



تهیه شده در:
معاونت اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
بهمن ماه ۱۳۹۶

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: نصیبه خیری
همکار: فرزانه صمدیان

مشارکت عمومی – خصوصی در پروژه‌های زیرساختی؛ مطالعه تجربه‌های موفق و ارائه الگویی برای ایران

خلاصه مدیریتی

بررسی روند اجرای طرح‌های عمرانی در طی سال‌های گذشته حاکی از آن است که دولت به‌عنوان بازیگر اصلی در تأمین زیرساخت‌ها، از توانایی مالی، مدیریتی و فنی لازم در این زمینه برخوردار نیست. روال ناکارآمد تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی و ناتوانی دولت در اتمام پروژه‌های زیربنایی بر طبق برنامه زمانبندی پیش‌بینی شده در اسناد بودجه، حجم عظیمی از پروژه‌های عمرانی ناتمام و گاه متوقف را بر اقتصاد ملی تحمیل کرده‌است. بر این اساس، دولت با بهره‌گیری از تجارب جهانی و به‌منظور رفع وضعیت بحرانی طرح‌های عمرانی، بهره‌گیری از روش‌های متنوع مشارکت عمومی – خصوصی را به‌عنوان یک راه‌حل مطرح نموده‌است. بررسی عملکرد دولت در زمینه واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی، نشان از آن دارد که دولت در زمینه توسعه مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، چندان موفق نبوده‌است. در توضیح این مسأله، می‌توان عنوان کرد که دولت یا عملاً تمایلی به واگذاری پروژه‌های عمرانی به بخش خصوصی نداشته و یا اینکه نتوانسته‌است شرایط واگذاری طرح‌های عمرانی را به‌نحوی فراهم آورد که در بخش خصوصی، انگیزه و تمایل کافی برای ورود به سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی ایجاد شود.

این در حالی است که براساس مروری بر تجربه سه کشور استرالیا، کره و هند، هرگونه تلاش برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها، نیازمند ایجاد ساختار قانونی، نهادی و اعمال انواع حمایت‌ها است. در واقع، موفقیت استرالیا در مشارکت عمومی خصوصی به علت وجود عوامل کلیدی همچون داشتن

چارچوب قانونی که مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری از زیرساخت‌های عمومی را در طیف گسترده‌ای از پروژه‌های زیربنایی محیا می‌کند، وجود رویه شفاف تامین و تجهیز مالی برای پروژه‌های زیرساختی با ابعاد بزرگ، وجود واحدهای مشارکت عمومی خصوصی در زمینه طراحی قوانین مناسب و پرهیز از ایجاد محدودیت‌های بی‌مورد برای مشارکت بخش‌های دولتی-خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، وجود شبکه کارآیی از دپارتمان‌ها و دفاتر مشارکت عمومی-خصوصی در ایالت‌ها، فراهم کردن زمینه تعامل مناسب با همکاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، پیمانکاران، تامین‌کنندگان تجهیزات و نیز موسسه‌های تامین مالی و وجود نظام مالیاتی که به‌طور مطلوب فرآیند سرمایه‌گذاری بلندمدت در زیرساخت‌ها را تسهیل می‌کند، حاصل شده‌است. کشور استرالیا برای توسعه زیرساخت‌های اقتصادی خود، بسترهای نهادی خاصی همچون نهاد زیرساخت استرالیا را تأسیس کرده‌است. نهاد زیرساخت استرالیا، مسئول تهیه فهرستی از نیازهای کنونی و آینده زیرساختی در این کشور است. این سازمان وظیفه اولویت‌بندی نیازهای زیرساختی و ارتقاء زیرساخت‌های ملی را بر عهده دارد و به دولت در سطح ملی و ایالتی، پروژه‌های زیرساختی را پیشنهاد می‌دهد. دولت استرالیا براساس لیست پیشنهاد شده توسط سازمان زیرساخت، پروژه‌های زیربنایی را انتخاب می‌کند. لذا این سازمان، از فشار نخبگان سیاسی بر تصویب پروژه‌های منطقه‌ای کاسته است.

بررسی تجربه کره جنوبی نشان می‌دهد که موفقیت این کشور در توسعه بازار پروژه‌های زیرساختی مشارکتی، به‌علت ایجاد چارچوب نهادی و قانونی شفاف و حمایت‌کننده از مشارکت عمومی - خصوصی بوده است. همچنین دولت کره سیاست‌های متنوعی را به‌منظور جذاب نمودن مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها اجرا کرده‌است. در این رابطه می‌توان به انواع حمایت مالی از قبیل یارانه‌های ساختمانی و مشوق‌های مالی و مالیاتی اشاره کرد. دولت کره، به‌منظور به اشتراک گذاشتن ریسک پروژه با بخش خصوصی، مکانیسم به اشتراک‌گذاری ریسک را از طریق به‌کارگیری روش‌هایی همچون جبران هزینه‌های پایه پروژه‌ها و تضمین اعتبار زیرساخت‌ها از طریق صندوق تضمین اعتبار زیرساخت‌ها توسعه داده است.

بررسی تجربه کشور هند در اجرای مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها روشن می‌سازد که این کشور با به‌کارگیری تیم‌های تدارکاتی با کیفیت بالا، نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق عمل کرده است. دولت هند ابتکارات متنوعی را برای ایجاد چارچوبی قابلیت‌زا به‌منظور مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی، به‌کار برده است. به‌عنوان مثال دولت هند سیستم حمایت مالی پیشرو برای پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی ایجاد کرده‌است. همچنین این کشور، حمایت‌های قانونی و سیاسی را برای توسعه اوراق بهادار، اوراق بدهی، ساختارهای ترکیبی و ساختارهای مناسب تقویت اعتبار ایجاد کرده‌است. دولت هند به‌منظور تأمین نیروی کار کافی و مورد نیاز در بخش‌های مختلف با مجموعه مهارت‌های مناسب، شرکت توسعه مهارت ملی را ایجاد کرده‌است. شرکت توسعه مهارت ملی در هند به‌طور

فعال در ایجاد موسسات آموزش عالی با کیفیت بالا و در تعامل با بخش صنعت نقش آفرینی می کند. این شرکت با ارائه انواع آموزش ها و مشاوره های فنی-تخصصی در سطح استانداردهای بین المللی، سعی در توانمندسازی فعالان اقتصادی به منظور مشارکت کارآمد در انواع مدل های مشارکت عمومی-خصوصی دارد.

از این رو و با توجه به درس های حاصل شده از مروری بر تجربه کشورهای استرالیا، کره و هند و همچنین، بررسی اهم چالش های پیش روی بخش خصوصی و دولت در اقتصاد کشور، می توان مجموعه شرایطی نهادی، قانونی و سازوکارهای سیاستی که لازم است تا بخش خصوصی انگیزه و تمایل به ورود در عرصه سرمایه گذاری های زیرساختی را پیدا کند، به شرح زیر، اولویت بندی کرد:

۱- حفظ ثبات در فضای کلان اقتصاد و ایجاد اجماع در بین مسئولان کشور در راستای ایجاد اطمینان و اعتماد در میان فعالان اقتصادی.

۲- ایجاد یک محیط قانونی که در آن مشارکت بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی تشویق شود و محافظت های لازم از سرمایه گذاران و وام دهندگان به عمل می آید.

۳- تشکیل کمیته ای متشکل از نمایندگان نهادهای زیرساختی، مالی، زیست محیطی و قانونی، توسط دولت، که زمینه ساز تسهیل اخذ مجوزها و تأییدهای لازم و ایجاد هماهنگی و انسجام در پروژه باشد.

۴- ایجاد واحدهای PPP در سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی که باید وظایف زیر را به انجام برساند:

- موجبات بهبود شرایط قانونی و رگولاتوری را برای مشارکت بخش خصوصی در طرح های عمرانی از طریق پیشنهاد قوانین جدید و اصلاحیه های قانون های قبلی تسهیل کند.
- نسبت به یکپارچگی برنامه مشارکت بخش عمومی-خصوصی با اولویت های برنامه های توسعه و نیازهای ملی و منطقه ای کسب اطمینان ایجاد کند.
- نسبت به اینکه پروژه دارای منافع اجتماعی و زیست محیطی است اطمینان لازم را حاصل کند.
- فرصت های مشارکت عمومی - خصوصی را از طریق مدیریت انتظارات سیاسی، انتخاب پروژه و تأمین مالی ارتقاء بخشد.
- دفترچه های راهنما و دستورالعمل هایی درباره موضوعات عملی مانند مدیریت مشاوران، هدایت مطالعات امکان سنجی، آماده سازی اسناد مناقصه، مذاکره درباره پیمان ها و نظارت بر پیمان ها را ارائه کند.
- شکل استاندارد پیمان ها، قراردادها و اسناد و مدارک را ارائه کند.
- فرآیندهایی که طی آن پروژه مشمول حمایت مالی از دولت خواهد شد، را شفاف سازد و تسهیل کند.

۵- دولت دستگاه‌های اجرایی را ملزم به مشارکت و واگذاری پروژه‌های زیرساختی پر بازده و امکان‌پذیر در سطح بالا به بخش خصوصی نماید.

۶- شرایط تشویقی طرح زیرساختی در زمان مناقصه برای سرمایه‌گذاران شرح داده شود، اسناد و مدارک واضح، شفاف و استاندارد از شرایط و ویژگی‌های پروژه ارائه شود و فرآیند مناقصه به صورت عادلانه و رقابتی باشد تا منجر به جذب سرمایه‌گذاران و پیشنهاد دهندگانی شود که از لحاظ دانش فنی، وسایل و تجهیزات ساخت و منابع مالی در شرایط بهتری قرار دارند.

۷- سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، باید به مکانیسم‌هایی دسترسی داشته باشند که با استفاده از آن، کمبودهای مالی به‌وجود آمده را تا حد امکان کاهش دهند. به‌عنوان مثال سرمایه‌گذاران از طریق این مکانیسم به انواع تضمین‌ها، منابع تأمین مالی و ارزش‌های مختلف دسترسی پیدا کنند. این مکانیسم می‌تواند از طریق واحدهای PPP ایجاد شده و براساس قانون مشارکت عمومی - خصوصی، صورت گیرد.

۸- دولت یا دستگاه اجرایی واگذارکننده پروژه‌های زیرساختی به بخش خصوصی باید قبل از واگذاری پروژه به سرمایه‌گذار نسبت به شناسایی و رفع اهم چالش‌ها و ریسک‌های قانونی که باید برطرف شوند، اقدامات مقتضی را صورت دهد. به‌عنوان نمونه، چگونه می‌توان زمین پروژه را بدست آورد و چه مجوزهایی باید قبل از رسیدن به مرحله بهره‌برداری پروژه کسب شوند.

۹- هدایت منابع مالی صندوق توسعه ملی در جهت اهرم‌سازی و جذب توسط بخش خصوصی در طرح‌های زیربنایی یک راهکار مهم جهت جذاب نمودن سرمایه‌های زیرساختی برای بخش خصوصی محسوب می‌شود. در این زمینه می‌توان به تعریف سازوکار استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در قراردادهای مشارکتی زیرساختی اشاره کرد.

۱۰- بهره‌گیری هر چه بیشتر از تسهیلات بانک‌ها و نهادهای توسعه‌ای برای بالابردن گزینه‌های تأمین مالی پروژه زیرساختی و تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین منابع مالی پروژه‌های زیربنایی کشور از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۱۱- دولت باید نقش کلیدی در تضمین اجرای صحیح پروژه، نظارت بر سرمایه‌گذاری خصوصی و واکنش سریع و مناسب در زمان بروز تغییرات یا تعارضات، جهت جلوگیری از بروز اختلافات ایفا کند. براین اساس نظارت مستمر بر عملکرد مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیربنایی، در تضمین موفقیت بخش خصوصی اهمیت دارد.

بر مبنای چشم‌انداز بیست ساله، کشور ایران باید به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی، با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل، دست یابد. دستیابی به چنین آرمان بزرگی، مستلزم دوراندیشی، برنامه‌ریزی و اهتمام در همه زمینه‌ها از جمله سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها است چراکه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در عین حال که به‌طور مستقیم باعث تقویت بنیه تولیدی در جامعه می‌شود، به صورت غیرمستقیم فعالیت سایر حوزه‌های اقتصاد را نیز بهبود می‌بخشد.

با این وجود و با علم به نقش مهمی که تقویت زیرساخت‌های اقتصادی می‌تواند در اعتلای رفاه شهروندان و افزایش امنیت اقتصادی کشور داشته باشد، شواهد گویای این حقیقت است که دولت به‌عنوان بازیگر اصلی در تأمین زیرساخت‌ها، از توانایی مالی، مدیریتی و فنی لازم در این زمینه برخوردار نیست. به‌عنوان مثالی در این رابطه می‌توان به روند اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ملی اشاره کرد. آمارها گویای این حقیقت است که طرح‌های زیرساختی اغلب با طولانی شدن دوره احداث مواجه هستند، به‌نحوی که میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های ملی خاتمه یافته از ۱۲/۷ سال در سال ۱۳۸۸ به ۱۵/۴ سال در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته‌است. بنابراین می‌توان گفت یکی از معضلات مهمی که اغلب پروژه‌های زیرساختی با آن رو به رو می‌شوند، تأخیر در فازهای مختلف و در نهایت اتمام پروژه است که این مسأله در سال‌های گذشته شدت یافته و بر لزوم تمرکز بر آن، افزوده شده است. اهمیت این مسأله از آنجا بیشتر نمایان می‌گردد که بدانیم طی سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۲، در بین عوامل مؤثر بر تأخیر، عوامل اعتباری (شامل: عدم کفایت اعتبار مصوب، نارسایی در تخصیص اعتبار، نارسایی پرداختی خزانه و عدم جذب کامل اعتبار) با سهم متوسط حدود ۷۴ درصد از پروژه‌های مشمول تأخیر، به‌عنوان مهم‌ترین عامل و مانع بر سر راه پیشرفت طرح‌های زیرساختی قرار داشته‌است. از این‌رو، نارسایی در تخصیص اعتبار و طولانی شدن زمان به بهره‌برداری رسیدن طرح‌های عمرانی، حجم انبوهی از طرح‌های زیرساختی ناتمام و متوقف را به اقتصاد تحمیل کرده که این وضعیت نه‌تنها بار مالی سنگینی بر بودجه دولت داشته، بلکه مسیر رشد و توسعه کشور را نیز با اختلال مواجه ساخته است.

بر این اساس دولت با بهره‌گیری از تجارب جهانی به‌منظور رفع وضعیت بحرانی طرح‌های عمرانی و پوشش ضعف بخش دولتی در اتمام این طرح‌ها، به‌عنوان یک راه‌حل استفاده از روش‌های متنوع مشارکت عمومی- خصوصی را به‌منظور جذب منابع مالی و فیزیکی بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی در دستور کار قرار داده‌است. این در حالی است که بررسی عملکرد دولت در زمینه توسعه مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی (میزان واگذاری پروژه‌های زیرساختی به بخش خصوصی) نشان می‌دهد دولت در این

زمینه عملکرد چندان موفق را حاصل نکرده است. در واقع، دولت اگرچه به عنوان یک راه حل، استفاده از ظرفیت های بخش خصوصی به منظور اجرای پروژه های زیرساختی را مطرح کرده است؛ اما در عمل یا تمایلی به واگذاری پروژه های عمرانی به بخش خصوصی نداشته و یا اینکه نتوانسته شرایط واگذاری طرح های عمرانی را به نحوی فراهم آورد که برای ورود بخش خصوصی انگیزه بخش باشد.

بنا بر مقدمه مذکور، هدف از مطالعه پیش رو بررسی مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه های زیرساختی؛ مطالعه تجربه های موفق و ارائه راهکارهای سیاستی به منظور توسعه مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت های کشور است. براین اساس جهت دستیابی به هدف تعیین شده، این مطالعه در چهار بخش به شرح زیر ساماندهی شده است:

بخش اول: در بخش اول از پژوهش حاضر سعی بر آن است که تصویری از وضعیت موجود طرح های عمرانی ارائه شود. از این رو ابتدا به تبیین اهمیت و ضرورت وجود طرح های عمرانی در اقتصاد کشور پرداخته می شود. سپس، وضعیت موجود طرح ها و پروژه های عمرانی، عوامل ایجادکننده تأخیر در این پروژه ها بیان می شود.

بخش دوم: در بخش دوم با مروری بر تجربه های موفق جهانی (کشورهایی نظیر: هند، کره و استرالیا) در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت ها دلایل موفقیت این کشورها مورد بازخوانی قرار خواهد گرفت، تا از این گذر با درس گیری از تجربه های جهانی ساختار نهادی و الزام های مورد نیاز برای اجرای موفق و کارآمد مدل های مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت ها احصاء گردد.

بخش سوم: در بخش سوم عملکرد دولت در واگذاری پروژه های زیرساختی مورد واکاوی قرار می گیرد و اهم چالش های پیش روی بخش خصوصی به منظور مشارکت در طرح های زیرساختی بیان می شود و از این گذر در ادامه، براساس تجربه های موفق مرور شده در بخش دوم، به ارائه الگوی بهینه به منظور مشارکت موفق بخش خصوصی با بخش دولتی در پروژه های زیرساختی پرداخته می شود.

بخش چهارم: در نهایت در بخش چهارم به جمع بندی و ارائه راهکارهای سیاستی برای اجرای هرچه بهتر مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در پروژه های زیرساختی خواهیم پرداخت.

امید است یافته های این پژوهش بتواند گامی هرچند کوچک، اما مؤثر در راستای توسعه مشارکت بخش خصوصی در طرح های زیرساختی کشور محسوب شود.

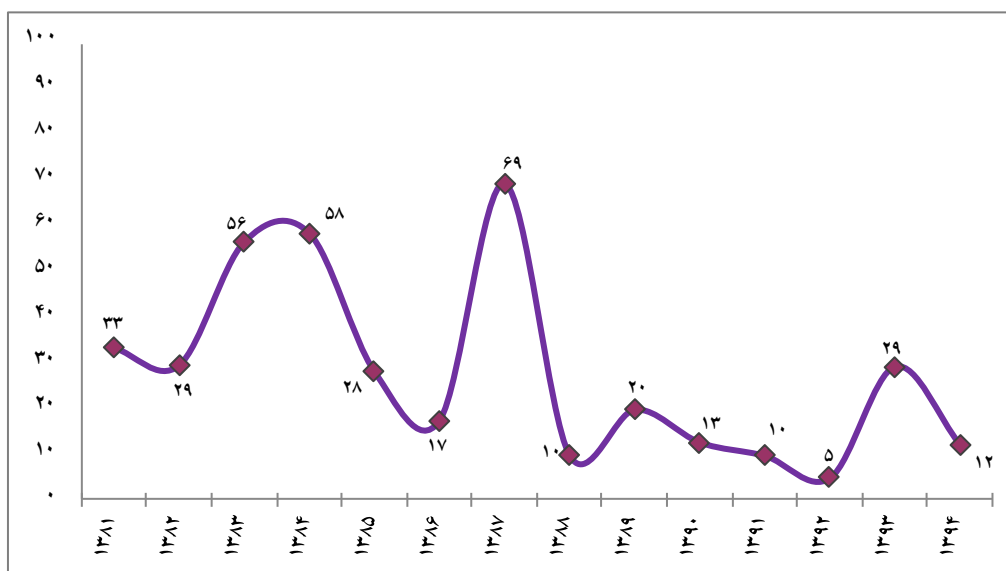
۱- تبیین وضعیت موجود کشور در پروژه‌های عمرانی و زیرساختی

به‌منظور دستیابی به تصویری جامع از وضعیت پروژه‌های عمرانی در ادامه براساس گزارش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انتشار یافته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، توان اجرایی دولت در اجرای پروژه‌های عمرانی و زیرساختی طی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۴، مورد واکاوی قرار می‌گیرد. سپس براساس اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های نظارتی طرح‌های عمرانی ملی و استانی، منتشر شده توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، وضعیت پروژه‌های زیرساختی کشور بر اساس مجموعه‌ای از شاخص‌ها نظیر: «پیشرفت بر مبنای برنامه زمانبندی»، «مدت زمان اجرا» و «علل اصلی تأخیر در فرآیند اجرا» طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۳، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۱- توان اجرایی دولت در اجرای پروژه‌های عمرانی

به‌منظور بررسی توان اجرایی دولت در عملیاتی ساختن برنامه‌های زیرساختی و زیربنایی، در نمودار شماره (۱)، نسبت طرح‌هایی که سالانه باید پایان پذیرد در مقایسه با آنچه در عمل پایان پذیرفته، به تصویر کشیده شده است. با توجه به نمودار مشاهده می‌شود که توان اجرایی دولت در اتمام پروژه‌های زیربنایی در سال ۱۳۹۲ به پایین‌ترین سطح خود طی ۱۴ سال مورد بررسی، رسیده است. چراکه در سال ۱۳۹۲ در عمل ۵ درصد از پروژه‌های عمرانی که باید در این سال به اتمام می‌رسید، خاتمه یافته است. همچنین در سال ۱۳۹۳ تنها ۲۹ درصد از پروژه‌های عمرانی خاتمه یافتنی تحقق یافته است که این رقم برای سال ۱۳۹۴، حدود ۱۲ درصد بوده است.

نمودار ۱- نسبت طرح‌های عمرانی خاتمه یافته محقق * به مصوب **



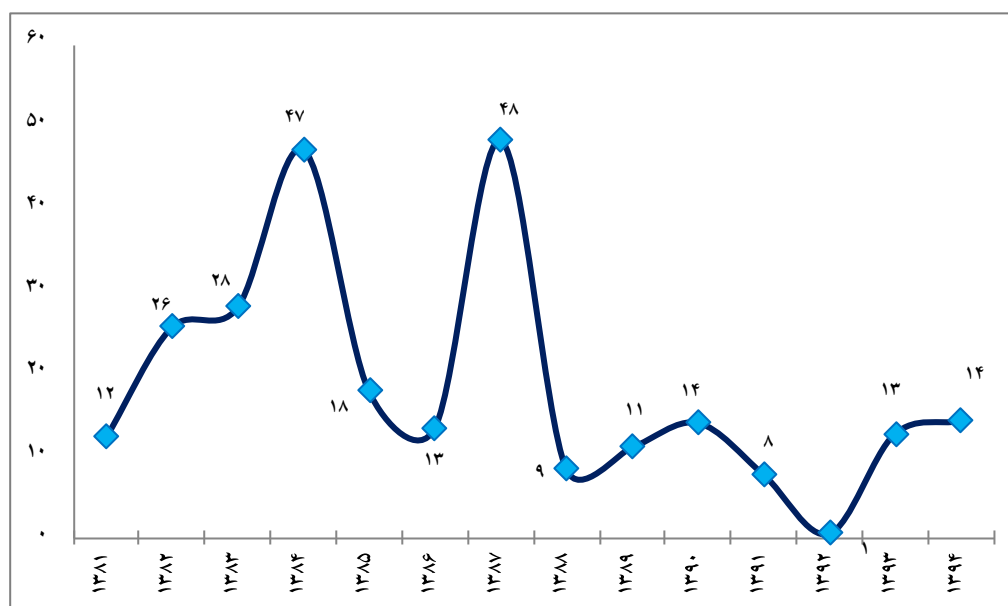
* طرح‌های عمرانی خاتمه یافته محقق شامل طرح‌هایی هستند که در قانون بودجه هر سال، سال خاتمه آن، همان سال ذکر شده و در قانون بودجه سال بعد ذکر نشده است و خاتمه یافته محسوب می‌شوند.

** طرح‌های عمرانی که در قانون بودجه هر سال، سال خاتمه آن، همان سال ذکر شده است.

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷

از آنجا که ممکن است ادعا شود که طرح‌های زیرساختی محقق نشده، حجم کوچکی به لحاظ اعتباری دارند، در نمودار شماره (۲) وضعیت درصد تحقق طرح‌هایی که براساس قانون بودجه هر سال، خاتمه آنها همان سال پیش‌بینی شده، به لحاظ اعتباری به تصویر کشیده شده است. همانطور که مشاهده می‌شود، وضعیت خاتمه طرح‌ها، به لحاظ حجم اعتباری، همان روند تعداد طرح‌ها را طی کرده است و از روند رو به افول به بهره‌برداری رسیدن طرح‌ها مطابق زمان پیش‌بینی شده، حکایت دارد. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۲ تنها یک درصد از اعتبارات طرح‌های عمرانی خاتمه یافته، محقق شده و بقیه اعتبارات به طرح‌هایی اختصاص یافته که در سال ۱۳۹۲ به پایان نرسیده است (علی‌رغم آنکه سال اتمام آن‌ها، سال ۱۳۹۲ بوده است). همچنین مشاهده می‌شود که در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، به ترتیب ۱۳ درصد و ۱۴ درصد از اعتبارات طرح‌های عمرانی خاتمه یافته محقق شده و مابقی اعتبارات صرف طرح‌هایی شده که در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به اتمام نرسیده است (با اینکه سال اتمام آن‌ها سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ بوده است) و لذا مجدداً باید در سال‌های آتی تخصیص اعتبار به آنها صورت گیرد.

نمودار ۲- نسبت اعتبار طرح‌های عمرانی خاتمه یافته محقق به مصوب



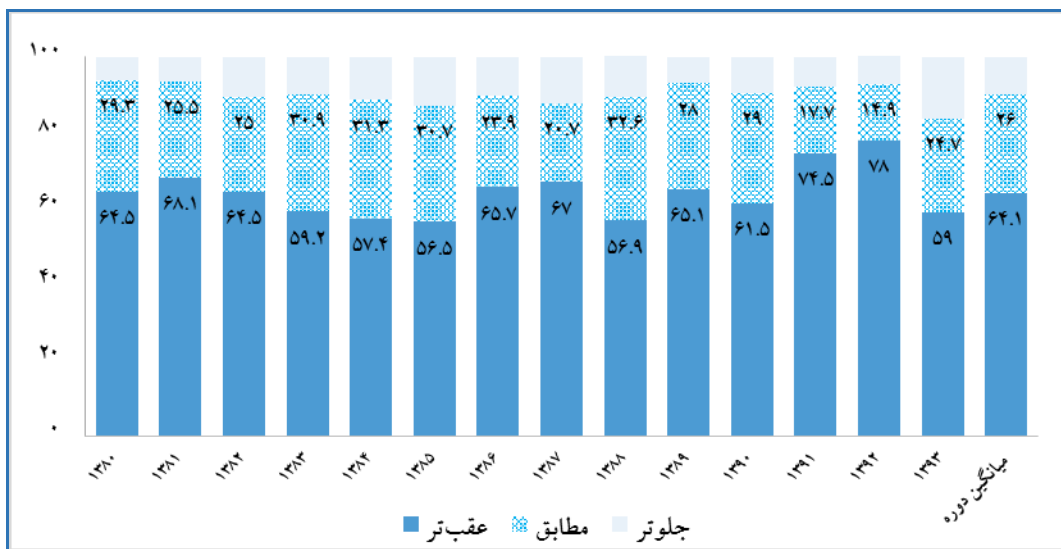
مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷

۲-۱- پیشرفت پروژه‌های عمرانی بر مبنای برنامه زمانبندی

وضعیت پیشرفت پروژه‌های عمرانی ملی و استانی بر طبق برنامه زمانبندی شده برای اجرای آنها در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ در نمودارهای شماره (۳) و (۴)، آمده است. همانطور که مشاهده می‌شود در طول ۱۳ سال مورد بررسی، به‌طور متوسط ۲۶ درصد از کل پروژه‌های عمرانی ملی و ۶۰/۲۵ درصد از کل پروژه‌های عمرانی استانی مطابق برنامه پیشرفت داشته‌اند و ۹/۹ درصد از پروژه‌ها عمرانی ملی و ۵/۴۸ درصد

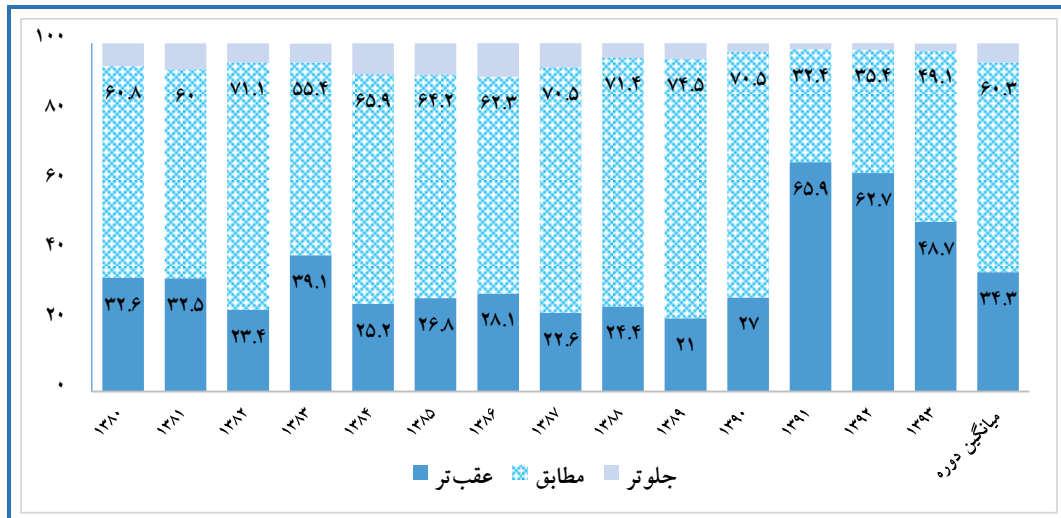
از پروژه‌های عمرانی استانی از برنامه زمانی مصوب شده در قوانین بودجه جلو افتاده‌اند. این در حالی است که در طی دوره مورد بررسی به طور متوسط ۶۴/۱ درصد از پروژه‌های عمرانی ملی و ۳۴/۲۸ درصد از پروژه‌های عمرانی استانی از برنامه زمان‌بندی مصوب در قوانین بودجه عقب‌تر بوده‌اند. این ارقام به روشنی حکایت از تأخیر در مراحل اجرای طرح‌های عمرانی و دیر به بهره‌برداری رسیدن آنها دارد.

نمودار ۳- میزان پیشرفت پروژه‌های عمرانی ملی مطابق با برنامه زمان‌بندی (واحد: درصد)



مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی در طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۳.

نمودار ۴- میزان پیشرفت پروژه‌های عمرانی استانی مطابق با برنامه زمان‌بندی (واحد: درصد)

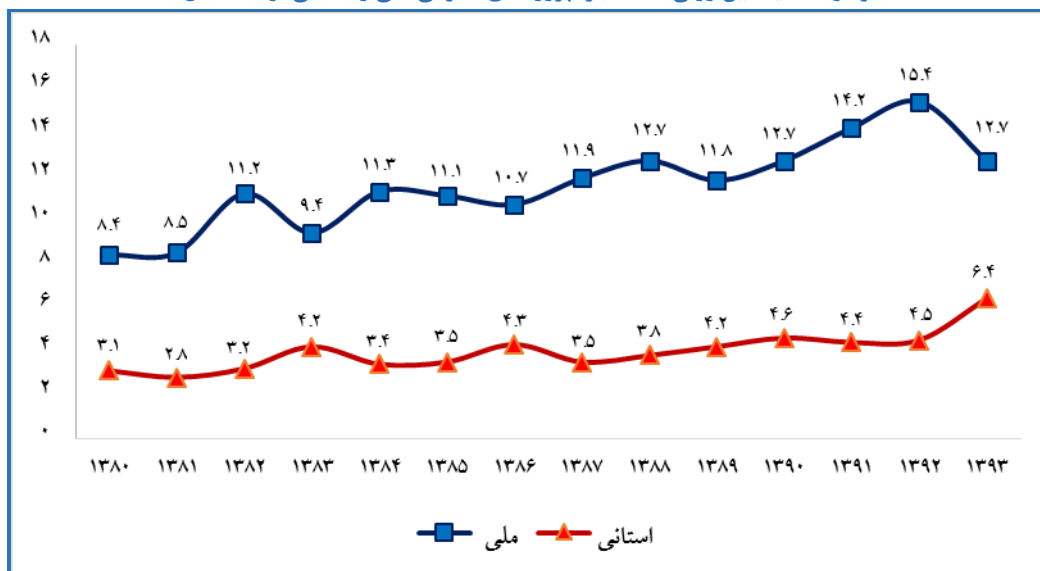


مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی استانی در طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۳.

