

بررسی قراردادهای مشارکت دولتی و خصوص در ایران و مقایسه آن با سایر کشورها

چیا امین پناه^۱

چکیده

توسعه پروژه های زیر ساختی و ارائه خدمات کارا تر و با کیفیت تر از جمله عوامل مهم و حیاتی در رشد و توسعه اقتصادی کشورها به شمار می رود. در این میان بررسی ادبیات موضوع حاکی از تفاوت در اجرا و میزان بهره گیری از مشارکت عمومی خصوصی می باشد. هدف از پژوهش حاضر، بررسی قراردادهای مشارکت دولتی و خصوصی در ایران و مقایسه آن با سایر کشورها است. در مقاله حاضر که به صورت کتابخانه‌ای و با استفاده از بررسی متون، گزارشات مقالات و طرح های پژوهشی در ارتباط با موضوع مقاله صورت گرفته، به بررسی و مقایسه قرارداد های مشارکت دولتی و خصوصی در ایران و برخی از کشورهای جهان پرداخته شده است. یافته های این مقاله حاکی از این است که علارغم رشد این نوع قرار دادها در کشور ما هنوز هم از لحاظ محتوی و هم از نظر حجم و میزان فاصله زیادی با کشور های توسعه یافته وجود دارد.

واژه‌های کلیدی: مشارکت عمومی و خصوصی، بخش خصوصی، کشورهای در حال توسعه.

^۱دکتری حسابداری، گروه حسابداری، واحد تاکستان، دانشگاه آزاد اسلامی، تاکستان، ایران

توسعه زیر ساخت‌ها نقش بسیار مهم و حیاتی در اقتصاد کشورها دارد و روند اجرای آن زمینه ساز رونق سایر فعالیت‌های اقتصادی است. (اپیاه^۱، ۲۰۲۲). کشورهای توسعه یافته، زیرساخت‌های خود را از پیش دایر کرده و منابع فراوانی برای انجام پروژه‌های جدید و نگهداری صحیح پروژه‌های قدیم فراهم ساخته‌اند (دولاین و همکاران^۲، ۲۰۱۶)، لیکن کشورهای در حال توسعه به توسعه در زیرساخت‌ها نیاز دارند. طبق برآورد بانک توسعه آسیا^۳ زیرساخت‌های کشورهای منطقه آسیا در یک دهه آینده، به بیش از یک تریلیون دلار منابع مالی نیاز خواهد داشت (رمضانی، ۱۳۹۴). منظور، شراکت عمومی-خصوصی یک قرارداد بین بخش‌های خصوصی و عمومی است به صورتی که بخش خصوصی مقدار قابل توجهی از مسئولیت تامین مالی و تکنیکی را بر عهده دارد و در طراحی، مالی، ساخت و بهره برداری یک پروژه سهیم است (نگکوکا^۴، ۲۰۱۰). ریسک عملیاتی این نوع شراکت شامل عناصری چون فرآیند قرارداد، تخصیص ریسک، مکانیسم پرداخت و غیره است (گلابچی و نورزایی، ۱۳۹۳). برای این نوع فعالیت اقتصادی مدل‌های مختلف شناخته شده ای را در یک گروه بندی، بسته به انواع مختلف قرارداد و انتقال ریسک مطرح می کند: ۱. خرید، ساخت، راه اندازی^۵؛ ۲. ساخت، مالکیت، راه اندازی^۶؛ ۳. ساخت، مالکیت، راه اندازی، انتقال^۷؛ ۴. ساخت، راه اندازی، انتقال^۸؛ ۵. ساخت، رهن، راه اندازی، انتقال^۹؛ ۶. طراحی، ساخت، تامین مالی، راه اندازی^{۱۰}؛ ۷. تامین مالی تنها^{۱۱}؛ ۸. قرارداد راه اندازی و نگهداری^{۱۲}؛ ۹. طراحی، ساخت^{۱۳}؛ ۱۰. پروانه راه اندازی^{۱۴}. (عزت آبادی پور، طاهرپور، ۱۳۹۳: ۲۲).

با آنکه بسیاری از کشورها سال‌ها در اجرای پروژه‌های خود از این روش بهره می‌برند، در کشور ما، با وجود ضرورت‌های فراوانی که در این زمینه وجود دارد، موانع و مشکلات فراوانی به چشم می‌خورد. از این میان می‌توان به پژوهش ویژه سال ۹۱ اشاره کرد، که مشکلات اجرای پروژه‌های شراکت عمومی-خصوصی در ایران را عدم هماهنگی در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تنظیم مقررات اجرایی سیاست اصل ۴۴ قانون اساسی می‌داند. یا اینکه صفره (۱۳۹۸) ریسک‌ها و تهدیدهای شراکت عمومی خصوصی در ایران را نبود یا عدم کارایی قوانین و مقررات مورد نیاز، عم حمایت دولت از بخش خصوصی، نبود مشوق‌ها و تضامین شراکت، عدم اشتیاق و تلاش بخش خصوصی برای دستیابی به اطلاعات و دستاوردهای نوین فناوری و بالا بردن سطح تخصص‌ها و توانایی‌های داخلی برای استفاده از این فناوری‌های نوین و در نهایت بومی ساختن آنها، بر شمرده است. همچنین اکثر عالمان این حوزه کمبود بودجه‌های دولتی و عدم توانایی تامین مالی پروژه‌های شراکت عمومی-خصوصی را که بسیار پرهزینه و گاهی اوقات بسیار بلندمدت نیز هستند از دلایل بنیادی این ناکامی‌ها می‌دانند (عزت آبادی و طاهر پور، ۱۳۹۳: ۲۳).

تجارب کشورهای مختلف حاکی از این است که عواملی چون محدودیت منابع مالی و بودجه‌ای دولت‌ها برای تامین مالی پروژه‌های بزرگ و همچنین تقاضای زیاد موجود در زمینه سرمایه‌گذاری در این پروژه‌ها، کشورها را بر آن داشته تا تمامی تلاش خود را در بهره‌گیری از مشارکت فعال بخش خصوصی و ایجاد فضای رقابتی مناسب برای فعالیت آنها به مار ببنند (بانک جهانی^{۱۵}، ۲۰۱۵). این تلاش‌ها در قالب مشارکت‌های عمومی-خصوصی متبلور شده و موجب تسریع در روند توسعه اقتصادی شده است. از همین رو اقتصاد دانان نهاد‌های اقتصادی بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و بسیاری از اقتصاد دانان دانشگاهی نظریه مدیریت عمومی سنتی را کنار گذارده و برای رفع مشکلات و افزایش ارائه خدمات کشورها از طریق توسعه پروژه‌های زیر ساختی، راه‌حل‌هایی را پیشنهاد نمودند که مشارکت عمومی خصوصی از جمله این راه‌حل‌هاست. بسیاری از اقتصاد دانان با تاکید بر اهمیت رابطه بین بخش عمومی و بخش خصوصی در اقتصادها، تاخیر در تکمیل پروژه‌های زیر ساختی، کمبود سرمایه‌گذاری و کیفیت

¹ Appiah

² Devlin et al

³ Asian Development Bank (ADB)

⁴ Ngcuka

⁵ Buy-Build-Operate (BBO)

⁶ Build-Own-Operate (BOO)

⁷ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)

⁸ Build-Operate-Transfer (BOT)

⁹ Build-Leas-Operate-Transfer (BLOT)

¹⁰ Design-Build- Finance-Operate (DBFO)

¹¹ Finance Only

¹² Operate and Maintain (O&M)

¹³ Design-Build (DB)

¹⁴ Operation License

¹⁵ The World Bank

پایین خدمات عمومی در کشورهای در حال توسعه را ناشی از سیاست های نامناسب یا مداخله مستقیم دولت در طراحی، ساخت، تامین مالی و پشتیبانی می دانند. حاصل این موضوع ارائه راه کارهای مشارکت بخش عمومی و بخش خصوصی در اجرای پروژه های زیر ساختی بود. مطالعات انجام شده نشان داده که نتیجه مشارکت های عمومی خصوصی عمدتاً نتیجه بخش بوده و افزایش مشارکت بخش خصوصی همراه با نظارت بخش خصوصی باعث رشد ارائه خدمات بخش عمومی شده است (لیو، ۲۰۲۲؛ یسکومب، ۲۰۱۱).

با توجه اهمیت و ضرورت این حوزه، این مقاله با هدف بررسی قرارداد های مشارکت عمومی و خصوصی در ایران و مقایسه آن با کشورهای دیگر برای استفاده از تجارب کشورهای دیگر در زمینه مرتفع کردن مشکلات شراکت های عمومی-خصوصی و دستیابی به اصول و الزاماتی که منجر به موفقیت آنها می شوند، و شیوه های مورد استفاده آنها در این مورد انجام می گیرد.

