

آسیب‌شناسی تأمین مالی به روش مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های شهری

سید محسن موسوی¹، موسی احمدی²، روح‌اله فرهادی³

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت مالی، دانشگاه شهید بهشتی

دکترای مدیریت بازرگانی گرایش مالی و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت مالی دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

تا سال‌های اخیر، 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 واگذار می‌کردند. هر چند این روش کارا و پایدار به نظر نمی‌آمد، با این حال سازمان‌ها و کارمندان دولت درگیر این فرآیند شده بودند و اغلب ظرفیت تکنیکی اجرای چنین نقشی برای آنان به وجود آمده بود. علاوه بر این جایگاه کارمندان و روابط آن‌ها با جامعه، در کل بازتابی از قابلیت آن‌ها برای اتخاذ تصمیمات مالی و تکنیکی، انتخاب پیمانکاران و ارائه خدمات بود.

با این حال در فضای تمرکززدایی دولتی و واگذاری مسئولیت‌های آن به سطوح دولت محلی، برخی از دولت‌ها به سرعت دریافته‌اند که نه به لحاظ منابع انسانی و نه منابع مالی توانایی عمل به تعهدات گسترده‌ی خود را ندارند. اگر سیاست‌های دولتی و کمک‌های مالی آن‌ها تأثیر نمی‌گذاشت، مدیران در حال کشف پتانسیل مشارکت بخش خصوصی (بویژه در زمینه سرمایه‌گذاری) بودند. این فرآیند منجر به تغییر و جابجایی وظایف دولت از تأمین خدمات عمومی به نوعی از مشارکت با بخش خصوصی گردیده‌است.

مفهوم سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های خصوصی و عمومی به پروژه‌هایی اطلاق می‌گردد که در آن‌ها، یک نهاد دولتی یا نیمه دولتی با مشارکت یک یا چند شرکت خصوصی، تأمین مالی و ساخت و بهره‌برداری پروژه را بر عهده می‌گیرد و درآمدهای ناشی از راه‌اندازی پروژه هم به نسبت سهم مشارکت هر یک از شرکا بین آن‌ها تقسیم می‌شود. واژه‌های دیگری هم که برای این نوع فعالیت‌ها استفاده می‌شود عبارتند از: مشارکت بخش خصوصی یا PSP و، PFI و خصوصی‌سازی.

¹ seyedmohsen.mousavi@gmail.com

² musa.ahmadi@gmail.com

³ rf.farhadi@gmail.com

در این مقاله تلاش خواهد شد که با توجه به ویژگی‌های پروژه‌های شهری، به معرفی و آسیب‌شناسی الگوی مشارکت عمومی - خصوصی و در نهایت ارایه ماتریس SWOT برای این الگو پرداخته شود.

واژگان کلیدی: مشارکت عمومی - خصوصی، پروژه‌های شهری، شهرداری، SWOT.

مقدمه

ایجاد و توسعه پروژه‌های زیرساختی از مهمترین وظایف شهرداری‌ها 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. (Cheung, 2009)

شهرها به لحاظ اقتصادی، دارای دو ویژگی صرفه‌جویی‌های مقیاس و تجمع هستند که زمینه را برای فعالیت‌های گوناگون اقتصادی بخش خصوصی فراهم می‌کند. با تکیه بر چنین خصوصیتی است که یک فعالیت اقتصادی می‌تواند در شهرها از صرفه اقتصادی برخوردار باشد و یا دارای کارایی لازم باشد. در هر فعالیت خدمات شهری نیز چنین آثاری دیده می‌شود. اقتصاددانان شهری، اصطلاح صرفه‌جویی‌های تجمع را برای مزایای حاصل از تمرکز مکانی که نتیجه مقیاس کلیت شهر است؛ به کار می‌برند. صرفه‌جویی‌های مقیاس به بیان دلایل اساسی رشد بی وقفه شهرها و تمرکز مردم و فعالیت‌های اقتصادی در داخل آن‌ها می‌پردازد. صرفه‌جویی‌های مقیاس در شهرها، در مقیاس داخلی، در بنگاه‌ها یا صنایع و در مقیاس خارجی، در شهرها و کلان‌شهرها وجود دارند. (میلز و همیلتون، 2000)

یک منبع صرفه‌های مقیاس داخلی در شهرها، عرضه و تولید کالاهای عمومی است. صنایع زیربنایی مانند آب و برق، راه‌ها و نیز خدمات عمومی مانند آموزش و بهداشت که اغلب به وسیله دولت فراهم می‌شود، صرفه‌های گسترده‌ای را برای بنگاه‌ها به منظور فعالیت در شهر فراهم می‌کند.

الگوی مشارکت عمومی - خصوصی

تعاریف متعددی برای مشارکت عمومی - خصوصی بیان می‌شود که در ذیل به بیان برخی از این تعاریف می‌پردازیم.

یک مشارکت عمومی خصوصی، توافقنامه‌ای میان دولت و بخش یا بخشهای خصوصی است (ممکن است اپراتورها و تأمین‌کنندگان منابع مالی را نیز در برگیرد) که بر اساس آن بخش یا بخش‌های خصوصی نسبت به ارائه خدمات عمومی همراستا با اهداف ارائه خدمات دولت و اهداف سودآوری بخش خصوصی و به نحوی اثربخش که ریسک کافی به بخش خصوصی منتقل شود، اقدام می‌کنند. (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه¹)

¹ - OECD: Organization for Economic Co-operation and Development

اصطلاح مشارکت عمومی خصوصی را در سطح عام نمی‌توان تعریف نمود. بطور کلی این اصطلاح را به شکلهایی از همکاری میان بخشهای عمومی و دنیای کسب و کار می‌توان اطلاق نمود که هدف آن اطمینان از تأمین منابع مالی، ساخت، نوسازی، مدیریت و نگهداری زیرساخت ارائه یک خدمت می‌باشد. (کمیسون اروپا¹، 2004)

مشارکتهای عمومی - خصوصی به نظاوهایی مربوط می‌شود که بر اساس آن بخش خصوصی نسبت به ارائه داراییها و خدمات زیرساختی که سابقا توسط دولت ارائه می‌شد اقدام می‌نماید. علاوه بر اجرا و تأمین مالی پروژه‌های عمومی توسط بخش خصوصی، مشارکتهای عمومی خصوصی دارای دو مشخصه دیگر نیز می‌باشند: تاکید بر ارائه خدمات به همراه سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و انتقال بخش عمده‌ای از ریسک از دولت به بخش خصوصی. مشارکتهای عمومی خصوصی بخش عمده‌ای از پروژه‌های زیرساختی اجتماعی و اقتصادی را در برمی‌گیرد که از آن میان می‌توان به ساخت و عملیات بیمارستانها، مدارس، زندانها، جاده‌ها، پل‌ها و تونل‌ها، راه‌آهن، سیستمهای کنترل آلودگی هوا و پروژه‌های آب و فاضلاب اشاره نمود. (صندوق بین‌المللی پول²، 2006)