۳-۱- مدت زمان اجرا پروژه‌های عمرانی

میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی خاتمه یافته^۱ ملی و استانی در نمودار شماره (۵) به تصویر کشیده است. با توجه به نمودار مشاهده می‌شود، مدت زمان اجرای پروژه‌های ملی خاتمه یافته از ۸/۴ سال، در سال ۱۳۸۰ به ۱۲/۷ سال، در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته است. همچنین مدت زمان اجرای پروژه‌های استانی خاتمه یافته از ۳/۱ سال، در سال ۱۳۸۰ به ۶/۴ سال، در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته است. این آمار نیز به وضوح نشان از طولانی شدن زمان اجرای پروژه‌های زیرساختی و دیر به بهره‌برداری رسیدن پروژه‌های زیربنایی دارد.

نمودار ۵- میانگین وزنی مدت اجرا پروژه‌های عمرانی ملی و استانی (واحد: سال)



مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی و استانی در طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳.

^۱ - مطابق با تعریف صورت گرفته در گزارش نظارتی طرح‌های عمرانی، تهیه شده توسط معاونت نظارت و راهبردی ریاست جمهوری، میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی خاتمه یافته عبارت است از: میانگین مدت زمان اجرای یک طرح عمرانی خاتمه یافته براساس وزن معین. که این وزن براساس مجموع پرداخت‌های انجام شده به طرح عمرانی در طی سال‌های شروع تا خاتمه طرح محاسبه می‌شود.

$$\frac{\sum_{i=1}^n a_i \cdot t_i}{\sum_{i=1}^n a_i}$$

$$a_i = \left(\text{پرداختی‌های سال قبل} \right)_i + \left(\text{اعتبار مصوب سال خاتمه} \right)_i$$

$$t_i = \left(\text{سال شروع} \right)_i - \left(\text{سال خاتمه} \right)_i + 1$$

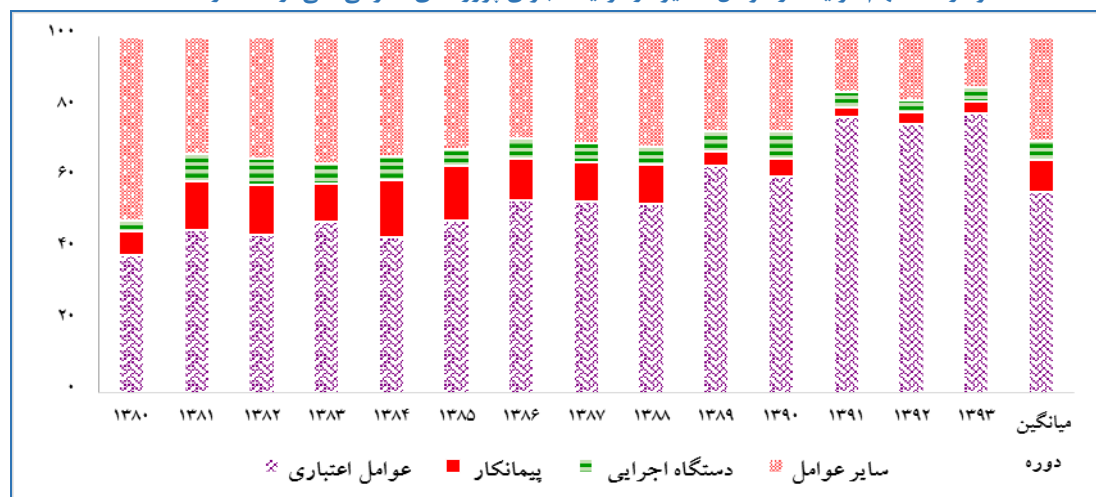
$$n = \text{تعداد های پروژه خاتمه یافته}$$

۴-۱- علل اصلی تأخیر در فرآیند اجرای پروژه‌های عمرانی

بر اساس طبقه‌بندی ارائه شده در گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی و استانی، مهمترین عواملی که به بروز اختلال و رکود در روند پیشرفت طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ملی منجر می‌شوند را می‌توان به سه گروه کلی: ۱- عوامل اجرایی (شامل دستگاه‌های اجرایی، پیمانکار، مشاور طراح و مشاور ناظر) ۲- عوامل اعتباری (شامل اعتبار مصوب، تخصیص اعتبار، پرداختی خزانه و جذب اعتبار) و ۳- عوامل محیطی و تدارکاتی (شامل مسایل زیست محیطی، مشکلات اجتماعی و کمبود عوامل تولید مانند مصالح و زمین) تقسیم‌بندی کرد.

بررسی سهم متوسط هر یک از عوامل تأخیر در فرآیند اجرای پروژه‌های عمرانی ملی و استانی در طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳، نشان از آن دارد که در میان عوامل گوناگون اثرگذار بر فرآیند تأخیر، عمده‌ترین عامل مربوط به عوامل اعتباری است^۱. همانطور که در نمودارهای شماره (۶) و (۷) نیز مشاهده می‌شود، در طی دوره ۱۴ ساله مورد بررسی، سهم متوسط عوامل اعتباری در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی و پروژه‌های استانی^۲ به ترتیب حدود ۵۶/۴ درصد و ۷۲ درصد، سهم دستگاه‌های اجرایی در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی و پروژه‌های استانی، به ترتیب معادل ۵/۴ درصد و ۶/۲ درصد، سهم پیمانکاران در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی و پروژه‌های استانی، به ترتیب حدود ۹/۱ درصد و ۳/۳ درصد و سهم سایر عوامل (شامل عوامل محیطی و تدارکاتی، تهیه زمین و شرایط نامساعد جوی و اقلیمی) در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی و پروژه‌های استانی ۲۹/۱ درصد و ۱۸/۶ درصد بوده است.

نمودار ۶- سهم هر یک از عوامل تأخیر در فرآیند اجرای پروژه‌های عمرانی ملی (واحد: درصد تعداد)

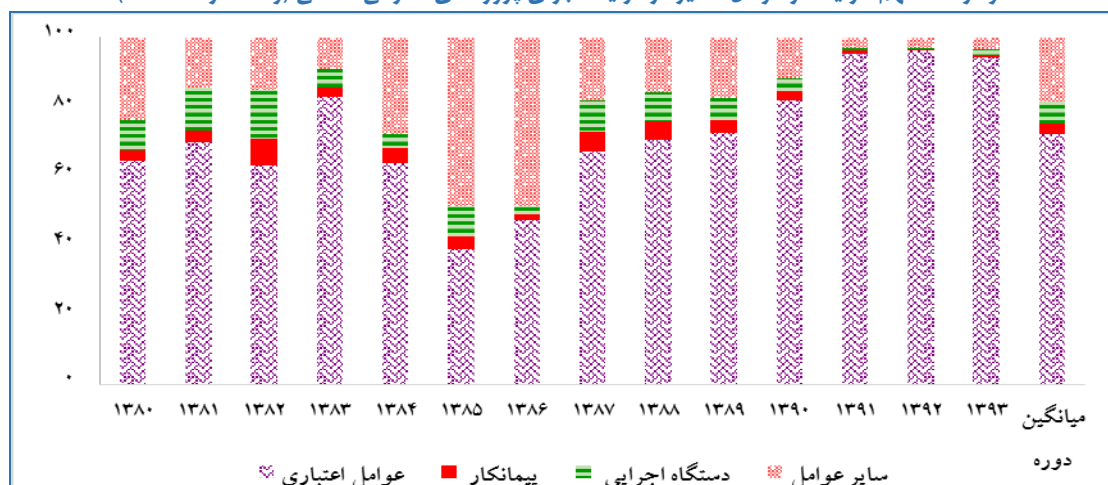


مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی در طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۳.

^۱ محاسبات محقق، براساس گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی و استانی تهیه شده توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری در طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۳.

^۲ نسبت به برنامه زمانی به لحاظ تعداد پروژه‌های درگیر با مشکل تأخیر

نمودار ۷- سهم هر یک از عوامل تأخیر در فرآیند اجرای پروژه های عمرانی استانی (واحد: درصد تعداد)



مأخذ: گزارش های نظارتی پروژه های عمرانی استانی در طی سال های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۳.

همانطور که ملاحظه می شود این ارقام به روشنی حکایت از نارسایی اعتبارات عمرانی به منظور تکمیل پروژه های زیرساختی دارد. در رابطه با این وضعیت باید گفت که از یک سو بودجه کشور به شدت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت وابسته است که این وابستگی موجب تأثیرپذیری اقتصاد کشور از نوسانات قیمت نفت شده و دولت در زمان های کاهش درآمدهای پیش بینی شده در بودجه، برای پوشش هزینه های جاری، از اعتبارات عمرانی کاسته است. از سوی دیگر فشار ناشی از سیکل های سیاسی در هر سال موجب تصویب تعدادی پروژه های عمرانی جدید شده، که این مسأله نیز موجب شده اعتبارات تخصیص داده شده به صورت ناکافی و به اصطلاح قطره چکانی به طرح های عمرانی اختصاص یابد که این مسأله طرح های بیشتری را با مشکل نارسایی در اعتبارات عمرانی مواجه ساخته است.

با توجه به شرایط موجود می توان نتیجه گرفت بخش دولتی از توانایی لازم برای به اتمام رساندن طرح های عمرانی برخوردار نیست. در این خصوص، تجارب جهانی حاکی از آن است که راهکار بهینه، استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه های زیرساختی است. لذا این گزینه می تواند به عنوان یکی از راه حل های ممکن برای رفع وضعیت بحرانی طرح های عمرانی و پوشش ضعف بخش دولتی در اتمام این طرح ها، مطرح گردد.

بنابراین نهادهای دولتی درگیر در مشارکت عمومی - خصوصی باید به خوبی این مقوله را درک کنند و از لحاظ راهبردی، تاکتیکی و عملیاتی، این فرآیند را مدیریت کنند. علاوه بر آن، این نهادها باید روابط و فرآیندهای خوبی را در خصوص طرف های ذینفع برقرار کنند و بر آنها نظارت و مراقبت نمایند. بهره گیری از تجارب جهانی می تواند به فهم تنوع فرآیندها و کاربردهای آنها و نحوه اجرای مشارکت عمومی - خصوصی کمک نماید.

۲- مروری بر تجارب جهانی مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی

با توجه به مراتب یاد شده، در ادامه با مروری بر تجربه‌های موفق جهانی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها، سعی می‌شود سیاست‌ها و سازوکارهایی که این کشورها در بهره‌مندی از ظرفیت‌های بخش خصوصی به‌منظور سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌ها به کار بسته‌اند، مورد بازخوانی قرار گیرد تا از این گذر تصویر شفاف‌تری از ساختارهای نهادی و الزام‌های مورد نیاز برای اجرای موفق و کارآمد قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها ارائه شود. از این‌رو، انتخاب کشورهای مورد بررسی نیز در این ارتباط حائز اهمیت است.

بر این اساس، در مطالعه حاضر کشورهای استرالیا، کره و هند جهت بررسی در نظر گرفته شده‌اند. ملاک این انتخاب، پیشرو بودن مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای مذکور^۱، در سطح کشورهای توسعه‌یافته، اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، عملکرد مناسب آنها در زمینه جذب مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها و در دسترس بودن اطلاعات کافی در خصوص هر یکی از آنها بوده است.

۲-۱- استرالیا

استرالیا رهبر جهانی در زمینه تحویل زیرساخت‌ها از طریق مشارکت عمومی خصوصی است و بیش از دو دهه تجربه در ارائه خدمات زیرساختی عمومی به شهروندان خود به روش مشارکت عمومی - خصوصی دارد. به‌طور تاریخی اجرای پروژه‌های زیرساختی در استرالیا توسط دولت تأمین مالی می‌شد، ولی از اواسط دهه ۱۹۸۰، بخش خصوصی مشارکت گسترده‌ای در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی استرالیا داشته است. بر این اساس، استفاده از مشارکت عمومی-خصوصی در استرالیا از زمان استفاده اولیه آن در ۱۹۸۰ به‌طور قابل ملاحظه‌ای توسعه یافته است و امروزه کشور استرالیا برای ارائه خدمات در طیف گسترده‌ای از بخش‌های اقتصادی (جاده‌ها، راه آهن، فرودگاه‌ها و...) و زیرساخت‌های اجتماعی (مدارس، بیمارستان‌ها، زندان‌ها و...) از مشارکت عمومی - خصوصی استفاده می‌کند. مدل استفاده شده در مشارکت عمومی - خصوصی در استرالیا در بیشتر موارد DBFO^۲ است که در آن بخش خصوصی مسئول طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری از تاسیسات زیربنایی در مدت ۲۵ تا ۳۰ سال می‌باشد. این کشور به‌منظور توسعه مشارکت بخش خصوصی در اجرای زیرساخت‌های خود بسترهای نهادی و قانونی بالغ و کارآمدی را ایجاد کرده است.

عوامل کلیدی در پیشرفت مشارکت عمومی خصوصی در استرالیا عبارتند از^۳:

^۱ براساس نتایج حاصل از گزارش مرکز جهانی زیرساخت در سال ۲۰۱۶

^۲ Design Build Finance Operate

^۳ Levitt, R. E., & Eriksson, K., 2016.

- داشتن چارچوب قانونی که مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری از زیرساخت‌های عمومی را در طیف گسترده‌ای از پروژه‌های زیربنایی محیا می‌کند.
- وجود این ذهنیت در میان مدیران اجرایی بخش دولتی که بخش خصوصی در مدیریت و اجرای پروژه‌های زیرساختی توانمندتر از بخش عمومی است.
- ایجاد رویه‌ها و دستورالعمل‌های شفاف در تامین و تجهیز مالی برای پروژه‌های زیرساختی با ابعاد بزرگ
- وجود دفتر تخصصی فدرال در زمینه طراحی قوانین کارا و پرهیز از ایجاد محدودیت‌های بی‌مورد برای مشارکت بخش‌های دولتی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی
- وجود شبکه کارآیی از دپارتمان‌ها و دفاتر مشارکت عمومی خصوصی در ایالت‌ها
- فراهم کردن زمینه تعامل مناسب با همکاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، پیمانکاران، تامین‌کنندگان تجهیزات و نیز موسسه‌های تامین مالی
- وجود نظام حسابداری و مالیاتی که به‌طور مطلوب فرآیند سرمایه‌گذاری بلندمدت در زیرساخت‌ها را تسهیل می‌کند.

با توجه به موارد یاد شده، در ادامه سعی بر آن است که مهم‌ترین ساختار نهادی و قانونی که استرالیا به منظور توسعه پروژه‌های زیرساختی خود به روش مشارکتی ایجاد کرده است، تشریح شود و سپس به اهم سیاست‌ها و رهنمودهایی که این کشور به منظور جذاب نمودن سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها برای بخش خصوصی به کار بسته است، اشاره شود.

۱-۲- ساختار نهادی استرالیا برای توسعه زیرساخت‌های مشارکتی

کشور استرالیا برای توسعه زیرساخت‌های اقتصادی خود، بسترهای نهادی خاصی همچون: نهاد زیرساخت استرالیا^۱، گروه تأمین مالی زیرساخت استرالیا و اداره زیرساخت، حمل‌ونقل و توسعه منطقه‌ای را تأسیس کرده است. در ادامه به تشریح وظایف هر یک از نهادهای زیرساختی مورد اشاره پرداخته می‌شود.

نهاد زیرساخت استرالیا

نهاد زیرساخت استرالیا، طبق قانون زیرساخت استرالیا در سال ۲۰۰۸ تأسیس شد و از ۹ آوریل ۲۰۰۸ شروع به کار کرد. این نهاد به دولت، سرمایه‌گذاران و صاحبان زیرساخت‌ها در مورد طیف گسترده‌ای از مسائل زیرساختی پیشنهادهایی ارائه می‌دهد. مسئولیت نهاد زیرساخت استرالیا، تهیه لیستی از نیازهای زیربنایی ملی برای دولت است. این سازمان وظیفه اولویت‌بندی و ارتقاء زیرساخت‌های ملی را بر عهده دارد و

¹ Infrastructure Australia

² Infrastructure Australia Act, 2008.

به دولت در سطح ملی و ایالتی، پروژه‌های زیرساختی را پیشنهاد می‌دهد. دولت استرالیا براساس لیست پیشنهاد شده توسط سازمان زیرساخت، پروژه‌های زیربنایی را انتخاب می‌کند. بر این اساس، این سازمان، از فشارهای نخبگان سیاسی بر تصویب پروژه‌های منطقه‌ای کاسته است.^۱

تمرکز نهاد زیرساخت استرالیا بر این است که دولت این کشور را به منظور توسعه یک طرح استراتژیک برای رفع مشکلات و نوسازی زیرساخت‌های اقتصادی کشور یاری کند. این نهاد به طور منظم گزارش‌هایی را از طریق وزیر زیرساخت‌ها و توسعه منطقه‌ای به دولت استرالیا ارائه می‌کند. این نهاد پیشنهادها و توصیه‌های خود را در حوزه‌هایی به شرح زیر ارائه می‌دهد:

- نیازهای کنونی و آینده زیرساختی استرالیا و اولویت‌های زیرساختی ملی مهم استرالیا
 - سیاست قیمت‌گذاری و مسائل قانونی که ممکن است در استفاده از زیرساخت‌ها اثرگذار باشد.
 - موانع استفاده مؤثر از شبکه زیرساخت‌های ملی
 - ارائه راهکار و پیشنهادات اصلاحی، از جمله اصلاحات نظارتی، برای استفاده کارآمدتر از شبکه‌های زیرساخت‌های ملی
 - سازوکارهای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی
 - نیازهای استفاده‌کنندگان زیرساخت‌ها
 - توسعه فهرست‌هایی (به‌عنوان اولویت‌های زیرساختی استرالیا) که نیازهای زیرساختی را در استرالیا اولویت‌بندی می‌کند
 - معین کردن موانع طرح‌های زیرساختی ناشی از تغییرات اقلیمی
 - بررسی برنامه‌های تأمین مالی زیرساخت به‌منظور هماهنگی با تمامی لیست‌ها و اولویت‌های زیرساختی
 - هر وظیفه دیگری که توسط قانون زیرساخت استرالیا یا قوانین دیگری به عهده این نهاد گذاشته شده باشد.
- برخی ایالت‌ها نیز مشابه نهاد زیرساخت استرالیا را برای ساماندهی طرح‌های زیرساختی خود تأسیس کرده‌اند. برای مثال می‌توان به نهاد زیرساخت ایالت نیوولز جنوبی که در سال ۲۰۱۱ تأسیس شده است و همچنین نهاد زیرساخت ایالت کوینزلند که ذیل خزانه‌داری این ایالت است، اشاره کرد.^۲

^۱ Japan External Trade Organization (2010), P 9.

^۲ امن‌زاده، ناصر، سید عباس پرهیزگاری و داریوش ابوحمز (۱۳۹۳)، صص ۸-۹.

گروه تأمین مالی زیرساخت استرالیا

گروه تأمین مالی زیرساخت استرالیا یک پل تخصصی مشاوره‌ای است و برای مشورت دادن به نهاد زیرساخت استرالیا در مورد مسائل مربوط به سیاست‌های تأمین مالی تأسیس شده است. وظایف این گروه عبارتند از^۱:

- مشاوره به نهاد زیرساخت استرالیا در مورد اجرای اقدامات تعیین شده در بودجه که مربوط به حوزه زیرساخت‌ها می‌شود.
- شناسایی و مشاوره در مورد موانع و راهکارهای موجود برای اصلاح امور مالی زیرساخت‌ها
- مشاوره در مورد نقش تأمین مالی از طریق بخش خصوصی و الگوهای مالی جایگزین در امور زیرساخت‌ها

دفتر زیرساخت، حمل‌ونقل و توسعه منطقه‌ای

دفتر زیرساخت، حمل‌ونقل و توسعه منطقه‌ای، بخشی از گروه تحقیق و سیاستگذاری وزارتخانه زیرساخت و توسعه منطقه‌ای است. این دفتر علاوه بر تهیه آمار و ارقام منحصر به فرد از وضعیت زیرساخت‌ها، انواع گزارش‌های پژوهشی و تحلیل‌های اقتصادی مرتبط با حوزه زیرساخت‌ها را تولید می‌کند تا به‌منظور پیشرفت سیاست‌های زیرساختی دولت و افزایش درک جامعه از وضعیت زیرساخت‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

۲-۱-۲- ساختار قانونی استرالیا برای توسعه زیرساخت‌های مشارکتی

توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در استرالیا به دنبال تعدادی تغییرات قانونی در طول سال‌های ۱۹۹۰ آغاز شد. تا پیش از این زمان، مشارکت بخش خصوصی در طیف وسیعی از خدمات زیربنایی، با مجموعه‌ای از قوانین محدود شده بود. از این‌رو، دولت استرالیا به‌منظور مشارکت بیشتر بخش خصوصی و کم‌اثر کردن قوانین محدود کننده، چندین قانون را در طول سال‌های ۱۹۹۰ و پس از آن به اجرا درآورد. به‌عنوان نمونه‌هایی از قوانین توسعه دهنده حضور بخش خصوصی در زیرساخت‌های استرالیا می‌توان به قانون ارتباطات مخابراتی در سال ۱۹۹۷، قانون فرودگاه‌ها در سال ۱۹۹۶، قانون جاده‌ها در سال ۱۹۹۳ و قانون ملی حمل و نقل ریلی در سال ۱۹۹۲ اشاره کرد. این قوانین با ایجاد انعطاف‌پذیری در رابطه با مقررات مالکیت، شرایط اجاره دادن و ارائه خدمات، ورود بخش خصوصی به زیرساخت‌های عمومی کشور استرالیا را تسهیل کرد^۲.

^۱ امن‌زاده، ناصر، سید عباس پرهیزگاری و داریوش ابوحزمه (۱۳۹۳)، صص ۸-۹.

^۲ Japan External Trade Organization (2010), Pp 10-11.

اهمیت مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی استرالیا از آنجا بود که دولت این کشور براساس مطالعات صورت گرفته^۱ به این نتیجه رسیده بود که مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌ها دارای مزایایی به شرح زیر است:

- نتایج حاصل شده از مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها نشان‌دهنده دستیابی به سطوح بالاتر بهره‌وری نسبت به مقدار تعهد شده در قرارداد است.
 - هزینه‌های اضافی در مشارکت عمومی - خصوصی در مقایسه با تدارکات سنتی، پایین‌تر (نزدیک به صفر) است.
 - مشارکت عمومی - خصوصی یک سطح دقیق از تجزیه و تحلیل ریسک را در توسعه پروژه به ارمغان می‌آورد.
 - حداکثر استفاده از مهارت‌های فنی و تخصصی، مدیریت و نوآوری، بخش خصوصی صورت می‌گیرد.
- همچنین دولت استرالیا در سال ۲۰۰۸، اقدام به اتخاذ سیاست و راهنمای مشارکت بخش عمومی و خصوصی^۲ کرد. این سیاست که در ۲۹ نوامبر سال ۲۰۰۸ توسط دولت استرالیا تصویب شد، به ارزیابی گزینه‌های ممکن برای تدارک زیرساخت‌ها از جمله: مدل‌های انجام پروژه به صورت مشارکتی، مسائل فنی، مسائل مربوط به قراردادهای، مسائل زیست محیطی، نظارت بر عملکرد، جبران خسارت، تغییر در قوانین، بیمه، حل اختلافات و صلاحیت‌های اداری و حقوقی هر یک از دولت‌های محلی و مرکزی و موارد دیگر می‌پردازد.^۳
- تدوین برنامه استراتژیک بلندمدت (برنامه‌ای ۵۰ ساله) در حوزه زیرساخت‌ها در سال ۲۰۱۳، توسط نهاد زیرساخت استرالیا یکی دیگر از ساختارهای قانونی به‌منظور توسعه زیرساخت‌ها در این کشور محسوب می‌شود. در این برنامه به تأسیس صندوق واحد ملی برای زیرساخت، حرکت از تأمین مالی دولتی به سمت تشویق بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این بخش، فروش یا اجاره بلندمدت دارایی‌های زیرساختی دولت و سرمایه‌گذاری دوباره آنها در زیرساخت‌های جدید، استفاده بیشتر از پروژه‌هایی که هزینه آنها را کاربران می‌پردازند، ارتقای نظارت بر پروژه‌ها و کاهش هزینه زیرساخت‌های جدید و در نظر گرفتن فهرستی از اولویت‌های زیرساختی به روز رسانی شده که به بهبود وضعیت این کشور در ۵۰ سال آینده منجر می‌شود، تأکید شده است. همچنین دولت استرالیا به منظور جذاب نمودن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها مجموعه سیاست‌ها و رهنمودهایی را به کار برده است، که در ادامه به بخشی از این سیاست‌ها و رهنمودها اشاره می‌شود.

¹ Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia, The Allen Consulting Group, 2007

² National Public Private Partnership policy and Guidelines

³ <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/index.aspx>

۳-۱-۲- سیاست‌های استرالیا به منظور گسترش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها

اهم سیاست‌های حمایتی که دولت استرالیا به منظور جذاب نمودن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی اجرا کرده، عبارت است از^۱:

ایجاد پایگاه دانش در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی

یکی از ویژگی‌های کلیدی بازار مشارکت عمومی - خصوصی در استرالیا، ایجاد پایگاه دانش و مهارت به عنوان بخشی از واحد مشارکت عمومی - خصوصی در هر یک از ایالات این کشور است. پایگاه دانش و مهارت علاوه بر اینکه به بخش دولتی امکان می‌دهند تا به طور موثر با بخش خصوصی ارتباط برقرار کنند با ارائه خدمات مشاوره‌ای، فنی و تخصصی در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی، از سازمان‌های دولتی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در تهیه زیرساخت‌ها به طور مشارکتی حمایت و پشتیبانی می‌کنند و به عنوان یک تسهیل‌گر در فرآیند مشارکت بخش خصوصی با بخش دولتی نقش ایفا می‌کند.

موافقت با ایجاد اتحادیه‌های استراتژیک زیرساختی بین سرمایه‌گذاران خصوصی

در بازار مشارکت عمومی - خصوصی استرالیا، تعدادی از سرمایه‌گذاران و شرکت‌های زیرساختی خصوصی، با ایجاد اتحادیه‌های استراتژیک با دیگر پیمانکاران بخش خصوصی، اقدام به سرمایه‌گذاری و تکمیل مهارت‌های مورد نیاز بازار مشارکت عمومی - خصوصی کرده‌اند. در واقع دولت استرالیا به منظور توسعه ظرفیت‌های بخش خصوصی به منظور سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌ها، امکان ایجاد اتحادیه‌های استراتژیک که را در میان مجموعه‌ای از سرمایه‌گذاران خصوصی در قالب حامیان مالی، شرکت‌های ساختمانی، شرکت‌های مدیریت امکانات و تاسیسات (سخت افزار و نرم افزار)، تکنسین‌های دارای مهارت‌های فنی - تخصصی و شرکت‌های اجاره دهنده ماشین‌آلات و تجهیزات تشکیل فرآهم آورده، تا از این گذر بخش خصوصی هم از منابع مالی کافی و هم از تخصص فنی لازم به منظور مشارکت کارآمد در بخش زیرساخت‌ها بهره‌مند شود.

در نتیجه، اکنون در استرالیا شاهد حضور برخی از کنسرسیوم‌ها هستیم که بخشی از بازار مشارکت عمومی - خصوصی در این کشور را تشکیل می‌دهند و تیم‌های اختصاصی را در بازارهای خاص مانند سلامت یا جاده‌ها تشکیل داده‌اند. شکل‌گیری کنسرسیوم در استرالیا به طور معمول تا حد زیادی تحت تأثیر ارائه الزاماتی به منظور متقاعد کردن دولت است که دارای ویژگی‌های کلیدی به منظور انجام پروژه‌های زیرساختی، به شرح زیر می‌باشند:

¹ Japan External trade Organization (2010), Pp16-17

- به منظور جمع آوری منابع مالی مورد نیاز برای تامین مالی زیرساخت
- به منظور ساخت زیرساخت های مورد نیاز
- به منظور اجرا یا ارائه خدماتی در طول مدت قرارداد مطابق با استانداردهای تعریف شده

بر این اساس در پروژه هایی با ارزش سرمایه ای کمتر از ۱ میلیارد دلار، با ایجاد اتحادیه های استراتژیک بین شرکت ها و سرمایه گذاران بخش خصوصی، ظرفیت کافی در بازار داخلی برای مشارکت در طرح های زیرساختی محیا می شود و یا در پروژه های بزرگ حمل و نقل، به خصوص راه آهن شهری مانند حمل و نقل سریع (مترو)، که در آن نیاز به تجربه اپراتور خارج از کشور وجود دارد، نه تنها از کنسرسیوم های داخلی، بلکه از سرمایه گذاران و شرکت های خارجی که در این زمینه تخصص و مهارت دارند نیز استفاده می شود.

متنوع سازی روش های تامین مالی پروژه های زیرساختی

دولت استرالیا از طریق ایجاد ساختار نهادی و قانونی قوی و حمایت کننده از پروژه های زیرساختی مشارکتی، توانسته ریسک تامین مالی پروژه های زیرساختی را کاهش دهد و از این گذر، علاوه بر بودجه زیرساخت ها، از روش های متنوعی به منظور تامین مالی زیر ساخت ها، همچون حقوق صاحبان سهام، بدهی های تابع، بدهی ارشد بانکی و اوراق قرضه در داخل و خارج از کشور استفاده کرده است. به عنوان نمونه، میزان سرمایه گذاری در پروژه مشارکت عمومی - خصوصی در استرالیا شامل اوراق قرضه در محدوده ۷۵ تا ۹۰ درصد از کل هزینه پروژه و سرمایه گذاری در سهام سرمایه ۱ در محدوده ۱۰ تا ۲۵ درصد از کل هزینه پروژه را تشکیل می دهد. تامین مالی پروژه های زیربنایی از طریق سرمایه گذاری سهام در استرالیا معمولاً از منابع بانک های سرمایه گذاری، سرمایه گذاران متخصص، صندوق های بازنشستگی و یا پیمانکاران و صندوق های زیربنایی تخصصی تامین می شود.

استقرار نظام مالیاتی مشوق سرمایه گذاری در حوزه زیرساخت ها

نظام مالیاتی در ارتباط با پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی در استرالیا به طور مطلوبی در راستای توسعه سرمایه گذاری های زیرساختی در این کشور سازماندهی شده است و به عنوان یک عامل بازدارنده برای سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی عمل نمی کند.

