

## چالشها و راهبردهای توسعه مشارکت بخش غیردولتی در طرحهای زیربنایی

سید محمد مهدی میرمعزی<sup>۱</sup>، محمد حسین صبحیه<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> عضو هیئت علمی دانشگاه علم و فرهنگ، دانشجوی دکتری مدیریت پروژه و ساخت، دانشگاه تربیت مدرس

mirmoezi@usc.ac.ir

<sup>۲</sup> عضو هیئت علمی و استادیار، دانشکده معماری و هنر، دانشگاه تربیت مدرس

sobhiyah@yahoo.com

### چکیده

مشارکت بخش عمومی و خصوصی قراردادی بنندمدت بوده که بین بخش خصوصی و یک نهاد دولتی، برای ایجاد امکانات یا خدماتی جهت استفاده عموم مردم، منعقد می‌شود. در این قرارداد، بخش خصوصی ریسک‌های قابل توجهی را می‌پذیرد و مسئولیت‌های زیادی را تقبل کرده و مدیریت می‌کند. این نوع قراردادها با اشکال ساده‌ای تقریباً در بسیاری از نقاط دنیا مرسوم بوده است و مردم به روش‌های گوناگونی به یاری دولتها می‌پرداخته‌اند ولی از ۱۹۸۰ میلادی به بعد، موضوع شکلی مدرن به خود گرفته است. در ایران موضوع مشارکت در سال ۱۳۶۶ با تصویب مجلس وارد ادبیات قراردادها شد و تا امروز بخش عمومی علاقه داشته و سعی کرده است با تکمیل قوانین، بستر لازم را برای مشارکت با بخش خصوصی فراهم نماید. البته توفیقات کسب شده در مقایسه با ابعاد و نیازهای جامعه امروز بسیار انک بوده و یکی از سازوکارهای رشد کشور و رسیدن به چشم‌انداز ۱۴۰۴ به شک در گرو این موضوع دانسته شده است. این تحقیق با نگاهی آسیب شناسانه موضوع مشارکت بخش دولتی با بخش خصوصی را با تمرکز روی پروژه‌های زیربنایی خصوصاً حوزه حمل و نقل، مورد بررسی و تجزیه تحلیل قرار داده و به دور از مسائل حاسیه‌ای سعی در شناخت چالش‌ها و راهبردهای توسعه مشارکت بخش غیردولتی در طرح‌های زیربنایی داشته است. به این منظور نظرات چهار دسته از کارشناسان خبره، دلسوز و آگاه از طریق مصاحبه جمع‌آوری و سپس جمع‌بندی گردیده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که باید دیدگاه‌های هر دو بخش عمومی و خصوصی بر مبنای اصول صحیح مشارکت به صورت زیر، اصلاح و ارتقاء یابد. بخش عمومی بر تعهداتی که با بخش خصوصی می‌بند پاییند مانده و در جهت کاهش تصدی‌گری و واگذاری امور اجرایی و اقتصادی به بخش خصوصی حرکت کند. بخش خصوصی با رعایت اخلاق حرفه‌ای و قبول ریسک‌های مشارکت در این مسیر گام بردارد و قبول نماید مشارکت سبب خلق ثروت بصورت پایدار و به نفع شهروندان و در قالب خصوصی‌سازی در بستری عدالتگرا به وقوع خواهد پیوست. سازوکارهایی برای جذابیت و ترغیب ورود نهادهای مالی به کمک بخش خصوصی در مشارکت ایجاد گردد. دولت در نزخ‌گذاری محصولات پروژه‌ها ورود پیدا نکرده و این مهم را به اقتصاد واگذارد. خصوصی‌سازی باید گام به گام و مبتنی بر پیشنهاداتی معتبر مثل بانک جهانی باشد. پروژه‌ها برای جذاب شدن باید تجاری سازی شده و با تدوین قراردادهای روشن و شفاف، مسئولیت‌ها، ریسک‌ها و منافع طرفین مشخص گردد.

## واژه‌های کلیدی:

### BOT Types، تامین مالی پروژه‌ای، پروژه‌های زیربنایی، خصوصی سازی، مشارکت عمومی - خصوصی،

## مقدمه

مشارکت بین بخش عمومی و بخش خصوصی، موافقنامه‌ای بین یک نهاد دولتی یا باسته به دولت و شهرباری‌ها با یک بخش غیردولتی است. این مشارکت منجر به خلق مهارت‌ها و مدیریت بهره‌وری در یک کسب‌وکار واقعی همراه با کم کردن ریسک و مسئولیت دولت در ارائه خدمات عمومی خواهد شد. بخش خصوصی در قالب یک شرکت خصوصی با روشی موثر امکان افزایش بهره‌وری از پروژه را میسر می‌سازد. مشارکت بخش عمومی و بخش خصوصی در دنیا با عنوان Public Private Partnership و در بریتانیا با عنوان Private Finance Initiative شناخته می‌شود. بر اساس تعریف بانک جهانی، این مشارکت، قراردادی بلندمدت بوده که بین بخش خصوصی و یک نهاد دولتی، برای ایجاد امکانات یا خدمات جهت استفاده عموم مردم، منعقد می‌شود. در این قرارداد، بخش خصوصی ریسک‌های قابل توجهی را می‌پذیرد و مسئولیت‌های زیادی را تقبل کرده و مدیریت می‌کند. در این مقاله چون عبارت «مشارکت بخش عمومی و خصوصی» به دفعات تکرار می‌گردد، برای پرهیز از تطویل کلام، در بسیاری از موارد از واژه «مشارکت» استفاده می‌شود و هر جا منظور از مشارکت مفهوم دیگری داشته باشد، حتماً از عبارت کامل آن مفهوم استفاده خواهد شد. نتیجه یک مشارکت، ارائه یک خدمت یا ساخت یک پروژه زیربنایی خواهد بود که هزینه آن بطور موثری مدیریت شده است. در بسیاری از کشورها، مشارکت بطور گسترده‌ای مورد پذیرش قرار گرفته و الگوهای متفاوتی از آن در حال اجراست. بر اساس مدارک موجود، در طی سال‌های ۱۹۸۵ – ۲۰۰۴ میلادی حدود ۱۲۰۰ پروژه زیربنایی با ارزشی بالغ بر ۴۵۰ میلیارد دلار با این روش اجرا شده که بیشترین آنها در اروپا، آسیا و شرق دور بوده‌اند. گزارش شرکت KPMG حاکی است تنها در سال ۲۰۱۰ میلادی معادل ۱۶۷ میلیارد دلار از این طریق، پروژه‌ها تامین مالی شده‌اند و جالب اینکه طبق پیش‌بینی همین شرکت، در ۲۰ سال آینده حجم تامین مالی پروژه‌ها در دنیا رقمی معادل ۴۰۰۰۰ میلیارد دلار خواهد داشت [۱]. روش‌های مختلفی از مشارکت عمومی خصوصی تعریف شده و مورد استفاده قرار می‌گیرند که قالب کلی آنها تحت عنوان قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) بوده و دارای خانواده نسبتاً بزرگ و متنوعی می‌باشد. مشارکت، ترتیبی است که دولت نیازهای خود را در زمینه پروژه‌های سرمایه‌بر و با عمر ساخت طولانی، رفع می‌کند. موضوع تامین مالی پروژه در خط مقدم مشارکت قرار دارد و یکی از مهم‌ترین گام‌ها در ساختار یک مشارکت، روشن ساختن نحوه تامین مالی آن است. پروژه یا خدمت ایجاد شده در مشارکت، پس از آماده شدن، معمولاً توسط تامین‌کنندگان مالی مورد بهره‌برداری قرار خواهد گرفت تا اصل و سود سرمایه برگشت نماید. هزینه‌های سرمایه‌گذاری، ساخت، نگهداری و بهره‌برداری بین ۲۵ تا ۹۹ سال، بسته به قرارداد، مستهلك خواهد شد. تسهیلات و خدماتی که در یک مشارکت ایجاد می‌شود می‌تواند در زمینه‌های راه، پل، بندر، فرودگاه، راه‌آهن، نیروگاه، سد، تامین آب، سیستم فاضلاب، شبکه ارتباطات، خدمات تکنولوژی اطلاعات (IT)، مدرسه، هتل، بیمارستان، زندان، امکانات ورزشی و حتی امکانات نظامی باشد. مهم‌ترین دلایل انتخاب یک شریک خصوصی از طرف دولت را می‌توان به موارد زیر خلاصه کرد؛ توسعه پروژه‌های زیربنایی، کسب ترکیب بهینه از منافع و هزینه‌ها (Value for money)، انتقال وظیفه تامین مالی و ریسک‌ها به بخش خصوصی، نوآوری، توزیع ثروت، ایجاد اشتیاق عمومی، کاهش هزینه و زمان پروژه‌ها و بالا رفتتن کیفیت کار می‌باشد و مهم‌ترین دلایل انتخاب یک شریک عمومی از طرف بخش خصوصی، کسب سود و افزایش سرمایه در درجه اول و کمک به زیربنای‌های اجتماعی و ملی و افزایش مهارت‌های خود در مراتب بعدی قرار دارند.

## سابقه مشارکت بخش عمومی و خصوصی (پیشینه تحقیق)

ایجاد خدمات عمومی توسط بخش خصوصی موضوع چندان جدیدی نیست. در بسیاری از نقاط دنیا در زمان‌های نسبتاً دور، بعضی از خدمات عمومی مثل بنادر، تفرج گاهها، عابتدگاهها و بازارها توسط بخش خصوصی ایجاد می‌شده است. همچنین در طول تاریخ، آبادسازی مناطق حاصل از کشورگشایی‌ها و ایجاد شهرهای جدید عموماً با کمک مردم به ثمر می‌رسیده است. این نوع سرمایه‌گذاری‌ها در کارهای عمومی در قرون ۱۶ و ۱۷ میلادی در فرانسه معمول بوده بطوریکه کارهایی مثل سنتگفرش خیابان‌ها، کفسازی رودخانه‌ها، ساخت کانال‌های آب، خدمات پستی و حمل و نقل عمومی توسط بخش خصوصی عرضه می‌شده است [۲]. چنین وضعیتی در سایر کشورهای دنیا کم‌ویش وجود داشته ولی از ۱۹۸۰ میلادی به بعد، شکلی مدرن به خود گرفته است. البته در ایالات متحده در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ از مشارکت بعنوان ایزاری برای خصوصی‌سازی و افزایش سرمایه‌گذاری در مناطق شهری استفاده شده است. دلیل آن هم ساده بوده زیرا ثابت شده بود بخش خصوصی می‌تواند ضمن بالا بردن کیفیت، در هزینه‌ها صرفه جویی قابل ملاحظه‌ای هم داشته باشد. مظافاً مسئولیت‌ها و وظایف دولت نیز کاهش می‌یابد. آمریکا تنها کشوری نیست که در نیمه دوم قرن بیستم به دنبال توسعه مشارکت بخش خصوصی و عمومی رفته است. برای مثال در اسپانیا در دهه ۱۹۶۰ جاده‌های با عوارض عبور متعددی با این روش به بهره‌برداری رسیده است. در انگلستان در دهه ۱۹۸۰ روش مشارکت، به روش‌های دیگر برای بازسازی اقتصادی، ترجیح داده شده است. در دیگر کشورهای اروپایی هم تکاپو برای استفاده از این مفهوم توسعه یافته است. در هلند، دولت اعلام کرده که برای پیشبرد اهداف و خط و مشی‌های کلان اقتصادی از توان بخش خصوصی استفاده می‌کند. جالب آنکه در بریتانیا هم در دهه اول قرن بیستویکم، مشارکت بخش عمومی خصوصی مورد استقبال قرار گرفت زیرا قبلًا در این کشور به سبب درآمد نفت، صحبتی از مشارکت به میان نمی‌آمد و دولت نمی‌خواست مردم را با ریسک‌های موجود در مشارکت بین بخش عمومی و خصوصی آشنا کند.

