

جمهوری اسلامی ایران
سازمان برنامه و بودجه کشور

راهنمای انتخاب الگوی مشارکت عمومی – خصوصی

نشریه شماره ۸۷۴

آخرین ویرایش: ۱۴۰۲-۰۷-۲۹

معاونت تولیدی، فنی و زیربنایی
امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران

nezamfanni.ir

سال ۱۴۰۲

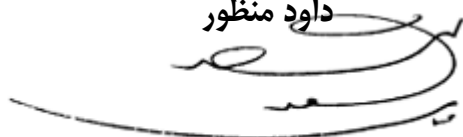
شماره : ۱۴۰۲/۵۹۶۲۵۵		بخشنامه به دستگاه‌های اجرایی، مهندسان مشاور و پیمانکاران
تاریخ : ۱۴۰۲/۱۱/۰۷		
راهنمای انتخاب الگوی مشارکت عمومی خصوصی		

به استناد ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و «نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور» موضوع مصوبه شماره ۲۵۲۵۴/ت/۵۷۶۹۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۸ هیأت محترم وزیران، به پیوست نشریه شماره (۸۷۴) با عنوان «راهنمای انتخاب الگوی مشارکت عمومی - خصوصی» به صورت راهنما برای بهره‌برداری ابلاغ می‌شود.

نشریه حاضر برای آشنایی عوامل نظام فنی و اجرایی کشور با مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یکی از روش‌های تدارک پروژه و همچنین راهنمایی برای دستگاه‌های اجرایی در انتخاب روش مشارکت عمومی - خصوصی و تعیین الگوی مناسب از بین انواع الگوهای زیرمجموعه این روش تهیه شده است. تعیین الگوی مناسب بر اساس اطلاعاتی نظیر ماهیت و شرایط پروژه، الزامات حقوقی و قانونی و داده‌های مدل مالی پروژه انجام می‌شود. با بهره برداری از این راهنما، ضمن آشنایی با انواع الگوهای موجود و بر اساس معیارهای کلیدی، انتخاب راه برای تصمیم‌گیران مرتبط با این حوزه هموار می‌گردد.

امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران این سازمان، دریافت‌کننده نظرات و پیشنهادهاى مربوط بوده و موارد اصلاحی لازم را اعمال و از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی Nezamfanni.IR منتشر می‌نماید.

داود منظور



اصلاح مدارک فنی

خواننده گرامی

امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران معاونت تولیدی، فنی و زیربنایی سازمان برنامه و بودجه کشور، با استفاده از نظر کارشناسان برجسته مبادرت به تهیه این ضابطه کرده و آن را برای استفاده به جامعه مهندسی کشور عرضه نموده است. با وجود تلاش فراوان، این اثر مصون از ایرادهایی نظیر غلطهای مفهومی، فنی، ابهام، ابهام و اشکالات موضوعی نیست.

از این رو، از شما خواننده گرامی صمیمانه تقاضا دارد در صورت مشاهده هر گونه ایراد و اشکال فنی، مراتب را به صورت زیر گزارش فرمایید:

(۱) در سامانه مدیریت دانش اسناد فنی و اجرایی (سما) ثبت نام فرمایید:

sama.nezamfanni.ir

(۲) پس از ورود به سامانه سما و برای تماس احتمالی، نشانی خود را در بخش پروفایل کاربری تکمیل فرمایید.

(۳) به بخش نظرخواهی این ضابطه مراجعه فرمایید.

(۴) شماره بند و صفحه موضوع مورد نظر را مشخص کنید.

(۵) ایراد مورد نظر را به صورت خلاصه بیان دارید.

(۶) در صورت امکان متن اصلاح شده را برای جایگزینی ارسال کنید.

کارشناسان این امور نظرهای دریافتی را به دقت مطالعه نموده و اقدام مقتضی را معمول خواهند داشت.

پیشاپیش از همکاری و دقت نظر جنابعالی قدردانی می شود.

نشانی برای مکاتبه: تهران، میدان بهارستان، خیابان صفی علی شاه، سازمان برنامه و بودجه کشور، امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران - مرکز تلفن ۳۳۲۷۱

Email: nezamfanni@mporg.ir

web: nezamfanni.ir

باسمه تعالی

پیش گفتار

یکی از روش های نوین تدارک پروژه در زمینه احداث و بهره برداری از پروژه های زیربنایی و توسعه ای و ارائه خدمات عمومی به مردم، روش «مشارکت عمومی - خصوصی» است که معرفی کلی آن در نشریه شماره (۷۱۷) نظام فنی و اجرایی کشور با عنوان «راهنمای انتخاب روش تدارک پروژه» انجام گرفته و در راهنمای حاضر، روش مزبور با جزئیات بیشتری تشریح شده و انواع الگوهای زیرمجموعه روش مشارکت عمومی - خصوصی تبیین می گردد.

شناخت صحیح روش مشارکت عمومی - خصوصی و نحوه کاربرد آن در پروژه های زیربنایی و توسعه ای در پیاده سازی موفق روش یاد شده نقش بسیار مهمی دارد و باید توجه شود که استفاده از این روش در همه پروژه ها یا ارائه خدمات عمومی مناسب نیست و بستگی زیادی به شرایط درونی و بیرونی پروژه دارد؛ از این رو، ایجاد راهنمایی با هدف آشنایی عوامل نظام فنی و اجرایی کشور با ویژگی ها، مختصات و انواع کاربردهای روش مشارکت عمومی - خصوصی با هماهنگی امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران سازمان برنامه و بودجه کشور در دستور کار قرار گرفت، که پس از بررسی براساس نظام فنی اجرایی یکپارچه کشور، موضوع ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور، ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه کشور و آیین نامه استانداردهای اجرایی طرح های عمرانی مصوب هیأت وزیران، سند حاضر تدوین و ابلاغ گردید.

علیرغم تلاش، دقت و وقت زیادی که برای تهیه این مجموعه صرف گردید، این مجموعه مصون از وجود اشکال و ابهام در مطالب آن نیست. لذا در راستای تکمیل و پربار شدن این ضابطه از کارشناسان محترم درخواست می شود موارد اصلاحی را به امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال کنند. کارشناسان سازمان پیشنهادهای دریافت شده را بررسی کرده و در صورت نیاز به اصلاح در متن نشریه/ ضابطه، با همفکری نمایندگان جامعه فنی کشور و کارشناسان مجرب این حوزه، نسبت به تهیه متن اصلاحی، اقدام و از طریق پایگاه اطلاع رسانی نظام فنی و اجرایی کشور برای بهره برداری عموم، اعلام خواهند کرد. به همین منظور و برای تسهیل در پیدا کردن آخرین ضوابط ابلاغی معتبر، در بالای صفحات، تاریخ تدوین مطالب آن صفحه درج شده است که در صورت هر گونه تغییر در مطالب هر یک از صفحات، تاریخ آن نیز اصلاح خواهد شد. از این رو همواره مطالب صفحات دارای تاریخ جدیدتر معتبر خواهد بود.

سید مهدی نیازی

معاون تولیدی، فنی و زیربنایی

زمستان ۱۴۰۲

تهیه و کنترل «راهنمای انتخاب الگوی مشارکت عمومی - خصوصی»

[نشریه شماره ۸۷۴]

اعضای گروه تهیه کننده:

احسان فرصت کار	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس،	دکتری مدیریت پروژه و
	عضو هیأت علمی دانشگاه مهر البرز	ساخت
مجید رضایی	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس	فوق لیسانس اقتصاد
مهدی جوادی	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس	مهندسی مکانیک
محمدابراهیم رئیسی	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس	فوق لیسانس اقتصاد
مجید محمودزاده	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس	فوق لیسانس اقتصاد
الهام رحمتی	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس	دکترای اقتصاد
امیر محمدی	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس	دکترای مهندسی عمران
نشاط رمضانپور	شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس	فوق لیسانس اقتصاد

اعضای گروه هدایت، نظارت و تصویب:

سیدجواد قانع فر	رئیس امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران
محمد مرادخانی	معاون امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران
ابراهیم امیری	رئیس گروه امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران
نقی شیخلووند	کارشناس امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران
امیر امیری دیبا	رئیس گروه امور طرح های کلان - سازمان برنامه و بودجه کشور
محسن رجایی	رئیس گروه - سازمان برنامه و بودجه کشور
محسن روحانی نژاد	رئیس گروه - سازمان برنامه و بودجه کشور
سیدحمیدرضا کشفی	کارشناس خبره مشارکت عمومی - خصوصی

فهرست مطالب

راهنمای انتخاب الگوی مشارکت عمومی - خصوصی.....	۱
۱- دامنه کاربرد.....	۳
۲- تعاریف.....	۳
۲-۱- مشارکت عمومی - خصوصی.....	۳
۲-۲- طرف عمومی (دستگاه اجرایی).....	۵
۲-۳- طرف خصوصی.....	۶
۲-۴- پروژه.....	۶
۲-۵- الگوی مشارکت.....	۶
۳- زمان انتخاب الگوی مشارکت.....	۷
۴- دسته‌بندی انواع الگوهای مشارکت.....	۷
۴-۱- دسته‌بندی از جنبه وظایف و مسئولیت‌های طرف خصوصی.....	۷
طراحی:.....	۷
۴-۱-۱- الگوی شماره (۱).....	۹
۴-۱-۲- الگوی شماره (۲).....	۹
۴-۱-۳- الگوی شماره (۳).....	۱۰
۴-۱-۴- الگوی شماره (۴).....	۱۱
۴-۱-۵- الگوی شماره (۵).....	۱۲
۴-۲- دسته‌بندی از جنبه نحوه بازگشت سرمایه و روش پرداخت.....	۱۲
۴-۲-۱- کاربر پرداخت.....	۱۳
۴-۲-۲- دولت پرداخت.....	۱۳
۴-۲-۳- خودمصرف.....	۱۳
۴-۳- دسته‌بندی از جنبه استفاده‌کننده محصول نهایی.....	۱۴
۴-۳-۱- مردم.....	۱۴
۴-۳-۲- شرکای تجاری.....	۱۴
۴-۳-۳- دولت.....	۱۴
۴-۳-۴- طرف خصوصی.....	۱۴
۵- معیارهای انتخاب الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی.....	۱۵

- ۵- ۱- نیاز به عملیات طراحی و ساخت ۱۵
- ۵- ۲- الزام بهره‌برداری پروژه توسط طرف عمومی ۱۵
- ۵- ۳- مالکیت دارایی‌های پروژه (تأسیسات و مستحقات) ۱۶
- ۵- ۴- ضرورت تحویل دارایی‌های پروژه به طرف عمومی ۱۷
- ۵- ۵- مسئولیت تأمین زمین ۱۷
- ۵- ۶- عمر مفید پروژه ۱۷
- ۵- ۷- تعرفه استفاده از محصول نهایی پروژه ۱۸
- ۵- ۸- نحوه دریافت هزینه محصول پروژه (روش پرداخت به طرف خصوصی) ۱۸
- ۵- ۹- امکان عرضه محصول پروژه به کاربران نهایی ۱۹
- ۵- ۱۰- استطاعت مالی طرف خصوصی و طرف عمومی ۱۹
- ۵- ۱۱- پروژه خودگردان یا غیرخودگردان ۲۰
- ۶- فلوچارت انتخاب الگوی مشارکت ۲۱
- ۷- فلوچارت انتخاب روش پرداخت به طرف خصوصی ۲۲
- پیوست یک: تشریح مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی ۲۵**
- ۱- مقدمه ۲۷
- ۲- تعریف مشارکت عمومی - خصوصی ۲۷
- ۳- ویژگی‌های مشارکت عمومی - خصوصی ۲۸
- ۳- ۱- وجود یک قرارداد بلندمدت بین طرف عمومی و طرف خصوصی ۲۹
- ۳- ۲- توسعه یا نوسازی و یا مدیریت دارایی‌های عمومی ۳۰
- ۳- ۳- انتقال ریسک و توزیع بهینه ریسک ۳۱
- ۳- ۴- تأمین بخش قابل توجه از منابع مالی توسط بخش خصوصی ۳۲
- ۳- ۵- پرداخت حق الزحمه بر اساس عملکرد ۳۳
- ۴- تمایز مشارکت عمومی - خصوصی با سایر روش‌ها ۳۴
- ۴- ۱- قراردادهای کوتاه‌مدت پیمانکاری یا قراردادهای بهره‌برداری و نگهداری متعارف ۳۵
- ۴- ۲- روش‌های تدارک پروژه که جزء مشارکت عمومی - خصوصی محسوب نمی‌شود ۳۶

۳۸.....	۳-۴ مشارکت عمومی - عمومی و مشارکت عمومی - نهادی
۳۹.....	۴-۴ سایر مشارکتهای خصوصی که مشارکت عمومی - خصوصی نیستند
	پیوست دو: انواع الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی و معیارهای انتخاب
۴۳.....	۱- مقدمه
۴۳.....	۲- معیارهای طبقه‌بندی مشارکت عمومی - خصوصی
۴۳.....	۲-۱ نوع پروژه
۴۶.....	۲-۲ مسئولیت‌های طرف خصوصی
۵۱.....	۲-۳ مالکیت و محدودیت‌های قانونی
۵۴.....	۲-۴ سازوکار پرداخت به طرف خصوصی
۵۶.....	۳- انواع الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی
	۳-۱ الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی برای ایجاد و توسعه تأسیسات
۵۷.....	/مستحدثات جدید یا ارتقای تأسیسات/مستحدثات موجود
۵۷.....	۳-۱-۱ الگوی ساخت، بهره‌برداری و تحویل (BOT)
۵۸.....	۳-۱-۲ الگوی ساخت، بهره‌برداری، مالکیت (BOO)
۵۹.....	۳-۱-۳ الگوی ساخت، تحویل و اجاره (BTL)
۶۰.....	۳-۱-۴ الگوی طراحی، ساخت و بهره‌برداری (DBO)
۶۱.....	۳-۱-۵ الگوهای نیازمند بازسازی و نوسازی به‌جای ساخت و توسعه
	۳-۲ الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی مبتنی بر پروژه موجود بدون نیاز به
۶۲.....	عملیات طراحی و ساخت/بازسازی
۶۲.....	۳-۲-۱ الگوی بهره‌برداری و نگهداری بلندمدت (O&M)
۶۲.....	۳-۲-۲ اجاره بلندمدت
۶۳.....	۳-۳ نحوه پرداخت به طرف خصوصی در الگوهای مختلف
۶۳.....	۳-۳-۱ الگوی کاربرپرداخت
۶۶.....	۳-۳-۲ الگوی دولت پرداخت



راهنمای انتخاب الگوی مشارکت

عمومی - خصوصی

۱- دامنه کاربرد

این سند برای آشنایی عوامل نظام فنی و اجرایی کشور با مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یکی از روش های تدارک پروژه و همچنین راهنمایی برای دستگاه های اجرایی در انتخاب روش مشارکت عمومی - خصوصی و تعیین الگوی^۱ مناسب از بین انواع الگوهای زیرمجموعه این روش تهیه شده است. دستگاه های اجرایی ضمن انجام مطالعات توجیهی (امکان سنجی) برای پیدایش پروژه جدید یا انجام مطالعات مشارکت پذیری برای پروژه موجود، در زمانی که از سازگاری پروژه برای استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی اطمینان کسب نموده و مجوزهای لازم قانونی نیز اخذ گردید (استراتژی تدارک پروژه)، برای تکمیل مطالعات توجیهی، نیازمند تعیین الگوی مناسب زیرمجموعه مشارکت عمومی - خصوصی بر اساس اطلاعاتی نظیر ماهیت و شرایط پروژه، الزامات حقوقی و قانونی و داده های مدل مالی پروژه هستند. این راهنما در صدد است با تبیین انواع الگوهای موجود و بر اساس معیارهای کلیدی انتخاب، راه را برای تصمیم گیران هموار سازد.

این راهنما برای تمامی پروژه هایی که دستگاه اجرایی در نظر دارد در قالب روش مشارکت عمومی - خصوصی انجام شود، قابل کاربرد است.

۲- تعاریف

۲-۱- مشارکت عمومی - خصوصی

قراردادی بلندمدت^۲ و عملکردمحور بین طرف عمومی و طرف خصوصی برای ایجاد/ باز سازی/نو سازی/توسعه/صلاح/بهره برداری و نگهداری/مدیریت دارایی عمومی یا ارائه

^۱ Modality or Model

^۲ بلندمدت بودن قرارداد بستگی به ماهیت پروژه و سایر شرایط درونی و بیرونی پروژه دارد و مقصود از بلندمدت بودن آن است که مدت قرارداد (مدت همکاری بین طرف عمومی و طرف خصوصی) به اندازه ای

خدمات عمومی است، که در آن طرف خصوصی مسئولیت مدیریت و ریسک تسهیم شده در طول عمر قرارداد را بر عهده دارد و تمام یا بخشی از منابع مالی را با ریسک خود تأمین می کند. از این پس مشارکت عمومی - خصوصی در این راهنما به اختصار «مشارکت» نامیده می شود. توجه به این نکته ضروری است که علی رغم معنی لغوی کلمه «مشارکت» که برای این نوع از قراردادها استفاده می شود، ماهیت و هدف روش مشارکت، تعریف سطح جدیدی از همکاری و نقش آفرینی بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی و توسعه ای است و هدف آن، شراکت یا شریک بودن به مفهوم خاص تجاری آن نیست. هدف از همکاری یاد شده در واقع به نوعی پیدا کردن سطح اشتراک و تلاقی بین هدف بخش خصوصی برای انجام فعالیت تجاری جهت کسب سود و هدف بخش عمومی برای تأمین کالاها و خدمات عمومی به مردم است. در این روش اگر چه ترجیح کلی بر این است که تأمین مالی (تمام یا بخشی) به عهده طرف خصوصی باشد (به دلیل انتقال بهینه ریسک)، علی رغم تصور اولیه که ممکن است به ذهن متبادر شود، تأمین مالی توسط طرف خصوصی دلیلی بر مالکیت وی بر دارایی های تولید شده/احداث شده نیست و تمام دارایی های فیزیکی و غیرفیزیکی پروژه، از همان ابتدای قرارداد متعلق به طرف عمومی (به عنوان نماینده مردم) است. به علاوه، تأمین مالی توسط طرف خصوصی، فقط یکی از تعهدات طرف خصوصی در قرارداد مشارکت است و در واقع می توان گفت بعد از بازگشت اصل و سود سرمایه گذاری طرف خصوصی، در نهایت پروژه از طریق منابع عمومی در اختیار دولت یا توسط خود مردم تأمین مالی شده است؛ به زبان ساده،

باشد که انتقال ریسک مورد نظر به طرف خصوصی ممکن باشد، عملکرد نهایی پروژه و محصولات و خدمات آن قابل اندازه گیری باشد تا بازگشت سرمایه طرف خصوصی وابسته به آن باشد (عملکردمحور) و طرف خصوصی انگیزه کافی برای طراحی و اجرای پروژه با کیفیت مطلوب و در نظر گرفتن کل چرخه عمر پروژه را داشته باشد؛ به زبان ساده، طرف خصوصی پروژه را برای خود بداند چرا که قرار است سود و زیان وی از عملکرد صحیح پروژه و محصولات و خدمات مطابق کیفیت مطلوب حاصل شود.

