



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

مرکز همایشهای اداره راه استان تهران

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

مشارکت بخش دولتی و خصوصی (public private partnership)

محمد مقدم

چکیده

امروزه برای پیشرفت یک کشور از لحاظ زیرساختی، تأسیساتی، زیربنایی و نگهداری نیاز به سرمایه زیادی دارد که به تنهایی از توان بخش دولتی خارج است. بخش دولتی و بخش خصوصی همچنین سرمایه فراوانی ندارند. بهترین کار برای تأمین سرمایه و توان تخصصی بالا برای انجام پروژههای بزرگ و بلند مدت مشارکت بخش دولتی با بخش خصوصی است که به آن **public private partnership** یا به اختصار **ppp** می گویند. این کار در کشورهای مختلف جهان نظیر آمریکا، استرالیا، ویتنام، شیلی و ... انجام شده است که نتایج خوبی از خود برجا گذاشته است. باید در مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی قراردادهایی ببندد که در اواسط کار به مشکل برخوردند و پروژه تا پایان به سرانجام برسد. در ایران نیز چند سالی است که همکاری خوبی بین بخش دولتی و بخش خصوصی شده است که از تخصص، توانایی و سرمایه یکدیگر بهره گرفته اند. قراردادهای **ppp** راهکار مناسبی برای غلبه بر محدودیتها در اختیار دولت ها قرار می دهد.

واژه های کلیدی: بخش دولتی، بخش خصوصی، **ppp**, **public private partnership**



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



مقدمه

در سال‌های اخیر به دلیل رشد جمعیت و توسعه اقتصادی کشورهای مختلف و نیاز مردم به امکانات ساختارهای زیربنایی احساس می‌شود اما بودجه‌های دولتی برای این کار کافی نبود. به همین دلیل دولت‌ها تلاش می‌کنند که با همکاری بخش خصوصی و دولتی را به نحوی حل کنند. یکی از این راه‌حل‌ها انجام پروژه با استفاده از قراردادهای مشارکتی بخش دولتی و خصوصی یا **public private partnership** یا به اختصار **ppp** است. طبق آمار بانک جهانی در سال ۲۰۰۹ در ۱۳۷ کشور جهان از این شیوه استفاده شده است. و راه مناسبی برای توسعه اقتصادی کشور به حساب آمده است. این کار در پروژه‌های راه و حمل و نقل روبه رشد بوده. در سال ۲۰۰۶ تعداد ۱۴۵ پروژه مشارکتی که انجام شده در حدود ۷۱ عدد آن مربوط به حمل و نقل و راه بوده. دولت‌ها باید زمانی قراردادهای **ppp** استفاده که اولاً ارزش در برابر پول را در سطح پروژه افزایش دهند و ثانیاً بتوانند منافع ذینفعان را تأمین کنند. در پروژه‌های بلند مدت **ppp** سود دهی برای بخش خصوصی و ارتباط زیاد آن‌ها با دولت باعث شده که این قراردادها نسبت به شرایط محیطی شیوه تأمین سرمایه پروژه بسیار حساس باشد. پس در این نوع قراردادها باید بررسی و مطالعات بسیاری انجام گیرد تا یکی از طرفین قرارداد سواستفاده نکند و سود بیشتری به دست نیاورد. طبق برنامه پنجم توسعه ماده ۲۱۴ دولت باید به منظور افزایش کارآمدی طرح‌های عمرانی را با روش **ppp** اجرا نماید تا بار مالی برای دولت نباشد. لذا استفاده از مشارکت بخش دولتی و خصوصی بار مالی برای دولت نخواهد داشت و بودجه سالانه کشور کمتر نخواهد شد. در سال‌های اخیر بکارگیری از این روش افزایش یافته است. برای انجام یک پروژه با مشارکت بخش دولتی و خصوصی بدون مطالعات کافی امکان پذیر نیست. مشارکت بخش دولتی و خصوصی یک قرارداد بلند مدت یا کوتاه مدت است که بین طرفین قرارداد تقسیم می‌شود و هدف از این قرارداد ایجاد سود و تسهیلات برای کل جامعه است. بخش دولتی باید اعتماد بخش خصوصی را به خود جلب کند تا بخش خصوصی بتواند با خیال راحت با بخش دولتی همکاری بکند. بخش دولتی و خصوصی در هنگام بستن قرارداد طوری عمل بکنند که مشکلی برای ادامه کار نداشته باشند. در ایران برای اجرای پروژه‌های مهم تأمین منابع مالی می‌تواند در دستیابی به موفقیت در پروژه بسیار تأثیرگذار باشد. در کشورهای در حال توسعه یافته در حال توسعه برای اجرای پروژه‌های زیربنایی خود از انواع مختلف **ppp** هستند. یکی از مزایای این روش استفاده از توان مالی و تخصصی بخش خصوصی و صرفه جویی در هزینه و یکی از متداول‌ترین روش‌ها در دنیا شناخته شده است. (محمد رضا گلابچی، عصمت الله نورزایی)

نگاهی به مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای مختلف **Public Private Partnership**

ما در اینجا به بررسی ۴ کشور آمریکا، وینام، استرالیا و شیلی می‌پردازیم که از قراردادهای **ppp** استفاده کرده‌اند.

(تاریخچه مشارکت عمومی خصوصی) **Public Private Partnership**

۱۸۹۰ - ۱۹۱۳ آمریکا



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



مشارکت عمومی خصوصی در کشور آمریکا قدمت زیادی دارد و یکی از اولین موارد آن بر می گردد به تاسیس سیستم آبرسانی شهری نیویورک.

الکساندر همیلتون سیاست مدار و نظریه پرداز آمریکایی یک پیشنهاد الگویی عمومی و خصوصی را برای ساخت سیستم آبرسانی شهر نیویورک تحت نظر یک شرکت خصوصی داد که یک سوم سهام آن متعلق به شهرداری شهر نیویورک بوده و پروژه تحت نظارت ممیزین مسوول باید انجام می شد.

همچنین ساخت و توسعه مترو شهر نیویورک در اوایل قرن ۲۰، که تا به الان همچنان یکی از مهم ترین نمونه مشارکت عمومی خصوصی در تاریخ آمریکا می باشد. (علی غیاث آبادی و محمد فرخی)

۱۹۸۰ - ۲۰۰۳

در دوره ریگان دولت فدرال سعی کرد با ترغیب دولت های محلی و شهرداری ها به وارد شدن به قراردادهای گسترده تر با بخش خصوصی، نگرش موجود نسبت به مشارکت عمومی خصوصی را تغییر دهد. تفکر عمومی به این سو پیش می رفت که بسیاری از دارایی های دولتی تحت نگهداری نامناسب، عملکرد ضعیف، سرمایه گذاری کم و استفاده بیش از مقدار لازم از نیروی انسانی در حال ارائه خدمات ضعیف هستند. در همین دوره در اروپا و استرالیا دولت ها در حال خصوصی سازی بسیاری از دارایی های دولتی بودند. در ایالات متحده برخی ایالت ها به طور آزمایشی تمامی امور جاده ها از قبیل طراحی، ساخت، نگهداری و مدیریت عوارض جاده ای را به بخش خصوصی واگذار کردند.

در ۲۰۰۳ شهردار آتلانتا مدیریت سیستم آب و فاضلاب را که به بخش خصوصی واگذار کرده بود از شرکت مربوطه پس گرفت و این رخداد از نظر منتقدان مشارکت عمومی خصوصی شکستی بزرگ محسوب می شد. (علی غیاث آبادی و محمد فرخی)

۲. ویتنام

در ویتنام طی ۱۰ سال گذشته، سرمایه گذاران بخش خصوصی تلاش های بسیاری برای ورود در پروژه های زیر ساختی کشور را به خرج داده است. ویتنام در زمینه داشتن تاسیسات زیرساختی مختلف، در وضعیت خوبی قرار ندارد و در فرودگاه ها، صنعت مخابرات، جاده ها، بندر و سیستم حمل و نقل نیاز به سرمایه گذاری وسیعی دارد. به منظور بهبود وضعیت سرمایه گذاری در زیرساخت ها و استفاده از سرمایه بخش خصوصی، روش (BOT ساخت، راه اندازی، انتقال) به عنوان یک روش جذاب از سوی بخش عمومی در ویتنام مورد استفاده قرار گرفته است. به این منظور در ابتدای دهه ۹۰ دولت ویتنام قانون (ساخت، راه اندازی، انتقال) را آماده و تصویب نمود. در دهه گذشته بیش از ۱۰۰ پروژه زیرساختی تحت روش (ساخت، راه اندازی، انتقال) به اجرا در آمده است که البته بخشی از این پروژه ها در زمان مشخص شده آماده و بهره برداری نگردیده اند که علت عمده به ضعف دانش و عدم شفافیت در فرآیند پروژه پیش بینی و تحلیل ریسک در بخش های مختلف پروژه برمی گردد. (علی غیاث آبادی و محمد فرخی)



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



دولت و بینام جهت تشویق بخش خصوصی به منظور مشارکت در پروژه های (ساخت راه اندازی انتقال) اقداماتی تشویقی را نیز پیش بینی کرده است اقداماتی نظیر:

۱. معافیت از پرداخت عوارض و مالیات بر درآمد برای ۴ سال یا معافیت ۸ سال برای پروژه هایی که از اهمیت بالاتری برخوردار بوده و دولت آنها را پیشنهاد و تشویق کرده است؛

۲. دستگاه ها و تجهیزات مورد نیاز پروژه از معافیت گمرکی برخوردار هستند.

