

بررسی، لزوم استفاده و شناخت ریسک در قراردادهای BOT

ونداد وثوقی^{۱*}، پویان وثوقی^۲

۱ و ۲- گروه مهندسی عمران-مدیریت ساخت، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران
vandadvosoughi@yahoo.com

چکیده:

با توجه به اینکه سرمایه گذاری در بخش زیرساخت ها اکثراً به صورت دولتی انجام می شود و با مشکلات بسیار جدی تأمین مالی و کارآیی پایین این بخش نیز مواجه گردیده است، نیاز به استفاده از مشارکت بخش خصوصی در اجرای پروژه های زیربنایی احساس می گردد. مهم ترین موضوع در این رابطه، فراهم کردن شرایط لازم برای مشارکت بخش خصوصی است تا بخش خصوصی داخلی و یا خارجی، با اطمینان و احساس امنیت به سرمایه گذاری اقدام نماید. یکی از مهمترین رویکردهای مشارکت بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی، قرارداد ساخت - بهره برداری - واگذاری (BOT) Build - Operate - Transfer است. برای مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی لازم است که شرایط و عوامل اصلی موفقیت هر دو طرف سرمایه پذیر و سرمایه گذار در این پروژه ها لحاظ گردند. در این مقاله پس از بررسی ساختار و لزوم استفاده از این قرارداد، پروژه های مناسب برای بهره گیری از آن معرفی شده و در انتها ریسک های این نوع قرارداد مورد ارزیابی قرار می گیرد.

کلمات کلیدی: قرارداد های عمرانی، BOT، ساخت-بهره برداری-واگذاری، مدیریت ریسک.

۱- مقدمه

باتوجه به نیاز شدید به توسعه و اجرای پروژه های زیربنایی در طی سال های آینده، لزوم استفاده از مشارکت بخش خصوصی در بخش های زیربنایی نیرو(تولید انرژی الکتریکی)، حمل و نقل و مخابرات نیازمند سرمایه گذاری گسترده داخلی و خارجی است تا اهداف مندرج در قانون را محقق سازند.

انرژی الکتریکی در ایران همانند اغلب کشورهای در حال توسعه ساختاری انحصاری دارد. بخش های تولید، انتقال و توزیع برق به صورت یکپارچه اداره می شود و مالکیت تمامی تأسیسات به دولت تعلق دارد.

رشد و توسعه بخش حمل و نقل تاثیر به سزایی در توسعه و رونق اقتصادی کشورها دارد. حمل و نقل در کشور ما به دلیل ویژگی های جغرافیایی از کلیه راه های جاده ای، ریلی، هوایی و دریایی امکان پذیر است. صرفه جویی در مصرف سوخت، افزایش سرعت انتقال مسافران، صرفه جویی در وقت و کاهش استهلاک اهمیت احداث آزادراه ها را دو چندان می کند. جاده ها و آزاد راه ها از امور زیربنایی و بستر اصلی توسعه اقتصادی و اجتماعی است و می تواند فرصت های شغلی زیادی را فراهم سازد. حمل و نقل ریلی یکی از مهمترین، ایمن ترین و ارزانترین حلقه های زنجیره تامین کالا و حمل و نقل در اغلب کشورها به شمار می رود.

امروزه توسعه زیربنای مخابراتی و ارتباطاتی و توان استفاده از امکانات مربوط، از جمله مهم ترین شاخص های توسعه اقتصادی کشورها به شمار می رود. در دنیای امروز بدون وجود ساز و کارهای مناسب اطلاعاتی و ارتباطاتی حرکت به سمت توسعه اقتصادی و حضور در عرصه رقابت های جهانی امکان پذیر نخواهد بود.

۲- معرفی روش ساخت- بهره برداری- واگذاری (BOT)

این روش که در کشورهای در حال توسعه بیشتر به BOT شناخته می شود دارای ساختار سازمانی و روابط قراردادی خاصی می باشد. یک دستگاه اجرایی (طرف دولتی) طبق قوانین و مصوبات دولتی دارای مجوز اجرای پروژه هایی با روش BOT می باشد.