البته لازم به ذکر است که این سازوکار نظام مالیاتی در گذشته وجود نداشته و از این رو، قوانین مالیاتی در این کشور اثرات ناخواسته ای بر سرمایه گذاری های زیرساختی در طی سنوات قبل گذاشته است. اما

¹ Equity investment

یکی از روش های تامین مالی طرح های زیرساختی، سرمایه گذاری در سهام سرمایه است. این روش مستلزم واگذاری قسمتی از سود پروژه در مقابل دریافت سرمایه می باشد. در واقع در این روش، با استفاده از آورده های نقدی و غیرنقدی سهامداران و افزودن بر حجم حقوق صاحبان سهام در شرکت و یا پروژه، سرمایه مورد نیاز تامین می شود. آورده سهامداران در پیشبرد فعالیت های پروژه مصرف و سود حاصل از انجام پروژه نیز تماماً و در آینده، بین سهامداران توزیع می گردد.

سازوکارهای مالیاتی در طی گذر زمان تکامل یافته و در حال حاضر در کشور استرالیا این سازوکارها مشوق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر، در گذشته قوانین مالیات‌ستانی نامناسب در استرالیا، ریسک بالایی را به سرمایه‌گذاران در حوزه زیرساخت‌ها تحمیل کرده بود و سودآوری فعالیت‌های مشارکتی در حوزه زیرساخت‌ها را کاهش داده بود. بر این اساس، دولت فدرال اقدامات قاطعی را برای غلبه بر این ناهنجاری در قانون مالیات انجام داد و قوانین مالیاتی را در سال ۲۰۰۷ اصلاح کرد. این امر در حال حاضر به ایجاد یک محیط مالیاتی حمایت‌کننده از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مشارکتی زیرساختی در استرالیا منجر شده است.

۴-۱-۲- ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و وضعیت تدارک پروژه‌های زیرساختی مشارکتی در استرالیا

به‌منظور ارزیابی عملکرد استرالیا در اجرای پروژه‌های زیرساختی به روش مشارکتی، از گزارش مرکز جهانی زیرساخت در سال ۲۰۱۶^۱، استفاده به عمل آمده است. در این راستا به جهت ارزیابی محیط سیاست‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی، به بررسی وضعیت کشور استرالیا در سه شاخص «محیط قانونی و نهادی»، «چهارچوب تنظیمی» و «فرآیند اخذ مجوز» پرداخته شده است. همچنین به‌منظور ارزیابی وضعیت تدارک و تحویل پروژه‌های زیرساختی مشارکتی در استرالیا، وضعیت سه شاخص «برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه‌ها»، «تدارک و استانداردسازی قراردادها» و «تحویل و عملیات» مورد واکاوی قرار گرفته است. مطابق با آمارهای ارائه شده در گزارش مرکز جهانی زیرساخت، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های استرالیا طی ۵ سال اخیر، نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته از رشد بالایی برخوردار بوده است. کل سرمایه‌گذاری زیرساختی انجام شده در کشور استرالیا طی ۵ سال اخیر معادل ۲۰۷/۲ هزار میلیون دلار بوده، در حالی که میانگین سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در کشورهای توسعه‌یافته نزدیک به ۱۳۹ هزار میلیون دلار می‌باشد. همچنین، ارزش کل تأمین مالی خصوصی در زیرساخت‌ها استرالیا طی ۵ سال اخیر ۷۷/۵ هزار میلیون دلار برآورد شده که این رقم ۳/۸ برابر میانگین کشورهای توسعه‌یافته (۲۰ هزار میلیون دلار) می‌باشد. مطابق با آمار ارائه شده در مرکز جهانی زیرساخت، کشور استرالیا در کیفیت زیرساخت‌ها نمره ۵/۶ از ۷ را کسب کرده است و مقایسه کیفیت زیرساخت‌های کشور استرالیا با میانگین کشورهای توسعه‌یافته نیز گویای این حقیقت است که کشور استرالیا از وضعیت بهتری نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته برخوردار است.

¹ InfraCompass Country Appendix, 2016.

نمودار ۸- ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌های استرالیا



Source: InfraCompass Country Appendix (2016)

در نمودار شماره (۸) و جدول شماره (۱)، وضعیت کشور استرالیا در مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها براساس شش شاخص مورد اشاره با میانگین کشورهای توسعه‌یافته مقایسه شده است. با مشاهده نمودار مشخص می‌شود که این کشور در شش شاخص مورد بررسی، نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته عمل کرده بهتری داشته است.

۱-۴-۲- محیط سیاستگذاری در پروژه‌های زیرساختی مشارکتی

محیط حاکمیتی و نهادی^۱

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده محیط حاکمیتی و نهادی در کشور استرالیا گویای این حقیقت است که این کشور دارای محیط نهادی کارآمد به‌منظور مشارکت عمومی خصوصی است. وضعیت این کشور در زیرشاخص کنترل فساد^۲ (به‌معنای به‌گارگیری و سوء استفاده از امکانات عمومی در جهت منافع شخصی و یا گروهی)، با کسب نمره ۱/۹ از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-) نسبت به متوسط کشورهای توسعه‌یافته با کسب نمره ۱/۳ مساعدتر است و یا در زیر شاخص حاکمیت قانون^۳ (به معنای تضمین حقوق مالکیت و حسن اجرای

^۱ Governance & Institutions

^۲ Control of corruption

^۳ Rule of law

قراردادها)، با کسب نمره ۱/۹ از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-) نسبت به متوسط کشورهای توسعه یافته با کسب نمره ۱/۳ از جایگاه مناسب‌تری برخوردار است. از وجهی دیگر، بررسی زیرشاخص هزینه اجرای قراردادها^۱ که به معنای میزان کارایی قراردادها هنگام بروز دعاوی حقوقی بوده و برای تشخیص و تعیین آن از مواردی چون تعداد آیین دادرسی، زمان دادرسی و هزینه دادرسی استفاده می‌شود، حاکی از آن است که در کشور استرالیا، ۲۲ درصد از دعاوی حقوقی مربوط به اجرای قراردادهاست و وضعیت استرالیا در این شاخص نیز نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه (۲۲/۸ درصد) مطلوب‌تر می‌باشد.

بررسی زیرشاخص نرخ بازیابی^۲ به معنای نرخ جبران خسارت سرمایه‌گذاران در حوزه زیرساخت‌ها، حاکی از آن است که در این کشور از هر دلار سرمایه‌گذاری صورت گرفته معادل ۸۲/۴ سنت آن در زمان ایجاد خسارت جبران می‌شود در حالی که میانگین کشورهای توسعه یافته در جبران خسارت سرمایه‌گذاری به ازای هر دلار، معادل ۷۱/۴ سنت است. لذا، بالا بودن نرخ احیا در کشور استرالیا به معنای ایمن بودن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در این کشور محسوب می‌شود. همچنین، کشور استرالیا در سطح ملی و محلی دسترسی به آژانس‌های مشارکت عمومی - خصوصی دارد^۳ و در این کشور پس از تکمیل پروژه‌های زیرساختی بر پروژه‌ها نظارت وجود دارد^۴. این کشور تنها در دو شاخص نهادی، میزان حمایت از تضاد منافع^۵ با کسب نمره ۶ از ۱۰ (میانگین کشورهای توسعه یافته کسب نمره ۶/۵ از ۱۰) و شاخص حاکمیت سهام‌داران^۶، با کسب نمره ۵/۷ از ۱۰ (میانگین کشورهای توسعه یافته کسب نمره ۶/۵ از ۱۰) با اختلاف بسیار اندک در وضعیت ضعیف‌تری نسبت به میانگین کشورهای توسعه یافته قرار گرفته است. هرچند که نمره کسب شده در دو شاخص یاد شده در حالت کلی نشان از وضعیت مناسب این کشور در حمایت از تضاد منافع و حاکمیت سهام‌داران دارد.

چهارچوب تنظیمی^۷

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده چهارچوب تنظیمی در کشور استرالیا گویای این حقیقت است که این کشور در ایجاد و الزام به اجرای چارچوب‌های تنظیمی و مقرراتی در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی عملکرد موافقی را ثبت کرده است. به این صورت که کشور استرالیا در شاخص آزادی حساب سرمایه^۸ (به معنای امکان‌پذیری سرمایه‌گذاری در یک کشور با حداقل محدودیت‌های قانونی و بوروکراتیک و ورود و خروج بدون محدودیت سرمایه‌ها در عرصه‌های بین‌المللی) با کسب نمره ۰/۷ از ۱ در وضعیت مساعدی قرار گرفته است.

¹ Cost of enforcing contracts

² Recovery rate, cents on the dollar

³ Availability of a dedicated National or Sub-National Infrastructure or PPP Unit / Agency

⁴ Availability of Post-Completion Reviews (Assurance)

⁵ Extent of conflict of interest protections

⁶ Shareholder governance

⁷ Regulatory, Investment & Competition Frameworks

⁸ Capital account openness

وضعیت کشور استرالیا در زیرشاخص تأثیر مالیات بر انگیزه سرمایه‌گذاری^۱، با کسب نمره ۳/۴ از بازه ۱ تا ۷ (که ۱ به معنای بسیار اثرگذار و ۷ کاملاً بی‌اثر) نشان از آن دارد که مالیات‌ها تأثیر منفی بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این کشور دارد و همانطور که در سیاست‌های اتخاذی کشور استرالیا ملاحظه شد، این کشور از مشوق‌های مالیاتی به‌منظور ترغیب سرمایه‌گذاران به مشارکت در پروژه‌های زیرساختی استفاده کرده است. همچنین، کشور استرالیا در زیرشاخص کیفیت مقررات‌گذاری^۲ به معنای توانمندی دولت در تدوین و اجرای سیاست‌ها، مقررات و نظام‌هایی است که سبب گسترش نفوذ و دامنه فعالیت‌های بخش خصوصی در اقتصاد می‌شود، با کسب نمره ۱/۸ از بازه (۲/۵ تا ۲/۵)، از چارچوب تنظیمی کاراتری نسبت به میانگین کشورهای توسعه یافته برخوردار است.

¹ Effect of taxation on incentives to invest

² Regulatory (including competition) quality

جدول ۱- ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت های استرالیا

			استرالیا	میانگین کشورهای توسعه یافته	شرح			
<p>نتایج کشور استرالیا براساس گزارش مرکز زیرساخت جهانی، نشان می دهد که زیرساخت های این کشور از کیفیت بالا نسبت به کشورهای توسعه یافته برخوردار است. همچنین، کشور استرالیا در ایجاد محیط سیاست گذاری و برنامه ریزی کارآمد به منظور مشارکت بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی موفق عمل کرده است.</p>			۲۰۷۲۵۲	۱۳۸۷۹۶	کل سرمایه گذاری زیرساختی انجام شده در ۵ سال اخیر (میلیون دلار)			
			۷۷۵۱۸	۲۰۰۱۲	ارزش کل تأمین مالی خصوصی در بخش زیرساخت ها در ۵ سال اخیر (میلیون دلار)			
			۵.۶	۵.۵	کیفیت زیرساخت ها (۱-۷، بهترین)			
			استرالیا	میانگین کشورهای توسعه یافته	محیط سیاست گذاری			
			محیط قانونی و نهادی			۱.۹	۱.۳	کنترل فساد (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)
			۲۲	۲۲.۸	هزینه اجرای قراردادها به عنوان درصد از درخواست ها			
			۶	۶.۵	میزان حمایت از تضاد منافع (۱-۱۰، بهترین)			
۸۲.۴	۷۱.۴	نرخ بازبایی، سنت بر دلار						
۱.۹	۱.۴	وضعیت تدارک و تحویل پروژه های زیرساختی	۱.۹	۱.۴	حاکمیت قانون (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)			
برنامه ریزی و انتخاب پروژه ها (گزینه)			۵.۷	۶.۵	حاکمیت سهامداران (۱-۱۰، بهترین)			
Yes	No	آیا کشور دارای طرح زیرساختی ملی یا ایالتی است؟	Yes	N/A	آیا نظارت پس از تکمیل پروژه وجود دارد؟			
Yes	N/A	آیا کشور دارای دستورالعمل برای ارزیابی پروژه های زیربنایی است؟	Yes	N/A	آیا واحد PPP در سطح ملی یا ایالتی به واحد/آژانس PPP دسترسی دارد؟			
Yes	N/A	آیا کشور دارای برنامه ای ملی و ایالتی در حوزه زیرساخت ها است؟	چهارچوب تنظیمی					
۷۹	۶۸.۷	نمره آماده سازی تدارکات PPP (۰-۱۰۰، بهترین)	۰.۷	۰.۸	آزادی حساب سرمایه (۰-۱۰، بهترین)			
تدارک و استاندارد سازی قراردادها			۳.۴	۳.۸	تأثیر مالیات بر انگیزه برای سرمایه گذاری (۱-۷، بهترین)			
۱۰.۷	۱۴	میانگین طول دوره تدارکات (در ماه)	۲.۶	۲.۳	نظارت بر تنظیم بازار (۰-۶، بدترین)			
۷۱	۵۸	ارزیابی اعلام عمومی برای مناقصه (۰-۱۰۰، بهترین)	۵.۵	۵.۱	میزان مالکیت خارجی (۱-۷، بهترین)			
۷۸	۷۰.۶	ارزیابی فرآیند دعوت مناقصه کنندگان (۰-۱۰۰، بهترین)	۱.۸	۱.۳	کیفیت نظارت (از جمله رقابت) (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)			
۳	۳	میزان شفافیت در تدارک عمومی (۱-۴، بهترین)	۰.۳	۰.۲	محدوده عمل مقامات رقابت (۰-۶، بدترین)			
Yes	N/A	آیا دستورالعملی برای تهیه پروژه های زیربنایی در کشور وجود دارد؟	۲.۹	۳	محدوده عمل بنگاه های دولتی (۰-۶، بدترین)			
۷۷	۶۶.۳	مدیریت قرارداد تدارکات پس از اعطا (۰-۱۰۰، بهترین)	۱۱	۱۱.۵	قدرت حل و فصل ورشکستگی (۱-۱۶، بهترین)			
۹۰	۸۰	تدارکات PPP (۰-۱۰۰، بهترین)	فرآیند اخذ مجوز					
تحویل و عملیات			۰.۷	۳.۶	هزینه شروع کسب و کار، درصد از درآمد ملی سرانه			
۳.۵	۲.۱	هزینه های زیربنایی % GDP	۱۱۲	۱۴۱.۶	تعداد روزهای درگیر برای کسب مجوز ساخت و ساز			
۵.۶	۵.۵	کیفیت زیرساخت ها (۱-۷، بهترین)	۳	۵.۲	تعداد رویه ها شروع کسب و کار			
۰.۹	۰.۲	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی در بازارهای ثانویه، % GDP	۲۰	۲۲.۴	کیفیت مدیریت زمین (۱-۳۰، بهترین)			
۰.۵	۰.۱	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی مشارکتی، % GDP	۴.۵	۱۹.۸	تعداد روزهای درگیر برای ثبت مالکیت			
۱.۱	۰.۳	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده خصوصی زیرساختی، % GDP	۲.۵	۸.۵	زمان لازم برای شروع کسب و کار (تعداد روز)			

به همین ترتیب، کشور استرالیا در شاخص حل و فصل ورشکستگی^۱، که زمان، هزینه، پیامد و نرخ بهبود ورشکستگی های اقتصادی و قدرت چارچوب قانونی برای رسیدگی به موضوع ورشکستگی را بررسی می کند، با کسب نمره ۱۱ از ۱۶ (که کسب نمره ۱۶ به معنای قدرت بالای چارچوب قانونی به منظور رسیدگی به ورشکستگی است)، امتیازی نزدیک به میانگین کشورهای توسعه یافته (کسب نمره ۱۱/۵ از ۱۶) را کسب کرده است. در این کشور میزان مالکیت خارجی^۲ در حوزه زیرساخت ها نسبت به میانگین کشورهای توسعه یافته رواج بیشتری دارد. زیرا این کشور در شاخص میزان مالکیت خارجی، نمره ۵/۵ از ۷ را کسب کرده، در حالی که متوسط کشورهای توسعه یافته در این شاخص نمره ۵/۱ از ۷ را کسب کرده اند.

فرآیند اخذ مجوز^۳

فرآیندهای مربوط به اخذ مجوز برای شروع کسب کار و خرید زمین در استرالیا کارآمدتر از میانگین کشورهای توسعه یافته می باشد و نشان از سهولت فرآیندها و رویه های مربوط به شروع کسب و کار در این کشور دارد. هزینه های مربوط به شروع کسب و کار^۴ (میزان هزینه هایی که یک کارآفرین و سرمایه گذار جهت تأسیس یک شرکت تا بهره برداری رسمی و شروع یک کسب و کار تجاری، خدماتی و یا صنعتی انجام می دهد) در استرالیا تنها ۰/۷ درصد از درآمد ملی سرانه این کشور را به خود اختصاص داده است، در حالی که هزینه های مربوط به شروع کسب و کار برای متوسط کشورهای توسعه یافته ۳/۶ درصد از درآمد ملی سرانه آنها بوده است.

تعداد روزهای لازم برای اخذ مجوز ساخت و ساز^۵، در کشور استرالیا ۱۱۲ روز بوده در حالی که میانگین تعداد روزهای لازم برای کسب مجوز کسب و کار در کشورهای توسعه یافته، نزدیک به ۱۴۲ روز می باشد. همچنین بررسی وضعیت کشور استرالیا در تعداد مراحل و رویه های مقرراتی^۶ که به منظور عملیاتی کردن فعالیت پس از ثبت کسب و کار توسط سرمایه گذار باید مراعات و طی شود، حاکی از وجود ۳ رویه اداری پس از ثبت کسب و کار توسط سرمایه گذار است. مقایسه استرالیا با میانگین کشورهای توسعه یافته در این شاخص نشان می دهد که استرالیا در این شاخص از عملکرد برتری نسبت به میانگین کشورهای توسعه یافته برخوردار است.

از آنجایی که هر چه تعداد فرآیندها و رویه های اداری، کمتر باشد، ورود کارآفرینان به عرصه سرمایه گذاری و کارآفرینی سهل تر می شود، می توان نتیجه گرفت که کم بودن تعداد مراحل مقرراتی برای شروع کسب و کار در

¹ Strength of insolvency framework

² Prevalence of foreign ownership

³ Permits, Licenses & Land Acquisitions

⁴ Cost to start a business

⁵ Dealing with construction permits, Number of days

⁶ Number of procedures to start a business

شامل عملیات بخش ساختمان اعم از اخذ مجوزها، پروانه های لازم، تکمیل فرمها، رعایت دستورالعمل های بازرسی مقررات ایمنی و اقدامات به انشعابات آب و گاز و... است و هر چه این تعداد فرآیندها بیشتر باشد، رغبت کارآفرینان برای سرمایه گذاری و کارآفرینی کمتر می شود.

کشور استرالیا، به عنوان یک عامل تسهیل کننده برای ورود بخش خصوصی به حوزه زیرساخت های این کشور عمل کرده است. همچنین بررسی شاخص تعداد روزهای لازم برای ثبت مالکیت^۱ که به نحوی سهولت ثبت مالکیت را مورد واکاوی قرار می دهد نیز حاکی از آن است که استرالیا با صرف ۴/۵ روز کاری، نسبت به میانگین کشورهای توسعه یافته (صرف ۸/۵ روز کاری) از عملکرد موفق تری برخوردار است. استرالیا در شاخص کیفیت مدیریت زمین^۲ به معنای میزان پوشش جغرافیایی سیستم های مدیریت اراضی و رویه های حل اختلاف برای مسائل مربوط به تهیه زمین، نمره ۲۰ از ۳۰ را کسب کرده و در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه یافته (نمره ۲۲/۴ از ۳۰) عملکرد پایین تری را ثبت کرده اما در حالت کلی عملکرد مناسبی در مدیریت زمین داشته است.

۲-۱-۴-۲- محیط تدارک و تحویل پروژه های زیرساختی مشارکتی

شاخص برنامه ریزی و انتخاب پروژه ها^۳

ارزیابی میزان توانایی استرالیا در برنامه ریزی، هماهنگی و انتخاب پروژه های زیربنایی گویای وضعیت بسیار مناسب این کشور در برنامه ریزی به منظور تدارک پروژه های زیرساختی است. استرالیا نه تنها دارای طرح ها و برنامه های زیرساختی ملی و ایالتی است بلکه برای ارزیابی پروژه های زیربنایی دستورالعمل خاصی را تدوین کرده است. همچنین این کشور با کسب نمره ۷۹ از ۱۰۰ در آماده سازی تدارکات^۴ مشارکت عمومی- خصوصی، نسبت به میانگین کشورهای توسعه یافته (کسب نمره ۶۸/۷ از ۱۰۰) بهتر عمل کرده است.

شاخص خریدهای دولتی^۵

ارزیابی فرآیندها و پیشنهادهای براساس چهارچوب قراردادهای استاندارد در استرالیا در مقایسه با کشورهای توسعه یافته، نشان از آن دارد که این کشور در فرآیند انتخاب بخش خصوصی با تمرکز بر مجموعه شاخص هایی چون شفافیت و عدالت در خریدهای دولتی و فرآیند اعلام عمومی برای مناقصه و دعوت از مناقصه کنندگان از عملکرد کارآمدتری نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه برخوردار است. استرالیا در شاخص ارزیابی مناقصات^۶ (که شفافیت شروع مناقصه، روش های آغاز مناقصه، اعلام نتایج نهایی مناقصه و به کارگیری قراردادهای استاندارد با افراد موفق شده در مناقصه را مورد ارزیابی قرار می دهد)، نمره ۷۱ از ۱۰۰ را کسب کرده در حالی که متوسط کشورهای توسعه یافته در این شاخص نمره ۵۸ از ۱۰۰ بوده است. همچنین استرالیا در شاخص فرآیند دعوت از مناقصه کنندگان^۷ که میزان شفافیت و جریان اطلاعات در

¹ Registering property, No. of days

² Quality of land administration

³ Planning and Selection

⁴ Preparation of PPPs

⁵ Procurement

⁶ Bid evaluation

⁷ Calling for tenders

مرحله آماده‌سازی را مورد بررسی قرار می‌دهد و از طریق شاخص‌هایی چون مشورت با بخش خصوصی، روش‌های مناقصه، مناقصه‌کنندگان بالقوه و دسترسی به اطلاعات مناقصه، فرآیند انتخاب مشارکت‌کننده در مناقصه را مورد ارزیابی قرار می‌دهد، نمره ۷۸ از ۱۰۰ را کسب کرده و در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته (نمره ۷۰/۶ از ۱۰۰) کارا تر عمل کرده است. استرالیا در شاخص میزان شفافیت در خریدهای دولتی^۱ مطابق با میانگین کشورهای توسعه‌یافته، نمره ۳ را از ۴ کسب کرده که نشان‌دهنده بالا بودن میزان شفافیت در خریدهای دولتی در این کشور است. استرالیا در شاخص تدارک مشارکت عمومی-خصوصی^۲ با کسب نمره ۹۰ از ۱۰۰ نسبت به متوسط کشورهای توسعه‌یافته (کسب نمره ۸۰ از ۱۰۰) عملکرد مطلوب‌تری داشته است.

شاخص تحویل و عملیات^۳

ارزیابی فرآیندهای تحویل و عملیات و همچنین کیفیت زیرساخت‌ها، در کشور استرالیا، نشان از موفقیت این کشور در انعقاد قراردادهای زیربنایی به روش مشارکت عمومی - خصوصی دارد. در واقع، کشور استرالیا در کیفیت زیرساخت‌ها^۴ نمره ۵/۶ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته از وضعیت کیفیت مساعدتری در حوزه زیرساخت‌ها برخوردار است. همچنین، هزینه‌های زیربنایی ۳/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را شامل می‌شود و نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته (۲/۱ درصد)، کشور استرالیا هزینه بیشتری را صرف زیرساخت‌های خود می‌کند. همچنین در کشور استرالیا، ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی در بازارهای ثانویه ۰/۹ درصد از تولید ناخالص داخلی را شامل می‌شود در حالی که متوسط میزان قراردادهای زیربنایی منعقد شده در بازارهای ثانویه در سطح کشورهای توسعه‌یافته جهان ۰/۲ درصد از تولید ناخالص داخلی است. ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی به صورت مشارکتی در کشور استرالیا ۰/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را شامل می‌شود. در حالی که، متوسط میزان قراردادهای زیربنایی منعقد شده به روش مشارکتی در سطح کشورهای توسعه‌یافته جهان ۰/۱ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشورها را تشکیل می‌دهد. همچنین، ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی به روش خصوصی ۱/۱ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را شامل می‌شود. در حالی که متوسط این شاخص در کشورهای توسعه‌یافته ۰/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشورها را تشکیل می‌دهد.

بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که استرالیا در ایجاد محیط سیاستگذاری به‌منظور اجرای پروژه‌های زیرساختی مشارکتی، کارا عمل کرده است. همچنین، این کشور در تدارک و تحویل

¹ Degree of transparency in public procurement

² Procurement of PPPs

³ Delivery & Operations

⁴ Infrastructure quality

پروژه‌های زیرساختی به صورت مشارکتی نسبت به متوسط کشورهای توسعه یافته عملکرد مطلوب‌تری را ثبت کرده است. در واقع، استرالیا با ایجاد محیط سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مساعد، نه تنها از ظرفیت‌های بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی بهره برده است بلکه به واسطه تحقق سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی با کیفیت بالا، موجبات حضور موثر بخش خصوصی به حوزه فعالیت‌های مولد اقتصادی را فراهم کرده و از این طریق نیل به توسعه و رشد اقتصادی را سرعت بخشیده است.

۲-۲- کره جنوبی

رشد سریع صنعتی شدن و رشد اقتصادی متکی بر صادرات در کره جنوبی تا اوایل دهه ۱۹۹۰، با سرمایه‌گذاری کافی در امور زیربنایی عمومی همراه نبود. قانون تشویق سرمایه خصوصی^۱ سال ۱۹۹۴، اولین تلاش این کشور برای وارد کردن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی جهت پوشاندن شکاف مذکور از طریق استفاده از قراردادهای واگذاری «حق‌الامتياز» بود. با این وجود، پیشرفت در این زمینه به علت قراردادن بیش از حد ریسک بر عهده بخش خصوصی، در این کشور بسیار محدود بوده و با اجرای ۷ پروژه (بدوآ جاده‌سازی) آغاز گردید که با بحران مالی آسیایی در سال ۱۹۹۷ و کنترل اقتصادی تحمیلی توسط صندوق بین‌المللی پول^۲ مواجه شد. در سال ۱۹۹۹ و با تصویب قانون مشارکت خصوصی در امور زیربنایی^۳، فرآیند استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در کره مجدداً آغاز شد که این قانون همراه با اصلاحاتی، پایه‌های برنامه مشارکت خصوصی در امور زیربنایی را فراهم کرد.^۴

بررسی روند اجرای پروژه‌های زیرساختی در کشور کره از طریق مشارکت عمومی - خصوصی، بر حسب اینکه چه کسی آن را شروع می‌کند به دو دسته تقسیم می‌شود:

- ۱- پروژه‌های درخواستی^۵: پروژه‌هایی را شامل می‌شود که دستگاه اجرایی، دولت محلی یا مرکزی، به‌عنوان پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بالقوه در حوزه زیرساخت‌ها شناسایی کرده و به‌منظور اجرای آن از طریق اعلام عمومی از بخش غیردولتی دعوت به مشارکت می‌کنند.
- ۲- پروژه‌های غیر درخواستی^۶: پروژه‌هایی را شامل می‌شود که بخش غیردولتی به‌عنوان پروژه مشارکت عمومی - خصوصی شناسایی کرده و از دستگاه اجرایی درخواست می‌کند که این پروژه را به‌عنوان یک پروژه مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفته و نسبت به آن اقدام کند.

^۱ Private Capital Inducement PCI

^۲ International Monetary Fund IMF

^۳ Private Participation in Infrastructure Act PPIACT

^۴ آقا قوام، محمد (۱۳۹۲)، ص ۸۵.

^۵ Solicited Project

^۶ Unsolicited Project

لازم به ذکر است که در هر دو دسته یاد شده از مشارکت عمومی - خصوصی، سرمایه‌گذاری در یک فرایند رقابتی انجام می‌شود، اگرچه ممکن است پیشنهاد دهنده اول دارای امتیازات اضافی نسبت به رقبای باشد. یکی از ملاحظات کلیدی دولت کره در مرحله انتخاب سرمایه‌گذار، دستیابی به بیشترین ارزش خروجی کسب شده به ازای منابع صرف شده، در ارائه خدمات عمومی است. برای این منظور دولت کره دستورالعمل و رویه خرید خدمات در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را به‌منظور بالا بردن یا تأمین ارزش کسب شده به‌ازای منابع صرف شده^۱ طراحی کرده است. در ارزیابی پروژه نه تنها هزینه‌های آشکار پروژه محاسبه می‌شود، بلکه هزینه‌های ریسک و کیفیت خدمات نیز در نظر گرفته می‌شود. همچنین، به‌منظور دستیابی بیشترین ارزش خروجی کسب شده به ازای منابع صرف شده در ارائه خدمات عمومی، مقایسه‌ای بین ارزش فعلی پیشنهادات سرمایه‌گذاران با حالتی که پروژه تماماً توسط دولت تأمین مالی و اجرا شود صورت می‌گیرد، اگر اجرای پروژه توسط دولت نسبت به روش مشارکتی از هزینه‌پایین‌تری برخوردار باشد، دولت کره خود اقدام به انجام پروژه زیرساختی می‌کند و اگر اجرای پروژه به صورت مشارکتی از هزینه‌پایین‌تری برخوردار باشد، دولت کره با برگزاری مناقصه رقابتی، نسبت به ترغیب پیشنهاددهندگان به ارائه خدمات با کیفیت بالاتر و هزینه‌های پایین‌تر و بهبود تأمین ارزش کسب شده خرید خدمت از طریق مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی اقدام می‌کند.

از وجهی دیگر، در کشور کره جنوبی به‌منظور گسترش مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیر ساختی، قانون مشارکت عمومی - خصوصی نسبت به قوانین دیگر ارجحیت دارد. این قانون پروژه‌های مشارکتی را از قوانین سخت دولتی در حوزه مدیریت دارایی‌های ملی استثنا کرده و به «شرکت با هدف خاص» یا «شرکت ناقل»^۲ اجازه می‌دهد نقش دستگاه اجرایی^۳ را ایفا نماید. سلسله مراتب ترتیبات قانونی پروژه‌های مشارکتی در کره جنوبی عبارتند از:

- قانون مشارکت عمومی - خصوصی: به موجب این قانون، دولت باید برنامه سالانه مربوط به قانون مشارکت عمومی - خصوصی را تنظیم کند که در آن سطح مورد انتظار سرمایه‌گذاری خصوصی برای هر پروژه مشخص شده باشد. هدف از این کار اطمینان نسبت به اتخاذ یک رویکرد پیش‌بینی شده هماهنگ ملی در قبال مشارکت خصوصی در امور زیربنایی می‌باشد. همچنین در این قانون اجرای پروژه‌های پیش‌بینی نشده در برنامه که توسط بخش خصوصی پیشنهاد می‌شوند (پروژه‌های غیردرخواستی)، نیز تشویق شده است.^۴

- آیین‌نامه و دستورالعمل‌های اجرایی

¹ Value For Money (VFM)

² special purpose company

³ competent authority

^۴ آقا قوام، محمد (۱۳۹۲)، ص ۸۵.