در نهایت پول پروژه توسط مردم پرداخت می‌شود (یا توسط دولت از محل منابع عمومی و به نیابت از مردم یا مستقیماً توسط مردم).

۲-۲- طرف عمومی (دستگاه اجرایی)

در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، همواره یکی از طرفین قرارداد، طرف عمومی است که در کشورهای مختلف بسته به نظام حقوقی و قانونی مرتبط، متفاوت است. به‌طور کلی، طرف عمومی در هر کشور، نهادی است که مطابق قوانین و مقررات وظیفه تأمین کالاها و خدمات عمومی جهت ارائه به مردم را بر عهده دارد. در ایران عمدتاً طرف عمومی منطبق با تمامی دستگاه‌های اجرایی که مطابق قانون اجازه عقد قرارداد با طرف‌های خصوصی دارند در نظر گرفته می‌شود؛ فهرست و مصادیق دستگاه‌های مزبور در قوانینی نظیر مواد (۱) تا (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، بند (ب) ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، ماده (۲) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸ یا ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه کشور ذکر شده است. به‌عنوان مثال: وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه آنها، بنیادها، نهادهای انقلاب اسلامی، سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، از قبیل شرکت‌های تابعه وزارت نفت در امور نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی فولاد اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند و اشخاص حقوقی وابسته به آنها، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی، سازمان‌های مناطق ویژه اقتصادی با مدیریت بخش عمومی، هیأت امنای

صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و نهادها و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها.

۲-۳- طرف خصوصی

سمت دیگر قرارداد مشارکت، طرف خصوصی است که با انگیزه کسب سود و انجام فعالیت‌های اقتصادی اقدام به عقد قرارداد می‌کند. در صورتی که هر دو طرف قرارداد مشارکت، نهادی عمومی باشد (یعنی هیچکدام اجازه فعالیت اقتصادی نداشته باشند)، نوع قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی نیست و در برخی کشورها به آن قرارداد عمومی - عمومی^۳ گفته می‌شود که از حوزه شمول این راهنما خارج است.

۲-۴- پروژه

عبارت است از مجموعه فعالیت‌های هدف‌دار (اعم از طراحی، مهندسی، تأمین مالی، تدارکات، ساخت، اجرا و یا راه‌اندازی و بهره‌برداری) که منجر به احداث واحد جدید، تکمیل واحد نیمه‌تمام و یا بازسازی/نوسازی/توسعه/اصلاح/ بهره‌برداری و نگهداری واحد موجود شود. پروژه‌های جدید، نیمه‌تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری در این مجموعه قرار می‌گیرند. مقصود از واحد در این تعریف هر گونه دارایی فیزیکی یا غیرفیزیکی است که هدف آن ارائه کالاها و خدمات عمومی به مردم است؛ مانند راه، تصفیه‌خانه، بیمارستان، ساختمان عمومی و تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری.

۲-۵- الگوی مشارکت

الگویی است که بر مبنای نحوه تسهیم وظایف، تعهدات، منافع، نحوه پرداخت و ریسک میان طرفین مشارکت شامل طرف عمومی و طرف خصوصی طراحی می‌شود. هدف از این تسهیم، بهبود مدیریت و عملکرد قراردادی در دستیابی به اهداف پروژه در عین رعایت الزامات قانونی است.

^۳ Public-Public Partnership

۳- زمان انتخاب الگوی مشارکت

انتخاب روش مشارکت و الگوی زیرمجموعه آن، به عنوان روش تدارک پروژه، باید ضمن انجام مطالعات توجیهی (امکان سنجی) برای پیدایش پروژه جدید یا انجام مطالعات مشارکت پذیری برای پروژه موجود توسط دستگاه اجرایی و پس از بررسی و غربالگری پروژه و شناسایی پروژه های سازگار با مشارکت مطابق راهنمای انجام مطالعات مشارکت پذیری^۴ صورت پذیرد.

۴- دسته بندی انواع الگوهای مشارکت

دسته بندی انواع الگوهای مشارکت از سه جنبه شامل «وظایف و مسئولیت های طرف خصوصی»، «نحوه بازگشت سرمایه و پرداخت به طرف خصوصی» و «استفاده کننده محصول نهایی پروژه» تقسیم بندی می شود. با ترکیبی از انواع الگوها و اشکال یادشده برای هر پروژه متناسب با ویژگی های آن، الگوی مناسب قابل طراحی است.

۴-۱- دسته بندی از جنبه وظایف و مسئولیت های طرف خصوصی

بر اساس وظایف و مسئولیت ها طرف خصوصی در قرارداد مشارکت، پنج الگوی مختلف به شرح جدول شماره (۱) تعریف می شود. گروه وظایف و مسئولیت ها به شرح زیر است: طراحی: انجام تمامی فعالیت های مطالعاتی و مهندسی پروژه از قبیل طراحی، مهندسی خرید، تهیه نقشه ها و مشخصات فنی و...

ساخت: انجام تمامی فعالیت هایی از قبیل احداث، تکمیل، توسعه، بازسازی یا نوسازی که برای شروع بهره برداری از پروژه و ارائه کالاها و خدمات آن لازم است، اعم از اینکه

^۴ راهنمای انجام مطالعات مشارکت پذیری پروژه با هدف تعیین چارچوب های مطالعات و آماده سازی پروژه برای استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی در دستور کار تدوین توسط امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران قرار دارد.

پروژه جدید یا نیمه تمام باشد.

تأمین مالی: منظور از تأمین مالی فقط تأمین منابع مالی و سرمایه لازم برای دوره طراحی و ساخت است و در صورتی که بهره برداری پروژه به عهده طرف خصوصی باشد، در هر صورت تأمین منابع مالی مورد نیاز برای دوره بهره برداری (نظیر سرمایه در گردش) به عهده طرف خصوصی است (در مواردی که وظیفه بهره برداری به عهده طرف خصوصی است).

بهره برداری: بهره برداری از دارایی های پروژه و ارائه کالاها و خدمات

تعمیر و نگهداری: هر گونه فعالیتی که مطابق استانداردهای پروژه مربوط، برای حفظ وضع موجود دارایی های پروژه و تداوم ارائه کالاها و خدمات لازم باشد.

تحويل: تحويل تمامی دارایی های فیزیکی و غیرفیزیکی پروژه به طرف عمومی بعد از اتمام دوره قرارداد مشارکت مطابق استانداردها و وضعیت مندرج در قرارداد.

جدول (۱): دسته بندی مشارکت از حیث وظایف و مسئولیت های طرف خصوصی

نام الگو	شرح مسئولیت های طرف خصوصی						اسامی مرسوم در دنیا
	طراحی	ساخت	تأمین مالی	بهره برداری	تعمیر و نگهداری	تحويل	
الگوی (۱)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	BOT, DBFOM, BOLT, BTO, BOOT, RTO, ROT, ROOT, Concession
الگوی (۲)	✓	✓	✓	✓	✓	-	BOO and ROO
الگوی (۳)	✓	✓	✓	-	✓	✓	DBFM, BTL, BLT, RTL and RLT
الگوی (۴)	✓	✓	-	✓	✓	✓	DBOM
الگوی (۵)	-	-	-	✓	✓	-	O&M, Service Contract, Management Contract, Affermage

۴-۱-۱- الگوی شماره (۱)

الگوی شماره (۱) کامل‌ترین الگوی مشارکت عمومی - خصوصی است که در آن عمده فعالیت‌ها و ریسک‌های پروژه به عهده طرف خصوصی قرار دارد. در این الگو، طرف خصوصی تأمین تمام (یا بخشی) از منابع مالی و سرمایه لازم را برای طراحی و ساخت تعهد می‌نماید، تمامی فعالیت‌های مربوط به طراحی و ساخت پروژه را تا آماده شدن برای بهره‌برداری انجام می‌دهد، از پروژه بهره‌برداری نموده و کالاها و خدمات مربوط را به استفاده‌کننده نهایی^۵ ارائه می‌نماید و در نهایت دارایی‌های فیزیکی و غیرفیزیکی پروژه را بعد از اتمام دوره قرارداد مشارکت بر اساس شرایط مشخص شده، به طرف عمومی تحویل می‌دهد. در مقابل وظایف و مسئولیت‌های فوق، طرف خصوصی طی دوره قرارداد مشارکت، اصل و سود سرمایه‌گذاری خود را دریافت می‌نماید.^۶ در این الگو، مالکیت تمامی دارایی‌های پروژه از ابتدا متعلق به طرف عمومی است و تأمین مالی طرف خصوصی برای دوره طراحی و ساخت، دلیلی بر مالکیت وی بر دارایی‌های پروژه نیست. این الگو بیشتر برای پروژه‌های زیرساختی کلان مانند آزادراه، فرودگاه یا تصفیه‌خانه آب مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۴-۱-۲- الگوی شماره (۲)

در الگوی شماره (۲) نسبت به الگوی شماره (۱)، تحویل دارایی‌های پروژه به طرف عمومی موضوعیت ندارد (به غیر از زمین اگر متعلق به طرف عمومی باشد). در الگوی

^۵ استفاده‌کننده نهایی ممکن است «دولت»، «مردم»، «شریک تجاری» یا «طرف خصوصی» یا ترکیبی از آنها باشد؛ برای مشاهده دسته‌بندی انواع الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی از جنبه استفاده‌کننده نهایی محصول پروژه به صفحه شماره ۱۴ مراجعه شود.

^۶ نحوه بازگشت اصل و سود سرمایه‌گذاری طرف خصوصی (پرداخت به طرف خصوصی) ممکن است به سه روش یا ترکیبی از آنها انجام گیرد شامل: «کاربرپرداخت»، «دولت‌پرداخت» یا «خودم صرف». برای مشاهده دسته‌بندی انواع الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی از جنبه روش پرداخت به صفحه شماره ۱۲ مراجعه شود.

شماره (۲)، همچنان عمده فعالیت‌ها و ریسک‌های پروژه به‌عهده طرف خصوصی قرار دارد و طرف خصوصی تأمین تمام (یا بخشی) از منابع مالی و سرمایه لازم را برای طراحی و ساخت تعهد می‌نماید، تمامی فعالیت‌های مربوط به طراحی و ساخت پروژه را تا آماده شدن برای بهره‌برداری انجام می‌دهد، از پروژه بهره‌برداری نموده و کالاها و خدمات مربوط را به استفاده‌کننده نهایی ارائه می‌نماید؛ پس از طی دوره بهره‌برداری در قرارداد و اتمام دوره قرارداد، در صورت تعلق زمین به طرف عمومی، طرف خصوصی می‌تواند تأسیسات و مستحقات پروژه را جمع‌آوری و فقط زمین را به طرف عمومی بازپس دهد و الزامی به واگذاری تأسیسات و مستحقات به طرف عمومی ندارد. این الگو بیشتر برای پروژه‌هایی کاربرد دارد که دوره عمر مفید پروژه حدوداً برابر با دوره قرارداد مشارکت است و پس اتمام دوره قرارداد، دارایی‌های پروژه (غیر از زمین) به دلیل مستهلک شدن ارزش ناچیزی خواهد داشت. در این الگو به‌طور استثناء، مالکیت تأسیسات و مستحقات متعلق به طرف خصوصی است، چرا که خواسته طرف عمومی فقط تولید محصول موردنظر با کیفیت مطلوب است و نیازی به تأسیسات و مستحقات ندارد. این الگو بیشتر برای پروژه‌های زیرساختی خاص با ماهیت شبیه کارخانه تولیدی مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ مانند تولید آب شیرین یا تولید برق.

۴-۱-۳- الگوی شماره (۳)

در الگوی شماره (۳) نسبت به الگوی شماره (۱)، به دلایل قانونی یا فنی امکان بهره‌برداری پروژه توسط طرف خصوصی وجود ندارد و پس از تکمیل و آماده بهره‌برداری شدن، پروژه در اختیار طرف عمومی قرار می‌گیرد و عملیات بهره‌برداری، تولید محصول و ارائه خدمات پروژه توسط طرف عمومی انجام می‌گیرد، اما همچنان عملیات تعمیر و نگهداری و مسئولیت کارکرد صحیح پروژه به‌عهده طرف خصوصی است؛ در این الگو، برای حفظ اصول قراردادهای مشارکت (مانند بلندمدت بودن، تسهیم بهینه ریسک و عملکردمحور بودن)، پرداخت به طرف خصوصی تنها در شرایطی انجام می‌شود که

وظایف خود در قبال تعمیر و نگهداری پروژه را انجام داده باشد و پروژه به‌طور مطلوب مطابق مشخصات معین در قرارداد در حال فعالیت و ارائه کالاها و خدمات خود باشد (به اصطلاح پروژه در دسترس باشد). در واقع طرف خصوصی با دریافت اجاره (اقساط از پیش تعیین شده) از طرف عمومی بابت در دسترس بودن پروژه، در دوره بهره‌برداری، از منافع پروژه بهره‌مند می‌شود. میزان اجاره بر مبنای مدل مالی تعیین می‌شود. مالکیت دارایی‌های پروژه از ابتدا متعلق به طرف عمومی است (چه در حین طراحی و ساخت، چه در حین دوره قرارداد مشارکت و چه پس از اتمام دوره قرارداد مشارکت). پیاده‌سازی صحیح الگوی شماره (۳) به دلیل سطح اشتراک کاری زیاد بین طرف عمومی و طرف خصوصی در دوره بهره‌برداری از پروژه و احتمال روشن نبودن مسئولیت‌ها و ریسک‌های طرفین در دوره مزبور، ممکن است با دشواری‌های زیادی همراه باشد. این الگو در پروژه‌هایی مانند ساختمان‌های اداری دولتی، بیمارستان دولتی، خطوط راه‌آهن، جاده یا پل مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۴-۱-۴ الگوی شماره (۴)

در الگوی شماره (۴) نسبت به الگوی شماره (۱)، تأمین مالی به‌عهده طرف خصوصی نیست و منابع مالی برای طراحی و ساخت پروژه توسط طرف عمومی فراهم می‌شود. با این حال طرف خصوصی بعد از تکمیل پروژه، همچنان وظیفه بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری از پروژه را به‌عهده دارد و پرداخت به وی صرفاً در صورتی که عملکرد پروژه مطلوب باشد انجام خواهد گرفت؛ بنابراین طرف خصوصی می‌داند که فقط در دوره طراحی و ساخت پروژه حضور ندارد و در دوره بهره‌برداری که عملکرد واقعی پروژه مشخص می‌شود نیز باید ایفای نقش نماید و مسئولیت دارد. در این روش به دلیل عدم تأمین مالی توسط طرف خصوصی، سطح ریسک انتقالی به طرف خصوصی نسبت به سایر الگوهای همراه با تأمین مالی، کمتر است و می‌بایست با تعیین شرایط و مشخصات عملکردی مناسب در قرارداد مشارکت، از انتقال بهینه ریسک بین طرفین و استقرار

چارچوب‌های انگیزشی برای کارکرد صحیح طرفین اطمینان حاصل نمود. این الگو در پروژه‌هایی مانند قطار شهری، پارکینگ یا تأسیسات آب شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۴-۱-۵- الگوی شماره (۵)

الگوی شماره (۵)، ساده‌ترین شکل از روش مشارکت عمومی - خصوصی است که در آن فقط مسئولیت بهره‌برداری (ارائه کالاها و خدمات) و تعمیر و نگهداری پروژه به‌عهده طرف خصوصی است. در این الگو، دارایی‌های موجود در اختیار طرف خصوصی قرار می‌گیرد تا با تکیه بر بهره‌وری بالاتر بخش خصوصی، مهارت‌های مدیریتی و نوآوری بیشتر نسبت به طرف عمومی، استفاده بهتر از دارایی‌های پروژه محقق شود و همچنین کیفیت ارائه کالاها و خدمات به مردم بهبود یابد. به‌منظور حفظ اصول قرارداد مشارکت در این الگو، اولاً باید قرارداد بلندمدت باشد و ثانیاً شرایط پرداخت به طرف خصوصی باید کاملاً وابسته به عملکرد وی در کمیت و کیفیت کالاها و خدمات ارائه شده باشد و ضوابط تشویقی و تنبیهی مناسبی در قرارداد طراحی شده باشد. در صورتی که عواید حاصل از فروش کالاها و خدمات پروژه قابل توجه باشد، به‌نحوی که مازاد بر مبالغ مورد نیاز برای پرداخت به طرف خصوصی باشد، عموماً پرداخت اجاره‌بهایی از سوی طرف خصوصی به طرف عمومی در قرارداد پیش‌بینی می‌شود. این الگو در پروژه‌های مانند تأسیسات آب شهری یا تأسیسات تولید برق مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۴-۲- دسته‌بندی از جنبه نحوه بازگشت سرمایه و روش پرداخت

از نظر روش بازپرداخت اصل و سود سرمایه‌گذاری طرف خصوصی یا پرداخت حق‌الزحمه به طرف خصوصی، سه شکل کلی زیر وجود دارد که ممکن است در یک پروژه ترکیبی از روش‌های زیر نیز مورد استفاده قرار گیرد:

۴-۲-۱- کاربر پرداخت

در شکل کاربر پرداخت^۷، در دوره بهره‌برداری از پروژه، طرف خصوصی کالاها و خدمات را مستقیماً به کاربران نهایی (مردم یا شریکان تجاری طرف خصوصی) ارائه می‌دهد و تعرفه مربوط را مستقیماً از کاربران نهایی دریافت می‌نماید. مانند احداث آزادراه و دریافت تعرفه از ترافیک عبوری. در صورتی که تعرفه‌های تکلیفی استفاده از کالاها و خدمات، امکان پوشش اصل و سود سرمایه‌گذاری طرف خصوصی را نداشته باشد، علاوه بر تعرفه، معمولاً پرداخت تکمیلی توسط دولت به ازای هر واحد کالا و خدمت ارائه شده انجام می‌گیرد.

