

توسعه زیرساخت‌ها در بخش‌های مختلف مانند حمل و نقل، انرژی، ارتباطات و ... از عوامل رشد اقتصادی کشورها محسوب می‌شود. هرچند از دیرباز توسعه زیرساخت‌ها برعهده بخش عمومی بوده، امروزه مداخله بخش خصوصی در ارائه این خدمات امری عادی به شمار می‌آید. عدم کفایت منابع دولتی و نیازهای سرمایه‌ای بخش‌های زیرساختی از یک سو و دسترسی بخش خصوصی به منابع سرمایه‌ای و فناوری‌های پیشرفته و کارایی آن در مدیریت تحویل و بهره‌برداری از پروژه‌ها از سوی دیگر، از دلایل افزایش مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات زیرساختی به شمار می‌آید. می‌توان گفت تقریباً در تمام کشورها، گونه‌ای از فعالیت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها وجود دارد ولی مشارکت عمومی-خصوصی به معنای امروزی آن تجربه نسبتاً جدیدی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است.

با وجودی که منافع مشارکت عمومی - خصوصی دولت‌ها را بر آن داشته است تا استفاده از این مکانیزم برای ارائه خدمات زیرساختی را بخشی از راهبرد و برنامه‌ریزی‌های خود قرار دهند، کمبود ظرفیت در بخش عمومی، هنوز مانع عمده‌ای برای اجرای این نوع پروژه‌ها به‌شمار می‌آید. تدوین راهنماها و منابع اطلاعاتی و تألیف کتاب‌ها از جمله اقدامات مؤثر برای ظرفیت‌سازی و رفع ابهامات و سوءتفاهم‌های احتمالی در مورد مشارکت عمومی-خصوصی است. این کتاب با بررسی جنبه‌های مهم مشارکت عمومی-خصوصی از جمله مبانی، روش‌های تامین مالی، روش‌های تخصیص و مدیریت ریسک، ساختار و مدل‌های مشارکت عمومی-خصوصی، روش‌های اجرا، ویژگی‌های خاص این نوع مشارکت، نقش دولت و نهاد رگولاتوری و نیز موضوعات مالی و قراردادی، یک تصویر کلی از فرایند مشارکت عمومی-خصوصی ارائه می‌دهد.

گروه بین‌المللی ره‌شهر

پروژه‌های
مشارکت عمومی - خصوصی
در زیرساخت

یک راهنمای ضروری
برای سیاست‌گذاران

Public Private Partnership
Projects in Infrastructure

An Essential Guide
for Policy Makers

نویسنده: جفری دلمون Author: Jeffrey Delmon



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
وَبِشْرٍ
لِلْأَسْمَاءِ
وَالْأَرْضِ

سرشناسه	: دلمون، جفری، ۱۹۶۶ - م.
	Delmon, Jeffrey
عنوان و نام پدیدآور	: پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی در زیرساخت: یک راهنمای ضروری برای سیاست‌گذاران / نویسنده جفری دلمون؛ مترجم فرهاد مالکی.
مشخصات نشر	: تهران: فرهاد مالکی، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۱۹۲ ص.: جدول، نمودار .
شابک	: 978-600-04-4711-3
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
یادداشت	: عنوان اصلی : Public-private partnership projects in infrastructure : an essential guide for policy makers, 2011.
شناسه افزوده	: مالکی، فرهاد، ۱۳۴۹، مترجم
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۵ HC۷۹ / س۸۵۴
رده بندی دیویی	: ۳۳۸/۹
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۲۱۷۰۲۴

پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی در زیرساخت یک راهنمای ضروری برای سیاست‌گذاران

نویسنده: جفری دلمون

مترجم: فرهاد مالکی (گروه بین‌المللی ره‌شهر)

ناشر: فرهاد مالکی (گروه بین‌المللی ره‌شهر)

صفحه آرای و طراحی جلد: آوا ذاکری فردی (گروه بین‌المللی ره‌شهر)

نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۵

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

چاپ و صحافی: معرفت

شابک: ۹۷۸-۶۰۰۰۴-۴۷۱۱-۳

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است.

**پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی در زیرساخت
یک راهنمای ضروری برای سیاست‌گذاران**

فهرست مطالب

مقدمه ناشر

پیش‌گفتار

۱۱ ۱- مقدمه

۱۶ ۱-۱- اصول اساسی (مبانی) PPP

۳۰ ۱-۲- شرایط سرمایه‌گذاری در پروژه‌های PPP

۴۱ ۲- انتخاب و آماده‌سازی پروژه

۴۴ ۲-۱- شناسایی پروژه‌های راهبردی برای PPP

۴۸ ۲-۲- آماده‌سازی پروژه

۵۹ ۳- تأمین مالی PPP و مبانی فاینانس (تأمین مالی) پروژه

۶۳ ۳-۱- منابع تأمین مالی

۶۶ ۳-۲- تأمین مالی پروژه

۷۳ ۳-۳- برای بهبود شرایط مالی پروژه‌های PPP، دولت چه اقداماتی می‌تواند انجام دهد؟

۸۵ ۴- تخصیص ریسک

۸۷ ۴-۱- ریسک سیاسی

۸۹ ۴-۲- ریسک قانونی و رگولاتوری

۸۹ ۴-۳- ریسک تکمیل پروژه

۹۱ ۴-۴- ریسک عملکرد

۹۲ ۴-۵- ریسک بهره‌برداری

۹۴ ۴-۶- ریسک تأمین مالی

۹۵ ۴-۷- ریسک ارز

۹۶ ۴-۸- ریسک فروش

۹۸ ۴-۹- ریسک‌های زیست محیطی و اجتماعی

۹۹ ۴-۱۰- راهبردهای تعدیل و تخصیص ریسک

۱۰۱ ۵- ساختار پیمانی

۱۰۳ ۵-۱- پیمان اعطای امتیاز انحصاری (واگذاری)

۱۰۶ ۵-۲- پیمان خرید تضمینی

۱۱۰-۳-۵- پیمان تامین ورودی (پروژه)

۱۱۲-۴-۵- پیمان ساخت

۱۱۶-۵-۵- پیمان بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری (O&M)

۱۱۸-۶-۵- پیمان وام

۱۲۰-۷-۵- ترتیبات مصون‌سازی

۱۲۲-۸-۵- توافقات بین بستانکاران

۱۲۲-۹-۵- مقررات بیمه

۱۲۵-۱۰-۵- توافقات مربوط به تضمین‌ها و افزایش اعتبار

۱۲۶-۱۱-۵- حمایت اسپانسر (حامی مالی)

۱۲۷-۱۲-۵- ترتیبات سهام‌داری

۱۲۷-۱۳-۵- سایر موضوعات کلیدی قراردادی

۱۳۱-۶- اجرای پروژه

۱۳۳-۱-۶- دستورالعمل بهره‌برداری

۱۳۴-۲-۶- تیم مدیریت

۱۳۵-۳-۶- رگولاتوری (تنظیم مقررات)

۱۳۵-۴-۶- تامین مالی مجدد

۱۳۶-۵-۶- مذاکرات مجدد

۱۳۷-۶-۶- خاتمه (انقضاء)، فسخ و تحویل

۱۳۹-۷- ویژگی‌های خاص PPP در بخش‌های مختلف

۱۴۰-۱-۷- حمل و نقل

۱۴۳-۲-۷- ساختار مخابرات و فیبر نوری

۱۴۵-۳-۷- تولید نیرو

۱۵۰-۴-۷- توزیع محدود خدمات آب و فاضلاب

۱۵۵-۸- بحران‌های مالی و اقتصادی

۱۵۸-۱-۸- تاثیر بحران‌ها

۱۶۲-۲-۸- چه باید کرد؟

۱۷۱-مجموعه پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

۱۷۹-واژه‌نامه

مقدمه ناشر

یکی از مسائل مهم جهان امروز در جهت توسعه، ایجاد تاسیسات زیرساختی^۱ است که از جمله آن‌ها می‌توان به جاده‌ها، سدها، نیروگاه‌ها، فرودگاه‌ها، مخابرات، زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و موارد مشابه دیگر اشاره کرد. هیچ اقتصادی در دنیا نمی‌تواند بدون ایجاد زیرساخت‌های لازم پیشرفت مناسبی داشته باشد. از گذشته تا به امروز، بنا به دلایلی مانند بالا بودن هزینه‌ها، طولانی بودن مدت بازگشت سرمایه، ضعف توان مالی و عدم حمایت قوانین و مقررات از بخش خصوصی، ایجاد زیرساخت‌ها بر عهده بخش عمومی یا همان سازمان‌های دولتی بوده است. ولی امروزه، شرایط فرق کرده است و بخش دولتی بدون کمک بخش خصوصی نمی‌تواند به ایجاد بهینه و مناسب تاسیسات زیرساختی بپردازد، چرا که بخش خصوصی در بسیاری از زمینه‌ها تخصص دارد و معمولاً، توانایی بیشتری در مدیریت منابع و زمان در پروژه‌ها دارد.

در نتیجه، بهترین حالت برای ایجاد بهینه زیرساخت‌ها، استفاده از تخصص‌های موجود در بخش‌های عمومی و خصوصی، بهره‌برداری از حمایت‌های قانونی بخش عمومی و از همه مهم‌تر، منابع مالی هر دو بخش است. به همین دلیل، امروزه موضوع «مشارکت عمومی-خصوصی»^۲ از چنان اهمیتی برخوردار شده است که بسیاری از موسسات مالی و دانشگاهی اقدام به ایجاد دوره‌های آموزشی در این رابطه کرده‌اند.

1 - Infrastructure

2 - Public-Private Partnership

در سال‌های بین دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، بسیاری از کشورها با مشکلات بدهی‌های سنگین بخش عمومی روبه‌رو بودند و از سویی، فشار برای توسعه زیرساخت‌ها روز به روز بیشتر می‌شد. بنابراین، دولت‌ها به فکر تشویق بخش خصوصی (که در آن زمان، در ایجاد زیرساخت‌ها دخالت چندانی نداشت) برای ورود به این عرصه که قبلاً در انحصار دولت بود، افتادند. نخستین بار چنین پیمان‌هایی در سال ۱۹۹۲ توسط دولت انگلستان تحت عنوان PFI^۱ برای تشویق برنامه‌های مشارکت عمومی-خصوصی ایجاد شد. در این برنامه، تمرکز اصلی بیشتر بر روی کاهش نیاز بخش عمومی برای استقراض بود. در استرالیا نیز بسیاری از دولت‌های ایالتی برنامه‌هایی را برای مشارکت عمومی-خصوصی بر اساس PFI آغاز کردند. امروزه، در کشورهای پیشرفته، مدل‌های مختلفی برای مشارکت عمومی-خصوصی تحت عناوین مختلف به‌وجود آمده است.

از چندین دهه پیش، بسیاری از کارشناسان بر این عقیده بوده‌اند که دولت به‌تنهایی نباید و نمی‌تواند مسئولیت‌های همه خدمات نظیر زیرساخت‌ها را بر عهده داشته باشد، بلکه باید بکوشد به بهترین شکل ممکن زمینه را برای استفاده از ظرفیت‌های هر دو بخش عمومی و خصوصی در ارائه خدمات و محصولات فراهم کند. طی ۳۰ سال گذشته و در پی افزایش بدهی‌های بخش عمومی، اهمیت استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی بیش از پیش نمایان شده است و امروزه، الگوی مشارکت عمومی-خصوصی برای استفاده بهینه از تخصص‌ها، توانایی‌ها و منابع موجود در هر دو بخش شکل گرفته است و به‌طور مداوم از ایرادات آن کاسته شده و انواع روش‌های مورد استفاده در آن متنوع‌تر و بهینه‌تر می‌شوند.

نکته‌ای که امروزه در دنیا مورد بحث است، میزان اختیارات و مسئولیت‌ها و سطح دخالت هر یک از بخش‌های عمومی و خصوصی در پروژه‌ها است، در حالی که، در کشورهای در حال توسعه، نظیر ایران، هنوز مشارکت عمومی-خصوصی حوزه‌ای نسبتاً ناشناخته یا حداقل کم‌کاربرد است. اگر چه، ایران در حوزه انرژی با چنین الگویی آشنایی دارد ولی سازمان‌هایی نظیر شهرداری‌ها با توجه به کمبود شدید

منابع مالی و ضعف مدیریتی در اجرای پروژه‌های بزرگ زیرساختی نیاز بیشتری برای ورود به این مباحث دارند.

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

در این راستا، گروه بین‌المللی ره‌شهر بر آن شد تا به بررسی جنبه‌های مهم مشارکت عمومی-خصوصی، از جمله، فعالیت‌ها و اقدامات اجرایی، ساختار و مدل‌های مشارکت عمومی-خصوصی، نقش دولت و نهاد رگولاتوری در مشارکت عمومی-خصوصی، موضوعات مالی و قراردادی بپردازد و یک تصویر کلی از فرآیند توسعه مشارکت عمومی-خصوصی ارائه دهد. لذا در جهت آگاهی‌رسانی به همکاران و هموطنان، اقدام به ترجمه این کتاب نمود تا از منابع و تجارب کشورهای که در این حوزه فعالیت داشته‌اند، استفاده کند. امید است که این کتاب در جهت افزایش آگاهی مدیران بخش‌های دولتی و خصوصی و روشن ساختن جنبه‌های مختلف این نوع مشارکت مفید واقع شود.

گروه بین‌المللی ره‌شهر

پیش‌گفتار

سرمایه‌گذاری در زیرساخت برای رشد اقتصادی، کیفیت زندگی، کاهش فقر، دسترسی به آموزش و بهداشت و دستیابی به بسیاری از اهداف یک اقتصاد نیرومند بسیار ضروری است. ولی توسعه و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها برای بخش عمومی (دولتی) بسیار دشوار است. مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی (PPP) می‌تواند به حل این مشکل کمک کند. با استفاده از این الگوی مشارکتی، امکان تدارک بهینه، تمرکز بر رضایت مصرف‌کننده، تعمیر و نگهداری در چرخه حیات پروژه و فراهم ساختن منابع جدید سرمایه‌گذاری، به‌ویژه، از طریق وام‌های با حق رجوع محدود امکان‌پذیر می‌شود. با این وجود، پروژه‌های PPP نیز چالش‌های خود را دارند. در این کتاب، راهنمایی‌های عملی در رابطه با پروژه‌های PPP برای استفاده سیاست‌گذاران و تعیین‌کنندگان راهبردها ارائه و نشان داده می‌شود چگونه دولت‌ها می‌توانند اجرای پروژه‌های PPP را ممکن سازند. به‌این منظور، یک تجزیه و تحلیل گام به گام از نحوه توسعه، تامین مالی، ساختار پیمانی و نحوه تخصیص ریسک در پروژه‌های PPP ارائه می‌شود. هم‌چنین، هر یک از بخش‌های زیرساختی به‌طور ویژه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند و بر موضوعات سیاستی و راهبردی لازم برای توسعه موفق زیرساخت‌ها از طریق پروژه‌های PPP تمرکز می‌شود.

جفری دلمون^۱ یکی از کارشناسان ارشد زیرساخت‌ها در بانک جهانی در واشنگتن دی سی است. وی مولف و مولف مشترک شش عنوان دیگر درباره جنبه‌های کلیدی تامین مالی زیرساخت‌ها، از جمله، بستر توسعه جهانی است.

قبل از ملحق شدن به بانک جهانی، دکتر دلمون برای شرکت‌های خصوصی که به سرمایه‌گذاران، وام‌دهندگان و دولت‌ها در سراسر جهان درباره تامین مالی PPPها و پروژه‌های مختلف در بخش‌های نیرو، حمل و نقل، آب و مخابرات مشاوره می‌دادند، کار می‌کرد. وی دارای مدرک دکترای حقوق و کارشناسی ارشد مطالعات بین‌المللی از دانشگاه دِنور^۱، کارشناسی مطالعات پیشرفته از دانشگاه پاریس^۲ و دکترا از دانشکده کینگز^۳، دانشگاه لندن^۴ است.

1 - University of Denver

2 - University of Paris II

3 - King's College

4 - University of London



مقدمه

داشتن زیرساخت ضعیف مانع رشد اقتصادی و قدرت رقابت یک کشور در عرصه بین‌المللی می‌شود. زیرساخت ضعیف یکی از دلایل عمده افت کیفیت زندگی، بیماری و مرگ به‌شمار می‌آید. پروژه‌های زیرساختی نرخ بازده اجتماعی بالایی دارند؛ پژوهش‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهند که رشد ایجادشده توسط سرمایه‌گذاری زیرساختی به نفع قشر ضعیف جامعه است و موجب افزایش درآمد نسبی تا کلی آن‌ها می‌شود. با این وجود، با توجه به این که بخش دولتی، نقش عمده تأمین مالی خدمات زیرساختی را بر عهده دارد، سرمایه‌گذاری‌های صورت‌گرفته در این بخش با میزان تقاضا هم‌خوانی ندارند، از این رو، دولت‌ها به دنبال راه‌هایی برای بهبود تدارک بهینه خدمات زیرساختی هستند. مشارکت بخش‌های خصوصی و عمومی (دولتی) (PPP) در پروژه‌های زیرساختی یکی از ابزار موثر سیاست‌گذاران برای کمک به افزایش سرمایه‌گذاری در خدمات زیرساختی و افزایش بهره‌وری به‌شمار می‌آید.

PPP در این جا در گسترده‌ترین شکل خود به کار رفته است و به معنای هر گونه رابطه پیمانی یا قانونی بین نهادهای عمومی (دولتی) و خصوصی با هدف بهبود و/یا گسترش خدمات زیرساختی، به جز پیمان‌های کارهای عمومی است. اصطلاح «دولت» برای اشاره به سطح مسئولیت دولت در فرآیندهای اصلاحی است که می‌تواند در سطوح فدرال، ایالتی یا شهری باشد. برای سهولت کار، در زمان اشاره به طرف‌های پیمان، از اصطلاح «واگذارکننده» برای اشاره به طرف دولتی و از اصطلاح «شرکت مجری پروژه» برای اشاره به طرف خصوصی استفاده می‌شود.

اصطلاحات

PPP برای اشاره به روش تدارکات/آماده‌سازی خدمات زیرساختی‌ای استفاده می‌شود که کاملاً با تدارکات بخش دولتی در گذشته تفاوت دارد و چالش‌های متعددی همراه آن است. این کتاب، یک راهنمای عملی در ارتباط با PPP است و به‌طور ویژه برای سیاست‌گذاران و کارشناسان راهبردی‌ای طراحی شده که نیازمند دستیابی به درک خوب و کاملی از مسائل کلیدی مرتبط با توسعه و تأمین مالی PPP هستند. آماده‌سازی مناسب و اجرای حساب‌شده پروژه‌ها، نقطه تمرکز اصلی در این کتاب است.

◀ در بیشتر مواقع، پروژه‌های PPP با عجله آماده می‌شوند، در حالی که تأمین مالی و کارشناسی کمی صورت گرفته است. این یک اشتباه بزرگ است. انجام مطالعات امکان‌سنجی خوب توسط کارشناسان PPP و تمرکز بر همه جنبه‌های امکان‌پذیری پروژه از ارزش فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

◀ پروژه‌های PPP باید به‌عنوان پروژه‌هایی با اولویت راهبردی و به‌عنوان بخشی از چارچوب سیاست‌گذاری راهبردی طبقه‌بندی شوند.

◀ دولت نقشی کلیدی در تضمین اجرای صحیح پروژه، نظارت بر سرمایه‌گذاران خصوصی و واکنش سریع و مناسب در زمان بروز تغییرات یا تعارضات، جهت جلوگیری از بروز اختلافات ایفا می‌کند.

در دنیای پروژه‌های PPP، گزینه‌ها، ساختارها، راهکارها و راهبردهای متعددی

وجود دارند. هیچ روش کامل و بی‌عیب و نقصی در رابطه با PPP وجود ندارد و در این کتاب نیز سعی نشده همه گزینه‌های موجود مورد بحث و بررسی قرار گیرند. چندین گزینه تأمین مالی توسط بخش خصوصی و عمومی (دولتی) برای PPP موجود است. در این کتاب، به بررسی پرخطرترین و متداول‌ترین روش‌های تأمین مالی PPP می‌پردازیم که با نام تأمین مالی «با حق رجوع محدود»^۱ و «بدون حق رجوع»^۲ به آن‌ها اشاره می‌شود.

در این کتاب، تجربیات شخصی میدانی و تجربیات حاصل از خرد جمعی سایر فعالان این حوزه ارائه شده‌اند. بازار تأمین مالی و ریسک‌هایی که طرفین قبول می‌کنند، در مکان‌ها و پروژه‌های مختلف با یکدیگر تفاوت دارند. با توجه به ارتباط این کتاب با بازارهای رو به توسعه، تمرکز ما بر مطالعه نمونه‌هایی از کشورهای رو به توسعه است. این کتاب یک راهنمای قطعی در زمینه تخصیص ریسک و روش‌های موثر در بازار نیست، بلکه بیشتر مقدمه‌ای در رابطه با مسائلی است که در ساختارهای پیمانی بروز پیدا می‌کنند. با توجه به ماهیت موضوع مورد بحث در این کتاب، چندین اصطلاح نیز مورد استفاده قرار خواهند گرفت. اصطلاحاتی که بیش از همه مورد استفاده قرار گرفته‌اند، در واژه‌نامه انتهای کتاب تعریف شده‌اند.

1 - limited recourse

2 - non-recourse

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ صبور باشید. PPP یک فرآیند سریع نیست و مدت زمانی طول می‌کشد تا به‌درستی پیاده و اجرا شود. به‌طور کلی، تلاش‌هایی که پیش از مرحله تدارکات صورت می‌گیرند تا شرایط برای اجرای پروژه به‌خوبی مهیا شود، موجب صرفه‌جویی در سرمایه و زمان شده و از بروز ناکامی جلوگیری می‌کنند. درباره رویدادهای احتمالی خوب فکر کرده و پیش‌بینی‌های لازم را به‌عمل آورید. از این نکته اطمینان حاصل کنید که از ساختار و مشخصات فنی پروژه‌ای که قرار است وارد بازار شود، راضی هستید.

✓ به‌خوبی آماده شوید. PPP نیازمند سرمایه‌گذاری مالی و انسانی زودتر از موعد مقرر است تا از پیشرفت درست پروژه اطمینان حاصل شود. از جمله این هزینه‌ها می‌توان به پرداخت هزینه‌های بالای مشاوران خارج از سازمان اشاره کرد. توسعه پروژه، هزینه‌ای معادل ۳ درصد یا بیشتر (از هزینه ساخت را) برای دولت به‌همراه دارد. سود این سرمایه‌گذاری پیش از موعد به‌مرور زمان حاصل می‌شود، زیرا در PPP مدیریت و تأمین مالی برای کل طول عمر پروژه انجام می‌شود و ریسک‌های احتمالی از پیش شناسایی می‌شوند.

✓ دولت را آماده سازید تا نقش خود را از آغاز تا پایان پروژه ایفا کند. حتی در مواردی که PPP جامعی طراحی شده است، دولت نقش مهمی را در نظارت و تنظیم پروژه ایفا می‌کند.

✓ آماده مواجهه با چالش‌ها باشید. در هر رابطه بلندمدتی، تغییر رخ می‌دهد. PPP قبل از هر چیز، یک مشارکت است که نیازمند پیش‌بینی چالش‌ها، تغییرات و راهکارهای احتمالی است. قبل از این که مشکلات کوچک تبدیل به اختلاف‌نظرهای بزرگ شوند، باید در حد مطلوبی مدیریت شوند.

برای بحث و بررسی بیشتر موضوعات مطرح‌شده در این کتاب، به مطلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی: تأمین مالی پروژه،

پروژه‌های PPP و ریسک (چاپ دوم، ۲۰۰۹) نوشته دلمون^۱، منتشر شده توسط کلوور اینترنشنال و بانک جهانی^۲ با حمایت مالی PPPAF مراجعه کنید. همچنین، می‌توانید برای بحث و بررسی بیشتر درباره مسائل حقوقی و پیمانی پروژه‌های PPP به وبسایت بانک جهانی به نشانی زیر مراجعه کنید:

www.worldbank.org/pppiresource

در زمان انتشار این کتاب، بروز بحران شدید در اقتصاد جهانی موجب تغییرات اساسی در دورنمای PPP شد. به‌همین دلیل، مسائل مرتبط با بحران‌های مالی و اقتصادی و تاثیر آن‌ها بر PPP نیز در این کتاب مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در فصل اول، مقدمه‌ای در رابطه با اصول اساسی و مفاهیم اصلی PPP مطرح می‌شود و ماهیت PPP و شرایط لازم برای سرمایه‌گذاری و جذب PPP مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند. در فصل دوم، چگونگی انتخاب یک پروژه PPP خوب و آماده‌سازی شرایط برای اجرای پروژه توضیح داده می‌شود. در فصل سوم، نحوه تأمین مالی PPP، منابع احتمالی تأمین مالی و نحوه عملکرد تأمین مالی (که با عنوان تأمین مالی با استفاده از منابع محدود نیز شناخته می‌شود) به همراه اقداماتی که دولت‌ها می‌توانند برای بهبود جریان تأمین مالی PPP انجام دهند، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در فصل چهارم، ریسک‌های پیش روی پروژه‌های PPP توضیح داده می‌شوند. در فصل پنجم نیز چگونگی تخصیص ریسک‌های مذکور میان طرفین پروژه از طریق انعقاد پیمان‌های مختلف تشریح شده است. همان‌طور که در ادامه مشاهده خواهید کرد، روش تخصیص ریسک و ساختارهای پروژه در بخش‌های خصوصی و عمومی با یکدیگر متفاوت هستند. در فصل ششم این موضوع مورد بررسی قرار می‌گیرد که پس از امضای پیمان‌ها، تأمین مالی و اجرای پروژه PPP چه اتفاقی می‌افتد. در فصل هفتم، خلاصه‌ای از برخی ویژگی‌های کلیدی تخصیص ریسک PPP در بخش‌های دارای زیرساخت مختلف ارائه می‌شود. در فصل هشتم نیز تاثیرات بحران‌های اقتصادی و مالی بر PPP مورد بحث و بررسی قرار گرفته و گزینه‌هایی برای تطبیق پروژه‌ها با شرایط موجود پیشنهاد می‌شوند. در بخش ضمیمه نیز خوانندگان می‌توانند خلاصه‌ای از

1 - Delmon

2 - Kluwer International and the World Bank

پیام‌های کلیدی ارائه شده به سیاست‌گذاران و واژه‌نامه‌ای از اصطلاحات کلیدی مرتبط با PPP را برای مطالعه بیشتر ملاحظه کنند.

۱-۱- اصول اساسی (مبانی) PPP

در دنیای امروز، زیرساخت در درجه اول، یک موضوع مربوط به بخش عمومی محسوب می‌شود و مبالغی که سالانه در سطح گسترده‌ای توسط بخش دولتی در زیرساخت هزینه می‌شود، بسیار بیشتر از بخش خصوصی است. شرکت در پروژه‌های PPP فرصتی برای بخش خصوصی است تا خدمات زیرساختی را برای بخش عمومی انجام دهد یا در تکمیل و بهره‌برداری از زیرساخت‌های عمومی به بخش دولتی کمک کند. حتی برای بیشتر تأمین‌کنندگان خدمات دولتی، مشارکت بخش خصوصی نقش مهمی در ارائه موفقیت‌آمیز خدمات زیرساختی به عموم ایفا می‌کند. این مشارکت از طریق پیمان‌های ساخت، توافق‌نامه‌های خدمات، تحویل کالاها یا اجرای پروژه‌ها با سرمایه‌گذاری مشترک امکان‌پذیر می‌شود. به بیان دیگر، پروژه‌های PPP امکان مشارکت بهینه بخش خصوصی را در توسعه زیرساخت‌ها فراهم می‌کنند.

شکل شماره ۱-۱ ساختارهای PPP

مدیریت ارائه‌کننده خدمات	خصوصی	پیمان مدیریت، تأمین مالی، بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری (O&M)	پیمان اجاره، (Affermage)	سلب اختیار، واگذاری (امتیاز انحصاری)، برون‌سپاری
	مشترک	پیمان‌های خدمات، شرکتی‌سازی، پیمان عملکرد (حسن انجام کار)	سرمایه‌گذاری مشترک	BOT, BOOT, DBFO, DCMF, IPP, BOO
	عمومی	مقام مسئول استانی یا شهری	تعاونی‌ها، اتحادیه‌ها (جفت‌سازی)	
		خصوصی	مشترک	دولتی
	کنترل دارایی‌ها			

در شکل شماره ۱-۱، تعدادی از ساختارهای PPP مورد استفاده نشان داده شده‌اند. چند مخفف و اصطلاحات کلیدی مورد استفاده در این شکل نیز در ادامه آن ذکر شده‌اند.

^۱ BOT = ساخت - بهره‌برداری - انتقال

^۲ BOO = ساخت - مالکیت - بهره‌برداری

^۳ BOOT = ساخت - مالکیت - بهره‌برداری - انتقال

^۴ DBFO = طراحی - ساخت - تأمین مالی - بهره‌برداری

^۵ DCMF = طراحی - ساخت - مدیریت - تأمین مالی

^۶ IPP = تولیدکننده مستقل نیرو

اصطلاحات فوق دارای ماهیت مشابهی برای شرکت مجری پروژه هستند که بر مبنای آن‌ها به ساخت (یا نوسازی) و بهره‌برداری از تأسیسات و تحویل خدمات به نهادهای رفاهی یا خدماتی (مانند شرکت خدمات بهداشتی) یا یک مشتری می‌پردازد. این تأسیسات می‌تواند یک نیروگاه، تصفیه‌خانه، جاده، بیمارستان یا موارد مشابه دیگر باشد. این تأسیسات ممکن است پس از یک دوره زمانی معین به دولت انتقال داده شود یا نشود.

شرکتی‌سازی^۷ به معنای اداره یک تأسیسات تحت مالکیت دولت به شیوه‌ای مشابه یک نهاد بخش خصوصی، با استفاده از مکانیسم‌های تشویقی برای کارکنان و مدیریتی شبیه روش‌های مدیریت در بخش خصوصی است. به عنوان مثال، یک تأسیسات شرکتی شده ممکن است از ساختاری مشابه یک شرکت با مسئولیت محدود برخوردار باشد و سرمایه سهمی آن تحت کنترل دولت باشد، در حالی که به انتشار حساب سود و زیان، ترازنامه و اطلاعات مربوط به گردش وجوه خود پرداخته و تصویر واضحی را از امور مالی و بخش‌های ناکارآمد خود ارائه کند

1 - Build-Operate-Transfer

2 - Build-Own-Operate

3 - Build-Own-Operate-Transfer

4 - Design-Build-Finance-Operate

5 - Design-Construct-Manage-Finance

6 - Independent Power Producer

7 - Corporatization

(معمولا، تأسیسات دولتی از حساب‌های شفاف‌ی برخوردار نیستند و این وضعیت، تفکیک نقاط ضعف و ناکارآمدی مدیریت تشویقی درست را دشوار می‌سازد). در نظام‌های **فرانشیزی**^۱، **تعاونی**^۲ و **جفت‌سازی**^۳ از یک اپراتور باتجربه یا تخصص و شهرت یک تشکیلات در کنار نیروی انسانی و منابع یک شرکت بومی استفاده می‌شود.

