

فصل دوم

مشارکت عمومی خصوصی در ایران

مقدمه

در این فصل ابتدا به ساختار موجود مشارکت عمومی خصوصی در ایران به همراه بیان ضرورت و مزایا و معایب آن و اصول و بستر های قانونی حاکم با ذکر الگوهای قراردادی منطبق به قوانین فعلی و کاستی ها پرداخته و سپس ساختار مشارکت عمومی خصوصی در لایحه دولت بررسی گردیده و چالش های کلی مشارکت عمومی خصوصی در ایران و چالش های موجود در لایحه تبیین شده است.

مبحث اول:

ضرورت، مزایا و معایب مشارکت عمومی خصوصی

گفتار اول: ضرورت مشارکت عمومی خصوصی

با توجه به نظریات پیرامون مشارکت عمومی خصوصی برای تبیین ضرورت مشارکت عمومی خصوصی به دهه 1970 میلادی بر گردیم جای که بسیاری از کشورها با مشکل بدهی بالا در بخش عمومی رو به رو بودند و از طرفی نیاز برای گسترش زیر ساخت ها و تأسیسات زیر بنایی بیشتر احساس می شد دولت ها به فکر تشویق بخش خصوصی که معمولاً در ایجاد زیر ساخت ها دخالتی ندارند افتادند.

اولین برنامه برای ایجاد چنین قراردادهایی در دولت محافظه کار بریتانیا در سال 1992 تحت عنوان ابتکار مالی خصوصی¹ برای تشویق برنامه های مشارکت عمومی خصوصی ایجاد شد این برنامه بیشتر روی کاهش نیاز بخش عمومی برای استقراض تمرکز کرده بود.

1. Private Finance Initiative

حمایت از طرح های مشارکت عمومی خصوصی عمدتاً بر اساس منافع بهره وری اقتصاد و کاهش بیش از حد اندازه دولت بوده و هست.

بسیاری از صاحب نظران بر این عقیده بودند که دولت به تنهایی نباید و نمی تواند تولید کننده همه کالاهای عمومی نظیر زیر ساخت ها باشد بلکه باید تلاش کرد تا به بهترین شکل به ایجاد زمینه برای استفاده از ظرفیت های هر دو بخش عمومی و خصوصی در تولید این کالاها پرداخت، با افزایش فشارها بر دولت برای کاهش بیش از حد اندازه دولت، کاهش بدهی های غیر ضروری و در عین حال نیاز روز افزون برای توسعه و ارتقای سطح تسهیلات عمومی، دولت ها به فکر استفاده از سرمایه بخش خصوصی افتاده و سعی در تشویق بخش غیردولتی برای درگیر شدن در ساخت و مدیریت تأسیسات زیر بنایی نموده اند که این موضوع در نهایت عنوان مشارکت عمومی خصوصی به شکل کنونی را به خود گرفت. درجه اهمیت مشارکت عمومی خصوصی آنچنان است که در مقدمه مدل نمونه آنسیترال راجع به تأمین مالی پروژه های زیر بنایی توسعه بخش خصوص، بر نقش مشارکت عمومی خصوصی و کمک بر ایجاد و مدیریت زیر ساخت های عمومی جهت توسعه اقتصادی و اجتماعی با ثبات و تشویق سرمایه گذاری های خصوصی در توسعه زیر ساخت ها و منافع عمومی تاکید شده است (سازمان ملل متحد، 2004).

به همین دلیل بانک جهانی نیز از دولت های که قصد تغییر فرآیند سنتی مشارکت و توسعه روش مشارکت عمومی خصوصی را دارند حمایت نموده و با ارائه کمک های فنی، مالی و اقتصادی به پیشبرد پروژه های مشارکت عمومی خصوصی شتاب می بخشد. در مجموع، تمام کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه، تلاش برای استفاده از مشارکت بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی در حال گسترش است. در این راستا دولت ها تلاش می نمایند تا با استفاده از روش مشارکت عمومی خصوصی بستر مناسبی برای حضور بیشتر بخش خصوصی در ساخت راه اندازی و بهره برداری در پروژه های زیر بنایی را فراهم نمایند و بدین ترتیب حجم تعهدات و مسئولیت خود را کاهش دهد. با این وجود حضور بخش خصوصی و ضرورت اجرای پروژه های مشارکت عمومی خصوصی در کشور ما با توجه به محورهای زیر غیر قابل اجتناب است.