- طرح پایه^۱: این طرح شامل خطمشی، رویه‌های پیاده‌سازی، گزینه‌های تامین مالی، مکانیسم‌های تسهیم ریسک، طرح‌های پرداخت یارانه‌های دولتی و دستورالعمل مستندسازی است.
- مجموعه دستورالعمل‌ها: دستورالعمل‌های پیاده‌سازی مشارکت عمومی - خصوصی به‌منظور بهبود شفافیت در انتخاب پروژه‌های زیرساختی مشارکتی که شامل آزمون تأمین ارزش کسب شده به‌ازای منابع صرف شده (VFM)، درخواست آماده‌سازی پیشنهاد (RFP)^۲، تعیین مشخصات خروجی استاندارد توسط تسهیلات و امکانات^۳، ارزیابی پیشنهادات مناقصه^۴، توافقنامه استاندارد پیمانکاری کارهای دولتی^۵ و تامین مالی مجدد^۶ می‌باشد.

همچنین، در قانون مشارکت خصوصی در امور زیربنایی سال ۱۹۹۹، تأسیس مرکز سرمایه‌گذاری خصوصی در امور زیربنایی کره^۷ به‌عنوان یک مرکز کارشناسی در نظر گرفته شده تا حمایت‌های سیاستی، ارزیابی و توسعه پروژه‌های جدید، کمک به ارزیابی مناقصه‌ها و مذاکرات واگذاری «حق‌الامتياز» و بالاخره ارائه خدمات آموزشی در مورد پروژه‌های مربوط به قانون مشارکت خصوصی در امور زیربنایی را فراهم کند. مرکز مذکور، بدو به‌صورت آژانس متعلق به وزارت ارتباطات و حمل و نقل^۸ بود، ولی هم‌اکنون نام آن به مرکز مدیریت سرمایه‌گذاری خصوصی و عمومی در امور زیربنایی^۹ تغییر یافته و به صورت بخشی از مؤسسه تحقیقاتی درآمد است که گزارش‌هایی را به رئیس جمهور کره ارائه می‌کند. به‌نظر می‌آید هدف از این کار دور نگه‌داشتن این مرکز از نفوذ سیاسی باشد تا بتواند نقشی مستقل و فنی ایفا نماید^{۱۰}.

۱-۲-۲- ابتکارات دولت کره به‌منظور جذاب نمودن مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها

دولت کره به‌منظور توسعه بازار پروژه‌های زیرساخت مشارکتی، انواع مختلفی از سیاست‌ها را مصوب کرده است که می‌تواند تامین مالی زیرساخت را تسهیل نماید. با توجه به جدول شماره (۲)، می‌توان به انواع حمایت مالی از قبیل یارانه‌های ساختمانی و جبران هزینه‌های پیشنهاد شده و مشوق‌های مالی و مالیاتی اشاره کرد. دولت کره، به‌منظور به اشتراک گذاشتن ریسک پروژه با بخش خصوصی، مکانیسم به اشتراک

¹ Basic Plan

² Request for proposal (RFP) preparation

³ Standard output specification by facility

⁴ Tender evaluation

⁵ Standard concession agreement

- توافقنامه استاندارد پیمانکاری کارهای دولتی به یک قرارداد یا توافقنامه اجرایی بین یک شرکت خصوصی و دولت اطلاق می‌شود که براساس شرایط تعیین شده در قرارداد برای شرکت خصوصی اجازه کسب‌وکار و انجام فعالیت را در حوزه فعالیت بخش دولتی محیا می‌کند.

⁶ Refinancing

- تأمین مالی مجدد به دریافت وام جهت تسویه بدهی‌ها با سررسید بازپرداخت کوتاه مدت اشاره دارد. در واقع برای تسویه وام‌های کوتاه مدت، یک وام جدید با سررسید بلندمدت گرفته می‌شود.

⁷ Private Infrastructure Investment Center of Korea PICOK

⁸ Ministry of Communication and Transportation MOCT

⁹ Public and Private Infrastructure Investment Management Center PIMAC

^{۱۰} آقا قوام، محمد (۱۳۹۲)، صص ۸۸-۸۷.

گذاری ریسک را از طریق به کارگیری روش هایی همچون جبران هزینه های پایه (خام) پروژه ها و تضمین اعتبار زیرساخت ها از طریق صندوق تضمین اعتبار زیرساخت ها^۱ توسعه داده است.

جدول ۲- انواع ابتکارات دولت کره به منظور جذاب نمودن مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت ها

انواع	دوره عملیات	دوره ساخت
کمک های مالی	جبران هزینه های پایه (خام)	یارانه ساخت و ساز
تضمین اعتبار	تضمین اعتبار زیرساخت ها از طریق صندوق اعتبار زیربنایی	
مشوق های مالیاتی	تخفیف مالیاتی و معافیت مالیاتی	
میکانیسم اشتراک گذاری ریسک	تضمین حداقل درآمد و آزادسازی درآمدهای اضافی	

در ادامه به تشریح هر یک از ابتکارات دولت کره که به منظور جذاب نمودن مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت ها در دستور کار قرار داده است، می پردازیم.^۲

جبران هزینه ها بر حسب هزینه های پایه (خام)

دولت کره به منظور حداکثرسازی خلاقیت و کارایی بخش خصوصی و برگزاری مناقصه های رقابتی، براساس قانون مشارکت عمومی - خصوصی، بخشی از هزینه های ارائه پیشنهاد را برای پیشنهاددهندگان ناکام در مناقصه براساس نسبتی از هزینه طراحی اولیه طرح پیشنهاد شده، جبران می کند. این جبران هزینه به دو روش انجام می شود. در روش اول معادل ۳۵ درصد از هزینه طراحی اولیه جبران می شود، اگر تنها یک پیشنهاددهنده ناکام در مناقصه وجود داشته باشد. در روش دوم، اگر بیش از دو پیشنهاددهنده ناکام در مناقصه وجود داشته باشد، حداکثر ۴۰ درصد از هزینه طراحی اولیه که طبق ترتیب رتبه بندی تا ۱۰ درصد از آن کاسته می شود، تضمین می شود. اگر بیش از سه شرکت کننده ناکام در مناقصه وجود داشته باشد، دولت کره می تواند تعداد داوطلبان واجد شرایط را تعیین کنند. البته هنگامی که مرجع ذی صلاح طراحی پایه را ارائه می دهد و یا اینکه یک پیشنهاددهنده ناکام در ارزیابی مناقصه امتیازی کمتر از (۶۰-۸۰) را بدست می آورد، جبران هزینه های مزایده صورت نمی گیرد.

اعطای یارانه های ساخت و ساز

مطابق با قانون مشارکت عمومی - خصوصی، برای اینکه اجرای پروژه برای سازندگان به لحاظ هزینه مقرونه به صرفه باشد، دولت این امکان را دارد که یارانه هزینه های دوره ساخت به سرمایه گذار اعطا کند. زمانبندی

¹ Infrastructure Credit Guarantee Fund (ICGF)

² Hyung Kim., Jay (2013), Pp 34-43.

یارانه، در دوره توافقنامه واگذاری امتیاز و بسته به طرح سرمایه‌گذاری تعیین می‌شود. یارانه به صورت سالانه یا فصلی توزیع می‌گردد و نمی‌تواند در یک سال خاص متمرکز شود. زمانبندی توزیع نشان دهنده سطح اتمام پروژه و برنامه زمانی و دامنه سرمایه‌گذاری می‌باشد.

میزان یارانه در هر توافقنامه منحصر به فرد تعیین می‌شود. هنگام اعلان یک پروژه، ابتدا دولت نسبت تقریبی از هزینه ساخت را که تمایل به پرداخت یارانه دارد، اعلام می‌کند. نسبت دقیق یارانه برای هزینه ساخت از طریق مشاوره تعیین و در توافقنامه تصریح می‌شود. در نتیجه هر پروژه با یک مقدار یارانه متفاوت به پایان می‌رسد. جدول شماره (۳)، دستورالعمل دولت کره جنوبی برای مذاکره در تعیین یارانه از کل هزینه‌های دوره ساخت را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود، دولت کره دستورالعمل یارانه‌ای برای پروژه‌های جاده‌ای را بین ۲۰ تا ۳۰ درصد از کل هزینه پروژه تعیین کرده‌است. همچنین بر طبق این دستورالعمل برای پروژه‌های راه آهن تا ۵۰ درصد از کل هزینه پروژه، برای پروژه‌های بنادر تا ۳۰ درصد از کل هزینه دوره ساخت و برای پروژه‌های کشتیرانی تا ۴۰ درصد از کل هزینه‌های ساخت پروژه، یارانه تعیین شده‌است.

جدول ۳- سقف یارانه هزینه دوره ساخت به هر یک از بخش‌های زیرساختی

نوع پروژه	راهنمای مذاکره
جاده	۲۵ تا ۳۰ درصد از هزینه‌های دوره ساخت
بنادر	۳۰ درصد از هزینه‌های دوره ساخت
کشتیرانی	۴۰ درصد از هزینه‌های دوره ساخت
راه آهن	۵۰ درصد از هزینه‌های دوره ساخت

به‌طور کلی، در کشور کره پروژه‌های ملی BOT واجد شرایط اخذ یارانه بالاتری نسبت به پروژه‌های محلی هستند، زیرا هزینه‌های پروژه در پروژه‌های ملی بالاتر است و از این‌رو، نسبت یارانه به هزینه پروژه نیز بالاتر در نظر گرفته می‌شود. همانطور که در جدول شماره (۴)، ملاحظه می‌شود دولت کره به‌طور متوسط ۱۹/۷ درصد کل هزینه پروژه‌های مربوط به بخش جاده، ۲۲/۲ درصد از کل هزینه پروژه‌های مربوط به بخش بندر و ۶۴/۷ درصد از کل هزینه پروژه‌های مربوط به بخش محیط زیست را در قالب اعطای یارانه ساخت‌ساز تأمین کرده‌است.

جدول ۴- میانگین میزان یارانه‌های ساختمانی به بخش‌ها (واحد: درصد کل هزینه ساخت و ساز)

نوع تسهیلات	جاده	بندر	محیط زیست
سطح کمک‌های مالی	۱۹/۷ %	۲۲/۲ %	۶۴/۷ %

از وجهی دیگر، حمایت‌های مالی در نظر گرفته شده در قانون مشارکت عمومی - خصوصی کره مطابق با اطلاعات ارائه شده در جدول شماره (۵) است.

جدول ۵- مقررات مالی مربوط به حمایت‌های مالی در قانون مشارکت عمومی - خصوصی کره جنوبی

فهرست	
قانون	<p style="text-align: center;">ماده ۵۳ (حمایت مالی)</p> <p>در شرایطی که به‌منظور اجرای کارآمد پروژه‌های زیرساختی نیاز به وام بلندمدت باشد، دولت کره می‌تواند وام بلندمدت را به سرمایه‌گذار اعطا کند که این منوط به تأیید دستورالعمل ریاست جمهوری می‌باشد.</p>
آیین‌نامه اجرایی	<p style="text-align: center;">ماده ۳۷ (حمایت مالی)</p> <p>(۱) دولت یا دولت محلی ممکن است یارانه یا وام‌های بلندمدت را در طول دوره ساخت و ساز یا دوره عملیات، با در نظر گرفتن میزان محدودیت منابع بودجه و پس از مشورت با کمیته مشورتی، در هر یک از زیر بخش‌های تحت مقررات ماده ۵۳، به سرمایه‌گذار اعطا نماید: در این رابطه لازم به ذکر است که اگر یارانه یا وام بلندمدت از بودجه یک دولت محلی اعطا شود یا پروژه مربوطه توسط یکی از دولت‌های محلی و با یارانه‌ای کمتر از ۳۰ میلیارد وون^۱ (حدود ۳۰ میلیون دلار آمریکا) از سوی دولت تامین شود و یا در موارد زیر، نیازی به مذاکره با کمیته مشورتی نیست:</p> <ul style="list-style-type: none"> - در صورتی که جلوگیری از انحلال شرکت اجتناب ناپذیر باشد؛ - جایی که لازم است هزینه‌های سرمایه‌گذار در سطح مناسبی حفظ شود؛ - جایی که سرمایه‌گذاری خصوصی به دلیل کاهش سودآوری پروژه دشوار است به دلیل جبران هزینه‌های قابل توجه ناشی از اکتساب زمین - جایی که سود واقعی عملیاتی (با توجه به مقدار حاصل از ضرب کردن هزینه‌های کاربر توسط تقاضا برای تسهیلات مربوطه) به میزان قابل ملاحظه‌ای از سود عملیاتی تخمین زده شده تحت موافقتنامه کمتر باشد، به‌طوری که انجام عملیات با مشکل مواجه شود. <p>از آنجایی که انجام پروژه مشارکت عمومی - خصوصی بدون اعطای وام یا یارانه بلندمدت قبل از انجام پروژه‌ها، که سودآوری آن کم است، بسیار دشوار است، لذا، یارانه‌های مالی می‌تواند به‌طور قابل توجهی برای این پروژه‌ها جذابیت ایجاد کند.</p>

^۱ واحد پول کشور کره

صندوق تضمین اعتباری زیرساخت‌ها

از سال ۱۹۹۴ میلادی، صندوق تضمین اعتباری زیرساخت‌ها، تضمین اعتباری را برای سرمایه‌گذارانی که خواستار دریافت وام از موسسات مالی، جهت پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بودند، فراهم کرده است. طبق ماده ۳۰ قانون مشارکت عمومی - خصوصی منابع ورودی این صندوق شامل کمک‌های دولتی سالانه، هزینه‌های صدور تضمین و دیگر سرمایه‌گذاری‌ها بوده و توسط صندوق تضمین اعتباری کره^۱ مدیریت می‌شود. حد ضمانت اعتباری برای هر سرمایه‌گذار ۳۰۰ میلیارد وون (حدود ۳۰۰ میلیارد دلار) می‌باشد. هزینه صدور تضمین وام نیز براساس ریسک تضمین وام و هدف از اخذ وام، بین ۰/۴ درصد تا ۱/۵ درصد وام را شامل می‌شود. جدول شماره (۶)، انواع ضمانت ارائه شده توسط این صندوق را نشان می‌دهد.

جدول ۶- انواع ضمانت ارائه شده توسط صندوق تضمین اعتباری زیرساخت‌ها

نوع	توضیحات
ضمانت تسهیلات	ضمانت تسهیلات و وام‌های دریافتی سرمایه‌گذار
ضمانت یارانه دولتی	تعیین سقف اعتباری برای پرداخت به سرمایه‌گذار در شرایط معوق ماندن پرداخت یارانه‌های دولتی
ضمانت تأمین مالی مجدد	تبدیل وام با بهره زیاد به وام با بهره جدید یا اوراق قرضه زیرساخت
ضمانت درآمد بهره‌برداری	تعیین سقف اعتباری برای پرداخت به سرمایه‌گذار در شرایط کاهش درآمد
ضمانت اوراق زیرساخت‌ها	ضمانت برای اوراق قرضه زیرساخت‌ها که برای تأمین اعتبار منتشر شده‌اند.
تضمین وام‌های سرمایه‌گذار	ضمانت وام و تعهدات پولی سرمایه‌گذار، به‌منظور انجام سرمایه‌گذاری در طرح پیشنهادی

مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی

به‌منظور تسهیل در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی، دولت کره جنوبی، مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی که در قانون مشارکت عمومی - خصوصی تصریح شده را فراهم می‌کند. در قانون مشارکت عمومی - خصوصی انواع مشوق‌های مالیاتی (همچون تخفیف مالیاتی و معافیت مالیاتی) در نظر گرفته شده است. قانون مشارکت عمومی - خصوصی در ماده ۵۷ به کاهش و تخفیف مالیات اشاره دارد. بر طبق این ماده دولت یا

¹ Korea Credit Guarantee Fund

دولت‌های محلی می‌توانند به منظور توسعه و ترویج سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های زیربنایی، میزان مالیات را کاهش دهند یا معافیت اعمال کنند.

قانون مشارکت عمومی-خصوصی دولت را به وضع تخفیف و معافیت مالیاتی برای (الف) اوراق قرضه پروژه‌های زیرساختی، (ب) مالیات بر ارزش افزوده، (ج) حوزه سرمایه‌گذاری خارجی، و (د) صندوق زیرساخت به شرح زیر هدایت کرده است:

- تخفیف مالیاتی بر درآمد اوراق قرضه زیرساخت (که سرمایه‌گذار اجازه انتشار دارد) اعمال می‌شود.
- نرخ مالیات صفر درصد برای مالیات بر ارزش افزوده تسهیلات زیربنایی و یا خدمات ساخت و ساز اعمال می‌شود.
- کاهش و معافیت از مالیات، از جمله مالیات شرکت‌ها، مالیات بر درآمد، مالیات بر کسب، مالیات ثبت و مالیات بر اموال، در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی اعمال می‌شود.
- برای درآمد سود سهام توزیع شده برای صندوق زیرساخت، نرخ مالیات ۵ درصد به درآمد سود سهام از بخش سرمایه‌گذاری سهام تا ۳۰۰ میلیون وون کره جنوبی و نرخ مالیات ۱۴ درصد برای بیش از ۳۰۰ میلیون وون کره جنوبی اعمال شده است.

تضمین حداقل درآمد و آزادسازی درآمدهای اضافی

علاوه بر یارانه هزینه‌های ساخت، دولت کره جنوبی در قانون مشارکت عمومی - خصوصی در اکتبر ۲۰۰۹، به منظور ترغیب سرمایه‌گذار بخش خصوصی، پرداخت حداقل درآمدهای عملیاتی را در صورت عدم تحقق میزان درآمد برآورد شده در توافقنامه از طریق تضمین حداقل درآمد^۱ و آزادسازی درآمدهای اضافی^۲ تضمین کرده است. سیستم تضمین حداقل درآمد روشی است برای اینکه ریسک درآمد پیش‌بینی شده بین سرمایه‌گذار و سرمایه‌پذیر به اشتراک گذاشته شود. توافقنامه آزادسازی و تضمین حداقل درآمد یک ساختار دو بخشی دارد. در این توافقنامه، محدوده بالا و پایین برای درآمد تنظیم شده است. اگر درآمد عملیاتی از حد پایین کمتر بود، دولت تفاوت بین حد پایین و درآمد واقعی را جبران می‌کند. از سوی دیگر، اگر درآمد از حد بالا بیشتر بود، میزان درآمد به براساس سقف تعیین شده بین دو طرف تقسیم می‌شود.

جدول شماره (۷) میزان و شرایط تضمین حداقل درآمد و آزادسازی درآمدهای اضافی در کره جنوبی را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود، دولت کره برای پروژه‌هایی که از سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۳ آغاز شده بودند، ۹۰ درصد درآمد پیش‌بینی شده در موافقتنامه را برای یک دوره ۲۰ ساله تضمین کرده است و

¹ Minimum Revenue Guarantee

² Redemption of Excess Revenue

برای پروژه‌هایی که از سال ۲۰۰۴ تا سال ۲۰۰۵ آغاز شده‌اند، ۷۰ تا ۹۰ درصد از درآمد پیش‌بینی شده را برای ۱۵ سال تضمین کرده است. با سیستم تجدید نظر شده در سال ۲۰۰۶، دولت ۶۵ تا ۷۵ درصد از درآمد پیش‌بینی شده را برای ۱۰ سال تنها برای پروژه‌های درخواستی تضمین کرده است. همچنین، برای حالتی که درآمد واقعی حاصل از سرمایه‌گذاری بالاتر از ۱۱۰ تا ۱۴۰ درصد درآمد پیش‌بینی شده در توافقنامه باشد، دولت کره سیستم آزاد سازی درآمد اضافی را به کار می‌برد. براساس این روش درآمد اضافی مطابق با نسبت تعیین شده بین دو طرف (سرمایه‌گذار خصوصی و دولت) تقسیم می‌شود.

جدول ۷- تضمین حداقل درآمد و آزادسازی درآمدهای اضافی در کره (درصد از درآمد پیش‌بینی شده در موافقتنامه)

شرح	۲۰۰۳-۱۹۹۵		۲۰۰۴-۲۰۰۵		۲۰۰۶		۲۰۰۹
دوره تضمین (سال)	۲۰ تا ۱		۱۰ تا ۶		۵ تا ۱		۱۰ تا ۶
پروژه‌های تضمین	۹۰		۸۰		۷۵		۶۵
درخواستی آزادسازی	۱۱۰		۱۲۰		۱۲۵		۱۳۵
پروژه‌های تضمین	۸۰		۷۰		هیچ (در سال)		هیچ (در سال)
غیردرخواستی آزادسازی	۱۲۰		۱۳۰		۱۴۰		۲۰۰۶ متوقف (شد)
شرایط	برای پروژه‌هایی که کمتر از ۵۰ درصد از پیش‌بینی درآمد در آنها محقق شده، تضمین حداقل درآمد لغو می‌شود.						

همانطور که در این جدول ملاحظه می‌شود، دولت کره در سال ۲۰۰۹ برنامه تضمین حداقل درآمد را همزمان با معرفی ساختار جدید تسهیم ریسک پروژه‌های مشارکتی لغو کرد. در ساختار جدید تسهیم ریسک، دولت در ریسک سرمایه‌گذاری سهیم شده و حداقل سود سرمایه‌گذاری را بر اساس هزینه دوره ساخت پروژه و نرخ بهره اوراق بهادار دولتی تضمین می‌نماید. در حالی که در روش تضمین حداقل درآمد، دولت ابتدا یک پیش‌بینی از درآمد سالانه انجام می‌دهد، اگر درآمد واقعی سرمایه‌گذار خصوصی، از یک آستانه تعیین شده کمتر باشد، مابه‌التفاوت درآمد از سوی دولت پرداخت می‌شود.

بر این اساس سیاست جدید اتخاذ شده توسط دولت کره، هزینه پایه مشارکت‌کننده خصوصی را جبران می‌کند. در حالی که در روش تضمین حداقل درآمد، اگرچه دولت مشارکت بخش خصوصی را تشویق می‌کرد، اما به دلیل آنکه در این روش هزینه‌ها و ریسک‌ها به‌طور غیر منطقی برای مشارکت‌کننده خصوصی پایین بود، باعث ایجاد خطر اخلاقی نیز می‌شد. اما در ساختار جدید تسهیم ریسک، دولت ریسک سرمایه‌گذاری را برای مشارکت‌کنندگان خصوصی کاهش می‌دهد و انگیزه کسب سود را برای بخش خصوصی افزایش می‌دهد.

پروژه‌های تحت پوشش ساختار جدید ریسک، پروژه‌های مورد درخواست دولت با مزایای قابل توجه عمومی است. در ساختار جدید به اشتراک گذاری ریسک، دولت بخشی از ریسک سرمایه گذاری را در پوشش می‌دهد. این پوشش ریسک محدود به پروژه‌های دولتی است. در ساختار جدید به اشتراک گذاری ریسک، دولت کره نسبتی از ریسک سرمایه‌گذار خصوصی را تقبل می‌کند که این نسبت محدود به هزینه‌های دولتی پروژه است (اگر پروژه به صورت دولتی تأمین مالی شده باشد). از این رو، در روش جدید تضمین ریسک، پرداخت دولت براساس جبران میزان کسری درآمد عملیاتی واقعی، نسبت به سهم ریسک‌های سرمایه‌گذار بخش خصوصی (مابه‌التفاوت بین درآمد عملیاتی واقعی و سهم ریسک بخش خصوصی) صورت می‌گیرد و در زمانی که درآمد عملیاتی واقعی فراتر از ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باشد، یارانه‌های دولتی براساس میزانی که قبلاً پرداخته شده، برگشت داده می‌شود. همچنین، دولت کره در روش جدید تضمین ریسک تنها زمانی به سرمایه‌گذار بخش خصوصی، معادل مابه‌التفاوت بین درآمد عملیاتی واقعی و سهم ریسک بخش خصوصی را پرداخت می‌کند که درآمد عملیاتی واقعی بیش از ۵۰ درصد ریسک سرمایه‌گذاری باشد.

۲-۲-۲- ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و وضعیت تدارک پروژه‌های زیرساختی مشارکتی در کره جنوبی

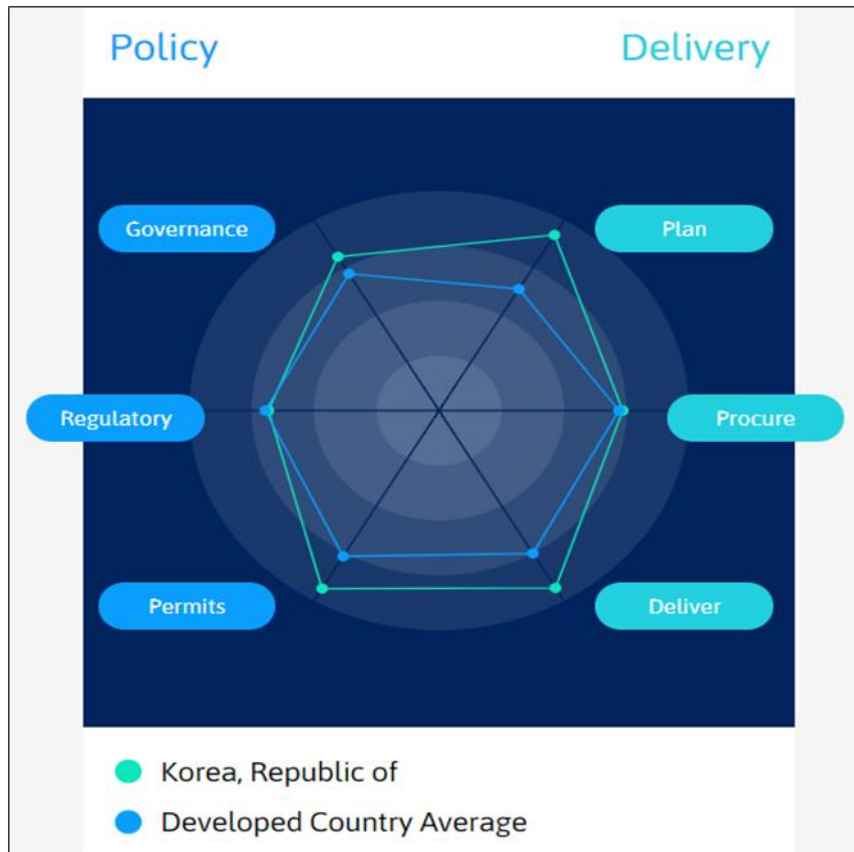
به‌منظور ارزیابی عملکرد کره جنوبی در اجرای پروژه‌های زیرساختی به روش مشارکتی از گزارش مرکز جهانی زیرساخت در سال ۲۰۱۶^۱، استفاده به عمل آمده است. در این راستا مجموعه شاخص‌هایی که برای ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و وضعیت تدارک پروژه‌های زیرساختی کشور استرالیا مورد استفاده قرار گرفت، برای کشور کره جنوبی نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مطابق با آمارهای ارائه شده در گزارش مرکز جهانی زیرساخت، از ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها کشور کره، می‌توان گفت که سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های این کشور طی ۵ سال اخیر، نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته از رشد بالایی برخوردار بوده است. کل سرمایه‌گذاری زیرساختی انجام شده در کشور کره طی ۵ سال اخیر معادل ۱۹۷/۲ هزار میلیون دلار بوده است، در حالی که میانگین سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در کشورهای توسعه‌یافته نزدیک به ۱۳۹ هزار میلیون دلار می‌باشد. ارزش کل تأمین مالی خصوصی در زیرساخت کره طی ۵ سال اخیر ۵/۶۴ هزار میلیون دلار برآورد شده که این رقم نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته (۲۰ هزار میلیون دلار) بسیار پایین‌تر است. همچنین مطابق با آمار ارائه شده در مرکز جهانی زیرساخت، وضعیت زیرساخت‌های کشور کره در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته از کیفیت بالاتری برخوردار است. در واقع، زیرساخت‌های کشور کره به‌لحاظ

¹ InfraCompass Country Appendix, 2016.

کیفیت نمره ۶ را کسب کرده، در حالی که میانگین نمره کشورهای توسعه یافته در کیفیت زیرساخت ها ۵/۵ است. در نمودار شماره (۱۰)، وضعیت کشور کره در ایجاد محیطی مناسب به منظور اجرای طرح های زیرساختی به صورت مشارکتی، با میانگین کشورهای توسعه یافته مقایسه شده است با مشاهده نمودار مشخص می شود که این کشور، نسبت به متوسط کشورهای توسعه یافته محیط مساعدتری را برای مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت ها ایجاد کرده است.

نمودار ۱۰- ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت های کره جنوبی



Source: InfraCompass Country Appendix (2016)

۱-۲-۲- محیط سیاستگذاری در پروژه های زیرساختی مشارکتی

محیط حاکمیتی و نهادی

ارزیابی زیرشاخص های تشکیل دهنده محیط حاکمیتی و نهادی در کشور کره گویای آن است که این کشور دارای محیط نهادی کارآمد به منظور مشارکت عمومی خصوصی است. جمهوری کره تنها در دو شاخص نهادی کنترل فساد و حاکمیت قانون به ترتیب با کسب نمره ۰/۵ و ۱ در مقایسه با متوسط کشورهای توسعه یافته (کسب نمره ۱/۳ و ۱/۴) در جایگاه پایین تری قرار گرفته است اما کسب نمره مثبت در دو شاخص یاد شده، حکایت از کارآمدی ساختار نهادی کشور کره در کنترل فساد و حاکمیت قانون دارد.

وضعیت این کشور در میزان حمایت از تضاد منافع با کسب نمره ۷ از ۱۰ در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته (کسب نمره ۶/۵ از ۱۰) از عملکرد برتری برخوردار است. به همین ترتیب کره در شاخص حاکمیت سهام‌داران، با کسب نمره ۷/۷ از ۱۰ از عملکرد مساعدتری نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته (کسب نمره ۶/۵ از ۱۰) برخوردار است.

از وجهی دیگر، بررسی زیرشاخص هزینه اجرای قراردادها حاکی از آن است که در کشور کره، ۱۳ درصد از دعاوی حقوقی مربوط به اجرای قراردادها است و وضعیت کره در این شاخص نیز نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه (۲۲/۸ درصد) کارآمدتر می‌باشد.

بررسی زیرشاخص نرخ بازیابی، حاکی از آن است که در این کشور از هر دلار سرمایه‌گذاری صورت گرفته، معادل ۸۴/۵ سنت آن در زمان ایجاد خسارت جبران می‌شود در حالی که میانگین کشورهای توسعه‌یافته در جبران خسارت سرمایه‌گذاری به ازای هر دلار، معادل ۷۱/۴ سنت است. لذا بالا بودن نرخ احیا در کشور کره به معنای ایمن بودن سرمایه‌گذاری‌های زیر ساختی در این کشور است. همچنین کشور کره در سطح ملی و منطقه‌ای دسترسی به آژانس‌های مشارکت عمومی - خصوصی دارد و این کشور پس از تکمیل پروژه‌های زیرساختی بر آن نظارت می‌کند.

