

## کارکرد و جایگاه ستادهای مشارکت عمومی\_خصوصی در جهان

### و درس‌های آن برای ایران

#### فرید قادری

#### چکیده:

اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی<sup>۱</sup> یکی از مرسوم‌ترین روش‌ها در جهان برای افزایش کارایی، کاستن از بار مالی دولت و توسعه و تقویت بخش خصوصی است. با وجود یک توافق همه‌جانبه در مورد بهره‌گیری از این روش برای اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی و وجود اجماع برای تشکیل ستادهای مرتبط با آن، میزان حضور و مشارکت کشورها در مدیریت این نوع قراردادها در کشورهای مختلف متفاوت است. بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورها در چگونگی طراحی، مدیریت و اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی از طریق ایجاد ستادهای مشارکت عمومی\_خصوصی<sup>۲</sup>، کارکرد این ستادها و تفاوت‌های ماهوی آنها در کشورهای مختلف، در این شرایط میتواند راهگشا باشد.

در این نوشتار ضمن ارائه مقدمه‌های از روند تاریخی بهره‌گیری از روش مشارکت عمومی خصوصی در جهان و پرداختن به ادبیات موضوع، ایجاد ستاد مشارکت عمومی\_خصوصی راهکاری برای غلبه بر چالش‌های اساسی در اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در پایان نیز پیشنهاداتی برای ایجاد ستاد مشابه در کشور ارائه خواهد شد.

**کلید واژه‌ها:** پروژه‌های زیربنایی، روش مشارکت عمومی خصوصی، ستادهای مشارکت عمومی

خصوصی

مقدمه

---

<sup>1</sup> - Public Private Partnership

<sup>2</sup> - Public Private Partnership Units - PPP Units

ضرورت و نیاز به تغییر مدل استاندارد تدارک کالا و خدمات در بخش عمومی بیشتر از همه به دلیل نگرانی از میزان بدهی‌های عمومی رو به افزایش در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ احساس شد. برخی دولت‌ها بر آن شدند تا مشوق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی باشند. با این حال در این دوره یکی از مهمترین مشکلات در حسابداری دولتی عدم امکان ایجاد تمایز بین هزینه‌های جاری و هزینه‌های عمرانی در زمان اجرای پروژه‌های زیربنایی بود. به مرور زمان مشکلات قانونی و اجرایی رفع شد تا آنجا که امروزه روش مشارکت عمومی خصوصی که به اختصار PPP یا P3 خوانده می‌شود به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای تامین منابع مالی پروژه‌های زیربنایی بدون کمترین هزینه برای بخش عمومی به صورت گسترده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد.<sup>۳</sup>

از ابتدای دهه ۱۹۹۰ به بعد به دلیل افزایش تمایل دولت‌ها به ورود بخش خصوصی به پروژه‌های عمومی در بسیاری از کشورها ستادهایی شکل گرفتند که چگونگی انعقاد قراردادها، تامین مالی و بهره برداری و نظارت بر آنها متمرکز شوند. یکی از مهمترین دلایل این امر بلند مدت بودن این قراردادهاست که دولت متعهد می‌شود تمام یا بخشی از خدمات تولید شده توسط پروژه را به صورت مستقیم یا غیر مستقیم (یارانه‌ای) خریداری نماید. علاوه بر این، ریسک فروش قسمت توافق شده‌ای از خدمات حاصل از اجرای پروژه مورد نظر نیز مطابق قرارداد به عهده دولت‌هاست.<sup>۴</sup>

در این چارچوب انواع مختلف این قراردادها با اجزایی چون طراحی، ساخت، بهره برداری، بازسازی، اجاره و ... تدوین شد و به این ترتیب تغییر شیوه‌های سنتی انعقاد قرارداد در پروژه‌های مشارکت عمومی\_خصوصی به این پروژه‌ها، زمینه‌ساز طرح تقاضای تاسیس ستادهای جدید در بدنه دولت گردید.

در ادامه فرایند اصلاح این روش، در سال ۱۹۹۲ دولت محافظه کار انگلستان روش "ابتکار تامین مالی از طریق بخش خصوصی"<sup>۵</sup> یا (PFI) را مطرح کرد. هدف اصلی کاهش نیاز به استقراض از بخش عمومی بود. در سال ۱۹۹۷ و با روی کار آمدن دولت کارگری، روش PFI که پیشتر بر دستیابی به افزایش "مطلوبیت" متمرکز بود به موضوع "تخصیص بهینه ریسک" به عنوان هدف اصلی مورد توجه قرار گرفت.