تعریف شرکت S&P از یک مشارکت عمومی - خصوصی: هرگونه ارتباط میان مدت تا بلندمدت بین بخشهای عمومی و خصوصی می‌باشد که شامل تسهیم ریسک و بازده، مهارتها، تخصصها و منابع مالی چندبخشی جهت دستیابی به خط‌مشی‌های مورد نظر می‌باشد. (S&P³، 2005)

مشارکت عمومی خصوصی به عنوان اصطلاحی عمومی است که بیانگر ارتباطات میان بخش خصوصی و بدنه 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، تأمین مالی، بهره‌برداری (DBFO)، قراردادهای خدمات و شرکت‌های سرمایه‌گذاری مشترک رسمی بکار می‌رود. (بانک سرمایه‌گذاری اروپا⁴، 2004:2)

بطور کلی می‌توان مشارکت عمومی - خصوصی را اینگونه تعریف نمود که در این نظام تأمین مالی به جای اینکه بخش عمومی نسبت به تدارک دارایی سرمایه‌ای و ارائه خدمات عمومی اقدام نماید، این بخش خصوصی است که از طریق یک کسب و کار ساده (که از طریق بخش خصوصی تأمین مالی و اداره می‌شود) دارایی مورد نیاز را تدارک و نسبت به ارائه خدمات به عموم اقدام و در عوض در قبال کیفیت و میزان خدمات ارائه شده حق‌الزحمه خود را دریافت می‌نماید. بخش خصوصی قادر خواهد بود تا از طریق قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به ارائه خدمات وسیعی در طی مدت قرارداد (معمولا بین 15 تا 30 سال) بپردازد. در این روش، بخش عمومی ضمن برخورداری بهینه از تخصص، منابع و نوآوری بخش خصوصی قادر خواهد بود تا به ارائه خدمات کارا و اثربخش بپردازد.

خصوصیات مشارکت عمومی - خصوصی را می‌توان به شرح ذیل بیان نمود:

ü بخش‌های خصوصی معمولا نسبت به طراحی، ساخت، عملیات و مدیریت دارایی سرمایه‌ای و سپس ارائه خدمت به دولت یا مستقیما کاربر نهایی اقدام می‌نمایند. مشارکت بخشهای خصوصی در تمامی این

¹ - European Commission

² - IMF: International Monetary Fund

³ - Standard & Poor's

⁴ - European Investment Bank

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 تأمین مالی در زمانی که دولت جهت تأمین منابع مالی نسبت به استقراض اقدام نموده باشد اقدام می‌نماید. (حالت‌های مختلف مشارکتهای عمومی خصوصی)

ü بخشهای خصوصی به عنوان دستمزد خود، پرداختهایی را از دولت یا کارمزدهایی را از استفاده‌کنندگان خدمات یا هر دو دریافت می‌نمایند.

ü دولت، کیفیت و کمیت خدماتی که از بخش خصوصی انتظار دارد را مشخص می‌نماید. در صورتیکه دولت باید مبالغی را بصورت دوره‌ای به بخش خصوصی پرداخت نماید. در این صورت مبالغ بر اساس میزان تحقق کیفیت و کمیت خدمات تعیین و پرداخت می‌گردد.

ü میزان کافی از انتقال ریسک به بخشهای خصوصی جهت اطمینان از انجام پروژه به نحوی کارا از جمله دیگر خصوصیات این روش می‌باشد.

ü در پایان قرارداد ممکن است دولت پس از پرداخت مبالغ از قبل تعیین شده به بخش خصوصی به عنوان مالک دارایی محسوب شود. حال در این زمینه چون ممکن است دولت مبالغی را بیشتر یا کمتر از ارزش دارایی در زمان تکمیل پروژه پرداخت نموده باشد، در اینصورت دولت مجبور به تحمل ریسک ارزش باقیمانده می‌شود.

ü هر پروژه مشارکت عمومی - خصوصی دارای شرایط مربوط به خود می‌باشد. نمی‌توان پروژه خاصی از مشارکت عمومی - خصوصی را یافت که دارای شرایطی منطبق با شرایط تمامی انواع پروژه‌های از این نوع باشد. بنابراین، دولت و بخش خصوصی باید با همکاری با یکدیگر بهترین حالت همکاری را در هر پروژه شناسایی نمایند.

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

ü نیاز به سرمایه‌گذاری سرمایه‌ای (حال یا در آینده)

ü وجود بخش زیادی از خدمات قابل ارائه در نیازهای موجود

ü میزان نوآوری در ارائه خدمات

ü بازار رقابتی، علاقمند به فعالیت در کسب و کار بخش عمومی

ü بخش خصوصی به نحو بهتری بتواند ریسکی را که هم اکنون بخش عمومی برعهده گرفته را مدیریت کند

ü قراردادهای بلندمدت توجیه پذیر می‌باشند

ن مرزهای فعالیت بطور شفاف تعیین می‌شود.

منافع کلیدی مشارکتهای عمومی - خصوصی

امروزه شاهد هستیم که شهرداری‌ها و 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 شراکتی بخش‌های عمومی و خصوصی یا PPP استقبال می‌کنند، به نحوی که مجموع ارزش پروژه‌هایی که در چارچوب PPP انجام شده و به زیرساخت‌های شهری مربوط می‌شوند، از سال 1985 تا به حال بالغ بر 880 میلیارد دلار می‌شود.¹ 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 11 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 340 میلیون دلاری ساخت تونل دو منظوره در کوالالمپور از این دست هستند.

