

**مشارکت عمومی-خصوصی: راهبردی برای توسعه زیربناها در کشورهای در حال توسعه****پوهنيار محمد رسول معنوی<sup>۱</sup>، نامزد پوهنيار شعیب نوری<sup>۲</sup>**<sup>۱</sup> دیپارتمنت اداره عامه، پوهنځی اداره و پالیسی عامه، پوهنتون بلخ.<sup>۲</sup> دیپارتمنت مدیریت توسعه، پوهنځی اداره و پالیسی عامه، پوهنتون بلخ.

ایمیل آدرس: rasool.manawi@gmail.com

**خلاصه**

**معرفی موضوع:** مشارکت عمومی-خصوصی به عنوان یک مدل همکاری بین دولت و بخش خصوصی، نقش مؤثری در توسعه زیربناها و ارتقا خدمات عمومی در کشورهای در حال توسعه ایفا می کند.

**هدف تحقیق:** این تحقیق با هدف بررسی نقش مشارکت عمومی-خصوصی در توسعه زیربناها، مقایسه آن با روش های سنتی و شناسایی عوامل کلیدی موفقیت این مدل مشارکتی انجام شده است.

**روش تحقیق:** این مطالعه یک تحقیق مروری-تحلیلی است که با بررسی نظام مند منابع علمی معتبر، به تحلیل ابعاد مختلف مشارکت عمومی-خصوصی پرداخته است. داده ها از مقالات تحقیقی، گزارش های بین المللی و مطالعات موردی مرتبط استخراج شده و با روش تحلیل محتوا بررسی شده اند.

**یافته ها:** مشارکت بخش خصوصی در پروژه های دولتی می تواند موجب بهبود کیفیت خدمات، افزایش بهره وری، کاهش هزینه ها و توزیع مناسب مخاطرات بین طرفین شود. با این حال، اجرای موفق مشارکت عمومی-خصوصی نیازمند چارچوب های قانونی، اقتصادی و مدیریتی مناسب است.

**کلمات کلیدی:** توسعه زیرساخت، سرمایه گذاری، کشورهای در حال توسعه، مشارکت عمومی-خصوصی

**استاد:** معنوی، محمد رسول و نوری، شعیب (۱۴۰۴). مشارکت عمومی-خصوصی: راهبردی برای توسعه زیربناها در کشورهای در حال توسعه. دو فصلنامه علمی-تحقیقی عینک، سال چهارم، شماره ۴: ۱۶۵-۱۸۴.

حق مؤلف © نویسندگان.

ناشر: مؤسسه تحصیلات عالی لوگر

## مقدمه

طی دو دهه گذشته، استفاده از مشارکت‌های عمومی-خصوصی (PPP)<sup>۷۶</sup> به‌طور قابل توجهی گسترش یافته‌است، چراکه دولت‌ها در تلاش‌اند تا هزینه‌های رو به افزایش و مسئولیت‌هایی را که به‌طور سنتی بر عهده بخش عمومی بوده‌اند، مدیریت کنند (Angrisano et al., ۲۰۱۶). مناطق مختلف دیدگاه‌های متفاوتی را برای اجرای این مدل اتخاذ کرده‌اند که منعکس‌کننده ساختارهای حکومتداری و اولویت‌های توسعه‌ای منحصر به فرد آن‌هاست. به‌عنوان مثال، در اروپا مشارکت‌های عمومی-خصوصی عمدتاً بر کمک‌های مشخص بخش خصوصی تأکید دارند که تلاش‌های بخش عمومی را در راستای توسعه پایدار تکمیل می‌کنند، در حالی که در آسیا، به‌ویژه در چین، این مدل بیشتر تحت هدایت دولت قرار داشته و مشارکت بخش خصوصی با هدف بهبود مشمریت مخارج و اثربخشی اجرا می‌شود (Marx, ۲۰۱۹). در کشورهای توسعه‌یافته؛ مانند اتریش، سوئد، بریتانیا، ایرلند، هالند، ایالات متحده، فرانسه و آلمان، مدل‌های مختلف مشارکت عمومی-خصوصی پذیرفته شده و در ارائه خدمات عمومی و اجرای پروژه‌های زیرساختی به کار گرفته شده‌اند (Prokhorova et al., ۲۰۲۱).

در کشورهای در حال توسعه، این مدل به‌عنوان ابزاری حیاتی برای مقابله با چالش‌های زیرساختی و توسعه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای نمونه، در افریقای جنوبی، مشارکت عمومی-خصوصی بهبود کارایی ارائه خدمات و دستیابی به اهداف توسعه پایدار را ممکن ساخته‌اند، چراکه نوآوری و تخصص بخش خصوصی را با اهداف توسعه‌ای بخش عمومی ترکیب می‌کنند (Eweje; Ramolobe et al., ۲۰۲۴). همچنین، تکامل مشارکت عمومی-خصوصی ریشه در اصلاحات مدیریت دولتی نوین دارد؛ دیدگاهی که به‌عنوان جایگزینی برای خصوصی‌سازی سنتی و سیاست‌های حذف موانع قانونی ظهور کرده و مدل‌های جدید این مشارکت‌ها بر اصل «اولویت مردم» تأکید دارند، به‌گونه‌ای که بهبود کیفیت زندگی جوامع - به‌ویژه در مناطق محروم و رفع مشکلات نظیر دسترسی به خدمات اساسی، انسجام اجتماعی و حذف تبعیض را هدف قرار می‌دهد (Konjar et al; Isolana, ۲۰۲۱). Spremberg, ۲۰۱۸; (et al., ۲۰۱۷).

در طول دو دهه اخیر، دولت‌ها در تعداد روبه رشدی از کشورهای در حال توسعه که گسترش زیربناها برای ارائه خدمات مناسب به عموم مردم از اولویت‌های اصلی آن‌ها است؛ از انواع مدل‌های مشارکت بخش خصوصی-دولتی بهره برده‌اند تا مسئولیت ساخت و اجرای پروژه‌های زیربنایی و ارائه خدمات و محصولات عمومی را به بخش خصوصی واگذار کنند (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۶). کمبود منابع مالی و تلاش برای افزایش بهره‌وری در پروژه‌های زیربنایی موجب افزایش توجه به این مدل در سطح جهانی شده‌است (خزائنی و خزائنی، ۱۴۰۲). رشد و توسعه اقتصادی کشورها تا حد زیادی به اجرای پروژه‌های زیرساختی متکی است؛ به‌طوری‌که متوسط سرمایه‌گذاری مورد نیاز جهت طرح‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه حدود ۵٫۵ درصد از تولید ناخالص داخلی است که تنها ۲ تا ۴ درصد از آن

<sup>۷۶</sup> Public-Private Partnership

محقق می‌شود. در چنین شرایطی، کمبود سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی منجر به کند شدن رشد اقتصادی، پایین نگه داشتن سطح زندگی و ایجاد موانعی برای توانمندسازی بخش‌های غیردولتی می‌شود (سرو علیا و همکاران، ۱۳۹۵).

ایجاد و توسعه پروژه‌های زیرساختی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها در راستای رشد اقتصادی و ارتقای سطح رفاه جامعه به‌شمار می‌آید. در افغانستان، به‌ویژه با توجه به محدودیت‌های مالی دولت و نیاز روبه افزایش به توسعه زیربنای اساسی، بهره‌گیری از تخصص و نوآوری بخش خصوصی در ارائه و ایجاد زیربنای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

کمبود زیربنای و ظرفیت محدود بخش دولتی در اجرای پروژه‌های پیچیده، موجب شده است تا نقش بخش خصوصی در حوزه‌هایی مانند حمل و نقل، آب و برق، آموزش و بهداشت برجسته گردد. از این رو، استفاده از مدل مشارکت‌های عمومی-خصوصی می‌تواند به عنوان راه‌حلی کارآمد برای ایجاد بسترهای توسعه‌ای و افزایش بهره‌وری پروژه‌های زیربنایی در افغانستان مورد استفاده قرار گیرد؛ اهمیتی که تا حدی جهانی شده و بانک‌های بین‌المللی و سازمان‌های وابسته با ارائه برنامه‌ها و کمک‌های ویژه، سعی در تقویت این مدل دارند (هییتی و احمدی، ۱۳۸۸).

بهبود زندگی مردم در چارچوب فرآیند توسعه، یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های دولت‌های امروزی است. کشورها در تلاش‌اند با تسریع فرایند توسعه و ارتقای سطح رفاه، جایگاه خود را در معادلات جهانی بهبود بخشند. دستیابی به چنین اهدافی نیازمند ایجاد بسترهای مناسب، از جمله توسعه زیربنای ملموس است. اهمیت این زیربنای در رشد سایر بخش‌های اقتصادی و ارتقای شاخص‌های اجتماعی، دولت‌ها را بر آن داشته تا تدابیر مناسبی برای تقویت و توسعه آن‌ها اتخاذ کنند. از سوی دیگر، محدودیت‌های منابع مالی، طولانی بودن مراحل تصمیم‌گیری وثمریت پایین اجرای پروژه‌ها توسط دولت، موانع جدی در توسعه زیربنای به‌شمار می‌آیند (ترکان و شهبازی، ۱۳۸۹).