1- عدم پاسخ گوئی منابع عمومی به نیازهای زیر ساختی کشور که در مروری بر اجرای پروژه عمرانی وچگونگی تأمین مالی آن ها توسط دولت کاملاً مشهود است. یکی از نقیصه های اصلی شیوه تأمین مالی درحوزه بخش عمومی در کشور مربوط به این موضوع است که به صورت سنتی و منحصر به دو شیوه عمل شده است که این دو روش تقریباً رویکرد مسلم در شیوه تأمین مالی در کشور بوده است، یکی استفاده از منابع عمومی و دیگری استفاده از شیوه استقراض است.

2- اجرای سند چشم انداز بیست ساله، بررسی عملکرد اقتصاد ایران حاکی از آن است که در صورت ادامه روند موجود، کشور نخواهد توانست به اهداف تعیین شده در سند چشم انداز دسترسی پیدا کند. از طرف دیگر اقتصاد دولتی که چند دهه بر اقتصاد کشور مسلط بوده نیز کارگشا نبوده و باید میدان برای حضور بخش خصوصی فراهم گردد.

3- هم سویی با کشورهای عضو کمیسیون اقتصادی، اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه به عنوان یکی از اعضای موثر این کمیسیون. کمیسیون مذکور پس از مطالعات فراوان و(ESCAP) نشست های کارشناسی، توسعه زیر ساخت های کشور از طریق اجرای پروژه های زیر بنایی را تقویت مشارکت عمومی خصوصی دانسته است یعنی به بخش خصوصی باید میدان داده شود تا در چارچوب قراردادهای استاندارد شده، با دولت برای اجرای پروژه های زیر ساختی مشارکت نماید.

گفتار دوم: مزایا و معایب مشارکت بخش عمومی خصوصی

به طور کلی می توان گفت پی پی پی یک راه حل برد- برد برای طرفین مشارکت و هم چنین عموم مردم محسوب می شود. بنابراین می توان گفت پی پی پی برای هرکدام از طرفین مزایایی را به همراه خواهد داشت.

مهم ترین مزیت پی پی پی برای بخش عمومی دستیابی به ارزش افزوده در تدارک زیرساخت های عمومی است. علاوه بر این ما در پی پی پی پیشاهد تغییر نقش دولت و تمرکز بیش تر آن بر وظایف قانون گذاری و نظارتی هستیم.

از سوی دیگر پی پی پی یک فرصت تجاری برای سرمایه گذار خصوصی فراهم

می‌نماید تا با تدارک خدمات زیربنایی (به عهده گرفتن وظایف مربوط به طراحی ساخت بهره برداری و نگهداری) به درآمد و سود منطقی از سرمایه گذاری خود دست یابد. در نهایت می‌توان گفت پروژه های پی پی پی با همسو کردن مزیت های نسبی هر یک از طرفین مشارکت بخش عمومی و خصوصی خدمات زیربنایی را از لحاظ کمی و کیفی متناسب با میزان تقاضا تدارک خواهد نمود. علاوه براین بسیاری از دغدغه های زیست محیطی، امنیتی، اجتماعی، سلامت و غیره که دولت متعهد به ایفا آن برای جامعه است در یک رویکرد مشارکتی لحاظ خواهد.

گردید و برخلاف خصوصی سازی دولت همچنان در قبال ارائه خدمات زیربنایی از لحاظ کمی، کیفی و اثرات جانبی آن متعهد به پاسخ گویی خواهد ماند. با این حال در این مبحث لازم است به طور مشروح به بررسی مزایا و معایب پی پی پی پرداخته شود.

اول: مزایا مشارکت عمومی خصوصی

تمایل به رویکرد پی پی پی بیشتر ناشی از فشارهایی است که ازسوی محدودیت بودجه ای بر دولت ها تحمیل می شود با این حال بخش عمومی در روی آوردن به ترتیبات مشارکتی انگیزه های مختلف دیگری نیز دارد و این ناشی از مزایای بالقوه ای است که پی پی پی با خود دارد.

در مقابل ایجاد یک پروژه پی پی پی با پیچیدگی های زیادی نیز روبه رو است. در زیر به بررسی مشروح مزایا و معایب پی پی پی خواهیم پرداخت.

1. ارزش افزوده

مکانیزم هایی که بواسطه آنها پی پی پی می تواند باعث بهبود تدارک زیرساخت های عمومی شود غالباً با عنوان پیشران های ارزشی خلاصه می شوند؛ به این معنی که چطور استفاده از پی پی پی برای فراهم کردن زیرساختها می تواند منجر به دستیابی به ارزش افزوده در زیرساخت های می شود.

پیشران های ارزش پی پی پی راه هایی هستند که از طریق آنها پی پی پی می تواند ارزش افزوده را در امر فراهم سازی زیرساخت افزایش دهد. این راه ها شامل موارد زیر هستند: