

با توسعه پایدار

مشارکت عمومی- خصوصی (PPP) و توسعه پایدار، دو مفهوم کلیدی و به هم پیوسته‌اند که در رشد اقتصادی و اجتماعی جوامع نقش بسزایی ایفا می‌کنند.

PPP به عنوان یک راهبرد مؤثر در ایجاد پروژه‌های زیرساختی و ارائه خدمات عمومی از ظرفیت‌های مالی، فنی و مدیریتی بخش خصوصی بهره می‌برد تا اهداف توسعه پایدار را محقق کند.

توسعه پایدار به معنای تأمین نیازهای نسل حاضر بدون به خطر انداختن توانایی نسل‌های آینده برای تأمین نیازهای خود است. این مفهوم سه بُعد اصلی اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی را در برمی‌گیرد.

مشارکت عمومی- خصوصی نوعی همکاری بین بخش دولتی و خصوصی است که با هدف اجرای پروژه‌ها یا ارائه خدمات عمومی شکل می‌گیرد. در این مدل، دولت و دستگاه‌های اقتصادی به‌طور مشترک در طراحی، تأمین مالی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری از پروژه‌ها همکاری می‌کنند.

این مشارکت‌ها در بسیاری از کشورها برای پروژه‌های زیربنایی مانند ساخت و تجهیز مدارس، بیمارستان‌ها، شبکه‌های حمل و نقل و سامانه‌های آب و فاضلاب به کار گرفته شده‌اند.

نقش مشارکت عمومی- خصوصی در تحقق توسعه پایدار

مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند ابزاری مؤثر برای تحقق اهداف توسعه پایدار باشد، بویژه در زمینه‌های زیر:

- * **تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی:** با استفاده از سرمایه بخش خصوصی، دولت می‌تواند پروژه‌هایی را که به دلیل محدودیت منابع مالی معطل مانده‌اند، اجرایی کند.
- * **افزایش بهره‌وری و کیفیت خدمات:** تخصص، فناوری و تجربه بخش خصوصی موجب ارتقاء کیفیت اجرا و بهره‌وری در پروژه‌ها می‌شود.
- * **توسعه اقتصادی:** PPP به ایجاد اشتغال،

چالش‌های ساختاری مشارکت عمومی- خصوصی در مسیر توسعه پایدار ایران

/// چکیده

مشارکت عمومی- خصوصی (PPP) یکی از راهکارهای مؤثر برای تحقق توسعه پایدار است که با استفاده از توان مالی، فنی و مدیریتی بخش خصوصی، اجرای پروژه‌های زیربنایی و ارائه خدمات عمومی را بهبود می‌بخشد. این مدل همکاری، دولت را قادر می‌سازد تا در شرایط محدودیت منابع، پروژه‌های حیاتی را اجرا کرده و به اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی توسعه پایدار نزدیک شود.

در ایران، به دلیل چالش‌های اقتصادی و تحریم‌های بین‌المللی، استفاده از الگوهای متنوع مشارکت عمومی- خصوصی، اهمیت بیشتری یافته است. با وجود مزایای فراوان این مدل، از جمله ارتقای کیفیت خدمات، کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری، موانعی نظیر قوانین ناپایدار، نبود انسجام نهادی، ضعف در جذب سرمایه‌های مردمی و نگاه دولتی تصدی‌گرایانه مانع بهره‌برداری مؤثر از آن شده‌اند.

برای بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های PPP، تدوین قوانین شفاف، بازنگری در سیاست‌های سرمایه‌گذاری، مشارکت واقعی بخش خصوصی، نهادسازی تخصصی و الگوگیری از تجارب موفق جهانی ضروری است. در نهایت، تحقق توسعه پایدار نیازمند اعتماد عمومی، سرمایه‌گذاری امن و حکمرانی مشارکتی است که تنها از مسیر تعامل سازنده دولت و مردم میسر می‌شود.



