

مبانی حقوقی مشارکت عمومی – خصوصی در دولت‌های محلی (مطالعه موردی کشور فرانسه)

نگار فتح الله زاده^۱

دانشجوی دکتری حقوق مالی دانشگاه سوربن پاریس

چکیده:

دولت‌ها می‌توانند به روش‌های مختلف، مسئولیت تدارک خدمات را محقق سازند. اینکه دولت‌های مرکزی و حکومت‌های محلی ارائه دهنده خدمات عمومی هستند لزوماً به معنای آن نیست که در تمام موارد، باید مستقیماً به تولید خدمات بپردازند. درحالی است که در زمانی نه چندان دور، حکومت‌ها تمام چرخه ارائه خدمات را به تنهایی عهده‌دار بودند، در دنیای امروز هر چه بیشتر به سوی مراجعه به بازار و بخش خصوصی جهت انجام وظایفشان منعطف شده‌اند. در این میان، از کشورهایی همچون انگلستان و استرالیا به عنوان اولین پرچم‌داران این مسئله نام برده می‌شود. در بین انواع حکومت‌های محلی، شهرداری‌ها نیز از این قاعده مستثنی نبوده و چه بسا بیشتر، از این نوع مشارکت بین بخش عمومی و خصوصی استقبال نموده‌اند. محدودیت منابع مالی، سنگینی بار قروض و کسری بودجه شهرداری‌ها جهت تأمین مالی پروژه‌های بزرگ که نیاز فوری به تحقق آن‌ها در اواسط دهه ۹۰ به شدت احساس می‌شد، آن‌ها را به ایجاد نوعی مشارکت و سرمایه‌گذاری مشترک بین بخش عمومی و خصوصی سوق داد تا ضمن بالا بردن فضای رقابتی در بخش خصوصی و بهره‌مند شدن از تخصص، دقت، نظارت و پیگیری این بخش، طراحی، ساخت، مالکیت و عملیات پروژه‌های زیر ساختی شهر را نیز به انجام برسانند.

^۱ negar.talesh@gmail.com

در این میان، جدای از نقش مؤثر این نوع از مشارکت در جذب سرمایه‌های خصوصی، جهت کارآمدی قرارداد باید دقت نظر در عواملی نظیر مدیریت ریسک و نحوه تقسیم آن بین شهرداری و بخش خصوصی نیز مورد توجه قرار گیرد. در مقاله‌ای که پیش رو دارید، پس از تشریح مشارکت عمومی- خصوصی، لزوم ورود آن به صحنه قراردادهای محلی و شرایط آن، به بررسی مدل‌های متداول این قرارداد در کشور فرانسه خواهیم پرداخت تا از این گذار، شهرداری‌های کشورمان ایران، با الگوهایی که هم اکنون جهت مقابله با محدودیت منابع مالی از سوی حکومت‌های محلی کشورهای دیگر مورد استقبال قرار می‌گیرند، آشنا شوند.

واژگان کلیدی: مشارکت عمومی-خصوصی، پروژه‌های زیرساختی، مدل‌های متداول، ریسک

۱- موضوع مشارکت‌های عمومی- خصوصی در حقوق عمومی کشور فرانسه

مشارکت‌های عمومی- خصوصی دربرگیرنده عملیات یا خدمات مربوط به طراحی، ساخت، مدیریت و نگهداری

- ساختمان‌ها از قبیل بیمارستان‌ها، زندان‌ها، مدارس و....
- زیرساخت‌های مربوط به حمل و نقل از قبیل جاده‌ها، خطوط قطار پرسرعت، تراموا و کانال‌ها
- تجهیزات فرهنگی یا ورزشی از قبیل استادیوم‌ها، باغ وحش، تئاتر و...
- شبکه‌های اطلاعاتی و اطلاع رسانی
- تجهیزات شهری از قبیل روشنایی معابر عمومی، جمع‌آوری زباله، دوربین‌های مدار بسته در سطح شهر، تصفیه فاضلاب و بازیافت آب و زباله‌ها، مدیریت ترافیک شهری
- پروژه‌های مربوط به انرژی مانند تأسیسات حرارتی یا پروژه‌هایی که جهت استفاده درست از انرژی طراحی می‌شوند.

۲- دلایل استفاده از مشارکت عمومی- خصوصی در فرانسه

- وجود اختلاف عمیق بین انتظارات استفاده‌کنندگان خدمات عمومی دولتی و محلی و سطح خدمات ارائه شده از سوی بخش عمومی
- موفقیت تجربه کشورهای همسایه در اجرای این نوع از مشارکت
- اوضاع نابسامان مالیه عمومی (مالیه دولت) و حرکت مالیه محلی به سمت نابسامانی

• مشارکت عمومی-خصوصی وسیله‌ای جهت بهینه‌سازی و عقلانی نمودن فرایند سرمایه‌گذاری‌ها است و به موجب آن، بهینه‌سازی تقسیم وظایف بین بخش عمومی و خصوصی متناسب با هزینه‌ها، مدت زمان قرارداد، میزان کارایی و میزان ریسک در قرارداد عملی می‌شود.

• خارج شدن از دوراهی عمومی سازی- خصوصی سازی و دستیابی به مدلی میانه

۳- مشخصه‌های مشارکت عمومی- خصوصی در حقوق فرانسه

۱- استفاده از سیستم سفارش

درواقع، در حین انجام یک پروژه، حکومت‌های محلی، مسئولیت ارائه خدمات مختلفی را در مراحل متفاوت اجرا به بخش خصوصی انتقال می‌دهند.

۲- کلیت

بخش خصوصی، مسئولیت کل یا جزئی از تدارک و ارائه خدمات را به عهده خواهد داشت. خدماتی نظیر طراحی، تأمین بودجه، نگهداری و حفاظت، بهره‌برداری فنی یا تجاری.

۳- مدت زمان قرارداد

قرارداد همکاری بین بخش عمومی و طرف خصوصی، در تمام موارد، برای مدت زمانی نسبتاً طولانی منعقد می‌گردد.

۴- عنصر ریسک

این نوع از مشارکت، باعث تقسیم ریسک پروژه بین دو بخش عمومی و خصوصی خواهد شد و توزیع ریسک نیز مورد به مورد و با توجه به قابلیت‌ها و ظرفیت‌های هریک از طرفین تحقق خواهد پذیرفت.

۵- حق الزحمه

بهای ارائه خدمات عمومی از سوی بخش خصوصی یا از سوی کاربر نهایی خدمات پرداخت خواهد شد همانند قراردادهای نمایندگی بخش خصوصی^۱ و یا گاهی از طریق خود حکومت محلی پرداخت می‌گردد. قرارداد مشارکت عمومی-خصوصی^۲ و قراردادهای اجاره بلند مدت

^۱ Délégation de service public

^۲ Contrat de partenariat public-privé

اداری^۱ در این طبقه می‌گنجد. در هر حال، معمولاً، پرداخت اجرت در طول زمان صورت می‌پذیرد.

چرخه مشارکت عمومی - خصوصی



۴- انواع مشارکت عمومی-خصوصی در حقوق فرانسه

۴-۱- معاملات عمومی

سنتی‌ترین نوع مشارکت بین شهرداری‌ها و دیگر ارائه دهندگان خدمات عمومی، معاملات عمومی^۲ هستند. معاملات عمومی به قراردادهایی اطلاق می‌شوند که بین دولت مرکزی یا حکومت‌های محلی از یک سو و مجریان اقتصادی بخش عمومی یا خصوصی از سوی دیگر جهت پاسخگویی به نیازهای مرتبط با ارائه عملیات عمرانی و خدمات عمومی منعقد می‌گردد.^۳ تاریخ پیدایش این نوع مشارکت به پس از جنگ جهانی دوم باز می‌گردد. زمانی که این قراردادها از سوی سازمان ملل متحد به منظور اجرای پروژه‌های مختلف معرفی گردید. در حقوق فرانسه، مجموعه قوانین معاملات عمومی به تعریف اصول رقابتی خرید مواد مورد نیاز، ارائه خدمات

^۱ Bail emphytéotique administratif

^۲ Les marchés publics

^۳ ماده ۱ مجموعه قوانین معاملات عمومی ۲۰۰۶

عمومی و یا اجرای عملیات عمرانی از سوی دولت و حکومت‌های محلی می‌پردازد. بر اساس آمار دیده‌بان اقتصادی خریدهای دولت و حکومت‌های محلی^۱ از سال ۲۰۰۵، رقم کل این خریدها در سال ۲۰۰۸ معادل ۶۸ میلیارد یورو و به عبارتی دیگر ۷٪ تولید ناخالص ملی را نشان می‌دهد. اصرار اتحادیه اروپا و نیز سعی بر تخصصی نمودن خرید عمومی باعث اصلاح مجموعه قوانین معاملات عمومی در سال‌های ۲۰۰۱، ۲۰۰۴ و نهایتاً ۲۰۰۶ گردید.