<sup>3</sup> - Mark Dutz, Clive Harris, Inderbir Dhingra, and Chris Shugart; *Public-Private Partnership Units, What Are They, and What Do They Do; public Policy for the private sector; World Bank; September 2006, P.2*

<sup>4</sup>- Antonio Estache, Ellis Juan, Lourdes Trujillo; *Public-Private Partnerships in Transport, the World Bank Sustainable Development Vice-Presidency, December 2007, P.20.*

<sup>5</sup> - Private Finance Initiative

استفاده از این چارچوب برای اجرای پروژه‌های زیربنایی از پروژه‌های مرسوم مانند حمل و نقل و نیرو فراتر رفت و به حوزه‌هایی راه یافت که انحصار دولت معمولاً در آنجا بسیار بیشتر از سایر حوزه‌ها است. به عنوان مثال در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۶ تعداد کشورهای در حال توسعه که اقدام به مشارکت با بخش خصوصی برای انتقال و توزیع گاز طبیعی نمودند به عدد ۲۶ رسید.<sup>۶</sup>

علاوه بر این در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ تعداد افرادی که در کشورهای در حال توسعه و گذار از خدمات پروژه‌های اجرا شده به روش مشارکت عمومی خصوصی برخوردار شدند از ۶ میلیون نفر به ۹۴ میلیون نفر افزایش یافت.<sup>۷</sup> در مجموع، از ابتدا دهه ۱۹۹۰ روش‌های مشارکت عمومی خصوصی به یکی از مهمترین ابزارها برای حمایت از تولید خدمات ناشی از پروژه‌های زیربنایی تبدیل شده است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته برنامه‌های مشارکت عمومی خصوصی را معرفی کرده و یا در حال انجام آن هستند. به گونه ای که تا پایان سال ۲۰۰۸ بیش از ۵۰ کشور اقدام به اجرای پروژه‌های زیربنایی خود از طریق روش‌های مشارکت عمومی خصوصی نموده‌اند.<sup>۸</sup>

گسترده‌گی فعالیت‌های زیربنایی در کشور و محدودیت‌های بودجه‌ای برای تامین مالی این پروژه‌ها صرفاً با منابع دولتی، ضرورت بهره‌گیری از توان بخش خصوصی کشور و یا سرمایه‌گذاران خارجی را با وجود تجربیات موفق جهانی بیشتر از گذشته نمایان ساخته است. در شرایط کنونی که از یک سو سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که راه را برای حضور موثرتر بخش خصوصی فراهم نموده در حال اجراست و از سوی دیگر اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها امکان محاسبه دقیق بهای خدمات حاصل از اجرای پروژه‌های زیربنایی را مهیا کرده، زمینه مساعدی برای عرضه چارچوب قراردادی مشارکت عمومی خصوصی در توسعه زیر ساخت به بخش خصوصی کشور (مشاوران و پیمانکاران بزرگ، بانکها، موسسات حقوقی و ..) و سرمایه‌گذاران خارجی به وجود آمده است.

## ادبیات موضوع:

### الف: تعریف مشارکت عمومی خصوصی

6 -Izaguirre, Ada Karina; *Private participation in the transmission and Distribution of Natural Gas*; World Bank; April 1999.

7 -Marin, Philippe; *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities*, PPIAF, 2009, P.2.

8 -Dachs William; *PPP Models from around the World*; World Bank; 2008, P.4.

در حال حاضر اجماعی در مورد تعریف مشارکت عمومی خصوصی وجود ندارد اما در مورد مواردی که شامل نمی‌شود اجماع نظر وجود دارد.<sup>9</sup>

مشارکت عمومی خصوصی شامل این موارد نیست:

۱- یک قرارداد کارهای ساختمانی

۲- یک قرارداد برون سپاری

۳- فروش دارایی‌ها

۴- خصوصی سازی

در یک تعریف کلی مشارکت عمومی خصوصی یک قرارداد ۵ تا ۳۰ ساله بین بخش خصوصی و بخش عمومی است که مهمترین اجزای قرارداد عبارتند از طراحی، ساخت، بازسازی، تامین مالی و بهره‌برداری از زیرساخت‌های عمومی توسط بخش خصوصی. بهای خدمت ایجاد شده را بخش عمومی و یا مصرف کننده خدمات و یا هر دوی آنها بر اساس مفاد قرارداد به بخش خصوصی پرداخت خواهند کرد. تاسیسات ایجاد شده در اختیار بخش عمومی باقی می‌ماند و یا در پایان قرارداد به بخش خصوصی بازگردانده می‌شود. با این حال مشخص نمودن "زمان معین همکاری" از اجزای اصلی اجرای هر پروژه به روش مشارکت عمومی خصوصی است.<sup>۱۰</sup>