توسعه پایدار به معنای تأمین نیازهای نسل حاضر بدون به خطر انداختن توانایی نسل‌های آینده برای تأمین نیازهای خود است. این مفهوم سه بُعد اصلی اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی را در برمی‌گیرد. مشارکت عمومی- خصوصی نوعی همکاری بین بخش دولتی و خصوصی است که با هدف اجرای پروژه‌ها یا ارائه خدمات عمومی شکل می‌گیرد.



فرزاد کرمانی

فعال حوزه‌های صنعت احداث، انرژی و سرمایه‌گذاری



علاوه بر این، نمودار معروف بانک جهانی نیز اهمیت پیمان‌های PPP را در فرآیند خصوصی‌سازی واقعی نشان می‌دهد. از منظر این نهاد، خصوصی‌سازی مؤثر تنها از مسیر مشارکت عمومی-خصوصی قابل تحقق است، نمودار شماره (۱).

چرا مشارکت عمومی-خصوصی؟

استفاده از مدل PPP مزایای فراوانی دارد، از جمله: تجمیع مسئولیت‌ها، کاهش نظارت‌های میدانی، مشتری‌مداری، افزایش سرعت اجرا، ارتقاء کیفیت خدمات، انعطاف‌پذیری، کوچک‌سازی دولت، کاهش هزینه‌ها و بهبود سیاست‌های مالی.

تمامی این عوامل، در نهایت به تحقق «حکمرانی خوب» منجر خواهند شد. بی‌اثر کردن حداکثری تحریم‌ها، جلوگیری از فسادهای سازمان‌یافته، مشارکت داوطلبانه مردم در جلوگیری از هدررفت انرژی و منابع آب‌وخاک، مقابله با قاچاق سوخت، حفاظت از محیط‌زیست

* BOT (Build-Operate-Transfer)
* BOO (Build-Own-Operate)
* ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)
* DBO (Design-Build-Operate)
و سایر ترکیب‌های قراردادی که متناسب با پروژه و نیاز سرمایه‌گذار طراحی می‌شوند.

تأکید بر مشارکت عمومی-خصوصی در سیاست‌های کلان کشور

مروری بر شعارهای سال‌های اخیر کشور، اهمیت مشارکت عمومی-خصوصی را به‌وضوح نشان می‌دهد:

* ۱۴۰۰: تولید؛ پشتیبانی‌ها، مانع‌زدایی‌ها،
* ۱۴۰۱: تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین،
* ۱۴۰۲: مهار تورم، رشد تولید،
* ۱۴۰۳: جهش تولید با مشارکت مردم،
* ۱۴۰۴: سرمایه‌گذاری برای تولید.
در تمامی این شعارها، به شکل مستقیم یا غیرمستقیم، مشارکت بخش خصوصی و عمومی محوریت دارد.

رشد تولید ناخالص داخلی و بهبود رفاه عمومی کمک می‌کند،

* توسعه اجتماعی؛ پروژه‌هایی نظیر جاده، پل، بیمارستان و مدرسه، کیفیت زندگی و دسترسی مردم به خدمات اساسی را بهبود می‌بخشند،

* حفاظت از محیط‌زیست؛ به‌کارگیری فناوری‌های نوین و سیاست‌های مدیریت پسماند، از ظرفیت‌های PPP در حفاظت محیط‌زیست است.

وضعیت مشارکت عمومی-خصوصی در ایران

در شرایط فعلی کشور با توجه به چالش‌های اقتصادی و محدودیت‌های داخلی و خارجی، الگوی مشارکت عمومی-خصوصی بیش از گذشته موردتوجه قرار گرفته و حتی به اشکال متنوع‌تری مانند مشارکت بین شرکت‌های خصوصی با یکدیگر یا با نهادهای نیمه‌خصوصی نیز رواج یافته است.