فارغ از اینکه دلایل انتخاب این روش چه بوده است، این طرف دولتی (دستگاه اجرایی) که رئیس پروژه (Principal) (سرمایه پذیر) نامیده می شود، لیست پروژه های مصوب به روش BOT خود را اعلام می نماید و از شرکت های بخش خصوصی داخلی و خارجی در امور مختلف ساخت و ساز دعوت به عمل می آورد تا پیشنهاد خود را برای اجرای این پروژه ها ارائه نمایند. پس از انجام تشریفات مناقصه که مراحل مفصل و طولانی دارد، نهایتاً طرف بخش خصوصی برنده را اعلام و انتخاب می نماید. بر اساس این روش، طرف دولتی به طرف انتخاب شده بخش خصوصی (مجری یا سرمایه گذار طرح) امتیاز طراحی - تأمین مالی - ساخت و بهره برداری پروژه را برای مدتی مشخص و طی قراردادی اعطاء می نماید. مجری طرح برای اجرای این پروژه، شرکتی تک منظوره به نام شرکت پروژه (Project Company) در کشور میزبان تأسیس نموده و تأمین مالی آن را با ترکیبی از استقراض (Debt) و آورده (Equity) صورت می دهد. مجری طرح بعد از اتمام ساخت، بهره برداری پروژه را تا پایان زمان قرارداد به عهده داشته و از محل عواید حاصل از فروش محصول یا خدمات پروژه، بازپرداخت اصل و فرع وام دریافتی را انجام می دهد. از محل باقیمانده عواید پروژه بازده قابل قبولی نیز به سرمایه گذاران پروژه پرداخت می نماید. شرکت پروژه می تواند کلیه مراحل پروژه را رأساً خود عهده دار شود و یا می تواند طی قراردادی داخلی به شرکای خود یا دیگران واگذار نماید. شرکت پروژه پس از پایان مدت قرارداد، کلیه دارایی های پروژه (مالی - فیزیکی - حقوقی) را طبق استاندارد تعیین شده در قرارداد و بدون هیچ گونه هزینه ای به طرف دولتی منتقل نموده و عمر قرارداد نیز به پایان می رسد [۱]. احتمال دارد که در مدت قرارداد مالکیت پروژه همچنان در اختیار طرف دولتی باشد و به مجری طرح منتقل نشود.

همان طور که از تعریف این نوع پروژه ها بر می آید قرارداد اصلی مدل BOT بین طرف دولتی و مجری طرح منعقد می گردد و در آن کلیه موضوعات اساسی و تعهدات و مسئولیت طرفین درج می گردد.

بدیهی است که این روش یک جهش بزرگ از قراردادهای متداول (سه عاملی) دولتی به سمت یک بسته قراردادی، که ریسک های پروژه ای آن به بخش خصوصی منتقل شده، می باشد. شاید بتوان گفت که این جهش حرکت از قراردادهای "تملك دارایی های سرمایه ای" یا "ساخت - محور" به طرف قراردادهای "خدمات - محور" است. به معنی دیگر این روش باعث شده است که یک قرارداد صرفاً پیمانکاری (طراحی - ساخت یا بهره برداری) به یک کسب و کار داد و ستد تبدیل شود. در جدول ۱ نقش دولت در پروژه های متداول و روش BOT مقایسه شده اند.

جدول ۱- مقایسه مسئولیت دولت در روش های متداول و در روش BOT

فعالیت	اجرای پروژه های زیربنایی توسط دولت	روش BOT
پیشنهاد و تعریف پروژه	دولت	دولت و یا بخش خصوصی
قیمت گذاری و برآورد اولیه	دولت	دولت و یا بخش خصوصی
سرمایه گذاری	دولت	بخش خصوصی
ساخت و اجرا	دولت / بخش خصوصی	بخش خصوصی
بهره برداری	دولت / بخش خصوصی	بخش خصوصی
تعمیر و نگهداری	دولت / بخش خصوصی	تا مدتی بخش خصوصی
تقبل ریسکهای پروژه ای	دولت	دولت و بخش خصوصی
تقبل ریسکهای مالی و تجاری	دولت	بخش خصوصی

بخش خصوصی	دولت	مدیریت منابع انسانی
بخش خصوصی	دولت	مدیریت تکنولوژی

۳- لزوم استفاده از روش BOT

مزایای استفاده از روش BOT بسیار متعدد می باشد که مهمترین آنها به شرح ذیل است [۱،۲،۵].