پیمان اجاره^۴ و **اعطای امتیاز (واگذاری)**^۵ بدین‌صورت هستند که در آن‌ها، شرکت مجری پروژه خدمات را مستقیما به مصرف‌کننده تحویل می‌دهد و تفاوت اصلی در این است که آیا شرکت مجری پروژه مسئول سرمایه‌گذاری در دارایی جدید است یا خیر (به‌عنوان مثال، در پیمان اجاره این‌طور نیست) و آیا شرکت مجری پروژه مالکیت دارایی‌ها را بر عهده دارد یا خیر (به‌عنوان مثال، در پیمان اعطای امتیاز/واگذاری، عموما این‌گونه است).

پیمان‌های عملکرد (حسن انجام کار)، خدمات، مدیریت و بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری دارای ساختاری هستند که به‌موجب آن‌ها یک شرکت خصوصی خدمات را به یک شرکت ارائه‌دهنده خدمات رفاهی یا واگذارکننده ارائه می‌کند (به‌عنوان مثال، خدمات مدیریتی، بهبود خدمات صدور صورت‌حساب و وصول آن یا بازاریابی) و پرداخت‌هایی که به آن صورت می‌گیرد، با عملکرد وی در ارتباط هستند.

1 - Franchizing

2 - Cooperatives

3 - Twinning

4 - Leases and affermage contracts

پیمان‌هایی در پروژه‌های مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی که به موجب آن، اپراتور بخش خصوصی مسئولیت بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری از تأسیسات را بر عهده دارد ولی وظیفه تامین مالی پروژه بر عهده او نیست.

5 - Concession

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ ماهیت PPP/انعطاف‌پذیر است. ابتدا این موضوع را بررسی کنید که به چه چیزی نیاز دارید، سپس روش خود را بر اساس این نیازها طراحی کنید. در همان ابتدای کار، به این موضوع توجه نکنید که دیگران چکار کرده‌اند زیرا شرایط شما ممکن است با آن‌ها بسیار متفاوت باشد. با این وجود، تجزیه و تحلیل دقیق تجربیات دیگران می‌تواند همیشه مفید باشد.

✓ برای از دست ندادن تمرکز، هر چند وقت یک بار، پروژه را امکان‌سنجی کنید. نخست این موضوع را بررسی کنید که آیا PPP را بر مبنایی منطقی و درست انتخاب کرده‌اید یا خیر. سپس، مرتب به خود یادآوری کنید که چرا PPP را انتخاب کرده‌اید، زیرا اجرای آن می‌تواند چالش‌برانگیز باشد. هر چند وقت یک بار به ارزیابی این موضوع بپردازید که آیا پروژه مطابق اهداف از پیش تعیین‌شده پیش می‌رود یا خیر.

✓ دولت باید به تنظیم و نظارت بر PPP بپردازد. این موضوع باید جزء لاینفک طراحی پروژه باشد. خواه پروژه به شکل PPP باشد یا خیر، همیشه بخش دولتی مرجع نهایی و مسئول ارائه خدمات عمومی است.

✓ همه دست‌اندرکاران را در نظر بگیرید. پروژه‌های PPP تاثیر مستقیمی را بر گروه‌های مختلف (به‌ویژه، کارکنان و مدیریت) دارند و ممکن است نگرانی‌های سیاسی یا فلسفی و موارد مشابه دیگری از آن‌ها پدید آید. اگرچه دستیابی به اتفاق نظر کامل امکان‌پذیر نیست، ولی دولت باید نگرانی‌های اصلی موجود را شناسایی و آن‌ها را درک کند.

این تعاریف تنها به‌عنوان یک مرجع کلی ارائه شده‌اند و معانی آن‌ها برای افراد مختلف، فرق می‌کند، در نتیجه، در برخی موارد، غیر دقیق و حتی گمراه‌کننده به‌شمار می‌آیند. افزون بر این، این نمونه‌ها تنها برای درک مفاهیم کلی به‌عنوان مرجع ارائه شده‌اند و توضیح جامع و کامل PPP به‌شمار نمی‌آیند. در نهایت، PPP انعطاف‌پذیر است و به خلاقیت کسانی که در این پروژه‌ها مشارکت داشته و میزان دسترسی آن‌ها به منابع تأمین مالی، بستگی دارد.

۱-۱-۱ PPP می تواند هزینه بر و آهسته باشد، پس چرا خود را

به دردسر بیاندازیم؟

پروژه‌های PPP، حتی در بهترین حالت نیازمند تأمین مالی قابل توجه در مراحل انتخاب پروژه، مطالعات امکان‌سنجی و استفاده از توصیه‌های مشاوران برای کمک به واگذارکننده در جریان فرآیند مناقصه و توسعه پروژه هستند. در انگلستان، که تا حدی استانداردسازی صورت گرفته است، این هزینه‌ها به‌طور متوسط بالغ بر ۲/۶٪ از هزینه‌های سرمایه‌ای در دوره زمانی ۳۶ ماهه که از زمان پیش‌ارزیابی کیفی (بررسی واجدیت شرایط شرکت‌کنندگان در مناقصه) تا جمع‌بندی مالی را شامل می‌شود، است. کشورهایی که تجربه کمتری در پروژه‌های PPP دارند، احتمالاً باید هزینه بیشتری را در این زمینه صرف کنند و زمان مذکور نیز برای آن‌ها بیشتر طول می‌کشد. در این جا، این پرسش مطرح می‌شود که اگر اجرای درست پروژه‌های PPP تا این حد برای واگذارکننده تعهد مالی و زمانی به‌همراه دارد، چرا این روش پردردسر و دشوار را انتخاب کند؟

چند عامل بخش عمومی (دولتی) را به اجرای پروژه‌های PPP تشویق می‌کند که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

◀ عملکرد پایین‌تر از حد انتظار تشکیلات و تأسیسات بخش عمومی که در اغلب موارد، دارای ساختارهای مالی غیرشفاف و روش‌های تدارکات ناکارآمد یا فاسد هستند؛

◀ عدم وجود منابع مدیریتی و فنی کافی در بخش عمومی؛ و

◀ تقاضای سرمایه‌گذاری بیش از منابع موجود، به‌ویژه، پروژه‌هایی با هزینه‌های سرمایه‌ای زیاد پیش از شروع پروژه و نیازمند به سرمایه‌گذاری زیرساختی عمده و هزینه‌های سنگین تعمیر و نگهداری دوره‌ای که به بیان ساده، فراتر از توان و منابع بخش عمومی هستند.

پروژه‌های PPP عمدتاً دارای مزایای زیر هستند:

۱-۱-۱-۱ بهره‌وری. در بیشتر موارد، بخش خصوصی نسبت به بخش

عمومی از بهره‌وری بالاتری برخوردار است. این بهره‌وری بیشتر نتیجه عوامل مختلفی است که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- روش‌های تجاری در حل مشکلات با تمرکز بر سودمندی هزینه، به‌ویژه، توجیه هزینه نیروی کار و مصالح/مواد؛
- نظارت بهتر جهت بهبود مسئولیت پاسخ‌گویی- به‌عنوان مثال، امکان اتخاذ تصمیمات بهتر بدون جهت‌گیری سیاسی؛ و
- شفافیت و رقابت بیشتر به‌منظور کاهش روش‌های فاسد و آشکار ساختن هزینه‌های پنهان. به‌عنوان مثال، بسیاری از هزینه‌های بالای معاملاتی وابسته به پروژه‌های PPP، در پروژه‌های عمومی نیز وجود دارند، ولی به‌سادگی و بدون این که گزارش شوند، در بودجه‌های دولتی دیگر ادغام می‌شوند، ولی در پروژه‌های PPP این هزینه‌های پنهان به‌نحو واضحی گزارش شده و آشکار می‌گردند.

۲-۱-۱-۱- ارائه راهکار بلندمدت برای کل دارایی‌ها. معمولاً، در کشورهای در حال توسعه، تأمین مالی برای تعمیر و نگهداری زیرساخت کمتر از حد لازم برآورد می‌شود. تعمیر و نگهداری ضعیف منجر به افزایش قابل توجه نیازهای سرمایه‌گذاری زیرساختی در آینده می‌شود که نشان‌دهنده یکی از نقاط ضعف بزرگ کشورهای در حال توسعه است. انجام پروژه‌ها در قالب PPP می‌تواند با در نظر گرفتن تأمین مالی کافی برای پروژه از همان ابتدا به مدیریت این کسری بودجه کمک کند. واگذاری پروژه به شرکت مجری پروژه می‌تواند برای ۲۵ سال یا بیشتر طول بکشد و همین وضعیت، شرکت مجری پروژه را مجبور می‌کند تا روش تجاری مناسب و بلندمدتی را برای حل مشکلات و مدیریت دارایی‌ها اتخاذ کند. شرکت مجری پروژه نیاز دارد از تأسیسات و دارایی‌ها به‌نحو مناسبی محافظت کند تا به سطح عملکرد مورد انتظار برسد، از جریمه‌های ناشی از سطح نامطلوب عملکرد اجتناب کند و در پایان مدت پروژه بتواند تأسیسات و کارها را مطابق استانداردهای تعیین‌شده تحویل دهد.

۳-۱-۱-۱- شفافیت و مقابله با فساد. در یک سیستم نظارتی خوب تلاش می‌شود همه کارها شفاف باشند، برخورد یکسان و برابری با همه طرف‌ها صورت گیرد و امکان رقابت آزاد فراهم شود. عدم نظارت خوب موجب نگرانی

سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان احتمالی شده (در نتیجه، موجب افزایش قیمت‌های پیشنهادی و کاهش کیفیت و مصلحت در راهکارهای ارائه‌شده می‌گردد) و احتمال سودجویی غیر متعارف و پیشنهاد رشوه و سایر شکل‌های فساد افزایش می‌یابد (که این موارد موجب افزایش هزینه، تأخیر در اجرای پروژه و کاهش کیفیت عملکرد می‌شوند). PPP فرصت نظارت خوب بر همه جنبه‌های اجرای پروژه را فراهم کرده و احتمال استفاده از راه‌های خلاف و غیرقانونی را کاهش می‌دهد. در این جا، نمونه‌هایی از نظارت خوب ارائه شده‌اند:

- ◀ استفاده از مدیریت مالی معتبر در جریان اعطای یارانه و درآمد حاصل از فنس‌کشی دور زمین‌ها از طرف دولت برای نشان دادن امکان‌سنجی پروژه و جذب سرمایه لازم؛
- ◀ بهبود دسترسی عمومی به اطلاعات درباره پروژه و فرآیند تدارکات - به‌عنوان مثال، از طریق راه‌اندازی یک وب‌سایت اختصاصی برای پروژه و ارائه همه اطلاعات مربوطه درباره نحوه اعطای پیمان - برای جذب مناقصه‌گران/پیشنهاد دهندگان و افزایش رقابت؛
- ◀ بهبود روش تدارکات پروژه به‌منظور افزایش رقابت، شفافیت و کنترل؛ و
- ◀ نظارت وام‌دهندگان (که در صورت استفاده از روش‌های فاسد و خلاف قانون در پروژه، پول خود را از دست می‌دهند) که می‌تواند به‌عنوان مثال، به صورت بازدید از محل انجام پروژه در فواصل زمانی مشخص با کمک مشاوران مهندسی متخصص خارج از سازمان صورت گیرد و افزایش شفافیت پروژه برای عموم از طریق افزایش سرکشی و نظارت جهت جلب اعتماد بیشتر آن‌ها.

۴-۱-۱ - فناوری، نوآوری و دانش تجربی. واگذارکننده بخش

عمومی ممکن است جهت بهره‌مندی از فناوری، نوآوری و دانش تجربی (فوت و فن کار) از بخش خصوصی کمک بخواهد. این کمک می‌تواند شامل دسترسی به مهارت‌ها و فناوری‌هایی شود که دولت به آن‌ها دسترسی ندارد، یا به‌طور خاص برای پروژه‌ای طراحی شده‌اند که با مکانیسم‌های تدارکات قدیمی امکان توسعه آن‌ها وجود ندارد ولی در صورت مشارکت با بخش خصوصی، انگیزه‌های دستیابی

به چنین اطلاعاتی در پروژه‌های PPP به وجود می‌آید.

۵-۱-۱-۱- منابع تأمین مالی. PPP می‌تواند موجب تأمین منابع مالی

جدید یا بیشتر برای توسعه زیرساختی و فراهم آوردن فرصت‌های جدید برای توسعه بازارهای مالی بومی شود، به عنوان مثال:

◀ تجهیز بازارهای مالی بومی که مستقیماً به تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی عادت ندارند ولی خواهان فرصت‌های سرمایه‌گذاری باثبات و بلندمدت هستند؛

◀ به حداکثر رساندن فضای مالی موجود با استفاده از ظرفیت ترازنامه‌ها و قدرت تقسیم ریسک بخش خصوصی به شیوه‌ای که امکان سرمایه‌گذاری در سطح جهانی وجود داشته باشد؛

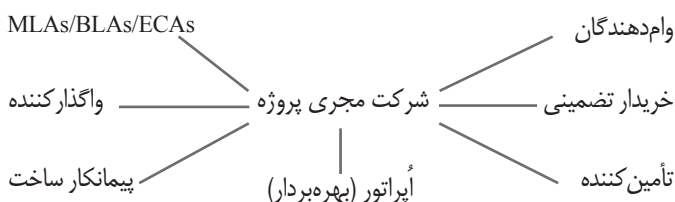
◀ کاهش فشار مالی بر شرکت‌های دولتی با تقسیم مسئولیت و بار تأمین مالی؛ و

◀ افزایش دسترسی به سرمایه و بازارهای مالی خارجی.

۳-۱-۱- بازیگران کلیدی در PPP چه کسانی هستند؟

PPP فرآیند پیچیده‌ای است که نیازمند مشارکت چندین طرف مختلف است و هر یک از آن‌ها نقش مهمی را در مدیریت ریسک پروژه ایفا می‌کنند. برای بیان ساده این فرآیند، شکل ۱-۲ و توضیحاتی که در ادامه این فصل ارائه شده‌اند، نشان می‌دهند که چه طرف‌هایی در پروژه‌های PPP مشارکت دارند و روابط آن‌ها با شرکت مجری پروژه به چه صورت است، اگر چه این فهرست ممکن است کامل نباشد.

شکل شماره ۱-۲- طرف‌های مشارکت کننده در یک پروژه PPP



۱-۲-۱-۱ واگذارکننده^۱. پروژه‌های BOT که در این جا مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند، توسط (۱) یک دولت محلی یا ملی، یک نهاد دولتی یا مقام رگولاتوری (تنظیم مقررات) که از این پس، با نام واگذارکننده به آن اشاره می‌شود، به (۲) یک طرف خصوصی (شرکت مجری پروژه) که (۳) حق تحویل خدمات زیرساختی را دارد، واگذار می‌شود. به‌طور کلی، واگذارکننده مسئول ارتباط و واسطه پروژه و دولت است. واگذارکننده باید از اختیارات لازم برای اعطای پروژه به یک نهاد خصوصی برخوردار باشد و می‌تواند یک سازمان دولتی را برای نظارت، مدیریت و تنظیم خدماتی که در بلندمدت ارائه می‌شوند، منصوب کند. یک توافق‌نامه پیمانی بین واگذارکننده و شرکت مجری پروژه منعقد می‌شود که می‌تواند به شکل پیمان اعطای امتیاز (واگذاری)، اجرا و/یا حمایت دولتی باشد.

۱-۲-۱-۲ شرکت مجری پروژه. حامیان مالی مشخصات پروژه را تعیین کرده و برای اعطای پروژه، آن را به مناقصه می‌گذارند. در مورد پروژه‌های PPP، مانند بیشتر شکل‌های کنسرسیوم‌ها (ائتلاف‌ها) یا سرمایه‌گذاری‌های خارجی، سرمایه‌گذاران بخش خصوصی شرکت جدیدی را ایجاد می‌کنند (که نام آن شرکت مجری پروژه است) - که معمولاً، یک شرکت دارای هدف خاص^۲ با مسئولیت محدود است - که به‌منظور اجرای پروژه، پیمانی را با واگذارکننده منعقد می‌کند. استفاده از شرکت دارای هدف خاص (SPV) به حامیان مالی این امکان را می‌دهد که تأمین مالی پروژه را بر مبنای حق رجوع محدود^۳ انجام دهند. واگذارکننده ممکن است لازم بداند که شرکت مجری پروژه از سرمایه‌گذاران محلی برای بهبود انتقال فناوری کمک بگیرد و برای پرسنل بومی شغل ایجاد کرده و برای آن‌ها برنامه‌های آموزشی برگزار کند.

بیشتر سهام‌داران در شرکت مجری پروژه می‌خواهند از حق انتقال سهام خود در اولین فرصت ممکن برخوردار باشند، به‌ویژه، شرکت‌های تجاری/ساختمانی که عادت ندارند سهام را به صورت بلندمدت در اختیار داشته باشند. از سوی دیگر،

1 - Grantor

2 - special purpose vehicle (SPV)

3 - Limited recourse basis

واگذارکننده مایل است که سهامداران تا حد امکان با دارایی‌های شرکت مجری پروژه مرتبط باشند تا بدین ترتیب، منافع آن‌ها با واگذارکننده مشترک باشد (به‌عنوان نمونه، اجرای یک پروژه با توجیه مالی مناسب در درازمدت).

سهامداران شرکت مجری پروژه در اغلب موارد هم سهامدار و هم پیمانکار شرکت دارای هدف خاص (SPV) هستند. این تضاد منافع موجود در بین سهامداران، واگذارکننده و وام‌دهندگان باید مدیریت شود؛ به‌عنوان مثال، یک سهامدار ناراضی نباید در پستی گمارده شود که به مذاکره بپردازد یا بر مذاکرات مربوط به پیمان یا تعیین قیمت‌ها تاثیر داشته باشد. معمولاً، این موضوعات در توافق‌نامه سهامداران که بین طرفین ایجادکننده SPV منعقد می‌شود، شناسایی و مدیریت می‌شوند.

۳-۲-۱-۱- وام‌دهندگان^۱ ترکیب گروه وام‌دهنده می‌تواند در هر پروژه با پروژه دیگر متفاوت باشد و ترکیبی از وام‌دهندگان تجاری بخش خصوصی به همراه نهادهای اعتبار صادرات و سازمان‌های تأمین مالی دوجانبه و چندجانبه باشد. در برخی مواقع، تأمین مالی از راه فروش اوراق قرضه پروژه در بازارهای سرمایه یا توسط صندوق‌های مالی مستقل یا سایر واسطه‌های مالی انجام می‌شود. وام‌دهندگان در جریان بهره‌برداری، ساخت یا بیمه نقشی ندارند، بنابراین، نمی‌خواهند ریسک‌هایی را بر عهده گیرند که با آن‌ها ناآشنا بوده و بر عهده طرف‌های دیگر هستند. با این وجود، وام‌دهندگان در بیشتر مراحل مهم کارها، از جمله، تعیین ساختار مالی، تهیه پیش‌نویس اسناد و مدارک پروژه و تایید/گواهی پایان کار مشارکت دارند. آن‌ها عموماً با کمک یک مهندس مستقل (یک مشاور فنی متخصص که بر روند انجام کار نظارت دارد و پایان مراحل مختلف را در کنار کارهای دیگر تایید می‌کند) نظرات خود را درباره پروژه ارائه کرده و بر آن نظارت دارند. افزون بر انعقاد پیمان‌های اعطای وام با شرکت مجری پروژه، ممکن است لازم باشد که وام‌دهندگان پیمان‌های مستقیمی را بین خود و هر یک از شرکت‌کنندگان در پروژه منعقد کنند.

۴-۲-۱-۱- نهادهای چندجانبه^۱. MLAها نماینده گروهی از کشورهای/ ملیت‌های مختلف هستند و توسط سازمان‌هایی مانند بانک جهانی تأسیس شده و تحت مالکیت آن‌ها قرار دارند. MLAها می‌توانند از طریق خدمات مشاوره‌ای، سرمایه‌گذاری در آورده، تهیه و ارائه تضمین یا بیمه یا اعطای وام در پروژه‌های مختلف شرکت کنند. یک MLA می‌تواند از محل منابع مالی خود به تأمین مالی پروژه بپردازد و/یا به‌عنوان کانالی برای هدایت سرمایه از بانک‌های تجاری عمل کند. عموماً، بانک جهانی و سایر سازمان‌های مشخص از اصطلاح موسسات تأمین مالی بین‌المللی^۲ برای اشاره به خود استفاده می‌کنند تا MLA. MLAها همچنین، می‌توانند از راه‌های دیگری مانند تهیه ضمانت‌نامه و بیمه‌های ریسک سیاسی (رجوع کنید به قسمت‌های ۱۰-۴ و ۱۰-۵) در پروژه‌ها مشارکت کنند. معمولاً، تصور می‌شود دولت‌ها تلاش بیشتری می‌کنند تا از بازپرداخت وام‌ها به MLAها حتی در شرایط اقتصادی دشوار اطمینان حاصل شود - پدیده‌ای که از آن با عنوان چتر یا اثر هاله‌ای MLA یاد می‌شود. این وضعیت می‌تواند به نفع وام‌دهندگان خصوصی باشد که به‌طور مشترک به تأمین مالی وام‌های MLA می‌پردازند. (وام‌های MLAی که به‌عنوان مثال، از موسسات و شرکت‌های تأمین مالی بین‌المللی - که بخشی از بانک جهانی هستند - گرفته می‌شوند، به‌عنوان وام‌های «A» شناخته می‌شوند، در حالی که، تأمین مالی مشترک توسط وام‌دهندگان خصوصی به‌عنوان وام‌های «B» معروف هستند). با این وجود، حامیان مالی پروژه‌ها تصور می‌کنند مشارکت در MLA هزینه قابل توجهی برای آن‌ها در بر دارد، به‌ویژه، زمان لازم برای آماده‌سازی و تدارکات MLA و اتخاذ روش‌های حفاظت از اجتماع و محیط‌زیست زیاد است. انعقاد پیمان‌های وام یا تضمین با MLAها مستلزم به‌کارگیری این روش‌ها با ارجاع به سیاست‌های MLAی است که حمایت مالی از پروژه را بر عهده دارد.

1 - MLAs = Multilateral Agencies

2 - IFIs = International Finance Institutions

۵-۲-۱-۱- نهادهای دوجانبه^۱. BLAها که در برخی موارد با عنوان موسسات تأمین مالی توسعه مورد اشاره قرار می‌گیرند، از لحاظ هدف اصلی، روش مورد استفاده و راهکارهای مالی شبیه MLAها هستند ولی تنها توسط یک کشور (و نه گروهی) از کشورها تأسیس می‌شوند (مانند PROPARCO در کشور فرانسه). این نهادها وظیفه دارند در قالب اعطای وام یا مشارکت در سرمایه‌گذاری، از کشورهای در حال توسعه خاصی حمایت کنند. این نهادها دارای گرایش سیاسی بیشتری نسبت به MLAها هستند و تلاش می‌کنند در جهت منافع سیاسی کشور خود (که حمایت مالی پروژه را بر عهده دارد) حرکت کنند. اگر چه معمولاً، مشارکت در BLA محدود به پروژه‌هایی که سرمایه‌گذاری آن‌ها توسط افراد هم‌ملیت (هم‌وطن) با کشور عضو صورت می‌گیرد، نیست، ولی در برخی BLAها بندی با عنوان «origins clause» وجود دارد که به‌موجب آن پروژه‌هایی که تأمین مالی آن‌ها توسط BLA صورت می‌گیرد، نباید با فرصت‌های سرمایه‌گذاری افرادی با ملیت همان کشور به رقابت مستقیم پردازد.

۶-۲-۱-۱- نهادهای اعتبار صادرات^۲. ECAها توسط یک کشور مشخص تأسیس می‌شوند تا به نحو بارزی به تشویق صادرات کالاها و خدمات توسط شرکت‌ها و افراد دارای ملیت همان کشور پردازند. اگر چه در گذشته، همه این نهادها توسط دولت اداره می‌شدند، ولی تعداد مشخصی از این نهادها خصوصی شده‌اند. ECA می‌تواند به تأمین مالی، بیمه یا تضمین کالاها و خدمات صادراتی توسط شرکت‌ها و افراد دارای ملیت‌های کشور مبدأ پردازد. این تأمین مالی در اغلب موارد بسیار قابل توجه است و حتی به بیش از ۸۵٪ مبلغ کل صادرات بالغ می‌شود. ECAها ممکن است به‌طور مستقیم وام دهند یا در صورت بروز ریسک سیاسی و/یا ریسک تجاری، بازپرداخت قسط‌ها به وام‌دهنده را تضمین کنند. ریسک‌های سیاسی‌ای که ECAها بر عهده می‌گیرند، عموماً عبارت‌اند از خشونت‌های سیاسی، جنگ، بروز برخوردهای خصمانه، سلب مالکیت و ریسک تبدیل ارز. در موارد خاصی، ECAها پوشش ریسک‌ها را گسترده‌تر

1 - BLAs = Bilateral Agencies

2 - ECAs = Export Credit Agencies

می‌سازند و مواردی چون تغییر قانون، تغییر روش مالیات‌بندی یا نقض تعهدات دولتی را نیز شامل می‌شوند.

۷-۲-۱-۱- خریدار تضمینی^۱. خریدار تضمینی قول می‌دهد که نتیجه یا هر گونه محصول/خروجی پروژه را خریداری کند و بدین وسیله، هر گونه ریسک موجود در بازار را از شرکت مجری پروژه یا وام‌دهندگان دور سازد. یک مثال خوب در این زمینه، توافق یک شرکت خدماتی در رابطه با خرید برق تولیدی توسط شرکت مجری پروژه در قالب یک پیمان خرید نیرو (PPA) است. طبق این پیمان خرید تضمینی، خریدار باید مبلغی معادل حداقل مقدار برق تولیدی یا همه هزینه‌های ثابت پروژه را بدون توجه به مقدار برق تولیدی بپردازد، بدین ترتیب، خرید خروجی این نیروگاه تضمین می‌شود که این عامل مهمی در ایجاد تمایل به تأمین مالی و سرمایه‌گذاری به‌شمار می‌آید. خریدار تضمینی می‌تواند واگذارکننده یا یک نهاد دولتی (مانند شرکت خدماتی یا سازمان برق) باشد که رابطه نزدیکی با واگذارکننده دارد.

۸-۲-۱-۱- تأمین‌کننده ورودی^۲. تأمین‌کننده ورودی، ریسک ورودی لازم برای انجام عملیات و بهره‌برداری از پروژه را بر عهده می‌گیرد. بدین ترتیب، شرکت مجری پروژه از ریسک‌هایی مانند نرسیدن به سطح تولید مورد نظر به‌دلیل عدم وجود ورودی لازم، از جمله کمبود سوخت و مواد اولیه، محافظت می‌شود. تأمین‌کننده ورودی، تحویل حداقل ورودی لازم را با کیفیت استاندارد و قیمت مشخص تضمین می‌کند. هم‌چنین، ممکن است لازم باشد که او زیرساخت لازم برای تحویل ورودی، مانند خط لوله‌ها، بندرها یا خطوط ریلی را فراهم کند. تنها شکل‌های خاصی از پروژه‌ها به یکی از انواع ورودی نیاز دارند (مانند بیشتر نیروگاه‌هایی که با گاز یا زغال‌سنگ کار می‌کنند و به‌همین منظور پیمان‌های سوخت‌رسانی^۳ را منعقد می‌کنند). پروژه‌های دیگر، مواد مورد نیاز ورودی را از بازار

1 - Offtake Purchaser

2 - Input Supplier

3 - FSAs = Fuel Supply Agreements

تأمین می کنند یا ممکن است اصلاً به ورودی نیاز نداشته باشند (مانند پروژه های عوارض جاده ای). برخی از پروژه ها نیز به جای ورودی، به خدمات نیاز دارند، مانند پاک سازی رسوب از تأسیسات تصفیه فاضلاب.

۹-۲-۱-۱- پیمانکار ساخت^۱. پیمانکار وظیفه طراحی، ساخت، آزمودن و آغاز پروژه را بر عهده دارد. این وظایف عموماً در قالب یک پیمان کلیدگردان^۲ مانند پیمان تدارکات و ساخت (EPC) انجام می شود که در آن ریسک عملکرد و رقابت بر عهده پیمانکار ساخت قرار داده می شود. پیمانکار ساخت تا حد ممکن، با توجه به تعهدات ساخت پیمانکار مجری پروژه به تخصیص ریسک اتکایی^۳ می پردازد و بدین ترتیب، هر گونه ریسک ساختی که بر عهده شرکت مجری پروژه است، به نوعی به پیمانکار ساخت تخصیص می یابد.

۱۰-۲-۱-۱- اپراتور (بهره بردار)^۴. اپراتور به اداره و نگهداری پروژه طی یک دوره زمانی مشخص می پردازد که در بیشتر موارد از زمان پایان کار یا پایان ساخت نخستین قسمت تا پایان مدت پروژه به طول می انجامد. اپراتور باید به مدیریت تأمین ورودی، تضمین خرید و نظارت بر آزمایش پروژه بپردازد و از عملکرد، بهره برداری و تعمیر و نگهداری صحیح پروژه اطمینان حاصل نماید. اپراتور می تواند نخواهد که ریسک هزینه عملیات یا خروجی واقعی را بر عهده گیرد و ترجیح دهد هزینه های صورت گرفته به همراه بهای خدمات به او پرداخت شود. در هر حال، در برنامه پرداخت به او، باید جریمه ها و پاداش هایی برای بهره برداری بهینه از پروژه در نظر گرفته شود. این مسائل معمولاً در قالب یک پیمان بهره برداری و تعمیر و نگهداری^۵ سازمان دهی می شوند.

1 - Construction Contractor

2 - Turnkey

3- back to back risk allocation

که در آن، همه ریسکی که توسط شرکت مجری پروژه بر عهده گرفته شده، به اپراتور، پیمانکار ساخت و سایر پیمانکاران فرعی (دست دوم) اختصاص می یابد.

4 - Operator

5 - O&M = Operation and Maintenance

۲-۱- شرایط سرمایه‌گذاری در پروژه‌های PPP

هر گونه تلاشی برای اجرای PPP با استفاده از مکانیسم‌های تدارکاتی عمومی سازمانی، قانونی و مالی (بدون اصلاح آن مکانیسم‌ها با توجه به نیازهای ویژه پروژه‌های PPP) نتایج فاجعه‌باری را به همراه خواهد داشت. واضح است که هر چه مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی گسترده‌تر باشد، شرایط سرمایه‌گذاری باید حمایتی‌تر باشد. بیشتر کشورهایی که پروژه‌های PPP را اجرا کرده‌اند، این درس را یاد گرفته‌اند ولی در برخی موارد، تجربه سختی در این رابطه داشتند و تلاش‌های آن‌ها ناموفق بوده یا طراحی بد پروژه‌ها موجب هدر رفتن زمان و پول زیادی برای دولت و بخش خصوصی شدند.