### **ب: هدف از اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی**

اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی در حقیقت یافتن پاسخ برای پرسش دایمی دولت در زمان برنامه‌ریزی برای تامین مالی پروژه‌های عمرانی خود بود. "شکاف سرمایه‌گذاری بین واقعیت موجود در اجرای پروژه و منابع در اختیار دولت چگونه پر شود؟"

از آنجا که در امر تجهیز منابع، سه دسته کلی منابع به شرح زیر وجود دارد:

۱- عمومی

۲- موسسات مالی بین المللی

9 -Noumba Um,Paul; Presentation on PPP Developments in MENA, Lessons From Experience, Technical Discussions for the Development of PPPs in Iran; World Bank, 2008; P.4.

10 - Noumba Um,Paul, P.5.

### ۳- بخش خصوصی

از آنجا که منابع بخش دولتی در همه کشورها دارای محدودیت‌های متعددی برای استفاده است، بهره‌مندی از منابع بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی مورد توجه جدی قرار گرفت. تردیدی نیست که منابع عمومی به عنوان موتور محرک بسیاری از پروژه‌های زیربنایی از اهمیت بسیار بالایی در اجرای پروژه‌ها برخوردار است اما ضرورت‌های یافتن پاسخ برای پرسش یاد شده، مسیر را برای استفاده از منابع بخش خصوصی هموار کرد.

### ج: منطق اجرای پروژه‌ها به روش مشارکت عمومی خصوصی

تنوع منافع ایجاد شده برای بخش‌های عمومی و خصوصی مهمترین مزیت اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی است. بخش عمومی خدمات بهتر دریافت می‌کند و منابع با کارآمدی بیشتری هزینه می‌شوند. به طور همزمان بخش خصوصی نیز از فرصت‌های جدید کاری بهره‌مند می‌شود که هر دو مورد در راستای منافع ملی است.

### د: ملاحظاتی در مورد ویژگیهای قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی

- ۱- به طور ذاتی پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی وجود نخواهد داشت مگر آنکه پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی در صورت تمایل تصمیم‌گیران از این طریق اجرا شوند.
- ۲- روشی است که نسبت به ویژگیهای خاص هر پروژه دارای انعطاف در چارچوب قراردادی است.
- ۳- وجود شفافیت نسبت به هدف یا اهداف دقیق پروژه الزامی است.
- ۴- اجرای یک پروژه به روش مشارکت عمومی خصوصی لزوماً به بهتر اجرا شدن آن منجر نمی‌شود.
- ۵- روش‌های مشارکت عمومی خصوصی نباید به عنوان یک "ترفند حسابداری" در نظر گرفته شوند بلکه روشی برای افزایش کارایی در اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی است.
- ۶- وزارتخانه‌های اقتصاد کشورها می‌بایست ابزارهای ضروری برای شناسایی تعهدات احتمالی را در پرداخت مشارکت عمومی خصوصی طراحی کنند.

۷ - انتظارات غیرواقعی مقامات دولتی درباره عناصر کلیدی چون توانایی تامین مالی بخش خصوصی، دوره زمانی اجرای پروژه و ... به بروز مشکلات جدی و در نهایت ناامیدی از اجرای پروژه‌ها به این روش منجر خواهد شد.

### ه: دلایل عدم موفقیت:

مهمترین دلایلی که براساس تجربیات بین‌المللی منجر به شکست پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی شده‌اند عبارتند از:

۱- اولین و مهمترین: فقدان یا ناکافی بودن مطالعات امکانپذیری پروژه شامل برآوردهای غیر واقعی از مصرف‌کنندگان نهایی و مشخص نکردن دامنه مشارکت بخش عمومی

۲ - چارچوب حقوقی ضعیف

۳ - ظرفیت ضعیف نهادهای ایجاد شده برای پیشبرد پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی

۴ - فقدان استراتژی یا استراتژی ضعیف برای انجام پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی

۵ - ضعف در تحلیل جزئیات مالی و اقتصادی

۶ - تقسیم نامتناسب ریسک

۷ - ضعف در تامین و تدارک کالا به صورت رقابتی

۸ - مقاومت مصرف‌کنندگان نهایی در برابر پرداخت بهای تعریف شده برای خدمات حاصل از اجرای پروژه مشارکت

عمومی خصوصی

### و: دلایل موفقیت

مهمترین دلایلی که براساس تجربیات منجر به اجرای موفقیت آمیز پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی شده‌اند عبارتند از:

۱ - برنامه ریزی دقیق

۲ - برآورد دقیق درآمدها و هزینه‌ها

۳ - تمایل مصرف کنندگان نهایی به پرداخت هزینه‌ها و وجود یک برنامه برای برقراری ارتباط با آنها