- حفظ کنترل دولت بر پروژه های زیربنایی و در عین حال استفاده از مشارکت بخش خصوصی در این پروژه ها
- افزایش کارایی بخش دولتی در حوزه های اجرایی و مدیریتی
- بازپرداخت هزینه سرمایه گذاری در پروژه از پرداخت های مصرف کنندگان
- امکان جذب سرمایه های خارجی در این پروژه ها
- امکان تسریع ساخت پروژه های زیربنایی بدون توجه به کمبود بودجه دولتی
- امکان تأمین منابع مالی بیشتر برای اجرای پروژه های زیر بنایی و انتقال ارز خارجی به داخل کشور
- انتقال تکنولوژی، آموزش پرسنل محلی و افزایش کارایی و توسعه بازار سرمایه داخلی از مهمترین مزیت های روش BOT به حساب می آید.
- دوران طولانی مدت گردش مالی در این پروژه ها باعث رونق و پیشرفت بازارهای داخلی می گردد.
- علیرغم مزایای مذکور برای روش BOT، اجرایی نمودن آن دارای ملاحظات به شرح ذیل است [۱،۲،۵]:
- این رویکرد، حلال تمامی مشکلات پروژه ها زیر بنایی و مالی کشورهای در حال توسعه نیست.
- در مقایسه با بخش دولتی، بخش خصوصی با مشکلات پیچیده تری روبه رو خواهد شد.
- به دلیل نبود معیارها و استانداردهای یکسان برای تنگناهای این قراردادها، نتایج مذاکرات چندان قابل پیش بینی نیست.
- موضع گیری سختگیرانه بخش عمومی در مورد هزینه ها، استاندارد تجهیزات و ابنیه موجب مذاکرات طولانی و پیچیده می شود.
- قوانین و مقررات جدید و یا اصلاحاتی در ساختارهای قانونی موجود هر کشور لازم است تا مسیر توسعه و تکمیل این پروژه ها تسهیل گردند.

۴- قراردادهای BOT از نظر نحوه کسب درآمد

نحوه کسب درآمد پروژه در دوره بهره برداری یکی از مهمترین عوامل تعیین کننده ساختار پروژه و تعیین روابط و وظایف طرف دولتی و خصوصی و الزامات مربوطه است. بسته به جریان سودآوری، پروژه های BOT را می توان به دو دسته وسیع تقسیم بندی نمود [۶]:

الف) پروژه های بازار- محور (Market-Led): گروه پروژه های بازار محور شامل پروژه های حمل و نقل نظیر راه، پل، تونل و غیره می باشد که مشتریان و خریداران نهایی خدمات پروژه همان مصرف کنندگان واقعی پروژه می باشند و درآمد پروژه از محل پرداخت مستقیم استفاده کنندگان خدمات پروژه حاصل می شود و بنابراین سودآوری پروژه تحت تأثیر عوامل اقتصادی درون این بازار خاص می باشد.

ب) پروژه های قرارداد- محور (Contract-Led): عواید پروژه های قرارداد محور نظیر پروژه های نیروگاهی و آب و فاضلاب، درآمد پروژه از قراردادی که با دولت میزبان به نمایندگی از مصرف کنندگان منعقد می گردد، حاصل می شود. در این

مدل از BOT شرکت پروژه مستقیماً با مصرف کنندگان واقعی روبرو نمی گردد. پروژه های BOT قرارداد - محور از ریسک کمتری نسبت به بازار - محور برخوردارند، زیرا جریان سودآوری آنها با قطعیت بیشتری در قرارداد گنجانده شده است [۱،۴،۷].

۵- نقش دولت میزبان در پروژه های BOT

دولت یا دستگاه اجرایی سرمایه پذیر، مهمترین و اصلی ترین طرف هر پروژه BOT می باشد. اصطلاح دولت میزبان (Host Government) معمولاً به مدیر، کارفرما، رئیس (Employer/Principal/Client) و یا متقاضی اجرای هر پروژه نیز اطلاق می شود. با در نظر گرفتن حضور اجتناب ناپذیر دولت در پروژه های BOT، این دولت است که محیطی را که هر پروژه BOT در آن شکل می گیرد و دوره حیات خود را در آن ادامه می دهد، سامان دهی می کند [۳]. با وجود این که اجرای پروژه های BOT برای دولت جذاب است، اما آن ها باید تابع ملزومات کلی پروژه بوده و نقش خود را در موفقیت یا شکست پروژه بدانند [۱].