در ایران هم مفهوم استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی، تحت عنوان کارهای عام المنفعه، وقف و خیرات، از دیرباز معمول بوده است. با این روش مردم (بخش خصوصی) در کارهایی مثل ساخت مدرسه، مسجد، درمانگاه، راه و بعضی خدمات عمومی با حکومت همکاری می‌کرده‌اند. ولی این همکاری‌ها قالبی غیراتفاقی و بُعد معنوی و اُخروی داشته است. شکل امروزی و نوین مشارکت بخش عمومی و خصوصی از سه دهه پیش وارد ادبیات قراردادی در ایران شده است. بر این اساس، موضوع مشارکت ابتدا در سال ۱۳۶۶ تحت عنوان "قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر موسسات مالی و پولی کشور" تصویب و سپس آئین نامه اجرایی آن نیز در سال ۱۳۶۷ (۱۴۰۷) ابلاغ گردید. مطابق این قانون، به وزارت راه و ترابری اجازه داده شد که تامین منابع مالی و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری را به شرکت یا شرکت‌هایی که به همین منظور با مشارکت بانک‌های کشور و شرکت‌ها و موسسات و اشخاص حقیقی که طبق اساسنامه و قوانین مربوط مجاز به سرمایه‌گذاری و مشارکت می‌باشند و سایر منابع پولی و مالی کشور تاسیس می‌شوند واگذار نماید. این قانون دارای پنج تبصره می‌باشد که کلیات مشارکت در آنها تشریح شده و در آئین نامه اجرایی آن که مشتمل بر ۶۸ ماده است به جزئیات مشارکت (شامل: تعاریف و اصطلاحات، چگونگی انتخاب طرح یا پروژه عمرانی برای استفاده از قانون مشارکت، چگونگی تشکیل شرکت پروژه، نحوه اجرا و نظارت بر اجرا در دوره ساخت، چگونگی بهره‌برداری از تاسیسات ایجاد شده، نرخ اجراه مستحدثات و نرخ گذاری خدمات بهره‌برداری و ترتیب وصول و نظارت به نحوه بهره‌برداری) پرداخته است. این آئین نامه، نوع مشارکت را به دو دسته کلی شامل؛ (الف) تامین منابع مالی و (ب) تامین منابع مالی و اجراء، تقسیم می‌کند. تا اینجا در قانون هیچ اشاره‌ای به درصد مشارکت بین دو بخش عمومی و خصوصی نشده است و به نظر می‌رسد که روح قانون بر مبنای مشارکت کامل و صدرصدی بخش غیردولتی در پروژه نوشته شده است. اما ۶ سال بعد (۱۳۷۲) سه ماده به آئین نامه اجرایی مذکور اضافه شده که مهم‌ترین ماده آن، به وزارت راه و ترابری اجازه می‌داد برای تسهیل مشارکت با کسب ردیف در لایحه بودجه سالانه، حداقل تا میزان ۲۰٪ اختیارات سرمایه‌گذاری پروژه را تقبل کرده و در دوره احداث با توجه به پیشرفت کار، به حساب طرف مشارکت پرداخت نماید. متعاقباً در سال ۱۳۸۰ این ماده اصلاح شده و سهم ۲۰٪ بخش دولتی (وزارت راه و ترابری) را به «قسمتی» تغییر داد. مجدداً در سال ۱۳۸۱ این ماده برای بار سوم تغییر یافته و سهم بخش دولتی، به ۵۰٪ افزایش یافت. موارد اخیر نشانگر عدم رضایت قانونگذار از

کمبود تمایل به مشارکت در طرحها و پروژه‌های زیر بنایی است بطوریکه سعی شده با ایجاد چنین تسهیلاتی، بخش خصوصی را به مشارکت تغییب نماید.

از طرف دیگر با احساس نیاز بیشتر به تامین منابع مالی در سایر بخش‌ها، قانونگذاران در بخش‌های نیرو و آب و فاضلاب نیز تمایل دولت را به همکاری با بخش خصوصی مشخص کردند. برای مثال در بخش آب، در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ (تبصره ۴ بند ج) آمده است؛ به منظور تشویق بخش غیردولتی به سرمایه‌گذاری برای احداث و بهره‌برداری از دستگاه‌های آب شیرین کن با تکنولوژی جدید در شهرهای ساحلی و جزایر و شهرهای بدون ظرفیت تامین آب محلی، به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود خرید آب تولیدی با کیفیت استاندارد این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها را تضمین نماید مشروط به این که هزینه تهیه آب شیرین با این روش در مقایسه با قیمت تمام شده با روش معمول انتقال آب به این شهرها و جزایر بیشتر نباشد. همچنین در خصوص تامین آب صنعت، کشاورزی و شرب نیز به وزارت نیرو اجازه داده شده که خرید آب تولید شده توسط بخش خصوصی، در صورتی که هزینه آن از آب دولتی بیشتر نباشد را تضمین نماید. در رابطه با صنعت برق نیز در مواردی، به استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی قوانینی به تصویب رسیده است. برای مثال در قانون الحق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۸۰ در ماده ۲۷ آمده است؛ به منظور جلب سرمایه‌های بخش غیردولتی در تولید نیروی برق به شرکت مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) اجازه داده می‌شود برای هر یک از نیروگاه‌هایی که بنا به تشخیص وزیر نیرو قابلیت واگذاری به بخش غیردولتی را داشته باشد، یک شرکت مستقل دولتی تأسیس نموده و حداقل شصت و پنج درصد (۶۵٪) از سهام آن را از طریق بورس واگذار نماید.

جدیدترین قوانینی که به منظور تسهیل و ترغیب سرمایه‌گذاران به مشارکت در طرحها و پروژه‌های عمرانی تدوین شده است مربوط به قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه می‌باشد [۳]. در ماده ۲۱۴ (بند ب) به صراحت به روش‌های اجرائی موثر در این زمینه اشاره دارد. این قانون دولت را مکلف می‌کند تا به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای با رعایت قانون، نحوه اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی (خصوصی سازی) اقداماتی را به اجرا درآورد. متعاقباً دولت نیز در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ در ماده ۱۶۶ تأیید می‌کند که؛ در اجرای بند (ب) ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم توسعه و به منظور استفاده از ظرفیت‌های بخش غیردولتی، کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند برای شروع عملیات اجرایی پروژه‌ها و طرح‌های تملک دارائی سرمایه‌ای ملی خود و یا طرح‌های بزرگ مصوب (مجموع و یا دولت از محل منابع داخلی) شرکت‌های دولتی با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۰/۱۲/۱۳۵۱ و قانون برگزاری مناقصات به روش زیر اقدام کنند، قرارداد تأمین منابع مالی، اجراء و بهره‌برداری طرح‌ها (پروژه‌ها) را به شرکت پروژه صاحب صلاحیت که صرفاً به همین منظور تأسیس می‌شود واگذار کنند و با آنها برای پیش خرید تأسیسات احتمالی (نوع الف)، اجاره درازمدت تمام یا بخشی از تأسیسات (نوع ب)، خرید درازمدت و یا پیش خرید کالا و خدمات تولیدی آن طرح (نوع ج)، بهبود کارآیی آب و انرژی (نوع د) و یا سایر انواع مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی برای ارائه خدمات عمومی (نوع ه) اقدام کنند. در ادبیات قراردادها و مشارکت بخش عمومی و خصوصی، پیش خرید تأسیسات احتمالی، به قرارداد کلید در دست (Turn Key) اطلاق می‌گردد. اجاره درازمدت تمام یا بخشی از تأسیسات، به قراردادهای ساخت، اجاره و انتقال (BLT, MLT) گفته می‌شود ولی از این قانون به نظر می‌رسد که قانون‌گذار، موضوع را بر عکس استنباط کرده است یعنی بخش خصوصی تأسیساتی را ابتدا ساخته و سپس به دولت اجاره دهد در حالی که فرآیند مذکور گویای این است که بخش خصوصی پس از ساخت و یا مدرن کردن تأسیسات، آنها را از بخش عمومی اجاره می‌کند تا با بهره‌برداری از آنها بتواند اصل و سود سرمایه‌گذاری خود را مستهلك سازد و این به معنای عوض شدن جای موجر و مستاجر در قانون بودجه می‌باشد. در مورد خرید درازمدت و یا پیش خرید کالا و خدمات تولیدی آن طرح، قانون بودجه اشاره به روش ساخت، بهره‌برداری و تملک (BOO) دارد. در نوع (د) یعنی بهبود کارآیی آب و انرژی، منظور قراردادهای از نوع مدرن ساختن، بهره‌برداری و سپس انتقال (MOT) است. به نظر می‌رسد که نوع آخر (نوع ه) می‌تواند سایر انواع مشارکت مثل قراردادهای مدیریت و بهره‌برداری (M&O) یا قراردادهای امتیازی (Concession) باشد که مالکیت نیز در آن منتقل می‌شوند، باشد.

و اما در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به مشارکت بخش خصوصی در زمینه‌های مختلف و با وسعت بیشتری پرداخته شده است. در بند (ق) تبصره ۲ این قانون به وزارت نفت و شرکت ملی نفت برای مشارکت با بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری این بخش به منظور اجرای طرح‌های بهینه‌سازی، کاهش گازهای گلخانه‌ای و کاهش مصرف انرژی در بخش‌های مختلف از جمله صنعت (با اولویت صنایع انرژی بر) و حمل و نقل

عمومی و ریلی درون و برون شهری، ساختمان، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، گسترش استفاده از CNG (با اولویت شهرهای بزرگ و مسیر راههای اصلی بین شهری) و تولید خودروهای کم‌صرف و موارد دیگر، تاکید شده است. در بند (م) تبصره ۳ به دولت اجازه داده شده، واحدهای خدماتی، رفاهی، مجتمع‌های فرهنگی، هنری و ورزشی را از طریق برگزاری مزایده به اشخاص صاحب صلاحیت بخش‌های خصوصی، تعاملی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با اولویت بخش تعاملی در شرایط برابر و در اماکن ورزشی در شرایط مساوی با اولویت هیأتهای ورزشی استانی و شهرستانی به صورت اجاره و اگذار نماید. در بخش کشاورزی، آبیاری و تامین آب که موضوعات بسیار مهمی هستند، در بودجه ۹۳ نگاه ویژه‌ای به آنها شده است. در بند (الف) تبصره ۱۱ این قانون آمده است؛ به منظور تشویق و جلب سرمایه‌گذاران حقیقی و حقوقی بخش غیردولتی و تعاملی‌های تولیدی و شکل‌های آب‌بران و شرکت‌های سهامی زراعی و شهرک‌های کشاورزی در امر احداث آب‌بندان‌ها، تسريع در احداث، تکمیل و تجهیز طرح‌های شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی، اجرای عملیات آب و خاک کشاورزی و روش‌های نوین آبیاری و بهینه‌سازی مصرف آب و انرژی، دستگاه‌های اجرائی ملی و استانی از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارابی‌های سرمایه‌ای مربوط، اعتبارات مورد نیاز احداث و تکمیل طرح‌های موصوف را به میزان هشتاد و پنج درصد (۸۵٪) به عنوان سهم دولت به صورت بلاعوض و پانزده درصد (۱۵٪) به عنوان سهم بهره‌برداران به صورت نقدی یا تأمین کارگر یا تهاتر زمین یا کالای مورد نیاز در اجرای طرح پرداخت نمایند. مظاواً در بند (ه) این تبصره نیز آمده است؛ دستگاه‌های دولتی برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی مصرف آب، مهار و بهره‌برداری از آبهای مشترک و مرزی، اجرای طرح‌های جمع‌آوری و دفع بهداشتی فاضلاب و طرح‌هایی که به مدیریت تقاضای آب می‌انجامد و زهکشی اراضی کشاورزی، به روش بیع‌مقابل یا ساخت و بهره‌برداری و تحويل (BOT) و سایر روش‌های مشابه موضوع بند(ب) ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و تضمین خرید آب با سرمایه‌گذار خصوصی یا تعاملی قرارداد منعقد یا مجوز صادر نمایند.

یکی از موارد جالب توجه در این قانون، توجه به پروژه‌های ناتمام در کشور می‌باشد. طبق برنامه اعلام شده دولت یازدهم در خصوص نحوه تخصیص بودجه به پروژه‌های ناتمام دولتی که بالغ بر ۲۶۰۰ پروژه بزرگ می‌باشند، این پروژه‌ها به ۳ دسته شامل بالای ۸۰٪ زیر ۲۰٪ و بین ۸۰ تا ۲۰ درصد پیشرفت، تقسیم شده است. به طرح‌ها و پروژه‌های زیر ۲۰٪ فعلاً هیچ بودجه اجرایی تعلق نخواهد گرفت فقط به اندازه‌ای که تاسیسات ایجاد شده نگهداری گردد. اما با نگاه به بند (س) تبصره ۳ مشاهده می‌شود که دولت برای راهاندازی این دسته از پروژه‌ها، به دستگاه‌های اجرائی اجازه داده؛ طرح‌های تملک دارابی‌های سرمایه‌ای خود در حوزه‌های فرهنگی، آموزشی، درمانی، ورزشی و خدماتی و سایر موارد مشابه را که کمتر از پنچاه درصد (۵٪) پیشرفت داشته‌اند را به بخش‌های خصوصی یا تعاملی به صورت فروش یا اجاره بلندمدت حداقل ده ساله از طریق مزایده عمومی و اگذار نمایند تا با حفظ کاربری موجود نسبت به تکمیل و بهره‌برداری از آنها اقدام کنند. از طرفی دیگر، دولت در قانون بودجه به صندوق توسعه ملی برای کمک و تشویق بخش خصوصی برای مشارکت در پروژه‌های غیر از مسکن مجوز داده است بهطوری که در بندۀای (د) و (ه) تبصره ۵ بترتیب اذعان می‌دارد که دهدار ۱۰٪ از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۳ جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاملی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، زیستمحیطی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، صنایع تبدیلی و تبدیلی تکمیلی، منابع طبیعی و محیط‌زیست تخصیص می‌باید و همچنین دهدار ۱۰٪ از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۳ جهت پرداخت تسهیلات به طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی برای بخش‌های خصوصی، تعاملی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی صنعت و معدن و گردشگری به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌باید. در بند (ن) همین تبصره نیز تاکید دارد که؛ صندوق توسعه ملی و بانک‌های عامل مکلفند در پرداخت سرمایه در گردش تسهیلات موضوع بندۀای (د) و (ه) به شهادهای خصوصی و تعاملی، استفاده از ظرفیت کامل واحدهای موجود و آماده بهره‌برداری و سپس طرح‌های با پیشرفت فیزیکی نزدیک به بهره‌برداری و نهایتاً طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی و زیستمحیطی مرتبط با تولید و صادرات نفت و گاز، پتروشیمی، معدن و آب و برق را در اولویت قرار دهند.

