



امکان سنجی تامین مالی پروژه‌های اقتصاد دیجیتال با تاکید بر روش‌های PPP

تهیه کننده: نیلوفر مرادحاصل



عنوان گزارش: امکان سنجی تامین مالی پروژه‌های اقتصاد دیجیتال با تاکید بر روش‌های PPP

تهیه کننده: نیلوفر مرادحاصل

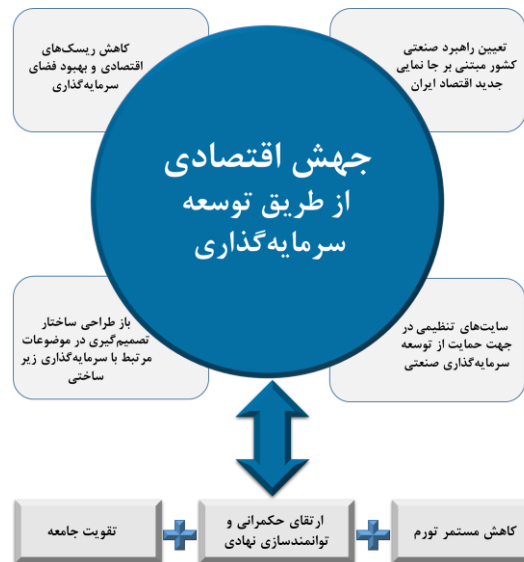
گروه پژوهشی: گروه مطالعات توسعه اقتصاد دیجیتال

تاریخ نشر: ۱۴۰۲

حقوق معنوی این اثر متعلق به پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات است و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع است.

مقدمه

مروری بر برنامه های توسعه حکایت از آن دارد که هریک با تاکید بر موضوعات خاص تدوین و عملیاتی شده اند اما در همه آنها صرف نظر از تفاوت رویکردها یکی از مهمترین اهداف رشد و توسعه اقتصادی بوده است این موضوع در برنامه هفتم توسعه نیز مشاهده می شود.



شکل ۱: اهداف راهبردی پیشنهادی برای تنظیم برنامه هفتم توسعه

توسعه اقتصاد دیجیتال و نفوذ فناوری های نوین در جامعه، کسب و کارها و دولت محرکی در جهت رشد اقتصادی کشور در سال های آتی می باشد. به همین منظور افزایش سهم اقتصاد دیجیتال در اقتصاد ملی یکی از اهداف قابل تأمل در برنامه هفتم است و این موضوع از طریق رشد سرمایه گذاری در زیرساخت های نوین ارتباطی و اطلاعاتی (هسته اقتصاد دیجیتال) و ارتقا نیروی انسانی نوآور و هم افزا ممکن است که پیشران و توانمندسازی برای رشد اقتصادی در تمامی بخش های اقتصادی نیز می باشد.

از طرفی، درآمدهای نفتی تا پیش از اعمال دور جدید تحریم های نفتی و بانکی نقش مهمی در تأمین منابع بودجه عمومی داشته است و اکثر پروژه های عمرانی از طریق درآمد نفتی انجام می شدند. در حال حاضر با کاهش درآمدهای نفتی یکی از دغدغه های کشور چگونگی تأمین و تجهیز منابع مالی و تشکیل سرمایه است. در مطالعه حاضر تلاش می گردد با نیم نگاهی به روش های تامین مالی موجود در ادبیات موضوع، توجیه پذیری بهره گیری از روش های مشارکت

عمومی - خصوصی (PPP)^۱ در حوزه اقتصاد دیجیتال در ایران مورد بررسی قرار گیرد. بدین منظور در ادامه مقاله پس از مروری بر روش های موجود تأمین مالی به تعریف و ابعاد روش های PPP و توجیه پذیری استفاده از رویکرد PPP پرداخته می شود. بخش پایانی نیز به جمع بندی و تحلیل نتایج اختصاص یافته است.