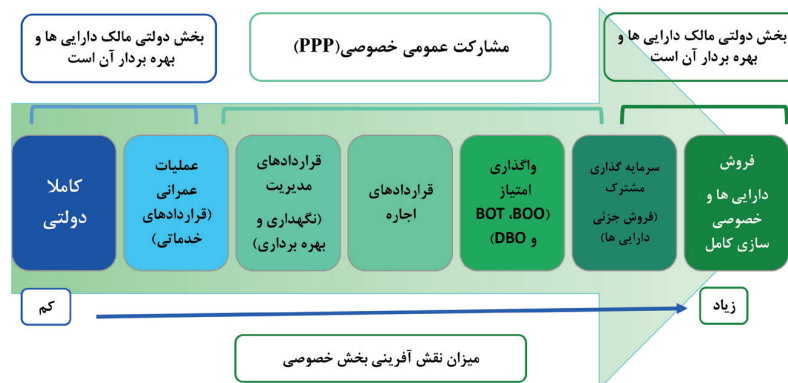
از مهم‌ترین مدل‌های PPP می‌توان به انواع زیر اشاره کرد:

نوسانات نرخ ارز، حمایت‌های غیرواقعی از تولید و... ازجمله این مواردند.

۴. نگاه دولتی تصدی‌گرایانه و عدم ترویج فرهنگ جذب سرمایه و رفتار حرفه‌ای با سرمایه‌گذاران؛ حاکمیت نباید در «تقابل» با مردم که بایستی در «تعامل» با مردم و بخش خصوصی باشد. بی‌پرده می‌گوییم: «رییس، پول است.» یعنی حکومت باید در خدمت مردم باشد، نه بالعکس. مردم ستون نظامند، نه تماشاچی. وقتی بخش خصوصی از جیب خودش هزینه می‌کند و در ساخت و توسعه کشور سهیم می‌شود، ادبیات دولت باید عوض شود؛ با احترام، نه با نگاه از بالا. اشاره‌ای کوتاه به کشور همسایه خدومان قطر کفایت می‌کند تا فاصله فکری سیاست‌گذاران داخلی صنعت با دنیا را متوجه شویم. قطر در شرکت‌های بزرگ دنیا از جمله کشورهای متمول اروپایی و آمریکایی سرمایه‌گذاری می‌کند، لیکن به طور همزمان برای طرح/ پروژه‌های بزرگ نفتی خود سرمایه می‌پذیرد و سرمایه‌گذاران را چه به لحاظ زیرساخت و امکانات و چه به لحاظ رفتار حرفه‌ای بسیار تکریم می‌کند. برای مشارکت مردم و جذب سرمایه، حداقل کاری که می‌بایست انجام داد، احترام به مردم و جذب آن‌ها با رفتار حرفه‌ای و آموزش‌های روز دنیا است.

۵. ناپایداری در تأمین خوراک صنایع؛ قطع گاز پتروشیمی‌ها در زمستان و ناترازی انرژی در تأمین خوراک، موجب ریسک بالا، عدم ثبات مالی و کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری می‌شود. سرمایه‌گذار نیازمند پیش‌بینی‌پذیری است و بدون آن، اراده‌ای برای ورود نخواهد داشت.

۶. نبود انسجام نهادی در مجوزدهی؛ تعدد نهادهای تصمیم‌گیر در صنعت احداث و انرژی از جمله وزارت نفت، صنایع، شرکت ملی پتروشیمی و... موجب موازی‌کاری و سردرگمی سرمایه‌گذاران شده است.