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که دولت همواره سعی در موثر نمودن نقش خود و ترغیب و هدایت علاقه‌مندان و سرمایه‌گذاران به مشارکت با بخش‌های اجرائی تحت نظر خود دارد. با این وجود و با توجه به تصویب قوانین متعدد و علاقه بخش عمومی و نیز با توجه به پیشینه‌های برشمرده و مقایسه با سایر کشورها، تحقیقات موجود نشان می‌دهند تا کنون موضوع مشارکت در کشور نتوانسته است انتظارات مدیران و برنامه-

ریزان ارشد دولتی (بخش عمومی) از یک سو و سرمایه‌گذاران و مجریان بخش خصوصی را از سوی دیگر برآورده سازد. حال کدامیک از موارد مثل فرهنگی، رشدنایافتگی بخش دولتی یا خصوصی، مسائل سیاسی، موضوعات اقتصادی، تحریم‌های بین‌المللی، آشفتگی بازار سرمایه، عدم اطمینان بخش خصوصی، عدم وجود دیدگاه مناسب در بدنۀ بخش دولتی، عدم وجود یک سیستم کارا و هدایتگر و عدم وجود یک متولی واحد در خصوص مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و مسائلی از این دست باعث شده است تا مشارکت بخش عمومی و خصوصی پا نگرفته و در نتیجه سبب عدم توفیق کامل این قوانین شده است؟ موضوع تحقیق حاضر، یافتن چالش‌های موجود برای شکل‌گیری مشارکت بخش عمومی و خصوصی در پروژه‌های زیربنایی و مقابلاً راهبردها و راهکارهای برونو رفت از این چالش‌ها می‌باشد. با مطالعه در حوزه‌های مختلف (مانند راه، آب، انرژی و ...) مشاهده می‌شود مشکلات موجود در این حوزه‌ها با یکدیگر کمایش مشابهت و در بسیاری از موارد هم جنس هستند. در این مقاله سعی شده با نگاهی آسیب شناسانه موضوع مشارکت بخش دولتی با بخش خصوصی را با تمرکز روی پروژه‌های زیربنایی خصوصاً حوزه حمل و نقل، مورد بررسی و تجزیه تحلیل قرار داده و به سوالات زیر پاسخ داده شود:

- ۱- موانع و نقاط قوت و ضعف قوانین چیست؟
- ۲- عوامل موثر در اقبال بخش خصوصی به مشارکت کدامند؟
- ۳- متولی توسعه مشارکت بخش دولتی و خصوصی کیست؟
- ۴- راهکارهای گسترش مشارکت بین بخش خصوصی و عمومی چیستند؟

## ادیبات مشارکت بخش عمومی و خصوصی

موضوع مشارکت بخش عمومی و خصوصی یک راه حل جایگزین برای سیستم انجام پروژه است و قبل از جنگ دوم جهانی مفهوم یافته است. این روش از نظر جنبه‌های فنی همان روش اجرای طرح و ساخت (DB) است. مشارکت از زمان فقدان بودجه دولتی و تقاضاهای روبه رشد به پروژه‌های زیربنایی همچون راه و جاده و همچنین نیاز به نگهداری زیرساخت‌ها آغاز گردید. مشارکت بخش خصوصی با دولت از مفاهیم خصوصی سازی نشات می‌گیرند. واژه خصوصی سازی ابتدا توسط فریدمن میلتون ابداع شد ولی در ایالات متحده در سال ۱۹۶۹ برای اولین بار توسط پروفسور پیتردراکر پیشنهاد شد. امروزه دولت‌ها مشارکت با شرکت‌های خصوصی را برای نتیجه‌گیری بهتر و ارائه خدمات موثرتر توسعه می‌دهند. در شکل ۱ [۱] اجزاء یک مشارکت نشان داده شده است. برای شکل‌گیری یک مشارکت، ابتدا سرمایه‌گذاران اولیه نسبت به ایجاد یک شرکت پروژه اقدام می‌نمایند. سپس این شرکت با سرمایه موجود و سپس در صورت نیاز، تامین منابع مالی دیگر مثل اخذ وام و فروش سهام، سرمایه‌لازم برای ساخت را فراهم می‌نماید. پس از ساخت، از پروژه بهره‌برداری کرده تا اصل وسود سرمایه‌گذاری برگشت نماید. ضمناً تا زمان انتقال به بخش عمومی، نگهداری از پروژه بر عهده بهره‌بردار می‌باشد. برای انجام پروژه‌های حمل و نقل، پنج رویکرد به ترتیب زیر تعریف شده است [۲]. در این رویکردها پروژه‌هایی می‌توانند از طریق مشارکت اجرا شوند که دو شاخصه تامین‌مالی و بهره‌برداری توسط سرمایه‌گذار مطرح می‌گردد.

رویکرد قراردادهای خدماتی با بخش خصوصی (Private Contract Services Approach): این رویکرد، رایج‌ترین شکل از مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های حمل و نقل زمینی و ارائه خدمات است که در آن شریک بخش عمومی (دستگاه دولتی یا شهرداری) با یک شریک از بخش خصوصی به منظور بهره‌برداری، نگهداری و یا مدیریت یک تاسیسات، قراردادی منعقد می‌کند. در این رویکرد، دو نوع قرارداد خدماتی وجود دارد، یکی بهره‌برداری و نگهداری و دیگری بهره‌برداری، نگهداری و مدیریت.

رویکرد انجام پروژه (Alternative Project Delivery Approach): این چمن پیمانکاران عمومی (AGC) روش‌های متعدد انجام پروژه را "روند جامع تخصیص مسئولیت‌های قراردادی برای طراحی و ساخت یک پروژه تعریف می‌کند. ضمن اینکه در این روش، طرفهای مسئول در قرارداد بطور کامل مسئولیت خود را شناخته و آنرا می‌پذیرند". رویکرد انجام پروژه، دارای چندین ترکیب است که بر اساس میزان تقبل مسئولیت از طرف بخش خصوصی شکل می‌گیرند. معروف‌ترین این ترکیبات عبارتند از:

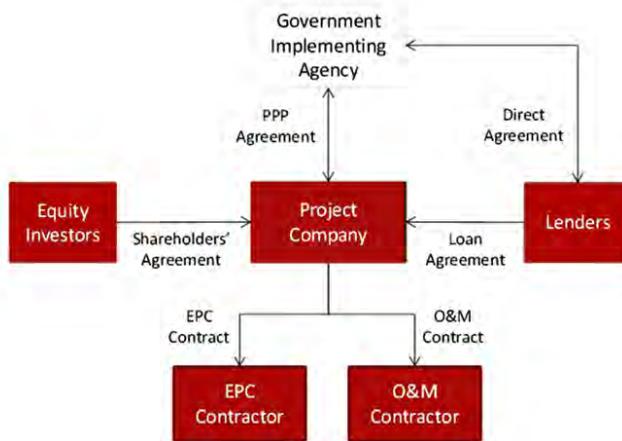
Design-Bid-Build (DBB) طراحی، مناقصه و اجرا معروف به روش متعارف یا سه عاملی، Design-Build (DB) مدیریت ساخت همراه با قبول ریسک اجرا، Design-Build-Operate-Maintain (DBOM) طرح و ساخت معروف به روش دو عاملی، Design-Build-Operate-Maintain with a Warranty (DBW) طرح، Design-Build-Finance-Operate (DBFO) طرح، ساخت، تامین مالی و بهره‌برداری، Build-Operate-Transfer (BOT) ساخت، بهره‌برداری و واگذاری، Build-Own-Operate (BOO) ساخت، مالکیت و بهره‌برداری مشارکت‌های چند منظوره (Multimodal Partnerships): این نوع مشارکت در امریکا رواج بیشتری دارد و قرارداد، تمام یا بسیاری از زیربخش‌های یک شبکه را شامل می‌شود. برای مثال، در بخش حمل و نقل غیر از زیربخش بزرگ‌راهی، سایر زیربخش‌های آن مانند حمل و نقل کالا، راه‌آهن و یا خطوط هواپی نیز می‌توانند در صورت نیاز وارد قرارداد شوند. بعضی از بخش‌های دولتی یا دستگاه‌های اجرایی به دلیل ماهیت پروژه یا طرح، مجبور به ایجاد مشارکت چندمنظوره با چند بخش که در واقع اجزاء یک شبکه بزرگ را شکل می‌دهند، بطور همزمان هستند. شراکت‌های توسعه‌ای (Joint Development): شراکت‌های توسعه‌ای به این معنی است که یک بخش عمومی برای توسعه و گسترش بخش‌های خود برای مثال طراحی و ساخت یک بنای مسکونی، تجاری و یا مشابه آنها، یک بخش خصوصی را به همکاری قبول کرده و با مذاکره با وی به تفاهم و سپس به قرارداد می‌رسد. این قرارداد با نوع و مدت پروژه تغییر می‌کند. این نوع شراکت مزیت‌های زیادی دارد که از آن جمله می‌توان در پروژه‌های حمل و نقل به افزایش درآمد حاصل از پروژه، زیبایی، تناسب و اینمنی بیشتر اشاره کرد و با افزایش عوارض، می‌توان به بهبود این موارد بطور موثرتری رسید.

موافقنامه‌های طولانی مدت اجاره و امتیازی (Long-term Lease or Concession Agreements): این موافقنامه‌ها معمولاً پروژه‌های تامین مالی شده توسط دولت را شامل می‌شوند. در این روش، دستگاه دولتی، با یک بخش خصوصی برای توسعه، اجراء، نگهداری و بهره‌برداری از یک پروژه برای یک مدت مشخص، موافقنامه‌ای را در قالب اجاره و یا امتیاز بهره‌برداری به اضا می‌رساند. در مدت اجاره یا حق امتیاز، بخش خصوصی درآمدگیری را تحصیل کرده و در مقابل به دولت، اجاره یا کرایه آنرا می‌پردازد.

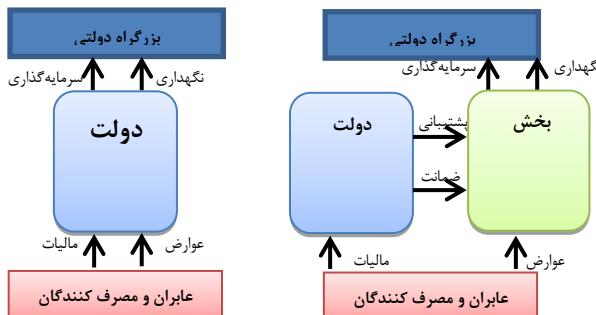
مطابق تحقیق انجام شده در ایالت‌های مختلف امریکا، دلایل دستگاه‌های دولتی (ایالتی) برای ورود به موضوع مشارکت، به ۴ دسته کلی تقسیم شده است. در شکل (۲)، دلایل و درصد هر دسته نشان داده شده است. بیشترین دلیل مربوط به تامین مالی و در رتبه دوم، صرفه جویی در زمان و هزینه‌ها می‌باشد. نکته جالب اینکه هیچ ایالتی به انتقال ریسک، اشاره‌ای نکرده است. این به آن معنی است که ظاهراً در پروژه‌های حمل و نقل در این ایالت‌ها، ریسکی متوجه بخش خصوصی نمی‌باشد و سرمایه‌گذاران از این بابت نگران نتیجه پروژه و یا مداخلات بخش عمومی که مسبب ریسکی در این زمینه گردد، نیستند. اما می‌دانیم مشارکت، متناسب ایجاد ریسک‌های زیادی است. بطور کلی، مشارکت بخش عمومی و خصوصی یک تسهیم ریسک بین این دو بخش می‌باشد. هر یک از شرکا، هر قدر با کیفیت بیشتری عمل کند، ریسک‌های بیشتری را می‌تواند مدیریت کند. بدترین ریسکی که متوجه بخش خصوصی می‌باشد، مربوط به عدم به نتیجه رسیدن سرمایه‌گذاری وی است بطوریکه عمل‌آبای این شکست، پروژه به سرانجام نمی‌رسد. هر پروژه‌ای دارای ریسک‌های خودش بوده ولی بسیاری از آنها بطور مشابه در پروژه‌ها تکرار می‌شوند و باید آنها را در چارچوب ماتریس ریسک مورد بحث و ارزیابی قرار داد. البته ریسک‌ها با نوع مشارکت، تغییر می‌کنند و هر دو بخش عمومی و خصوصی باید آنها را از جهات گوناگونی که می‌توانند تاثیرگذار باشند، بررسی نمایند. عمدترين ریسک‌های حوزه حمل و نقل را می‌توان مشتمل بر؛ اخذ پذیرش از طرف بخش دولتی، حقوق راه و معارضین، مشکلات زیست محیطی، هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری، مشکلات سیاسی و تغییر دولت‌ها، دادن کنترل مالکیت و تأخیرات حاصل از مسائل حقوقی، دانست.

