

### مقدمه

یکی از مسائل مهم امروز دنیا برای توسعه، ایجاد تاسیسات زیربنایی و زیرساختی (Infrastructure) است؛ از راه‌های درون‌شهری و برون‌شهری گرفته تا زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و امثالهم. هیچ اقتصادی در دنیا نمی‌تواند بدون ایجاد زیرساخت‌های لازم پیشرفت مناسبی داشته باشد. از گذشته تا به امروز بنا به دلایلی نظیر بالا بودن هزینه، طولانی بودن مدت بازگشت سرمایه، بنیه ضعیف مالی و عدم حمایت قوانین و مقررات از بخش خصوصی، ایجاد زیرساخت‌ها بر عهده بخش عمومی و یا همان دولت و سازمان‌های دولتی و عمومی بوده است. اما امروزه، واضح است که بخش دولتی نیز بدون کمک بخش خصوصی نمی‌تواند به ایجاد بهینه و مناسب تاسیسات زیربنایی و زیرساخت‌ها بپردازد، چرا که بسیاری از تخصص‌ها نزد بخش خصوصی قوی‌تر است و بخش خصوصی معمولاً توانایی بالاتری در مدیریت منابع و زمان در پروژه‌ها دارد.

پس می‌توان نتیجه گرفت، بهترین حالت برای ایجاد بهینه زیرساخت‌ها و تاسیسات زیربنایی استفاده از تمام تخصص‌ها در بخش عمومی (شامل دولت ملی، دولت محلی و نیز شهرداری‌ها) و در بخش خصوصی، استفاده از حمایت‌های قانونی بخش عمومی و از همه مهم‌تر منابع مالی در هر دو بخش است. برای همین امر است که امروزه بحثی به نام «مشارکت عمومی - خصوصی» از چنان اهمیتی برخوردار شده که بسیاری از موسسات مالی و دانشگاهی بزرگ اقدام به ایجاد دوره‌های آموزشی برای آن کرده‌اند.

در این مقاله سعی می‌شود به صورت اجمالی به تعریف انواع چارچوب‌های مشارکت‌های عمومی - خصوصی پرداخته شود.

### تعریف مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی (۱) یا همان PPP، مدلی برای تامین مالی پروژه‌های زیرساختی و زیر بنایی مثل پروژه‌های سیستم‌های ارتباطاتی، فرودگاه‌ها و کارخانه‌های تولید برق است. شریک بخش عمومی می‌تواند در سطح ملی، ایالتی یا محلی باشد و شریک خصوصی نیز می‌تواند یک شرکت کاملاً خصوصی یا کنسرسیومی از شرکت‌هایی با تخصص‌های مختلف باشد.

مشارکت عمومی - خصوصی یا همان PPP لغتی با معنای گسترده است که می‌تواند طیفی از یک فرم و شکل ساده قرارداد کوتاه مدت واگذاری مدیریت بهره‌برداری تا یک قرارداد بلندمدت شامل تامین منابع مالی، برنامه‌ریزی، ساخت، عملیات و اجرا، بهره‌برداری، نگهداری و... را در برگیرد.

یکی از کاربردهای مهم قراردادهای PPP، به زمانی مربوط می‌شود که نیاز به توانایی‌ها و مهارت‌های پیشرفته و از طرف دیگر نیاز به سرمایه‌گذاری مالی گسترده باشد، به نحوی که یک شرکت خصوصی یا حتی دولت به راحتی از انجام آن بر نیایند.

### انواع چارچوب‌های مشارکت عمومی - خصوصی

تقسیم‌بندی انواع مدل‌های PPP معمولاً بر این اساس صورت می‌گیرد که در هر سطحی از پروژه، کدامیک از دو طرف شراکت (بخش عمومی و بخش خصوصی) مسوول نگهداری دارایی‌های پروژه است. مثال‌هایی از انواع PPP در ادامه می‌آید:

## ۱. طراحی - ساخت یا DB

در قراردادهای «طراحی \_ ساخت» (Design-Build)، شریک بخش خصوصی، طراحی و ساخت پروژه زیربنایی مورد نظر را برای رسیدن به خواست شریک بخش عمومی انجام می‌دهد. ویژگی‌های این مدل این است که معمولاً دستمزد ثابتی برای ساخت پروژه در نظر گرفته می‌شود و شریک بخش خصوصی همه ریسک طراحی و ساخت را بر عهده می‌گیرد.

## ۲. قرارداد اجرا و نگهداری یا M&O

در قراردادهای «اجرا و نگهداری» (Operation and Maintenance Contract) شریک بخش خصوصی، تحت قرارداد، روی یک دارایی بخش عمومی برای یک دوره معین عملیات بهره‌برداری اجرایی و نیز تعمیر و نگهداری را انجام می‌دهد و پس از آن دوره، دارایی به شریک بخش عمومی بازگردانده می‌شود.

## ۳. طراحی، ساخت، تامین مالی و اجرا یا DBFO

در قراردادهای «طراحی، ساخت، تامین مالی و بهره‌برداری» (Design, Build, Finance and operation) شریک بخش خصوصی، طراحی، تامین مالی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری از یک پروژه زیرساختی را تحت یک قرارداد اجاره (Lease) بلندمدت بر عهده می‌گیرد و در طول این مدت درآمدهای حاصل از پروژه مذکور (مانند عوارض دریافتی از اتومبیل‌ها در جاده‌های درون‌شهری یا برون‌شهری) نیز متعلق به شرکت خصوصی خواهد بود. شریک بخش خصوصی، مالکیت پروژه زیرساختی را پس از اتمام مدت قرارداد اجاره به شریک بخش عمومی باز می‌گرداند.

## ۴. ساخت، مالکیت و بهره‌برداری (۲) یا BOO

در این پروژه‌ها شریک بخش خصوصی، تامین مالی، ساخت، مالکیت و بهره‌برداری از زیرساخت را به صورت مادام‌العمر بر عهده می‌گیرد. شرایط و محدودیت‌هایی که شریک بخش عمومی اعمال می‌کند، در قرارداد اولیه اعلام می‌شود.

## ۵. ساخت، مالکیت، بهره‌برداری و انتقال مالکیت (۳) یا BOOT

در این دسته از قراردادها شریک بخش خصوصی، اختیار اجرای پروژه‌های تامین مالی، طراحی، ساخت و بهره‌برداری از پروژه زیربنایی و نیز اختیار تملک درآمدهای مربوطه را برای یک دوره زمانی معین و مشخص به دست می‌آورد و پس از اتمام دوره مشخص شده، مالکیت آن را به شریک بخش عمومی باز می‌گرداند.

## ۶. ساخت، اجاره، بهره‌برداری و انتقال مالکیت (۴) یا BLOT

شریک بخش خصوصی، طراحی، تامین مالی و ساخت یک پروژه زیرساختی را در یک زمین استیجاری شریک بخش عمومی بر عهده می‌گیرد. شریک بخش خصوصی از تاسیسات ساخته شده برای مدت معینی تا پایان مدت اجاره زمین بهره‌برداری می‌کند. وقتی مدت اجاره نامه تمام می‌شود، دارایی‌ها به شریک بخش عمومی بازگردانده می‌شود. این مدل معمولاً در بخش IT مورد استفاده قرار می‌گیرد.

## ۷. تامین مالی (Finance Only)

شریک بخش خصوصی - معمولا یک شرکت خدمات مالی - به تامین مالی منابع مورد نیاز برای زیرساخت می‌پردازد و از بخش عمومی بهره و سود استفاده از منابع مالی را اخذ می‌کند.

### خاستگاه و ریشه‌های اصلی PPP

در سال‌های بین دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، بسیاری از کشورها با مشکلات بدهی‌های بالای بخش عمومی روبه‌رو بودند و از طرفی فشار برای گسترش زیرساخت‌ها و تاسیسات زیربنایی روز به روز بیشتر می‌شد، دولت‌ها به فکر تشویق بخش خصوصی - که معمولا در ایجاد زیرساخت‌ها دخالتی نداشت - برای ورود به این صنایع افتادند، صنایعی نظیر کارخانه‌های تولید برق که معمولا در انحصار بخش دولتی بود.

اولین برنامه برای ایجاد چنین قراردادهایی در دولت محافظه‌کاربریتانیا در سال ۱۹۹۲ تحت عنوان PFI (۵) برای تشویق برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد شد. این برنامه بیشتر روی کاهش نیاز بخش عمومی برای استقراض تمرکز کرده بود. در استرالیا بسیاری از دولت‌های ایالتی برنامه‌هایی برای مشارکت عمومی - خصوصی براساس PFI را آغاز کردند. در کشورهای پیشرفته تحت عناوین مختلف مدل‌های مختلف برای مشارکت عمومی و خصوصی به وجود آمده است.

### جمع‌بندی

از دهه‌ها پیش بسیاری از صاحب‌نظران بر این عقیده بوده‌اند که دولت به تنهایی نباید و نمی‌تواند تولیدکننده همه کالاهای عمومی نظیر زیرساخت‌ها باشد، بلکه باید بکوشد به بهترین شکل به ایجاد زمینه برای استفاده از ظرفیت‌های هر دو بخش عمومی و خصوصی در تولید این کالاها بپردازد. در سی سال گذشته با زیاد شدن بدهی‌های بخش عمومی، اهمیت استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی بیش از پیش نمایان شده است و امروزه مشارکت عمومی - خصوصی برای استفاده بهینه و مناسب از مهارت‌ها، توانایی‌ها و منابع موجود در هر دو بخش به وجود آمده است و روز به روز از ابرادات آن کاسته می‌شود و انواع و اقسام روش‌های آن بهتر و بهتر می‌شوند.

نکته‌ای که امروزه در دنیا مورد بحث است، سطح دخالت هر بخش در پروژه‌ها، میزان اختیارات و مسوولیت‌ها است، در حالی که در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران هنوز مشارکت عمومی - خصوصی بحثی نسبتا ناشناخته و یا حداقل کم کاربرد است. گرچه ایران در حوزه انرژی با چنین مسائلی آشنایی دارد، اما سازمان‌هایی نظیر شهرداری‌ها با توجه به کمبود شدید منابع مالی و ضعف مدیریتی در اجرای پروژه‌های بزرگ زیربنایی نیاز بیشتری برای ورود به این مباحث دارند.

\*(mohsenghaderi@gmail.com)

پاورقی

۱- Private Public Partnership

۲- Build, Own and Operate

۳- Build, Own, Operate, Transfer

۴- Build, Lease, Operate and Transfer

۵- Private Finance Initiative