۲- ادبیات تحقیق و مبانی نظری

۲-۱ مشارکت های دولتی خصوصی

امروزه به کارگیری روش مشارکت عمومی خصوصی برای اجرای پروژه های مختلف بسیار متداول است و بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته این روش را برای اجرای پروژه های خود در سطوح ملی و محلی به کار میگیرند (حاجی ابوالفتح، ۱۴۰۱). پیش از آنکه به مفهوم این مشارکت و نحوه تحقق آن بپردازیم، باید مقصودمان از بخش عمومی و بخش خصوصی را به عنوان طرفین قرارداد مشارکت بیان کنیم. بخش عمومی به موسسات و نهادهایی گفته می شود که به طور مستقیم یا غیر مستقیم در اختیار دولت، نهاد ها و سازمان های عمومی یا شهرداری ها قرار دارند و به قصد انتفاع یا بدون قصد انتفاع عمل می کنند. مقصود از بخش عمومی ممکن است دولت، اعم از دولت مرکزی، دولت ایالتی و منطقه ای یا موسسات عمومی غیر دولتی مانند شهرداری ها، یا هر نهاد تحت کنترل دولت باشد. طرف خصوصی که معمولاً در قالب یک شرکت فعالیت می کند به اشخاصی گفته می شود که تحت مالکیت و کنترل مستقیم دولتی نیستند و توسط سرمایه گذاران بخش خصوصی اداره و کنترل می شوند. اگر سرمایه گذاران متعدد با مشارکت یکدیگر شرکتی به این منظور تاسیس کرده باشند، از آن به عنوان شرکت پروژه یاد می شود (شیروی و خدادپور، ۱۳۹۳).

با توجه به قابلیت ها و توانمندیهای دو بخش عمومی و خصوصی، مشارکت و همکاری این دو بخش و تلفیق توانمندیهایشان با یکدیگر و تقسیم مخاطره های موجود می تواند تاثیر قابل توجهی در اجرای بهینه پروژه های زیر بنایی و خدمات عمومی داشته باشد. مشارکت عمومی خصوصی به ترتیب قراردادی طولانی مدتی اطلاق می شود که میان نهاد های بهش دولتی و بخش خصوصی منعقد میشود. به ویژه با هدف تامین مالی، طراحی، عملیاتی کردن و بهره برداری از تاسیسات زیر بنایی و خدماتی انجام می گیرد (بانک توسعه آسیا، ۲۰۰۸). ویژگی چنین قراردادهایی مشارکت در سرمایه گذاری، مخاطره، مسئولیت ها و درآمد ها بین طرف های مشارکت است. هدف آن تحویل پروژه ای است که به طور سنتی به وسیله بخش عمومی تامین می شده است (صندوق بین المللی پول، ۲۰۱۲). اما به دلایلی دولت تصمیم می گیرد با مشارکت بخش خصوصی آن را انجام دهد. اساساً درگیری هر دو طرف (بخش عمومی و خصوصی) در قرار دادهای مشارکت یک ضرورت تلقی می شود (سارمنتو، ۲۰۲۱). شورای کانادایی مشارکت بخش خصوصی و عمومی را به عنوان همکاری مشترک بیم بخش عمومی و خصوصی بر اساس مهارت و توان هر بخش به منظور پاسخ دادن به نیازهای بخش عمومی تعریف می کند که در آن، وضعیت منابع، مخاطره، جوایز و امتیازات به روشنی مشخص شده است (ناسکیو، ۲۰۰۶).

فعالیت های موضوع مشارکت عمومی- خصوصی شامل احداث تاسیسات با خصوصیات یاد شده در قرار داد و بهره برداری از آن با کیفیت مورد توافق است. به طور کلی، روش یاد شده برای اجرای پروژه های زیر بنایی با بهره گیری از توانایی بخش خصوصی است،

¹ Liu

² Yescombe

³ International Monetary Fund (IMF)

⁴ Sarmento

⁵ Nascio

به طور کلی که دولت به جای عهده دار شدن اجرای پروژه، امتیاز احداث و بهره برداری از پروژه را که می تواند برای نمونه احداث یک فرودگاه، توسعه بنادر یا ایجاد مراکز تفریحی و سرگرمی یا هتل باشد، برای مدتی معین به یک شرکت خصوصی واگذار می کند که این شرکت مسئولیت تامین و گردآوری سرمایه لازم (به طور کلی و جزئی) و طراحی پروژه را نیز بر عهده می گیرد. شرکت خصوصی یاد شده در طول زمان بهره برداری از پروژه، سرمایه اولیه و سود مورد انتظار خود را که بر اساس توافق اولیه با طرف دولتی تعیین شده است، از محل درآمد های حاصل از فروش کالا یا خدمات پروژه برداشت می کند و عموماً در پایان دوره امتیاز، به صورتی که ضوابط آن در قرار داد مشخص شده است، مدیریت مستحدثات را به طرف دولتی بر می گرداند. البته مالکیت مستحدثات پروژه در برخی از روش ها ب رای همیشه (عمدتاً تا پایان عمر مفید) با طرف خصوصی باقی می ماند، که در این صورت، امتیازات اعطایی دولت در پایان مدت قرار داد تمام می شود و بخش خصوصی می تواند بدون تکیه به دولت پروژه را ادامه دهد (شیروی و خدادپور، ۱۳۹۳).

چهار مشخصه می تواند مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی را روشن تر کند که عبارت است از الف) به دست آوردن بازدهی و کارایی مناسب از طریق تقسیم مخاطره و پاسخگویی بین بهش عمومی و خصوصی؛ ب) سرمایه گذاری بخش خصوصی در طول عمر پروژه؛ ج) ارتباط قراردادی طولانی مدت؛ د) ابداع و نوآوری به ویژه در عرضه خدمات (ساز و کارهای پرداخت، عرضه و توصیف و جر آن) از سوی بخش خصوصی (الفن و اوگانلانا، ۲۰۰۹).

۳- روش شناسی تحقیق

بر اساس ماهیت پژوهش حاضر، روش مورد استفاده در گردآوری داده ها به صورت کتابخانه ای یا به عبارتی اسنادی است. برای دستیابی به مطالب مورد نظر، قانون اساسی و برنامه های شش گانه توسعه کشور، قانون محیط کسب و کار، و اسناد بالادستی، مقالات فارسی و انگلیسی، و همچنین سایت های رسمی برخی ارگان ها و سازمان های داخلی و خارجی از قبیل بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری هاو در ایران و سایر کشورها و همچنین برخی سازمان های غیر دولتی فعال در زمینه سرمایه گذاری مورد بررسی قرار گرفت. نکات مهم و مرتبط با مقاله از طریق نت برداری گرد آوری و در نهایت ارزیابی گردید.

۴- جایگاه قراردادهای مشارکت دولتی و خصوصی در برخی کشورهای جهان

از آنجا که در حال حاضر کشورهای بسیاری در حال پیشبرد برنامه های مشارکت عمومی و خصوصی هستند، لذا بررسی جهانی کلیه پروژه های مشارکت در قالب این مقاله غیر ممکن است. به هر حال در این قسمت به بررسی پاره ای از الزامات کلی مربوط به اجرای مشارکت عمومی و چارچوب حقوقی مربوط و نیز مرور فعالیت های مشارکت در منتخبی از کشورهای نمونه می پردازیم.

۴-۱ انگلستان

در دهه ۱۹۸۰، سیاست عمومی انگلیس قویاً بر مبنای عدم تشویق استفاده از تامین مالی خصوصی در امور زیر بنایی عمومی قرار داشت و دلایل آن نیز این گونه عنوان گردید که استفاده از این نوع تامین مالی، طور کلی سبب سست شدن محدودیت هایی می گردید که دولت در نظر داشت تا بر بودجه بخش عمومی اعمال نماید. در واقع در سال ۱۹۸۱ و با تصویب قوانین «رای ۲» استفاده از تامین مالی خصوصی تا حدود زیادی منتفی گردید. این مقررات بدوا شامل شرکت های دولتی می گردید ولی در سال ۱۹۸۸ مورد تجدید نظر قرار گرفت تا سرمایه گذاری سایر بخش های عمومی را نیز در برگیرد. به موجب مقررات مذکور، منابع مالی بخش خصوصی فقط

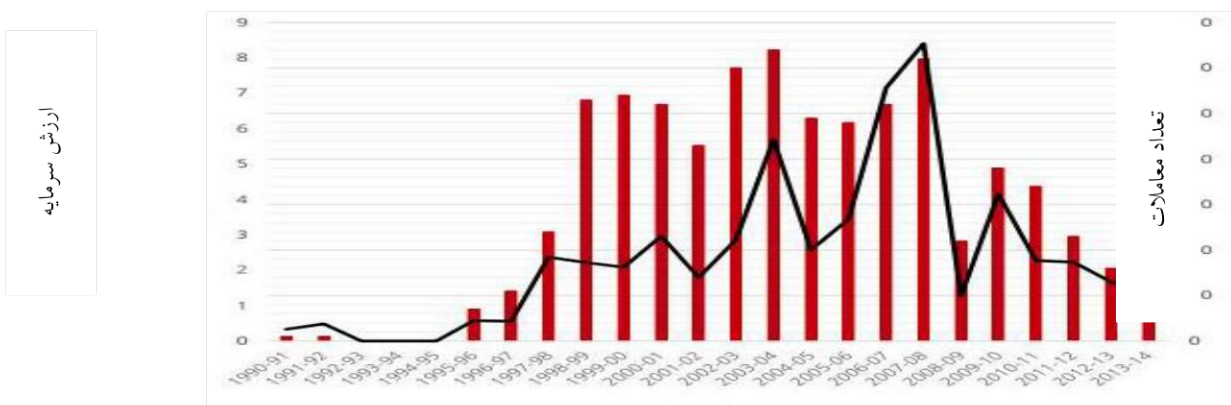
¹ Alfen & Ogunlana

² Ryrie Rules

می توانست جایگزین هزینه و مخارج عمومی شود و نه مضاف بر آن گردد. همچنین باید کاملاً مشخص شود که ارائه تامین مالی توسط بخش خصوصی فواید اضافی را ایجاد می کند تا بتواند هزینه های بالاتر را توجیه نماید (یسکومب، ۲۰۱۱).