یک پروژه PPP موفق نیازمند فراهم ساختن شرایط سرمایه‌گذاری مناسب است که عوامل کلیدی زیر مهم‌ترین اولویت‌های آن به شمار می‌آیند:

➤ *افرادی که برای هدایت و اجرای فرآیند مورد نیاز هستند - کارکنانی*

با حمایت سیاسی درست و آموزش لازم که به منابع تأمین مالی کافی دسترسی داشته و در نهادهای دولتی مربوطه مشغول به کار باشند، باید توسعه و اجرای پروژه را بر عهده داشته باشند؛

➤ *قوانینی که از فرآیند سرمایه‌گذاری حمایت کنند - مجموعه قوانین در*

نظر گرفته‌شده باید بستر لازم را برای نتیجه‌بخش بودن تلاش‌های دولت فراهم کنند و از بخش‌های خصوصی و دولتی محافظت کنند، بدون این که هیچ محدودیتی را در فرآیند توسعه پروژه ایجاد کنند؛

➤ *پول - برای توسعه و اجرای بسیاری از پروژه‌های PPP، و به‌طور خاص،*

پروژه‌هایی که تأمین مالی آن‌ها توسط بخش خصوصی صورت گرفته است، حمایت مالی دولت در قالب یارانه یا دسترسی به منابع سرمایه‌ای، عاملی کلیدی برای امکان اجرای پروژه به‌شمار می‌آید.

در این بخش، نخست به بررسی شرایط دستیابی به سرمایه‌گذاری پایدار برای پروژه‌های PPP می‌پردازیم (بخش ۱-۲-۱). سپس، هر یک از وجوه شرایط سرمایه‌گذاری را به ترتیب زیر مورد بررسی قرار می‌دهیم: شرایط سازمانی (بخش ۲-۲-۱)، قانونی (بخش ۲-۳-۱) و مالی (۲-۴-۱).

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

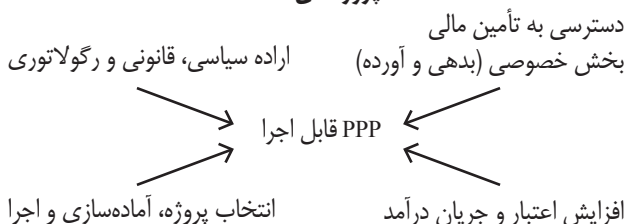
- ✓ مناسب‌ترین گزینه‌ها را انتخاب کنید. شرایط خوب سرمایه‌گذاری به معنای همکاری مناسب با سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌های مختلف است؛ گروه سرمایه‌گذاران باید این قابلیت را داشته باشند. حضور افرادی که با وجود داشتن جایگاه و پستی بالا، از نفوذ کافی برخوردار نیستند، کافی نیست؛ رهبری سیاسی و تدارکات (تزریق سرمایه) به موقع بسیار کلیدی به شمار می‌آیند.
- ✓ به دنبال تعادل باشید. "بلندپروازی بیش از حد (ایده‌آل‌گرایی) مانع موفقیت است." (ولتر^۱):
- ✎ هیچ‌گاه، شرایط کامل و بی‌عیب و نقصی (ایده‌آلی) برای سرمایه‌گذاری وجود ندارد؛
- ✎ قبل از آماده‌سازی پروژه‌ها، منتظر یک فرآیند اصلاحی کامل نباشید، ولی وجود شرایط خوب برای سرمایه‌گذاری می‌تواند تا حد زیادی از مشکلات بکاهد.
- ✓ انتظارات را مدیریت کنید. ثبات، هماهنگی و اطمینان برای سرمایه‌گذاران مهم‌تر هستند تا پیگیری شرایط کاملاً مساعد.

۱-۲-۱- دستیابی به شرایط سرمایه‌گذاری پایدار برای پروژه‌های

PPP

در شکل شماره ۳-۱، آنچه که برای دستیابی به یک برنامه پایدار و خوب PPP لازم است، نشان داده شده است:

شکل شماره ۳-۱- بستر مناسب برای شرایط سرمایه‌گذاری پایدار در پروژه‌های PPP



◀ اراده سیاسی برای دنبال کردن PPP و نظام رگولاتوری و قانونی مناسب

جهت امکان‌پذیر ساختن و تشویق PPP؛

◀ در جریان انتخاب، طراحی و توسعه پروژه‌های «خوب»، بر توانایی

تشخیص مناسب‌ترین و امکان‌پذیرترین پروژه‌ها برای PPP تمرکز

می‌شود تا اطلاعات لازم جمع‌آوری شود، مشاوران سطح بالایی آموزش

داده شوند و اختیارات لازم به یک تیم مدیریت خوب داده شود تا پروژه

را برای واگذارکننده توسعه دهد؛

◀ در توسعه جریان درآمد، بر امکان‌پذیری مالی پروژه و تخصیص

ریسک‌های تجاری تمرکز می‌شود، به‌نوعی که از سرمایه‌گذاران در برابر

ریسک‌هایی که بر عهده واگذارکننده یا دولت است، محافظت شود؛

◀ تدارک تأمین مالی (داخلی و/یا خارجی)، اطمینان از این که بازارهای

مالی (از لحاظ قانونی، مالی و عملی) در شرایطی قرار دارند که بتوانند

سرمایه‌گذاری مورد نیاز را برای پروژه فراهم آورند (بدهی، آورده و موارد

مشابه دیگر) به‌گونه‌ای که نیازهای تأمین مالی، از هزینه سرمایه‌ای اولیه

گرفته تا هزینه‌های عمده مورد نیاز برای سرمایه در گردش و تعمیر و

نگهداری، برآورده شوند.

یک برنامه PPP خوب را نمی‌توان تنها با یکی دو تا از عناصر فوق ایجاد کرد.

اگر چه ضعف‌های موجود در یکی دو حوزه را می‌توان با تقویت حوزه‌های دیگر

جبران کرد، ولی یک عنصر منفرد به‌تنهایی نمی‌تواند عدم وجود همه عناصر

دیگر را جبران کند.

در شکل شماره ۴-۱، جزئیات بیشتری در رابطه با «شرایط سرمایه‌گذاری» و

عوامل موثر در پروژه‌های PPP نشان داده شده است.

در مستطیل بیرونی، مسائل کلان نشان داده شده‌اند که در شکل شماره ۳-۱ نیز

به‌طور خلاصه ارائه شده‌اند.

در مستطیل میانی، عوامل (مشارکت‌کنندگان) کلیدی در جریان دستیابی به هر

یک از محرک‌های عمده (کلان) مشخص شده‌اند. حتی با وجود این که این

عوامل (مشارکت‌کنندگان) شامل نهادهای خصوصی و عمومی هستند، برتری

نهادهای عمومی بسیار قابل‌توجه است. این فهرست مشخصاً کامل نیست،

بنابراین، این تمایل وجود دارد که تعداد زیادی از عوامل (مشارکت‌کنندگان) به‌صورت زیر دسته‌بندی شوند:

◀ «خصوصی» - شامل وام‌دهندگان، سرمایه‌گذاران، بیمه‌گران، ضمانت‌کنندگان و غیره؛

◀ «مصرف‌کنندگان» - شامل همه کاربرانی که برای خدمات هزینه‌ای پرداخت می‌کنند، مالیات‌دهندگان و سایر ذینفعانی که به‌نوعی از شرکت مجری پروژه اعتبار دریافت می‌کنند و/یا به حمایت پروژه می‌پردازند؛

◀ «سهام‌داران» - از جمله جوامع محلی، گروه‌های مصرف‌کنندگان، شرکت‌های فعال در زمینه مسکن، افراد و هر کسی که ممکن است به هر ترتیبی بر شرایط سیاسی و اجتماعی پروژه اثر داشته باشد.

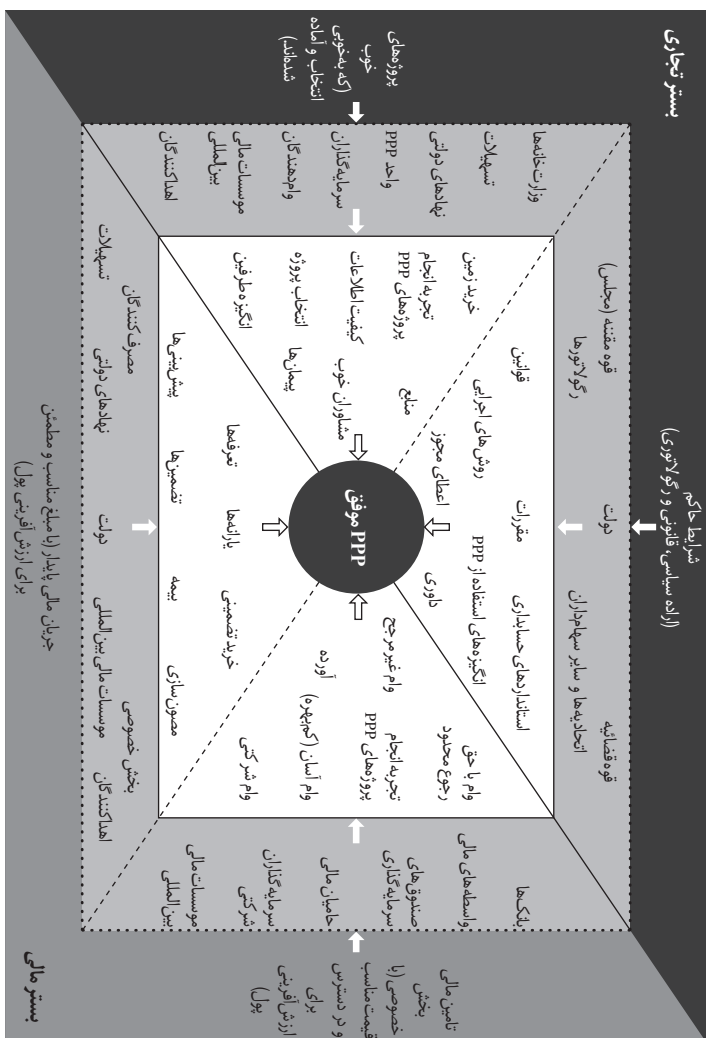
مستطیل داخلی نیز ابزاری را که در اختیار مشارکت‌کنندگان در پروژه هستند، نشان می‌دهد. البته، این فهرست کاملی از همه ابزار موجود نیست و طرفین پروژه باید راهکارهای خلاقانه‌ای را برای چالش‌هایی که در پروژه‌های مختلف با آن‌ها روبرو می‌شوند، پیدا کنند. با این وجود، برخی از این ابزار امتحان شده و معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرند و به‌همین دلیل در این فهرست گنجانده شده‌اند. یکی از موارد مهمی که باید در این‌جا به آن اشاره شود، «تجربه کار در پروژه‌های PPP» است. این موضوع برای واگذارکننده، سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان مهم است که به افرادی دسترسی داشته باشند که تجربه ویژه‌ای در پروژه‌های PPP دارند، زیرا این افراد می‌توانند به آن‌ها کمک کنند تا ریسک موجود، شرایط، استانداردهای بازار و روش‌های تأمین مالی خاص این نوع پروژه‌ها را درک کنند. اجرای پروژه‌های PPP مستلزم به‌کارگیری یک روش منحصربه‌فرد برای تأمین زیرساخت لازم است و چالش درک اختلاف مختصر چنین ساختارهایی در بخش‌های مختلف نباید دست کم گرفته شود.

۲-۲-۱- شرایط سازمانی

یکی از راه‌های کاهش ریسک برای سرمایه‌گذاران و دولت در پروژه‌های PPP، کسب اطمینان از این موضوع است که پروژه‌ها به‌درستی آماده شده‌اند (با توجه کامل به مدیریت ریسک) و ارتباط مستقیمی با اولویت‌های منطقه‌ای و ملی دارند.

به دلیل خطرات استفاده از روش‌های موردی (تک‌منظوره) در جریان انتخاب پروژه‌هایی که قرار است به صورت PPP انجام شوند، لازم است که برنامه‌های PPP با مکانیسم‌های برنامه‌ریزی کلی یکپارچه شوند. این کار مستلزم وجود مقدمات و شرایط سازمانی مناسب است.

شکل شماره ۴-۱- شرایط سرمایه‌گذاری و عوامل موثر در پروژه‌های PPP



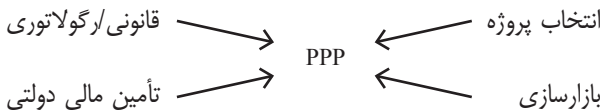
۱-۲-۲-۱- واحدهای PPP. به منظور به کارگیری بهترین روش برای توسعه، اجرا و مدیریت پروژه، دولت باید منابع لازم را تخصیص، امکان دسترسی به مشاوره کارشناسان را فراهم و ظرفیت سازمانی را توسعه دهد. در بسیاری از حوزه‌های قضایی، از مکانیسم‌های سازمانی متمرکز برای فراهم ساختن چنین ظرفیتی استفاده می‌شود که این مکانیسم‌ها در داخل یا وابسته به یک وزارتخانه کلیدی (مانند وزارت دارایی یا برنامه‌ریزی) قرار دارند و وزارتخانه مربوطه، منابع و سایر موارد لازم برای اجرای پروژه PPP را فراهم می‌آورد. این مکانیسم‌های سازمانی می‌توانند از طریق یک نهاد یا سازمان مرکزی هماهنگ شوند (که اغلب به عنوان واحد مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی یا همان واحد PPP شناخته می‌شود) یا این وظیفه بین چندین نهاد و سازمان تقسیم شود. به طور کلی، در این بخش از اصطلاح واحد PPP برای اشاره به مکانیسم سازمانی استفاده می‌شود، خواه این واحد در داخل یک نهاد یا سازمان مرکزی قرار گرفته باشد، خواه در بین چندین نهاد تقسیم شده باشد.

به طور معمول، واحدهای PPP چند وظیفه بر عهده دارند که عبارت‌اند از:

- بهبود شرایط قانونی/رگولاتوری برای PPP (پیشنهاد قوانین و اصلاحیه‌های جدید برای مجموعه مقررات موجود با دستور کار PPP)؛
- کسب اطمینان از یکپارچگی برنامه PPP با نظام‌های برنامه‌ریزی کلی و این موضوع که تنها پروژه‌هایی در حال اجرا هستند که بخشی از اولویت‌های شناخته‌شده دولت به‌شمار می‌آیند؛
- حصول اطمینان از این که پروژه‌ها از منافع اجتماعی و زیست‌محیطی محافظت کرده و با الزامات مربوطه مطابقت دارند؛
- ارتقای فرصت‌های PPP در داخل دولت و در سطح منطقه‌ای، به عنوان مثال، کمک به مدیریت انتظارات سیاسی، انتخاب پروژه، حمایت دولت، تأمین مالی برای توسعه پروژه و ساختار پروژه؛
- ارتقای فرصت‌های PPP در بین سرمایه‌گذاران احتمالی و بازارهای مالی. همان‌طور که در شکل شماره ۵-۱ نشان داده شده، وظایف/کاربردهای واحد PPP را می‌توان در ۴ حوزه خلاصه کرد: قانونی/رگولاتوری، انتخاب پروژه، تأمین مالی پروژه و بازارسازی (حمایت و تبلیغ PPP در داخل دولت، در بین

مؤسسات اقتصادی تحت مالکیت دولتی و بین سرمایه‌گذاران بخش خصوصی).

شکل شماره ۵-۱ فعالیت‌های کلیدی دولت در PPP



واحد PPP می‌تواند یک نقطه تماس واحد را برای سرمایه‌گذاران و نهادهای و سازمان‌های دولتی فراهم آورد و به هماهنگ‌سازی فعالیت‌های PPP بین قسمت‌های مختلف بپردازد تا برنامه PPP برای سرمایه‌گذاران تا حد امکان یکنواخت و هم‌سان گردد. از جمله وظایف دیگر این کمیته می‌توان به توسعه و انتشار قانون، سیاست و روش PPP اشاره کرد. به‌طور ویژه، واحد PPP می‌تواند به تهیه و انتشار موارد زیر بپردازد:

- ◀ دفترچه‌های راهنما و دستورالعمل‌هایی درباره موضوعات عملی مانند مدیریت مشاوران معامله، هدایت مطالعات امکان‌سنجی، آماده‌سازی اسناد مناقصه، مذاکره درباره پیمان‌ها و نظارت بر پیمان‌ها؛
- ◀ شکل استاندارد پیمان‌ها، روش‌ها و اسناد و مدارک؛
- ◀ الزامات و فرآیندهایی که باید قبل از این که یک پروژه درخواست حمایت مالی دولت را بکند، انجام شوند.

محل مطلوب برای استقرار این واحد PPP مورد اختلاف است و در سطح جهان، روش‌های کم و بیش پیچیده‌ای در این رابطه اتخاذ شده‌اند. معمولاً، یک واحد PPP زمانی بهترین کارایی خود را دارد که با یک دپارتمان یا وزارتخانه کلیدی (مانند وزارت دارایی یا برنامه‌ریزی) در ارتباط باشد. این حالت بسیار بهتر از حالتی است که وزارتخانه‌های مربوطه، بخش‌های ویژه خود را تشکیل دهند (اگرچه واحد مرکزی ممکن است از حمایت این بخش‌های ویژه بهره‌مند شود). این مکانیسم باید به‌خوبی با برنامه‌ریزی زیرساختی کلی و انتخاب پروژه یکپارچه شود.

واحدهای PPP که از قدرت اجرایی برخوردارند، با توجه به ماهیت مسئولیت‌های

خود، بهتر از واحدهایی کار می‌کنند که تنها خدمات مشاوره‌ای ارائه می‌کنند. ممکن است دولت برای بازسازی بخواهد که منابع موجود به پروژه‌هایی که از لحاظ مالی امکان‌پذیر هستند (به‌عنوان پروژه‌های در اولویت) اختصاص داده شوند. در این صورت، ممکن است لازم باشد که پروژه‌ها برای به‌دست آوردن منابع بازسازی موجود با یکدیگر به رقابت بپردازند. هنگام تعریف «امکان‌پذیری» (به‌عبارتی، قابلیت سوددهی) باید جانب احتیاط رعایت شود و تنها بر پروژه‌هایی که بیشترین سوددهی را دارند (مانند بندرها و پروژه‌های مخابراتی)، تمرکز نشود، بلکه به پروژه‌هایی که برای دولت راهبردی به‌شمار می‌آیند (مانند آب و جاده‌ها) نیز توجه کافی مبذول شود.

۲-۲-۱- کمیته هماهنگ‌کننده دولت. تصمیمات کلیدی در مورد PPP توسط نهادهای مختلف ملی، محلی، مالی، زیست‌محیطی یا قانونی وابسته به دولت اتخاذ می‌شوند. تشکیل کمیته‌ای که در آن نمایندگانی از نهادهای فوق حضور داشته باشند، در زمینه تشویق به برقراری ارتباطات، تسهیل اخذ مجوزها و تاییدیه‌های لازم و ایجاد هماهنگی و انسجام در پروژه بسیار مفید است. با توجه به تعداد افراد و طرف‌های ذینفع، چنین کمیته‌ای الزاما نقش مدیریتی یا تصمیم‌گیری را ایفا نمی‌کند. کمیته هماهنگ‌کننده معمولاً مسئول موفقیت یا شکست پروژه نیست، بنابراین، امکان تداخل منافع سیاسی نهادهای مختلف در آن وجود دارد.

۲-۲-۱- مدیریت ریسک دولت. پروژه‌های PPP عموماً به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم و تصادفی با دیون دولتی (که در اغلب موارد، با عنوان «ریسک‌های مالی» به آن اشاره می‌شود) مرتبط هستند. این ریسک‌ها باید از طریق مکانیسم‌های سازمانی و حسابداری مربوطه مورد نظارت و مدیریت قرار گیرند. کشورهای مختلف تجربیات بسیار ناخوشایندی را در زمینه شکست و ناتوانی در مدیریت این ریسک‌ها در زمان بروز بحران‌های مالی و سیاسی داشته‌اند.

۴-۲-۱- تیم مدیریت پروژه واگذارکننده. برای توسعه و تدارک بهینه پروژه به یک تیم مدیریت پروژه واگذارکننده که از تجربه و مهارت کافی برخوردار باشد، نیاز است. ثبات در داخل این تیم بی‌نهایت مهم است. به‌طور کلی، مدیریت پروژه به‌ندرت یک کار پاره‌وقت است و تغییر اعضای تیم پروژه می‌تواند برای فرآیند پروژه بسیار مخرب باشد. نکته مهم دیگر این که تیم پروژه واگذارکننده باید درک کامل و واضحی از این موضوع داشته باشد که فرآیند تدارک پروژه PPP با فرآیند تدارک پروژه‌های معمول دولتی بسیار متفاوت است. بنابراین، تیم پروژه باید تجربه تدارک PPP خیلی خاصی را داشته باشد. شکست در تعیین کارکنان و تجهیز و تأمین منابع تیم‌های پروژه، تاثیر بسیار منفی‌ای را در بسیاری از کشورها به همراه داشته است.

۵-۲-۱- مشوق‌های دولتی برای اجرای پروژه‌های PPP. حتی با وجود سازمان‌دهی خوب و داشتن پرسنل ماهر و باتجربه، ساختارهای تشویقی در داخل وزارتخانه‌های مربوطه و سازمان‌های تحت مالکیت دولت با پروژه‌های PPP هم‌خوانی ندارند. PPP باید برای امکان‌پذیرترین پروژه‌ها مورد استفاده قرار گیرد، با این وجود، سازمان‌های تحت مالکیت دولت و وزارتخانه‌های مربوطه عموماً ترجیح می‌دهند خودشان پروژه‌هایی را که از لحاظ تجاری امکان‌پذیر هستند، اجرا کنند و پروژه‌هایی را که از لحاظ امکان‌پذیری در سطح پایین‌تری قرار دارند و با مشکلات زیادی همراه هستند را به‌صورت مشارکت با بخش خصوصی (PPP) انجام دهند که این کار در بیشتر موارد نتایج فاجعه‌آمیزی را به‌همراه دارد. بنابراین، ممکن است دولت نیاز داشته باشد مشوق‌های خاصی را برای استفاده از روش PPP برای پروژه‌های مناسب فراهم کند تا این تمایلات طبیعی را متعادل کند. این انگیزه‌ها ممکن است شامل حمایت بودجه‌ای بیشتر، کمک فنی، تأمین مالی توسعه پروژه، تعیین یا برداشتن سهمیه دولتی و تصویب یا لغو موارد قانونی برای کمک به اجرای پروژه‌هایی مشخص به روش PPP باشد.

۳-۲-۱- زمینه/بستر قانونی

افزون بر مکانیسم‌های سازمانی، سیستم حقوقی کشور میزبان نیز باید شرایط

مناسبی را برای سرمایه‌گذاری درست در پروژه‌های PPP فراهم کند. در بخش ۴،۲، برخی از مسائل قانونی مهم که می‌توانند مانعی بر سر راه توسعه PPP ایجاد کنند، مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند. با این وجود، به‌طور کلی، دولت باید ایجاد یک محیط قانونی را که در آن انجام پروژه‌های PPP تشویق می‌شوند، محافظت‌های لازم از سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان به عمل می‌آید و امکان پیاده‌سازی یک فرآیند تدارکات منطبق با بهترین روش‌ها در سطح بین‌المللی وجود دارد، مدنظر داشته باشد. در برخی از حوزه‌های قضایی، این کار ممکن است مستلزم تصویب یک قانون PPP یا اعطای حق واگذاری (امتیاز) با هدف دستیابی به اصول اساسی خاصی باشد.

۴-۲-۱- شرایط مالی

افزون بر بستر سازمانی و قانونی مناسب، سیاست‌گذاران باید با دقت شرایط مالی را مورد توجه قرار دهند. به‌طور ویژه:

- ◀ برای اجرای موفق یک پروژه PPP، نیاز است چندین حامی مالی (اسپانسر) ماهر و باتجربه که به پروژه‌های PPP علاقمند هستند و در کشور میزبان از منابع لازم برخوردارند، برای هدایت فرآیند مناقصه در نظر گرفته شوند.
- ◀ سرمایه‌گذاران باید به مقادیر قابل‌توجهی از تامین‌های مالی بدهی و آورده با شرایط مناسب برای پروژه‌های PPP دسترسی داشته باشند. در ایده‌آل‌ترین حالت، دیون (بدهی‌ها) باید نرخ مشخصی داشته باشند، بازپرداخت آن‌ها درازمدت باشد و با همان ارزی (واحد پولی) که درآمدها سنجیده می‌شوند، محاسبه شوند؛ اگر چنین شرایطی فراهم نباشد، سرمایه‌گذاران باید به مکانیسم‌هایی دسترسی داشته باشند که با استفاده از آن‌ها بتوانند کمبودهای موجود را تا حد امکان کاهش دهند. این مکانیسم‌ها ممکن است دارای ابزاری باشند که با استفاده از آن‌ها، مبالغ تأمین مالی، تضمین‌ها (گارانتی‌ها) و ارزش‌های (واحدهای پولی) مختلف را از نرخ متغیر به نرخ ثابت تبدیل کنند. تأمین مالی آورده باید دارای دورنمای نسبتاً بلندمدتی باشد و به‌عنوان مثال، سرمایه‌گذاران

تنها بتوانند پس از گذشت حداقل ۵ سال یا بیشتر از پروژه خارج شوند.

◀ خریدار باید از اعتبار قابل قبولی برخوردار بوده یا از حمایت نهادهای معتبر برخوردار باشد.

در بخش ۳-۴ این موضوع که دولت چه کاری می‌تواند انجام دهد تا جنبه‌های خاصی از شرایط مالی را بهبود بخشد، مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.



انتخاب و آماده‌سازی پروژه

زمان و منابع مورد استفاده طی فرآیند انتخاب و آماده‌سازی می‌توانند با کاهش احتمال شکست پروژه و بهینه‌سازی تدارکات، بازده قابل توجهی را به همراه داشته باشند. فرآیند انتخاب پروژه شامل چندین مرحله است: فراهم آوردن یک فهرست از پروژه‌های راهبردی که از ویژگی‌های مناسبی برخوردارند، مطالعه و بررسی اولیه این پروژه‌ها و سرانجام، انجام مطالعات امکان‌سنجی برای کسب اطمینان از موفقیت‌آمیز بودن این پروژه‌ها در قالب PPP. سپس، پروژه‌های انتخاب‌شده، آماده می‌شوند، نوع و نحوه تخصیص ریسک در آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد، نیازهای بازار شناسایی می‌شوند و فرآیندی رقابتی برای انتخاب شریک خصوصی مناسب انجام می‌شود.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ پروژه‌های مورد نظر را با هدف تعیین کنید. دقیقاً مشخص کنید که چه چیزی را از پروژه می‌خواهید (دسترسی بهتر، سرمایه‌گذاری بالاتر یا قیمت‌های پایین‌تر؟) و با توجه به هدف خود، پروژه مورد نظر را انتخاب کنید.

✓ در حوزه توسعه سرمایه‌گذاری کنید. تلاش و صرف زمان کافی برای انتخاب پروژه مناسب، می‌تواند مزایای زیادی را در آینده به‌همراه داشته باشد. سعی کنید پروژه‌ای را انتخاب کنید که از همان ابتدا طراحی مناسبی داشته باشد زیرا نیاز به تغییرات در آینده، هزینه بیشتری را به شما تحمیل می‌کند.

✓ پروژه‌های خوب را انتخاب کنید. اگر پروژه نامناسبی را انتخاب کنید، بدون شک به نتایج نامطلوبی دست می‌یابید. پروژه‌های «بد» را انتخاب نکنید.

◀ پروژه‌های بزرگ و امکان‌پذیر را برای PPP انتخاب کنید؛ امکان تأمین مالی چنین پروژه‌هایی بر مبنای رقابتی بسیار زیاد است و در نتیجه، از ارزش بیشتری برخوردارند.

◀ پروژه‌هایی که از طراحی بد، درخواست مورد تردید یا مبنای ضعیفی برخوردارند، به احتمال زیاد شکست می‌خورند و کل برنامه PPP را تضعیف می‌کنند.

◀ یک فرآیند انتخاب خوب و شفاف می‌تواند موجب جلب اطمینان سرمایه‌گذاران و افزایش رقابت شود. پروژه‌های انتخاب‌شده بر مبنای اولویت‌ها و دلایل سیاسی می‌توانند حس افزایش ریسک سیاسی را در بین سرمایه‌گذاران گسترش دهند.

در شکل شماره ۱-۲، به‌صورت نموداری، توضیحاتی درباره مراحل مختلف انتخاب و آماده‌سازی پروژه ارائه شده است. عدم موفقیت در اجرای صحیح این مراحل موجب شکست بسیاری از برنامه‌ها و پروژه‌های PPP شده است. این فرآیند انتخاب را نباید خلاصه کرد.

شکل شماره ۱-۶- فرایند توسعه PPP



۲-۱-۲- شناسایی پروژه‌های راهبردی برای PPP

یک پروژه PPP باید محور برنامه‌های دولت برای خدمات زیرساختی باشد - به عنوان مثال، به عنوان بخشی از برنامه توسعه با کمترین هزینه که تقاضای بالایی برای آن وجود داشته باشد. در این موارد، دولت احتمالاً یک برنامه‌ریزی محوری دارد که به کمک آن می‌تواند به شناسایی اولیه همه پروژه‌های زیرساختی راهبردی خود بپردازد. سپس باید در مورد اجرای این پروژه‌ها توسط بخش خصوصی یا عمومی تصمیم‌گیری کند. در مرحله بعد، این پروژه‌های راهبردی مورد مطالعات پیش‌امکان‌سنجی و ارزیابی اصول اساسی مالی و فنی پروژه قرار می‌گیرند، مانند انتخاب سایت، طراحی مفهومی و انواع شکل‌های ممکن برای اجرا، کسب درآمد و تأمین مالی. در مرحله بعدی، با توجه به اهمیت راهبردی پروژه و احتمالاً از طریق ارزیابی نرخ بازگشت داخلی مالی^۱ و نرخ بازگشت داخلی اقتصادی^۲ و تأثیرات اجتماعی و زیست‌محیطی، تصمیم مقتضی اتخاذ می‌شود. زمانی که تصمیم‌گیری مثبت درباره سیاست مورد نظر اتخاذ شود تا سرمایه‌گذاری زیرساختی پروژه به عنوان PPP انجام شود، مدیر پروژه و تیم طراحی باید سازمان‌دهی شوند. به مرور زمان، تیم پروژه باید توسعه یابد و همگام با افزایش پیچیدگی و گسترده‌تر شدن و پیشرفت پروژه، به کارکنان ماهرتر و حمایت مشاور خبره و باتجربه نیاز است.