مجموعه قوانین معاملات عمومی، بین وظایف ساخت و بهره‌برداری با امور مربوط به حفاظت و نگهداری تفکیک قائل شده‌است. این امر از طریق الزام جداسازی پیشنهادات برای هر یک از آنها صورت می‌پذیرد. این مسئله موجب ایجاد محدودیت‌هایی همچون لزوم وجود اعلان عمومی جداگانه جهت ایجاد رقابت برای هر یک از عملیات در دست انجام شده‌است.

یاد آوری اصول مهم معاملات عمومی

- سهولت دسترسی به پیشنهاد همکاری برای عموم
- برابری در برخورد با نامزدها
- شفافیت در روند امور
- تعهد بر انتخاب پیشنهادی که حائز بیشترین فواید مالی باشد.

نحوه پرداخت حق‌الزحمه:

- پرداخت هزینه از سوی حکومت محلی خصیصه اصلی این نوع از مشارکت است که موجب تفکیک نوع دیگری از مشارکت می‌شود که آن را در حقوق فرانسه تحت عنوان اعطای امتیاز می‌خوانند.^۲

آیا امکان انتخاب مدل‌های دیگر پرداخت وجود دارد؟

مجموعه قوانین معاملات عمومی، الحاق هرگونه شرط جهت استفاده از روش‌های دیگر پرداخت را ممنوع اعلام نموده‌است.^۱ این منع، نشان می‌دهد که حکومت محلی باید متناسب با مراحل

^۱ OEAP (Observatoire Economique de l'Achat Public)..

^۲ همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، پرداخت بهای عملیات صورت پذیرفته اساساً وابسته به نتایج بهره‌برداری پروژه

اجرای پروژه بهای عملیات و خدمات طرف قرارداد را پردازد و نمی‌تواند پرداخت مراحل سرمایه‌گذاری ابتدایی پروژه را برای چندین سال قسط بندی نماید. این همان خصیصه ایست که به عنوان یکی از محدودیت‌های اساسی این مشارکت، از آن یاد می‌شود.

انتقال ریسک

در چهارچوب این مشارکت، انتقال ریسک مالی و یا تجاری به طرف قرارداد از سوی حکومت‌های محلی وجود ندارد.

محاسبه حق الزحمه

بهای عملیات صورت پذیرفته از سوی طرف قرارداد حکومت محلی، در قسمت حسابرسی هزینه‌ها ثبت می‌شود. به طور مثال، خریدهای مربوط به خدماتی که پیمانکار دوم از پیمانکار دست اول مقاطعه گرفته‌است و جزء چرخه تولید حکومت محلی محسوب می‌شوند در ستون بدهی حساب شماره ۶۰۴ نوشته می‌شوند.

مدت زمان

مدت زمان معاملات عمومی متناسب با ماهیت موضوع تعهد و عنصرا ایجاد رقابت متناوب، تعیین می‌گردد.

تمدید قرارداد

در مشارکت تحت معاملات عمومی، می‌توان یک یا چند تجدید مدت را در قرارداد گنجانند اما این امر به شرطی عملی خواهد شد که رعایت سیستم رقابتی مورد توجه قرار گیرد و حکومت محلی تصمیم خود را در این زمینه به صورت کتبی اعلام نموده‌باشد. در هر حالت، باید به خاطر داشت که تمدید مهلت قرارداد نباید موجب تغییر ترکیب و ساختار آن شده و یا هدف پروژه را دستخوش تغییر نماید. دکترین در نظری اعلام نموده‌است که افزایش میزان اصلی بودجه تا ۱۵٪ در پی تمدید معاملات عمومی تغییر ساختار محسوب نخواهد شد^۲ و چنانچه از این مقدار تجاوز

^۱ ماده ۹۶ مجموعه قوانین معاملات عمومی

^۲ رأی شماره ۲۰۵۱۴۳ دیوان عدالت اداری فرانسه در تاریخ ۲۹ نوامبر ۲۰۰۰

نماید بر اساس نظر حقوقدانان، با قرارداد جدیدی روبرو هستیم که باید از چرخه سیستم رقابتی معاملات عمومی گذر کند.

کنترل سازه

در این نوع از مشارکت، حکومت محلی به عنوان رئیس عملیات محسوب می‌شود و مسئولیت تعیین مرکزیت عملیات، مشخص نمودن صریح برنامه و محدوده‌ی اجرای تعهدات و مراحل آن، انتخاب مقاطعه‌کاران و کارفرمایان و احیاناً انعقاد قراردادهایی که جهت انجام تحقیقات مربوط به پروژه لازم است را خواهد داشت. علاوه بر آنچه ذکر شد، از آنجا که وظیفه طراحی و اجرای پروژه نیز بر عهده مقامات محلی است، در نتیجه همه ریسک‌های مرتبط با تحقق موضوع قرارداد نیز به آن اضافه خواهد شد. با این وجود، در برخی مواقع حکومت محلی می‌تواند مسئولیت‌های ذکر شده را به یک نماینده محول نماید که حتی با این وجود، تدارک برنامه و اداره امور مالی از این حیثه مستثنی بوده و قابل انتقال به نماینده نیستند.

پروسه دعوت به همکاری

۱. مشخصه‌های کلی

دعوت به همکاری در معاملات عمومی می‌تواند به صورت علنی و یا محدود باشد. هنگامی دعوت حکومت محلی علنی خواهد بود که مجریان اقتصادی که مایل به همکاری هستند، جهت پیشنهاد همکاری وارد حیثه رقابتی گردند.^۱ این در حالی است که در نوع محدود، علی‌رغم امکان شرکت همه مجریان اقتصادی، تنها آن دسته که در مرحله بعدی، از سوی حکومت محلی دعوت می‌شوند، خواهند توانست پیشنهاد خود را عرضه نمایند که در این حالت، جریان امور در دو مرحله کامل می‌گردد:

- مرحله‌ای که عبارتست از اعلان عمومی ابتدایی برای ایجاد فضای رقابتی که به تهیه لیستی از نامزدها منتهی خواهد شد. در این مرحله، تحقیق از معیارهای عمومی در زمینه صلاحیت‌ها و تعهدات حرفه‌ای و مالی نامزدها جهت انتخاب مقدماتی از سوی حکومت محلی انجام می‌شود.

^۱ ماده ۵۷ تا ۵۹ مجموعه قوانین معاملات عمومی

پس از طی این مرحله، نامزدهای منتخب، نامه‌ای دریافت می‌کنند که زمان اعلام پیشنهادات را معین نموده‌است.

در مرحله دوم، پیشنهادات بررسی و بهترین آن انتخاب می‌شوند. در هر حالت، اگر حکومت محلی تصمیم به محدود نمودن نامزدها در مرحله دوم داشته باشد، نباید تعداد آن‌ها کمتر از پنج نفر گردد.^۱

۲. تبلیغات مقدماتی

الزام تبلیغات مقدماتی نیز دو مرحله‌ی جداگانه را در بر می‌گیرد.

الف) اطلاع رسانی مقدماتی^۲

این امر از آن جهت حائز اهمیت است که به پیمانکاران اجازه می‌دهد جهت پیش‌بینی شرایط و نیز مهیا نمودن لوازم حضور خود در جلسات رقابتی آماده و گوش به زنگ باشند. با این حال، بر اساس نظر دیوان عدالت اتحادیه اروپا^۳، انتشار اعلان قبلی به منظور اطلاع رسانی الزامی نیست مگر آنکه حکومت محلی تمایل به استفاده از این حق اختیار را داشته باشند. در واقع، این گزینه، با هدف کاهش زمان رسید پیشنهادات به نامزدها پیش روی حکومت‌های محلی قرار داده شده‌است. در ماده ۳۹ مجموعه قوانین معاملات عمومی نیز اشاره شده‌است که انتشار اعلان قبلی برای معاملات مربوط به تدارک خدمات با رقمی بالاتر از ۷۵۰,۰۰۰ یورو بدون احتساب مالیات، اجباری نیست مگر به تشخیص و صلاحدید حکومت محلی^۴.

ب) اطلاع رسانی ثانویه

آگهی اعلان عمومی دعوت به مشارکت باید درخبرنامه رسمی معاملات عمومی^۵ یا در روزنامه رسمی و یا در نشریات اقتصادی همان منطقه منتشر شوند.

مدت زمان پاسخگویی

در این مورد نیز بین دعوت به همکاری علنی و محدود تفاوت وجود دارد.

^۱ ماده ۶۰ مجموعه قوانین معاملات عمومی.

^۲ در اجرای این مرحله، الزامی وجود ندارد

^۳ نظر مورخ ۲۶ نوامبر ۲۰۰۰.

^۴ این رقم درمورد عملیات عمرانی ۵,۱۵۰,۰۰۰ می باشد.