چهارچوب تنظیمی

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده چهارچوب تنظیمی در کشور کره نشان می‌دهد که این کشور در تنظیم‌گری و الزام به اجرای چارچوب‌های مقرراتی در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی عملکرد مطلوبی داشته است. کره در شاخص آزادی حساب سرمایه با کسب نمره ۰/۹ از ۱ در وضعیت مساعدی قرار گرفته است. وضعیت این کشور در شاخص تأثیر مالیات بر انگیزه سرمایه‌گذاری، با کسب نمره ۳/۵ از بازه ۱ تا ۷ (که ۱ به معنای بسیار اثرگذار و ۷ کاملاً بی‌اثر) نشان از آن دارد که مالیات‌ها تأثیر منفی بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری داشته است و لذا این کشور می‌تواند از طریق اهرم مشوق مالیاتی، سرمایه‌گذاران را به مشارکت در پروژه‌های زیرساختی ترغیب کند.

همچنین کره در شاخص کیفیت مقررات‌گذاری، با کسب نمره ۱/۲، در مقایسه با متوسط کشورهای توسعه‌یافته از چارچوب تنظیمی کارآمدتری بهره‌مند است. به همین ترتیب، این کشور در شاخص حل و فصل ورشکستگی، با کسب نمره ۱۴ از ۱۶ (که کسب نمره ۱۶ به معنای قدرت بالای چارچوب قانونی به منظور رسیدگی به ورشکستگی است) در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته (کسب نمره ۱۱/۵ از ۱۶) از وضعیت مطلوب‌تری برخوردار است. در این کشور نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته میزان مالکیت خارجی کمتری دارد و کره در شاخص میزان مالکیت خارجی نمره ۴/۲ از ۷ را کسب کرده است (در حالی که متوسط کشورهای توسعه‌یافته نمره ۵/۱ از ۷ بوده است).

فرآیند اخذ مجوز

فرآیندهای مربوط به اخذ مجوز برای شروع کسب‌کار و خرید زمین در کشور کره، در مقایسه با متوسط کشورهای توسعه یافته بسیار مناسب‌تر است و نشان از سهولت فرآیندهای مربوط به شروع کسب‌وکار در این کشور دارد. در کره تعداد روزهای لازم برای کسب مجوز ساخت و ساز معادل ۲۸ روز است در حالی که کسب مجوز ساخت‌وساز برای متوسط کشورهای توسعه‌یافته، نزدیک به ۱۴۲ روز طول می‌کشد. کشور کره دارای ۲ رویه مقرراتی به‌منظور عملیاتی کردن فعالیت پس از ثبت کسب‌وکار توسط سرمایه‌گذار است و در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته عملکرد مطلوب‌تری را در این شاخص ثبت کرده است. این کشور در شاخص تعداد روزهای لازم برای ثبت مالکیت با صرف ۵/۵ روز کاری، در مقایسه با متوسط کشورهای توسعه‌یافته (صرف ۱۹/۸ روز کاری) از عملکرد مطلوب‌تری بهره‌مند است. همچنین کره در شاخص کیفیت مدیریت زمین نمره ۲۷/۵ از ۳۰ را کسب کرده و نسبت به میانگین کشورهای توسعه یافته (نمره ۲۲/۴ از ۳۰) در جایگاه برتری قرار دارد.

همان‌طور که از جدول شماره (۸) مشخص است، تنها هزینه‌های مربوط به شروع کسب‌وکار در کره نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته بالاتر است. بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که سهولت فرآیندهای قانونی برای شروع کسب‌وکار در کشور کره، ورود سرمایه‌گذاران را به عرصه فعالیت‌های زیرساختی مشارکتی این کشور را تسهیل می‌کند.

۲-۲-۲-۲- محیط تدارک و تحویل پروژه‌های زیرساختی مشارکتی

شاخص برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه‌ها

ارزیابی میزان توانایی کشور کره در برنامه‌ریزی، هماهنگی و انتخاب پروژه‌های زیربنایی، حکایت از وضعیت بسیار مساعد این کشور در تدارک و تحویل پروژه‌های زیرساختی دارد. کشور کره نه تنها دارای طرح‌های زیرساختی ملی و ایالتی است بلکه برای ارزیابی پروژه‌های زیربنایی دستورالعمل خاصی را نیز تدوین کرده است. این کشور در رابطه با مجموعه اقدام‌هایی که اطمینان می‌دهد تصمیم به مشارکت عمومی-خصوصی یک تصمیم قابل توجیه است و سرمایه‌گذار خصوصی برای مشارکت در طرح‌های زیرساختی آماده است، با کسب نمره ۸۳ از ۱۰۰، در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته (کسب نمره ۶۸/۷ از ۱۰۰)، عملکرد بهتری را ثبت کرده است.

جدول ۸- ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت های کره جنوبی

			میانگین کشورهای توسعه یافته	کره	شرح			
نتایج کشور کره براساس گزارش مرکز زیرساخت جهانی، نشان می دهد که زیرساخت های کشور کره از کیفیت بالا نسبت به کشورهای توسعه یافته برخوردار است. همچنین، کشور کره با ایجاد محیط سیاست گذاری و برنامه ریزی کارآمد به منظور مشارکت در پروژه های زیربنایی، در توسعه زیرساخت های خود از طریق مشارکت عمومی - خصوصی، موفق عمل کرده است.			۱۳۸۷۹۶	۱۹۷۲۳۶	کل سرمایه گذاری زیرساختی انجام شده در ۵ سال اخیر (میلیون دلار)			
			۲۰۰۱۲	۵۶۴۸	ارزش کل تأمین مالی خصوصی در بخش زیرساخت ها در ۵ سال اخیر (میلیون دلار)			
			۵.۵	۶	کیفیت زیرساخت ها (۱-۷، بهترین)			
			میانگین کشورهای توسعه یافته	کره	محیط سیاست گذاری			
			محیط قانونی و نهادی					
				۱.۳	۰.۵	کنترل فساد (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)		
				۲۲.۸	۱۳	هزینه اجرای قراردادهای به عنوان درصد از درخواست ها		
	۶.۵	۷	میزان حمایت از تضاد منافع (۱-۱۰، بهترین)					
	۷۱.۴	۸۴.۵	نرخ بازبایی، سنت بر دلار					
میانگین کشورهای توسعه یافته	کره	وضعیت تدارک و تحویل پروژه های زیرساختی	۱.۴	۱	حاکمیت قانون (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)			
برنامه ریزی و انتخاب پروژه ها (گزینه)			۶.۵	۷.۷	حاکمیت سهامداران (۱-۱۰، بهترین)			
	Yes	آیا کشور دارای طرح زیرساختی ملی یا ایالتی است؟	N/A	Yes	آیا نظارت پس از تکمیل پروژه وجود دارد؟			
N/A	Yes	آیا کشور دارای دستورالعمل برای ارزیابی پروژه های زیربنایی است؟	N/A	Yes	آیا واحد PPP در سطح ملی یا ایالتی به واحد/آژانس PPP دسترسی دارد؟			
N/A	No	آیا کشور دارای برنامه ای ملی و ایالتی در حوزه زیرساخت ها است؟	چهارچوب تنظیمی					
۶۸.۷	۸۳	نمره آماده سازی تدارکات PPP (۰-۱۰۰، بهترین)	۰.۸	۰.۹	آزادی حساب سرمایه (۰-۱۰، بهترین)			
تدارک و استاندارد سازی قراردادها			۳.۸	۳.۵	تأثیر مالیات بر انگیزه برای سرمایه گذاری (۱-۷، بهترین)			
۱۴	۴	میانگین طول دوره تدارکات (در ماه)	۲.۳	۲.۲	نظارت بر تنظیم بازار (۰-۶، بدترین)			
۵۸	۵۷	ارزیابی اعلام عمومی برای مناقصه (۰-۱۰۰، بهترین)	۵.۱	۴.۲	میزان مالکیت خارجی (۱-۷، بهترین)			
۷۰	۶۰	ارزیابی فرآیند دعوت مناقصه کنندگان (۰-۱۰۰، بهترین)	۱.۳	۱.۲	کیفیت نظارت (از جمله رقابت) (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)			
۳	۲	میزان شفافیت در تدارک عمومی (۱-۴، بهترین)	۰.۲	۰.۶	محدوده عمل مقامات رقابت (۰-۶، بدترین)			
N/A	Yes	آیا دستورالعملی برای تهیه پروژه های زیربنایی در کشور وجود دارد؟	۳	۲.۱	محدوده عمل پنگاه های دولتی (۰-۶، بدترین)			
۶۶.۳	۷۷	مدیریت قرارداد تدارکات پس از اعطاء (۰-۱۰۰، بهترین)	۱۱.۵	۱۴	قدرت حل و فصل ورشکستگی (۱-۱۶، بهترین)			
۸۰	۷۸	تدارکات PPP (۰-۱۰۰، بهترین)	فرآیند اخذ مجوز					
تحویل و عملیات			۳.۶	۱۴.۶	هزینه شروع کسب و کار، درصد از درآمد ملی سرانه			
۲.۱	۳	هزینه های زیربنایی %GDP	۱۴۱.۶	۲۸	تعداد روزهای درگیر برای کسب مجوز ساخت و ساز			
۵.۵	۶	کیفیت زیرساخت ها (۱-۷، بهترین)	۵.۲	۲	تعداد رویه ها شروع کسب و کار			
۰.۲	۰	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی در بازارهای ثانویه، %GDP	۲۲.۴	۲۷.۵	کیفیت مدیریت زمین (۱-۳۰، بهترین)			
۰.۱	۰	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی مشارکتی، %GDP	۱۹.۸	۵.۵	تعداد روزهای درگیر برای ثبت مالکیت			
۰.۳	۰.۱	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده خصوصی زیرساختی، %GDP	۸.۵	۴	زمان لازم برای شروع کسب و کار (تعداد روز)			

شاخص تدارک و استانداردسازی قراردادها

ارزیابی فرآیندهای انتخاب بخش خصوصی با تمرکز بر مجموعه شاخص‌هایی چون شفافیت، عدالت در تدارک و فرآیند اعلام عمومی برای مناقصه، دعوت از مناقصه‌کنندگان و مطابق بودن قراردادهای منعقد شده با قراردادهای استاندارد در کشور کره، حاکی از آن است که این کشور متناسب با متوسط کشورهای توسعه‌یافته در شاخص تدارک و استانداردسازی قراردادها عمل کرده است. مطابق با آمار و ارقام ارائه شده در جدول شماره (۸)، کشور کره در شاخص تدارک مشارکت عمومی خصوصی با کسب نمره ۷۸ از ۱۰۰، عملکردی متناسب با متوسط کشورهای توسعه‌یافته را ثبت کرده است. در شاخص ارزیابی مناقصات، نمره ۵۷ از ۱۰۰ را کسب کرده و همانطور که در جدول ملاحظه می‌شود، متوسط نمره کشورهای توسعه‌یافته نیز در این شاخص ۵۸ از ۱۰۰ بوده است. این کشور در شاخص میزان شفافیت در خریدهای دولتی با کسب نمره ۲ از ۴ در مقایسه با متوسط کشورهای توسعه‌یافته (کسب نمره ۳ از ۴) عملکرد بهتری را ثبت کرده است و تنها در شاخص فرآیند دعوت از مناقصه‌کننده‌ها، با کسب نمره ۶۰ از ۱۰۰ در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته (نمره ۷۰ از ۱۰۰) اندکی ناکارآمد عمل کرده است.

شاخص تحویل و عملیات

ارزیابی فرآیندهای تحویل و عملیات و همچنین کیفیت زیرساخت‌ها در کشور کره نشان از عملکرد مطلوب این کشور در ایجاد زیرساخت‌های با کیفیت دارد. در واقع، کشور کره در کیفیت زیرساخت‌ها نمره ۶ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با میانگین کشورهای توسعه‌یافته (نمره ۵/۵ از ۷) از کیفیت مساعدتری در حوزه زیرساخت‌ها برخوردار است. همچنین، هزینه‌های زیربنایی ۳ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را شامل می‌شود و حاکی از آن است که کره نسبت به میانگین کشورهای توسعه‌یافته (۲/۱ درصد)، هزینه بیشتری را صرف زیرساخت‌های خود می‌کند. در کره، ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی با بخش خصوصی، ۱/۱ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را شامل می‌شود. این در حالی است که متوسط ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی با بخش خصوصی در سطح کشورهای توسعه‌یافته ۰/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشورها را تشکیل می‌دهد.

بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که کشور کره، دارای محیط سیاستگذاری کارآمد به منظور اجرای پروژه‌های زیرساختی مشارکتی است و مساعد بودن محیط سیاستگذاری در این کشور، به‌عنوان عاملی موثر به‌منظور ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت‌های زیرساختی به‌صورت مشارکتی محسوب می‌شود. همچنین کره در تدارک و تحویل پروژه‌های زیرساختی به‌صورت مشارکتی در مجموع متناسب با متوسط کشورهای توسعه‌یافته عمل کرده است.

بررسی تجربه کشور هند در مشارکت عمومی - خصوصی از این وجه برای کشور اهمیت دارد که این کشور به‌عنوان یکی از کشورهای آسیای جنوب شرقی، از نظر سطح توسعه و چالش‌های اقتصادی شباهت‌های بسیاری با کشورمان دارد. از این‌رو، بررسی تجربه کشور هند در مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها می‌تواند حاوی نکات مهمی به‌منظور حل چالش‌های پیش‌روی کشور در این حوزه باشد.

مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های کشور هند موضوع جدیدی نیست. به‌عنوان مثال، در سال ۱۹۴۷ قبل از استقلال هند، ۶۵ درصد از تولید برق توسط شرکت‌های خصوصی انجام می‌گرفت، اما بعد از استقلال از بریتانیا، بخش خصوصی از تأمین زیرساخت‌ها به حاشیه رانده شد و در اکثر موارد مشارکت بخش خصوصی تنها به فعالیت‌های پیمانکاری محدود شد تا اینکه در سال ۱۹۹۱ دولت هند اصلاحاتی را برای کاهش مداخله دولت در اقتصاد و مشارکت بیشتر بخش خصوصی در پیش گرفت. این سیاست‌ها به ترویج پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی انجامید. بر این اساس برخی از اقتصاددان‌ها معتقد هستند که رشد اقتصادی بالای کشور هند بعد از سال ۱۹۹۱، نشأت گرفته از تغییر سیاست دولت است. رفتن به سوی اقتصاد باز با اتکای بیشتر به قدرت بازاری، ایفای نقش پررنگ‌تر بخش خصوصی که شامل سرمایه‌گذاری خارجی نیز است و بازنگری در دولت از مصادیق این اصلاحات عمده است.^۱

در واقع، کشور هند به‌منظور دستیابی به درجات بالاتری از رشد اقتصادی، وجود زیرساخت‌های با کیفیت را ضروری دانسته و بر همین اساس برای دستیابی به چشم‌انداز رشد اقتصادی تعیین شده در برنامه‌های توسعه خود، به صورت گسترده‌ای از ظرفیت‌های بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها استفاده کرده است. از این‌رو، با توجه به نیاز بالای این کشور به سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌ها و از آنجا که امکان تأمین آن توسط بخش عمومی وجود ندارد، در کشور هند جذب سرمایه بخش خصوصی در بخش زیرساخت‌ها با استراتژی تشویق دنبال شده است، تا از این طریق کمبود منابع مالی بخش زیرساخت جبران شود. برای این منظور، مشارکت عمومی-خصوصی به‌عنوان نوع ارجح از لحاظ اجرایی و عملیاتی برای اجرای پروژه‌های زیرساختی در کشور هند به کار گرفته شده است. مشارکت عمومی-خصوصی در این کشور، مزیت‌های بسیاری از لحاظ ارتقای توان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، عرضه کارشناسان متخصص، بهره‌مندی از فناوری‌های کاهش دهنده هزینه‌ها و افزایش کارایی در اجرا و نگهداری را ایجاد کرده است.^۲ بررسی زیرساخت‌های کنونی هند حاکی از آن است که سرمایه‌گذاری‌های

^۱ کیانپور، سعید و حمید محمدرضایی ازندریانی (۱۳۹۵)، ص ۴۶.

^۲ Unit, E. I. (2014), P 31.

انجام شده در بخش زیرساخت‌های هند طی برنامه پنج ساله دهم (۲۰۰۲-۲۰۰۷)، ۵/۲ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور بوده است و این میزان در برنامه پنج ساله یازدهم (۲۰۰۷-۲۰۱۲) به ۷/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی هند رسیده است. همچنین در برنامه پنج ساله دوازدهم (۲۰۱۲-۲۰۱۷) هدف‌گذاری شده تا نسبت سرمایه‌گذاری زیرساختی به تولید ناخالص داخلی به ۱۰ درصد ارتقاء یابد.^۱

در واقع، دولت هند به علت محدودیت منابع بخش عمومی، برای جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در حوزه توسعه زیرساخت‌ها تلاش فراوانی کرده است. چراکه، رشد سریع زیرساخت‌ها نیازمند تأمین مالی پروژه‌ها از طریق هر دو بخش دولتی و خصوصی است. این اقدامات موجب افزایش تدریجی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی این کشور شده است. تا آنجا که دولت هند امید دارد در طول برنامه پنج ساله دوازدهم نیمی از هزینه‌های توسعه زیرساخت‌ها از طریق بخش خصوصی تأمین شود.

اولویت توسعه زیرساخت‌ها در برنامه دوازدهم توسعه دولت هند به ترتیب بخش‌های الکتریسیته، جاده‌ها و پل‌ها، مخابرات، راه‌آهن، آب‌رسانی، فاضلاب، بندار، فرودگاه‌ها، انبارها و خط لوله‌های نفت و گاز بوده است. زیرا در پایان برنامه یازدهم، زیرساخت‌های هند در بخش‌های حمل‌ونقل، فاضلاب و برق با کمبود مواجه بوده و نیاز بخش عمده‌ای از جمعیت هند در حوزه‌های زیرساختی مورد اشاره تا کنون برطرف نشده است. این نارسایی زیرساختی، رشد اقتصادی در دیگر بخش‌های اقتصادی، مانند صنایع سنگین را با مخاطره روبرو کرده است. اما در پایان برنامه یازدهم توسعه وضعیت زیرساخت‌های کشور هند در سه حوزه مخابرات، راه‌های جاده‌ای و صنعت برق بهبود یافته و با رشد مواجه شده است و بیش از ۸۰ درصد سرمایه‌گذاری‌ها در بخش مخابرات و بندار و حدود ۵۰ درصد در بخش توسعه نیروگاه برق به کمک بخش خصوصی انجام شده است.^۲

باتوجه به مراتب یاد شده، اگرچه دولت هند به‌منظور مشارکت عمومی - خصوصی در بخش زیرساخت‌ها، آن هم به‌عنوان نوع ارجح برای تأمین سرمایه مورد نیاز این بخش، اقدام‌های گسترده‌ای در دستور کار قرار داده است لیکن تجربه قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌های این کشور در سطح ملی با فراز و فرود زیادی همراه بوده است و چندین نمونه از پروژه‌ها وجود دارد که قراردادهای آنها لغو شده است. از عمده‌ترین چالش‌های پیش‌روی کشور هند در اجرای پروژه‌های مشارکتی زیر ساختی، ضعف در چارچوب تنظیم مقررات و سیاست‌های قابلیت‌زا در بیشتر بخش‌های زیربنایی این کشور است. بسترهای قانونی هند به‌طور جدی نیازمند اصلاحات قانونی و نهادی از جمله وجود نهاد نظارتی قدرتمند و مستقل و

^۱ نمازی، احسان، ابوالفضل رزقی، داریوش ابوحمزہ (۱۳۹۳)، صص ۶-۵.

^۲ کیانپور، سعید و حمید محمدرضایی ازندریانی (۱۳۹۵)، ص ۴۶.

وجود مکانیسم‌های حل اختلاف و... است. چنین اصلاحاتی بخش خصوصی را به مشارکت در زیرساخت‌های هند و اجرای قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی به‌عنوان یک مدل برای توسعه زیرساخت‌ها، تشویق خواهد کرد.^۱

۱-۳-۲- ابتکارات دولت هند به‌منظور جذاب نمودن مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها

دولت هند ابتکاراتی را برای ایجاد چارچوبی قابلیت‌زا به‌منظور مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی، عملیاتی ساخته است. مجموعه ابتکارات دولت هند به منظور جذاب نمودن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی برای بخش خصوصی در سه حوزه، ۱- سیاست‌های اصلی و ابتکارات سازمانی، ۲- ابتکارات نظارتی و ۳- ابتکارات مالی، به شرح زیر ارائه شده است:^۲

سیاست‌های اصلی و ابتکارات سازمانی

مجموعه سیاست‌های اصلی و ابتکارات سازمانی که دولت هند به منظور جذاب نمودن مشارکت عمومی - خصوصی در دستور کار قرار داده، عبارت است از:

- راه‌اندازی کمیته اطلاع‌رسانی مشارکت عمومی - خصوصی به‌منظور بهینه‌سازی فرآیند تصویب پروژه‌ها
- آماده‌سازی بسته سیاستی^۳ مشارکت عمومی - خصوصی به‌منظور بهبود فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی
- ایجاد سازمان‌های جمعی و اتاق فکر به منظور بهبود فرآیندهای مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی
- ارائه پیش‌نویس سیاست ملی^۴ مشارکت عمومی - خصوصی از جانب وزارت دارایی
- ایجاد رویه‌های شفاف و رقابتی از طریق الزام به برگزاری مناقصه به‌منظور واگذاری پروژه‌ها
- افزایش حمایت‌های مالی از طرق صندوق توسعه زیرساخت، تأمین مالی فاصله سوددهی پروژه VGF^۵ و اصلاحات مالیاتی و
- استانداردسازی قراردادها مشارکت عمومی - خصوصی در الگوهای مختلف مشارکت عمومی - خصوصی (به‌عنوان مثال، الگوی توافق نهایی اعطای امتیاز ویژه تدوین شده است و در آن شرایط

^۱ خالصی، مجتبی (۱۳۹۴)، ص ۲۳.

^۲ Ernst & Young (2013), Pp 8-11.

^۳ PPP Toolkit

^۴ National PPP Policy

^۵ VGF: Viability Gap Funding

استاندارد مربوط به طرف‌های مسئول، ریسک‌ها، تعهدات گروهی، ضمانت‌های مربوطه و همچنین کیفیت خدمات و استانداردهای مربوط به عملکرد، تدوین شده است).^۱

- دولت هند به‌منظور تأمین نیروی کار کافی، دارای مهارت مناسب و مورد نیاز در بخش‌های مختلف بویژه مشارکت‌های عمومی - خصوصی، شرکت توسعه مهارت ملی ۲ را ایجاد کرده است. این شرکت به‌طور فعال در ایجاد موسسات آموزش عالی با کیفیت بالا و در تعامل با بخش صنعت نقش آفرینی می‌کند و با ارائه انواع آموزش‌ها و مشاوره‌های فنی - تخصصی در سطح استانداردهای بین‌المللی، سعی در توانمندسازی فعالان اقتصادی به‌منظور مشارکت کارآمد در انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی دارد. همچنین این شرکت از کارآفرینانی که بر روی مدل‌های کسب‌وکار نوآورانه کار می‌کنند، حمایت و پشتیبانی می‌کند.^۳

- وبگاهی با عنوان WWW.PPPinindia.com به‌طور خاص به مشارکت عمومی - خصوصی اختصاص یافته است تا با عنوان بازار مجازی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی خدمات ارائه کند.

- پایگاه داده و اطلاعات مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی در این کشور توسعه یافته است تا از این گذر اطلاعات جامعی در مورد وضعیت انواع مشارکت‌های عمومی - خصوصی در بخش‌های گوناگون زیربنایی فراهم شود.

علاوه بر ایجاد یک چارچوب سیاستی، دولت هند با ایجاد ابتکارات نظارتی و مالی به‌منظور ایجاد انگیزه در راستای هر چه بیشتر مشارکت در بخش خصوصی اقدام کرده است.

ابتکارات نظارتی و قانونی^۴

- دولت هند سیستم حمایت مالی پیشرو برای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد کرده است. برخی از این ابتکارات عبارت است از: صندوق توسعه پروژه‌های زیربنایی هند (IIPDF)^۵، تأمین مالی فاصله سوددهی پروژه VGF، بودجه‌های زیرساختی سالانه، وام‌های بلندمدت، تسهیلات بازپرداخت، صندوق قرض الحسنه زیرساختی و... همچنین دولت هند، حمایت‌های قانونی و سیاسی را برای توسعه اوراق بهادار، اوراق بدهی، ساختارهای ترکیبی و ساختارهای مناسب تقویت اعتبار ایجاد کرده است.

^۱ خالصی، مجتبی (۱۳۹۴)، صص ۲۷-۲۵.

^۲ Coporation National Skill Development

^۳ <http://www.skilldevelopment.gov.in/nationalskilldevelopmentcorporation.html>

^۴ Regulatory initiatives

^۵ India Infrastructure Project Development Fund (IIPDF)

- اتاق فکر مشارکت عمومی - خصوصی در وزارت اقتصاد هند، دارای مجموعه‌ای از متخصصان است که به دستگاه‌ها، وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت عمومی و خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها دارند، مشاوره‌های فنی و تخصص ارائه می‌دهد.
 - برای تأمین نیازهای مربوط به ظرفیت‌سازی در بخش عمومی، مقامات رسمی در راستای فراهم‌سازی پروژه‌های معتبر و قابل ارائه به بانک، کمک فنی ارائه می‌کند. این کمک‌ها هم به بخش خصوصی انجام می‌گیرد تا بتوانند طی یک فرآیند پیشنهادی رقابتی، پروژه‌های خود را ارائه کند و هم به دستگاه‌های دولتی صورت می‌گیرد تا در مدیریت کارای طرح‌های مشارکت عمومی-خصوصی، در سطح ایالتی و وزارتخانه‌های مرکزی، به آنها کمک شود.
- دولت هند گام‌های بزرگی برای اصلاح ساختار قانونی در بخش‌های گوناگون زیربنایی برداشته است. به‌عنوان مثال، در بخش انرژی برق، مشارکت بخش خصوصی در شرکت تولید برق بدون نیاز به اخذ مجوز، مجاز شمرده شده است. اگرچه فعالیت بخش خصوصی در حوزه انتقال، توزیع و تجارت برق منوط به اخذ مجوز از کمیته ویژه تنظیم مقررات برق است که اخذ آن مشروط بر تحقق شرایط خاصی بوده و مجوز صادره تا ۲۵ سال اعتبار دارد. مشوق‌های مالی، مانند صد در صد معافیت مالیاتی برای پروژه‌های تولید برق جدید برای ۱۰ سال در ظرف ۱۵ سال اول بهره‌برداری، مشوق‌های مالیاتی برای سود سهام، بهره، سود سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و مزایای صادراتی در صورت وجود، در نظر گرفته شده است. در قوانین مربوط به بخش جاده‌ها، سرمایه‌گذاری خارجی تا ۱۰۰ درصد در ساخت و نگهداری جاده‌ها، بزرگراه‌ها، تونل‌های ماشین‌رو، پل‌های غیر ماشین‌رو و ... مجاز شمرده شده است. همچنین مشوق‌های مالی مانند واردات بدون تعرفه، معافیت مالیاتی ده ساله ظرف ۲۰ سال انحصار پروژه، معافیت مالیاتی سود سرمایه‌گذاری نهادهای تأمین مالی، معافیت مالیاتی سود سرمایه‌گذاری‌های بلند مدت سرمایه‌گذاران، دوره انحصاری تا ۳۰ سال در نظر گرفته شده است. در بخش بنادر، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تا ۱۰۰ درصد مجاز است. معافیت مالیاتی برای ۵ سال اول و تخفیف ۳۰ درصدی برای ۵ سال دوم، در ظرف ۱۲ سال اول پروژه در نظر گرفته شده است.

محرك مالی^۱

- وام‌های بانکی برای پروژه‌های زیرساختی مبتنی بر درآمد^۲، باید به‌عنوان پیشرفت‌های مهمی به‌منظور توسعه فعالیت‌های مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌های هند در نظر گرفته شود.

¹ Financial initiatives

² Earning-based PPP

انتظار می‌رود که این نوع تأمین مالی، منابع مالی مورد نیاز برای پروژه‌های زیرساختی، به‌ویژه برای پروژه‌های جاده‌ای و پروژه‌های بخش برق را تأمین کند.

- دولت هند در راستای بهره‌مندی از منابع مالی خارجی و به‌منظور کاهش ضوابط و قوانین در ارائه وام‌های خارجی به شرکت‌های زیرساختی، با بانک مرکزی اروپا وارد مذاکره شده است. این اقدام دولت، تسهیل دریافت وام و دستیابی به حمایت‌های مالی بیشتری از بازارهای بین‌المللی را برای شرکت‌های زیرساختی به ارمغان آورده است.
- شرکت‌های فعال در بخش زیرساخت این امکان را دارند که منابع تأمین مالی خود را از بازارهای جهانی و بدون کسب موافقت از دولت و بانک مرکزی دریافت کنند.^۱ در واقع، جهت تسهیل تأمین مالی زیرساخت، مجوز سرمایه‌گذاری خارجی در بخش‌های مختلف تا صد درصد هزینه پروژه‌های زیرساختی صادر شده است. پیش‌تر شرکت‌ها موظف بودند که تأمین مالی خارجی را در حدود معین و با اجازه بانک مرکزی هند انجام دهند.
- شرکت‌های زیربنایی اجازه دارند تا وام‌های تجارت خارجی خود را برای حداکثر پنج سال، به منظور وارد کردن کالاهای سرمایه‌ای تمديد کنند. پیش از این شرکت‌ها می‌توانستند وام تجارت خارجی خود را برای یک دوره یک تا سه ساله افزایش دهند.
- دولت هند به منظور جذاب نمودن پروژه‌های زیرساختی که آثار مثبت توسعه‌ای و اجتماعی دارند اما از نظر بخش خصوصی سودآور محسوب نمی‌شوند، تأمین مالی فاصله سودی پروژه را در دستور کار قرار داده است. در این روش ۴۰ درصد از کل هزینه‌های پروژه (که ۲۰ درصد آن توسط دولت مرکزی و ۲۰ درصد آن توسط دولت ایالتی و وزارتخانه مربوطه تأمین می‌شود)، جهت قابل پذیرش شدن آن برای بخش خصوصی، تأمین می‌شود.^۲
- مشارکت سازمان‌های چندجانبه مانند بانک جهانی^۳، بانک توسعه آسیایی^۴ و اداره توسعه بین‌المللی در توسعه زیرساخت‌ها^۵، نقش کلیدی در بهبود شرایط سرمایه‌گذاری و تقویت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در کشور هند ایفا می‌کنند.
- الگوی تأمین مالی سازمان‌های چند جانبه از پروژه‌های زیربنایی بخش عمومی به پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی تغییر کرده است. این آژانس‌ها اولویت تأمین مالی خود را به پروژه‌های

^۱ دو روش وجود دارد که هندوستان از طریق آن به طور مستقیم سرمایه‌گذاری خارجی دریافت می‌کند. ۱- automatic route: با استفاده از این روش سرمایه‌گذاری خارجی بدون تأیید دولت و بانک مرکزی صورت می‌گیرد. ۲- government route: با استفاده از این روش سرمایه‌گذاری خارجی صرفاً با اجازه دولت و بانک مرکزی انجام می‌شود.

^۲ نمازی، احسان، ابوالفضل رزقی، داریوش ابوحمز (۱۳۹۳)، ص ۲۱.

