



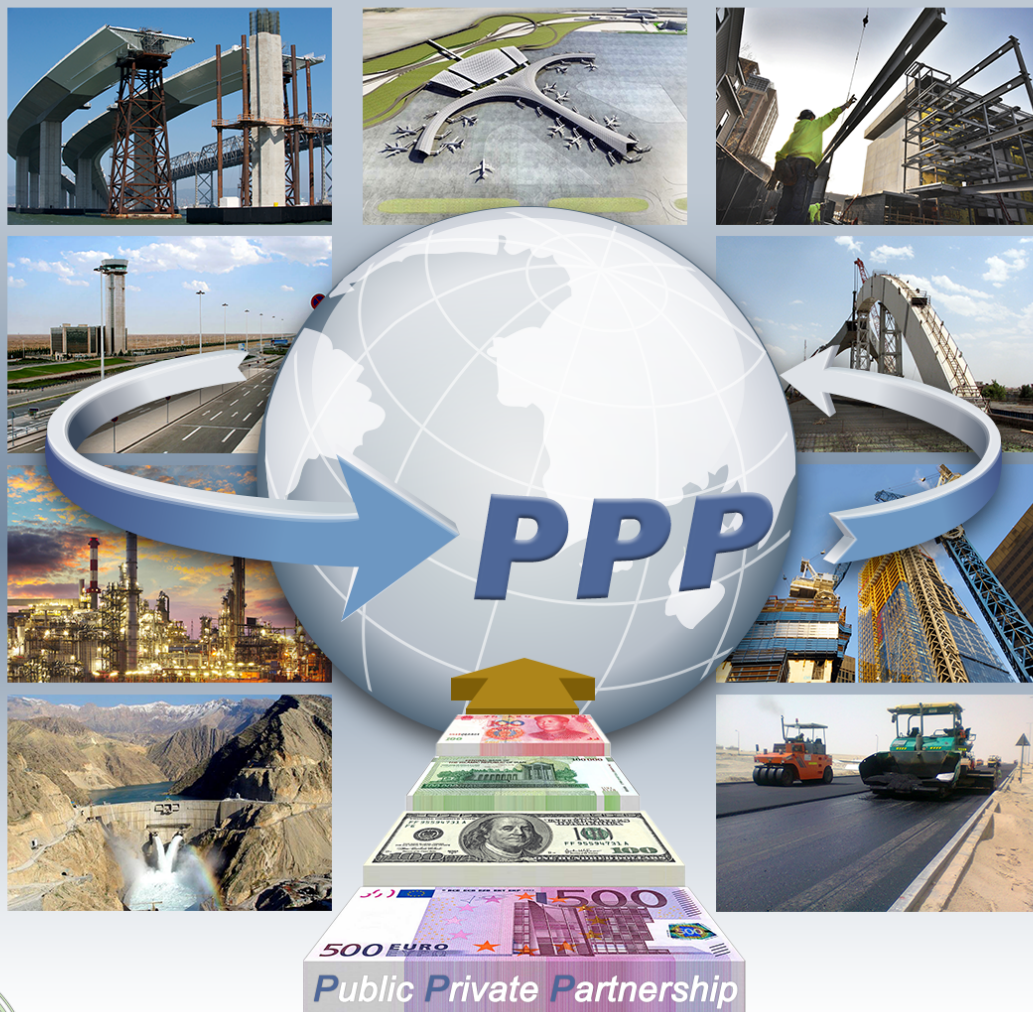
مرکز آموزش علمی - کاربردی
گروه بین المللی رهشهر (کوییک بیلد)
تحت نظارت دانشگاه جامع علمی - کاربردی

- ساختار و مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی
- نقش دولت در مشارکت عمومی - خصوصی
- تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی
- حاکمیت رگولاتوری
- توافقات قراردادی، مدیریت قرارداد و حل اختلاف

مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها

Public- Private Partnership (PPP) in Infrastructure Development

نشریه شماره ۱۵۰، تابستان ۱۳۹۴



RAH SHAHR
International Group
گروه بین‌المللی رهشهر



به نام خداوند جان و خرد

آدرس: تهران، خیابان آفریقا، نرسیده به
چهارراه جهان کودک، کوچه سپر غربی، پلاک ۸
کدپستی: ۱۵۱۸۶۴۳۳۳۵

info@rahshahr.com
www.rahshahr.com

تلفن: ۸۸۷۸۲۲۰۰
دورنگار: ۸۸۲۰۲۶۹۳

شماره سند: 01 09653 O PB 0150 00

یکصد و پنجاهمین نشریه علمی، فنی و مهندسی
آدرس وبسایت نشریات
<http://bulletins.rahshahr.com>

فهرست

- ۴ • مقدمه
- ۶ • فعالیت‌ها و اقدامات اجرایی
- ۱۱ • ساختار و مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی
- ۲۳ • نقش دولت در مشارکت عمومی - خصوصی
- ۲۶ • تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی
- ۳۰ • حاکمیت رگولاتوری
- ۳۲ • موضوعات مهم در مشارکت عمومی - خصوصی
- ۴۴ • تدارک
- ۴۵ • توافق‌های قراردادی، مدیریت قرارداد و حل اختلاف

ناشر

مرکز آموزش علمی - کاربردی
گروه بین‌المللی ره‌شهر (کوییک بیلد)

گردآوری و ترجمه:

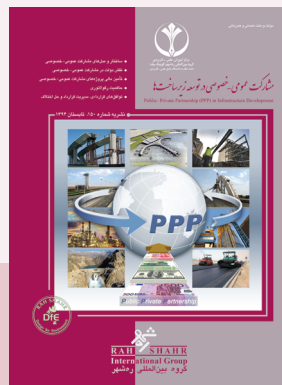
فربیا دژبان‌خان - طلا آذرخش - فرهاد مالکی

ویرایش:

فرهاد مالکی

امور هنری

آوا ذاکری فردی



سخنی با خوانندگان

رشد و توسعه اقتصادی و بهبود شرایط زندگی مستلزم توسعه سیستم‌ها و خدمات زیرساختی و توسعه این سیستم‌ها، نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم و دانش فنی ویژه است. شیوه یا مدل ثابتی برای توسعه زیرساخت‌ها در کشورهای مختلف وجود ندارد ولی تمایل بخش خصوصی به ارائه خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری، به‌ویژه در مواردی که ریسک‌های کمتری به‌دنبال دارد، دولت‌ها را بر آن داشته است تا مدل‌های مختلفی، به‌ویژه الگوی مشارکت عمومی - خصوصی را برای توسعه زیرساخت‌ها به کار گیرند.

مشارکت عمومی - خصوصی طیف گسترده‌ای از روابط میان شرکت‌های خصوصی و دولتی را در بر می‌گیرد و بسته به کشوری که در آن به کار می‌رود، دارای تعاریف متعددی است. در واقع، این اصطلاح برای توصیف مجموعه‌ای از توافق‌نامه‌ها میان نهادها و شرکت‌های بخش خصوصی و عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. معمولاً، یک مشارکت عمومی - خصوصی، یک قرارداد بین یک نهاد دولتی و بخش خصوصی برای ایجاد دارایی یا خدمات عمومی است که در آن بخش خصوصی قسمت اعظم ریسک‌ها و مسئولیت‌های مدیریتی را برعهده دارد.

مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها تجربه‌ای نسبتاً جدید در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. اگر چه دولت‌ها، گام‌های مختلفی برای ترویج مشارکت عمومی - خصوصی برداشته‌اند، کمبود ظرفیت در کشورها، هنوز مانع عمده‌ای برای اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به‌شمار می‌آید. تدوین راهنماها و منابع اطلاعاتی در این زمینه یکی از اقدامات مؤثر برای ظرفیت‌سازی و رفع ابهامات و سوء تفاهم‌های احتمالی در مورد مشارکت عمومی - خصوصی است.

در این راستا، گروه بین‌المللی ره‌شهر بر آن شد تا با بررسی جنبه‌های مهم مشارکت عمومی - خصوصی، از جمله فعالیت‌ها و اقدامات اجرایی، ساختار و مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی، نقش دولت و نهاد رگولاتوری در مشارکت عمومی - خصوصی، موضوعات مالی و قراردادی، یک تصویر کلی از فرایند توسعه مشارکت عمومی - خصوصی ارائه دهد.

گروه بین‌المللی ره‌شهر

مقدمه

به واسطه‌ی این موافقت‌نامه، منابع، مهارت‌ها و دارایی‌های هر بخش در ارایه‌ی خدمات یا امکانات به عموم، به اشتراک گذاشته می‌شود. به‌علاوه، هر یک از طرفین در ریسک‌ها و پاداش‌های احتمالی در ارایه‌ی خدمات و/یا امکانات شریک است [۵]. این تعریف و سایر تعاریف ارائه‌شده در منابع مختلف، در مفاهیم زیر مشترک هستند [۶].

- انتقال ریسک
- به اشتراک گذاشتن ریسک
- به اشتراک گذاشتن مهارت‌ها
- به اشتراک گذاشتن دارایی‌ها
- به اشتراک گذاشتن منابع
- به اشتراک گذاشتن پاداش‌ها
- به اشتراک گذاشتن مسوولیت‌ها
- سود متقابل
- ارزش آفرینی پول
- دنبال کردن اهداف مشترک
- صرفه‌جویی در هزینه‌های چرخه‌ی حیات/طول عمر پروژه

در ترتیبات مشارکت عمومی-خصوصی، طرفین، معمولاً بر اساس قراردادهای قانونی یا سایر ساز و کارها، در تقسیم مسوولیت‌ها برای اجرا، بهره‌برداری و مدیریت پروژه‌ها توافق می‌کنند. این همکاری یا مشارکت بر اساس تخصص هر یک از طرفین به‌نحوی که بتواند پاسخ‌گوی نیازهای تعریف‌شده جامعه باشد، از طریق اختصاص منابع، ریسک‌ها، مشوق‌ها و مسوولیت‌ها پایه‌گذاری می‌شود. تخصیص این عناصر و سایر جنبه‌های پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی مانند جزئیات اجرا، اتمام قرارداد، تعهدات

امروزه، دولت‌ها در سراسر جهان به‌طور فزاینده‌ای برای ارائه خدمات زیرساختی در بخش‌های انرژی، نیرو، مخابرات، حمل و نقل و آب به بخش خصوصی روی آورده‌اند. برخی دلایل افزایش مداخله بخش خصوصی در ارائه چنین خدماتی به‌شرح زیر است [۸]:

- قابلیت دسترسی به منابعی که می‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها باشد؛
- کارایی بخش خصوصی در تحویل پروژه و بهره‌برداری از آن؛
- دسترسی به فناوری‌های پیشرفته؛
- توسعه پایدار در تأسیسات و خدمات زیرساختی.

افزون بر این، تغییر خط‌مشی به سمت اقتصاد بازار^۱ در سال‌های اخیر، منجر به افزایش تمایل به مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها شده است. هر چند مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها موضوع جدیدی نیست^۲ ولی مشارکت عمومی - خصوصی (PPP)^۳ به شکل امروزی، نوع جدیدی از رابطه میان بخش خصوصی و عمومی به‌شمار می‌آید. در سال‌های اخیر، کشورهای مختلف با توجه به سیستم‌های قانونی و اجرایی خود و در راستای دستیابی به اهداف سیاسی دولت‌ها، برندهای خود را از مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی و ترتیبات مدیریتی و سازمانی برای اجرای پروژه‌ها، ارائه داده‌اند [۸].

مشارکت عمومی - خصوصی بسته به بستر و کشوری که در آن به کار می‌رود، دارای تعاریف متعددی است. به‌عنوان مثال، شورای ملی کانادا برای پروژه‌های PPP^۴، آن را به‌صورت «یک توافق قراردادی میان بخش عمومی و خصوصی» تعریف می‌کند.

1- Market Economy

۲- به عنوان مثال، مشارکت بخش خصوصی در بخش حمل و نقل در اروپا و ایالات متحده آمریکا به قرن هفدهم و واگذاری امتیازهای بهره‌برداری از جاده‌ها و کانال‌های دریایی برمی‌گردد و یا خطوط راه‌آهن ایالات متحده آمریکا توسط شرکت‌های خصوصی در قرن نوزدهم احداث شده است.

3- Public-Private Partnership

4- Canadian National Council for PPPs

■ در بیشتر موارد، موفقیت پروژه‌های مشارکت عمومی -

خصوصی به کارایی نهاد رگولاتوری بستگی دارد.

مزایای مشارکت عمومی - خصوصی دولت‌ها را بر آن داشته است تا استفاده از این مکانیزم برای ارائه خدمات زیرساختی را بخشی از راهبرد و برنامه‌ریزی‌های خود قرار دهند. در این راستا، بسیاری از کشورها سعی نموده‌اند با استقرار رژیم‌های قانونی و رگولاتوری، ایجاد تغییر در بخش‌های مختلف زیرساختی، ایجاد روال‌های اداری و اجرایی مناسب و تدوین خط‌مشی‌های مناسب، شرایط مساعدی را برای ترویج مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد نمایند تا به این ترتیب، امکان احداث بزرگراه‌ها، خطوط راه‌آهن، بنادر، فرودگاه‌ها، سیستم‌های مخابراتی، نیروگاه‌ها و سیستم‌های جدید تصفیه آب و فاضلاب یا ارتقاء و به‌روزرسانی تأسیسات و سیستم‌های موجود با استفاده از انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی فراهم گردد. ارزش این پروژه‌ها می‌تواند از چند صد هزار تا چند میلیارد دلار باشد [۸].

مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷ در سراسر دنیا، رشد چشم‌گیری داشته است. در حال حاضر، می‌توان گفت تقریباً در تمام کشورها، گونه‌ای از فعالیت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها وجود دارد؛ هرچند این پیشرفت در برخی کشورها کمتر از حد انتظار بوده است. دلایل اصلی کندی در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی را می‌توان در کمبود دانش عمومی و محدودیت ظرفیت در بخش دولتی، عدم اطمینان و ثبات فرایندهای اجرایی و تایید و تصویب و هم‌چنین ناکارآمدی خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، محیط‌های قانونی و رگولاتوری خلاصه نمود [۸].

طرفین، حل اختلافات و تمهیدات پرداخت، پس از مذاکره، با قراردادی که بین طرفین منعقد می‌شود، مکتوب می‌گردد [۸]. رشد اقتصادی کشورها در سال‌های اخیر به تقاضای روزافزون برای خدمات زیرساختی در تولید محصولات و خدمات و در نگهداری اثربخش، قابل‌اعتماد و مقرون‌به‌صرفه زنجیره‌های تأمین و توزیع منجر شده است. لزوم پاسخ به تقاضای روزافزون برای استفاده از خدمات زیرساختی و عدم کفایت منابع موجود در بیشتر کشورها و نیازهای سرمایه‌ای بخش‌های زیرساختی، اهمیت مشارکت عمومی - خصوصی را دو چندان نموده است [۸].

در عین حال، مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند در میان بلندمدت، هزینه‌های نهفته اقتصادی^۱ و تعهدات اقتضایی برای دولت به‌دنبال داشته باشد. بنابراین، پیش از تصویب پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی توسط دولت، باید جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، قانونی و اجرایی به‌دقت بررسی شود. مشارکت عمومی - خصوصی محدودیت‌هایی نیز دارد که باید مورد توجه قرار گیرد. این محدودیت‌ها عبارتند از [۸]:

- اجرای همه پروژه‌ها به دلایل سیاسی، قانونی، مالی و... امکان‌پذیر نیست،
- بخش خصوصی ممکن است تمایلی برای اجرای پروژه نداشته باشد یا از ظرفیت کافی برخوردار نباشد.
- پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ممکن است به دلیل هزینه‌های بالاتر تأمین مالی و تبادلات مالی پرهزینه باشد.
- انتقال مالکیت به بخش خصوصی ممکن است برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نباشد و مستلزم تغییر در برخی شرایط مانند مدیریت و بهره‌برداری عملیات زیرساخت‌ها باشد.

1- underlying fiscal costs
2- contingent liabilities

فعالیتها و اقدامات اجرایی

الف. چارچوب قانونی مشارکت عمومی - خصوصی

در بسیاری از کشورها، مسئولیت فراهم ساختن خدمات زیرساختی برعهده بخش دولتی است. بسته به ساختار قانونی و اجرایی^۱ هر کشور، قوانین خاصی بر بخش‌های زیرساختی حاکم است. به این ترتیب، مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها، مستلزم صدور مجوز توسط نهاد(های) قانونی^۲ است. معمولاً الزامات قانونی و روال‌های مربوط به مشارکت بخش خصوصی، پیچیده، متعدد، دارای ساز و کارها و ابزارهای متفاوت، مبهم (در بسیاری از جنبه‌ها) و بدون چارچوب زمانی مشخص برای تکمیل است. به‌عنوان مثال، رژیم قانونی حاکم بر مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند دارای ساز و کارها و ابزارهای متفاوت از جمله قوانین مربوط به شرایط خصوصی پیمان^۳، قوانین حاکم بر شرکت‌ها، قوانین مالیاتی، قوانین کار، قانون حمایت از مصرف‌کنندگان، قانون مربوط به ورشکستگی، قوانین خاص حاکم بر بخش‌های زیرساختی، قانون سرمایه‌گذاری خارجی، قانون مربوط به مالکیت معنوی، قوانین زیست محیطی و بسیاری از قوانین دیگر شود [۸].

برای غلبه بر مسائل فوق، بسیاری از کشورها، قوانین خاصی را به‌تصویب رسانده و ابزارهای رگولاتوری ویژه‌ای را ایجاد نموده یا با الحاق ضامنی، قوانین موجود در بخش‌های زیرساختی را اصلاح کرده‌اند. این اقدامات به کاهش عدم اطمینان پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی و افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران کمک نموده است [۸].

افزون بر این، قوانین، نقش مهمی در تسهیل صدور گواهی‌ها، پروانه‌ها و مجوزهای لازم برای اجرای پروژه (مانند مجوز تأسیس

شرکت توسط صاحب امتیاز، مجوز کار برای خارجی‌ان، مجوز واردات تجهیزات و مواد و ...) دارد. ابزارهای قانونی ممکن است انواع قراردادهای مجاز مشارکت عمومی - خصوصی، شرایط عمومی این مدل‌ها، راهنماهای تخصیص ریسک، ارائه مشوق‌های مختلف مانند مشوق‌های مالی را تعیین کنند یا به جزئیات پروژه مانند شناسایی، تعریف و تصویب پروژه، مذاکرات قراردادی و تدوین قرارداد و موافقت‌نامه‌های مربوطه، موضوعات اجرایی و تعیین مسئولیت‌های بخش‌های مختلف عمومی بپردازند. در برخی کشورها، نهادها یا دپارتمان‌های ویژه مشارکت عمومی - خصوصی در سایه این ابزارهای قانونی خاص در دولت شکل گرفته است. این نهادها ویژه دولتی، توسعه و اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را در آن کشورها تسهیل کرده‌اند. از جمله این نهادها می‌توان به مرکز تسهیل سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در بنگلادش^۴، کمیته ملی تسریع خط‌مشی ارائه خدمات زیرساختی در اندونزی^۵ و مرکز مدیریت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در جمهوری کره^۶ اشاره نمود [۸].

ب: همکاری و ساز و کارهای اجرایی

ساز و کار اجرایی در اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به سیستم دولت و ساختار کلی اجرایی و رژیم قانونی حاکم بر پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بستگی دارد. از آن جا که این عناصر در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوتند، ساز و کار اجرایی نیز در کشورهای مختلف، با هم فرق دارد. معمولاً، سازمان‌ها و نهادها در سطوح ملی (و ایالتی در ساختار فدرال) بیشتر پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را آغاز و اجرا می‌نمایند. حق اعطای قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی و

1- administrative

2- legal authority

3- private contract law

4- Infrastructure Investment Facilitation Centre or (IIFC)

5- National Committee for the Acceleration of Infrastructure Provision Policy (KKPPI)

6- Private Infrastructure Investment Management Center (PIMAC)

و مدیریت پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی از دانش و مهارت‌های لازم برخوردار نیست [۸].

یکی از ابزارهای ارتقاء دانش و مهارت بخش دولتی، ایجاد واحدها یا دپارتمان‌های مشارکت عمومی - خصوصی یا برگزاری برنامه‌های ویژه مشارکت عمومی - خصوصی با اهداف مشابه است. این واحدها یا برنامه‌ها در برخی کشورها در آسیا و اروپا تشکیل شده و پروژه‌های موفق را سازمان‌دهی کرده‌اند. موقعیت اجرایی واحدهای مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای مختلف، متفاوت است؛ به عنوان مثال، این واحدها می‌توانند صرفاً دولتی، شبه‌دولتی^۲، مستقل^۳ یا حتی یک نهاد شبه‌خصوصی^۴ باشند. نقش کارکرد این واحدها نیز از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در حالی که این واحدها در برخی کشورها نقش مهم و کارکردهای گسترده‌ای از ایجاد پروژه تا تایید آن را دارند (مانند فیلیپین و انگلستان)، در سایر کشورها صرفاً نقش مشورتی با کارکردهای محدودی دارند (مانند هلند و ایتالیا) [۸].

یکی دیگر از موضوعات مهم در اجرای پروژه‌ها، هماهنگی‌های اجرایی^۵ است. معمولاً سازمان‌ها و نهادهای متعددی در اجرای پروژه‌ها نقش دارند؛ به عنوان مثال، صدور گواهی‌ها و مجوزها مستلزم اقدامات سازمان‌های دولتی متفاوتی در سطوح مختلف است. بنابراین، ایجاد یک ساز و کار رسمی برای هماهنگی اقدامات سازمان‌های مسئول در اجرای پروژه بر اساس الزامات قانونی و رگولاتوری ضروری به نظر می‌رسد [۸].

سازمان اجرایی مربوطه می‌تواند با شناسایی سازمان‌ها و نهادهای مسئول در فرایند اجرای پروژه، از همان ابتدای پروژه، ساز و کار برای هماهنگی و برقراری ارتباط میان آن‌ها برقرار نماید تا صدور گواهی‌ها و مجوزهای لازم در اسرع وقت میسر گردد [۸].

تایید توافقات قراردادی معمولاً در بخش دولتی متمرکز می‌شود و ممکن است نهاد ویژه‌ای به این منظور در سطح وزیر یا هیأت وزیران وجود داشته باشد [۸].

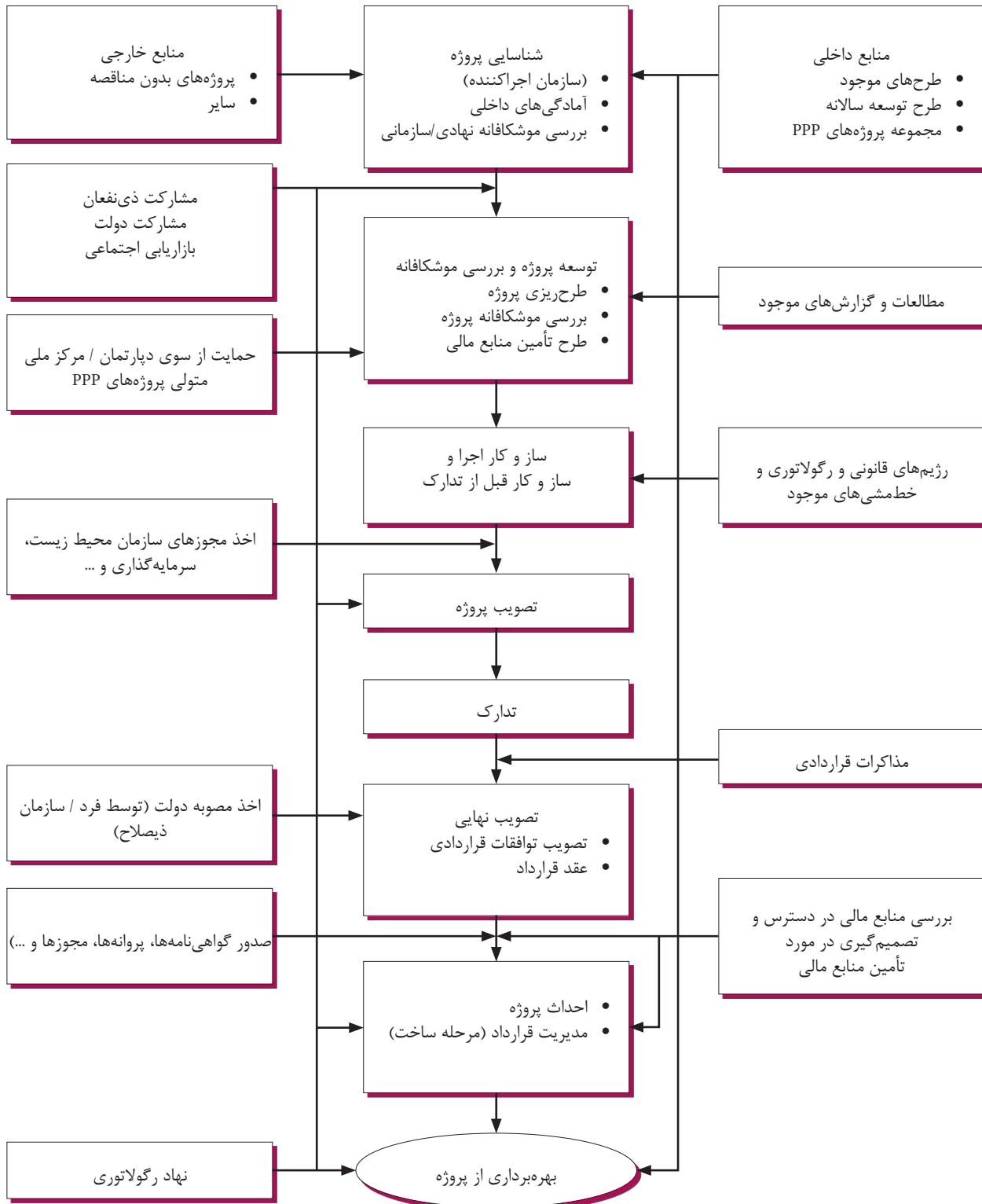
بسته به سیستم هر کشور، اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی مستلزم همکاری و مشارکت سازمان‌های دولتی متعدد در سطوح مختلف است. وظایف سازمان‌های دولتی (یا دولت‌های محلی) در بخش‌های مختلف زیرساختی و چگونگی آغاز، توسعه، صدور تاییدیه‌ها، تدارک (تدارکات)^۱، مذاکره، عقد قرارداد با بخش خصوصی و بالاخره اجرای پروژه توسط ابزارهای قانونی یا راهنماها و قواعد دولتی تعریف می‌شود. شکل شماره ۱ گام‌های معمول در فرایند اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را نشان می‌دهد [۸].