به همین دلیل، دولت‌ها با بهره‌گیری از مشارکت فعال بخش خصوصی و تعاونی‌ها، تلاش می‌کنند محدودیت‌های بودجه‌ای را جبران کرده و روند توسعه اقتصادی را تسریع بخشند (هییتی و احمدی، ۱۳۸۹). همچنین، تجارب کشورهای مختلف نشان داده است که بسیج توانمندی‌های مردمی از طریق تشکل‌ها، به‌ویژه تعاونی‌ها، می‌تواند علاوه بر تحقق جنبه‌های سخت‌افزاری توسعه، اهداف اجتماعی و انسانی آن را نیز محقق سازد (سرو علیا و همکاران، ۱۳۹۵).

مشارکت‌های عمومی-خصوصی، به عنوان مدلی برای تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی؛ مانند سیستم‌های ارتباطی، میدان‌های هوایی، کارخانه‌های تولید برق، سدها و کانال‌ها در بخش‌های مختلف اقتصادی، از طریق واگذاری مسئولیت به بخش خصوصی - خواه به صورت یک شرکت خصوصی، تعاونی یا کنسرسیوم تخصصی - دامنه وسیعی از فرم‌های قراردادی از قراردادهای کوتاه‌مدت و واگذاری، مدیریت و بهره‌برداری تا قراردادهای بلندمدت شامل تأمین منابع مالی، برنامه‌ریزی، ساخت، عملیات، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری را دربر می‌گیرد (هییتی و احمدی، ۱۳۸۸).

در مشارکت‌های عمومی-خصوصی علاوه بر اجرا و تأمین مالی پروژه‌های عمومی توسط بخش خصوصی، ارائه خدمات به‌همراه سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و انتقال بخش عمده‌ای از مخاطره از دولت به بخش خصوصی از مشخصات این روش می‌باشد و مهم‌ترین مزایای این روش را می‌توان کارایی و اثربخشی انجام پروژه‌ها توسط بخش خصوصی از طریق کاهش بهای تمام شده و در نتیجه افزایش سودآوری با حفظ کیفیت اجرای طرح دانست (احمدی و موسوی، ۱۳۹۳).

### اهداف تحقیق

#### هدف اصلی:

ارزیابی نقش و ظرفیت مشارکت عمومی-خصوصی به‌عنوان چارچوبی برای توسعه و بهبود زیربنای در کشورهای در حال توسعه.

#### اهداف فرعی:

۱. بررسی نقش مشارکت عمومی-خصوصی بر بهبود کیفیت و کارایی پروژه‌های زیرساختی.
۲. بررسی نقش مشارکت عمومی-خصوصی در افزایش پایداری مالی پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه.
۳. شناسایی مهم‌ترین موانع و مشکلات اجرایی مشارکت عمومی-خصوصی در کشورهای در حال توسعه.

### سؤالات تحقیق

#### سؤال اصلی:

چگونه مشارکت عمومی-خصوصی می‌تواند به‌عنوان چارچوبی مؤثر برای توسعه زیربنای در کشورهای در حال توسعه به کار گرفته شود؟

#### سؤالات فرعی:

۱. مشارکت عمومی-خصوصی چه نقشی بر بهبود کیفیت و کارایی پروژه‌های زیرساختی دارد؟
۲. مشارکت عمومی-خصوصی چگونه می‌تواند موجب افزایش پایداری مالی پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه شود؟
۳. مهم‌ترین موانع و مشکلات اجرای مشارکت عمومی-خصوصی در کشورهای در حال توسعه چیست؟

### مواد و روش کار

این مطالعه یک تحقیق مروری-تحلیلی است که با هدف بررسی و تحلیل ابعاد مختلف مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) در توسعه زیربنای در کشورهای در حال توسعه انجام شده است. این تحقیق از نوع تحقیقات توصیفی و تحلیلی است که به‌طور خاص به تحلیل و ارزیابی منابع علمی و مطالعات پیشین می‌پردازد. برای جمع‌آوری اطلاعات، از مقالات تحقیقی معتبر، گزارش‌های بین‌المللی و مطالعات نمونه مرتبط استفاده شده است. مراکز اطلاعاتی مانند گوگل اسکالر، سیمانتیک اسکالر برای جستجوی مقالات

علمی و گزارش‌های بین‌المللی به کار گرفته شده‌اند. سپس، اطلاعات با استفاده از روش تحلیل محتوا بررسی و نتایج استخراج شده به‌طور دقیق تحلیل گردیده است.

## مبانی نظری و پیشینه تحقیق

### تعریف مشارکت عمومی-خصوصی

مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) به‌طور کلی به همکاری میان نهادهای دولتی و بخش خصوصی اطلاق می‌شود که هدف آن ارائه خدمات زیربنایی و عمومی به شهروندان است. این مشارکت شامل توافقات قراردادی؛ مانند اعطای امتیاز یا سایر ترتیبات است که در آن، بخش خصوصی مسئولیت ارائه خدمات را بر عهده دارد (United Nations Economic Commission for Europe, ۲۰۰۴).

در این مدل، دولت به‌جای تأمین مالی، اجرا و بهره‌برداری مستقیم از پروژه‌ها، نقش خود را به سیاست‌گذاری، تنظیم مقررات و نظارت بر کیفیت و کمیت خدمات کاهش می‌دهد. بخش خصوصی در این مدل نه تنها به تأمین مالی، بلکه به بهره‌گیری از تخصص‌های فنی، تجربیات مدیریتی و مطلوب‌سازی منابع می‌پردازد (نوعی اقدام و همکاران، ۱۳۹۸).

در واقع، مشارکت عمومی-خصوصی یک چارچوب قراردادی میان نهاد دولتی و بخش خصوصی است که به‌منظور ارائه خدمات زیربنایی و استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی ایجاد می‌شود. این همکاری می‌تواند شامل مسئولیت‌هایی؛ مانند تأمین مالی، طراحی، ساخت، مدیریت، تعمیر و نگهداری و بهره‌برداری از پروژه‌ها باشد. بسته به نوع پروژه و سیاست‌های کلان کشورها، مدل‌های مختلفی از این نوع مشارکت شکل می‌گیرد.

مشارکت عمومی-خصوصی به‌عنوان همکاری رسمی میان نهادهای دولتی و خصوصی برای اجرای پروژه‌های زیربنایی و ارائه خدمات عمومی است که از طریق تقسیم مسئولیت‌ها و منابع مشترک، منافع متقابل و اهداف مشترک دنبال می‌شود. این مدل‌ها نسبت به مدل‌های سنتی تأمین مالی دولتی، الگوهای متفاوتی برای تقسیم مخاطره و تأمین مالی دارند (Amović, et al. ۲۰۲۰ & Ližewski et al., ۲۰۱۸). بانک جهانی و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) تعاریفی از این نوع مشارکت‌ها ارائه داده‌اند که بر ماهیت بلندمدت قراردادهای و نقش بخش خصوصی در پذیرش ریسک‌ها تأکید دارند و پرداخت‌های مالی را به عملکرد بخش خصوصی مرتبط می‌سازند (Amović, et al., ۲۰۲۰).

در نهایت، این مشارکت‌ها به‌عنوان ترتیبات نهادی طراحی می‌شوند که هدف آن‌ها بهبود خدمات عمومی از طریق تقسیم مخاطره مالی، استفاده از تخصص بخش خصوصی و دسترسی به منابع مالی اضافی است (Ližewski et al., ۲۰۱۸). مشارکت‌های عمومی-خصوصی ویژگی‌های اساسی شامل سازگاری اهداف میان سازمان‌های مشارکت‌کننده، ایجاد همکاری مشترک و حفظ هویت مستقل هر سازمان دارند. این همکاری‌ها همچنین برای اجرای مؤثر پروژه‌ها در حوزه‌های اجتماعی، جنبه‌های داوطلبانه، تبلیغاتی و هماهنگی متقابل را در بر می‌گیرند (Suriak et al., ۲۰۱۷).

### انواع مشارکت‌های عمومی-خصوصی (PPP)

دولت‌ها با توجه به اهداف خاصی که در ایجاد و توسعه تاسیسات زیربنایی دنبال می‌کنند، می‌توانند از مدل‌های مختلف مشارکت عمومی-خصوصی استفاده کنند تا به بهترین شکل ممکن به اهداف خود دست یابند. مدل‌های مشارکت عمومی-خصوصی معمولاً بر اساس میزان مخاطره‌ای که بخش خصوصی به عهده می‌گیرد، به پنج گروه اصلی تقسیم می‌شوند:

۱. قراردادهای تأمین و مدیریت: در این مدل، بخش خصوصی مسئولیت تأمین تجهیزات و مدیریت خدمات را بر عهده می‌گیرد، در حالی که مالکیت دارایی‌ها همچنان در اختیار بخش عمومی باقی می‌ماند.