۴-۲-۲- دولت پرداخت

در شکل دولت پرداخت^۸، در دوره بهره‌برداری از پروژه، فارغ از اینکه طرف خصوصی کالاها و خدمات را مستقیماً به کاربران نهایی ارائه نماید یا کالاها و خدمات مستقیماً به دولت (طرف عمومی) ارائه شود، پرداخت مطابق شرایط قراردادی توسط طرف عمومی به طرف خصوصی انجام می‌شود. مانند احداث/نوسازی بزرگراه و دریافت حق الزحمه از دولت بر اساس دسترس بودن و عملکرد مطلوب در دوران بهره‌برداری؛ یا مانند احداث ساختمان اداری دولتی و دریافت حق الزحمه از دولت بر اساس دسترس بودن و عملکرد مطلوب در دوران بهره‌برداری؛ یا مانند خرید تضمینی آب شیرین توسط دولت که از طریق تأسیسات آب شیرین‌کن متعلق به طرف خصوصی تولید شده باشد.

۴-۲-۳- خودمصرف

در شکل خودمصرف، در دوره بهره‌برداری پروژه، استفاده‌کننده نهایی از کالاها یا خدمات، خود طرف خصوصی است؛ یعنی به طرف خصوصی اجازه داده می‌شود، در

^۷ user-pays

^۸ government-pays

دوره قرارداد مشارکت، تمام یا بخشی از کالاها و خدمات پروژه را برای زنجیره بعدی فعالیت‌های تجاری خود مورد استفاده قرار دهد و پس از اتمام دوره قرارداد، پروژه به طرف عمومی تحویل خواهد شد. این شکل از پرداخت به طرف خصوصی، در ایران تحت عنوان «بیع متقابل» نیز نام برده می‌شود. مانند احداث خط لوله انتقال فاضلاب و احداث تصفیه‌خانه فاضلاب و استفاده از پساب تولیدی برای کارخانجات متعلق به طرف خصوصی.

۴-۳- دسته‌بندی از جنبه استفاده‌کننده محصول نهایی

بر اساس نوع محصولات (کالاها و خدمات) پروژه و متقاضی استفاده از آن، اشکال زیر قابل بیان است:

۴-۳-۱- مردم

در این شکل، کالاها و خدمات پروژه مستقیماً به مردم ارائه می‌شود؛ مانند عبور از آزادراه.

۴-۳-۲- شرکای تجاری

در این شکل، کالاها و خدمات به تعداد مشخصی از شرکای تجاری مربوط به طرف خصوصی ارائه می‌شود؛ مانند فروش آب به کشاورزان یا فروش برق به واحدهای تولیدی، صادرات آب شیرین به خارج از کشور.

۴-۳-۳- دولت

در این شکل، تمام یا بخشی از کالاها و خدمات توسط دولت خریداری می‌شود؛ مانند خرید تضمینی آب شیرین و برق، خرید تضمینی پساب یا خرید (اجاره) فضای اداری.

۴-۳-۴- طرف خصوصی

در این شکل، تمام یا بخشی از کالاها و خدمات، طی دوره زمانی مشخصی توسط خود طرف خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۵- معیارهای انتخاب الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی

از مهمترین معیارهای انتخاب الگوهای زیرمجموعه مشارکت عمومی - خصوصی بر اساس ویژگی‌های پروژه و انواع اشکال و الگوهای مزبور در بخش قبلی، می‌توان به موارد زیر اشاره نمود. قابل ذکر است در ضمن انجام مطالعات برای هر پروژه، علاوه بر معیارهای زیر، می‌بایست تمامی شرایط و ویژگی‌های خاص هر پروژه نیز مدنظر قرار گرفته و تصمیم برای استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی و الگوی مناسب آن، اتخاذ شود.

۵-۱- نیاز به عملیات طراحی و ساخت

عموماً در پروژه‌های جدید یا نیمه‌تمام نیاز به طراحی و ساخت دارایی‌های فیزیکی و غیرفیزیکی وجود دارد. از سوی دیگر این معیار برای تفکیک پروژه‌های موجود حائز اهمیت بیشتری است. در برخی پروژه‌های موجود که نیاز به بازسازی، نوسازی یا توسعه دارد و بدون انجام آن امکان بهره‌برداری از تأسیسات و مستحقات ممکن نباشد یا با کارایی لازم صورت نمی‌پذیرد، انجام عملیات طراحی و ساخت قبل از شروع به بهره‌برداری ضروری است، ولی در سایر پروژه‌های موجود که تنها نیاز به تعمیرات محدود و یا صرفاً نگهداری و یا بهره‌برداری توسط طرف خصوصی است، پروژه می‌تواند بدون مشکل وارد چرخه تولید محصول (کالاها و خدمات) شود.

۵-۲- الزام بهره‌برداری پروژه توسط طرف عمومی

یکی دیگر از معیارهای انتخاب الگو، مسئولیت بهره‌برداری از پروژه می‌باشد. در برخی موارد ممکن است بر اساس الزامات قانونی و یا فنی نیاز به بهره‌برداری از پروژه به‌ویژه در بلندمدت توسط طرف عمومی است. در غیر این صورت بهره‌برداری از پروژه به عهده طرف خصوصی می‌باشد.

۵-۳- مالکیت دارایی‌های پروژه (تأسیسات و مستحقات)

حفظ مالکیت تأسیسات و مستحقات پروژه به عنوان معیار کلیدی در زیرساخت‌های در اختیار طرف عمومی از اهمیت زیادی برخوردار است. به خصوص در پروژه‌هایی که طبق قانون مالکیت آنها به طور انحصاری در اختیار طرف عمومی می‌باشد، طرف خصوصی نمی‌تواند مالک دارایی‌های پروژه شود و مکلف به تحویل زیرساخت‌های احداث شده به طرف عمومی است.^۹ البته در صورتی که مطابق قانون، مالکیت دارایی‌ها متعلق به طرف عمومی باشد، می‌توان در قالب قرارداد مشارکت، بهره‌برداری از دارایی‌ها را در اختیار طرف خصوصی قرار داده و پس از پایان قرارداد، تحویل (انتقال) آنها توسط طرف خصوصی به طرف عمومی صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر در چنین شرایطی فقط از الگوهایی که در آنها تحویل (انتقال) به طرف عمومی وجود دارد، می‌توان استفاده کرد.

^۹ رعایت قوانین مربوط به حفظ مالکیت دولت بر اساس بند (ج) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مبنی بر لزوم سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای و بنگاه‌های گروه‌های سوم ماده (۲) قانون فوق‌الذکر به صورت انحصاری در اختیار دولت الزامی است. البته در تبصره (۱) بند (ج) ماده (۳) قانون مزبور، مشروط به حفظ مالکیت صادرصد دولت، امکان استفاده از مشارکت بخش خصوصی در گروه سوم (به استثنای انتقال مالکیت) وجود دارد. بر اساس مواد (۳) و (۴) قانون یادشده، هم دولت و هم بخش خصوصی مجاز به سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای و بنگاه‌های گروه‌های دوم ماده (۲) قانون فوق‌الذکر، هستند (با حفظ حداکثر سهم دولت). در خصوص فعالیتهای مرتبط با بخش‌های راه و راه‌آهن، بر اساس آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیتهای راه و راه‌آهن (تصویب‌نامه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به شماره ۶۳/۱/۱۱۰۷۶۸ مورخ ۱۳۸۸/۰۸/۰۴)، صدرصد مالکیت راه‌های عمومی و خطوط اصلی راه‌آهن شامل خطوط موجود، در حال ساخت و آنچه که در آینده ساخته می‌شود و همچنین مالکیت ناوگان و ماشین‌آلات امداد ریلی در اختیار دولت بوده و قابل انتقال به بخش غیردولتی نیست. در عین حال امکان فعالیت، احداث و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی با رعایت ضوابط مربوطه در بخش‌های یادشده وجود دارد. از سوی دیگر مطابق آیین‌نامه مزبور، صدرصد مالکیت خطوط فرعی (صنعتی و تجاری) راه‌آهن شامل خطوط موجود، در حال ساخت و آنچه که در آینده ساخته می‌شود، قابل انتقال به بخش غیردولتی است.

در سایر موارد که الزام قانونی در این خصوص وجود ندارد، حفظ مالکیت طرف خصوصی بر دارایی‌های پروژه امکان‌پذیر است.

۵-۴- ضرورت تحویل دارایی‌های پروژه به طرف عمومی

این معیار برای تعیین مسئولیت تحویل (انتقال) دارایی‌های پروژه به طرف عمومی لحاظ شده است. در شرایطی که عدم تحویل دارایی‌های پروژه منجر به ایجاد خلل در انجام تعهدات طرف عمومی در امر خدمت‌رسانی عمومی شود و به نوعی انحصار در ارائه خدمات وجود داشته باشد، یا به دلیل اتصال سایر سامانه‌های خدمت‌رسان به ساختگاه پروژه، عدم تحویل دارایی‌ها در پایان دوره قرارداد، منجر به بروز مشکل در سامانه‌های مزبور گردد، طرف خصوصی موظف به تحویل دارایی‌های پروژه (که عمدتاً زیرساخت‌ها هستند) به طرف عمومی است.

۵-۵- مسئولیت تأمین زمین

اگر زمین و ساختگاه مورد نیاز پروژه متعلق به طرف عمومی باشد، در انتهای دوره قرارداد باید به طرف عمومی تحویل گردد. از این رو یا باید مستحقات و تأسیسات پروژه نیز به طرف عمومی تحویل گردد یا اینکه توسط طرف خصوصی جمع‌آوری شده و تنها زمین به طرف عمومی تحویل شود.

۵-۶- عمر مفید پروژه

در صورتی که عمر مفید پروژه به‌نحوی باشد که با دوره قرارداد مشارکت برابری نماید و همچنین خواسته طرف عمومی فقط تأمین کالاها و خدمات پروژه از سوی طرف خصوصی در دوره قرارداد باشد و نیازی به تحویل مستحقات و تأسیسات پروژه نباشد؛ استفاده از الگوی شماره (۲) در این راهنما امکان‌پذیر است.

۵-۷- تعرفه استفاده از محصول نهایی پروژه

منظور از تعرفه، برقراری نظام قیمت گذاری تکلیفی محصول نهایی (کالاها و خدمات نهایی) پروژه از سوی طرف عمومی است که ممکن است بر اساس سیاست گذاری دولت یا به واسطه قوانین و مقررات بالادستی باشد.

۵-۸- نحوه دریافت هزینه محصول پروژه (روش پرداخت به طرف خصوصی)

برای تعیین سازوکار پرداخت یکی از معیارهای کلیدی، امکان دریافت هزینه کالاها و خدمات از کاربران و مصرف کنندگان نهایی می باشد. در برخی از پروژه ها مانند تصفیه خانه آب و نیروگاه تولید برق امکان دریافت مستقیم هزینه محصول از مصرف کنندگان نهایی توسط طرف خصوصی وجود ندارد. از این رو در اینگونه پروژه ها، سازوکار پرداخت به صورت دولت پرداخت می باشد. اما در پروژه هایی مانند آزادراه ها و بنادر امکان دریافت هزینه محصول از کاربران نهایی وجود دارد و هزینه محصول این دسته از پروژه ها می تواند به صورت کاربر پرداخت دریافت شود. البته ممکن است در پروژه های خاصی امکان دریافت هزینه از کاربران نهایی نیز وجود داشته باشد، ولی به دلیل ریسک زیاد در خصوص پیش بینی میزان تقاضای محصول (ریسک بازار) که ممکن است خارج از توان کنترل و مدیریت طرف خصوصی باشد، از روش دولت پرداخت استفاده شود.

در صورتی که محصول پروژه دارای تعرفه تکلیفی از طرف قانون گذار بوده و کاربر پرداخت باشد، بهتر است در راستای تشویق به سرمایه گذاری در پروژه، طرف عمومی مابه التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده (با لحاظ حاشیه سود) را محاسبه و در مدل مالی لحاظ نموده و سپس الگوی مشارکت را طراحی نماید. همچنین در صورتی که محصول پروژه صرفاً دولت پرداخت باشد، طرف عمومی می تواند خرید تمام یا بخشی از محصول پروژه را از طرف خصوصی در دوره قرارداد تضمین نماید.

۵-۹- امکان عرضه محصول پروژه به کاربران نهایی

در صورتی که طرف عمومی امکان واگذاری امتیاز استفاده یا عرضه تمام یا بخشی از محصول پروژه به مصرف‌کنندگان نهایی را به طرف خصوصی داشته باشد و در صورت خودگردانی پروژه و عدم نیاز به اعتبارات طرف عمومی برای خرید محصول، الگوی موسوم به واگذاری امتیاز^{۱۰}، الگوی مناسبی برای مشارکت در ایجاد/تکمیل/بازسازی/ بهره‌برداری پروژه به شمار می‌رود. اما در صورتی که امکان واگذاری امتیاز فروش محصول به طرف خصوصی مهیا نباشد یا تعرفه‌های تکلیفی ملاک قیمت عرضه توسط طرف خصوصی باشد، می‌توان از ابزار خرید تضمینی تمام یا بخشی از محصول از سوی طرف عمومی استفاده نمود.

۵-۱۰- استطاعت مالی طرف خصوصی و طرف عمومی

دا شتن توجیه مالی در هر مرحله از پروژه (اعم از تأمین مالی دوره طراحی و ساخت یا خرید محصول در دوره بهره‌برداری توسط دولت) برای هر یک از طرفین مشارکت از اهمیت زیادی برخوردار است؛ هر یک از طرفین از دیدگاه خود نسبت به ارزیابی مالی و امکان فراهم نمودن منابع مالی لازم پروژه اقدام می‌کنند و تصمیم مرتبط با امکانات خود را خواهند گرفت. به عنوان مثال؛ طرف خصوصی باید بررسی نماید که امکان تأمین منابع مالی لازم برای دوره طراحی و ساخت و دوره بهره‌برداری پروژه از محل‌هایی نظیر آورده سهامداران، تسهیلات بانکی و منابع مالی قرضی را دارا است و طرف عمومی نیز بررسی نماید که در صورت داشتن تعهد پرداخت در دوران یادشده، امکان تأمین منابع مالی لازم را داشته باشد تا بتواند به تعهدات خود در قرارداد مشارکت عمل نماید.

^{۱۰} Concession

۵-۱۱- پروژه خودگردان یا غیر خودگردان

پروژه خودگردان، دارای توجیه مالی کامل برای طرف خصوصی بوده و عواید ناشی از پروژه در دوران بهره‌برداری بدون حمایت مالی از سوی طرف عمومی، قادر است هزینه‌ها و سود مورد نظر طرف خصوصی را پوشش دهد. بر عکس، پروژه غیر خودگردان، در صورت عدم حمایت مالی از سوی طرف عمومی (اعم از تضمین خرید محصول، تضمین حداقل تقاضا و سایر مشوق‌ها) دارای توجیه مالی برای طرف خصوصی نیست.

شایان ذکر است در حالتی که سازوکار پرداخت به صورت کاربر پرداخت و محصول نیز تابع تعرفه‌های تکلیفی باشد، این موضوع حساسیت بسیار زیادی دارد. اگر تعرفه‌های دریافت‌شده از کاربران قادر به پوشش کامل هزینه‌های پروژه (اعم از احداث و بهره‌برداری) نباشد، در این صورت طرف عمومی از طریق ابزارهای لازم این شکاف را برطرف و پروژه را برای طرف خصوصی از لحاظ مالی توجیه‌پذیر و جذاب می‌کند.

از این‌رو، اگر پروژه خودگردان نباشد، برای انتخاب الگوی بهینه مشارکت و پوشش ریسک طرف خصوصی، می‌توان با رعایت الزامات قانونی، اجتماعی و زیست‌محیطی، از مشوق‌هایی نظیر اجازه ایجاد کاربری‌های جانبی و چندگانه (هر چند موقتی) در عرصه پروژه و انجام فعالیت‌های جانبی سودآور در طی دوره بهره‌برداری، با حفظ کاربری اصلی و الزامات و اهداف پروژه، برای افزایش جذابیت مالی پروژه استفاده نمود. از جمله مجوزهای قانونی برای موضوع یادشده، می‌توان به تبصره ذیل ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی نظام فنی و اجرایی کشور موضوع ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (تصویب‌نامه هیأت وزیران به شماره ۲۵۲۵۴/ت ۵۷۶۹۷ هـ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۸) اشاره نمود. برخی از ابزارهای متداول برای افزایش جذابیت مالی پروژه، شامل موارد زیر می‌باشد:

- تأمین مالی بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه توسط طرف عمومی
- پرداخت مابه‌التفاوت بهای تمام‌شده و تعرفه تکلیفی محصول پروژه

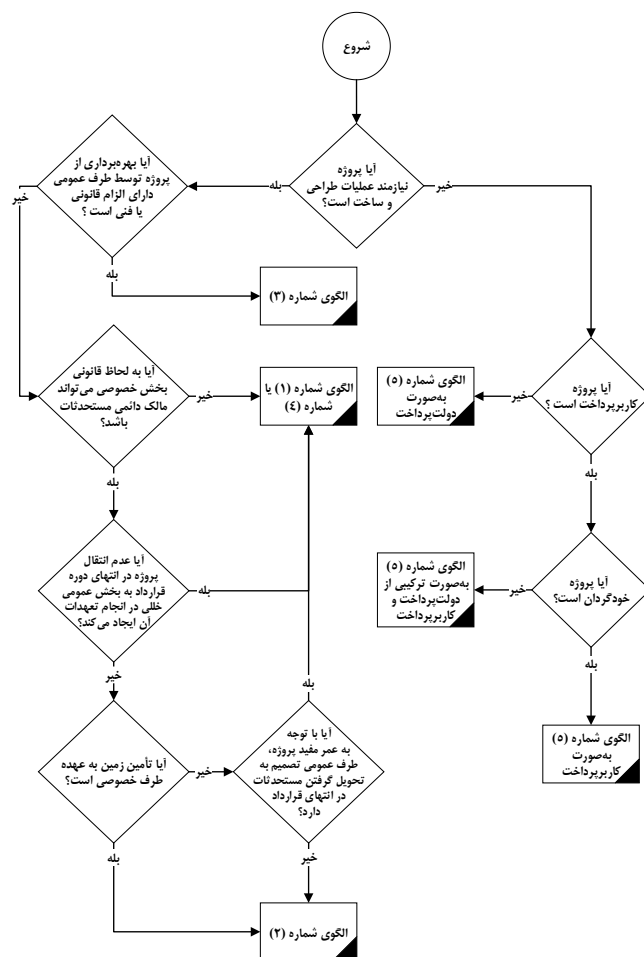
- اضافه کردن پروژه‌ها/فضاهای درآمدزای جانبی
- خرید تضمینی بخشی از محصول پروژه
- پلکانی کردن قیمت یا حجم محصول پروژه
- پیش خرید محصول پروژه
- تضمین دولت برای بازپرداخت تسهیلات بانکی