۱- مروری بر روش های تأمین مالی

در طبقه بندی روش های تأمین مالی در ادبیات موضوع تقسیم بندی های مختلفی ارائه شده است. شاید بتوان کاربردی ترین این تقسیم بندی ها را حالتی دانست که روش های تأمین مالی را به دو دسته "روش های قرضی" و "روش های پروژه ای" تقسیم می نمایند. در روش های قرضی، فرد متقاضی وامی را از بانک یا مؤسسه وام دهنده دریافت می کند و مؤلف است در سر رسیدهای مقرر اقساط را باز پرداخت نماید. در این روش ها بانک یا مؤسسه وام دهنده در اجرای پروژه مشارکتی نداشته و تنها اقدام به ارائه وام و یا حداکثر نظارت بر نحوه مصرف آن در پروژه می نماید و لذا هیچ گونه ریسکی را تقبل نمی کند و تمام ریسک ها متوجه وام گیرنده است. مشاهده می شود که در این رویکرد کلیه مسئولیت وام بر عهده گیرنده وجوه است. از مهمترین روش های مطرح شده در این حوزه می توان به فاینانس، یوزانس، وام های تضمینی از موسسات خارجی (همچون بانک جهانی، بانک توسعه اسلامی، صندوق بین المللی پول) و امثال آن اشاره نمود.

نوع دیگر روش های تأمین مالی، روش های تأمین مالی پروژه ای هستند. در واقع روش های تأمین مالی پروژه ای، روش هایی برای "سرمایه گذاری" هستند که در آن تأمین کننده منابع مالی (سرمایه گذار) در اجرای پروژه مشارکت داشته و یا حتی پروژه را به صورت کامل خود به اجرا در می آورد. در این حالت سرمایه گذار با قبول ریسک ناشی از به کارگیری منابع مالی در فعالیت یا طرح مورد نظر، برگشت اصل و سود منابع سرمایه گذاری شده را از محل عملکرد اقتصادی طرح انتظار دارد. مشاهده می شود که در این رویکرد مسئولیت وجوه انتقال یافته، حسب توافق، برعهده طرفین (گیرنده و پرداخت کننده وجوه) است. از مهمترین روش های مطرح شده در این حوزه می توان به

سرمایه گذاری مستقیم خارجی، تجارت متقابل (Buy Back)، ساخت، اجرا و انتقال (B.O.T) و سایر مواردی از این قبیل اشاره نمود.

همانگونه که مشاهده می شود روش های متعددی جهت تامین مالی فعالیت های اقتصادی در ادبیات نظری و تجربی مطرح شده است که هر یک بسته به شرایط طرح موضوع سرمایه گذاری و محیط کسب و کار (اقتصاد ملی) می توانند کاربردهای خاص خود را داشته باشند. اما واقعیت آن است که در شرایط کنونی اقتصاد کشور کمبود شدید منابع احساس می شود و بدین دلیل نهادهای تامین کننده مالی در بازار پول و سرمایه با محدودیت های خاص خود مواجه می باشند. بدون شک بخشی از این مشکل ریشه در ناکارایی های نهادهای فعال در بازار پول و سرمایه نیز دارد که نتوانسته اند بخوبی و در قالب معرفی ابزارهای مالی مناسب به تجهیز و تخصیص منابع مالی موجود در اقتصاد ملی بپردازند.

یکی از پیامدهای این شرایط آن است که هم اینک بخش عمده تامین مالی در کشور در قالب بازار پول (نظام بانکی) انجام می شود و این در حالی است که نظام بانکی با محدودیت منابع و حجم عظیمی از تقاضا و نرخ های بالایی از نرخ بهره (اسمی) روبروست. بگونه ای که به هیچ وجه نمی تواند بصورت بهینه پاسخگوی تقاضا با توجه به واقعیت های موجود در اقتصاد ملی (همچون پایین بودن بازدهی سرمایه گذاری ها در مقایسه با نرخ های سود بانکی) باشد. در این شرایط بدیهی است که اساساً روش های تامین مالی قرضی بدلیل محدودیت نقدینگی و نارسایی های موجود در نهادهای فعال در این عرصه، کارائی لازم را ندارند و بنظر می رسد روش های پروژه ای با هدف تجهیز منابع موجود در جامعه (و به تعبیری پتانسیل مالی موجود در بخش خصوصی) در یک چارچوب مشارکتی کاربرد بیشتری داشته باشند. چرا که این روش ها با وابستگی به مراتب کمتر به نهادها و یا واسطه های (نا کارای) مالی و بانکی کنونی می توانند با تجهیز منابع مالی (و غیرمالی) موجود در بخش خصوصی و دولتی حسب مورد به ایجاد و پیدایش فرصت های جدید کسب و کار و یا تسهیل فعالیت های اقتصادی موجود و خلق ارزش افزوده کمک نمایند. ضمن اینکه تنوع و تعدد موجود در روش های پروژه ای می تواند به خودی خود یک فرصت به حساب آید.