۲. قراردادهای کلید تحویل (کلید در دست یا کلید گردان): در این مدل، بخش خصوصی مسئولیت طراحی، ساخت و تحویل پروژه را بر عهده دارد و پس از تکمیل، آن را به بخش عمومی تحویل می‌دهد.

۳. قراردادهای اجاره / لیزینگ: در این مدل، بخش خصوصی دارایی‌ها را از بخش عمومی اجاره می‌کند و مسئولیت مدیریت و بهره‌برداری از آن‌ها را بر عهده می‌گیرد.

۴. قراردادهای واگذاری امتیاز: در این مدل، بخش خصوصی برای مدت مشخصی امتیاز بهره‌برداری از یک دارایی یا خدمت را دریافت می‌کند و در ازای آن، هزینه‌هایی را به بخش عمومی پرداخت می‌کند.

۵. مالکیت خصوصی دارایی‌ها: در این مدل، مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی منتقل می‌شود و بخش عمومی از خدمات ارائه‌شده توسط بخش خصوصی استفاده می‌کند.

هر یک از این مدل‌ها مزایا و معایب خاص خود را دارد در بستگی به اهداف بخش خصوصی و عمومی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر این، عواملی مانند ویژگی‌های بخش‌های زیرساختی، سطح توسعه فناوری، چارچوب‌های قانونی، انتظارات عمومی و درک سیاسی از خدمات زیرساختی می‌توانند در انتخاب مدل مناسب تأثیرگذار باشند. به عنوان مثال، قراردادهای مدیریت معمولاً برای دارایی‌ها و تأسیسات موجود در بخش‌هایی؛ مانند حمل‌ونقل و آب استفاده می‌شوند. قراردادهای اجاره بیشتر در بخش حمل‌ونقل رواج دارند، در حالی که قراردادهای واگذاری امتیاز در بخش‌هایی؛ مانند حمل‌ونقل و مخابرات متداول هستند. همچنین، قراردادهای کلید تحویل و مالکیت خصوصی دارایی‌ها بیشتر در بخش مراکز تولید برق مورد استفاده قرار می‌گیرند (مهربانی و همکاران، ۱۴۰۰؛ سعیدی، ۱۴۰۱).

مدل‌های مشارکت عمومی-خصوصی بسته به میزان ریسک‌پذیری بخش خصوصی به اشکال مختلفی اجرا می‌شوند و می‌توان آن‌ها را به صورت مستقل یا ترکیبی به کار گرفت. برای مثال، قراردادهای اجاره یا خصوصی‌سازی محدود تأسیسات موجود را می‌توان با مدل ساخت - بهره‌برداری - انتقال (Build-Operate-Transfer) ترکیب کرد، که شامل بهره‌برداری، مدیریت و سرمایه‌گذاری در زیربنای عمومی است. در این راستا، بانک‌های توسعه‌ای؛ مانند بانک بازسازی و توسعه اروپا و بانک توسعه آسیایی اجرای پروژه‌های زیرساختی را مشروط به رعایت اصول مشارکت عمومی در تمامی مراحل اجرای پروژه

کرده‌اند. این بانک‌ها متقاضیان را ملزم می‌کنند که در مرحله طراحی، جلساتی با طرف های ذینفع برگزار کرده و برنامه‌ای برای تداوم مشارکت عمومی در طول پروژه ارائه دهند و همچنین گزارش‌های دوره‌ای از میزان مطابقت روند اجرایی پروژه با این الزامات را ارائه کنند. باین حال، ارزیابی فرآیندهای مشارکتی به‌ندرت انجام می‌شود، زیرا عواملی؛ مانند هزینه، زمان‌بر بودن و نگرانی از نتایج منفی، مانعی برای این ارزیابی‌ها محسوب می‌شوند، درحالی‌که اصلی‌ترین چالش، عدم شناخت معیارهای اثربخشی مشارکت عمومی است (مهربانی و همکاران، ۱۴۰۰).

جدول ۱: انواع مشارکت‌های عمومی-خصوصی (مهلبنی و همکاران، ۱۴۰۰).

| دسته بندی جامع                   | متغیرهای اصلی          | مالکیت دارایی‌های اساسی | مسئولیت سرمایه | پذیرش مخاطره  | مدت قرارداد (سال) |
|----------------------------------|------------------------|-------------------------|----------------|---------------|-------------------|
| قرارداد منابع و مدیریت           | واگذاری                | عمومی                   | عمومی          | عمومی         | ۱-۳               |
|                                  | مدیریت پایدار          | عمومی / خصوصی           | عمومی / خصوصی  | عمومی / خصوصی | ۵-۳               |
|                                  | مدیریت اجرایی          | عمومی                   | عمومی          | عمومی         | ۵-۳               |
| کلید در دست                      |                        | عمومی                   | عمومی          | عمومی         | ۱-۳               |
| قراردادهای اجاره از درآمد        | اجاره از درآمد (اجاره) | خصوصی / عمومی           | عمومی          | عمومی         | ۲۰-۵              |
| قراردادهای اجاره‌نامه            | اجاره‌نامه             | خصوصی / عمومی           | عمومی          | عمومی         | ۲۰-۵              |
| امتیازات ویژه                    | حق امتیاز              | عمومی / خصوصی / عمومی   | خصوصی / عمومی  | عمومی / خصوصی | ۱۰-۳              |
|                                  | BOT                    | خصوصی / عمومی           | خصوصی / عمومی  | عمومی / خصوصی | ۳۰-۱۵             |
| مالکیت خصوصی دارایی‌ها و نوع PFI | BOO/DBFO               | خصوصی                   | خصوصی          | خصوصی         | بی‌نهایت          |
|                                  | PFI                    | خصوصی / عمومی           | خصوصی / عمومی  | خصوصی / عمومی | ۲۰-۱۰             |
|                                  | ارائه‌ی                | خصوصی                   | خصوصی          | خصوصی         | بی‌نهایت          |

### زیربنا

زیربنا در کلی‌ترین مفهوم، به مجموعه‌ای از عوامل ساختاری به‌هم‌پیوسته اشاره دارد که اساس و چارچوب یک سیستم یا ساختار کامل را تشکیل می‌دهند. این اصطلاح در حوزه‌های مختلف معانی متفاوتی دارد؛ اما معمولاً برای اشاره به امکاناتی؛ مانند جاده‌ها، شبکه‌های فاضلاب و سایر تسهیلات عمومی به کار می‌رود. این امکانات ممکن است به‌طور جمعی به‌عنوان زیرساخت شهری، زیرساخت شهرداری یا بناهای عمومی شناخته شوند، هرچند ممکن است توسط بخش خصوصی یا نهادهای دولتی توسعه و مدیریت شوند. در برخی موارد دیگر، زیرساخت ممکن است به فناوری اطلاعات، کانال‌های ارتباطی رسمی و

غیررسمی، ابزارهای توسعه نرم‌افزاری، شبکه‌های سیاسی و اجتماعی که توسط گروه‌های خاص حفظ شده‌اند، اشاره کند. با این حال، در تمامی این کاربردها، مفهوم کلی زیرساخت به ارائه چارچوب ساختاری و حمایت از سیستم یا سازمانی که خدمت‌رسانی می‌کند، مربوط می‌شود، خواه این سیستم یک شهر، یک کشور یا یک جامعه باشد (عباسی، ۱۳۹۶). تأسیسات زیربنایی به امکاناتی اطلاق می‌شود که برای رفع نیازها و مشکلات ساکنان شهر در زمینه‌هایی؛ مانند تأمین آب، برق، تلفن، فاضلاب، جمع‌آوری و دفع آب‌های سطحی و گاز ایجاد می‌شوند. ایجاد این تأسیسات و رعایت ضوابط مربوط به آن‌ها از اهمیت و اولویت بالایی برخوردار است. این امکانات شامل تسهیلاتی است که یک شهر باید به آن‌ها مجهز باشد تا بتواند زندگی ساکنان و نیازهای بخش‌های مختلف شهری؛ مانند مسکونی، تجاری، اداری، صنعتی و عمومی را تسهیل کند (عباسی، ۱۳۹۶).