تعاریف صریح و روال‌ها و دستورالعمل‌های روشن و واضح در مورد وظایف سازمان‌های ذیصلاح در مراحل مختلف فرایند اجرای پروژه برای اجرای برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ضروری به‌شمار می‌آید. دستورالعمل‌ها و روال‌های کاری اثربخش در کاهش عدم اطمینان در مراحل مختلف ایجاد و تایید پروژه و هم‌چنین، کاهش هزینه‌های عملیاتی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بسیار مؤثر است [۸].

ایجاد و توسعه یک پروژه مشارکت عمومی - خصوصی، ماهیتاً کاری پیچیده و مستلزم مهارت‌های خاصی است که معمولاً برای پروژه‌های متداولی که توسط بخش دولتی اجرا می‌شود، مورد نیاز نیست. موفقیت پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به توانایی بخش دولتی قوی در شناسایی، مذاکره، تدارک و مدیریت پروژه‌های مناسب در یک فرایند شفاف بستگی دارد. هرچند، در اغلب موارد، بخش دولتی برای ایجاد، توسعه، تأمین مالی

- 1- Procurement
- 2- semi-government
- 3- autonomous
- 4- quasi-private
- 5- administrative

فعالیت‌ها و اقدامات اجرایی



شکل ۱. فرایند اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی

جدول ۱. مراحل توسعه و اجرای پروژه‌های PPP

۱ شناسایی بخش خصوصی / پروژه‌های PPP	
الف	شناسایی پروژه
ب	اقدامات اولیه و فعالیت‌های مقدماتی داخلی <ul style="list-style-type: none"> • ساختار مفهومی پروژه • بررسی موشکافانه (چارچوب قانونی و رگولاتوری، سیاست و خط‌مشی دولت، مشارکت سایر واحدها، ظرفیت داخلی و ...) • راهبرد اجرای پروژه • تشکیل کمیته(های) پروژه
◀	تصویب دولت (به‌عنوان مثال، تصویب توسط نهاد ویژه‌ای که برای PPP تأسیس شده)
ج	انتصاب مشاور معاملات (در صورت لزوم) <ul style="list-style-type: none"> • شرح خدمات • انتصاب
◀	تصویب دولت

۲ توسعه پروژه و بررسی موشکافانه پروژه	
•	طرح‌ریزی پروژه و امکان‌سنجی
•	تحلیل ریسک و ماتریس مدیریت ریسک
•	مدل کسب و کار
•	ارزش‌آفرینی پول
•	حمایت دولت
•	تأمین منابع مالی
•	ویژگی‌های خدمات و محصول
•	شرایط پایه قرارداد
•	اعتبارسنجی مستقل پروژه (در صورت امکان)
•	طرح مقدماتی تأمین مالی
◀	تصویب دولت (به‌عنوان مثال، تصویب توسط نهاد ویژه‌ای که برای PPP تأسیس شده، وزارت‌خانه مربوطه، بانک مرکزی، ...)
•	طرح تأمین مالی

۳ اقدامات اولیه و اجرایی

- اقدامات اجرایی
 - تهیه اسناد مناقصه
 - پیش‌نویس قرارداد
 - موضوعات خاص (تخصیص زمین، تبادلات ارزی، جذب سرمایه‌گذاری، ...)
 - ملاک‌ها و کمیته ارزیابی مناقصه
- ◀ تصویب دولت (نهاد ویژه‌ای که برای PPP تأسیس شده، وزارت دادگستری، ...)

۴ تدارک

- تمایل بخش خصوصی
 - مناقصه‌گران احراز صلاحیت‌شده
 - درخواست ارائه پیشنهاد (RFP) - نهایی نمودن ویژگی‌های خدمات و محصول
 - مناقصه نهایی
 - ارزیابی پیشنهاد دهندگان و انتخاب
- ◀ تصویب دولت (نهاد ویژه‌ای که برای PPP تأسیس شده، کابینه وزیران، ...)

۵ اعطاء و مدیریت قرارداد

- اعطای قرارداد، مذاکره و امضای قرارداد و جمع‌بندی مالی
 - مدیریت تحویل خدمات
 - انطباق با قرارداد
 - مدیریت ارتباطات
 - مذاکره مجدد (در صورت نیاز)
- ◀ تصویب دولت (نهاد ویژه‌ای که برای PPP تأسیس شده، کابینه وزیران، ...)

۶ حل اختلافات

- ایجاد فرایند و تعیین گروه حل اختلاف
- ◀ تصویب دولت (در صورت نیاز توسط سازمان‌های مربوطه)

توجه: فعالیت‌های ارائه‌شده و عبارت تصویب دولت که در مقاطع مختلف در این جدول به آن اشاره شده، صرفاً جنبه اخباری دارد. مراحل واقعی تصویب دولت و فعالیت‌های ارائه‌شده در کشورهای مختلف، متفاوت است.

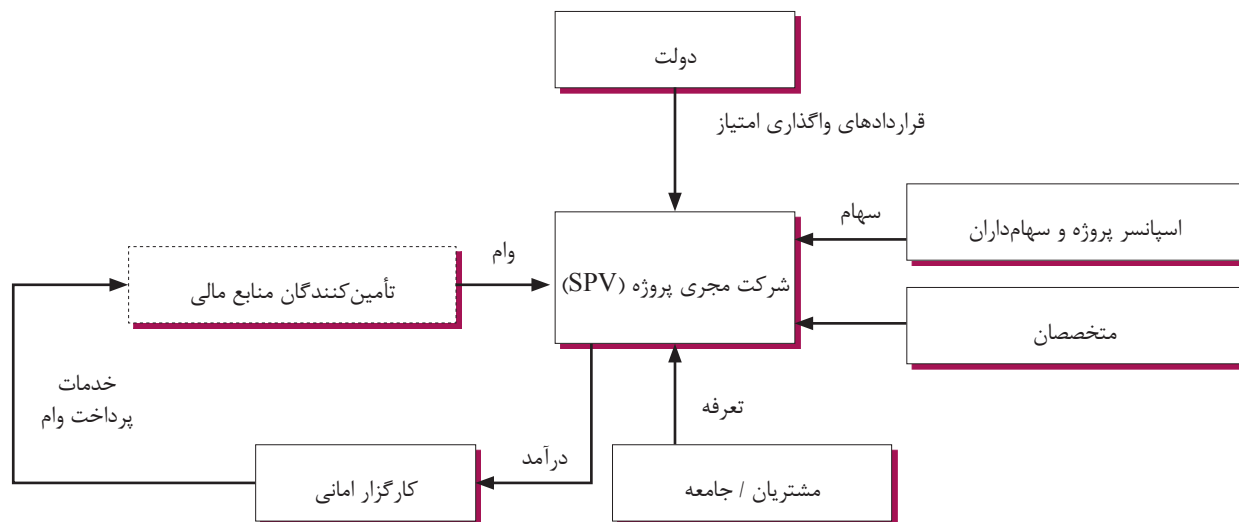
◀ ساختار و مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی

الف: ساختار مشارکت عمومی - خصوصی

ساختار مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند بسیار پیچیده باشد چرا که ترتیبات قراردادی میان تعدادی از طرفین مانند دولت، اسپانسرهای پروژه، بهره‌برداران پروژه، تأمین‌کنندگان منابع مالی، پیمانکاران، تأمین‌کنندگان مواد و تجهیزات، مهندسان، مشتریان و اشخاص ثالث مانند کارگزار امانی^۱ را شامل می‌شود. ایجاد یک شرکت سهامی خاص که به "ابزاری برای هدف خاص" (SPV)^۲ یا "شرکت مجری پروژه" معروف است، یکی از ویژگی‌های کلیدی مشارکت عمومی - خصوصی است. شرکت مجری پروژه یک شرکت قانونی است که مسئولیت اجرای پروژه را برعهده دارد و تمام توافقات قراردادی مربوط به پروژه بین این شرکت و طرفین صورت می‌گیرد. حساب امانی برای نگهداری پول (شامل درآمدهای پروژه) که به حساب شرکت مجری پروژه واریز می‌شود، ایجاد می‌گردد.

پول‌هایی که در این حساب نگهداری می‌شود، توسط کارگزار امانی بین طرف‌های مختلف بر اساس شرایط قراردادی توزیع می‌گردد. شکل شماره ۲ ساختار ساده‌ای از مشارکت عمومی - خصوصی را نشان می‌دهد. هرچند، ساختار واقعی مشارکت عمومی - خصوصی به نوع شراکت بستگی دارد [۸].

شرکت مجری پروژه معمولاً توسط اسپانسر(های)/صاحب (صاحبان) امتیاز بخش خصوصی تأسیس می‌شود؛ البته گاهی اوقات ممکن است دولت بخواهد در پروژه مورد نظر سرمایه‌گذاری کند. در این صورت، شرکت مجری پروژه به‌عنوان یک مشارکت انتفاعی^۳ (JV) میان بخش‌های دولتی و خصوصی تأسیس می‌شود و دولت مانند سایر سهام‌داران از حقوق برابر و منافع معادل از دارایی‌های شرکت مجری پروژه برخوردار خواهد بود. گاهی اوقات، دولت خواهان منافع مستمر (با یا بدون اختیارات قانونی) در مدیریت و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی مانند فرودگاه یا بندر است [۸].



شکل ۲. ساختار ساده مشارکت عمومی - خصوصی

۱- کارگزار امانی (Escrow agent) معمولاً یک مؤسسه مالی است که توسط شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان برای مدیریت حسابی که حساب امانی نام دارد، انتخاب می‌شود.

2- Special Purpose/Project Vehicle (SPV)

3- Joint Venture

ب: مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی

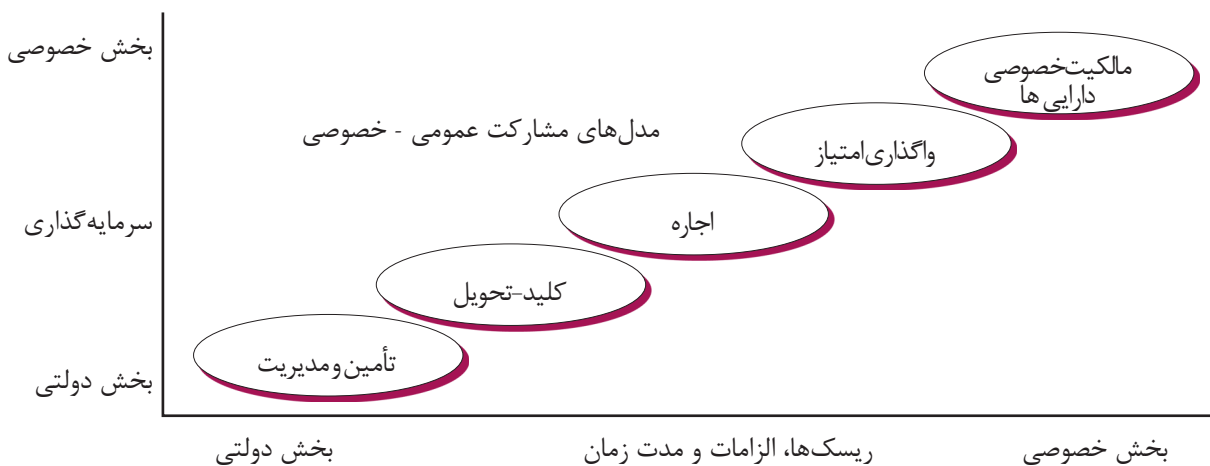
مشارکت بخش خصوصی در توسعه تأسیسات و خدمات زیربنایی از طریق طیف وسیعی از مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی امکان‌پذیر است. مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی از قراردادهای ساده مدیریتی کوتاه‌مدت (با یا بدون الزامات سرمایه‌گذاری) تا قراردادهای پیچیده و درازمدت در شکل "ساخت، بهره‌برداری و انتقال" (BOT) و "واگذاری یا فروش دارایی‌ها"^۲ را در بر می‌گیرد. این مدل‌ها عمدتاً در موارد زیر متفاوتند [۸]:

- مالکیت دارایی‌های سرمایه‌ای^۳
- مسئولیت سرمایه‌گذاری
- تخصیص ریسک‌ها و
- مدیریت ریسک

مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی معمولاً برحسب افزایش مشارکت و تقبل ریسک توسط بخش خصوصی به پنج گروه اصلی زیر تقسیم می‌شود [۸]:

۱. قراردادهای تأمین و مدیریت^۴
۲. قراردادهای کلید-تحويل (کلید در دست یا کلیدگردان)^۵
۳. قراردادهای اجاره / لیزه^۶
۴. قراردادهای واگذاری امتیاز^۷
۵. مالکیت خصوصی دارایی‌ها^۸

ویژگی‌های اصلی مدل‌های پنج‌گانه مشارکت عمومی - خصوصی در شکل شماره ۳ نشان داده شده است. هر یک از مدل‌ها، مزایا و معایب خود را دارد و می‌تواند بسته به اهداف بخش خصوصی مورد استفاده قرار گیرد. از سوی دیگر، خصوصیات



شکل ۳. ویژگی‌های مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی

- 1- Build-Operate-Transfer (BOT)
- 2- divestiture
- 3- capital assets
- 4- Supply and management contracts
- 5- Turnkey projects
- 6- Affermage /Lease
- 7- Concessions
- 8- Private ownership of assets

ارائه‌شده در این جدول به‌تنهایی امکان‌پذیر است، ترکیب این مدل‌ها با یکدیگر نیز میسر است، مانند قرارداد اجاره یا خصوصی‌سازی محدود تأسیسات موجودی که قرار است از طریق ساخت- بهره‌برداری- انتقال (BOT) توسعه یابد. این قراردادهای ترکیبی «اجاره/ واگذاری امتیاز»، بهره‌برداری، مدیریت و سرمایه‌گذاری عظیمی در تأسیسات عمومی موجود را شامل می‌شود. پایانه باری بندر کلانگ^۱ در مالزی مثالی از این قراردادهای ترکیبی است که شامل اجاره تأسیسات و تسهیلات زیربنایی موجود در بندر و ساخت-نوسازی- بهره‌برداری- انتقال^۲ (BROT) برای توسعه آتی زیرساخت‌ها می‌شود. تأسیسات بندر

بخش‌های زیرساختی و توسعه فناوری در این بخش‌ها، رژیم‌های قانونی و رگولاتوری، انتظارات عموم و درک سیاسی از خدمات در بخش زیرساختی می‌تواند از جمله عوامل مهم در انتخاب یکی از مدل‌های فوق باشد. به‌عنوان مثال، قراردادهای مدیریت برای دارایی‌ها و تأسیسات موجود در بخش‌های حمل و نقل و آب، قراردادهای اجاره در بخش حمل و نقل، قراردادهای واگذاری در حمل و نقل و مخابرات و قراردادهای کلید - تحویل و مالکیت خصوصی دارایی‌ها در بخش نیروگاهی متداول هستند [۸].

دسته‌بندی مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی در جدول شماره ۲ آمده است. در حالی که به‌کارگیری هر یک از مدل‌های

جدول ۲. مدل‌های اصلی مشارکت عمومی - خصوصی

گروه‌های اصلی	انواع اصلی	مالکیت دارایی‌های سرمایه‌ای	مسئولیت سرمایه‌گذاری	تخصیص ریسک	مدت قرارداد
قراردادهای تأمین و مدیریت	برون‌سپاری	عمومی	عمومی	عمومی	۱ تا ۳ سال
	مدیریت نگهداری	عمومی	عمومی / خصوصی	عمومی / خصوصی	۲ تا ۵ سال
	مدیریت عملیاتی / بهره‌برداری	عمومی	عمومی	عمومی	۲ تا ۵ سال
قراردادهای کلید- تحویل		عمومی	عمومی	عمومی / خصوصی	۱ تا ۳ سال
قراردادهای اجاره	اجاره	عمومی	عمومی	خصوصی / عمومی	۳ تا ۲۰ سال
	لیز	عمومی	عمومی	خصوصی / عمومی	۳ تا ۲۰ سال
قراردادهای واگذاری امتیاز	فرانشیز	عمومی / خصوصی	خصوصی / عمومی	خصوصی / عمومی	۳ تا ۷ سال
	BOT	عمومی / خصوصی	خصوصی / عمومی	خصوصی / عمومی	۱۵ تا ۳۰ سال
مالکیت خصوصی دارایی‌ها	BOO/ DBFO ³	خصوصی	خصوصی	خصوصی	نامعین
	PFI	خصوصی / عمومی	خصوصی	خصوصی / عمومی	۱۰ تا ۳۰ سال
	Divestiture	خصوصی	خصوصی	خصوصی	نامعین

1- The Port Kelang Container terminal

2- Build-Rehabilitate-Operate-Transfer (BROT)

3- Design-Build-Finance-Operate (DBFO)

برای تأسیساتی با عملیات پیچیده و عظیم مانند فرودگاه‌ها و بنادر این مدت طولانی‌تر شود. شکل شماره ۴ ساختار کلی یک قرارداد مدیریتی را نشان می‌دهد [۸].
مهم‌ترین مزایا و معایب این مدل عبارتند از [۸]:

مزایا:

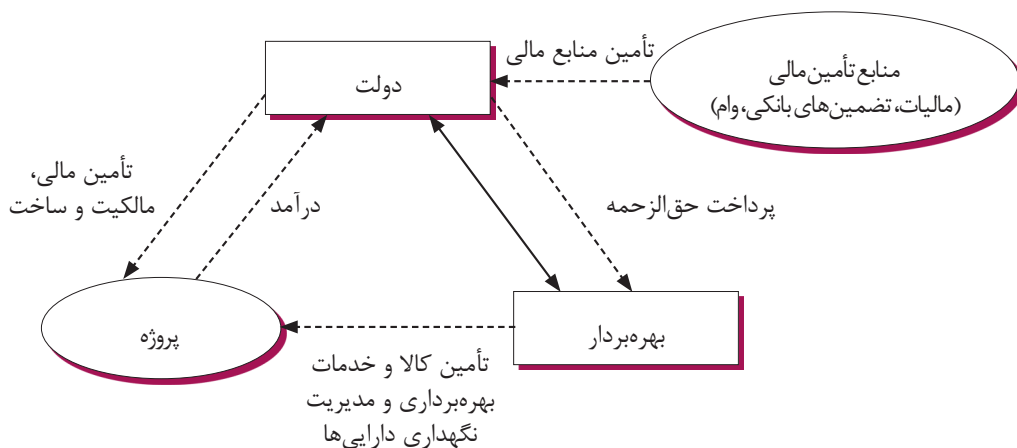
- در کوتاه‌مدت قابل اجرا است؛
- از تمام انواع اصلی قراردادهای PPP ساده‌تر است؛
- در برخی کشورها، از نظر سیاسی و اجتماعی برای برخی پروژه‌ها (مانند آب و پروژه‌های استراتژیک مانند بنادر و فرودگاه‌ها) قابل قبول‌تر است.

معایب:

- کارایی آن‌ها محدود است و برای بخش خصوصی از جذابیت کمتری برای سرمایه‌گذاری برخوردار است؛
 - تقریباً تمام ریسک‌ها، متوجه بخش عمومی است؛
 - اساساً برای دارایی‌های زیربنایی موجود کاربرد دارد.
- انواع قراردادهای مدیریتی:** قرارداد تأمین یا خدمت (برون‌سپاری)، مدیریت نگهداری و مدیریت عملیات/ بهره‌برداری از انواع قراردادهای مدیریتی به‌شمار می‌آیند.

در زمینی واقع شده بود که فروش قانونی آن به شرکت‌های خصوصی میسر نبود و دولت به‌منظور حل این مشکل، تحت یک قرارداد ۲۱ ساله در سال ۱۹۸۶، امتیاز مدیریت، بهره‌برداری و توسعه تأسیسات بندر را به یک شرکت خصوصی واگذار نمود [۸].

۱. قرارداد تأمین و مدیریت (مدیریتی). قرارداد مدیریتی، نوعی هماهنگی قراردادی برای مدیریت بخشی از یا کل یک شرکت دولتی توسط بخش خصوصی است. قراردادهای مدیریتی، امکان به‌کارگیری مهارت‌های بخش خصوصی در طراحی و ارائه خدمات، کنترل‌های عملیاتی، مدیریت نیروی کار و خرید و تدارک تجهیزات را فراهم می‌آورند. با این وجود، حق مالکیت تأسیسات و تجهیزات برای بخش دولتی هم‌چنان محفوظ است. بخش خصوصی صرفاً مسؤلیت‌های مشخصی برای ارائه خدمات بر عهده دارد و عموماً تعهدی برای تقبل ریسک‌های تجاری ندارد. پیمانکار خصوصی برای ارائه خدمات مدیریتی و بهره‌برداری حق‌الزحمه دریافت می‌کند. معمولاً، پرداخت‌ها متناسب یا بر اساس عملکرد است. طول مدت این قراردادها، کوتاه و عموماً بین دو تا پنج سال است؛ هرچند ممکن است



شکل ۴. قرارداد مدیریتی

■ **قرارداد تأمین یا خدمت (برون‌سپاری).** تأمین تجهیزات، مواد خام، برق و انرژی و نیروی کار مثال‌های متداولی از قراردادهای تأمین یا خدمت است. یک صاحب امتیاز خصوصی می‌تواند با سایر شرکت‌ها، قراردادهایی برای تأمین تجهیزات، مواد، برق و انرژی و نیروی کار امضاء کند. در واقع، ارائه فعالیت‌های جنبی (غیراصلی) یک سازمان (عمومی یا خصوصی) مانند تهیه غذا، نظافت، خدمات پزشکی، جابه‌جایی بار، حراست و خدمات حمل‌ونقل برای کارکنان می‌تواند به شرکت‌های خصوصی محول و اصطلاحاً برون‌سپاری شود. در صورتی که ارائه مستقیم خدمات توسط بخش خصوصی به کاربران تأسیسات زیربنایی مطرح باشد، از موافقت‌نامه‌های عملیاتی یا گواهی‌نامه استفاده می‌شود. صدور گواهی‌نامه برای شرکت‌های تخلیه و بارگیری برای تأمین نیروی کار مسئول حمل بار در بنادر یا تهیه غذا برای مسافران سیستم‌های ریلی (برای مثال خطوط ریلی هند یا ایندین ریل‌ویز^۲) از مثال‌های این نوع هماهنگی قراردادی است. هدف اصلی صدور چنین گواهی‌نامه‌هایی، اطمینان از ارائه خدمات در سطح مطلوب از نظر کیفی و کمی است [۸].

■ **مدیریت نگهداری.** قراردادهای نگهداری دارایی‌ها از جمله قراردادهای بسیار رایج در صنعت حمل‌ونقل است. عقد این نوع قراردادها با فروشندگان/تأمین‌کنندگان تجهیزات و دارایی‌هایی که از خود ایشان خریداری شده نیز بسیار معمول است. به‌عنوان مثال، نگهداری بسیاری از اتوبوس‌های سیستم حمل‌ونقل متروپولیتن^۳ بانکوک توسط شرکت‌های تأمین‌کننده این اتوبوس‌ها

صورت می‌گیرد [۸].

■ **مدیریت عملیات.** قراردادهای مدیریتی مربوط به تأسیسات حمل و نقل مانند بندر یا فرودگاه، ممکن است هنگام آغاز عملیات جدید یا زمانی که نیروی انسانی ماهر یا متخصص در راه‌اندازی این تأسیسات محدود است، مفید واقع شود. از سوی دیگر، قراردادهای مدیریتی در بخش حمل و نقل به منظور تأمین عناصر غیرحمل‌ونقلی مانند سیستم فروش یا رزرو بلیط حمل و نقل عمومی بسیار متداول است. به‌علاوه، مدیریت عملیات خدمات حمل و نقل شهری را می‌توان به بخش خصوصی سپرد. در ساده‌ترین نوع قرارداد، حق‌الزحمه ثابتی برای انجام وظایف مدیریتی به بهره‌بردار خصوصی پرداخت می‌شود. در قراردادهای پیچیده‌تر، معمولاً به کمک تعریف اهداف عملکردی، مشوق‌های بیش‌تری برای بهبود توسعه، در نظر گرفته می‌شود و حق‌الزحمه مربوطه متناسب با عملی شدن این اهداف، پرداخت می‌شود [۸].