در پروژه‌های خودگردانی که بر اساس مدل مالی، درآمدهای حاصل بیش از هزینه‌های طرف خصوصی باشد و سود حاصل از پروژه برای طرف خصوصی بیش از سود متعارف مورد انتظار است، در این حالت طرف عمومی می‌تواند با استفاده از روش‌هایی، سود طرف خصوصی را به سود مورد انتظار و سود متعارف تعدیل نماید. برخی از این روش‌ها عبارتند از:

- تنظیم و تعیین مدت دوره قرارداد (با حفظ اصل بلندمدت بودن قرارداد مشارکت)
- دریافت مبلغ ثابت به عنوان اجاره یا حق امتیاز
- دریافت مبلغ ثابت با تعیین سقف و کف تضمین تقاضا
- دریافت درصدی از درآمد ناخالص پروژه
- اضافه کردن پروژه‌های غیردرآمدی - سرمایه‌گذاری مازاد
- واگذاری بخشی از محصول به طرف خصوصی

۶- فلوچارت انتخاب الگوی مشارکت

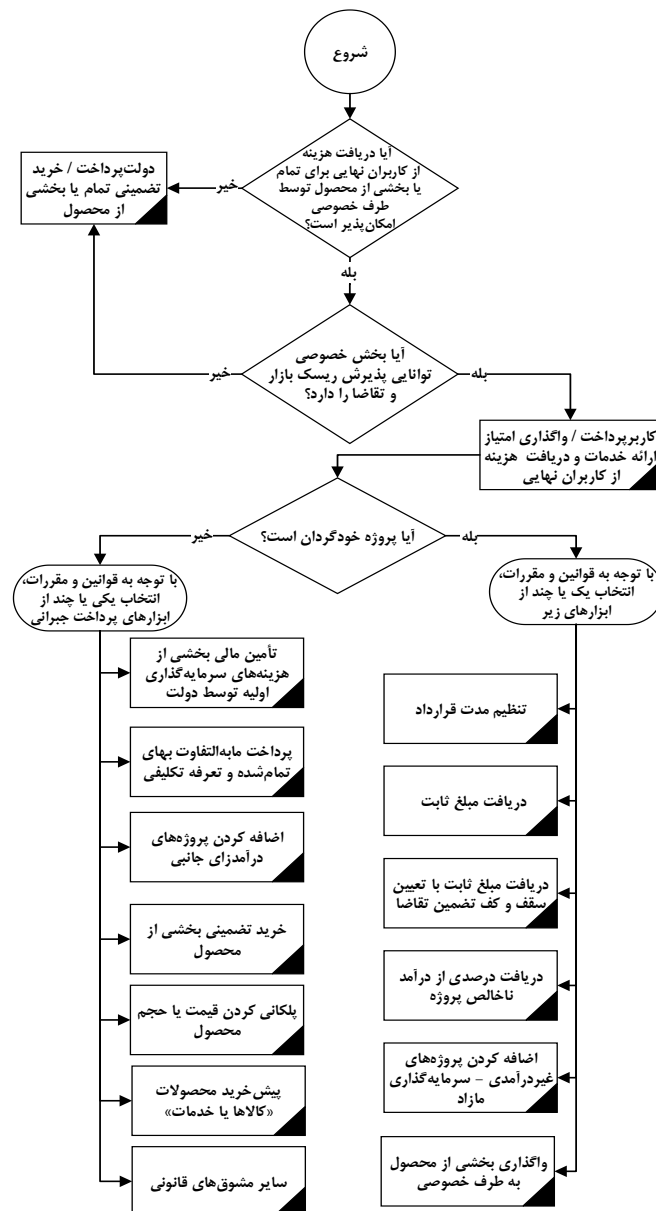
فرایند انتخاب الگوی مشارکت را می‌توان بر اساس شکل شماره (۱) انجام داد. شایان توجه است اعمال تمامی معیارها و انواع الگوهای مشارکت در قالب یک فرایند ممکن نیست و بعد از انتخاب اولیه هر الگو، می‌بایست سایر شرایط و ویژگی‌های مرتبط با پروژه مورد بررسی قرار گیرد تا بهترین الگو انتخاب شود.



شکل شماره (۱): فلوچارت انتخاب الگوی مشارکت عمومی - خصوصی

۷- فلوچارت انتخاب روش پرداخت به طرف خصوصی

فرایند انتخاب نحوه پرداخت به طرف خصوصی، بر اساس شکل شماره (۲) قابل انجام است. شایان ذکر است الگوی انتخابی در شکل شماره (۱) در جزئیات روش پرداخت به طرف خصوصی تأثیرگذار است که باید مطابق با ویژگی هر پروژه مدنظر باشد.



شکل شماره (۲): فلوچارت انتخاب نحوه پرداخت به طرف خصوصی در مشارکت عمومی - خصوصی

پیوست یک: تشریح مفهوم
مشارکت عمومی - خصوصی

۱- مقدمه

مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان روشی برای تدارک زیر ساخت‌های عمومی (چه احداث تأسیسات/مستحدثات جدید و یا توسعه تأسیسات/مستحدثات موجود) و نیز ارائه خدمات عمومی می‌باشد. این رویکرد می‌تواند مربوط به توسعه و مدیریت یک پروژه زیرساختی جدید، توسعه و به‌روزرسانی تأسیسات/مستحدثات موجود باشد یا قراردادهایی که در آن بخش خصوصی مدیریت تأسیسات/مستحدثات زیرساختی موجود را عهده‌دار شده و به عرضه محصول عمومی می‌پردازد یا بخش خصوصی صرفاً در قالب ارائه خدمات عمومی فعالیت کند.

برای مشارکت عمومی - خصوصی، تعریف یکسانی که در سراسر جهان پذیرفته شده باشد، وجود ندارد. نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای مختلف جهان، بر اساس رویکردشان از مشارکت عمومی - خصوصی تعاریف متفاوتی از آن ارائه نموده‌اند. در ادامه به تعاریف مشارکت عمومی - خصوصی از دیدگاه نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و داخلی، بیان ویژگی‌های مشارکت عمومی - خصوصی و تمایز آن با سایر روش‌های مشارکت پرداخته می‌شود.

۲- تعریف مشارکت عمومی - خصوصی

همانطور که اشاره شد، تعریف مشخصی از مشارکت عمومی - خصوصی که در همه جا پذیرفته شده باشد، وجود ندارد. به نظر می‌رسد تعریف ارائه‌شده در ویرایش سوم (۲۰۱۷) راهنمای جامع مشارکت عمومی - خصوصی بانک جهانی^{۱۱} یکی از بهترین تعاریف برای مشارکت عمومی - خصوصی است که تمام ابعاد آن را در بر می‌گیرد:

^{۱۱} PPP Reference Guide 3.0 (2017)

«قراردادی بلندمدت بین یک طرف خصوصی و یک نهاد دولتی، برای ایجاد دارایی یا ارائه خدمات عمومی، که در آن طرف خصوصی مسئولیت مدیریت و ریسک قابل توجهی را به عهده می‌گیرد و پرداخت به طرف خصوصی وابسته مستقیمی به عملکرد مرتبط با دارایی یا ارائه خدمت دارد».

علاوه بر تعریف فوق، در فصل اول راهنمای مشارکت عمومی - خصوصی بانک‌های توسعه‌ای^{۱۲} تعریف دیگری از مشارکت عمومی - خصوصی با هدف تأمین مالی بخش خصوصی در زیرساخت‌ها به شرح زیر ارائه شده است:

«یک قرارداد بلندمدت بین یک طرف عمومی و یک طرف خصوصی برای ایجاد (یا ارتقا یا نوسازی قابل توجه) و مدیریت یک دارایی عمومی (از جمله مدیریت بالقوه یک سرویس عمومی مرتبط)، که در آن طرف خصوصی مسئولیت مدیریت و ریسک قابل توجهی را در طول عمر قرارداد بر عهده دارد و بخش قابل توجهی از منابع مالی را با ریسک خود تأمین می‌کند. پرداخت به‌طور معنی‌داری به عملکرد و/یا تقاضا یا استفاده از دارایی یا خدمات مرتبط است تا منافع هر دو طرف را تأمین کند».

۳- ویژگی‌های مشارکت عمومی - خصوصی

بر اساس تعریف بانک جهانی، مشارکت طرف خصوصی با طرف عمومی، می‌بایست دارای مجموعه‌ای از ویژگی‌ها باشد تا به‌عنوان مشارکت عمومی - خصوصی شناخته شود که در ادامه به آن پرداخته می‌شود. اکثر این ویژگی‌ها، به استثنای تأمین مالی طرف خصوصی، ویژگی‌های ضروری هستند که باید در همه الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی رعایت شوند.

^{۱۲} راهنمای موسوم به APMG PPP Guide

۳-۱- وجود یک قرارداد بلندمدت بین طرف عمومی و طرف خصوصی

قرارداد: واگذاری مدیریت تأسیسات / مستحقات به بخش خصوصی و تعریف ارتباط با بخش عمومی معمولاً نیاز به یک قرارداد دارد که در قالب آن حقوق و تعهدات دو طرف تنظیم می‌گردد. معمولاً قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی یک سند به همراه پیوسته‌هایی است که الزام‌آور برای طرفین می‌باشد. برخی مواقع روابط قراردادی پیچیده‌تر بوده و شامل چندین سند قراردادی است که بخش خصوصی را به سازمان‌های مختلف دولتی مرتبط می‌کند (مثلاً برای یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی ساخت یک نیروگاه تولید برق ممکن است مجوز احداث نیروگاه از یک وزارتخانه یا سازمان دولتی اخذ شود، در حالی که برای خرید برق می‌بایست با شرکت/نهاد دیگری به صورت مجزا توافق گردد).

طبیعت بلندمدت: طبیعت بلندمدت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی یکی از ویژگی‌های الزامی روش مشارکت عمومی - خصوصی است که طی آن انتقال مؤثر ریسک‌ها و مسئولیت‌ها در بخش عمده طول عمر دارایی‌های زیر ساخت اتفاق می‌افتد. ویژگی بلندمدت بودن، قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به ساختار مالی قرارداد نیز مرتبط است. طرح‌های زیرساخت عمدتاً دارای هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه زیاد و دوره بازگشت سرمایه طولانی می‌باشند که همین امر به‌طور طبیعی یکی از عوامل طولانی بودن قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی می‌باشد.

طرف عمومی: شامل دولت‌ها (دستگاه اجرایی^{۱۳}) و یا سازمان‌ها، شرکت‌ها و نهادهایی که به نمایندگی از طرف دولت، صاحب اختیار برای عقد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی

^{۱۳} Procuring Authority

می‌باشد. این دستگاه‌های اجرایی ممکن است ملی یا محلی (مقامات محلی، شهرداری‌ها و غیره) باشند. برای طرف عمومی، اصطلاح شریک عمومی^{۱۴} نیز استفاده می‌شود.

طرف خصوصی: معمولاً به شرکت یا شرکت‌های کلیدی بخش خصوصی که در تحویل پروژه مشارکت دارند، اطلاق می‌گردد. اصطلاح «شریک خصوصی»^{۱۵} به طرف مقابل قراردادی طرف دولتی در مشارکت عمومی - خصوصی اشاره دارد. در مشارکت عمومی - خصوصی معمول است که گروهی از طرف‌های خصوصی کنسرسیومی را برای پیشنهاد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی تشکیل دهند. اگر قرارداد به کنسرسیوم اعطا شود، یک شرکت جدید ایجاد می‌شود^{۱۶} که قرارداد را امضا کرده و به‌عنوان شریک خصوصی عمل می‌کند. این شرکت جدید در ادبیات مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان شرکت پروژه^{۱۷} نامیده می‌شود.

با این حال، حضور صاحب امتیاز یا دولت و یا شرکت‌های وابسته به آنها به عنوان سهامدار شرکت پروژه مانع از آن نمی‌شود که قرارداد پروژه به‌عنوان مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفته شود.

۳-۲- توسعه یا نوسازی و یا مدیریت دارایی‌های عمومی

توسعه و مدیریت دارایی‌ها: یکی از جنبه‌های مهم مشارکت عمومی - خصوصی دستیابی به سطوح عملکردی بالاتر از طریق درگیر شدن طرف خصوصی است؛ که این امر به تنهایی از طریق طراحی و ساخت دارایی‌ها اتفاق نمی‌افتد، بلکه نیاز به یک قرارداد بلندمدت همراه با تعمیرات و نگهداری دارد که در نتیجه آن ساخت و نگهداری

^{۱۴} Public Partner

^{۱۵} Private Partner

^{۱۶} ایجاد شرکت پروژه شرط لازم در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی نیست اما عموماً به دلیل ایجاد شفافیت در امور مالی و مسئولیت‌های طرفین اکیداً توصیه می‌شود.

^{۱۷} Special Purpose Vehicle (SPV)

به صورت یکپارچه انجام می گردد. بدین ترتیب، در یک الگو مشارکت عمومی - خصوصی، برای ایجاد یک دارایی جدید در کنار مسئولیت ساخت، مسئولیت مدیریت می بایست به صورت یکپارچه به بخش خصوصی واگذار گردد. در خصوص دارایی موجود، الگوی مشارکت عمومی - خصوصی می تواند بر اساس خدمات مدیریت دارایی های موجود توسط بخش خصوصی بدون انجام سرمایه گذاری اولیه تعریف شود.

نوسازی و ارتقاء اساسی^{۱۸}: یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی می تواند به جای طراحی و ساخت یک دارایی جدید، برای نوسازی و ارتقاء عملکرد دارایی موجود باشد.

مدیریت دارایی های عمومی: هر چند تمرکز اصلی مشارکت عمومی - خصوصی بر توسعه پروژه های زیرساختی است، ولی این روش می تواند برای مدیریت و بهره برداری از خدمات عمومی هم مورد استفاده قرار گیرد، این خدمات عمومی، مرتبط با یک تأسیسات/مستحدثات زیرساختی بوده یا آنکه برای بازنگری و بهبود خدمات عمومی موجود انجام می شود. برای مثال، بهره برداری به همراه تعمیرات و نگهداری از یک سیستم حمل و نقل عمومی برای ارائه خدمات می تواند در چارچوب یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی انجام گیرد.

۳-۳- انتقال ریسک و توزیع بهینه ریسک

سهم قابل توجهی از ریسک ها و مسئولیت های مدیریت در طول مدت قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی، بر عهده بخش خصوصی است. در روش مشارکت عمومی - خصوصی، علاوه بر انتقال ریسک های دوره احداث، باید سهم قابل توجهی از ریسک ها در دوره عمر تأسیسات/مستحدثات به بخش خصوصی واگذار شود. بدیهی است این امر از طریق یک قرارداد بلندمدت میسر می باشد. بخش خصوصی می بایست مسئولیت اصلی مدیریت دارایی ها را به صورت یکپارچه (به ویژه هزینه های طول عمر پروژه) بر

^{۱۸} Significant Upgrade or Renovation

عاهده بگیرد. به عبارت دیگر نباید مانعی برای انتقال ریسک‌های طول عمر در طی قرارداد بلندمدت وجود داشته باشد.

محدوده مسئولیت‌ها معمولاً میزان انتقال ریسک را مشخص می‌نماید. مسئولیت فعالیت‌هایی که بخش خصوصی قادر به کنترل و مدیریت ریسک‌های مرتبط با آن نیست، نباید به بخش خصوصی واگذار شود. از این رو تنها ریسک‌هایی که بخش خصوصی قادر به کنترل و مدیریت آن می‌باشد، باید به بخش خصوصی انتقال یابد. از طرفی تنها زمانی مدیریت ریسک‌های طول عمر یک تأسیسات/مستحقات به بخش خصوصی منتقل می‌گردد که مسئولیت مدیریت بلندمدت آن (به‌ویژه نگهداری و/یا توسعه/نوسازی آن) نیز به بخش خصوصی محول شده باشد.

برای جمع‌بندی می‌توان گفت که در مشارکت عمومی - خصوصی، بخش عمده‌ای از ریسک‌ها باید به بخش خصوصی، منتقل شود (زیرا انتقال ریسک محرک اصلی کارایی مشارکت عمومی - خصوصی است)، اما نیازی به انتقال همه ریسک‌ها/رویدادها و پیامدهای آنها نیست. در انتقال برخی ریسک‌ها به شریک خصوصی ممکن است ناکارآمدی‌های قابل توجهی رخ دهد. در این موارد بخش خصوصی می‌تواند با مشارکت شریک عمومی در قبول یا تقسیم ریسک مورد نظر، باعث کاهش پیامدهای آن شود.

۳-۴- تأمین بخش قابل توجه از منابع مالی توسط بخش خصوصی

همانطور که در بخش قبل بیان شد، تأمین مالی پروژه توسط بخش خصوصی از شرایط الزامی مشارکت عمومی - خصوصی نیست. ولی تضمین تأمین منابع مالی توسط بخش خصوصی می‌تواند یک هدف و یا حداقل انگیزه‌ای برای بخش عمومی جهت واگذاری طرح در قالب مشارکت عمومی - خصوصی باشد. علاوه بر این انگیزه، تأمین مالی توسط بخش خصوصی (که معمولاً در قالب تأمین مالی پروژه‌ای^{۱۹} صورت می‌گیرد) خود

^{۱۹} Project Finance

می‌تواند علت اصلی ایجاد کارایی در پروژه محسوب شود. چرا که وقتی بخش خصوصی خود یا با کمک گرفتن از سایر تأمین‌کنندگان مالی، تمامی یا بخش از منابع مالی یک پروژه را تأمین می‌کند و حق‌الزحمه خود را بر اساس میزان و سطح کمی و کیفی عملکردش دریافت می‌نماید (در قالب هزینه محصول^{۲۰} و هزینه در دسترس بودن^{۲۱})، در صورت عدم تحقق اهداف پروژه، عملاً سرمایه‌گذاری او در معرض خطر خواهد بود. با استفاده از این ابزار قدرتمند، اهداف بخش عمومی و منافع بخش خصوصی همسو می‌شود. در این شرایط بخش خصوصی تمام تلاش خود برای بهره‌برداری و نگهداری درست و حفظ تأسیسات/مستحقات در بهترین شرایط تولید انجام می‌دهد. همچنین این امر، در مدت قرارداد انگیزه توجه به مدیریت هزینه‌های پروژه را در بخش خصوصی ایجاد می‌کند.