### پیشینه تحقیق

مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) برای اولین بار در دهه ۱۹۸۰ میلادی توسط تورگوت اوزال، نخست‌وزیر ترکیه، با استفاده از قراردادهای BOT<sup>۷۷</sup> (ساخت - بهره‌برداری - انتقال) جهت توسعه زیربنای انرژی، به‌ویژه در صنعت برق، معرفی شد. از آن زمان، مطالعات بسیاری در جهت شناسایی ریسک‌ها و عوامل مؤثر در قراردادهای PPP انجام گرفته است (گلابچی و نورزایی، ۱۳۹۳). که به‌عنوان نمونه آخرین مطالعات انجام شده در این زمینه در جدول زیر آمده است:

جدول ۲: خلاصه پیشینه تحقیقات داخلی و خارجی (یافته‌های تحقیق)

| محقق                      | عنوان مقاله                                                           | تمرکز جغرافیایی                   | تمرکز بخش                         | نتایج تحقیق                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| et Sahibzada<br>al, ۲۰۲۳  | ارزیابی عوامل حیاتی موفقیت پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی در افغانستان  | افغانستان                         | زمینه‌های مختلف خدماتی و زیرساختی | از بین ۱۶ عامل موفقیت، ۶ عامل شامل حمایت سیاسی، تخصیص مناسب ریسک، حکومتداری خوب، دسترسی به بازار مالی، شفافیت در فرآیند تدارکات و مشارکت مؤثر ذی‌نفعان تأثیر مائیزی بر موفقیت پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) در افغانستان دارند. |
| Oktavianus<br>et al, ۲۰۱۸ | بررسی جهانی روندها و چالش‌های مشارکت عمومی خصوصی برای زیربنای اجتماعی |                                   | زیرساخت اجتماعی                   | اجرای مشارکت‌های دولتی و خصوصی شامل کاهش ریسک، اثربخشی هزینه، سطوح خدمات بالاتر و دسترسی به فرصت‌های سرمایه‌گذاری بلند مدت است.                                                                                                      |
| Mugarura et<br>al, ۲۰۲۰   | د                                                                     | افریقا، به‌ویژه اقتصادهای نو ظهور | زیربنای راه                       | مشارکت عمومی-خصوصی می‌تواند راه‌حلی مؤثر برای بهبود زیربنای جاده‌ای در آفریقا باشد، اما موفقیت آن به شرایط اقتصادی بستگی دارد.                                                                                                       |

<sup>۷۷</sup> Build-Operate-Transfer

|                                                                                                                                                   |                                             |                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| مشارکت‌های عمومی-<br>خصوصی: یک<br>استراتژی برای<br>مشارکت‌های خصوصی<br>مؤثر در ارائه خدمات<br>بهداشتی و درمانی: یک<br>گزینه سیاستی                | ایران                                       | بخش سلامت                                                                  | مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) به عنوان<br>یک استراتژی مؤثر برای افزایش مشارکت<br>بخش خصوصی در نظام سلامت، نیازمند<br>شرایط مناسب در بخش خصوصی و<br>عمومی، زیربناهای سیاسی، قانونی،<br>اقتصادی و فرهنگی، و تجربیات موفق قبلی<br>است.                                                                                        | Gharaee et al,<br>۲۰۲۱.   |
| شناسایی عوامل<br>تأثیرگذار در مشارکت<br>عمومی-خصوصی در<br>طرح‌های زیرساخت<br>عمران شهری و ارائه<br>الگوی مناسب (مورد<br>بررسی: شهرداری<br>تهران). | ایران                                       | زیر ساخت<br>عمران شهری                                                     | نتایج تحلیل عاملی نشان می‌دهد که هفت<br>عامل در موفقیت مشارکت دولتی و خصوصی<br>در مدل ما مؤثر است که عبارت‌اند از: ۱-<br>فرآیندها و رویه‌های شفاف ۲- دانش، مهارت<br>و حمایت مدیران ۳- حمایت و مشوق‌های<br>قانونی ۴- سلامت نظام اداری ۵- ثبات و<br>حمایت سیاسی ۶- ظرفیت‌سازی ۷- خط<br>مشی و سیاستگذاری.                | غفاری و<br>همکاران، ۱۳۹۹  |
| تکامل اعتماد در یک<br>مشارکت سلامت جهانی<br>با بخش خصوصی: یک<br>چارچوب استقرایی                                                                   | موزامبیک،<br>آفریقای<br>جنوبی و<br>اسواتینی | سلامت جهانی                                                                | اعتماد بین شرکای مشارکت عمومی-<br>خصوصی (PPP) در حوزه سلامت جهانی از<br>طریق پنج حوزه کلیدی شامل زمینه شهرت،<br>ترکیب تیم، خروجی‌های ملموس،<br>ارزش‌های مشترک و ارتباط مؤثر شکل<br>می‌گیرد.                                                                                                                           | Christie et al,<br>۲۰۲۱.  |
| مشارکت‌های عمومی-<br>خصوصی برای نوآوری<br>در کشاورزی: فرصت‌ها<br>و چالش‌ها در تجربیات<br>جهانی                                                    | روسیه                                       | کشاورزی،<br>مدیریت<br>دانش،<br>ظرفیت‌سازی،<br>توسعه فناوری،<br>ارتقا بازار | مشارکت‌های عمومی-خصوصی (PPP) در<br>کشاورزی می‌تواند به اشتراک‌گذاری منابع،<br>فناوری، بازار و ریسک کمک کند، اما<br>چالش‌هایی مانند تمرکز بر فناوری‌های<br>پیشرفته، عدم اعتماد و شفافیت نیازمند<br>مکانیسم‌های کاری مناسب و حمایت‌های<br>سیاستی برای دستیابی به کشاورزی پایدار و<br>بهبود معیشت کشاورزان در روسیه است. | et Trotsenko<br>al, ۲۰۲۰. |

### نقش مشارکت بخش عمومی- خصوصی بر بهبود کیفیت و کارایی پروژه‌های زیرساختی

مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) به عنوان یک مدل نوین در توسعه زیربنایها، نقش قابل توجهی بر بهبود کیفیت و بهره‌وری پروژه‌های زیربنایی داشته است. مطالعات انجام‌شده در بریتانیا نشان می‌دهد که پروژه‌های PPP در مقایسه با روش‌های سنتی تأمین مالی دولتی، عملکرد بهتری دارند. درحالی‌که ۷۰٪ از پروژه‌های دولتی با تأخیر مواجه می‌شوند و ۷۳٪ از آنها از بودجه اولیه فراتر می‌روند، تنها ۲۲٪ از پروژه‌های PPP دچار تأخیر شده و ۲۴٪ از بودجه تعیین شده تجاوز کرده‌اند (Tola, ۲۰۱۵). این تفاوت چشمگیر، نشان‌دهنده تأثیر مثبت مدیریت خصوصی بر کارایی و کنترل هزینه‌ها در پروژه‌های زیرساختی است.

یکی از مهم‌ترین عوامل در بهبود کیفیت و بهره‌وری پروژه‌های PPP، تمرکز بخش خصوصی بر مدیریت مبتنی بر نتایج و رویکرد چرخه عمر کامل پروژه است. این پروژه‌ها معمولاً شامل تعهدات

خدماتی بلندمدت (۲۰ تا ۳۰ سال) هستند که موجب افزایش استانداردهای مدیریت دارایی، تعمیر و نگهداری، و بهره‌برداری بهینه از زیربناها می‌شود (Geng et al., ۲۰۲۰; Kim et al., ۲۰۲۰). چنین رویکردی نه تنها به بهینه‌سازی هزینه‌های کل چرخه عمر پروژه می‌انجامد، بلکه مدیریت مخاطره را بهبود بخشیده و باعث افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در اجرای پروژه‌ها می‌شود (Wang et al., ۲۰۲۰).

علاوه بر افزایش کارایی، مشارکت عمومی-خصوصی مزایای کیفی مهمی را نیز به همراه دارد. ورود بخش خصوصی به این پروژه‌ها، باعث به‌کارگیری فناوری‌های پیشرفته و تخصص مدیریت می‌شود که نقش به‌سزایی در ارتقای کیفیت و پایداری زیربناها دارد (He et al., ۲۰۲۰). این همکاری، ترکیبی از حاکمیت عمومی و مهارت‌های تخصصی بخش خصوصی را ارائه می‌دهد و منجر به ارائه خدمات با استانداردهای بالاتر به شهروندان می‌شود (Khan, ۲۰۱۴). علاوه بر این، مدل PPP به دلیل ساختار تأمین مالی و مدیریتی خود، اغلب با هزینه‌های کمتری نسبت به روش‌های سنتی همراه است، که موجب ارائه ارزش اقتصادی مطلوب می‌شود (Trotsenko et al., ۲۰۲۰).

باوجود این مزایا، اجرای PPP با هزینه‌های مبادله مشخصی نیز همراه است. به‌عنوان مثال، هزینه‌های مناقصه در این مدل می‌تواند تا ۳٪ از کل هزینه پروژه باشد که سه برابر روش‌های سنتی است. همچنین، هزینه‌های نظارت و پایش قراردادها می‌تواند بین ۳٪ تا ۲۵٪ از ارزش کل پروژه را شامل شود (Dong et al., ۲۰۱۸). بااین حال، این هزینه‌های اضافی در مقابل افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌های اجرایی و بهبود مدیریت پروژه، قابل توجیه است (Pechdin et al., ۲۰۲۴).