۲. **قرارداد کلید - تحویل.** قرارداد کلید - تحویل، یکی از مدل‌های سنتی تدارک در بخش عمومی برای تأسیسات زیربنایی است. معمولاً یک پیمانکار خصوصی با استفاده از فرایند مناقصه انتخاب می‌شود. طراحی و ساخت تأسیسات در قبال فی، نرخ یا هزینه کلی مقطوع (که یکی از معیارهای کلیدی در انتخاب برنده مناقصه است) توسط پیمانکار خصوصی انجام می‌شود. به این ترتیب، مسئولیت مدیریت ریسک‌های مراحل طراحی و ساخت بر عهده وی قرار می‌گیرد. در این نوع قرارداد، عموماً میزان سرمایه‌گذاری از سوی بخش خصوصی کم و کوتاه‌مدت است

1- Catering
2- Indian Railways
3- Metropolitan Transport

و مشوق قابل توجهی برای تکمیل زودهنگام پروژه وجود ندارد. این نوع مشارکت بخش خصوصی تحت عنوان طراحی-ساخت نیز شناخته می‌شود. شکل شماره ۵ ساختار کلی این نوع قرارداد را نشان می‌دهد [۸].

مهم‌ترین مزایا و معایب این مدل عبارتند از [۸]:

مزایا:

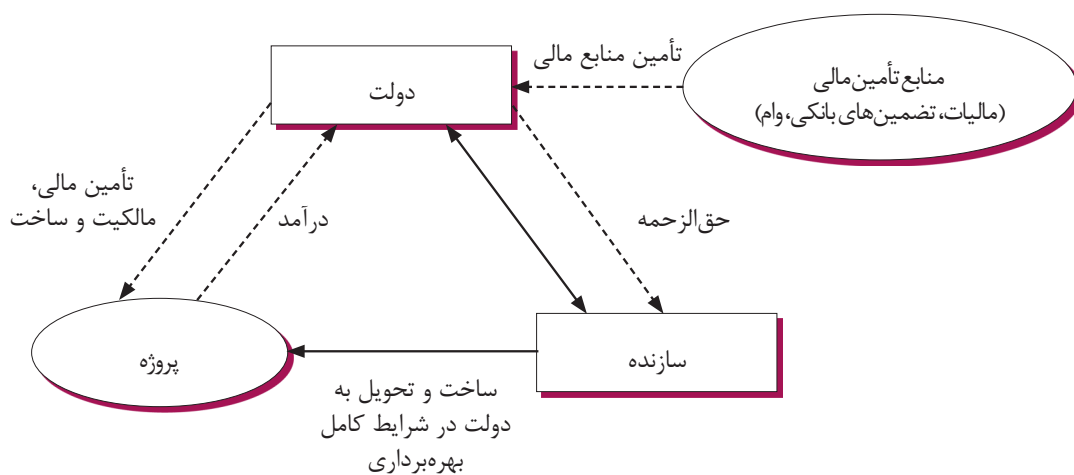
- یک مدل سنتی پذیرفته شده است؛
- توافقات قراردادی در آن ساده است؛
- معمولاً اجرای قرارداد با مشکل خاصی مواجه نمی‌شود.

معایب:

- بخش خصوصی انگیزه‌ای برای تکمیل زودهنگام پروژه ندارد؛
- تمام ریسک‌ها به جز ریسک‌های مراحل طراحی، ساخت و نصب متوجه بخش عمومی است؛
- سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی در کوتاه‌مدت

صورت می‌گیرد؛
 ■ نوآوری در آن کم/محدود است.

۳. قرارداد لیز / اجاره. در این گروه از قراردادها، بهره‌بردار (اجاره‌کننده) مسوولیت بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری تأسیسات و خدمات زیربنایی را برعهده دارد و عموماً نیازی به سرمایه‌گذاری بزرگ از جانب وی وجود ندارد. هر چند در اغلب موارد، این مدل با ترکیبی از سایر مدل‌ها مانند ساخت، نوسازی، بهره‌برداری، انتقال (BROT)^۱ مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این صورت، مدت قرارداد به مراتب طولانی‌تر شده و از بخش خصوصی انتظار می‌رود سرمایه‌گذاری هنگفتی انجام دهد. اجاره و لیز بسیار شبیه‌اند و تفاوت میان آن‌ها فنی است. تحت قرارداد لیز، درآمد کسب‌شده از مشتریان / کاربران تأسیسات به بهره‌بردار اختصاص یافته و بهره‌بردار حق الزحمه مشخصی بابت لیز به طرف قرارداد می‌پردازد. تحت قرارداد اجاره، بهره‌بردار و طرف قرارداد، درآمد کسب‌شده از مشتریان / کاربران را با یکدیگر



شکل ۵. قرارداد کلید - تحویل

تقسیم می‌کنند. شکل شماره ۶ ساختار ساده یک قرارداد لیز/ اجاره را نشان می‌دهد [۸].

استفاده به بخش خصوصی منتقل شده باشد، ارزش دارایی‌ها به استفاده بهینه از دارایی‌ها و درآمدی که می‌توانند ایجاد کنند، بستگی دارد [۸].

مهم‌ترین مزایا و معایب این مدل عبارتند از [۸]:

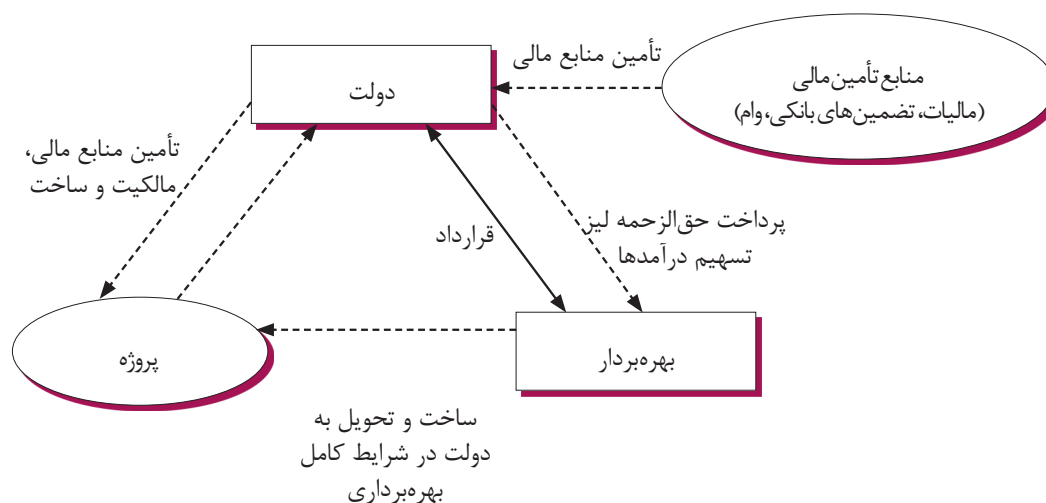
مزایا:

- در کوتاه‌مدت قابل اجرا است؛
- سرمایه‌گذاری عظیم توسط بخش خصوصی تحت قراردادهای طولانی‌مدت امکان‌پذیر است؛
- در برخی از کشورها از نظر سیاسی و قانونی به‌ویژه برای پروژه‌های استراتژیک (راهبردی) مانند بنادر و فرودگاه‌ها قابل قبول‌تر است.

معایب:

- انگیزه کمتری برای بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری دارد؛
- تقریباً تمام ریسک‌ها متوجه بخش عمومی (دولتی) است؛
- عموماً برای دارایی‌های زیربنایی موجود کاربرد دارد؛
- مستلزم نظارت قابل توجه نهاد رگولاتوری است.

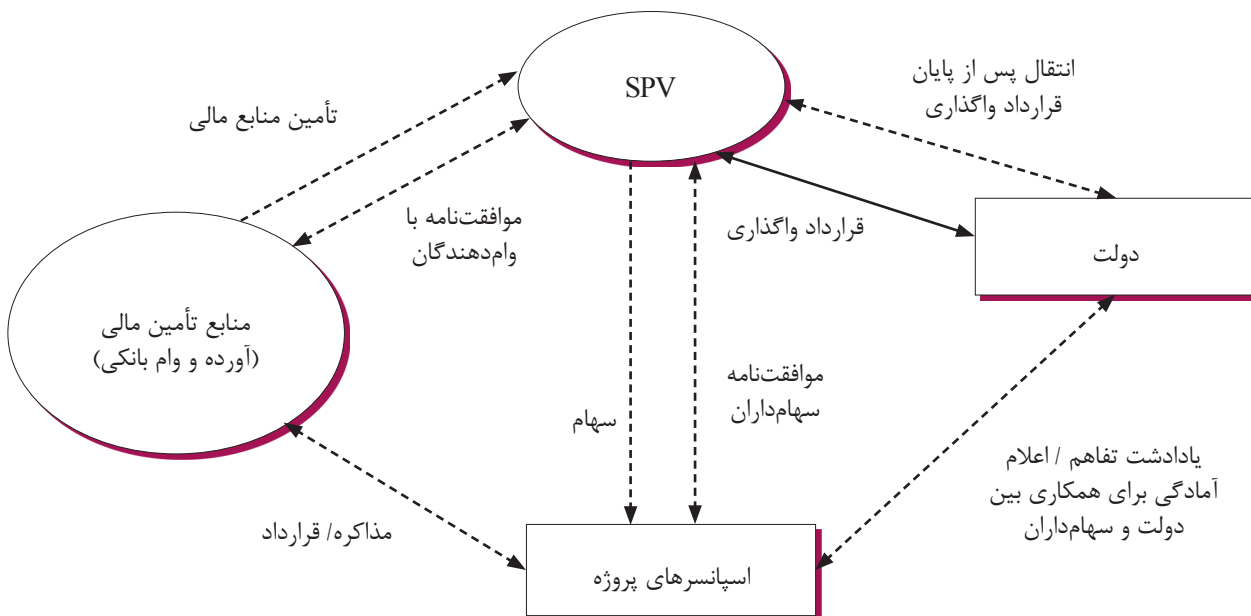
در قراردادهای لیز / اجاره، بهره‌بردار تأسیسات زیرساختی و تجهیزات (هر دو) را از دولت برای مدت زمان توافق‌شده‌ای اجاره می‌کند. عموماً، دولت مسئولیت سرمایه‌گذاری را برعهده گرفته و بنابراین ریسک‌های سرمایه‌گذاری را می‌پذیرد؛ در عوض، ریسک‌های بهره‌برداری به بهره‌بردار منتقل می‌شود. به‌عنوان بخشی از لیز، برخی از دارایی‌ها ممکن است به‌طور دائمی برای مدت زمان مشخصی (که معمولاً به اندازه حیات اقتصادی دارایی‌ها است) انتقال یابند. تأسیسات ثابت و زمین در مقایسه با دارایی‌های غیرثابت، برای مدت زمان طولانی‌تری اجاره داده می‌شود. زمینی که قرار است توسط اجاره‌کننده توسعه داده شود، معمولاً برای مدت ۱۵ تا ۳۰ سال منتقل می‌شود. باید توجه داشت چنان‌چه دارایی‌های منتقل‌شده به بخش خصوصی (بر اساس یک قرارداد لیز) به کاربری یا خدمات مشخصی محدود شده باشند، ارزش دارایی‌ها به قابلیت درآمدزایی آن کاربری یا خدمت بستگی خواهد داشت. چنان‌چه دارایی‌ها بدون محدودیت



شکل ۶. ساختار قرارداد لیز/ اجاره

۴. **قراردادهای واگذاری امتیاز.** در این نوع از قراردادهای، دولت، حقوق خاصی را تعریف و به نهادی (که معمولاً یک شرکت خصوصی است) اعطاء می‌کند تا تأسیساتی را ساخته و برای مدت زمان مشخصی از آن بهره‌برداری نماید. دولت ممکن است مالکیت نهایی تأسیسات / یا حق تأمین خدمات را حفظ کند. در واگذاری‌ها، پرداخت‌ها به دو شکل صورت می‌گیرد: دارنده (صاحب) امتیاز رسمی در ازای حقوق واگذار شده به وی، به دولت پرداخت انجام می‌دهد؛ از سوی دیگر، ممکن است دولت نیز در صورت تأمین برخی شرایط خاص، به دارنده امتیاز رسمی پرداخت کند. ممکن است چنین پرداخت‌هایی از سوی دولت برای آن که پروژه‌ها از لحاظ تجاری عملی باشند و/یا سطح ریسک‌های تجاری که بخش خصوصی متحمل آن‌ها می‌شود را کاهش دهد، به‌ویژه در سال‌های اولیه برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در یک کشور وقتی که بخش خصوصی اعتماد به نفس کافی برای بر عهده گرفتن چنین اقدام تجاری را ندارد،

ساخت، لیز و انتقال (BLT) یکی از انواع لیز به شمار می‌رود. در این نوع قرارداد، بخش خصوصی تأمین مالی، طراحی و ساخت تأسیسات زیربنایی و هم چنین مالکیت آن را برای مدت معین بر اساس قرارداد یا موافقت‌نامه بازگشت اجاره‌ای که میان مالک و دولت میزبان (به عنوان اجاره‌کننده) منعقد می‌شود، برعهده دارد. در قراردادهای BLT نهاد خصوصی یک پروژه را به‌صورت کامل اجرا کرده و آن را به دولت اجاره می‌دهد. به این ترتیب، کنترل بر پروژه از مالک پروژه به اجاره‌کننده منتقل می‌شود. به عبارت دیگر، اگر چه مالکیت با سهام‌داران است، بهره‌برداری بر عهده اجاره‌کننده است. پس از انقضای مدت اجاره، مالکیت دارایی‌ها و مسوولیت بهره‌برداری بر اساس قیمت توافق شده قبلی به دولت میزبان منتقل می‌شود. برای سرمایه‌گذاران خارجی، قراردادهای BLT شرایط مناسبی را فراهم می‌آورد زیرا شرکت مجری پروژه ضمن حفظ حقوق مالکیت از ریسک‌های بهره‌برداری اجتناب می‌کند [۱].



شکل ۷ ساختار ساده یک قرارداد واگذاری امتیاز

به دو نوع اصلی تقسیم می‌شوند: فرانسیز^۱ و قراردادهای ساخت، بهره‌برداری، انتقال (BOT).

■ فرانسیز. تحت یک توافق فرانسیز، دارنده (صاحب) امتیاز رسمی، خدمات را دقیقاً به گونه‌ای که توسط مقام مسئول فرانسیزگذار تعیین شده، ارائه می‌دهد. بخش خصوصی، ریسک‌های تجاری را تقبل می‌کند و ممکن است از آن انتظار رود که سرمایه‌گذاری نیز انجام دهد. این شکل از مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات راه‌آهن و اتوبوس شهری پیشینه‌ای طولانی دارد. از فرانسیز می‌توان برای مسیرها یا مجموعه‌ای از مسیرها در محدوده‌ای هم‌جوار استفاده کرد [۸].

■ ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) بی‌تردید رایج‌ترین شکل قراردادهای خصوصی‌سازی است. در BOT، دولت، امتیاز ساخت و بهره‌برداری را برای مدت معین از پیش تعیین‌شده به یک شرکت بخش خصوصی واگذار می‌کند و سپس این امتیاز به دولت واگذار می‌شود. بر اساس این قرارداد، ممکن است مسوولیت برنامه‌ریزی و طراحی نیز برعهده بخش خصوصی باشد. در این نوع قرارداد، بسیاری از ریسک‌ها مانند ریسک‌های سرمایه‌گذاری یا بهره‌برداری به بخش خصوصی منتقل می‌شود. قراردادهای BOT انواع مختلفی دارند، از جمله [۱]:

◀ ساخت، مالکیت، بهره‌برداری، انتقال (BOOT)^۲

◀ طراحی، ساخت، بهره‌برداری، نگهداری (DBOM)^۳

◀ طراحی، ساخت، بهره‌برداری، انتقال (DBOT)^۴

◀ ساخت، نوسازی، بهره‌برداری، انتقال (BROT)^۵

◀ ...

ضروری باشد. مدت زمان واگذاری‌ها معمولاً بین ۵ تا ۵۰ سال است. شکل شماره ۷ ساختار ساده یک قرارداد واگذاری امتیاز را نشان می‌دهد. باید توجه داشت در مدل قراردادی واگذاری امتیاز، ممکن است تأسیس شرکت مجری پروژه ضرورت نداشته باشد، هر چند معمولاً برای قراردادهای واگذاری امتیاز، تأسیس آن الزامی به نظر می‌رسد [۸].

مزایا و معایب این مدل عبارتند از [۸]:

مزایا:

- قسمت اعظم ریسک‌ها به بخش خصوصی منتقل می‌شود؛
- سرمایه‌گذاری عظیمی توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد؛
- کارایی بالقوه پروژه در تمام مراحل توسعه و اجرای پروژه افزایش می‌یابد و احتمال نوآوری در فناوری نیز زیاد است.

معایب:

- مراحل هماهنگی، اداری و اجرایی آن بسیار پیچیده است؛
- ممکن است هزینه‌های غیرمستقیمی را به دولت تحمیل کند؛
- مذاکره میان طرفین و اجرایی نمودن پروژه بسیار زمان‌بر است؛
- مستلزم نظارت قابل توجه نهاد رگولاتوری است؛
- در میان و درازمدت مسوولیت‌هایی را به دولت تحمیل می‌کند.

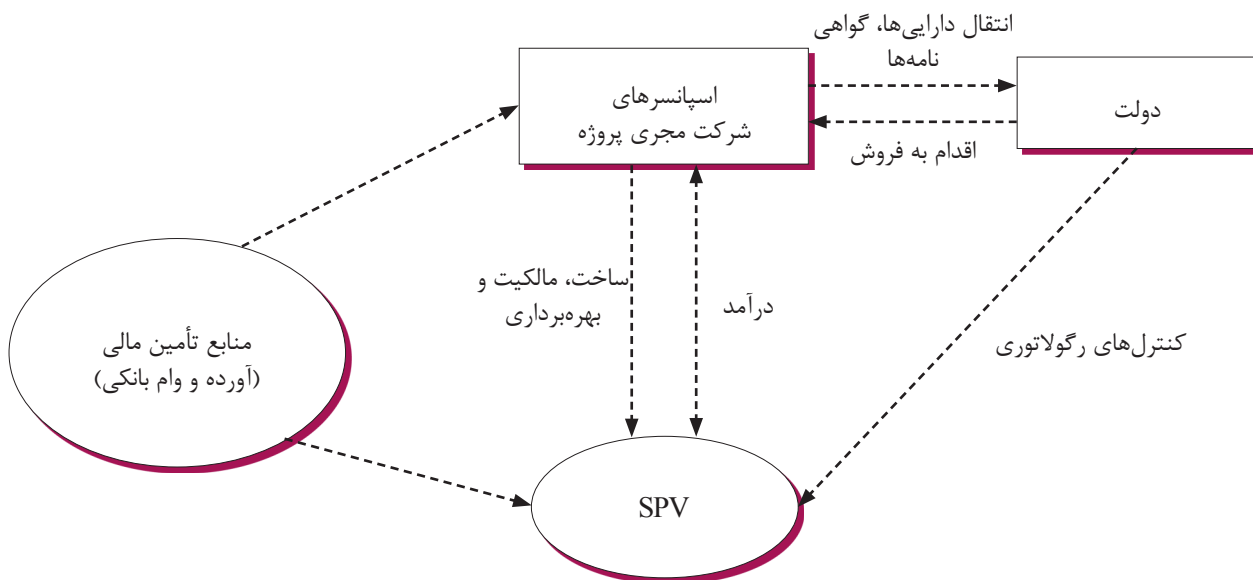
انواع قراردادهای واگذاری امتیاز: قراردادهای واگذاری امتیاز

1- Franchise
 2- Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)
 3- Design-Build-Operate-Maintain (DBOM)
 4- Design-Build-Operate-Transfer (DBOT)
 5- Build-Rehabilitate-Operate-Transfer (BROT)

دولتی، حق مالکیت دارایی‌ها را به بخش خصوصی منتقل کند. بسیاری بر این باورند که ترکیب طراحی، ساخت و بهره‌برداری از خدمات زیربنایی در یک قرارداد، می‌تواند با ایجاد هم‌افزایی، مزایای زیادی در بر داشته باشد. به این ترتیب، نهادی که خدماتی را ایجاد کرده، از آن بهره‌برداری می‌کند و تنها در صورت موفقیت در ارائه خدمات مطابق با استانداردهای از پیش تعیین‌شده، پرداخت به وی صورت می‌گیرد، انگیزه‌ای برای کاستن از کیفیت و کمیت خدمات ندارد. در مقایسه با مدل متداول تدارک در بخش عمومی که جنبه‌های طراحی، ساخت و بهره‌برداری معمولاً از یکدیگر متمایز هستند، در این نوع توافق قراردادی، ریسک افزایش بی‌رویه هزینه‌ها در مراحل طراحی و ساخت یا انتخاب فناوری ناکارآمد، کمتر است چرا که درآمد آتی پروژه به کنترل هزینه‌ها بستگی دارد. عدم تقبل هزینه‌های طراحی و ساخت، انتقال بخش اعظم ریسک‌ها به بخش خصوصی و اطمینان از طراحی، ساخت و بهره‌برداری بهتر،

در این نوع قرارداد، اغلب از دارنده (صاحب) امتیاز رسمی انتظار می‌رود که برای اجرا و بهره‌برداری از پروژه، یک SPV تأسیس نماید که می‌تواند به صورت یک شرکت مشارکت انتفاعی^۸ میان چند شرکت بخش خصوصی و بخش عمومی همراه با مشارکت در آورده باشد. علاوه بر مشارکت در آورده، دولت ممکن است مشوق‌های مالی نیز برای یک پروژه BOT در نظر گیرد [۸]. تفاوت عمده فرانشیز و BOT این است که در فرانشیز، سطح خدمات توسط بخش دولتی تعیین می‌شود و پرداخت‌ها متناسب با ارائه خدمات در سطح تعیین‌شده صورت می‌گیرد، حال آن‌که، در BOT، بخش دولتی صرفاً برخی الزامات پایه را تعیین می‌کند و ممکن است مسوولیت مستقیم مالی برعهده نداشته باشد [۸].

۵. مالکیت خصوصی دارایی‌ها. در این نوع از مشارکت، بخش خصوصی، مسوولیت طراحی، ساخت و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی را برعهده دارد و گاهی ممکن است بخش



شکل ۸. ساختار مدل مالکیت خصوصی دارایی‌ها

■ **ساخت، مالکیت، بهره‌برداری (BOO).** در این مدل، بخش خصوصی، مسئولیت تأمین مالی و ساخت پروژه را عهده‌دار شده، پس از تکمیل پروژه، مالک آن می‌شود و از آن بهره‌برداری می‌نماید؛ به این ترتیب، مالکان انگیزه خوبی برای حفظ پروژه دارند. در حالی که ممکن است بخش دولتی تمایلی به استفاده از این مدل در پروژه‌های عمرانی بزرگ مانند ساخت فرودگاه‌های بزرگ (عمدتاً به دلیل ریسک بالای عدم توانایی بهره‌بردار در کنترل و مدیریت ریسک‌های مطرح در دیسپلین‌های مختلف با توجه به محدودیت‌های استفاده از منابع داخلی و برون‌سپاری بسیاری از فعالیت‌ها) نداشته باشد^۴ [۱]. این مدل یکی از رایج‌ترین انواع مشارکت خصوصی در بخش نیرو در بسیاری از کشورها است. در پروژه‌های BOO در بخش نیرو، دولت (یا یک شرکت توزیع نیرو) ممکن است قرارداد درازمدت خرید نیرو به قیمت توافق‌شده با بخش خصوصی امضا نماید که معمولاً تحت عنوان قرارداد خرید تضمینی^۵ شناخته می‌شود [۸].

■ **تأمین مالی خصوصی (PFI).** در این مدل نیز مانند مدل ساخت، مالکیت، بهره‌برداری، بخش خصوصی تأسیساتی را ساخته، مالک آن می‌شود و از آن بهره‌برداری می‌کند. هرچند، بخش دولتی (برخلاف مدل BOO) بر اساس یک قرارداد درازمدت، خدمات را از بخش خصوصی خریداری می‌کند. بنابراین، پروژه‌های PFI، برای دولت، تعهدات مالی مستقیمی به‌دنبال دارند. افزون بر این، ممکن است تعهدات

از مهم‌ترین منافع بخش دولتی به‌شمار می‌آید. شکل شماره ۸ ساختار ساده این مدل از مشارکت عمومی – خصوصی را نشان می‌دهد [۸].

مزایا و معایب این مدل عبارتند از [۸]:

مزایا:

- قسمت اعظم ریسک‌ها به بخش خصوصی منتقل می‌شود؛
- سرمایه‌گذاری عظیمی توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد؛
- کارایی بالقوه پروژه در تمام مراحل توسعه و اجرای پروژه افزایش می‌یابد و احتمال نوآوری در فناوری نیز زیاد است.

معایب:

- اجرا و مدیریت رژیم‌های قراردادی آن، بسیار پیچیده است؛
- ممکن است هزینه‌های غیرمستقیمی را به دولت تحمیل کند؛
- مذاکره میان طرفین و اجرایی نمودن پروژه معمولاً بسیار زمان‌بر است؛
- کارایی نظام رگولاتوری بسیار مهم است؛
- در میان و درازمدت، مسئولیت‌هایی را به دولت تحمیل می‌کند.

