

الله
الرَّحْمَنُ الرَّحِيمُ
وَصَلَّى اللَّهُ عَلَى مُحَمَّدٍ وَآلِهِ الطَّاهِرِينَ

مشارکت عمومی-خصوصی

مبانی نظری و مطالعات موردنی

(ترجمه و تالیف)

دکتر موسیٰ احمدی

سیده حسن موسوی

فهرست مطالب

سخن ناشر.....	۱۳
پیشگفتار.....	۱۵
فصل ۱. مبانی نظری و مراحل اجرایی مشارکت عمومی- خصوصی	۱۹
۱. مقدمه.....	۱۹
۲. مشارکت عمومی- خصوصی، مرور اجمالی.....	۲۱
۲-۱. تعریف مشارکت عمومی- خصوصی.....	۲۱
۲-۲. حرکت‌های انگیزشی برای استفاده از مشارکت عمومی- خصوصی	۲۵
۲-۲-۱. جذب سرمایه بخش خصوصی.....	۲۶
۲-۲-۲. منافع کلیدی مشارکتهای عمومی- خصوصی	۲۶
۳. خصوصی سازی زیرساخت و مشارکت عمومی - خصوصی	۳۶
۴. الگوی عمومی مشارکت عمومی- خصوصی	۳۹
۴-۱. شرکت با هدف خاص (SPV).....	۳۹
۴-۲. تامین‌کننده مالی.....	۴۰
۴-۳. پیمانکار ساخت و ساز.....	۴۰
۴-۴. بهره‌بردار مدیریت تجهیزات	۴۰
۴-۵. بخش عمومی (مسئول تدارکات).....	۴۰
۴-۶. سایر ذینفعان مشارکت عمومی- خصوصی	۴۷
۵. ساختاربخشی یک مشارکت عمومی- خصوصی: گزینه‌های موجود مشارکت عمومی- خصوصی	۴۹

۱-۵. قرارداد خدماتی.....	۵۰
۲-۵. قراردادهای مدیریتی	۵۱
۳-۵. قراردادهای اجارهای	۵۳
۴-۵. قرارداد اعطای امتیاز.....	۵۵
۵-۵. ساخت- بهره‌برداری- انتقال و انواع مشابه	۵۷
۱-۵-۵. طراحی، ساخت (DB).....	۶۲
۲-۵-۵. طراحی، مناقصه، ساخت (DBB).....	۶۲
۳-۵-۵. طراحی، ساخت، بهره‌برداری، نگهداری (DBOM).....	۶۲
۴-۵-۵. طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری (DBFO).....	۶۳
۵-۵-۵. ساخت، مالکیت، بهره‌برداری (BOO).....	۶۳
۶-۵-۵. ساخت- مالکیت- بهره‌برداری- انتقال (BOOT).....	۶۳
۷-۵-۵. ساخت- انتقال- بهره‌برداری (BTO).....	۶۳
۸-۵-۵. ساخت، اجاره، انتقال (BLT).....	۶۳
۶-۵. سرمایه‌گذاری مشترک.....	۶۴
۷. بسترهای لازم برای اجرای الگوی مشارکت عمومی- خصوصی.....	۷۰
۱-۱. ایجاد بسترهای قانونی	۷۱
۱-۱-۱. الزامات قانونی مشارکت عمومی- خصوصی	۷۵
۱-۱-۷. قانون MFMA.....	۷۶
۱-۱-۷. قانون MSA.....	۸۱
۲-۷. بحث‌های فنی	۸۱
۲-۷. ایجاد واحدها و ساختارهای موردنیاز	۸۳
۱-۳-۷. ضرورت ایجاد سه واحد کلیدی	۸۴
۲-۳-۷. واحد مشارکت عمومی- خصوصی	۸۶
۳-۳-۷. واحد اجرایی پروژه (PIU).....	۹۵
۴-۳-۷. واحد مشاوره فنی	۹۵
۴-۷. پیش‌بینی‌های تجاری، مالی و اقتصادی	۹۵
۱-۴-۷. منبع تأمین مالی	۹۶
۲-۴-۷. تنظیم تعرفه‌ها	۹۶
۳-۴-۷. تعديل تعرفه‌ها	۹۸
۱-۳-۴-۷. مکانیزم‌های تعديل تعرفه.....	۹۹

فهرست مطالب □ ۷

۹۹.....	۲-۳-۴-۷. تناوب تعديل تعرفه‌ها
۱۰۰.....	۷. تنظیم یارانه
۱۰۱.....	۷-۵-۱. یارانه نقدی
۱۰۱.....	۷-۵-۲. تامین سرمایه ارزان
۱۰۲.....	۷-۵-۳. کمک‌های بلاعوض غیرنقدی و معافیت‌های مالیاتی
۱۰۲.....	۷-۶. نحوه محاسبه ارزش آفرینی (VFM) و سنجشگر بخش عمومی (PSC)
۱۰۵.....	۸. اجرای مشارکت عمومی-خصوصی
۱۰۶.....	۱-۱. گام‌های اولیه
۱۰۷.....	۲-۲. مرحله دوم: استخدام مشاور
۱۰۹.....	۳-۳. جمع‌آوری بازخورد از مناقصه‌گران بالقوه
۱۱۰.....	۴-۴. اعلان عمومی و پیش صلاحیت
۱۱۱.....	۵-۵. تعریف فرآیند تدارکات
۱۱۲.....	۱-۵-۱. پیشنهادات ناخواسته یا مذاکرات مستقیم
۱۱۳.....	۲-۵-۲. مذاکرات رقابتی
۱۱۳.....	۳-۵-۳. مناقصه رقابتی
۱۱۴.....	۶-۶. تعریف فرآیند ارزیابی مناقصه
۱۱۴.....	۱-۶-۱. تصمیمات اولیه
۱۱۵.....	۲-۶-۲. ارزیابی فنی و مالی- ارزیابی و تخمین ارزش
۱۴۸.....	مرحله ۹: بررسی اولیه ارزش آفرینی برای پول (VFM)
۱۵۳.....	۷-۸-آماده سازی بسته مناقصه
۱۵۳.....	۸-۸-اعقاد قرارداد
۱۵۵.....	۹-۸-مذاکرات و آغاز قرارداد
۱۵۶.....	۱۰-۸-نظرارت و ارزیابی
۱۵۷.....	۱۱-۸-موارد اجرایی کلیدی
۱۵۸.....	۹-اگر یک قرارداد با شکست مواجه شود، چه اتفاقی می‌افتد؟
۱۵۹.....	۱۰-نمونه قرارداد مشارکت عمومی-خصوصی
۱۶۵.....	۱۱-چک لیست اجرایی الگوی مشارکت عمومی-خصوصی
۱۷۱.....	فصل ۲. موردکاوی مشارکت عمومی-خصوصی در کشورهای مختلف
۱۷۸.....	۱-عملیات بخش آب و فاضلاب

۸ مشارکت عمومی - خصوصی

موردنگانی ۱: الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی <i>APA NOVA</i> رومانی (اعطای امتیاز).....	۱۸۰
موردنگانی ۲: پروژه‌های آب مشارکت عمومی - خصوصی اسکاتلند / انگلستان (BOT).....	۱۸۸
موردنگانی ۳: <i>BERLINWASSER</i> / آلمان	۱۹۲
موردنگانی ۴: پروژه فاضلاب منطقه دوبلين / ايرلن.....	۱۹۵
موردنگانی ۵: شبکه جمع‌آوری فاضلاب <i>KARVNA</i> -جمهوری چک.....	۱۹۸
موردنگانی ۶: سیستم آب <i>TRENCIN</i> /جمهوری اسلواکی	۲۰۱
موردنگانی ۷: <i>DWR CYMRU, WELSH WATER NOT FOR PROFIT MODEL</i> / انگلستان.....	۲۰۶
موردنگانی ۸: تصفیه فاضلاب بخش عمومی <i>SCHWERTE</i> با مسئولیت محلود، آلمان.....	۲۰۹
۲. مدیریت پسماند خشک.....	۲۱۲
موردنگانی ۹: <i>RWE ENTSORGUNG</i> /بلغارستان.....	۲۱۵
موردنگانی ۱۰: پروژه پسماند خشک کلان شهر <i>KIRKLEES</i> , انگلستان.....	۲۲۳
۳. زیرساخت‌های حمل و نقل	۲۲۶
موردنگانی ۱۱: شاهراه M1-M15-مجارستان (اعطای امتیاز -DBFO).....	۲۳۰
موردنگانی ۱۲: فرودگاه محلی کسل-کلدن / آلمان	۲۳۴
موردنگانی ۱۳: فرودگاه بین‌المللی ورسو، لهستان (DBF).....	۲۳۸
موردنگانی ۱۴: تونل <i>WIJKER</i> در بخش حاشیه‌ای / هلند	۲۴۰
موردنگانی ۱۵-الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی انگلیس.....	۲۴۵
موردنگانی ۱۶-الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی انگلیس.....	۲۴۹
موردنگانی ۱۷-الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی انگلیس.....	۲۵۴
موردنگانی ۱۸-الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی بندآچه اندونزی	۲۵۷
منابع و مأخذ.....	۲۶۱
نمایه.....	