و بینام توانسته بیش از ۱۰۰ پروژه را با روش مذکور اجرایی نماید. (علی غیاث آبادی و محمد فرخی)

۳. استرالیا

استفاده از مشارکت عمومی خصوصی در استرالیا از سال ۱۹۸۰ شروع شد و از آن به بعد پیشرفت مناسبی داشته است؛ به طوری که هم اکنون برای ارائه خدمات در حوزه های گسترده ای از جمله احداث و بهره برداری از پروژه های دارای جنبه اصلی اقتصادی (جاده ها، فرودگاه ها، راه آهن ها و...) و نیز تاسیسات زیرساختی اجتماعی (مدارس، بیمارستان ها، زندان ها ...)

از این شیوه استفاده می شود. استرالیا شهرت خوبی در عملکرد مطلوب در تامین ملزومات پروژه های زیر ساختی بخش های مختلف دارد.

استفاده گسترده از مشارکت عمومی خصوصی در استرالیا با رعایت سیاست های کلی ای صورت می گیرد که «سازمان مشارکت عمومی خصوصی ملی» و نیز «سازمان زیرساخت های استرالیا» ابلاغ می کنند.

عوامل کلیدی در پیشرفت مشارکت عمومی خصوصی در استرالیا عبارتند از:

۱. وجود ذهنیت توانایی بخش خصوصی در مدیریت و زیرساخت های مختلف، در میان مدیران اجرایی بخش دولتی

۲. وجود رویه شفاف تامین و تجهیز مالی برای پروژه های زیرساختی با ابعاد بزرگ

۳. وجود دفتر تخصصی فدرال در زمینه طراحی قوانین مناسب و پرهیز از ایجاد محدودیت های بی مورد برای مشارکت بخش های دولتی خصوصی در پروژه های زیرساختی

۴. وجود شبکه کارآیی از دپارتمان ها و دفاتر مشارکت عمومی خصوصی در ایالت ها

۵. فراهم کردن زمینه تعامل مناسب با همکاری سرمایه گذاران داخلی و خارجی، پیمانکاران، تامین کنندگان تجهیزات و نیز موسسه های تامین مالی (علی غیاث آبادی و محمد فرخی)



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

۴. شیلی

شیلی در زمینه مشارکت بخش خصوصی و عمومی از تجربیات موفق برخوردار بوده و بخش قابل توجهی از پروژه های زیرساختی بزرگ در این کشور از طریق مشارکت بخش خصوصی و عمومی انجام شده است. برای مثال در سال ۱۹۹۴، ۳۶ پروژه با ارزش تقریبی ۵/۵ میلیارد دلار با روش مشارکت بخش خصوصی و عمومی آغاز گردید، که ۲۴ پروژه حمل و نقل عمومی و ۹ فرودگاه را شامل می شد.

موفقیت شیلی در پروژه های مشارکت بخش خصوصی و عمومی به چندین عامل بستگی دارد:

۱. یک چارچوب قانونی قوی و محکم و فاقد سخت گیری های بی مورد؛

۲. فرآیندهای قانونی دقیق و شفاف که به خوبی تعریف شده اند؛

۳. ایجاد چارچوب های مناسبی برای تقسیم مناسب ریسک بین بخش خصوصی و عمومی؛

بنابراین شاید بتوان در یک کلام مهم ترین عامل موفقیت شیلی را در پروژه های مشارکت بخش خصوصی و عمومی، ساختار قانونی شفاف و دقیقی دانست که در زمینه پروپوزال و تعریف پروژه ها و نیز طراحی چارچوب توافق مالی مناسب بین شریک دولتی و شریک بخش خصوصی حاکم است. همچنین ارزیابی و پایش منظم شرایط اجتماعی و محیطی در طول زمان ساخت هر پروژه، همواره از سوی شرکای دولتی مورد توجه قرار می گیرد، ضمن آنکه در طول زمان بهره برداری از پروژه نیز این ارزیابی ادامه می یابد. (علی غیاث آبادی و محمد فرخی)