نمودار شماره (۱) پنج نوع قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی بسته به میزان نقش آفرینی دولت

سرمایه‌گذاری به روش مشارکت عمومی- خصوصی به شرح زیر ارائه می‌شود:

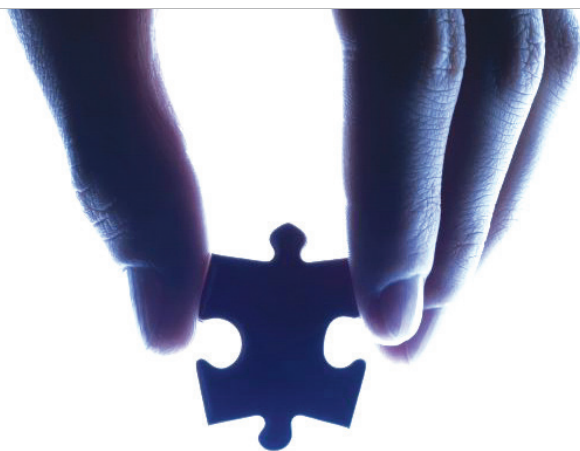
۱. تحریم‌های بین‌المللی و روابط خارجی؛ مهم‌ترین چالش سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت احداث و انرژی، تحریم‌هاست. با وجود اهمیت این عامل، راهکارهای ارائه‌شده از سوی متخصصان کمتر اثرگذار بوده‌اند؛ زیرا تصمیمات سیاسی غالباً بر رویکردهای فنی و اقتصادی ارجحیت دارند. همچنین نبود شناخت کافی از بازار کشورهای همسایه، ضعف در حمایت حرفه‌ای دولت و نبود بستر منسجم سرمایه‌گذاری چالش‌های موجود را تشدید کرده است.

۲. ناتوانی در تجمیع سرمایه‌های مردمی؛ نهادهایی نظیر بانک‌ها، بورس و... در جذب و هدایت سرمایه‌های مردمی به سمت تولید، عملکرد مؤثری نداشته‌اند. درحالی‌که اکوسیستم کارآفرینی می‌تواند نقش کلیدی در ماندگاری نخبگان و جلوگیری از «فرار مغزها» ایفا کند.

۳. قوانین مبهم و ناپایدار؛ قوانین بالادستی و دستورالعمل‌های خلق‌الساعه و متناقض موجب سردرگمی سرمایه‌گذاران شده‌اند. اجرای ناقص همین قوانین موجود نیز به دلیل بزرگی ساختار دولت بی‌نتیجه مانده است. مسائل مربوط به صادرات، تعهد ارزی،

و تحقق توسعه پایدار، تنها زمانی ممکن است که مردم احساس مشارکت واقعی در امور داشته باشند. این مهم، قطعاً از مسیر «مشارکت مردمی و اعتماد به نقش آفرینی عمومی» محقق می‌شود. بدون تردید، «پیمان‌های مشارکت عمومی-خصوصی» شکل پیشرفته و متعالی این مشارکت در پروژه‌های زیربنایی، در تمام کشورهای توسعه‌یافته جهان است. «سرمایه اجتماعی» در هر کشوری عاملی کلیدی در ارتقای امنیت، انباشت سرمایه، افزایش مقبولیت و مشروعیت حاکمیت و نهایتاً دستیابی به توسعه پایدار از مسیر مشارکت مردم به شمار می‌رود. توجه به «بخش خصوصی» به‌عنوان مؤلفه‌ای اصلی در جلب مشارکت عمومی، ضروری است؛ اما پیش‌نیاز اساسی این همراهی، به تعبیر نگارنده، چشمه جوشان اعتماد مردم و سرمایه‌گذاران، جذب سرمایه‌های خرد و کلان از طریق ایجاد فضای امن سرمایه‌گذاری در صنعت و تولید است. اگر بر «سرمایه‌گذاری» در حوزه «صنعت احداث و انرژی» تمرکز کنیم، درمی‌یابیم که صنعت، موتور محرک اغلب فعالیت‌های اقتصادی کشور است. گردش مالی بالا و ایجاد اشتغال فراگیر در این حوزه، پیشران بیش از ۸۵ درصد اقتصاد کشور محسوب می‌شود. ازاین‌رو، باید چالش‌ها و فرصت‌های این حوزه را عمیق‌تر موردبررسی قرار داد. بر این اساس، با استناد به تجارب نگارنده در حوزه صنعت و سرمایه، برخی چالش‌های کلیدی