۳-۵- پرداخت حق‌الزحمه بر اساس عملکرد

مؤثرترین روش برای انتقال مسئولیت‌ها و عمده ریسک‌های طول عمر پروژه آن است که روش بازپرداخت در قرارداد به نحوی تنظیم گردد که بر مبنای عملکرد دارایی‌ها (در قالب کیفیت کالاها یا خدمات) یا بر مبنای میزان استفاده از تأسیسات/مستحقات و یا ترکیبی از این دو باشد. به‌طور معمول، عملکرد دارایی‌ها، به سطح قابل پذیرش خدمات و یا میزان و سطح کارکرد تأسیسات/مستحقات بستگی دارد. حالت اول معمولاً در پروژه مشارکت عمومی - خصوصی دولت پرداخت^{۲۲} و حالت دوم در پروژه مشارکت عمومی - خصوصی کاربر پرداخت^{۲۳} کاربرد دارد.

^{۲۰} Product Cost

^{۲۱} Availability Cost

^{۲۲} Government-Pays

^{۲۳} User-Pays

پرداخت مرتبط با عملکرد، جنبه مهم دیگری از روش مشارکت عمومی - خصوصی را روشن می‌کند. طرف خصوصی صرفاً زمانی می‌تواند دریافتی (منافع) داشته باشد که پروژه تکمیل و به بهره‌برداری برسد. چرا که طرف عمومی زمانی اقدام به پرداخت می‌کند که پروژه به بهره‌برداری رسیده و در حال ارائه خدمت باشد.

ارتباط دادن حق‌الزحمه (درآمد) به عملکرد پروژه مهمترین فاکتور در هم‌راستا کردن منافع شریک خصوصی (که به دنبال کسب بیشترین سود است) با اهداف طرف عمومی (که بیشتر به دنبال خدمات باکیفیت و قابلیت اعتماد به‌ویژه در زیر ساخت‌های عمومی است که طرف آن عموم مردم هستند) می‌باشد. البته این هم‌راستایی می‌بایست با در نظر داشتن ابزارها و روش‌های به کار رفته و ایجاد انگیزه‌هایی برای نوآوری توسط بخش خصوصی صورت گیرد.

۴- تمایز مشارکت عمومی - خصوصی با سایر روش‌ها

مشارکت عمومی - خصوصی در یک مفهوم گسترده به‌عنوان گزینه‌ای برای تدارک و یا مدیریت زیرساخت‌ها (شامل تأسیسات، مستحقات، سیستم‌ها، تجهیزات و ماشین‌آلات) و خدمات مرتبط با آن می‌باشد. همانطور که اشاره شد، مشارکت عمومی - خصوصی دارای مجموعه‌ای از ویژگی‌هاست که آن را از سایر روش‌های مشارکت متمایز می‌کند. مشارکت طیف گسترده‌تری نسبت به مشارکت عمومی - خصوصی دارد. به عبارتی هر نوع مشارکت بخش خصوصی به‌عنوان مشارکت عمومی - خصوصی تلقی نمی‌گردد. از این‌رو در این بخش سعی شده تا ضمن بیان ابعاد گسترده مشارکت بخش خصوصی، مواردی از آن که در تعریف مشارکت عمومی - خصوصی نمی‌گنجد، متمایز شود. در ادامه ضمن بیان طیف مشارکت بخش خصوصی، مواردی که در دسته‌بندی مشارکت عمومی - خصوصی قرار می‌گیرد و مواردی که در این دسته‌بندی نمی‌گنجد از هم متمایز شده است.

۴-۱- قراردادهای کوتاه‌مدت پیمانکاری یا قراردادهای بهره‌برداری و نگهداری متعارف

قراردادهایی که برای تدارک خدمات تعمیرات و نگهداری و یا مدیریت تأسیسات/مستحقات موجود تنظیم می‌شود را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد:

- قراردادهای خدمات یا مدیریت بلندمدت تحت ریسک که می‌تواند به عنوان مشارکت عمومی - خصوصی تلقی شوند.
 - قراردادهایی که به عنوان قراردادهای خدمت یا قراردادهای بهره‌برداری و نگهداری (O&M) متعارف شناخته می‌شوند که جزء مشارکت عمومی - خصوصی نیستند.
- قراردادهایی که شرح خدمات آنها ارائه خدمت یا صرفاً نگهداری و بهره‌برداری از یک تأسیسات/مستحقات موجود باشد، زمانی می‌تواند به عنوان مشارکت عمومی - خصوصی محسوب شود که بخش قابل توجهی از ریسک‌ها به بخش خصوصی انتقال یافته و پرداخت‌ها بر مبنای عملکرد باشد و دوره قرارداد نسبتاً بلندمدت باشد. برخی از نمونه‌های این نوع قراردادها به شرح زیر می‌باشد:
- قرارداد بلندمدت برای مدیریت جمع‌آوری تعرفه‌های خدمات عرضه آب در یک شهر با جرائم و مشوق‌های عملکردی.
 - امتیاز ۱۵ ساله بهره‌برداری از ناوگان اتوبوس‌های حمل و نقل عمومی که در آن طرف خصوصی مسئولیت تأمین مالی و بازسازی و تعمیرات ناوگان اتوبوس‌ها را به عهده گرفته و کلیه خدمات (حتی شامل جمع‌آوری بلیط) را نیز ارائه می‌دهد.
 - قرارداد مدیریت فناوری اطلاعات بلندمدت، که در آن یک نهاد عمومی یا بخش دولتی برای نوسازی، تأمین و نگهداری تجهیزات و سیستم‌های فناوری اطلاعات با طرف خصوصی قرارداد منعقد می‌کند.
 - قرارداد ۱۲ ساله برای بازسازی و مدیریت دارایی عمومی موجود از جمله نگهداری و تعمیرات، نظافت، پذیرایی و مدیریت (به عنوان مثال یک مدرسه، ساختمان‌های

دولتی مستقر در یک شهر و غیره) بر اساس پرداخت به میزان در دسترس بودن، مشروط به بهبود سطح کیفیت.

- قرارداد ۱۰ ساله برای مدیریت خدمات جمع‌آوری زباله در یک شهر با هزینه ثابت در سال و با جرائم و مشوق‌های مبتنی بر کیفیت.
- قرارداد ۱۰ ساله برای نظافت معابر و نگهداری فضای سبز در شهر که در آن مشارکت عمومی - خصوصی با اجاره ثابت سالانه پرداخت می‌شود، مشروط به کسر جریمه بر اساس اهداف شاخص عملکردی.
- قرارداد ۱۰ ساله برای بهره‌برداری و نگهداری از یک جاده موجود، که در آن درآمد شریک خصوصی درصد توافق شده از عوارض جمع‌آوری شده است، یا مبلغ ثابتی به شرط در دسترس بودن و یا کسر بابت سطح کیفیت عملکرد.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که هر نوع قراردادی که ویژگی‌های ذکرشده در قبل را نداشته باشد، نمی‌تواند به‌عنوان روش مشارکت عمومی - خصوصی قلمداد شود. لازم به ذکر است که در قراردادهای متعارف پیمانکاری تعمیر و نگهداری که معمولاً بر اساس قرارداد درصدی و با تمرکز بر پرداخت بر اساس ورودی و هزینه‌کرد و نه بر اساس عملکرد و نتایج، منعقد می‌گردد، ریسک بسیار کمی به بخش خصوصی منتقل می‌شود و از این‌رو نمی‌توان آنها را به‌عنوان مشارکت عمومی - خصوصی لحاظ کرد.

۴-۲- روش‌های تدارک پروژه که جزء مشارکت عمومی - خصوصی محسوب نمی‌شود.

قرارداد های طرح و ساخت^{۲۴} و قرارداد های ساخت^{۲۵}: به‌طور متعارف تأسیسات/مستحقات عمومی و زیرساخت‌ها توسط بخش عمومی سرمایه‌گذاری و از

^{۲۴} Design and Build (DB)

^{۲۵} Build (B)

طریق بودجه عمومی تأمین مالی می شود. بخش عمومی ممکن است برای تأمین مالی پروژه های خود اقدام به اخذ وام و یا تأمین از خزانه نماید. امروزه تقریباً تمام کارهای عمومی توسط قراردادهای برون سپاری و از طریق مناقصه انجام می شود و بر اساس قرارداد پیمانکاری صورت می پذیرد. روش های متعارف تدارک معمولاً به یکی از دو روش زیر است:

- قراردادهای صرفاً ساخت (B)، در این قرارداد طراحی از قبل توسط مشاور انجام شده است و پیمانکار مسئولیت ساخت را به عهده می گیرد.
- قراردادهای طرح و ساخت (DB)، در این نوع قراردادها نوعاً تمام یا بخشی از عملیات طراحی و کل فرایند ساخت در قالب یک قرارداد واحد یکپارچه توسط پیمانکار انجام می شود. در برخی نام گذاری ها از قراردادهای DB ممکن است با عنوان (EPC) نیز یاد شود. در چنین قراردادهایی مسئولیت تعمیرات و نگهداری به عهده پیمانکار نبوده و مدیریت تأسیسات/مستحدثات ایجادشده به عهده بخش عمومی می باشد. پرداخت به پیمانکار بر اساس پیشرفت عملیات ساخت بوده و ارتباطی با بهره برداری و عملکرد پروژه ندارد.

قراردادهای طرح و ساخت و تأمین مالی^{۲۶}: این روش مشابه روش طرح و ساخت می باشد با این تفاوت که کارفرما شخصاً در دوره ساخت به پیمانکار پرداختی بابت پیشرفت عملیات ساخت ندارد و پس از اتمام عملیات ساخت در قالب اقساط با زمان بندی مشخص، کارفرما به تأمین کننده مالی پرداخت ها را تحت عنوان بازپرداخت وام انجام می دهد. در این نوع قراردادها در واقع پیمانکار به عنوان یک تسهیل کننده تأمین مالی عمل می کند. در این نوع قرارداد سرمایه پیمانکار در معرض ریسک عملکرد

^{۲۶} Design- Build and Finance (DBF)

پروژه نبوده و تنها در معرض ریسک ساخت می‌باشد. این روش در مواردی که بخش عمومی دارای محدودیت منابع مالی در کوتاه‌مدت است کاربرد دارد.

۴-۳- مشارکت عمومی - عمومی^{۲۷} و مشارکت عمومی - نهادی^{۲۸}

دولت‌ها می‌توانند شرکت‌های دولتی را برای توسعه و یا مدیریت زیرساخت‌ها و خدمات عمومی ایجاد کنند که معمولاً درآمدزایی آنها از زیرساخت یا خدمات ارائه‌شده توسط زیرساخت می‌باشد (مانند عوارض جاده‌ای، تعرفه حمل و نقل عمومی و تعرفه خدمات تأمین آب).

هنگامی که یک شرکت دولتی برای توسعه و یا مدیریت زیرساخت‌ها با طرف دولت که صاحب آن شرکت است و پروژه را تأیید کرده است قرارداد منعقد می‌کنند، ممکن است از لحاظ ساختار مالی و ساختار قراردادی بسیار شبیه به یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی باشد. در این مورد، گاهی اوقات از ساختار قرارداد به عنوان «مشارکت عمومی - عمومی» یاد می‌شود.

بسیاری از ترتیبات خدمات بین دولت‌ها و شرکت‌های دولتی شامل یک قرارداد به معنای دقیق کلمه نمی‌شود، بلکه در واقع اعطای یک مجوز عمومی (امتیاز) و واگذاری حقوق اقتصادی به یک شرکت دولتی است. وقتی این طرح‌ها شامل یک قرارداد مشخص و دقیق با تعیین حقوق و مسئولیت‌ها (از جمله مدت زمان مشخص) می‌شود، ممکن است بتوانند از روش‌های تأمین مالی پروژه‌ای نیز سود ببرند. با این حال، تردیدهای جدی وجود دارد که آیا انتقال ریسک به‌طور واقعی به بخش خصوصی منتقل شده باشد.

در قرارداد با قالب مشارکت عمومی - خصوصی، ممکن است بخش عمومی و بخش خصوصی به صورت مشترک سهامدار شرکت پروژه باشند، در حالتی که بخش عمومی همچنان کنترل خود را بر روی شرکت پروژه حفظ می‌کند (معمولاً با در اختیار داشتن

^{۲۷} Public-Public Partnerships

^{۲۸} Institutional PPPs

اکثریت سهام) این روش به عنوان مشارکت عمومی - نهادی در نظر گرفته می‌شود. یک مشارکت عمومی - نهادی تنها زمانی می‌تواند به عنوان یک مشارکت عمومی - خصوصی تلقی شود، که بخش خصوصی به‌عنوان سرمایه‌گذار سهم اکثریت در شرکت پروژه داشته باشد. در ایران هر گونه حضور و سهامداری بخش دولتی در شرکت پروژه به‌واسطه منع اشتغال به تصدی‌گری بخش دولتی ممنوع اعلام شده است.

۴-۴- سایر مشارکتهای خصوصی که مشارکت عمومی - خصوصی نیستند.

شرکتهای واگذار شده: اغلب بین خصوصی سازی^{۲۹} و مشارکت عمومی - خصوصی (به‌ویژه در مورد مشارکت عمومی - خصوصی های کاربرپرداخت) ابهام وجود دارد. اما تفاوت واضحی بین این دو شکل مشارکت بخش خصوصی وجود دارد. خصوصی سازی شامل انتقال دائمی دارایی‌های متعلق به بخش دولتی و مسئولیت ارائه خدمات به کاربر نهایی به بخش خصوصی است، در حالی که در مشارکت عمومی - خصوصی لزوماً بخش دولتی به‌عنوان یک طرف همکاری در رابطه مداوم با بخش خصوصی، حضور مستمر دارد.

امتیازات و اعطای مجوز عمومی برای سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از زیرساخت‌های عمومی تحت شرایط نظارتی: علاوه بر خصوصی سازی دارایی‌های موجود، در یک بازار نظارتی، ممکن است پروژه‌هایی برای توسعه زیرساخت‌های خاص وجود داشته باشد که در آن یک بنگاه خصوصی مجاز به توسعه زیرساخت‌ها و بهره‌برداری از دارایی‌ها تحت مقررات خاص، در برخی موارد همراه با یارانه‌ها و قیمت‌های تعرفه‌ای است. به عنوان مثال می‌توان به تولیدکننده مستقل انرژی تجدیدپذیر^{۳۰} اشاره کرد، جایی که طرف خصوصی زمین را خریداری می‌کند و برای تولید انرژی تجدیدپذیر تحت سیستم یارانه‌ای مشخص، درخواست مجوز می‌کند. در این حالت نه قراردادی وجود دارد و نه

^{۲۹} Privatization

^{۳۰} Independent Power Producer (IPP)

الزامات مستقیم از طرف دولت به توسعه‌دهنده، بلکه شرایط و مقررات کلی تنظیم‌کننده وجود دارد که به طرف خصوصی اجازه می‌دهد که انرژی را تولید و در بازار انرژی بفروشد. در مقابل، جایی که طرف عمومی برای تولید انرژی متعهد به پرداخت می‌شود و مشخصاً با برگزاری مناقصه و عقد قرارداد خرید تضمینی (PPA) بلندمدت نسبت به خرید انرژی متعهد می‌گردد، این قرارداد را نمی‌توان مشابه یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفت.

سایر شرایط مشابه مواردی هستند که به مفهوم واگذاری امتیازات بخش عمومی در برخی از کشورها مربوط می‌شوند. در این حالت استفاده از زمین برای مدت طولانی (به‌طور مثال تا ۹۹ سال) برای استفاده (به‌عنوان مثال توسعه تأسیسات بندری، معادن، شیلات) تحت مقررات خاصی اعطا می‌گردد و پس از اتمام مدت آن به دولت بازگردانده می‌شود. این ترتیبات مشارکت عمومی - خصوصی محسوب نمی‌شود، زیرا مشابه خصوصی سازی‌ها هیچ قراردادی وجود ندارد و دولت به‌عنوان یک تنظیم‌کننده منفعل عمل می‌کند (بر خلاف مشارکت عمومی - خصوصی که دولت به‌طور فعال قرارداد را مدیریت می‌کند).

مشارکت‌های مدنی: تحت شرایطی ممکن است دو طرف عمومی و خصوصی وارد مشارکت‌هایی برآمده از آزادی اراده (ماده ۱۰ قانون مدنی) یا مشارکت‌های مدنی گردند. در چنین حالتی ممکن است هر یک از طرفین آورده‌ای خود را فراهم کرده و از منافع حاصل از این مشارکت، سهمی را برای خود لحاظ کنند. در چنین مشارکت‌هایی عموماً نتیجه کار حالت دائمی و قطعی داشته و پس از پایان مدت مشارکت، منافع مشخص شده و هر یک از طرفین سهم خود را جدا کرده و از مشارکت خارج می‌گردند. در چنین مشارکت‌هایی چنانچه فاقد ویژگی‌های پیش‌گفته مشارکت عمومی - خصوصی باشد، اطلاق این عنوان میسر نیست.



پیوست دو: انواع الگوهای
مشارکت عمومی - خصوصی و
معیارهای انتخاب

۱- مقدمه

پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی دارای تنوع زیادی از لحاظ ساختار قراردادی می‌باشند، که از آن به عنوان الگو یاد می‌شود. بنابراین استفاده از یک سیستم نام‌گذاری و طبقه‌بندی یکسان برای قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی بر اساس ویژگی‌های مختلف، زمینه درک بهتر آنها را فراهم می‌سازد. در ادامه به دنبال ایجاد ساختار طبقه‌بندی، چهار پارامتر کلی طبقه‌بندی شامل؛ الف) نوع پروژه؛ ب) مسئولیت‌ها، وظایف و تعهدات طرف خصوصی؛ ج) مالکیت و محدودیت‌های قانونی و د) سازوکار پرداخت^{۳۱} انتخاب شده که در بخش دوم تشریح خواهد شد و سپس در بخش سوم انواع الگوها و ترتیبات قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی و ویژگی‌های آن بیان می‌شود.

۲- معیارهای طبقه‌بندی مشارکت عمومی - خصوصی

همانطور که اشاره شده معیارهای مهم طبقه‌بندی مشارکت عمومی - خصوصی که در واقع معیارهای انتخاب بهترین الگو را شامل می‌شوند، به شرح زیر می‌باشد.