طبیعتاً دلیل رونق و افزایش روز افزون استفاده از سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی (PPP)، این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، روز به روز بیشتر به مزایا و تبعات مثبت حاصل از سرمایه‌گذاری های مذکور پی می‌برند. برخی از مهم‌ترین و برجسته‌ترین مزایای سرمایه‌گذاری در چارچوب PPP عبارت است از:

شکل 4- مزایای مشارکت عمومی - خصوصی



استمرار ساخت: مشارکت‌های عمومی خصوصی، شهرداری را قادر می‌سازد تا هزینه‌های سرمایه‌گذاری در پروژه زیرساختی را در طول عمر دارایی گسترش دهد. بخش خصوصی از انگیزه‌ای قوی برای تکمیل سریع‌تر 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 تحویل پروژه تنظیم می‌شوند بنابراین مشارکت‌های عمومی - خصوصی از سابقه اطلاعاتی در خصوص تکمیل به موقع یا سریع‌تر 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.

مشتری‌مداری 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 بپردازد: مشارکت‌های عمومی - خصوصی که به نحو مناسبی ساختاردهی شده باشند، شهرداری را قادر می‌نمایند تا به خروجی‌ها بپردازند تا به ورودی‌ها. همچنین شهرداری می‌تواند دیدی رهبرانه در خصوص تمرکز بر ارزش عمومی مبتنی بر خروجی‌ها داشته باشند.

توجه پذیری مالی: از آنجایی که پرداختها در طول مدت پروژه گسترده شده‌است، پروژه از امکانپذیری مالی بیشتری برخوردار خواهد بود.¹

کمک به کاهش معضل کسری بودجه شهرداری‌ها و دولت‌های محلی: یکی از مهم‌ترین عوامل گسترش جذب سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی توسط شهرداری‌ها و دولت‌های محلی، تلاش برای غلبه بر معضل کسری بودجه بوده‌است. در مورد شهرهای 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 PPP در شهرهای توسعه‌یافته ارتقای سطح بهره‌وری و بهبود کیفیت خدمات مختلف شهری بوده و غلبه بر معضل کسری بودجه در درجه دوم اهمیت قرار داشته‌است. 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 شده‌است که معضل کسری بودجه شهرداری‌های این شهرها بسیار جدی باشد. بنابراین پر اهمیت‌ترین عامل افزایش استقبال از سرمایه‌گذاری‌های PPP در مورد این شهرها، غلبه بر معضل کسری بودجه بوده‌است، به نحوی که در بسیاری از موارد، عدم استفاده از سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، منجر به توقف پروژه‌های مذکور شده‌است.

¹ House of Commons, Committee of National Accounts

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 شده‌است که در اثر سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی (PPP)، به طور میانگین 28/2 درصد در هزینه تمام شده این پروژه‌ها صرفه‌جویی شده‌است. جالب این که تحقیق مذکور برآورد می‌کند هزینه تمام شده پروژه‌های PPP (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 (Duffield & Raisbeck, 2008).

یکی از دلایلی که می‌توان برای کاهش هزینه پروژه‌های PPP 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 شده‌است. اما تفاوتی کلیدی بین پروژه‌های مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحویل 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. در واقع 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 (Jenny Kwan, 1999).

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 (Jenny Kwan, 1999).

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 مسأله 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.

طبیعتاً تنظیم مناسب مواد قرارداد سرمایه‌گذاری مشارکتی PPP 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 مراجعه‌کنندگان به پارک، تجهیز پارک به اینترنت بدون سیم¹ و نظایر آن) و یا راه اندازی خدمات اینترنت پرسرعت در منطقه خاصی از شهر 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 شهرداری به صورت درصدی از قیمت خانه‌ها و مغازه‌ها باشد، درآمد شهرداری از بابت مالیات و عوارض دریافتی شهرداری به صورت درصدی از افزایش درآمد شهرداری از بابت مالیات و عوارض سرمایه‌گذاری، بندی گنجانده شود که به موجب آن درصدی از افزایش درآمد شهرداری از بابت مالیات و عوارض دریافتی از خانه‌ها و مغازه‌های واقع در منطقه مذکور، به بخش خصوصی مشارکت کننده در پروژه فوق‌الذکر پرداخت شود، در آن صورت بخش خصوصی انگیزه فوق‌العاده 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 تحت‌الشعاع 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 ارزش 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 شهرداری 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 ارزش املاک (برابر با درصد افزایش درآمد مالیات و عوارض

¹ Wireless

شهرداری) در مناطق برخوردار شونده از منافع پروژه بیش از X درصد بود، آنگاه مقدار افزوده شده به درآمد مالیات و عوارض شهرداری بر اثر راه‌اندازی با کیفیت بالای پروژه‌های مذکور (مقدار مازاد بر آن X 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 انستیتوی صنایع ساخت ایالات متحده¹، پس از بررسی 351 پروژه عمرانی مربوط به بخش حمل و نقل در آمریکا که بین سال‌های 92 تا 97 میلادی به بهره‌برداری رسیده‌اند، تخمین می‌زند پروژه‌هایی که با شراکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) اجرا شده‌اند، مدت زمان ساختشان به طور متوسط 33 درصد کمتر از پروژه‌های مشابهی بوده‌است که با روش مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی صرفاً در ساخت پروژه) انجام شده‌اند. برای مثال پروژه بزرگراه Utah I-15 (شامل بازسازی و بهسازی یک بزرگراه 16/3 مایلی و نیز بازسازی 142 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 مناقصه‌ای² در این پروژه استفاده می‌شد، ساخت آن در حدود هفت سال به طول می‌انجامید (Battelle, 2003).

یک دلیل مهم برای کاهش قابل توجه مدت زمان احداث و تکمیل پروژه‌ها در چارچوب PPP، می‌تواند این باشد که کسب درآمد برای بخش خصوصی، صرفاً بعد از اتمام ساخت پروژه آغاز می‌گردد و حتی پس از ساخت 90 درصدی پروژه، هنوز هم بخش خصوصی هیچ درآمدی از بابت پروژه نخواهد داشت. بنابراین به تعویق افتادن زمان اتمام پروژه، معادل افزایش خواب سرمایه 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 (Jenny Kwan, 1999).

اما دلیل پر اهمیت دیگری نیز وجود دارد و آن هم این است که در پروژه‌های PPP، پس از بسته شدن قرارداد پروژه مقدار موانع بوروکراتیک موجود در طول مدت ساخت پروژه بسیار ناچیز است. برای مثال در پروژه‌های مناقصه‌ای (علی‌الخصوص در آن دسته از پروژه‌های مناقصه‌ای 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 مسؤل گرفته تا تغییر اولویت‌های برنامه‌ریزی مقامات مسؤل، کاهش یا عدم تحقق درآمدهای برنامه ریزی 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. بالتبع، پیمانکاری که مسؤل ساخت هر فاز از پروژه‌است، همواره این نگرانی را دارد که ممکن است بنابه دلایل متعددی برای دریافت مبلغ قرارداد خود دچار

¹ American Construction Industry Institute

² Traditional Design-Bid-Build

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 (Grahame Allen, 2003). 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 PPP، مجری ساخت و بهره‌برداری از یک پارکینگ عمومی شود، و درآمد این پروژه هم صرفاً از محل دریافت پول از اتومبیل‌های 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 راه‌اندازی 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 (Grahame Allen, 2003).