در سال ۱۹۸۹ آن قسمت از مقررات مذکور که مربوط به شرط جایگزین می گردید برداشته شد و متعاقباً در سال ۱۹۹۲ نیز برنامه ایتکار تامین مالی خصوصی نیز آغاز شد. هدف این برنامه افزایش میزان تامین مالی بخش خصوصی برای امور زیر بنایی بود که طی چند سال گذشته انجام شده بود. تاکید اولیه بر توسعه پروژه هایی بر پایه تامین مالی خود به خود قرار داشت که البته پیشرفت کمی در این رابطه حاصل گردید. در سال ۱۹۹۳ هئیت تامین مالی خصوصی متشکل از اعضای متعلق به بخش عمومی و خصوصی و افراد پشتیبان جهت تشویق ارائه ایده های جدید برای استفاده از تامین مالی خصوصی در بخش عمومی ایجاد گردید و در سال ۱۹۹۴ نیز تمام مقامات بخش عمومی موظف شدند تا امکان تامین مالی پروژه های سرمایه ای توسط بخش خصوصی را به طور کلی بررسی کنند (یسکومب، ۲۰۱۱).

همچنین تمام وزارتخانه های مهم دولتی مثل وزارتخانه های حمل و نقل، بهداشت و آموزش مکلف شدند تا اقدام به ایجاد واحدهای تامین مالی بخش خصوصی جهت هماهنگ نمودن کارشناسان بخش ها و اجرای پروژه ها بنمایند. در نتیجه تعداد پروژه های حمل و نقل بیشتری مطرح گردیدند و نخستین پروژه های زیر بنایی اجتماعی در مرحله اجرا قرار گرفتند که در همه آنها پرداخت های انجام شده توسط بخش عمومی در قالب مدل جدید ایتکار تامین مالی خصوصی انجام می گرفت و نه از محل عوارضی که استفاده کنندگان از پروژه می پرداختند (اتحادیه اروپا، ۲۰۱۶).



نمودار (۱) تعداد پروژه های مشارکت عمومی و خصوصی در بریتانیا با ارزش سرمایه گذاری در سال های گذشته (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۵).

جدول (۱) فرایند تکامل قراردادهای مشارکت عمومی و خصوصی در انگلستان (سازمان همکاری و اقتصادی توسعه، ۲۰۱۵)

تاریخ	زیر ساخت های بریتانیا	روش تامین مالی قرارداد
۱۹۸۰-	آب، برق، گاز، زغال سنگ، ارتباطات، پورت (قبل از آن)،	خصوصی سازی (فروش صنایع ملی، شرکت ها)،
۱۹۹۰	فرودگاه ها، بریتیش ایرویز، فولاد بریتانیا، سوخت بریتانیا، برنامه هسته ای بریتانیا	برخی قوانین (به عنوان مثال آب و توزیع گاز/ برق) و سایر موارد بدون قانون

¹ European Union

² Organisation for Economic Co-operation and Development

خط آهن و مراکز فروش در راه آهن (پس از شبکه راه آهن)، عرضه سهام برای شرکت های لیزینگ، حق امتیاز عملیات بخش خصوصی	خط آهن و مراکز فروش در راه آهن	۱۹۹۳- ۱۹۹۷
PFI ^۱	زیر ساخت های اجتماعی (مدرسه، بیمارستان، امکانات عمومی)، به علاوه زیر ساخت های اقتصادی دیگر (جاده، زباله)	۱۹۹۲- ۲۰۱۲
PF2	مدارس پیشرو، حرکت از زسر ساخت های اجتماعی به زیر ساخت های اقتصادی	۲۰۱۳

در سال های بعد تغییرات مختلفی هم هم از نظر شیوه و هم از نظر محتوا در شیوه های اجرای پروژه های عمومی به وجود آمد. بر اساس آمار موجود که در نمودار (۱) مشاهده می شود روند افزایش پروژه های مشارکت عمومی و خصوصی در انگلستان همراه با اصلاح ساختار مالی و قراردادی این پروژه ها افزایش داشته است. همچنین فرایند اجرای این قرارداد ها نیز در طی سالیان مختلف دستخوش تغییرات شده که در جدول (۱) ارائه شده است. همانطور که در جدول (۲) مشاهده می گردد، مجموعاً ۷۲۵ پروژه و با ارزش سرمایه ۱۱۷,۴۹۰,۷ میلیارد پوند تا ژوئیه سال ۲۰۱۴ به امضا رسیده و اجرا شده است. بنابراین برنامه های ابتکار تامین مالی خصوصی چه از نظر حجم و چه از نظر تعداد پروژه ها قابل ملاحظه هستند.

اصطلاح (Private Finance Initiative) با علامت اختصاری (PFI)، به طیف وسیعی از قراردادهای سرمایه گذاری مشارکتی P3 اطلاق می گردد که در آنها شریک خصوصی، هم در زمینه تامین مالی پروژه نقش زیادی دارد و هم بهره برداری، تعمیر و نگهداری و نیز بازاریابی برای کالا یا خدمات تولیدی پروژه سرمایه گذاری را برای مدت معینی پس از راه اندازی پروژه بر عهده می گیرد. در این مدت، سود ناشی از پروژه، به نسبت مشخصی بین شرکای دولتی و خصوصی تقسیم می شود. پس از اتمام مدت مذکور، صد درصد مالکیت پروژه به شریک بخش عمومی^۲ واگذار می گردد و سپس بخش عمومی تصمیم می گیرد که ادامه بهره برداری از پروژه مذکور را خودش بر عهده بگیرد یا این کار را به بخش خصوصی (اعم از شریک خصوصی اولیه و یا یک شرکت خصوصی دیگر) واگذار کند. در چنین پروژه هایی، بخش خصوصی در طراحی (design)، ساخت (Build)، تامین مالی (Finance)، و نیز بهره برداری (Operate) از پروژه مشارکت دارد و اختصاراً به آن (DBFO) گفته می شود. معمولاً در تامین مالی پروژه های PFI، بخش عمومی یا دولتی تامین دارایی هایی مانند زمین و ساختمان را عهده دار می شود و شریک خصوصی هم مابقی منابع مالی لازم برای تکمیل پروژه را تامین می کند (آلن^۳، ۲۰۰۳).

هدف از طراحی اینگونه قراردادهای سرمایه گذاری مشارکتی، درگیر ساختن هر چه بیشتر بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی و ارتقای کیفیت این خدمات از طریق بهره گیری از انگیزه های بیشتر بخش خصوصی و نیز بهبود شرایط مالی دولت های ملی و محلی است. سرمایه گذاری های مشارکتی در چارچوب PFI، عمر چندان طولانی ای ندارند و رواج آنها عمدتاً از سال ۱۹۹۲ به بعد بوده است. جالب آنکه تا اواخر سال ۱۹۹۵، تقریباً هیچ کشوری به جز انگلستان از سرمایه گذاری های PFI استفاده نمی کرده؛ ولی موفقیت چشمگیر پروژه های مربوطه در کشور انگلستان، منجر به گسترش بسیار سریع به کارگیری سرمایه گذاری های مشارکتی PFI در کشورهای مختلف دنیا شده و در حال حاضر هر روز تعداد بیشتری از دولت های ملی و علی الخصوص دولت های محلی به تعریف پروژه های سرمایه گذاری در این چارچوب روی می آورند (آلن، ۲۰۰۳).