۲-۱- نوع پروژه

از لحاظ نوع پروژه، پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی می‌توانند به دو دسته پروژه جدید^{۳۲} یا پروژه موجود^{۳۳} تقسیم شوند. به عنوان مثال احداث یک نیروگاه یا آزادراه در دسته اول (پروژه جدید) و بازسازی و ارتقای یک تصفیه‌خانه یا سیستم انتقال آب در دسته دوم (پروژه موجود) قرار می‌گیرد. بر اساس آمار بانک جهانی، سرمایه‌گذاران در

^{۳۱} Payment Mechanism

^{۳۲} Greenfield

^{۳۳} Brownfield

سراسر جهان به‌طور کلی به پروژه‌های جدید تمایل بیشتری داشته و آن را به پروژه‌های موجود ترجیح می‌دهند. مزایای سرمایه‌گذاری در پروژه جدید شامل موارد زیر است:

- **مخارج سرمایه‌گذاری معین و با قطعیت بالا:** در خصوص یک پروژه جدید، برآورد هزینه‌های سرمایه‌گذاری از قطعیت زیادی نسبت به یک پروژه موجود برخوردار است. به‌طور معمول برآورد دقیق و معقولی از کل هزینه‌های احداث یک پروژه جدید وجود دارد، در حالی که در مورد بازسازی یک پروژه موجود، این امر صادق نیست و ممکن است ارزیابی وضعیت دارایی‌های موجود و هزینه‌های سرمایه‌ای مربوط به بازسازی آن، دارای ابهام زیادی باشد.
- **چارچوب مالی و حقوقی مشخص:** اکثر پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌ها از طریق یک شخص حقوقی جدید در قالب شرکت پروژه اجرا می‌شوند، که برای اجرای پروژه خاص، امکان تفکیک جریان درآمدی، ارزیابی پروژه، شفافیت بالا، ارزیابی ریسک و پیش‌بینی‌های مالی را فراهم می‌کند. بنابراین، شخصیت حقوقی مجزا، برای وام‌دهندگانی که تأمین مالی پروژه‌ای ارائه می‌دهند، این امکان را ایجاد می‌کند که بتوانند از طریق سازوکار مداخله قراردادی^{۳۴} و سایر سازوکارهای کنترلی، کنترل پروژه را در دست بگیرند.
- **عدم نگرانی در خصوص بدهی‌های قبلی و مسائل مربوط به کارکنان:** یک پروژه جدید در مقایسه با یک پروژه موجود عموماً هیچ‌گونه بدهی یا کارکنانی (عوامل اجرایی) از قبل ندارد. بدهی‌های قبلی شناسایی نشده منجر به افزایش ریسک در برآورد هزینه کل پروژه می‌شود. کارکنان فعلی نیز ممکن است با ساختار قراردادی مشارکت عمومی - خصوصی مخالف باشند، که این مسئله موجب ایجاد ریسک و مشکلات جدید برای پروژه می‌شود.

- پروژه‌های موجود معمولاً مستلزم آن است که شرکت پروژه تمام یا بخشی از عملکرد موجود پروژه را با امکان گسترش یا بازسازی به عهده گیرد. سرمایه‌گذاران عموماً در مورد ریسک‌های مرتبط با بازسازی دارایی‌های موجود احتیاط بیشتری نشان می‌دهند. آنها همچنین نسبت به مشارکت در بخش‌هایی که شامل مخاطرات سیاسی و نظارتی می‌شوند، احتیاط بیشتری دارند؛ به‌ویژه در مواردی که شامل افزایش تعرفه برای کاربران نهایی در بخش‌های حساس اجتماعی مانند آب یا برق می‌شود. به‌طور خاص در بخش‌هایی مانند آب و برق، به‌طور کلی امکان پوشش دادن هزینه‌ها با دریافتی‌ها از مصرف‌کنندگان نهایی میسر نبوده و پایداری مالی پروژه مستلزم افزایش تعرفه‌های مصرف‌کنندگان نهایی است که عموماً از نظر سیاسی برای دولت‌ها حساسیت‌زا می‌باشد. پروژه‌های موجود همچنین مستلزم دقت لازم در خصوص مسائل مرتبط با کارکنان، قراردادهای، تعهدات و سایر موارد با اشخاص ثالث توسط سرمایه‌گذاران احتمالی می‌باشد و از لحاظ آماده‌سازی موارد مورد نیاز توسط دولت نیز دارای پیچیدگی است.
 - یکی دیگر از عوامل بازدارنده برای پروژه‌های موجود، وابستگی فنی است. طراحی موجود ممکن است انجام نوسازی، به‌کارگیری فناوری جدید، استفاده از روش‌های بهینه ساخت و استفاده از مصالح مناسب را با مشکل مواجه کند. این محدودیت‌های فنی ممکن است سرمایه‌گذاری‌ها را از نظر فنی و مالی با ضرر مواجه کند. به‌طور کلی، پروژه موجود به دلیل مستهلک شدن، مخاطره افزایش تأخیرات و هزینه‌ها را به همراه دارد. اغلب شرکت پروژه فرصت کافی برای شناسایی عوامل ریسک را ندارد. بنابراین دور از انتظار نیست که بیشتر سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در پروژه‌های جدید انجام شده باشد.
- در کنار نقاط ضعف مزبور، در پروژه‌های موجود جنبه‌های مثبتی نیز وجود دارد. در این پروژه‌ها، داده‌ها و اطلاعات قابل اعتماد در خصوص منابع درآمد، هزینه، تقاضای

اثبات شده و پایداری و سودآوری مالی وجود دارد، در حالی که اغلب پروژه‌های جدید با عدم قطعیت در برآورد تقاضا مواجه هستند و همین عامل می‌تواند یکی از دلایل مهم شکست احتمالی آنها باشد.

۲-۲- مسئولیت‌های طرف خصوصی

جدای از این که آیا یک پروژه جدید است یا موجود، روش دیگری برای دسته‌بندی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، مسئولیت‌هایی است که طرف خصوصی در یک قرارداد بر عهده دارد. هر چند که این دو جنبه از هم مجزا نیستند و فهرست مسئولیت‌ها اغلب به نوع دارایی و خدمات مربوط بستگی دارد. ویژگی اصلی قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی این است که چندین وظیفه یا مسئولیت پروژه با هم ترکیب شده و در تعهد طرف خصوصی قرار می‌گیرد. فهرست مسئولیت‌هایی که بخش خصوصی در مشارکت عمومی - خصوصی ممکن است بر عهده بگیرد به شرح زیر است:

- **طراحی:** این فعالیت که به عنوان طراحی/مهندسی نیز شناخته می‌شود، شامل توسعه پروژه از طراحی مفهومی و تهیه طراحی تفصیلی برای ساخت و ساز می‌باشد. این فرایند زمینه‌های قابل توجهی را برای نوآوری فراهم می‌کند. زیرا انتظار می‌رود که بخش خصوصی از طریق مهندسی ارزش یا سایر روش‌های نوآورانه بتواند با هزینه کمتری به اهداف مورد نظر برسد.
- **ساخت یا بازسازی^{۲۵}:** هنگامی که قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی برای پروژه‌های جدید استفاده می‌شوند، طرف خصوصی مسئولیت ساخت و نصب کلیه تجهیزات را به عهده می‌گیرد. در مواردی که مشارکت عمومی - خصوصی شامل تأسیسات/مستحقات موجود است، طرف خصوصی، مسئول بازسازی یا ارتقای کیفی می‌باشد. بازسازی پروژه موجود ریسک پروژه را افزایش می‌دهد و همانطور

که اشاره شد، این مورد یکی از دلایلی است که پروژه‌های جدید در مقایسه با پروژه‌های موجود برای مشارکت عمومی - خصوصی بیشتر مورد استقبال قرار می‌گیرد. در مشارکت عمومی - خصوصی، هر یک از ریسک‌ها به طرفی منتقل می‌شود که بیشترین توانایی در کنترل آن ریسک را داشته باشد. در این راستا، ریسک ساخت‌وساز که مربوط به فعالیت «ساخت» است، به بهترین وجه از طریق قراردادهای ساخت‌وساز با قیمت مقطوع به طرف خصوصی اختصاص داده می‌شود. تعهدات ساخت، ریسک‌هایی مانند مدیریت پیمانکاران جزء و هماهنگی بودجه را در پی دارد. افزایش هزینه‌های ساخت‌وساز عمده‌ترین ریسک برای اجرای پروژه‌ها است و اگر این ریسک از طریق قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به بخش خصوصی که توانایی کنترل بهتر آن را دارد، منتقل شود، می‌تواند منشا ارزش‌آفرینی برای طرف عمومی باشد.

- **تأمین مالی:** به‌طور معمول و نه الزام‌آور در پروژه مشارکت عمومی - خصوصی، طرف خصوصی مسئولیت تأمین مالی کامل یا حداقل بخشی از سرمایه مورد نیاز برای ساخت یا بازسازی پروژه جدید یا موجود را بر عهده دارد. از آنجایی که تأمین مالی پروژه مشارکت عمومی - خصوصی در هر دو روش تأمین مالی قابل رجوع یا غیرقابل رجوع^{۳۶}، ریسک‌های زیادی به همراه دارد، از این رو تأمین‌کنندگان مالی به دنبال قراردادی محکم و حق جایگزینی^{۳۷} (حق جایگزین کردن شریک خصوصی مشارکت عمومی - خصوصی که فعالیت مطلوب ندارد) هستند. ویژگی‌های پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی عموماً شامل ساخت تأسیسات/مستحقات با ارزش بالا، عمر طولانی و درآمدهای پایدار می‌باشد که بتواند وام با سود ثابت و بلندمدت را پاسخگو باشد. معمولاً تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی -

^{۳۶} Recourse or Non-recourse

^{۳۷} Substitution Rights

خصوصی شامل دو بخش بدهی^{۳۸} و آورده صاحبان سهام^{۳۹} است. طرف عمومی ممکن است به منظور سهولت انتقال فناوری و اشتغال‌زایی و آموزش به پرسنل محلی، شرکت پروژه را ملزم کند تا سرمایه‌گذاران محلی به صورت صاحبان سهام در پروژه حضور داشته باشند. حضور سرمایه‌گذاران محلی ممکن است منجر به پایدارتر شدن پروژه گردد. در بسیاری از کشورها، داشتن یک شریک محلی در شرکت پروژه منطقی و توصیه شده است، زیرا تجربه نشان داده است که وجود یک شریک محلی در مواجهه با سیاست‌های محلی، موجب سهولت در مدیریت و کنترل ریسک‌های سیاسی مرتبط با آن می‌شود. در بخش بدهی، مهمترین منبع تأمین مالی بدهی برای پروژه‌های زیربنایی، بانک‌های تجاری هستند. ماهیت وام‌دهندگان، ویژگی‌ها و برنامه‌های موجود آنها، الزامات بانکداری و میزان اشتیاق وام‌دهندگان را تعیین می‌کند. پروژه‌های زیربنایی به دلیل ماهیت اساسی خدماتی که ارائه می‌دهند، عموماً با خطرات سیاسی همراه هستند. وام‌دهندگان به ریسک‌های سیاسی واکنش متفاوتی نشان می‌دهند. وام‌دهندگان بانک‌های توسعه‌ای (مانند بانک جهانی، بانک توسعه اسلامی، بانک توسعه آسیا و غیره) که روابط بهتری با دولت‌ها دارند، ریسک سیاسی را بهتر می‌توانند کنترل کنند.

- **بهره‌برداری:** در پروژه مشارکت عمومی - خصوصی، بسته به ماهیت آن و خدمات مرتبط، مسئولیت‌های بهره‌برداری طرف خصوصی می‌تواند متفاوت باشد. این مسئولیت‌ها می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- بهره‌برداری فنی از تأسیسات/مستحقات و ارائه خدمات به صورت عمده به یک طرف دولتی دریافت‌کننده^{۴۰} خدمات، به عنوان مثال تصفیه‌خانه آب

^{۳۸} Debt

^{۳۹} Equity

^{۴۰} Off-taker

- بهره‌برداری فنی از یک تأسیسات/مستحدثات و ارائه خدمات به‌طور مستقیم به کاربران، به‌عنوان مثال سیستم توزیع آب
 - ارائه خدمات پشتیبانی، در حالی که نماینده بخش دولتی همچنان مسئول ارائه خدمات عمومی به کاربران است.
- ارائه خدمات مستقیم به کاربران در مقایسه با ارائه خدمات عمده به طرف عمومی، بسیار پر ریسک‌تر خواهد بود. در پروژه مشارکت عمومی - خصوصی با مشتریان مختلف، ارتباط با مصرف‌کننده نهایی می‌تواند پیچیدگی‌های خاصی را ایجاد کند. ماهیت این نوع تعهد ارائه خدمات با خطرات خاصی همراه است که در مجموع به‌عنوان ریسک تجاری^{۴۱} شناخته می‌شوند که در ادامه انواع آن بیان می‌گردد.
- ریسک تقاضا^{۴۲}: برای محصول و خدمات، شامل تغییرات جمعیت شناختی، فناوری و میزان استفاده می‌باشد. در حالت ارائه خدمات به دولت، اینگونه ریسک‌ها اغلب از طریق خرید تضمینی پوشش داده می‌شود، ولی در حالتی که پرداخت‌کننده کاربر نهایی باشد، به‌طور معمول چنین مکانیزمی برای پوشش ریسک در دسترس نیست.
 - ریسک تعرفه‌ها: در برگیرنده سطوح قیمت خرده‌فروشی در مواردی است که به‌صورت تعرفه تکلیفی تنظیم و کنترل می‌شود، این امر با ریسک تجاری مرتبط است.
 - ریسک مصرف‌کننده: از جمله شناسایی مصرف‌کنندگان، پایش میزان مصرف، اندازه‌گیری و ارائه صورتحساب، جزء این دسته می‌باشد.

^{۴۱} Commercial Risk

^{۴۲} Demand Risk

- ریسک پرداخت: مصرف‌کنندگان ممکن است هزینه‌های مورد توافق را پرداخت نکنند. جمع‌آوری بدهی‌های سررسید شده، ریسک اعتباری مصرف‌کنندگان و طراحی و اجرای مکانیسم جریمه مصرف‌کنندگانی که از پرداخت صورتحساب امتناع می‌کنند، جزو این دسته می‌باشد.

با این وجود و از سوی دیگر، عرضه به مصرف‌کنندگان خرد، امکان بهره‌مندی کامل از مشارکت عمومی - خصوصی را برای کاهش تلفات فنی و تجاری، بهبود صورتحساب و جمع‌آوری و در نتیجه بهبود چشم‌انداز مشارکت عمومی - خصوصی را فراهم می‌آورد.

- **تعمیرات و نگهداری:** در پروژه مشارکت عمومی - خصوصی، حفظ و نگهداری تأسیسات/مستحقات در طول مدت قرارداد، مطابق با استاندارد مشخص شده بر عهده طرف خصوصی می‌باشد. این یک ویژگی اساسی در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی است. زمانی که فعالیت ساخت (یا بازسازی) و تعمیرات و نگهداری همزمان در یک قرارداد باشد، طرف خصوصی انگیزه‌های لازم برای به‌کارگیری مواد و تجهیزات با کیفیت به‌منظور بهینه کردن هزینه‌های پروژه در طول مدت قرارداد را دارد. یکی از مهمترین ریسک‌های قراردادهای ساخت به روش متعارف، استفاده از مواد و مصالح نامطلوب برای ساخت پروژه توسط پیمانکاران است، با علم به اینکه می‌دانند عمر این تأسیسات/مستحقات پس از راه‌اندازی این پروژه طولانی نخواهد بود. با این حال، این مسأله منافع آنها را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد، زیرا قبل از بروز مشکل، پیمانکار پروژه را تحویل داده و پرداخت‌های متناسب با پیشرفت پروژه انجام شده است. از این‌رو واگذاری مسئولیت ساخت پروژه همراه با مسئولیت حفظ آن برای دوره زمانی طولانی، انگیزه‌های لازم برای استفاده از مواد و مصالح بهتر را ایجاد می‌کند.

- **انتقال:** به معنای انتقال و تحویل دارایی‌ها به طرف عمومی در پایان دوره قرارداد است. این امر موجب مطرح شدن مسائلی از جمله تعمیرات پروژه در نزدیکی پایان دوره قرارداد و نقش مشاور مستقل^{۴۳} می‌شود که اغلب با عدم تمایل طرف خصوصی برای پذیرش همراه می‌شود. اگر ضوابط و شرایط «انتقال» در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی وجود داشته باشد، در این صورت ممکن است طرف خصوصی بخواهد بخشی از تعهدات خود در خصوص تعمیرات در نزدیکی پایان دوره قرارداد را انجام ندهد که این امر ممکن است منجر به کاهش عملکرد پروژه پس از واگذاری گردد. از این رو مشاور مستقل در تأیید وضعیت دارایی در زمان انتقال نقش مهمی را بر عهده دارد.

۲-۳- مالکیت و محدودیت‌های قانونی

مفهوم مالکیت در علم حقوق عبارتست از حقی دائمی که به موجب آن شخص می‌تواند در حدود قوانین تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن استفاده کند. این حق کامل‌ترین حقی است که فردی می‌تواند بر مالی داشته باشد.

انواع مختلفی از مالکیت مطرح می‌شود که بر اساس بند اول ماده (۲۹) قانون مدنی به دو شکل مالکیت عین و مالکیت منفعت تقسیم‌بندی می‌گردد. «عین» بنا به تعریف علمای حقوق عبارتست از مالی که به فرض وجود خارجی جسم باشد و «منفعت» عایدی است که از مال می‌تواند به دست آید. برای روشن شدن موضوع می‌توان به قرارداد اجاره اشاره کرد که در طی آن صاحب خانه به مستأجر اجازه می‌دهد، منافع حاصل از آنچه اجاره داده شده را در مدت معین مالک گردد، در حالی که مستأجر، مالک بر عین مال نمی‌گردد.

^{۴۳} Independent Engineer

از منظر مالکیت بر ابنیه می‌توان موضوع مالکیت بر عین را به دو بخش جداگانه تفکیک کرد؛ مالکیت بر زمین (عرصه) و مالکیت تأسیسات و مستحدثات ساخته شده روی زمین (اعیانی). این دو بخش می‌تواند مالک واحد یا جدا داشته باشد. به‌عنوان مثال زمانی که زمینی وقف می‌گردد، هر گونه نقل و انتقال (خرید و فروش) بر روی آن باطل است و لذا مالکیت زمین تا ابد به هیچ وجه قابل انتقال به هیچ شخصی نیست، ولی چنانچه بر روی این زمین ساختمانی احداث شود، مالکیت آن متعلق به مالک بوده و قابل نقل و انتقال با سند رسمی نیز می‌باشد. به عبارت روشن‌تر در این حالت سند زمین وقفی بر اساس قرارداد اجاره با متولی موقوفه و سند مستحدثات بر اساس مالکیت تنظیم می‌گردد.