^۳ World Bank

^۴ Asia Development Bank (ADB)

^۵ Department for International Development (DFID)

مشارکت عمومی - خصوصی دوست‌دار محیط‌زیست (مجهز به فناوری‌های تمیز و با آلودگی کم) اختصاص داده‌اند.

- سازمان‌های چند جانبه، به پروژه‌های زیربنایی در هند، خدمات مشاوره ای و حمایت مالی ارائه می‌دهند و به‌عنوان یک منبع پایدار از منابع مالی بلندمدت و پایگاه‌های اطلاعاتی با تجربه مشارکت عمومی - خصوصی قوی عمل می‌کنند. آنها به دولت هند کمک فنی ارائه می‌دهند تا مشارکت عمومی - خصوصی را هم در سطح دولت مرکزی و هم در سطح ایالت، از طریق ظرفیت‌سازی و ایجاد اتاق فکر مشارکت عمومی - خصوصی در هر ایالت گسترش دهند. همچنین سازمان‌های چند جانبه در طی سال‌های متمادی با ارائه کمک‌های مالی متنوع همچون ارائه تسهیلات چند منظوره و وام‌های محلی، در توسعه زیرساخت‌های هند نقش مهمی ایفا کرده‌اند.
- بانک توسعه آسیایی از طریق وام (قرضه ممتاز^۱، بدهی‌های تبعی^۲، کمک مالی مازناین^۳) (تأمین مالی ترکیبی اوراق و دارایی)، سرمایه‌گذاری سهام (سهام عادی، سهام ترجیحی یا قابل تبدیل) و ضمانت‌ها (تضمین‌های پوشش ریسک سیاسی و اعتبار) توسعه مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌های کشور هند را فراهم کرده است.
- بانک جهانی نیز از طریق اعطای وام، ارائه مشاوره‌های فنی و تخصصی و تعامل با بخش خصوصی از توسعه زیرساخت‌های هند حمایت می‌کند. بانک جهانی همچنین کمک‌های مالی به شرکت تأمین مالی زیرساخت هند (IIFCL)^۴ ارائه کرده است. بانک جهانی قصد دارد ۱/۹ میلیارد روپیه برای سرمایه‌گذاری در ایستگاه‌های حومه مرزی بمبئی از طریق ساخت پله برقی، آسانسورها و راه پله‌ها سرمایه‌گذاری کند. صندوق تأمین مالی بخش خصوصی بانک جهانی، شرکت تأمین مالی زیرساخت هند را ایجاد کرده است که منابع سرمایه‌گذاری متنوعی را برای سرمایه‌گذاری زیر ساختی ارائه می‌کند.

۲-۳-۲- ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و وضعیت تدارک پروژه‌های زیرساختی مشارکتی در هند

به‌منظور ارزیابی عملکرد هند در اجرای پروژه‌های زیرساختی به روش مشارکتی از گزارش مرکز جهانی زیرساخت در سال ۲۰۱۶، استفاده به عمل آمده است. در این راستا مجموعه شاخص‌هایی که برای ارزیابی

¹ Senior debt

² Subordinated debt

³ Mezzanine financing

- کمک مالی مازناین عبارت است از تأمین مالی ترکیبی اوراق و دارایی. براساس این نوع از تأمین مالی سرمایه‌گذار ترکیبی از قرض و فروش سهام را انتخاب می‌کنند و به وام‌دهنده حق تبدیل بدهی از طریق مالکیت در سهام، در صورت عدم پرداخت بدهی را می‌دهد.

⁴ India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL)

⁵ InfraCompass Country Appendix, 2016.

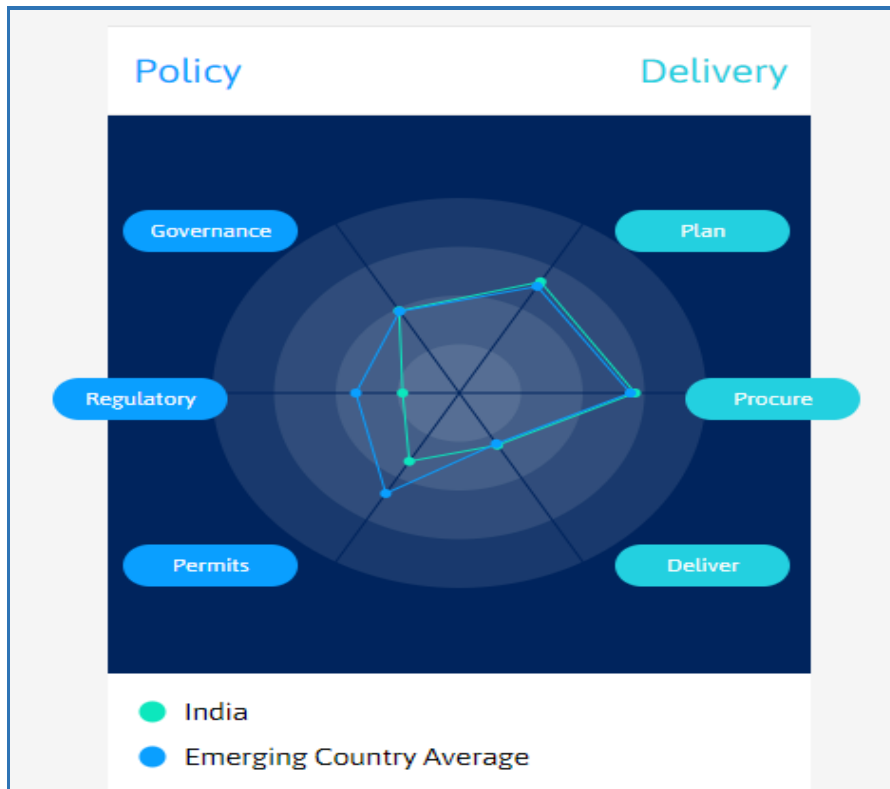
محیط سیاست‌گذاری و وضعیت تدارک پروژه‌های زیرساختی در کشورهای استرالیا و کره جنوبی مورد استفاده قرار گرفت، برای کشور هند نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مطابق با آمارهای ارائه شده در گزارش مرکز جهانی زیرساخت از ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها کشور هند، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های این کشور طی ۵ سال اخیر، نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه از رشد بالایی برخوردار بوده است. کل سرمایه‌گذاری زیرساختی انجام شده در کشور هند طی ۵ سال اخیر معادل ۳۵۵/۱۹ هزار میلیون دلار بوده، در حالی که طی همین دوره، میانگین سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه نزدیک به ۲۶۶/۷ هزار میلیون دلار می‌باشد.

همچنین، ارزش کل تأمین مالی خصوصی در زیرساخت‌های هند طی ۵ سال اخیر ۶۸/۷ هزار میلیون دلار برآورد شده که این رقم نیز نسبت به متوسط کشورهای در حال توسعه در بازه مذکور (۱۳ هزار میلیون دلار) بیش از ۵ برابر می‌باشد. مطابق با آمار ارائه شده در گزارش مرکز جهانی زیرساخت، کشور در کیفیت زیرساخت‌ها نمره ۴ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با میانگین کشورهای در حال توسعه، از زیرساخت‌ها با کیفیت بالاتری برخوردار است.

وضعیت کشور هند در مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در نمودار شماره (۱۱)، براساس شش شاخص مورد اشاره با میانگین کشورهای در حال توسعه مقایسه شده است، با مشاهده نمودار مشخص می‌شود که کشور هند در چهارچوب تنظیمی و فرآیندهای اخذ مجوز، نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه ضعیف عمل کرده است.

نمودار ۱۱- ارزیابی محیط مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه زیرساخت‌های هند



Source: InfraCompass Country Appendix (2016)

۲-۳-۲-۱- محیط سیاستگذاری در پروژه‌های زیرساختی مشارکتی

محیط حاکمیتی و نهادی

ارزیابی شاخص‌های تشکیل‌دهنده محیط حاکمیتی و نهادی کشور هند حاکی از آن است که این کشور دارای محیط نهادی ناکارآمد و رانتهی است. هند در شاخص کنترل فساد با کسب نمره ۰/۵- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵) و در شاخص حاکمیت قانون با کسب نمره ۰/۱- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵)، نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه در وضعیت نامساعدی قرار دارد. هزینه اجرای قراردادهای هند، ۴۰ درصد از دعاوی حقوقی را شامل می‌شود. بررسی عملکرد این کشور در شاخص نرخ بازیابی حاکی از آن است که از هر دلار سرمایه‌گذاری صورت گرفته، معادل ۲۶ سنت آن به‌عنوان جبران خسارت سرمایه‌گذاران حوزه زیرساخت‌ها بازپرداخت می‌شود. این در حالی است که میانگین کشورهای در حال توسعه در شاخص نرخ بازیابی معادل ۳۵/۸ سنت به ازای هر دلار است. همچنین بررسی عملکرد کشور هند در نظارت پس از تکمیل پروژه نیز گویای آن است که این کشور در امر نظارت پس از تکمیل پروژه‌های زیرساختی داری ضعف است.

کشور هند در شاخص میزان حمایت از تضاد منافع، با کسب نمره ۶/۷ از ۱۰، در مقایسه با متوسط کشورهای در حال توسعه (نمره ۶/۲ از ۷) از عملکرد نسبتاً مناسبی برخوردار است. همچنین این کشور در

شاخص حاکمیت سهام‌داران، با کسب نمره ۸ از ۱۰، نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه (کسب نمره ۵/۹ از ۱۰) در وضعیت مساعدتری قرار دارد.

چهارچوب تنظیمی

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده چهارچوب تنظیمی در کشور هند نشان می‌دهد که نه تنها عملکرد این کشور در ایجاد و الزام به اجرای چارچوب‌های تنظیمی و مقرراتی در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی دارای ضعف اساسی است بلکه نسبت به متوسط کشورهای در حال توسعه نیز از جایگاه ضعیف‌تری برخوردار است. وضعیت هند در زیرشاخص آزادی حساب سرمایه (با کسب نمره ۰ از ۱) حاکی از آن است که در این کشور آزادی حساب سرمایه به رسمیت شناخته نشده است. همچنین بررسی زیرشاخص تأثیر مالیات بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در هند حاکی از آن است که مالیات‌ها تأثیر منفی بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این کشور دارد. هند در این زیرشاخص (در بازه ۱ تا ۷، ۱ به معنای بسیار اثرگذار و ۷ کاملاً بی‌اثر) نمره ۴ از ۷ را کسب کرده است. همچنین، این کشور در زیرشاخص نظارت بر تنظیم بازار (در بازه ۰ تا ۶، که ۶ به معنای بدترین وضعیت است)، نمره ۳ و زیرشاخص کیفیت مقررات‌گذاری نمره ۰/۴- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-) را کسب کرده است که جایگاه مطلوبی تلقی نمی‌شود.

فرآیند اخذ مجوز

ارزیابی شاخص‌های تشکیل‌دهنده فرآیند اخذ مجوز در کشور هند نشان می‌دهد که فرآیند مذکور در این کشور، ناکارا و زمان‌بر است. هزینه‌های مربوط به شروع کسب‌وکار (میزان هزینه‌هایی که یک کارآفرین و سرمایه‌گذار جهت تأسیس یک شرکت تا بهره‌برداری رسمی و شروع یک کسب‌وکار تجاری، خدماتی و یا صنعتی انجام می‌دهد) در هند ۱۳/۸ درصد از درآمد ملی سرانه را به خود اختصاص داده است. تعداد روزهای لازم برای کسب مجوز ساخت و ساز، در این کشور ۱۹۰ روز است، در حالی که برای میانگین کشورهای در حال توسعه، ۱۶۳ روز زمان می‌برد. همچنین ارزیابی زیرشاخص تعداد مراحل و رویه‌های مقرراتی به منظور عملیاتی کردن فعالیت پس از ثبت کسب‌وکار در هند حاکی از وجود رویه‌های اداری گسترده و ناکارا در این کشور است. لذا، گسترده بودن مراحل مقرراتی به منظور شروع کسب‌وکار، به‌عنوان یک مانع بسیار بزرگ بر سر راه سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی این کشور قرار دارد. همچنین بررسی زیر شاخص ثبات مالکیت که سهولت ثبت مالکیت را مورد واکاوی قرار می‌دهد حاکی از آن است که کشور هند در این زیر شاخص هم در وضعیت نامساعدی قرار دارد.

شاخص برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه‌ها

ارزیابی میزان توانایی دولت هند در برنامه‌ریزی، هماهنگی و انتخاب پروژه‌های زیربنایی گویای وضعیت مساعد این کشور در آماده سازی و تدارک پروژه‌ها به صورت مشارکتی است. دولت هند نه تنها دارای طرح‌های زیرساختی ملی و ایالتی است، بلکه برای ارزیابی پروژه‌های زیربنایی دستورالعمل‌های ویژه‌ای را تدوین کرده است. همچنین این کشور در زیرشاخص آماده‌سازی تدارکات مشارکت عمومی - خصوصی با کسب نمره ۷۳ از ۱۰۰، در مقایسه با میانگین کشورهای در حال توسعه (کسب نمره ۶۰/۸ از ۱۰۰) مطلوب تر عمل کرده است. تنها ضعف کشور هند در شاخص برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه، نداشتن برنامه‌ای ملی و ایالتی در حوزه زیرساخت‌ها است.

شاخص تدارک و استانداردسازی قراردادها

ارزیابی فرآیندهای تدارک پروژه در کشور هند نشان از آن دارد که این کشور در فرآیند انتخاب سرمایه‌گذار با تمرکز بر شاخص‌هایی چون شفافیت و عدالت در تدارک، اعلام عمومی برای مناقصه و دعوت از مناقصه‌کنندگان عملکرد نسبتاً مناسبی دارد. کشور هند در شاخص ارزیابی مناقصات، نمره ۵۰ از ۱۰۰ را کسب کرده، در حالی که میانگین کشورهای در حال توسعه (کسب نمره ۵۷/۲ از ۱۰۰) است. در شاخص فرآیند دعوت از مناقصه‌کننده، نمره ۶۳ از ۱۰۰ را کسب کرده و نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه (کسب نمره ۶۵/۹ از ۱۰۰) دارای عملکرد پایین‌تری است. در شاخص میزان شفافیت در خریدهای دولتی نمره ۲ را از ۴ کسب کرده و نسبت به متوسط کشورهای در حال توسعه (کسب نمره ۱/۹ از ۴) عملکرد بهتری در شاخص مورد نظر داشته است. در حالت کلی این کشور در زیرشاخص تدارکات مشارکت عمومی - خصوصی با کسب نمره ۸۰ از ۱۰۰، نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه (کسب نمره ۷۲/۹ از ۱۰۰) عملکرد بهتری را ثبت کرده است.

شاخص تحویل و عملیات

ارزیابی فرآیندهای تحویل و عملیات پروژه‌های مشارکتی، در کشور هند نشان از موفقیت این کشور در انعقاد قراردادهای زیربنایی به روش مشارکت عمومی - خصوصی دارد. همچنین، این کشور در کیفیت زیرساخت‌ها نمره ۴ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با متوسط کشورهای در حال توسعه از کیفیت بالاتری در زیرساخت‌ها برخوردار است. از وجهی دیگر، براساس آمار ارائه شده در جدول شماره (۹) ملاحظه می‌شود این کشور از منظر ارزش مالی قراردادهای منعقد شده به صورت مشارکت عمومی - خصوصی، نسبت به میانگین کشورهای در حال توسعه کارا تر عمل کرده است.

جدول ۹- ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت های هند

			میانگین کشورهای در حال توسعه	هند	شرح			
<p>نتایج کشور هند براساس گزارش مرکز زیرساخت جهانی، حاکی از آن است که این کشور در توسعه زیرساخت های خود از طریق مشارکت عمومی - خصوصی، با بکارگیری تیم های تدارکاتی با کیفیت بالا و کیفیت زیرساخت های بالاتر از حد متوسط، نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق عمل کرده است.</p>			۲۶۶۶۱۸	۳۵۵۱۹۳	کل سرمایه گذاری زیرساختی انجام شده در ۵ سال اخیر (میلیون دلار)			
			۱۳۰۱۷	۶۸۶۷۷	ارزش کل تأمین مالی خصوصی در بخش زیرساخت ها در ۵ سال اخیر (میلیون دلار)			
			۳.۹	۴	کیفیت زیرساخت ها (۱-۷، بهترین)			
			میانگین کشورهای در حال توسعه	هند	محیط سیاستگذاری			
			محیط قانونی و نهادی					
					کنترل فساد (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)	-۰.۴	-۰.۵	
					هزینه اجرای قراردادها به عنوان درصد از درخواست ها	۳۷.۹	۴۰	
		میزان حمایت از تضاد منافع (۱-۱۰، بهترین)	۶.۲	۶.۷				
		نرخ بازبایی، سنت بر دلار	۳۵.۸	۲۶				
میانگین کشورهای در حال توسعه	هند	وضعیت تدارک و تحویل پروژه های زیرساختی	-۰.۳	-۰.۱	حاکمیت قانون (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)			
برنامه ریزی و انتخاب پروژه ها (گزینه ها)			۵.۹	۸	حاکمیت سهامداران (۱-۱۰، بهترین)			
N/A	Yes	آیا کشور دارای طرح زیرساختی ملی یا ایالتی است؟	N/A	No	آیا نظارت پس از تکمیل پروژه وجود دارد؟			
N/A	Yes	آیا کشور دارای دستورالعمل برای ارزیابی پروژه های زیربنایی است؟	N/A	Yes	آیا واحد PPP در سطح ملی یا ایالتی به واحد/آژانس PPP دسترسی دارد؟			
N/A	No	آیا کشور دارای برنامه ای ملی و ایالتی در حوزه زیرساخت ها است؟	چهارچوب تنظیمی					
۶۰.۸	۷۳	نمره آماده سازی تدارکات PPP (۰-۱۰۰، بهترین)	۰.۴	۰	آزادی حساب سرمایه (۰-۱۰، بهترین)			
تدارک و استانداردسازی قراردادها			۳.۶	۴	تأثیر مالیات بر انگیزه برای سرمایه گذاری (۱-۷، بهترین)			
۶.۸	۸.۱	میانگین طول دوره تدارکات (در ماه)	۲.۸	۳	نظارت بر تنظیم بازار (۰-۶، بدترین)			
۵۷.۲	۵۰	ارزیابی اعلام عمومی برای مناقصه (۰-۱۰۰، بهترین)	۴.۵	۴.۱	میزان مالکیت خارجی (۱-۷، بهترین)			
۶۵.۹	۶۳	ارزیابی فرآیند دعوت مناقصه کنندگان (۰-۱۰۰، بهترین)	-۰.۱	-۰.۴	کیفیت نظارت (از جمله رقابت) (۲/۵ تا ۲/۵، بهترین)			
۱.۹	۲	میزان شفافیت در تدارک عمومی (۱-۴، بهترین)	۰.۸	۰.۹	محدوده عمل مقامات رقابت (۰-۶، بدترین)			
N/A	Yes	آیا دستورالعملی برای تهیه پروژه های زیربنایی در کشور وجود دارد؟	۴.۶	N/A	محدوده عمل بنگاه های دولتی (۰-۶، بدترین)			
۷۰.۷	۶۸	مدیریت قرارداد تدارکات پس از اعطا (۰-۱۰۰، بهترین)	۹.۷	۶	قدرت حل و فصل ورشکستگی (۱-۱۶، بهترین)			
۷۲.۹	۸۰	تدارکات PPP (۰-۱۰۰، بهترین)	فرآیند اخذ مجوز					
تحويل و عملیات			۱۲.۵	۱۳.۸	هزینه شروع کسب و کار، درصد از درآمد ملی سرانه			
۳.۷	۳.۹	هزینه های زیربنایی % GDP	۱۶۳	۱۹۰	تعداد روزهای درگیر برای کسب مجوز ساخت و ساز			
۳.۹	۴	کیفیت زیرساخت ها (۱-۷، بهترین)	۸.۲	۱۲.۹	تعداد رویه ها شروع کسب و کار			
۰.۲	۰	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی در بازارهای ثانویه، % GDP	۱۵.۸	۷	کیفیت مدیریت زمین (۱-۳۰، بهترین)			
۰.۱	۰.۳	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده زیربنایی مشارکتی، % GDP	۳۱.۱	۴۶.۸	تعداد روزهای درگیر برای ثبت مالکیت			
۰.۷	۰.۷	ارزش مالی قراردادهای منعقد شده خصوصی زیرساختی، % GDP	۲۲.۵	۲۶	زمان لازم برای شروع کسب و کار (تعداد روز)			

مطالعه تجربه هند در توسعه زیرساخت‌ها از طریق مشارکت عمومی-خصوصی نشان از آن دارد که این کشور در اجرای زیرساخت‌ها به روش مشارکتی، نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق‌تر عمل کرده است، هرچند در سطح جهان و در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته، عملکرد کارآمدتر هند در مشارکت عمومی-خصوصی نیازمند نوآوری‌های نهادی، قانونی و تنظیمی در این حوزه است. همچنین مروری بر تجربه هند، نشان داد که این کشور در ایجاد محیط سیاست‌گذاری به‌منظور اجرای پروژه‌های زیرساختی در وضعیت ضعیفی قرار دارد. عملکرد هند در دو شاخص چهارچوب تنظیمی و فرآیند اخذ مجوز دارای ضعف‌های اساسی است. در واقع، بسترهای قانونی هند به‌طور جدی نیازمند اصلاحات قانونی و نهادی از جمله وجود نهاد نظارتی قدرتمند و مستقل و وجود مکانیسم‌های حل اختلاف و... است. البته باید گفت که این کشور در رابطه با تدارک و تحویل پروژه‌های زیرساختی به صورت مشارکتی، نسبت به سیاست‌گذاری در این حوزه عملکرد بهتری داشته است.

۳- وضعیت ایران در توسعه مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی

بررسی روند اجرای طرح‌های عمرانی در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که افزایش طرح‌های عمرانی نیمه تمام به یک معضل ساختاری و معلول نظام اجرایی کشور تبدیل شده است. ناتوانی دولت در اتمام پروژه‌های زیربنایی بر طبق برنامه‌زمان‌بندی پیش‌بینی شده در اسناد بودجه و انباشت حجم انبوهی از طرح‌های عمرانی ناتمام و بعضاً متوقف در اقتصاد کشور، موجب شد تا دولت با بهره‌گیری از تجارب جهانی، به‌عنوان یک راه‌حل، استفاده از روش‌های متنوع مشارکت عمومی - خصوصی را به‌منظور جذب منابع مالی و فیزیکی بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی پیشنهاد کند. از این‌رو، در ادامه سعی می‌شود عملکرد دولت در واگذاری پروژه‌های زیرساختی به بخش خصوصی مورد واکاوی قرار گیرد. سپس اهم چالش‌ها و تنگنانهایی که کشور به‌منظور توسعه مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی با آن مواجه است بیان می‌شود و در نهایت بر اساس تجربه‌های جهانی و چالش‌هایی که کشور در این زمینه با آن مواجه است، چهارچوب سیاستی لازم برای موفقیت مشارکت عمومی - خصوصی ارائه می‌شود.

۳-۱- عملکرد دولت در واگذاری پروژه‌های زیرساختی به بخش خصوصی

نگاهی به آمار و ارقام منتشر شده از واگذاری طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد که دولت عملکرد قابل قبولی در واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نداشته است. مطابق با آمار ارائه شده در جدول شماره (۱۰) می‌توان ملاحظه کرد که تا سال ۱۳۸۸ هیچ واگذاری در این حوزه وجود نداشته است. در قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، به ترتیب به میزان ۳۲۵۰ میلیارد تومان و ۱۷۵۰ میلیارد تومان برای سرفصل واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در نظر گرفته شده است که از این میزان، ۸۵۵ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۹ محقق شده و برای سال ۱۳۹۰ عملکردی گزارش نشده است. البته در سال ۱۳۹۱ نیز برای این ردیف از واگذاری‌ها مبلغی در نظر گرفته نشده است. اگرچه در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب مبالغ ۵۰۰۰ میلیارد تومان، ۱۰۰۰ میلیارد تومان و ۱۰۰۰ میلیارد تومان در قوانین بودجه، به‌منظور واگذاری طرح‌های عمرانی در نظر گرفته شده است اما بررسی عملکرد واگذاری طرح‌های عمرانی حکایت از آن دارد که هیچ واگذاری در این حوزه صورت نگرفته است.^۱

در توضیح عملکرد ضعیف دولت در واگذاری طرح‌های عمرانی می‌توان گفت اگرچه دولت به‌عنوان یک راه حل استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی را به‌منظور اجرای پروژه‌های زیرساختی مطرح کرده اما در عمل یا تمایلی به واگذاری پروژه‌های عمرانی به بخش خصوصی نداشته و یا اینکه نتوانسته است شرایط واگذاری

^۱ ابوحزمه، داریوش (۱۳۹۳)، ص ۵.

طرح‌های عمرانی را به‌نحوی فراهم کند که بخش خصوصی برای ورود به عرصه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، انگیزه و تمایل کافی داشته باشد. از این‌رو، می‌توان نتیجه گرفت که دولت در زمینه توسعه مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی عملکرد موفق‌تری نداشته است.

جدول ۱۰- عملکرد واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (واحد: میلیارد تومان)

سال	مصوب قانون بودجه	عملکرد قانون بودجه
۱۳۸۶	۰	۰
۱۳۸۷	۰	۰
۱۳۸۸	۰	۰
۱۳۸۹	۳۲۵۰	۸۵۵
۱۳۹۰	۱۷۵۰	۰
۱۳۹۱	۰	۰
۱۳۹۲	۵۰۰۰	۰
۱۳۹۳	۱۰۰۰	۰
۱۳۹۴	۱۰۰۰	۰
۱۳۹۵	۳۰۰۰	۲
۱۳۹۶	۳۵۰۰	—

مأخذ: ارقام مصوب و عملکرد طی سال‌های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۲ براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۳)، عملکرد، چالش‌ها و الزامات، شماره مسلسل: ۱۳۷۶۶، ص ۵ و ارقام مصوب و عملکرد طی سال‌های ۱۳۹۳ الی ۱۳۹۶، براساس گزیده آمارهای مالی بانک مرکزی اخذ گردیده است.

۲-۳- چالش‌های اقتصاد کشور در توسعه مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی

اهم چالش‌های موجود در اقتصاد کشور که به‌عنوان مانعی در مقابل بخش خصوصی قرار گرفته و از حضور گسترده این بخش به عرصه سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی می‌کاهد را می‌توان در چهار دسته کلی طبقه‌بندی کرد که عبارت هستند از:

- ۱- چالش‌های ناشی از فضای ناکارآمد حاکم بر اقتصاد کشور
 - ۲- چالش‌های ناشی از ساختار قانونی و مقرراتی مرتبط با مشارکت بخش خصوصی
 - ۳- چالش‌های ناشی از نارسایی و ناکارایی در نهادهای تأمین‌کننده منابع مالی
 - ۴- چالش‌های ناشی از فضای حاکم بر روند تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی
- موارد مذکور، از جمله عواملی محسوب می‌شوند که به‌عنوان مانع پیش‌روی حضور موثر بخش خصوصی در اقتصاد کشور نقش ایفا می‌کنند و با کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، از تمایل بخش خصوصی به

ورود در این عرصه کاسته است. در ادامه براساس طبقه‌بندی مورد اشاره، اهم موانع و چالش‌های حضور موثر بخش خصوصی در عرصه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، تشریح می‌شود.

۱-۲-۳- چالش‌های ناشی از فضای ناکارآمد حاکم بر اقتصاد کشور

تحریم‌های بین‌المللی: در این رابطه می‌توان به تحریم‌های اقتصادی و سیاسی اعمال شده به اقتصاد کشور در طی سال‌های اخیر اشاره کرد که مشکلات زیادی را برای شرکت‌های زیرساختی در تأمین منابع و تجهیزات مورد نیاز برای احداث زیرساخت‌ها به وجود آورده است. اهمیت این مسأله از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم، به‌رغم امضای برجام و رفع تحریم‌های مالی، همچنان موانع همکاری‌های بین‌المللی با کشور ایران وجود دارد و بانک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاران خارجی به دلیل اعمال فشار از سوی برخی از کشورها، همچنان از همکاری با ایران طفره می‌روند.

بالا بودن درجه ریسک: بررسی گزارش ۲۰۱۶ مؤسسه اکونومیست به‌عنوان یکی از نهادهای معتبر در خصوص شناسایی و تحلیل انواع ریسک‌های پیش روی فعالیت و سودآوری شرکت‌های مختلف نشان از بالا بودن ریسک اقتصادی در ایران را دارد. در این گزارش آمده است که نمره ریسک اقتصادی ایران ۶۰ از ۱۰۰ است. کسب این نمره گویای آن است که فعالان اقتصادی در کشور، برای کسب سود از فعالیت‌های تولیدی، با ریسک بالایی روبه‌رو هستند. براساس گزارش مؤسسه اکونومیست، اقتصاد ایران به لحاظ متغیرهای تشکیل‌دهنده ریسک اقتصادی (از جمله: ثبات سیاسی، اثربخشی دولت، قوانین، مقررات و ساختارهای نظارتی، ریسک‌های اقتصاد کلان، مسایل تجارت و پرداخت‌های خارجی، بازار کار، بازارهای مالی و سیاست‌های مالیاتی) در شرایط ایده‌آلی قرار ندارد. به‌ویژه فعالان اقتصادی کشور در دو حوزه «قوانین، مقررات و ساختارهای نظارتی» و «تجارت و پرداخت‌های خارجی» با بالاترین سطوح ریسک مواجه هستند. در واقع، کشور ایران در دو حوزه یادشده، به ترتیب امتیازهای ۷۸ و ۸۲ را از بازه نمره ۱۰۰ کسب کرده که این موضوع نشان‌دهنده آسیب‌پذیری بالای فعالان اقتصادی کشور از ناحیه این دو مؤلفه است. اهمیت حساس شدن به این دو حوزه تشکیل‌دهنده ریسک اقتصادی از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم حوزه «قوانین، مقررات و ساختارهای نظارتی» بررسی می‌کند نظام قضایی در حمایت از سرمایه‌گذاران تا چه میزان ممکن است ناتوان باشد و حوزه «تجارت و پرداخت‌های خارجی» به ارزیابی ریسک‌های مرتبط با نقل و انتقال کالا یا پول به داخل کشور می‌پردازد.

براین اساس می‌توان نتیجه گرفت که شرایط پرریسک اقتصاد کشور با افزایش نااطمینانی، بالا بردن هزینه‌های مبادله و تضعیف امنیت سرمایه‌گذاری، به‌عنوان مانعی بر سر راه مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های کشور نقش ایفا می‌کند. درواقع، پروژه‌های زیرساختی به علت فضای پرریسک اقتصاد

کشور نه تنها به منابع سرمایه‌گذاران داخلی دسترسی ندارند، بلکه به طریق اولی از دستیابی به منابع بانک‌های خارجی عاجزند.