تامین مالی پروژه‌ها بطور سنتی توسط دولت‌ها صورت می‌گرفته ولی با ایجاد توسعه و شکل‌گیری مشارکت‌ها، بخش خصوصی این وظیفه را تا حد قابل ملاحظه‌ای بر دوش می‌کشد. مقایسه تامین مالی دولتی و مشارکتی در یک پروژه بزرگ‌راهی به زبان ساده در شکل (۳) نشان داده شده است. در تامین مالی دولتی، بهره‌برداران و مالیات دهنده‌گان با پرداخت مالیات و عوارض به دولت، زمینه تامین سرمایه لازم برای ساخت یک پروژه زیربنایی مثل بزرگراه را ایجاد می‌نمایند. دولت به غیر از سرمایه‌گذاری، وظیفه نگهداری پروژه را هم بر عهده خواهد داشت. در تامین مالی مشارکتی (مبتنی بر تامین مالی پروژه‌ای) دولت ضمن جمع‌آوری مالیات، پروژه را با بخش خصوصی مشارکت کرده و با انتقال ریسک به این بخش، تضمین‌های لازم را ارائه و یا در صورت نیاز، کمک‌ها یا تسهیلاتی را برای پشتیبانی این بخش فراهم می‌کند. سپس بخش خصوصی با

سرمایه‌گذاری، امکان ساخت بزرگراه را فراهم می‌آورد. این بخش پس از ساخت، با اخذ عوارض طولانی مدت (معمولاً ۲۰ سال به بالا)، سرمایه و سود خود را مستهلك نموده و در این مدت از بزرگراه نیز نگهداری می‌نماید.



شکل ۱- اجزاء کلی مشارکت بخش عمومی و خصوصی



شکل ۳- مقایسه تامین مالی دولتی با تامین مالی



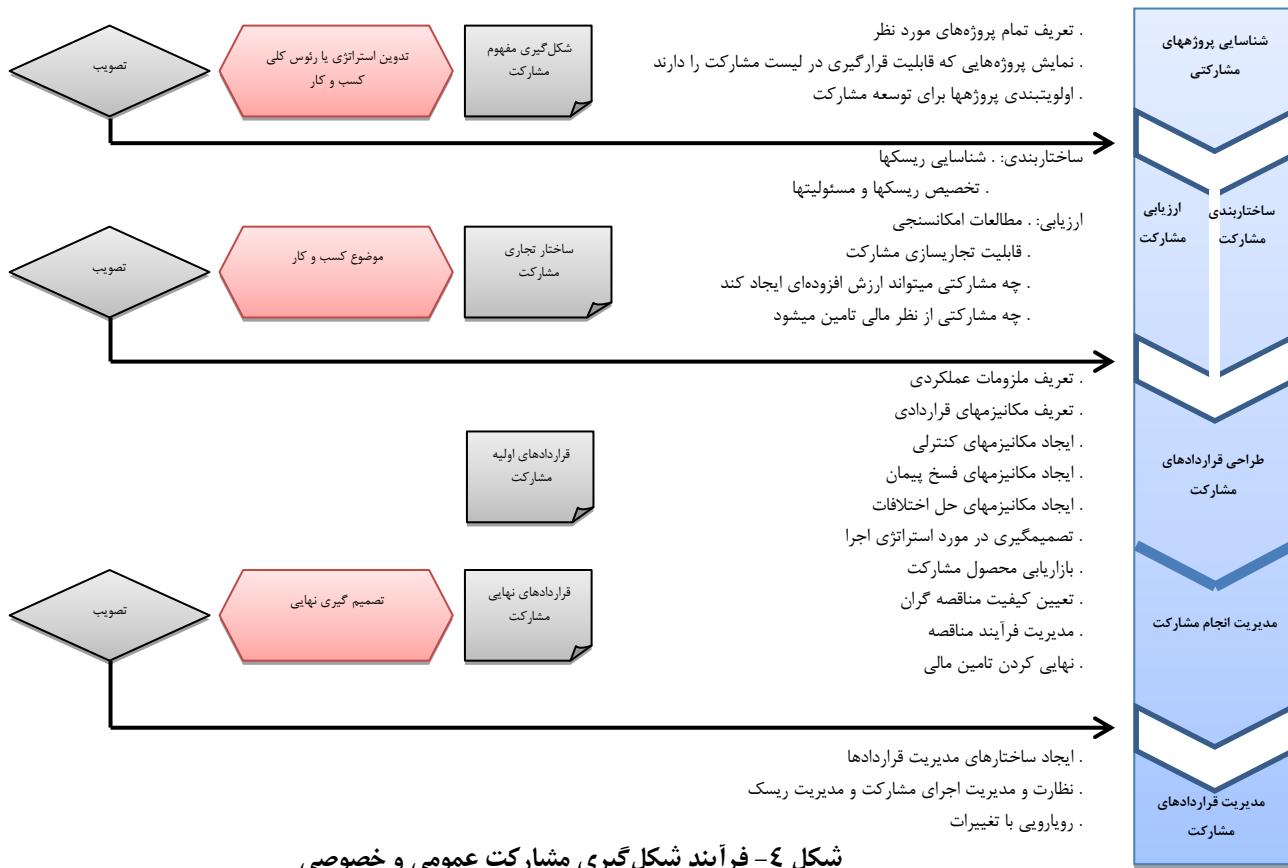
شکل ۲- دلایل بخش دولتی در ورود به مشارکت در ایالات متحده

## روش تحقیق:

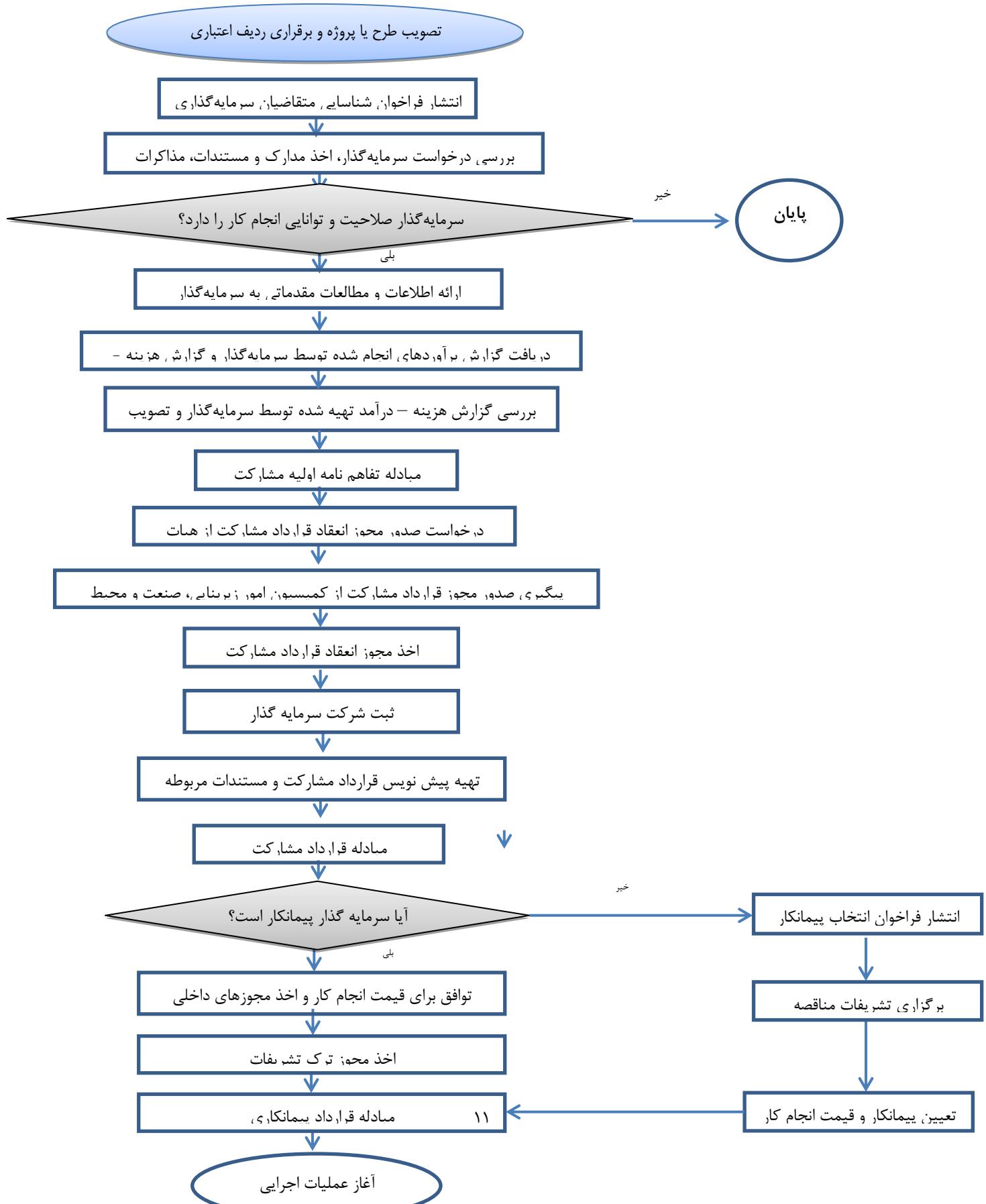
هدف این مقاله ابتدا آسیب شناسی و سپس یافتن چالش‌های موجود در مشارکت بیشتر بخش خصوصی با بخش دولتی (عمومی) در پروژه‌های زیربنایی کشور با تمرکز بر پروژه‌های بخش حمل و نقل می‌باشد. در ادامه، توصیه‌ها، راهبردها و راهکارهایی که می‌توانند سبب بروز رفت از این تنگناها شده و مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی را ممکن سازد مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. این تحقیق با مقایسه وضعیت موجود در کشور با سایر کشورها و نیز راههایی که کشورهای پیشرو در این زمینه پیموده‌اند و مطالعه مستندات، آئین‌نامه‌ها، گزارشات رسمی و تجربیات آنها شروع شده، با بررسی ادبیات و مفاهیم مشارکت ادامه یافته و نهایتاً، با استفاده از نظرات کارشناسان خبره، دلسوز و آگاه که سبب غنای تحقیق خواهد شد به انجام می‌رسد. منظور از کارشناسان خبره، افرادی است که در مفاهیم مشارکت به اغنا رسیده و دانش و افق دید وسیع دارند. منظور از دلسوز، افرادی است که به مشارکت بعنوان ابزاری نگاه می‌کنند که سبب رشد و تعالی ملی شده و با حفظ آرمان‌ها و چشم انداز، به جایگاه آینده کشور نظر دارند. و بالاخره منظور از کارشناسان آگاه، افرادی است که از نظر تجربی و علمی، توانایی تفسیر و ارائه نظریه داشته و نظراتی راهگشا، منعطف و مطابق با بسترهای موجود ارائه نمایند. به این منظور از شیوه تحقیق کیفی (به روش مصاحبه عمیق) استفاده شده است تا انعطاف‌پذیری مناسب و توانایی کسب اطلاعات عمیق ممکن گردد. در نتیجه با مدیران ارشد بخش‌های دولتی و خصوصی که دست‌اندرکار مسائل اجرایی و شاغل در دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های مشاور و پیمانکار بودند و همچنین با اساتید دانشگاهی و متخصصان حوزه تامین مالی مصاحبه گردید. نهایتاً نظرات ایشان با استفاده از نتایج میزگردی که با همین عنوان در نهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه برگزار گردیده، تدقیق و تکمیل شده است.

## مراحل شکل گیری مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی

مطابق سند پیشنهادی بانک جهانی [۴]، فرآیند لازم برای شکل گیری مشارکت بر ۴ گام اساسی استوار است. اجزاء این فرآیند در شکل ۴ نشان داده شده است. گام‌های اساسی این فرآیند شامل ۱) شناسایی پروژه‌های قابل اجرا به روش مشارکتی، ۲) ساختاربندی و ارزیابی‌های مورد نیاز برای مشارکت، ۳) طراحی قراردادهای لازم برای تشکیل مشارکت و مدیریت ملزمات انجام مشارکت و ۴) مدیریت مشارکت در قالب قراردادهای مصوب، می‌باشند.



