

مشارکت عمومی - خصوصی و انواع آن

دولت نمی تواند تولیدکننده همه کالاهای عمومی باشد

نویسنده: محسن قادری*



مقدمه

یکی از مسائل مهم امروز دنیا برای توسعه، ایجاد تاسیسات زیربنایی و زیرساختی (Infrastructure) است؛ از راه های درون شهری و برون شهری گرفته تا زیرساخت های فناوری اطلاعات و امثالهم. هیچ اقتصادی در دنیا نمی تواند بدون ایجاد زیرساخت های لازم پیشرفت مناسبی داشته باشد.

از گذشته تا به امروز بنا به دلایلی نظیر بالابودن هزینه، طولانی بودن مدت بازگشت سرمایه، بنیه ضعیف مالی و عدم حمایت قوانین و مقررات از بخش خصوصی، ایجاد زیرساخت ها بر عهده بخش عمومی و یا همان دولت و سازمان های دولتی و عمومی بوده است. اما امروزه، واضح است که بخش دولتی نیز بدون کمک بخش خصوصی نمی تواند به ایجاد بهینه و مناسب تاسیسات زیربنایی و زیرساخت ها بپردازد، چرا که بسیاری از تخصص ها نزد بخش خصوصی قوی تر است

و بخش خصوصی معمولاً توانایی بالاتری در مدیریت منابع و زمان در پروژه ها دارد .

پس می توان نتیجه گرفت، بهترین حالت برای ایجاد بهینه زیرساخت ها و تاسیسات زیربنایی استفاده از تمام تخصص ها در بخش عمومی (شامل دولت ملی، دولت محلی و نیز شهرداری ها) و در بخش خصوصی، استفاده از حمایت های قانونی بخش عمومی و از همه مهم تر منابع مالی در هر دو بخش است. برای همین امر است که امروزه بحثی به نام «مشارکت عمومی- خصوصی» از چنان اهمیتی برخوردار شده که بسیاری از موسسات مالی و دانشگاهی بزرگ اقدام به ایجاد دوره های آموزشی برای آن کرده اند.

در این مقاله سعی می شود به صورت اجمالی به تعریف انواع چارچوب های مشارکت های عمومی _ خصوصی پرداخته شود.

تعریف مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی-خصوصی (۱) یا همان PPP ، مدلی برای تامین مالی پروژه های زیرساختی و زیر بنایی مثل پروژه های سیستم های ارتباطاتی، فرودگاه ها و کارخانه های تولید برق است. شریک بخش عمومی می تواند در سطح ملی، ایالتی یا محلی باشد و شریک خصوصی نیز می تواند یک شرکت کاملاً خصوصی یا کنسرسیومی از شرکت هایی با تخصص های مختلف باشد.

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

یکی از کاربردهای مهم قراردادهای PPP ، به زمانی مربوط می شود که نیاز به توانایی ها و مهارت های پیشرفته و از طرف دیگر نیاز به سرمایه گذاری مالی گسترده باشد، به نحوی که یک شرکت خصوصی یا حتی دولت به راحتی از انجام آن بر نیایند .

انواع چارچوب های مشارکت عمومی-خصوصی

تقسیم بندی انواع مدل های PPP ، معمولاً بر این اساس صورت می گیرد که در هر سطحی از پروژه، کدامیک از دو طرف شراکت (بخش عمومی و بخش خصوصی) مسوول نگهداری دارایی های پروژه است. مثال هایی از انواع PPP در ادامه می آید:

1. طراحی- ساخت یا DB

در قراردادهای «طراحی _ ساخت (Design-Build)»، شریک بخش خصوصی، طراحی و ساخت پروژه زیربنایی مورد نظر را برای رسیدن به خواست شریک بخش عمومی انجام می دهد. ویژگی های این مدل این است که معمولاً دستمزد ثابتی برای ساخت پروژه در نظر گرفته می شود و شریک بخش خصوصی همه ریسک طراحی و ساخت را بر عهده می گیرد.

2. قرارداد اجرا و نگهداری یا O&M

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

3. طراحی، ساخت، تامین مالی و اجرا یا DBFO

در قراردادهای «طراحی، ساخت، تامین مالی و بهره برداری (Design, Build, Finance and operation)» شریک بخش خصوصی، طراحی، تامین مالی، ساخت، بهره برداری و نگهداری از یک پروژه زیرساختی را تحت یک قرارداد اجاره (Lease) بلندمدت بر عهده می گیرد و در طول این مدت درآمدهای حاصل از پروژه مذکور (مانند عوارض دریافتی از اتومبیل ها در جاده های درون شهری یا برون شهری (نیز متعلق به شرکت خصوصی خواهد بود. شریک بخش

خصوصی، مالکیت پروژه زیرساختی را پس از اتمام مدت قرارداد اجاره به شریک بخش عمومی باز می گرداند.