۴ - انجام مطالعه جامع امکان پذیری با بهره‌گیری از متخصصین مشارکت عمومی خصوصی

۵ - سازگاری پروژه با توافقات قراردادی

۶ - چارچوب متناسب حقوقی و مقرراتی

۷ - وجود نهادهای قوی و دارای منابع متناسب با پروژه

۸ - فرایند تامین و تدارک کالا به صورت شفاف و رقابتی

۹ - انعطاف پذیری در مدیریت ریسک‌های کلان و تلاش برای کاستن ریسک‌های پروژه

## ایجاد ستاد مشارکت عمومی - خصوصی راهکاری برای غلبه بر

### چالش‌های اساسی در اجرای پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی :

در دو دهه گذشته، به تدریج مشخص شد که پروژه‌های زیربنایی به روش مشارکت عمومی خصوصی دارای ویژگیها و پیچیدگی‌هایی مختص به خود می‌باشند که یک دستگاه اجرایی به تنهایی قادر به مدیریت آنها نیست. اجزای اقتصادی، مالی، حقوقی و حتی پیامدهای سیاسی و اجتماعی اجرای این نوع پروژه‌ها موجب شد تا ایجاد ستاد مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان راهکاری برای غلبه بر چالش‌های موجود در دستور کار قرار گرفته و تجربیات سایر کشورها راهگشای مسیر کشورهایی باشد که در صدد اجرای این نوع پروژه‌ها هستند.

این نهادهای تازه تاسیس می‌بایست از ظرفیت‌ها و توانایی‌های متعددی برای انجام بهینه وظایف خود برخوردار باشند. مهمترین این توانایی‌ها عبارتند از: ظرفیت انتخاب پروژه، ظرفیت طراحی پروژه، ارزیابی ریسک‌های هر پروژه، مشوق‌های مورد نیاز برای جذاب کردن هر پروژه، برآورد هزینه‌های دولت و مالیات دهندگان، تعیین دوره قرارداد، برنامه زمان بندی تعیین قیمت خرید خدمات، پشتیبانی ستادهای کوچکتر در سطوح فرو ملی<sup>۱۱</sup>، تدوین برنامه زمان بندی پس از خروج بخش خصوصی از پروژه و در نهایت توانایی ایجاد اجماع نظر در مورد نقش و اهمیت پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی بین نخبگان سیاسی و اقتصادی.

<sup>۱۱</sup> - sub-national

بر این اساس ستادهای مسئول پی‌گیری پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی در یک کشور، استان یا ایالت، می‌بایست ضمن تسلط کامل به ادبیات موضوع، به نحو شایسته‌ای با دستگاه‌های ستادی و اجرایی مرتبط تعامل سازنده برقرار کنند که این امر برای اطمینان یافتن از تولید ارزش افزوده و ارایه خدمات مطلوب در فرایند‌های نسبتاً پیچیده درون حکومتی ضروری است.

اولین موضوع مورد بحث در این زمینه، بررسی ایجاد ساختار سازمانی جهت پیگیری این فرصت می‌باشد. منابع مورد نیاز می‌بایستی جمع‌آوری و یک طرح عملی پیاده شود و کار از طریق یک واحد یا مرکز مدیریت شود. در این مرحله تحقیق و درک ابعاد فرصت و مفهوم آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و باید به این سئوالات پاسخ داده شود که آیا با راه‌اندازی چنین مرکزی خدمات بهتری ارائه خواهیم داد؟ آیا می‌توان برای این موضوع جدید تقاضا ایجاد کرد؟ چه مهارت و تجربه‌ای برای این کار لازم است؟ ساختار قانونی سازمان و یا مرکز مشارکت عمومی خصوصی چگونه خواهد بود؟ چه امکانات و تجهیزاتی مورد نیاز است؟ آیا الزامات قانونی و حقوقی کافی برای عملیاتی نمودن پروژه‌ها از طریق این ستاد وجود دارد؟ و چه تسهیلات و امکانات بیمه‌ای نیاز خواهیم داشت؟ علاوه بر تدوین قوانین و مقررات، نیاز به توان فنی، مالی، حقوقی و قراردادی به‌روز در دستگاه اجرایی دولتی طرف قرارداد و لزوم به کارگیری مشاورین خبره بین‌المللی برای آماده‌سازی بسته‌های قراردادی و بازاریابی پروژه مشهود است.