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 افتاده‌است. با توجه به توضیحات فوق به نظر می‌رسد که اغلب پروژه‌های مذکور اگر در چارچوب PPP اجرا شده بودند، هرگز به چنین سرنوشتی دچار نمی‌شدند. البته بدیهی است که برای جلب مشارکت بخش خصوصی در چارچوب PPP، 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 PPP اجرا کرد که بتوان بعد از اتمام ساخت این جاده، با دریافت عوارض از خودروهای عبوری، برای این پروژه درآمد ایجاد نمود.

مطالب بالا را می‌توان به این صورت خلاصه کرد: انتقال بخش عمده مسئولیت و ریسک تأمین مالی پروژه‌ها به شریک خصوصی (همان‌طور که در قراردادهای PPP 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 مسأله هم آن است که در این حالت (اگر عمده مسئولیت تأمین مالی پروژه بر دوش شریک خصوصی باشد)، درآمدزایی پروژه تنها پس از اتمام و راه‌اندازی آن شروع می‌شود و استمرار درآمدزایی مناسب پروژه مستلزم آن است که خدمات حاصله از بابت راه‌اندازی پروژه دارای کیفیت مناسبی باشد. از طرف دیگر با توجه به آن که در قراردادهای PPP شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه‌اندازی 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 (Grahame Allen, 2003).

انتقال ریسک‌ها به نحو مناسب و با توجه به توانایی بخش خصوصی و دولتی: طبق الگوی مشارکت عمومی - خصوصی انواع ریسک‌هایی موجود در فرآیند احداث یک پروژه با توجه به توانایی‌ها و مزایای هر یک از بخش‌های

خصوصی و شهرداری در تدارک دیدن الزامات قانونی، اجرایی، فنی و زیست محیطی انتقال می‌یابند. جدول ذیل توزیع مناسب انواع ریسک‌ها را در مشارکت عمومی - خصوصی بیان می‌دارد.

ریسک	بخش مناسب ریسک‌پذیر	دلایل
ریسک طراحی/فنی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک کسب زمین	شهرداری	بخش خصوصی ممکن است از توانمندی لازم برای تضمین زمین برخوردار نباشد.
ریسک محیطی	شهرداری	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	عمدتا شهرداری	بخش خصوصی عواملی را که به کنترل ریسک تقاضا می‌پردازند کنترل نمی‌کند.
ریسک مالی	عمدتا بخش خصوصی	تأمین کنندگان منابع مالی در بخش خصوصی بطور کامل مسؤل ریسک‌های پروژه خواهند بود.
ریسک محیطی	بخش خصوصی	این موضوع به عنوان مهارت کلیدی بخش خصوصی محسوب می‌شود.
ریسک مقرراتی	شهرداری	بخش خصوصی هیچگونه کنترلی بر این عوامل ندارد.

جدول 1- انتقال ریسک به بخشهای مناسب

انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی

1. طراحی، بهره‌برداری، انتقال (BOT):

ü طراحی، ساخت (Design-Build (DB)): در این مدل، دولت نسبت به انعقاد قرارداد با بخش خصوصی می‌پردازد که طی آن بخش خصوصی موظف است نسبت به طراحی و ساخت امکانات مطابق با الزامات مورد نظر دولت اقدام نماید. پس از اتمام پروژه، دولت مسؤلیت عملیات و نگهداری از امکانات را برعهده می‌گیرد. به این روش ساخت-انتقال (Build-Transfer (BT)) هم گفته می‌شود.

ü طراحی، ساخت، نگهداری (DBM): این مدل شبیه به مدل طراحی-ساخت می‌باشد با این استثناء که بخش خصوصی نگهداری از امکانات را نیز برعهده می‌گیرد. بخش خصوصی مسؤلیت عملیات را حفظ می‌نماید.

ü طراحی، ساخت، عملیات (DBO): مطابق این مدل بخش خصوصی نسبت به مسؤلیتهای طراحی و ساخت یک امکانات اقدام می‌نماید. زمانی که ساخت امکانات به پایان رسید، عنوان امکانات جدید به بخش عمومی منتقل شده و این در حالی است که بخش خصوصی نسبت به بهره‌برداری از امکانات را برای یک دوره معین برعهده می‌گیرد. از این مدل به ساخت - انتقال - عملیات (BTO) نیز نامبرده می‌شود.

ü طراحی، ساخت، عملیات، نگهداری (DBOM): این مدل مسئولیت‌های طراحی-ساخت را با عملیات و نگهداری یک پروژه توسط شریک بخش خصوصی در یک دوره معین ترکیب می‌نماید. در پایان دوره عملیات امکانات به بخش عمومی بازگردانده می‌شود. از این مدل به ساخت، عملیات، انتقال (BOT) نیز نامبرده می‌شود.

ü ساخت، مالکیت، عملیات، انتقال (BOOT): دولت فرانشیز تأمین مالی، طراحی، ساخت و عملیات یک پروژه را به بخش خصوصی برای یک دوره معین اعطا می‌نماید. در این روش مالکیت امکانات در پایان دوره به بخش عمومی بازگردانده می‌شود.

ü ساخت، مالکیت، عملیات (BOO): دولت حق تأمین مالی، طراحی، ساخت، عملیات و نگهداری یک پروژه را به بخش خصوصی که مالکیت پروژه را نیز برعهده دارد اعطا می‌نماید. در این روش نیازی نیست که بخش خصوصی امکانات را به دولت مرجوع نماید.

ü طراحی، ساخت، بهره‌برداری/نگهداری (DBFO, DBFM or DBFO/M): در این مدل، بخش خصوصی نسبت به طراحی، ساخت، تأمین مالی، عملیات و یا نگهداری یک امکانات جدید تحت یک قرارداد اجاره بلندمدت اقدام می‌نماید. در پایان دوره اجاره، امکانات به بخش عمومی بازگردانده می‌شود. در برخی کشورها، روش طراحی، ساخت، تأمین مالی، عملیات/نگهداری (DBFO/M) هر دو روش ساخت-مالکیت-عملیات (BOO) و ساخت-مالکیت-عملیات-انتقال (BOOT) را پوشش می‌دهد.