۲-۱-۱- پیشنهاد‌های درخواست‌نشده (ناخواسته)

در بیشتر موارد، دولت‌ها به طور مستقیم درخواست‌هایی را از سرمایه‌گذاران خصوصی دریافت می‌کنند. این پیشنهادها می‌توانند منبع خوبی از ایده‌های خلاقانه باشند و به دولت کمک کنند تا پروژه‌های جدید مناسب و ابتکاری را شناسایی کنند. با این وجود، این پیشنهاد‌های ناخواسته می‌توانند جنبه ضد رقابتی داشته باشند و حتی موجب تقلب و فساد شوند، مگر آن که از طریق یک مناقصه شفاف و رقابتی مورد تایید قرار گیرند. به همین دلیل، مکانیسم‌هایی برای تشویق سرمایه‌گذاران خصوصی به ارائه پیشنهاد‌هایشان، و در عین حال، اطمینان از

1- FIRR

2- EIRR

برگزاری یک مناقصه رقابتی در زمان انتخاب بهترین سرمایه‌گذار توسعه یافته‌اند. این مکانیسم‌ها شامل بررسی دقیق پیشنهادهای درخواست‌نشده (ناخواسته) برای اطمینان از کامل، امکان‌پذیر، راهبردی و مطلوب بودن آن‌ها است. سپس یک مناقصه رقابتی برای اعطای پروژه برگزار می‌شود که در آن ارائه‌دهندگان پیشنهادهای درخواست‌نشده (ناخواسته) از امتیازی برخوردار خواهند شد، به عنوان نمونه:

◀ افزایش امتیاز آن‌ها در جریان ارزیابی رسمی پیشنهادهای مناقصه (به عبارتی، افزایش امتیاز اختصاص یافته به مجموع امتیازهای ارائه‌دهندگان پیشنهاد ناخواسته در زمان ارزیابی پیشنهادهای ارائه‌شده در جریان مناقصه)؛

◀ اعطای حق رد یا امتناع، که بر مبنای آن به ارائه‌دهندگان این پیشنهادها امکان داده می‌شود که بهترین پیشنهاد دریافت‌شده را با پیشنهاد خود مقایسه کنند (چالش سوئیسی^۱)؛

◀ برگزاری مناقصه چند مرحله‌ای که بدین ترتیب، به‌طور خودکار به افراد مذکور اجازه داده می‌شود در مرحله نهایی مناقصه شرکت کنند (سیستم «بهترین پیشنهاد نهایی»)^۲؛

◀ پرداخت غرامت (جبران) به ارائه‌دهندگان این پیشنهاد توسط دولت، برنده مناقصه یا هر دوی آن‌ها.

در برخی از کشورها، نگرانی ناشی از پیشنهادهای ناخواسته موجب می‌شود دولت‌ها بی‌درنگ آن‌ها را رد کنند. برای شفافیت بیشتر، هر سیستمی مورد استفاده قرار گیرد، جزئیات آن باید برای همه اعلام شود.

۲-۱-۲- تایید امکان‌پذیری پروژه از طریق مطالعات امکان‌سنجی

واگذارکننده (معمولاً، با کمک مشاوران خارجی که در زمینه‌های خاصی تخصص

۱ - Swiss Challenge = شکلی از تدارکات دولتی در برخی کشورها (معمولاً، کمتر توسعه یافته) که مستلزم این است که یک مقام مسئول دولتی (معمولاً، یک نهاد دولتی) یک پیشنهاد درخواست‌نشده (ناخواسته) را برای یک پروژه دولتی (مانند بندر، جاده یا راه‌آهن) یا ارائه خدمات دیگری به دولت دریافت کند و پس از آن، با انتشار آگهی، اشخاص ثالث را دعوت به مناقصه کند تا ببیند می‌توانند این خدمات یا پروژه را به قیمتی مشابه یا ارزان‌تر ارائه کنند یا خیر؟

دارند) مطالعات امکان‌سنجی را برای آغاز ساختاربندی پروژه و تصمیم‌گیری درباره تخصیص ریسک‌های کلیدی انجام می‌دهد. این مطالعات در واقع، نسخه به‌روزشده و توسعه‌یافته مطالعات پیش‌امکان‌سنجی هستند. مطالعات امکان‌سنجی شامل ارزیابی فنی و مالی است که منجر به شکل‌گیری یک مدل مالی و ماتریس ریسک می‌شود که واگذارکننده می‌تواند بر اساس آن به مستندسازی و طراحی پروژه‌ای بزرگ و قابل قبول از نظر بانک بپردازد. مطالعات امکان‌سنجی باید شامل موارد زیر باشد:

- ◀ تجزیه و تحلیل اهداف راهبردی بخش (خصوصی یا عمومی) و واگذارکننده، منابع تأمین مالی، بودجه و حیطه پروژه، از جمله، خرید سهام سیاسی؛
- ◀ شناسایی چالش‌ها و ریسک‌های قانونی‌ای که باید برطرف شوند، به‌عنوان نمونه، چه کسی حق واگذاری پروژه را دارد، چگونه می‌توان زمین موردنیاز را به دست آورد و چه مجوزهایی باید قبل از رسیدن به مرحله بهره‌برداری پروژه کسب شوند؛
- ◀ شناسایی چالش‌های سیاسی و رگولاتوری، به‌عنوان نمونه، چه مجوزها و تاییدیه‌هایی باید کسب شوند، چه مقام‌های دولتی و سیاسی باید موافقت خود را با انجام پروژه اعلام کنند و چه هماهنگی‌های مدیریتی بین دولتی باید انجام شوند تا پروژه به‌درستی انجام شود؛
- ◀ ارزیابی شرایط بازار برای کسب اطمینان از اشتیاق سرمایه‌گذار، وام‌دهنده و نگرانی‌های مهم موجود در بازار در رابطه با پروژه؛
- ◀ تجزیه و تحلیل گزینه‌های ساختاربندی، بررسی فرضیات تخصیص ریسک، ماتریس ریسک جامع برای مدیریت و کاهش همه ریسک‌های پروژه، مرور مفروضات پروژه، مشاوره با سرمایه‌گذاران و سهام‌داران احتمالی پروژه و توسعه طراحی و معماری قانونی پروژه برای برآورده ساختن نیازهای واگذارکننده و الزامات بانکی؛
- ◀ توسعه مشخصات فنی پروژه، با استفاده از اطلاعات کسب‌شده از همه سهام‌داران (دست‌اندرکاران)، مطابق برنامه‌ریزی بلندمدت بخش (خصوصی/عمومی)، شروع ارزیابی سایر ریسک‌های کلیدی پروژه مانند

حق/دسترسی به زمین و برنامه‌ریزی محیطی و دستیابی به امکان‌پذیری فنی؛

➤ ارزیابی مالی، از جمله برآورد درآمدها و هزینه‌ها (مستقیم و غیرمستقیم)، بررسی همه مدل‌های احتمالی (از جمله، تورم و نرخ بهره)، تجزیه و تحلیل حساسیت (به‌عنوان نمونه، برای افزایش هزینه و کاهش درآمد) و خلاصه‌ای از نتایج مبتنی بر الگوی مالی اصلی، از جمله، هر گونه حمایت احتمالی دولت؛

➤ ارزیابی اقتصادی، از جمله درآمدهایی که دولت از راه دریافت مالیات، عوارض، گمرک، اشتغال‌زایی، توسعه منطقه‌ای، بهبود وضعیت مردمی که به‌صورت مستقیم تحت تاثیر پروژه قرار گرفته‌اند، تاثیرات محیطی، رشد اقتصادی و موارد مشابه دیگری که با استفاده از الگوی مقایسه‌ای بخش دولتی کسب می‌کند و منجر به نرخ بازده اقتصادی داخلی^۱ و ارزش‌آفرینی پولی می‌شوند که برای پروژه فراهم شده است (رجوع کنید به کادر شماره ۲,۱)؛

➤ توسعه برنامه فرآیند تدارکات از طریق جمع‌بندی مالی، اسناد مناقصه، خلاصه اطلاعات پروژه و همه اسناد و مدارک مورد نیاز دیگر.

1 - EIRR = Economic Internal Rate of Return

2 - Value for Money

کادر شماره ۲،۱- ارزش آفرینی پول^۲

برای سنجش ارزش افزوده از طریق PPP، دولت‌ها در بیشتر موارد به سنجش ارزش آفرینی پول (VfM) می‌پردازند. در VfM، مزایایی که از طریق تدارک پروژه‌های PPP نصیب دولت می‌شود، بررسی می‌شوند. این کار با بررسی طیف گسترده‌ای از عوامل ارزشی انجام می‌شود که از جمله آن‌ها می‌توان به کل هزینه‌های پروژه، کیفیت و مناسب بودن محصولات یا خدمات برای پاسخ‌گویی به نیازهای کاربران و عوامل بیرونی (مانند رشد اقتصادی، تاثیرات زیست‌محیطی، تأمین مالی، تاثیر اجتماعی و نحوه نظارت) اشاره کرد. این روش یک تجزیه و تحلیل عددی ساده نیست، بلکه یک ارزیابی کلی از تحویل پروژه و منافع نهایی ناشی از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و فرآیند تدارکات رقابتی مورد استفاده است.

۳-۱-۲- تایید/موافقت

پس از انجام مطالعات امکان‌سنجی و شناسایی ریسک‌های کلیدی، دولت می‌تواند به صورت آگاهانه‌ای تصمیم بگیرد که پروژه مورد نظر خود را در قالب PPP اجرا کند یا خیر. تصویب یک پروژه به صورت PPP تضمین‌کننده حمایت سیاسی و خرید محصول یا خدمات پروژه حتی قبل از شروع به سرمایه‌گذاری دولت و مناقصه‌گران به سرمایه‌گذاری در پروژه است.

۳-۲- آماده‌سازی پروژه

آماده‌سازی پروژه‌های PPP زمان زیادی را لازم دارد و مستلزم توجه کارشناسان است تا اطمینان حاصل شود که ریسک‌ها و تأمین مالی به طرز درست و بهینه‌ای مدیریت می‌شوند. این کار نیازمند طراحی یک فرآیند به گونه‌ای است که در آن رقابت به حداکثر سطح ممکن برسد و در عین حال، هزینه‌ها در سطحی پایین و مطابق الزامات سیاسی نگه داشته شوند و از روش خوب و مورد قبول در سطح جهانی استفاده شود. این پروژه‌ها باید به سرعت به نتیجه مورد نظر برسند ولی

سرعت انجام آن‌ها آن قدر نباشد که موجب کاهش کیفیت و رقابت شود. فرآیند تدارکات مستلزم تهیه اسناد و مدارک بسیار زیادی است که برخی اوقات بالغ بر صدها و حتی هزاران صفحه می‌شوند (اگرچه استانداردسازی اسناد و مدارک می‌تواند تا حد زیادی این مشکل را کاهش دهد). همه اسناد قانونی و فنی باید در مدت نسبتاً کوتاهی شکل گرفته، بررسی شوند، مورد بحث و مذاکره قرار گیرند، انتشار یابند، با مناقصه‌گران مورد مطالعه قرار گیرند و سرانجام نهایی شوند. هر چه در مرحله آماده‌سازی و تدارک پروژه کار بیشتری انجام شود، به مذاکرات و توافقات لحظه آخری کمتری نیاز است (این توافقات لحظه آخری در بیشتر موارد منجر به بروز اشتباهات تاسف‌بار یا راهکارهای نامناسب برای کاربردهای کلیدی پروژه می‌شوند). از همه مهم‌تر این که پروژه‌های PPP بسیار رقابتی هستند. سرمایه‌گذاران حق انتخاب دارند و بر پروژه‌هایی تمرکز می‌کنند که واضح و شفاف بوده و به‌خوبی آماده شده‌اند و شواهدی مبنی بر تضمین خرید محصول یا خدمات و راهبردی بودن آن‌ها برای دولت وجود دارند. صدور اسناد و مدارک واضح، شفاف و استاندارد می‌تواند نقش بسیار مهمی را در جذب مناقصه‌گران (پیشنهاد دهندگان) بیشتر و با کیفیت‌تر ایفا کند.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ در مرحله تدارکات صرفه‌جویی (از لحاظ مالی و زمانی) نکنید. شاید وارد شدن به مذاکرات مستقیم آسان‌تر از استفاده از روش رقابتی به نظر برسد ولی در واقع، این طور نیست. مذاکرات مستقیم مستلزم صرف پول و زمان بیشتری است. به‌حداکثر رساندن جریان رقابت از طریق یک روش اطلاع‌رسانی عمومی، شفاف و خوب یکی از مهم‌ترین مزایای پروژه‌های PPP است.

✓ در آماده‌سازی سرمایه‌گذاری کنید. آماده‌سازی PPP زمان و پول زیادی را می‌طلبد که هر دوی آن‌ها در صورتی که فرآیند تدارکات محدود شده یا در سطح پایینی انجام شود، به هدر می‌روند. کاری که طی مرحله آماده‌سازی انجام می‌شود، موجب صرفه‌جویی قابل ملاحظه پول و زمان در مراحل بعدی فرآیند می‌گردد.

✓ به نحو واضحی به مناقصه‌گران بگویید که چه می‌خواهید. به وضوح بیان کنید که به‌عنوان سرمایه‌گذار مایلید به چه نتایج، مراحل مهم و شاخص‌هایی دست پیدا کنید. به‌جای این که مناقصه‌گران (پیشنهاد دهندگان) حدس بزنند شما چه می‌خواهید، به آن‌ها کمک کنید بفهمند شما چه می‌خواهید.

✓ از بحث و گفتگو درباره انتظارات خود استقبال کنید؛ مناقصه‌گران (پیشنهاد دهندگان) ممکن است پیشنهادهای خوبی داشته باشند. برای بحث و گفتگو با مناقصه‌گران (پیشنهاد دهندگان) به اندازه کافی وقت بگذارید و از نتایج گفتگوی خود با آن‌ها برای بهبود پروژه استفاده کنید.

✓ در انتخاب برنده مناقصه دقت کنید. اگر یک پیشنهاد بسیار خوب به‌نظر می‌رسد (از لحاظ مالی، فنی یا جنبه‌های دیگر)، به احتمال زیاد، این پیشنهاد خوب است؛ اگر هر نکته‌ای برای شما قابل قبول و متقاعدکننده به نظر نمی‌رسد، عاقلانه‌ترین کار این است که آن را رد کنید.

۱-۲-۲- تیم پروژه

تیم پروژه نیاز دارد به افراد ماهر و باتجربه، منابع مالی برای استفاده از راهنمایی‌های مشاوران، کاربردهای بازاریابی و سایر فعالیت‌های کلیدی در جریان آماده‌سازی پروژه دسترسی داشته باشد. وجود هماهنگی و پیوستگی میان اعضای تیم پروژه و مدیریت، برای افزایش اطمینان سرمایه‌گذاران و کنترل و مدیریت مداخلات سیاسی بسیار مهم است.

۲-۲-۲- مشاوران خارجی

در زمان شناسایی، طراحی و تدارک یک پروژه، دولت به مشاوران باتجربه و حرفه‌ای در زمینه‌های مالی، قانونی، فنی، مالیاتی، بیمه و موارد مشابه دیگر نیاز دارد. هر یک از این مشاوران تابع دستور کار و انگیزه‌های مختلفی هستند که بر ماهیت مشاوره آن‌ها اثر می‌گذارد و دولت به شیوه متفاوتی به مدیریت میزان مشارکت آن‌ها می‌پردازد. پاسخ به این سؤال که چگونه می‌توان مشاوران را با انگیزه نگه داشت، ساده و مشخص نیست؛ این کار مستلزم یک فرآیند مدیریتی پیچیده است. دولت (احتمالاً از طریق مکانیسم‌های سازمانی مرکزی خود) باید به نیروهای متخصص لازم برای مدیریت چنین مشاورانی دسترسی داشته باشد تا مقام مسئول (برگزارکننده مناقصه) را از خطرات احتمالی مختلف یا مشاوره ضعیف و تحمیل هزینه‌های زیاد از جانب این مشاوران در امان نگه دارد.

۳-۲-۲- فرآیند تدارکات

در این قسمت، مراحل مختلف یک فرآیند مناقصه توصیف شده‌اند. همه مناقصه‌ها از این الگو پیروی نمی‌کنند، به‌ویژه، در مواردی که ماهیت پروژه یا ماهیت و تعداد مناقصه‌گران (پیشنهاد دهندگان) به گونه‌ای است که مستلزم به‌کارگیری روشی متفاوت از روش‌های متداول است. افزون بر این، کشورها یا صنایع خاصی ممکن است تغییراتی در این روش اعمال کنند. برخی سیستم‌ها روش بازتری را در جریان مناقصه مورد استفاده قرار می‌دهند و با انعطاف‌پذیری بیشتر، امکان بهبود مکالمه بین مناقصه‌گران و واگذارکننده را فراهم می‌کنند تا پروژه را طبق نتایج گفتگوهای خود تنظیم کنند. در کادر شماره ۲،۲، برخی از حقوقی که واگذارکننده

کادر شماره ۲-۲- پیش‌بینی‌های احتیاطی واگذارکننده (مناقصه‌گذار) طی مرحله پیشنهاد مناقصه

به‌طور کلی، واگذارکننده می‌خواهد مطمئن شود که می‌تواند:

- ✓ در هر زمانی، فرآیند تدارکات را تعلیق یا متوقف کند (بدون توجه به این‌که ممکن است این فرآیند را بعداً مجدداً شروع کند یا خیر)؛
 - ✓ در مدت زمانی معقول قبل از تاریخ تسلیم پیشنهاد مناقصه، به اصلاح فرآیند یا شرایط ذکرشده در اسناد و مدارک مناقصه بپردازد؛
 - ✓ تصمیم بگیرد که پیمان مورد بحث را به هیچ یک از مناقصه‌گران اعطا نکند؛
 - ✓ اگر ثابت شود یا به‌نحو معقولی به نظر برسد که یکی از مناقصه‌گران رشوه داده، تبانی کرده یا خلاف مشابه دیگری را مرتکب شده است، او را از فرآیند مناقصه حذف کند؛
 - ✓ پس از پایان موعد مقرر برای ارائه پیشنهادهای مناقصه یا در صورت عدم تطابق پیشنهاد ارائه‌شده با الزامات تعیین‌شده، هر پیشنهادی را که صلاح می‌داند، از جریان مناقصه حذف کند؛
 - ✓ بدون ترس از جرمه یا ایجاد هر گونه تعهدی، اطلاعات را بدون نیاز به تضمین درستی و کامل بودن آن‌ها ارائه کند.
- هدف این پیش‌بینی‌های احتیاطی، دستیابی به یک فرآیند مناقصه بهینه نیست، بلکه محافظت از واگذارکننده در برابر مشکلات احتمالی وابسته به پروسه مناقصه است.

مایل است در فرآیند مناقصه برای خود حفظ کند، ذکر شده‌اند. با این وجود، این انعطاف‌پذیری می‌تواند فرصت را برای اقدامات غیرقانونی (مانند رشوه و) فراهم آورد، بنابراین، بسیاری از کشورها به روش بسته‌تری برای انجام مناقصه نیاز دارند. هر محدودیتی که به‌دلیل شرایط مختلف وجود داشته

باشد، باز هم مفاهیمی که در این فصل مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند، در مورد بیشتر فرآیندهای مناقصه صدق می‌کند.

۱-۳-۲- پیش‌ارزیابی (تشخیص واجدیت شرایط

مناقصه‌گران). عموماً، فرآیند مناقصه هم برای مناقصه‌گران و هم برای مناقصه‌گذار طولانی و پرهزینه است. برای مدیریت زمان و هزینه، واگذارکننده ممکن است مایل باشد اشخاصی را که پیشنهاد جذابی را ارائه می‌دهند، پیش‌ارزیابی کرده یا از صرف هزینه و زمان برای مدیریت مناقصه‌گرانی که فاقد شرایط و قدرت مالی لازم برای انجام پروژه هستند، اجتناب کند.

هم‌چنین، پیش‌ارزیابی کیفی می‌تواند موجب تشویق مناقصه‌گران خوبی شود که ترجیح می‌دهند در حوزه کوچک‌تری با رقبای واجد شرایطی که هم‌سطح خود هستند، به رقابت بپردازند. ضوابط فرآیند پیش‌ارزیابی بیشتر بر توانایی و پشتوانه مالی شرکت‌ها تمرکز می‌کند تا مشخص کند آیا آن‌ها توانایی عمل به تعهدات مالی مربوطه را دارند یا خیر، سابقه خوبی در جذب منابع مالی موردنیاز دارند یا خیر، و این که آیا از تجربه کافی برای انجام پروژه‌های PPP، با ماهیت مشابه و در حالت ایده‌آل در همان کشور یا کشور دیگری با ویژگی‌های اقتصادی، سیاسی و/یا جغرافیایی مشابه برخوردار هستند یا خیر. برای جلوگیری از تعدد شرکت‌کنندگان در مناقصه، واگذارکننده ممکن است تصمیم بگیرد تعداد مناقصه‌گرانی که واجدیت شرایط آن‌ها در فرآیند پیش‌ارزیابی بررسی می‌شود را محدود کند و به‌عنوان نمونه، تنها شرایط یک فهرست متشکل از ۴ تا ۶ مناقصه‌گر را بررسی کند.

۲-۳-۲- مناقصه.

مناقصه‌گران پیش‌ارزیابی‌شده (واجد شرایط) دعوت به شرکت در مناقصه می‌شوند. واگذارکننده پروژه اسناد و مدارک مناقصه (از جمله، اسناد پروژه و مشخصات فنی) و امکان دسترسی به داده‌ها را در اختیار مناقصه‌گران قرار می‌دهد. نوع اطلاعات فراهم‌شده و ماهیت مشخصات فنی تا حد بسیار زیادی به راهکار فنی انتخاب‌شده توسط واگذارکننده و حیطه مسئولیت

مناقصه‌گر برای طراحی کارها بستگی دارد. واگذارکننده پروژه ممکن است مایل باشد به بررسی مهندسی ارزش و نوآوری‌های فنی مناقصه‌گر بپردازد ولی باید از آمادگی لازم برای مقایسه پیشنهادهای مناقصه بر یک مبنای واحد برخوردار باشد. به‌طور کلی، هر چه منابع بیشتری در جریان آماده‌سازی به کار گرفته شوند، اطلاعات باکیفیت‌تری در اختیار مناقصه‌گران قرار می‌گیرد که این وضعیت به نوبه خود موجب افزایش رقابت و ارائه پیشنهادهای خلاقانه‌تر و باکیفیت‌تری می‌شود.

سپس، مناقصه‌گران حداکثر تلاش خود را به کار می‌بندند تا به ارزیابی امکان‌پذیری پروژه بپردازند و راهکارهای فنی و پیشنهادهای مالی خود را (که در نهایت پیشنهاد نهایی آن‌ها را تشکیل می‌دهند) ارائه کنند. به‌منظور ارزش‌آفرینی پول و معرفی پروژه‌ای قابل قبول برای بانک، واگذارکننده از مناقصه‌گران دعوت می‌کند تا نقطه نظرات خود را ارائه کنند. فرآیند آگاهی و درک نگرانی‌ها و موارد مهم از دیدگاه مناقصه‌گران می‌تواند به شکل مکاتبات کتبی، برگزاری کنفرانس‌ها بین مناقصه‌گران، برگزاری جلسات وام‌دهندگان، استفاده از رسانه‌های مختلف برای تبادل پرسش‌ها و پاسخ‌ها (به‌عنوان نمونه، از طریق شبکه اینترنت، کنفرانس از راه دور و ویدئوکنفرانس) و بحث و گفتگو میان مشاوران صورت پذیرد.

پس از انجام بحث و تبادل نظر، پیشنهادهای مناقصه تقدیم می‌گردند. این پیشنهادهای ممکن است امضا شوند (که در این صورت، وام‌دهندگان تعهد می‌کنند تأمین مالی پروژه را بر عهده گیرند) یا امضا نشوند. امکان تعهد محکم و جدی وام‌دهندگان به زمانی که برای بررسی دقیق و حساب‌شده شرایط در اختیار دارند، مقدار و کیفیت اطلاعات موجود و ماهیت رقابت بستگی دارد. درخواست از وام‌دهندگان برای انجام ارزیابی‌های دقیق قبل از پیشنهاد مناقصه کاری پرهزینه است، زیرا هر پیشنهاددهنده (مناقصه‌گر) برای هر یک از آن‌ها تیم متفاوتی از مشاوران را دارا است. معمولاً، بهتر است تعداد شرکت‌کنندگان در مناقصه را قبل از بحث و گفتگو با وام‌دهندگان به دو یا سه نفر کاهش داد.

ضوابط و معیارهای ارزیابی پیشنهادهای ارائه‌شده عبارت‌اند از:

❖ فنی - به‌عنوان نمونه، مقایسه راهکارهای طراحی، فناوری، نوآوری، سرعت ساخت، امکان‌پذیری اجرای نقشه‌های ساخت و هزینه‌یابی

چرخه عمر محصول (مجموع هزینه‌ها در طول عمر مفید محصول)؛
 ◀ تجاری - به‌عنوان نمونه، دسته‌بندی مناقصه‌گران داخلی در برابر مناقصه‌گرانی که از نیروی کار خارجی استفاده می‌کنند، پیشنهاد اصلاحیه‌های مربوط به واگذاری یا سایر پیمان‌های پروژه و شناسایی پیمانکاران فرعی پیشنهادی؛

◀ مالی - به‌عنوان نمونه، پیشنهاد قیمت، میزان حمایت دولتی مورد نیاز، قابل اعتماد بودن منابع مالی پیشنهادی، میزان تعهد و دقت و تلاش وام‌دهندگان در بررسی شرایط تأمین مالی پروژه و قدرتمندی الگوی مالی پیشنهاد دهندگان.

برآیند سه فاکتور فوق می‌تواند به مناقصه‌گران (پیشنهاد دهندگان) کمک کند تا اهداف اصلی واگذارکننده پروژه را در جریان فرآیند تدارک پروژه درک کنند. تعیین معیار و ضوابطی که بر مبنای آن بتوان مقایسه‌ای واقعی بین پیشنهادهای ارائه‌شده به عمل آورد، کار دشواری است - به‌عنوان نمونه، ممکن است راه حل‌های فنی با یکدیگر بسیار متفاوت باشند یا مقدمات (شرایط) تجاری مورد نظر مناقصه‌گران (به‌عنوان مثال، نوع تخصیص ریسک مورد نظر آن‌ها) به نحو قابل توجهی با یکدیگر فرق داشته باشد. از سوی دیگر، نوآوری یکی از مزایای اصلی پروژه‌های PPP است و واگذارکننده ممکن است اجازه دهد پیشنهادهای گوناگونی برای مناقصه داده شود تا امکان استفاده از راهکارهای خلاقانه به حداکثر سطح ممکن برسد.

۳-۲-۲- مناقصه‌گرار جح (ممتاز) پس از دریافت پیشنهادها، واگذارکننده به ارزیابی این پیشنهادها می‌پردازد و مناقصه‌گران (پیشنهاد دهندگان) ممتاز/ار جح را انتخاب می‌کند. واگذارکننده با مناقصه‌گران ممتاز/ار جح درباره مسائلی که در اسناد و مدارک پروژه هنوز باز هستند و نتیجه‌گیری نهایی درباره آن‌ها صورت نگرفته است، مذاکره کرده، مقدمات مالی و تجاری را نهایی نموده و با امضای پیمان واگذاری و سایر پیمان‌های کلیدی تابع شرایط از پیش تعیین‌شده که در بخش بعدی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند، پروژه را واگذار می‌کند.

۴-۳-۲- بهترین پیشنهاد نهایی^۱. واگذارکننده ممکن است مراحل بیشتری را برای رقابت در نظر بگیرد، به عنوان نمونه، رقابت را به دو درخواست کننده (مناقصه گر) محدود کند ولی از آن ها بخواهد که جزئیات بیشتری را در پیشنهادهای خود ذکر کرده و بهترین پیشنهاد نهایی (BAFO) خود را ارائه دهند تا واگذارکننده، مناقصه گر ممتاز/ارجح را انتخاب کند. این فرآیند به واگذارکننده این اجازه را می دهد تا از فشار رقابتی موجود برای افزایش انگیزه مناقصه گران (پیشنهاد دهندگان) استفاده کرده و تعهدات محکم تری را در ارتباط با تأمین مالی پروژه از آن ها درخواست کند.

۵-۳-۲- درخواست های (پیشنهادهای) منفرد. واگذارکننده ممکن است تنها یک درخواست (پیشنهاد) مناسب را دریافت کند که در این صورت، شرایط حساسی برای او فراهم می شود - به عنوان مثال:

◀ تنها مناقصه گر (شرکت کننده در مناقصه) از موضع برتر خود آگاه است و بنابراین، یک پیشنهاد مناسب و کم ریسک را ارائه می کند؛

◀ واگذارکننده ممکن است وسوسه شود یا تحت فشار سیاسی باشد که یک درخواست (پیشنهاد) منفرد نامناسب را بپذیرد (زیرا راه جایگزین دیگر، این است که مجری مناقصه اعتراف کند که لازم است این فرآیند از نو آغاز شود)؛

◀ در مواردی که مناقصه گر (درخواست کننده) منفرد، پیشنهاد مشروطی را ارائه می کند یا برخی مسائل کلیدی نیازمند مذاکره و بررسی بیشتر هستند، در صورت عدم وجود مناقصه گر (درخواست کننده) یا فشار رقابتی دیگر، واگذارکننده ممکن است احساس کند که موضع او در جریان مذاکرات به نحو قابل توجهی تضعیف شده است.

وجود یک درخواست (پیشنهاد) منفرد ممکن است منعکس کننده روند ضعیف آماده سازی یا بازاریابی پروژه توسط واگذارکننده یا عدم تمایل بخش خصوصی به مشارکت در کشور مورد نظر یا با بخش دولتی باشد (اگر چه، با آماده سازی

1 - BAFO = Best and Final Offer

خوب می‌توان از پیش این وضعیت را پیش‌بینی کرد). به‌طور کلی، وجود تنها یک پیشنهاد منفرد به‌عنوان شکست فرآیند مناقصه در نظر گرفته می‌شود و در چنین مواردی، مناقصه دوباره برگزار می‌شود یا برگزاری آن لغو می‌شود، اگر چه تحت شرایط خاصی، واگذارکننده ممکن است پیشنهاد منفرد را کامل و رضایت‌بخش تشخیص دهد. این گونه پیشنهادهای باید به‌صورت موردی ارزیابی شوند.