این بحث در قالب ادبیات مربوط به روش های تامین مالی با استفاده از رویکرد "مشارکت بخش عمومی - خصوصی" قابل پیگیری است. بدیهی است تامین مالی زیرساخت اقتصاد دیجیتال نیز بعنوان یکی از مصادیق این حوزه از این موضوع مستثنی نمی باشد.

۲- مروری بر روش های تامین مالی "PPP"

در ارتباط با مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) تعاریف مختلفی ارائه شده است که البته همگی از یک واقعیت حکایت می نمایند. در یک تعریف کلی می توان مشارکت عمومی-خصوصی را قراردادی میان بخش خصوصی و بخش عمومی دانست که در آن بخش خصوصی موظف می شود که محصولی (کالا یا خدمت) را تحویل دهد و برخی از ریسک های پروژه را نیز تقبل کند. با استفاده از این رویکرد، دولت از فشار مالی و مدیریتی ارائه خدمات رهایی می یابد، لیکن همچنان نقش مهمی در تنظیم مقررات، ضوابط و نظارت بر کارایی عملکرد بخش خصوصی دارد.

با توجه به تعریف فوق، تفاوت اساسی بین قراردادهای پیمانکاری و مدل های PPP است که در الگوی پیمانکاری، در مدت زمانی معین، وظایف محدود و مشخصی به عهده بخش خصوصی قرار داده می شود. به عنوان مثال، بخش خصوصی تنها یکی از وظایف ساخت، تجهیز و یا نگهداری را به عهده می گیرد، اما در مدل های PPP، بخش خصوصی مجموعه ای از وظایف را به عهده می گیرد و بعنوان یک شریک در ارائه محصول نهایی به ایفای نقش می پردازد و این همکاری می تواند برای مدت ها ادامه یابد. در قالب تعریف فوق عملاً طیف وسیعی از روش های تامین مالی در زیر گروه PPP قرار می گیرند از الگوهای تجارت متقابل (Buy Back) گرفته تا اقسام مختلف روش های ساخت، اجرا و انتقال (B.O.T).

مشاهده می شود با توجه به ماهیت خاص روش های PPP است که بستر همکاری های دولت با بخش خصوصی گسترش یافته و معمولاً دولت ها علاقمند به ورود به این عرصه می شوند. چراکه مثلاً از پتانسیل مالی بخش خصوصی جهت توسعه زیرساخت های کشور استفاده نمایند. ضمن اینکه می توانند از کارایی و بهره وری موجود در بخش خصوصی در زمینه ارائه خدمات زیرساختی دولتی نیز استفاده نمایند که این واقعیت در زیرساخت های اقتصاد دیجیتال نیز برقرار می باشد. لذا می توان ادعا نمود در شرایط کنونی اقتصاد ایران در زمینه توسعه زیر ساخت های

اقتصاد دیجیتال (همچون زیر ساختهای ارتباطی، اطلاعاتی، امنیتی، ...) بهره‌گیری از روش‌های تامین مالی PPP می‌تواند یک راهکار موثر بحساب آید.