^۱ Private Finance Initiative

^۲ Public Partner

^۳ Allen

جدول (۲) سهم بریتانیا از پروژه های PFI عملیاتی در بخش های کلیدی (در ژوئیه ۲۰۱۴) (سازمان همکاری و اقتصادی توسعه، ۲۰۱۵)

بخش	تعداد قرارداد PFI	ارزش قرارداد بر حسب پوند
دادگاه	۸	۵۴۶,۵
خدمات ضروری	۳۹	۱۰۴۱,۷
انرژی	۱	۵۱,۶
تجهیزات	۲	۳۰۶,۹
بیمارستان ها و بهداشت	۱۴۴	۳۴,۱۳۱,۷
مسکن (حساب درآمد مسکن)	۱۷	۱۸۷۶,۵
مسکن (نظامی)	۷	۲۳۳,۷
مسکن (غیر حساب درآمد مسکن)	۱۲	۴۶۹,۷
زیر ساخت فناوری و ارتباطات	۱۱	۳۷۷,۶
امکانات تفریحی	۱۵	۵۴۰,۷
کتابخانه ها	۷	۲۴۲,۴
امکانات نظامی	۱۳	۲۶۲۳,۴
دفاتر	۴۷	۷۰۹۹,۶
موارد دیگر	۴۰	۱۵۴۹۴,۳
زندان	۱۲	۳۶۸۰,۵
جاده ها، تعمیر و نگهداری بزرگراه	۳۲	۱۲۴۸۴,۴
مدارس (BSF)	۶۶	۵۹۲۳,۶
مدارس (غیر BSF)	۱۴۹	۱۲۴۹۶,۵
مراکز امن آموزشی	۴	۲۰۵,۸
مراقبت های اجتماعی	۲۳	۸۱۶,۳
روشنایی خیابان	۳۲	۲۵۶۳,۴
تراموا و نور راه آهن	۲	۶۰۳,۲
راه آهن زیر زمینی	۱	۴۰۴,۶
سایر زیرساخت های مجازی	۴۱	۱۳۲۷۶,۱
جمع		۱۱۷,۴۹۰,۷

در واقع، بخش وسیعی از پروژه های متکی بر مدل ابتکار تأمین مالی خصوصی توسط مقامات رسمی محلی (شهرداری ها، استانداری ها، و...) اجرا گردیده، اما بیشترین تأمین وجوه برای کارمزد خدمات، توسط دولت مرکزی انجام شده است. تأمین وجوه مذکور تحت عنوان «اعتبارات مربوط به مدل ابتکار تأمین مالی خصوصی»^۱ شناخته شده و این اعتبارات به طور معمول، قسمت اعظم بخش هزینه های سرمایه ای مربوط به کارمزدهای خدمات را پوشش داده و نتیجتاً مقامات رسمی محلی می بایستی قسمت مخارج بهره برداری را از محل درآمدهای عادی خود تأمین نمایند. (با فرض آنکه آنها باید این هزینه ها را حتی بدون تأسیسات جدید تأمین کنند). لذا به دلیل اعمال کنترل بر برنامه های متکی بر ابتکار تأمین مالی خصوصی توسط دولت مرکزی، این پروژه ها تحت عنوان وزارت

¹ Private Finance Initiatives Credits

خانه‌های مربوط آورده شده‌اند. وجود این گونه تمرکز شدید در انگلیس، با برنامه‌های «مشارکت» برخی از کشورهای دیگر که بررسی خواهند شد، متفاوت بوده و شاید همین امر یکی از دلایل عمده گسترش سریع مدل‌های ابتکار تأمین مالی خصوصی در حوزه امور زیربنایی اجتماعی در انگلیس باشد (یسکومب، ۲۰۱۱).

بر اساس مطالعات انجام شده در کشور انگلیس، آن دسته از ادارات دولتی که از مشارکت‌های عمومی خصوصی بهره‌گیری می‌کنند توانسته‌اند ۱۰ تا ۲۰ درصد در هزینه‌های خود صرفه‌جویی کرده و موجبات بهبود کارایی را فراهم نمایند. علاوه بر این مطالعات، اداره حسابرسی ملی انگلیس در بررسی سال ۲۰۰۲ دریافت که تنها ۲۲ درصد مشارکت‌های عمومی خصوصی کشور انگلیس با سرریز هزینه مواجه بوده و تنها ۲۴ درصد آنها با تأخیر مواجه شده‌اند. این میزان در مقایسه با ۷۳ درصد و ۷۰ درصد سال ۱۹۹۹ که در آن بخش عمومی نسبت به ارائه خدمات اقدام می‌نمود از وضعیت بهتری برخوردار می‌باشد. علاوه بر این در سال ۲۰۰۶ خزانه‌داری اچ ام گزارش داد که مطابق بررسی مؤسسه سپا اسکاتلند، ۵۰ درصد از افراد ذیربط در مدیریت پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی بیان کردند که ارزش آفرینی مناسبی را از این قراردادها بدست آورده‌اند و ۲۸ درصد آنها نیز از ارزش آفرینی برای پول راضی بودند. همچنین، مدیران پروژه‌های بخش خصوصی گزارش دادند که عملکرد پروژه‌های آنها در سال ۲۰۰۶ خیلی خوب بوده است و در مقایسه با سال ۲۰۰۵ با ۴۹ درصد رشد همراه بوده است. این مدیران عملکرد خود را خوب ارزیابی نموده و آن را رضایتبخش دانسته‌اند. همچنین مؤسسه حسابرسی و خدمات حرفه‌ای کی پی ام جی^۱ در سال ۲۰۰۷ گزارش داد که ۸۳ درصد پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی موجب ایجاد سود شده و ۷۰ درصد آنها از فعالیت‌های هر سال خود سود کسب می‌نمایند و تنها ۳۸ درصد آنها سودی کمتر از انتظار به دست آورده‌اند. اعداد و ارقام فوق گواه خوبی بر این ادعاست که شیوه مشارکت عمومی خصوصی از عملکرد بهتری نسبت به روش سنتی اجرای پروژه‌ها به وسیله دولت برخوردار می‌باشد (نجفی و ملکان، ۱۳۹۳).

۲-۴ ایالات متحده آمریکا

به طور کلی، بخش خصوصی در ایالات متحده آمریکا نسبت به سایر کشورها، همواره نقش نسبتاً وسیع تری در تدارک تأسیسات زیربنایی عمومی ایفا نموده است. مثلاً، خدمات عام المنفعه آب، برق و گاز در آمریکا عمدتاً توسط بخش خصوصی و بدون ملی کردن آنها که در قرن بیستم در دیگر سرزمین‌ها صورت گرفته، توسعه یافته است. بزرگترین بخشی که در حال حاضر از طرح‌های مشارکت استفاده می‌کند، آب و فاضلاب بوده که ۱۵ درصد از سیستم‌های شهرداری بدین روش فراهم می‌شوند، بخش زندان‌های خصوصی نیز از سال‌های دهه ۱۹۸۰ تاکنون رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است که قسمت اعظم این رشد تحت قرارداد های اعطای اجازه بهره برداری یا فروش (فرانشیز) صورت گرفته که در آن، طرف بخش عمومی بهره‌برداری از زندان‌های موجود را به دست یکی از شرکت های متعدد تخصصی ارائه‌کننده خدمات تادیبی، سپرده است. به هر حال شرکت های خدمات تادیبی نیز با استفاده از منابع خود اقدام به ساخت زندان و مذاکره قرارداد های موردی برای پذیرش زندانی، با استان محلی یا طرف های حقوقی ایالتی و یا فدرال و یا حتی با نهادهای حقوقی خارج از ایالت می‌نمایند. استدلال طرفداران ایده زندان های خصوصی قویاً بر پایه صرفه اقتصادی و نه محدودیت‌های بودجه‌ای بخش عمومی، استوار است. البته ادعا می‌شود که صرفه‌جویی مورد اشاره در هزینه فقط از طریق پرداخت‌های کمتر به کارکنان زندان‌ها و یا بکارگیری تعداد کمتری از آنها حاصل می‌شود. به هر حال، بخش حمل و نقل یکی از مواردی است که در آن، قراردادهای «مشارکت» اخیراً ارائه بهتری داشته است. توسعه جاده‌های آمریکا در گذشته، شدیداً متکی بر تأمین مالی بخش خصوصی بوده و جاده‌های عوارضی در طول قرن نوزدهم متداول بوده‌اند. ساخت جاده‌ها و پل‌های عوارضی با تأمین وجوه توسط بخش عمومی در نیمه اول قرن بیستم نیز رواج داشت. باید توجه داشت که به موازات توسعه سیستم ساخت

^۱ KPMG

بزرگراه های بین ایالتی و به کمک وجوه دولت فدرال از اواخر دهه ۱۹۵۰، استفاده از «عوارض جاده ای» تا حدود زیادی جای خود را به روش تأمین مستقیم وجوه توسط بخش عمومی داد. تأمین وجوه توسط دولت مرکزی، نوعاً حدود ۸۰ درصد هزینه را پوشش می دهد. و وجوه مربوط به ۲۰ درصد مابقی بایستی توسط هر یک از ایالت های مجری پروژه ها فراهم گردد. برخلاف اکثر کشورهای، در ایالات متحده آمریکا تأمین وجوه بخش عمومی برای بزرگراه ها عموماً از محل تخصیص مالیات ها بر سوخت و وسایل نقلیه، صورت گرفته و اخذ عوارض از جاده هایی که وجوه هزینه آنها توسط دولت مرکزی تأمین شده، صراحتاً ممنوع شده است (هر چند پل ها و تونل ها از این امر مستثنی هستند). تأمین وجوه ایالتی نیز از طریق انتشار اوراق قرضه عمومی توسط مقامات بخش عمومی، ایالتی و یا مجری پروژه های تحت کنترل بخش عمومی صورت می گیرد و بهره اوراق مذکور از مالیات معاف می باشد. (قابل ذکر است که اوراق قرضه معاف از مالیات، مزیت قابل ملاحظه بیشتری را برای تأمین وجوه توسط بخش عمومی برای امور زیربنایی، نسبت به روش تأمین وجوه از سوی بخش خصوصی که عموماً نمی تواند اوراق قرضه ای را با این ویژگی منتشر کند، ایجاد می نماید. شاید همین امر یکی از دلایل مهم مؤثر در پیشرفت کند روش دوم بوده است). به هر حال، رشد درآمدهای مالیاتی دولت مرکزی همگام با رشد تقاضا برای بزرگراه ها نبود و نتیجتاً از اوایل، شیوه های متفاوت از دخالت بخش خصوصی در ساخت بزرگراه ها بویژه در ایالات ۱۹۹۰ دهه ویرجینیا و کالیفرنیا به منصف ظهور درآمد (یسکومب، ۲۰۱۱).