درمجموع، مشارکت عمومی-خصوصی یک "سناریوی برد-برد" ایجاد می‌کند که در آن، کاربران از کاهش تأخیرها و هزینه‌های اضافی بهره‌مند می‌شوند. دولت‌ها از بهینه‌سازی منابع مالی و کاهش بار سرمایه‌گذاری مستقیم سود می‌برند، و بخش خصوصی نیز از فرصت‌های سرمایه‌گذاری پایدار و سودآور بهره‌مند می‌شود (Kim, ۲۰۱۸; Rahman et al., ۲۰۱۹). تجربیات جهانی نشان داده است که این مدل، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه و توسعه‌یافته، نقش مهمی در پرکردن شکاف‌های زیرساختی و ارتقای بهره‌وری عملیاتی ایفا کرده است (Wang et al., ۲۰۲۰; Dappe et al., ۲۰۲۲).

### نقش مشارکت عمومی-خصوصی در افزایش پایداری مالی پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه

مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) به‌عنوان یک راهکار کارآمد برای تأمین مالی و اجرای پروژه‌های زیربنایی مطرح شده است. این مدل، ظرفیت‌های دولت و بخش خصوصی را در یک چارچوب ساختاریافته ترکیب کرده و به دولت‌ها امکان می‌دهد بر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تنظیم مقررات تمرکز کنند، درحالی‌که بخش خصوصی با بهره‌گیری از تخصص و کارایی خود، اجرای پروژه‌ها را بر عهده دارد (Kim et al., ۲۰۲۰; Garrido et al., ۲۰۲۰). علاوه بر این، دولت‌ها می‌توانند از طریق ابزارهای مالی متنوع؛ مانند کمک مالی، اعتبارات مالیاتی، کمک‌های بلاعوض و ضمانت‌های دولتی، موفقیت و پایداری این پروژه‌ها را تضمین کنند (Garrido et al., ۲۰۲۰).

یکی از ویژگی‌های برجسته PPP های مدرن، همسویی آن‌ها با اهداف توسعه پایدار (SDGs) است. این مدل نه تنها نیازهای فوری زیرساختی را برطرف می‌کند، بلکه بر اهداف اجتماعی و زیست‌محیطی بلندمدت نیز تأثیر مثبت می‌گذارد (Ruiz et al., ۲۰۱۸-Gonzalez; Garrido et al., ۲۰۲۰). در این راستا، PPP ها به عنوان ابزاری کلیدی در توسعه زیربنای مقاوم و پایدار شناخته می‌شوند که به تحقق ۱۷ هدف توسعه پایدار کمک می‌کنند (Ruiz et al., ۲۰۱۸-Gonzalez).

پایداری مالی پروژه‌های PPP در کشورهای در حال توسعه مستلزم سازوکارهایی است که تعادل بین نیازهای عمومی و بازدهی بخش خصوصی را حفظ کند. تحقیقات نشان داده است که اصلاح قراردادهای PPP، از جمله تعدیل‌های ویژه تعرفه‌ای، می‌تواند شکاف‌های مالی را کاهش داده و سرمایه‌گذاری پایدار در زیربناها را تقویت کند. این اصلاحات با افزایش جریان‌های نقدی اولیه و کاهش وابستگی به یارانه‌های دولتی، موجب بهبود پایداری مالی پروژه‌ها می‌شود (Azka et al., ۲۰۲۳).

PPP از منظر مالی نیز دارای مزایای متعددی هستند. این مکانیسم‌ها علاوه بر تأمین مالی دولتی، فرصت‌های تجاری پایداری را برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی فراهم کرده و به توسعه زیربنای کارآمد کمک می‌کنند (Shen et al., ۲۰۱۶; Chowdhury et al., ۲۰۱۱). از سوی دیگر، ساختار مالی PPP ها در مقایسه با روش‌های سنتی بودجه‌ریزی، فشار مالی بر دولت را کاهش داده و بهره‌وری استفاده از دارایی‌های عمومی را بهبود می‌بخشد (Kravchenko, ۲۰۱۹). همچنین، چارچوب‌های زمانی مشخص و بلندمدت در این نوع قراردادهای امکان برنامه‌ریزی استراتژیک و تخصیص بهینه منابع را فراهم می‌کند. اهمیت این چارچوب مالی در دوران پساکرونا بیشتر نمایان شده است، زیرا در شرایط محدودیت بودجه‌های عمومی، PPP می‌تواند منابع مالی لازم برای توسعه زیربناها را تأمین کنند. در چنین شرایطی، مشارکت بخش خصوصی به بهبود مدیریت پروژه‌ها، کاهش هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری کمک می‌کند. در عین حال، تقسیم مسئولیت‌ها میان بخش عمومی و خصوصی موجب بهبود نتایج پروژه‌ها می‌شود (Pechdin et al., ۲۰۲۴). تجربه موفق پروژه‌های حمل‌ونقل مبتنی بر PPP نشان داده است که این مدل نه تنها به توسعه پایدار کمک می‌کند، بلکه پایداری مالی پروژه‌ها را نیز تضمین می‌نماید (Guo et al., ۲۰۲۲).

عامل کلیدی موفقیت PPP ها، تعریف شفاف نقش‌ها و تعهدات میان طرفین است (Skietrys et al., ۲۰۰۸). با وجود آنکه هر دو بخش عمومی و خصوصی اهداف مشترکی مانند ارتقای کیفیت خدمات و توسعه زیربناها را دنبال می‌کنند، انگیزه‌های آن‌ها متفاوت است. بخش دولتی عمدتاً به دنبال تحقق اهداف سیاسی و اقتصادی است، در حالی که بخش خصوصی بر کسب سود، فرصت‌های توسعه و افزایش رقابت‌پذیری تمرکز دارد (Skietrys et al., ۲۰۰۸).

نمونه‌های موفق پیاده‌سازی مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) و تأثیر آن‌ها بر پایداری مالی پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه قرار ذیل است:

#### • صندوق زیرساختی شیلی<sup>۷۸</sup>

<sup>۷۸</sup> Chile Infrastructure Fund

کشور شیلی با ایجاد "صندوق زیرساختی شیلی" (CIF) به منظور استفاده مؤثر از دارایی‌های زیرساختی موجود، به تأمین مالی پروژه‌های جدید از منابع حاصل از تجدید مناقصات پروژه‌های PPP قبلی پرداخته‌است. این رویکرد نه تنها در تأمین مالی پایدار پروژه‌ها مؤثر بوده بلکه در بهبود حکومنداری و افزایش ارزش عمومی نیز تأثیرگذار بوده است. این مدل به عنوان الگویی برای سایر کشورها در تسریع اجرای پروژه‌های PPP پایدار و بهبود پایداری مالی پروژه‌های زیرساختی استفاده می‌شود (Mansilla et al., ۲۰۲۰).

#### • توسعه زیربنای شهری در چین

چین برای پاسخ به نیازهای زیرساختی ناشی از رشد سریع شهرنشینی از مدل PPP بهره برده‌است. این مدل به دولت‌های محلی کمک کرده تا از مشکلات مالی ناشی از پروژه‌های بزرگ‌مقیاس عبور کنند و مشارکت بخش خصوصی، تأثیرات مثبت قابل توجهی در پایداری مالی و توسعه پایدار شهری داشته است. مشارکت‌های PPP در این کشور به طور مؤثری موجب کاهش وابستگی به منابع عمومی و ایجاد منابع پایدار برای تأمین مالی پروژه‌ها شده است (Zheng et al., ۲۰۱۸).

#### • زیربنای حمل و نقل در اندونزی

اندونزی با استفاده از مدل مشارکت عمومی-خصوصی برای پروژه‌های حمل و نقل مانند (LRT)<sup>۷۹</sup> و جاده‌های عوارضی در پالمبانگ<sup>۸۰</sup>، موفق شده است فشار مالی بر دولت را کاهش دهد و در عین حال مسئولیت‌پذیری عمومی را حفظ کند. این پروژه‌ها از نظر مالی پایدار بوده و با ترکیب کارایی بخش خصوصی و نظارت دولتی، توانسته‌اند به طور مؤثر منابع را تخصیص دهند و بازده مالی مطلوبی برای طرفین تأمین کنند (Zakir et al., ۲۰۲۴).

#### • زیربنای جاده‌ای در کشور نیجریه (Nigeria)

نیجریه از چارچوب‌های همکاری استفاده کرده است که استانداردهای خدمات دولتی را با تخصص و نوآوری بخش خصوصی ترکیب می‌کند. این رویکرد موجب بهبود پایداری مالی پروژه‌های زیرساختی و کاهش وابستگی به منابع دولتی شده است. همچنین، ترکیب منابع مالی کمک‌کنندگان با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باعث تأمین مالی پایدار پروژه‌ها و بهره‌برداری بهینه از منابع شده است (Samuel, ۲۰۲۰).