در داخل کشور نیز هر دستگاهی از سازوکارهای خودش برای شکل‌دهی به مشارکت استفاده می‌کند. در زیر برای نمونه، فلوچارت جذب سرمایه‌گذاری و احداث پروژه‌های مشارکتی در بخش آزادراه‌ها [۵] در وزارت راه و شهرسازی آمده است.



## یافته‌های تحقیق

در بررسی نظرات کارشناسان بانکی غیردولتی که سابقه فعالیت‌های پیمانکاری و نیز همکاری با بخش خصوصی در پروژه‌های عمرانی داشته‌اند نکات قابل توجهی استنباط گردید. با بررسی وضعیت پروژه‌های ناتمام در کشور، مشاهده می‌شود که متأسفانه تعداد پروژه‌های تعریف شده بدون برنامه‌ریزی و تامین مالی، کم نیستند و اگر با همین روش فعلی اجرای آنها ادامه یابد، نزدیک به ۳۰ سال دیگر پروژه تعریف شده وجود دارد. طبق نظر این کارشناسان، آگاهی ناقص از وضعیت اقتصادی کشور، ضعف مدیریت و تصمیمات احسانی، یکی از چالش‌های بزرگ مدیریت کلان کشور است. یک راهکار، رشد و توسعه آگاهی‌ها به کمک برگزاری کنفرانس‌های علمی است تا افراد و اذهان بیشتری در گیر موضوع شده و فرهنگ‌سازی شود. البته رشد فرهنگی باید دوطرفه باشد یعنی هم بخش دولتی و هم بخش خصوصی سعی کنند بصورت همتراز دانش و اطلاعات خود را با استفاده از مراجع رسمی و صحیح، ارتقاء، تسهیم و توسعه دهن. یک مانع قابل توجه در حوزه فرهنگی این است که به دلیل گسترش و رواج بیش از حد سیستم انجام پروژه به روش سه عاملی، هنوز بسیاری از مدیران و دستاندرکاران دستگاه‌های دولتی، مشارکت را با نگاه سیستم سه عاملی می‌بینند. زیرا بسیاری از مدیران هنوز ذهن ستی داشته و مدرن نشده‌اند. مشارکت به معنای شریک شدن و شریک داشتن است و لذا مفاهیم کارفرمایی باید از ادبیات آن خارج گردد.

طبق نظر این دسته از کارشناسان، مسائل اقتصادی در کشور ما بیش از حد تحت تاثیر سیاست است. موضوع مشارکت از مسائل کلان کشوری است ولی متأسفانه دولتها هر یک بنا بر سیاست و سلیقه خودشان، با آن برخورد کرده‌اند. میزان نقدینگی در دست مردم حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است که با توجه به سرعت پول (معادل ۵)، حداکثر نقدینگی مورد انتظار در حدود ۵۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد شد. این مقدار پول در مقایسه با نیاز کشور برای اجرای پروژه‌های زیربنایی ناچیز است. برای عبور از این مسیر، یک رویکرد جدی، استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی است که تدبیر و برنامه‌ریزی‌های خودش را می‌طلبد. این رویکرد در یک تا دو دهه پیش امتحان داده و موفقیت‌های بزرگی را نسبیت کشور ساخته است. با کمک سرمایه و تکنولوژی جدید شرکت‌های خارجی می‌توان هم راه توسعه را سریع‌تر پیمود و هم در کنار آنها به تقویت و تربیت بخش خصوصی ماهر و توانمند پرداخت. بخش خصوصی که قادر خواهد شد پس از کسب تجربه لازم، در غیاب آن شرکت‌ها، شریک قابل اعتمادی برای بخش عمومی گردد. البته ورود شرکت‌های خارجی مسائل خاص خود را دارد که یکی از مهم‌ترین آنها آماده کردن زمینه حضور و دادن تضمین‌ها و امنیت کافی برای سرمایه‌گذار است زیرا سرمایه علی‌الاصول جایی می‌رود که امنیت داشته باشد. از نظر کارشناسان بانکی، نقدینگی‌های واقعی در خارج از دست مردم است. این سرمایه‌ها عموماً در دست بنگاه‌های غیردولتی، صندوق‌هایی مثل صندوق بازنیستگی و شرکت‌هایی وابسته و بعضاً شبه دولتی است. شرکت‌های پیمانکاری اکثراً فاقد نقدینگی بالا هستند و اگر نتوان از سرمایه این نهادها استفاده کرد، لاجرم به استفاده از سرمایه‌های خارجی هستیم. ما نمی‌توانیم بسیاری از رفتارهاییمان با دنیا متفاوت باشد ولی انتظار داشته باشیم که نتایج کارهای مان با دنیا مطابقت داشته باشد.

در بررسی نظرات مدیران شرکت‌های پیمانکار و با تجربه در پروژه‌های مشارکتی، خصوصاً در بخش حمل و نقل، متفق‌القول معتقدند تجربه نشان داده است که مسئولیت‌پذیری در اجرای پروژه‌ها نقش کلیدی داشته و این مهم باید در شرکت‌های پیمانکاری نهادینه گردد. طبق نظر این کارشناسان، بسیاری از پیمانکاران ایرانی نه تنها مسئولیت‌پذیری بلکه توانمندی، تعهد و ریسک‌پذیری مثال زدنی دارند. نمونه باز این مساله در شرکت‌های بزرگ پیمانکاری ایرانی که در کشورهای دیگر (پاکستان، عراق، امارات، ترکمنستان، وزئولا، کامرون و ...) فعالیت دارند مشاهده می‌شود که موفق شده‌اند با نتیجه مورد انتظار کارفرما پروژه را تحويل و در بسیاری موارد مصال شایستگی نیز دریافت نمایند. ولی چرا همین پیمانکاران در داخل کشور موفق به اخذ مصال یا تشویق نمی‌شوند؟ به نظر می‌رسد دستگاه‌های دولتی اعتماد کافی به پیمانکاران ایرانی نداشته و از توانمندی ایشان به حد لازم مطلع نیستند. این موضوع شاید بزرگترین در جامعه پیمانکاری در کشور باشد. اعتماد به توان پیمانکار در مشارکت‌های بخش خصوصی و دولتی، رکن اساسی به شمار می‌آید. عدم اعتماد زمانی شکل مشکل و مساله به خود می‌گیرد که دوطرفه گردد و متأسفانه در حال حاضر تا حدودی شاهد آن هستیم. مورد دیگر در اظهارات شرکت‌های پیمانکار، لزوم رعایت اخلاق حرفه‌ای است. در یک مشارکت هر کدام از طرفین قرارداد ملزم به رعایت اخلاقیات هستند. متأسفانه این مورد در شرکت‌های تازه‌کار کمتر مشاهده می‌شود. اعتماد

چیزی است که قیمتی برای آن قابل تصور نیست. امروز نسلی از پیمانکاران مجرب که می‌توانند در پروژه‌های بزرگی مشارکت کنند به دلیل عدم اعتماد کافی به بخش عمومی، کنار رفته‌اند و در نسل جوان و امروزی، کمتر از اصول اخلاقی صحبت به میان است. در ایران بخش عمومی به قرارداد احترام نمی‌گذارد و مدیری هم از این بابت مواخذه نمی‌شود. کارشناسان بخش خصوصی معتقدند که قوانین موجود در مجموع کفایت می‌کنند ولی متساقنه بد اجرا می‌شوند. شاید این نقیصه بخاطر مدیرانی باشد که از شایستگی کمتری برخوردارند. جایگاه اخلاق در تعامل بین بخش عمومی و خصوصی بسیار کمرنگ شده است و اگر بتوان آنرا ارتقاء داد، یک راهکار قوی و مطمئن برای بروز رفت از چالش بوجود آمد است. رعایت اخلاق حرفه‌ای متضمن اجرای درست قوانین خواهد شد و مسیر پریچ و خم موجود را هموار خواهد نمود. به عقیده این کارشناسان، قدوقواره شرکت‌های پیمانکاری خیلی کوچکتر از آن است که در پروژه‌ها با عنوان سرمایه‌گذار بخش خصوصی مشارکت کنند. در این وضعیت باید اجازه داد ریشه‌های بخش خصوصی تقویت گردد تا بتواند به کمک دولت بحران‌ها را حل نمایند. بخش خصوصی معتقد است دولت در جایگاه سنتی خود بعنوان کارفرما باقی مانده و تنها اسمش به سرمایه‌پذیر تغییر یافته است. وی همچنان سرمایه‌گذار را با نگاه رعیت می‌بیند در صورتیکه در مشارکت باید با دید تازه وارد شد. یکی از چالش‌های بزرگ در مسیر مشارکت، ورود دولت در نزدیکی‌ها بوده و اقتصاد را از نگاه خود می‌بیند. در چنین فضایی، پروژه‌هایی که با پیش‌بینی حدود ۲۰ سال باید سرمایه و سود را برگردانند، خیلی خیلی بیشتر طول کشیده و دیگر اقتصادی نخواهند بود و این باعث عدم تقاضا برای مشارکت خواهد شد. محصول تولید شده مثل راه بتواند با عوارض رقابتی (نه دستوری) در اختیار مصرف کننده قرار گیرد و نرخ عوارض در اقتصاد مبلغ خود را خواهد یافت. این نوع سوبسید دادن باعث شده مردم هم سخت‌تر پول بدهند. ما حدود ۴۰ سال سابقه عوارض گرفتن داریم اما هنوز توانستیم این موضوع را فرهنگ‌سازی کنیم.

از نظر مدیران ارشد تصمیم‌گیر دولتی، بسیاری از مشکلات موجود بر سر راه شکل‌گیری مشارکت‌ها با نظرات بخش خصوصی هم راستا است. از نگاه این مدیران، برخی قوانین موازی وجود دارند که مانع اجرایی شدن مشارکت‌ها می‌شوند. وزارت‌خانه‌های موضوع مشارکت، باید برای این مساله، سیاست‌گذاری کنند زیرا مساله بسیار فراتر از توان دولت است. برای مثال حتی اگر دولت قادر باشد به یکباره تمام بزرگراه‌های (زیرساخت‌های) مورد نیاز را بسازد، حداقل هزینه نگهداری آنها را ندارد. مطابق نظر این مدیران، باید به سوی خصوصی‌سازی رفت. تفکر نفتشی بودن دیگر کار را به جایی نمی‌برد. باید قیمت سوخت واقعی شده و تورم کنترل شود. یک راهکار جدی بروز رفت از این تنگنا این است که باید سازوکارهای جذاب برای ورود و برگرداندن سرمایه‌های بخش خصوصی به مسیر درآمدزائی ایجاد گردد. اعطای بهره‌برداری و مدیریت بخش خصوصی بر تاسیسات و شبکه‌های در اختیار بخش عمومی، یکی از اولین راهکارها است. کارشناسان بخش عمومی باید بتوانند موضوع درآمدزائی پروژه‌ها را با نگاه جلب بخش خصوصی به مشارکت بینند. مسایل در بسیاری از موارد ساده است و در ابتدای حرکت می‌تواند به جذابیت برای بخش خصوصی بدل گردد. می‌دانیم بخش خصوصی اصالتاً در پروژه‌های مشارکتی دنبال سود است لذا باید به وی امکان سودبردن از پروژه را داد. برای مثال می‌توان بررسی نمود که آیا می‌توان آزادراه را به بزرگراه تبدیل کرد تا از طریق اخذ عوارض، زمینه مشارکت بخش خصوصی را در بهره‌برداری، نگهداری و بالا بردن کیفیت و اینمی راهها میسر نمود؟

اساتید دانشگاهی که با منابع و مأخذ معتبر علمی در ارتباط هستند و خود در گیر مفاهیم مشارکت با بخش عمومی بوده و همچنین در قالب بخش خصوصی نیز فعالیت دارند، نگاه کارشناسی عمیقی به موضوع دارند که بسیار قابل تأمل می‌باشد. بر اساس این نظرات، در اقتصادهای آزاد، واگذاری تصدی‌گری‌ها به بخش خصوصی (مردم)، کوچک کردن دولت و کوتاه کردن دست بخش عمومی در اقتصاد از اهداف مهم جوامع پیشرفت‌بهشمار می‌آید. خوشبختانه در ایران نیز این نگاه وجود داشته و یکی از اصول مترقب قانون اساسی (اصل ۴۴) به خصوصی‌سازی تاکید دارد. دولتهای کوچک، جثه چاپک دارند و این امکان برای شان بوجود خواهد آمد که در سیاست‌گذاری‌ها و اعمال حاکمیت، قوی‌تر گردد. در چنین فرهنگ‌هایی تلاش می‌شود که دولت در امور حاکمیتی و سیاست‌گذاری‌ها نقش اصلی و در اقتصاد، نگاه حمایتی - نظارتی داشته باشد. ولی با توجه به قوانین مصوب در سال‌های اخیر، بنظر می‌رسد استنباط مناسبی از موضوع مشارکت نشده است. زیرا در قانون بودجه، آمدن مفهوم مشارکت عمومی خصوصی (که یک مفهوم فراگیر می‌باشد) هم‌ارز و هم‌سنخ روش‌های اجرای آن، که تحت عنوان BOT Type شناخته می‌شوند و خود یکی از مدل‌های مشارکت هستند، نگاه دقیقی نیست (اشاره به ماده ۱۲۶ قانون بودجه ۱۳۹۲). به نظر این کارشناسان، یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، عدم شناخت صحیح موضوع است. وقتی استنباط دقیق نباشد، مساله در اجرا نیز به مشکل خورده و یا به بیراهه خواهد رفت. بانک جهانی بعنوان یکی از مراجع معتبر دنیا، از مشارکت در طرح‌های زیربنایی بعنوان Public Utility Services یاد می‌کند