انواع قراردادهای مالکیت خصوصی دارایی‌ها: این قراردادها

به انواع اصلی زیر تقسیم می‌شوند: ساخت، مالکیت، بهره‌برداری^۱ (BOO)، تأمین مالی خصوصی^۲ (PFI) و واگذاری یا فروش^۳.

1- Build-Own-Operate (BOO)
2- Private Finance Initiative (PFI)
3- Divestiture

۴- البته این به آن معنا نیست که در بخش حمل و نقل از این مدل استفاده نمی‌شود. پایانه باری در فرودگاه شیامن (Xiamen) در چین و فرودگاه سوختای (Sukhothai) در تایلند، نمونه‌هایی از اجرای پروژه‌ها با مدل BOO هستند.

5- off-take

توسط بخش خصوصی خریداری شده است. این کار ممکن است از طریق فروش کامل یا انتشار عمومی سهام شرکت دولتی که قبلاً به ثبت رسیده، انجام شود. هر چند واگذاری کامل تأسیسات زیربنایی موجود، چندان رایج نیست ولی می‌توان به واگذاری کامل نیروگاه‌های برق - آبی آگوسان^۳ و باریت^۴ در فیلیپین و واگذاری بخشی از فرودگاه‌های پکن و ووآن^۵ در چین به عنوان نمونه‌هایی از این مدل خصوصی‌سازی اشاره کرد [۸].

ج. کدام مدل را باید برگزید؟

پاسخ به این پرسش، مستلزم ارزیابی دقیق بسیاری از جنبه‌ها است. هر یک از مدل‌های یادشده، مزایا و معایبی دارد و می‌تواند برای دستیابی به اهداف مشارکت عمومی - خصوصی به درجات مختلف، مناسب باشد. ویژگی‌های خاص بخش‌های زیرساختی، توسعه فناوری‌ها در این بخش‌ها، رژیم‌های قانونی و رگولاتوری و درک عمومی و سیاسی در مورد خدمات قابل ارائه توسط این بخش‌ها، از عوامل مهم دخیل در تصمیم‌گیری به شمار می‌آید. هیچ‌یک از مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی که بتواند پاسخ‌گوی تمام ملاحظات مطرح در تأمین مالی، مسائل فنی و مکانی پروژه باشد، وجود ندارد. مناسب‌ترین مدل باید با توجه به شرایط سیاسی، قانونی، فرهنگی - اجتماعی و تجربه انجام پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، ویژگی‌های مالی و فنی پروژه‌ها و ویژگی‌های منحصر به فرد هر یک از بخش‌های زیرساختی انتخاب شود. به‌عنوان مثال، ممکن است برای یک پروژه در بازار توسعه‌یافته جدید، مدل BOT بسیار مناسب باشد. در حالی که در بازارهای در حال توسعه و تست‌نشده، استفاده از مدل‌های PFI یا BOO ارجح است [۸].

اقتضایی صریح و ضمنی^۱ به واسطه ضمانت وامی که به وام‌دهندگان داده شده یا عدم توانایی بخش دولتی یا خصوصی در بازپرداخت وام‌های ضمانت‌نشده، مطرح شود. در مدل PFI، ممکن است مالکیت دارایی‌ها در پایان مدت قرارداد، به بخش دولتی منتقل شده یا نشود. در این مدل، ممکن است تأسیس SPV ضرورت نداشته باشد. قرارداد PFI می‌تواند با شرکتی که در حال حاضر موجود است، منعقد شود. هر چند ممکن است برای دستیابی به اهداف تأمین مالی، وام‌دهندگان، ایجاد یک SPV را ضروری بدانند. مدل PFI نیز انواع گوناگونی دارد [۸].

مدل درآمد سالیانه^۲ برای تأمین مالی بزرگراه‌های ملی هند، نمونه‌ای از مدل PFI است. بر اساس این مدل، بخش خصوصی منتخب در مناقصه، توسعه بخشی از بزرگراه و حفظ آن در طول مدت قرارداد را برعهده گرفته و سرمایه‌گذاری وی در پروژه با پرداخت‌های ثابت شش ماهه جبران می‌شود. به این ترتیب، صاحب امتیاز، مسئولیتی در مدیریت ریسک‌های تجاری پروژه برعهده ندارد. توسعه زیرساخت‌ها در ژاپن، عمدتاً از طریق این مدل صورت می‌گیرد. علاوه بر ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، مدل PFI برای توسعه زیرساخت‌های اجتماعی مانند مدارس، ادارات دولتی و ساختمان‌های بیمارستان، که "درآمد" مستقیم تولید نمی‌کنند، کاربرد داشته است [۸].

■ **واگذاری یا فروش.** در این مدل، یک نهاد خصوصی، بخشی از یک شرکت دولتی را خریداری می‌کند. هر چند خریداری این بخش توسط بخش خصوصی لزوماً به معنای مدیریت خصوصی شرکت نیست. خصوصی‌سازی واقعی شامل انتقال سند مالکیت بخشی از شرکت است که

1- Explicit And Implicit Contingent Liabilities

2- Annuity Model

3- Agusan

4- Barit

5- Beijing

خطمشی به آن‌ها اشاره کرد. نقش بخش خصوصی و دولتی نیز در این چارچوب باید به‌روشنی تعریف شود [۸].

محیط مساعد. ایجاد یک محیط مساعد و مطلوب یکی از مسئولیت‌های مهم دولت است. در بسیاری از کشورها، محیط‌های فعلی، محیط‌های مطلوب و مساعدی برای اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی نیستند و علت آن را می‌توان به موارد زیر نسبت داد: (الف) چارچوب‌های قانونی و رگولاتوری ناقص و منسوخ^۱ و عدم یکپارچگی میان بخش‌های مختلف؛ (ب) محدودیت‌های بازار و ساختار بخش‌ها؛ (ج) درک عمومی نادرست از مشارکت عمومی - خصوصی؛ و (د) نبود خطمشی‌های روشن در مورد نقش بخش‌های دولتی و خصوصی. در بسیاری از موارد، فضای قانونی و رگولاتوری موجود، محافظه‌کار و محدودکننده هستند و برای اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی مناسب نیستند. به‌منظور مدیریت این موضوعات، دولت باید قوانین جدیدی را به‌تصویب رسانده یا قوانین موجود را با الحاقیه‌هایی اصلاح نماید [۸].

ساز و کار اداری. تصویب قوانین و تدوین راهنماها در مورد فرایندهای اجرایی لازم برای اجرای پروژه، به‌منظور فائق آمدن بر مشکلات اداری و بوروکراسی ضروری به‌نظر می‌رسد. افزون بر این، ایجاد دستورالعمل‌ها برای وظایف مختلف و مراحل تصویب در مقاطع مختلف اجرای پروژه، برای اجرای موفق برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی الزامی است [۸].

حاکمیت مناسب. ایجاد حاکمیت مناسب بر اساس اصول پذیرفته‌شده‌ای چون پاسخ‌گویی، عدالت، کارایی، مشارکت، شفافیت، انطباق و شایسته‌سالاری از مسئولیت‌های مهم دولت به‌شمار می‌آید [۸].

◀ نقش دولت در مشارکت عمومی - خصوصی

الف: مسئولیت‌های دولت در سیاست‌گذاری

موضوعات قانونی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی از جمله موضوعات مطرح در مشارکت عمومی - خصوصی است و چنان‌چه دولت مجبور به اجرای موفق برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی باشد، مسئولیت حل‌وفصل طیف گسترده‌ای از موضوعات را برعهده دارد. مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها مستلزم تلاش دولت و ایفای نقش کلیدی در طرح‌ریزی، سیاست‌گذاری و موضوعات رگولاتوری است. به‌علاوه، به‌منظور تشویق مشارکت بخش خصوصی، دولت موظف به ایجاد تغییرات اقتصادی، مالی و قانونی است. به این ترتیب، مسئولیت‌های اصلی دولت در موارد زیر خلاصه می‌شود [۸]:

- ایجاد چارچوب خطمشی مشارکت عمومی - خصوصی
- ایجاد یک محیط مساعد
- ایجاد یک ساز و کار اجرایی
- ترویج حاکمیت مناسب^۱
- پاسخ‌گویی به نگرانی‌های اجتماعی و سیاسی
- ظرفیت‌سازی برای بخش عمومی

چارچوب خطمشی. تدوین خطمشی یکی از گام‌های مهم آماده‌سازی محیط برای مشارکت عمومی - خصوصی است. وجود یک چارچوب روشن، ابهامات و عدم اطمینان در رابطه با قصد دولت در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی را مرتفع می‌سازد. این چارچوب می‌تواند دو بخش داشته باشد: بخش اول مربوط به موضوعات معمول مطرح در مشارکت عمومی - خصوصی مانند اهداف و اصول است. بخش دوم مربوط به موضوعات ویژه هر یک از بخش‌های زیرساختی است. اهداف اجتماعی و رژیم‌های قانونی و رگولاتوری سایر موضوعاتی هستند که می‌توان در چارچوب

1- Good Governance
2- Outdated

ب: مسئولیت‌های مالی دولت

علاوه بر مسئولیت‌های مربوط به موضوعات قانونی، رگولاتوری و خط‌مشی و همچنین مسائل اجرایی، دولت، مسئولیت‌های مستقیم و غیرمستقیمی در پروژه‌های PPP دارد. مشارکت دولت ممکن است در مالکیت دارایی‌ها، مشارکت در آورده، تأمین مالی از طریق وام فرعی^۱، تقبل برخی ریسک‌ها و ارائه مشوق‌های مختلف، شامل ضمانت‌نامه وام‌های با منشاء داخلی و خارجی باشد. این نوع مشارکت‌ها مستلزم تقبل تعهدات اقتضایی صریح و ضمنی از سوی دولت است [۸].

تعهدات صریح و مستقیم، تعهداتی هستند که از طریق قانون یا در توافقات قراردادی مشخص شده‌اند، مانند پرداخت‌های ثابت ادواری در قراردادهای تأمین مالی خصوصی (PFI). این نوع تعهدات حتمی هستند و در هر صورت وجود دارند. در نقطه مقابل، تعهدات اقتضایی برخاسته از الزاماتی است که در مواقع خاصی مانند عدم پرداخت وام در سررسید، ایجاد می‌شود و بنابراین، ماهیتاً الزامی نیستند و پیش‌بینی آن‌ها مشکل است [۸]. تعهدات ضمنی ناشی از انتظارات و فشار گروه‌های علاقمند است. هزینه‌های مستقیم ضمنی شامل هزینه‌های دائمی آتی^۲ مانند هزینه‌های مدیریت قرارداد و هزینه‌های نگهداری زیرساخت‌ها می‌شود. تعهدات اقتضایی ضمنی شامل عدم پرداخت وام‌های ضمانت‌نشده دولتی و خصوصی و آسیب به محیط زیست است ولی محدود به آن نمی‌شود [۸].

تعهدات مستقیم و اقتضایی (صریح یا ضمنی) پیامدهای مهمی بر مدیریت مالی توسط دولت دارد. هزینه‌های نهفته پروژه‌های PPP در کوتاه و میان‌مدت، مستلزم توجه و فراهم نمودن منابع تأمین این هزینه‌ها در بودجه دولت است. بنابراین، برآورد هزینه تعهدات مستقیم و اقتضایی احتمالی، پیش از تصویب پروژه‌های PPP ضروری به‌نظر می‌رسد [۸].

نگرانی‌های اجتماعی و سیاسی. اغلب، این پرسش مطرح می‌شود که آیا تمام بخش‌های جامعه از پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بهره‌مند می‌شوند؟ برای پاسخ‌گویی به این پرسش، دولت ممکن است خط‌مشی‌ها، مقررات و ضوابطی را که متضمن توزیع عادلانه منافع باشد، ایجاد نموده یا حمایت‌های لازم را از طریق مشوق‌ها و کمک‌های فنی به‌عمل آورد. این باور که مشارکت بخش خصوصی، به‌واسطه انگیزه سود بیشتر، قیمت‌های بالاتر و مشاغل کمتری را به‌دنبال دارد و ممکن است در راستای اهداف اجتماعی کشورها نباشد، از یک سو و فقدان اراده سیاسی دولت‌ها از سوی دیگر، می‌تواند مانعی برای ایجاد یک محیط حمایتی از مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی به‌شمار آید. برای موفقیت برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، این موضوعات باید توسط دولت مورد توجه قرار گیرد [۸].

ظرفیت‌سازی. معمولاً مفهوم مشارکت به دلیل بوروکراسی که خود ناشی از کمبود ظرفیت و عدم وجود قوانین و مقررات روشن در این زمینه است، به‌درستی درک نمی‌شود. در واقع، کمبود ظرفیت در بخش دولتی مانع عمده‌ای در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در بسیاری از کشورها به‌شمار می‌آید. مهارت‌های متنوعی (که دربرگیرنده جنبه‌های مختلف شناسایی پروژه، ارزیابی اقتصادی پروژه، تحلیل‌های مالی، تجزیه و تحلیل ریسک‌ها، تدارک، فراهم نمودن مستندات قراردادی، مذاکرات قراردادی و مدیریت قرارداد است) برای اجرای موفق برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی لازم است. دولت باید برنامه‌های ظرفیت‌سازی مناسبی را جهت توسعه مهارت‌های لازم برای مسئولانی که در توسعه و اجرای پروژه‌های PPP مشارکت دارند، ایجاد نماید [۸].

1- Subordinate Debt Financing
2- Future Recurrent Costs

■ باید به منظور اطمینان از امکان پذیری اقتصادی پروژه با توجه به هزینه سرمایه‌گذاری، پروژه از نظر مالی ارزیابی شود.

د: موضوعات اجتماعی

تعهد سیاسی و حمایت مستمر برای اجرای برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ضروری است. برخی از موضوعات اجتماعی که از طریق این تعهد سیاسی و حمایت باید به آن‌ها پرداخت، عبارتند از [۸]:

- قیمت‌گذاری و انگیزه سود برای بخش خصوصی
- در نظر گرفتن راهبردهای کاهش فقر
- اسکان مجدد، توانمندسازی و جبران
- انتشار اطلاعات و مشارکت جامعه

پذیرش پروژه‌های PPP از نظر اجتماعی و سیاسی یکی از موضوعات کلیدی در کشورهای در حال توسعه است. قیمت‌گذاری یکی از مواردی است که در این پذیرش اجتماعی اثرگذار و در بسیاری از پروژه‌ها، از حساسیت بالایی برخوردار است. قیمت‌گذاری یا تغییر قیمت در سال‌های آتی یک موضوع حاکمیتی است و مسئولیت دولت (یا رگولاتور)، اجازه ندادن به بخش خصوصی برای افزایش بی‌رویه قیمت‌ها برای کسب سود بیشتر است. در بهترین حالت، قیمت‌ها باید به گونه‌ای تعیین شود که بازده سرمایه‌گذاری^۱ منصفانه‌ای را برای پوشش دادن هزینه‌های تأمین مالی و رعایت الزامات قراردادی میسر سازد. پرداخت یارانه یکی از موضوعاتی است که هنگام ایجاد ساختار قیمت‌گذاری برای خدمات زیرساختی باید مورد توجه قرار گیرد. مشارکت عمومی - خصوصی به معنای حذف یارانه هنگام قیمت‌گذاری نیست. حتی زمانی که یارانه دولتی فراهم نیست، قیمت‌گذاری باید بر اساس

ج: امکان‌سنجی انجام پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی

امکان‌سنجی انجام پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی همواره یک سؤال کلیدی در ذهن تصمیم‌گیرندگان بوده است. هر چند کمبود منابع بخش دولتی یا کاستن از بخشی از هزینه‌ها یا حتی علاقه بخش خصوصی به اجرای این پروژه‌ها، بخشی از ملاک‌های اجرای پروژه‌های توسعه زیرساخت‌ها از طریق ساز و کار مشارکت عمومی - خصوصی بوده ولی محدود به آن‌ها نمی‌شود. هزینه‌های دیگری نیز وجود دارد که باید به آن‌ها توجه شود. معمولاً هزینه گرفتن وام برای بخش خصوصی بیشتر از بخش دولتی است. هزینه اقدامات اجرایی مربوط به مدیریت قراردادهای پروژه‌های PPP زیاد است. هزینه تراکنش مالی پروژه‌های PPP قابل توجه است. انجام فعالیت‌های مقدماتی برای اجرای پروژه‌های PPP زمان‌بر است و در نتیجه، پیامدهای مستقیمی بر افزایش هزینه‌های کلی پروژه دارد [۸].

با توجه به موارد فوق، قبل از تصمیم‌گیری برای اجرای پروژه به روش مشارکت عمومی - خصوصی [۸]:

- باید بتوان به این پرسش پاسخ داد که آیا اجرای این پروژه به روش PPP در مقایسه با مدل متداول اجرای پروژه در بخش دولتی، ارزش آفرینی بیشتری برای پول دارد؟
- باید به منظور اطمینان از منافع عمومی علاوه بر منافع بخش خصوصی، هزینه - سود اجتماعی^۱ ارزیابی شود.
- باید با استفاده از ملاک‌های ارزیابی متدوالی چون نرخ بازده داخلی^۲ یا ارزش خالص فعلی^۳، پروژه از نظر اقتصادی توجیه شود.

1- Social Cost-Benefit
2- Internal Rate of Return (IRR)
3- Net Present Value (NPV)
4- Return on the Investment

- مشارکت در آورده
- ضمانت‌نامه حسن انجام کار

◀️ **تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی**

تأمین مالی توسعه زیرساخت‌ها از طریق مشارکت عمومی - خصوصی بر مبنای پروژه صورت می‌گیرد. این بدان معنی است که وام‌دهندگان برای بازپرداخت سرمایه‌گذاری صرفاً به گردش نقدینگی (بدون توسل به آورده اسپانسرها یا جبران خسارت توسط بخش دولتی) توجه دارند. کاهش ریسک‌های مالی سرمایه‌گذاران، امکان اخذ وام بیشتر در ساختار تأمین مالی، تقسیم بهینه ریسک و حفظ امنیت پروژه از مزایای این ترتیبات به شمار می‌رود. هرچند این نوع تأمین مالی معایبی نیز در بر دارد. از جمله آن که تراکنش مالی در آن بسیار پیچیده و پرهزینه است. انجام بررسی‌های موشکافانه توسط طرفین، ممکن است هزینه‌های پروژه را ۵ تا ۱۰ درصد (ارزش پروژه) افزایش دهد؛ مذاکرات میان طرفین طولانی است؛ مستلزم پایش مستمر است و نظارت بیشتر نهاد رگولاتوری را به دنبال دارد.

تأمین مالی، اجرا و تکمیل پروژه‌های PPP تحت چارچوب قانونی ثابت و پایداری صورت می‌گیرد. اغلب پروژه‌های PPP توسط یک شخص حقوقی مستقل یا شرکت مجری پروژه (SPV) انجام می‌شود. به این ترتیب، شرکت مجری پروژه، امضاءکننده قرارداد با دولت و تامین‌کننده منابع مالی و دریافت‌کننده وام است. از آنجا که این شرکت دریافت‌کننده منابع مالی است، تنها دارایی‌های آن در رهن وام‌دهندگان قرار می‌گیرد [۹]. در واقع، تأمین مالی پروژه ابزاری برای به اشتراک‌گذاری ریسک برای بخش خصوصی و مبتنی بر اصل تأمین مالی پروژه‌های بسیار سرمایه‌بر با منابع شرکت مجری پروژه است. این ایده ساده به نظر می‌رسد. بخش

یاراندهی تعاملی^۵ میان دو گروه از کاربران تسهیلات انجام شود. به‌عنوان مثال، ممکن است هنگام ایجاد ساختار قیمت‌گذاری آب (در یک پروژه آب)، پرداخت یارانه به کاربران خانگی توسط کاربران صنعتی و تجاری در نظر گرفته شود. از سوی دیگر، دولت نیز ممکن است برای دستیابی به اهداف سیاسی و اجتماعی خود، به گروهی از جامعه یارانه پرداخت نماید [۸]. باید توجه داشت مشارکت بخش خصوصی به معنای آن نیست که دولت کنترل خود بر تأسیسات زیربنایی را از دست می‌دهد؛ بلکه دولت با ایجاد قوانین و مقررات جدید، نقش تسهیل‌گر و رگولاتور را بر اساس مزایای نسبی و توانایی به‌کارگیری شیوه‌های خود برای دستیابی به اهداف سیاسی و اجتماعی ایفا می‌کند.

ه: حمایت دولت از مشارکت عمومی - خصوصی

حمایت دولت در سال‌های اول توسعه پروژه‌های PPP یا در یک بازار جدید بسیار حیاتی است. بدون حمایت کافی دولت، بخش خصوصی تمایل چندانی برای مشارکت نخواهد داشت. بسیاری از دولت‌ها با ایجاد قوانین خاص مشارکت عمومی - خصوصی، خط‌مشی‌ها و ساز و کارهای رسمی برای حمایت از این پروژه‌ها ایجاد نموده‌اند. حمایت دولت از پروژه‌های PPP می‌تواند از طریق موارد زیر صورت گیرد [۸]:

- واگذاری زمین
- اعطای سرمایه و سایر شکل‌های کمک‌های مالی
- تضمین درآمد
- تقبل ریسک تبادل ارزهای خارجی
- مشوق‌های مالیاتی
- حفاظت در برابر کاهش تعرفه‌ها یا محدودیت دوره واگذاری
- تضمین وام
- فورس مازور

■ **وام‌های بانکی دارای الویت (وام‌های اولویت‌دار).** منبع این نوع تأمین مالی، وام بانکی و صدور اوراق قرضه است. وام اولویت‌دار وامی است که باید پیش از آورده سهام‌داران یا وام فرعی (بدون الویت) بازپرداخت شود و در صورت عدم موفقیت شرکت مجری پروژه، بانک حقی برای جبران ضرر هیچ‌یک از طرفین را ندارد. وام، به‌طور معمول توسط بانک‌های تجاری بزرگ، یا به‌صورت فردی یا از طریق سندیکاها پرداخت می‌شود که در مورد آخر، ریسک آن کمتر و در نتیجه ارجح است.

نرخ‌گذاری وام الویت‌دار می‌تواند از طریق نرخ سود متغیر یا نرخ ثابت انجام شود. در انگلستان، وام اولویت‌دار عموماً با توجه به نرخ (بین بانکی) پیشنهادی بانک بین‌المللی لندن^۶ نرخ‌گذاری می‌شود. تنظیم بهترین معامله‌ی ممکن جزو وظایف تنظیم‌کننده سرمایه است. ریسک پروژه‌ی PPP برای پرداخت‌کننده وام اولویت‌دار به‌طور کلی متناسب با نرخ‌گذاری وام بوده یا در آن منعکس می‌شود. دستیابی به بهترین ارزش‌آفرینی پول از طریق سرمایه‌گذاری و تعدیل ریسک‌های مالی برای وام‌دهندگان از طریق شرایط و تدابیر قراردادی مانند «حق دخالت»^۷ و جبران در صورت فسخ قرارداد، امکان‌پذیر است. ضمانت بازپرداخت وام دارای اولویت مبتنی بر جریان درآمد آتی پروژه‌ی PPP است. بنابراین، وام‌دهنده قابلیت عملی شدن جریان‌های نقدی پروژه‌های PPP را به‌دقت

خصوصی در یک پروژه‌ی PPP سرمایه‌گذاری می‌کند و خواستار بازگشت حقوق سهام‌داران به‌عنوان کارمزد آورده و همچنین، برای تحمل ریسک است. با این وجود، این نوع تأمین مالی پروژه توسط گروهی از وکلا، بانک‌داران و مشاوران هدایت می‌شود که برای دستیابی به یک توافق قانونی و ایجاد SPV ضروری است [۳].

الف: منابع تأمین مالی

شکل شماره ۹ منابع تأمین مالی متداول در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را نشان می‌دهد. همان‌گونه که در شکل قابل مشاهده است، منابع سرمایه‌گذاری متعددی وجود دارند که هر یک شرایط و سطح متفاوتی از ریسک را به‌همراه دارد [۹]. به‌طور معمول، پروژه‌های PPP توسط ترکیبی از این منابع (وام دولتی^۱، ضمانت دولتی^۲، اوراق قرضه^۳، وام بانکی دارای الویت^۴ (وام الویت‌دار)، آورده سهام‌داران و وام بدون الویت (تبعی)^۵ تأمین مالی می‌شود [۲].



شکل ۹. برخی منابع تأمین مالی

1- Public Debt Capital

2- Public Guarantee

3- Bond

4- Bank Senior Debt

5- Equity and sub-debt

6- London Inter Bank Offered Rate (LIBOR)

7- Step-in right clauses entitle the public sector party and the sponsors to take responsibility in specified circumstances.

درآمد پس از بازپرداخت به سایر سرمایه‌گذاران (مانند دریافت‌کنندگان وام) صورت می‌گیرد. منابع وام، سرمایه اسپانسرها و سهام‌داران است. این امر نشان‌دهنده‌ی ریسک و مسوولیت‌های SPV است. می‌توان این سهام آورده را پس از عملیاتی شدن پروژه به فروش رساند. در واقع، اغلب پیمانکاران و برخی سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دهند به جای دریافت سود سهام کمتر در بلندمدت، سهام خود را به فروش برسانند تا ریسک آن‌ها کمتر و بازپرداخت هزینه‌هایشان تضمین‌شده باشد. بدین ترتیب، اطمینان از بازگشت سرمایه، منجر به ایجاد بازار ثانویه در پروژه‌های PPP شده و در نهایت قیمت‌ها را بالا می‌برد. موضوع فروش زود هنگام «آورده‌ها» توسط صاحبان سهام که می‌تواند موجب کاهش ارزش پول در مراحل اولیه‌ی پروژه‌های PPP شود، هم‌چنان بحث برانگیز باقی مانده است [۲].