در نهایت، مشارکت عمومی-خصوصی با ایجاد تعادل میان منافع دولت و بخش خصوصی، می‌تواند به توسعه پایدار و پایداری مالی پروژه‌های زیربنایی در کشورهای در حال توسعه کمک کند و آینده‌ای روشن برای این کشورها در زمینه زیربناها فراهم آورد.

**موانع و مشکلات اجرای مشارکت بخش عمومی - خصوصی در کشورهای در حال توسعه**

<sup>۷۹</sup> Light Rail Transit

<sup>۸۰</sup> Palembang

مشارکت‌های عمومی-خصوصی (PPP) به‌عنوان ابزاری مؤثر برای تأمین مالی و اجرای پروژه‌های زیرساختی در کشورهای درحال توسعه شناخته شده‌اند، اما این مدل با چالش‌ها و موانع مختلفی مواجه است که می‌تواند تأثیر آن را در توسعه زیربنای کاهش دهد. یکی از اصلی‌ترین مشکلات، محدودیت‌های مالی و ظرفیت پایین دولت‌ها برای تأمین منابع مالی برای پروژه‌های زیرساختی پیچیده است. کمبود تخصص فنی و محدودیت‌های موجود در استقراض برای دولت‌ها باعث شده است که بسیاری از کشورها به دنبال مشارکت بخش خصوصی برای جبران این کمبودها باشند (Ruiz-Gonzalez; Kim et al., ۲۰۲۰). (et al., ۲۰۱۸).

از سوی دیگر، هزینه‌های بالای مربوط به پروژه‌های PPP یکی از موانع اصلی این مدل به‌شمار می‌رود. هزینه‌های مناقصه این پروژه‌ها می‌تواند تا سه برابر بیشتر از پروژه‌های تأمین مالی سنتی باشد و هزینه‌های نظارت بر قراردادهای نیز ممکن است بین ۳ تا ۲۵ درصد از ارزش کل پروژه را شامل شود (Dong et al., ۲۰۱۸). مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های PPP همچنین ممکن است منجر به ظهور مشکلاتی چون فساد، رفتارهای سوء استفاده و ایجاد انحصارهای جدید در بخش خصوصی شود که کارایی ارائه خدمات عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Xu et al., ۲۰۲۰). علاوه بر این، ساختار مالکیت در پروژه‌های PPP می‌تواند رقابت را محدود کرده و ورود سایر بازیگران به بازار را دشوار کند، که منجر به ایجاد انحصار در بخش خدمات عمومی می‌شود (Ma et al., ۲۰۲۲).

تجارب تاریخی از شکست‌های مختلف پروژه‌های PPP در کشورهای مختلف؛ نظیر استرالیا، تایلند، مالزی و هالند، نشان می‌دهند که عدم تخصیص صحیح ریسک‌ها، تقاضای ناکافی و ساختارهای بازپرداخت غیرمعقول از دلایل عمده شکست این پروژه‌ها بوده‌اند (Kim et al., ۲۰۲۰). همچنین، بحران مالی آسیایی ۱۹۹۷ نشان داد که شوک‌های اقتصادی خارجی می‌توانند بر پروژه‌های PPP تأثیر منفی بگذارند، به‌طور مثال پروژه LRT مالزی که به دلیل تورم شدید و عدم توانایی در بازپرداخت وام‌ها با مشکلات جدی مواجه شد و در نهایت پروژه توسط دولت تصرف شد (Rahman et al., ۲۰۱۴).

چالش‌های دیگر مربوط به مشکلات دولت‌های محلی است که می‌تواند بر منافع بخش خصوصی تأثیر منفی بگذارد. این مشکلات ممکن است شامل توسعه بیش از حد منابع، ایجاد آثار منفی اجتماعی و زیست‌محیطی، و خطر گرفتار شدن دولت‌های محلی در تله بدهی‌های بلندمدت باشد (Ma et al., ۲۰۲۲). به‌طور کلی، پیچیدگی‌های قراردادهای PPP نیازمند ساختارهای حکومتداری قوی و تخصص‌های خاص برای اجرای موفقیت‌آمیز هستند (Bloomfield, ۲۰۰۶). بنابراین، برنامه‌ریزی دقیق، تخصیص مناسب مخازن و ایجاد سیستم‌های نظارتی مؤثر از اهمیت بالایی برخوردار است تا از دستیابی به اهداف پروژه و جلوگیری از مشکلات احتمالی اطمینان حاصل شود.

## نتیجه‌گیری

مدل مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) به‌عنوان رویکردی اثربخش برای توسعه زیربنای کشورهای در حال توسعه، توانسته است به‌گونه‌ای مؤثر مشکلات مالی و اجرایی دولت‌ها را کاهش داده و از ظرفیت‌های مشترک بخش عمومی و خصوصی بهره‌گیرد. این مدل با تأمین منابع مالی موردنیاز، استفاده

از دانش فنی و ظرفیت مدیریتی بخش خصوصی و افزایش بهره‌وری در ارائه خدمات، می‌تواند فشار مالی دولت را کاهش داده و کیفیت خدمات عمومی را ارتقا دهد. به خصوص در کشورهایی؛ مانند افغانستان که با محدودیت‌های شدید منابع مواجه‌اند، مدل مشارکت عمومی-خصوصی می‌تواند ابزاری حیاتی برای توسعه پایدار زیربناها در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی باشد.

با این وجود، اجرای مدل مشارکت عمومی-خصوصی در کشورهای در حال توسعه همچون افغانستان، با موانعی چون مخارج بالای مناقصه و نظارت، ضعف در تخصیص مخاطرات مالی، فساد، و سوءاستفاده همراه است. یافته‌های تحقیق حاضر در هم‌سویی با مطالعات قبلی از جمله (Sahibzada et al. ۲۰۲۳) در افغانستان، (Gharaee et al. ۲۰۲۱) و (Ghaffari et al. ۱۳۹۹) در ایران، (Mugarura et al. ۲۰۲۰) در افریقا، و (Trotsenko et al. ۲۰۲۰) در روسیه نشان می‌دهد که موفقیت مدل مشارکت عمومی-خصوصی وابسته به عواملی چون حمایت سیاسی، شفافیت، ظرفیت نهادی، و اعتماد متقابل میان طرفین است. همچنین، مطالعات (Oktavianus et al. ۲۰۱۸) و (Christie et al. ۲۰۲۱) بر نقش اعتماد، ساختارهای قراردادی و ترکیب مناسب تیم‌ها برای موفقیت در حوزه‌های اجتماعی و سلامت تأکید کرده‌اند.

برای بهره‌گیری مؤثرتر از مدل مشارکت عمومی-خصوصی در افغانستان، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تدوین چارچوب‌های قانونی شفاف و پایدار برای انعقاد و اجرای قراردادهای این مدل؛
۲. ایجاد نهاد نظارتی مستقل برای اطمینان از شفافیت، پاسخ‌گویی و کاهش فساد در کلیه مراحل پروژه؛
۳. توانمندسازی نهادهای دولتی در زمینه طراحی، مدیریت و نظارت مؤثر بر پروژه‌های مدل مشارکت عمومی-خصوصی از طریق آموزش و ظرفیت‌سازی؛
۴. تخصیص منطقی مخاطرات مالی به طرف‌هایی که توانایی مدیریت آن را دارند تا از ناکامی‌های گذشته جلوگیری شود؛
۵. فراهم‌سازی مشوق‌های مالیاتی و تسهیلات اعتباری جهت تشویق سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی به مشارکت فعال در پروژه‌های زیربنایی؛
۶. تقویت روش اجرایی گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی برای ارتقاء اعتماد متقابل و هماهنگی در سیاست‌گذاری.

در مجموع، مشارکت عمومی-خصوصی در صورتی که بر مبنای اصول شفافیت، عدالت و کارآمدی طراحی و اجرا گردد، می‌تواند طرح کلیدی برای تحقق توسعه زیربناها و رفاه عمومی در افغانستان و سایر کشورهای در حال توسعه باشد.