تفکیک این موضوعات در مشارکت عمومی - خصوصی بسیار مهم و از سوی دیگر راهگشا است. به صورت کلی در مشارکت عمومی - خصوصی باید سه موضوع از هم تفکیک گردد. زمین و یا ساختگاه موجود که معمولاً متعلق یا در تصرف و تحت اختیار طرف عمومی است و واجد ویژگی یا امتیازی است که بالقوه امکان کسب منفعی را ممکن می‌سازد (عرصه)؛ مستحدثات/ابنیه و یا خدمات اضافه و یا ارائه شده توسط طرف خصوصی (سرمایه‌گذار) که به‌منظور کسب منفعت و محقق سازی آن پتانسیل بالقوه صورت می‌پذیرد؛ و نهایتاً منافع حاصل‌شده در طول مشارکت.

در حالت اول، در خصوص «عرصه» ممکن است عرصه به طرف عمومی تعلق داشته باشد یا خیر، ولی باید توجه داشت شرط تحقق مشارکت عمومی - خصوصی تعلق عرصه به طرف عمومی نیست. در بسیاری موارد ممکن است عرصه صرفاً در کنترل و اداره طرف عمومی با رعایت قوانین و مقررات بالادستی باشد و همین موضوع برای واگذاری عرصه جهت استقرار قرارداد مشارکت کفایت می‌کند. در بسیاری موارد مالکیت عرصه جنبه عام یا انفال داشته و لذا اساساً مالکیت آن قابل نقل و انتقال نمی‌باشد. به‌عنوان نمونه، وزارت راه و شهرسازی مالکیتی بر کریدورهای مواصلاتی ندارد، ولی

می‌تواند راه و یا راه‌آهن‌هایی که برنامه احداث آنها را دارد، یا حتی خطوط مواصلاتی موجود را جهت سرمایه‌گذاری به طرف خصوصی پیشنهاد دهد. یا مثلاً وزارت نیرو یا وزارت نفت خطوط انتقال فرآورده را در اختیار داشته باشند که پتانسیل استحصال انرژی را داشته باشد و لذا می‌توان در این بخش تشویق به سرمایه‌گذاری نمود. نکته مهم این است که حتی در صورت مالکیت طرف عمومی بر عرصه، امکان انتقال و واگذاری مالکیت عرصه به طرف خصوصی در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی وجود ندارد و حتی در قراردادهایی که انتهای آن «انتقال^{۴۴}» یا «تحويل» وجود ندارد، مانند قراردادهای BOO، مالکیت عرصه همچنان غیرقابل انتقال بوده و طرف خصوصی تنها می‌تواند در انتهای قرارداد تأسیسات/مستحقات احداثی متعلق به خود را جمع‌آوری و منتقل نموده و ساختگاه عرصه را مشابه روز اول قرارداد، به طرف عمومی تحويل دهد و نمی‌تواند درباره عرصه ادعایی داشته باشد. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که ممکن است به لحاظ تأمین زیرساخت‌های عمومی، انحصار و یا کمبود فضا وجود داشته باشد و واگذاری «عرصه» زیرساخت‌ها، مانع ادامه ارائه خدمات عمومی مورد نیاز به مردم پس از اتمام قرارداد مشارکت گردد.

در حالت دوم، در خصوص «مستحقات» طرف خصوصی ممکن است در طول قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی مالک یا صرفاً متصرف مستحقات احداثی باشد. منظور از متصرف شخصی است که با کسب اجازه از طرف دیگر قرارداد، بدون داشتن اختیار اعمال حقوق مالکانه، در چارچوب اختیارات مشخص بتواند از موضوع قرارداد بهره‌برداری و از منافع آن بهره‌مند گردد. بنابراین هر چند به لحاظ مفهومی از آنجا که طرف خصوصی با سرمایه خود مستحقات را ساخته و مالک آنها به شمار می‌رود، ولی ممکن است به لحاظ رعایت مفاد و موازین قراردادی نتواند برای مستحقات پیش‌گفته سند

^{۴۴} Transfer

مالکیت جداگانه دریافت کند و از امتیازات آن بهره‌مند شود (به‌عنوان نمونه، سند را در وثیقه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری قرار داده و وام دریافت نماید).

در حالت سوم، مالکیت بر منافع حاصل از مشارکت مطرح می‌گردد. منافع و عواید حاصل از محصول نهایی پروژه بدست‌آمده در طول مدت قرارداد می‌تواند متعلق به طرف خصوصی یا طرف عمومی و یا مشترک باشد. در برخی موارد منافع و عواید حاصل از فروش محصول به طرف خصوصی تعلق دارد، اگر چه ممکن است وظیفه جمع‌آوری این منافع بر عهده طرف خصوصی یا عمومی باشد. در برخی موارد نیز به دلیل محدودیت‌های قانونی یا سایر موارد قراردادی، عواید را طرف عمومی دریافت و/یا جمع‌آوری می‌کند و مبلغی در قالب اجاره ادواری به طرف خصوصی پرداخت می‌کند (الگوی BLT). به هر حال چنانچه این عواید بر اساس مدل مالی، نتواند پاسخگوی میزان سرمایه‌گذاری انجام‌شده و سود متعارف آن به هر دلیلی نظیر برقراری نظام تعرفه از سوی طرف عمومی باشد، طرف عمومی می‌تواند با پیش‌بینی مشوق‌های مختلف اقدام به تشویق و ترغیب طرف خصوصی جهت ورود در مشارکت نماید. اما از سوی دیگر هر گاه میزان عواید و منافع حاصله بر اساس مدل مالی به حدی زیاد باشد که بیشتر از میزان سرمایه‌گذاری انجام شده و سود متعارف محاسبه گردد، طرف عمومی می‌تواند با اعمال سیاست‌هایی سود طرف خصوصی را به حدود متعارف برساند. (موضوع فلوچارت مندرج در شکل شماره (۲) این راهنما).

۲-۴- سازوکار پرداخت به طرف خصوصی

یکی دیگر از ویژگی‌های تعیین‌کننده در نام‌گذاری الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی، سازوکار پرداخت به طرف خصوصی است. سازوکار پرداخت می‌تواند به صورت جمع‌آوری تعرفه‌ها از کاربران، پرداخت توسط دولت یا ترکیبی از این دو روش باشد. به‌طور معمول سیستم پرداخت به بخش خصوصی بر اساس عملکرد می‌باشد. گزینه‌های

سازوکار پرداخت به فعالیت‌های طرف خصوصی در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی و ماهیت پروژه بستگی دارد.

- **کاربرپرداخت:** طرف خصوصی خدماتی را به کاربران ارائه می‌دهد و از طریق دریافت هزینه از کاربران بابت آن خدمات، کسب درآمد می‌کند (به‌عنوان مثال عوارض دریافتی جهت عبور از یک آزادراه). این قیمت‌ها (یا تعرفه‌ها یا عوارض) می‌تواند توسط پرداخت‌های دولتی تکمیل شود (به‌عنوان مثال، پرداخت‌های تکمیلی برای خدمات ارائه‌شده به کاربران کم‌درآمد زمانی که تعرفه‌های مصوب کمتر از قیمت تمام شده خدمات باشد یا پرداخت یارانه به سرمایه‌گذاری در زمان تمام ساخت‌وساز و یا هر زمان کلیدی دیگر). این پرداخت‌ها ممکن است در ازای دسترس بودن خدمات در سطح معینی از کیفیت باشد.
- **دولت‌پرداخت:** در این حالت پرداخت از سوی طرف عمومی (دولت)، منبع درآمد برای طرف خصوصی است. پرداخت‌های دولتی می‌تواند به در دسترس بودن دارایی یا خدمات در یک سطح کیفیت معین در قرارداد بستگی داشته باشد (برای مثال، بزرگراه بدون عوارض که دولت پرداخت‌های دوره‌ای بر اساس در دسترس بودن انجام می‌دهد). روش دیگر پرداخت‌ها می‌تواند مبتنی بر حجم خدمات ارائه شده به کاربران باشد^{۴۵} (به‌عنوان مثال، پرداخت در ازای مراقبت‌های بیمارستانی از بیماران که به‌طور اثربخش ارائه شده است).
- **خودمصرف:** در این حالت خود طرف خصوصی مصرف‌کننده تمام یا بخشی از محصولات پروژه است که به آن «بیع متقابل» نیز گفته می‌شود (به‌عنوان مثال احداث تصفیه‌خانه فاضلاب توسط طرف خصوصی و استفاده از پساب تولیدی در فعالیت‌های دیگر مربوط به طرف خصوصی)

^{۴۵} Volume Based Payments

سازوکار پرداخت باید به گونه‌ای تعیین گردد که درآمد طرف خصوصی به عملکرد آن مرتبط باشد. برای ایجاد انگیزه‌های مناسب برای طرف خصوصی جهت ارائه خدمات در سطوح عملکردی که توسط طرف عمومی معین شده است، سازوکار پرداخت می‌بایست به نحوی باشد که خالص درآمدهای طرف خصوصی با نزدیک شدن به این سطوح افزایش یابد. از طرفی، انحرافات قابل توجه از سطوح عملکرد در نظر گرفته شده باید منجر به لغو یا جریمه در قرارداد شود و پرداخت‌های فسخ قبل از موعد^{۴۶} می‌بایست طوری تعیین گردد که ترک پروژه هرگز راه‌حلی آسان یا کم هزینه برای طرف خصوصی نباشد.

۳- انواع الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی

رویه یکسانی برای نام‌گذاری پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در جهان وجود ندارد. الگوی یکسانی از مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌ها یا کشورهای مختلف، با وجود یکسان بودن دامنه قرارداد و ویژگی‌ها، ممکن است نام‌های متفاوتی داشته باشد. در این بخش سعی شده است تا بر اساس ویژگی‌های بیان‌شده و همچنین سابقه کاربرد و آشنایی عمومی با نام‌هایی که در فرهنگ نظام فنی و اجرایی کشور تا حدی به کار رفته است، به نام‌گذاری الگوهای متعارف مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته شود. در این راستا این الگوها با توجه به نیاز به عملیات اجرایی به دو دسته کلی تقسیم شده است:

الف) الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی برای توسعه تأسیسات/مستحدثات جدید یا ارتقای تأسیسات/مستحدثات موجود که نیازمند عملیات طراحی و ساخت است.

ب) الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی مبتنی بر پروژه موجود بدون نیاز به عملیات طراحی و ساخت

^{۴۶} Early Termination

۳-۱- الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی برای ایجاد و توسعه تأسیسات /مستحدثات جدید یا ارتقای تأسیسات /مستحدثات موجود

۳-۱-۱- الگوی ساخت، بهره‌برداری و تحویل (BOT)

این روش نام‌گذاری الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های جدید، نام‌گذاری بر اساس مسئولیت‌های طرف خصوصی در قرارداد بدون در نظر گرفتن روش پرداخت است. در یک قرارداد ساخت، بهره‌برداری و تحویل، طرف خصوصی تأسیسات/مستحدثات پروژه را با منابع مالی خود و همچنین منابعی که از وام‌دهندگان با ریسک خود تأمین می‌کند، توسعه می‌دهد (یعنی تمام یا اکثر منابع مالی را تأمین می‌کند). در این چارچوب قراردادی، طرف خصوصی علاوه بر مسئولیت طراحی، ساخت و تأمین مالی، مسئولیت بهره‌برداری و نگهداری پروژه را همراه با ریسک‌های مرتبط به آن در طول دوره قرارداد بر عهده دارد. به‌طور معمول طرف خصوصی برای انجام این وظایف یک شرکت پروژه تأسیس می‌کند. گاهی از این روش با نام طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری و نگهداری^{۴۷} و مشتقات آن یاد می‌شود.

الگوی ساخت، بهره‌برداری و تحویل یک الگوی کامل مشارکت عمومی - خصوصی است که در آن تمام مسئولیت‌های موجود در یک پروژه توسط طرف خصوصی انجام می‌پذیرد.

در این قراردادها، به‌طور کلی مالکیت حقوقی عرصه پروژه (زمین و ساختگاه) متعلق به طرف عمومی بوده و صرفاً طرف خصوصی مالکیت بر منافع را در مدت قرارداد در اختیار دارد.

در کشور ما نیز الگوهای مر سوم و متداولی در بخش‌های مختلف مشاهده می‌گردد که مشابهت زیادی با این الگو دارد. به‌عنوان نمونه می‌توان از الگوی BOLT در وزارت

^{۴۷} Design, Build, Finance, Operate and Maintain (DBFOM)

ورزش و جوانان یاد کرد که برای واگذاری تأسیسات و مکان‌های ورزشی و خدماتی کاربرد دارد. این الگو در واقع نوعی الگوی BOT است که به دلیل مزاد درآمد استحصالی در پروژه، از طرف خصوصی خواسته می‌شود در طول مدت قرارداد، مبلغی را تحت عنوان اجاره به طرف عمومی پرداخت نماید. نوع فرایند ارجاع کار در این روش با توجه به ماهیت آن مزایده (بیشترین پیشنهاد مبلغ اجاره به طرف عمومی) می‌باشد.

همچنین در بخش آب و فاضلاب نیز از قراردادهایی تحت نام بیع متقابل استفاده می‌شود که در مبانی و اصول کاملاً شبیه قراردادهای BOT خودگردان می‌باشد. در این الگو، پروژه فرایند جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب در مقابل برداشت تمام یا بخشی از پساب حاصل از تصفیه در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد. نوع فرایند ارجاع کار نیز در این روش مزایده می‌باشد.

۳-۱-۲- الگوی ساخت، بهره‌برداری، مالکیت (BOO)

به لحاظ سلسله وظایف و مسئولیت‌های در تعهد طرف خصوصی این گروه مشابه الگوی BOT است با این تفاوت که در انتهای قرارداد، فرایند انتقال و تحویل تأسیسات/مستحقات پروژه به طرف عمومی وجود ندارد و تأسیسات/مستحقات در انتهای دوره قرارداد در تملک طرف خصوصی باقی می‌ماند و می‌تواند آنها را آزادانه با خود ببرد و یا با توافق در اختیار طرف عمومی قرار دهد. در این الگو عرصه (زمین و ساختگاه) می‌تواند متعلق به طرف عمومی یا طرف خصوصی باشد. در صورت تعلق عرصه (زمین و ساختگاه) به طرف عمومی باید طرف خصوصی با اتمام قرارداد آن را به طرف عمومی به شکل روز اول (با پاک‌سازی و برچیدن تأسیسات/مستحقات متعلق به خود) تحویل دهد و یا در صورتی که عرصه از ابتدا متعلق به طرف خصوصی بوده می‌تواند قرارداد BOO را تجدید نماید. البته در هر دو حالت امکان توافق برای واگذاری تأسیسات/مستحقات پروژه به طرف عمومی به قیمت روز میسر است. در صورتی که زمین و مستحقات هر دو متعلق به طرف خصوصی باشد، تعهد طرف عمومی در این

نوع از مشارکت عمومی - خصوصی، واگذاری امتیاز بهره‌برداری از محصولات (کالاها و خدمات) تولیدی و امکان فروش محصولات به مصرف‌کنندگان نهایی (نظیر تأسیسات آب شیرین‌کن) و یا انعقاد قرارداد خرید تضمینی با طرف خصوصی می‌باشد.

به جز الگوی BOO، در سایر الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی، طرف خصوصی پس از اتمام دوره قرارداد می‌باید دارایی‌های پروژه را به طرف عمومی تحویل دهد. در خصوص الگوی BOO، از آنجایی که در این الگو پس از اتمام قرارداد، دارایی‌ها به طرف عمومی منتقل نمی‌گردد، معمولاً در مواردی این الگو قابل استفاده است که یا در پایان قرارداد، دارایی‌ها به‌طور کامل مستهلک و اسقاط شود یا اینکه طرف عمومی در صورت عدم انتقال دارایی‌ها، در قبال انجام تعهدات و وظایف حاکمیتی خود در قبال مردم دچار مشکل نشود.

۳-۱-۳- الگوی ساخت، تحویل و اجاره (BTL)

در این الگو وظایف و تعهدات طرف خصوصی مشتمل بر تمام وظایف مندرج در الگوی کامل مشارکت عمومی - خصوصی به استثنای تعهد بهره‌برداری است. در برخی مواقع طرف عمومی به‌واسطه برخی محدودیت‌های قانونی و یا شرایط فنی، لازم می‌بیند عملیات بهره‌برداری را خود بر عهده بگیرد. در چنین شرایطی به‌منظور تحقق اصول مشارکت عمومی - خصوصی باید همچنان تعمیرات و نگهداری بر عهده طرف خصوصی بوده، ولی در عین حال بهره‌برداری توسط طرف عمومی و کارکنان وی صورت پذیرد. در چنین شرایطی به‌منظور جبران هزینه‌های سرمایه‌گذاری طرف خصوصی، بر پایه سطح عملکرد و میزان در دسترس بودن دارایی‌های پروژه، مبلغ اجاره از سوی طرف عمومی به طرف خصوصی پرداخت می‌گردد.

استفاده از این نوع قراردادها، بیشتر در بخش زیرساخت‌های اجتماعی نظیر بیمارستان‌ها و مدارس و زیرساخت‌های شبکه‌ای مانند راه‌آهن متداول است. به عبارت دیگر طرف خصوصی زیرساخت لازم نظیر فضای بیمارستانی یا تجهیزات تشخیصی یا درمانی را

فراهم کرده و طرف عمومی بهره‌برداری را به منظور اطمینان از عملکرد صحیح و رسیدگی مناسب به بیماران به عهده می‌گیرد. چرا که اگر طرف خصوصی خود بخواهد وارد فرایند کسب منافع از مصرف‌کنندگان نهایی خدمات (بیماران) شود ممکن است هزینه‌های غیرضروری به بیماران تحمیل گردد و نارضایتی عمومی را به دنبال داشته باشد.

از سوی دیگر ماهیت پیوسته و شبکه‌ای برخی پروژه‌ها ممکن است مستلزم وحدت بهره‌برداری باشد. به عنوان نمونه می‌توان از خطوط مواصلاتی راه‌آهن نام برد که در داخل یک شبکه بهم پیوسته قرار دارد و لذا نمی‌توان بهره‌برداری از یک خط ریلی فرضاً ۱۰۰ کیلومتری در میانه این شبکه را جدا کرد و به شخص دیگری سپرد. در چنین شرایطی به لحاظ فنی لازم است یک بهره‌بردار واحد با مدیریت متمرکز کل شبکه را اداره نماید.