در مورد اول، حداقل، فرصتی برابر با ۵۲ روز از زمان ارسال پیشنهاد جهت پاسخگویی وجود دارد. با این حال، این مهلت می‌تواند در مواردی که آگهی اطلاع‌رسانی مقدماتی قبلاً به صلاحدید حکومت محلی چاپ شده‌است و یا در معاملات عمومی مربوط به عملیات عمرانی با مبلغی پایین‌تر از ۵,۱۵۰,۰۰۰ یورو به ۲۲ روز تقلیل یابد و حتی در صورت وقوع فوریتی که ناشی از حکومت محلی نیست، تا ۱۵ روز کاهش داده‌شود.^۱ مقررات مربوطه تا آنجا پیش می‌روند که مهلت‌های ذکر شده را در برخی فرضیه‌ها از قبیل ارسال پاسخ از طریق وسایل الکترونیکی یا تله‌کپی به ۷ روز و در صورت دسترسی آزاد نامزدها به اینترنت به ۵ روز تغییر داده‌اند.

در مورد دوم (محدود)، اصولاً ۳۷ روز جهت تسلیم نظر نامزدها در نظر گرفته شده‌است که در صورت ارسال الکترونیک، زمان به ۳۰ روز و برای معاملات عمومی در حیطه عملیات عمرانی که مبلغ آن‌ها پایین‌تر از ۵,۱۵۰,۰۰۰ بدون احتساب مالیات باشد، ۲۰ روز و اگر در همین معاملات، پاسخ نامزد از طریق الکترونیکی ارسال شده باشد، به ۱۵ روز تقلیل می‌یابد.^۲

پروسه انتخاب

در این قسمت به دو مبحث معیارهای گزینش و نتیجه این پروسه می‌پردازیم.

معیارهای انتخاب

- انتخاب پیشنهادی که از نظر اقتصادی دارای بیشترین مزیت‌ها باشد.

این امر، همان‌طور که برای همه انواع مشارکت‌ها بین بخش عمومی و خصوصی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، در مورد پیشنهادهای همکاری درحیطه معاملات عمومی نیز صادق است.^۳ آنچه ممکن است کمی مشکل‌ساز باشد، تعیین معیارهای عینی و بیطرفانه‌است که حتی الامکان، موجب تبعیض نشود. در هر حالت، اگر حکومت محلی تصمیم خود را تنها بر روی یک معیار بنیان نهد، آن معیار بی‌شک باید انتخاب از طریق قیمت تمام‌شده‌ی پروژه باشد. جهت یافتن بهترین پیشنهاد

^۱ ماده ۵۷ مجموعه قوانین معاملات عمومی

^۲ مواد ۶۰ الی ۶۲ مجموعه قوانین معاملات عمومی.

^۳ در مواد ۱ و ۵۳ مجموعه قوانین معاملات عمومی به این مهم اشاره شده است.

از نقطه نظر اقتصادی، باید معیارها بر اساس درجه اهمیت دسته بندی شده و بین آنها موازنه ایجاد گردد تا از این گذار، امکان ارزشیابی و تحلیل فراهم گردد.^۱

– نظارت بر قانونی بودن

انتخاب بهترین معیارها در طول پروسه پذیرش پیشنهاد همکاری موجب پدید آمدن تعداد زیادی رویه قضایی شده است و این قاضی دیوان عدالت اداری فرانسه است که بر رعایت قانونی بودن معیارها نظارت می نماید. به طور مثال، در همین باب، رویه قضایی، انتخاب یک شرکت بزرگ به دلیل بالاترین درآمد سالانه را به جهت لزوم نظارت بر تقسیم متعادل فرصت ها بین شرکت های کوچک، متوسط و بزرگ مردود اعلام نمود^۲

ارزیابی پیشنهادات

حکومت محلی پس از ارزیابی پیشنهادات متنوع موجود دو راهکار پیش رو خواهد داشت، یا کمیسیون اداره پیشنهادات که زیر نظر حکومت محلی به ایفای وظیفه می پردازد، به محض ارزیابی پرونده ها انتخاب خود را اعلام می دارد و یا اینکه این کمیسیون اطلاع می دهد که مدارک و اطلاعات موجود جهت ابراز نظر نهایی کفایت نمی کند و به همین دلیل، از نامزدها می خواهد که نسبت به تصریح یا تکمیل مفاد پیشنهاداتشان اقدام نمایند. از این گذشته، اگر هیچ یک از نامزدها مراتب رضایت کمیسیون را فراهم ننمود، مخصوصاً در صورت تجاوز پیشنهادات از حداکثر میزان تعیین شده از سوی حکومت محلی، اعلان دعوت به همکاری بی ثمر خواهد بود. بالعکس، اگر یکی از پیشنهادات پذیرفته شد، دیگر نامزدهایی که از میدان رقابت خارج شده اند، باید کتباً از این تصمیم مطلع شده و حکومت محلی موظف است فاصله ای زمانی به مدت ۱۰ روز بین اطلاع رسانی صورت گرفته و امضاء قرارداد قائل شود.

همان طور که مشاهده نمودید، معاملات عمومی جهت انجام خدمات مختلفی همچون ارائه خدمات و تجهیزات مورد نیاز پروژه ها و یا جهت اجرای عملیات عمومی منعقد می شوند و در این میان، به منظور ایجاد فضای رقابتی بین نامزدها حدودی برای تشخیص لزوم رعایت اصول خاص

^۱ رأی شماره ۴۴۸،۰۱ دیوان عدالت اتحادیه اروپا مورخ ۴ دسامبر ۲۰۰۳

^۲ Sté Wanner isofi Isolation مراجعه شود به رأی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳ می ۱۹۸۷

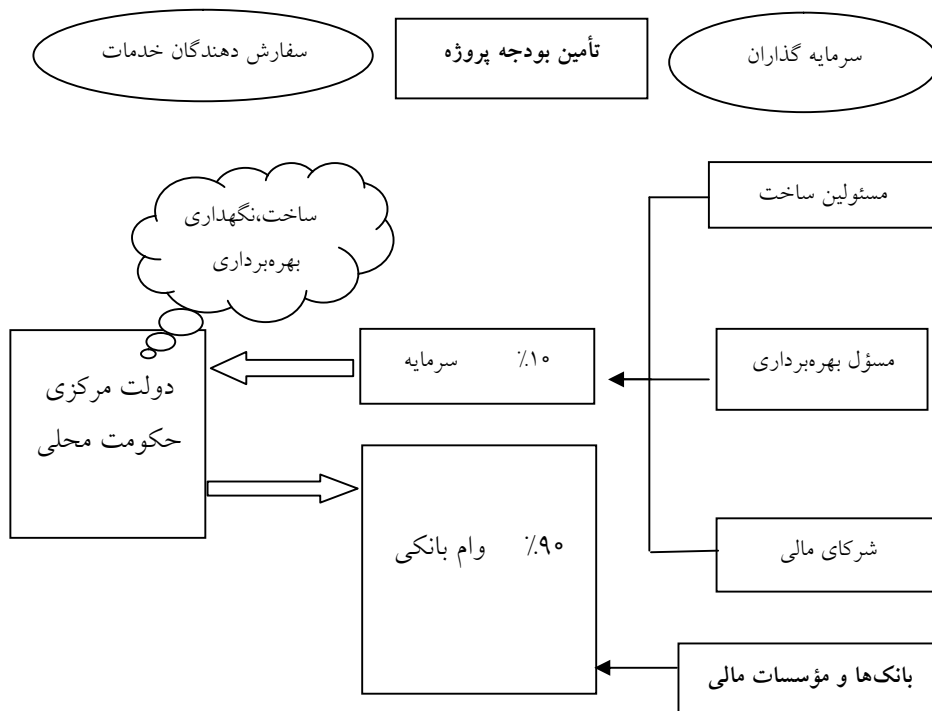
تعیین شده است. به طور مثال، برای معاملات عمومی که به قصد ارائه خدمات یا تجهیزات منعقد شده اند تا سقف ۲۰,۰۰۰ یورو، از آیین خاصی در فرایند دعوت پیمانکاران و شرکت های خصوصی استفاده نمی شود. این در حالیست که در قراردادهایی با ارزش بین ۹۰,۰۰۰ تا ۲۰۶,۰۰۰ یورو، حکومت محلی موظف به برنامه ریزی و اجرای ملزومات بوده و اگر مبلغ از ۲۰۶,۰۰۰ یورو فراتر رود، الزاماً باید از اصول مربوط به دعوت علنی یا محدود و مقررات راجع به آن پیروی شود. لازم به ذکر است که در مورد معاملات عمومی برای انجام عملیات عمرانی نیز در صورتی که ارزش آن از ۵,۱۵۰,۰۰۰ یورو تجاوز نماید، رعایت اصول دعوت علنی یا محدود لازم می گردد و باید تبلیغات مناسب، در خبرنامه رسمی معاملات عمومی و روزنامه رسمی اتحادیه اروپا چاپ گردد.

از این گذشته، در قراردادهای مشارکت جهت ارائه خدمات یا خرید تجهیزات، برای معاملات پایین تر از ۲۰,۰۰۰ یورو انجام تبلیغات لازم نبوده و از مبلغ ۹۰,۰۰۰ یورو تا ۲۰۶,۰۰۰ یورو بدون احتساب مالیات، باید اعلان عمومی در خبرنامه رسمی معاملات عمومی یا روزنامه رسمی انتشار یابد و در صورتی که ارزش معامله از ۲۰۶,۰۰۰ یورو فراتر رود، انتشار تبلیغات مقدماتی هم در خبرنامه رسمی معاملات عمومی و هم در روزنامه رسمی اتحادیه اروپا الزامی خواهد بود.