قراردادهای BOT، رایج ترین شیوه مشارکت عمومی خصوصی

در چارچوب قراردادهای BOT، بخش خصوصی فرآیند «ساخت» (Build) «یک پروژه زیرساختی را بر عهده گرفته و سپس برای جبران هزینه های ساخت پروژه، امتیاز» بهره برداری (Operate) «و کسب درآمد از آن را برای یک دوره زمانی مشخص در اختیار می گیرد. پس از پایان این دوره زمانی، پروژه مذکور به صورت خودکار به بخش دولتی واگذار می شود. برای مثال در فرآیند ساخت یک جاده دورن شهری یا بین شهری در چارچوب قرارداد BOT، یک شرکت خصوصی (یا کنسرسیومی از چند شرکت خصوصی) فرآیند ساخت جاده و نیز تامین مالی هزینه های مربوطه را بر عهده می گیرند. پس از اتمام ساخت جاده، برای مدت معینی (مثلاً ۱۰ یا ۱۵ ساله)، بخش خصوصی می تواند در چارچوب مقررات خاصی که در قرارداد اولیه تعیین شده است، به دریافت عوارض از خودروهای عبوری پرداخته و به این ترتیب اصل و سود منابع مالی سرمایه گذاری شده خود را پوشش دهد. پس از پایان این دوره زمانی، مالکیت جاده به بخش دولتی واگذار شده و بخش دولتی تصمیم می گیرد که دریافت عوارض از خودروهای عبوری ادامه یابد یا نه. طبیعتاً قراردادهای مشابهی می تواند برای احداث خطوط مترو، راه اندازی شبکه اینترنت پرسرعت و ایرلس در مکان های عمومی و پروژه های زیرساختی مشابه در داخل شهرها به کار گرفته شود. نکته مهم دیگر در طراحی جزئیات قراردادهای BOT، آن است



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

که اگر دوره زمانی تعیین شده برای بخش خصوصی در زمینه واگذاری امتیاز بهره برداری و کسب درآمد از پروژه، دقیقاً از زمان آغاز به ساخت پروژه آغاز شود، در آن صورت انگیزه بخش خصوصی برای ایجاد سرعت در احداث پروژه نیز، در سطح مطلوبی حفظ خواهد شد. در نقطه مقابل اگر دوره زمانی مذکور از زمان اتمام ساخت پروژه و متقارن با آغاز فرآیند بهره برداری آغاز شود، بخش خصوصی انگیزه چندانی برای تسریع در ساخت پروژه نخواهد داشت.

یکی از مسائل مهم امروز دنیا برای توسعه ساخت ساز، ایجاد تاسیسات زیربنایی و زیرساختی (Infrastructure) است. از راه های درون شهری و برون شهری گرفته تا زیرساخت های فناوری اطلاعات و امثال م. هیچ اقتصادی در دنیا نمی تواند بدون ایجاد زیرساخت های لازم پیشرفت مناسبی داشته باشد.

از دیرباز تا بحال بنا به دلایل مختلف مانند بالا بودن هزینه، طولانی بودن مدت بازگشت سرمایه، بینه ضعیف مالی و عدم حمایت قوانین و مقررات از بخش خصوصی، ایجاد زیرساخت ها بر عهده بخش دولتی بوده و این کار برای دولت بار هزینه زیادی دارد. بخش دولتی نه سرمایه کافی و نه نیروی تخصصی لازم برای پروژه های مهم و بزرگ را ندارد. در این صورت نیاز به کمک بخش خصوصی دارد چون هم سرمایه کافی و هم نیروی تخصصی خوب با توانایی زیاد نسبت به بخش دولتی دارد.

پس با این توضیحات می توان نتیجه گرفت، برای ایجاد زیر ساخت ها و تاسیسات زیر بنایی همکاری با تمام نیروهای تخصصی در بخش عمومی مانند دولت ملی و نیز شهرداری ها و در بخش خصوصی استفاده از حمایت قانونی بخش دولتی و از همه مهم تر سرمایه در هر موسسات مالی و دانشگاهی بزرگ اقدام به تشکیل دوره ها و کلاس های آموزش برای آنها کرده اند. (علی غیاث آبادی و محمد فرخی)

PPP چیست؟

مشارکت بخش دولتی با بخش خصوصی یک قرارداد بلند مدت جهت ارائه خدمات دولتی از طریق مشارکت بخش دولتی با یک یا چند مؤسسه خصوصی می باشد.

زمانی که یک بخش خصوصی یا دولتی به راحتی برای انجام یک پروژه بزرگ و بلند مدت از نظر زمان و سرمایه و مهارت نتواند آن را انجام دهد نیاز به همکاری و مشارکت با بخش خصوصی یا دولتی می نماید که به قراردادهای PPP معروف است.

قراردادهای PPP می تواند هم یک قرارداد کوتاه مدت باشد هم یک قرارداد بلند با شکل ساده باشد. این نوع مشارکت هم می تواند ساخت یک پروژه بزرگ یا نگهداری یا تامین منابع مالی یک پروژه باشد.