از سوی دیگر ممکن است به دلایل حاکمیتی امکان حضور طرف خصوصی در برخی از پروژه‌ها با وضع قوانین و مقررات سلب شده باشد. برخی زیرساخت‌های مهم و حیاتی کشور در این زمره قرار می‌گیرند.

گاهی از این الگو تحت عنوان طراحی، ساخت، تأمین مالی و نگهداری^{۴۸} نام برده می‌شود.

۳-۱-۴- الگوی طراحی، ساخت و بهره‌برداری (DBO)

در الگوی طراحی، ساخت و بهره‌برداری^{۴۹}، تأمین مالی به عهده طرف خصوصی نیست و منابع مالی برای طراحی و ساخت پروژه توسط طرف عمومی فراهم می‌شود. با این حال طرف خصوصی بعد از تکمیل پروژه، همچنان وظیفه بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری از

^{۴۸} Design, Build, Finance and Maintain (DBFM)

^{۴۹} Design, Build and Operate (DBO)

پروژه را به عهده دارد و پرداخت به وی صرفاً در صورتی که عملکرد پروژه مطلوب باشد انجام خواهد گرفت، بنابراین طرف خصوصی می‌داند که فقط در دوره طراحی و ساخت پروژه حضور ندارد و در دوره بهره‌برداری که عملکرد واقعی پروژه مشخص می‌شود نیز باید ایفای نقش نماید و مسئولیت دارد. در این روش به دلیل عدم تأمین مالی توسط طرف خصوصی، سطح ریسک انتقالی به طرف خصوصی نسبت به سایر الگوهای همراه با تأمین مالی، کمتر است و می‌بایست با تعیین شرایط و مشخصات عملکردی مناسب در قرارداد مشارکت، از انتقال بهینه ریسک بین طرفین و استقرار چارچوب‌های انگیزشی برای کارکرد صحیح طرفین اطمینان حاصل نمود. به عبارت دیگر، در صورتی که برای الگوی یادشده شرایط و ضوابط قراردادی متناسب با اصول مشارکت عمومی - خصوصی پیش‌بینی نشود، ممکن است ماهیت آن با مشارکت عمومی - خصوصی فاصله بگیرد. این الگو در پروژه‌های مانند قطار شهری، پارکینگ یا تأسیسات آب شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۳-۱-۵- الگوهای نیازمند بازسازی و نوسازی به‌جای ساخت و توسعه

در پروژه‌های جدید که همراه با توسعه و ایجاد دارایی‌ها می‌باشند، در نام‌گذاری الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی از حرف B به معنای ساخت استفاده می‌شود. در پروژه‌های موجود که برای شروع بهره‌برداری مستلزم فعالیت‌های اجرایی باشد، به‌جای فعالیت ساخت، فعالیت بازسازی^{۵۰} یا ارتقاء^{۵۱} یا نوسازی^{۵۲} انجام می‌شود، از این‌رو با جایگزینی حرف R به معنای بازسازی به‌جای حرف B، الگوهای پروژه‌های موجود را می‌توان

^{۵۰} Rehabilitate

^{۵۱} Upgrade

^{۵۲} Renovate

نام گذاری کرد. به عنوان مثال، با این روش معادل الگو BOT، در پروژه های موجود، الگوی بازسازی، بهره برداری و تحویل (ROT^{۵۳}) جایگزین می شود.

۳-۲- الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی مبتنی بر پروژه موجود بدون نیاز به عملیات طراحی و ساخت/بازسازی

۳-۲-۱- الگوی بهره برداری و نگهداری بلندمدت (O&M)

در این الگو، فعالیت های انجام شده توسط طرف خصوصی شامل بهره برداری و تعمیر و نگهداری از تأسیسات/مستحقات موجود است. تنها زمانی قرارداد به عنوان مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفته می شود که قرارداد متناسب با ماهیت پروژه، بلندمدت باشد، مدیریت هزینه چرخه عمر دارایی های پروژه به طرف خصوصی منتقل شود و انتقال ریسک از طریق پرداخت براساس سطح عملکردی مشخص صورت گیرد. این نوع قرارداد برای پروژه موجود بوده و عمدتاً پرداخت به صورت دولت پرداخت است.

۳-۲-۲- اجاره^{۵۴} بلندمدت

الگو اجاره به دولت اجازه می دهد تا حقوق اقتصادی یک پروژه موجود را به طرف خصوصی اعطا کند. قراردادهای اجاره معمولاً شبیه قراردادهای بهره برداری و نگهداری هستند که در آن طرف خصوصی مسئولیت بهره برداری و نگهداری از دارایی های موجود را به عهده گرفته و از طریق دریافت هزینه از کاربران خدمات عمومی کسب درآمد می کنند. عموماً این الگو به صورت کاربر پرداخت است و درآمدهای دوران بهره برداری پروژه به قدری است که علاوه بر پوشش حق الزحمه طرف خصوصی، بخشی از درآمدها در قالب اجاره به طرف عمومی پرداخت می شود. لذا ممکن است روش ارجاع کار در این

^{۵۳} Rehabilitate, Operate and Transfer

^{۵۴} Lease

الگو به صورت مزایده باشد (برنده کسی است که بیشترین اجاره را به طرف عمومی پرداخت نماید).

۳-۳- نحوه پرداخت به طرف خصوصی در الگوهای مختلف

در الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی، در تمام طول مدت قرارداد، مالکیت عرصه (زمین و ساختگاه) چه در پروژه جدید و چه پروژه موجود، مشروط به اینکه در ابتدا هم متعلق به طرف عمومی باشد، متعلق به بخش عمومی بوده و تنها امتیاز بهره‌مندی از عواید پروژه و در برخی موارد مالکیت مستحدثات متعلق به طرف خصوصی است. پرداخت به طرف خصوصی به دو حالت کلی کاربر پرداخت یا دولت پرداخت است (بدون در نظر گرفتن حالت خودمصرف). در ادامه این دو حالت تشریح می‌گردد.

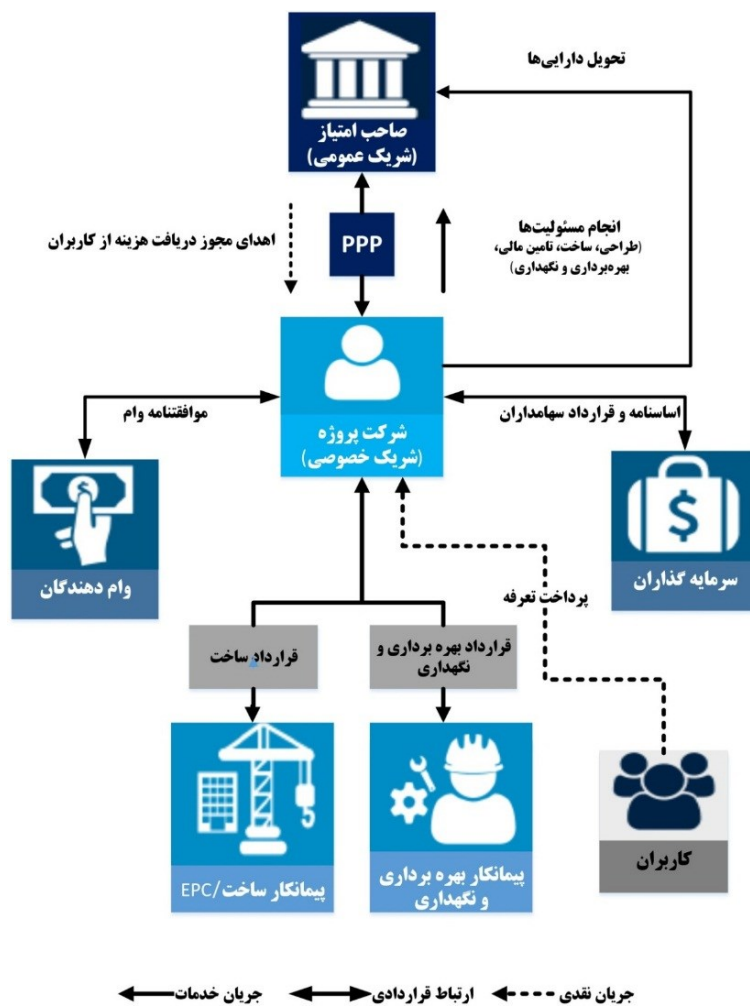
۳-۳-۱- الگوی کاربر پرداخت

قراردادی بین طرف عمومی و طرف خصوصی که در آن مجوز استفاده از درآمدهای آتی و بالقوه مرتبط با استفاده از محصولات (کالاها یا خدمات) پروژه به عنوان ابزاری برای بازگشت سرمایه‌گذاری به طرف خصوصی اعطا می‌شود، «مشارکت عمومی - خصوصی کاربر پرداخت» نامیده می‌شود.

درآمد معمولاً به شکل عایدی ناشی از استفاده از تأسیسات/مستحدثات پروژه و از محل پرداخت مصرف‌کنندگان نهایی است. در این قراردادها، طرف خصوصی علاوه بر طراحی و ساخت دارایی‌ها و تأمین مالی آن از محل آورده خود و وام با مسئولیت خود، بهره‌برداری و نگهداری بلندمدت تأسیسات/مستحدثات را نیز بر عهده دارد و از محل پرداخت‌های کاربران هزینه‌های خود را پوشش می‌دهد. در طول مدت قرارداد مالکیت منافع و حق انتفاع پروژه متعلق به طرف خصوصی است.

در قرارداد کاربر پرداخت، اگر درآمدهای مورد انتظار از درآمد مورد نیاز برای پوشش هزینه‌های پروژه فراتر رود، معمولاً طرف خصوصی مبالغی را به طرف عمومی به صورت

پرداخت اولیه یا به هر شکل دیگر که مورد توافق طرفین باشد، پرداخت می‌نماید. برعکس، ممکن است پتانسیل درآمدهای اخذ شده از کاربران برای جبران تمام تعهدات مالی و همچنین هزینه‌های تعمیرات و نگهداری کافی نباشد. با این حال، اگر چنین پروژه‌ای همچنان به عنوان یک راه حل معقول و ارزشمند برای مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفته شود، طرف عمومی با پرداخت مبالغی شکاف درآمدی یاد شده را پر می‌کند. شکل شماره (۳) ساختار کلی قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی کاربرپرداخت را نشان می‌دهد.

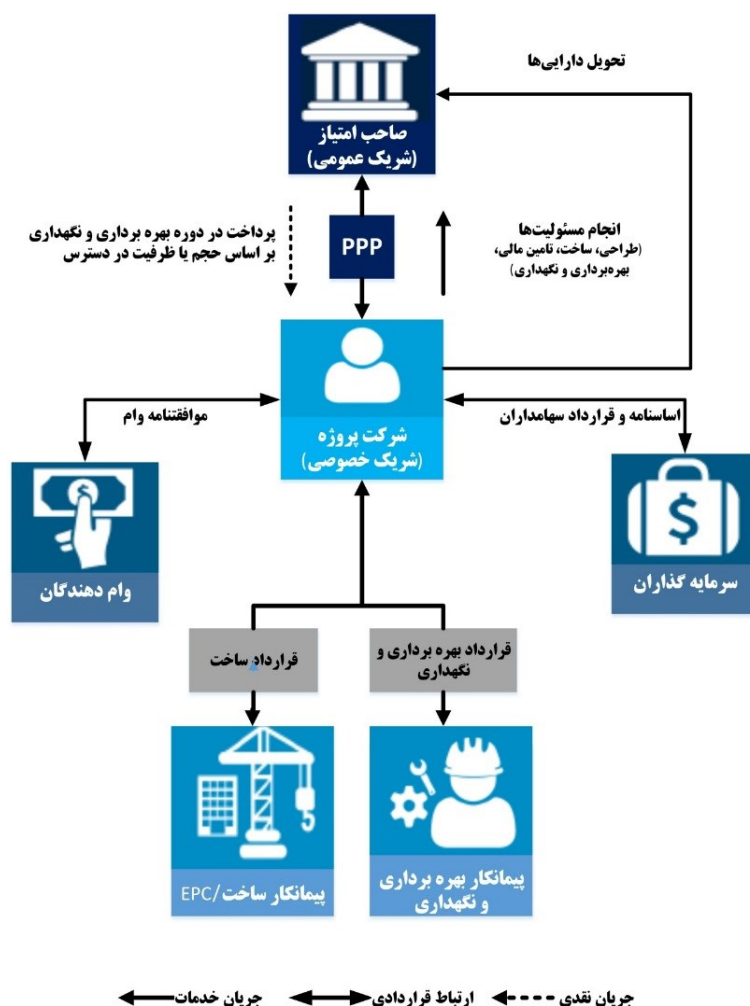


شکل شماره (۳): ساختار کلی الگوی مشارکت عمومی - خصوصی کاربر پرداخت

۳-۲-۳- الگوی دولت پرداخت

چنانچه در پروژه‌ای درآمدی از کاربران متصور نباشد (مثلاً اگر هیچ کاربر نهایی به غیر از دولت برای محصولات پروژه وجود نداشته باشد) یا درآمد بالقوه از محل محصولات در مقایسه با هزینه‌های پروژه ناچیز باشد (مانند پروژه‌های ریلی) یا زیرساخت بدون اعمال تعرفه در دسترس کاربران باشد (به عنوان مثال، جاده‌های بدون عوارض)، در چنین شرایطی در صورت واگذاری پروژه به بخش خصوصی در قالب قرارداد دولت پرداخت، دولت باید خود مسئولیت پرداخت به طرف خصوصی را بر عهده گیرد.

همانند الگوی کاربرپرداخت، در الگوی دولت پرداخت هم ممکن است پروژه امکان اخذ درآمد از محل تعرفه‌های دریافتی از کاربران یا سایر درآمدهای جانبی تجاری داشته باشد. زمانی که این درآمدها جوابگو نباشند (یعنی سهم عمده درآمد را تشکیل ندهند)، قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی همچنان می‌تواند به عنوان مشارکت عمومی - خصوصی دولت پرداخت در نظر گرفته شود. یکی از حالت‌های خاص مشارکت عمومی - خصوصی دولت پرداخت زمانی اتفاق می‌افتد که طرف خصوصی هر چند مسئول جمع‌آوری عوارض یا تعرفه از کاربران است، ولی این مبالغ جزء درآمدهای طرف خصوصی نبوده و می‌بایست به طرف عمومی تحویل داده شود. این روش به منظور عدم ایجاد تعارض بین اهداف عمومی طرح و انگیزه‌های طرف خصوصی برای به حداکثر رساندن سود به کار گرفته می‌شود. از طرفی عوارض دریافت شده توسط طرف خصوصی به عنوان یک منبع مالی جهت تحقق تعهدات طرف عمومی استفاده می‌شود. شکل شماره (۴) ساختار مشارکت عمومی - خصوصی دولت پرداخت را نشان می‌دهد.



شکل شماره (۴): ساختار کلی الگوی مشارکت عمومی - خصوصی دولت پرداخت

در کلیه الگوهای فوق فارغ از نوع پروژه، درآمد بخش خصوصی در پروژه بر اساس حقوق قراردادی در بهره‌برداری از تأسیسات/مستحدثات پروژه و دریافت درآمد از کاربران برای محصول نهایی است، نه بر اساس مالکیت دارایی‌های پروژه.

عموماً سازوکار پرداخت در الگوهای ساخت، تحویل و اجاره (BTL) به صورت دولت پرداخت و در سایر الگوها به هر دو صورت دولت پرداخت یا کاربر پرداخت یا ترکیبی از این دو می‌باشد.

یک نگرانی کلیدی مرتبط با مالکیت پروژه، مدیریت و چگونگی استیفای حقوق، بازگرداندن پروژه به طرف عمومی در پایان دوره قرارداد می‌باشد. در صورتی که شرکت پروژه مایل به واگذاری نباشد، اجرای تعهدات مربوط به انتقال ممکن است دشوارتر باشد، مگر اینکه به طور خاص توسط قانون یا چارچوب قانونی پشتیبانی شود. در برخی موارد، دولت‌ها در شرایط ضروری حق قانونی برای توقیف دارایی‌های مرتبط با خدمات عمومی به ویژه زمانی که ارائه‌دهنده انحصاری باشد، خواهند داشت. همچنین وام‌دهندگان اغلب به منظور اطمینان از بازگشت وام خود برای مالکیت پروژه اهمیت زیادی نشان می‌دهند و در شرایط قراردادی امکان ورود خود را در صورتی که شرکت پروژه در تعهدات پرداخت اقساط خود کوتاهی کنند درخواست می‌نمایند.

خواننده گرامی

امور نظام فنی اجرایی، مشاورین و پیمانکاران سازمان برنامه و بودجه کشور، با گذشت بیش از چهل سال فعالیت تحقیقاتی و مطالعاتی خود، افزون بر هشتاد عنوان نشریه تخصصی - فنی، در قالب آیین نامه، ضابطه، معیار، دستورالعمل، مشخصات فنی عمومی و مقاله، به صورت تألیف و ترجمه، تهیه و ابلاغ کرده است. ضابطه/نشریه حاضر در راستای موارد یاد شده تهیه شده، تا در راه نیل به توسعه و گسترش علوم در کشور و بهبود فعالیت های عمرانی به کار برده شود. فهرست نشریات منتشر شده در سال های اخیر در سایت اینترنتی nezamfanni.ir قابل دستیابی می باشد.

این نشریه با عنوان «راهنمای انتخاب الگوی مشارکت عمومی - خصوصی» در راستای معرفی روش‌ها و الگوهای متعارف و پرکاربرد مشارکت عمومی - خصوصی در کشور و چگونگی انتخاب بین آنها با توجه به شرایط و معیارهای مختلف نظیر مسئولیت‌های طرف خصوصی، مالکیت، محدودیت‌های قانونی و روش‌های پرداخت به طرف خصوصی است. در این راستا، ابتدا متن راهنما به‌طور خلاصه ارائه شده و سپس جهت آشنایی بیشتر، مفاهیم و تعاریف مرتبط با مشارکت عمومی - خصوصی و معیارهای انتخاب الگوهای مختلف آن، در قالب دو پیوست جداگانه تشریح و بررسی شده است.

Islamic Republic of Iran
Plan and Budget Organization

Guideline for Selection of Public-Private Partnership Modalities

No. 874

Last Edition: 21-10-2023

Deputy of Production, Technical and Infrastructure

Department of Technical & Executive affairs, Consultants and Contractors

nezamfanni.ir

2024