فهرست شکل‌ها

شکل (۱): مزایای مشارکت عمومی - خصوصی.....	۲۷
شکل (۲): ساختار کلی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی ها.....	۴۱
شکل (۳): فلوچارت فرآیند پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی	۴۲
شکل (۴): جریان خدمات، پرداخت‌ها برای خدمات و تامین مالی در مشارکت عمومی - خصوصی ..	۴۳
شکل (۵): روابط ذینفعان مشارکت عمومی - خصوصی	۴۵

فهرست مطالب □ ۹

شکل (۶): سایر ذینفعان مشارکت عمومی - خصوصی	۴۸
شکل (۷): ساختار قرارداد مدیریتی	۵۲
شکل (۸): ساختار قراردادهای اجاره‌ای	۵۴
شکل (۹): ساختار قرارداد اعطای امتیاز	۵۶
شکل (۱۰): ساختار قرارداد ساخت - بهره‌داری - انتقال	۵۹
شکل (۱۱): ساختار قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک	۶۵
شکل (۱۲): تعادل خدمات و هزینه‌ها در مشارکت عمومی - خصوصی	۸۲
شکل (۱۳): شکست‌ها و راهکارهای موفقیت مشارکت عمومی - خصوصی	۸۵
شکل (۱۴): نقش‌های واحد PPP	۹۰
شکل (۱۵): فرآیند اجرایی مشارکت عمومی - خصوصی در واحد مشارکت عمومی - خصوصی	۹۴
شکل (۱۶): ترکیب بهینه جهت تنظیم تعریفه ها	۹۷
شکل (۱۷): نحوه محاسبه ارزش آفرینی	۱۰۳
شکل (۱۸): نحوه محاسبه سنجشگر بخش عمومی یا PSC	۱۰۴
شکل (۱۹): نحوه محاسبه هزینه‌ها در سنجشگر بخش عمومی اولیه	۱۰۴
شکل (۲۰): نحوه محاسبه ارزش فعلی خالص ریسک‌ها	۱۰۵
شکل (۲۱): مفاد گزارش مالی در مشارکت عمومی - خصوصی	۱۱۶
شکل (۲۲): نمودار مقایسه ارزش آفرینی	۱۵۰
شکل (۲۳): مدل سنتی مشارکت عمومی - خصوصی APA NOVA	۱۸۳
شکل (۲۴): مدل موردن استفاده در SCOTTISH WATER SOLUTIONS، اسکاتلند/ انگلستان	۱۸۷
شکل (۲۵): مدل مشارکت عمومی - خصوصی اسکاتلند/ انگلستان	۱۹۱
شکل (۲۶): ساختار مشارکت عمومی - خصوصی BERLINWASSER	۱۹۴
شکل (۲۷): ساختار مشارکت عمومی - خصوصی پروژه فاضلاب دوبلین	۱۹۷
شکل (۲۸): ساختار مشارکت عمومی - خصوصی تصفیه فاضلاب کاروینا	۲۰۱
شکل (۲۹): مدل PPP سیستم آب TRENCIN /جمهوری اسلواکی	۲۰۵
شکل (۳۰): ساختار تصفیه فاضلاب بخش عمومی SCHWERTE با مسئولیت محدود - آلمان	۲۱۱
شکل (۳۱): ساختار مدرنیزه سازی ناوگان حمل و نقل پسماند بلغارستان	۲۱۹
شکل (۳۲): ساختار MSWM	۲۲۱
شکل (۳۳): ساختار مشارکت عمومی - خصوصی شاهراه M1-M15 دارای عوارض	۲۳۳
شکل (۳۴): ساختار فرودگاه محلی کسل-کلدن/ آلمان	۲۳۷
شکل (۳۵): ساختار فرودگاه بین‌المللی ورشو - لهستان	۲۴۰
شکل (۳۶): ساختار مشارکت عمومی - خصوصی توئنل WIJKER در بخش حاشیه‌ای	۲۴۳
شکل (۳۷): ساختار اعطای امتیاز خط آهن FIGUERAS، فرانسه و اسپانیا	۲۴۸
شکل (۳۸): الگوی مشارکت عمومی - خصوصی بندا آچه، اندونزی	۲۵۶

فهرست جداول

جدول (۱): انتقال ریسک به بخش‌های مناسب.....	۳۵
جدول (۲): انواع پایه‌ای قراردادهای خانواده BOT.....	۶۱
جدول (۳): ویژگی‌های انواع اصلی قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی.....	۶۶
جدول (۴): فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی را در فرآیند مدل PFI.....	۶۷
جدول (۵): موافقین و مخالفین مشارکت عمومی - خصوصی.....	۶۸
جدول (۶): جدول SWOT مشارکت عمومی - خصوصی	۶۹
جدول (۷): جدول SWOT مشارکت عمومی - خصوصی	۷۰
جدول (۸): مطالعه تطبیقی واحد مشارکت عمومی - خصوصی	۸۷
جدول (۹): معرفی نمونه‌های موردنی	۱۷۱
جدول (۱۰): معرفی نمونه‌های موردنی	۱۷۲
جدول (۱۱): معرفی نمونه‌های موردنی	۱۷۳
جدول (۱۲): معرفی نمونه‌های موردنی	۱۷۴
جدول (۱۳): معرفی نمونه‌های موردنی	۱۷۵
جدول (۱۴): معرفی نمونه‌های موردنی	۱۷۶
جدول (۱۵): معرفی نمونه‌های موردنی	۱۷۷
جدول (۱۶): مورد کاوی APA NOVA - رومانی	۱۸۰
جدول (۱۷): مورد کاوی SCOTTISH WATER SOLUTIONS، اسکاتلند/انگلستان	۱۸۴
جدول (۱۸): پروژه‌های آب مشارکت عمومی - خصوصی اسکاتلند/ اسکاتلند-انگلستان	۱۸۸
جدول (۱۹): BERLINWASSER / آلمان	۱۹۲
جدول (۲۰): پروژه فاضلاب منطقه دوبلین / ایرلند	۱۹۵
جدول (۲۱): شبکه جمع‌آوری فاضلاب KARVINA - جمهوری چک	۱۹۸
جدول (۲۲): سیستم آب TRENCIN / جمهوری اسلواکی	۲۰۲
جدول (۲۳): GLAS CYMRU NOT FOR PROFIT MODEL ،DWR CYMRU، ولز، انگلستان	۲۰۶
جدول (۲۴): تصفیه فاضلاب بخش عمومی SCHWERTE با مسئولیت محدود - آلمان	۲۱۰
جدول (۲۵): مدرنیزه سازی ناوگان حمل و نقل پسماند بلغارستان	۲۱۵
جدول (۲۶): معرفی اولیه KIRKLEES - انگلستان	۲۲۳
جدول (۲۷): معرفی اولیه شاهراه M1-M15 - مجارستان	۲۳۰
جدول (۲۸): معرفی اولیه فرودگاه محلی کسل-کلن/ آلمان	۲۳۵
جدول (۲۹): معرفی اولیه فرودگاه بین‌المللی ورشو - لهستان	۲۳۸
جدول (۳۰): معرفی اولیه تونل WIJKER در بخش حاشیه‌ای / هلند	۲۴۱
جدول (۳۱): معرفی اولیه اعطای امتیاز خط آهن FIGUERAS، فرانسه و اسپانیا	۲۴۵
جدول (۳۲): معرفی اولیه کانال تونل خط راه آهن، انگلیس	۲۴۹

فهرست مطالب □ ۱۱

نمايه‌ها

۱۱۰.....	نمایه (۱): نمونه فهرست پایگاه داده
۱۱۲.....	نمایه (۲): پروپرزال‌های ناخواسته
۱۱۴.....	نمایه (۳): مسیر مدور ماشین رو در سیدنی (استرالیا)
۱۱۶.....	نمایه (۴): واژگان فنی تخمین ارزش
۱۱۸.....	نمایه (۵): تخمین ارزش
۱۲۰.....	نمایه (۶): مدل پایه‌ای PSC
۱۲۱.....	نمایه (۷): ایجاد مدل PSC
۱۲۸.....	نمایه (۸): ریسک و تدارکات بخش عمومی
۱۲۸.....	نمایه (۹): ساخت مدل PSC اصلاح شده با معیار ریسک
۱۳۳.....	نمایه (۱۰): ریسک به عنوان یک جزء از جریان نقدی
۱۴۳.....	نمایه (۱۱): ریسک و بخش خصوصی
۱۴۸.....	نمایه (۱۲): بررسی اولیه VFM
۱۶۶.....	نمایه (۱۳): چک لیست اجرایی مشارکت عمومی - خصوصی

«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ»
وَلَقَدْ أَتَيْنَا دَوْرَدَ وَ سُلَيْمَانَ عِلْمًا وَ قَالَا أَلْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
فَضَّلَّنَا عَلَيْكُمْ كَثِيرٌ مِنْ عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِينَ
(قرآن کریم، سوره مبارکه النبل، آیه شریفه ۱۵)

سخن ناشر

فلسفه وجودی دانشگاه امام صادق علیه السلام که از سوی ریاست دانشگاه به کرات مورد توجه قرار گرفته، تربیت نیروی انسانی ای متuehd، باتقوا و کارآمد در عرصه عمل و نظر است تا از این طریق دانشگاه بتواند نقش اساسی خود را در سطح راهبردی به انجام رساند.