اجرای موفق این پروژه ها، نیازمند قانون گذاری دقیق توسط دولت است. ولی همیشه این احتمال وجود دارد که دولت قوانین را عوض کند یا در پروژه مداخله نماید و یا مسیر دیگری را در پیش بگیرد تا خود را با نظرات طرف هایی که بر روی سوددهی پروژه تأثیر گذار هستند، مطابقت دهد. بنابراین می توان نقش دوگانه دولت را بدین صورت تشریح کرد؛ یکی نقش واگذار کننده امتیاز و دیگری نقش قراردادی آن که این دو نقش دولت در بسیاری از موارد با یکدیگر تلافی می کنند که کنترل این تلافی جهت جلوگیری از تعرض منافع حاکمیتی دولت از یک طرف و ملزومات قراردادی از طرف دیگر بسیار مهم است. پیشرفت موفقیت آمیز یک پروژه BOT زمانی ممکن خواهد بود که اولاً سیاست های دولت به طور روشن و صریح مشخص شده باشد و ثانیاً مسئولیت واقعی پیشبرد پروژه به بخشی اجرایی از دولت که به عنوان متقاضی اصلی پروژه عمل می کند واگذار شده باشد [۷].

۶- پروژه های مناسب برای اجرا به روش BOT

پروژه های مناسب برای اجرای پروژه های زیربنایی با مشارکت بخش خصوصی را می توان پروژه هایی عنوان کرد که در شرایط بالنسبه پایدار سیاسی با یک درآمد مطمئن و منطقی باشند. بر اساس مطالعات انجام شده، ویژگی های زیر برای پروژه های BOT در کشورهای در حال توسعه ضروری می باشند [۲،۴،۵]:

- وجود تقاضای وسیع، گسترده و روز افزون برای خدمات یا محصولات پروژه
 - نیازهای شدید مالی دولت برای بهبود و توسعه ناشی از اجرای پروژه و تمایل به افزایش سرمایه گذاری در این بخش
 - امکان استفاده از بازارهای بین المللی سرمایه که بدنبال فرصت های سرمایه گذاری هستند در چارچوب ضوابط و شرایط حاکم بر کشور
 - تمایل دولت و توانایی بخش خصوصی در مسیر کاهش حجم وظایف مربوط به تصدی گری دولت
 - امکان بازپرداخت هزینه های انجام شده پس از اجرا و کسب سود قابل قبول برای سرمایه گذار
- بنابراین عوامل مهم در تشخیص پروژه های مناسب برای اجرا به روش BOT را به شرح ذیل می توان دسته بندی نمود:
- الف) ماهیت پروژه:** یکی از مهمترین عوامل جذاب در مدل BOT ویژگی خود پروژه و ماهیت فنی، اقتصادی، مالی و اجتماعی آن است که با نشانگرهای کلیدی زیر شناخته می شوند:

- درآمد زایی مناسب
- ویژگی های فنی و اجرایی قابل مدیریت

- قابلیت صادرات و فروش مازاد بر نیاز محصولات یا خدمات پروژه
- اهمیت استراتژیک و اولویت های پروژه در برنامه های توسعه دولت
- قابلیت تقسیم و انتقال ریسک های پروژه به طرفهای درگیر در آن
- وجود مشتریان انبوه و دائمی و یا خریداران ثابت و مطمئن
- ویژگی های فنی پروژه به نحوی که پس از پایان دوره بهره برداری واگذاری پروژه به دولت، قابل استفاده و بهره برداری باشد.

ب) شرایط کشور میزبان : از مهمترین مسائل مربوط به کشور میزبان، نقش دولت است که مهمترین آن ثبات سیاسی - اجتماعی، وجود قوانین پخته و مناسب و ایجاد ساز و کارهای عملکردی در دستگاہ های اجرایی سرمایه پذیر است.