2. **قرارداد خدماتی (Service Contract):** دولت نسبت به انعقاد قرارداد با بخش خصوصی اقدام می‌کند تا خدماتی را که قبلاً ارائه می‌نمود را ارائه نماید.

3. **قرارداد مدیریتی (Management Contract):** یک قرارداد مدیریت متفاوت از یک قرارداد خدمات می‌باشد چراکه در آن بخش خصوصی در قبال تمامی جوانب عملیات و نگهداری از امکانات مسؤل می‌باشد.

4. **اجاره (Lease):** دولت یک منفعت بهره‌گیری از دارایی بصورت اجاره‌ای را به یک موجودیت بخش خصوصی ارائه می‌نماید. بخش خصوصی نسبت به عملیات و نگهداری دارایی مطابق با شرایط قرارداد اجاره اقدام می‌نماید.

5. **اعطای امتیاز (Concession):** دولت حقوق محدودی را به یک موجودیت بخش خصوصی برای اجرای عملیات و نگهداری یک دارایی در طول یک مدت زمان طولانی مطابق با الزامات عملکردی مشخص شده دولت فراهم می‌نماید. بخش عمومی مالکیت دارایی اصلی را حفظ می‌کند و این در حالیست که اپراتور بخش خصوصی مالکیت در زمینه اصلاحات انجام شده در طول دوره اعطای امتیاز را حفظ می‌نماید.

6. **Divestiture**¹: دولت نسبت به انتقال یک دارایی بصورت کلی یا جزئی به بخش خصوصی اقدام می‌نماید. بطور کلی دولت شرایط خاصی را برای فروش دارایی در نظر می‌گیرد تا مطمئن شود که اصلاحات انجام شده و ارائه خدمات به شهروندان استمرار می‌یابد.

¹- In finance and economics, divestment or divestiture is the reduction of some kind of asset for either financial or ethical objectives or sale of an existing business by a firm. A divestment is the opposite of an investment.
en.wikipedia.org/wiki/Divestiture

ویژگی‌های انواع اصلی قراردادهای PPP در جدول زیر آمده است:

BOT	اعطای امتیاز	قراردادهای اجاره‌ای	قراردادهای مدیریتی	قراردادهای خدماتی	
سرمایه‌گذاری در و بهره‌برداری از یک بخش اصلی	مسئولیت برای تمامی بهره‌برداری و تأمین مالی و انجام سرمایه‌گذاری‌های خاص	مسئولیت برای مدیریت، بهره‌برداری و نوسازی‌های خاص	مدیریت بهره‌برداری یا یک بخش اصلی آن	قراردادهای مختلف برای انواع خدمات حمایتی	حیطه عمل
عمومی/خصوصی	عمومی/خصوصی	عمومی	عمومی	عمومی	مالکیت دارایی
متغیر (معمولاً 25-30 سال)	30-25 سال	15-10 سال	5-2 سال	3-1 سال	مدت زمان
خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	عمومی	مسئولیت بهره‌برداری و نگهداری
خصوصی	خصوصی	عمومی	عمومی	عمومی	سرمایه‌گذاری
خصوصی	خصوصی	مشترک	عمومی	عمومی	ریسک تجاری
زیاد	زیاد	متوسط	کم/متوسط	کم	سطح ریسک کل که بخش خصوصی تحمل می‌کند
اغلب ثابت، متغیر در بخش‌ها برحسب پارامترهای تولید	تمام یا بخشی از درآمدها	نسبتی از درآمدها	پرداخت ثابت، ترجیحاً با انگیزش کارایی	بهای خدمات	نحوه جبران خدمات بخش خصوصی

چهارچوب تحلیل

مزایا و معایب استفاده از مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی در احداث پروژه‌های شهری با استفاده از چهارچوب‌های ذیل بیان خواهد شد:

- جدولی که میزان درگیری بخش خصوصی و عمومی را در فرآیند مدل‌ها بیان می‌دارد: هر مدل 7 مرحله فرآیند را در نظر می‌گیرد؛ برنامه‌ریزی، تحلیل، طراحی، توسعه، ارزیابی اولیه، اجرا و نگهداری. بر پایه استراتژی هر مدل، مشارکت بخش عمومی و خصوصی در هر یک از فرآیندها شناسایی خواهد شد. برخی فرآیندها فعالیت هر دو بخش را می‌طلبد.

- جدول SWOT قدرت، ضعف، فرصت و تهدید هر یک از مدل‌ها را بیان می‌دارد.

جدول 3 فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی را در فرآیند مدل PFI نشان می‌دهد که برگرفته از نتایج مطالعات متعدد در انگلستان است. مدل PFI در انگلیس بهینه‌سازی اثربخشی از سرمایه‌گذاری در خدمات عمومی را بیان می‌دارد، و یکی از مدل‌های موفق در مشارکت عمومی - خصوصی با استفاده از تجربه و سرمایه‌گذاری بخش‌های عمومی و خصوصی محسوب می‌گردد.

جدول تحلیل SWOT مدل PFI را فراهم نموده است. قوت‌ها تسهیم قدرت علمی میان بخش‌های دولتی و خصوصی است که موجب بکارگیری تکنولوژی‌های نوآورانه و فراهم نمودن خدمات با کیفیت بالاتر می‌گردد. به عبارت دیگر، نامشخص بودن مسؤلیت هر یک از طرفین یکی از ضعف‌های PFI است. اجرای استراتژی بازار برای شناخت نیازهای مردم یکی از فرصت‌ها است. با این وجود، تهدیدهای PFI در چهارچوب پروژه بیان می‌گردد. برنامه‌ریزی یکجانبه توسط دولت احتمال تغییر چهارچوب‌های مرتبط با هزینه‌های پایین تر و ارابه خدمات با کیفیت بالاتر در آینده را افزایش می‌دهد. این تغییر چهارچوب ممکن است به بخش خصوصی اجازه دهد تا ملزومات پروژه را تغییر دهند.