از این حیث «تربیت» را می‌توان مقوله‌ای محوری یاد نمود که وظایف و کارویژه‌های دانشگاه، در چارچوب آن معنا می‌یابد؛ زیرا که «علم» بدون «تزریقیه» بیش از آنکه ابزاری در مسیر تعالی و اصلاح امور جامعه باشد، عاملی مشکل ساز خواهد بود که سازمان و هویت جامعه را متأثر و دگرگون می‌سازد.

از سوی دیگر «سیاست‌ها» تابع اصول و مبادی علمی هستند و نمی‌توان منکر این تجربه تاریخی شد که استواری و کارآمدی سیاست‌ها در گرو انجام پژوهش‌های علمی و بهرمندی از نتایج آنهاست. از این منظر پیشگامان عرصه علم و پژوهش، راهبران اصلی جریان‌های فکری و اجرایی به حساب می‌آیند و نمی‌توان آینده درخشانی را بدون توانایی‌های علمی - پژوهشی رقم زد و سخن از «مرجعیت علمی» در واقع پاسخ‌گویی به این نیاز بنیادین است.

دانشگاه امام صادق علیه السلام در واقع یک الگوی عملی برای تحقق ایده دانشگاه اسلامی در شرایط جهان معاصر است. الگویی که هم اکنون ثمرات نیکوی آن در فضای

ملی و بین‌المللی قابل مشاهده است. طبعاً آنچه حاصل آمده محصول نیست خالصانه و جهاد علمی مستمر مجموعه بنیانگذاران و دانش‌آموختگان این نهاد است که امید می‌رود با اتکاء به تأییدات الهی و تلاش همه‌جانبه اساتید، دانشجویان و مدیران دانشگاه، بتواند به مرجعی تمام عیار در گستره جهانی تبدیل گردد.

معاونت پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام با توجه به شرایط، امکانات و نیازمندی جامعه در مقطع کنونی با طرحی جامع نسبت به معرفی دستاوردهای پژوهشی دانشگاه، ارزیابی سازمانی - کارکردی آنها و بالاخره تحلیل شرایط آتی اقدام نموده که نتایج این پژوهش‌ها در قالب کتاب، گزارش، نشریات علمی و... تقدیم علاقه‌مندان می‌گردد. هدف از این اقدام - ضمن قدردانی از تلاش خالصانه تمام کسانی که با آرمان و اندیشه‌ای بزرگ و ادعایی اندک در این راه گام نهادند - درک کاستی‌ها و اصلاح آنها است تا از این طریق زمینه پرورش نسل جوان و علاقه‌مند به طی این طریق نیز فراهم گردد؛ هدفی بزرگ که در نهایت مرجعیت مکتب علمی امام صادق علیه السلام را در گستره بین‌المللی به همراه خواهد داشت. (ان شاء الله)

ولله الحمد

معاونت پژوهشی دانشگاه

پیشگفتار

در سال‌های اخیر مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی به مراتب مورد استفاده قرار گرفته است و مقدمه اصلی آن را می‌توان از پایان نامه دکتری اینجانب با موضوع «ارزیابی نظام نوین تامین مالی در واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولتی به بخش خصوصی و ارائه الگوی مناسب برای آن» دانست که منجر به برگزاری دوره‌های آموزشی متعدد در همایش‌های داخلی و بین‌المللی و انتشار مقالات علمی در این زمینه گردید.

نویسنده‌گان کتاب حاضر با توجه به اهمیت این موضوع، فقدان منبع اصلی برای دسترسی به مبانی نظری و واکاوی نمونه‌های اجرا شده در سایر کشورها را امری حیاتی در اعتدالی علمی در این زمینه می‌دانند. لذا با گردآوری مطالب و استفاده از منابع متعددی که در قالب مقاله و گزارشات پژوهشی به مراجع مختلفی ارسال نموده‌اند، و همچنین ترجمه برخی کتب اصلی در این زمینه گام اولیه‌ای را تدارک دیده‌اند.

بطور کلی آنچه که امروز سیستم اقتصادی کشور مبتلا به آن است، ضعف سیستم‌های اقتصادی داخلی در گام اول و سپس فشارهایی است که می‌توان آنها را به تهدیدات اقتصادی علیه کشور تعبیر نمود. این تهدیدات در سطح کلان می‌تواند ناشی از عملکرد عملگرهای اقتصادی کلان و در بخش خرد ناشی از سیستم درونی کشور به غیر از مکانیزم‌های اقتصادی باشد.

کشورهای توسعه یافته و بزرگترین اقتصادها در جهان، توجه ویژه‌ای به سیستم‌های پایه‌ای خود جهت تامین مالی و احداث پروژه‌ها اعم از زیرساختی و عملیاتی داشته اند به گونه‌ای که بدون اغراق می‌توان گفت تمامی پروژه‌های آن کشورها در حجم بزرگ از طریق مکانیزم و سیستم مشارکت عمومی - خصوصی اجرا

و احداث می‌گردند. شاهد این امر را می‌توان آمار و اطلاعاتی که در این خصوص وجود دارد، دانست.

مفهوم اقتصاد مقاومتی زمانی مطرح می‌گردد که کشور زیرساخت‌های خود را مستقل از هرگونه وابستگی به منابع بین‌المللی احداث نماید. این استقلال می‌تواند از طریق بکارگیری تخصص، تجربه و انعطاف پذیری بخش خصوصی در کنار نظارت بخش عمومی بدست آید.

بخش خصوصی در تامین منابع، کسب تکنولوژی و جذب همکاری سایر کشورها در کنار بهره مندی از بازار داخلی، منابع داخلی و نیروها و تکنولوژی داخلی و یا بومی سازی برخی تکنولوژی‌ها می‌تواند در کنار بهره مندی از سود مشارکت در پروژه‌های زیرساختی، به بخش دولتی نیز در این زمینه کمک شایان توجهی نماید. استفاده از الگوهای مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند مسیر خصوصی سازی را تسهیل نماید. کتاب حاضر در دو بخش کلی در قالب ترجمه و تالیف، تدوین شده است. این دو بخش را به مرور اجمالی مبانی نظری و بیان نمونه‌های واقعی از مشارکت عمومی- خصوصی می‌توان طبقه بندی نمود.

در تدوین این کتاب منابع اصلی بکار گرفته شده، از بانک توسعه آسیا، کمیسیون اروپا و همچنین اتحادیه آفریقا برگرفته شده است.

این کتاب از دو منظر برای خوانندگان آن می‌تواند مفید فایده باشد. دانشجویان و کسانی که قصد دارند با مشارکت عمومی خصوصی آشنا شوند، نمونه‌های اجرایی اشاره شده در کتاب به همراه مبانی نظری آن، فرست بسیار مناسبی را برای آن‌ها جهت دستیابی به این هدف فراهم نموده است. صاحب‌نظران و افرادی هم که قصد دارند زیربنایی مورد نیاز جهت استفاده از روش مشارکت عمومی خصوصی در راستای اجرایی شدن پروژه‌های زیرساختی دولت را فراهم نمایند از طریق مطالعه این کتاب و نمونه‌های اجرایی ارائه شده می‌توانند زمینه بهره‌گیری از آن را در کشور فراهم نمایند. بهر حال علاوه بر توسعه دانش که هدف اصلی این کتاب می‌باشد، فرآگیری استفاده از الگوی مشارکت عمومی خصوصی در بخش‌های مختلف به عنوان نتیجه اجتناب‌ناپذیر دانش، می‌تواند در حوزه کاربردی نیز منافعی را برای اقتصاد کشورمان فراهم نماید. در پایان از کلیه استادی و خوانندگان محترم تقاضا داریم که با بررسی نقادانه و

هوشمندانه ما را در اصلاح اشکالات احتمالی یاری رسان باشند. در پایان از آقایان علیرضا خیری، سعید اخلاق پور و سرکار خانم رضایی وصال که در تهیه بخش هایی از مطالعات موردی همکاری نموده اند، کمال تشکر و قدردانی را داریم.