معایب معاملات عمومی

- هزینه سرمایه گذاری بالا
- مدت زمان طولانی ساخت
- شک و ابهام در رابطه با هزینه نهایی پروژه
- هزینه های جاری بالا
- عدم آگاهی از زمان دقیق تحویل یک پروژه.
- علاوه بر آنچه قبلاً اشاره شد، نگهداری و محافظت از تجهیزات عمومی هم اغلب فراموش می شود.

ساختار مشارکت عمومی - خصوصی



۲-۴- قرارداد اعطای نمایندگی

به نوعی از قرارداد اطلاق می‌شود که بر اساس آن، دولت یا حکومت محلی، مدیریت یک خدمت عمومی را که مسئولیت آن را به عهده دارد، به یک نماینده عمومی یا خصوصی تفویض می‌کند که اجرت آن اساساً به نتیجه بهره‌برداری خدمات بستگی دارد^۱. در حقوق فرانسه، این نوع از مشارکت به قراردادی رایج در زمینه اجرای پروژه‌ها تبدیل شده است.

اصولاً، هنگامی که نمی‌توان از قراردادهای تفویض نمایندگی از سوی حکومت محلی جهت انجام پروژه‌های شهری استفاده نمود، توجه شهرداری‌ها به سوی قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی جلب می‌شود.

^۱ قانون موق سف، مصوب ۱۱ دسامبر ۲۰۰۱.

علی‌رغم آنکه این نوع قراردادها در سال ۲۰۰۴ میلادی تصویب شدند اما تا سال ۲۰۰۷، چه از سوی دولت و چه از سوی حکومت‌های محلی شمار قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در کشور فرانسه بسیار کم بوده‌است. پس از این استقبال کم که یکی از دلایل آن می‌توانست جدید بودن این شکل از مشارکت و عدم شناخت آن باشد، چهار مطالعه اساسی از سوی مدرسه بازرگانی انجام گرفت و با بیش از هشتاد نماینده محلی در این زمینه مصاحبه شد.

استفاده از این مدل بیشتر در زمانی اتفاق می‌افتد که نیاز فوری به انجام پروژه‌ای در سطح شهر احساس شود و یا صحبت از پیچیدگی آن طرح به میان آید و در واقع، پس از پیشنهاد آغاز طرحی در حیطه مدل مذکور، ابتدا و قبل از نظارت بر دیگر معیارها، وجود این دو مشخصه باید به تحت بررسی و کنترل کمیسیون محلی قرار گیرد.

در کشور فرانسه، امروزه اموری مثل توزیع آب، حمل و نقل شهری و بین شهری، رستوران‌های اداری، مدیریت استخرها و تجهیزات ورزشی و بسیاری دیگر از خدمات عمومی، صنعتی یا تجاری به واسطه شرکت‌های خصوصی و در قالب اعطای نمایندگی صورت می‌پذیرد. در این بین، توزیع آب از موارد بحث برانگیز این نوع از قرارداد بوده‌است تا آنجا که سؤالات و تردیدهایی را در رابطه با ارجحیت اداره مستقیم آن از سوی دولت یا حکومت‌های محلی بر مداخله شرکت‌های خصوصی مطرح نموده‌است.

معیارهای شناسایی قرارداد تفویض نمایندگی

این نوع قرارداد اداره تمام یا قسمتی از خدمات عمومی را به نماینده واگذار می‌کند. بنابراین همان‌طور که مشاهده می‌نمایید، الزاماً لازم نیست که مدیریت کل یک خدمت عمومی به نماینده منتقل گردد بلکه ممکن است قرارداد به منظور انتقال قسمتی از خدمات عمومی باشد. علاوه بر آن، دیوان عدالت اداری فرانسه در نظر خود، مورخ ۷ اکتبر ۱۹۸۶ مشخص نموده‌است که وصف اداری یک خدمت عمومی مانع آن نمی‌شود که حکومت محلی، اجرای آن را به یک شخص خصوصی تفویض نماید به شرطی که خدمات ذکر شده، در بین وظایفی نگنجد که اجرای آن‌ها به واسطه ماهیتشان و یا به خواست قانون‌گذار، تنها از سوی خود حکومت محلی نمی‌تواند تضمین گردد. به طور مثال، اموری نظیر برنامه‌ریزی انتخابات و یا مدیریت سکونت بیماران در مراکز درمانی نمی‌توانند موضوع قرارداد نمایندگی قرار گیرند. در این قرارداد نماینده به تنهایی، ریسک

مالی بهره‌برداری پروژه را به دوش می‌کشد، در حالی که در معاملات عمومی که قبلاً مفصلاً اشاره شد، ریسک مالی نامبرده بر دوش حکومت محلی سنگینی خواهد کرد.

انگیزه‌های حکومت‌های محلی از مراجعه به این نوع از مشارکت عبارتند از:

- استفاده از بخش خصوصی جهت تأمین بودجه هنگفت پروژه‌ها
- کارسازتر بودن مدیریت خصوصی از مدیریت عمومی
- حمایت بیشتر مقامات محلی و کارمندان محلی از نقطه نظر ریسک، بالاخص کیفی.
- برای برخی از خدمات، می‌توان به شرکت‌های بزرگ نمایندگی مراجعه نمود که در بسیاری از قراردادهای مشارکت موجب کاهش بهای خدمات خواهند شد.
- درواقع، در بیشتر مواقع، اجرای خدماتی که قرار است به شرکتی تفویض شود، تا قبل از تصمیم اعطای نمایندگی، مستقیماً از سوی خود حکومت محلی انجام می‌شده‌است، بنابراین، هدف از نمایندگی مذکور، بالا بردن کارایی است که از طریق مقایسه حقوقی، فنی و مالی بین مدیریت مستقیم و نمایندگی، می‌توان به پاسخ دقیق دست یافت. ضابطه‌هایی که می‌توانند در انتخاب درست بین این دو گزینه مؤثر باشند، عبارتند از:
- معیارهای مالی از قبیل: قیمت تمام شده خدمات، سهم حکومت محلی، سهم کاربران خدمات، میزان سرمایه‌گذاری‌های لازم و ...
- معیارهای مربوط به کیفیت خدمات ارائه شده که در آن باید به گزینه‌هایی همچون: نرخ‌ها، مدیریت فاکتورهای پرداخت نشده، مدیریت مطالبات و ... پرداخته شود.
- معیارهای وابسته به ریسک مالی، فنی و کیفی و میزان هر یک از موارد اشاره شده در مدیریت مستقیم محلی و اعطای نمایندگی.
- معیارهای اجتماعی از قبیل شرایط کارکنان، میزان حقوقشان و ...
- معیارهای تخصصی که مطالعه و کندوکاش در آن‌ها نشان خواهد داد که کدام یک از مدیریت مستقیم محلی یا نمایندگی، صلاحیت بیشتری جهت نوآوری فنی و یا ادغام در تکنولوژی‌های جدید و نگهداری و نوسازی سازه‌ها خواهند داشت.
- معیارهای مرتبط با تسلط بر کنترل و نظارت و نیز اندازه‌گیری میزان قدرت انطباق با تحولات درون سازمانی در هر یک از گزینه‌ها

- برای آنکه تفویض نمایندگی انجام خدمات عمومی در پروژه‌های شهری به درستی سازماندهی گردد، قرارداد باید شامل مشخصه‌های زیر باشد:
- هدف قرارداد، ماهیت دقیق خدماتی که انجام آن‌ها به شرکت نماینده اعطا شده‌است و شناسایی طرفین قرارداد.
 - شرایط بهره‌برداری از خدمات از قبیل وظایف حکومت محلی، نحوه‌ی اجرای پروژه، شکل و ماهیت روابط بین حکومت محلی و کاربران خدمات.
 - مدت زمان قرارداد.
 - شرایط مالی از قبیل نرخ‌ها، فرمول‌های شاخص گذاری، مهلت واریز درآمدها از سوی نماینده به حساب حکومت محلی، شروط مالی گنجانده شده در قرارداد.
 - نظارت از سوی حکومت محلی از قبیل رعایت اصل نظارت بر مدارک و بررسی گزارش سالانه نمایندگی شرکت خصوصی.
 - نحوه بازنگری و اصلاح شرایط بهره‌برداری.
 - مجازات‌هایی که در اختیار حکومت محلی قرار داده شده‌است از قبیل مجازات‌های نقدی، اصلاحی یا مجازات‌هایی که به فسخ قرارداد منتهی می‌شوند.
 - پایان قرارداد و نحوه مدیریت آن، حقوق مربوط به فسخ یک‌جانبه قرارداد از سوی حکومت محلی
 - مدارک پیوست همچون لیست پرسنل، لیست مصالح و تجهیزات و نیز لیست اموال غیر منقول

نظارت بر اجرای قرارداد

حکومت محلی حتی پس از اعطای نمایندگی مسؤل نظارت منظم بر اجرای پروژه می‌باشد و در همین راستا باید از نزدیک، حسن اجرا و نحوه مدیریت خدمات عمومی را کنترل نماید. معمولاً، در کنوانسیون تفویض اختیارات، نحوه نظارت مشخص می‌گردد و عموماً، دو بخش نظارت در نظر گرفته می‌شود.

