

## الزامات نهادهای برای مشارکت عمومی-خصوصی در ایران

مهدی نصرتی، متخصص سرمایه‌گذاری و تامین مالی زیرساخت‌ها

۱۴ تیر ۱۳۹۴

شماره مسلسل: ۲۲۰۰۱۲۰

شماره شاپا: ۵۲۸۵-۲۴۲۳

نقل، آب و فاضلاب، برق، سلامت، آموزش، دفع زباله، طرح‌های زیست‌محیطی و...) با سایر طرح‌ها در این است که این دسته از فعالیت‌ها ویژگی شبه کالای عمومی دارند و سرمایه‌گذار خصوصی و خارجی فی‌ذاته و به تنهایی در آنها وارد نمی‌شود و از این رو نیازمند حمایت، برنامه‌ریزی و مشارکت دولت و بخش عمومی است که در دو دهه اخیر این موضوع عمدتاً تحت عنوان مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) در سطح دنیا متداول شده است. منظور از این عبارت، مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات و زیرساخت‌هایی است که به طور سنتی توسط دولت‌ها تأمین می‌شده است. در روش‌های مشارکتی (در مقایسه با روش‌های سنتی و معمول)، بخش خصوصی نقش پررنگ‌تری در برنامه‌ریزی، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری از تاسیسات عمومی دارد. ریسک‌های مرتبط با پروژه به طرفی منتقل می‌شود که بهتر می‌تواند آنها را مدیریت کند. (البته طبق اذعان بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی تعریف واحد و یکسانی برای PPP وجود ندارد). این روش‌ها به طور بالقوه دارای چند مزیت و فایده هستند که عبارتند از جلوگیری از انباشت زیرساخت‌ها، ارائه طبق زمان‌بندی و بودجه، انتقال ریسک‌های ساخت و نگهداری به بخش خصوصی، صرفه‌جویی در هزینه‌ها، مشتری‌مداری بیشتر و تمرکز بخش دولتی بر خروجی‌ها و وظایف حاکمیتی. (البته در هریک از عبارات ذکر شده، دنیایی از مفاهیم و تجربیات بین‌المللی وجود دارد که در این مجال فرصت پرداخت به آنها وجود ندارد).

### روندها در دنیا

طبق اعلام بانک جهانی در حال حاضر ۱,۲ میلیارد نفر در دنیا بدون برق زندگی می‌کنند، یک میلیارد نفر در مناطقی زندگی می‌کنند که در فاصله بیش از دو کیلومتری یک جاده مناسب قرار دارند، تقریباً ۷۵۰ میلیون نفر آب آشامیدنی سالم ندارند و ۶۰ درصد از مردم دنیا فاقد دسترسی به اینترنت هستند.

مشارکت عمومی-خصوصی برای سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌ها در دو دهه اخیر در دنیا رشد چشمگیری پیدا کرده است و در کانون توجه بسیاری دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی قرار گرفته است. منظور از این عبارت، مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات و زیرساخت‌هایی است که به طور سنتی توسط دولت‌ها تأمین می‌شده است. در روش‌های مشارکتی (در مقایسه با روش‌های سنتی و معمول)، بخش خصوصی نقش پررنگ‌تری در برنامه‌ریزی، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری از تاسیسات عمومی دارد. مشارکت عمومی-خصوصی، دارای انواع مختلفی است که از آن میان، روش‌های ساخت-بهره‌برداری-انتقال (BOT) و ساخت-بهره‌برداری-مالکیت (BOO) در فضای سیاست‌گذاری و سرمایه‌گذاری ایران شناخته شده‌تر هستند. این روش‌ها دارای مزیت‌ها و فوایدی است اما برای تحقق مشارکت عمومی-خصوصی، ترتیبات و الزاماتی مورد نیاز است از جمله جنبه‌های قانونی، وجود نهاد متولی مشارکت عمومی-خصوصی و توجه به جنبه‌های تأمین مالی. در خصوص ابزارهای تأمین مالی نیز می‌توان به تأمین مالی پروژه‌ای، صندوق‌های زیرساختی و اوراق قرضه برای پروژه‌ها اشاره کرد که فعلاً جای آن در داخل کشور خالی است.