DB ^v	O&M ¹	DBFO ^o	قرارداد خدماتی ⁴	BOOT ³	سرمایه گذاری مشترک ²	PFI ¹	نوع فرآیند
عمومی	عمومی	عمومی	عمومی	عمومی	عمومی	عمومی	برنامه ریزی
عمومی	عمومی	عمومی - خصوصی	عمومی	عمومی - خصوصی	عمومی - خصوصی	عمومی	تحلیل
عمومی	خصوصی	خصوصی	عمومی - خصوصی	خصوصی	عمومی - خصوصی	عمومی	طراحی
عمومی	خصوصی	عمومی - خصوصی	عمومی - خصوصی	خصوصی	عمومی - خصوصی	عمومی - خصوصی	توسعه
عمومی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	عمومی - خصوصی	عمومی - خصوصی	ارزیابی اولیه
خصوصی	عمومی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	عمومی - خصوصی	خصوصی	اجرا
خصوصی	عمومی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	نگهداری

جدول 3- فعالیت بخش‌های دولتی و خصوصی در فرآیند مشارکت عمومی - خصوصی

نقاط قوت و فرصت قرارداد خدماتی

قراردادهای خدماتی معمولاً زمانی مناسب هستند که خدمات بتوانند به طور شفاف تعریف شوند، سطح تقاضا منطقاً معلوم باشد و کارایی به راحتی قابل سنجش باشد. قراردادهای خدماتی گزینه نسبتاً کم ریسکی را برای گسترش نقش بخش خصوصی فراهم می‌نمایند. این نوع قراردادهای می‌توانند اثرات سریع و قابل توجهی در بهره‌برداری و بازدهی سیستم داشته باشند و انتقال تکنولوژی و توسعه توان مدیریتی را تسهیل می‌نمایند. قراردادهای خدماتی اغلب کوتاه مدت هستند و بنابراین شرایط را برای رقابت‌های دوره‌ای در بخش مربوطه فراهم می‌نمایند. همچنین موانع ورود اغلب کم می‌باشند. مزایده‌های دوره‌ای با ایجاد فشار بر پیمانکاران، سبب می‌شوند که آن‌ها هزینه‌ها را پایین نگاه دارند. از طرف دیگر پایین بودن موانع ورود، مشوق مشارکت بخش خصوصی در رقابت مزایده‌ای می‌باشد.

¹ Private Finance Initiative

² JV (joint venture)

³ Build, Own, Operate, and Transfer

⁴ ASP (application service provider)

⁵ Design, Build, Finance, and Operate

⁶ Operate and Maintenance

⁷ Design and Build

نقاط ضعف و تهدید قرارداد خدماتی

اگر هدف اصلی بخش عمومی جذب سرمایه فیزیکی باشد، قراردادهای خدماتی گزینه مناسبی نمی‌باشند. این نوع قراردادها هر چند ممکن است کارایی را افزایش داده و از این طریق مقداری درآمد برای اهداف دیگری کسب کنند، ولی در هر حال پیمانکار تعهدی برای تأمین مالی ندارد. در واقع اگر تأمین مالی (از طریق دولت یا سایر نهادها) صورت نگیرد، کارایی پیمانکار به مخاطره می‌افتد. ای واقعیت که فعالیت‌های پیمانکار از گسسته و منفک از سایر عملیات گسترده شرکت می‌باشد، ممکن است سبب شود که این فعالیت‌ها تأثیر عمیق و گسترده‌ای بر سایر عملیات سیستم نداشته باشد و تنها بهبود گسسته و محدودی داشته باشد. در قراردادهای خدماتی بخش عمومی همچنان مسئول تنظیم تعرفه و دارایی‌ها می‌ماند، که هر دو این موارد به لحاظ سیاسی آسیب‌پذیر و برای پایداری سیستم حیاتی می‌باشند.

نقاط قوت و فرصت قراردادهای مدیریتی

مزیت کلیدی قرارداد مدیریتی این است که بسیاری از منافع ناشی از بهره‌برداری بخش خصوصی قابل حصول می‌شود، بدون آنکه دارایی‌ها به بخش خصوصی منتقل شوند. توسعه قراردادهای مدیریتی نسبت به بسیاری دیگر از انواع قراردادها ساده‌تر می‌باشد و کمتر بحث برانگیز است. همچنین این قراردادها نسبتاً کم هزینه‌است. همچنین قراردادهای مدیریتی می‌توانند به عنوان یک اصلاح موقتی دیده شوند که بهبودهای متوسطی در مجموعه ایجاد می‌کنند تا زمینه اجرای قراردادها و ساختارهای گسترده‌تر فراهم گردد.

نقاط ضعف و تهدید قراردادهای مدیریتی

جدایی بین تعهد برای مدیریت و خدمات با تأمین مالی و برنامه‌ریزی برای توسعه، تا حدی گمراه کننده‌است. در این نوع قراردادها پیمانکار مدیریتی با این ریسک مواجه‌است که از قدرت لازم برای تغییرات بنیادی و ماندگار برخوردار نیست. در این قراردادها اگر بخشی از سود به پیمانکار مدیریتی پرداخت شود و یا پرداخت انگیزشی به پیمانکار صورت پذیرد، بایستی تمهیدات لازم اندیشیده شود تا گزارش دستاوردهای پیمانکار بزرگنمایی نشود یا نگهداری مجموعه به صورت ناقص، برای افزایش سود، انجام نشود.

نقاط قوت و فرصت قراردادهای اجاره‌ای

در قراردادهای اجاره‌ای و (افرمیج)، سود شریک خصوصی به فروش و هزینه‌ها بستگی دارد. مزیت اصلی این گزینه این است که انگیزه لازم برای بهره‌بردار فراهم می‌نماید تا به سطوح بالایی از کارایی و فروش دست یابد. مشکل اصلی این است که ریسک مدیریتی است که باعث کاهش سطح نگهداری در دارایی‌های بادوام، خصوصاً در سال‌های آخر قرارداد، می‌شود تا مقدار سود افزایش یابد. علاوه بر این شریک خصوصی هزینه‌های عملیاتی برای بهره‌برداری از دارایی‌ها را تأمین می‌نماید، هر چند که تأمین مالی سرمایه‌گذاری بر عهده او نیست.

نقاط ضعف و تهدید قراردادهای اجاره‌ای

نکته کلیدی در حرکت از قراردادهای خدماتی و مدیریتی به سمت قراردادهای اجاره‌ای، این است که درآمدهای پیمانکاران در این روش، از پرداخت‌های مشتریان حاصل می‌شود و بنابراین تنظیم تعرفه‌ها حساسیت بسیار بالایی دارد. این موضوع ممکن است سبب تجدید ساختار و ایجاد ساختار تعرفه‌ای پیچیده‌ای شود. علاوه بر این مسئولیت

سرمایه‌گذاری‌های عمده (capital investment) همچنان بر دوش بخش عمومی است و هیچ سرمایه‌بخش خصوصی در این خصوص جذب نمی‌شود.