الف) کنترل بر تک تک مدارک و به صورت حضوری

این مکانیسم طرف قرارداد را موظف می‌کند که همکاری لازم را جهت هر گونه کنترل حضوری برتمام مدارک موجود فنی و حسابداری مربوط به مدیریت خدمات داشته باشد. کنترل نامبرده از

سوی حکومت محلی و نمایندگانی که به همین هدف معین شده‌اند، صورت می‌پذیرد (مهندسان، کارشناسان و ...).

(ب) تهیه یک گزارش سالانه

بر اساس قانون^۱، طرف قرارداد موظف است هر سال، تا قبل از فرا رسیدن اولین روز ماه ژوئن، گزارشی سالانه حاوی حساب‌هایی که تمام عملیات صورت گرفته مرتبط با نمایندگی را منعکس می‌کند به حکومت محلی ارائه دهد. علاوه بر آن، ضمیمه نمودن آنالیزی از کیفیت خدمات نیز الزامی می‌باشد. از این گذشته، گزارش مذکور همراه با پیوستی خواهد بود که از آن طریق، حکومت محلی بتواند شرایط اجرای پروژه را ارزیابی نماید.

طرف قرارداد، در انتخاب فرم گزارش سالانه مختار خواهد بود مگر در مواردی که حکومت محلی در متن کنوانسیون شرطی را ضمیمه کرده باشد که بر این اساس، نماینده ملزم به رعایت آن باشد. در هر حالت، گزارش باید مشخصه‌های زیر را دارا باشد:

- معرفی خدمات ارائه شده.
 - شرایط اجرای خدمات.
 - آنالیز کیفیت خدمات.
 - یک گزارش مالی که کلیه عملیات مربوط به اجرای پروژه را نشان می‌دهد (از قبیل بیلان و پیوست‌های حسابداری و نیز موجودی جزء به جزء حساب‌ها به صورت مفصل).
 - تهیه یک گزارش فنی
- یک فعالیت هنگامی جزء خدمات عمومی محسوب خواهد شد که ارائه آن از سوی شخص عمومی حقوق عمومی (دولت یا حکومت‌های محلی) جهت نفع عمومی تضمین شده باشد. دو عنصر زیر باید مهیا باشند:
- آن فعالیت باید جهت اجرای یک نفع عمومی باشد.
 - فعالیت یاد شده باید از سوی دولت یا حکومت محلی برنامه‌ریزی و نظارت گردد.
- به طور مثال، مدیریت پارکینگ‌ها و یا تجهیزات فرهنگی یا ورزشی جزء خدمات عمومی محسوب می‌شوند. بر اساس آراء وحدت رویه، به منظور تشخیص اینکه آیا فعالیتی جزء خدمات عمومی

^۱ ماده ۳-۱۴۱۱ مجموعه قوانین حکومت‌های محلی

قرار می‌گیرد یا نه، باید علاوه بر ماهیت آن فعالیت به نحوه‌ی بهره‌برداری نیز توجه شود.^۱ به طور مثال، دادگاهی در شهر لیون، اعلام می‌دارد که ایجاد یک رستوران در محوطه یا موزه جزء خدمات عمومی محسوب نمی‌شود و بنابراین نمی‌تواند در حیطه قرارداد تفویض نمایندگی بگنجد. فعالیت‌هایی که اعطای نمایندگی در مورد آن‌ها مجاز نیست: انجام خدمات مرتبط با دفاع ملی، پلیس، آموزش ملی، دادگستری و مدیریت و نظارت مراکز زندان‌ها را نمی‌توان به نماینده محول نمود. اجرای برخی از خدمات، بالخصوص، در حوزه‌های آموزشی و بهداشتی، می‌توانند در برخی موارد، به نماینده اعطا گردند. به طور مثال، تهیه و تدارک غذا در رستوران‌های مدارس قابل اعطا می‌باشد ولی در عوض، قانونگذار مراقبت و نظارت بر دانش آموزان را در رستوران‌ها غیر قابل اعطا به نماینده در قالب قرارداد تفویض نمایندگی می‌داند.^۲

مدت قرارداد

مدت قرارداد متناسب با ماهیت و مقدار سرمایه‌گذاری تعیین می‌شود. در حوزه آب لوله‌کشی، تصفیه و زباله‌های خانگی هنگامی که حکومت محلی زمانی بیشتر از بیست سال را برای قرارداد تعیین می‌نماید، باید مدارکی دال بر لزوم طولانی شدن مدت به خزانه‌داری کل ارائه دهد.

اجرت

دریافت اجرت اجرای پروژه و ارائه خدمات عمومی از سوی نماینده بر دوش کاربران خواهد بود، با این حال برخی اوقات، نماینده می‌تواند درآمدهای دیگری را که مربوط به بهره‌برداری از پروژه‌است، کسب نماید. درآمدهای تبلیغاتی و نیز استفاده از ارزش برخی زباله‌ها از این دسته‌اند. آنچه قرارداد تفویض نمایندگی را از دیگر انواع مشارکت عمومی - خصوصی متفاوت می‌سازد، نحوه پرداخت اجرت عملیات طرف قرارداد است که ذاتاً وابسته به نتیجه بهره‌برداری از پروژه می‌باشد و از سوی کاربران خدمات تأمین می‌گردد. با توجه به اوصاف مذکور، اگر اجرت از سوی خود حکومت محلی و بدون وجود ارتباطی با نتیجه عملیات پرداخت گردد، قرارداد مورد نظر یک معامله عمومی خواهد بود.^۳

^۱ رأی دادگاه اداری استیناف شهر لیون، مورخ ۲۴ ژوئیه ۲۰۰۳

^۲ نظر دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۷ اکتبر ۱۹۸۶.

^۳ Marché public

باید به این نکته نیز توجه داشت که در متن قرارداد می‌توان در صورت خارج شدن نماینده از حدود نتیجه‌ای که مد نظر حکومت محلی بوده‌است، پرداخت درصدی از نتیجه به حکومت محلی و یا واریز قسمتی از مابه‌التفاوت بین نتیجه‌ی به‌دست آمده و نتیجه واقعی که مد نظر بوده را پیش‌بینی نماید. از این گذشته، حکومت محلی در صورتی که لازم تشخیص دهد، می‌تواند یک حق ورودیه نیز در برابر حق بهره‌برداری نماینده در طول پروژه قرار دهد. پرداخت آن باید تنها یک بار و در زمان اعطای نمایندگی تحقق یابد. با این حال، واریز حق ورودیه برای پروژه‌هایی که موضوع آن‌ها آب لوله کشی، تصفیه و یا زباله‌های خانگی است، ممنوع می‌باشد.

پروسه تبلیغات:

پس از ابراز نظر موافق شورای شهر به منظور آغاز مشارکت، قوه مجریه حکومت محلی (شهرداری) پروسه تبلیغات و فراخوان عمومی را برنامه‌ریزی می‌نماید. به طور مثال در قراردادهای اعطای امتیاز که مبلغ آن از ۵ میلیون یورو (بدون احتساب مالیات) تجاوز می‌کند، انتشار آگهی فراخوان در روزنامه رسمی اتحادیه اروپا نیز الزامی است. زمان معرفی نامزدها نیز باید حداقل یک ماه بعد از انتشار آخرین آگهی فراخوان معین شده‌باشد و در همین راستا، مسؤلیت تنظیم لیست نامزدهای مجاز در ارائه پیشنهاد همکاری و مبلغ آن، بر عهده کمیسیون نمایندگی خدمات عمومی که زیر نظر حکومت محلی فعالیت می‌نماید، است. مهلت ارائه پیشنهادها از سوی نامزدها باید متناسب با پیچیدگی پرونده تنظیم گردد. به طور مثال، بر اساس رأی دیوان عدالت اداری، اختصاص مهلتی برابر با ۳ هفته به شرکت‌ها جهت تهیه و تسلیم پیشنهادشان، بسیار کوتاه به نظر می‌رسد^۱. انتخاب نماینده از سوی شهردار باید به تأیید شورای شهر نیز برسد و در واقع طرح آماده شده، بایستی حداقل ۱۵ روز قبل از اعلام نظر نهایی شورا به این مرجع منتقل گردد. در ادامه، کنوانسیون مذکور پس از امضاء به طرف قرارداد ابلاغ شود و شهرداری وظیفه دارد در فاصله زمانی ۱۵ روز از زمان ابلاغ کنوانسیون به طرف قرارداد، فرماندار را از این قرارداد مطلع نماید.