انواع چارچوب های مشارکت عمومی_ خصوصی



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

تقسیم بندی انواع مدل های PPP ، معمولا بر این اساس صورت می گیرد که در هر سطحی از پروژه، کدامیک از دو طرف شراکت (بخش عمومی و بخش خصوصی) مسوول نگهداری دارایی های پروژه است. مثال هایی از انواع PPP در ادامه می آید: (محسن قادری)

۱. طراحی ساخت یا DB

در قراردادهای طراحی _ ساخت (Design Build) ، شریک بخش خصوصی، طراحی و ساخت پروژه زیربنایی مورد نظر را برای رسیدن به خواست شریک بخش عمومی انجام می دهد. ویژگی های این مدل این است که معمولا دستمزد ثابتی برای ساخت پروژه در نظر گرفته می شود و شریک بخش خصوصی همه ریسک طراحی و ساخت را بر عهده می گیرد.

۲. قرارداد اجرا و نگهداری یا O&M

در قراردادهای «اجرا و نگهداری» (Operation and Maintenance Contract) «شریک بخش خصوصی، تحت قرارداد، روی یک دارایی بخش عمومی برای یک دوره معین عملیات بهره برداری اجرایی و نیز تعمیر و نگهداری را انجام می دهد و پس از آن دوره، دارایی به شریک بخش عمومی بازگردانده می شود.

۳. طراحی، ساخت، تامین مالی و اجرا یا DBFO

در قراردادهای «طراحی، ساخت، تامین مالی و بهره برداری» (Design, Build, Finance and operation) «شریک بخش خصوصی، طراحی، تامین مالی، ساخت، بهره برداری و نگهداری از یک پروژه زیرساختی را تحت یک قرارداد اجاره (Lease) بلندمدت بر عهده می گیرد و در طول این مدت درآمدهای حاصل از پروژه مذکور (مانند عوارض دریافتی از اتومبیل ها در جاده های درون شهری یا برون شهری (نیز متعلق به شرکت خصوصی خواهد بود. شریک بخش خصوصی، مالکیت پروژه زیرساختی را پس از اتمام مدت قرارداد اجاره به شریک بخش عمومی باز می گرداند.

۴. ساخت، مالکیت و بهره برداری (۲) یا BOO

در این پروژه ها شریک بخش خصوصی، تامین مالی، ساخت، مالکیت و بهره برداری از زیرساخت را به صورت مادام العمر بر عهده می گیرد. شرایط و محدودیت هایی که شریک بخش عمومی اعمال می کند، در قرارداد اولیه اعلام می شود.

۵. ساخت، مالکیت، بهره برداری و انتقال مالکیت (۳) یا BOOT



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

در این دسته از قراردادها شریک بخش خصوصی، اختیار اجرای پروسه های تامین مالی، طراحی، ساخت و بهره برداری از پروژه زیربنایی و نیز اختیار تملک درآمدهای مربوطه را برای یک دوره زمانی معین و مشخص به دست می آورد و پس از اتمام دوره مشخص شده، مالکیت آن را به شریک بخش عمومی باز می گرداند.

۶. ساخت، اجاره، بهره برداری و انتقال مالکیت (۴) یا BLOT

شریک بخش خصوصی، طراحی، تامین مالی و ساخت یک پروژه زیرساختی را در یک زمین استیجاری شریک بخش عمومی بر عهده می گیرد. شریک بخش خصوصی از تاسیسات ساخته شده برای مدت معینی تا پایان مدت اجاره زمین بهره برداری می کند. وقتی مدت اجاره نامه تمام می شود. دارایی ها به شریک بخش عمومی باز گردانده می شود. این مدل معمولاً در بخش IT مورد استفاده قرار می گیرد.

۷. تامین مالی (Finance Only)

شریک بخش خصوصی معمولاً یک شرکت خدمات مالی به تامین مالی مورد نیاز برای زیرساخت می پردازد و از بخش عمومی بهره و سود استفاده از منابع مالی را اخذ می کند.