چارچوب تأمین مالی فدرال با وضع قانون «حمل و نقل مختلط زمینی» در سال ۱۹۹۱، شروع به تغییر کرد. به موجب این قانون، اجازه استفاده مشترک از سیستم تأمین وجوه فدرال برای جاده های عوارضی که بین ایالتی نباشند، همراه با روش تأمین وجوه ایالتی یا بخش خصوصی داده شده بود. در سال ۱۹۹۵، با تصویب قانون معرفی «سیستم بزرگراه های ملی» اجازه ایجاد «بانک های دولتی امور زیربنایی» داده شد، که این بانک ها می توانستند وجوه فدرال را نیز به عنوان اهرمی برای پروژه های تأمین مالی شده توسط بخش خصوصی استفاده کنند. در سال ۱۹۹۸ «قانون نوآوری و تأمین مالی امور زیربنایی حمل و نقل» تصویب شد که استفاده از تأمین مالی بخش خصوصی برای پروژه های حمل و نقل بزرگ (۱۰۰ میلیون دلار به بالا) را مشخصاً تشویق کرده و وام ها و تضامینی را تا حد ۳۳ درصد هزینه های پروژه توسط دولت فدرال پیش بینی کرده بود. بالاخره مصوبه ای در سال ۲۰۰۵ تحت عنوان «قانون برابری حمل و نقل کارا، منعطف، پاسخگو و ایمن: میراثی برای استفاده کنندگان» متضمن موارد زیر به تصویب رسید که: اجازه وضع عوارض بر بزرگراه های بین ایالتی برای تأمین وجوه برای تعمیر یا ساخت جاده های جدید، حد اندازه پروژه را میلیون دلار کاهش داد، اجازه انتشار تا حداکثر معادل ۱۵ میلیارد دلار اوراق قرضه معاف از مالیات مربوط به فعالیت خصوصی برای تأمین مالی پروژه های مشارکت (یسکومب، ۲۰۱۱).

به هر حال، از سال ۲۰۰۴ به بعد وضعیت بازار با فروش امتیازهای بهره برداری و یا فروش خدمات (فرانشیزها) به مدت ثابت از جاده های عوارضی تغییر کرد. این جاده ها قبلاً ساخته شده بودند و مالکیت آنها در دست طرف بخش عمومی قرار داشت. خریداران حق بهره برداری (فرانشیز) از جاده و جمع آوری درآمدها را برای مدت ثابتی را به دست می آورند و قیمت پرداختی توسط سرمایه گذاران بخش خصوصی نیز ارزش جاری درآمدهای آتی مذکور بود (کمتر از هزینه های بهره برداری). چنین الگوهایی، آن نوع از قراردادهای «مشارکت» که در این مقاله توضیح داده شده اند، نیستند، زیرا مستلزم سرمایه گذاری قابل ملاحظه در تأسیسات زیربنایی جدید نمی باشند (هرچند که تعهدات مربوط به نگهداری کماکان به قوت خود باقی است). هدف این فروش (فرانشیز) ایجاد منابع مالی برای بودجه کلی بخش عمومی می باشد. از نظر مالکیت و ساختار مالی و قراردادی وضعیت همانند تأسیسات تازه تکمیل شده تحت الگوی «مشارکت» می باشد. اولین فروش (فرانشیز) از این نوع مربوط به بزرگراه شیکاگو اسکای وی^۱ در شیکاگو به مبلغ ۱,۸ میلیارد در سال ۲۰۰۴ می گردید. (قیمتی که کاملاً بالاتر از انتظارات اولیه بود). بزرگراه سبز دالاس در سال ۲۰۰۵ به سرمایه گذاران جدید فروخته شد (که آنها هزینه ارتقای کیفیت بزرگراه را پرداخت کردند). در مورد بزرگراه پوکانتاس نیز در سال ۲۰۰۶ به همین شکل

^۱ Chicago Skyway

عمل شد (البته هنوز نیز مواجه با مشکلات ترافیکی می باشد) و حق بهره برداری از جاده عوارضی ایندیانا (فرانشیز) نیز در همین سال به مبلغ ۳٫۸ میلیارد دلار واگذار گردید. دوره فروش فرانشیزهای خیلی بزرگ تر، نظیر راه عوارضی ایلی نویز (گفته می شود ۱۵ میلیارد دلار بوده) نیز خاتمه یافته است. فعالیت‌های مذکور سبب پیدایش تمایل نسبت به قراردادهای «واگذاری حق الامتیاز» در مورد جاده‌های عوارضی را با سرمایه گذاران بخش خصوصی امضاء کرد (سرمایه گذاران در شمار، شریک ممتاز ایالت قرار گرفته و مبلغ ۲۰ میلیون دلار تسهیلات تامین مالی عمرانی ارائه خواهند کرد که در صورت پیشرفت پروژه مستهلک خواهد شد) و ایالت فلوریدا نیز روی چند جاده عوارضی تکیه کرده که بزرگترین آنها بزرگ راه ۱۱۰ مایلی هاتلند با هزینه تخمینی ۳ میلیارد دلار می باشد. احتمالاً قراردادهای واگذاری حق الامتیاز، بخش عمده‌ای از کریدور سراسری ایالت تگزاس را تشکیل خواهند داد که یک شبکه جاده ای و ریلی جدید با هزینه تقریبی تا سطح ۱۸۰ میلیارد دلار و بالقوه بزرگ ترین برنامه «مشارکت» جهانی می باشد. در سال ۲۰۰۵ ایالت مذکور قرارداد عمرانی را با سرمایه گذاران خصوصی در رابطه با بزرگراه TTC-350 امضا نمود که مسافتی حدود ۶۰۰ مایل، از فورث دالاس تا مرز مکزیک را در بر می گیرد. در سال ۲۰۰۶ نیز قرارداد ساخت اولین بزرگراه تامین مالی شده توسط بخش خصوصی را با نام SH-130 در نزدیکی ایالت آستین و به مبلغ هزینه ۱٫۳ میلیارد دلار امضا کرد (دانگ و همکاران^۱، ۲۰۱۶).

ایالات متحده کشوری است که با یک روند رو به رشد پروژه های مرمت و بازسازی زیر ساخت و توسعه مواجه است. بسیاری از دارایی های رو به رشد اقتصادی که ثروت خانواده ها را بعد از پایان جنگ جهانی دوم تشکیل می داد به پایان عمر مفید خود رسیده است. به منظور اقتصادی و مولد ماندن این دارایی در قرن ۲۱، دولت در تمام سطوح باید سرمایه گذاری در زیر ساخت را افزایش می دهد. انجمن مهندسان عمران آمریکا تخمین می زند که در تمام بخش ها، ایالات متحده نیاز به سرمایه گذاری بیش از ۳ تریلیون دلار در یک سال آینده دارد. از لحاظ تاریخی دولت های ایالتی و محلی امور مالی پروژه های عمومی را از طریق صدور اوراق قرضه شهرداری ها تامین می کردند. در سال های اخیر دولت آمریکا از طریق وال استریت به طور خاص، فضای سرمایه گذاری را باز کرده اند و بودجه ای به منظور سرمایه گذاری خصوصی در پروژه های زیر بنایی ایالات متحده از این طریق اختصاص داده است. مشارکت بخش دولتی و خصوصی، و یا P3S شامل سرمایه و تعمیر و نگهداری طولانی مدت و قرار داد عملیات برای صاحب امتیاز خصوصی است (بی گود^۲، ۲۰۱۶).

۳-۴ استرالیا

در استرالیا نیز همانند آمریکا، پروژه های «مشارکت» بدو در ایالت ها اجرا می شود و نه در سطح کشور (البته همراه با پاره ای تأمین وجوه مرکزی). فعالیت مذکور عمدتاً در دو ایالت ویلز جنوبی و ویکتوریا متمرکز بوده و از نظر حجم نیز اساساً مربوط به جاده های عوارضی می شود. به هر حال، ایالت ویکتوریا پروژه های زیربنایی اجتماعی را بر اساس مدل ابتکار تأمین مالی خصوصی نیز اجرا کرده است که احتمال دارد الگویی برای سایر نقاط کشور قرار گیرد.