در حال حاضر، از سوی شهرداری‌های کشور فرانسه، استقبال بسیاری از قراردادهای تفویض نمایندگی که در قانون برای پروژه‌های کوچک مشخص شده‌است و تشرفات و الزامات کمتری

^۱ رأی مورخ ۱۵ ژوئن ۲۰۰۱، سندیکای تهیه آب تصفیه شده سن مکتن دو ق

برای تبلیغات و ... دارند، شده است^۱. بر اساس قانون، حکومت‌های محلی می‌توانند از مدلی ساده در قراردادشان تبعیت کنند به شرطی که میزان پرداختی به پیمانکار برای کل مدت زمان قرارداد از ۱۰۶,۰۰۰ یورو (بدون احتساب مالیات اضافه شده بر ارزش معاملاتی) برای تمام مدت قرارداد تجاوز نکند و یا مدت زمان قرارداد از ۳ سال بالاتر نباشد و مبلغ آن نیز به ازای هر سال از ۶۸,۰۰۰ یورو تجاوز نکند^۲. این نوع از قرارداد، بیشتر برای پروژه‌های کوچک و یا شهرداری‌های شهرهای کوچک استفاده می‌شود^۳.

خصوصیات:

۱. تبلیغات مختصر

پس از نظر موافق شورای شهر، تبلیغات مختصری در حد یک بار فراخوان با انتشار در جراید کثیر الانتشار آن منطقه و یا یکبار انتشار در روزنامه رسمی کفایت خواهد کرد.

۲. سرعت بیشتر

سرعت بیشتر مزیت اصلی این نوع قرارداد است. در این پروسه نه تنها، نظر کمیسیون مشورتی خدمات عمومی محلی لازم نیست بلکه بین زمان انتشار آگهی و انتخاب تنها ۱۵ روز فاصله کافی است در حالی که در پروسه کلاسیک حداقل فاصله زمانی لازم یک ماه است. از این گذشته، لزومی به ارسال لیست نامزدهای پذیرفته شده به کمیسینی که به همین منظور مشخص شده، نیست.

۳. علی‌رغم سرعت بیشتر و تبلیغات مختصر باز هم اصول اساسی که در یک پروسه کلاسیک رعایت می‌شوند، اینجا نیز باید رعایت شوند. این اصول شامل دسترسی یکسان نامزدها به شرکت در پروژه و پیش‌بینی ریسک و مشخصه‌های تکنیکی و مالی قرارداد است.

انواع قراردادهای تفویض نمایندگی

در حقوق فرانسه، قراردادهای مذکور به سه نوع مختلف تقسیم می‌شوند که عبارتند از قرارداد اعطای امتیاز، قرارداد مزارعه و قرارداد اداره‌ی انحصاری که به توضیح هر یک از آنها خواهیم پرداخت.

^۱ ماده ۱۲-۱۴۱۱ مجموعه قوانین حکومت‌های محلی

^۲ رأی دیوان عدالت اداری مورخ ۲۰ اکتبر ۲۰۰۶

^۳ این مدل در حقوق عمومی کشور فرانسه، به مدل مونتاژی قرارداد تفویض نمایندگی معروف است

الف) قرارداد اعطای امتیاز

تعریف

بر اساس قرارداد مذکور، صاحب امتیاز، مسئولیت بهره‌برداری از یک خدمت عمومی را با به عهده گرفتن ریسک‌های آن، به هزینه خود و در برابر اجرتی که از سوی کاربر آن خدمت پرداخت می‌شود، عهده‌دار می‌شود. به طور مثال، اعطای امتیاز می‌تواند به منظور ساخت ساختمان‌های عمومی و یا خریداری تجهیزات لازم برای بهره‌برداری از یک سری خدمات صورت پذیرد که در این میان، می‌توان از اعطای امتیاز برای ساخت بزرگراه‌ها و یا پارکینگ نام برد. این نوع از قراردادها، به کشور فرانسه، امکان تحقق پروژه‌هایی همچون پروژه «می‌دی» و یا مدرنیزه کردن ساختمان‌های شهری در شهر پاریس را داده‌است.

اجرت

صاحب امتیاز در برابر خدماتی که ارائه می‌دهد، از سوی حکومت محلی اجرتی دریافت نمی‌کند و این کاربران هستند که متعاقباً، هنگام استفاده از آن، با پرداخت مالیات و عوارض، بهای خدمات صاحب امتیاز را ادا می‌کنند. بنابراین مشخصه اصلی قرارداد اعطای امتیاز این است که صاحب امتیاز درآمد خود را در پی بهره‌برداری از پروژه و از طریق استفاده کاربران از آن دریافت می‌کند.

حسابرسی

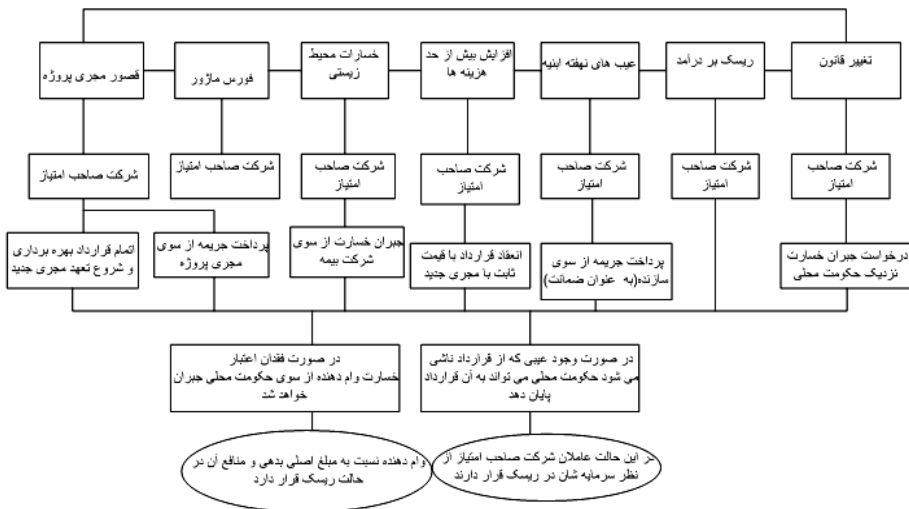
طبق قانون، شهرداری‌ها نمی‌توانند در بودجه خود، هزینه‌های مربوط به خدمات عمومی صنعتی یا تجاری را منعکس نموده و به عهده بگیرند^۱ و این امر، شامل قراردادهای اعطای امتیاز یا دیگر انواع تفویض نمایندگی نیز می‌شود. بنابراین، با توجه به توضیحات فوق، تمام عملیات مربوط به قراردادهای تفویض نمایندگی در حساب‌های طرف قرارداد ثبت می‌گردد که این حساب‌ها عبارتند از گزارشی که تمام داده‌های حسابداری و مالی پروژه را منعکس می‌کند، یک آنالیز از کیفیت خدمات ارائه شده و نیز پیوستی شامل گزارش فنی و مالی پروژه).

قرارداد اعطای امتیاز و مالیات بر ارزش افزوده

^۱ ماده ۲-۲۲۲۴ مجموعه قوانین حکومت‌های محلی.

هنگامی که صاحب امتیاز عملیاتی را انجام می‌دهد که تابع قانون مالیات بر ارزش افزوده هستند، می‌تواند مبلغ مالیات را از بهای سرمایه‌گذاری که هزینه نموده‌است، بکاهد حتی اگر آن‌ها در پایان قرارداد به حکومت محلی مسترد بشوند.

آنالیز ریسک در قراردادهای اعطای امتیاز
(در زمان بهره‌برداری)



ب) قرارداد مزارعه

تعریف

به قراردادی اطلاق می‌شود که بر اساس آن، حکومت محلی مسؤلیت بهره‌برداری از خدمتی عمومی را به عهده طرف قرارداد که اغلب یک شرکت خصوصی می‌باشد، می‌گذارد و در حالی که سرمایه‌گذاری را تضمین می‌نماید، طرف قرارداد نیز هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری جاری را به عهده می‌گیرد. در واقع، بهای خدمات طرف قرارداد، به صورت مستقیم از سوی کاربران با قیمتی که قبلاً به موجب قرارداد مشخص گشته‌است، پرداخت می‌گردد.^۱ به علاوه، به منظور فراهم نمودن سرمایه‌گذاری‌های لازم جهت نگهداری از بناها، طرف قرارداد، هر سال، قسمتی از عوارضی را که

^۱ بهای خدمات مذکور از طریق فرمولی که از شاخص‌های مؤسسه ملی آمار و تحقیقات اقتصادی استفاده می‌کند، قابل تغییر است.

کاربران پرداخت می‌کنند، به حساب حکومت محلی واریز می‌کند که به عنوان مثال در قراردادهای مدیریت خدمات تصفیه آب لوله کشی، این مبلغ را از طریق صورت حساب آب دریافت نموده و در مدت زمان کوتاهی بین ۳ تا ۶ ماه که در قرارداد تعیین گشته است، به حکومت محلی پرداخت نماید. علاوه بر آن، پس از آغاز پروسه تمرکز زدایی و انتقال اختیارات دولت مرکزی به مقامات محلی، حکومت‌های محلی، جهت مدیریت فرودگاه‌ها نیز از این قرارداد استفاده می‌کنند.