همانطور که می دانیم پروژه های عمرانی از نظر ماهیت و ساختار با یکدیگر متفاوتند، به این معنی که "نسخه یکسان برای افراد متفاوت منجر به نتیجه یکسان نمی شود". یعنی اگر ساختاری نامناسب و ناهماهنگ برای اجرای پروژه ها طراحی شود، می تواند منجر به افزایش هزینه ها و هدر رفت بودجه، کاهش کیفیت و افزایش زمان انجام کار شود. همانطور که تجربه تاریخی کشور در صنعت ساخت و ساز نیز نشان داده، بخش های مختلف بسیاری از پروژه های عمرانی در کشور به دلیل یکپارچه نمودن ارکان تشکیل دهنده آن به شدت آسیب دیده اند. (محمدرضا سهیل نخایی)

مهندسی قرارداد

یکپارچه نبودن ارکان تشکیل دهنده آن به شدت آسیب دیده اند. در توضیح تفاوت های اجرای پروژه ها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مکان اجرای پروژه

- مقیاس scale که شامل پروژه های کلان، متوسط و کلان می شود

- ماهیت انواع پروژه ها، به عنوان مثال یک پروژه راهسازی با یک پروژه نیروگاه یا پالایشگاه از نظر ماهیت متفاوت است

- تفاوت در روش های تامین مالی

- تکنولوژی بکار رفته

- کاربری تجاری، اداری و مسکونی

- نوع سیستم اجرای پروژه

- مجریان اجرای پروژه (بنگاه های خصوصی و دولتی)



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

پس به رغم ادعای بسیاری مبنی بر این که "مشکلات و تضادهای بوجود آمده در پروژههای عمرانی امری ناگزیر است"، باید تاکید کرد: هیچگاه نمی توان الگوی یکسانی برای پروژههای متفاوت تعیین نمود، چراکه هر پروژه ای دارای ساختار مالی، فنی و حقوقی منحصر به خود است. هنگام تنظیم یک قرارداد مهندسی به سه نوع تخصص فنی، مالی و حقوقی نیاز است که در بهترین شرایط یک حقوقدان طراحی و تنظیم یک قرارداد را به عهده می گیرد. این در حالی است که برای تنظیم آن، یک تیم فنی متشکل از مهندس، حقوقدان و حسابدار ضروری است. در نتیجه مشاهده می کنیم که پروژه مهندسی شده اما شرایط قرارداد آن مهندسی نشده است و در جایی که تمامی این مطالعات باید به صورت یکپارچه و هماهنگ صورت پذیرد، مطالعات مالی، فنی و حقوقی به صورت جداگانه انجام می شود. پس پروژه مهندسی شده اما قرارداد مهندسی نشده اجرا می شود و هزینه کرد پروژهها مطابق با قرارداد پرداخت می شود. (محمدرضا سهیل نخایی)

"با یک قرارداد بد نمی توان یک معامله خوب انجام داد".

"بهترین کارآفرینان بالاترین سطح مهارت را در قرارداد دارند".

"اگر قرارداد مناسبی بین دو طرف بسته نشود در اواسط کار به مشکل برخورد خواهند افتاد".

مطالعات و تجارب جهانی و کشور حاکی از آن است که نحوه و انتخاب روش انجام پروژه و در چارچوب آن تنظیم دقیق اسناد و مدارک پیمان و انتخاب شرایط عمومی پیمان مرتبط، از تصمیمات استراتژیک بوده و در روند ادامه پروژه، موفقیت یا شکست آن نقش بسزایی خواهد داشت. سالهاست روش سه عاملی در کشور رایج بوده و شرایط عمومی پیمان مربوط به آن مورد استفاده قرار می گیرد. شرایط عمومی پیمان موجود بارها مورد نقد و بررسی و اصلاح قرار گرفته، ولی باز به اعتقاد بسیاری از کارشناسان دارای کاستیهای زیادی است. از طرفی با توجه به نبود ضوابط مربوط به روشهای دیگر، انجام پروژه در ایران و تقاضای روز افزون برای استفاده از این روشها، به خصوص در طرح و ساخت و کلیدگردان، کارفرماها اغلب خواستار استفاده از قراردادهای تیپ فیدیک بوده و آن را حلال تمامی مشکلات خود می دانند

علل اصلی شکست پروژههای مطالعاتی و اجرایی

همانطور که می دانید، قراردادهای تیپ فیدیک توسط جامعه مهندسين مشاور بین المللی - FIDIC - تهیه می شود و از اعتبار و اهمیت خاصی در جهان برخوردار است. این اسناد تیپ در بیشتر قراردادهای بین المللی مورد استفاده قرار می گیرد. با این حال به هیچ وجه به این مفهوم نیست که در هر کشور و هر پروژه ای هر یک از این اسناد مناسب بوده و می تواند چشم بسته و بدون هیچ تغییری مورد استفاده قرار گیرد. این موضوع هم توسط فیدیک مورد تایید قرار گرفته و هم در داخل کشور تجربه شده است. بررسی و درک عمیق تفاوتهای شرایط عمومی پیمان طرح و ساخت و کلیدگردان و امکان استفاده آنها در طرحها امری بسیار ضروری و مورد نیاز است. (محمدرضا سهیل نخایی)