### کارکرد ستادهای مشارکت عمومی خصوصی

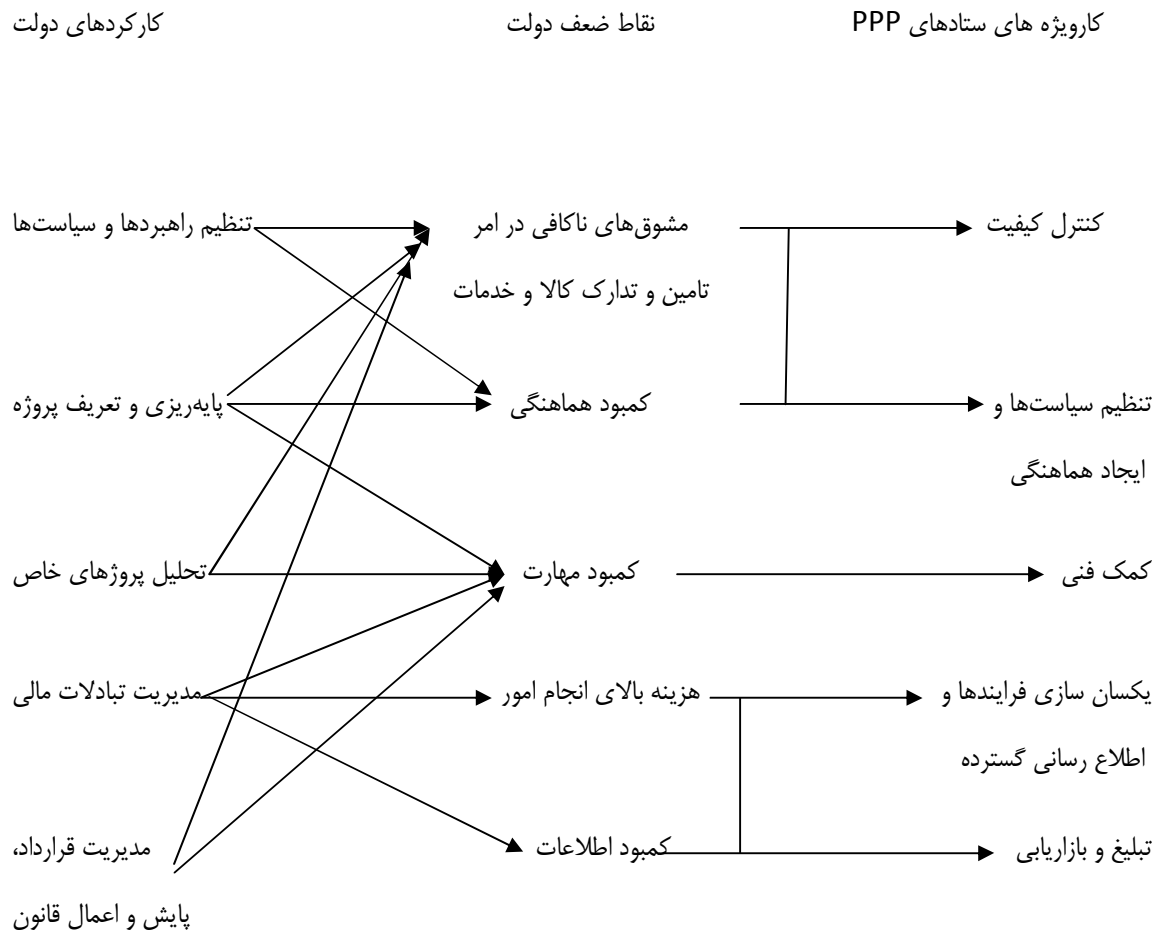
همان‌طور که گفته شد به دلیل پیچیدگی‌های ساختاری پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی کارکرد معمولی دستگاه‌های اجرایی قادر به پاسخگویی به نیازهای این شیوه اجرای قرارداد نیست. چنانچه کارکردهای دولت را به ۵ سرفصل<sup>۱۲</sup> تنظیم راهبرد و سیاست‌های مشارکت عمومی خصوصی، پایه‌ریزی و تعریف پروژه، تحلیل پروژه‌های خاص، مدیریت مبادلات مالی و در نهایت مدیریت قرارداد، پایش و اعمال قانون دسته‌بندی کنیم به طور عامل این کارکردها با ۵ نقطه ضعف مهم روبرو هستند. مشوق‌های ناکافی در امر تامین و تدارک کالا و خدمات، کمبود هماهنگی، کمبود مهارت، هزینه بالای انجام امور و کمبود اطلاعات. ایجاد ستادهای مشارکت عمومی خصوصی که به ۵ کارویژه کنترل کیفیت،

<sup>12</sup> - Public Private Partnership Units, Lessons for their Design and Use in Infrastructure, World Bank, October 2007, P.4.