۳- توجیه پذیری استفاده از رویکرد PPP

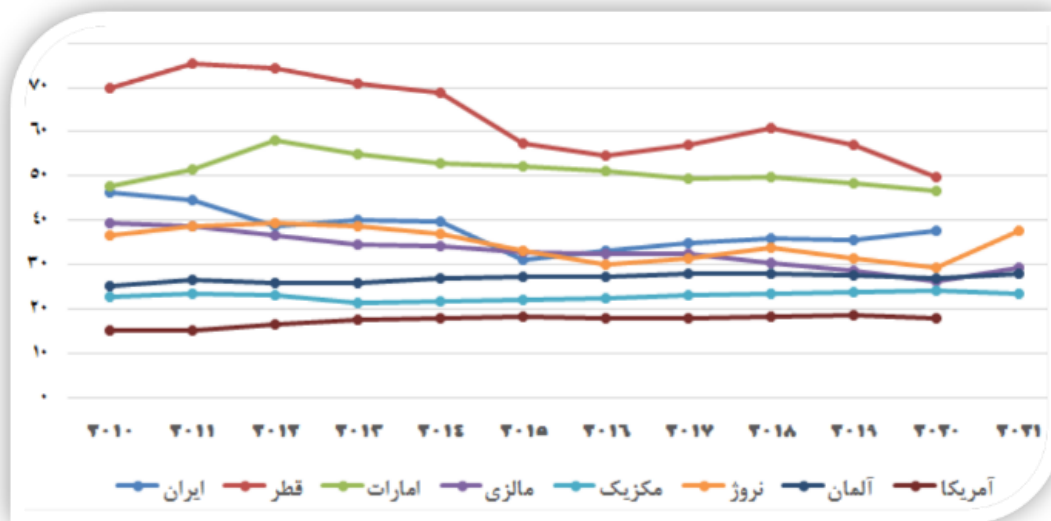
همانگونه که مطرح شد روش‌های تامین مالی در قالب رویکرد PPP در مقایسه با دیگر روش‌ها (مثلاً روش‌های قرضی) از برخی مزایای برخوردار می‌باشند که مهمترین آنها بهره‌گیری از مسئولیت‌پذیری و پتانسیل بخش غیر دولتی و توزیع ریسک می‌باشند. این ویژگی‌ها باعث می‌شوند که این روش‌ها در شرایط کنونی اقتصاد کشور بسیار توجیه پذیر بنظر آیند. در این رابطه بصورت نمونه می‌توان به دو ویژگی ساختاری اقتصاد ایران که توجیه کننده استفاده از روش‌های PPP هستند به شرح زیر اشاره نمود:

الف- نسبت بالای پس انداز ملی و ناتوانی بازار پولی در تجهیز مطلوب آن

در شکل ۲ تصویری از نسبت پس انداز به تولید ناخالص داخلی در منتخبی از کشورها طی دو دهه اخیر ارائه شده است. همانگونه که ملاحظه می‌شود می‌توان کشورهای موضوع شکل را که از تنوع لازم برخوردار می‌باشند در سه گروه طبقه بندی نمود.

- گروه اول کشورهای نفتی (کوچک و ثروتمند) هستند که بدلیل حجم بالای درآمدهای نفتی از نسبت پس انداز به تولید ناخالص داخلی بسیار بالایی برخوردار می‌باشند که می‌توان به دو کشور قطر و امارات عربی متحده اشاره نمود.
- گروه دوم کشورهای توسعه یافته‌ای هستند که تقریباً از نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی پایینی برخوردارند. اما ویژگی آنها این است که این نسبت طی دو دهه اخیر از ثبات و نوعی تعادل نسبی برخوردار بوده است. در این گروه بصورت نمونه می‌توان به دو کشور آلمان و آمریکا اشاره نمود.
- گروه سوم کشورهای در حال توسعه‌ای هستند که ما بین دو گروه فوق (کشورهای نفتی ثروتمند و کشورهای توسعه یافته) قرار دارند که البته بسته به شرایط خود از تنوع بسیار بالایی برخوردار هستند مثلاً کشور چین در این گروه دارای بالاترین نسبت و مکزیک در پایین ترین سطح قرار دارد و یا کشوری همچون نروژ در اواسط این طیف با نوسان قابل توجه قرار دارد که این شرایط عمدتاً ناشی از درآمدهای نفتی این کشور و نوسان موجود در این درآمدها