به نظر می رسد، یکی از علل اصلی شکست پروژههای مطالعاتی و اجرایی عمرانی و صنعتی کشور عدم تربیت مهندس قرارداد در سیستم آکادمیک و دانشگاهی کشور است. درچنین شرایطی تمامی فرایندهای مهندسی قرارداد در پروژهها، از جمله تعیین سیستم انجام پروژه و عوامل درگیر آن، انتخاب ساختار فنی، مالی و حقوقی پروژه، تنظیم اسناد مناقصه، روش و مدل تامین مالی، انجام امور پیمان شامل تهیه و رسیدگی به صورت وضعیتها، مدیریت دعاوی، تنظیم صورت جلسات و موارد قراردادی بسیار زیاد عمدتاً توسط کارشناسانی انجام می گیرد که تخصص علمی در این زمینه ندارند و امور قراردادی را فقط بر اساس تجربیات حرفه ای خود انجام می دهند. (محمدرضا سهیل نخایی)



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

سرانجام بر اساس آمار موجود، بیشترین آمارگیری دعاوی حقوقی و یا کفبری مربوط به شرکت‌های مهندسی و یا پیمانکاری است که به دلیل تنظیم قراردادهایی فقط در چارچوب قانون مدنی سال‌هاست با صرف هزینه‌های سنگین مادی و معنوی در دست‌اندازهای قضایی و دادرسی قرار گرفته و چه بسا نه تنها نتوانسته‌اند مطالبات معوق را وصول نمایند بلکه به درگیری‌های فیزیکی و تحمل ضرر و زیان چشم‌گیر در حق طرف قرارداد منجر شده‌اند. حال آنکه بیشتر شرکت‌های پیمانکاری قبل از عقد قرارداد باید از وجود متخصصان حقوقی، مالی و مهندسی یا بهتر بگوییم تیم مهندسی قرارداد متشکل از افراد با تجربه در زمینه‌های فنی، مهندسی - حقوقی و مالی استفاده کنند. اما شرکت‌های مهندسی بعد از عقد پیمان و زمانی که با مشکل مواجه می‌شوند با انتخاب وکیل به دنبال راهکارهایی جهت وصول مطالبات معوق یا خسارت تاخیر هستند که حتی با انتخاب وکیل دعاوی هم نتیجه مطلوبی نخواهد داشت. این گونه شرکت‌ها با تضييع اعتبار مادی و معنوی خویش از قربانیان ورشکستگی هستند.

بحران ساختاری نیازمند تغییر ساختاری است

پررسی که امروزه در محافل اقتصادی مطرح است این است، حال چه باید کرد؟ بحران ساختاری نیاز به تغییر ساختاری دارد، پس ما نیازمند تغییر در ساختار هستیم، اما چگونه؟ چنانچه قبل از عقد قرارداد، یک تیم قرارداد متشکل از کارشناسان فنی، مهندسی - حقوقی و مالی هر نوع قرارداد مهندسی را تجزیه و تحلیل نموده و آن را در چارچوب استانداردهای مربوطه تدوین و تنظیم نمایند، قطعاً موانع برداشته شده و حقوق طرفین حفظ می‌شود و در صورت بروز اختلافات ناشی از مفاد قرارداد به سهولت تصمیم‌گیری شده و مدعی به حقوق تضييع شده می‌رسد.

سازوکارهای یک مرکز مهندسی قرارداد می‌تواند در حل این تعارضات و نیز تربیت این گونه تیم‌های فنی تأثیرات جدی داشته باشد. در واقع، این مرکز کارآمد می‌تواند با تشکیل کنسرسیوم، ابزارهای فنی - مهندسی و حقوقی - مالی را با دیدگاه‌های رشته مربوطه در حد استانداردهای موجود شناسایی کرده تا تمامی اشخاص حقیقی یا حقوقی از مجرای آن مرکز مذاکره و مشاوره و تبعیت نمایند. قطعاً تحت این شرایط، مجریان بدون دغدغه در تمام زمینه‌های سرمایه‌گذاری موفق خواهند بود.