دکتر موسی احمدی

استادیار و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد ابهر

سید محسن موسوی

کارشناس ارشد مالی و سرمایه گذاری، دانشگاه شهید بهشتی(ره)

مبانی نظری و مراحل اجرایی مشارکت عمومی- خصوصی

۱. مقدمه

تاکنون، کشورهای در حال توسعه، پروژه‌های زیرساختی و خدماتی خود را با برنامه‌ها و بودجه‌های دولتی، تنظیم و اجرا می‌نمودند. مقامات دولتی، گاهی اوقات تحت تأثیر اولویت‌های سیاسی، پروژه‌ها را طراحی، اجرا و مدیریت می‌نمودند و پس از اتمام، آن را به بخش دیگری از دولت برای بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری واگذار می‌نمودند. هر چند این روش اغلب مؤثر، کارا و پایدار نبود، با این حال سازمان‌ها و کارمندان دولت درگیر این فرآیند شده و اغلب ظرفیت تکنیکی اجرای چنین نقشی برای آنان به وجود آمده بود. علاوه بر این، جایگاه کارمندان در جامعه، در کل بازتابی از قابلیت آن‌ها برای اتخاذ تصمیمات مالی و تکنیکی، انتخاب پیمانکاران و ارایه خدمات است.

با این حال در فضای تمرکز زدایی دولتی و واگذاری مسئولیت‌های آن به سطوح دولت محلی، دولت‌ها به سرعت دریافتند که نه به لحاظ منابع انسانی و نه به لحاظ منابع مالی قادر نیستند به تعهدات گسترده‌ی خود جامه عمل پوشاکند. اگر سیاست‌ها و کمک‌های مالی دولتی نبود، مدیران دولتی در جستجوی کشف پتانسیل مشارکت بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری‌ها بودند. این فرآیند منجر به تغییر و جابجایی وظایف دولتی از تأمین خدمات عمومی به نوعی از مشارکت با بخش خصوصی شد. حضور بخش خصوصی در زیرساخت‌ها و سایر خدمات اساسی، از سایر بخش‌ها مهم‌تر و بحث برانگیزتر بود.

مفهوم سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های خصوصی و عمومی، که اختصاراً به آن

مشارکت عمومی - خصوصی گفته می شود، به پروژه های سرمایه گذاری اطلاق می گردد که در آن ها، یکی از زیر مجموعه های دولت مرکزی (و یا دولت محلی) با مشارکت یک یا چند شرکت خصوصی، تأمین مالی و ساخت و بهره برداری پروژه را بر عهده می گیرد و درآمدهای ناشی از راه اندازی پروژه هم به نسبت سهم مشارکت هر یک از شرکا بین آنها تقسیم می شود. (بانک توسعه آسیا¹، ۲۰۰۸: ۱)

در حقیقت مشارکت عمومی - خصوصی توافقنامه ای میان دولت و بخش یا بخش های خصوصی است که بر اساس آن بخش یا بخش های خصوصی نسبت به ارایه خدمات عمومی، هم راستا با اهداف ارایه خدمات دولت و اهداف سودآوری بخش خصوصی و به نحوی اثربخش که ریسک کافی به بخش خصوصی منتقل شود، اقدام می نماید. (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه²، ۲۰۰۷: ۱)

در نظام تامین مالی مشارکت عمومی - خصوصی به جای اینکه بخش عمومی نسبت به تدارک دارایی سرمایه ای و ارایه خدمات عمومی اقدام نماید، این بخش خصوصی است که از طریق یک کسب و کار ساده (که از طریق بخش خصوصی تامین مالی و اداره می شود) دارایی مورد نیاز را تدارک و نسبت به ارایه خدمات به عموم اقدام و در عوض در قبال کیفیت و میزان خدمات ارایه شده حق الرحمه خود را دریافت می نماید. در این روش، بخش خصوصی قادر خواهد بود تا از طریق قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به ارایه خدمات وسیعی در طی مدت قرارداد (عمولاً بین ۱۵ تا ۳۰ سال) بپردازد. بخش عمومی ضمن برخورداری بهینه از تخصص، منابع و نوآوری بخش خصوصی قادر خواهد بود تا به ارایه خدمات کارا و اثربخش اقدام کند. از مشارکت های عمومی - خصوصی در زمینه ها و مقاصد بسیاری همچون ایجاد زیرساخت های فیزیکی تا ارایه خدمات بهداشتی و اجتماعی استفاده می شود. ایده مشارکت عمومی - خصوصی در تئوری بسیار جذاب می باشد اما در عمل، برای پیاده سازی آن خصوصاً در کشورهای در حال توسعه مشکلات بسیاری وجود دارد. همچنین اجرای پروژه های زیرساختی با ریسک های بسیاری برای دولت و بخش خصوصی همراه می باشد که هیچ یک از آنها به تنها ی قادر به پذیرش آن نیستند. از

1. Asian Development Bank

2. Organisation for Economic Co-operation and Development

اینرو بررسی ابعاد مختلف مشارکت عمومی- خصوصی و عوامل موثر بر اجرای موفقیت‌آمیز آن خصوصاً در کشورهای در حال توسعه از اهمیت بالایی برخوردار است. (بانک توسعه آسیا، ۲۰۰۸: ۲)

ایجاد و توسعه پروژه‌های زیرساختی از مهمترین وظایف بخش‌های عمومی در راستای رشد و توسعه اقتصادی و ارتقاء سطح رفاه جامعه محسوب می‌شود. با توجه به اینکه نیاز کشورهای در حال توسعه در زمینه ایجاد و توسعه زیرساختها بسیار بالا می‌باشد و توانایی‌های مالی دولت‌های مربوطه پاسخگوی ایجاد این زیرساخت‌ها نمی‌باشد و از سوی دیگر دولت‌ها و بخش‌های عمومی از تخصص و کارایی لازم در این زمینه برخوردار نیستند، نیاز به بهره‌گیری از کمک، تخصص، کارایی و نوآوری بخش خصوصی در زمینه ارایه و ایجاد زیرساخت‌ها به نحوی کارا از اهمیت بالایی برخوردار بوده است. (چونگ، ۲۰۰۹: ۵)

در همین راستا یکی از ساز و کارهایی که می‌تواند توانایی‌های هر یک از بخش‌های دولتی و خصوصی را متناسب با ظرفیت‌هایشان بکار گیرد، مشارکت عمومی - خصوصی است. باید ذکر نمود که استفاده از این روش در کشورهایی نظیر انگلستان، چک، لهستان، مجارستان و استرالیا متداول است و انگلستان پیش رو استفاده از این ساز و کار است و این دو کشور در استفاده از این روش به حد اشباع رسیده است. در ایران نیز از یکی از انواع مشارکت عمومی - خصوصی یعنی^۱ BOT استفاده شده است که البته تعداد پروژه‌هایی که با این روش انجام شده‌اند، بسیار پایین است.

۲. مشارکت عمومی- خصوصی، مرور اجمالی

۲-۱. تعریف مشارکت عمومی- خصوصی

مفهوم سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های خصوصی و عمومی، که اختصاراً به آن مشارکت عمومی- خصوصی^۲ گفته می‌شود، به پروژه‌های سرمایه‌گذاری اطلاق می‌گردد که در آن‌ها، یکی از زیرمجموعه‌های دولت مرکزی (و یا دولت محلی) با مشارکت یک یا چند شرکت خصوصی، تأمین مالی و ساخت و بهره‌برداری پروژه را بر عهده می‌گیرد و درآمدهای ناشی

1. Building - Operating - Transfer
2. Public Private Partnership

از راه اندازی پروژه هم به نسبت سهم مشارکت هر یک از شرکا بین آنها تقسیم می شود. واژه های دیگری هم که برای این نوع فعالیت ها استفاده می شود عبارتند از مشارکت بخش خصوصی (PSP)^۱ و خصوصی سازی. هر چند که این عبارات غالباً به جای یکدیگر استفاده می شوند ولی باید توجه کرد که تفاوت هایی با هم دارند.

مشارکت عمومی - خصوصی (مشارکت عمومی - خصوصی) چارچوبی است که با استفاده از بخش خصوصی، ساختاری برای ایفای مطمئن نقش دولت در عمل به تعهدات اجتماعی خود و سرمایه گذاری های عمومی ایجاد می کند.