اگرچه پل بندر گاه سیدنی (در سال ۱۹۳۲ گشایش یافت) به عنوان یک پروژه بخش عمومی و از طریق عوارض تامین وجوه گردید، ولی استفاده گسترده از عوارض در استرالیا تا زمان اجرای پروژه های جاده ای عوارضی توسط بخش خصوصی که با تونل بندرگاه سیدنی در سال ۱۹۸۸ آغاز گردید متداول نشد. در پروژه های جاده های عوارضی اولیه، ریسک کمی در رابطه با وجود تردد جاده ای کافی بر عهده بخش خصوصی قرار داده شد. در واقع، قرارداد های بزرگراه های M4 و M5 که از نوع واگذاری حق امتیاز بودند، متعاقباً به پروژه های مدل ابتکار تامین مالی خصوصی و تقاضا محور که به نفع سرمایه گذار اولیه بود، تغییر داده شدند (چنین تغییری در مورد قرارداد های واگذاری حق الامتیاز جاده ها با بقیه شبکه راه ها بخصوص در جاده های شهری را داشته است). در مورد پروژه های بعدی مربوط به جاده های عوارضی، ریسک وجود تردد لازم، به طور کامل تری به بخش خصوصی منتقل گردید. اداره دارایی و

¹ Dong et al

² DeGood

خرانه داری ویکتوریا، واحد «مشارکت های ویکتوریا» را در سال ۲۰۰۰ به عنوان یک مرکز کارشناسی ایجاد کرد. پروژه های امور زیر بنایی اجتماعی تحت عنوان مشارکت های ویکتوریا که از مدل اینتکار تامین مالی خصوصی استفاده می کردند، با اجرای پروژه ساختمان دادگاه کشور در ویکتوریا در سال ۲۰۰۲ آغاز شده و از آن زمان به بعد، هر چند حجم کل سرمایه گذاری های به شکل مشارکت در ویکتوریا مشابه ویلز جنوبی جدید بوده، ولی ماهیت آنها متفاوت می باشد. مشارکت های ویکتوریا، منجر به فراهم شدن استاد جامع راهنما برای قراردادهای مشارکت شده که توسط سایر ایالتها به عنوان استاندارد کار مورد استفاده گسترده قرار گرفته است. هماهنگی کمی در سطح کشوری در مورد پروژه های «مشارکت» وجود دارد، زیرا دولت مرکزی در استرالیا فقط در حوزه دفاعی و امور خارجه فعال است. از این رو، ایالت ویکتوریا در سال ۲۰۰۴ تشکیل ملی «مشارکت»ها را به منظور کاهش هزینه های مناقصه، ارتقای سطح هماهنگی در مناطق مختلف و بالاخره استفاده مشترک از نتایج و درس های حاصل از قراردادهای «مشارکت» در جهت افزایش دانش و مهارت در بخش عمومی، ایجاد کرد. اعضای این تشکل ملی شامل تمام ایالت ها و دولت مرکزی بودند. ضمناً از سال ۲۰۰۶ پروژه های «مشارکت» بیشتری به ارزش حدود ۱۰ میلیارد دلار استرالیا برای سرتاسر استرالیا در مسیر اجرا قرار گرفتند (گزارش کمیسیون تجارت و سرمایه گذاری استرالیا، ۲۰۱۶)

همچنین دولت استرالیا به منظور حمایت از PPP به طور خاص، سیاست و راهنمای مشارکت بخش عمومی و خصوصی را در سال ۲۰۰۸ تصویب کرده است. ظاهراً این ساختار توسط کشورهایی مانند کانادا مورد مطالعه و استفاده قرار گرفته است و همچنین موسسه رصد بین المللی کسب و کار (BMI) پیش بینی کرده است که استرالیا به عنوان یکی از محبوب ترین مناطق سرمایه گذاری باقی خواهد ماند و یکی از دلایل کلیدی آن را همین ساختار می داند.

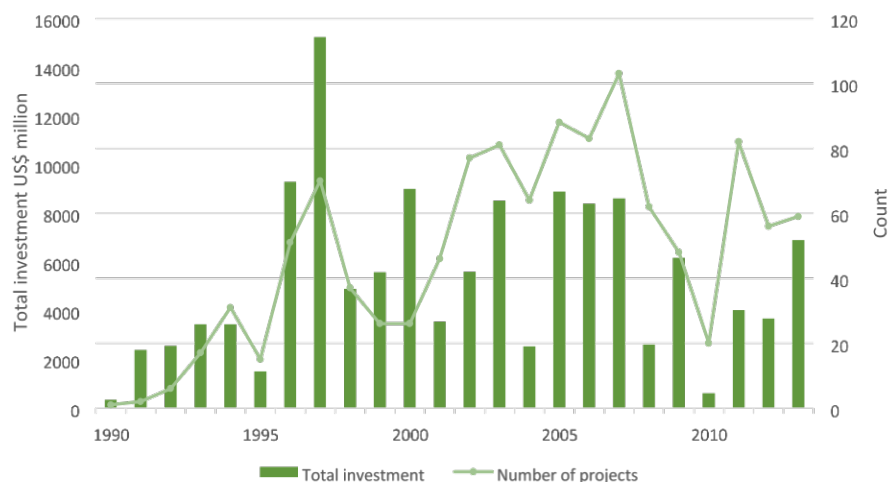
البته نگاهی به وضعیت آماری PPP در این کشور نشان می دهد که با وجود تبلیغات گسترده برای روش های PPP در حال حاضر این روش سهم کوچکی از تامین مالی زیر ساختی را به خود اختصاص داده است. از سال ۱۹۹۵ قرارداد های PPP سهم ۵۰ میلیون دلاری از یک میلیارد دلار سرمایه گذاری کل زیر ساختی را داشته اند و فقط سه ایالت نیو ولز جنوبی، کوینزلند و ویکتوریا استفاده کنندگان عمده PPP بوده اند. البته باید خاطر نشان کرد این ساختار تازه تاسیس بوده و شاید برای اجرای گسترده زمان بیشتری مورد نیاز باشد (گزارش کمیسیون تجارت و سرمایه گذاری استرالیا، ۲۰۱۶).

۴-۴ چین

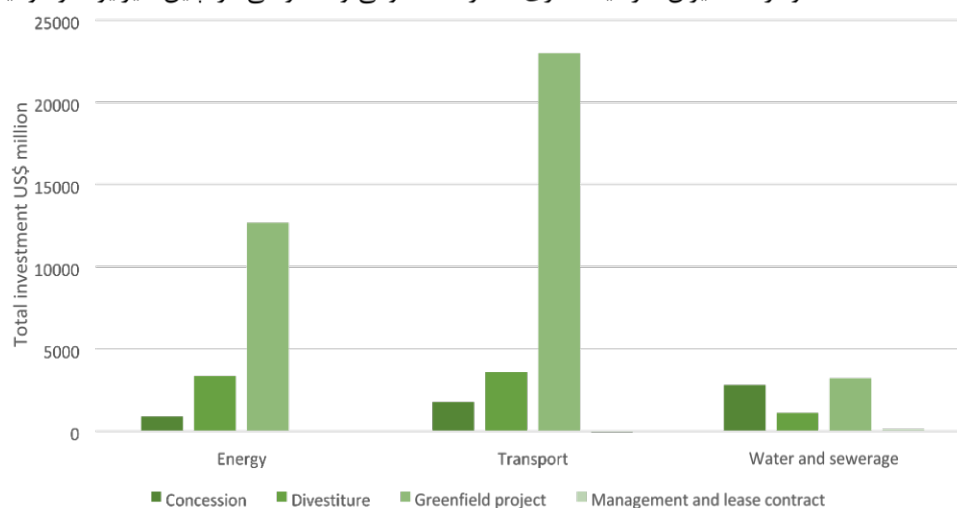
مشارکت عمومی خصوصی از اواخر سال ۱۹۸۰ در چین در حال توسعه است. در سال ۲۰۱۴ به عنوان نقطه عطفی در این روند توسعه در کشور چین بوده است. در نوامبر ۲۰۱۳ کنگره سوم حزب کمونیست چین ۱۸ نقش نقش تعیین کننده نیروهای بازار با تاکید بر اقتصاد چین مشخص کرد (دیویس^۲، ۲۰۱۳). اقدامات حزب در سال ۲۰۱۴ را برای اصلاح موارد مربوط به پیش مجوز ها و در نتیجه بسیاری از بخشنامه ها، آیین نامه ها، بیانیه ها و مباحث مرتبط هموار کرد. این اقدام به مدل جدید سرمایه گذاری در چین است. نیروگاه شیزوبه در شنزن که در سال ۱۹۸۸ به بهره برداری رسید یک پروژه ساخت و بهره برداری و انتقال است که به عنوان اولین قرارداد مشارکت عمومی و خصوصی در چین می باشد. از آن زمان قرارداد های مخلفی در زمینه های انرژی، آب و حمل و نقل صورت گرفته است. متأسفانه هنوز هیچ واحد نظارتی و اجرایی متمرکز در زمینه اجرای قرارداد های مشارکت عمومی و خصوصی در چین وجود ندارد. در فقدان وجود پایگاه داده ها، بهترین جایگزین برای مشارکت عمومی و خصوصی زیر ساخت های باتک جهانی است (دانگ و همکاران، ۲۰۱۶).