تنظیم سیاست‌ها و ایجاد هماهنگی، کمک فنی، یکسان سازی فرایندها و اطلاع رسانی گسترده و در پایان تبلیغ و بازاریابی تجهیز شده باشند می‌تواند به برطرف نمودن نقاط ضعف دولت در اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی کمک قابل توجهی کند.

نمودار زیر روابط بین کارکردهای دولت، نقاط ضعف دولت، و کارویژه‌های ستادهای PPP عمومی خصوصی را نشان می‌دهد.



## تأثیر متقابل شیوه اداره امور در یک کشور و عملکرد ستادهای مشارکت عمومی خصوصی

در کشورهایی که نهاد های حکومتی عملکرد ضعیفی دارند ستادهای مشارکت عمومی خصوصی نیز به احتمال فراوان عملکرد ضعیفی خواهند داشت. به عبارت دیگر یک ستاد مشارکت عمومی خصوصی به هیچ عنوان در قله موفقیت قرار نخواهد گرفت زمانی که دیگر نهاد های اداره کننده حکومت عملکرد ضعیفی دارند. تجربه کشورها نشان می‌دهد که حکومت های با کارایی کمتر، در ایجاد ستادهای مشارکت عمومی خصوصی کارآمد موفق نیستند. به دلایل زیر این ستادها در کشورهای مختلف با مشکلات جدی مواجه‌اند<sup>۱۳</sup>:

۱- سیاستمداران عالی‌رتبه از برنامه مشارکت عمومی - خصوصی پشتیبانی نمی‌کنند. حمایت قوی سیاسی ارتباط بسیار نزدیکی با میزان موفقیت یک ستاد مشارکت عمومی خصوصی دارد.

۲- فرایند تامین کالا و خدمات شفاف و رقابتی نیست. چنانچه فساد گسترده در جریان تامین و تدارک کالا و خدمات پروژه‌های زیربنایی وجود داشته باشد یک ستاد مشارکت عمومی خصوصی لزوماً قادر به تغییر وضع موجود نخواهد بود. علاوه بر این فساد موجود در محیط بیرون می‌تواند انسجام داخلی ستاد را از بین برده و یا دست کم اجرای تصمیمات ستاد را با شکست همراه سازد.

۳- نهادهای درون حکومت به صورت تاریخی با یکدیگر هماهنگ نیستند. چنانچه یک ستاد مشارکت عمومی خصوصی نیز یکی از این نهاد های متعدد و در عین حال مسئول باشد به ناگزیر ناکارآمد خواهد بود. به عبارت دیگر در صورت وجود ناهمانگی شدید بین دستگاه‌های ذیربط در درون حکومت، ستاد مشارکت عمومی خصوصی حتی با وجود داشتن قدرت اجرایی ناکارآمد خواهد بود و این خطر وجود دارد که ایجاد یک نهاد جدید با نام ستاد مشارکت عمومی خصوصی خود به افزایش ناهمانگی ها دامن بزند.

## در سطوح سیاسی مختلف ستادهای مشارکت عمومی خصوصی در کجا قرار گرفته اند؟

<sup>13</sup> - Public Private Partnership Units, Lessons for their Design and Use in Infrastructure, P.7.

از آنجا که ستادهای مشارکت عمومی خصوصی پروژه‌ها را گزینش می‌کنند، بار مالی آنها را برای دولت ارزیابی می‌کنند و در مورد تجربیات موفق اطلاع‌رسانی می‌کنند، عموماً به عنوان یک ستاد یا گروه در بدنه یک دستگاه دولتی شکل می‌گیرند. این دستگاه معمولاً وزارت اقتصاد یا وزارت خزانهداری است که می‌بایست ریسک‌ها را به نمایندگی از دولت تضمین کرده و نگران هزینه‌های اجرای پروژه باشد و در عین حال بر اجرای پروژه نظارت کند. البته برخی موارد نیز این ستادها در وزارت برنامه ریزی تاسیس شده‌اند.