شرکت استاندارد اند پورز^۲ (۲۰۰۵) یک مشارکت عمومی - خصوصی را، هرگونه ارتباط میان مدت تا بلندمدت بین بخش های خصوصی و عمومی که شامل تسهیم ریسک و بازده، مهارت ها، تخصص ها و منابع مالی چندبخشی جهت دستیابی به خط مشی های مورد نظر است، تعریف می نماید.

اصطلاح مشارکت عمومی خصوصی را در سطح عام نمی توان تعریف نمود. به طور کلی این اصطلاح را به شکل هایی از همکاری میان بخش های عمومی و دنیای کسب و کار می توان اطلاق نمود که هدف آن اطمینان از تامین منابع مالی، ساخت، نوسازی، مدیریت و نگهداری زیرساخت ارائه یک خدمت می باشد. (کمیسیون اروپا، ۲۰۰۴: ۱)

مشارکت های عمومی خصوصی به تنظیماتی مربوط می شود که بر اساس آن بخش خصوصی نسبت به ارائه دارایی ها و خدمات زیرساختی که سابقاً توسط دولت ارائه می شد اقدام می نماید. علاوه بر اجرا و تامین مالی پروژه های عمومی توسط بخش خصوصی، مشارکت های عمومی خصوصی دارای دو مشخصه دیگر نیز می باشند: تاکید بر ارائه خدمات به همراه سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی و انتقال بخش عمدہ ای از ریسک از دولت به بخش خصوصی. مشارکتهای عمومی خصوصی بخش عمدہ ای از پروژه های زیرساختی اجتماعی و اقتصادی را در بر می گیرد که از آن میان می توان به ساخت و عملیات بیمارستان ها، مدارس، زندان ها، جاده ها، پل ها و تونل ها، راه آهن، سیستم های کنترل آلودگی هوا و پروژه های آب و فاضلاب اشاره نمود. (صندوقد

1. Private Sector Participation
2. S&P

(۱) بین‌المللی پول، ۲۰۰۶: ۱)

مشارکت عمومی خصوصی به عنوان اصطلاحی عمومی است که بیانگر ارتباطات میان بخش خصوصی و بدنی بخش عمومی با هدف معرفی منابع و یا تخصص‌های بخش خصوصی به منظور کمک به تهیه و ارائه دارایی‌ها و خدمات بخش عمومی می‌باشد. بنابراین این اصطلاح، به منظور تبیین طیف وسیعی از کارها از مشارکت‌های سبک، غیررسمی و استراتژیک تا نوع طراحی-ساخت-تامین‌مالی-عملیات (DBFO)، قراردادهای خدمات و شرکت‌های سرمایه‌گذاری مشترک رسمی بکار می‌رود. (بانک سرمایه‌گذاری اروپا – ۲۰۰۴: ۱)

مهمنترین مزایای مشارکت عمومی - خصوصی را می‌توان کارایی و اثربخشی انجام پروژه‌ها توسط بخش خصوصی دانست. مشارکت با بخش خصوصی ویژگی‌هایی مانند اثربخشی، مهارت‌ها، نوآوری، تکنولوژی، انگیزش، تامین مالی و تسهیم ریسک را دارد. یک مشارکت عمومی خصوصی قوی به نحو بهینه‌ای وظایف، تعهدات و ریسک‌ها را میان بخش‌های عمومی و خصوصی تخصیص می‌دهد. منظور از بخش عمومی در مشارکت عمومی - خصوصی، وزارت‌خانه‌ها، ادارات دولتی، و شرکت‌های دولتی می‌باشد. بخش خصوصی می‌تواند مجموعه‌ای داخلی یا بین‌المللی شامل کسب و کارها یا سرمایه‌گذاران حائز تخصص فنی یا مالی مرتبط با پروژه باشد. مشارکت‌های عمومی - خصوصی می‌توانند شامل سازمان‌های غیردولتی (NGO)^۱ و یا سازمان‌های اجتماعی (CBO)^۲ نیز باشد.

مشارکت‌های عمومی خصوصی مؤثر، در انجام هر وظیفه خاص، قادر به تشخیص مزایای هر کدام از بخش‌های عمومی و خصوصی نسبت به هم می‌باشند. نقش دولت در مشارکت عمومی خصوصی ممکن است به صورت موجودی سرمایه برای سرمایه‌گذاری (از طریق درآمدهای مالیاتی)، انتقال دارایی‌ها یا سایر توافقات باشد. همچنین ایجاد مسئولیت‌های اجتماعی، ایجاد آگاهی عمومی، دانش محلی و تأمین حمایت‌های سیاسی از جمله نقش‌های دولت به شمار می‌روند. نقش بخش خصوصی در این مشارکت استفاده از تخصص خود در تجارت، مدیریت، بهره‌برداری و نوآوری

1. Non Government Organization
2. Community Based Organization

در اجرای کارای فعالیت‌ها می‌باشد. ساختار مشارکت عمومی خصوصی باید به نحوی طراحی شود که ریسک‌ها را به بخش‌هایی منتقل نماید که به نحو بهینه بتوانند آن ریسک‌ها را مدیریت نموده و بنابراین هزینه‌ها را حداقل و کارایی را بهبود بخشنند.
(طراحی الگوی خدمات فاینانس بخش عمومی، ۱۳۸۹: ۱۲)

شرایطی که برای تعریف یک پروژه به صورت مشارکت عمومی- خصوصی مورد نیاز است، می‌توان در قالب موراد ذیل بیان نمود:

- ✓ نیاز به سرمایه گذاری سرمایه‌ای (حال یا در آینده)؛
- ✓ وجود بخش زیادی از خدمات قابل ارائه در نیازهای موجود؛
- ✓ میزان نوآوری در ارائه خدمات؛
- ✓ بازار رقابتی، علاقمند به فعالیت در کسب و کار بخش عمومی؛
- ✓ بخش خصوصی به نحو بهتری بتواند ریسکی را که هم اکنون بخش عمومی بر عهده گرفته را مدیریت کند؛
- ✓ قراردادهای بلندمدت توجیه پذیر می‌باشند؛
- ✓ مرزهای فعالیت به‌طور شفاف تعیین می‌شود.

مشارکت بخش خصوصی و مشارکت عمومی خصوصی غالباً به جای یکدیگر استفاده می‌شوند. با این حال قراردادهای PSP، به جای اینکه بر فرصت‌های مشارکت بخش خصوصی تأکید داشته باشند، تعهدات بخش عمومی را به بخش خصوصی انتقال می‌دهند. از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا اواخر آن، قراردادهای PSP در بخش‌های زیرساختی با کاهش همراه بودند که تا حد زیادی واپس‌زنی اجتماعی به کارایی بخش خصوصی بر بخش عمومی در انتقال خدمات زیرساختی در کشورهای در حال توسعه بود. این واپس‌زنی تا حد ریشه در ابهام بین PSP و خصوصی‌سازی داشت. پاره‌ای از مشارکت‌های بخش خصوصی بسیار بلند پروازانه بود که در آن‌ها از مسائل اجتماعی چشم‌پوشی و سبب نگرانی‌های عمومی شده بود. تحلیل انتقادی تجربه PSP منجر به طراحی نسل نوینی از مشارکت‌های بخش خصوصی شد که اکنون عموماً با مشارکت عمومی- خصوصی مطرح می‌گردند.

خصوصی‌سازی شامل فروش سهام یا انتقال مالکیت بخش عمومی به بخش خصوصی می‌باشد. خصوصی‌سازی در بخش‌هایی که به صورت سنتی به عنوان خدمات

عمومی شناخته نمی‌شوند، بسیار معمول‌تر بوده و به صورت وسیعی مورد پذیرش قرار گرفته است؛ مانند صنایع، ساختمان و غیره. هنگامی که خصوصی‌سازی در زیرساخت‌ها یا بخش‌های خدماتی اتفاق می‌افتد، غالباً همراه با تنظیم مقررات برای توجه به نگرانی‌های اجتماعی و سیاسی مربوط به فروش دارایی‌ها و ادامه بهره‌برداری از آن‌ها برای خدمات عمومی می‌باشد.

بخش‌هایی که معمولاً در دنیا از مشارکت‌های عمومی خصوصی استفاده می‌کنند شامل موارد زیر می‌باشند:

- تولید و توزیع برق؛
- آب و فاضلاب؛
- دفع ضایعات؛
- خطوط لوله؛
- بیمارستان‌ها؛
- مدرسه‌سازی و امکانات آموزشی؛
- استادیوم‌ها؛
- کنترل آلودگی هوا؛
- زندان‌ها؛
- خطوط ریلی؛
- جاده‌ها؛
- سیستم‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات؛
- بخش مسکن.