4. ساخت، مالکیت و بهره برداری (۲) یا BOO

در این پروژه ها شریک بخش خصوصی، تامین مالی، ساخت، مالکیت و بهره برداری از زیرساخت را به صورت مادام العمر بر عهده می گیرد. شرایط و محدودیت هایی که شریک بخش عمومی اعمال می کند، در قرارداد اولیه اعلام می شود .

5. ساخت، مالکیت، بهره برداری و انتقال مالکیت (۳) یا BOOT

در این دسته از قراردادها شریک بخش خصوصی، اختیار اجرای پروسه های تامین مالی، طراحی، ساخت و بهره برداری از پروژه زیربنایی و نیز اختیار تملک درآمدهای مربوطه را برای یک دوره زمانی معین و مشخص به دست می آورد و پس از اتمام دوره مشخص شده، مالکیت آن را به شریک بخش عمومی باز می گرداند.

6. ساخت، اجاره، بهره برداری و انتقال مالکیت (۴) یا BLOT

شریک بخش خصوصی، طراحی، تامین مالی و ساخت یک پروژه زیرساختی را در یک زمین استیجاری شریک بخش عمومی بر عهده می گیرد. شریک بخش خصوصی از تاسیسات ساخته شده برای مدت معینی تا پایان مدت اجاره زمین بهره برداری می کند. وقتی مدت اجاره نامه تمام می شود، دارایی ها به شریک بخش عمومی بازگردانده می شود .این مدل معمولاً در بخش IT مورد استفاده قرار می گیرد.

7. تامین مالی (Finance Only)

شریک بخش خصوصی- معمولاً یک شرکت خدمات مالی- به تامین مالی منابع مورد نیاز برای زیرساخت می پردازد و از بخش عمومی بهره و سود استفاده از منابع مالی را اخذ می کند.

خاستگاه و ریشه های اصلی PPP

در سال های بین دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، بسیاری از کشورها با مشکلات بدهی های بالای بخش عمومی روبه رو بودند و از طرفی فشار برای گسترش زیرساخت ها و تاسیسات زیربنایی روز به روز بیشتر می شد، دولت ها به فکر تشویق بخش خصوصی - که معمولاً در ایجاد زیرساخت ها دخالتی نداشت - برای ورود به این صنایع افتادند، صنایعی نظیر کارخانه های تولید برق که معمولاً در انحصار بخش دولتی بود.

اولین برنامه برای ایجاد چنین قراردادهایی در دولت محافظه کاربریتانیا در سال ۱۹۹۲ تحت عنوان PFI(5) برای تشویق برنامه های مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد شد. این برنامه بیشتر روی کاهش نیاز بخش عمومی برای استقراض تمرکز کرده بود. در استرالیا بسیاری از دولت های ایالتی برنامه هایی برای مشارکت عمومی - خصوصی براساس PFI را آغاز کردند. در کشورهای پیشرفته تحت عناوین مختلف مدل های مختلف برای مشارکت عمومی و خصوصی به وجود آمده است.

جمع بندی

از دهه ها پیش بسیاری از صاحب نظران بر این عقیده بوده اند که دولت به تنهایی نباید و نمی تواند تولیدکننده همه کالاهای عمومی نظیر زیرساخت ها باشد، بلکه باید بکوشد به بهترین شکل به ایجاد زمینه برای استفاده از ظرفیت های هر دو بخش عمومی و خصوصی در تولید این کالاها بپردازد. در سی سال گذشته با زیاد شدن بدهی های بخش عمومی، اهمیت استفاده از ظرفیت های بخش خصوصی بیش از پیش نمایان شده است و امروزه مشارکت عمومی - خصوصی برای استفاده بهینه و مناسب از مهارت ها، توانایی ها و منابع موجود در هر دو بخش به وجود آمده است و روز به روز از ایرادات آن کاسته می شود و انواع و اقسام روش های آن بهتر و بهتر می شوند.

نکته ای که امروزه در دنیا مورد بحث است، سطح دخالت هر بخش در پروژه ها، میزان اختیارات و مسوولیت ها است، در حالی که در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران هنوز مشارکت عمومی - خصوصی بحثی نسبتاً ناشناخته و یا حداقل کم کاربرد است. گرچه ایران در حوزه انرژی با چنین مسائلی آشنایی دارد، اما سازمان هایی نظیر شهرداری ها با توجه به کمبود شدید منابع مالی و ضعف مدیریتی در اجرای پروژه های بزرگ زیربنایی نیاز بیشتری برای ورود به این مباحث دارند.