که این خود با قصد خصوصی‌سازی صورت می‌گیرد. در این مرجع، روند واگذاری امور به مردم، در یک فرآیند جامع و مانع دیده شده است. شکل ۶ [۶] ترتیب گام‌های این فرآیند را نشان می‌دهد. مطابق این شکل ابتدا تمام خدمات، امکانات و شبکه‌ها در مالکیت و اختیار دولت است. برای شروع باید شبکه‌ها و امکانات موجود بازسازی ساختاری (Utility Restructuring) شده و به شکل بنگاههای (Corporatization) (Utility Restructuring) شده و به شکل بنگاههای (Corporatization) شود. برای مثال در بخش شبکه سراسری برق کشور تا حدودی این اقتصادی مستقل درآمده و تمرکز از آنها برداشته شود (Decentralization). از این کار دولت این اتفاق افتاده و به شرکت‌های برق منطقه‌ای تقسیم شده‌اند. در شبکه‌های فاضلاب نیز چنین اتفاق مشابهی افتاده است. در گام بعد، می‌باشد امور اجرایی و خدماتی (Civil Works and Service contracts) از عهده دولت خارج و به بخش خصوصی واگذار گردد تا با این کار دولت از امور اجرایی دست و پاگیر فارغ شده و بتواند در امور برنامه‌بازی و سیاست‌گذاری با توان بیشتری ورود نماید. تا این مرحله بخش عمومی (دولت) هم مالک و هم بهره‌بردار از شبکه‌ها و امکانات است. فرآیند مشارکت از این مرحله به بعد آغاز می‌گردد به نحوی که بخش خصوصی در قالب قراردادهایی، مدیریت (Management) و بهره‌برداری (Operating) از امکانات و تاسیسات موجود را بر عهده می‌گیرد. با این عمل، بخش خصوصی صاحب تجربه و بدنی مالی قوی و در عین حال پاسخگو در برابر مصرف کنندگان خواهد شد. در گام بعد بخش عمومی تصدی-گری خود را کمتر کرده و امکانات و شبکه‌های در اختیار خود را به اجاره و رهن (Leases/Affermage) بخش خصوصی در می‌آورد تا این بخش با پذیرش مسئولیت بیشتر، ضمن مدیریت و بهره‌برداری نمودن از تاسیسات، بتواند هم اجاره بها را پرداخت کرده و هم منافع خود را تامین نماید. در گام بعد، بخش خصوصی توانمند شده و می‌تواند قراردادهای کلان با بخش عمومی منعقد کند. بر این اساس وی می‌تواند در احداث و تامین مالی پروژه‌ها و شبکه‌ها و نیز اخذ امتیاز یک شبکه با دولت مشارکت مستقیم نماید (Concessions, BOTs, DBOs). بخش خصوصی با درآمد حاصل از کسب امتیاز و محصول پروژه، اصل سرمایه و سود خود را برداشت نموده و سپس بسته به نوع قرارداد، امکانات و مستحقه‌های را به بخش عمومی واگذار می‌نماید. قابل ذکر است که مفهوم کلیه چنین قراردادهایی اصولاً امتیازی است که بخش عمومی به بخش خصوصی می‌دهد و وی را در انتفاع از امکانات با خود شریک می‌گرداند ولی از باب قراردادی، قراردادهای امتیازی معمولاً روی شبکه‌های وسیع و بزرگ (مانند اپراتوری تلفن همراه) و قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال، روی یک پروژه خاص و معمولاً زیربنایی مشخصی (مانند بزرگراه یا نیروگاه) منعقد می‌گردد. همانطور که از شکل پیداست، تا این مرحله نیز مالکیت (Own) منتقل نشده است ولی در گام بعد توصیه شده که با تشکیل مشارکت‌های مدنی سرمایه‌گذاری (Joint Venture) مشارکت در مالکیت هم اتفاق بیافتد، به این معنی که بخش عمومی، قسمتی از مالکیت امکانات و شبکه‌های در اختیار را از خود سلب و با ابزارهای مالی و قانونی و با رعایت ضوابط عادلانه، به بخش خصوصی واگذار نماید. از نظر بانک جهانی با انجام این گام، مشارکت بخش عمومی با خصوصی کامل شده و به اعلا درجه رسیده است و مردم در بسیاری از دارایی‌ها و درآمدها با دولت و شهرداری‌ها شریک هستند. در آخرین گام از این فرآیند، کل دارایی‌ها و مستحقه‌هایی که فقط قسمتی از آنها در اختیار بخش خصوصی بود، بطور کامل به این بخش منتقل می‌شود. بدیهی است که با این انتقال، بهره‌برداری نیز منتقل خواهد شد. این فرآیند بخشی از مفهوم فرآگیر خصوصی‌سازی را تبیین می‌کند. دولتی که با این سازوکارها خود را کوچک می‌گردد، می‌تواند در زمینه حاکمیتی به توفیقات بیشتری دست یابد.

در تبصره ۳ ماده ۱۲۶ قانون بودجه ۱۳۹۲ دیده شده که؛ دولت مجاز است صرفاً در قرارداد نوع (ه) پس از پیش‌بینی ردیف بودجه کمک‌های فنی و اعتباری به تفکیک سالوات مورد نیاز و از طریق گشایش اعتبار استادی (LC) به شرکت پروژه تا ۴۰٪ مبلغ برآورد دستگاه مناقصه گزار برای ساخت، کمک مالی نماید. طبق نظر این کارشناسان، این نوع تبصره‌ها در مشارکت معنی ندارد زیرا مبنای مشارکت بر بهره‌برداری استوار بوده و قرار نیست که بازپرداخت از محل منابع دیگری باشد. اصولاً وقتی مشارکت کامل می‌شود که تمام ریسک‌ها به بخش خصوصی منتقل گشته و وی بتواند خود، مسائل را مدیریت نماید و بخش عمومی تنها حامی و سیاست‌گذار باشد. این دقیق دیده نشدن موضوع در قانون شاید مهم‌ترین دلیلش جدید بودن موضوع مشارکت است. بهرحال آنچه مسلم است، بخش عمومی در وضعیت کنونی پول لازم را ندارد و لذا بخش خصوصی را به مشارکت دعوت کرده و انتظار دارد نهایتاً تاسیسات مدتی پس از ساخت و بهره‌برداری به وی منتقل نیز گردد. این نوع دیدگاه، یک چالش بزرگ بوده و اصولاً رویکردی ابزاری بوده و نتیجه آن مثبت نیست و نمی‌تواند ترغیب کننده بخش خصوصی باشد. برای شروع مشارکت، دوطرف باید ابتدا ریسک‌هایشان را تسهیم (Risk Sharing) کنند و مهم‌تر از همه، دولت باید تعهداتش را پذیرد. به نظر کارشناسان دانشگاهی، توصیه‌های بانک جهانی یعنی فرآیندی که متنه‌ی به خصوصی‌سازی می‌شود، مناسب‌ترین راهکار تدریجی برای بردن رفت از این

وضعیت و جلب هرچه بیشتر بخش خصوصی به مشارکت با بخش عمومی خواهد بود. چالش دیگری که می‌توان از آن نام برد این است که، پروژه‌هایی که با مشارکت بالای دولت اتفاق می‌افتد، صندوق توسعه ملی نمی‌تواند قانوناً به آنها وام دهد. برای این کار سهم دولت در مشارکت باید زیر ۲۰٪ باشد تا بتواند از صندوق تسهیلات بگیرد. یکی از نهادهای مالی که می‌تواند به تامین مالی پروژه‌ها کمک نماید بانک‌ها هستند اما ورود آنها با دو چالش همراه است. نخست به بانک‌ها (در موضوعاتی مثل مسکن مهر) باعث شده بانک‌ها متابع کافی و قابل اتکاء خود را از دست بدهند. دوم، به دلیل طولانی بودن برگشت سرمایه در پروژه‌های زیربنایی (که معمولاً بیش از ۲۰ سال بازگشت سرمایه و سود آن امکان‌پذیر می‌شود) است که باعث می‌شود بانک بخش قابل توجهی از اعتبارات خود را از چرخه اقتصادی تا مدت زیادی خارج گرداند در چنین شرایطی طبیعی است بانک‌ها علاقه‌ای به سرمایه‌گذاری نشان ندهند.

دیدگاه کارشناسان حوزه تامین مالی و سرمایه‌گذاری که سایقه مدبیدی در این زمینه داشته و تجربه سازمان‌هایی مثل بورس اوراق بهادار و نهادهای بانکی و مالی را دارند، نگاه ریزبینانه‌تری به مسائل اقتصادی دارند. مطابق نظر این کارشناسان، وضعیت چالشی موجود به دلیل این است که دولت و مجلس بدون پشتونه میلیارد دلار (حدود ۴۰۰ میلیارد دلار) پروژه تعریف کرده‌اند که به این سادگی قابل اجرا نبوده و امکان استفاده از نفت نیز ممکن نیست و لذا باید در فکر راهکارهایی مثل مشارکت بود. به عنوان یک راهکار، شورای بورس با درک وضعیت موجود، به دنبال ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری است که بتواند پروژه‌ها را پشتیبانی کنند. یک راهکار دیگر می‌تواند این باشد که نهادهای مالی مثل صندوق بازنیستگی یا صندوق توسعه ملی را وارد سرمایه‌گذاری کرد. صندوق نفت از امکانات خوبی برخوردار است ولی آن هم اولویت اولش نفت است. نکته قابل توجه در این خصوص این است که این صندوق‌ها نباید کاری به اولویتها داشته باشند فقط باید تحقیق کنند که آیا طرف مقابل می‌تواند سرمایه را برگرداند؟ اولویت‌ها را اقتصاد باید تعیین کنند.

از نظر کارشناسان مالی، کشور در شرایط رکود تورمی بسر می‌برد. دلیل رکود هم ساده است زیرا دولت مانند گذشته در بودجه‌های جاری و عمرانی نمی‌تواند خرج کند زیرا درآمد نفت محدود شده و لذا پول کافی وجود ندارد. از طرفی تقاضاهای روزافرون برای حوزه‌های زیادی وجود دارد که این خود باعث تورم می‌شود. یکی از راههای برونو رفت از چنین وضعیتی، مشارکت دولت با بخش خصوصی است. اما چرا تا کنون امکان استفاده از این ظرفیت محقق نشده است؟ در صورتیکه در کشور سرمایه‌گذارانی وجود دارند که براحتی تا ۱۰۰ میلیارد تومان می‌توانند وارد مشارکت نمایند، ولی چرا چنین اتفاقی نمی‌افتد؟ (و یا بندرت می‌افتد). مهم‌ترین چالش، اقتصاد مساله است. یعنی محصول در بازار یا فروش نمی‌رود و یا با سوبیسید به فروش می‌رسد. برای نمونه فروش برق و آب تولید شده بسیار کمتر از قیمت تمام شده آن و یا عوارض بزرگ‌راهها کفاف سرمایه‌گذاری را نمی‌دهد. در بسیاری از موارد دولت بخاطر اقتصاد سیاسی، وارد قیمت گذاری شده و قیمت‌ها را کنترل کرده است ولی چطور می‌توان از بخش خصوصی این انتظار را داشت؟ از طرفی دولت در بسیاری از موارد هم که حتی تعهد کرده که مابه التفاوت‌ها را پرداخت می‌کند، پرداخت نکرده است و مبالغ هنگفتی به بخش خصوصی بدھکار است. در این میان بخش خصوصی از بابت وام‌هایی که از بانک‌ها اخذ نموده، بدليل عدم دریافت سهم اصلاح قیمت‌ها است که اولین و مهم‌ترین مورد آن هم اصلاح قیمت‌های حامل‌های انرژی (سوخت) می‌باشد. آمدن نیست؟ یک راهکار جدی اصلاح قیمت‌ها است که اولین و مهم‌ترین معادل ۱۲۵ میلیارد دلار است که تقریباً دو برابر بودجه عمومی است. چالش دیگر کم شدن لازم به ذکر است که مصرف انرژی در کشور در سال معادل ۱۳ میلیارد دلار است که تقریباً در برابر بودجه عمومی است. چالش دیگر اکتصاد از اهمیت و جایگاه درآمد نفت در اقتصاد کشور است که به دلیل عدم افزایش جمعیت از یک طرف و بزرگ شدن بخش‌های دیگر اقتصاد از طرف دیگر اتفاق نمی‌افتد. برای نمونه، از محل صادرات بخش پتروشیمی توسط بخش خصوصی در حدود ۱۳ میلیارد دلار درآمد احصال شده که تقریباً معادل پول فروش نفتی است که دولت می‌خواهد آنرا خرج کند. با اضافه شدن صدور میانات گازی به آن، می‌توان کل درآمد این بخش را بالغ بر ۳۰ میلیارد دلار در نظر گرفت. چالش دیگر، مساله وفای به عهد و تعهدی است که دولت متسافانه در گذشته از آن سربلند بیرون نیامده است. برای مثال در اصلاح قیمت‌های مرحله اول هدفمندسازی بارانه‌ها، با وجود برنامه‌های اعلام شده فقط در بخش‌های دیگر اقتصاد از حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان به بخش خصوصی (پیمانکاران) بدھکار است که باید سامان فوری به چنین بدھی‌هایی داد. چالش دیگری که وجود دارد، نگاه سنتی بخش خصوصی به دولت است. بخش خصوصی باید رویکرد خود را تغییر دهد به این معنی که بپذیرد دولت دیگر توان تعریف پروژه ندارد. باید طرفین (بخش خصوصی و بخش دولتی) به سوی تجاری‌سازی (Commercialize) پروژه‌ها حرکت کنند تا اقتصاد پروژه جواب دهد. در بسیاری از کشورها صدا سیما که از پرهزینه‌ترین سازمان‌ها به شمار می‌رود، قبلاً از بودجه عمومی استفاده می‌کرده است ولی