۲-۲. محرك‌های انگیزشی برای استفاده از مشارکت عمومی- خصوصی
سه دلیل اصلی که دولت‌ها و بخش عمومی را برای ورود به قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی، خصوصاً در زیرساخت‌ها تشویق می‌نماید، عبارتند از:

- جذب سرمایه‌گذاری بلندمدت^۱ بخش خصوصی؛
- افزایش کارایی و استفاده بهینه‌تر از منابع موجود؛
- اصلاح ساختار بخش‌های مختلف با تخصیص دوباره نقش‌ها، انگیزه‌ها و

1. Capital Investment

مسئولیت‌ها.

۲-۱. جذب سرمایه بخش خصوصی

دولت‌ها و بخش عمومی نیاز روز افزونی برای تأمین منابع مالی کافی برای توسعه و نگهداری زیرساخت‌ها دارند تا بتوانند جوابگوی جمیعت در حال رشد باشند. دولت‌ها با تقاضای روزافزون شهرنشینی، نوسازی زیرساخت‌های فرسوده، ایجاد و گسترش خدمات به جمیعت در حال افزایش و هدف دستیابی به خدمات ارایه نشده یا کمتر ارایه شده پیشین، به چالش کشیده می‌شوند. با در نظر گرفتن ظرفیت محدود مالی دولت یا بخش عمومی، این مسایل دولت‌ها را به جذب سرمایه بخش خصوصی راغب می‌کند. با ساختارهای صحیح، مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند منابع سرمایه‌گذاری در جستجوی فرصت محلی، ملی یا بین‌المللی را جذب سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های عمومی نماید.

۳-۲. منافع کلیدی مشارکتهای عمومی- خصوصی

امروزه شاهد هستیم که دولت‌های محلی در بسیاری از شهرهای دنیا (اعم از شهرهای واقع در کشورهای توسعه یافته و یا در حال توسعه)، به صورت روز افزونی از گسترش سرمایه‌گذاری شرکتی بخش‌های عمومی و خصوصی یا مشارکت عمومی- خصوصی استقبال می‌کنند، به نحوی که مجموع ارزش پروژه‌هایی که در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی انجام شده و به زیرساخت‌ها مربوط می‌شوند، از سال ۱۹۸۵ تا به حال بالغ بر ۸۸۰ میلیارد دلار می‌شود.^۱ چنین پروژه‌هایی گستره وسیعی را از حیث میزان سرمایه مورد نیاز شامل می‌شوند و تنوع زمینه‌هایشان هم بسیار بالا می‌باشد. از پروژه سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های دولتی و خصوصی برای ساخت جاده دارای درآمد عوارضی در آفریقای جنوبی گرفته تا پروژه ۱۱ میلیون دلاری بازسازی و نوسازی فضای مدرسه قدیمی Oyster در شهر واشنگتن دی سی؛ و از پروژه گسترش اینترنت پر سرعت در تایوان گرفته تا پروژه ۳۴۰ میلیون دلاری ساخت تونل دو منظوره در کوالالامپور از این دست هستند.

طبیعاً دلیل رونق و افزایش روز افزون استفاده از سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی (مشارکت عمومی- خصوصی)، این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم

مدیران شهری، روز به روز بیشتر به مزایا و تبعات مثبت حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مذکور پی می‌برند. برخی از مهم‌ترین و برجسته‌ترین مزایای سرمایه‌گذاری در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی عبارت است از:



شکل (۱): مزایای مشارکت عمومی - خصوصی

استمرار ساخت: مشارکت‌های عمومی خصوصی، بخش عمومی را قادر می‌سازد تا هزینه‌های سرمایه‌گذاری در پروژه زیرساختی را در طول عمر دارایی گسترش دهد. بخش خصوصی از انگیزه‌ای قوی برای تکمیل سریع تر پروژه برخوردار می‌باشد چراکه آن‌ها نیازمند دستیابی به جریان درآمدی برای بازپرداخت هزینه سرمایه می‌باشند.

تحویل به موقع و مطابق بودجه: پرداخت‌ها بر اساس اهداف تحويل پروژه تنظیم می‌شوند بنابراین مشارکت‌های عمومی- خصوصی از سابقه اطلاعاتی در خصوص تکمیل به موقع یا سریع تر ساخت می‌باشد.

اطمینان از پشتیبانی مناسب از دارایی‌ها: یک مشارکت‌های عمومی- خصوصی که به نحو مناسبی طراحی شده باشد از طریق انتقال الزامات پشتیبانی از امکانات به بخش خصوصی در پشتیبانی از زیرساخت‌ها کمک بسزایی می‌کند.

مشتری‌داری قوی در ارائه خدمات: از آنجایی که فعالیت‌های بخش خصوصی به کارمزدهای پرداختی مشتریان به عنوان درآمد بخش خصوصی مبتنی می‌باشد لذا از انگیزه لازم برای ارائه خدمات با کیفیت بالا به مشتریان برخوردار می‌باشند.

بخش عمومی را قادر می‌سازد تا بر خروجی‌ها و کسب و کار اصلی پردازد: مشارکت‌های عمومی- خصوصی که به نحو مناسبی ساختاردهی شده باشند، بخش

عمومی را قادر می‌نمایند تا به خروجی‌ها بپردازند تا به ورودی‌ها. همچنین بخش عمومی می‌تواند دیدی رهبرانه در خصوصی تمرکز بر ارزش عمومی مبتنی بر خروجی‌ها داشته باشد.

توجیه پذیری مالی: از آنجایی که پرداخت‌ها در طول مدت پروژه گستردۀ شده است، پروژه از امکان‌پذیری مالی بیشتری برخوردار خواهد بود.

کمک به کاهش معضل کسری بودجه دولت‌های محلی: یکی از مهم‌ترین عوامل گسترش جذب سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی توسط دولت‌های محلی، تلاش برای غلبه بر معضل کسری بودجه بوده است. در مورد کشورهای توسعه‌یافته، معمولاً درآمدهای دولت‌های محلی نسبتاً مناسب بوده و همچنین میزان زاد و ولد و نیز میزان مهاجرت به شهرها ناچیز است. بنابراین، معمولاً معضل کسری بودجه در مورد این شهرها چندان جدی نیست و در نتیجه کلیدی‌ترین دلیل استقبال روز افزون از سرمایه‌گذاری‌های مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته ارتقای سطح بهره‌وری و بهبود کیفیت خدمات مختلف بوده و غلبه بر معضل کسری بودجه در درجه دوم اهمیت قرار داشته است. اما در مورد اغلب کشورهای در حال توسعه، کمبود درآمدهای دولت‌های محلی از یک سو، و نرخ بالای زاد و ولد، میزان بالای مهاجرت به شهرها، و نیز افزایش روز به روز سطح توقعات شهرنشینان، باعث شده است که معضل کسری بودجه این شهرها بسیار جدی باشد. بنابراین پر اهمیت‌ترین عامل افزایش استقبال از سرمایه‌گذاری‌های مشارکت عمومی - خصوصی در مورد این شهرها، غلبه بر معضل کسری بودجه بوده است، به نحوی که در بسیاری از موارد، عدم استفاده از سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، منجر به توقف پروژه‌های مذکور شده است.

کاهش هزینه متوسط مربوط به ساخت، نگهداری و تعمیرات پروژه‌های عمرانی: در پژوهش مفصلی که توسط دپارتمان مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه ملبورن صورت گرفت، اکثر پروژه‌های عمرانی که به صورت سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های عمومی و خصوصی در استرالیا انجام شده‌اند، دارای هزینه متوسط کمتری نسبت به پروژه‌های مشابهی بودند که به صورت سنتی (بدون مشارکت بخش خصوصی و یا صرفاً با مشارکت دادن بخش خصوصی در مناقصه مربوط به فرایند

ساخت پروژه) انجام شده‌اند. پروژه‌های مشارکتی مورد بررسی در پژوهش مذکور، در زمینه زیرساخت‌های عمرانی، حمل و نقل، بازیافت زباله، گسترش فناوری اطلاعات، تأمین آب و انرژی بوده‌اند و برآورد شده است که در اثر سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی (مشارکت عمومی - خصوصی)، به طور میانگین ۲۸/۲ درصد در هزینه تمام شده این پروژه‌ها صرفه‌جویی شده است. جالب این که تحقیق مذکور برآورد می‌کند هزینه تمام شده پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی (به نحوی که بخش خصوصی در بهره‌برداری و کسب درآمد از بابت پروژه هم مشارکت داشته باشد)، نسبت به پروژه‌های مناقصه‌ای (به نحوی که بخش خصوصی صرفاً ساخت و یا تکمیل یک پروژه عمرانی را بر عهده بگیرد و بعد از اتمام ساخت، پروژه را به بخش عمومی واگذار نماید) به طور مشخص پایین‌تر است (دافیلد و ریزبرگ، ۲۰۰۸: ۶).