چهارچوب نهادی ناکارا و رانتی: بررسی وضعیت کشور در زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده کیفیت نهادی براساس داده‌های بانک جهانی در سال ۲۰۱۵، نشان می‌دهد که ایران در زیرشاخص کیفیت قوانین و مقررات، با کسب نمره ۱/۲۸- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-)، در بین ۲۰۴ کشور مورد مطالعه، در جایگاه ۱۹۵ قرار گرفته است که حاکی از جایگاه ضعیف کشور در کیفیت قوانین و مقررات می‌باشد. از این رو، می‌توان گفت، ضعف قوانین به‌عنوان مانعی بر سر راه گسترش دامنه فعالیت‌های بخش خصوصی در اقتصاد ایران قرار دارد. همچنین بررسی وضعیت کشور در زیرشاخص حاکمیت قانون (به معنای تضمین حقوق مالکیت و حسن اجرای قراردادها) نشان می‌دهد که ایران در این زیرشاخص، نمره ۰/۹۵- از بازه (۲/۵ تا ۲/۵-) کسب کرده است و در بین ۲۰۴ کشور مورد مطالعه، در جایگاه ۱۷۵ قرار گرفته که به روشنی حکایت از جایگاه ضعیف کشور در پاسداری از حقوق مالکیت و احترام به قراردادها دارد.

تسلط بی‌ثباتی در عرصه سیاستگذاری: یکی از عوامل مهم برای سرمایه‌گذاران وجود ثبات در فضای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری است. چراکه هر نوع بی‌ثباتی در عرصه سیاست‌گذاری با ایجاد نااطمینانی در فضای کلان اقتصاد باعث افزایش هزینه سرمایه می‌شود. بر این اساس، از ضرورت‌های اساسی مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها این است که اقتصاد کشور از ثبات در تصمیم‌گیری در بخش‌های ارزی، گمرکی، قوانین کار، نرخ‌های تعرفه مربوط به خدمات و... برخوردار باشد. بی‌ثباتی در بخش‌های مذکور، تصمیم‌گیری را برای مشارکت بخش خصوصی با مشکل مواجه می‌سازد و ریسک مشارکت را افزایش می‌دهد. اهمیت حساس شدن به این مسأله از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم یکی از مشکلات مطرح در طرح‌های زیرساختی به روش مشارکتی، نبود ثبات مورد انتظار در سیاست‌های کشور است.^۱

فضای نامناسب و بازدارنده کسب‌وکار به‌منظور ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت‌های اقتصادی: براساس آخرین گزارش منتشر شده توسط بانک جهانی از پیش‌بینی وضعیت کسب‌وکار ایران برای سال ۲۰۱۷، شاخص‌های محیط کسب‌وکار ایران در وضعیت مطلوبی قرار ندارند. به این صورت که در گزارش کسب‌وکار جهانی در سال ۲۰۱۷، ایران در بین ۱۹۰ کشور مورد بررسی، در جایگاه ۱۲۰ قرار گرفته است. به عنوان مثالی در زمینه فضای نامناسب و بازدارنده کسب‌وکار می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:^۲

^۱ ترکان، اکبر و میثم شهبازی (۱۳۸۹)، ص ۲۶۹.

^۲ شیرکوند، سعید (۱۳۹۳)، صص ۲۰۰-۱۹۷.

- وجود قوانین دست‌وپاگیر و غیر شفاف و وجود قوانین، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های همپوشان و متعارض، از انگیزه بخش خصوصی برای ورود به عرصه فعالیت‌های اقتصادی مولد کاسته است.
- سردرگمی فعالان اقتصادی برای اخذ مجوز و دریافت استعلام‌های گوناگون و پراکنده سازمان‌ها و مؤسسات تعیین شده برای صدور مجوز و همچنین صرف زمان طولانی برای دریافت این مجوزها از موانع مهمی است که موجب نگرانی و تردید فعالان اقتصادی برای آغاز فعالیت و کسب مجوز در کشور محسوب می‌شود.
- طولانی بودن و دشواری روبه‌های ثبت اموال و هزینه‌های بالای مربوط به آن موجب شده که فعالان اقتصادی برای ثبت فعالیت خویش و طی کردن فرآیندهای قانونی مراحل ثبت برای کسب و کار اصلی و تعریف شده خود با مشکلات فراوانی روبرو شوند.
- محدودیت و ابهام در اخذ اعتبار یکی دیگر از چالش‌های فضای کسب‌وکار کشور محسوب می‌شود که پیش‌روی فعالان بخش خصوصی قرار دارد و مانع از نقش آفرینی مؤثر این بخش در اقتصاد کشور شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش مربوط به محیط کسب‌وکار در ایران اعلام کرده است که مشکلات بانکی همچنان به‌عنوان مهم‌ترین محدودیت پیش‌روی فعالان اقتصادی به شمار می‌رود. در این گزارش به محدودیت ظرفیت ساختاری بانک‌ها و لزوم توسعه بازار سرمایه برای تأمین مالی طرح‌ها اشاره شده است
- نظام ناکارآمد مالیاتی، چالش دیگر فضای کسب‌وکار کشور است که به‌عنوان مانعی پیش‌روی توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی قرار دارد. مالیات‌های غیرشفاف، سنگین و تبعیض آمیز که در برخی موارد از سود فعالان اقتصادی نیز بیشتر است، نه‌تنها از انگیزه بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی کشور کاسته بلکه به افزایش فرار مالیاتی دامن زده است و این مسأله موجب شده که امنیت اقتصادی مورد نیاز برای گسترش فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری دچار اختلال شود.^۱
- فقدان نظام جامع ورشکستگی که کلیه مراحل مربوط به اعلام ورشکستگی تا رد کامل دیون شرکت را با سرعت و دقت به انجام برساند از دیگر موانع مربوط به فضای کسب و کار کشور محسوب می‌شود که به‌عنوان مانعی پیش‌روی حضور مؤثر بخش خصوصی در اقتصاد کشور نقش ایفا می‌کند.

^۱ شیرکوند، سعید (۱۳۹۳)، ص ۲۰۱.

۲-۲-۳- چالش‌های ناشی از ساختار قانونی و مقرراتی مرتبط با مشارکت بخش خصوصی

ضعف در قوانین و مقررات مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی: ظرفیت‌های قانونی ایجاد شده به منظور مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی همچون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ به همراه تبصره‌های الحاقی، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ (ماده‌های ۳۳، ۴۳، ۸۸ و ۸۹)، قانون تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور مصوب سال ۱۳۸۱، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب سال ۱۳۸۴ (ماده‌های ۴۶ و ۴۷)، قانون برنامه پنجم توسعه (ماده‌های ۲۱۴ بند «ب» و ۲۲۰)، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ (ماده‌های ۱۴ و ۲۴)، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ (ماده‌های ۵، ۲۰، ۲۷، ۲۸ بند «ل»، ۳۷، ۴۱، ۵۳، ۵۴، ۶۹ و ۷۰)، قانون رفع موانع تولید و رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ (ماده‌های ۷، ۱۲ و ۲۴)، قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۶ (به جز سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۱)، فرصت مناسبی در راستای توسعه مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی فراهم آورده است. با این حال هنوز برخی موانع و مشکلات مهم از قبیل نبود منابع مالی پایدار در تمام حوزه‌ها، نبود سازوکارهای ارائه تضامین و وجود مشکلات در تأمین مالی طرح‌های زیرساختی به صورت مشارکتی وجود دارد که نیاز به ایجاد و تحکیم راهکارهای قانونی دارد. اگرچه در طی سال‌های اخیر سازمان برنامه و بودجه کشور، در حوزه تنظیم مقررات اقداماتی را در دستور کار قرار داده است که در این ارتباط می‌توان به تدوین پیش‌نویس لایحه مشارکت عمومی - خصوصی و یا تدوین پیش‌نویس برنامه واگذاری و مشارکت در پروژه‌های عمرانی به بخش غیر دولتی در سال‌های برنامه ششم توسعه^۱ اشاره کرد، اما لازم به ذکر است که در زمینه مصوب شدن و الزام اجرایی پیدا کردن قوانین مورد اشاره تعلق و کندی مشاهده می‌شود. بر این اساس می‌توان گفت که، نبود قانون جامع و ساختار حقوقی و قانونی مناسب برای اجرای پروژه‌ها زیرساختی به روش مشارکت عمومی - خصوصی، در مسیر به‌کارگیری روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی اخلاص ایجاد کرده است. چراکه، ساختار قانونی موجود فقط برای رویه‌های سنتی و مرسوم کارآیی دارد.

تعدد قوانین و تغییرات مکرر در آن: تعدد قوانین که برخی از اقتصاددانان از آن به‌عنوان تورم قوانین یاد می‌کنند نشان از آن دارد که ناکارآمدی عملکرد دولت در این زمینه نه تنها مشکل قانون بوده است، بلکه وجود قوانین متعدد و گاه متناقض و تغییر مکرر در قوانین به‌عنوان مانع بزرگی در مقابل حضور مؤثر بخش

^۱ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۶)، ص ۱۰.

خصوصی قرار داشته است. به عبارت دیگر، در کشورهایی که عمر قوانین و مقررات به اندازه عمر یک دولت باشد (به طوری که در پایان دوران تصدی یک دولت تغییرات سیاسی عمده‌ای هنگام انتقال قدرت صورت می‌گیرد)، موجب می‌شود نامنی اقتصادی بر آن کشور سایه افکند و فعالان اقتصادی ملاحظات کوتاه‌مدت را بر ملاحظات بلندمدت ترجیح می‌دهند.

نبود قانون صریح، شفاف و واحد برای سرمایه‌گذاری خارجی در ایران: از دیگر موضوعاتی که می‌تواند یک مانع جدی در جذب سرمایه‌گذاران تلقی می‌شود، عدم وجود یک قانون و یا مقررات شفاف و واحد برای سرمایه‌گذاران خارجی است. سرمایه‌گذار خارجی علاقمند است بدانند از زمان ورود تا خروج سرمایه خود از یک کشور، با چه فرآیندهایی و یا چه مقررات خاصی مواجه است. در اقتصاد ایران ابهامات بسیاری در تفسیر قوانین و مقررات، حتی از نظر وضع‌کنندگان وجود دارد، چه رسد به اینکه فردی خارجی بخواهد از آنها استفاده نماید. به طور کلی ضعف قوانین و مقررات و نحوه نگارش و تدوین آنها، ارجاعات متعدد در هر قانون یا مقررات به قانون یا مقررات دیگر، تعدد قوانین و مقررات و یک مجموعه نبودن آنها مشکلات زیادی برای سرمایه‌گذاران خارجی ایجاد کرده است به نحوی که این الزامات قانونی متعدد و مبهم، به همراه آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های درون سازمانی، موجب سردرگمی سرمایه‌گذاران خارجی و در نتیجه انصراف آنها از سرمایه‌گذاری در ایران شده است.^۱

۳-۲-۳- چالش‌های ناشی از نارسایی و ناکارایی در نهادهای تأمین‌کننده منابع مالی

محدودیت‌های تأمین مالی به خصوص از طریق بازار سرمایه: براساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی طی سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۱۶، کشور ایران در شاخص توسعه بازارهای مالی با کسب رتبه ۱۳۱ از بین ۱۳۸ کشور مورد بررسی در جایگاه ضعیفی قرار دارد. در بین مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده این شاخص دسترسی به سرمایه مخاطره‌آمیز^۲، سهولت دسترسی به وام و تأمین مالی از طریق بازار سهام از مهمترین دلایل ضعف شاخص توسعه بازارهای مالی در ایران ذکر شده است. تأمین مالی از طریق بازار سرمایه در ایران، به دلیل شرایط اقتصاد کلان از جمله نرخ تورم و ناپایداری سیاست‌ها، تاکنون چندان موفق نبوده است. به دلایل فوق‌الذکر،

^۱ علیزاده قره‌باغ، رضا و افشین حیدریپور (۱۳۹۶)، ص ۳۴.

سرمایه خطرپذیر سرمایه‌ای است که به همراه کمک‌های مدیریتی، در اختیار شرکت‌های نوپا، کوچک، به سرعت در حال رشد و دارای آتیه اقتصادی قرار می‌گیرد. سرمایه خطرپذیر، از منابع مهم تأمین مالی شرکت‌های کوچک و نوپا است. به بیانی می‌توان گفت شرکت‌های سرمایه‌گذاری، پول و تجارب مدیریتی را در اختیار شرکت‌های در حال رشد قرار می‌دهند و آن‌ها هم این امکانات را برای تبلیغات، پژوهش، ایجاد زیرساخت و تولید محصول استفاده می‌کنند. شرکت سرمایه‌گذار را (VC Firm) و پولی که به شرکت در حال رشد داده می‌شود سرمایه خطرپذیر (Venture capital fund) گفته می‌شود.

^۲ Venture Capital

بیمه‌های سرمایه‌گذاری یا بیمه‌های اعتباری نیز منابع مالی قابل اتکا و بلندمدتی ارائه نمی‌کنند.^۱ بر این اساس ضعف تأمین منابع مالی از طریق بازار سرمایه، به‌عنوان یک عامل تضعیف‌کننده کسب‌وکار و رقابت‌پذیری در فضای اقتصاد کشور محسوب می‌شود.

محدودیت استفاده از منابع مؤسسات بین‌المللی و منطقه‌ای: کشور ایران در دستیابی به منابع مؤسسات بین‌المللی به محدودیت‌های اساسی مواجه است. به‌عنوان مثال، ساختار قدرت در نهادهای مالی بزرگی همچون بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و بانک توسعه آسیایی، تحت تسلط کشورهای غربی مانند آمریکا قرار دارد. لذا، در دوران تحریم‌های هسته‌ای، این نهادها از ارائه تسهیلات به ایران خودداری می‌کردند.^۲ همچنین در شرایط کنونی، فضای کلان اقتصاد کشور با درجه بالای ریسک، نااطمینانی و امنیت سرمایه‌گذاری متزلزل و شکننده مواجه است. این شرایط موجب شده، مؤسسات بین‌المللی از سرمایه‌گذاری و اعطای وام به کشور ایران خودداری کنند. براساس ملاحظات مطرح شده بانک جهانی همکاری خود را با ایران محدود به پروژه‌های قبلی نموده و پروژه جدیدی تقبل نمی‌کند. بر این اساس تنها منبع بالقوه‌ای که در شرایط کنونی دسترسی به آن امکان‌پذیر است، بانک توسعه اسلامی (IDB)^۳ است (این موضوع هم بیشتر به علت سهم ۹ درصدی ایران در این بانک امکان‌پذیر می‌باشد) اما باید توجه داشت که اعطای وام بانک توسعه اسلامی برای صنایع کوچک بوده و حداکثر ۵۰ تا نهایتاً ۱۰۰ میلیون یورو می‌باشد و نمی‌تواند یک پروژه حداقل ۳۰۰ میلیون یورو را پاسخگو باشد.^۴

محدودیت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی: بررسی وضعیت منابع ورودی و مصارف صندوق توسعه ملی در چند سال اخیر نشان می‌دهد که اولاً منابع ورودی به صندوق در برخی از سال‌ها، افزایش پیش‌بینی شده در اساسنامه را نداشته و در حد ۲۰ درصد ثابت مانده است که این مسأله صندوق توسعه ملی را با محدودیت منابع مواجه ساخته است. ثانیاً بخش زیادی از پرداختی‌های صندوق به دولت صورت گرفته است، حال آنکه براساس اساسنامه صندوق، از این منابع باید برای تقویت بخش‌های خصوصی و تعاونی و ارائه تسهیلات به این بخش‌ها استفاده شود.^۵ لذا، برداشت دولت از منابع صندوق نه تنها مغایر با اساسنامه صندوق و همچنین اسناد بالادستی مانند قوانین برنامه‌های پنجم و ششم توسعه است، بلکه از توان مالی صندوق در حمایت از بخش خصوصی و تعاونی کاسته است. همچنین بخش غالبی از پرداخت‌های صندوق توسعه ملی به‌منظور جلوگیری از زیان صندوق در شرایط تضعیف پول ملی، به صورت ارزی پرداخت می‌شود که این

^۱ علیزاده قره‌باغ، رضا و افشین حیدرپور (۱۳۹۶)، ص ۲۵.

^۲ رستم‌زاده، پرویز و شهره نصیر آبادی (۱۳۹۵)، ص ۸۲.

^۳ Islamic Development Bank

^۴ سلیمانی، هانیه، مجتبی حسینعلی‌پور و محمدباقر نوبخت (۱۳۹۰)، ص ۷.

^۵ خداپرست، یونس (۱۳۹۵)، ص ۱۱۲.

مسأله نیز به نوبه خود از دو طریق، از تمایل و انگیزه بخش خصوصی جهت درخواست منابع برای طرح‌های عمرانی کاسته است. اول، از آنجاکه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی به‌جزء مواردی که نیاز به واردات کالاهای سرمایه‌ای دارد، نیازمند منابع ریالی است. از این‌رو، اعطای تسهیلات به صورت ارزی راهگشای تأمین مالی طرح‌های عمرانی نیست و دوم آنکه اقتصاد کشور در چند سال اخیر با نوسانات شدید نرخ ارز مواجه بوده است و از آنجا که برگشت منابع به صندوق توسعه ملی باید به صورت ارزی انجام شود، فعالان اقتصادی در این شرایط باید، بدهی خود را به نرخ روز با صندوق تسویه کنند که این امر فشار شدید را بر منابع مالی فعالان اقتصادی وارد خواهد ساخت. از این‌رو، بسیاری از فعالان اقتصادی به دلیل غیرقابل پیش‌بینی بودن نرخ ارز و ریسک بالای بازپرداخت وام به صورت ارزی، رغبتی به استفاده از تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی ندارند.

گسترده‌گی بدهی دولت به بانک‌ها و نارسایی منابع مالی بانک‌ها: براساس گزارش بانک مرکزی میزان بدهی دولت به نظام بانکی از ۳۹/۴۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۰ به ۱۵۸/۴۱ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. در توضیح گسترده شدن بدهی دولت به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی باید گفت که بخشی از این بدهی مربوط به بدهی دولت به بانک مسکن به‌منظور سود تعهد شده دولت در زمینه طرح مسکن مهر است. علاوه بر این باید خاطر نشان کرد که بخش قابل توجهی از بدهی دولت به بانک‌ها، مربوط به اصل و سود تعهدات و تضمین‌هایی است که دولت‌های مختلف (به‌ویژه دولت نهم و دهم) در قبال تسهیلات متعدد نسبت به بانک‌ها ارائه داده‌اند و بانک‌ها نیز به محض سررسید و تأدیه نشدن آن توسط اشخاص حقیقی و حقوقی گیرنده تسهیلات، مبالغ اصل و سود آن را در حساب سرفصل مطالبات از دولت ثبت کرده‌اند. بدیهی است بخشی از افزایش بدهی دولت به بانک‌ها نیز به دلیل جریمه‌هایی است که به این تسهیلات تعلق گرفته و به‌صورت مستمر در سرفصل مطالبات از دولت انباشته شده است.^۱ اهمیت حساس شدن به گسترده شدن بدهی دولت به بانک‌ها از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، گسترده بودن بدهی دولت به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی بر عملکرد بخش خصوصی تأثیر منفی برجای گذاشته است و از این‌رو، بانک‌ها به علت محدودیت منابع، در ارائه تسهیلات به فعالان اقتصادی بخش خصوصی ناتوان هستند. بر این اساس و با توجه به اینکه مهم‌ترین مشکل بنگاه‌های اقتصاد کمبود نقدینگی است، گسترده بودن بدهی دولت به بانک‌ها، موجب شده که فعالان اقتصادی نه‌تنها توانایی گسترش حوزه فعالیت خود را نداشته باشند، بلکه به علت کمبود نقدینگی به صورت ناکارآمد و زیر ظرفیت به حیات

^۱ برگرفته از:

- گزارش بانک مرکزی در خصوص افزایش بدهی دولت به نظام بانکی <http://www.cbi.ir/showitem/16386.aspx>
- مقدس‌فر، سمانه، پگاه صادقی، مریم گرامی و افشین جنانی (۱۳۹۵)، ص ۱۶.

اقتصادی خود ادامه دهند.^۱ به عبارت دیگر جانشینی دولت به جای بخش خصوصی برای تأمین مالی از سیستم بانکی، موجب شده تأمین نقدینگی فعالان اقتصادی دشوار گردد. به نحوی که براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس از پایش محیط کسب و کار، نامساعدترین مؤلفه محیط کسب و کار از نظر فعالان اقتصادی، مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها، ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیر رسمی می‌باشد.^۲

حضور گسترده دولت در بازار بدهی و جانشینی دولت به جای بخش خصوصی در این بازار: بررسی های صورت گرفته نشان از آن دارد که دولت به منظور پوشش کسری بودجه خود، در سه سال اخیر، به بازار بدهی و انتشار اوراق مالی روی آورده است، به طوری که در سال ۱۳۹۴، ۴۸ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی از طریق انتشار اوراق مشارکت بوده و در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، این نسبت به ترتیب به ۶۹ و ۷۳ درصد افزایش یافته است.^۳ اهمیت این موضوع از آنجا دوچندان می‌شود که دولت از هدف تعیین شده در انتشار اوراق مالی (که همان تسویه بدهی‌های دولت به پیمانکاران طرح‌های عمرانی برای ارتقای ظرفیت‌های اقتصادی و تسریع در خروج از رکود بوده) منحرف شده است و در طی دو سال اخیر به منظور پوشش هزینه‌های جاری خود (خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی و یا تأدیه بدهی سازمان سلامت)، اقدام به انتشار اوراق مالی کرده است. فعالیت دولت با این حجم در بازار بدهی، به معنای جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در بازار تأمین مالی از طریق اوراق بدهی است که این مسأله در سایه تنگنای مالی که بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی کشور هم اکنون با آن مواجه هستند، منجر به تشدید معضل کمبود نقدینگی فعالان بخش خصوصی شده است. توضیح اینکه، بنگاه‌های بزرگ خصوصی به منظور تأمین مالی از طریق بازار بدهی در جریان رقابت با دولت که از مزیت اعتماد مردم برخوردار است، به ناچار باید نرخ‌های بالاتر از اوراق دولتی – که هم‌اکنون نرخ‌های سود قابل توجهی را در بردارند- ارائه دهند تا جذابیت اوراق آنها افزایش یابد.^۱ این مسأله، تأمین مالی بخش خصوصی را از طریق اوراق بدهی پر هزینه ساخته و عملاً از توانایی مالی فعالان بخش خصوصی، نسبت به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها کاسته است.

۴-۲-۳- چالش‌های ناشی از فضای حاکم بر روند تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی

ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی و عدم تمایل آنها به واگذاری طرح‌های عمرانی: دستگاه‌های اجرایی تمایلی به واگذاری طرح‌های عمرانی اقتصادی و دارای بازده اقتصادی به بخش خصوصی ندارند. این امر

۱ صمدیان، فرزانه (۱۳۹۶)، ص ۳۰.

۲ جوادی، شاهین و زهرا نعیمی (۱۳۹۶)، ص ۸.

۳ موسوی نیک، سیدهادی، محمدرضا عبداللهی و زهرا کاویانی (۱۳۹۵)، ص ۲۲.

باعث ایجاد شرایط مناقصه سخت برای بخش خصوصی شده است به نحوی می‌توان گفت براساس مناقصه‌های انجام شده، بخش خصوصی در مناقصات فاقد توان برای کسب امتیاز سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی می‌باشد. همچنین، بوروکراسی اداری عریض و طویل موجود در دستگاه‌های اجرایی و فرآیند مربوط به واگذاری طرح‌های عمرانی، از انگیزه بخش خصوصی به ورود در عرصه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیرساختی کاسته است.

ضعف در مطالعات و ارزیابی‌های اقتصادی پروژه‌ها: ضعف نظام فنی - اجرایی تصویب کننده پروژه‌های عمرانی در مطالعات و ارزیابی اقتصادی پروژه موجب عدم اطلاع رسانی کافی به بخش خصوصی در مورد شرایط اقتصادی طرح‌ها برای ارائه به بخش خصوصی شده است. لذا بخش خصوصی به علت ناطمینانی نسبت به شرایط فنی، اقتصادی و اجتماعی طرح‌ها، تمایلی به انجام مشارکت و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمرانی کشور ندارد. همچنین، انجام نشدن مطالعات پروژه به صورت دقیق منجر به برآورد نادرست زمان و هزینه پروژه شده است، از آنجا که با بیشتر شدن هزینه و طولانی‌تر شدن زمان انجام پروژه نسبت به پیش‌بینی اولیه، توجیه اقتصادی برخی از طرح‌های عمرانی از بین می‌رود، لذا با توجه موارد گفته شده بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های زیربنایی تمایل ندارد.

تسلط رویکردهای سیاسی بر تصویب طرح‌های عمرانی در اسناد بودجه: تسلط رویکردهای سیاسی در تصویب طرح‌های جدید در قوانین بودجه یکی از چالش‌های فعالین اقتصادی بخش خصوصی محسوب می‌شود. در واقع، تصویب تعداد زیادی از پروژه‌های عمرانی با انگیزه‌های سیاسی بدون توجه به اعتبارات تخصیص داده شده در اسناد بودجه، موجب نارسایی در تخصیص اعتبار و طولانی شدن در مراحل مختلف اجرای طرح شده است. اهمیت حساس شدن به این مسأله از آنجا دو چندان می‌گردد که بدانیم نارسایی در تخصیص اعتبار مشکلات متعددی برای پیمانکاران بخش خصوصی به وجود می‌آورد. در واقع، بخش خصوصی با داشتن تجربه تلخ بدقولی‌های دولت در زمینه مشارکت در طرح‌های عمرانی به صورت پیمانکاری، تمایل و انگیزه‌ای نسبت به مشارکت در سرمایه‌گذاری طرح‌های زیرساختی به صورت واگذاری امتیاز ندارد.

اقتصادی نبودن پروژه‌های عمرانی مشمول واگذاری: در شرایط حاضر اقتصاد کشور از یک سو با انبوهی از طرح‌های عمرانی نیمه تمام و در مواردی به علت مواجه شدن با تأخیرهای طولانی مدت فاقد بازده اقتصادی مواجه است و از سوی دیگر، با مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی توسعه‌ای مواجه است که اگرچه از لحاظ اقتصادی دارای بازدهی بالایی نمی‌باشند اما به لحاظ ملاحظات توسعه‌ای از اهمیت بالایی برخوردار هستند. بر این اساس بخش عمده‌ای از طرح‌های مشمول واگذاری از بازدهی و سود اقتصادی برخوردار

^۱ محمدی، زهرا و سارا پارسا (۱۳۹۵)، ص ۱۳.

نیستند و لذا بخش خصوصی تمایل و انگیزه‌ای برای ورود به آنها ندارد. از این رو دولت باید با ایجاد مشوق هایی در قالب کمک‌های مالی، بخشودگی مالیاتی و... از سرمایه‌گذار خصوصی حمایت کند.

۳-۳- الگوی کارآمد به منظور مشارکت موفق بخش خصوصی با بخش دولتی

به منظور ارائه الگوی سیاستی کارا در راستای مشارکت موفق بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها ابتدا براساس ادبیات نظری موجود در این زمینه مجموعه شرایط لازم به منظور مشارکت موفق بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها تشریح می‌شود. سپس براساس ادبیات نظری تشریح شده و درس‌های حاصل شده از مروری بر تجربه سه کشور استرالیا، کره جنوبی و هند در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی و اهم چالش‌هایی که کشور در این زمینه با آن مواجه است، مجموعه شرایطی که موجب می‌شود تا بخش خصوصی عملکرد موفق‌تری در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی داشته باشد در قالب الگوی سیاستی ارائه می‌شود.

۳-۳-۱- شرایط اجرای موفق مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها

بررسی ادبیات نظری^۱ موجود در رابطه با مجموعه شرایطی که موجب می‌شود تا بخش خصوصی عملکرد موفق‌تری در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی داشته باشد، به محیا بودن مجموعه‌ای از بسترهای نهادی، قانونی و مالی در راستای توانمندسازی و حمایت از بخش خصوصی تأکید دارد. به عنوان نمونه، دلمون (۱۹۶۶)^۲، مجموعه‌ای از شرایط که نیاز است تا مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی به طور موفق انجام شود، در قالب نمودار شماره (۱۲)، صورت‌بندی نظری کرده است. دلمون استدلال می‌کند که به منظور موفقیت در مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها، مجموعه‌ای از شرایط در سه سطح باید ایجاد شود.

^۱ در این رابطه می‌توان به مطالعات زیر اشاره کرد.

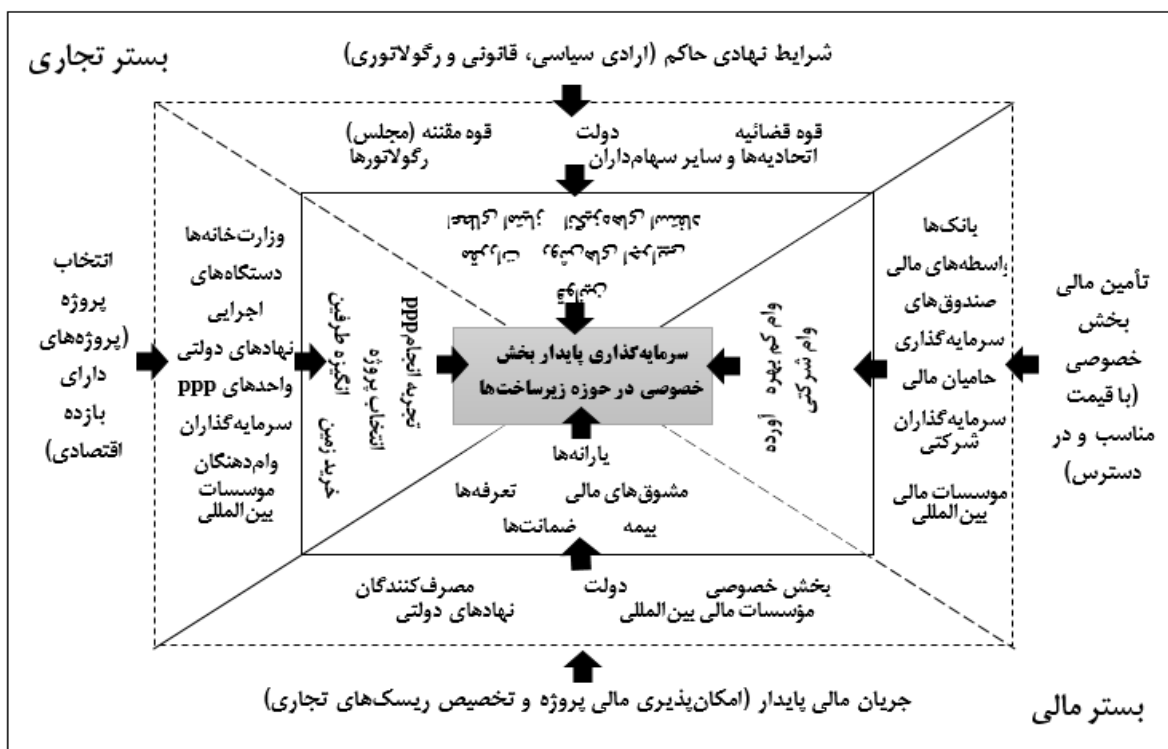
- دلمون، جفری (۱۹۶۶)، صص ۳۵-۳۳.

- دژبان‌خان، فریبا، طلا آذرخش و فرهاد مالکی (۱۳۹۴)، صص ۲۳-۱۱.

- محمدی دوست، سلیمان (۱۳۹۱)، صص ۷۰-۶۰.

^۲ Delmon, 1966

نمودار ۱۲- مجموعه شرایط لازم به منظور موفقیت در مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساختها



مأخذ: دلمون، ۱۹۶۶، ص ۳۴.