امروز به دلیل تجاری شدن، بودجه‌اش را خود تامین می‌کند. رویکردها باید به سوی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باشد و پیمانکارانی که علاقه‌مند به این موضوع هستند ولی از نظر توان مالی ضعیف می‌باشند به دنبال سرمایه‌گذار (Developer) بگردند. این به آن معنی است که ایشان باید با مقاهم سرمایه، سرمایه‌گذاری، نظام بانکی، بازار سرمایه، اوراق بهادار، صندوق‌ها... آشنایی بیشتری پیدا نمایند. این نوع رویکرد سبب خواهد شد که آنها فراتر از گرفتن پروژه از دولت، حرکت کنند. نکته دیگر، در مورد ارزیابی پروژه‌ها توسط دولت است. ظرف چهار دهه گذشته نتیجه قابل تأملی از این بابت عاید نشده است. اینکه چه پروژه‌ای خوب بوده و یا کسی پروژه‌اش بهتر است، نگاه صحیحی نیست. باید این مهم را به دست اقتصاد سپرد. اقتصاد خود تعیین می‌کند که چه پروژه‌هایی دارای منفعت و در نتیجه اولویت هستند و چه پروژه‌هایی اولویت کمتری دارند. راهکار دیگر برای تامین مالی پروژه‌ها استفاده از نهادهای مالی است. آنها را باید با بخش خصوصی و صاحبان پروژه درگیر کرده و آنها خود مساله را حل خواهند کرد.

از دیدگاه قائم مقام صندوق توسعه ملی، این صندوق آمادگی برای کمک به پروژه‌های بخش خصوصی را دارد. مهم‌ترین ماموریت صندوق توسعه ملی، حفظ سهم نسل‌های آینده از درآمد نفت و بکارگیری بخشی از درآمدهای نفتی در سرمایه‌گذاری‌های مولد و زاینده است. از ابتدای برنامه پنجم، صندوق توسعه ملی نزدیک به ۳۴ میلیارد دلار قرارداد با بانک‌های عامل بسته است که سهم پروژه‌ها (حدود ۳۸۰ پروژه) از این سرمایه‌گذاری بالغ بر ۲۳ میلیارد دلار است. البته براساس مصوبه مجلس در سال ۹۰، حدود ۱۰٪ دارایی صندوق به بخش کشاورزی و نیز در سال ۹۱ ۱۰٪ دیگر هم به بخش صنعت کمک می‌شود. مابقی دارایی صندوق در حال حاضر، حدود ۲۰ میلیارد دلار بوده که می‌تواند در اختیار بخش خصوصی قرارداده شود. صندوق توسعه خوشبختانه هیات امنا داشته و می‌تواند خود راساً عمل کرده و نیازی به تصمیمات دولتی ندارد. با توجه به اینکه در حال حاضر بانک‌ها هم از نظر ریالی و هم از نظر ارزی محدودیت سرمایه‌گذاری دارند، صندوق توسعه ملی می‌تواند در چنین شرایطی در حوزه مشارکت بخش خصوصی، به جریان سرمایه‌گذاری کمک شایانی نماید. از معیارهای موقفيت سرمایه‌گذاری و تشکیل مشارکت‌ها، ایشان معتقدند که پروژه باید نخست در تکمیل یک زنجیره تولید باشد، دوم صادرات‌گرا و سوم میزان ارزش افزوده حاصل از پروژه قابل تأمل باشد.

مطابق اظهار نظر یکی از مدیران معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، این نهاد در حال تدوین اسناد و قراردادهای نظاممند و مناسب برای مشارکت بخش خصوصی است. در این سلسله اسناد، بیشتر قراردادها بصوره مناقصه‌ای و رقابتی پیش‌بینی شده‌اند ولی مذکوره ای هم در صورت امکان میسر است. از نظر ایشان یک چالش اساسی این است که قراردادهای سه عاملی در اذهان نهادینه شده است و تدوین قراردادهای جدید، سبب روشن شدن فضا و مسئولیت‌های طرفین مشارکت خواهد شد.

دیگر کارشناسان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، مهم‌ترین چالش‌های حال حاضر در خصوص شکل‌گیری مشارکت را موارد زیر میدانند؛ ۱) فقدان طرح جامع حمل و نقل (شبکه بزرگراهی، بنادر، خدمات و ...)، ۲) ساختار سازمانی وزارت راه و شهرسازی، ۳) عدم وجود ضوابط فنی در خصوص ارائه پیشنهادها، ۴) ضعف و بعضًا ناقص بودن مطالعات توجیهی مشاور، ۵) ضعف در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و ۶) عدم صداقت کافی بعضی از مشاوران که تنها به منظور جلب نظر کارفرمای خود، گزارشات را باب دلخواه وی می‌نویسند (در مطالعات اولیه هزینه‌ها را کم و درآمدها را بیشتر از حد واقعی نشان می‌دهند). این سبب خواهد شد طرح در مرحله اجرا یا در هنگام بهره‌برداری، با شکست مواجه شود. مدیران ارشد این معاونت معتقدند برای اینکه مشارکت به طرز صحیحی شکل‌گیرد، باید یک unit PPP در معاونت برنامه‌ریزی ایجاد شود و این واحد نقش متولی مشارکت را در سطح ملی داشته باشد.

وزیر راه و شهرسازی به عنوان کارشناس ارشد حوزه حمل و نقل در کنفرانس نهم مدیریت پروژه، تقویت بنگاه‌ها و بخش خصوصی را در مسیر خصوصی‌سازی دانسته و معتقد است سه رکن لازم برای رشد جایگاه کشور در تمام عرصه‌ها (که باید پیوسته و متوازن باشند) عبارتند از مدل بهینه تخصیص منابع، افزایش قدرت رقابت در بازارهای بین‌المللی در عرصه کالا و خدمات و خلق ثروت بصورت پایدار به نفع شهروندان. وی معتقد است رقابتی کردن تولید باید از بنگاه‌ها شروع شود. امروز باور این است که دولت‌ها عموماً عامل توسعه اقتصادی نمی‌توانند باشند و بنگاه‌ها عامل اصلی توسعه اقتصاد در سطح کشورها هستند. مطابق نظر معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، دولت باید هرچه کمتر به منابع نفتی تکیه کند و هر چه بیشتر از نهادهای مالی در پروژه‌ها استفاده شود. وی رویکردهای دولت در سال ۱۳۹۳ را مشتمل بر ۵ مورد تقسیم می‌نماید که عبارتند از؛ ۱) خروج از رکود، ۲) دستیابی به رشد اقتصادی، ۳) رشد سرمایه‌گذاری، ۴) رهایی نسبی از منابع نفتی و بسط

پایه‌های مالیاتی و ۵) گسترش تامین اجتماعی. بدیهی است که موارد ۳ و ۴ در حوزه رشد مشارکت‌ها مصدق می‌یابد. بنابراین به نظر می‌رسد مقامات ارشد دولتی، استراتژی مناسب را حركت به سوی خصوصی‌سازی می‌بینند و بر برنامه‌ریزان این اهداف استراتژیک را عملی گردانند. معاونت برنامه‌ریزی بطور خاص و دستگاه‌های اجرایی بطور عام باید با توجه به نظرات کارشناسان و تجارب گذشته و درس آموخته‌های خود در این مسیر همگام و همسدا گردند تا بخش عمومی بتواند بحران بوجود آمده را مدیریت نماید. با چنین همدلی و به کمک مفاهیمی مثل مشارکت بخش عمومی و خصوصی، توسعه اقتصادی و رشد ۸٪ و رسیدن به چشم انداز ۱۴۰۴ توان محقق شدن می‌یابد.

## نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

با توجه به مصاحبه‌های حضوری و نظرات کارشناسان و متخصصان فعال در حوزه مدیریت پروژه، نتایج آنها به‌طور خلاصه و به شکل زیر جمع‌بندی می‌گردد:

(الف) از نظر مدیران بخش خصوصی موانع، چالش‌ها و راهکارهای پیش روی شکل‌گیری مشارکت در موارد زیر قابل بیان است: ۱- ضعف مدیریت و تصمیمات احساسی، یکی از چالش‌های بزرگ مدیریت کلان کشور است. راهکار مناسب در این مورد، ارزش دادن به عقلانیت بیشتر در تصمیم‌گیری‌های کلان و رشد و توسعه آگاهی‌های تخصصی به کمک برگزاری کنفرانس‌ها و سمینارهای علمی است تا افراد و اذهان بیشتری در گیر موضوع شده و فرهنگ‌سازی شود. البته رشد فرهنگی باید دوطرفه باشد یعنی هم بخش دولتی و هم بخش خصوصی سعی کنند بصورت همتراز دانش و اطلاعات خود را با استفاده از مراجع رسمی و صحیح، ارتقاء، تسهیم و توسعه دهند. ۲- بسیاری از مدیران دستگاه‌های دولتی هنوز ذهنی سنتی داشته در صورتیکه مشارکت به معنای شریک شدن و شریک داشتن است و لذا مفاهیم کارفرمایی باید از ادبیات آن خارج گردد. ۳- موضوع مشارکت از مسائل کلان کشوری است و دولتها باید هر یک بنا بر سیاست و سلیقه خودشان با آن برخورد کنند. ۴- حداقل نقدینگی مورد انتظار در دست مردم در حدود ۵۰۰ هزار میلیارد تومان است و این مقدار پول در مقایسه با نیاز کشور برای اجرای پروژه‌های زیربنایی (حدود ۴۰ میلیارد دلار) بسیار ناقیز است. یک رویکرد جدی برای حل مساله، استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی است که تدبیر و برنامه‌ریزی‌های خاصی را می‌طلبد که مهم‌ترین آنها تامین امنیت سرمایه‌گذاری و تضمین بازگشت آن است. ۵- نقدینگی‌های واقعی در خارج از دست مردم است. این سرمایه‌ها عموماً در دست بنگاه‌های غیردولتی، صندوق‌هایی مثل صندوق بازنیستگی و شرکت‌هایی وابسته و بعض‌شیوه دولتی است. برای گشاپیش مشکل مشارکت بخش عمومی و خصوصی، استفاده و ورود این نهادها غیرقابل انکار است. ۶- مسئولیت‌پذیری در اجرای پروژه‌ها نقش کلیدی داشته و این مهم باید در شرکت‌های پیمانکاری نهادینه گردد. بسیاری از پیمانکاران ایرانی معتقدند نه تنها مسئولیت‌پذیری بلکه توانمندی، تعهد و ریسک‌پذیری مثال زدنی دارند. نمونه بارز این مساله در شرکت‌های بزرگ پیمانکاری ایرانی که در کشورهای دیگر فعالیت دارند مشاهده می‌شود که موفق شده‌اند ضمن برآوردن انتظارات کارفرما، در موارد متعددی مдал شایستگی نیز دریافت نمایند. ولی همین پیمانکاران در داخل کشور موفق به اخذ مдал یا تشویق نمی‌شوند. به نظر می‌رسد دستگاه‌های دولتی اعتماد کافی به پیمانکاران ایرانی نداشته و از توانمندی ایشان به حد لازم مطلع نیستند. این موضوع شاید بزرگ‌ترین درد جامعه پیمانکاری در کشور باشد. ۷- لزوم رعایت اخلاق حرفاًی یک ضرورت است. متأسفانه این مورد در شرکت‌های تازه‌کار کمتر مشاهده می‌شود. در شرایط کنونی نسلی از پیمانکاران مجبوب که می‌توانند در پروژه‌های بزرگی مشارکت کنند به دلیل عدم اعتماد کافی به بخش عمومی، کنار رفته‌اند و در نسل جوان و امروزی، کمتر از اصول اخلاقی صحبت می‌شود. ۸- قدوقواره اغلب شرکت‌های پیمانکاری خیلی کوچکتر از آن است که در پروژه‌ها با عنوان سرمایه‌گذار بخش خصوصی مشارکت کنند. در این وضعیت باید بخش عمومی اجازه دهد ریشه‌های بخش خصوصی تقویت شده تا بتواند به کمک دولت بحران‌ها را حل نمایند. ۹- دولت در جایگاه ستی خود بعنوان کارفرما باقی مانده و تنها اسمش به سرمایه‌پذیر تغییر یافته است و همچنان سرمایه‌گذار را با نگاه رعیت می‌بیند. بخش عمومی باید با دید تازه‌ای وارد مشارکت شود. ۱۰- ورود دولت در نرخ‌گذاری‌ها با دیدگاه اقتصاد سیاسی مشکل‌زاست. در چنین فضایی، پروژه‌هایی که با پیش‌بینی حدود ۲۰ سال باید سرمایه و سود را برگردانند، بیشتر طول کشیده و