بی‌اثر کردن حداکثری تحریم‌ها، جلوگیری از فسادهای سازمان‌یافته، مشارکت داوطلبانه مردم در جلوگیری از هدررفت انرژی و منابع آب و خاک، مقابله با قاچاق سوخت، حفاظت از محیط‌زیست و تحقق توسعه پایدار، تنها زمانی ممکن است که مردم احساس مشارکت واقعی در امور داشته باشند. این مهم، قطعاً از مسیر «مشارکت مردمی و اعتماد به نقش‌آفرینی عمومی» محقق می‌شود. بدون تردید، «پیمان‌های مشارکت عمومی خصوصی» شکل پیشرفته و متعالی این مشارکت در پروژه‌های زیربنایی، در تمام کشورهای توسعه‌یافته جهان است.



نمونه بارز آن، بی‌ثباتی قیمت خوراک پتروشیمی‌هاست؛ تا جایی که در مقطعی متانول ارزان‌تر از گاز طبیعی شد که نشان از «خلق ارزش منفی» در زنجیره تولید دارد.

۷. نبود اسناد همسان پیمان‌های PPP؛

فقدان الگوی استاندارد، موجب سردرگمی طرفین در تنظیم روابط قراردادی شده است. موضوعاتی چون تضامین، بیمه، مالیات، مسائل فنی و حقوقی باید در قالب اسناد شفاف و مشترک تنظیم شوند. اداره کل نظام فنی و اجرایی وزارت نفت در این زمینه گام‌هایی برداشته که قابل‌تقدیر است. این سازمان دولتی با اتکا به نخبگان صنعت احداث و انرژی و همچنین متخصصان بازار پول و سرمایه، اقدامات مهم و قابل‌اعتنایی انجام داده است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

به باور نگارنده، طرح «سؤال و چالش درست»، بسیار مهم‌تر از یافتن پاسخ‌های کلیشه‌ای است. در همین راستا، برای تحقق شعارهای اخیر همچون «جهش تولید با مشارکت مردم» و «سرمایه‌گذاری برای تولید»، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تغییر رویکرد در سیاست خارجی یا حداقل تسهیل انتقال سرمایه از مسیرهای فرعی با حمایت مستقیم دولت،
۲. تدوین قوانین اقتصادی یکپارچه با هدف ایجاد اعتماد عمومی و توازن میان تولیدکننده و مصرف‌کننده،
۳. بازنگری در مقررات با مشارکت نخبگان بخش خصوصی و تمرکز بر زیرساخت‌های تولید،
۴. تعریف شفاف از نقش دولت در سرمایه‌گذاری و تدوین سند توسعه صنعتی،

۹. ایجاد نهاد تخصصی مستقل در دولت برای تدوین و اجرای اسناد استاندارد مشارکت عمومی-خصوصی.

*

مشارکت عمومی- خصوصی تنها زمانی می‌تواند به ابزاری مؤثر در تحقق توسعه پایدار تبدیل شود که به‌درستی طراحی، اجرا و نهادینه شود. لازمه این مسیر، شناسایی و بهره‌گیری از نخبگان واقعی این حوزه و پرهیز از نگاه‌های شعاری و موقت است. III

۵. آموزش و بازسازی ذهنیت مدیران دولتی در مواجهه با سرمایه‌گذاران همراه با تسهیل تضامین و ارائه تعهدات اجرایی،

۶. مشارکت واقعی بخش خصوصی در تصمیم‌سازی‌های کلان سرمایه‌گذاری،

۷. الگوبرداری از کشورهای موفق منطقه در جذب سرمایه و تأمین مالی تولید،

۸. تدوین چهارچوب‌های روشن برای مدیریت ریسک در ابعاد زمان، هزینه و کیفیت،