## منابع

- احمدی، موسی و موسوی، حسن. (۱۳۹۳). مشارکت عمومی خصوصی؛ مبانی نظری و مطالعات موردی، تهران: دانشگاه امام صادق.
- دانایی فرد، حسن، دلخواه، جلیل و کیائی، پریسا. (۱۳۹۶). شناسایی و اولویت بندی موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی - دولتی. چشم انداز مدیریت بازرگانی (چشم انداز مدیریت (پیام مدیریت)، ۱۱۶ (پیاپی ۲۹)، ۳۳-۴۹. SID. [fa/https://sid.ir/paper/523396](https://sid.ir/paper/523396)
- هیبتی، فرشاد و احمدی، موسی. (۱۳۸۸). مشارکت عمومی-خصوصی: نظام نوین تأمین مالی در واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولت‌های مرکزی و محلی به بخش خصوصی. کنفرانس بین المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران (با رویکرد نوآوری‌های مالی). SID. [/https://sid.ir/paper/807692](https://sid.ir/paper/807692)
- ترکان، اکبر، و شهبازی، میثم. (۱۳۸۹). بررسی چگونگی جلب مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیربنای حمل و نقل جاده‌ای؛ مسائل و راهکارها. راهبرد، ۱۹ (۵۷) (بخش ویژه بررسی‌های اقتصادی)، ۲۴۵-۲۷۶. SID. [fa/https://sid.ir/paper/89082](https://sid.ir/paper/89082)
- ابراهیمی سروعلیا، محمدحسن، عظیمی، ماشاءالله، رودساز، حبیب و قربانی زاده، وجه الله. (۱۳۹۶). تبیین الگوی تأمین مالی تعاونی‌ها برای مشارکت‌های عمومی خصوصی در توسعه زیربنای کشور با استفاده از نظریه داده‌بنیاد. تعاون و کشاورزی (تعاون)، ۶ (۲۱)، ۱۴۹-۱۷۲. SID. [fa/https://sid.ir/paper/93582](https://sid.ir/paper/93582)
- عباسی، مهدی. (۱۳۹۶). نقش زیربناها در توسعه منطقه‌ای. کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری. SID. [fa/https://sid.ir/paper/895421](https://sid.ir/paper/895421)
- سعیدی، علی. (۱۴۰۱). ظرفیت‌های ابزارهای مالی اسلامی در توسعه مشارکت عمومی خصوصی. خزانگی، گرشاسب و خانزادی، مصطفی. راهنمای توسعه زیربناها از طریق پروژه‌های ساخت، بهره‌برداری و واگذاری، دانشگاه علم و صنعت. تهران.
- نوعی اقدم، حسن، حسینی، شمس‌الدین، معمارنژاد، عباس، و امامی جز، کریم. (۱۳۹۸). تأمین مالی از طریق مشارکت عمومی-خصوصی و توسعه. مدل‌سازی اقتصادی، ۱۳ (۴) (پیاپی)، ۹۹-۱۱۶. SID. [fa/https://sid.ir/paper/393545](https://sid.ir/paper/393545)
- خزانگی، گرشاسب، خزانگی، علی. (۱۴۰۲). مدیریت پرتفلیو پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی، توسعه مدل انتخاب پروژه‌های حمل و نقل مبتنی بر مفهوم پایداری، مقاله علمی - پژوهشی.
- غفاری، اسماعیل، دانش فرد، کرم اله، و معمارزاده تهران، غلامرضا. (۱۳۹۹). شناسایی عوامل تأثیرگذار در مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری و ارائه الگوی مناسب. مورد مطالعه: شهرداری تهران. مدیریت فردا، ۱۹ (۶۳)، ۱۸۷-۲۰۲. SID. [fa/https://sid.ir/paper/385133](https://sid.ir/paper/385133)
- مهلبنانی، یوسف، حسینی، سید محمد مهدی، سامه، رضا و باقریان، محمد صابر. (۱۴۰۰). تحلیل و ارزیابی تجارب مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی و طراحی پروژه‌های زیرساختی.

ګلابچي، محمد رضا و نورزايي، عصمت الله. (۱۳۹۴). انتخاب روش مناسب مشارکت خصوصي - دولتي به منظور تأمین مالی پروژه‌های آزادراه ایران با رویکرد AHP. فصلنامه مهندسی حمل و نقل، ۶ (۳)، ۵۳۷-۵۲۳.

- Amović, G., Maksimović, R., & Bunčić, S. (2020). Critical Success Factors for Sustainable Public-Private Partnership (PPP) in Transition Conditions: An Empirical Study in Bosnia and Herzegovina. *Sustainability*, 12(17), 7121. <https://doi.org/10.3390/su12177121>
- Angrisano, M., Biancamano, P. F., Bosone, M., Carone, P., Daldanise, G., De Rosa, F., Franciosa, A., Gravagnuolo, A., Iodice, S., Nocca, F., Onesti, A., Panaro, S., Ragozino, S., Sannicandro, V., & Girard, L. F. (2016). Towards operationalizing UNESCO Recommendations on "Historic Urban Landscape": a position paper. *Aestimum*, 69, 165-210. <https://doi.org/10.13128/Aestimum-20454>
- Azka, F. A., & Hendranastiti, N. D. (2023). UNLOCKING PRIVATE INVESTMENT BY EXPANDING THE SCOPE OF EXISTING TOLL ROAD PPPs AGREEMENTS. *Ultima Management: Journal Ilmu Manajemen*, 77-99. <https://doi.org/10.31937/manajemen.v15i1.3180>
- Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411. <http://www.jstor.org/stable/3843920>
- Chowdhury, A.N., Chen, P., & Tiong, R.L. (2011). Analysing the structure of public-private partnership projects using network theory. *Construction Management and Economics*, 29, 247 - 260. <http://dx.doi.org/10.1080/01446193.2010.537354>
- Christie, S., Chahine, T., Curry, L.A., Cherlin, E.J., & Linnander, E.L. (2021). The Evolution of Trust Within a Global Health Partnership with the Private Sector: An Inductive Framework. *International Journal of Health Policy and Management*, 11, 1140 - 1147. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2021.14>
- Dong, X., Du, Y., & Wu, X. (2018). Efficiency Advantages and Incentive Mechanism of PPPs: A Qualitative Comparative Analysis under the Chinese Scenario. *Advances in Civil Engineering*. <http://dx.doi.org/10.1155/2018/6045064>
- Eweje, G., Sajjad, A., Nath, S.D., & Kobayashi, K. (2020). Multi-stakeholder partnerships: a catalyst to achieve sustainable development goals. *Marketing Intelligence & Planning*. <https://doi.org/10.1155/2018/6045064>
- Garrido, L., & Vassallo, J.M. (2020). Is Ex-Post Fiscal Support to PPPs Sustainable? Analysis of Government Loans Granted to Shadow-Toll Roads in Spain: A Case Study. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su13010219>
- Geng, L., Herath, N., Zhang, L., Kin Peng Hui, F., & Duffield, C.F. (2020). Reliability-Based Decision Support Framework for Major Changes to Social Infrastructure PPP Contracts. *Applied Sciences*. <https://doi.org/10.3390/app10217659>
- Gharaee, H., & Azami-aghdash, S. (2021). Public-Private Partnerships: A Strategy for Effective Private Partnerships in Health Care Provision: A Policy Option. <https://doi.org/10.18502/htaa.v4i3.6353>
- Gonzalez-Ruiz, J.D., Botero-Botero, S., & Duque-Grisales, E. (2018). Financial Eco-Innovation as a Mechanism for Fostering the Development of Sustainable Infrastructure Systems. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su10124463>
- Guo, X., Chen, B., & Feng, Y. (2022). Public-Private Partnership Transportation Investment and Low-Carbon Economic Development: An Empirical Study Based on Spatial Spillover and Project Characteristics in China. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su14159574>