۶-۳-۲- جمع‌بندی مالی. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، وام‌دهندگان ممکن است قبل یا بعد از ارائه پیشنهادهای خود، به فرآیند مناقصه وارد شوند. بدون توجه به این که آن‌ها چه زمانی وارد جریان مناقصه شده‌اند، تا زمان دستیابی به جمع‌بندی مالی هیچ‌گونه تعهدی در قبال پروژه نخواهند داشت. به‌طور کلی، شرکت مجری پروژه تا زمان جمع‌بندی نهایی به هیچ ترتیبی به پروژه مقید نمی‌شود که این موضوع پیش‌شرط کارآیی توافق‌نامه واگذاری امتیاز و سایر پیمان‌های کلیدی است. قبل از جمع‌بندی مالی، وام‌دهندگان می‌خواهند از این موضوع مطمئن شوند که تخصیص ریسک پروژه قابل پذیرش در بانک^۱ است - یک اصطلاح کلی برای اشاره به سطح آرامش خاطری که وام‌دهنده با توجه به شرایط موجود در رابطه با پروژه (بخش، مکان، بزرگی و غیره) نیاز دارد. سپس، وام‌دهندگان فهرستی از پیش‌شرط‌هایی^۲ را که باید قبل از نهایی شدن ترتیبات اعطای وام و قبل از انجام نخستین پرداخت به وام‌گیرنده، برآورده شوند، ارائه می‌کنند. این پیش‌شرط‌ها باید قبل از جمع‌بندی مالی آماده شده یا از آن‌ها صرف‌نظر شود و شامل موارد زیر هستند:

◀ ترتیبات قانونی و تجاری لازم به نحو کارآمدی انجام شده‌اند، به‌عنوان مثال، همه مجوزها، تاییدیه‌ها، موافقت‌نامه‌ها (مانند موافقت‌نامه نظارت و کنترل بر مبادله ارز)، ضمانت‌نامه‌ها و تضمین‌نامه‌های قرارداد، تضمین‌های جنبی، حمایت اسپانسرها (حامیان مالی)، اسناد و مدارک نشان‌دهنده این باشند که همه نهادهای شرکتی به‌درستی شکل گرفته‌اند و گزارش‌های ارزیابی مشاوران فنی و حقوقی صادر شده‌اند؛

1 - bankable

2 - CPs = conditions precedent

◀ رعایت سهم‌ها و توافقات مالی، شامل نسبت بدهی به آورده، نسبت پوشش بیمه‌ای (یا میزان درآمد وام‌گیرنده)، عدم افزایش هزینه، تعهد منابع تأمین مالی آورده و تضمین این‌که منابع مالی در دسترس شرکت مجری پروژه تا زمان نخستین پرداخت به او برای انجام کارها کافی است؛

◀ کل بسته/مجموعه تضمین پروژه تأمین شده و قابل اجرا است. این مجموعه شامل تایید مالکیت دارایی، ثبت حقوق تضمین، حقوق مرتبط با حساب‌های مالی، تایید سیاست‌های بیمه‌ای، گرو گذاشتن سهام و اعلام نقطه‌نظرهای قانونی درباره ترتیبات تضمین مالی پروژه است.



تأمین مالی PPP و مبانی فاینانس (تأمین مالی) پروژه

در نهایت، هزینه زیرساخت باید توسط مالیات‌دهندگان یا کاربران فعلی و آتی تقبل شود (جدا از گزینه امتیاز محدود کمک خارجی). در گذشته، سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های زیرساخت دولتی از محل بودجه عمومی و به‌صورت مالیات یا استقراض تأمین می‌شد و در برخی مواقع، شرکت‌ها و موسسات (مصرف‌کنندگان) نیز از محل سود توزیع‌نشده (انباشته) خود در تأمین مالی مشارکت می‌کردند. تأمین مالی توسط مالیات‌دهندگان و/یا کاربران آتی زمانی رخ می‌دهد که شرکت زیرساخت پول قرض می‌گیرد و آن را از درآمد آتی خود بازپرداخت می‌کند. شرکت‌های زیرساخت دولتی این کار را با انتشار اوراق قرضه، ارائه سهام یا استقراض مستقیم از بانک‌های تجاری یا دولت انجام می‌دهند. این گزینه‌ها تنها در شرایط سرمایه‌گذاری مطلوب و برای شرکت‌های زیرساختی که به‌خوبی مدیریت می‌شوند، فراهم هستند.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ در زمان بررسی منابع تأمین مالی، انعطاف‌پذیر باشید. برای افزایش ارزش پول، آماده باشید تا پول تزریق‌شده توسط بخش‌های خصوصی و عمومی را ترکیب کنید، به‌ویژه، در نخستین روزهای PPP یا زمانی که بازارهای بخش خصوصی ضعیف هستند. پول بخش عمومی به پروژه‌هایی که الزاماً از لحاظ مالی امکان‌پذیر و مناسب نیستند، کمک می‌کند تا قدرتمندتر شوند و بدین ترتیب، فرصت‌ها برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی افزایش یابند.

✓ بهره‌وری تأمین مالی بسیار کلیدی است. امکان بهره‌وری بدون هزینه وجود ندارد - به هر حال، مصرف‌کنندگان/کاربران یا مالیات‌دهندگان باید این هزینه را بپردازند - بنابراین، مطمئن شوید که به بهترین روش ممکن موجب افزایش ارزش پول می‌شوید.

✓ در زمانی که از تأمین مالی بسیار سازمان‌یافته (دارای ساختار) استفاده می‌کنید، از ریسک‌های قابل‌توجه آن بر حذر باشید. فرآیندهای تأمین مالی بیش از حد پیچیده و همراه با استقراض زیاد، اگر چه ممکن است در ابتدا ارزان‌تر به‌نظر برسند، ولی ممکن است موجب شکل‌گیری پروژه‌ای بسیار آسیب‌پذیر شوند. در اغلب موارد، یک پروژه عظیم می‌تواند هزینه‌های بیشتری به‌همراه داشته باشد و مشکل جدی به‌وجود آید.

مدل PPP گزینه‌های بیشتری را برای جذب منابع مالی و مدیریتی جدید از بخش خصوصی، هم‌زمان با حضور بخش عمومی در مالکیت و تعیین سیاست‌های راهبردی فراهم می‌کند. این نوع مشارکت می‌تواند فشار وارده بر منابع مالی عمومی را کاهش داده و مزیت همکاری و انعقاد قرارداد با بنگاه‌های (نهادهای) اقتصادی واجد شرایط بخش خصوصی را جهت مدیریت و تحویل خدمات زیرساختی پیش روی بخش عمومی قرار دهد. سه تا از شایع‌ترین منابع تأمین مالی برای پروژه‌های زیرساخت عبارت‌اند از (رجوع کنید به شکل شماره ۳,۱):

◀ تأمین مالی توسط دولت (دولتی) - در این مورد، دولت پول قرض

می‌کند و این پول را به صورت وام، کمک بلاعوض، یارانه یا تضمین بازپرداخت بدهی در پروژه به کار می‌گیرد. معمولاً، دولت می‌تواند با نرخ بهره کمتری وام بگیرد، ولی این مبلغ حد مشخصی دارد و چندین راه برای جذب منابع مالی محدود وجود دارند. به طور کلی، دولت توانایی کمتری در مدیریت بهینه ریسک تجاری دارد.

❖ **تأمین مالی توسط شرکت (شرکتی)** - یک شرکت با توجه به اعتبار اثبات شده و کسب و کار در جریان خود (بدون توجه به این موضوع که آیا بازپرداخت این بدهی با توجه به درآمد و دارایی‌های مشخص شرکت تضمین شده است یا خیر) پول قرض کرده و آن را در پروژه سرمایه‌گذاری می‌کند. در اغلب موارد، شرکت‌های خدمات شهری و تحت مالکیت دولت از توان استقراض لازم برخوردار نیستند و ممکن است از الزامات سرمایه‌گذاری دیگری برخوردار باشند. یکی از گزینه‌های پیش روی آن‌ها، سرمایه‌گذاران خارجی هستند ولی میزان سرمایه‌گذاری لازم و بازگشت سرمایه مورد نظر آن‌ها ممکن است منجر به هزینه زیاد تأمین مالی شود که در این صورت، برای واگذارکننده بازدارنده به شمار می‌آید.

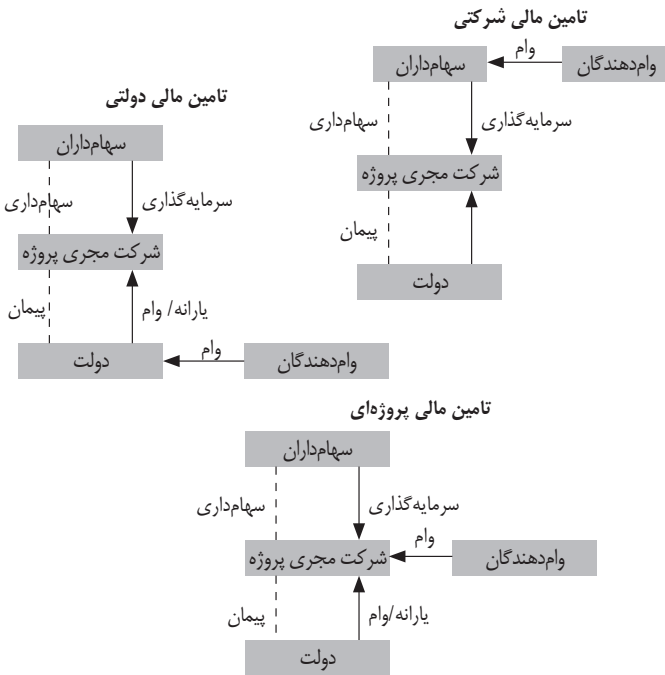
❖ **تأمین مالی پروژه‌ای** - در این مورد، وام‌های غیر قابل رجوع^۱ یا با حق رجوع محدود^۲ (این دو اصطلاح را می‌توان به جای هم به کار برد) مستقیماً در اختیار شرکتی با هدف خاص (SPV) قرار می‌گیرد. وام‌دهندگان برای بازپرداخت بدهی بر گردش وجوه پروژه اتکا می‌کنند و تضمین بازپرداخت بدهی در درجه اول محدود به دارایی‌های پروژه و جریان درآمد آتی است. بنابراین، رقم بدهی می‌تواند برای سهام‌داران و احتمالاً برای واگذارکننده، خارج از ترازنامه^۳ به شمار آید (رجوع کنید به بخش ۲، ۳).

1 - non-recourse loan

2 - limited recourse

۳ - به نوعی استقراض گفته می‌شود که نیازی نیست در ترازنامه شرکت ذکر شود، مانند هزینه اجاره محل شرکت که مستلزم هیچ هزینه سرمایه‌ای نیست و در ترازنامه شرکت منعکس نمی‌شود. به این نوع استقراض "برون ترازنامه‌ای" نیز گفته می‌شود.

شکل شماره ۱-۳ - منابع تأمین مالی PPP



نسبت استفاده از هر یک از منابع تأمین مالی و تصمیم‌گیری درباره این که چه شکلی از تأمین مالی مورد استفاده قرار گیرد، به میزان فراوانی منابع مالی، تمایل وام‌دهندگان به پذیرش ریسک‌های خاص پروژه و ریسک اعتبار به دیدگاه آن‌ها درباره چگونگی تغییر و توسعه بازار و روش مدیریت ریسک داخلی آن‌ها بستگی دارد.

در این فصل، به بحث و بررسی بیشتر انواع مشارکت در تأمین مالی پروژه‌های PPP (۳،۱)، روش تأمین مالی پروژه (۳،۲) و اقداماتی که دولت می‌تواند برای بهبود توانایی و تجهیز بخش خصوصی جهت تأمین مالی پروژه‌های PPP توسط بخش خصوصی انجام دهد (۳،۳)، می‌پردازیم.

۱-۳- منابع تأمین مالی

یک پروژه PPP مستلزم تأمین مالی از منابع مختلف است و ترکیب آورده و سرمایه در آن‌ها متفاوت است.

۱-۱-۳- سهم آورده^۱

سهم آورده، وجوهی هستند که در شرکت مجری پروژه سرمایه‌گذاری می‌شوند و سرمایه سهمی^۲ و سرمایه سهام‌داران شرکت مجری پروژه را تشکیل می‌دهند. آورده کمترین اولویت را در بین مشارکتهای صورت گرفته دارا می‌باشد، به عنوان نمونه، طلبکاران از این حق برخوردارند که در صورت فسخ/خاتمه، ورشکستگی پروژه یا عدم بازپرداخت بدهی، دارایی‌ها و درآمدهای پروژه را قبل از آن که مشارکت‌کنندگان در آورده، بازده سرمایه‌گذاری را دریافت کنند، تصرف کنند. هم‌چنین، سهام‌داران آورده بیشترین ریسک را متقبل می‌شوند، در نتیجه به‌صورت بالقوه بیشترین بازده سرمایه‌گذاری را دریافت می‌کنند.

۲-۱-۳- سهم بدهی/دیون^۳

از منابع متعددی می‌توان وام گرفت، از جمله، وام‌دهندگان تجاری، شرکت‌های اعتبار (ضمانت) صادرات، سازمان‌های دو یا چندجانبه دارندگان اوراق قرضه (مانند سرمایه‌گذاران سازمانی) و بعضی وقت‌ها، دولت کشور میزبان پروژه. بر خلاف سهم آورده، سهم بدهی/دیون از بالاترین اولویت در مبالغ سرمایه‌گذاری شده برخوردار است (به‌عنوان مثال، دین مرجع^۴ باید قبل از بیشتر پرداخت‌های دیگر تسویه شود). بازپرداخت دیون/بدهی عموماً به نرخ ثابت یا شناور (متغیر) بهره و یک برنامه پرداخت‌های دوره‌ای وابسته است. منبع تأمین‌کننده تأثیر مهمی را بر ماهیت وام (دیون/بدهی) دارد. پروژه‌های PPP عموماً منجر به شکل‌گیری دارایی‌های باارزشی با طول عمر زیاد می‌شوند که دارای درآمد ثابتی هستند،

1 - Equity Contributions

2 - share capital

3 - Debt Contributions

4 - senior debt = بدهی دارای اولویت

در نتیجه، به دنبال وام‌های بلندمدت با نرخ بهره ثابت هستند. ویژگی‌های این گونه وام‌ها به خوبی با ویژگی‌های دارایی‌های صندوق‌های بازنشتی و سایر سرمایه‌گذاران شرکتی همخوانی دارند.

تأمین مالی با استفاده از اوراق قرضه به وام‌گیرنده این امکان را می‌دهد تا بدون نیاز به وام‌دهندگان تجاری و واسطه‌ها مستقیماً از طریق افراد و موسسات به وام‌ها دسترسی پیدا کنند. صادرکننده (وام‌دهنده) اوراق قرضه را به سرمایه‌گذاران می‌فروشد. مدیر اصلی در بازاریابی اوراق قرضه به صادرکننده این اوراق کمک می‌کند. یک متولی/امین از طرف سرمایه‌گذاران منصوب می‌شود که از حقوق و اقدامات آن‌ها حمایت کند و مانع از این شود که یکی از سرمایه‌گذاران به طور مستقل تخلفی را مرتکب شده یا تعهدی را انجام ندهد. اگر اوراق قرضه از اعتبار بالایی برخوردار باشند، تأمین مالی با استفاده از اوراق قرضه عموماً هزینه استقراض کمتر و استمرار (مدت زمان) طولانی‌تری را به همراه دارد. در زمان تعیین ساختار پروژه، برای به حداکثر رساندن میزان اعتبار پروژه می‌توان از مشاوره یک آژانس ارزشیابی (رتبه‌بندی) برخوردار شد. این آژانس‌ها میزان مخاطره‌آمیز بودن پروژه را تعیین و میزان اعتبار اوراق قرضه را مشخص می‌کنند تا بدین وسیله اطلاعات لازم را درباره میزان جذابیت سرمایه‌گذاری و مبلغی که باید پرداخت شود، در اختیار خریداران اوراق قرضه قرار دهند.

برای افزایش دسترس‌پذیری و کاهش هزینه بدهی/دیون می‌توان از انواع مختلف روش‌های افزایش اعتبار استفاده کرد. به عنوان مثال، یک بیمه‌گر تخصصی^۱ (یا یک نهاد قانون‌گذار^۲ مانند بانک جهانی) می‌تواند با صدور تضمین مالی^۳ موجب گسترش اعتبار سرمایه‌گذاران در اوراق قرضه شوند. این بیمه‌گر از رتبه اعتباری بالایی برخوردار است (معمولاً standard and poor's AAA) و با استفاده از اعتبار بالای خود، تعهداتی را در قبال سرمایه‌گذاران تقبل می‌کند تا موجب کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و افزایش اعتبار اوراق قرضه شود و بدین ترتیب، هزینه

۱ - monoline company = شرکت بیمه‌ای که با انتشار ضمانت‌نامه به افزایش اعتبار صادرکننده اوراق قرضه می‌پردازد.

2 - MLA

3 - insurance wrap

بیمه/تضمین مالی را توجیه کند.

۳-۱-۳- سهم وام غیرمرجح/بدون اولویت^۱

وام‌های غیرمرجح (بدون اولویت) جایی بین آورده و بدهی قرار دارند و نسبت به وام‌های مرجح (اولویت‌دار) از اهمیت کمتر و نسبت به آورده از اولویت بالاتری برخوردار هستند. سهام ممتاز (ترجیحی) و وام‌های اولویت‌دار (مرجح) معروف‌ترین نمونه‌های این گروه هستند. در وام‌های غیرمرجح (بدون اولویت) وام‌دهنده موافقت می‌کند تا زمانی که بدهی وام‌دهندگان مرجح (اولویت‌دار) توسط همان وام‌گیرنده پرداخت نشود، وام آن‌ها بازپرداخت نشود، خواه پروژه به درآمدزایی برسد، خواه ورشکسته شود. سهام ممتاز (ترجیحی) همان سهم آورده هستند ولی نسبت به سهام «آورده» از اولویت بیشتری برخوردارند. برای جبران ریسک بیشتر این وام‌ها، به اعطاکنندگان وام‌های غیرمرجح نرخ بهره بیشتری (نسبت به وام‌های اولویت‌دار/مرجح) تعلق می‌گیرد و/یا آن‌ها در سود پروژه یا افزایش ارزش سرمایه^۲ شریک می‌شوند. استفاده از وام‌های غیرمرجح/بدون اولویت (که می‌توان آن‌ها را به صورت شبه‌آورده توصیف کرد) به شرکت مجری پروژه این امکان را می‌دهد تا نسبت بدهی به آورده پروژه را در سطح بالاتری نگه دارد، اگر چه، هزینه‌ها نسبت به بدهی‌های/دیون اولویت‌دار بیشتر می‌شود. ممکن است سهام‌داران ترجیح دهند به جای آورده از وام‌های غیرمرجح/بدون اولویت استفاده کنند تا بدین وسیله:

- از تخفیف در نرخ بهره مالیاتی برخوردار شوند؛
- از پرداخت مالیات تکلیفی^۳ اجتناب کنند؛
- گرفتار محدودیت‌های وضع شده برای برخی موسسات و شرکت‌هایی که اجازه سرمایه‌گذاری در آورده را ندارند، نشوند.

1 - Mezzanine/Subordinated Contributions

2 - Capital gain

۳ - withholding tax = که به آن مالیات عدم انتقال هم می‌گویند، مالیاتی است که به سودهایی تعلق می‌گیرد که قرار است از کشور خارج شوند، بنابراین، برای تشویق شرکت‌ها به نگهداری سود در داخل کشور میزبان پرداخت می‌شود. معنی دوم = مالیاتی که کارفرما هر ماه بابت مالیات سالانه از حقوق کارکنان خود کسر می‌کند.

➤ به شرکت مجری پروژه اجازه دهند تا در مواقعی که مجاز به توزیع سود/درآمد نیست، به بازپرداخت وام‌های غیرمرجح/بدون اولویت خود بپردازد؛

➤ به سهام‌داران این امکان داده شود که تضمینی را به‌دست آورند - به‌عنوان مثال، به طبقه‌بندی بستانکاران دارای اولویت و تجاری بپردازند. با این وجود، بر خلاف صاحبان آورده، وام‌دهندگان وام‌های غیرمرجح (فاقد اولویت):

- در سود و منفعت پروژه سهیم نمی‌شوند؛
- معمولاً، از حق رای و کنترل برخوردار نیستند؛
- ممکن است در رابطه با مبلغ سودی که مجاز به دریافت آن هستند، مشمول مقررات رباخواری شوند، در حالی که این مقررات شامل آورده نمی‌شوند.

۲-۳- تأمین مالی پروژه

یکی از شایع‌ترین، و در اغلب موارد، بهینه‌ترین روش‌های تأمین مالی پروژه‌های PPP، تأمین مالی «با حق رجوع محدود» یا «غیرقابل رجوع» است. تأمین مالی پروژه معمولاً به شکل اعطای وام «با حق رجوع محدود» به یک شرکت دارای هدف خاص^۱ که حق انجام عملیات ساخت و بهره‌برداری از پروژه را دارد، صورت می‌گیرد. یکی از اصلی‌ترین مزایای تأمین مالی پروژه بدین ترتیب، این است که با کمک آن می‌توان به تأمین مالی خارج از ترازنامه (برون ترازنامه‌ای) پرداخت که بر اعتبار سهام‌داران و واگذارکننده تأثیری نمی‌گذارد و برخی از ریسک‌های پروژه را به وام‌دهندگان انتقال می‌دهد. در ازای این انتقال ریسک، وام‌دهندگان نسبت به وام‌دهندگان شرکتی از حاشیه سود بالاتری برخوردار می‌شوند. تأمین مالی پروژه از طریق وام در مقایسه با تأمین مالی تنها از طریق آورده، میانگین هزینه سرمایه‌ای بهتری را به همراه دارد. در این روش، الگوی تقسیم ریسک‌ها نیز شفاف‌تر است و انگیزه بیشتری در بین طرف‌های مختلف پروژه ایجاد می‌شود تا عملکرد خوب و مدیریت ریسک بهینه‌ای داشته باشند.

1 - specially created project vehicle

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ تأمین مالی پروژه کاری پیچیده است. مشاوره خوبی بگیرید و برای پرداخت هزینه جهت مشاوره آمادگی داشته باشید؛ اگر پروژه به‌درستی مدیریت شود، می‌توانید در پول و زمان خود صرفه‌جویی مناسبی به عمل آورید.

✓ در عین حالی که از منافع واگذارکننده محافظت می‌کنید، به نگرانی‌های وام‌دهنده نیز توجه کنید. بر نیازهای کلیدی و ریسک‌های احتمالی وام‌دهندگان تمرکز کنید ولی به آن‌ها اجازه ندهید دستور کارها را تعیین کنند. با صرف کمی زمان و کوشش شرایط را برای وام‌دهندگان کمی آسان‌تر کنید. این کار ممکن است در بلندمدت به نفع خود شما تمام شود.

۱-۲-۳- تأمین مالی خارج از ترازنامه (برون ترازنامه‌ای) و «با

حق رجوع محدود»

وظیفه بازپرداخت بدهی تأمین مالی پروژه بر عهده شرکت مجری پروژه است که یک شرکت تابعه اقلیت به شمار می‌آید، بنابراین، در ترازنامه سهام‌داران مربوطه ادغام نمی‌شود. بدین ترتیب، تأثیر پروژه بر هزینه بدهی موجود و ظرفیت بدهی^۱ سهام‌داران کمتر شده و می‌توان از این ظرفیت برای سرمایه‌گذاری‌های دیگر استفاده کرد. تا حد مشخصی نیز واگذارکننده می‌تواند از تأمین مالی پروژه برای نگه داشتن بدهی‌ها و تعهدات پروژه به صورت «خارج از ترازنامه» استفاده کند و فضای مالی کمتری را اشغال کند. فضای مالی نشان‌دهنده ظرفیت بدهی یک نهاد مقتدر و تابع الزامات تعیین‌شده در کشور میزبان است که توسط مجموعه قوانین و مقررات خود آن کشور یا سازمان‌های بین‌المللی و مافوق یا محدودیت‌های بازار تعیین می‌شوند. از جمله این سازمان‌ها می‌توان به صندوق بین‌المللی پول^۲ و آژانس‌های رتبه‌بندی اشاره کرد.

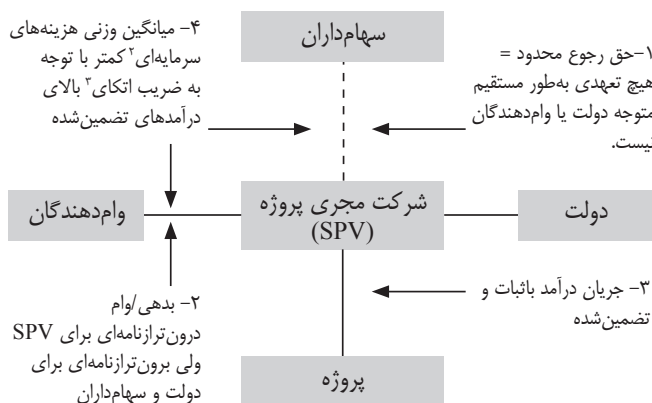
یکی دیگر از مزایای این روش برای سهام‌داران پروژه، عدم رجوع یا رجوع

^۱ - debt capacity = توان استقراض

2 - IMF=International Monetary Fund

محدود وام‌دهندگان به سهام‌داران است. شرکت مجری پروژه معمولاً یک شرکت پروژه‌ای دارای هدف خاص با مسئولیت محدود است، بنابراین، حق رجوع وام‌دهندگان در درجه اول یا به‌طور کلی، به دارایی‌های پروژه خواهد بود. حق رجوع به دارایی‌های سهام‌داران «حمایت حامیان مالی»^۱ نامیده می‌شود که ممکن است شامل آورده احتیاطی/مشروط یا تعهدات بدهی‌های غیرمرجح (بدون اولویت) برای جبران هزینه‌های ساخت یا افزایش قیمت‌های دیگر باشد. این ویژگی‌های تأمین مالی پروژه‌های PPP در شکل شماره ۳،۲ نشان داده شده‌اند.

شکل شماره ۳-۲ ویژگی‌های کلیدی تأمین مالی پروژه



۳-۲-۲- قابلیت پذیرش توسط بانک^۴ (سوددهی)

تکیه وام‌دهندگان برای بازپرداخت بدهی‌ها در درجه اول محدود به جریان درآمد حاصل از پروژه است. به دلیل حق رجوع محدود و ماهیت استقراری بالای فرآیند تأمین مالی پروژه، بروز هر گونه وقفه در جریان درآمدهای پروژه یا تحمیل

1 - Sponsor support

2 - WACC = Weighted Average Cost of Capital

۳- اصطلاحی در مدیریت مالی که به نسبت بدهی‌های بنگاه اقتصادی به ارزش خالص (Net Worth) آن اشاره می‌کند.

4 - Bankability

هزینه‌های اضافی پیش‌بینی نشده در برنامه مالی پروژه، مستقیماً توانایی تسویه بدهی‌ها را تهدید می‌کند. بنابراین، فشار بیشتر ریسک‌های پروژه که توسط شرکت مجری پروژه تقبل می‌شود، به وام‌دهندگان منتقل می‌شود. این وضعیت موجب می‌شود وام‌دهندگان بی‌نهایت محتاط و محافظه‌کار شوند. وام‌دهندگان می‌خواهند مطمئن شوند که ریسک‌هایی که توسط شرکت مجری پروژه به آن‌ها تحمیل می‌شوند، محدود بوده و به‌نحو مناسبی مدیریت می‌شوند و پروژه دارای برنامه مالی، اقتصادی و فنی منسجمی است. بنابراین، قبل از متعهد شدن به پروژه، مطالعه دقیق و تفصیلی را درباره امکان‌پذیری پروژه انجام می‌دهند. این فرآیند عموماً تحت عنوان قابلیت پذیرش پروژه توسط بانک (سوددهی پروژه) شناخته می‌شود.

الزامات قابلیت پذیرش پروژه توسط بانک بر اساس هویت وام‌دهندگان، که منافع و نگرانی‌ها و برداشت‌های متفاوتی از ریسک دارند، تغییر می‌کنند. دقت و احتیاط وام‌دهندگان یکی از مزایای کلیدی در تأمین مالی پروژه است و به واگذارکننده و سهام‌داران در ارزیابی امکان‌پذیری پروژه کمک می‌کند. مسلماً، یک وام‌دهنده نگران می‌تواند موجب بروز تاخیر، پیچیده شدن یا حتی تضعیف پروژه شود. به همین ترتیب، وام‌دهنده‌ای که حساسیتی نسبت به ریسک ندارد - به‌عنوان مثال، در مواردی که دولت تضمین جامعی را در ارتباط با بازپرداخت دیون انجام می‌دهد - از نگرانی، دقت و تلاش کمتری برخوردار است و در نتیجه، مزایای ارزیابی پروژه توسط وام‌دهنده مورد توجه قرار نمی‌گیرند. دقت و تلاش وام‌دهنده متشکل از عناصر مختلفی است که در همین فصل مورد بحث و بررسی بیشتر قرار می‌گیرند.

۱-۲-۳- ثبات سیاسی و اقتصادی. وام‌دهندگان مایلند بدانند که اقتصاد محلی و پروژه چه اثری بر یکدیگر دارند. اگر چه، این واگذارکننده است (و نه وام‌دهنده) که باید تایید کند پروژه به‌طور کلی تاثیر مثبت و سودمندی را برای کشور میزبان و اقتصاد محلی به‌همراه دارد، وام‌دهندگان باید به ارزیابی سودمندی سیاسی و اجتماعی - اقتصادی پروژه بر کشور میزبان بپردازند. یکی از ابزارهای

سنبجشی که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرد، نرخ بازده اقتصادی داخلی^۱ است. در این نرخ، بازده پروژه پس از در نظر گرفتن مزایا و هزینه‌های اقتصادی، از جمله، هزینه‌ها و مزایای پولی نشان داده می‌شود. نرخ بازده اقتصادی داخلی، تأثیرات خارجی پروژه (از جمله، مزایای اجتماعی و محیطی) را که در محاسبات نرخ بازده اقتصادی در نظر گرفته نشده‌اند، شامل می‌شود.

هم‌چنین، وام‌دهندگان این ارزیابی در سطح کلان را برای مطرح نمودن سؤالات اساسی خاص در رابطه با پروژه مورد استفاده قرار می‌دهند، از جمله:

- ◀ روند قبلی و احتمالی آتی قیمت‌ها، هزینه‌ها، تولید، در دسترس بودن، کیفیت، رقابت، تقاضا و ماهیت تقاضا؛
- ◀ شناسایی و تعیین مکان تأمین‌کنندگان ورودی و سایر ارائه‌کنندگان خدمات؛
- ◀ انعطاف‌پذیری، پیچیدگی، مهارت و جزئیات بازار کار؛
- ◀ روند قبلی و احتمالی آتی نرخ تورم، نرخ بهره، نرخ ارزهای خارجی، هزینه و در دسترس بودن نیروی کار، مصالح و خدمات (مانند آب، برق و تلفن)؛
- ◀ شرایط محلی/بومی؛
- ◀ محدودیت‌های اداری تعیین‌شده برای واردات، به‌ویژه در ارتباط با تجهیزات و نیروی کار متخصص.

۲-۲-۳- شرایط قانونی/رگولاتوری. وام‌دهندگان می‌خواهند از شرایط سیستم قانونی (از جمله، موارد رگولاتوری و ضوابط مالیاتی) قابل اجرا در رابطه با پروژه آگاه باشند تا بتوانند درباره موارد زیر تصمیم‌گیری کنند:

- ◀ اتخاذ ترتیبات تجاری بلندمدت بر اساس تعهدات بخش عمومی، حق مالکیت، کسب تضمین، مدیریت دارایی‌ها، ریسک مالیات احتمالی و ساختارهای شرکتی و احتمال بروز تغییرات در قوانین و مالیات طی مدت انجام پروژه؛

1 - EIRR =Economic Internal Rate of Return

◀ آیا سیستم قانونی در دسترس شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان هست و تا چه حدی، با اشاره به زمان و منابع لازم برای دسترسی به تجدیدنظر قضایی و این که آیا چنین تصمیماتی می‌توانند (توسط دادگاه‌ها و هیئت‌های داوری) اجرا شوند یا خیر؛

◀ در دسترس بودن حقوق تضمین و اولویت‌بندی بستانکاران.

