O’Looney J. 1992. Public–private partnerships in economic development: negotiating the trade off between flexibility and accountability. Economic Development Review 10(4): 14–22.
- Nawafleh A.S., February2012. "*E-Government Between Developed and Developing Countries*", iJAC-Vol.5, No 1, pp. 8-13.
- O’looney John., Fall 1992 "*Public- Private Partnerships In Economic Development: Negotiating the Trade-Off Between Flexibility and Accountability*" International Journal of the Computer, the Internet and Management, Economic Development Review, pp.14-22.
- Pagdadis S., et.al. Spring 2008 ."*A Road Map to Success for Public – Private Partnerships*" the Journal of Private Equity, pp.8-18.
- Rosenau P. 2000. Strengths and weaknesses of public–private policy partnerships. In Public–Private Policy Partnerships. Rosenau P (ed.). The MIT Press: Cambridge & London.
- Saad M, Rowe K, James P. 1999. Developing and sustaining effective partnerships through a high level of trust. In Public and private sector partnerships: furthering development.
- Sharma V., Piyush S., 2011. "*Effective Public Private Partnership Through e-Governance Facilitation*", Journal of E-Governance, pp.15-25, 34.
- Sharma V., Piyush S., 2011. "*Effective Public Private Partnership Through E-Governance Facilitation*", Journal of E-Governance, pp.15-25, 34.
- SIAU k., LONG Y., Fall 2009 "*Factors Impacting E-Government Development*", FIGURE 1.E-Government Portfolios, Journal of Computer Information Systems, pp.98-107.
- Stiglitz J. 2002. New perspectives on the role of the state. In Essays in Honour of Mark Perlman. Lim H, Park U, Harcourt G (eds). Routledge: London & New York.
- United Nations Economic Commission For Europe., 2008 "*Guide Book on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*", United Nations, New York and Geneva



- van der Meer K. 2002. Public–private cooperation in agricultural research: examples from The Netherlands. In *Agricultural Research Policy in an Era of Privatisation*. Byerlee D, Echeverri´a R (eds). CABI Publishing: Oxon & New York.
- Williamson O. 1979. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics* 22(2): 233–261.
- World Bank Institute, 2011, “Best Practices in Public Private Participations Financing in Latin America”, Washington D. C.