¹ Report Commission Trade and Investment the Australian

² Davis



نمودار (۲) میزان سرمایه گذاری مشارکت عمومی و خصوصی در چین (نایریوت و دومینگز، ۲۰۱۵)



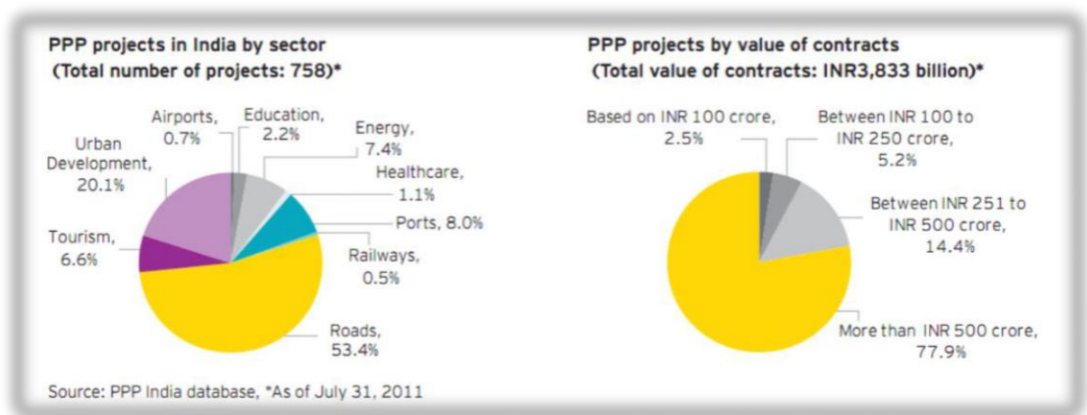
نمودار (۳) میزان سرمایه گذاری به تفکیک حیطه در بخش های مختلف چین (نایریوت و دومینگز، ۲۰۱۵)

۴-۵ هند

دولت هند با انجام اقداماتی بر افزایش سرمایه گذاری بخش خصوصی به صورت مشارکت عمومی و خصوصی تمرکز نموده است. به طوری که در بازه زمانی ۲۰۰۷-۲۰۱۲ باید ۱۵۰ میلیارد دلار از کمبود ۵۰۰ میلیارد دلاری بخش زیر ساخت از ناحیه بخش خصوصی تامین می شد که این نوع از قراردادها نقش موثری در جذب مشارکت بخش خصوصی را داشته است. تا قبل از سال ۲۰۰۴ تنها ۸۶ پروژه در قالب PPP و به ارزش ۳۴۰ میلیارد روپیه اجرا شده بودند که اکثر آنها در بخش پل سازی و جاده می باشند. پس از سال ۲۰۰۶ و با افزایش مقبولیت مدل PPP به خاطر اصلاحات سیاستی و ایجاد ساختار نوآورانه PPP، شاهد اجرای ۷۵۸ پروژه در قالب PPP به ارزش ۳۸۸۳ میلیارد روپیه در سال ۲۰۱۱ بوده ایم. در نمودار می توان سهم هر یک از حوزه های زیر ساخت را از قرارداد های PPP دریافت (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴؛ ساچدیوا و همکاران^۱، ۲۰۱۵).

¹ Domínguez

² Sachdeva et al



نمودار (۴). پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به تفکیک بخش و ارزش (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴) فرم‌های رایج قرارداد های PPP در هند عبارتند از:

۱. BOT که دو سوم قرارداد های PPP در هند از این نوع می باشد،

۲. قرارداد های طراحی-ساخت اصلاح شده^۱،

۳. قرارد های مدیریت/نگهداری مارایی مینا^۲.

این قرارداد ها پس از اجرای مزایده های رقابتی بین دولت و بخش خصوصی بسته می شود. اهم اقدامات و سیاست های که توسط دولت برای افزایش قرارداد های PPP صورت گرفته به شرح زیر است:

- راه اندازی کمیته ارزیابی^۳ PPP جهت برآورد و تایید هر چه آسان تر پروژه ها،

- آماده سازی مجموعه ابزارهای^۴ PPP برای بهبود فرایندهای تصمیم گیری و اجرای طرح ها در روش های PPP.

- ارائه پیش نویس سیاست ملی^۵ PPP از جانب وزار دارایی در سال ۲۰۱۱-۲۰۱۲،

- افزایش حمایت های مالی از طریق صندوق توسعه پروژه های زیر ساخت VGF، اطلاع مالیات مصرف کننده و ...،

- تهیه مدل واگذاری توافقنامه ها و اسناد دیگر: این مدل حاوی لیست چارچوب های استاندارد شده ای است که واگذاری پروژه های PPP را شفاف و رقابتی می کند(مثل مدل درخواست اجاز صلاحیت، مدل درخواست برای پروپوزال، و ...). همچنین به ما را شدن تلاش دولت های مرکزی و ایالتی قبل از اعطای پروژه ها کمک می نماید(مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴؛ ساچدیوا و همکاران، ۲۰۱۵).

۵- جایگاه و سیاست های قرارداد های مشارکت دولتی و خصوصی در ایران

در ایران موضوع سرمایه و سرمایه گذاری به دلیل وابستگی شدید به درآمدهای نفتی و بی ثباتی قیمت آن و بالا بودن ریسک، همواره با مشکلات فراوانی همراه بوده و به همین دلیل سرمایه گذاری در بخشهای مختلف نوسانهای شدیدی داشته است.

دولت برای کمک به افزایش سرمایه گذاری در بخش های مختلف، نسبت وضع قوانین و مقررات زیر نمود.

-سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

-سیاست های کلی برنامه ششم توسعه

-مواد ۲۱۴ و ۲۲۰ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

¹ Modified design-build (turnkey)

² Performance Based Management/Maintenance

³ PPAC

⁴ PPP toolkit

⁵ National PPP Policy

-قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
-ماده ۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
- ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی
-قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
-قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
-دستور العمل شرایط واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای جدید، نمیه تمام، تکمیل شده و آماده بهره برداری (ماده ۲۷ الحاق ۲).

ولی علارغم وجود تجربیات موفق در این حوزه هنوز نتوانسته که از پتانسیل موجود استفاده بهینه نماید. بسیاری از پروژه‌های شراکت عمومی-خصوصی در کشور با عدم موفقیت روبه رو شده است یا اینکه با مشکلات فراوانی مواجه است. این ناکامی‌ها دلایل متفاوت دارد که از این میان می‌توان به نتیجه پژوهش ویژه (۱۳۹۱) اشاره کرد؛ که مشکلات اجرای پروژه‌های شراکت عمومی-خصوصی در ایران را عدم هماهنگی در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تنظیم مقررات اجرایی سیاست اصل ۴۴ قانون اساسی می‌داند یا اینکه غم‌امی (۱۳۹۱) طی مقال‌های پژوهشی، ریسک‌ها و تهدیدهای شراکت عمومی-خصوصی در ایران را نبود یا عدم کارایی قوانین و مقررات مورد نیاز، عدم حمایت دولت از بخش خصوصی و نبود مشوق‌ها و تضامین شراکت، عدم اشتیاق و تلاش بخش خصوصی برای دستیابی به اطلاعات و دستاوردهای نوین فناوری و بالابردن سطح تخصص‌ها و توانایی‌های داخلی برای استفاده از این فناوری‌های نوین و در نهایت بومی ساختن آنها، برشمرده است. همچنین اکثر عالمان این حوزه کمبود بودجه‌های دولتی و عدم توانایی تامین مالی پروژه‌های شراکت عمومی-خصوصی را که بسیار پر هزینه و گاهی اوقات بسیار بلندمدت نیز هستند از دلایل بنیادی این ناکامی‌ها می‌دانند.

۶- بحث و نتیجه گیری

همانطور که بیان شد دولتهای کشورهای مختلف دنیا خصوصاً در کشورهای در حال توسعه به شکل دهی نوعی مشارکت در زمینه تأمین مالی، طراحی، ساخت، مالکیت و عملیات پروژه‌های زیرساختی پرداخته‌اند. این موضوع به یکی از چالش‌های اساسی فرا روی ذینفعان بخش‌های عمومی و خصوصی تبدیل شده است. ظهور مشارکت عمومی خصوصی به عنوان راهکاری بنیادین در زمینه توسعه زیرساخت کشورها با استفاده از تخصص بخش خصوصی به شمار میرود. با توجه به اندازه، پیچیدگی و ماهیت این گونه پروژه‌ها، لزوم برخورداری از فنون مدیریت ریسک پروژه از اهمیت قابل توجه برخوردار می‌شود. مبنای اساسی مدیریت ریسک در مشارکت‌های عمومی خصوصی این است که ریسک باید به افراد و یا گروه‌ها بر اساس توانایی تحمل ریسک تخصیص پیدا کند. همچنین در مشارکت‌های عمومی خصوصی، تخصیص ریسک باید به نحوی باشد که موجب ایجاد انگیزه در طرفین در زمینه پذیرش مسئولیت شود. در برخی از کشورها در اجرای پروژه‌های مشارکتی عمومی خصوصی، این پروژه‌ها باید به نحوی باشند که بخش خصوصی از تخصص خود استفاده نموده و بخش وسیعتری از کار را برعهده گرفته و میزان بالاتری از مسئولیت به آنها منتقل شود. مطابق برخی از مطالعات صورت پذیرفته، فقدان مهارتهای لازم در زمینه تعیین، ارزیابی، ارزشگذاری و انتقال عوامل ریسکی منجر به عدم حصول درآمدهای قابل توجه برای دولت‌ها شده است. با توجه به حرکت پیشرو در کشور به سمت تحقق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولت به بخش خصوصی، توجه به فنون، مطالعات و تجارب کشورهای مختلف در این گونه پروژه‌ها کمک قابل توجهی را در زمینه طراحی مناسب اینگونه پروژه‌ها در کشور خواهد نمود. روشهای مختلفی برای تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی و خصوصی وجود دارد که متناسب با زمان و مکان و سیاستهای دولت‌ها، نه تنها از کشوری به کشوری دیگری، بلکه در بخشهای مختلف نیز متفاوت می‌باشند.