ب: مفاهیم تأمین مالی

برخی از مفاهیم مهم مورد استفاده در مبحث تأمین مالی در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی عبارتند از:

■ **مدت بازپرداخت وام:** این مفهوم مربوط به طول مدت وام دارای اولویت است. مدت بازپرداخت وام در پروژه‌های مختلف با هم متفاوت است. ولی بیشتر پروژه‌های PPP در مدت‌های حدود ۲۰-۳۰ ساله تدارک دیده می‌شوند. هم‌چنین، در بیشتر موافقت‌نامه‌های تأمین مالی باید فاصله زمانی میان بازپرداخت نهایی وام اولویت‌دار و جمع‌بندی مالی پروژه یا پایان قرارداد که در طول آن، پرداخت اقساط وام ادامه می‌یابد، مورد

تحلیل و ارزیابی می‌کند. هم‌چنین، وام‌دهندگان عملیات شرکت مجری پروژه و جریان نقدی آن را مورد پایش و کنترل قرار می‌دهند [۲]:

■ **وام بدون الویت (تبعی):**^۱ این وام، نوعی وام است که در میانه طیف آورده‌ی حامیان مالی و وام اولویت‌دار قرار دارد و هنگام توزیع سود سهام یا انحلال شرکت مجری پروژه (در صورت وقوع)، در جایگاهی بالاتر از آورده‌ی سهام‌داران قرار می‌گیرد. وام تبعی، ترجیحی^۲ نیست زیرا بازپرداخت اصل و سود آن پس از بازپرداخت اصل و سود وام اولویت‌دار صورت می‌گیرد. بنابراین، نسبت به وام‌های الویت‌دار از امنیت کم‌تری برخوردار بوده و به‌همین دلیل، نرخ سود بالاتری دارد. این نوع وام گاهی به‌عنوان پروکسی (محمل) برای کاهش ریسک در وام اولویت‌دار مورد استفاده قرار می‌گیرد، ولی همیشه در پروژه‌های PPP کاربرد ندارد. وام بدون اولویت موارد زیر را در بر می‌گیرد [۲]:

◀ سهام ترجیحی (مبتنی بر وام تبعی)^۳: که توسط بانک‌ها و سایر مؤسسات مانند صاحبان صندوق بیمه با نرخ بهره بیشتر و بازپرداخت در مدت زمان کوتاه‌تر نسبت به وام الویت‌دار، ارائه می‌شود.

◀ اوراق قرضه ترجیحی^۴: بهره این نوع وام در طول مدت قرارداد و اصل آن در پایان دوره‌ی وام پرداخت می‌شود.

■ **آورده سهام‌داران:** این مورد نیز وام بدون الویت (تبعی) محسوب می‌شود و تحت عنوان «آورده» مورد استناد قرار می‌گیرد. شایان توجه این که، سرمایه‌گذاری توسط SPV در ازای مالکیت و کسب

1- Subordinated/Junior Debt

3- Mezzanine bond tranches

4- Mezzanine bond issuances

۲- منظور این است که مانند وام دارای الویت یا وثیقه‌دار دارای الویت نیست و پس از آن بازپرداخت می‌شود.

سرمایه‌گذاری می‌شود به‌این معنی که به هزینه‌ی سرمایه‌ای پروژه اضافه می‌شود [۲].

■ آمادگی برای تضمین تعهدات^۵: در واقع ذخیره‌ی

سرمایه‌گذاری است که در صورت بروز تنوع و تغییر در شرایط قرارداد، نرخ تبدیل، افزایش غیرمترقبه‌ی هزینه‌های سرمایه‌ای و تغییرات کلی در قانون تدارک دیده می‌شود و در صورت عدم پذیره‌نویسی کامل در سهام عادی توسط سهام‌داران، سهام فروش‌نرفته توسط سازمان کارگزار خریداری می‌شود [۲].

ج: ساز و کار پرداخت در مشارکت عمومی - خصوصی

ساز و کار پرداخت یکی از کلیدی‌ترین اصول در پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی است. روش‌های مختلفی برای پرداخت به تأمین‌کنندگان خصوصی در این نوع پروژه‌ها وجود دارد که در این جا به سه روش پرداخت اشاره می‌شود [۲]:

■ پرداخت بر اساس قیمت تمام‌شده به‌علاوه سود

معین^۶: خریدار، هزینه‌های ساخت و بهره‌برداری را به‌اضافه مبلغ سود معین (و در برخی موارد متغیر) به تأمین‌کننده خدمات می‌پردازد. مقدار این مبلغ معمولاً با نوع عملکرد ارتباط مستقیم دارد.

■ پرداخت با قیمت ثابت^۷: خریدار، هزینه ثابتی

را در ازای خدمات از پیش تعیین‌شده و مطابق با استانداردهای کیفی مورد توافق به‌عرضه‌کننده خدمات پرداخت می‌کند.

توجه قرار گیرد. گاهی این مفهوم به‌سادگی به‌معنای سرمایه به کار برده شده است. این مفهوم از دیدگاه طرف بدهکار به این لحاظ حائز اهمیت است که اگر کسب درآمد پروژه با مشکل مواجه شود، در این صورت در پایان پروژه، درآمد کافی برای بازپرداخت وام وجود خواهد داشت. در این میان، فاصله زمانی، وابسته به میزان ریسکی است که مربوط به درآمد پروژه می‌شود، به‌طوری که هر چه ریسک بزرگ‌تر باشد، فاصله زمانی بیشتر و در نتیجه، بازپرداخت وام نیز طولانی‌تر خواهد بود [۲].

■ حساب‌های ذخیره^۱: شامل مقدار پول نقدی مجزا

برای بازپرداخت وام یا هزینه‌های تعمیر و نگهداری است. دلیل ایجاد حساب‌های ذخیره، حمایت مالی بیشتر و نقدینگی کوتاه‌مدت برای شرکت مجری پروژه است. حساب‌های ذخیره، درصدی از هزینه‌های سرمایه‌ای^۲ را شامل شده و توسط وام‌دهندگان یا هیأت امناء^۳ کنترل می‌شود [۲].

■ وام فرعی مدت‌دار^۴: معمولاً، این گونه وام به‌عنوان

جزیی از اوراق بهادار مربوط به تأمین‌کننده‌ی مالی، از محل منابع غیرترجیحی به‌همراه حاشیه‌ی سود و مدت بازپرداخت متفاوت و هم‌چنین پرداخت اقساط هزینه‌های سرمایه‌ای است. این گونه اقساط با پیشرفت ساخت و گواهی پایان کار کاهش می‌یابند. به‌طور کلی، در طول زمان ساخت هیچ نوع بازپرداختی وجود ندارد و در واقع سود حاصل از مرحله‌ی ساخت صرف

- 1- Reserve accounts
- 2- CAPEX
- 3- Trustees
- 4- Term loan tranches
- 5- Standby
- 6- Cost-plus payment
- 7- Fixed-price

فهرست بالا بر این موضوع تأکید دارد که خدمات تحویل داده شده و پرداخت‌ها، همان گونه که در بخش مشخصات فنی خروجی مستندات قراردادی تصریح می‌شود، با خروجی خدمات تعریف شده منطبق است.

حاکمیت رگولاتوری^۲

به منظور اطمینان از ارائه خدمات در سطح مناسب و با کیفیت مطلوب، نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات، الزامی است. از سوی دیگر، کنترل‌های رگولاتوری برای اطمینان از توسعه پایدار در بخش‌های زیرساختی نیز از ضروریات است. مهم‌ترین الزامات توسعه پایدار عبارتند از: (الف) برای اطمینان از توانایی مستمر برای ایجاد و ارائه محصولات و خدمات، از نظر اقتصادی و مالی پایدار باشد؛ (ب) برای اطمینان از بهبود کیفیت زندگی، از نظر زیست‌محیطی و بوم‌شناسی^۳ پایدار باشد؛ و (ج) از نظر اجتماعی پایدار باشد تا محصولات و خدمات عادلانه میان تمام اقشار جامعه تقسیم شود. کنترل رگولاتوری هم‌چنین پاسخی به انحصار طبیعی^۴ و عدم موفقیت بازار در صنایع شبکه‌ای مانند برق، آب، مخابرات و حمل و نقل است.

الف: کارکردهای نهاد رگولاتوری

مهم‌ترین ریسک‌های نبود نظام رگولاتوری عبارت است از:

- تعرفه‌های زیاد
- کیفیت نامناسب و سطح پایین خدمات
- عدم انطباق با الزامات قراردادی برای کاربران، دولت و سایر طرفین
- بهره‌وری پایین در تولید و فراهم نمودن محصولات و خدمات

■ **پرداخت تشویقی^۱**: در این روش، مبلغی ثابت به‌اضافه مبلغی متغیر به ارائه‌کننده خدمات (بخش خصوصی) پرداخت می‌شود تا بخشی از هزینه‌های تحمیل شده به وی جبران شود. بازپرداخت به بخش خصوصی بر اساس قابلیت دسترسی به خدمات است و معمولاً بر اساس یک فرمول مورد توافق محاسبه می‌شود. به‌علاوه، ارائه‌کننده خدمات ممکن است مستحق دریافت پاداش برای عملکرد خوب در یک پروژه باشد.

د: اصول حاکم بر پرداخت

ساز و کار پرداخت، محور اصلی قراردادهای PPP است زیرا در تخصیص ریسک و پیامدهای مالی آن، مسوولیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی مشخص می‌شود. بنابراین، می‌توان گفت از ساز و کار پرداخت به عنوان ابزاری برای تخصیص ریسک و مشوق‌های مالی بخش خصوصی و بالا بردن ارزش‌آفرینی پول در بخش دولتی استفاده می‌شود. با استفاده از این ساز و کار، بخش دولتی می‌تواند مطمئن شود که اهداف مورد نظر در خرید خدمات قابل دستیابی است. ساز و کار خوب پرداخت:

- الزامات خدمات قابل ارائه را عملی می‌سازد؛
- نحوه پرداخت را تعیین می‌کند؛
- عملکرد خوب را تشویق می‌کند؛
- برای طرفین قرارداد منصفانه و عادلانه است؛
- موجب تثبیت روابط می‌شود؛
- پرداخت را منوط به ارائه خدمات می‌کند؛
- عملکرد پایین‌تر از حد استاندارد و عدم توانایی انجام تعهدات را مشمول کسورات می‌کند؛

1- Incentive payment

۲- برای آگاهی بیشتر از نظام رگولاتوری، لطفاً به نشریه ۱۴۶ گروه بین‌المللی ره شهر با عنوان نظام رگولاتوری، نظام تنظیم و حفظ منافع و مصالح ملی رجوع نمایید.

3- Ecologically

4- Natural Monopolies

سرمایه‌گذاری، منافع ملی و اطمینان از بازده اقتصادی استفاده از منابع محدود طبیعی می‌شود. مدیریت تعیین تعرفه‌ها و تعدیل آن‌ها و مدیریت استانداردها و معیارهای کیفیت باتوجه به تأثیر آن‌ها بر هزینه‌های عملیاتی و منافع ملی نیز از این اختیارات محسوب می‌شود. سایر اختیارات نهاد رگولاتوری شامل موارد زیر است: انطباق با الزامات خدمات، تنظیم بازار و ورود بهره‌برداران جدید، اطمینان از رقابت میان ارائه‌دهندگان خدمات، کنترل رفتارها و سیاست‌های انحصارطلبانه، افشای اطلاعات و رفع برخی اختلافات میان ارائه‌دهندگان خدمات، مشتریان و سایر طرفین. اقدامات رگولاتور پیامدهای مشخصی بر صنعت/ پروژه دارد. این پیامدها عبارتند از:

- قیمت خدمات زیربنایی
- کمیت و کیفیت خدمات
- سطح سرمایه‌گذاری، انتخاب فناوری و نوآوری
- عملکرد بهره‌بردار (پوشش‌دهی خدمات با توجه به اقشار جامعه و مکان جغرافیایی)
- الزامات خدمات عمومی
- ورود به و خروج از بازار
- نهادهای رگولاتوری از ابزارهای متنوعی برای انجام وظایف محوله استفاده می‌کنند. برخی از این ابزارها عبارتند از:
 - چارچوب خط‌مشی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های زیربنایی (بسیاری از جنبه‌هایی که می‌توانند در ابزارهای رگولاتوری گنجانده شوند)
 - ابزارهای قانونی (قوانین مربوط به بخش‌های زیربنایی و رگولاتوری)
 - طول مدت واگذاری و ارتباط آن با نرخ بازگشت سرمایه
 - مدل‌های تأمین منابع مالی خط‌مشی‌های رگولاتوری^۱
 - سطح، ساختار، فرمول، ساز و کارهای بازنگری و تعدیل نرخ تعرفه‌ها

■ سطح نامناسب سرمایه‌گذاری در بخش زیرساختی

■ نارضایتی طرفین

حذف یا به‌حداقل رساندن این ریسک‌ها، مستلزم وجود یک نظام رگولاتوری است. یک نظام رگولاتوری شامل مجموعه‌ای از ابزارهای قانونی (قانون، توافقات قراردادی، قانون اساسی کشور و ...)، مقررات، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها و فرایندها (برای کسب تأییدیه‌ها، پروانه‌ها و مجوزهای لازم) و مسئولان رگولاتوری (وزیر، نهاد رگولاتوری، مرجع قضایی، کمیسیون رقابت و...) با اختیارات و قدرت تفویض شده است. برخی از مهم‌ترین کارکردهای نهاد رگولاتوری عبارتند از:

- حفاظت از منافع مردم
- پایش انطباق با الزامات قانونی و الزامات قراردادی از سوی کاربران، دولت و سایر طرفین
- ایجاد استانداردهای فنی، ایمنی و کیفیت (در صورتی که در قرارداد ذکر نشده باشد) و پایش انطباق با این استانداردها
- در نظر گرفتن جریمه برای عدم انطباق
- تنظیم و بازنگری‌های ادواری تعرفه‌ها
- ایجاد استانداردهای حسابداری و تحلیل هزینه و عملکرد بهره‌بردار
- تسهیل حل اختلاف بین طرفین
- رایزنی و ارائه خدمات مشورتی به دولت در مورد سیاست‌ها و مشارکت بخش خصوصی

ب: قدرت و ابزارهای رگولاتوری

قدرت و اختیارات نهادهای رگولاتوری توسط ابزارهای قانونی، قوانین اساسی، توافقات قراردادی و سایر مستندات مربوطه تفویض می‌شود. این اختیارات، شامل مدیریت خدمات، هزینه، قیمت و سایر پارامترهای اثرگذار بر بازگشت سرمایه، هزینه

پایش قرار می‌دهد. اگرچه، سرمایه‌گذاران، اغلب چنین سیستمی را به دلیل انعطاف‌پذیری رگولاتور ترجیح می‌دهند، در صورت بروز شرایط خاص، تنظیم یا مذاکره مجدد در مورد این قراردادها، بدون کمک یک نهاد رگولاتوری مستقل با اختیارات نامحدود بسیار مشکل خواهد بود.

استمرار قوانین و اعتبار دولت^۱، از موضوعات کلیدی در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی به‌شمار می‌آید. سرمایه‌گذاری در تأسیسات زیربنایی با توجه به اهمیت استراتژیک و اثرات ژرف آن بر توسعه و تعداد زیاد مشتریان، مضمون سیاسی^۳ دارد. برای دستیابی به اهداف سیاسی، ممکن است دولت‌ها، قوانین بهره‌برداری در یک بخش صنعتی را پس از سرمایه‌گذاری تغییر دهند. این تغییرات می‌تواند اثرات گسترده‌ای بر کسب و کار سرمایه‌گذاران داشته باشد. تأسیس یک نهاد رگولاتوری مستقل می‌تواند به اطمینان از استمرار قوانین و اعتبار دولت کمک شایانی نماید. در پایان می‌توان گفت وجود یک نهاد رگولاتوری مستقل و بی‌طرف با اختیارات و ظرفیت فنی لازم، اثرات مثبتی بر توسعه مشارکت عمومی - خصوصی خواهد داشت.

◀ موضوعات مهم در مشارکت عمومی - خصوصی

الف: مدیریت ریسک

شناسایی و تخصیص درست ریسک‌ها بخش مهمی از تهیه و تدوین مستندات پروژه‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی است. بنابراین، می‌توان گفت یک پروژه موفق، مستلزم تقسیم و تسهیم مقرون‌به‌صرفه و عملی ریسک‌ها با توجه به اهداف و علایق متفاوت طرف‌های مشارکت‌کننده در پروژه‌های PPP است.

■ استانداردهای حسابداری (که برای بازنگری و تعدیل تعرفه‌ها ضروری است)

■ ابزارهای مالی (یارانه دولتی و سایر مشوق‌ها یا خدمات)

■ پرداخت‌ها به دولت / رگولاتور

■ جرایم و غرامت‌های عدم انطباق با تصمیمات رگولاتوری

■ سطح و زمان سرمایه‌گذاری

■ استانداردهای فنی و کیفیت خدمات از جمله

استانداردهای مدیریت و بهره‌برداری مؤثر از تأسیسات و

تسهیلات در طول زمان

■ قوانین مربوط به کاهش بها و استهلاک سرمایه (تا

جایی که در حوزه کنترل رگولاتور است)

■ قوانین مربوط به انتقال دارایی‌ها در پایان دوره قرارداد

برای سرمایه‌گذاری‌هایی که هنوز به‌طور کامل مستهلک

نشده‌اند.

عملکرد برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی برحسب میزان

سرمایه‌گذاری، نوآوری، قیمت و کیفیت خدمات عملاً به کارایی

حاکمیت رگولاتوری بستگی دارد.

ج: ساختار نهاد رگولاتوری

ساختار کلی نهاد رگولاتوری در کشورهای مختلف و نیز در

بخش‌های مختلف زیربنایی در یک کشور، متفاوت است.

طرح‌ریزی سازمانی این نهادها نیز می‌تواند متفاوت باشد، مانند

بخش یا دپارتمانی در داخل وزارتخانه ذیربط، نظارت و کنترل

بر اساس قرارداد یا یک نهاد رگولاتوری با اختیارات نامحدود.

اغلب، کشورها به‌ویژه در سال‌های اولیه توسعه مشارکت عمومی -

خصوصی به نظارت و کنترل بر اساس قرارداد روی می‌آورند. در

این صورت، مجری قرارداد^۱، انطباق با الزامات قراردادی را مورد

1- Contract Administrator

2- Credibility of the government

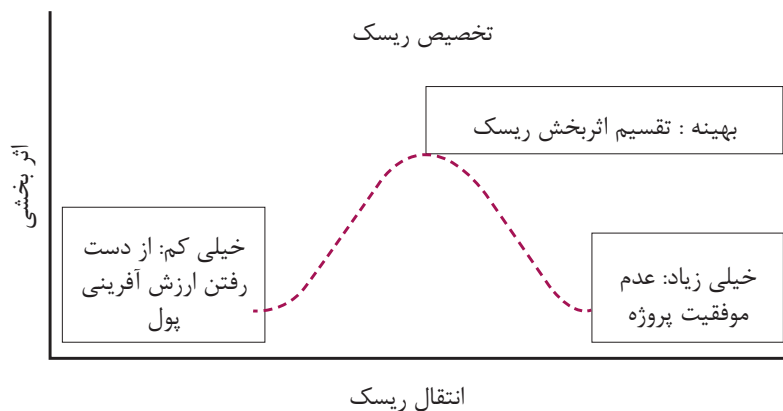
3- political content

داده شده است. تخصیص بیش از حد ریسک، به SPV، به بی ثباتی و گرانی پروژه می‌انجامد و تخصیص کم ریسک، به از دست رفتن «ارزش آفرینی پول» منجر می‌شود. بدیهی است که ایجاد توازن و تعادل در این میان بسیار دشوار است [۳].

در بیشتر پروژه‌هایی که به صورت رایج تأمین مالی می‌شوند، انتقال برخی ریسک‌ها (مانند ریسک‌های سیاسی، بازار و تکمیل پروژه) به SPV (توسط اعطاءکننده قرارداد) با دادن امتیازات دیگری مانند نرخ بالاتر بازگشت سرمایه جبران می‌شود. اگر چه تأمین مالی پروژه عمدتاً توسط وام‌دهندگان صورت می‌گرفت تا سرمایه یا تعهدات سهام‌داران، به همین دلیل، وام‌دهندگان سعی می‌کردند ریسک‌ها را به حداقل برسانند، به این ترتیب که از شرکت مجری پروژه می‌خواستند تا جایی که ممکن است ریسک‌ها را به مشارکت‌کنندگان در پروژه (مانند پیمانکاران ساخت یا بهره‌برداری و نگهداری) منتقل کنند. این تخصیص ریسک به پیمانکاران فرعی، «تخصیص اتکایی ریسک» نامیده می‌شود. تخصیص اتکایی ریسک به معنای تحمیل ریسک‌های پروژه توسط شرکت مجری پروژه به سایر مشارکت‌کنندگان در پروژه بوده و در پروژه‌های PPP به ندرت رخ می‌دهد.

تخصیص موثر ریسک‌ها بخش مهمی از تهیه و تدوین مستندات پروژه بوده و برای موفقیت پروژه حیاتی است. وام‌دهندگان معمولاً به تخصیص ریسک‌ها بسیار حساس‌اند. هر چند در برخی موارد، ریسک‌ها توسط کارفرمایان شناسایی و در کتابچه راهنمای پروژه در اختیار متقاضیان مشارکت قرار می‌گیرد، اما در بسیاری از موارد نیز از آن‌ها خواسته می‌شود تا درک خود از ریسک‌های پروژه را تشریح نمایند. در عین حال، باید توجه داشت که انتقال تمام ریسک‌ها به بخش خصوصی ناکارآمد و پرهزینه است و می‌تواند پروژه را در معرض بحران و تغییر قرار دهد. از سوی دیگر، پیش‌بینی تمام ریسک‌ها یا تصمیم‌گیری در مورد آن‌ها از قبل امکان‌پذیر نیست، در نتیجه، برای پاسخ به تغییرات ساز و کارهایی لازم است [۳].

بدیهی است مدیریت ریسک بر مبنای بهره‌وری^۱ (یا انتقال ریسک به طرفی که بهتر بتواند آن را مدیریت کند) یک هدف ایده‌آل است. در عمل، تخصیص ریسک بر اساس قدرت مذاکرات تجاری صورت می‌گیرد. طرف قوی‌تر ریسکی را که نمی‌خواهد بپذیرد به طرف ضعیف‌تر تحمیل می‌کند. این سناریو لزوماً تسهیم بهینه ریسک را فراهم نمی‌کند. این روش در شکل شماره ۱۰ نمایش



شکل ۱۰. تخصیص بهینه ریسک‌ها

- 1- Risk Management based on efficiency
- 2- Back to back risk allocation

انواع ریسک در پروژه‌های PPP

فرایند شناسایی و تخصیص ریسک‌ها در پروژه‌های PPP با توجه به تغییر منابع ریسک در چرخه حیات پروژه، پیچیدگی قراردادی میان بخش دولتی و بخش خصوصی و نیز فرایندی که ریسک‌ها به زنجیره پیمانکاران فرعی منتقل می‌شوند، به هیچ وجه کار ساده‌ای نیست. عده‌ای، ضمن تقسیم‌بندی ریسک‌ها به داخلی (ریسک‌های مربوط و برخاسته از پروژه) و خارجی (ریسک‌هایی که مربوط به پروژه نیستند)، اعتقاد دارند پذیرش ریسک‌های خارجی باید توسط بخش دولتی و پذیرش ریسک‌های داخلی باید توسط بخش خصوصی تعهد شود [۲]. در چارچوب موافقت‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی منتشرشده توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، مسئولیت مدیریت ریسک‌ها به شرح زیر تقسیم شده است: بخش عمومی، مدیریت ریسک‌های سیاسی، عمومی و بلندمدت، و بخش خصوصی، که مسئولیت تأمین مالی، طراحی، ساخت، نصب، بهره‌برداری و نگهداری را برعهده دارد، ریسک این عملیات را بر عهده می‌گیرد [۱۰].

«تینزلی»^۱ «ریسک‌ها را به ۹ دسته ریسک‌های قراردادی، تأمین (مواد، تجهیزات، قطعات و...)، بازار، بهره‌برداری، زیست‌محیطی، فورس ماژور، تکمیلی (اتمام پروژه)، سیاسی و مالی تقسیم می‌کند [۷]. «دولوی»^۲ «ریسک‌ها را به ۱۰ گروه ریسک‌های برنامه‌ریزی و طراحی، ساخت و ساز، عملیاتی، راه‌اندازی، بازار، موضوعات مربوط به ذی‌نفعان (شامل موضوعات سیاسی و قوانین و مقررات)، مالی، مالکیت دارایی‌ها، زیست‌محیطی و فورس ماژور تقسیم کرده است [۴]. در طبقه‌بندی دیگری، ریسک‌ها به گروه‌های زیر تقسیم می‌شوند [۲]:

■ ریسک‌های فنی مانند فناوری و پیچیدگی؛

■ ریسک‌های خارجی مانند بازار و تأمین‌کنندگان؛

- ریسک‌های داخلی مانند برنامه زمانی تأمین مالی؛
- ریسک‌های مدیریتی مانند برآورد هزینه‌ها و کنترل ریسک‌ها؛ و
- ریسک‌های غیرمترقبه مانند شرایط آب و هوایی و اقلیمی.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، طبقه‌بندی‌های متفاوتی در مورد ریسک در پروژه‌های PPP وجود دارد که همگی آن‌ها می‌توانند منجر به افزایش بالقوه هزینه‌ها، کاهش درآمدها و تأخیر در پرداخت‌ها شوند [۳]. در ادامه تعریف این ریسک‌ها آمده است.