۳-۲-۳- امور مالی. در جریان تأمین مالی دارایی‌ها، ارزش و نرخ استهلاک دارایی‌ها در رابطه با امنیت و اطمینان خاطر وام‌دهندگان و تمایل آن‌ها به تأمین مالی پروژه نقش مهمی را ایفا می‌کند. در جریان تأمین مالی پروژه، پایداری ساختار پروژه، طرح تجاری و پیش‌بینی جریان درآمد می‌تواند وام‌دهندگان را به تأمین مالی پروژه متقاعد کند. جریان درآمد می‌تواند به اندازه میزان اعتبار خریدار (به‌عنوان مثال، یک شرکت خدمات برق که قصد خرید برق تولیدشده را دارد) مهم باشد، بنابراین، وام‌دهندگان با دقت به ارزیابی ریسک اعتبار طرف‌های مختلف در پیمان پروژه، از جمله، سهام‌داران پروژه می‌پردازند. ارزیابی دقیق مالی شامل مسائل مرتبط با ریسک مالی، مانند اطلاعات قبلی درباره نرخ تبدیل، تورم، بهره، امکان مصون‌سازی در مقابل ریسک و سوآپ (معاملات پایاپای)، امکان بیمه و بیمه مجدد، و در صورت بروز ریسک‌های خاص، امکان جبران آن‌ها برای طرف‌های مختلف پیمان مالی است.

وام‌دهندگان مدل مالی خود را با استفاده از اطلاعات موجود توسعه می‌دهند. در این مدل، ورودی‌های مالی مختلف و خروجی‌های پروژه شناسایی و مشخص می‌شوند. با محاسبه ریسک پروژه در مدل مالی، وام‌دهندگان می‌توانند حساسیت‌های پروژه را امتحان کرده و به بررسی این نکته بپردازند که پروژه مورد نظر تا چه حدی می‌تواند احتمال وقوع یک ریسک مشخص را کاهش دهد. در زمان ارزیابی مالی، وام‌دهندگان از مدل مالی برای آزمایش نسبت‌های مالی استفاده می‌کنند، به‌ویژه، نسبت بدهی به آورده^۱، نسبت پوشش/امکان پرداخت

اصل و فرع^۱، توان بازپرداخت وام در سررسید^۲، و نرخ بازده (برخی از این مفاهیم در کادر شماره ۳، ۱ و واژه‌نامه تعریف شده‌اند).

کادر شماره ۱-۳- اصطلاحات مالی

برای امکان‌سنجی مالی پروژه، چند نسبت مالی مورد استفاده قرار می‌گیرند که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

✓ **نسبت بدهی به آورده** – مقایسه مبلغ بدهی در پروژه در برابر مبلغ آورده سرمایه‌گذاری شده.

✓ **نسبت پوشش/امکان پرداخت اصل و فرع (DSCR)** – ارزیابی درآمدهای فعلی پروژه برای بازپرداخت اصل و فرع وام‌ها (پس از کسر هزینه‌های عملیاتی) در مقایسه با مبلغ بدهی‌های قابل بازپرداخت در همان بازه‌ی زمانی. این نسبت می‌تواند با توجه به گذشته یا آینده باشد.

✓ **نسبت زمان و توان بازپرداخت وام در سررسید (LLCR)** – ارزش خالص فعلی درآمدهای آتی پروژه که برای بازپرداخت بدهی‌ها در دسترس هستند در سررسید/موعد تسویه وام در مقایسه با مبلغ بدهی.

۴-۲-۳- مسائل فنی. در جریان بازنگری پروژه توسط وام‌دهندگان، مزایای فنی طرح، یا طرح مورد نظر و فناوری مورد استفاده در پروژه مورد توجه قرار می‌گیرند. وام‌دهندگان ترجیح می‌دهند به تأمین مالی پروژه‌هایی نپردازند که در آن‌ها از جدیدترین فناوری‌ها یا فناوری‌های آزمایش نشده استفاده می‌شود. آن‌ها می‌خواهند پیش‌بینی‌های نسبتاً درستی از عملکرد پروژه داشته باشند، از جمله، هزینه‌های بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری، چرخه حیات پروژه، ظرفیت فناوری مورد استفاده، مناسب بودن آن برای سایت و نوع عملکرد مورد انتظار از پروژه، به‌همین دلیل، ترجیح می‌دهند از فناوری‌های آزمایش شده و امتحان‌پس داده که در پروژه‌های دیگر مورد استفاده قرار گرفته‌اند و اسناد و مدارک کافی در مورد

1 - Debt-service cover ratio = DSCR

2 - Loan Life Coverage Ratio = LLCR

عملکرد آن‌ها وجود دارد، استفاده کنند. در ارزیابی فنی دقیق، مسائل اداری نیز، مانند احتمال کسب مجوزها و تاییدیه‌های استفاده از فناوری مورد نظر، به‌همراه توجیه برنامه زمانی ساخت و قیمت در نظر گرفته می‌شوند.

۳-۲-۳- تأمین مالی مجدد

پس از به پایان رسیدن مرحله ساخت، زمانی که ریسک ساخت پروژه به نحو قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است، با توجه به صرف ریسک^۱ پایین‌تر، شرکت مجری پروژه به دنبال تأمین مالی مجدد بدهی پروژه با هزینه‌ای کمتر و شرایطی بهتر است. در اقتصادهای پیشرفته، در بیشتر موارد، بازارهای سرمایه به‌عنوان یک ابزار تأمین مالی مجدد پس از تکمیل پروژه به‌شمار می‌آیند زیرا دارندگان اوراق قرضه ترجیح می‌دهند ریسک تکمیل پروژه را بر عهده نگیرند ولی در اغلب موارد، می‌توانند نرخ‌های ثابتی را با مدت بازپرداخت طولانی‌تر و سود ناخالص کمتری نسبت به بانک‌های تجاری فراهم کنند. تأمین مالی مجدد می‌تواند بسیار چالش‌برانگیز باشد، به‌ویژه، برای بازارهای مالی کمتر توسعه‌یافته، ولی در عین حال، می‌تواند یا آزادسازی سود ناخالص دیون و کاهش بدهی، به‌نحو قابل توجهی بازگشت سرمایه (آورده) را افزایش دهد، که در این حالت، پروژه به‌نحو بهتری اجرا شده و بازارهای اعتباری به‌طور مناسب و فعالانه‌تری در پروژه مشارکت می‌کنند. با وجود تلاش برای افزایش انگیزه شرکت مجری پروژه برای بهبود مهندسی مالی پروژه، به‌ویژه، از طریق تأمین مالی مجدد، واگذارکننده می‌خواهد که منافع حاصل از تأمین مالی مجدد پروژه را با نسبت ۵۰-۵۰ با شرکت مجری پروژه سهیم شود.

۳-۳- برای بهبود شرایط مالی پروژه‌های PPP، دولت چه اقداماتی می‌تواند انجام دهد؟

دولت‌ها می‌توانند و باید چندین مکانیسم مالی را برای پشتیبانی و امکان اجرای پروژه‌های PPP مهیا کنند. بدون حمایت فنی یا مالی دولتی، پروژه‌های PPP

1 - Risk premium

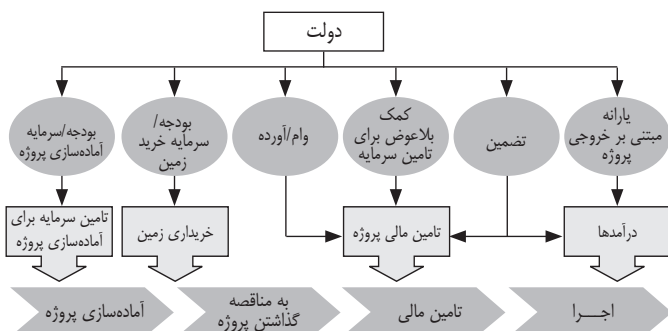
بسیار معدودی قابل اجرا هستند. تأمین مالی بهینه پروژه‌های PPP مستلزم حمایت دولتی است تا بدین وسیله اطمینان حاصل شود که دولت می‌تواند بهتر از سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ریسک‌های این نوع پروژه‌ها را متقبل شده و مدیریت کند و پروژه‌هایی را تکمیل کند که از لحاظ اقتصادی (ولی نه از لحاظ مالی) امکان‌پذیر هستند. در مواردی که پروژه‌های زیرساختی توسط نهادهای بزرگ بیرونی انجام می‌شوند، حمایت مالی مستقیم دولت مناسب به نظر می‌رسد. همچنین، بازارهای مالی بومی ممکن است قادر نباشند محصولات مالی لازم (به‌طور ویژه، وام‌های بلندمدت با نرخ بهره ثابت) برای اجرای پروژه‌های PPP را فراهم کنند، حتی با وجود این که چنین محصولاتی به کل بازار مالی سود و منفعت می‌رسانند. دولت می‌تواند با فراهم ساختن تنخواه یا وجوه احتیاطی یا با ایجاد نهادهایی که بتوانند در مواقع لزوم، حمایت مالی لازم را برای شکوفایی پروژه‌های PPP به عمل آورند، اقدامات بیشتری را برای حل کردن این مسائل انجام دهد (رجوع کنید به شکل شماره ۳-۳).

هر پروژه به حمایت خاص خود نیاز دارد ولی ابزار منفردی که بدین منظور مورد استفاده قرار می‌گیرند، باید به‌دقت طراحی شوند تا امکان پیش‌بینی مورد نیاز سرمایه‌گذار خصوصی و انعطاف‌پذیری مورد نظر دولت را به‌همراه داشته باشند. هنگام جلب حمایت دولتی، دولت باید موارد زیر را به دقت مدنظر قرار دهد:

- ◀ کدام پروژه‌ها مورد حمایت قرار گیرند؛
- ◀ چه سطحی از حمایت لازم است؛
- ◀ شرایط چنین حمایتی چه هستند؛
- ◀ چگونه می‌توان اطمینان حاصل کرد که حمایت به‌عمل آمده به‌درستی مدیریت شده است - به عبارت دیگر، به شفافیت و نظارت صحیح نیاز است.

به‌طور ویژه، حمایت دولتی می‌تواند موجب بروز تضاد منافع یا انگیزه‌های نامتوازن شود، زیرا دولت نقش‌های متفاوتی را برای طرف‌های مختلف معامله ایفا می‌کند؛ به‌عنوان نمونه، دولت می‌تواند به‌طور هم‌زمان، واگذارکننده و سهام‌دار یک پروژه باشد. در نتیجه، حمایت دولتی باید به‌دقت طراحی، اجرا و کنترل شود.

شکل شماره ۳-۳- مکانیسم‌های تشویقی برای انجام پروژه‌های PPP



پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ پول (کمک‌های مالی) دولتی را می‌توان به نحو بهینه‌ای برای پروژه‌های PPP مورد استفاده قرار داد. دولت یکی از شرکای کلیدی در پروژه‌های PPP است و حمایت دولتی یک عنصر مهم برای اجرای یک پروژه PPP موفق به شمار می‌آید:

- حمایت دولتی می‌تواند وضعیت یک پروژه را از لحاظ مالی بهتر کند و آن را برای سرمایه‌گذاران جذاب‌تر نماید، ولی تنها با حمایت دولتی نمی‌توان یک پروژه بد را به پروژه‌ای خوب تبدیل کرد.
- با استفاده بهینه از حمایت دولتی و به‌شیوه‌ای هدفمند می‌توان از دستیابی به اهداف دولتی اطمینان حاصل کرد.
- از این نکته مطمئن شوید که مکانیسم‌های تأمین مالی به‌خوبی سازمان‌دهی شده‌اند و انگیزه‌های لازم برای جلوگیری از مداخله سیاسی یا ایستایی وجود دارند.

تصمیم‌گیری درباره جلب حمایت دولتی باید قبل از تاریخ مناقصه نهایی و اعلام شود تا سرمایه‌گذاران خصوصی میل و رغبت بیشتری نسبت به پروژه پیدا کنند، تعداد پیشنهادهای دریافتی افزایش یابد و هزینه‌های پروژه برای واگذارکننده کاهش یابند. این کار زمانی موثر واقع می‌شود که حمایت دولتی پیش از شروع رقابت اعلام و به‌خوبی طراحی شود. تخصیص حمایت دولتی بعد از تاریخ مناقصه موجب محرومیت واگذارکننده از بیشتر این مزایا می‌شود.

۱-۳-۳- محصولات تامین مالی شده

دولت ممکن است تصمیم بگیرد که به صورت مستقیم از پروژه حمایت کند - به عنوان مثال، از طریق اعطای یارانه یا کمک‌های بلاعوض، سرمایه‌گذاری در آورده، و/یا اعطای وام. این مکانیسم‌ها به‌ویژه زمانی مفید هستند که پروژه صرفاً با تکیه بر شایستگی خود بتواند به قابلیت پذیرش در بانک و امکان‌پذیری مالی دست یابد یا در معرض ریسک‌های خاصی قرار داشته باشد که وام‌دهندگان یا سرمایه‌گذاران بخش خصوصی توانایی مدیریت مطلوب آن‌ها را نداشته باشند. در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته، در کشورهای در حال توسعه که به تأمین مالی بخش خصوصی بیشتر نیاز است، این محدودیت‌ها و موانع ممکن است ایجاد کنند که حمایت بیشتری از جانب دولت صورت گیرد. حمایت دولتی به صورت تأمین مالی مستلزم تعهد دولت در حمایت مالی از پروژه به یکی از شکل‌های زیر است:

- حمایت مستقیم - به صورت نقدی یا غیرنقدی (به عنوان نمونه، تقبل هزینه‌های ساخت، فراهم ساختن زمین و دارایی‌ها، جبران هزینه‌های مناقصه، یا حمایت مالی از هزینه‌های عمده تعمیر و نگهداری)؛
 - کلیه هزینه‌ها و پرداخت‌های دیگری که در صورت عدم تعهد دولت باید توسط شرکت مجری پروژه به یک نهاد بخش عمومی پرداخت شوند (به عنوان مثال، اجازه معافیت موقت مالیاتی یا بخشش بدهی‌های مالیاتی)؛
 - تأمین مالی پروژه به شکل اعطای وام (از جمله، بدهی غیرمرجح) یا سرمایه‌گذاری در آورده؛
 - تأمین مالی تعرفه‌های در سایه (شبه تعرفه‌ها) و تعرفه‌هایی که قرار است توسط برخی یا همه مصرف‌کنندگان (به طور خاص، آن‌هایی که کمترین توانایی پرداخت را دارند) پرداخت شوند، به منظور کاهش ریسک تقاضای تقبل شده توسط شرکت مجری پروژه.
- این مکانیسم‌ها می‌توانند به صورت ترکیبی مورد استفاده قرار گیرند و کم و بیش هدفمند باشند (به کادر شماره ۲-۳ مراجعه کنید).

کادر شماره ۲-۳ حمایت هدفمند

خروجی یا یارانه عملکرد-محور یا کمک، رابطه بارزی را بین پرداخت و نتایج مورد نظر ایجاد می‌کند. اگر چه نیاز به مدرک و سند از محصول/ خروجی نهایی (به‌عنوان مثال، محصول صنعتی بهبودیافته) به چند دلیل غیرعملی است، ولی دولت‌ها می‌توانند از شرکت مجری پروژه بخواهند که قبل از انجام کمک یا پرداخت یارانه، وظیفه مشخصی را انجام داده یا خدماتی را ارائه کند - به‌عنوان مثال، تعداد مشخصی از خانوارهای فقیر به شبکه برق سراسری متصل شوند و از این خدمات استفاده کنند. این اقدامات باید هدفمند شوند تا اطمینان حاصل شود نتیجه مورد نظر حاصل می‌شود (به‌عنوان نمونه، در مثال فوق، صرفاً برقراری اتصال برق نتیجه مطلوب به‌شمار نمی‌آید و این خدمات در صورتی موفق به‌شمار می‌آیند که دائمی باشند).

۲-۳-۳- محصولات احتیاطی/احتمالی

دولت ممکن است مکانیسم‌های احتیاطی را انتخاب کند، به‌عبارت دیگر، در این موارد، دولت به تأمین مالی پروژه نمی‌پردازد ولی وجوه احتیاطی را برای تعهدات مشخصی فراهم می‌کند، به‌عنوان مثال:

◀ تضمین‌ها، از جمله تضمین بازپرداخت وام/بدهی، نرخ مبادله، قابلیت تبدیل پول داخلی، تعهدات خریدار تضمینی، دریافت/وصول تعرفه‌ها، سطح تعرفه‌های مجاز، سطح تقاضا برای خدمات، غرامت فسخ و غیره؛

◀ تضمین خسارت، به‌عنوان مثال، در صورت عدم پرداخت توسط نهادهای دولتی، کسری درآمد مورد انتظار یا افزایش هزینه‌ها به سطحی بالاتر از سطح مورد نظر؛

◀ بیمه؛

◀ مصون‌سازی در برابر ریسک پروژه - به‌عنوان مثال، شرایط آب و هوایی نامناسب، نرخ تبدیل ارز، نرخ بهره، یا قیمت‌گذاری مواد اولیه؛

◀ بدهی‌های احتمالی/احتیاطی، مانند تأمین مالی بلندمدت (در زمانی که تنها دسترسی به وام با سررسید پرداخت کوتاه‌مدت ممکن است ولی دولت متعهد می‌شود که وام را با نرخ بهره مشخصی در تاریخ معینی در آینده بازپرداخت نماید) یا حمایت از درآمد (در مواردی که دولت متعهد

می‌شود که وامی را به شرکت مجری پروژه اعطا کند تا جبران کاهش درآمد مورد انتظار و انجام تعهدات مربوط به بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها را بنماید).

به‌عنوان مثال، در بزرگراه زاگرب^۱ به ماسلج^۲ در کشور کرواسی، دولت با حمایت غیرنقدی خود به شکل اعطای زمین و تأمین منابع لازم برای بدهی احتمالی^۳، در مواقعی که درآمد ناشی از اخذ عوارض در بزرگراه برای بازپرداخت بدهی کافی نبود، به این پروژه کمک کرد. بدین ترتیب، وام‌دهندگان مورد حمایت قرار گرفتند، ولی مشارکت‌کنندگان در آورده هم‌چنان با ریسک مواجه بودند.

دولت باید به مدیریت حمایت‌های خود بپردازد، به‌ویژه، در مورد هر گونه تعهد احتیاطی ایجادشده در نتیجه این مکانیسم‌های حمایتی. دولت به‌دنبال برقراری تعادلی میان (۱) حمایت از سرمایه‌گذاری زیرساختی توسط بخش خصوصی و (۲) احتیاط مالی است. دستیابی به یک تعادل مناسب می‌تواند به دولت کمک کند تا تصمیمات دقیقی را درباره این که چه زمانی حمایت مالی دولتی را به‌عمل آورده و به مدیریت تعهدات دولتی ناشی از این حمایت بپردازد، اتخاذ کند و به‌طور هم‌زمان، با پشتکار به تشویق سرمایه‌گذاری زیرساختی بپردازد. با توجه به دقت و احتیاط کمتر وام‌دهندگان و عدم ارزیابی دقیق آن‌ها در مواردی که پروژه مورد حمایت دولتی قرار می‌گیرد، ارزیابی دولت از پروژه‌هایی که از چنین حمایت‌هایی برخوردار می‌شوند، از اهمیت مضاعفی برخوردار است زیرا در این موارد، ریسک وام‌دهندگان کاهش می‌یابد.

دولت‌ها به نحو فعالانه‌ای در مواجهه با چالش‌های وابسته به جمع‌آوری اطلاعات، خلق فرصت‌هایی برای گفتگو، تجزیه و تحلیل اطلاعات موجود، اجرای سیاست‌های دولتی و ایجاد انگیزه‌های مناسب برای طرف‌های درگیر در پروژه، به مدیریت ریسک مالی می‌پردازند. با توجه به پیچیدگی این کارها برای دولت‌ها، و به‌ویژه، وزارت‌خانه‌های اقتصاد و امور دارایی، بسیار متداول شده که تیم‌های تخصصی برای مدیریت ریسک مالی ناشی از تعهدات احتیاطی / احتمالی

1 - Zagreb

2 - Macelj

3 - Contingent debt

که به‌طور خاص در رابطه با پروژه‌های PPP رخ می‌دهند، تشکیل شوند. در بیشتر موارد، این کار توسط دپارتمان‌های مدیریت ریسک انجام می‌شود که پیش از این هم مسئولیت تجزیه و تحلیل و مدیریت ریسک را بر عهده داشته‌اند. همچنین، دولت می‌تواند گزینه تشکیل یک صندوق جداگانه برای ارائه تضمین‌ها را در نظر بگیرد تا این وظیفه را به‌نحو بهتری انجام داده و تعهدات دولتی مربوطه را کاملاً تفکیک کند.

۳-۳-۳- مداخله مالی^۱

ممکن است دولت تمایل داشته باشد تا از تأمین مالی بخش خصوصی حمایت کند (به‌طور خاص، بازارهای مالی بومی). معمولاً این تأمین مالی در مواردی صورت می‌گیرد که امکان تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی فراهم نیست. دولت ممکن است بخواهد ظرفیت مالی بومی را برای سرمایه‌گذاری زیرساختی، کاهش ریسک نرخ مبادله ارز (در مواردی که بدهی/وام بر مبنای واحد پولی متفاوت با درآمدها محاسبه شده باشد)، جایگزینی سرمایه‌گذاری گران یا اُفت پیدا کرده (به‌عنوان مثال، در مواردی که بحران مالی رخ می‌دهد) و/یا فراهم ساختن فرصت‌های جدید در بازارهای مالی محلی تجهیز کند. ولی بازارهای مالی محلی ممکن است از تجربه یا مدیریت ریسک لازم برای اعطای وام با حق رجوع محدود به نهادهای تابع (زیرمجموعه) دولت یا شرکت‌های خصوصی برخوردار نباشند.

برای غلبه بر این موانع ممکن است دولت خواهان مداخله بازارهای مالی تجاری شود تا نقش واسطه‌ای مطلع و باتجربه را جهت کاهش ریسک‌های مرتبط با اعطای وام در پروژه‌های زیرساختی ایفا کنند. برای دستیابی به این هدف، دولت ممکن است از مکانیسم جداگانه‌ای (به صورت واسطه/میانجی) برای حمایت از چنین فعالیت‌هایی بدون ایجاد ریسک‌های بی‌مورد برای بازار مالی محلی استفاده کند. به‌عنوان مثال، می‌توان به روش‌های زیر اشاره کرد:

◀ استفاده از اعتبار خوب نهاد/شرکت واسطه برای دریافت وام از بازار

خصوصی (به عنوان نمونه، ایجاد یک شرکت واسطه برای موسسات سرمایه گذاری که نمی توانند به طور مستقیم در پروژه ها سرمایه گذاری کنند) و سپس، انتقال این سرمایه به پروژه ها یا نهادهای منفرد در قالب تأمین مالی بخش خصوصی به صورت ارز رایج داخلی. این وام ها که دارای شرایط، مدت بازپرداخت و نرخ بهره مناسب و معتبر هستند را می توان در پروژه های راهبردی زیرساختی سرمایه گذاری کرد؛

➤ فراهم نمودن محصولات و خدمات مالی برای افزایش اعتبار پروژه و تشویق بخش خصوصی به تأمین مالی چنین پروژه هایی - به عنوان مثال، به وسیله فراهم نمودن پریسک ترین بخش وام، امکان دسترسی به تخصص لازم برای ایفای نقش به عنوان وام دهنده اصلی در جریان اعطای وام های پیچیده یا ساختار بندی شده، تشکیل اتحادیه، افزایش اعتبار و ارائه خدمات مشاوره تخصصی؛

➤ فراهم آوردن پشتیبانی لازم در جریان تأمین مالی یا کاهش هزینه ها یا بهبود شرایط تأمین مالی بخش خصوصی در زمینه خدمات عمومی کلیدی. ممکن است در ابتدا لازم باشد که این نهادها به تدریج روش های بازارهای تأمین مالی بخش خصوصی را یاد بگیرند و بازارهای مالی نیز در رابطه با اعطای وام به اپراتورهای زیرساختی احساس راحتی کنند. این مکانیسم می تواند به تدریج موجب تغییر روش نهادها، موسسات و شرکت های شبه دولتی یا تحت مالکیت دولت از تکیه صرف بر بودجه دولتی به تعامل با بازارهای مالی بخش خصوصی شود.

بهترین روش رایج نشان می دهد که این واسطه ها باید موسسات مالی خصوصی ای باشند که تحت نظارت تجارت - محور بخش خصوصی قرار دارند. ایفای نقش واسطه بدین معنا است که ایجاد فضا در بازار مالی موجود باید با انگیزه های تجاری، کارکنانی که از تجربه و مهارت لازم برخوردارند و اعتبار کافی و مناسب برای تأمین مالی پروژه همراه باشد. موسسات مالی فعال در بخش خصوصی که از تجربه و ظرفیت لازم در این رابطه برخوردار باشند، می توانند در دستیابی به این هدف نقش موثری را ایفا کنند. با این وجود، معمولاً نهادهای خصوصی از تضاد منافع رنج می برند (به عنوان مثال، دارای موقعیتی در بازار هستند که منافع

آن‌ها با نقش واسطه‌ای که ایفا می‌کنند هم‌راستا نیستند) یا به دلیل ایفای نقش واسطه، در رابطه با ایفای نقش در بازار با محدودیت‌هایی مواجه‌اند. بنابراین، دولت ممکن است بخواهد یک نهاد خصوصی جدید را ایجاد کند تا این نقش را ایفا کند.

کادر شماره ۴-۳- شرکت تأمین مالی توسعه زیرساخت هندوستان^۱

IDFC در سال ۱۹۹۷ به همراه بانک‌ها و سایر موسسات مالی و نهادهای تأمین مالی زیرساخت‌ها توسط دولت هند تأسیس شد. وظیفه IDFC مرتبط نمودن پروژه‌ها و موسسات مالی به بازارهای مالی بود و بدین ترتیب، بازار وام‌های بلندمدت توسعه یافته و تغذیه می‌شد. این شرکت، خدمات ارائه وام، آورده، شبه‌آورده، مشاوره مدیریت دارایی‌ها و تبدیل به اتحادیه (سندیکا) شدن را ارائه می‌کرد و با تکیه بر پایگاه تثبیت‌شده دانش و اعتبار خود در بازار درآمد کسب می‌نمود. هم‌چنین، IDFC یک بازوی توسعه پروژه را ایجاد کرد تا در شرکت‌های مجری پروژه، پست‌های کلیدی را در اختیار بگیرند. IDFC با انجام مطالعات امکان‌سنجی، ساختاربندی و ارائه پروژه‌ها را به شرکت‌کنندگان در مناقصه معرفی کرده و پاداشی (حق‌الزحمه‌ای) را از برندگان مناقصه دریافت می‌کرد.

برای تسهیل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، این شرکت در سال‌های نخست شروع به فعالیت خود، تلاش‌های قابل‌توجهی را در رابطه با تغییرات چهارچوب نظام رگولاتوری و سیاست‌های موجود انجام داد. متعاقب این تلاش‌ها، پروژه‌های زیرساختی قابل قبول و مناسبی آغاز شدند. IDFC به‌نحو موفقیت‌آمیزی این حقیقت را آشکار کرد که دولت، بدون توجه به گرایش تجاری‌اش، همواره سهمی در آورده پروژه‌ها دارد.

IDFC کار خود را با سرمایه اولیه قابل‌توجهی به مبلغ تقریبی ۴۰۰ میلیون دلار آمریکا شروع کرد. در ابتدا، روند رشد آن کمتر از حد انتظار بود. پس از ۶ سال، مجموع دارایی آن به حدود ۵۵۰ میلیون دلار بالغ شد و روند رشد آن سریع‌تر شد. پس از ۸ سال، در جولای سال ۲۰۰۵، انتشار عمومی اولیه اوراق بهادار صورت گرفت و با معرفی آورده جدید، به سرمایه‌گذاران اولیه اجازه داده شد از منافع خود مطلع شوند. در سال ۲۰۰۷، مبلغ آورده این نهاد به اندازه ۵۲۵ میلیون دلار آمریکا افزایش یافت و در آن زمان، سهم دولت هند در سهام این شرکت به ۲۲٪ کاهش یافته بود. از جمله سایر سهام‌داران عمده این شرکت می‌توان به خزانه^۲، بارکلیز^۳ و موسسات مختلف هندی اشاره کرد.

1 - IDFC = Infrastructure Development Finance Company

2 - Khazaneh

3 - Barclays

۴-۳-۳- سرمایه (منابع مالی) توسعه پروژه

در کشور انگلستان، که گفته می‌شود یکی از بهینه‌ترین بازارهای PPP در جهان به‌شمار می‌آید، میانگین هزینه‌های مشاوره در مرحله توسعه پروژه حدود ۲/۶ درصد از کل هزینه‌های سرمایه‌ای پروژه را شامل می‌شود. هزینه‌های مشاوره در بازارهای کمتر توسعه‌یافته PPP از این هم بالاتر است. در اغلب موارد، مبلغ بالایی هزینه‌های قبل از آغاز پروژه برای تدارک پروژه‌های PPP، به‌ویژه، هزینه مشاوران ویژه معاملات، با مقاومت شدید از جانب بخش کنترل هزینه‌ها و بودجه‌بندی دولت مواجه می‌شود. با این وجود، خدمات مشاوره کیفی برای توسعه موفق پروژه‌های PPP کلیدی به‌شمار می‌آیند و می‌توانند در بلندمدت موجب صرفه‌جویی میلیون‌ها دلار شوند. بنابراین، مکانیسم‌های تأمین سرمایه، بودجه‌بندی و مدیریت هزینه‌ها در جریان توسعه پروژه برای اجرای موفق یک برنامه PPP مهم به‌شمار می‌آیند و شرکت‌ها و نهادهای دولتی را تشویق و قادر می‌سازند تا مبالغ مورد نیاز برای توسعه پروژه با کیفیت بالا را هزینه کنند.

ممکن است دولت تمایل داشته باشد یک صندوق توسعه پروژه کم و بیش مستقل^۱ را تشکیل دهد تا وظیفه فراهم آوردن هزینه موردنیاز واگذارکنندگان در رابطه با خدمات مشاوره و سایر الزامات مرتبط با توسعه پروژه را ایفا کند (رجوع کنید به کادر شماره ۳،۵). ممکن است PDF در استانداردسازی روش یا مستندسازی و انتشار آن‌ها، و نظارت بر اجرای بهترین روش‌های ممکن مشارکت داشته باشد. PDF باید پشتیبانی لازم را در مراحل اولیه انتخاب پروژه، انجام مطالعات امکان‌سنجی و طراحی ساختار مالی و تجاری پروژه تا مرحله جمع‌بندی مالی و حتی بعد از آن به‌عمل آورد تا از اجرای صحیح پروژه اطمینان حاصل شود. PDF ممکن است بر بخش‌ها یا پروژه‌های خاصی در سطوح منطقه‌ای یا کشوری تمرکز کند ولی باید حیطه/دامنه گسترده‌ای داشته باشد تا شکل‌های مختلف PPP را شناسایی کرده و بتواند پاسخگوی نیازهای موجود در هر بخش باشد. PDF ممکن است به تأمین مالی بپردازد، تقاضای پرداخت وام یا بدون بهره نماید (به‌عنوان نمونه، در زمان جمع‌بندی مالی، مبلغی را از برنده مناقصه

دریافت کند) یا تقاضای حق الزحمه کند (به عنوان مثال، هر گونه سهم مالکیت در پروژه) یا درخواست ترکیبی از موارد فوق را نماید تا از آن به عنوان تنخواه گردان^۱ استفاده کند. مکانیسم‌های پرداخت می‌توانند به عنوان انگیزه‌ای برای تشویق PDF به حمایت از انواع خاصی از پروژه‌ها مورد استفاده قرار گیرند.