مدیریت ریسک

با وجودیکه در قرارداد مزارعه، بالعکس آنچه در اعطای امتیاز رخ می‌دهد، طرف قرارداد، نمایندگی تجهیزات و بناهایی را که قبلاً ساخته شده‌اند از سوی حکومت محلی به عهده می‌گیرد، با این حال قرارداد مزارعه شباهت بسیاری با قرارداد اعطای امتیاز دارد. بنابراین، ریسکی که به عهده خواهد داشت تنها در حد بهره‌برداری از خدمات عمومی خواهد بود و نه سرمایه‌گذاری. به عبارت دیگر، به محضی که تأمین بودجه قسمت اعظمی از سرمایه‌گذاری به حکومت محلی محول شود، قرارداد مزارعه خواهد بود و نه اعطای امتیاز^۱. عملیات عمرانی بزرگ کردن بناها با حکومت محلی و اموری همچون نوسازی و مدرنیزه کردن آن‌ها بین دو طرف قرارداد تقسیم شده است. از این گذشته، شرکت خصوصی طرف قرارداد، ملزم به پرداخت مبلغی سالانه جهت تصرف ملک عمومی و استفاده از آن می‌باشد که در حساب شماره ۷۵۷ ثبت می‌گردد.

ج) قرارداد اداره انحصاری

به قراردادی اطلاق می‌شود که طبق آن، حکومت محلی مدیریت یک خدمت عمومی را به طرف قرارداد محول می‌نماید که به حساب حکومت محلی و در مقابل اجرتی که با شاخص معین می‌شود، عملکرد یا خدمت عمومی را تضمین نماید.

اجرت

اجرت در قرارداد اداره انحصاری می‌تواند به صورت درصدی از میزان درآمد و یا نتیجه بهره‌برداری از خدمت عمومی باشد که احتمالاً با قسمتی از منافع همراه خواهد بود. بنابراین، نتیجه پروژه هر چه باشد، ضرر یا منفعت، طرف قرارداد، اجرت خود را از سوی حکومت محلی دریافت

^۱ رأی دیوان عدالت اداری مورخ ۲۹ آوریل ۱۹۸۷

خواهد کرد و نه از سوی کاربران خدمات. در همین راستا، مبالغی که طرف قرارداد از سوی کاربران در مقابل استفاده از خدمات عمومی دریافت نموده‌است، کلاً به حساب حکومت محلی واریز می‌شود که پس از آن نیز، اجرت طرف قرارداد به او پرداخت می‌شود.

حسابرسی

تمام عملیات مربوط به مخارج و درآمدها در بودجه و حساب‌های حکومت محلی منعکس می‌شود و خدمات، تحت نظارت حکومت محلی خواهند بود که نرخ‌هایی که بر کاربران بار می‌شود را مشخص می‌نماید. اشاره به این نکته نیز خالی از بهره نیست که در قرارداد اداره انحصاری، طرف قرارداد، مشمول مالیات بر مشاغل می‌باشد و در رابطه با مالیات بر ارزش افزوده نیز، برعکس اعطای امتیاز و مزارعه، اجازه استفاده از سیستم انتقال حق کاهش مالیات را نخواهد داشت.

مدیریت ریسک:

متفاوت با آنچه در قرارداد اعطای امتیاز و قرارداد مزارعه مشاهده نمودیم، در اداره انحصاری، مدیریت خدمات از سوی طرف قرارداد با ریسک خود او صورت نمی‌پذیرد.

۳-۴- قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی^۱

به قراردادی اطلاق می‌شود که به موجب آن، حکومت محلی برای مدت معینی متناسب با مدت زمان سرمایه‌گذاری یا نحوه تأمین بودجه پروژه، مسئولیت تأمین هزینه سرمایه‌گذاری ابنیه یا تجهیزات لازم بخش عمومی، ساخت و تبدیل بناها و تجهیزات، مراقبت و نگهداری یا بهره‌برداری و مدیریت را به یک شخص سوم واگذار می‌نماید. در قرارداد مذکور از سیستم تقسیم ریسک بین طرف قرارداد و حکومت محلی استفاده می‌گردد و دارای زمان نسبتاً طولانی خواهد بود. قانون ۲۸ ژوئیه ۲۰۰۸ از طریق بسط مواد قانونی باعث تسهیل انعقاد مشارکت عمومی - خصوصی بالاخص قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی شد. قانون مذکور نوآوری‌های جدیدی را در جهت تعدیل پروسه معرفی می‌نماید که در ذیل به آن می‌پردازیم:

^۱ این قرارداد با تصویب قانون ۱۷ ژوئن ۲۰۰۴ وارد دنیای قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی شد و متعاقباً، از سوی قانون ۲۸ ژوئیه ۲۰۰۸ مورد اصلاح قرار گرفت.

ماده ۱۲ قانون مذکور، مکانیسم انتقال طلب را برای قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی اصلاح نموده و انتقال کل طلب را مجاز شمرده، البته با محدود نمودن پذیرش حکومت محلی تا ۸۰٪.

ماده ۱۴ این قانون، تعریف قرارداد نامبرده را اصلاح کرده و به طرف قرارداد اجازه تأمین بودجه قسمتی از پروژه را تفویض نموده است که البته قسمت اشاره شده، اصولاً بخش عمده سرمایه‌گذاری را در بر خواهد گرفت.

ماده ۱۵ قانون یاد شده، امکان توسل به تصرف اموال غیر منقول، زمین‌ها و ساختمان‌ها به علت منافع عمومی از سوی طرف قرارداد به منظور دسترسی به اموال لازم جهت تحقق پروژه را در صورت تصویب شورای شهر مجاز اعلام نموده است.

ماده ۷ نیز امکان انعقاد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی و یا قرارداد اجاره نود و نه ساله^۱ را بر روی اموال غیرمنقول متعلق به حکومت محلی جهت استفاده از آن‌ها به عنوان خانه‌های سازمانی مجاز شمرده است.

شرایط مراجعه به قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی

همه پروژه‌های عمومی دولتی یا محلی نمی‌توانند از این قرارداد استفاده کنند. پروژه‌ها ابتدا باید از طریق ارزشیابی اولیه وجود دو مشخصه را ثابت کنند:

- اضطراری و پیچیده بودن پرونده مربوط به تحقق پروژه (آیا از نظر حقوقی مجاز است؟). این بدان معناست که پروژه به اندازه‌ای پیچیده به نظر می‌رسد که حکومت محلی، خود به تنهایی نخواهد توانست از لحاظ فنی، مالی یا حقوقی پاسخگوی نیازهای آن باشد و یا اینکه لزوم اجرای فوری پروژه در میان باشد.

^۱ به موجب قرارداد اجاره ۹۹ ساله (ماده ۲-۱۳۱۱ مجموعه قوانین حکومت‌های محلی)، به حکومت محلی که مالک مالی غیر منقول است اجازه داده می‌شود که آنرا به شخص سومی که قابلیت ساخت بنا را دارد، اجاره دهد و سپس پس از اتمام پروژه آن را به شهرداری که مالک اصلی زمین است، اجاره دهد. مدت زمان‌ای قرارداد، طبق قانون فرانسه می‌تواند بین ۱۸ سال و یک روز و ۹۹ سال تعیین گردد. در واقع هدف از آن این بوده که به صاحبان املاک بزرگ که غالباً از هزینه‌ها و نگهداری آن بر نمی‌آیند، اجازه می‌دهد که بر ارزش ملکشان افزوده شود بدون آنکه هزینه‌ای را متحمل شوند و پس از انجام ساخت و ساز به مالک زمین اجاره دهد. این قرارداد اجاره بلند مدت، معمولاً برای ساخت کارخانه‌های سوزاندن زباله‌ها، ایستگاه‌های تصفیه زباله و یا تجهیزات ورزشی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

- امتیازات استفاده از مدل قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی در مقایسه با دیگر مدل‌های پیشنهادی از نظر هزینه‌ها، مدت زمان، میزان کارایی و تقسیم ریسک (آیا از نظر اقتصادی به صرفه‌است؟)
- از تحقق قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد مزیت‌های زیر انتظار می‌رود:
- هزینه کلی پایین‌تر پروژه در مقایسه با طول عمر آن، از طریق ادغام بهتر مراحل مختلف پروژه: طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری
- مدت زمان نسبتاً کوتاه تحقق پروژه، بهره‌وری اجتماعی - اقتصادی آن را افزایش می‌دهد.

وسعت قرارداد

- قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی وظایف متنوعی را به طرف خصوصی قرارداد بار می‌کند که عبارتند از:
- تأمین هزینه پروژه، تجهیزات و سرمایه‌گذاری‌های لازم برای ارائه خدمات عمومی.
 - ساخت، تبدیل یا نوسازی ساختمان‌ها و تجهیزات.
 - مراقبت، نگهداری و یا بهره‌برداری، مدیریت و اداره ساختمان‌ها.