چهار روش تاکنون برای ایجاد این ستادها در دنیا تجربه شده است<sup>۱۴</sup>:

- ۱- تاسیس ستاد در بدنه یک وزارتخانه و اتکا به توان مشاورانی که به صورت بلند مدت استخدام شده‌اند. مانند ستاد مشارکت عمومی خصوصی آفریقای جنوبی
- ۲- تاسیس یک ستاد بزرگتر مستقل از دولت که البته کاملاً از دولت جدا نیست. مانند مرکز B.O.T فیلیپین یا هیات مدیره زیر بنایی صنعت برق خصوصی پاکستان
- ۳- تاسیس یک ستاد در بدنه دولت و البته با متوسط دستمزد بسیار بالاتر از سطح عمومی دستمزدهای دولتی برای جذب افراد با مهارت‌ها و دانش‌های خاص مانند ستاد تاسیس شده در ایالت بریتیش کلمبیا کانادا<sup>۱۵</sup>
- ۴- تاسیس یک ستاد مشترک دولتی- خصوصی. بخشی از سهام این ستادها به بخش خصوصی تعلق دارد و بر اساس عملکرد و با توجه به شیوه اتمام قرارداد، باقیمانده سهام به مجموعه کارکنان ستاد اعطا می‌شود. مانند ستاد Partnership UK در انگلستان که در سال ۲۰۰۰ و با ۵۱ درصد سهام بخش خصوصی تاسیس شده است. فعالیت‌های این ستاد بر سازماندهی و مذاکرات جنبه‌های تجاری پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی متمرکز است. در چند ایالات هندوستان نیز از جمله کارناتاكا و راجستان نیز چنین ستادهای مشابه تاسیس شده‌اند.

در نظام‌های پارلمانی، ستادهای مشارکت عمومی خصوصی کارآمد معمولاً بخشی از مجموعه خزانهداری در وزارت اقتصاد هستند. این امر بیانگر نقش ذاتی خزانهداری برای ایجاد هماهنگی بین سیاست‌ها و هزینه‌های دولت است تا از

<sup>14</sup> - Mark Dutz and others, P.2

15 - Partnerships British Colombia

این طریق ریسک مالی را مدیریت کند. در نظام های غیر پارلمانی یک ستاد مشارکت عمومی خصوصی در صورتی بهترین عملکرد را خواهد داشت که وابسته به یک نهاد هماهنگ کننده قدرتمند باشد.

همان گونه که ملاحظه می شود یکی از ملاحظات تعیین کننده، به ویژه در زمان تاسیس ستاد مشارکت عمومی خصوصی، توجه به مزایای احتمالی ایجاد آن در محل مورد نظر (بدنه دولت) است تا دارای نفوذ کافی، حمایت سیاسی شفاف باشد و به خوبی در محافل و مجامع سیاسی و اقتصادی مورد توجه قرار گیرد.

با عنایت به همه موارد پیش گفته، یک ستاد موفق مشارکت عمومی خصوصی باید دارای ویژگیهای زیر باشد:

۱- نقاط ضعف اصلی دولت را در اجرای قرارداد مشابه برطرف کند.

۲- همزمان با برطرف نمودن نقاط ضعف نهادهای موجود، نسبت به ایجاد و توسعه نهادهای ضروری دیگر متناسب با شرایط اقدام کند.

۳- ستادهای مشارکت عمومی خصوصی دارای قدرت اجرایی کارآمد تر از نمونه هایی هستند که تنها به عنوان یک بازوی مشورتی شناخته می شوند. در صورت عدم وجود قدرت اجرایی، تصمیمات اتخاذ شده در ستاد مشارکت عمومی خصوصی به سادگی در نهادهای دیگر نادیده گرفته خواهد شد.

۴- هر اندازه ساختار دولت ناکارآمد باشد، ستادهای مشارکت عمومی خصوصی هم نا کارآمد خواهند بود. آنجا که دستگاه های حکومتی با فساد اداری و عدم هماهنگی دست و پنجه نرم می کنند، گرفتار نشدن ستاد مشارکت عمومی خصوصی به چنین سرنوشتی بسیار دشوار خواهد بود.

۵- بدون وجود پشتیبانی سیاسی در عالیترین سطوح، امکان موفقیت یک ستاد مشارکت عمومی خصوصی بسیار ضعیف است.

۶- در نظام های پارلمانی، ستادهای مشارکت عمومی خصوصی کارآمد معمولاً بخشی از مجموعه خزانه داری در وزارت اقتصاد هستند.

جدول زیر برخی از نمونه های ایجاد ستاد های مشارکت عمومی خصوصی در کشورها یا ایالت های مختلف را نشان

می دهد.<sup>۱۶</sup>

<sup>16</sup> - Mark Dutz and others; P.2.