کادر ۵-۳- PDF آفریقایی جنوبی

صندوق توسعه پروژه آفریقایی جنوبی (PDF)، یک نهاد تجاری تک‌منظوره است که در داخل خزانه‌داری ملی و طبق قانون مدیریت مالی عمومی (دولتی) ایجاد شده است. وظیفه اصلی آن حمایت از نهادهای دولتی و تأمین هزینه‌های تدارکات پروژه‌های PPP است. این PDF:

- با دپارتمان واحد مشارکت خدمات شهرداری دولت‌های محلی و استانی همکاری می‌کند؛
- تأمین مالی لازم را برای انجام مطالعات امکان‌سنجی و تدارک ارائه‌دهندگان خدمات فراهم می‌کند؛
- ممکن است تأمین مالی هزینه‌های تدارکات مدیر پروژه را بر عهده گیرد.

برخورداری از حمایت PDF تنها در صورتی امکان‌پذیر است که پروژه از حمایت واحد PPP خزانه‌داری ملی بهره‌مند شود.

PDF بخشی یا تمام مخارج و هزینه‌های خود را در زمان جمع‌بندی مالی پروژه از برنده مناقصه دریافت می‌کند. ریسک پروژه‌ای که به جمع‌بندی نهایی نرسیده است، در همه موارد، به غیر از قصور شرکتی/نهادهای توسط PDF بر عهده گرفته می‌شود.



تخصیص ریسک

یک پروژه موفق باید از تقسیم ریسک عملی و از لحاظ تجاری مقرون به صرفه بهره‌مند شود. با توجه به اهداف و منافع متفاوت طرف‌های مشارکت‌کننده در پروژه‌ها، تخصیص ریسک بهینه بخش مهمی از تهیه و تدوین مستندات پروژه و یکی از عوامل کلیدی در موفقیت پروژه به‌شمار می‌آید. همان‌طور که در فصل سوم گفته شد، وام‌دهندگان که در تأمین مالی پروژه مشارکت دارند، معمولاً به تخصیص ریسک‌ها بسیار حساس‌اند و به دنبال ایجاد اسناد و مدارک پیمانی به شکلی هستند که تخصیص ریسک در آن‌ها به شکلی منطقی و قابل قبول (از نظر بانک‌ها) صورت گرفته باشد.

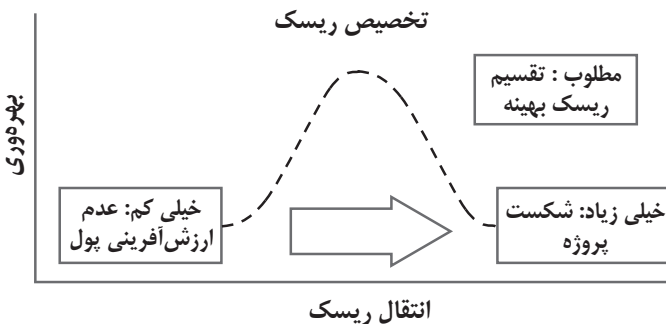
پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ همه ریسک‌ها را بر عهده بخش خصوصی قرار ندهید. این اقدام ناکارآمد و پرهزینه است و پروژه را بیش از حد در مقابل تغییرات و بحران‌ها آسیب‌پذیر می‌نماید.

✓ در مدت انجام پروژه برای انجام تغییرات آماده باشید. امکان پیش‌بینی یا تصمیم‌گیری پیش از موعد درباره همه ریسک‌ها وجود ندارد؛ بنابراین، برای شناسایی تغییرات و چالش‌های دیگر به مکانیسم‌هایی نیاز است.

مدیریت ریسک بر مبنای بهره‌وری^۱ (یا انتقال ریسک به طرفی که بهتر بتواند آن را مدیریت کند) یک هدف ایده‌آل است. در عمل، تخصیص ریسک بر اساس قدرت تجاری و مذاکره صورت می‌گیرد. طرف قوی‌تر ریسکی را که نمی‌خواهد بپذیرد، به طرف ضعیف‌تر تحمیل می‌کند. این سناریو لزوماً مدیریت بهینه و موثر ریسک را فراهم نمی‌کند. در شکل شماره ۴،۱، این پدیده از دیدگاه دولت نمایش داده شده است: تخصیص بیش از حد ریسک به شرکت مجری پروژه به بی‌ثباتی و افزایش هزینه پروژه می‌انجامد و تخصیص کم ریسک، به کاهش ارزش پول سرمایه‌گذاری شده منجر می‌شود. بدیهی است که ایجاد توازن و تعادل مناسب در این حوزه بسیار دشوار است.

شکل ۴-۱- تخصیص ریسک بهینه



در بیشتر پروژه‌هایی که به صورت متداول تأمین مالی می‌شوند، انتقال برخی ریسک‌ها (مانند ریسک‌های سیاسی خاص، ریسک بازار و ریسک تکمیل پروژه) به شرکت مجری پروژه (در رابطه با نقشی که این شرکت در پروژه ایفا می‌کند) توسط واگذارکننده کاملاً پذیرفته شده است. بر عهده گرفتن این ریسک‌ها با دادن امتیازات دیگری مانند نرخ بالاتر بازگشت سرمایه جبران می‌شود. با این وجود، تأمین مالی پروژه عمدتاً توسط وام‌دهندگان صورت می‌گیرد تا سرمایه‌گذاری یا تعهد سهام‌داران. وام‌دهندگان همواره سعی می‌کنند ریسک پروژه را به حداقل برسانند، به همین دلیل، از شرکت مجری پروژه می‌خواهند تا جایی که ممکن است ریسک‌ها را به مشارکت‌کنندگان در پروژه (مانند خریداران تضمینی، پیمانکار ساخت یا پیمانکار بهره‌برداری و نگهداری) منتقل کنند. تلاش برای انتقال همه ریسک‌های پروژه به پیمانکاران دست دوم، تخصیص ریسک اتکایی^۱ نامیده می‌شود. تخصیص ریسک اتکایی به طور کامل، منجر به انتقال همه ریسک‌های پروژه توسط شرکت مجری پروژه به سایر مشارکت‌کنندگان در پروژه شده و در پروژه‌های PPP به ندرت رخ می‌دهد، اگر چه، در پیشرفته‌ترین بازارهای PPP، مانند انگلستان، مدلی نزدیک به آن پیاده می‌شود.

ریسک‌های زیر از جمله موارد مورد توجه و نگرانی طرفین پروژه به شمار می‌آیند، به‌ویژه، در رابطه با احتمال افزایش هزینه‌ها، کاهش درآمدها یا تاخیر در پرداخت.

۱-۴- ریسک سیاسی

واگذارکننده ممکن است بخشی از ریسک‌های سیاسی (مانند جنگ، شورش، قصور یا ناکامی نهادهای دولتی، تغییر قانون و تأخیرات ایجادشده توسط مسوولان) را به عنوان تنها طرفی که می‌تواند در ایجاد و تعدیل پیامدهای مربوطه اثرگذار باشد، بپذیرد. با این وجود، دولت‌های میزبان ممکن است تمایلی به تقبل همه ریسک‌های سیاسی نداشته باشند و از شرکت مجری پروژه بخواهند جنبه‌های مشخصی یا قسمت اعظم ریسک‌های سیاسی را به همراه شرکت‌های (خارجی) دیگری که در آن کشور سرمایه‌گذاری کرده‌اند، بپذیرد.

1- Back to back risk allocation

ریسک‌های سیاسی شامل موارد زیر است:

- ◀ تغییر در قوانین و مقررات، به‌ویژه ریسک تغییرات تبعیض‌آمیز^۱ در قوانین (تغییراتی که به بخش مربوطه اختصاص دارند، تأمین مالی پروژه‌های بخش دولتی توسط بخش خصوصی به‌طور کلی، یا خود پروژه) و تغییرات در پارامترهای فنی ناشی از صدور پروانه‌ها، توافق‌ها و مجوزهای واردات؛
- ◀ سلب مالکیت و مصادره - یکی از اصول اولیه قوانین بین‌المللی است که به‌موجب آن، یک حکومت یا دولت حاکم حق دارد اموال مستقر در خاک خود را برای اهداف عمومی مصادره نماید، ولی باید خسارت وارده به مالک آن اموال را جبران کند؛
- ◀ تصمیمات نهادهای تنظیم مقررات (رگولاتوری) که با ترتیبات تجاری پروژه‌های PPP متفاوت هستند؛
- ◀ توانایی شرکت مجری پروژه در دسترسی به مراجع قضایی، به‌ویژه، در رابطه با اجرای تعهدات دولتی؛
- ◀ آیا واگذارکننده (یا سایر طرف‌های کلیدی دولتی) از حق یا قدرت لازم (اختیارات قانونی) برای انجام تعهدات تعیین‌شده در پروژه برخوردار است و چه الزامات قانونی و اداری باید قبل از لازم‌الاجرا شدن تعهدات مذکور برآورده شوند؛
- برای کاهش این ریسک‌ها، شرکت مجری پروژه ممکن است روش‌های زیر را مورد استفاده قرار دهد:
- ◀ در نظر گرفتن و توجه به منافع کشور میزبان (و سایر بازیگران سیاسی) و پیاده‌سازی آن‌ها در پروژه؛
- ◀ مشارکت وام‌دهندگان، سهام‌داران و پیمانکاران دست دوم داخلی (در کشور میزبان)؛
- ◀ بیمه کردن ریسک‌های سیاسی یا مشارکت سازمان‌های بین‌المللی یا استفاده از روش‌های تخصصی در کاهش ریسک (به قسمت‌های ۵،۹ و ۵،۱۰ مراجعه کنید).

۲-۴- ریسک قانونی و مربوط به تنظیم مقررات (رگولاتوری)^۱

شناسایی برخی موضوعات حقوقی مهم، پیش شرط اجرای پروژه‌های PPP است این موضوعات عبارت‌اند از:

- ◀ اختیارات واگذارکننده برای پذیرش اجرای پروژه؛
 - ◀ قوانین و مقررات تدارکات پیمان‌های PPP؛
 - ◀ حفظ حقوق قانونی کافی و مناسب در رابطه با دارایی‌ها و/یا سهام که محافظت و حمایت کافی را برای وام‌دهندگان فراهم آورند؛
 - ◀ دستیابی به مراجع قضایی (در مطلوب‌ترین حالت، مراجع حکمیت بین‌المللی و مکانیسمی معقول و سابقه اجرای احکام در برابر دولت).
- از جمله سایر موضوعات حقوقی مهم برای اطمینان از عملکرد صحیح پروژه‌های PPP می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تملک زمین، روابط کارگری، مالیات و حسابداری (مانند هزینه‌های انتقال، استهلاک و جبران مالیات بر ارزش افزوده) و مکانیسم‌های تنظیم مقررات.

۳-۴- ریسک تکمیل پروژه^۲

در یک پروژه، معمولاً بیشترین و پرهزینه‌ترین ریسک‌ها در مرحله ساخت‌وساز وجود دارند. ماهیت پروژه‌های PPP به‌گونه‌ای است که یک پروژه تکمیل نشده از ارزش محدودی برخوردار است. PPP این امکان را به واگذارکننده می‌دهد تا ریسک‌های تکمیل پروژه را به‌شیوه‌ای بهینه‌تر دسته‌بندی کند که این روش بیشتر با عنوان تخصیص ریسک تک‌نقطه‌ای^۳ شناخته می‌شود. این بدان معنا است که ریسک‌های طراحی، ساخت، نصب، راه‌اندازی، بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری و بازسازی بر عهده یک نهاد بوده و توسط آن مدیریت می‌شود. مسئولیت مدیریت ریسک تک‌نقطه‌ای، تقابل میان کارکردهای مختلف پروژه را که می‌تواند منجر به بروز خطا، تأخیر و «فرهنگ سرزنش» شود (مواردی که پیمانکاران مختلف یکدیگر را به دلیل نقایص موجود، مقصر می‌دانند)، کاهش

1- Regulatory Risk

2- Completion Risk

3 - single point risk allocation

می‌دهد. در مسئولیت تک‌نقطه‌ای، این نقاط تقابل توسط شرکت مجری پروژه (که نسبت به واگذارکننده، از قابلیت بیشتری برای انجام این کار برخوردار است) مدیریت می‌شوند و ریسک تکمیل پروژه به پیمانکار ساخت تخصیص داده می‌شود.

موارد مختلف مرتبط با ریسک تکمیل پروژه را می‌توان به سه گروه اصلی تقسیم‌بندی کرد:

➤ **هزینه ساخت:** استفاده از تأمین مالی برای اجرای یک پروژه PPP مستلزم

برقراری تعادلی ظریف میان توافقات مالی، نسبت‌ها و تعهدات کاری‌ای است که به هر گونه تغییر هزینه بی‌نهایت حساس هستند. افزایش در هزینه‌ها، نه تنها مستلزم تنظیم موارد فوق، بلکه نیازمند تأمین مالی بیشتر توسط یکی از طرفین (به غیر از وام‌دهنده) و احتمالاً، از طریق تسهیلات آماده به کاری است که قبل از شروع پروژه فراهم شده‌اند.

➤ **زمان لازم برای تکمیل:** بدیهی است شرکت مجری پروژه به آغاز هر چه

زودتر بهره‌برداری، کسب حداکثر درآمد و بازگشت سریع‌تر سرمایه تمایل دارد. از سوی دیگر، واگذارکننده و خریدار تضمینی محصول پروژه با توجه به نیاز مبرم به خدمات پروژه، تمایل دارند فعالیت‌های ساخت‌وساز در کوتاه‌ترین زمان ممکن به پایان رسد. بنابراین، تکمیل به‌موقع مرحله ساخت از دغدغه‌های اصلی طرفین درگیر در پروژه است و مورد نظارت قرار می‌گیرد.

➤ **کیفیت کارهای پایان‌یافته:** به‌منظور تایید انطباق با مشخصات فنی تعیین شده

در پروژه، ارتباط صحیح با هر شبکه خارجی خدمات عمومی (مانند شبکه برق یا آب) و مدیریت مناسب واسط‌های تجهیزات و فناوری‌های مورد استفاده در پروژه، کارهای تکمیل شده باید مورد آزمایش‌ها و بازرسی‌های معینی قرار گیرند. محصول نهایی باید از استانداردهای متناسب با انتظارات پروژه برخوردار باشد. هر گونه کمبود، مستلزم بازنگری مالی است تا درآمدهای پروژه به‌حدی برسند که بتوانند هزینه‌ها و پرداخت دیون را جبران کنند.

ریسک‌های تکمیل ساخت عبارت‌اند از:

- ◀ قابل قبول (رضایت‌بخش) بودن طراحی کارها؛
 - ◀ ماهیت فناوری مورد استفاده و در دسترس بودن تجهیزات و مواد (از جمله، حمل‌ونقل، محدودیت‌های واردات، قیمت‌گذاری، خدمات موردنیاز برای ساخت‌وساز، هزینه‌های تأمین مالی و هزینه‌های اجرایی)؛
 - ◀ شرایط و رویدادهای پیش‌بینی‌نشده مانند شرایط آب و هوایی یا زیرسطحی؛
 - ◀ دسترسی به نیروی کار و مواد/مصالح، وجود نیروی کار محلی، نیاز به استفاده از نیروی انسانی و مواد وارداتی (از خارج محل)، روادید و سایر مجوزهای لازم برای وارد کردن این مواد، محدودیت‌های تحمیل‌شده توسط قانون کار محلی (از جمله، ساعت کار و مرخصی استحقاقی)؛
 - ◀ در دسترس بودن زیرساخت‌ها و خدمات وابسته مانند راه‌های دسترسی (جاده‌ای، ریلی، خطوط ارتباطی هوایی)، آب و برق؛
 - ◀ برنامه تکمیل پروژه: آیا روش‌های ساخت با توجه به شرایط آب و هوایی فصلی، فرآیند صدور مجوزها، هماهنگی میان پیمانکاران فرعی و برنامه‌های آزمایشی و آغاز پروژه مناسب است؟
- معمولاً، ریسک تکمیل کارها توسط شرکت مجری پروژه به پیمانکار ساخت انتقال می‌یابد.

۴-۴- ریسک عملکرد^۱

برای این که یک پروژه درآمد کافی داشته باشد و بتواند ضمن بازپرداخت بدهی‌ها، منجر به بازگشت سرمایه سهام‌داران شود، باید قادر به ارائه خدمات زیرساختی در سطح مشخصی باشد. ریسک عملکرد می‌تواند منجر به ناتوانی تأسیسات در ارائه خدمات به روش مناسب و در زمان لازم شود. از جمله، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ◀ خطا در طراحی تأسیسات؛

- موضوعات زیست محیطی‌ای که می‌توانند مانع ادامه فعالیت تأسیسات شوند؛
- استفاده از فناوری نامناسب؛
- بهره‌برداری نادرست از تأسیسات؛
- کیفیت پایین ورودی مورد استفاده یا روش نامناسب فروش یا استفاده از خدمات پروژه.

بنابراین، الزامات عملکرد توسط واگذارکننده و/یا خریدار تضمینی محصول پروژه به شرکت مجری پروژه تحمیل شده و پس از آن به شرکت‌کنندگان در پروژه (به‌ویژه پیمانکاران ساخت و اُپراتور) انتقال می‌یابد. این الزامات باید در کارهای تکمیل‌شده بارز باشند و به‌عنوان بخشی از سیستم ساخت‌وساز با تست‌های عملکرد مورد تایید قرار می‌گیرند. به‌منظور اطمینان از ارائه مناسب خدمات، در طول مرحله بهره‌برداری ممکن است تأسیسات مورد آزمایش‌های ادواری قرار گیرند. اهمیت الزامات عملکرد منجر به پافشاری وام‌دهندگان بر استفاده از فناوری‌های مناسب و تثبیت‌شده می‌شود. ممکن است شرکت مجری پروژه نیاز به دریافت ضمانت‌های بیشتری از تأمین‌کنندگان تجهیزات و طراحان داشته باشد چرا که این شرکت‌ها ممکن است بهتر بتوانند نقایص را اصلاح یا در صورت لزوم، فناوری را به‌روز نمایند.

۵-۴- ریسک بهره‌برداری^۱

بدیهی است پروژه باید بر اساس یک سطح عملکرد مشخص اجرا شود تا شرکت مجری پروژه بتواند درآمد لازم برای پرداخت هزینه‌های بهره‌برداری، بازپرداخت دیون و رسیدن به سطح سود مورد انتظار را داشته باشد. شرکت مجری پروژه باید به‌شیوه‌ای دقیق، مناسب و منطبق با الزامات قانونی، مجوزها و توافقات صورت گرفته به بهره‌برداری از پروژه پرداخته و از آسیب رساندن به پروژه، سایت، تأسیسات زیرساختی محلی یا مربوطه و املاک مجاور اجتناب کند. ریسک‌های بهره‌برداری شامل موارد زیر هستند:

- ریسک‌های نقص در طراحی، تجهیزات و مواد/مصارف خارج از دوره (محدوده زمانی) تعهدات پیمانکار ساخت؛
- در دسترس بودن نیروی کار و مواد/مصارف و هزینه‌های مربوطه، خواه این نیروی کار ماهر و مصالح از داخل کشور تأمین شوند یا از خارج کشور؛
- ویزاها و مجوزهای مربوطه برای استخدام نیروی کار خارجی و محدودیت‌های قوانین کار محلی؛
- تغییر شرایط بهره‌برداری به دلیل بروز تغییرات در قوانین، مقررات و سایر شرایط؛
- تعمیر و نگهداری مناسب پروژه و هزینه جایگزینی دارایی‌ها و تعمیر و نگهداری‌های عمده؛
- قابلیت دسترسی به مدیریت باتجربه و متعهد به پروژه در طول دوره واگذاری امتیاز؛
- برنامه بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری و این که آیا این برنامه یک روند منطقی را دنبال می‌کند؟ با نیازهای خریدار تضمینی محصول پروژه منطبق است؟ و بالاخره این که، یک رویکرد واقع‌گرایانه را با توجه به ماهیت کشور میزبان، قوانین کار و بهره‌برداری و همچنین، الزامات فنی پروژه دنبال می‌کند یا خیر؟
- در مواردی که پروژه برای بهره‌برداری به ورودی‌هایی نیاز دارد و بازار چنین ورودی‌هایی به اندازه کافی انعطاف‌پذیر نیست یا نگرانی‌های درباره آینده آن وجود دارد، ممکن است وام‌دهندگان از شرکت مجری پروژه بخواهند تمهیداتی را برای تأمین چنین ورودی‌هایی بباندد تا به عنوان مثال، از دستیابی به سوخت، برق، مواد شیمیایی یا خدمات و ورودی‌های دیگری مانند دفع گل و لای یا خاکستر اطمینان حاصل کنند.

۴-۶- ریسک تأمین مالی^۱

ریسک تأمین مالی به منابع مالی مورد نیاز برای اجرای پروژه، ماهیت وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان و محدودیت‌های بازارهای مالی در زمان جمع‌بندی مالی و طی مدت اجرای پروژه ارتباط دارد. این ریسک می‌تواند منجر به افزایش هزینه تأمین مالی شده و تأثیری اساسی بر امکان‌پذیری مالی پروژه داشته باشد. به‌عنوان مثال، پروژه‌های PPP نسبت به موارد زیر حساس هستند:

◀ مدت زمان مناسب برای بازپرداخت بدهی (پروژه‌هایی که نیازمند سرمایه‌گذاری اولیه زیاد و دارایی‌هایی با طول عمر بالا پیش از شروع پروژه هستند، معمولاً به دنبال بازپرداختی ۱۲ تا ۲۰ ساله هستند) و امکان دریافت وام یا تأمین مالی مجدد در مورد بدهی‌هایی با سررسید بازپرداخت کوتاه‌مدت؛

◀ توانایی به‌تعویق انداختن پرداخت بهره (به‌عبارتی برخورداری از فرجه زمانی برای بازپرداخت) برای جبران نبود درآمد طی دوران ساخت؛
 ◀ نرخ بهره: تأمین مالی پروژه با توجه به ماهیت ثابت جریان درآمد، مستلزم نرخ ثابت بهره وام است. اگر وامی با بهره ثابت وجود نداشته باشد، باید از افزایش نرخ بهره به سطحی غیر قابل کنترل و بیش از جریان درآمد جلوگیری به عمل آورد؛

◀ نرخ تبدیل ارز خارجی (در مواردی که واحد پولی درآمدها و بدهی‌ها با یکدیگر تفاوت دارند و ریسک تبدیل آن‌ها به یکدیگر)؛

◀ هزینه مصون‌سازی^۲ در برابر ریسک (در دسترس بودن و هزینه ابزارهای مصون‌سازی هنگامی که قرار است ریسک‌هایی مانند نرخ بهره، پول خارجی یا ریسک‌های دیگر به‌وسیله اقدامات مصون‌سازی مدیریت شوند)؛

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

1 - Financial Risk

2 - Hedging

◀ ریسک اعتبار شرکت کنندگان اصلی در پروژه شامل ارائه اوراق قرضه^۱، تضمین‌های کوتاه‌مدت^۲ و بلندمدت^۳ توسط شخص ثالث.

قسمت عمده ریسک تأمین مالی توسط شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان مدیریت می‌شود. از آنجا که اجرای همه مکانیسم‌ها (سازوکارها) توسط شرکت مجری پروژه بعید به نظر می‌رسد، لذا هزینه تأمین مالی تا زمان جمع‌بندی مالی نامشخص است. بنابراین، معمولاً واگذارکننده، ریسک تغییر در هزینه تأمین مالی از تاریخ ارائه پیشنهاد تا زمان جمع‌بندی مالی را با شرکت مجری پروژه تقسیم می‌کند.

در مواردی که امکان اجرای مصون‌سازی برای مدیریت ریسک‌های خاص (به‌ویژه، نرخ بهره و ارز خارجی) وجود ندارد، واگذارکننده ممکن است برای محافظت در برابر ریسک‌های تأمین مالی اقداماتی را انجام دهد. به‌عنوان مثال، واگذارکنندگان یا خریداران تضمینی محصول ممکن است به مدیریت ریسک ارز خارجی کمک کنند تا بدین وسیله، شرکت مجری پروژه از انعطاف‌پذیری لازم برای استفاده از ارزش‌های خارجی در جریان پرداخت بدهی برخوردار شود (که این وضعیت می‌تواند موجب کاهش هزینه دیون/بدهی شود). آن‌ها ممکن است تضمین‌هایی را فراهم کنند و به‌موجب آن‌ها متعهد شوند تأمین مالی را در موعد تعیین‌شده، با نرخ بهره مشخص در آینده فراهم آورند. بدین ترتیب، شرکت مجری پروژه در برابر ریسک عدم امکان تأمین مالی مجدد با قیمت مناسب در آینده (در مواردی که امکان پرداخت بدهی با شرایط مناسب و در دوره‌ای بلندمدت فراهم نیست) محافظت خواهد شد.

۷-۴- ریسک ارز^۴

مقررات پولی و شرایط بازار می‌تواند امکان تبدیل واحد پول محلی (به‌صورت سرمایه، بهره، اصل، سود، حق امتیاز یا سایر انواع منافع مالی) به ارزش‌های خارجی،

1 - Bond

2 - Guarantee

3 - Warrantee

4 - Currency Risk = ریسک ناشی از کاهش قدرت خرید یک واحد پولی

میزان در دسترس بودن ارز خارجی و این که تا چه حد می‌توان پول بومی و ارز خارجی را به خارج از کشور انتقال داد، محدود کند. این محدودیت‌ها می‌توانند موجب بروز مشکلات قابل توجهی برای سرمایه‌گذاران خارجی و وام‌دهندگان شوند که می‌خواهند به خدمات توزیع و پرداخت اصل و فرع بدهی به‌صورت ارزهای خارجی و بازپرداخت بدهی خود در خارج از کشور میزبان دسترسی داشته باشند. در اغلب موارد، در کشورهای در حال توسعه، این ریسک، به‌عنوان یک ریسک اصلی تنظیم مقررات (رگولاتوری) توسط واگذارکننده مدیریت می‌شود.

۸-۴- ریسک فروش^۱

ریسک فروش شامل هر گونه کاهش یا عدم استفاده از خدماتی است که توسط تأسیسات فراهم شده‌اند، به‌عنوان مثال، اگر در مقایسه با پیش‌بینی‌های صورت گرفته، تعداد افراد کمتری از اتوبان‌هایی که باید در آن‌ها عوارض پرداخت شود، استفاده کنند؛ برق کمتری نسبت به برق تولیدی در یک نیروگاه مصرف کنند یا مسافران و هواپیماهای کمتری از فرودگاه استفاده کنند، میزان درآمد حاصل از استفاده از محصول یا خدمات کمتر از مقدار پیش‌بینی‌شده خواهد بود. این گونه رخدادهای می‌تواند ناشی از کاهش تقاضا برای استفاده یا خرید خدمات، عدم توانایی خریدار برای پرداخت هزینه خدمات، مشکلات فنی یا عملیاتی در ارائه خدمات یا واکنش منفی جامعه به‌صورت تحریم خدمات باشد.

پیش‌بینی آتی تقاضا، هزینه و الزامات قانونی (مربوط به یک بخش خاص^۲) در کشوری که پروژه در آن انجام می‌شود، برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی که بر درآمد پروژه تمرکز دارند، بسیار مهم است. به‌عنوان مثال، ممکن است آن‌ها بخواهند انجام موارد زیر باشند:

◀ برای برآورد ظرفیت تحمل ریسک‌ها توسط شرکت مجری پروژه و توانایی آن در تأثیرگذاری بر تقاضا، نمودار تقاضا برای خدمات پروژه را مورد بازنگری قرار دهند؛

◀ پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته درباره میزان تقاضا و اطلاعات موجود در

1 - Offtake Risk

2 - sector

مورد روند پیشین تمایل مصرف‌کنندگان به پرداخت به‌موقع تعرفه‌ها را مورد بررسی قرار دهند؛

◀ چشم‌انداز رشد و توسعه، تغییرات جمعیتی، تعرفه‌های فعلی و پیش‌بینی رفتار/واکنش مصرف‌کنندگان به افزایش تعرفه‌ها را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند؛

◀ در مواردی که تعرفه‌ها بر اساس شاخص‌ها تعیین شده‌اند، پیش‌بینی تغییر آتی این شاخص‌ها و ارتباط آن‌ها با هزینه‌های واقعی، از جمله، هزینه‌های بهره‌برداری، هزینه‌های تأمین مالی، الزامات هزینه سرمایه‌ای^۱ و هزینه‌های مشابه دیگر را مورد ارزیابی قرار دهند؛

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

از آن جا که این ارزیابی‌ها به نگرانی‌های ریسک خاصی منجر می‌شوند، ممکن است لازم باشد شرکت مجری پروژه از محافظت شخص ثالثی برخوردار شود (در رابطه با حقوق وام‌دهندگان یا صاحبان آورده به قسمت‌های ۴،۱۰ و ۵،۱۰ مراجعه کنید). از جمله اقدامات محافظتی مذکور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

◀ تعهد خرید تضمینی خدمات در مقدار/کمیت و قیمتی که برای کسب درآمد مورد نیاز طراحی شده است؛

◀ تضمین درآمد به‌منظور اطمینان از کسب حداقل درآمد؛

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

◀ تضمین بخشی از ریسک به‌منظور محافظت از جریان درآمد ناشی از عملکرد پایین‌تر از حد استاندارد مرتبط با ریسک‌های خاص پروژه.

معمولاً، بخش خصوصی در ارائه خدمات زیرساخت به مصرف‌کنندگان بهتر عمل می‌کند. بنابراین، واگذارکننده ممکن است به‌منظور اطمینان از انگیزه شرکت مجری پروژه در نوآوری و بهبود ارائه خدمات، بخواهد بخشی از ریسک فروش

را به شرکت مجری پروژه انتقال دهد.

۹-۴- ریسک‌های زیست‌محیطی و اجتماعی^۱

قوانین و الزامات زیست‌محیطی و اجتماعی ممکن است تعهدات و محدودیت‌هایی را برای پروژه ایجاد کنند. هزینه انطباق با این قوانین می‌تواند قابل توجه باشد و باید میان شرکت مجری پروژه و واگذارکننده تقسیم شود. به همین ترتیب، به‌منظور جلب نظر وام‌دهندگان بین‌المللی، به‌ویژه موسسات مالی جهانی^۲، پروژه باید حداقل الزامات زیست‌محیطی و اجتماعی را که در قوانین و مقررات حاکم آمده است، تأمین کند. این فرآیند زمانی که قوانین کشور میزبان با این الزامات مشابه باشند، تسهیل می‌شود.