۷- ریسک های پروژه های BOT

آن چه در پروژه های BOT اهمیت بسیار زیادی دارد، تخصیص مناسب و منطقی ریسک ها بین طرفین است. ریسک های پروژه های BOT بر اساس ساختار سازمانی و قراردادی این پروژه ها به دو دسته کلی تقسیم می شوند.

۷-۱- ریسک های کشوری

این ریسک ها را ریسک های عمومی (Global Risks)، ریسک های خارجی (External Risks) و ریسک های غیر پروژه ای (Project-Unrelated Risks) نیز نامیده می شوند و مربوط به عواملی همچون شرایط سیاسی حاکم، اقتصاد کشور و چارچوب های حقوقی می باشد [۷، ۵، ۱]. ریسک های کشوری خارج از کنترل شرکت پروژه هستند و دولت میزبان باید راه حلی برای مدیریت و کنترل آن ها مشخص و تضمین های لازم را برای پوشش اثرات زمانی و مالی این ریسک ها ارائه نماید. چهار دسته کلی این ریسک ها عبارتند از:

الف - ریسک های سیاسی (Political Risks): عوامل مؤثر در این رابطه عبارتند از: ثبات سیاسی داخلی و خارجی، نظر دولت در رابطه با سودهای ناشی از پروژه های زیربنایی برای بخش خصوصی، تغییرات در سیستم مالی کشور از جمله مالیات ها، ریسک ملی سازی و موارد دیگر مرتبط با تملک، لغو مجوز و عوامل مشابه.

ب - ریسک های تجاری (Commercial Risks): این ریسک ها مربوط به تبدیل درآمدهای حاصل از پروژه به ارزهای خارجی و چگونگی تبدیل آن ها و همچنین نوسانات نرخ تورم و نوسانات نرخ بهره می باشد.

ج - ریسک های حقوقی (Legal Risks): اجرای پروژه های BOT به میزان قابل توجهی بستگی به قراردادهای مربوطه و چارچوب قانونی حمایت از موافقتنامه های سرمایه گذاری و تأمین مالی پروژه های مزبور دارد. ریسک های مهم مورد توجه سرمایه گذاران و وام داهندگان در این رابطه مربوط به تغییراتی است که ممکن است پس از شروع اینگونه پروژه ها در چارچوب قانونی مربوطه، بعنوان مثال قوانین زیست محیطی، قوانین مالی، تملک و غیره ایجاد شود. اینگونه تغییرات ممکن است تأثیر بسزایی بر موفقیت پروژه در درازمدت داشته باشد. البته در صورتیکه موارد مربوطه در موافقتنامه های مربوطه مورد توجه قرار نگرفته و راهکارهایی جهت جبران خسارات و حل مشکلات در نظر گرفته نشده باشند [۷].

د - ریسک های زیست محیطی (Environmental Risks): این دسته از ریسک ها اخیراً تأثیرات بسزایی در اجرای پروژه های عمرانی می گذارند. با توجه به قوانین زیست محیطی کشور میزبان که دائماً در حال تغییر نیز می باشد، احتمال دارد که هزینه های پروژه افزایش و یا درآمدهای آن کاهش یابد و فرایند مالی از قبل پیش بینی شده محقق نشود. لذا باید این ریسک ها و عواقب آن و طرف مسئول پذیرش آن در موافقتنامه پروژه و ضوابط مشخص و روشن گردد.

۲-۷- ریسک های پروژه ای

این ریسک ها که به ریسک های عضوی (Elemental Risks) و ریسک های داخلی (Internal Risks) نیز معروفند، از ماهیت پروژه ای روش BOT سرچشمه می گیرند و می توان آن ها را به سه دسته زیر دسته بندی نمود:

الف- ریسکهای تکوین و تدارک پروژه (Development Risks): مجری پروژه های BOT هزینه های قابل توجهی در این مرحله از جمله هزینه های برنامه ریزی و تهیه اسناد و مدارک لازم طرح پیشنهادی متحمل می شود. بنابراین ریسک های این مرحله در رابطه با عدم موفقیت پیشنهاد ارائه شده و یا عدم موفقیت در امضای موافقت نامه های مربوطه و در نتیجه بی حاصل بودن هزینه های انجام شده بسیار قابل ملاحظه است که می تواند به دلیل تأخیر در فرآیند برنامه ریزی و تأیید پیشنهاد از طرف دولت باشند [۱].