دیگر اقتصادی نخواهند بود. محصول تولید شده مثل راه باید بتواند با عوارض رقابتی (نه دستوری) در اختیار مصرف کننده قرار گیرد و محصولات در اقتصاد سالم، مبلغ خود را خواهند یافت.

ب) از نظر مدیران بخش عمومی (دولتی) موانع، چالش‌ها و راهکارهای پیش روی شکل‌گیری مشارکت در موارد زیر قابل بیان است:

- ۱- همه مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع مشارکت، باید با هم‌فکری برای این موضوع، سیاست‌گذاری کنند زیرا مساله بسیار فراتر از توان دولت است.
- ۲- تفکر تکیه بر درآمدهای نفتی دیگر کار را به جایی نمی‌رساند. بخش خصوصی در هدف اولیه خود در پروژه‌های مشارکتی دنبال سود است لذا باید به وی امکان سودبردن از پروژه را داد. یک راهکار جدی باید ایجاد سازوکارهای جذاب برای ورود و برگرداندن سرمایه‌های بخش خصوصی به مسیر درآمدزایی باشد. اعطای بهره‌برداری و مدیریت بخش خصوصی بر تاسیسات و شبکه‌های موجود بخش عمومی، یکی از اوین راهکارها است.
- ۳- صندوق توسعه ملی آمادگی لازم برای کمک به پروژه‌های بخش خصوصی را دارد. این صندوق قادر است حدود ۲۰ میلیارد دلار در اختیار بخش خصوصی قرارداده بشرطی که سهم دولت در سرمایه‌گذاری یک پروژه مشارکتی از ۲۰٪ تجاوز نکند.
- ۴- تدوین استاد و قراردادهای نظاممند و مناسب برای مشارکت بخش عمومی و خصوصی باید سریعتر تدوین و تصویب گردد تا قراردادها از شفافیت و روشی لازم برخوردار گردند. ریسک‌ها و مسئولیت‌های طرفین مشارکت باید با واقعیت‌بینی و عدالت‌نگری (نه مانند شرائط عمومی پیمان) تسهیم و تقسیم گردند.
- ۵- نقشه و طرح جامع توسعه در تمام بخش‌های کشور تدوین گردد (نه مانند طرح جامع حمل و نقل که هنوز مدون نشده است).
- ۶- باید unit PPP در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ایجاد شود و این واحد نقش سیاست‌گذار و متولی مشارکت را در سطح ملی داشته باشد.
- ۷- خلق ثروت بصورت پایدار و به نفع شهروندان از رقابتی کردن تولید در بنگاه‌ها شروع می‌شود. دولت‌ها عامل توسعه اقتصادی نمی‌توانند باشند و بنگاه‌ها عامل اصلی توسعه اقتصاد در سطح کشور هستند. با توسعه مشارکت، بخش خصوصی می‌تواند به بنگاه‌های قوی مبدل شود.
- ۸- با همدلی ملی و به کمک مفاهیمی مثل مشارکت بخش عمومی و خصوصی، توسعه اقتصادی و رشد ۸٪ و رسیدن به چشم انداز ۱۴۰۴ دور از دسترس نخواهد بود.

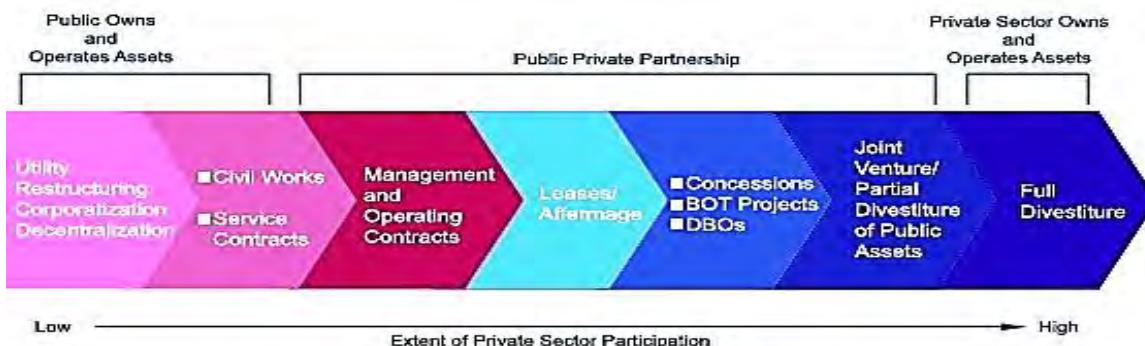
پ) از نظر اساتید متخصص دانشگاهی موانع، چالش‌ها و راهکارهای پیش روی شکل‌گیری مشارکت در موارد زیر قابل بیان است:

- ۱- قانون اساسی در اصل ۴۴ به خصوصی‌سازی تأکید دارد. دولت‌های کوچک، جثه چاپک داشته و این امکان برای شان بوجود خواهد آمد که در سیاست-گذاری‌ها و اعمال حاکمیت، قوی‌تر باشند. در چنین فضایی دولت در امور حاکمیتی و سیاست‌گذاری‌ها نقش اصلی و در اقتصاد، نگاه حمایتی-نظرارتی دارد.
- ۲- بنظر می‌رسد از طرف بخش دولتی، استنباط مناسبی از موضوع مشارکت نشده است. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، عدم شناخت صحیح موضوع است. وقتی استنباط دقیق نیاشد، مساله در اجرا نیز به مشکل خودره و یا به بیراهه خواهد رفت. راهکار برونو رفت از این معضل، درک صحیح موضوع و استفاده از تجربه جهانی به کمک منابع معتبری مثل بانک جهانی است.
- ۳- بانک جهانی برای رشد و توسعه کشورها، مدل گام به گام خصوصی‌سازی را پیشنهاد می‌نماید. مشارکت بخش عمومی و خصوصی در این مدل به خوبی قابل پیگیری است. بخش خصوصی ابتدا مدیریت و بهره‌برداری از امکانات و تاسیسات موجود را بر عهده می‌گیرد. بعد بخش عمومی تصدی‌گری خود را بر امکانات دولتی کمتر کرده و این امکانات و شبکه‌ها را به صورت اجاره و رهن به بخش خصوصی می‌سپارد. سپس بخش خصوصی اجازه می‌باید در احداث و تامین مالی پروژه‌ها و شبکه‌ها و نیز اخذ امتیاز یک شبکه با دولت مشارکت مستقیم نماید. نهایتاً طرفین با تشکیل مشارکت‌های مدنی سرمایه-گذاری (Joint Venture) مشارکت را در مالکیت هم ممکن می‌نمایند.
- ۴- قوانینی مثل پیش‌بینی ردیف بودجه برای کمک‌های فنی و اعتباری و گشایش اعتبار اسنادی (LC) برای شرکت‌پروژه تا ۴۰٪ مبلغ برآورد پروژه، به معنای اعمال نظر خواص در قانون بوده و در مشارکت معنی ندارد زیرا مبنای مشارکت بر بهره‌برداری از محصول پروژه استوار است. اصولاً وقتی مشارکت کامل می‌شود که تمام ریسک‌ها به بخش خصوصی منتقل گشته و وی بتواند خود، مسائل را مدیریت نماید و بخش عمومی باید حامی و سیاست‌گذار باشد.
- ۵- این نوع دیدگاه بخش عمومی در وضعیت کنونی که چون پول لازم برای اجرای پروژه‌هایش را ندارد، بخش خصوصی را به مشارکت طلبیده است یک رویکردی ارزاری به مساله می‌باشد که نتیجه آن مثبت و ترغیب کننده بخش خصوصی نمی‌تواند باشد. بخش عمومی باید در پی آرمان بالاتری که همان خلق ثروت و رفاه بیشتر برای شهروندانش است، باشد و بخش خصوصی آنرا درک نماید.

ت) از نظر کارشناسان حوزه تامین مالی و سرمایه‌گذاری موانع، چالش‌ها و راهکارهای پیش روی شکل‌گیری مشارکت در موارد زیر قابل بیان است:

- ۱- مهم‌ترین چالش، اقتصاد مساله است. یعنی محصول ایجاد شده یک مشارکت یا در بازار فروش نمی‌رود و یا با سوبسید به فروش می-

رسد. در بسیاری از موارد دولت بخاطر اقتصاد سیاسی، وارد قیمت‌گذاری شده و قیمت‌ها را کنترل می‌کند ولی نمی‌توان از بخش خصوصی این انتظار را داشت. در چنین شرایطی بخش خصوصی نگران از جلو آمدن است. یک راهکار جدی برای بروز رفت از این چالش، اصلاح قیمت‌ها است که اولین و مهم‌ترین مورد آن هم اصلاح قیمت‌های حامل‌های انرژی (سوخت) می‌باشد. ۲- چالش دیگر کم شدن اهمیت و جایگاه درآمد نفت در اقتصاد کشور است که به دو دلیل عمدۀ افزایش جمعیت از یک طرف و بزرگ شدن بخش‌های دیگر اقتصاد از طرف دیگر اتفاق افتد. ۳- چالش دیگر مساله وفای به عهد و تعهدی است که دولت متسافانه در گذشته از آن سربلند بیرون نیامده است. دولت میلیاردها تومان به بخش خصوصی (پیمانکاران) بدهکار است که باید سامان فوری به چنین بدھی‌هاییش بدهد. ۴- چالش دیگری که وجود دارد، نگاه ستی بخش خصوصی به دولت است. بخش خصوصی باید رویکرد خود را تغییر دهد به این معنی که پیذیرد دولت دیگر توان تعریف پروژه ندارد. باید طرفین (بخش خصوصی و بخش دولتی) به سوی تجاری‌سازی (Commercialize) پروژه‌ها حرکت کنند تا اقتصاد پروژه جواب دهد. ۵- سرمایه‌گذاران کوچک و پیمانکارانی که علاقه‌مند به مشارکت بوده ولی توان مالی کافی ندارند باید دنبال سرمایه‌گذار (Developer) بگردند. برای این منظور ایشان باید با مفاهیم سرمایه، سرمایه‌گذاری، نظام بانکی، بازار سرمایه، اوراق بهادار، صندوق‌ها و... آشنایی بیشتری پیدا نمایند. استفاده از نهادهای مالی و صندوقهایی مثل بازنستگی می‌تواند چاره‌ساز باشد.



**شکل ۶- فرآیند مشارکت بخش عمومی و خصوصی**

## مراجع

- ۱- سخنرانی دکتر عبده تبریزی در هشتمین کنفرانس بین المللی مدیریت پروژه / ابان ۱۳۹۱
- 2- Evaluation of Public Private Partnership Proposals  
Dr. Qingbin Cui, Department of Civil and Environmental Engineering, The University of Maryland college Park, MD
- ۳- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران
- 4- Reference Guide Ver. 1, WORLD BANK INSTITUTE, 2012 International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association or The World Bank
- ۵- کتاب جامع آزادراه‌های ایران دیروز، امروز، فردا انتشارات شرکت ساخت و توسعه زیربنه‌های حمل و نقل کشور، ۱۳۹۱
- 6- Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure, The World Bank Finance Economics & Urban Department Finance and Guarantees Unit January 2010