### مقدمه

سرمایه‌گذاری برای توسعه زیرساخت‌ها و طرح‌های توسعه‌ای برای رشد و توسعه اقتصادی بسیار لازم و ضروری است. اما ویژگی و تفاوت این طرح‌ها (شامل زیرساخت‌های حمل و

**ترتیبات مورد نیاز برای مشارکت عمومی-خصوصی** با همه مزایایی که برای اجرای روش‌های مشارکتی برشمردیم، اما توسعه و گسترش این روش‌ها و افزایش کارایی آنها نیازمند الزامات نهادی است که برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

#### • جنبه های قانونی

وجود بسترهای قانونی که اجرای پروژه‌ها به روش مشارکتی را تسهیل سازد، ضروری است. به طور مثال موضوعاتی چون نحوه تعاملات دولت با شرکت مخصوص پروژه (SPV)، نحوه انتقال موقت یا دائم دارایی‌های عمومی و دولتی به بخش خصوصی (از قبیل زمین) جهت اجرای پروژه، نحوه تعاملات طرف سرمایه‌گذار با پیمانکاران فرعی جزو مباحثی هستند که ممکن است رسیدگی به آنها از طریق قوانین موجود معاملات دولتی، سخت یا دشوار باشد. همچنین موضوع تامین مالی و ضمانت‌هایی که دولت در قالب قرارداد بلندمدت به سرمایه‌گذار ارائه می‌دهد نیز جزو مواردی است که باید در قوانین پیش‌بینی شود.

البته در چند سال اخیر قوانین ایران ظرفیت‌های خوب و گسترده‌ای برای اجرای PPP در ایران دیده شده است که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: از جمله در قانون برنامه پنجم توسعه (بند ب ماده ۲۱۴) به صراحت دولت موظف شده است به منظور افزایش کارایی و اثربخشی از روش‌های PPP استفاده کند. همچنین در ماده ۱۳۳ به وزارت نیرو جهت افزایش تولید برق و در ماده ۱۶۴ به وزارت راه جهت افزایش توان حمل و نقل در چارچوب روش‌های PPP اجازه داده شده است. در قانون مدیریت خدمات کشوری (در ماده ۱۳ و ۱۴ بر واگذاری امور اجتماعی (شامل آموزش و سلامت) و امور زیربنایی (شامل حمل و نقل و آب و فاضلاب و غیره) به بخش‌های دولتی و خرید خدمت از سوی دولت تأکید شده است. در قوانین سالانه بودجه نیز بر واگذاری طرح‌های نیمه تمام به بخش غیر دولتی و خرید خدمت از بخش‌های واگذار شده مطرح شده است. همچنین

از سوی دیگر مشارکت عمومی-خصوصی برای سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌ها در دو دهه اخیر در دنیا رشد چشمگیری پیدا کرده است و در کانون توجه بسیاری دولتها و نهادهای بین‌المللی قرار گرفته است. به طور مثال کره جنوبی تاکنون ۶۵۰ پروژه در بخش‌های مختلف از جمله حمل و نقل به ارزش ۹۰ میلیارد دلار به این روش‌ها اجرا کرده است. در آفریقای جنوبی ۶۰ پروژه به ارزش ۱۴ میلیارد دلار مورد تصویب قرار گرفته است. در خاورمیانه می‌توان به فرودگاه شهر مدینه با ارزش تأمین مالی ۱,۲ میلیارد دلاری اشاره کرد که به طور کامل از طریق PPP اجرا شده است.

#### موضوع مشارکت عمومی-خصوصی در ایران

مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها و خدمات عمومی، کمابیش در ایران وجود داشته است هرچند که ممکن است تحت عنوان PPP شناخته نشده باشد. در بخش حمل و نقل در طی دو دهه گذشته آزاد راه‌های مختلفی با مشارکت بخش‌های غیردولتی یا شبه دولتی احداث شده‌اند و تعداد زیادی آزاد راه نیز با مشارکت بخش‌های غیردولتی در دست احداث است. در بخش بندری نیز موافقتنامه‌های متعددی امضا شده است. در حوزه نیروگاهی بیش از ۱۰ پروژه با ظرفیت بیش از ۷ هزار مگاوات با سرمایه‌گذاری خصوصی انجام شده است. در حوزه آب تجربیات PPP متعددی در خصوص آب شیرین‌کن در کشور وجود دارد و همچنین ۵۵ پروژه احداث آب شیرین‌کن و تصفیه‌خانه با مجموع سرمایه‌گذاری به ارزش ۱۱ هزار میلیارد ریال به روش BOO (ساخت، تملک، بهره‌برداری) و BOT (ساخت، بهره‌برداری، انتقال) در کشور حال انجام است. در حوزه سلامت نیز چند قرارداد چند پروژه بیمارستانی، نهایی و اجرایی شده است. هدف این است که ارائه خدمات درمانی با مشارکت بخش خصوصی ولی با تعرفه دولتی ارائه شود. در بخش آموزش نیز رویکرد جدید دولت این است که مدیریت و بهره‌برداری مدارس دولتی را به بخش غیر دولتی واگذار کند و به ازای هر دانش‌آموز سرانه‌ای را پرداخت کند که البته برای دولت صرفه‌جویی قابل توجهی را به همراه دارد.