بنظر می‌رسد. ایران دیگر کشور موجود در این گروه است که به نسبت از سهم بالایی از پس انداز به تولید ناخالص داخلی برخوردار می‌باشد. هرچند که در سال‌های اخیر این سهم کاهشی بوده است. این واقعیت حکایت از آن دارد که علی‌رغم اینکه نسبت تولید پس انداز در ایران در مقایسه با سایر کشورها از سطح بسیار بالایی برخوردار می‌باشد (که البته بخشی از آن بدلیل درآمدهای نفتی ایران می‌باشد). اما واقعیت آن است که نظام تامین مالی غالب در کشور (بازار پول و سرمایه) در تجهیز و تخصیص این حجم از پس اندازها در اقتصاد ملی از کارایی لازم برخوردار نمی‌باشند. بگونه‌ای که عمده بار تامین مالی بخش واقعی اقتصاد (بصورت ناکارایی) بر عهده نظام بانکی قرار گرفته است که اساساً ماهیتی کوتاه مدت دارد و ذاتاً برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت بخش واقعی اقتصاد طراحی نشده است و این وظیفه‌ای است که می‌بایست توسط بازار سرمایه انجام شود. لذا انتظار می‌رود توجه به روش‌های تامین مالی در قالب "PPP" و توسعه آنها بتواند این نقیصه و مشکل ساختاری اقتصاد کشور را تا حدودی برطرف نماید.



شکل ۲: نسبت پس انداز به تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب (درصد)

منبع: World Bank (WDI)

ب - قابلیت روش‌های PPP در فعال سازی دارایی‌های راکد دولتی

یکی از مهمترین وظایف حاکمیتی دولت‌ها پرهیز از در اختیار داشتن دارایی‌های راکد و غیر مولد می‌باشد. این موضوع باعث گردیده که پیوسته یکی از دغدغه‌های مدیران کشورها در سطوح عالی نحوه مدیریت بهینه این دارایی‌ها باشد. بگونه‌ای که بالاترین عایدی را داشته باشند. این بحث در نهادهای مالی و بانکی که بصورت مستقیم در عرصه

اقتصاد فعالیت می نمایند و می بایست با حداکثر بهره مندی از دارایی های خود پاسخگوی سرمایه گذاران / سپرده گذاران باشند هر چه بیشتر نمود می یابد^۱. هر چند که در سایر دستگاه های حاکمیتی که مستقیماً درگیر فعالیت های اقتصادی نیستند نیز حایز اهمیت می باشد.

بحث فوق در اقتصاد ایران که حجم دارایی ها و اموال متعلق به حاکمیت بسیار زیاد و متنوع می باشد یک چالش راهبردی به حساب می آید. موید این بحث آنکه با توجه به آمار منتشر شده تا سال ۱۳۹۶ بیش از ۳۵۰ هزار رکورد اطلاعاتی از دارایی های دولت ثبت و ضبط شده است و برآوردی که اداره کل اموال دولتی و اوراق بهادار وزارت امور اقتصادی و دارایی از این میزان دارایی داشته، بیش از ۵۰۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است که در مقایسه با نقدینگی حدوداً ۱۳۰۰ هزار میلیارد تومانی در آن زمان بسیار قابل توجه بنظر می رسد. این ارقام بدان معناست که در آن مقطع زمانی ارزش دارایی های (شناسایی شده) دولت حدود ۴ برابر نقدینگی کشور بوده است. این در حالی است که به ادعان مسئولین وقت، رقم فوق تنها بخشی از دارایی های شناسایی شده حاکمیت بوده است^۲. نتایج برخی مطالعات انجام شده در این رابطه حکایت از آن دارد که در چارچوب مناسبات مالی و بودجه ای کنونی دولت چنانچه دولت بتواند یک درصد بازدهی دارایی های خود را افزایش دهد خواهد توانست معادل ۱۷ درصد وابستگی بودجه ای خود را به نفت کاهش دهد. دیگر منافع این رویکرد را می توان به شرح زیر برشمرد

- "خلق منابع مالی پایدار از طریق مولد سازی دارایی"
- "کمک به ایجاد انضباط مالی در تخصیص اعتبارات عمرانی و کاهش هزینه ها"
- "فراهم سازی امکان ترهین و توثیق اموال و دارایی های تعیین تکلیف برای تامین منابع مالی"
- "اصلاح ساختار متناسب با اختیارات قانونی برای مدیریت دارایی ها"
- "افزایش شفافیت در انعکاس دارایی ها"

^۱. در نظام بانکی، در بدترین حالت، زمانی که بخشی از داراییها قفل شده و عملاً بلااستفاده می مانند از آنها به داراییهای مسموم یاد می شوند.