- He, N., Li, Y., Li, H., Liu, Z., & Zhang, C. (2020). Critical Factors to Achieve Sustainability of Public-Private Partnership Projects in the Water Sector: A Stakeholder-Oriented Network Perspective. *Complex.*, 2020, 8895980:1-8895980:17. <http://dx.doi.org/10.1155/2020/8895980>
- Herrera Dappe, M., Turkgulu, B., & Melecky, M. (2022). *PPP distress and fiscal contingent liabilities in South Asia*. Policy Research Working Paper No. 10137. World Bank. <https://hdl.handle.net/10986/37831>
- Isolana, J.B. (2021). Public-Private Partnership (PPP) as an Alternative Model to Public Infrastructure Development and Service Delivery: The Case of PPP-Public Markets in the Philippines. *Journal of Public Administration and Governance*. <http://dx.doi.org/10.5296/jpag.v11i1.18213>
- Khan, M. (2014). A study of environmental constraints faced by Public Private Partnership (PPP) in India and the road to a framework for successful implementation of PPP project. *Business Review*. <https://doi.org/10.54784/1990-6587.1225>
- Khahro, S. H., Ali, T. H., Hassan, S., Zainun, N. Y., Javed, Y., & Memon, S. A. (2021). Risk Severity Matrix for Sustainable Public-Private Partnership Projects in Developing Countries. *Sustainability*, 13(6), 3292. <https://doi.org/10.3390/su13063292>
- Kim, J., Fallov, J.A., & Groom, S.M. (2020). Public Investment Management Reference Guide. *World Bank Publications*, 1-279. <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1529-4>
- Kim, S.-Y., & Thuc, L. D. (2020). Sustainable Location Selection for Investing in Public-Private Partnership Infrastructure Projects: From a Developing Country's Perspective. *Sustainability*, 12(15), 5914. <https://doi.org/10.3390/su12155914>
- Konjar, M., Niksic, M., Grom, J., Mujkić, S., & Fikfak, A. (2018). Ensuring living condition for ageing population by public-private partnership (PPP). <https://doi.org/10.1051/e3sconf/20183303002>
- Kravchenko, O. (2019). Public-private partnership as a mechanism for financing infrastructure modernization. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2019-5-1-112-117>
- Kwak, Y. H., Chih, Y., & Ibbs, C. W. (2009). Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. *California Management Review*, 51(2), 51-78. <https://doi.org/10.2307/41166480>
- Liżewski, B., & Liżewski, M. (2018). Public-Private Partnership and the Institution of Mediation. *Studia Iuridica Lublinensia*, 27(3). <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2018.27.3.197-213>
- Ma, M., Wang, N., Mu, W., & Zhang, L. (2022). The Instrumentality of Public-Private Partnerships for Achieving Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 14(21), 13756. <https://doi.org/10.3390/su142113756>
- Mansilla, P., & Vassallo, J. M. (2020). Innovative Infrastructure Fund to Ensure the Financial Sustainability of PPP Projects: The Case of Chile. *Sustainability*, 12(23), 9965. <https://doi.org/10.3390/su12239965>
- Marx, A. (2019). Public-Private Partnerships for Sustainable Development: Exploring Their Design and Its Impact on Effectiveness. *Sustainability*, 11(4), 1087. <https://doi.org/10.3390/su11041087>
- Mugarura, J.T., Ndevu, Z.J., & Tusubira, F.N. (2020). Paving Way for Road Infrastructure Development in Public Private Partnership Emerging Economies: Lessons from Global Experiences and Policy Practices. *Public Policy and Administration Research*, 10, 55-68. <https://doi.org/10.7176/PPAR/10-10-07>
- Oktavianus, A., & Mahani, I. (2018). A Global Review of Public Private Partnerships Trends and Challenges for Social Infrastructure. <https://doi.org/10.1051/mateconf/201814706001>
- Pechdin, W., & Swangsilp, S. (2024). Towards long-term relationship of transport investment and economic growth in Thailand: Implications for public policy in post-COVID-19

- investment. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*.  
<https://doi.org/10.24294/jipd.v8i5.3984>
- Pradana, A. E., Astuti, R. S., & Priyadi, B. P. (2020). Public-Private Partnership in the Framework of Waste Management into Electrical Energy in Jatibarang Landfill, Semarang City. *Journal of Local Government Issues*, 3(2), 130–144. <https://doi.org/10.22219/logos.v3i2.11809>
- Prokhorova, V.V., Babichev, A.V., Yukhman, Y.V., & Varenko, T.V. (2021). Public-Private Partnership as an Institute of Combined Public and Private Efforts to Solve Socially Important Tasks in Ukraine. *THE PROBLEMS OF ECONOMY*. <http://dx.doi.org/10.32983/2222-0712-2021-4-50-55>
- Rahman, H. Z., Miraj, P., & Andreas, A. (2019). Exploring Public–Private Partnership Scheme in Operation and Maintenance Stage of Railway Project. *Sustainability*, 11(22), 6517. <https://doi.org/10.3390/su11226517>
- Rahman, I.A., Memon, A.H., & Zulkifli, N. (2014). Failure reasons of PPP infrastructure projects: case study of Kuala Lumpur LRT Project.
- Ramolobe, K.S., & Khandanisa, U. (2024). The role of public–private partnership in achieving local government sustainable development. *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*. <http://dx.doi.org/10.4102/apsdpr.v12i1.816>
- Samuel, A.O. (2020). The Sustainability of Concessioning Itope-Ajaokuta Expressway to the Private Sector. *International Journal of Engineering*, 4, 30. <http://dx.doi.org/10.11648/j.ijem.20200402.13>
- Sahibzada, A. R., Dard, A. R., Rahimi, R., & Sohail, M. (2023). Assessing critical success factors of public-private partnership projects in Afghanistan. *Journal of Social Sciences Review*, 3(1), 533-542. <http://dx.doi.org/10.54183/jssr.v3i1.144>
- Shen, L., Tam, V.W., Gan, L., Ye, K., & Zhao, Z. (2016). Improving sustainability performance for public-private-partnership (PPP) projects. *Sustainability*, 8, 1-15. <https://doi.org/10.3390/su8030289>
- Skietrys, E., Raipa, A., & Bartkus, E. (2008). Dimensions of the Efficiency of Public - Private Partnership. *The Engineering Economics*, 58. <https://doi.org/10.5755/J01.EE.58.3.11542>
- Spremborg, E., Tykhenko, V., & Lopa, L. (2017). Public-Private Partnership in the Implementation of National Environmental Projects. [https://doi.org/10.21272/sec.1\(4\).73-81.2017](https://doi.org/10.21272/sec.1(4).73-81.2017)
- Suriak, A., Skalik, M., & Hameni, B. (2017). THE THEORY OF J. M. KEYNES TO CLARIFY THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ESSENCE AND PARTICULARS. *Scientific Journal of Polonia University*, 24, 67-75. <https://doi.org/10.23856/2407>
- Tang, B. (2018). Classification of Public Private Partnership Projects in Developing Countries. *Biomedical Journal of Scientific & Technical Research*. <http://dx.doi.org/10.26717/BJSTR.2018.09.001865>
- Tola, A. (2015). Public Private Partnership, an Effective Approach to Leverage the Quality of Public Goods and Services: The Case of Albania. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 4, 109. <http://dx.doi.org/10.5901/mjss.2015.v4n1p109>
- Trotsenko, O., & Slukin, S. (2020). Public-Private Partnerships for agricultural innovation: opportunities and challenges in world practice. *E3S Web of Conferences*. <http://dx.doi.org/10.1051/e3sconf/202017606004>
- Trotsenko, O., Batanov, O., & Simachkova, N.N. (2020). Public-private partnership (PPP): legal regulation, techniques and practice in the context of industrialization. *E3S Web of Conferences*. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202020806003>
- United Nations Economic Commission for Europe, Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development, Geneva, 2004.

- Wang, N., Ma, M., & Liu, Y. (2020). The Whole Lifecycle Management Efficiency of the Public Sector in PPP Infrastructure Projects. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su12073049>
- Xu, H., Wei, X., Wang, B., Cheng, Y., & Wang, Y. (2020). Do Public-Private Partnerships Improve the Operational Efficiency of Infrastructure in Mainland China? *Advances in Civil Engineering*. <https://doi.org/10.1155/2020/8885308>
- Zakir, S., Maksum, I.R., & Kurniawan, T. (2024). Policy Coordination on Transportation Infrastructure Development in Palembang City. *Khazanah Social*. <http://dx.doi.org/10.15575/ks.v6i3.34874>
- Zheng, S., Xu, K., He, Q., Fang, S., & Zhang, L. (2018). Investigating the Sustainability Performance of PPP-Type Infrastructure Projects: A Case of China. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su10114162>



Two quarterly

Ainak Academic- Research Journal



Logar Higher Education Institute

Journal license date: June/2023

Private Partnership: A Framework for -Public

## Infrastructure Development in Developing Countries

Shoaib Noori <sup>2</sup>, \*Mohammad Rasool Manawi <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Department of Public Administration, Faculty of Administration and Public Policy, Balkh University. Email: [rasool.manawi@gmail.com](mailto:rasool.manawi@gmail.com)

<sup>2</sup>Department of Development Management, Faculty of Administration and Public Policy, Balkh University

---

### ABSTRACT

---

**Introduction:** Public-Private Partnership (PPP) serves as a collaborative model between the government and the private sector, playing a significant role in infrastructure development and enhancing public services in developing countries.

**Objective:** This study aims to examine the role of Public-Private Partnerships (PPP) in infrastructure development, compare them with traditional approaches, and identify key success factors in implementing this model.

**Methodology:** This study is review-analytical research based on a systematic examination of reliable scientific sources. Data were extracted from research articles, international reports, and relevant case studies and analyzed using content analysis.

**Findings:** Private sector involvement in public projects can lead to improved service quality, increased efficiency, cost reduction, and better risk distribution. However, the successful implementation of PPPs requires appropriate legal, economic, and managerial frameworks.

**Keywords:** Infrastructure development, Investment, developing countries, public-private partnership (PPP)

---

**Citation:** Manawi, Mohammad Rasool & Noori, Shoaib. (٢٠٢٣). Public-Private Partnership: A Strategy for Infrastructure Development in Developing Countries. Aynak Scientific-Research Quarterly, ٢ (٤): ١٦٥-١٨٤.

© The Author (s).

Logar Higher Education Institute

---