مشارکت عمومی خصوص راهکار درآمد پایدار بخش عمومی از محل اجرای

پروژه‌های زیرساختی

یکی از دلایلی که می‌توان برای کاهش هزینه پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بیان نمود، حساسیت بسیار بیشتر بخش خصوصی بر روی سوددهی سرمایه‌گذاری‌هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه‌گذاری‌ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است. اما تفاوتی کلیدی بین پروژه‌های مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحويل آن به بخش عمومی) و پروژه‌های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تأمین مالی، ساخت، بهره‌برداری و کسب درآمد از بابت راه اندازی پروژه) وجود دارد. علیرغم اینکه در پروژه‌های مناقصه‌ای هم، بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه‌ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه‌های ساخت و تکمیل پروژه، همراه با کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه‌های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده به دست آید. درواقع در پروژه‌های مناقصه‌ای، با توجه به اینکه پیمانکار خصوصی بعد از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می‌کند و بعد از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت (کاون، ۱۹۹۹: ۴).

اما پروژه‌های مشارکتی درست در نقطه مقابل قرار می‌گیرند. در یک پروژه مشارکتی، از پروژه کوچکی مثل ساخت یک پل عابر پیاده (در ازای استفاده از درآمد تبلیغات بر روی پل و نیز استفاده از بخشی از فضای پل برای عرضه کالا و خدمات) گرفته، تا پروژه بزرگی مثل ساخت یک جاده درون‌شهری (در ازای دریافت عوارض از اتومبیل‌های عبوری)، بخش خصوصی پس از اتمام پروژه هیچ پولی از بخش عمومی (یعنی شریک خود) دریافت نمی‌کند و باید اصل و سود سرمایه‌گذاری خود را توسط درآمدهای ایجاد شده از بابت پروژه پوشش دهد. به این ترتیب چون یک شرکت خصوصی مشخص، به طور همزمان هم مسئولیت ساخت و هم مسئولیت بهره‌برداری از پروژه را بر عهده دارد، لذا شرکت خصوصی مذکور در فرایند ساخت پروژه، علاوه بر توجه به کاهش هزینه‌های ساخت، به کاهش هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری پروژه هم توجه خواهد داشت، چون هزینه‌های تعمیر و نگهداری را هم باید از جیب خود پرداخت نماید (کاون، ۱۹۹۹: ۵).

از طرف دیگر چون در تعداد زیادی از پروژه‌های مشارکتی، درآمد بخش خصوصی از بابت فروش خدمات ناشی از ایجاد پروژه، تا حد زیادی به کیفیت پروژه بستگی دارد، لذا این مسئله هم باعث می‌شود تا بخش خصوصی انگیزه بیشتری پیدا کند تا در طول ساخت پروژه، کیفیت را فدای قیمت تمام شده نکند و در عین حال که به کاهش هزینه‌های ساخت پروژه توجه دارد، به طور همزمان به کیفیت مناسب پروژه هم توجه نماید.

طبیعاً تنظیم مناسب مواد قرارداد سرمایه‌گذاری مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر توجه همزمان بخش خصوصی به کاهش قیمت تمام شده و افزایش کیفیت پروژه‌ها داشته باشد. برای مثال، فرض کنید که موضوع یک سرمایه‌گذاری مشارکتی، تجهیز یک پارک یا فضای سبز (از طریق سرمایه‌گذاری در زیباسازی بیشتر پارک، ارائه خدمات تفریحی بهتر در پارک، ایجاد غرفه‌های عرضه‌کننده کالاها و خدمات جذاب برای مراجعت کنندگان به پارک، تجهیز پارک به اینترنت بدون سیم^۱ و نظایر آن) و یا راه اندازی خدمات اینترنت پرسرعت در منطقه خاصی از شهر

۱. Wireless

باشد. طبیعتاً قابل پیش‌بینی است که بعد از اجرای چنین پروژه‌ای، در صورت بالا بودن استانداردهای کیفی پروژه، قیمت خانه‌ها و مغازه‌های مناطق اطراف پارک یا منطقه برخوردار شده از اینترنت پرسرعت تا حدی افزایش یابد. در نتیجه، اگر مالیات و عوارض دریافتی به صورت درصدی از قیمت خانه‌ها و مغازه‌ها باشد، درآمد بخش عمومی از بابت مالیات و عوارض دریافتی در آن منطقه هم افزایش می‌یابد. حالا اگر در قرارداد مربوط به این سرمایه‌گذاری، بنده گنجانده شود که به موجب آن درصدی از افزایش درآمد بخش عمومی از بابت مالیات و عوارض دریافتی از خانه‌ها و مغازه‌های واقع در منطقه مذکور، به بخش خصوصی مشارکت کننده در پروژه فوق الذکر پرداخت شود، در آن صورت بخش خصوصی انگیزه فوق العاده قوی برای ارتقای قابل توجه کیفیت پروژه تجهیز پارک و یا راه اندازی اینترنت پرسرعت پیدا خواهد نمود. به این دلیل که با ارتقای کیفیت می‌تواند علاوه بر بهره‌مندی از مشتریان بیشتر برای فروش خدمات خود، درصدی از افزایش درآمد مالیات و عوارض را هم به عنوان یک منبع درآمد دوم به دست آورد. اما در صورت پایین بودن کیفیت پروژه، اصولاً بعید است که قیمت خانه‌ها و مغازه‌های مناطق اطراف افزایش خاصی پیدا کنند و لذا بخش خصوصی از آن منبع درآمدی دوم محروم خواهد شد.

یک نکته این است که اصولاً هرگاه در مورد یک پروژه مشارکتی قرار باشد درصدی از افزایش درآمد مالیات و عوارض مربوط به مناطق تحت الشعاع پروژه، به سرمایه‌گذار خصوصی پرداخت گردد، باید متن قرارداد به نحوی تنظیم گردد که بخش خصوصی صرفاً در آن بخشی از افزایش درآمد مالیات و عوارض شریک باشد که بتوان قاطعانه آن را به کیفیت بالای راه اندازی پروژه مذکور نسبت داد. برای مثال می‌توان درصد متوسط افزایش اراضی املاک در کل شهر در سال راه اندازی پروژه را x در نظر گرفت و به این ترتیب گفت که افزایش x درصدی درآمد مالیات و عوارض در مناطق برخوردار شونده از منافع پروژه (مناطق نزدیک پارک و یا مناطقی که از اینترنت پر سرعت بهره‌مند می‌شوند)، طبیعی بوده و هیچ ارتباطی به کیفیت پروژه ندارد. اما می‌توان قرارداد را به نحوی تنظیم کرد که اگر میانگین درصد افزایش اراضی (برابر با درصد افزایش درآمد مالیات و عوارض) در مناطق برخوردار شونده از منافع پروژه بیش از x درصد بود، آنگاه مقدار افزوده شده به درآمد مالیات و عوارض بخش

عمومی بر اثر راهاندازی با کیفیت بالای پروژه‌های مذکور (مقدار مازاد بر آن^۴ درصد افزایش طبیعی) محاسبه گردد و سپس نسبت معینی از این افزایش درآمد، به بخش خصوصی مشارکت‌کننده در پروژه پرداخت شود.

کاهش مدت زمان متوسط اتمام پروژه‌های عمرانی: گزارش پژوهشی انتیتوی صنایع ساخت ایالات متحده^۱، پس از بررسی ۳۵۱ پروژه عمرانی مربوط به بخش حمل و نقل در آمریکا که بین سال‌های ۹۲ تا ۹۷ میلادی به بهره‌برداری رسیده‌اند، تخمین می‌زند پروژه‌هایی که با شرکت بخش عمومی و خصوصی (مشارکت عمومی- خصوصی) اجرا شده‌اند، مدت زمان ساختشان به طور متوسط ۳۳ درصد کمتر از پروژه‌های مشابهی بوده است که با روش مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی صرفاً در ساخت پروژه) انجام شده‌اند. برای مثال پروژه بزرگراه I-15 Utah (شامل بازسازی و بهسازی یک بزرگراه ۱۶/۳ مایلی و نیز بازسازی ۱۴۲ پل واقع در مسیر بزرگراه)، با سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های عمومی و خصوصی در مدت چهار و نیم سال به پایان رسید؛ در صورتی که تخمین زده می‌شود اگر از روش سنتی مناقصه‌ای^۲ در این پروژه استفاده می‌شد، ساخت آن در حدود هفت سال به طول می‌انجامید (بتل، ۲۰۰۳: ۳).