ب- ریسکهای ساخت (Construction Risks):

مهمترین ریسک های این مرحله شامل موارد زیر هستند [۱]:

- ممکن است هزینه های واقعی اجرای پروژه بیش از هزینه های برنامه ریزی شده باشند (افزایش هزینه ها)
- مدت زمان اجرا بیش از مدت زمان تعیین شده (تأخیر در تکمیل پروژه)
- عدم تکمیل پروژه (ناقص ماندن عملیات اجرایی)
- ریسک های فورس ماژور

ج- ریسک های بهره برداری (O&M Risks): این ریسک ها از مواردی همچون عدم اجرای صحیح پروژه، کاهش درآمدهای پروژه، افزایش هزینه های بهره برداری، عدم دسترسی به مواد و تجهیزات مورد نیاز و غیره نتیجه می گردد. این ریسک ها را می توان به شش گروه اصلی تقسیم نمود [۱]:

- ریسک های مربوط به تأسیسات زیربنایی در ارتباط با پروژه
- ریسک های فنی - مهندسی
- ریسک های مربوط به تقاضای بازار برای محصول یا خدمات پروژه
- ریسک های مربوط به دسترسی به مواد اولیه مورد نیاز
- ریسک های مربوط به کیفیت مدیریت بهره برداری
- ریسک های فورس ماژور

۸- نتیجه گیری

پروژه های زیربنایی کشور در بخش های زیربنایی نیرو، حمل و نقل و مخابرات نیازمند توسعه و سرمایه گذاری زیادی هستند. در این میان استفاده از روش BOT و جذب سرمایه های خارجی می تواند گره گشای وضع موجود باشد. اصول و مبانی روش BOT و ویژگی های مالی، ریسکی و پیچیدگی های گسترده این پروژه ها تشریح شد. شناخت صحیح و مدیریت دقیق روابط فی مابین، توسط شرکت پروژه از یک طرف و حمایت ها و تضامین لازم طرف دولتی از نکات مهم این قراردادها می باشد. ملزومات حقوقی و فلسفی این قراردادها ایجاب می کند که ریسک های پروژه ای متوجه شرکت پروژه و ریسک های کشوری سهم طرف دولتی باشد. بیشترین عوامل تأثیرگذار در فضای کنونی کشور مربوط به بخش دولتی است و تا زمانی که بستر لازم توسط این بخش فراهم نشود و سرمایه گذاری بخش خصوصی با توجه به یک "سیاست جامع و تدوین شده" مشروعیت پیدا نکند، نباید منتظر سرمایه گذاری عمده بخش خصوصی در کشور بود. بلکه سرمایه گذاران منتظر شرایط مناسب و همچنین پروژه های مناسب در کشور هستند و در چنین محیطی، سرمایه گذاری امری بدیهی خواهد بود.

منابع

- 1- Guidelines for Infrastructure Development through Build-operate-transfer (BOT) Project” ,UNIDO, 1996
- 2- Paul Handley ,“A Critical view of THE BUILD-OPERATE TRANSFER privatization process in Asia”, Asian journal of public administration, vol19, NO 2 ,1997
- 3- Banani, Dinesh D. “International Arbitration and Project Finance in Developing Countries: Blurring the Public/Private Distinction” J. Project finance, 2002
- 4- Prof. Drs. Ir. Sebastiaan C.M. Menheere; “CASE STUDIES ON BUILD OPERATE TRANSFER”, Project Management and Real Estate Development,2005
- ۵- مغانی. ا. ، " ارائه راهکاری برای تهیه و تدوین یک قرارداد استاندارد پایه و آئین نامه تنظیم قراردادهای BOT در کشور"، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مهندسی عمران و محیط زیست، دانشگاه صنعتی امیر کبیر، ۱۳۸۳
- ۶- شایق. س. ، " ارائه راهکارهایی برای تعیین ضوابط مالی قراردادهای بین المللی"، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مهندسی عمران و محیط زیست، دانشگاه صنعتی امیر کبیر، ۱۳۸۳
- ۷- خزائی. گ. ، " بررسی عوامل موفقیت در پروژه های BOT"، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۸۴