۱. **ریسک‌های سیاسی:** ریسک‌های سیاسی به ثبات و رفتار اقتصادی-اجتماعی کشوری که پروژه در آن اجرا می‌شود، بستگی دارد. این ریسک‌ها می‌توانند اثرات جبران‌ناپذیری بر عملکرد پروژه، تقاضا، بازار و در نتیجه، بهره‌برداری از پروژه داشته و جریان نقدی پروژه و پرداخت‌ها را مختل کنند [۲]. اعطاکننده قرارداد ممکن است بخشی از ریسک‌های سیاسی مانند جنگ، شورش، خشونت‌های سیاسی، قصور یا ناکامی نهادهای دولتی، تغییر در الزامات قانونی و تأخیر ایجادشده توسط مسوولان را به‌عنوان طرفی که می‌تواند در ایجاد و تعدیل پیامدهای آن اثرگذار باشد، بپذیرد. هرچند، دولت‌های میزبان ممکن است تمایلی به تحمل و تقبل تمام ریسک‌های سیاسی نداشته باشند و از SPV و سرمایه‌گذاران خارجی بخواهند برخی یا شاید قسمت اعظم ریسک‌های سیاسی را بپذیرند [۳]. ریسک‌های سیاسی شامل موارد زیر هستند:

- تغییر در قوانین و مقررات، به‌ویژه ریسک تغییرات تبعیض‌آمیز^۳ در قوانین (تغییراتی که به بخش مربوطه اختصاص دارد، تأمین مالی پروژه‌های بخش دولتی توسط بخش خصوصی به‌طور کلی، یا خود پروژه) و

1- Tinsley
2- Doloi
3- Discriminatory

حل و فصل شوند. این موضوعات عبارتند از:

- اختیارات اعطاکننده قرارداد برای اجرای پروژه [۳]؛
 - قوانین و مقررات مربوط به تدارک قراردادهای PPP [۳]؛
 - موضوعات قراردادی [۲]؛
 - موضوعات مربوط به مدیریت قرارداد ناشی از فرایند مدیریت و اجرای قرارداد PPP [۲]؛
 - حفظ حقوق قانونی وام‌دهندگان بر دارایی‌ها یا سهام [۳]؛ و
 - دستیابی به مراجع قانونی (ترجیحاً، بین‌المللی و ساز و کارهای مناسب برای اجرای احکام در برابر دولت) [۳].
- سایر موضوعات حقوقی مهم برای اطمینان از کارکرد پروژه‌های PPP شامل موارد زیر است: تملک زمین، نیروی کار، مالیات و حسابداری (مانند اُفت قیمت، هزینه استهلاک، مالیات بر ارزش افزوده) و ساز و کارهای رگولاتوری [۳].

۳. ریسک اتمام یا تکمیل پروژه^۲. در یک پروژه معمولاً بیشترین و پرهزینه‌ترین ریسک‌ها در مرحله ساخت و ساز وجود دارند. پروژه‌های PPP این امکان را به اعطاکننده قرارداد یا بخش دولتی می‌دهد تا با متمرکز کردن ریسک‌های تکمیل پروژه در یک نقطه، مدیریت ریسک را به شیوه‌ای کارآمدتر کنترل کند. این بدان معنی است که مسوولیت شناسایی و مدیریت ریسک‌های طراحی، ساخت، نصب، راه‌اندازی، بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری و بازسازی بر عهده یک نهاد یا همان شرکت مجری پروژه خواهد بود. تمرکز مسوولیت مدیریت ریسک در یک نقطه، تقابل میان کارکردهای مختلف پروژه که می‌تواند منجر به خطا، تأخیر و فرهنگ سرزنش و انتساب تقصیر (زمانی که پیمانکاران مختلف

تغییرات در پارامترهای فنی ناشی از صدور پروانه‌ها، توافقی‌ها و مجوزهای واردات [۳]؛

- تغییر رویکرد بخش دولتی به پروژه‌های PPP در دوره‌های مختلف انتخاباتی [۲]؛
- مصادره اموال که یکی از اصول شناخته‌شده در قوانین بین‌المللی است. بر این اساس، یک حکومت یا دولت مستقل (دولت میزبان) حق دارد اموال مستقر در خاک خود را برای اهداف ملی/عمومی مصادره نماید، به شرطی که خسارت وارده به مالک آن اموال را جبران کند [۳]؛
- تصمیمات نهادهای تنظیم مقررات که ممکن است با ترتیبات تجاری مشارکت عمومی-خصوصی تفاوت داشته باشد [۳]؛
- توانایی SPV در دسترسی به مراجع قضایی، به‌ویژه، وادار کردن بخش دولتی به انجام تعهدات مربوطه [۳]؛

برای تعدیل این ریسک‌ها، شرکت مجری پروژه ممکن است روش‌هایی را به شرح زیر در پیش گیرد:

- توجه به علائق کشور میزبان و تعهد آن به تحقق پروژه؛
- مشارکت وام‌دهندگان، سهام‌داران و پیمانکاران داخلی (در کشور میزبان)؛
- بیمه کردن ریسک‌های سیاسی یا مشارکت سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی.

۲. ریسک‌های حقوقی، قراردادی، مدیریت قرارداد^۱ و ریسک‌های مربوط به رگولاتوری. برخی موضوعات حقوقی باید قبل از اجرای پروژه‌ها به صورت مشارکت عمومی-خصوصی

1- Contractual Risk
2- Contract Management Risk
3- Completion Risk

یکدیگر را به دلیل نقایص کشف شده، مقصر می دانند) شود را کاهش می دهد [۳].

پیامدهای ریسک تکمیل پروژه در موارد زیر نمایان می شود: [۳]

■ **هزینه ساخت:** استفاده از تأمین مالی برای اجرای

یک پروژه به مثابه برقراری توازن میان تعهدات مالی، نسبت ها و تعهدات کاری است که به هر گونه تغییری بسیار حساس است. افزایش در هزینه ها، نه تنها مستلزم تغییر و تنظیم موارد فوق، بلکه نیازمند تأمین مالی بیشتر توسط عضو مالی گروه (وام دهنده) است که بعید است مورد قبول واقع شود.

■ **زمان تکمیل:** بدیهی است شرکت مجری پروژه به

کسب حداکثر درآمد و بازگشت سریع تر سرمایه و آغاز بهره برداری زودتر تمایل دارد. از سوی دیگر، بخش عمومی (اعطاکننده) و خریدار محصول پروژه با توجه به نیاز مبرم به خدمات این پروژه، تمایل دارد فعالیت های ساخت و ساز در حداقل زمان ممکن به پایان رسد. بنابراین، تکمیل به موقع مرحله ساخت و ساز از نگرانی های اصلی طرفین درگیر در پروژه است و توسط ایشان مورد نظارت و پایش قرار می گیرد.

■ **کیفیت کارهای پایان یافته:** به منظور تایید انطباق

با الزامات پروژه، ارتباط صحیح سیستم ها، خدمات عمومی (بیوتیلیتی، مانند آب، برق، گاز و...) و مدیریت مناسب تعامل تجهیزات و فناوری های مورد استفاده در پروژه، کارهای پایان یافته باید تحت آزمون ها و بازرسی های معین قرار گیرند. محصول نهایی باید بتواند خروجی هایی متناسب با انتظارات پروژه ارائه دهد. هر گونه کمبود، مستلزم بازنگری مالی است تا درآمد پروژه بتواند هزینه های پروژه و پرداخت دیون را جبران کند.

ریسک های اتمام یا تکمیل ساخت عبارتند از [۳]:

■ **کفایت و تناسب طراحی کارها؛**

■ **ماهیت فناوری مورد استفاده و در دسترس بودن**

تجهیزات و مواد (شامل حمل و نقل، محدودیت های واردات، قیمت، خدمات مورد نیاز برای ساخت و ساز، هزینه های تأمین مالی و هزینه های اجرایی)؛

■ **شرایط و وقایع غیرمترقبه مانند شرایط آب و هوایی؛**

■ **قابلیت دسترسی به نیروی کار و مواد (وجود نیروی کار**

محلی، نیاز به واردات نیروی انسانی و مواد، ویزا و سایر مجوزهای لازم برای وارد کردن این مواد و تامین نیازها، محدودیت های قوانین (محلی) کار شامل ساعت کار، حق تعطیلات و ...)

■ **در دسترس بودن زیرساخت ها و خدمات مانند راه های**

دسترسی (جاده ای، ریلی، خطوط ارتباطی هوایی) و خدمات عمومی؛

■ **برنامه اتمام یا تکمیل پروژه: آیا روش ساخت مناسب**

شرایط فصلی آب و هوا و فرایندهای صدور مجوز و تاییدیه ها است؟

۴. **ریسک عملکرد:** برای این که پروژه درآمد کافی داشته

باشد تا بتواند ضمن پرداخت بدهی ها، منجر به بازگشت سرمایه سهام داران شود، باید قادر به ارائه خدمات زیرساختی در سطح تعریف شده و قابل قبول باشد. ریسک های عملکرد می تواند منجر به ناتوانی تأسیسات در ارائه خدمات به روش مناسب و در زمان لازم شود. این ریسک ها ممکن است ناشی از عوامل زیر باشند [۳]:

■ **خطا در طراحی تأسیسات؛**

■ **موضوعات زیست محیطی که می توانند عملیات**

تأسیسات را تحت تأثیر قرار دهند؛

■ **استفاده از فناوری نامناسب؛**

■ بهره‌برداری نابه‌جا از تأسیسات؛

■ کیفیت نامناسب ورودی‌ها، روش نامناسب ارائه یا

استفاده از خدمات پروژه.

بنابراین، الزامات عملکرد که توسط اعطاکننده قرارداد یا خریدار محصول پروژه به شرکت مجری پروژه اعلام می‌شود، به شرکت‌کنندگان در پروژه (به‌ویژه پیمانکاران ساخت و بهره‌برداری) تحمیل می‌شود. این الزامات که باید در کارهای پایان‌یافته نمود داشته باشند، توسط تست‌ها و آزمون‌های عملکرد به عنوان بخشی از رژیم ساخت و ساز مورد تصدیق قرار می‌گیرد. در طول بهره‌برداری ممکن است به‌منظور اطمینان از ارائه مناسب خدمات، تأسیسات مورد آزمون‌ها و تست‌های ادواری قرار گیرند. اهمیت الزامات عملکرد منجر به پافشاری وام‌دهندگان برای استفاده از فناوری‌های مناسب و مورد تایید می‌شود. ممکن است شرکت مجری پروژه نیاز به دریافت ضمانت‌های بیشتری از تأمین‌کنندگان تجهیزات و طراحان داشته باشد چرا که این شرکت‌ها ممکن است بهتر بتوانند نقایص را اصلاح یا فناوری را به‌روز نمایند [۳].

۵. ریسک بهره‌برداری! بدیهی است پروژه باید بر اساس یک سطح عملکرد مشخص (تعیین‌شده) احداث شود تا شرکت مجری پروژه بتواند درآمدی داشته باشد که جوابگوی هزینه‌های بهره‌برداری، پرداخت دیون و رسیدن به سطح سود مورد انتظار باشد. بهره‌برداری از پروژه باید دقیق، مناسب و منطبق با الزامات قانونی، مجوزها و توافقات صورت گیرد و موجب آسیب رساندن به پروژه، محل، تأسیسات زیرساختی مربوط محلی و مستحذات (سازه‌های) مجاور نگردد. ریسک‌های بهره‌برداری شامل موارد زیر هستند [۳]:

■ ریسک‌های کاستی در طراحی، تجهیزات و مواد خارج از

محدوده زمانی، مسوولیت‌ها و تعهدات پیمانکار ساخت؛

■ در دسترس بودن نیروی کار ماهر محلی و مواد و

هزینه‌های مرتبط؛ لزوم واردات تجهیزات و مواد از خارج

از کشور و اخذ گواهی‌نامه‌های مربوطه؛ استخدام نیروی

کار خارجی و اخذ ویزا با توجه به محدودیت قوانین کار؛

■ تغییر در شرایط بهره‌برداری ناشی از تغییر در قوانین و

مقررات و سایر شرایط؛

■ نگهداری مناسب پروژه و هزینه جایگزینی تجهیزات،

دارایی‌ها و نگهداری اساسی و عمده؛

■ قابلیت دسترسی به مدیر باتجربه و متعهد به پروژه در

طول واگذاری امتیاز؛

■ برنامه بهره‌برداری و نگهداری و این که آیا این برنامه

یک روند منطقی را دنبال می‌کند؟ با الزامات خرید

محصول منطبق است؟ و بالاخره این که، یک رویکرد

منطقی را با توجه به ماهیت کشوری که پروژه در آن

اجرا می‌شود، قوانین کار، الزامات قانونی بهره‌برداری و

نیز الزامات فنی پروژه دنبال می‌کند؟

■ آیا پروژه به ورودی‌هایی برای بهره‌برداری نیاز دارد و آیا

بازار چنین ورودی‌هایی به‌اندازه کافی انعطاف‌پذیر است

و آیا ملاحظات برای کارایی آتی نیاز دارد؟

ممکن است وام‌دهندگان از شرکت مجری پروژه بخواهند

ترتیباتی برای تأمین چنین ورودی‌هایی اتخاذ کند تا از دستیابی

به سوخت، مواد شیمیایی، خدمات عمومی یا خدمات دیگری

مانند دفع پسماند اطمینان حاصل کنند.

۶- ریسک تأمین مالی^۱. ریسک تأمین مالی به منابع مالی

مورد نیاز برای اجرای پروژه، ماهیت وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان

و محدودیت‌های بازارهای مالی در زمان تأمین سرمایه طی مدت

1- Operation Risk

2- Financial Risk

■ ریسک اعتبار شرکت‌کنندگان اصلی در پروژه شامل ارائه اوراق قرضه، تضمین ارائه خدمات در کوتاه‌مدت^۲ و بلندمدت^۳ توسط شخص ثالث.

قسمت اعظم ریسک تأمین مالی توسط شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان مدیریت می‌شود. از آنجا که اجرای تمام ساز و کارها توسط شرکت مجری پروژه بعید به نظر می‌رسد، لذا هزینه تأمین مالی تا زمان جمع‌بندی مالی نامشخص است. بنابراین، معمولاً اعطاکننده قرارداد، ریسک تغییر در هزینه تأمین مالی میان تاریخ ارائه پیشنهاد و سرجمع هزینه‌های مالی را با شرکت مجری پروژه تقسیم می‌کند [۳].

در مواردی که مصون‌سازی، گزینه‌ای قابل اجرا برای مدیریت ریسک‌های خاص (به‌ویژه نرخ بهره و ارز خارجی) نیست، اعطاکننده قرارداد ممکن است برای محافظت در برابر ریسک‌های تأمین مالی اقداماتی انجام دهد. به‌عنوان مثال، اعطاکننده قرارداد یا خریدار محصول ممکن است به مدیریت ریسک ارز خارجی کمک کند تا بدین وسیله، شرکت مجری پروژه از انعطاف‌پذیری لازم برای استفاده از ارزهای خارجی در جریان پرداخت بدهی (که می‌تواند موجب کاهش هزینه بدهی شود) برخوردار باشد. آن‌ها ممکن است تضمین‌هایی فراهم کنند و به‌موجب آن متعهد شوند تأمین مالی را در موعد تعیین‌شده با نرخ بهره مشخص در آینده فراهم آورند. بدین ترتیب، شرکت مجری پروژه در برابر ریسک عدم امکان تأمین مالی مجدد با قیمت مناسب در آینده (در مواردی که امکان پرداخت بدهی با شرایط مناسب و در دوره‌ای بلندمدت فراهم نیست) محافظت خواهد شد [۳].

اجرای پروژه ارتباط دارد. این ریسک می‌تواند منجر به افزایش هزینه تأمین مالی شده و تأثیر به‌سزایی بر امکان‌پذیری مالی پروژه داشته باشد. به‌عنوان مثال، پروژه‌های PPP نسبت به موارد زیر حساس‌اند [۳]:

■ بازپرداخت بلندمدت بدهی (پروژه‌هایی که نیازمند تأمین سرمایه زیادی پیش از شروع پروژه هستند، به دنبال بازپرداختی ۱۲ تا ۲۰ ساله هستند) و امکان دریافت وام یا تأمین مالی مجدد در مورد بدهی‌هایی با سررسید بازپرداخت کوتاه‌مدت؛

■ امکان به‌تعویق انداختن پرداخت بهره (به‌عبارتی برخورداری از فرجه زمانی برای بازپرداخت) برای جریان نبود درآمد طی دوران ساخت؛

■ نرخ بهره: تأمین مالی پروژه با توجه به ماهیت ثابت جریان درآمد، مستلزم نرخ ثابت بهره وام است. اگر وامی با بهره ثابت وجود نداشته باشد، باید از افزایش نرخ بهره به سطحی غیر قابل کنترل و بیش از جریان درآمد جلوگیری به عمل آورد؛

■ نرخ تبدیل ارز خارجی: (در مواردی که واحد پولی درآمدها و پرداخت بدهی‌ها با یکدیگر متفاوت است و ریسک تبدیل آن‌ها به ارز خارجی)؛

■ هزینه مصون‌سازی^۱ در برابر ریسک (در دسترس بودن و هزینه ابزارهای مصون‌سازی هنگامی که قرار است ریسک‌هایی مانند نرخ بهره، پول خارجی (ارز) یا ریسک‌های دیگر توسط اقدامات مصون‌سازی مدیریت شوند)؛

■ در دسترس بودن و تأمین سرمایه در گردش برای جبران نیازهای مالی کوتاه‌مدت؛

1- Hedging
2- Guarantee
3- Warrantee

۷. ریسک ارزی^۱ (ریسک ناشی از کاهش خرید یک واحد پولی). مقررات پولی/مالی و شرایط بازار می‌تواند امکان تبدیل واحد پول بومی (به صورت سرمایه، بهره، اصل، سود، حق امتیاز) به ارزهای خارجی، میزان در دسترس بودن ارز خارجی و این که تا چه حد می‌توان پول بومی و ارز خارجی را از کشور به خارج انتقال داد، محدود کند. این محدودیت‌ها می‌تواند موجب بروز مشکلات متعددی برای سرمایه‌گذاران خارجی و وام‌دهندگان شود که می‌خواهند به خدمات توزیع و پرداخت اصل و فرع بدهی بر مبنای ارزهای خارجی و خدمات پرداخت بدهی خود در خارج از کشور میزبان دسترسی داشته باشند. در اغلب موارد، در کشورهای در حال توسعه، این ریسک، به‌عنوان یک ریسک تنظیم مقررات، توسط اعطاکننده قرارداد مدیریت می‌شود [۳].

۸. ریسک تجاری^۲ (فروش^۳). این ریسک شامل کاهش استفاده یا عدم موفقیت در استفاده از خدماتی است که توسط تأسیسات قابل ارائه است. به‌عنوان مثال: اگر در مقایسه با پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته، تعداد افراد کمتری از اتوبان‌هایی که باید در آن‌ها عوارض پرداخت شود، استفاده کنند، برق کمتری از ژنراتور گرفته شود. همین حالت در شرایطی که مسافران یا هواپیماهای کمتری از فرودگاه استفاده کنند، نیز وجود دارد. این گونه رخدادها می‌تواند ناشی از کاهش تقاضا برای خدمات، عدم توانایی خریدار برای پرداخت هزینه خدمات، مشکلات فنی یا عملیاتی در ارائه خدمات یا تحریم خدمات توسط جامعه باشد. پیش‌بینی آتی تقاضا، هزینه و الزامات قانونی (مربوط به یک بخش^۴ خاص) در کشوری که پروژه در آن انجام می‌شود، برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، که به درآمد پروژه چشم دوخته‌اند، بسیار مهم است. به‌عنوان

مثال، ممکن است آن‌ها خواهان انجام موارد زیر باشند [۳]:

■ برای برآورد میزان ریسک‌های قابل تحمل توسط شرکت مجری پروژه و توانایی تأثیر بر تقاضا، پروفایل (ظرفیت) تقاضا برای خدمات پروژه را مورد بازنگری قرار دهند.

■ برای پیش‌بینی تقاضا و اطلاعات تاریخی در مورد تمایل مصرف‌کنندگان، پرداخت به‌موقع تعرفه‌ها را مورد بررسی قرار دهند.

■ چشم‌انداز رشد و توسعه، حرکات جمعیتی، تعرفه‌های فعلی و پیش‌بینی واکنش مصرف‌کنندگان به افزایش تعرفه‌ها را مورد تحلیل قرار دهند. زمانی که تعرفه‌ها بر اساس شاخص‌ها است، پیش‌بینی تغییر این شاخص‌ها و ارتباط آن با هزینه‌های واقعی شامل هزینه‌های بهره‌برداری، هزینه‌های تأمین مالی، الزامات هزینه سرمایه‌ای^۵ و هزینه‌هایی از این دست را مورد ارزیابی قرار دهند.

■ میزان پوشش هزینه‌های خدمات عمومی (بیوتیلیتی) و استهلاک توسط تعرفه‌های مصرف‌کننده را مورد بازنگری قرار دهند.

از آن جا که این ارزیابی‌ها به ملاحظات ریسک منجر می‌شود، ممکن است شرکت مجری پروژه برای محافظت از حقوق وام‌دهندگان یا صاحبان سهام ملزم به رعایت موارد زیر باشد [۳]:

■ تعهد به خرید خدمات در مقدار و قیمتی که برای کسب درآمد طراحی شده است؛

■ تضمین درآمد به منظور اطمینان از کسب حداقل درآمد مورد نیاز؛

- 1- Currency Risk
- 2- Commercial Risk
- 3- Off-take Risk
- 4- Sector
- 5- Capital Expenditure Requirements

تأمین کند.

این فرایند زمانی که قوانین کشور میزبان از مجموعه مقررات مشابهی برخوردار باشد، تسهیل می‌شود. معمولاً اجرای پروژه‌های زیرساختی پیامدهای مهمی بر کیفیت زندگی جوامع محلی دارد و ممکن است با مقاومت گروه‌های ذینفع محلی مواجه شود که این وضعیت می‌تواند اجرای پروژه را به تعویق انداخته و موجب افزایش هزینه‌های پروژه شود. وام‌دهندگان و شرکت مجری پروژه از اعطاکنده قرارداد توقع دارند ریسک اجتماعی را مدیریت کند. معمولاً اهمیت این ریسک توسط بخش دولتی، به عنوان اعطاکنده قرارداد، کمتر از حد انتظار برآورد می‌شود چرا که پارادایم (مفهوم ذهنی) ریسک اجتماعی برای بخش دولتی متفاوت است (اقامه دعوی علیه بخش خصوصی بسیار ساده‌تر از اقامه دعوی علیه بخش دولتی است)، به همین دلیل، بخش دولتی ممکن است به ریسک اجتماعی حساسیت چندانی نداشته باشد [۳] و از بخش خصوصی بخواهد تا مسوولیت این ریسک‌ها را بر عهده گیرد [۲]. ممکن است اعطاکنده قرارداد تجربه مقابله با اثرات ریسک‌های اجتماعی بر بخش خصوصی را نداشته باشد و به این ترتیب، طرف‌های مشارکت‌کننده در پروژه برای رویارویی با چنین ریسک‌هایی از آمادگی کافی برخوردار نباشند [۳].

■ تضمین تقاضا برای محافظت از شرکت مجری پروژه در برابر پیامدهای احتمالی (مانند ترافیک هوایی کمتر از پیش‌بینی‌های صورت گرفته در اسناد مناقصه)؛

■ تضمین نسبی ریسک به‌منظور محافظت از جریان درآمد ناشی از عملکرد پایین‌تر از حد استاندارد در رابطه با ریسک‌های ویژه پروژه.

معمولاً بخش خصوصی در ارائه خدمات زیرساختی به مصرف‌کنندگان بهتر عمل می‌کند. بنابراین، اعطاکنده ممکن است به‌منظور اطمینان از انگیزه شرکت مجری پروژه در نوآوری و بهبود ارائه خدمات، بخواهد بخشی از ریسک‌های تجاری (فروش) را به شرکت مجری پروژه منتقل کند [۳].

۹. ریسک‌های زیست‌محیطی و اجتماعی. الزامات قانونی زیست‌محیطی و اجتماعی ممکن است مسوولیت‌های قانونی و محدودیت‌هایی برای پروژه ایجاد کنند. هزینه انطباق می‌تواند قابل توجه باشد و باید میان شرکت مجری پروژه و اعطاکنده تقسیم شود. به همین ترتیب، به‌منظور جلب نظر وام‌دهندگان بین‌المللی، به‌ویژه نهادهای مالی جهانی، پروژه باید حداقل الزامات زیست‌محیطی و اجتماعی را که در قوانین و مقررات آمده است،

اصول اکواتور^۱

اصول اکواتور شامل کدهای رفتاری داوطلبانه است که در اصل توسط شرکت مالی بین‌المللی^۲ و گروهی از بانک‌های تجاری توسعه‌یافته و در حال حاضر، توسط بیشتر بانک‌های تجاری فعال در زمینه تأمین مالی پروژه‌ها شناخته شده و به کار گرفته می‌شود. تأمین مالی پروژه‌های حساس به پیامدهای زیست‌محیطی و اجتماعی توسط این بانک‌ها، منوط به ارائه ارزیابی اثرات اجتماعی و زیست‌محیطی (در انطباق با اصل اکواتور و طبقه‌بندی پروژه‌ها بر اساس سامانه شرکت مالی بین‌المللی) است.