نقاط قوت و فرصت قرارداد اعطای امتیاز

قراردادهای اعطای امتیاز روش مؤثری برای جذب منابع مالی بخش خصوصی هستند که برای تأمین وجوه احداث ساختمان‌ها یا تأسیسات جدید و نوسازی آن‌ها مورد نیاز هستند. مزیت اصلی قرارداد اعطای امتیاز این است که انگیزه دستیابی به سطوح بالاتر بهره‌وری و کارایی را به بهره‌بردار می‌دهد، زیرا کارایی بالاتر به معنی سود و عایدی بالاتر صاحب امتیاز خواهد بود. انتقال مسئولیت تمام و کمال بهره‌برداری و تأمین مالی، صاحب امتیاز را قادر به اولویت‌گذاری و نوآوری برای بازدهی بالاتر می‌نماید.

نقاط ضعف و تهدید قرارداد اعطای امتیاز

مشکل اصلی این نوع قراردادها پیچیدگی آن‌ها است که برای تعریف فعالیت‌های بهره‌بردار الزامی است. همچنین دولت‌ها نیاز دارند که ظرفیت قانون‌گذاری خود را در ارتباط با تعرفه‌گذاری و نظارت بر عملکرد افزایش دهند. علاوه بر این، طولانی بودن زمان قرارداد (که برای پوشش هزینه‌های سرمایه‌گذاری لازم است)، با توجه به دشواری پیش‌بینی حوادث در طول یک دوره 25 ساله، فرآیند مزایده و طراحی قرارداد را پیچیده می‌سازد. این مشکل می‌تواند با گنجاندن بازبینی دوره‌ای در موادی از قرارداد در چارچوب محیط رو به رشد قرارداد تا حدی مرتفع شود. ریسک اضافه‌ای که در این نوع قراردادها وجود دارد این است که بهره‌بردار با انتظار اینکه برگشت سرمایه در دوره باقی‌مانده از قرارداد اتفاق می‌افتد، در دارایی‌های جدید سرمایه‌گذاری می‌کند مگر اینکه تدارکات و پیش‌بینی‌هایی برای چنین اتفاقاتی در قرارداد تنظیم شده باشد. این نوع قراردادها به دلیل بلند مدت و گسترده بودن، می‌توانند به لحاظ سیاسی بحث‌برانگیز بوده و سازمان‌دهی آن‌ها مشکل باشد. استدلال شده‌است که قراردادهای اعطای امتیاز، با فرض اینکه تعداد بهره‌برداران واجد شرایط برای شبکه‌های زیرساختی بزرگ کم می‌باشد، رقابت محدودی فراهم می‌آورند.

نقاط قوت و فرصت BOT

قراردادهای BOT به صورت گسترده‌ای برای جذب منابع مالی بخش خصوصی در احداث و نوسازی زیرساخت‌ها استفاده شده‌اند. موافقت‌نامه‌های BOT ریسک تجاری را برای بخش خصوصی کاهش می‌دهند، زیرا اغلب تنها بایک مشتری که دولت باشد، مواجه هستند. با این حال شریک خصوصی بایستی قابل اعتماد باشد تا موافقت‌نامه قرارداد پذیرفته شود.

نقاط ضعف و تهدید BOT

قراردادهای BOT به صورت پروژه‌ای کاربرد دارند و بنابراین بالقوه وسیله مناسبی برای یک سرمایه‌گذاری مشخص هستند، ولی تأثیر کمتری بر کارایی کلی سیستم دارند. همچنین ایجاد ارتباط بین افزایش در کالا و خدمات اضافه شده ناشی از انجام یک پروژه با یک افزایش متناسب در طرف تقاضا، می‌تواند مشکل‌آفرین باشد. در قراردادهای BOT منافع حاصل از رقابت به فرآیند مزایده اولیه محدود می‌شود و غالباً این قراردادها در طول زمان

اجرا مجدداً مورد بحث و گفتگو قرار می‌گیرند. در این نوع قراردادها، اسناد و فرآیند مزایده اولیه نیاز به طراحی دقیق و زمان کافی دارد.

نقاط قوت و فرصت سرمایه‌گذاری مشترک

سرمایه‌گذاری‌های مشترک، مشارکت واقعی بخش عمومی و خصوصی هستند که مزایای حضور بخش خصوصی را با ملاحظات اجتماعی و دانش محلی بخش عمومی جمع می‌نمایند. در سرمایه‌گذاری‌های مشترک تمام شرکا در شرکت سرمایه‌گذاری می‌کنند و علاقمند به موفقیت شرکت بوده و انگیزه برای افزایش بازدهی دارند.

نقاط ضعف و تهدید سرمایه‌گذاری مشترک

نقش دوگانه بخش عمومی به عنوان مالک و قانون‌گذار می‌تواند منجر به تعارض انگیزشی در این بخش شود. در سرمایه‌گذاری‌های مشترک غالباً تمایل به مذاکره مستقیم وجود دارد و تشریفات رسمی کمتری دارند که می‌تواند منجر به فساد و رشوه‌خواری شود.

نتیجه‌گیری

با توجه به ویژگی‌های مشارکت عمومی - خصوصی و همچنین ویژگی‌های پروژه‌های شهری که عموماً از نوع کالای عمومی است به این معنی که رقابت ناپذیر و استثنا ناپذیر هستند و ارایه آن‌ها توسط بخش خصوصی نیازمند در نظر گرفتن شرایط خاصی است، دیدگاه منتقدین و موافقین استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی برای احداث پروژه‌های شهری را می‌توان در قالب جدول ذیل بیان نمود.

موافقین	منتقدین
فرآیند رقابت	پیچیدگی
افزایش شفافیت	هزینه بالای مبادلات
طراحی خوب در زمینه تخصیص ریسک	هزینه‌های بالاتر استقراض در مقایسه با تأمین مالی عمومی
ملاحظات در زمینه ترانزنامه	کمبود مهارت در زمینه امور اجرایی
کارایی و نوآوری بخش خصوصی	ساختاردهی ریسک‌ها
تسهیم ریسک تجاری	آگاهی‌های عمومی و عکس‌العمل‌های سیاسی

جدول 4- دیدگاه منتقدین و موافقین مشارکت عمومی - خصوصی

در پایان می‌توان ضعف‌ها، قوت‌ها و تهدیدها و فرصت‌های استفاده از انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی را با توجه به ویژگی‌های هر یک از مدل‌ها و آنچه که در مورد آن‌ها در بخش‌های پیشین مطرح گردید، بصورت جدول ذیل بیان نمود.