دلمون این سه سطح شرایط مورد نیاز جهت موفقیت در مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساختها را براساس نمودار شماره (۱۲)، الگوبندی نظری می کند. به اعتقاد او، در سطح اول (مستطیل بیرونی)، مسائل کلان حاکم بر مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساختها (همچون: شرایط نهادی حاکم [آراده سیاسی، قانونی و رگولاتوری]، چگونگی انتخاب پروژه، چگونگی تأمین مالی و چگونگی امکان پذیری مالی پروژه و تخصیص ریسک) باید در راستای توسعه مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساختها ساماندهی شود. در سطح دوم (مستطیل میانی) عوامل مشارکت کننده کلیدی (شامل: نهادهای عمومی و خصوصی، وام دهندگان، مؤسسات بین المللی مالی، حامیان مالی، صندوق های سرمایه گذاری، واحدهای PPP) و اثرگذار بر ورود بخش خصوصی در عرصه زیرساختهای مشارکتی باید وجود داشته یا ایجاد شوند. در سطح سوم (مستطیل داخلی) مجموعه ای از ابزارها و سازوکارهای شفاف، به منظور جذاب نمودن پروژه های زیرساختی برای مشارکت بخش خصوصی (همچون: روش انتخاب پروژه، تجربه انجام PPP، خرید زمین، قوانین و مقررات، اعطای امتیاز، انواع وامها، یارانهها، بیمه و ضمانتها) پیش بینی و در نظر گرفته شود. البته دلمون در این رابطه توضیح می دهد که این نمودار فهرست کاملی از همه ابزارهای مورد نیاز به منظور جذاب نمودن

پروژه‌های زیرساختی برای بخش خصوصی را شامل نمی‌شود و طرفین پروژه باید راهکارهای خلاقانه‌ای را برای چالش‌هایی که پروژه‌های مختلف با آن روبرو هستند، پیدا کنند.^۱

۲-۳-۳- الگوی سیاستی کارآ به‌منظور موفقیت در مشارکت عمومی - خصوصی

براساس مبانی نظری تشریح شده در بخش قبل، درس‌های حاصل شده از مروری بر تجربه کشورهای استرالیا، کره و هند در ارتباط با مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها و بررسی اهم چالش‌های پیش‌روی بخش خصوصی در اقتصاد کشور، می‌توان نتیجه گرفت که هرگونه تلاش برای اجرای موفق مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها نیازمند فراهم ساختن شرایطی به شرح زیر است:

گام اول - تصویب قوانین حمایت کننده از مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها: اجرای

موفق مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در گام اول مستلزم وجود مجموعه‌ای از قوانین است که بستر لازم را برای ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت‌های زیرساختی فراهم آورد و از منافع بخش خصوصی محافظت کند. برای این منظور دولت باید مجموعه اقدامات زیر را در دستور کار قرار دهد:

- دولت ابتدا باید شرایط نهادی و قانونی حمایت‌کننده از مشارکت بخش خصوصی را ایجاد کند. اگرچه در طی سال‌های اخیر سازمان برنامه و بودجه کشور، در حوزه تنظیم مقررات اقداماتی را در دستور کار قرار داده است که در این ارتباط می‌توان به تدوین پیش‌نویس لایحه مشارکت عمومی - خصوصی و یا تدوین پیش‌نویس برنامه واگذاری و مشارکت در پروژه‌های عمرانی به بخش غیر دولتی در سال‌های برنامه ششم توسعه اشاره کرد، اما لازم به ذکر است که در زمینه مصوب شدن و الزام اجرایی پیدا کردن قوانین مورد اشاره تعلق و کندی مشاهده می‌شود. برای این منظور دولت باید تصویب قانون مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در اولویت قرار داده و نسبت به تدوین قانونی شفاف با الزامات اجرایی بالا اقدام کند.
- دولت باید دستگاه‌های اجرایی را ملزم کند که تمامی پروژه‌های عمرانی دارای بازده اقتصادی را به روش مشارکت عمومی - خصوصی اجرا کنند؛ چراکه خواست و اراده بخش دولتی و دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت برای آنکه ورود بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های عمومی امکان‌پذیر باشد، ضروری است. همانطور که در بخش چالش‌های ناشی از فضای حاکم بر روند تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی توضیح داده شد، عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی به واگذاری پروژه‌های خود به بخش خصوصی، یک عامل توضیح دهنده مهم در عدم موفقیت دولت، به‌منظور واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی محسوب می‌شود.

^۱ دلمون، جفری (۱۹۶۶)، صص ۳۵-۳۳.

- در قانونی که به منظور تبیین نحوه مشارکت عمومی - خصوصی به تصویب خواهد رسید، سازوکاری ایجاد شود که دولت و دستگاه‌های اجرایی به منظور واگذاری طرح‌های عمرانی، ملزم به برگزاری مناقصه به صورت شفاف و رقابتی باشند.
- دولت دیپلماسی فعالی را در نهادهای مالی بین‌المللی، به منظور بهره‌مندی از منابع مالی این نهادها، اتخاذ کند.
- در قانونی که به منظور تبیین نحوه مشارکت عمومی - خصوصی به تصویب خواهد رسید، دولت ساختارهای حمایت‌کننده از ایجاد اتحادیه‌های استراتژیک زیرساختی را در نظر گرفته باشد.
- دولت به منظور ارجح نمودن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، در میان انواع دیگر از سرمایه‌گذاری‌ها، در قانونی که به منظور تبیین نحوه مشارکت عمومی - خصوصی به تصویب خواهد رسید، سازوکارهایی را در راستای تسهیل فرآیندهای قانونی مربوط به سرمایه‌گذاری در امور عمرانی پیش بینی کند.

گام دوم - متنوع‌سازی حمایت‌های مالی: بعد از ایجاد ساختار قانونی شفاف، در نظر گرفتن حمایت‌های مالی متنوع یک عامل کلیدی به منظور جذاب نمودن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی به روش مشارکتی به‌شمار می‌آید. همانطور که در مروری بر تجربه‌های جهانی نیز ملاحظه شد، دولت می‌تواند همانند کشور استرالیا با توسعه انواع روش‌های تأمین مالی جدید (همچون: حقوق صاحبان سهام، بدهی‌های تابع، اوراق قرضه، سرمایه‌گذاری در سهام سرمایه و...)، ایجاد صندوق توسعه پروژه‌های زیربنایی و ایجاد سازوکارهای مالیاتی مشوق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها، نسبت به حمایت مالی طرح‌های عمرانی اقدام کند و یا براساس تجربه کشور کره با اعطای انواع امتیازات جانبی در بهره‌برداری از طرح‌ها شامل: جبران هزینه‌های پایه طرح پیشنهادی، تضمین حداقل درآمد در بهره‌برداری از طرح‌های زیرساختی، اعطای یارانه ساخت‌وساز به سرمایه‌گذاران و ایجاد صندوق تضمین اعتبار زیرساخت‌ها به منظور تضمین و تسهیل دریافت وام از موسسات مالی، تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی را برای بخش خصوصی کم‌ریسک و جذاب کند. همچنین دولت می‌تواند مطابق با تجربه هند، با بکارگیری تأمین مالی فاصله سوددهی پروژه (VGF)، اعمال حمایت‌های مالی از طریق توسعه صندوق‌های زیرساخت، استفاده از ظرفیت‌های مالی سازمان‌های بین‌المللی و بکارگیری انواع معافیت‌های مالیاتی، حمایت‌های مالی متنوعی در اختیار بخش خصوصی قرار دهد و بخش خصوصی را نسبت به سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی ترغیب کند. البته لازم به ذکر است که اعمال هر یک از حمایت‌های مالی یاد شده در کشور، نیازمند محیا بودن شرایط نهادی و قانونی خاصی است، از این‌رو، لازم است تحقیقات بیشتری در رابطه با میزان اثرگذاری هر یک از حمایت‌های مالی یاد شده صورت گیرد، تا سازوکارهای اجرایی هر یک از حمایت‌ها به نحو مناسب ایجاد گردد.

از وجهی دیگر، کشور ایران به عنوان یک کشور نفتی، دارای صندوق توسعه ملی به منظور استفاده از منابع بین نسلی نفت در راستای ظرفیت‌سازی در اقتصاد است. اما همانطور که در بخش چالش‌های ناشی از نارسایی و ناکارایی در نهادهای تأمین‌کننده منابع مالی بیان شد، برداشت دولت از منابع صندوق و پرداخت تسهیلات ارزی توسط صندوق، موجب شده که صندوق توسعه ملی آن چنان که باید در راستای ارائه حمایت‌های مالی به بخش خصوصی نقش نداشته باشد. از این رو، لازم است سازوکارهایی ایجاد شود که دست دولت از منابع صندوق توسعه ملی کوتاه و منابع این صندوق در طرح‌های عمرانی واگذار شده به بخش خصوصی که دارای منافع اقتصادی بالا برای کشور است، به کار گرفته شود. همچنین سازوکارهایی تعیین شود که از ریسک بازپرداخت این منابع به صورت ارزی، برای بخش خصوصی بکاهد.

نکته دیگر اینکه، بررسی تأمین مالی از طریق اوراق بدهی حاکی از حضور گسترده دولت در تأمین مالی از طریق بازار بدهی است. به نحوی که می‌توان گفت دولت جانشین بخش خصوصی در بازار بدهی شده است. از این رو، التزام به مدیریت بدهی‌های انباشته شده به جای تمرکز بر انتشار اوراق بدهی بدون برنامه، باید در دستور کار دولت قرار بگیرد.

گام سوم - توانمندسازی بخش خصوصی: براساس درس‌های حاصل شده از مروری بر تجربه‌های جهانی این نتیجه حاصل می‌شود که اجرای موفق مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها مستلزم داشتن بخش خصوصی توانمند و دارای مهارت در رابطه با طرح‌های زیرساختی است. از این رو، دولت در راستای توانمندسازی بخش خصوصی همانند کشور استرالیا می‌تواند با حمایت از ایجاد اتحادیه‌های استراتژیک زیرساختی بین سرمایه‌گذاران خصوصی، به توسعه ظرفیت‌های مالی، فنی و تخصصی بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌ها اقدام کند و یا همانند کشور هند، با ایجاد شرکت توسعه مهارت ملی، نیروی کار کافی، دارای مهارت مناسب و مورد نیاز در بخش‌های مختلف بویژه مشارکت‌های عمومی - خصوصی را تربیت کند و از این طریق فعالان اقتصادی را به منظور مشارکت کارآمد در انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی توانمند سازد.

البته لازم به ذکر است، برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها نمی‌توان تنها با یک یا دو مورد از عناصر فوق به موفقیت دست یافت؛ هرچند ضعف‌های موجود در یک یا دو حوزه را می‌توان با تقویت حوزه‌های دیگر جبران کرد ولی یک عنصر منفرد به تنهایی نمی‌تواند عدم وجود همه عناصر دیگر را جبران کند.

بررسی روند اجرای طرح‌های عمرانی در طی سال‌های گذشته حاکی از آن است که دولت به‌عنوان بازیگر اصلی در تأمین زیرساخت‌ها، از توانایی مالی، مدیریتی و فنی لازم در این زمینه برخوردار نیست. روال ناکارآمد تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی و ناتوانی دولت در اتمام پروژه‌های زیربنایی بر طبق برنامه‌زمان بندی پیش‌بینی شده در اسناد بودجه، حجم عظیمی از پروژه‌های عمرانی ناتمام و گاه متوقف را بر اقتصاد ملی تحمیل کرده است. بر این اساس دولت با بهره‌گیری از تجارب جهانی و به‌منظور رفع وضعیت بحرانی طرح‌های عمرانی و پوشش ضعف بخش دولتی در اتمام این طرح‌ها، استفاده از روش‌های متنوع مشارکت عمومی - خصوصی را به‌منظور جذب منابع مالی و فیزیکی بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی را به عنوان یک راه‌حل مطرح نموده است.

بررسی عملکرد دولت در زمینه واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی به‌عنوان یکی از روش‌های مشارکت - عمومی خصوصی نشان می‌دهد که دولت در زمینه توسعه مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی عملکرد چندانی موفق نداشته است. در توضیح این امر می‌توان عنوان کرد که دولت یا عملاً تمایلی به واگذاری پروژه‌های عمرانی به بخش خصوصی نداشته است و یا اینکه نتوانسته است شرایط واگذاری طرح‌های عمرانی را به‌نحوی فراهم آورد که در بخش خصوصی، انگیزه و تمایل کافی برای ورود به سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی ایجاد شود.

این در حالی است که براساس مروری بر تجربه سه کشور استرالیا، کره و هند، هرگونه تلاش برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها، نیازمند به ایجاد ساختار قانونی، نهادی و اعمال انواع حمایت‌ها است.

درواقع، موفقیت استرالیا در مشارکت عمومی خصوصی به علت وجود عوامل کلیدی همچون داشتن چارچوب قانونی که مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری از زیرساخت‌های عمومی را در طیف گسترده‌ای از پروژه‌های زیربنایی محیا می‌کند، وجود رویه شفاف تامین و تجهیز مالی برای پروژه‌های زیرساختی با ابعاد بزرگ، وجود واحدهای مشارکت عمومی خصوصی در زمینه طراحی قوانین مناسب و پرهیز از ایجاد محدودیت‌های بی‌مورد برای مشارکت بخش‌های دولتی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، وجود شبکه کارآیی از دپارتمان‌ها و دفاتر مشارکت عمومی خصوصی در ایالت‌ها، فراهم کردن زمینه تعامل مناسب با همکاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، پیمانکاران، تامین‌کنندگان تجهیزات و نیز موسسه‌های تامین مالی و وجود نظام مالیاتی که به‌طور مطلوب فرآیند سرمایه‌گذاری بلندمدت در زیرساخت‌ها را تسهیل می‌کند، حاصل شده است. کشور استرالیا برای توسعه زیرساخت‌های اقتصادی خود، بسترهای نهادی خاصی همچون نهاد زیرساخت استرالیا را تأسیس کرده است. نهاد زیرساخت استرالیا، مسئول تهیه فهرستی از نیازهای کنونی و

آینده زیرساختی است. این سازمان وظیفه اولویت بندی نیازهای زیرساختی و ارتقاء زیرساخت های ملی را بر عهده دارد و به دولت در سطح ملی و ایالتی، پروژه های زیرساختی را پیشنهاد می دهد. دولت استرالیا براساس لیست پیشنهاد شده توسط سازمان زیرساخت، پروژه های زیربنایی را انتخاب می کند. لذا این سازمان، از فشار نخبگان سیاسی بر تصویب پروژه های منطقه ای کاسته است.

بررسی تجربه **کره جنوبی** نشان می دهد که موفقیت این کشور در توسعه بازار پروژه های زیرساختی مشارکتی، به علت ایجاد چارچوب نهادی و قانونی شفاف و حمایت کننده از مشارکت عمومی - خصوصی بوده است. همچنین دولت کره سیاست های متنوعی را به منظور جذاب نمودن مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت ها اجرا کرده است. در این رابطه می توان به انواع حمایت مالی از قبیل یارانه های ساختمانی و مشوق های مالی و مالیاتی اشاره کرد. دولت کره، به منظور به اشتراک گذاشتن ریسک پروژه با بخش خصوصی، مکانیسم به اشتراک گذاری ریسک را از طریق به کارگیری روش هایی همچون: جبران هزینه های پایه پروژه ها و تضمین اعتبار زیرساخت ها از طریق صندوق تضمین اعتبار زیرساخت ها توسعه داده است.

بررسی تجربه کشور **هند** در اجرای مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت ها روشن می سازد که این کشور در توسعه زیرساخت های خود از طریق مشارکت عمومی - خصوصی، با به کارگیری تیم های تدارکاتی با کیفیت بالا، نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق عمل کرده است. بررسی تجربه هند حاکی از آن است که دولت هند ابتکارات متنوعی را برای ایجاد چارچوبی قابلیت زا به منظور مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی در طرح های زیرساختی، بکار برده است. به عنوان مثال دولت هند سیستم حمایت مالی پیشرو برای پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد کرده است. همچنین این کشور، حمایت های قانونی و سیاسی را برای توسعه اوراق بهادار، اوراق بدهی، ساختارهای ترکیبی و ساختارهای مناسب تقویت اعتبار ایجاد کرده است. دولت هند به منظور تأمین نیروی کار کافی و مورد نیاز در بخش های مختلف با مجموعه مهارت های مناسب شرکت توسعه مهارت ملی را ایجاد کرده است. شرکت توسعه مهارت ملی در هند به طور فعال در ایجاد موسسات آموزش عالی با کیفیت بالا و در تعامل با بخش صنعت نقش آفرینی می کند. این شرکت با ارائه انواع آموزش ها و مشاوره های فنی - تخصصی در سطح استانداردهای بین المللی سعی در توانمندسازی فعالان اقتصادی به منظور مشارکت کارآمد در انواع مدل های مشارکت عمومی - خصوصی دارد. از وجهی دیگر، بررسی تجربه هند گویای این حقیقت است که اگرچه دولت هند به منظور مشارکت عمومی - خصوصی در بخش زیرساخت ها، اقدام های گسترده ای را در دستور کار قرار داده و در این زمینه، نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق تر عمل کرده است، اما مقایسه عملکرد هند با عملکرد کشورهای توسعه یافته در انجام زیرساخت ها به روش مشارکتی، حاکی از آن است که عملکرد کارآمدتر هند در مشارکت عمومی - خصوصی نیازمند نوآوری های نهادی و قانونی در این حوزه است.

از این رو، و با توجه به درس‌های حاصل شده از مروری بر تجربه کشورهای استرالیا، کره و هند می‌توان مجموعه شرایطی نهادی، قانونی و سازوکارهای سیاستی که لازم است تا بخش خصوصی انگیزه و تمایل به ورود در عرصه سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی را پیدا کند، به شرح زیر، اولویت‌بندی کرد.

۱- حفظ ثبات در فضای کلان اقتصاد و ایجاد اجماع در بین مسئولان کشور در راستای ایجاد اطمینان و اعتماد در فعالان اقتصادی ضمن اینکه پیش‌بینی روند متغیرهای کلان اقتصادی را برای آنها امکان‌پذیر می‌سازد، زمینه ساز کاهش انواع ریسک و مخاطره در اقتصاد می‌شود و این موضوع با کاهش هزینه‌های مبادله و ایجاد شفافیت در فضای کلان اقتصاد، نقش موثری در تصمیم فعالان اقتصادی به‌منظور سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی ایفا می‌کند.

۲- دولت باید در ایجاد یک محیط قانونی که در آن مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی تشویق شود، محافظت‌های لازم از سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان را به عمل آورد و تمهیدات لازم را برای پیاده‌سازی فرآیندهای منطبق با بهترین رویه‌های موجود جهانی، بیندیشد. در این راستا حتی نیاز به تصویب یک قانون مشارکت عمومی- خصوصی یا اعطای حق‌واگذاری (امتیاز) در برخی برخی حوزه‌های قضایی نیاز می‌باشد.

۳- انجام سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌ها نیازمند هماهنگی با انواع مختلفی از نهادهای ملی، محلی، مالی، زیست محیطی و قانونی است برای این منظور تشکیل کمیته‌ای که در آن از نمایندگان نهادهای فوق حضور داشته باشند، با هدف تشویق به برقراری ارتباطات، تسهیل اخذ مجوزها و تأییدهای لازم و ایجاد هماهنگی و انسجام در پروژه‌ها بسیار ضروری است.

۴- به‌منظور به‌کارگیری بهترین روش برای توسعه، اجرا و مدیریت پروژه، دولت باید منابع لازم را تخصیص دهد، امکان دسترسی به مشاور را فراهم آورد و ظرفیت سازمانی را توسعه دهد. از آنجا که مکانیسم‌های سازمانی مذکور وابسته به سازمان برنامه بودجه و وزارت اقتصاد است، لذا این مکانیسم‌ها باید از طریق ایجاد واحدهای PPP در سازمان برنامه بودجه و وزارت اقتصاد تسهیل شود. واحد PPP تأسیس شده باید:

- موجبات بهبود شرایط قانونی و رگولاتوری را برای مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی از طریق پیشنهاد قوانین جدید و اصلاحیه‌های قانون‌های قبلی تسهیل کند.
- نسبت به یکپارچگی برنامه مشارکت بخش عمومی-خصوصی با اولویت‌های برنامه‌های توسعه و نیازهای ملی و منطقه‌ای کسب اطمینان کند.
- نسبت به اینکه پروژه منافع اجتماعی و زیست محیطی برای اقتصاد دارد، اطمینان حاصل کند.

- فرصت‌های مشارکت عمومی - خصوصی را از طریق مدیریت انتظارات سیاسی، انتخاب پروژه و تأمین مالی ارتقاء بخشد.
 - دفترچه‌های راهنما و دستورالعمل‌هایی درباره موضوعات عملی مانند مدیریت مشاوران، هدایت مطالعات امکان سنجی، آماده‌سازی اسناد مناقصه، مذاکره درباره پیمان‌ها و نظارت بر پیمان‌ها را ارائه کند.
 - شکل استاندارد پیمان‌ها و قراردادها و اسناد و مدارک را ارائه کند.
 - الزامات و فرآیندهایی که باید قبل از اینکه یک پروژه درخواست حمایت مالی از دولت را داشته باشد، شفاف سازد و تسهیل کند.
- ۵- از آنجاکه دستگاه‌های اجرایی عموماً ترجیح می‌دهند خودشان پروژه‌هایی که از منظر تجاری-اقتصادی، سودآور محسوب می‌شوند را اجرا کنند و پروژه‌هایی که از لحاظ تجاری-اقتصادی سودآور نبوده و با مشکلات زیادی مواجه است را به بخش خصوصی واگذار کنند و یا به صورت مشارکتی با بخش خصوصی انجام دهند، ضروری است دولت ضمن الزام دستگاه‌های اجرایی به مشارکت و یا واگذاری پروژه‌های زیرساختی سودآور، مشوق‌های خاصی را جهت جذاب نمودن سرمایه‌گذاری‌ها زیرساختی برای بخش خصوصی در نظر بگیرند. این مشوق‌ها می‌تواند شامل حمایت‌های بودجه‌ای بیشتر، کمک فنی، تأمین مالی توسعه پروژه، معافیت‌های مالیاتی، معافیت‌های قانونی به منظور سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، تسهیل فرآیندهای کسب‌وکار زیرساختی به منظور جذاب نمودن پروژه‌های زیرساختی برای بخش خصوصی باشد.
- ۶- به منظور اجرای موفق مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی لازم است فرآیند مناقصه شفاف و با رویکرد جذاب نمودن سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی برگزار شود. برای این منظور لازم است که شرایط تشویقی طرح زیرساختی در زمان مناقصه برای سرمایه‌گذاران شرح داده شود، اسناد و مدارک واضح، شفاف و استاندارد از شرایط و ویژگی‌های پروژه ارائه شود. فرآیند مناقصه به صورت عادلانه و رقابتی باشد، تا منجر به جذب سرمایه‌گذاران و پیشنهاد دهندگانی که از لحاظ دانش فنی، وسایل و تجهیزات ساخت و منابع مالی اصلح‌ترند، گردد. زیرا یک فرآیند خوب و شفاف می‌تواند موجب اطمینان سرمایه‌گذاران و افزایش رقابت شود.
- ۷- سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، باید به مکانیسم‌هایی دسترسی داشته باشند که با استفاده از آن، کمبودهای مالی به وجود آمده را تا حد امکان کاهش دهند. به عنوان مثال سرمایه‌گذاران از طریق این مکانیسم به انواع تضمین‌ها، منابع تأمین مالی و ارزش‌های مختلف دسترسی پیدا کنند. این مکانیسم می‌تواند از طریق واحدهای PPP ایجاد شده و براساس قانون مشارکت عمومی- خصوصی، صورت گیرد.

۸- دولت یا دستگاه اجرایی واگذارکننده پروژه‌های زیرساختی به بخش خصوصی باید قبل از واگذاری پروژه به سرمایه‌گذار نسبت به شناسایی و رفع اهم چالش‌ها و ریسک‌های قانونی که باید برطرف شوند، اقدامات مقتضی را صورت دهد. به‌عنوان نمونه، چگونه می‌توان زمین پروژه را بدست آورد و چه مجوزهایی باید قبل از رسیدن به مرحله بهره‌برداری پروژه کسب شوند.

۹- هدایت منابع مالی دولت در جهت اهرم‌سازی و جذب توسط بخش خصوصی در طرح‌های زیربنایی یک راهکار مهم جهت جذاب نمودن سرمایه‌های زیرساختی برای بخش خصوصی محسوب می‌شود. در این زمینه می‌توان به تعریف سازوکار استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در قراردادهای مشارکتی زیرساختی اشاره کرد.

۱۰- بهره‌گیری هر چه بیشتر از تسهیلات بانک‌ها و نهادهای مالی بین‌المللی برای بالابردن گزینه‌های تأمین مالی پروژه‌ها زیرساختی و تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین منابع مالی پروژه‌های زیربنایی کشور از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با توجه به اینکه مشکل اصلی پروژه‌های عمرانی نارسایی اعتبارات دولتی است. لذا، استفاده از تسهیلات بانک‌های توسعه‌ای که جزو تسهیلات با هزینه‌های تبعی پایین به شمار می‌روند، می‌تواند راهی به منظور توسعه زیرساخت‌ها به روش مشارکتی باشد.

۱۱- دولت باید نقش کلیدی در تضمین اجرای صحیح پروژه، نظارت بر سرمایه‌گذاری خصوصی و واکنش سریع و مناسب در زمان بروز تغییرات یا تعارضات، جهت جلوگیری از بروز اختلافات ایفا کند. براین اساس نظارت مستمر بر عملکرد مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های زیربنایی، در تضمین موفقیت بخش خصوصی اهمیت دارد.

۱. ابوحمزه، داریوش (۱۳۹۳)، واگذاری طرح‌های عمرانی (عملکرد، چالش‌ها و الزامات)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۷۶۶.
۲. امن‌زاده، ناصر، سید عباس پرهیزگاری و داریوش ابوحمزه (۱۳۹۳)، مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی (استرالیا)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۳۸۶۷.
۳. آقا قوام، محمد (۱۳۹۲)، مشارکت‌های بخش عمومی و خصوصی اصول سیاستگذاری و تأمین مالی.
۴. ترکان، اکبر و میثم شهبازی (۱۳۸۹)، بررسی چگونگی جلب مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای، مسائل و راهکارها، فصلنامه راهبرد، سال نوزدهم، شماره ۵۷.
۵. جلالی موسوی، عاطفه (۱۳۹۴)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷.
۶. جوادی، شاهین و زهرا نعیمی (۱۳۹۶)، پایش محیط کسب‌وکار در پاییز ۱۳۹۵ (ارزیابی ۲۶۸ تشکل اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۳۷۶.
۷. خالصی، مجتبی (۱۳۹۴)، مبانی نظری و تجربه جهانی و منطقه‌ای ترتیبات مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت، پرتال ملی مشارکت عمومی - خصوصی.
۸. خداپرست، یونس (۱۳۹۵)، مدیریت صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، ماهنامه امنیت اقتصادی، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
۹. دژبان‌خان، فریبا، طلا آذرخش و فرهاد مالکی (۱۳۹۴)، مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها، نشریه علمی، فنی و مهندسی ره‌شهر، شماره ۱۵۰.
۱۰. دلمون، جفری (۱۹۶۶)، پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت: یک راهنمای ضروری برای سیاستگذاران، مترجم: فرهاد مالکی، ناشر گروه بین‌المللی ره شهر.
۱۱. رستم‌زاده، پرویز و شهره نصیر آبادی (۱۳۹۵)، استفاده از تأمین مالی بانک توسعه اسلامی در پروژه‌های زیرساختی، فصلنامه علمی ترویجی اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره چهاردهم.
۱۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۶)، توسعه مشارکت بخش خصوصی و تعاونی با تأمین مالی ویژه، برای اتمام پروژه‌ها.
۱۳. سلیمانی، هانیه، مجتبی حسینی‌پور و محمدباقر نوبخت (۱۳۹۰)، شیوه‌های سرمایه‌های بخش خصوصی جهت مشارکت با بخش دولتی در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی مناطق ویژه انرژی ایران، هفتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه.
۱۴. شیرکوند، سعید (۱۳۹۳)، بررسی عوامل موثر بر سنجش و بهبود فضای کسب‌وکار در کشور، مرکز مطالعات و بررسی‌های اقتصادیاتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران.
۱۵. صمدیان، فرزانه (۱۳۹۶)، آسیب‌شناسی نظام بودجه‌ریزی در کشور؛ نگاه از زاویه بخش خصوصی، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران.
۱۶. علیزاده قره‌باغ، رضا و افشین حیدری‌پور (۱۳۹۶)، تأمین مالی بخش حمل‌ونقل، موانع قانونی و نهادی تأمین مالی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی (PPP)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۵۰۱.
۱۷. کیانی‌پور، سعید و حمید محمدرضایی‌ازندریانی (۱۳۹۵)، سنجش اثرگذاری تأمین مالی زیرساخت‌های توسعه فناوری و عمرانی، فصلنامه علمی - ترویجی سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره ششم، شماره ۳.
۱۸. گزارش بانک مرکزی در خصوص افزایش بدهی دولت به نظام بانکی
۱۹. محمدی دوست، سلیمان (۱۳۹۱)، شراکت عمومی - خصوصی راهبرد جدید در احیاء و بازآفرینی بافت‌های فرسوده شهری، نشریه شهرسازی و معماری هفت شهر، شماره ۴۱ و ۴۲.

(<http://www.cbi.ir/showitem/16386.aspx>)

۲۰. محمدی، زهرا و سارا پارسی (۱۳۹۵)، ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران.
۲۱. مقدس‌فر، سمانه، پگاه صادقی، مریم گرامی و افشین جنانی (۱۳۹۵)، تأثیر بدهی بانکی بخش دولتی بر رشد اقتصادی و کانال اثرگذاری آن، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی، معاونت امور اقتصاد، وزارت امور اقتصاد و دارایی.
۲۲. موسوی نیک، سیدهادی، محمدرضا عبداللهی و زهرا کاویانی (۱۳۹۵)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (چشم‌انداز اقتصاد ایران: چالش‌ها و سیاست‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۲۷۲.
۲۳. نمازی، احسان، ابوالفضل رزقی، داریوش ابوحمزہ (۱۳۹۳)، مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی (هند)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۳۸۵۷.

24. Ernst & Young (2013), Public Private Partnership in India: The next continuum, Published in India.
25. <http://www.skilldevelopment.gov.in/nationalskilldevelopmentcorporation.html>
26. <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/index.aspx>
27. Hyung Kim., Jay (2013), Public-Private Partnerships: Lessons from Korea on Institutional Arrangements and Performance., KDI School of Public Policy and Management & Ministry of Strategy and Finance (MOSF), Republic of Korea.
28. InfraCompass Country Appendix (2016), Global Infrastructure Hub In cooperation with KPMG, <https://www.gihub.org>.
29. Japan External Trade Organization (2010), Public Private Partnerships in Australia and Japan ,Facilitating Private Sector Participation., Asia and Oceania Division, Overseas Research Department
30. Levitt, R. E., & Eriksson, K. (2016). Developing a governance model for PPP infrastructure service delivery based on lessons from Eastern Australia. Journal of Organization Design, 5(1), 7.
31. Unit, E. I. (2014), evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific: The 2014 Infrascop. Asian Development Bank.