1- Equator Principles

2- International Finance Corporation (IFC)

راهبردهای تعدیل و مدیریت ریسک:

مدیریت موثر ریسک عنصر اصلی پروژه‌های PPP است. حتی با وجود مهارت‌های عالی مدیریتی در بخش خصوصی، هنوز ریسک‌هایی وجود دارند که با مدیریت کارآمد، ساختار قراردادی مناسب و توافقات قراردادی به‌طور کامل قابل حذف نیستند. همان‌گونه که در شکل شماره ۱۱ قابل مشاهده است، راهبردهای متفاوتی برای مدیریت ریسک وجود دارد. این راهبردها، اجتناب از ریسک، انتقال ریسک، کاهش ریسک، نگهداری و حفظ ریسک و نادیده گرفتن ریسک (زمانی که پیامدهای مهمی نداشته باشد) را در بر می‌گیرند. راهبردهای مزبور با اتخاذ تدابیر و روش‌های مختلف قابل اجرا هستند. باید توجه داشت که تناسب و اثربخشی راهبرد انتخابی تعدیل ریسک به پیامدهای مورد انتظار و ظرفیت مدیریت ذی‌نفعان پروژه برای مدیریت ریسک بستگی دارد. ساز و کارهای فعال‌سازی ریسک و راهبردهای تعدیل ریسک به کاربرد ابزارهایی چون فرایندهای قراردادی، مالی، مدیریتی، فنی و بیمه نیاز دارند [۲].

ب: پروژه‌های داوطلبانه^۱

در مقابل پیشنهادهایی که به درخواست دولت توسط متقاضیان ارائه می‌شود (پیشنهادهای درخواستی^۲)، بخش خصوصی ممکن است پیشنهادهایی برای اجرای پروژه‌ها بدون درخواست از سوی دولت ارائه دهد (پروژه‌های داوطلبانه). با وجودی که پروژه‌های داوطلبانه در بسیاری از کشورها رایج است، برخی کشورها به دلیل ریسک‌های رقابت و شفافیت این پروژه‌ها، از انجام این گونه پروژه‌ها سر باز می‌زنند. هرچند، پیشنهادهای پروژه‌های داوطلبانه مزایایی دارد، از جمله این که، این پیشنهادهای اغلب بر اساس

ایده‌های نوآورانه برای اجرای پروژه ارائه می‌شوند. این مزایا برخی دولت‌ها را بر آن داشته است تا سیستم‌هایی برای تبدیل پیشنهادهای داوطلبانه برای اجرای پروژه‌های توسعه زیرساخت‌ها را به پروژه‌های رقابتی مناقصه‌ای ایجاد نمایند. این سیستم‌ها در کشورهایی چون شیلی، جمهوری کره، فیلیپین و آفریقای جنوبی وجود دارند. رویکردهای متفاوتی برای مدیریت این پیشنهادهای وجود دارد [۸]:

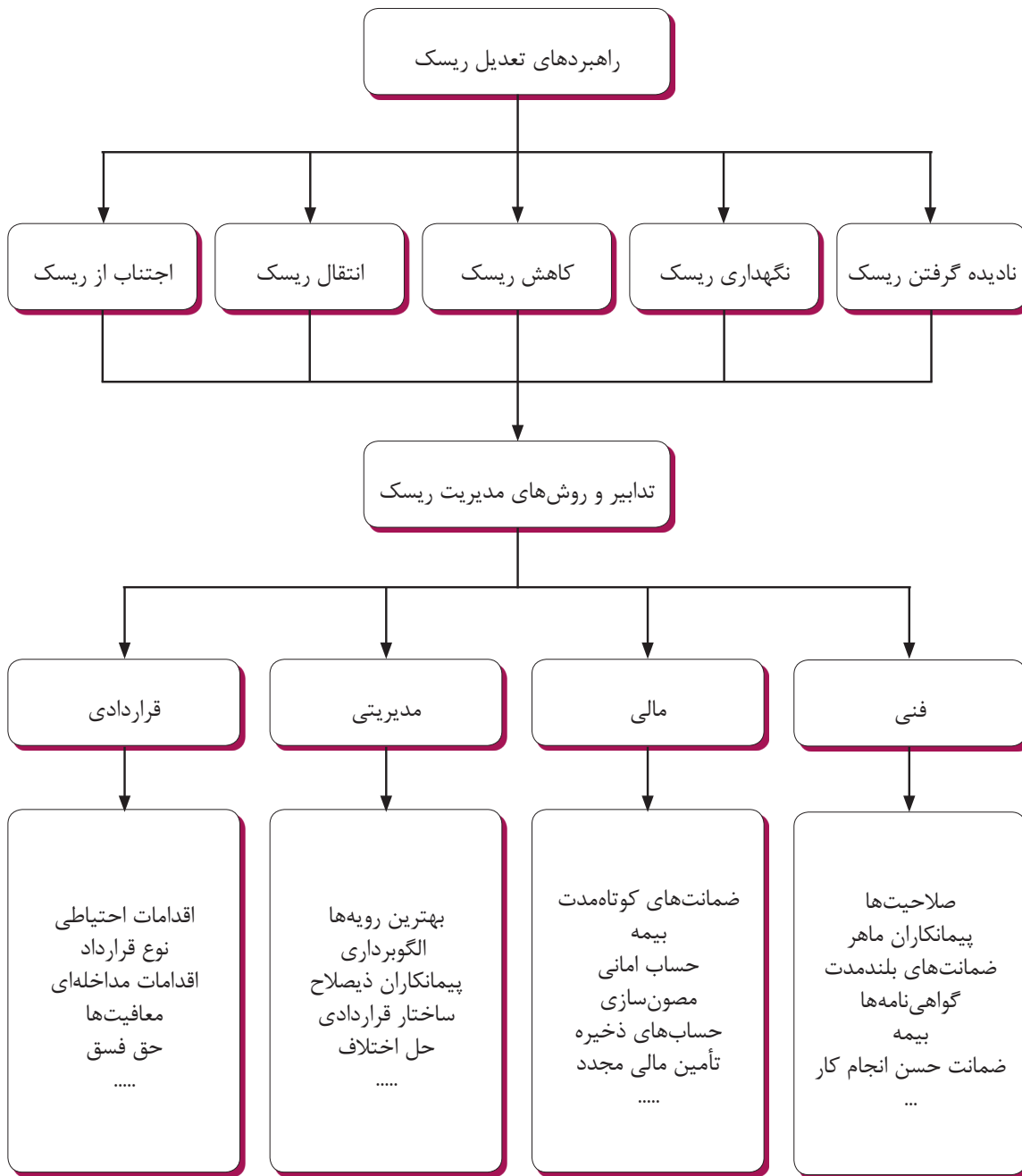
■ در یک مناقصه رسمی، مزایای از پیش تعیین‌شده‌ای برای پیشنهاددهنده اصلی در نظر گرفته می‌شود. شیلی و جمهوری کره از چنین سیستمی برخوردارند.

■ سیستم چالش سوسیسی^۳ که در آن از سایر متقاضیان دعوت می‌شود تا پیشنهاد بهتری نسبت به پیشنهاددهنده اصلی در یک بازه زمانی مشخص ارائه دهند. در صورت دریافت پیشنهاد بهتر، حق تغییر پیشنهاد اولیه و ارائه پیشنهاد بهتر برای پیشنهاددهنده اصلی محفوظ است. این سیستم در فیلیپین و آفریقای جنوبی اجرا شده است.

■ دولت، ایده و مفهوم پروژه را از پیشنهاددهنده اصلی بخرد و آن را در یک مناقصه رقابتی ارائه دهد.

برخی دولت‌ها، این پروژه‌ها را ترویج نمی‌کنند. در واقع، شرایط قانونی، مجوز اجرای این گونه پروژه‌ها را نمی‌دهد. اگرچه، ممکن است دولت‌ها، بنا به دلایلی (فشارهای سیاسی یا اقتصادی و یا بنابر ضرورت، ...) این پیشنهادهای را مورد توجه قرار دهند. در این شرایط، وجود سیستم‌های شفاف، به دولت‌ها در مدیریت این گونه پیشنهادهای کمک شایانی می‌کند [۸].

1- Unsolicited projects
2- Solicited Projects
3- Swiss Challenge System



شکل ۱۱. راهبردهای تعدیل ریسک

(اقدامات اصلاحی) گنجانده شوند. یکی از این مسائل، چگونگی ارتباط سیستم‌های جدید با سیستم‌های فعلی و سیستم‌های احتمالی در آینده است. بیشتر تأسیسات زیربنایی ماهیت شبکه‌ای دارند و بنابراین توسعه سیستم‌ها و خدمات نباید بدون توجه به ویژگی‌های فناوری و عملیاتی شبکه‌ها و بهره‌برداران موجود و آتی صورت گیرد. [۸].

در زیر به برخی از موضوعات مهم مربوط به ویژگی‌های فیزیکی بخش‌های حمل و نقل و نیرو/انرژی اشاره می‌شود:

الف: حمل و نقل.

■ یکپارچگی سیستم‌ها، توسعه شبکه‌ها (حمل و نقل شهری)

■ یکپارچگی خدمات بین بهره‌برداران مختلف در انواع مختلف حمل و نقل

■ ارتباط داخلی سیستم‌ها، دسترسی به تسهیلات زیرساختی مشاع

■ کنترل دسترسی‌های جانبی و ایمنی و جداسازی جوامع از دوطرف (جاده و ریل)

■ حقوق ترافیکی، ایمنی و امنیت و توسعه آتی (بنادر و فرودگاه‌ها)

ب: نیرو / انرژی. دسترسی به نیرو/ انرژی باثبات و قابل اعتماد با قیمت‌های رقابتی برای مشتریان بخش‌های صنعتی، تجاری و خانگی مهم‌ترین چالش این بخش است. از سوی دیگر، ذخیره نیرو برای اطمینان از امنیت شبکه، کیفیت و قابلیت اعتماد تأمین آن ضروری است. مهم‌ترین موضوعات در این بخش عبارتند از [۸]:

■ ساختار بازار

■ تولید، انتقال، توزیع و فروش

■ استانداردهای امنیت، کیفیت، قابلیت اعتماد در خطوط انتقال نیرو

ج: ویژگی‌های منحصر به فرد بخش‌های زیرساختی مورد توجه در پروژه‌های PPP

یکی از مهم‌ترین اهداف ترویج مشارکت عمومی - خصوصی، افزایش بهره‌وری در بهره‌برداری از پروژه و ارائه خدمات بهتر است. در عمل، شرایط نامطلوب موجود در بخش‌های زیربنایی برای ایجاد یک محیط رقابتی بین اپراتورهای (بهره‌برداران) مختلف، مانع از دستیابی به این هدف می‌شود. باید توجه داشت که انتقال مالکیت یا واگذاری بهره‌برداری به بخش خصوصی به‌تنهایی برای افزایش کارایی، بهره‌وری و سطح مطلوب خدمات، کافی نیست. تغییر در خط‌مشی‌ها، رژیم‌های قانونی و رگولاتوری نیز در ایجاد محیط‌های رقابتی برای تولید و ارائه خدمات، نقش اساسی دارد. [۸].

موضوعات مهم در ایجاد محیط رقابتی و مساعد برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در موارد زیر خلاصه می‌شود [۸]:

■ بهسازی با هدف تغییرات ساختاری در بخش زیرساختی

و بازار از طریق شکستن انحصار دولتی و رفع نواقص؛

■ مشکلات ناشی از محیط‌هایی با بهره‌برداران متعدد

مانند توسعه شبکه‌ها، ارتباطات داخلی و موضوعات عملیاتی؛

■ ویژگی‌های فیزیکی و طبیعی بخش زیرساختی، به‌ویژه

موارد مرتبط با استفاده بهینه از منابع طبیعی مانند زمین، آب، منابع معدنی و طیف امواج رادیویی.

موضوعات عملیاتی در محیط‌هایی با چند بهره‌بردار

هریک از بخش‌های زیربنایی با توجه به ویژگی‌های ذاتی خود، مسائلی دارند که در پروژه‌های PPP باید مورد ملاحظه قرار گیرد. بسیاری از این مسائل باید در چارچوب خط‌مشی و رژیم‌های قانونی و رگولاتوری حل و فصل شوند. برخی دیگر باید در توافقات قراردادی با اشاره صریح به تمهیدات آتی برای حل و فصل آن‌ها

تدارک

هر کشوری رویکرد منحصر به فرد خود را برای درخواست و ارزیابی پیشنهادها، پروژه‌های PPP دارد. بسیاری از کشورها، ابزارهای قانونی ویژه مشارکت عمومی - خصوصی دارند و احتمالاً به فرایند تدارک این پروژه‌ها در این ابزارهای قانونی اشاره شده است. در کشورهایی که قوانین خاصی برای مشارکت عمومی - خصوصی وجود ندارد، دولت‌ها از فرایند عمومی تدارک پذیرفته شده در کشور استفاده می‌کنند. با توجه به پیچیدگی فرایند تدارک پروژه‌های PPP در مقایسه با مدل‌های متداول در بخش عمومی، برخی کشورها، جزئیات مراحل فرایند تدارک را به خوبی مشخص کرده‌اند [۸].

الف: فعالیت‌های مقدماتی

تدارک قراردادهای PPP با توجه به پیچیدگی این پروژه‌ها معمولاً زمان‌بر است و فعالیت‌های زیادی باید قبل از آغاز رسمی فرایند تدارک انجام شود. این فعالیت‌ها عبارتند از [۸]:

- بررسی‌های موشکافانه سازمانی (به‌منظور ارزیابی ظرفیت سازمان دولتی در انجام پروژه و مشکلات انجام آن؛

- تصمیم‌گیری در مورد فرایند تدارک شامل شناسایی مراحل‌هایی که در آن‌ها تصویب دولت لازم است؛

- توسعه پروژه و بررسی‌های موشکافانه (مطالعات امکان‌سنجی، تعیین شرایط پایه قراردادی، ...)

- ملاک‌ها و کمیته‌های ارزیابی

- چارچوب زمانی و موارد قابل تحویل

- تیم مذاکره‌کننده قرارداد

- انتصاب مشاور معاملات

پس از انجام این اقدامات توسط دولت، سازمان اجرایی مربوطه می‌تواند فرایند تدارک را آغاز کند.

- دسترسی به خطوط انتقال نیرو
- منابع انرژی، روش‌های اکتشاف، استخراج، ...
- انتخاب فناوری
- تصفیه و دفع پساب
- موضوعات ایمنی و زیست‌محیطی

ج: ارتباطات. ساختار بخش و بازار، موضوعات مهم مطرح در این بخش زیرساختی به‌شمار می‌آیند. سایر موضوعات مرتبط با مشارکت عمومی - خصوصی شامل موارد زیر است [۸]:

- ارتباط داخلی میان سایر بهره‌برداران (فناوری، قیمت، مدیریت ارتباطات داخلی تسهیلات، پایش انتقال اطلاعات میان بهره‌برداران)

- اینترنت و موضوعات مرتبط با آن

- ارتقاء فناوری

- تخصیص و کاربرد امواج رادیویی پس از خاتمه قرارداد

- تقسیم درآمد بین بهره‌برداران و بین دولت و بهره‌بردار (در قبال هزینه پروانه و ...)

- تقسیم تسهیلات زیرساختی بین بهره‌برداران

د. آب. موضوعات مهم در این بخش عبارتند از:

- ساختار بخش زیرساختی

- منابع آب و محدودیت‌های استفاده برای اهداف خاص

- ایجاد منابع ذخیره

- تصفیه، دفع، بازیافت و استفاده از پساب

- مدیریت سیلاب

ب: فرایند تدارک

هر چند مراحل کلی فرایند تدارک برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای مختلف کمابیش مشابه است ولی این مراحل در جزئیات و رویکرد با هم تفاوت دارند. این مراحل عبارتند از [۸]:

- ارزیابی علاقه و تمایل بخش خصوصی؛
- ارزیابی کیفی شرکت کنندگان در مناقصه؛
- درخواست ارائه پیشنهاد از احراز صلاحیت‌شدگان؛
- تبادل اطلاعات و دریافت بازخورد از شرکت کنندگان در مناقصه؛
- نهایی‌سازی و انتشار اسناد مناقصه؛
- ارزیابی و انتخاب پیشنهاد دهنده منتخب
- مذاکرات قراردادی، امضاء قرارداد و جمع‌بندی مالی

◀ توافقی‌های قراردادی، مدیریت قرارداد و حل اختلاف

در جریان اجرای پروژه‌های PPP چندین طرف مشارکت دارند. این طرف‌ها عبارتند از: دولت، اسپانسر(های) پروژه، بانک‌ها و سایر موسسات مالی، کارشناسان، تأمین‌کنندگان، خریداران(ان) و اشخاص ثالث. همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد، اغلب به‌منظور اجرای پروژه و بهره‌برداری از آن، یک SPV تأسیس می‌شود. جزئیات اجرا و روش پرداخت توسط طرفین مشارکت‌کننده در پروژه مورد مذاکره قرار گرفته و پس از توافق به‌صورت توافق‌نامه‌های مکتوب امضاشده توسط هر دو طرف مستند می‌شود. در صورت تأسیس SPV، این شرکت کانون و نقطه تمرکز این توافقات خواهد بود. به‌عبارت دیگر، SPV درباره بیشتر موضوعات با طرف‌های مشارکت‌کننده در فرآیند به مذاکره می‌پردازد. اگر نیازی به تأسیس SPV نباشد، صاحب امتیاز، مسئولیت این توافقات و مذاکره با طرفین مختلف، از جمله دولت درگیر در فرآیند پروژه

را بر عهده می‌گیرد. در بین توافقات صورت‌گرفته میان SPV یا صاحب امتیاز و طرف‌های دیگر، دو توافق‌نامه از همه مهم‌تر هستند که یکی از آن‌ها با دولت و دیگری با تأمین‌کنندگان مالی منعقد می‌شود. در واقع، توافق‌نامه‌ای که با دولت منعقد می‌شود، مبنای توافقات آتی با سایر طرفین است [۸].

الف. توافقی‌های قراردادی

توافقی‌های قراردادی یک پروژه میان مقام دارای اختیارات (مجاز) در دولت و صاحب امتیاز می‌تواند در یک سند واحد ذکر شوند یا متشکل از چندین سند جداگانه باشند. تعمیم مفاد احتمالی چنین توافقی‌هایی به دلیل اختلاف در بندهای قانونی و رگولاتوری در کشورهای مختلف، نوع و الگوی PPP، ماهیت مشارکت بخش دولتی، توافقات اجرایی (از جمله، موضوعات مالی)، بهره‌برداری از منابع عملیاتی و متنوع ویژه بخش (خصوصی یا دولتی)، موضوعات مربوط به فناوری و سایر مسائل مربوطه بسیار دشوار است. با این وجود، همه موارد ذکرشده، موضوعات مهمی هستند که انتظار می‌رود در توافقی‌های قراردادی مورد توجه قرار گرفته و پوشش داده شوند [۸].

موضوعات مهمی که معمولاً در یک قرارداد PPP پوشش داده می‌شوند، عبارتند از [۸]:

- ◀ تعاریف و تفاسیر
- ◀ تصدی قرارداد، خاتمه قرارداد و حق دسترسی به سایت پروژه
- ◀ تعهدات طرفین
- ◀ پروژه، سایت پروژه، مالکیت زمین و سایر دارایی‌ها
- ◀ طراحی، ساخت، نصب، بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری
- ◀ مشارکت پیمانکاران فرعی
- ◀ تحویل تأسیسات پروژه
- ◀ الزامات عملکردی

فرایند جداگانه‌ای نیز برای پایش عملکرد برنامه PPP یک بخش زیرساختی یا به‌طور کلی، یک کشور تعریف شود. فرآیند مدیریت قرارداد نه‌تنها به مشخص شدن مسئولیت‌ها، بلکه به تعریف و انجام اقدامات اصلاحی به‌موقع در صورت انحراف از مفاد توافقات قراردادی کمک می‌کند و در نتیجه، در اجتناب از بروز اختلافات بین طرفین در مراحل بعدی بسیار مؤثر است. جنبه‌های کلیدی مدیریت قرارداد عبارتند از [۸]:

- ◀ مدیریت امور اداری قرارداد
- ◀ مدیریت ارائه خدمات
- ◀ مدیریت ارتباطات

ج. حل اختلاف

مبنای قانونی برای حل اختلافات یکی دیگر از ملاحظات مهم در اجرای پروژه‌های PPP به شمار می‌آید. طرف‌های بخش خصوصی (صاحب امتیاز، وام‌دهندگان و پیمانکاران) زمانی که اعتماد داشته باشند هر گونه اختلافی میان مقام مسئول طرف قرارداد و سایر نهادهای دولتی و صاحب‌امتیاز، یا بین صاحب امتیاز و طرف‌های دیگر (مانند، کاربران یا مشتریان تاسیسات)، یا بین خود طرف‌های بخش خصوصی، می‌تواند به‌صورتی عادلانه و بهینه حل شود، تشویق می‌شوند در پروژه‌های PPP مشارکت کنند. اختلافات ممکن است در تمام مراحل پروژه PPP بروز یابند، از جمله، مراحل ساخت، بهره‌برداری و تحویل نهایی پروژه به دولت. روش‌های مورد توافق در حل اختلافات میان طرفین (متناسب با چارچوب قانونی کشور) معمولاً در توافقات قراردادی ذکر می‌شوند [۸].

چارچوب قانونی حل اختلاف ممکن است در تعدادی از قوانین کشور شامل موارد زیر آمده باشد: قوانین مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی، شرکت‌ها، مالیاتی، رقابت، حمایت از مصرف‌کننده، ورشکستگی، بخش‌های زیرساختی، املاک، سرمایه‌گذاری خارجی، مالکیت معنوی، محیط زیست و ...

- ◀ پرداخت‌ها و موضوعات مالی
- ◀ تعرفه، حق‌الزحمه، مالیات و نحوه جمع‌آوری و تخصیص آن
- ◀ بیمه
- ◀ تصفیه و دفع پسماند
- ◀ مهندس مستقل
- ◀ ممیز مستقل
- ◀ الزامات قانونی و حل اختلاف
- ◀ تغییر در قوانین
- ◀ غرامت‌ها
- ◀ فورس مازور
- ◀ فسخ قرارداد
- ◀ حوادث ناشی از قصور و فسخ
- ◀ مدیریت و پایش انطباق با الزامات عملکردی
- ◀ جبران خسارت ناشی از نارضایتی‌های عمومی
- ◀ نمایندگی‌ها و ضمانت‌نامه‌ها
- ◀ رفع مسئولیت

آماده‌سازی مستندات قرارداد یکی از وظایف مهم در جریان توسعه PPP به‌شمار می‌آید و مستلزم صرف زمان زیادی است. وجود اسناد و مدارک قراردادی استاندارد یا مدل‌الگوی توافقی‌های قراردادی که در آن شرایط و مفاد قرارداد به‌صورت الگو وجود داشته باشد، می‌تواند کمک زیادی در این رابطه کند. بدین ترتیب، با صرفه‌جویی در زمان لازم برای آماده‌سازی این مستندات، فرایند اداری تسهیل می‌شود [۸].

ب. مدیریت قرارداد

مدیریت قرارداد یک فعالیت مهم در جریان اداره برنامه/پروژه PPP است. به منظور اطمینان از تکمیل و بهره‌برداری رضایت‌بخش پروژه، فرایند مدیریت باید ایجاد و برقرار شود. ممکن است

معمولاً از روش‌های متداول مذاکره، مصالحه یا وساطت، ارزیابی کارشناسی غیرالزام‌آور^۱، بازنگری اختلافات فنی توسط کارشناسان مستقل، داوری / حکمیت یا دادرسی قانونی برای حل اختلاف استفاده می‌شود.

باید توجه داشت ساز و کارهای حل اختلاف، به‌ویژه زمانی که انتظار می‌رود سرمایه‌گذاری‌های گسترده توسط بخش خصوصی خارجی انجام شود، باید با روش‌های بین‌المللی مطابقت داشته باشند. به‌عنوان مثال، می‌توان از راهنمای^۲ تهیه‌شده توسط کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل سازمان ملل^۳ درباره پروژه‌های زیربنایی که تأمین مالی آن‌ها توسط بخش خصوصی انجام می‌شود، استفاده کرد [۸].