^۲. پیش بینی خزانه داری کشور در سال ۱۳۹۶ حکایت از داشته که سرجمع دارایی های حاکمیت به حدود یک میلیون قلم به ارزش برآوردی ۱۸۰۰۰ هزار میلیارد تومان می رسد.

مشاهده می شود چنانچه دولت به هر طریق بتواند به مولدسازی دارایی های راکد خود پردازد منافع بسیار زیادی در حد ملی خواهد داشت که روش های PPP در این راستا یک بستر بسیار مناسب بنظر می رسند.

با عنایت به توضیحات پیشین بنظر می رسد روش PPP بستر مناسبی برای عملیاتی نمودن پروژه های حوزه زیرساخت های اقتصاد دیجیتال نیز باشد. می توان مهمترین مزایای این رویکرد را به شرح زیر برشمرد:

- بهره مندی از کارایی و بهره وری بخش خصوصی
- جذب سرمایه گذاری جدید از بخش خصوصی
- افزایش کیفیت و کاهش هزینه ها
- انتقال ریسک ها به بخش خصوصی
- افزایش رقابت پذیری دولت
- انتقال فناوری و ارتقاء ظرفیت بخش دولتی و ...

۴- جمع بندی و تحلیل

در نوشتار حاضر تحلیل گردید که اقتصاد ایران از نبود ابزارهای تامین مالی مناسب رنج می برد. این در حالی است که اقتصاد ایران در مقایسه با دیگر کشورها در شاخص نسبت پس انداز به تولید ناخالص داخلی از وضعیت قابل قبولی برخوردار می باشد. لذا شناسایی و پیشنهاد روش های بهینه تامین مالی که بتوانند در شرایط حاضر به تجهیز منابع پردازند بسیار حائز اهمیت است. همانگونه که استدلال گردید بنظر می رسد روش های PPP بتوانند در این رابطه راهگشا باشند. علی الخصوص اینکه بنظر می رسد این روش ها جدای از اینکه می توانند با بهره گیری از پتانسیل های مالی موجود در بخش خصوصی به تامین مالی فعالیت ها پردازند، بلکه با توجه به حجم قابل توجه دارایی های (عمدتاً راکد) دولت، این روش ها این قابلیت را فراهم می نمایند تا در قالب PPP، بتوان نسبت به فعال سازی یا افزایش بهره وری این دارایی ها نیز اقدام نمود. بحث فوق در توسعه زیر ساخت های اقتصاد دیجیتال نیز مصداق می یابد. چرا که اساساً در اغلب پروژه های زیرساخت های ارتباطی، اطلاعاتی، امنیتی... می توان با توزیع تعهدات طرفین (بخش خصوصی و دولتی) نسبت به انجام مطلوب پروژه با استفاده از مدیریت، سرمایه و کارایی موجود در بخش خصوصی و زیر

ساختهای سخت افزاری، اطلاعاتی و .. موجود در دولت اقدام نمود. بدون شک بدلیل محدوده وسیع فعالیتهای اقتصاد دیجیتال و در چارچوب مباحث اقتصاد خرد در زمینه اقتصاد مقیاس^۱ می توان انتظار داشت که این قبیل مشارکتها (همزمان با تامین مالی فعالیتهای) از توجیه پذیری^۲ لازم اقتصادی برای بخش خصوصی نیز برخوردار باشد. ضمن اینکه انتظار می رود این بحث در حوزه های مختلف اقتصاد دیجیتال (اعم تامین تجهیزات و زیر ساخت های شبکه ای، زیرساخت های پلتفرم ها و موتور جستجو، خدمات شبکه، خدمات کاربردی، خدمات محتوا و امثال آن) نیز برقرار باشد. بدیهی است اطمینان و آگاهی دقیق از توجیه پذیری اقتصادی PPP در هر یک از زیر بخش های اقتصاد دیجیتال نیازمند انجام مطالعات امکان سنجی مالی و اقتصادی^۳ مستقل است.

۱. Economy of scale

۲. Feasibility

۳. Economic & Financial Feasibility Studies



نشانی: تهران، انتهای کارگر شمالی، پژوهشگاه
ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت پژوهش و
توسعه ارتباطات علمی

تلفن: ۰۲۱-۸۸۶۳۰۳۵۵

نمابر: ۰۲۱-۸۸۶۳۰۳۵۶