اجرای پروژه

قانون، به حکومت محلی حق انتخاب بین مراجعه مستقیم به آرشیتکت و یا اعطای تمام یا بخشی از اجرای پروژه به طرف خصوصی را اعطا نموده‌است:

- ۱- حکومت محلی کل پروسه طراحی را به طرف خصوصی تفویض می‌نماید و او اجرای کامل پروژه و عملیات مرتبط با ساخت و ساز و تهیه تجهیزات را به عهده می‌گیرد. در این حالت، طرف قرارداد می‌تواند عملیات مذکور را مستقیماً انجام دهد و یا به شخص سومی محول نماید.
- ۲- خود حکومت محلی تمام یا قسمتی از پروسه طراحی را به عهده می‌گیرد. به طور مثال ممکن است که قبل از انعقاد قرارداد مشارکت، پس از برگزاری کنکور، آرشیتکتی برای اجرای پروژه انتخاب شود.

اجرت

طرف قرارداد از سوی حکومت محلی یا برای تمام مدت قرارداد و یا برای مدت زمان خاصی از قرارداد اجرت اجرای پروژه را دریافت خواهد کرد. در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی، اجرت شامل پرداخت تدریجی سرمایه یا به عبارتی بهای سرمایه‌گذاری، بهای خدمات جاری و نیز تأمین هزینه پروژه می‌باشد. ادای اجرت ممکن است مشروط به موفقیت انجام آن باشد که در این صورت، اموری از قبیل کیفیت ارائه خدمات عمومی، کیفیت ساخت ابنیه و تجهیزات مورد نظارت قرار خواهند گرفت. علاوه بر آن، اجرت طرف قرارداد ممکن است شامل درآمدهای ضمیمه نیز باشد که به واسطه عملیات جانبی که به صورت غیر مستقیم به خدمات ارائه شده اصلی مرتبط هستند.

پروسه انعقاد قرارداد

الف) دیالوگ مقدماتی

حکومت محلی که تصمیم به انعقاد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی گرفته‌است، باید ماهیت عملیاتی را که قصد پیاده نمودن آن را دارد، در فراخوان رقابتی مشخص نموده و به گفت و گو با نامزدها در دو مورد زیر ارجحیت دهد:

هنگامی که تعریف ابزارهای فنی که به آن‌ها جهت اجرای پروژه نیاز است، غیر ممکن به نظر می‌رسد.

هنگامی که حکومت محلی به طور قطعی قادر به نشان دادن مونتاژ حقوقی و مالیاتی که برای پروژه در نظر گرفته‌است، نباشد.

ب) فراخوان عمومی

ار آنجا که دیالوگ برای پروژه‌هایی که از پیچیدگی کمتری برخوردارند و درعین حال، اضطراری به نظر می‌رسند، به نظر مناسب نمی‌رسد، انعقاد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند از طریق فراخوان عمومی صورت پذیرد.

ج) مذاکرات

تجربه نشان داده‌است که سنگینی دو پروسه انعقاد قرارداد که در بالا ذکر شد و بالا بودن هزینه مدیریت، در عمل باعث انصراف حکومت‌های محلی از انتخاب این قرارداد بالاخص برای پروژه‌هایی با مبلغ پایین شده‌است. در همین راستا، قانون ۲۸ ژوئیه ۲۰۰۸^۱، گزینه دیگری را با عنوان مذاکره ارائه کرده‌است. استفاده از این پروسه در صورتی امکان‌پذیر خواهد بود که مبلغ عملیات فراتر از ۵,۱۵۰,۰۰۰ یورو (بدون احتساب مالیات) باشد. حکومت محلی، پس از انتشار تبلیغات نامزدهای واجد شرایط را انتخاب و سپس با فراغ بال، زمان پروسه‌های بعدی را مشخص می‌نماید و به همین دلیل، این روش، امکان مذاکره مستقیم مقامات محلی را با فعالان اقتصادی بازار جهت تعیین شرایط اجرای پروژه فراهم می‌آورد.

انتخاب نوع مشارکت عمومی - خصوصی متناسب با ماهیت خدمات

بخش‌های مختلف خدمات عمومی	بهترین نوع PPP
مدیریت اموال غیر منقول	قرارداد مشارکت عمومی خصوصی و اجاره بلند مدت
پلیس، دادگستری	قرارداد مشارکت عمومی خصوصی
آموزش و پرورش	قرارداد معاملات عمومی، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی
بهداشت و سلامت	قرارداد اجاره بلند مدت، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی
سرویس‌های امداد رسانی	قرارداد معاملات عمومی، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی
تکنولوژی جدید	قرارداد تفویض نمایندگی، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی
حمل و نقل	قرارداد تفویض نمایندگی، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی
انرژی	قرارداد تفویض نمایندگی، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی و قرارداد اجاره بلند مدت
آب و تصفیه آن	قرارداد تفویض نمایندگی، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی
زباله	قرارداد اجاره بلند مدت، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی

^۱ قانون شماره ۷۳۵-۲۰۰۸

نتیجه گیری

امروزه، عملیات گسترده شهری از قبیل توزیع آب، حمل و نقل شهری و بین شهری، مدیریت رستوران‌های اداره‌ها و استخرها، تجهیزات ورزشی و ارائه بسیاری از خدمات عمومی، صنعتی یا تجاری دیگر مستقیماً از سوی دولت یا حکومت‌های محلی به شهروندان اعطا نمی‌شود و این شرکت‌های خصوصی هستند که در این میان، نقش واسطه را بازی می‌کنند.

به منظور تعیین حدود و چهارچوب‌های فنی، قانونی و مالی عملیات روزمره خدمات شهری، مشارکت‌های عمومی - خصوصی در قالب قراردادهای مختلف که با توجه به ماهیت و نیازهای پروژه انتخاب می‌شوند، به عرصه معاملات حکومت‌های محلی من جمله شهرداری‌ها وارد شدند، اما نباید از خاطر برد که میزان کارایی آن‌ها ارتباط مستقیم با نحوه انتخاب مدل مناسب داشته‌است.

آنچه در طول این تحقیق از سیستم کنونی مشارکت حکومت‌های محلی و بخش خصوصی توضیح داده شد، به وضوح نشان می‌دهد که مقامات محلی کشور فرانسه، در دهه‌های اخیر، به منظور نیل به مدلی مناسب و پاسخگویی به نیازهای رو به رشد خود، بارها و بارها قانون را اصلاح نموده و حتی به جستجوی انواع جدیدی از قراردادهای مشارکت متمایل شده‌اند. با این حال، همان‌طور که برخی از حقوقدانان فرانسوی^۱ نیز بر آن باور دارند، نوآوری و بلند پروازی در پیاده کردن سیستم‌های موفق کشورهای دیگر بدون ایجاد بسترهای لازم، گاه تنها ظاهری فریبنده دارد و در صورتیکه با مطالعه قبلی و تحقیقات دقیق همراه نباشد، حتی ممکن است تا آنجا پیش رود که به جای تسهیل امور بر پیچیدگی وضع موجود بیفزاید. بنابراین، اگر کاربرد تجربه موفق کشورهای دیگر در این زمینه جزو برنامه‌های اولویت دار شهرداری‌های کشورمان ایران باشد، ابتدأً و بالذات باید مدل‌هایی از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی که با واقعیت موجود سیستم مالی حکومت‌های محلی و امکانات موجود تطابق دارد، انتخاب گردیده و پروسه قانون سازی قبل از هر حرکت دیگری در ارجحیت قرار گیرد.

^۱ F. Bernet et F Melleray, Les contrats de partenariat de l'Ordonnance du 17 juin 2004, Litec, 2005

منابع به زبان فرانسوی

الف) قوانین

1. Loi n° 2008-735 du 28 juillet relative aux contrats de partenariats.
2. Loi n° 2009-197 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.
3. Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats.
4. Circulaire du 29 novembre 2005, relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales.
5. Code général des collectivités territoriales (CGCT).
6. Décret n° 2009-242 du 2 mars 2009 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics et au compte rendu de leur exécution.
7. Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF).
8. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi dite « Sapin »).
9. Loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence.
10. Décret n° 2008-1550 du 31 décembre 2008 modifiant le décret n° 2002-232 du 21 février relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics.
11. Décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics.

ب) کتب

1. F Lichère, B Martor, G Pedini, S Thouvenot, Contrats et marchés publics, Litec, 2^{ème} édition, 2009.
2. S Pignon-Xardel, S Manoukian, L Vitsen Le financement des partenariats public-privé, Le Moniteur, 2010.09.15
3. P Sokoloff, Marchés publics, délégations de service public et autre contrats de partenariats public-privé des collectivités locales, TEC & DOC, 2^{ème} édition, 2004.
4. F. Bernet et F Melleray, Les contrats de partenariat de l'Ordonnance du 17 juin 2004, Litec, 2005.

ج) سایت قوانین

[www. Legifrance.gouv.fr](http://www.Legifrance.gouv.fr)