DB و O&M	DBFO	قرارداد خدماتی (ASP)	BOOT	سرمایه‌گذاری مشترک (JV)	PFI	نوع SWOT
خدمات متمرکز تحت کنترل بخش عمومی کسب و کار با ثبات	مسئولیت مشخص	اجرای سریع و آسان	قدرت و سرعت در احداث زیرساخت‌های پروژه بطور صحیح	تعیین پایگاه و مرکز داده ها ادغام و ترکیب نمودن خدمات شهروندی	به‌روز رسانی پروژه با استفاده از تکنولوژی جدید کیفیت بالای خدمات	قدرت ¹⁷¹
ابزارهای مدیریتی	انحصار تکنولوژی خاص	کمبود و پراکندگی اطلاعات	هزینه‌ها و مخارج خدمات	از دست دادن کنترل و اختیار هزینه‌های بیشتر	نامشخص بودن مسئولیت ها	ضعف ¹⁷²
شرکت‌های تجمیع خصوصی	صرفه جویی در هزینه برای دولت	به اشتراک گذاشتن مدیریت اطلاعات اطلاعات امنیت سیستم ها	تجارت فرآیند مهندسی مجدد انتقال و جایگزینی مسئولیت امنیت داده ها	توافقات، شایستگی ها و مهارت‌های مشارکت ارزیابی تقریبی پروژه	اجرای استراتژی بازار	فرصت ¹⁷³
انتقال مسئولیت	ریسک‌های سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی	گسترش خدمات	مالکیت کامل بخش خصوصی در پروژه	برنامه‌ریزی توسط بخش دولتی تنها موجب افزایش احتمال اشتباه می‌گردد		تهدید ¹⁷⁴

¹⁷¹ Strengths

¹⁷² Weaknesses

¹⁷³ Opportunities

¹⁷⁴ Threats

قراردادهای اجاره‌ای	اعطای امتیاز	BOT	قرارداد مدیریتی	نوع SWOT
وابستگی میزان سود بخش خصوصی به میزان فروش دستیابی به کارایی لازم	جذب منابع مالی از بخش خصوصی سطوح بالاتر بهره‌وری و کارایی	کاهش ریسک تجاری	هزینه پایین اصلاح موقت برای ایجاد بهبودهای موقتی	قدرت ¹⁷⁵
ریسک مدیریتی کاهش سطح نگهداری دارایی‌های با دوام درآمد پیمانکاران از طریق پرداختهای مشتریان صورت می‌گیرد	پیچیدگی طولانی بودن زمان قرارداد رقابت محدود	عدم تاثیر بر ایجاد کارایی عدم ارتباط کافی میان سودآوری و فروش مشکلات طراحی مزایده	ایجاد تضاد منافع قدرت پایین پیمانکار برای ایجاد تغییرات اساسی ایجاد انگیزه بزرگنمایی در پیمانکار برای دریافت پاداش	ضعف ¹⁷⁶
هزینه‌های عملیاتی توسط بخش خصوصی تأمین می‌گردد	مهندسی مجدد انتقال و جایگزینی مسئولیت	جذب منابع مالی بخش خصوصی	عدم انتقال دارایی‌ها به بخش خصوصی قابلیت تبدیل به سایر مدل‌های مشارکتی	فرصت ¹⁷⁷
ساختار تعرفه‌ای پیچیده‌ای	عدم وجود قوانین مناسب	تضاد منافع بخش خصوصی و شهرداری	مالکیت کامل شهرداری تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی یکجانبه	تهدید ¹⁷⁸

¹⁷⁵ Strengths

¹⁷⁶ Weaknesses

¹⁷⁷ Opportunities

¹⁷⁸ Threats

منابع

- 1- احمدی، موسی و فرشاد هیبتی، مدیریت ریسک در مشارکت‌های عمومی - خصوصی پروژه‌های زیرساختی، دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی، 1388.
- 2- احمدی، موسی، کارگاه آموزشی مشارکت عمومی - خصوصی، دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی، 1388.
- 3- اشکوه حسین و محمدحسین صبحیه و حمید زرگریور و سعید زرآبادی پور، بررسی چالش‌های تأمین مالی پروژه‌های نیروگاهی در مشارکت دولتی - خصوصی، دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی، 1388.
- 4- خیزی، علی رضا و نصیری، گزارش چهارم پروژه طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهری، مرکز مطالعات دانشگاه صنعتی شریف، 1388.
- 5- فرشاد هیبتی و موسی احمدی، مشارکت عمومی-خصوصی: نظام نوین تأمین مالی در واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولت‌های مرکزی و محلی به بخش خصوصی، کنفرانس توسعه تأمین مالی در ایران، اسفند 1387
- 6- مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، شناسایی زمینه‌ها، فرصتها و محدودیتهای سرمایه‌گذاری در شهر کرج، 1388.
- 7- طراحی ابزارها، الگوها و نهادهای تأمین مالی پروژه‌های شهری شهرداری تهران با رویکرد بانک، بیمه و بورس، مرکز مطالعات دانشگاه صنعتی شریف، 1389.
- 8- Raisbeck, P, Duffield, CF and Lawriwsky, A methodology to assess the performance of PPPs to other procurement methods in Australia, M 2008 .
- 9- Grahame Allen, House of Commons, Economic Policy and Statistics Section, ISSN 1368-8456 UK, 2003 .
- 10-Jenny Kwan, 1999, Minister of Municipal Affairs. May 1999, www.cd.gov.bc.ca/lqd/policy/public_private_partnerships
- 11-Disadvantages of PPPs, <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/ppp/2006/06-02/06.htm>
- 12-Janelle Plummer, FOCUSING PARTNERSHIPS, Earthscan Publications Ltd, 2002
- 13-Klaus Felsing, Public-Private Partnership (PPP) Handbook, Asian Development Bank, 2008 .
- 14-Hamed Al Ali, Public-Private Partnerships in e-Government, Management & Information Systems Engineering Department, Nagaoka University of Technology, Japan
- 15-Fussell Heather and Charley Beresford, Public-Private Partnerships: Understanding the Challenge, second edition, June 2009 .

16- Cheung, Ether, "Developing a Best Practice Framework for Implementing Public Private Partnership in Hong Kong", thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Queensland University, March 2009 .

17- www.iimahd.ernet.in

18- www.civicgovernance.ca