1- Non-binding expert appraisal

2- Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects

3- The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)

منابع:

1. Abeyratne R. (2014), Law and Regulation of Aerodromes, Springer.
2. Boussabaine A. (2014), Risk Pricing Strategies for Public-Private Partnership Projects, First Edition, John Wiley & Sons, Ltd.
3. Delmon J. (2011), Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers, Cambridge University Press.
4. Doloi, H. (2012), Understanding Impacts of Time and Cost Related Construction Risks on Operational Performance of PPP Projects, International Journal of Strategic Property Management, 16(3): 316-37.
5. Infrastructure Canada (2007). Report on Plans and Priorities 2006-2007, <http://www.infrastructure.gc.ca>.
6. Malone N. (2005). The Evolution of Private Financing of Government Infrastructure in Australia -2005 and Beyond. The Australian Economic Review, 38(4): 420-30.
7. Tinsley R. (2002), Advanced Project Financing: Structuring Risk, London: Euromoney Books.
8. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2008). Public-Private Partnerships in Infrastructure Development: A Primer; Prepared for discussion at the High-level Expert Group Meeting on Public-Private Partnerships for Infrastructure Development, 2-4 October 2007, Seoul, Republic of Korea.
9. Yescombe, E. (2002), Principles of Project Finance, London: Academic Press.

۱۰. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (۱۳۹۳)، چارچوب موافقت‌نامه مشارکت عمومی - خصوصی.

گروه بین‌المللی ره‌شهر تا کنون ۱۴۹ نشریه با عناوین زیر منتشر کرده است:

- ۱- کاربرد جدید شیشه در نمای ساختمان (تابستان ۱۳۷۱)
- ۲- پارکینگ مراکز تجاری (پائیز ۱۳۷۱)
- ۳- محافظت در مقابل زلزله (زمستان ۱۳۷۱)
- ۴- جمع آوری و دفع زباله و مسائل ناشی از آن (زمستان ۱۳۷۱)
- ۵- طرح اسکان و سریع (زمستان ۱۳۷۱)
- ۶- مجموعه مقالات راجع به ژئوسنتز (بهار ۱۳۷۲)
- ۷- مهار آب با آب (بهار ۱۳۷۲)
- ۸- تحول سبز در معماری (بهار ۱۳۷۲)
- ۹- روندیابی و مدیریت سیلاب (بهار ۱۳۷۲)
- ۱۰- مطالعات اقتصادی جهت احداث مراکز خرید (تابستان ۱۳۷۹)
- ۱۱- نگاهی کوتاه بر طراحی فضای سبز - "تجربیات کشورهای مختلف" (تابستان ۱۳۷۲)
- ۱۲- بازیافت آب در صنایع شن و ماسه‌شونی (پائیز ۱۳۷۲)
- ۱۳- بناهای چوبی (کنده‌ای) در ایران و تجربیات کشورهای دیگر (پائیز ۱۳۷۲)
- ۱۴- نکاتی در مورد طراحی ساختمان‌های بتنی پیش‌ساخته پیش‌تنیده در مناطق زلزله‌خیز (پائیز ۱۳۷۲)
- ۱۵- اتوماسیون و بهینه‌سازی در سیستم‌های توزیع الکتریکی (زمستان ۱۳۷۲)
- ۱۶- انرژی دریاهای (زمستان ۱۳۷۲)
- ۱۷- پارکینگ‌های مکانیکی اتوماتیک و نیمه اتوماتیک (بهار ۱۳۷۳)
- ۱۸- انرژی باد (بهار ۱۳۷۳)
- ۱۹- اصول طراحی ساختمان‌های اداری و بانک‌ها (بهار ۱۳۷۳)
- ۲۰- انرژی خورشیدی (بهار ۱۳۷۳)
- ۲۱- طراحی مرکز خرید- جلد اول: مطالعات مقدماتی جهت طراحی مراکز خرید (تابستان ۱۳۷۳)
- ۲۲- شهر سالم با آمورتون (تابستان ۱۳۷۳)
- ۲۳- شهر سالم - کاربرد سیستم‌های فتوولتائیک از میلی وات تا مگاوات (تابستان ۱۳۷۳)
- ۲۴- شهر سالم- اصول طراحی برای افراد دارای کهولت، ناتوانی، اختلال و معلولیت (تابستان ۱۳۷۳)
- ۲۵- نسل چهارم نیروگاه‌ها (پائیز ۱۳۷۹)
- ۲۶- بازیافت آب در صنایع نساجی (پائیز ۱۳۷۳)
- ۲۷- مراکز درمانی و بیمارستان‌های آینده (پائیز ۱۳۷۳)
- ۲۸- شهر سالم-انبوه‌سازی (انبوه‌سازان اسکان) (زمستان ۱۳۷۳)
- ۲۹- سیستم‌های مدیریت بار و مدیریت انرژی در شبکه‌های انرژی الکتریکی (زمستان ۱۳۷۳)
- ۳۰- بازیافت آب - "تصفیه پساب صنایع لبنی" (بهار ۱۳۷۴)
- ۳۱- شهر سالم - صنعت چوب و کاغذ و نقش آن در فرهنگ، اقتصاد و سیاست (بهار ۱۳۷۴)
- ۳۲- صرفه‌جویی انرژی در ساختمان‌های مسکونی (بهار ۱۳۷۴)
- ۳۳- شهر سالم- معماری و پرورش فکری کودکان و نوجوانان (تابستان ۱۳۷۴)
- ۳۴- شهر سالم- بازیافت زباله و مصالح ساختمانی و نقش آن در حفظ خاک و پاکسازی محیط (پائیز ۱۳۷۴)
- ۳۵- شهر ما کجاست (زمستان ۱۳۷۴)
- ۳۶- حفاظت سواحل دریا و رودخانه‌ها- معرفی روش‌های سنتی و پیشرفته (زمستان ۱۳۷۵)
- ۳۷- بهینه‌سازی آموزش عالی - نگاهی کوتاه بر کارکرد نظام آموزشی ایران و جهان (زمستان ۱۳۷۵)
- ۳۸- استفاده از ژئوگرید در راه‌ها و باند فرودگاه‌ها (بهار ۱۳۷۶)
- ۳۹- اقتصاد گردشگری (جلد اول) (زمستان ۱۳۷۶)
- ۴۰- نگرش‌هایی نوین به طراحی فضای باز اداری (تابستان ۱۳۷۷)
- ۴۱- اقتصاد گردشگری جلد دوم (فصول سوم و چهارم) (زمستان ۱۳۷۷)
- ۴۲- فهرست مطابقه‌ای عملیات اجرایی جهت تسهیل در امر نظارت (پائیز ۱۳۷۸)
- ۴۳- دانسته‌هایی در مورد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در جهان (پائیز ۱۳۷۸)
- ۴۴- هدایت منابع مالی و فنی غیر دولتی جهت اجرای طرح‌های عمرانی (زمستان ۱۳۷۸)
- ۴۵- پژوهش در تاریخچه، مفهوم و سیر تحول شهرسازی و شهر سالم در فرهنگ ایران و اسلام (زمستان ۱۳۷۸)
- ۴۶- پارک انرژی‌های نو (تابستان ۱۳۷۹)
- ۴۷- فضاهای باز اداری - مدیریت تجهیزات و طراحی داخلی (پائیز ۱۳۷۹)
- ۴۸- شهرک ترافیکی کودکان (زمستان ۱۳۷۹)
- ۴۹- فضای باز اداری - استانداردهای طراحی فضاهای اداری جدا کننده‌ها، قطعات و اتصالات (زمستان ۱۳۷۹)

- ۵۰- فضای سبز - مناطق صنعتی - پارک‌های صنعتی (تابستان ۱۳۸۰)
- ۵۱- تنظیم شرایط محیطی - بخش اول: استانداردهای عملکرد حسی - جلد اول: محیط روشنایی (پاییز ۱۳۸۰)
- ۵۲- تنظیم شرایط محیطی - بخش اول: استانداردهای عملکرد حسی - محیط‌های صوتی و حرارتی (پاییز ۱۳۸۰)
- ۵۳- منظر سازی - جلداول: طراحی کاشت (زمستان ۱۳۸۰)
- ۵۴- منظر سازی - جلد دوم: آبیاری و نگهداری منظر (زمستان ۱۳۸۰)
- ۵۵- تنظیم شرایط محیطی - بخش دوم: سیستم‌های کنترل محیط - جلد اول: تولید و کنترل حرارت (زمستان ۱۳۸۰)
- ۵۶- تنظیم شرایط محیطی - بخش دوم: سیستم‌های کنترل محیط - جلد دوم: تولید و کنترل نور و صدا (زمستان ۱۳۸۰)
- ۵۷- منظر سازی - جلد سوم: راهبردهای تکمیلی آراستن مناظر (بهار ۱۳۸۱)
- ۵۸- تنظیم شرایط محیطی - بخش دوم: سیستم‌های کنترل محیط - جلد سوم: سیستم جامع محیطی (تابستان ۱۳۸۱)
- ۵۹- شهر سالم - توسعه (کلان شهر تهران) (تابستان ۱۳۸۱)
- ۶۰- فن‌آوری اطلاعات - بخش اول: مفاهیم کلی (پائیز ۱۳۸۱)
- ۶۱- منظر سازی - جلد چهارم (زمستان ۱۳۸۱)
- ۶۲- فن‌آوری اطلاعات - بخش دوم: مدیریت فن‌آوری اطلاعات (زمستان ۱۳۸۱)
- ۶۳- فن‌آوری اطلاعات - بخش سوم: تجارت الکترونیکی (بهار ۱۳۸۲)
- ۶۴- فن‌آوری اطلاعات - بخش چهارم: تجارت الکترونیکی "امنیت و تجارت بی‌سیم" (تابستان ۱۳۸۲۹)
- ۶۵- ساختمان‌های سبز و پایدار (تابستان ۱۳۸۲)
- ۶۶- فن‌آوری اطلاعات - بخش پنجم: دولت الکترونیکی (تابستان ۱۳۸۲)
- ۶۷- منظر سازی - جنگل‌های مانگرو (حرا): بخش اول - کلیات (پائیز ۱۳۸۲)
- ۶۸- فن‌آوری اطلاعات - بخش ششم: بازاریابی الکترونیکی (پائیز ۱۳۸۲)
- ۶۹- فن‌آوری اطلاعات - بخش هفتم: شهرداری الکترونیکی (زمستان ۱۳۸۲)
- ۷۰- فن‌آوری اطلاعات - بخش هشتم: آموزش الکترونیکی (بهار ۱۳۸۳)
- ۷۱- فن‌آوری اطلاعات - بخش نهم: دانشگاه الکترونیکی (بهار ۱۳۸۳)
- ۷۲- فن‌آوری اطلاعات - بخش دهم: سیستم‌های اطلاعاتی مدیریتی ساختمان (تابستان ۱۳۸۳)
- ۷۳- فن‌آوری اطلاعات - بخش یازدهم: دانشگاه الکترونیکی (پائیز ۱۳۸۳)
- ۷۴- فن‌آوری اطلاعات - بخش دوازدهم: مدیریت پرونده‌های الکترونیکی (زمستان ۱۳۸۳)
- ۷۵- فن‌آوری اطلاعات - بخش سیزدهم: دموکراسی الکترونیکی (زمستان ۱۳۸۳)
- ۷۶- فن‌آوری اطلاعات - بخش چهاردهم: انتخابات الکترونیکی (زمستان ۱۳۸۳)
- ۷۷- فن‌آوری اطلاعات - بخش پانزدهم: حقیقت مجازی (تابستان ۱۳۸۴)
- ۷۸- برگزاری مناقصه‌های دولتی (تصویب شده سال ۱۳۸۳) (تابستان ۱۳۸۴)
- ۷۹- چین دومین مصرف‌کننده انرژی در جهان (تابستان ۱۳۸۴)
- ۸۰- مدیریت پروژه - استانداردهای مدیریت پروژه (بخش اول: تابستان ۱۳۸۴)
- ۸۱- فن‌آوری اطلاعات - بخش شانزدهم: توسعه فن‌آوری اطلاعات در روستاها (عدالت اجتماعی) (پائیز ۱۳۸۴)
- ۸۲- فن‌آوری اطلاعات - بخش هفدهم: مدیریت ارتباط با مشتریان (پائیز ۱۳۸۴)
- ۸۳- مدیریت پروژه - استانداردهای مدیریت پروژه (بخش دوم: زمستان ۱۳۸۴)
- ۸۴- مهندسی ارزش - بخش اول: اصول، مبانی و فرآیند (زمستان ۱۳۸۴)
- ۸۵- مدیریت پروژه - استانداردهای مدیریت پروژه (بخش سوم: زمستان ۱۳۸۴)
- ۸۶- فن‌آوری اطلاعات - بخش هجدهم: پایتخت الکترونیکی - تجلی عدالت اجتماعی (تابستان ۱۳۸۵)
- ۸۷- مدیریت پروژه - دفتر مدیریت پروژه (بخش اول - تابستان ۱۳۸۵)
- ۸۸- متدولوژی‌های کنترل پروژه (تابستان ۱۳۸۵)
- ۸۹- صنایع انرژی‌بر، نظریه‌ها و دیدگاه‌ها (تابستان ۱۳۸۵)
- ۹۰- آشنایی مقدماتی با ارزیابی محیط زیست (پاییز ۱۳۸۵)
- ۹۱- آشنایی با فرآوری‌های گازی CNG, LPG, LNG (زمستان ۱۳۸۵)
- ۹۲- رهنمون‌هایی برای توسعه (زمستان ۱۳۸۵)
- ۹۳- خبرنامه تحولات توسعه در حوزه خلیج فارس (بهار ۱۳۸۶)
- ۹۴- متدولوژی مکان‌یابی صنایع (تابستان ۱۳۸۶)
- ۹۵- خبرنامه تحولات توسعه در حوزه خلیج فارس (جلد دوم) (تابستان ۱۳۸۶)
- ۹۶- خبرنامه تحولات توسعه در حوزه خلیج فارس (جلد سوم) (تابستان ۱۳۸۶)
- ۹۷- معماری سبز، انرژی آفتاب در معماری (پائیز ۱۳۸۶)
- ۹۸- معماری سبز، انرژی زمین گرمایی (پائیز ۱۳۸۶)
- ۹۹- روند توسعه در خلیج فارس (نسخه چهارم) (پاییز ۱۳۸۶)
- ۱۰۰- ایران ترانزیت (بهار ۱۳۸۷)
- ۱۰۱- سوپر جاذب‌ها (راهی برای گسترش فضای سبز و مقابله با کمبود آب) (تابستان ۱۳۸۷)
- ۱۰۲- روند توسعه در خلیج فارس و دریای عمان بخش پنجم (تابستان ۱۳۸۷)
- ۱۰۳- روند توسعه در خلیج فارس و دریای عمان بخش ششم (پائیز ۱۳۸۷)
- ۱۰۴- بام سبز (پائیز ۱۳۸۷)

- ۱۰۵- احداث سامانه‌های گرمایش شهری (اردیبهشت ۱۳۸۸)
- ۱۰۶- روند توسعه در خلیج فارس و دریای عمان بخش هفتم (خرداد ۱۳۸۸)
- ۱۰۷- بحران جهانی و چشم‌انداز آینده (تابستان ۱۳۸۸)
- ۱۰۸- حمل و نقل همگانی (تابستان ۱۳۸۸)
- ۱۰۹- نانوفناوری ایمن (فرصت‌ها و چالش‌ها) (تابستان ۱۳۸۸)
- ۱۱۰- از شهر فرودگاهی تا منطقه فرودگاهی (بخش اول)
- ۱۱۱- از شهر فرودگاهی تا منطقه فرودگاهی (بخش دوم)
- ۱۱۲- بندر خشک (پاییز ۱۳۸۸)
- ۱۱۳- شرق ایران خاستگاه توسعه ترانزیت منطقه‌ای (پاییز ۱۳۸۸)
- ۱۱۴- صنعتی سازی ساختمان گامی بلند برای تامین مسکن مردم (زمستان ۱۳۸۸)
- ۱۱۵- مدیریت هوشمند خوردگی، حفاظت کاتدیک، حفظ ثروت ملی (بهار ۱۳۸۹)
- ۱۱۶- بیوگاز ثروتی نهفته در پسماندها (بهار ۱۳۸۹)
- ۱۱۷- اکو هتل حرکتی جهانی به سوی گردشگری پایدار (تابستان ۱۳۸۹)
- ۱۱۸- فوتولتائیک تلفیقی، انرژی در کالبد معماری (تابستان ۱۳۸۹)
- ۱۱۹- اصلاح الگوی استقرار جمعیت، گامی به سوی توسعه پایدار (پاییز ۱۳۸۹)
- ۱۲۰- نانوفناوری در معماری (زمستان ۱۳۸۹)
- ۱۲۱- مدیریت حمل بار، گامی بلند در جهت توسعه اقتصادی کشور (زمستان ۱۳۸۹)
- ۱۲۲- بازار مسافر هوایی بین‌المللی، گامی بلند در جهت توسعه اقتصادی کشور (زمستان ۱۳۸۹)
- ۱۲۳- نقش طراحی معماری در کاهش مصرف انرژی در ساختمان "معماری همساز با اقلیم و مشکلات ناشی از عدم توجه به آن" (بهار ۱۳۹۰)
- ۱۲۴- شهر فرودگاهی بستر توسعه گردشگری، گامی بلند در جهت توسعه پایدار اقتصاد کشور (بهار ۱۳۹۰)
- ۱۲۵- ارایه ضوابط و پیشنهادات طراحی برای افراد دارای کهولت، ناتوانی، اختلال و معلولیت در بخش زمینی فرودگاه (بهار ۱۳۹۰)
- ۱۲۶- نقش طراحی معماری در کاهش مصرف انرژی در ساختمان "نور روز در معماری" (تابستان ۱۳۹۰)
- ۱۲۷- شهر فرودگاهی بستر توسعه تجارت، چشم‌انداز تجارت جهانی، چالش‌ها و فرصت‌های ایران (تابستان ۱۳۹۰)
- ۱۲۸- توسعه صنایع نوین، گامی بلند در جهت توسعه اقتصادی کشور "شهر فرودگاهی بستری مناسب برای استقرار صنایع نوین" (تابستان ۱۳۹۰)
- ۱۲۹- نقش طراحی معماری در کاهش مصرف انرژی در ساختمان "انرژی باد در معماری" (تابستان ۱۳۹۰)
- معماری" (تابستان ۱۳۹۰)
- ۱۳۰- روند خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در جهان (پاییز ۱۳۹۰)
- ۱۳۱- شهر فرودگاهی بستری مناسب برای توسعه ورزش ملی و بین‌المللی "شهر ورزشی" (پاییز ۱۳۹۰)
- ۱۳۲- معرفی پاک‌کننده‌های طبیعی و سازگار با محیط‌زیست "بخش اول" (بهار ۱۳۹۱)
- ۱۳۳- معرفی پاک‌کننده‌های طبیعی و سازگار با محیط‌زیست "بخش دوم" (بهار ۱۳۹۱)
- ۱۳۴- معرفی پاک‌کننده‌های طبیعی و سازگار با محیط‌زیست "بخش سوم" (تابستان ۱۳۹۱)
- ۱۳۵- شهر فرودگاهی بستری مناسب برای توسعه صنایع دستی (تابستان ۱۳۹۱)
- ۱۳۶- خطاهای انسانی؟ حوادث سازمانی! (پاییز ۱۳۹۱)
- ۱۳۷- سیر تحول برنامه‌ریزی اقتصاد فضایی (پاییز ۱۳۹۱)
- ۱۳۸- نقش دلار آمریکا در اقتصاد جهانی، گنج‌های پنهان ۳۰ تریلیون دلاری آسیا (زمستان ۱۳۹۱)
- ۱۳۹- بام سبز گامی بلند در جهت توسعه پایدار (بهار ۱۳۹۲)
- ۱۴۰- نوآوری برای تاسیسات پایانه فرودگاه (بخش اول) (تابستان ۱۳۹۲)
- ۱۴۱- نوآوری برای تاسیسات پایانه فرودگاه (بخش دوم) (تابستان ۱۳۹۲)
- ۱۴۲- چالش فراروی ایران در عرصه انرژی: توسعه بهره‌برداری از منابع نفت و گاز شیل (پاییز ۱۳۹۲)
- ۱۴۳- نوآوری برای تاسیسات پایانه فرودگاه (بخش سوم) (زمستان ۱۳۹۲)
- ۱۴۴- کشورهای مستقل هم‌سود- نگاهی به دگرگونی‌های جغرافیایی سیاسی/اقتصادی منطقه (بهار ۱۳۹۳)
- ۱۴۵- نگاهی به معماری دیجیتال و نقش رباط در ساخت و ساز و معماری (بهار ۱۳۹۳)
- ۱۴۶- نظام رگولاتوری، نظام تنظیم و حفظ منافع و مصالح ملی (دولت، تولیدکننده و عرضه‌کننده، مصرف‌کننده) (تابستان ۱۳۹۳)
- ۱۴۷- بام سبز در طراحی منظر پایدار، بخش اول (پاییز ۱۳۹۳)
- ۱۴۸- بام سبز در طراحی منظر پایدار، بخش دوم (پاییز ۱۳۹۳)
- ۱۴۹- بام سبز در طراحی منظر پایدار، بخش سوم (زمستان ۱۳۹۳)

نشریه‌های تخصصی منتشر شده بخش‌های مختلف گروه بین‌المللی

ره‌شهر

- ۱- بازارچه صنایع دستی در کوهپایه‌های شمال تهران (بخش شهر سالم) تیر ماه ۱۳۷۴
- ۲- بهینه‌سازی خدمات پرواز (بخش شهر سالم) - (دی ماه ۱۳۷۳)
- ۳- بهینه‌سازی بار ترافیکی بزرگراه‌ها (بخش شهر سالم) (دی ماه ۱۳۷۳)
- ۴- پارک انرژی‌های نو (بخش شهر سالم) - (شهریور ماه ۱۳۷۳)
- ۵- استفاده از مولتی‌ویژن در مراکز پرتردد شهری (بخش شهر سالم) (اردیبهشت ماه ۱۳۷۳)
- ۶- سازماندهی کارکردهای بهینه‌ی نمایشگرهای دیجیتالی (بخش شهر سالم) اسفند ماه ۱۳۷۲
- ۷- شهرک ترافیکی کودکان (بخش شهر سالم) - (آذر ماه ۱۳۷۲)
- ۸- پارک پوشش: اندیشه سالم / بدن سالم در شهرک فاطمیه منطقه ۲۰ شهرداری تهران (بخش شهر سالم) - (آذر ماه ۱۳۷۲)
- ۹- پژوهش در تاریخچه، مفهوم و سیر تحول "شهرسازی" و "شهر سالم" در فرهنگ ایران و اسلام (بخش شهر سالم) - آبان ماه ۱۳۷۲
- ۱۰- اصول طراحی مراکز دیسپاچینگ (بخش انرژی) زمستان ۱۳۷۲
- ۱۱- تحلیل منطقه‌ای سیلاب در حوضه‌های شمالی تهران (بخش عمران آب) بهار ۱۳۷۳

۱۲- انتخاب محل و نوع سد براساس شرایط ژئومورفولوژی و ژئولوژی (بخش عمران آب) زمستان ۱۳۷۲

۱۳- حقایقی در مورد شرکت‌های بزرگ (بخش تحقیق و توسعه) زمستان ۱۳۷۲

ضمنا کتاب‌های زیر توسط گروه بین‌المللی ره‌شهر منتشر گردیده

است:

- ۱- بازنگری استانداردهای صنعت آب کشور با همکاری وزارت نیرو و سازمان برنامه و بودجه (۲۵ جلد)
- ۲- صرفه جویی در انرژی (۲۰ جلد)
- ۳- ترجمه کتاب "سازه پارکینگ‌های طبقاتی" (۱۳۷۲)
- ۴- ترجمه کتاب "سازه‌های آبی" (۱۳۷۳)
- ۵- تدوین کتاب "خودآموز اتوکد ۱۲" (۱۳۷۳)
- ۶- ترجمه کتاب "برنامه‌ریزی و طراحی هتل" در سال ۷۶ توسط سازمان برنامه و بودجه چاپ و توزیع شد.

۷- تدوین کتاب راهنمای برنامه‌نویسی سه بعدی OpenGL (۱۳۸۲)

۸- ترجمه کتاب "تنظیم شرائط محیطی"

۹- ترجمه کتاب "چگونه هوای پاکیزه بکاریم"

۱۰- HSE در سفر (۱۳۸۵)

۱۱- با گیاهان آب را تصفیه کنیم

۱۲- نانوفناوری برای همه (۱۳۸۷)

۱۳- درختان در منظر شهری (۱۳۸۹)

۱۴- آشنایی با راهکار مدیریت پروژه جامع (بهار ۱۳۸۹)

۱۵- کتاب آموزش نرم‌افزار Revit architecture 2009 (۱۳۸۹)

۱۶- ترجمه کتاب شهرهای فرودگاهی قرن ۲۱ (۱۳۹۰)

۱۷- منظرسازی پایدار برای همه (پاییز ۱۳۹۰)

۱۸- مواد هوشمند و فناوری نانو (کاربرد در معماری و طراحی داخلی) (۱۳۹۰)

۱۹- ترجمه شهرهای فرودگاهی جهان (۱۳۹۱)

۲۰- ترجمه هفت قانون طراحی شهری پایدار، راهبردهای طراحی برای دنیای

پُست-کربن (۱۳۹۲)

۲۱- طراحی، برنامه‌ریزی و ساخت هتل‌ها (۱۳۹۳)

۲۲- شکل، اندازه و رنگ درختان در طراحی منظر (۱۳۹۳)

۲۳- ساختمان پایدار، اجرای سیستم‌های ساختمان (۱۳۹۳)

کتاب‌های زیر نیز توسط گروه بین‌المللی ره‌شهر در دست چاپ

است:

۱- برنامه‌ریزی شهری در اقلیم‌های گرمسیر

۲- گذشته و حال یک شاهکار معماری

۳- آب شیرین کن و تصفیه آب پیشرفته