جایگاه اداری و کارویژه ستادهای PPP در برخی کشورها و ایالت‌ها

کشور / ایالت	عنوان ستاد	مرکز اطلاعات (انتشار)	ارائه راهنمایی در PPP مورد	مشاوره ویژه در مورد پروژه‌های خاص	تامین مالی برای آماده‌سازی PPP	توسعه‌دهنده پروژه <sup>۱۷</sup>	نظارت بر اجرای قرارداد	دارای قدرت تصویب PPP پروژه‌های
ایالات آندرا پرادش، هندوستان	AP Infrastructure Authority	✓	✓	✓				✓
ایالت برتیش کلمبیا، کانادا	Partnership Colombia	✓	✓	✓		✓	✓	
ایالات گجرات، هندوستان	GIDB	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ایرلند	National Development Finance Agency			✓		✓		
ایتالیا	Project Finance Unit	✓	✓	✓				
هلند	PPP Knowledge Center	✓	✓	✓			✓	
فیلیپین	BOT Center	✓	✓	✓	✓		✓	✓
آفریقای جنوبی	PPP Unit National Treasury	✓	✓	✓	✓			✓
انگلستان	Partnerships UK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ایالات ویکتوریا، استرالیا	Partnerships Victoria	✓	✓	✓			✓	

### جمع‌بندی و پیشنهاد ایجاد ستاد مشارکت عمومی خصوصی با هدف بهره‌مندی از مزایای این

#### شیوه در اجرای پروژه‌های زیربنایی کشور:

مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی در بسیاری کشورها در تامین منابع مالی، کاهش زمان اجرا، انتقال دانش و تکنولوژی، تخصیص بهینه ریسک و مدیریت مناسب موفق بوده است و به کارگیری شیوه‌های متنوع آن قابل توصیه می‌باشد. بررسی و مطالعه نتایج حاصل از اجرای پروژه‌های نیروگاهی، حمل و نقلی و ... در این چارچوب و یا نزدیک به آن نیز تجارب ارزشمندی برای کشورمان به همراه داشته است. همانگونه که در تمامی تجارب جهانی مطالعه شده، بیان شده

<sup>17</sup> - Developer

است، ضرورت دارد یک نهاد خاص و کاملاً تخصصی "مشارکت بخشهای عمومی و خصوصی" در وزارت امور اقتصادی و دارایی یا نهادهای مشابه ایجاد شود تا به عنوان محور انجام امور درگیر موضوعات شده و در سطح کلان موضوع را راهبری نماید. این نهاد بایستی دارای اختیارات کافی برای طراحی ساختار مشارکت عمومی خصوصی در کشور، گزینش طرحها، ارایه خدمات مشاوره‌ای به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و نظارت بر حسن اجرای این پروژه‌ها باشد. مهمترین وظایف این ستاد به شرح زیر خواهد بود:

- (۱) انتخاب یک مشاور معتبر بین‌المللی برای تدوین ساختار اولیه قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی در کشور
- (۲) شناسایی قوانین و مقررات تاثیرگذار بر فرایند اجرا و بهره‌برداری از یک پروژه زیربنایی، حذف قوانین و مقررات غیرضروری، اصلاح قوانین موجود و در صورت نیاز پیشنهاد قوانین جدید
- (۳) بیان دقیق ریسک‌های تحت پوشش دولت و ارایه توضیحات دقیق در مورد تعهدات دولت در پوشش این ریسک‌ها
- (۴) شناسایی، اولویت بندی و تسریع در اجرای پروژه‌های زیربنایی و خدمات عمومی
- (۵) برطرف نمودن موانع فنی و عملیاتی اجرای پروژه‌های توسعه‌ای و زیربنایی کشور برای مشارکت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی
- (۶) تسریع در تامین مالی از محل منابع بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی با مدل‌های سازندهای مالی مطلوب
- (۷) به‌کارگیری مشاورین و پیمانکاران واجد صلاحیت
- (۸) مشارکت با سازمان‌ها و موسسات بین‌المللی برای افزایش سهم پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی در کشور
- (۹) زمینه‌سازی برای آموزش نیروی انسانی خبره مسلط به ساختار پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی که اهمیت این مورد به هیچ عنوان از سایر موارد کمتر نیست.

## References:

1. *Izaguirre, Ada Karina; Private participation in the transmission and Distribution of Natural Gas; the World Bank; April 1999.*
2. *Antonio Estache, Ellis Juan, Lourdes Trujillo; Public-Private Partnerships in Transport, the World Bank Sustainable Development Vice-Presidency, December 2007.*
3. *Mark Dutz, Clive Harris, Inderbir Dhingra, and Chris Shugart; Public-Private Partnership Units, What Are They, and What Do They Do?; public Policy for the private sector; World Bank; September 2006.*
4. *Marin, Philippe; Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities, PPIAF, 2009.*
5. *Public Private Partnership Units, Lessons for their Design and Use in Infrastructure, World Bank, October 2007.*
6. *Noumba Um, Paul; Presentation on PPP Developments in MENA, Lessons From Experience, Technical Discussions for the Development of PPPs in Iran; World Bank, 2008.*
7. *Dachs William; PPP Models from around the World; the World Bank; 2008.*