اگر به نمونه پروژه‌های اجرا شده به روش PPP دقت شود، ملاحظه می‌گردد که در اکثر کشورهای جهان از روش BOT و بیشتر در حوزه نیروگاهی و احداث راه‌ها و بزرگراه‌ها استفاده شده است. از جمله می‌توان در کشورهای مورد بررسی به احداث نیروگاه‌ها و یا به بزرگراه اشاره نمود. همچنین در این کشورهای توسعه یافته از این روش در پروژه‌های ریلی و احداث راه‌ها و پل‌ها که عمدتاً در قالب روش BOT بوده، استفاده شده است. از جمله می‌توان احداث جاده‌های F4 و F5 در استرالیا، پل‌های Channel و Dartford در انگلستان و یا شبکه‌های ریلی Florida، Texas، Arizona و در آمریکا را در نظر گرفت. در ایران محدود پروژه‌های اجرا شده در قالب PPP به روش BOT بوده است. هر چند تلاشی برای اجرای پروژه‌های توسعه بخش شبکه حمل و نقل، توسعه فرودگاه‌ها و ساخت و توسعه بنادر کشور با استفاده از روش BOT انجام شده، ولی متأسفانه همه در حد مطالعه بوده و هیچ پروژه‌ای در این زمینه به قراردادی منجر نشده است. موفقترین حوزه‌های که پروژه‌های PPP در آن اجرا شده و یا در حال اجرا می‌باشد، بخش نیروگاهی کشور است؛ به طوری که از ۱۳ نیروگاهی که در قالب روش‌های PPP در کشور در حال ساخت یا ساخته شده است، چهار نیروگاه به روش BOT و ۹ نیروگاه در قالب روش BOO اجرا گردیدند.

مورد دیگری که در این مطالعه تطبیقی نمود پیدا کرد این بود که کشورهای توسعه یافته جهت استفاده از حداکثر پتانسیل موجود در بخش خصوصی در زمینه قرارداد‌های مشارکت‌های عمومی و خصوصی اقدام به مرکزی یا واحدی کشوری نموده‌اند که وظیفه این واحد هماهنگی، تعریف، اجرا، مطالعه و بهره‌برداری از فرصت‌های سرمایه‌گذاری در این حیطه و ارائه آن به سرمایه‌گذاران مشتاق می‌باشد. متأسفانه در کشور ما با وجود قوانین و مقررات متعدد و گاه متضاد و نبود ساختار اداری واحد در این زمینه که وظیفه مطالعه، احصا و ارائه فرصت‌های سرمایه‌گذاری در کشور را بر عهده داشته باشد، روند سرمایه‌گذاری‌های مشارکت عمومی و خصوصی به کندی انجام می‌گیرد. همچنین عدم وجود آماره‌های واقعی و درست از روند اقتصاد کلان کشور موضوع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در پروژه‌های عمومی و دولتی با مشکلات و گاه با بی‌میلی این بخش به سرمایه‌گذاری در این حیطه رویه رو کرده است.

در نهایت توصیه می‌شود که مسئولان و دست‌اندرکاران با توجه به تجربه‌های موفق کشورهای مختلف در زمینه جذب سرمایه‌گذاری نسبت به استفاده از این تجربیات اقدام نموده و ضمن اصلاح قوانین و مقررات مربوطه و ایجاد واحدی جهت هماهنگی و اجرای اینگونه سرمایه‌گذاری‌ها در کشور و همچنین ارائه آمارها و تحلیل‌های واقعی از وضعیت اقتصادی کشور نسبت به بهبود فضای سرمایه‌گذاری اقدام نمایند. و در نهایت با توجه به اینکه پروژه‌هایی که با این روش انجام شده در ایران بسیار پایین است، با توجه به آنچه شرح داده شد، تعیین چارچوبی منطبق با شرایط بومی و فرهنگی و اقتصادی ایران امری ضروری است.

منابع:

- حاجی ابوالفتح، آریا و نوری یوشانلوئی، جعفر، ۱۴۰۲، تحلیل مقررات حاکم بر قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در حقوق داخلی، <https://civilica.com/doc/1676228>
- رمضانی قوام آبادی، محمدحسین. (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه، از تاسیس تا فعالیت. مطالعات حقوق تطبیقی، ۶(۲)، ۵۴۱-۵۶۷. SID. <https://sid.ir/paper/246351/fa>
- شیروی، عبدالحسین، و خدادادپور، منیره. (۱۳۹۳). مشارکت عمومی - خصوصی از منظر قوانین ایران. حقوق خصوصی، ۱۱(۲)، ۲۲۷-۲۶۱. SID. <https://sid.ir/paper/206090/fa>

صفره، میثم، ۱۳۹۸، تقسیم ریسک در قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی، دومین کنفرانس ملی و اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم سیاسی، اردبیل، <https://civilica.com/doc/1018775>.

عزت آبادی پور، حسام و طاهرپور کلانتری، حبیب‌الله، ۱۳۹۳، ارزیابی و اولویت بندی متغیرهای موثر بر موفقیت شراکت عمومی-خصوصی، <https://civilica.com/doc/1413866>.

نجفی غلامرضا، ملکان یوسفعلی، (۱۳۹۳)، مشارکت عمومی-خصوصی یا PPP: راهبردی نو برای تأمین مالی پروژه های زیربنایی، مرکز آموزش و تحقیقات راه آهن

- Alfen, H. W., Kalidindi, S. N., Ogunlana, S., Wang, S., Abednego, M. P., Frank-Jungbecker, A., ... & Zhao, G. (2009). *Public-private partnership in infrastructure development: case studies from Asia and Europe*. Weimar: Verlag der Bauhaus-Universität.
- Allen, D. G., Shore, L. M., & Griffeth, R. W. (2003). The role of perceived organizational support and supportive human resource practices in the turnover process. *Journal of management*, 29(1), 99-118.
- Appiah, M., Onifade, S. T., & Gyamfi, B. A. (2022). Building critical infrastructures: Evaluating the roles of governance and institutions in infrastructural developments in Sub-Sahara African countries. *Evaluation Review*, 46(4), 391-415.
- Devlin, J., Li, K., Higgins, P., & Foley, A. (2016). The importance of gas infrastructure in power systems with high wind power penetrations. *Applied energy*, 167, 294-304
- Dong, C., Loy, C. C., & Tang, X. (2016). Accelerating the super-resolution convolutional neural network. In *Computer Vision–ECCV 2016: 14th European Conference, Amsterdam, The Netherlands, October 11-14, 2016, Proceedings, Part II 14* (pp. 391-407). Springer International Publishing.
- Liu, L., Anwar, A., Irmak, E., & Pelit, I. (2022). Asymmetric linkages between public-private partnership, environmental innovation, and transport emissions. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 35(1), 6519-6540.
- Nascio, L. (2006). Trend and perspective of urban public finance in developing countries. *ICFAI Journal of Urban Policy*, 3(1), 16-32.
- Ngcuka, A. (2010). *Public Private Partnership as a means to address the financing of affordable housing in South Africa* (Doctoral dissertation, Stellenbosch: University of Stellenbosch)
- Sachdeva, I., & Goel, S. (2015). Retail store environment and customer experience: a paradigm. *Journal of Fashion Marketing and Management*.
- Sarmiento, J. M., & Renneboog, L. (2021). Renegotiating public-private partnerships. *Journal of Multinational Financial Management*, 59, 100661.
- Yescombe, E. R. (2011). *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Elsevier.

Examining public and private partnership contracts in Iran and comparing it with other countries

Chia Aminpanah¹

¹ PhD in accounting, Department of Accounting, Takestan Branch, Islamic Azad University, Takestan, Iran

Abstract

The development of infrastructure projects and the provision of more efficient and quality services are among the most important and vital factors in the economic growth and development of countries. In the meantime, the review of the literature on the subject indicates the difference in the implementation and utilization of public-private partnership. The purpose of this research is to examine public and private partnership contracts in Iran and compare it with other countries. In the present article, which was carried out in a library manner and by using the review of texts, reports of articles and research projects related to the subject of the article, the review and comparison of public and private partnership contracts in Iran and some countries of the world has been discussed. The findings of this article indicate that despite the growth of this type of contracts in our country, there is still a big gap with developed countries in terms of content and volume.

Keywords: public and private partnership, private sector, developing countries.