لایحه قانون مشارکت عمومی-خصوصی در دولت در دست بررسی است.

### • نهاد متولی مشارکت عمومی-خصوصی

در سال‌های اخیر در بسیاری کشورها، یک نهاد خاص به عنوان متولی امور مرتبط با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها شکل گرفته است که از آن جمله می‌توان به نهاد زیرساخت بریتانیا هنگ‌کنگ و غیره اشاره کرد. در کشورهایی که به صورت فدرال اداره می‌شوند، برخی ایالت‌ها نیز دارای چنین نهادهایی هستند که از جمله آنها می‌توان به ایالت اونتاریو در کانادا یا نیوساوت ولز در استرالیا اشاره کرد. این نهادها گزارش‌های علمی و کارشناسی مبسوطی را نیز منتشر می‌کنند. در ایران نیز لازم است نهادی مستقل با شأنیت اجرایی و علمی وجود داشته باشد که طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری و نگهداری زیرساخت‌ها را نظام‌مند کند. البته این نهاد خود مستقیماً اجرای این موارد را به عهده نمی‌گیرد بلکه بسترها و زیرساخت‌های قانونی و علمی لازم برای آن را تسهیل می‌کند. چنین نهادی می‌تواند در درون سازمان برنامه‌ریزی در حال احیا و یا مستقل از آن شکل بگیرد. یکی از وظایف چنین نهادی، تعیین معیارهای ارزیابی و واگذاری پروژه‌های PPP است. این موضوع تحت عنوان "ارزش به ازای پول" شناخته می‌شود که توضیح آن مجال دیگری را می‌طلبد.

### • تأمین مالی

در سال‌های اخیر در سطح دنیا، زیرساخت‌ها به عنوان یک کلاس و طبقه جدید از دارایی‌ها تلقی می‌شوند. در کنار دارایی‌هایی چون ابزارهای بازار پول، اوراق قرضه دولتی، سهام شرکت‌ها و غیره، زیرساخت‌ها به عنوان دارایی‌هایی تلقی می‌شوند که دارای بازدهی نسبتاً یکنواخت و مطمئن هستند. جریان نقدی بلندمدت متناسب با بدهی‌های پروژه، پوشش در برابر تورم و متنوع سازی دارایی‌ها (به لحاظ همبستگی پایین عواید آنها با سهام و سایر دارایی‌ها) سبب ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها می‌شود.

با این حال باید دقت کرد که سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها نیازمند پیش‌نیازها و الزاماتی است که بدون آنها تحقق این سرمایه‌گذاری‌ها با دشواری مواجه خواهد بود. در ادامه به برخی از این موارد اشاره می‌کنیم:

- تأمین مالی پروژه‌های از طریق بانک‌ها: روش اصلی و متداول تأمین مالی غیردولتی زیرساخت‌ها، تأمین مالی پروژه‌های است. در این روش، اتکای اصلی بر خود پروژه و درآمدهای ناشی از آن است. باید دقت داشت که موفقیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (به‌ویژه در زیرساخت‌های اجتماعی) بستگی کامل به پرداخت‌های مناسب و به موقع بخش دولتی دارد. در حال حاضر دولت بیش از ۵۵۰۰ میلیارد تومان بدهی به پیمانکاران بخش‌های راه و شهرسازی و ۳۰ هزار میلیارد تومان بدهی به پیمانکاران نیرو دارد. این موضوع باعث می‌شود که بانک‌ها عملاً اعتبار چندانی برای قراردادهای دولتی قائل نباشند و حاضر به تأمین مالی پروژه‌های نباشند. این در حالی است که در تأمین مالی پروژه‌های، جریان نقدینگی حاصل از قرارداد با دولت، نقش یکی از وثایق اصلی را ایفا می‌کند.

- صندوق‌های زیرساختی: صندوق‌های زیرساختی، نهادهایی هستند که به طور تخصصی برخی شرکت‌ها و افراد از طریق صندوق‌های زیرساختی در زیرساخت‌ها سرمایه‌گذاری می‌کنند. حتی ممکن است صندوق‌های زیرساختی تخصصی مثل صندوق حمل و نقل یا آب وجود داشته باشند و افراد از طریق این صندوق‌ها در زیرساخت‌ها سرمایه‌گذاری کنند.

- اوراق قرضه برای پروژه‌ها: علاوه بر منابع بانک‌ها، اوراق پروژه، نیز یکی از ابزارهایی است که در سال‌های اخیر در دنیا جهت تأمین مالی بخشی از نیازهای پروژه به کار رفته است.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشر شده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.