می‌توان نتیجه گرفت، بهترین حالت برای ایجاد بهینه زیرساخت‌ها و تاسیسات زیربنایی استفاده از تمام تخصص‌ها در بخش عمومی (شامل دولت ملی، دولت محلی و نیز شهرداری‌ها)، در بخش خصوصی، استفاده از رویکرد اجتماعی و از طریق "مهندسی قرارداد" در هر سه بخش است. به همین دلیل است که امروزه بحثی به نام "مشارکت عمومی - خصوصی، اجتماعی" از چنان اهمیتی برخوردار شده که بسیاری از موسسات مالی، تشکلهای ساختمانی و مراکز دانشگاهی نیاز به دوره‌های آموزشی آن را در مراکز "مهندسی قرارداد" احساس کرده‌اند. در این راستا بسیاری از صاحب‌نظران به این جمع بندی رسیده‌اند که دولت و بخش خصوصی به تنهایی نمی‌توانند تولیدکننده همه کالاهای عمومی نظیر زیرساخت‌ها باشند، بلکه باید بکوشند به بهترین شکل به ایجاد زمینه برای استفاده از ظرفیت‌های بخش اجتماعی در تولید این کالاها پردازند. (محمدرضا سهیل نخایی)

نمونه یک پروژه انجام شده ساخت یک بیمارستان در بیرمنگام

آورده دولت:

۱. زمین

۲. تضمین خرید ۸۰٪ ظرفیت به مدت ۳۵ سال توسط دولت



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایشهای اداره راه استان تهران



کنفرانسهای ملی مدیریت ساخت و پروژه

آورده بخش غیر دولتی:

۱. ساخت بیمارستان و سرمایه گذاری ۱ میلیارد پوند (۱/۶ میلیارد دلار)

۲. اداره بیمارستان و ارائه خدمت به NHS (سیستم مراقبت های بهداشتی)

امروزه در بسیاری از اقتصادهای توسعه یافته، مراکزی کاملاً تخصصی برای بررسی پتانسیل های گسترش قراردادهای PPP، آسیب شناسی این گونه قراردادها و انجام پژوهش های علمی با هدف بهبود بازدهی اقتصادی و اجتماعی حاصل از این قراردادها ایجاد شده اند. تعدادی از برجسته ترین این مراکز عبارتند از:

انجمن تخصصی PPP در اتحادیه اروپا:

<http://www.cream-europe.eu/en/index.php>

انجمن تخصصی PPP در کانادا:

<http://www.pppcouncil.ca>

انجمن تخصصی PPP در آمریکا:

<http://www.ncppp.org>

انجمن تخصصی PPP در ترکیه:

<http://www.ppp.org.tr> دی ماه ۹۲

نتیجه گیری

از دهه ها پیش بسیاری از صاحب نظران بر این عقیده بوده اند که دولت به تنهایی نباید و نمی تواند تولید کننده همه کالاهای عمومی نظیر زیرساخت ها باشد، بلکه باید بکوشد به بهترین شکل به ایجاد زمینه برای استفاده از ظرفیت های هر دو بخش عمومی و خصوصی در تولید این کالاها بپردازد. در سی سال گذشته با زیاد شدن بدهی های بخش عمومی، اهمیت استفاده از ظرفیت های بخش خصوصی بیش از پیش نمایان شده است و امروزه مشارکت عمومی خصوصی برای استفاده بهینه و مناسب از مهارت ها، توانایی ها و منابع موجود در هر دو بخش به وجود آمده است و روز به روز از ایرادات آن کاسته می شود و انواع و اقسام روش های آن بهتر و بهتر می شوند.

نکته ای که امروزه در دنیا مورد بحث است، سطح دخالت هر بخش در پروژه ها، میزان اختیارات و مسوولیت ها است، در حالی که در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران هنوز مشارکت عمومی خصوصی بحثی نسبتاً ناشناخته و یا حداقل کم کاربرد است. گرچه ایران در حوزه انرژی با چنین مسائلی آشنایی دارد، اما سازمان هایی نظیر شهرداری ها با توجه به کمبود شدید منابع مالی و ضعف مدیریتی در اجرای پروژه های بزرگ زیربنایی نیاز بیشتری برای ورود به این مباحث دارند.

منابع

magiran.com/n2360302 نویسنده: علی غیاث آبادی*، محمد فرخی** نگاهي به مشارکت عمومی - خصوصی در

کشورهای مختلف. * ag2consult@yahoo.com، ** mohammad.farrokhi@gmail.com

مشارکت عمومی - خصوصی و انواع آن - دنیای اقتصاد ۱۳۹۰/۶/۱۴



دومین کنفرانس ملی مدیریت ساخت و پروژه

۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۴ مرکز همایش‌های اداره راه استان تهران



کنفرانس‌های ملی مدیریت ساخت و پروژه

http://www.aftabir.com/articles/view/economy_marketing_business/economic_science/c2_131521
*(mohsenghaderi@gmail.com) محسن قادری

مشارکت عمومی - خصوصی با رویکرد اجتماعی - روزنامه دنیای اقتصاد ۱۳۹۲/۳/۲۱

محمد رضا سهیل نخایی <http://www.donya-e-eqtasad.com/news/727579/#ixzz3oqj56gw>

fanni.mrud-skh.ir/files/file/.ppt دی ماه ۹۲