یک دلیل مهم برای کاهش قابل توجه مدت زمان احداث و تکمیل پروژه‌ها در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی، می‌تواند این باشد که کسب درآمد برای بخش خصوصی، صرفاً بعد از اتمام ساخت پروژه آغاز می‌گردد و حتی پس از ساخت ۹۰ درصدی پروژه، هنوز هم بخش خصوصی هیچ درآمدی از بابت پروژه نخواهد داشت. بنابراین به تعویق افتادن زمان اتمام پروژه، معادل افزایش خواب سرمایه‌گذار خصوصی بوده و منجر به کاهش قابل توجه بازدهی سرمایه‌گذاری او خواهد شد. در نتیجه با توجه به حساسیت بالای بخش خصوصی نسبت به بازدهی سرمایه‌گذاری، انگیزه بسیار زیادی در جهت اتمام هر چه سریع‌تر پروژه وجود خواهد داشت (کاون، ۱۹۹۹: ۵).

اما دلیل پر اهمیت دیگری نیز وجود دارد و آن هم این است که در پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی، پس از بسته شدن قرارداد پروژه مقدار موانع بوروکراتیک موجود در طول مدت ساخت پروژه بسیار ناچیز است. برای مثال در پروژه‌های

1. American Construction Industry Institute
2. Traditional Design-Bid-Build

مناقصه‌ای (علی‌الخصوص در آن دسته از پروژه‌هایمناقصه‌ای که پروژه به چند فاز تقسیم شده و ساخت هر فاز بر عهده یک پیمانکار خصوصی قرار می‌گیرد)، پس از شروع به ساخت هر فاز از پروژه امکان دارد که بنا به دلایلی (از تغییر مقامات مسئول گرفته تا تغییر اولویت‌های برنامه‌ریزی مقامات مسئول، کاهش یا عدم تحقق درآمدهای برنامه‌ریزی شده و نتیجتاً حذف اجباری بخشی از ردیف‌های بودجه و یا نظایر آن) تخصیص بودجه برای ساخت فازهای بعدی و یا حتی تخصیص بودجه برای پرداخت مبلغ قرارداد فاز جاری پروژه به تعلیق درآید. حتی در صورت عدم وجود معضلات مذکور، باز هم شروع هر فاز جدید از پروژه، نیازمند طی شدن مراحل بعضاً بسیار طولانی برای تصویب شروع فاز بعدی و تصویب ردیف بودجه می‌باشد. بالطبع، پیمانکاری که مسئول ساخت هر فاز از پروژه است، همواره این نگرانی را دارد که ممکن است بنایه دلایل متعددی برای دریافت مبلغ قرارداد خود دچار مشکل شود و درست به همین دلیل تا زمانی که تضمین قطعی برای دریافت مبلغ قرارداد خود در تاریخ معینی نداشته باشد، راغب نیست که انرژی زیادی برای اتمام سریع‌تر پروژه صرف کند (آلن، ۲۰۰۳: ۱).

اما مسأله اصلی اینجاست که اصولاً این تضمین (علی‌الخصوص در کشوری مانند ایران) به این سادگی‌ها به دست نمی‌آید، چون در هر لحظه امکان دارد که با تغییر اولویت‌های برنامه‌ای و بودجه‌ای مقامات مسئول، پرداخت مبلغ قرارداد به پیمانکار با مشکل مواجه گردد. اما در صورتی که برای مثال بخش خصوصی در چارچوب یک قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی، مجری ساخت و بهره‌برداری از یک پارکینگ عمومی شود، و درآمد این پروژه هم صرفاً از محل دریافت پول از اتومیل‌های استفاده‌کننده از پارکینگ باشد، آن‌گاه بخش خصوصی پس از عقد قرارداد مربوط به این پروژه مشارکتی، مطمئن است که اولاً در طول مدت ساخت پروژه با موانع بوروکراتیک مربوط به تصویب و تخصیص بودجه مواجه نخواهد بود، و ثانیاً تنها پس از اتمام و راه اندازی پروژه خواهد توانست شروع به کسب درآمد کند. به این ترتیب در این حالت بخش خصوصی انگیزه بسیار بالاتری برای اتمام هر چه سریع‌تر پروژه مذکور خواهد داشت (آلن، ۲۰۰۳: ۱).

در حال حاضر پروژه‌های عمرانی نیمه تمام بسیار زیادی در کشور وجود دارند که

سال‌های سال است تکمیل آن‌ها بنا به دلایلی همچون تغییرات مکرر اولویت‌های برنامه‌ای مقامات مسئول و نیز مواجه بودن با محدودیت‌های بودجه‌ای به تعویق افتاده است. با توجه به توضیحات فوق به نظر می‌رسد که اغلب پروژه‌های مذکور اگر در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی اجرا شده بودند، هرگز به چنین سرنوشتی دچار نمی‌شدند. البته بدیهی است که برای جلب مشارکت بخش خصوصی در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی، لازم است پروژه به نحوی تعریف گردد که دارای درآمد زایی مناسب باشد. مثلاً ساخت یک جاده درون‌شهری را تنها در صورتی می‌توان در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی اجرا کرد که بتوان بعد از اتمام ساخت این جاده، با دریافت عوارض از خودروهای عبوری، برای این پروژه درآمد ایجاد نمود.

مطلوب بالا را می‌توان به این صورت خلاصه کرد: انتقال بخش عمدۀ مسئولیت و ریسک تأمین مالی پروژه‌ها به شریک خصوصی (همان طور که در قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی صورت می‌گیرد)، باعث می‌شود که بخش خصوصی از یک سو انگیزه‌هایی قوی برای اتمام هر چه زودتر پروژه پیدا کند و از سوی دیگر هم انگیزه‌هایی قوی در جهت ارتقای کیفیت پروژه و کیفیت خدمات ناشی از اجرای پروژه داشته باشد. دلیل این مسئله هم آن است که در این حالت (اگر عمدۀ مسئولیت تأمین مالی پروژه بر دوش شریک خصوصی باشد)، درآمدزایی پروژه تنها پس از اتمام و راه اندازی آن شروع می‌شود و استمرار درآمدزایی مناسب پروژه مستلزم آن است که خدمات حاصله از بابت راه اندازی پروژه دارای کیفیت مناسبی باشد. از طرف دیگر با توجه به آن که در قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه اندازی پروژه مسئولیت بهره‌برداری از آن را بر عهده دارد، و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش می‌باشد، لذا طبیعتاً در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هرچه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات صرفه‌جویی نماید (آل، ۲۰۰۳: ۱).

انتقال ریسک‌ها به نحو مناسب و با توجه به توانایی بخش خصوصی و دولتی:
طبق الگوی مشارکت عمومی- خصوصی انواع ریسک‌های موجود در فرآیند احداث

یک پروژه با توجه به توانایی‌ها و مزایای هر یک از بخش‌های خصوصی و عمومی در تدارک دیدن الزامات قانونی، اجرایی، فنی و زیست محیطی انتقال می‌باشد. جدول ذیل توزیع مناسب انواع ریسک‌ها را در مشارکت عمومی- خصوصی بیان می‌دارد.

جدول (۱): انتقال ریسک به بخش‌های مناسب

ریسک	بخش مناسب ریسک‌پذیر	دلایل
ریسک طراحی/فنی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک کسب زمین	بخش عمومی	بخش خصوصی ممکن است از توانمندی لازم برای تضمین زمین برخوردار نباشد.
ریسک محیطی	بخش عمومی	موافقت محیطی همان موافقت‌های بخش عمومی می‌باشد.
ریسک ساخت	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک عملیاتی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک تقاضا	عمدتاً بخش عمومی	بخش خصوصی عواملی را که به کترل ریسک تقاضاً می‌پردازند کترل نمی‌کند.
ریسک مالی	عمدتاً بخش خصوصی	تامین کنندگان منابع مالی در بخش خصوصی به طور کامل مسئول ریسک‌های پروژه خواهند بود.
ریسک محیطی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک مقرراتی	بخش عمومی	بخش خصوصی هیچگونه کترلی بر این عوامل ندارد.

خصوصیات مشارکت عمومی خصوصی

- بخش‌های خصوصی معمولاً نسبت به طراحی، ساخت، عملیات و مدیریت دارایی سرمایه‌ای و سبیس ارائه خدمت به دولت یا مستقیماً کاربر نهایی اقدام می‌نمایند. مشارکت بخش‌های خصوصی در تمامی این فعالیت‌ها به عنوان تفاوتی کلیدی نسبت به تجربیات پیشین به شمار می‌رود و در آن بخش‌های خصوصی در زمینه ساخت یا عملیات یک دارایی یا تنها در زمینه تامین مالی در زمانی که دولت جهت تامین منابع مالی نسبت به استقرارض اقدام نموده باشد اقدام می‌نماید. (حالت‌های مختلف مشارکت‌های عمومی خصوصی)

- بخش‌های خصوصی به عنوان دستمزد خود، پرداخت‌هایی را از دولت یا