اصول اکواتور^۳

اصول اکواتور شامل دستورالعمل‌های راهبردی داوطلبانه‌ای است که برای نخستین بار توسط شرکت مالی بین‌المللی^۴ و گروهی از بانک‌های تجاری معروف معرفی شد و در حال حاضر، توسط بیشتر بانک‌های تجاری بین‌المللی فعال در زمینه تأمین مالی پروژه‌ها به کار گرفته می‌شود. این بانک‌ها توافق کرده‌اند که به پروژه‌هایی که با اصول اکواتور هم‌خوانی ندارند، وامی اعطا نکنند. برای این منظور، از سیستم IFC (شرکت مالی بین‌المللی) برای طبقه‌بندی پروژه‌ها استفاده می‌شود تا پروژه‌های حساس به پیامدهای زیست‌محیطی یا اجتماعی که نیازمند ارزیابی تخصصی هستند، شناسایی شوند. طی مدت اجرای پروژه، وام‌گیرنده باید مقدمات لازم را فراهم کرده و طبق برنامه مدیریت محیطی (EMP) تعیین‌شده عمل کند.

-
- 1 - Environmental & Social Risks
 - 2 - IFIs = International Financial Institutes
 - 3 - Equator Principles
 - 4 - International Finance Corporation (IFC)

معمولا، اجرای پروژه‌های زیرساختی تاثیر مهمی بر کیفیت زندگی و جوامع محلی دارد، به‌ویژه، تحویل خدمات ضروری مانند آب و برق یا عوارض جاده‌ای. تاثیر پروژه بر جامعه، مصرف‌کنندگان و جوامع مدنی ممکن است با مقاومت گروه‌های ذینفع محلی مواجه شود که این وضعیت می‌تواند اجرای پروژه را به تعویق انداخته، موجب افزایش هزینه‌ها شده و امکان اجرای پروژه را کاهش دهد. در بیشتر موارد، وام‌دهندگان و شرکت مجری پروژه از واگذارکننده انتظار دارند «ریسک اجتماعی» را مدیریت کند. معمولا، اهمیت این ریسک توسط بخش دولتی، به‌عنوان واگذارکننده، دست کم گرفته می‌شود چرا که پارادایم (مفهوم ذهنی) ریسک اجتماعی برای بخش دولتی متفاوت است (شکایت یا ادعای خسارت توسط مصرف‌کنندگان علیه شرکت‌های خصوصی بسیار ساده‌تر از خدمات عمومی بخش دولتی است، به‌همین دلیل، خدمات عمومی بخش دولتی ممکن است به ریسک اجتماعی حساسیت چندانی نداشته باشند. ممکن است واگذارکننده تجربه مقابله با اثرات ریسک‌های اجتماعی بر بخش خصوصی را نداشته باشد و به این ترتیب، طرف‌های مشارکت‌کننده در پروژه برای رویارویی با چنین ریسک‌هایی از آمادگی کافی برخوردار نباشند.

۱۰-۴- راهبردهای تعدیل و تخصیص ریسک

مدیریت ریسک در پروژه‌های PPP پیچیده و دشوار است، ولی چند مکانیسم برای شناسایی این ریسک‌ها و تضمین موفقیت پروژه توسعه یافته‌اند که با استفاده از آن‌ها ریسک‌های پروژه به نحو بهینه‌تری مدیریت شده و طرف‌های مختلف پروژه از مزایای آن‌ها برخوردار می‌شوند. از جمله این مکانیسم‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

◀ شرکت مجری پروژه قراردادهایی را با هم‌تایان متخصص یا طرف‌هایی که از جایگاه بهتری برخوردارند، منعقد می‌کند تا ریسک‌های مشخصی را بر عهده گرفته و مدیریت کند. این موضوع در فصل ۵ با جزئیات بیشتری توضیح داده شده است؛

◀ بیمه کردن ریسک‌های مهم قابل بیمه کردن، به‌طور خاص، در رابطه با ساخت، تجهیزات، ساختمان‌ها، کارکنان و حوادث غیر قابل پیش‌بینی

(فورس ماژور) (به بخش ۵,۹ مراجعه کنید)؛

➤ ممکن است دولت تضمین‌ها یا یارانه‌هایی را برای ریسک‌های خاصی

تأمین کند (رجوع کنید به بخش‌های ۳,۳ و ۵,۱۰)؛

➤ ECAs و BLAs، MLAs و بدهی، آورده، بیمه و تضمین‌هایی را برای

ریسک‌های خاصی فراهم می‌آورند (رجوع کنید به بخش‌های ۵,۹ و

۵,۱۰)؛

➤ ممکن است از ابزار مالی دیگری برای مدیریت ریسک استفاده کرد،

مانند مصون‌سازی، بیمه تضمین، اوراق قرضه، ضمانت حوادث ناگهانی

و موارد مشابه دیگر (رجوع کنید به بخش‌های ۵,۸ و ۵,۱۰).

واضح است که بخش مهمی از تخفیف ریسک، سازمان‌دهی پروژه و ارزیابی بهینه آن است. در جریان ارزیابی دقیق یک پروژه، ریسک‌ها را می‌توان بر روی ماتریسی ترسیم کرد تا به شناسایی اهمیت ریسک‌های خاص، واسط‌های ریسک (از جمله، زمانی که کل سبد ریسک از مجموع بخش‌های آن بزرگ‌تر است و ریسک‌ها آن‌چنان در هم پیچیده شده‌اند که به هنگام شناسایی یک ریسک، ریسک‌های مرتبط با آن نیز باید شناسایی شوند) و اولویت‌های مدیریت ریسک کمک شود. به‌همین ترتیب، کارهایی که باید انجام شوند تا پروژه آماده و اجرا شود، باید بر روی یک مسیر بحرانی^۱ نمایش داده شده تا وابستگی بین آن‌ها مشخص شود (به‌عنوان نمونه، چه کارهایی باید قبل از آغاز کارهای دیگر انجام شوند) و بدین وسیله، ترتیب انجام کارها به‌منظور به حداکثر رسیدن بهره‌وری معلوم شود.



ساختار پیمانی

همان‌طور که در فصل اول توضیح داده شد، ساختارهای PPP بی‌نهایت انعطاف‌پذیر هستند. در این فصل، به‌جای تلاش برای موشکافی در ساختارهای پیمانی و تخصیص ریسک برای هر ساختار PPP ممکن، از تأمین مالی پروژه BOT به‌عنوان نمونه استفاده می‌شود تا نشان داده شود چگونه می‌توان ریسک را در بستر پروژه‌های BOT مدیریت کرد. پروژه‌های BOT تأمین مالی شده از ساختاری پیچیده‌ای برخوردار و به ریسک حساس هستند، بنابراین، فرصت مناسبی را برای بحث و بررسی موضوعات مهمی که در هر پروژه PPP به وجود می‌آیند، فراهم می‌کنند.

در پروژه BOT مسئولیت تأمین مالی مراحل ساخت و بهره‌برداری بر عهده بخش خصوصی است. شرکت مجری پروژه امتیاز ساخت و بهره‌برداری از تأسیسات را برای مدت زمانی مشخص به یک شرکت خصوصی اعطا می‌کند. سپس، شرکت خصوصی از درآمد حاصل از بهره‌برداری از تأسیسات برای بازپرداخت بدهی/دیون و بازگشت سرمایه سرمایه‌گذاران استفاده می‌کند. در مواردی که کشور میزبان، خود خریدار تضمینی محصول پروژه نیز محسوب می‌شود، موضوع اصلی پرداخت برای خدمات است تا تأمین مالی پروژه زیرساخت. این کار می‌تواند بدهی پروژه را از فهرست نسبت‌های بدهی کشور یا الزامات استقراض بخش دولتی خارج کند.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

- ✓ ثبات هدف اصلی است. برای هر احتمالی از آمادگی لازم برخوردار باشید ولی این نکته را فراموش نکنید که پیش‌بینی تک‌تک آن‌ها غیرممکن است.
- ✓ همواره یک برنامه جایگزین عملی را برای حمایت از مصرف‌کنندگان مدنظر داشته باشید. مطمئن شوید که اگر همه کارها درست از آب در نیامد، بخش عمومی در جایگاهی است که بتواند به سرعت زیرساخت و خدمات را در اختیار گیرد تا پیوستگی و استمرار لازم برقرار شود.
- ✓ تا حد امکان، جریان درآمد را قطعی، قابل پیش‌بینی و محافظت‌شده نگه دارید - زیرا جریان حیاتی پروژه است.
- ✓ یک پروژه شکست‌خورده موجب از دست رفتن زمان و پول افراد زیادی می‌شود، بنابراین، صرف کمی تلاش و هزینه بیشتر برای قدرتمندتر ساختن پروژه، کسب اطلاعات، بهبود برنامه‌ریزی، تخصیص و مدیریت ریسک و در نظر گرفتن گزینه‌های مختلف ارزش زیادی دارد.
- ✓ همیشه تغییراتی در شرایط موجود به‌وجود می‌آیند و حتی بحران‌های شدیدی نیز رخ می‌دهند که بسیاری از آن‌ها قابل پیش‌بینی نیستند، بنابراین، باید چارچوبی مشارکتی و پیش‌گیرانه برای طرفین مشارکت‌کننده در پروژه فراهم شود تا در صورت بروز اختلاف‌نظرها، به حل و فصل آن‌ها بپردازند.

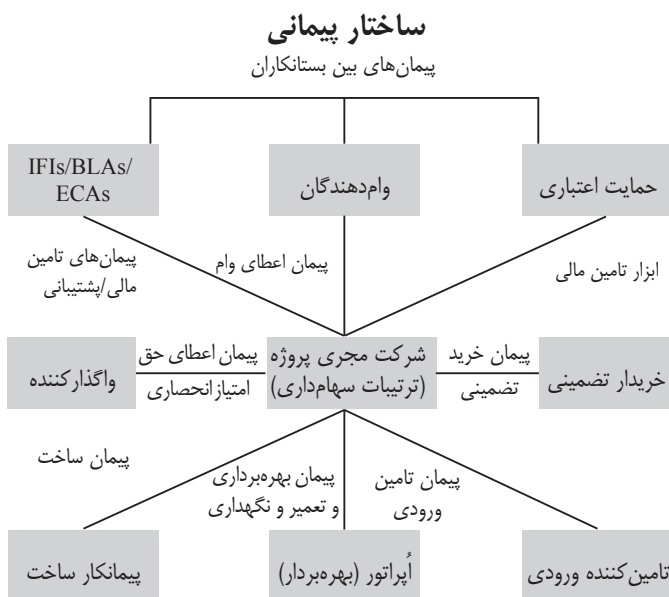
پروژه‌های BOT بسیار پیچیده و تجاری-محور هستند که نیازمند مذاکرات و مستندسازی گسترده‌اند. یک پروژه BOT مستلزم سرمایه‌گذاری مالی و زمانی جدی توسط طرف‌هایی است که درگیر آن هستند. شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان ارزیابی‌های قانونی، مالی و فنی را به‌عمل می‌آورند تا تخصیص ریسک یک پروژه را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند. یک ساختار پیمانی عظیم با الگوی تخصیص ریسک مناسب، عاملی تعیین‌کننده در سوددهی و قابلیت پذیرش پروژه توسط بانک به‌شمار می‌آید (رجوع کنید به شکل شماره ۵,۱). بر

اساس این الگوی تخصیص ریسک است که وام‌دهندگان تصمیم می‌گیرند آیا مایل هستند در تأمین مالی پروژه توسعه زیرساخت شرکت کنند یا خیر.

۱-۵- پیمان اعطای امتیاز انحصاری^۱ (واگذاری)

به‌موجب این پیمان (که با نام «پیمان اجرا»^۲ نیز شناخته می‌شود)، واگذارکننده یک امتیاز (یا مجموعه‌ای از حقوق) را با دوره زمانی مشخصی به شرکت مجری پروژه اعطا می‌کند تا به ساخت و بهره‌برداری از زیرساخت (که در گذشته با نام خدمات عمومی به آن اشاره می‌شد) بپردازد. پیمان اعطای امتیاز انحصاری شامل الگوهای مالیاتی و حقوقی قابل اجرا در پروژه، از جمله، تعهدات زیست‌محیطی شرکت مجری پروژه است. در عمل، پیمان اعطای امتیاز، پیمان خرید تضمینی و/یا پیمان تأمین ورودی را می‌توان در صورت نیاز با هم ترکیب کرد و به‌صورت یک پیمان واحد درآورد.

شکل شماره ۱-۵- ساختار متداول BOT



1 - Concession Agreement

2 - Implementation Agreement

واگذارکننده باید از حق قانونی برای انعقاد پیمان اعطای امتیاز برخوردار باشد. به عبارت دیگر، اقدامات باید در محدوده اختیارات قانونی وی باشند. اقداماتی که خارج از حوزه اختیارات قانونی باشند، ممکن است غیر قابل اجرا تشخیص داده شده و طبق قانون متعاقبا لغو شده یا بی اعتبار (باطل) تشخیص داده شوند. به بیانی دیگر، اگر واگذارکننده حق امضای پیمان را نداشته باشد، شرکت مجری پروژه ممکن است در اجرای پیمان با مشکل مواجه شود.

موضوعات اصلی مورد نظر تحت پیمان اعطای امتیاز عموماً به شرح زیر هستند:

◀ تاریخ تکمیل پروژه. معمولاً، واگذارکننده به زیرساخت مورد بحث نیاز

فوری دارد (در اغلب موارد، به دلایل سیاسی یا عملی)؛

◀ شرایط دارایی‌ها. در زمانی که دارایی‌های موجود به شرکت مجری پروژه

انتقال داده می‌شوند، شرایط آن‌ها باید به دقت توصیف شوند. همچنین،

باید مکانیسمی وجود داشته باشد که در صورتی که این دارایی‌ها واقعا در

شرایط پیش‌بینی شده نباشند، این موضوع تشخیص داده شود؛

◀ عملکرد پروژه. الزامات واگذارکننده شامل موضوعات زیر می‌شود:

میزان استفاده از داده‌ها، بهره‌وری عملیات، نیازها و هزینه‌های تعمیر

و نگهداری، چرخه حیات، سلامتی، ایمنی، محیط‌زیست، کمیت/کیفیت

خروجی/خدمات ایجادشده، هزینه بهره‌برداری؛

◀ روش تعمیر و نگهداری. برای کاهش تأثیرات مخرب عملیات بر پروژه

طی مدت واگذاری/اعطای حق امتیاز انحصاری، واگذارکننده می‌خواهد

از این موضوع مطمئن شود که روش تعمیر و نگهداری (از جمله،

جایگزینی قطعات و مواد) با توجه به ماهیت کارهای مورد نظر، به

نحو مناسبی انتخاب و اجرا شده است. این موضوع در مراحل پایانی

پروژه از اهمیت بیشتری نیز برخوردار می‌شود زیرا ممکن است انگیزه

شرکت مجری پروژه برای سرمایه‌گذاری در زمینه تعمیر و نگهداری

در مرحله نهایی دوره واگذاری/اعطای حق امتیاز، به دلیل انتقال قریب

الوقوع پروژه به واگذارکننده کم شود؛

◀ ساخت و بهره‌برداری. واگذارکننده می‌خواهد از این موضوع مطمئن شود

که فعالیت‌های ساخت و بهره‌برداری شرکت مجری پروژه با حداقل

استانداردهای تعیین شده مطابقت دارند، چه استانداردهایی که از لحاظ قانونی مقرر شده‌اند، چه استانداردهایی که توسط واگذارکننده تعیین شده‌اند تا از کیفیت خدمات ارائه شده و حفاظت از حقوق عموم اطمینان حاصل شود؛

◀ **تضمین‌های دولت.** دولت ممکن است تضمین‌هایی را برای سازمان‌های بخش عمومی که در پروژه مشارکت می‌کنند و ریسک اعتبار آن‌ها کافی نیست، فراهم کند. در مواردی که دولت یکی از طرفین پیمان است، این کار را می‌توان به صورت جداگانه یا در قالب یک پیمان اعطای حق امتیاز انجام داد؛

◀ **انحصاری بودن.** واگذارکننده ممکن است حقوقی انحصاری را برای شرکت مجری پروژه در رابطه با خدمات قابل تحویل در نظر گیرد تا از تضمین جریان درآمد قابل قبول و مناسب مطمئن شود. در این صورت، باید به دقت الزامات آتی مانند تغییرات جمعیتی و نیازهای جوامعی که از چنین خدماتی محروم هستند، مورد توجه قرار گیرند؛

◀ **انتقال دانش تجربی و فوت و فن کار.** ممکن است واگذارکننده بخواهد که تعامل میان شرکت مجری پروژه و شرکای محلی یا پرسنل را به حداکثر برساند تا از انتقال دانش تجربی و فوت و فن کار اطمینان حاصل نماید؛

◀ **دخالت دولت.** در این حالت، واگذارکننده متعهد می‌شود که دولت کشور میزبان هیچ اقدامی بر علیه منافع وام‌دهندگان، سهام‌داران، شرکت مجری پروژه، انجام تعهدات شرکت مجری پروژه یا خود پروژه انجام نمی‌دهد تا از شرکت مجری پروژه در برابر زیرمجموعه خاصی از ریسک‌های سیاسی محافظت کند؛

◀ **بهای اعطای حق امتیاز.** ممکن است لازم باشد شرکت مجری پروژه هزینه‌های حق امتیاز را بپردازد تا از مزیت کسب امتیاز انحصاری برخوردار شده و هزینه‌های واگذارکننده را جبران کند. این مبلغ باید قبل از آغاز پروژه و احتمالاً به صورت دوره‌ای در طی دوره اعطای حق امتیاز (واگذاری) پرداخت شود؛

➤ محدودیت‌های موجود بر سر راه انتقال سهام، ممکن است واگذارکننده بخواهد محدودیت‌هایی در ارتباط با انتقال یا تغییر سهام در شرکت مجری پروژه وضع کند. ممکن است واگذارکننده بخواهد (به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم) اجازه انتقال سهام را تا زمان مشخصی پس از تکمیل عملیات ساخت ندهد (دوره ممنوعیت انتقال)، یا از حق تایید هویت هر انتقال‌گیرنده و/یا دریافت تضمین از هر انتقال‌گیرنده و/یا دریافت تضمین از سهام‌داران اصلی برخوردار باشد؛

➤ مداخله واگذارکننده برای تداوم بهره‌برداری، ممکن است واگذارکننده بخواهد از این حق برخوردار شود که در مواردی که پیمان اعطای امتیاز فسخ شده یا پایان می‌یابد، بتواند عملیات بهره‌برداری از پروژه را ادامه دهد که در برخی موارد، این مورد با عنوان «حق بهره‌برداری پیوسته» مورد اشاره قرار می‌گیرد تا از ارائه/تحويل مداوم خدمات اطمینان حاصل شود؛

➤ بازپس‌دهی، در پایان دوره واگذاری/اعطای حق امتیاز، واگذارکننده می‌تواند پروژه را مجدداً به مناقصه گذارد یا از شرکت مجری پروژه بخواهد دارایی‌های پروژه را به او بازگرداند یا شرکت دیگری را جایگزین شرکت مجری پروژه کند.

۲-۵- پیمان خرید تضمینی (محصول یا خدمات پروژه)

در پیمان خرید تضمینی، ریسک تقاضای بازار و قیمت خروجی/محصول پروژه به یک خریدار تضمینی تخصیص می‌یابد. اگرچه ممکن است خریدار تضمینی بیش از یک شخص باشد، ولی در بیشتر موارد، یک شرکت ارائه‌دهنده خدمات عمومی محلی یا اُپراتوری است که خروجی/محصول پروژه را از شرکت مجری پروژه خریداری و سپس آن را روانه بازار می‌کند. این کار می‌تواند به‌صورت مستقیم با ارائه محصول به کاربران نهایی یا فروش آن به خریداران تضمینی دیگر صورت پذیرد. اصطلاحات «فروش/مصرف» و «خروجی/محصول» ممکن است نام‌های اشتباهی باشند، زیرا پروژه ممکن است به‌شکل فراهم آوردن دسترسی به تأسیسات (مانند، یک بیمارستان یا مدرسه)، تصفیه یا بازیافت (مانند، تصفیه

فاضلاب یا بازیافت و مدیریت زباله‌های جامد) یا دسترسی به یک شبکه (مانند شبکه انتقال برق، لوله‌های انتقال گاز یا زیرساخت‌های مخابراتی) باشد. بدون توجه به کلمات یا اصطلاحات مورد استفاده، این پروژه‌ها عموماً به پیمان‌های خرید تضمینی نیاز دارند.

پیمان خرید تضمینی جریان درآمدی را که قرار است توسط شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان و سهام‌داران دریافت شود را تعریف و حدود آن را در طول دوره حیات پروژه (که معمولاً ۱۵ تا ۳۰ سال طول می‌کشد) تعیین می‌کند. این پیمان نه تنها مبلغ درآمد را تعریف می‌کند، بلکه در آن مشخص می‌شود که چه زمانی می‌توان این پیمان را متوقف، اصلاح یا فسخ کرد. در اغلب موارد، این خود خریدار تضمینی است که نیاز به خروجی/محصول را تشخیص می‌دهد و جریان به مناقصه گذاشتن پروژه را آغاز کرده یا بر آن تأثیر می‌گذارد.

بندها و تبصره‌های پیمان خرید تضمینی باید منعکس‌کننده ماهیت خروجی/محصول و بازار خاص پروژه باشند. استفاده از این نوع پیمان‌ها بیشتر در پروژه‌های نیروگاهی (که به اصطلاح با عنوان پیمان خرید نیرو شناخته می‌شوند)، پروژه‌های تصفیه آب (که با عنوان پیمان خرید آب شناخته می‌شوند) و سایر پروژه‌های تولیدی، مانند کارخانه‌های صنعتی (به عنوان مثال، کارخانه ذوب آلومینیوم و پالایشگاه‌های نفت) متداول هستند. در این جا، فرض بر این است که خروجی/محصول یک دارایی تولیدشده توسط پروژه است که به خریدار تضمینی فروخته می‌شود. در مواردی که خروجی/محصول پروژه یک تأسیسات یا خدمات، مانند یک جاده، پل، بیمارستان یا زندان است که امکانات آن در اختیار خریدار تضمینی قرار می‌گیرد، بندها و ماده‌های پیمان خرید تضمینی که در ادامه فصل توصیف شده‌اند، باید طبق شرایط مربوطه اصلاح شوند.

در مواردی که واگذارکننده از فروش محصول پروژه منتفع می‌شود، یک روش شایع‌تر این است که در پیمان اعطای حق امتیاز، اصول پیمان خرید تضمینی (که در ادامه همین فصل به آن اشاره شده است) گنجانده شود. در چنین مواردی، این بخش باید به همراه بخش ۱-۵ خوانده شود.

پروژه‌های PPP را می‌توان بدون پیمان خرید تضمینی نیز ساختار بندی کرد. از جمله این پروژه‌ها می‌توان به پروژه‌های ساخت تونل‌ها، جاده‌ها و پل‌ها اشاره

کرد، جایی که محصول فیزیکی برای فروش تولید نمی‌شود و شرکت مجری پروژه به‌طور مستقیم تعرفه‌ها را از مصرف‌کنندگان دریافت می‌کند، به‌عنوان مثال، در مواردی که واگذارکننده برای بهبود ارائه خدمات قابل فروش خود به کمک بیشتری نیاز دارد (مانند پیمان‌های اعطای امتیاز آب و برق که محصول پروژه مستقیماً به مصرف‌کنندگان تحویل داده می‌شود)، از شرکت مجری پروژه می‌خواهد که خدمات بهتری را به مصرف‌کنندگان ارائه کرده و ریسک تقاضای بیشتری را متقبل شود. معمولاً، این پروژه‌ها به پشتیبانی یک رگولاتور بخش نیاز دارند. با این وجود، بدون توجه به این که چه روشی به کار گرفته می‌شود، ریسک تقاضا باید میان واگذارکننده و شرکت مجری پروژه مدیریت شود، به‌ویژه، در رابطه با موضوعاتی که در ادامه این فصل مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند. اصطلاحات کلیدی‌ای که در پیمان خرید تضمینی مورد استفاده قرار می‌گیرند، شامل موارد زیر هستند:

◀ *استانداردهای عملکرد.* خریدار تضمینی می‌خواهد به‌دقت پارامترهای فنی مرحله بهره‌برداری تعریف شوند تا عملکرد و سایر الزامات فنی مورد نظر مانند سطح بهره‌برداری مطمئن، بی‌نقص و ایمن در داخل حوزه‌های مشخصی از پارامترهای فنی، اقلیمی و غیره به‌درستی برآورده شوند. در این حالت، در مواردی که این الزامات اولیه رعایت نشده باشند، شرکت مجری پروژه جریمه خواهد شد.

◀ *استانداردهای تکمیل.* انتقال از مرحله ساخت به دوره بهره‌برداری، تکمیل و آغاز تولید محصول/خروجی پروژه باید پس از انجام آزمایش‌های تعریف‌شده و صدور گواهینامه مشخص و انجام شود. تکمیل کار تحت پیمان خرید تضمینی باید با تکمیل کار تحت پیمان ساخت مطابقت داشته باشد.

◀ *قیمت خرید تضمینی.* پیمان خرید تضمینی، خریدار تضمینی را ملزم می‌کند مبلغ مورد نیاز برای مقدار مشخصی از محصول/خروجی یا خدمات پروژه را طی دوره زمانی مشخصی بپردازد (این کار در قالب

قرارداد «تیک آر پی»^۱ یا «پرداخت برای در دسترس بودن»^۲ صورت می‌گیرد، خواه خریدار از محصول پروژه استفاده کند یا نکند. در اغلب موارد، از یک سیستم پرداخت دوگانه استفاده می‌شود که شامل هزینه ظرفیت (یا در دسترس بودن) و هزینه استفاده (یا خرید) است. هزینه ظرفیت مبلغی است که برای در دسترس بودن پروژه پرداخت می‌شود و به‌وسیله آن هزینه‌های ثابت شرکت مجری پروژه جبران می‌شود. هزینه استفاده در ازای مقدار واقعی محصول پروژه پرداخت شده و هزینه‌های متغیر بهره‌برداری مانند هزینه ورودی پروژه (رجوع کنید به بخش ۵،۳)، بخشی یا همه بازگشت آورده و هزینه‌های متغیر تعمیر و نگهداری را جبران می‌کند.

❖ **ریسک پرداخت.** ریسک اعتبار مربوط به خریدار تضمینی از اهمیت بسیار زیادی برای شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان برخوردار است. در مواردی که خریدار تضمینی از اعتبار کافی برخوردار نیست، ممکن است نیاز به انجام اقداماتی برای افزایش اعتبار، مانند حساب‌های امانی، تضمین‌های بانکی در گردش^۳، یا تضمین‌های دولتی/فدرال/MLA جهت تعهد پرداخت باشد (رجوع کنید به بخش ۵،۱۱).

❖ **ارز خارجی.** ریسک برخی یا همه ارزهای خارجی یا ریسک‌های مالی دیگر (رجوع کنید به بخش ۴،۶) را می‌توان به خریدار تضمینی تخصیص داد، به‌عنوان نمونه، در مواردی که بخشی از تعهد پرداخت بر مبنای نرخ تبادل ارز خارجی تعیین شده است.

❖ **زیرساخت خرید تضمینی.** ممکن است از خریدار تضمینی درخواست شود که زیرساخت مشخصی را فراهم کند، به‌عنوان مثال، پروژه را به تأسیسات خود متصل کند (مانند، شبکه برق یا آب). خریدار تضمینی ممکن است هر گونه ریسک پروژه را در زمینه بهره‌برداری از پروژه

۱ - Take-or-Pay = نوعی قرارداد خرید تضمینی محصول که خریدار در صورت عدم استفاده از محصول یا خدمات پروژه نیز باید پول آن را طبق تعهد بپردازد.

2 - Payment for availability

3 - revolving bank guarantee

در ارتباط با سیستم انتقال/حمل و نقل یا اقدامات و کوتاهی خریدار تضمینی بر عهده گیرد.

❧ **مقررات.** پروژه‌های PPP به شدت با بخش‌های نظارتی و رگولاتوری در ارتباط هستند. در بسیاری از موارد، نهاد تنظیم‌کننده (رگولاتور) یا ناظر ممکن است جدیدالتاسیس باشد یا به مشارکت با بخش خصوصی عادت نداشته باشد. بنابراین، اقدامات مختلف در قالب پروژه باید با مقررات یا نهاد نظارت‌کننده (رگولاتور) هماهنگ شوند زیرا عموماً، این نهادها را نمی‌توان در چهارچوب پیمان مجبور کرد تا تعهدات خود را به شیوه خاصی انجام دهند، بنابراین، در حالتی که رگولاتور الزاماتی (از جمله، ضوابط عملکردی یا سطوح تعرفه‌ای) متفاوت با آن چه که ابتدا و اساساً در پیمان پروژه مشخص شده است، تعیین کند، شرکت مجری پروژه ممکن است از واگذارکننده یا خریدار تضمینی درخواست کند که از حقوق او محافظت کنند.

۳-۵- پیمان تأمین ورودی^۱ پروژه

ممکن است پروژه‌های PPP جهت بهره‌برداری به ورودی نیاز داشته باشند، مانند سوخت برای تولید انرژی حرارتی یا برق برای تصفیه‌خانه‌های آب. در مواردی که ورودی مورد نیاز با قیمت مناسب فراهم نباشد، ممکن است شرکت مجری پروژه نخواهد ریسک درآمد پروژه را تقبل کند. بنابراین، معمولاً شرکت مجری پروژه قراردادی را با یک تهیه‌کننده ورودی پروژه منعقد می‌کند تا ورودی لازم برای پروژه را در حداقل سطح لازم برای بهره‌برداری از پروژه تأمین کند.

به‌موجب پیمان تأمین ورودی پروژه، یک تأمین‌کننده باید مقدار مشخصی از ورودی را با کیفیت و قیمتی مشخص فراهم کند. به‌عنوان مثال، تأمین‌کننده زغال سنگ می‌تواند از ظرفیت بالای درآمد نیروگاهی که با استفاده از زغال سنگ کار می‌کند، استفاده کرده و به تأمین مالی پروژه‌های توسعه معادن جدید زغال سنگ بپردازد. کلمه «ورودی» ممکن است برای پروژه‌های خاصی که خدمات مورد نیاز در

۱ - input = یا مواد اولیه مورد نیاز پروژه

قالب پیمان خرید تأمین می‌شوند، بی‌معنی باشد. به‌عنوان نمونه، در تصفیه‌خانه فاضلاب، شرکت مجری پروژه یک پیمان فرعی را برای انتقال و تخلیه رسوب و لجن منعقد می‌کند، یا در پروژه‌های بیمارستانی، پیمانی فرعی برای انتقال زباله‌های بیمارستانی منعقد می‌شود. نوع و شرایط این پیمان‌های فرعی شبیه موضوعات و شرایط ذکرشده در پیمان‌های تأمین ورودی دیگر است.

موارد مهم و کلیدی که در پیمان‌های تأمین ورودی پروژه مورد توجه قرار می‌گیرند، عبارت‌اند از:

◀ قیمت. هزینه ورودی پروژه شامل هزینه صادرات از کشور مبدأ، واردات

به کشور میزبان و حمل و نقل (انتقال) به سایت پروژه است. معمولاً،

تأمین‌کننده ورودی مسئولیت کسب مجوزها و پروانه‌های مربوطه برای

واردات ورودی (مواد مورد نیاز) به کشور میزبان را بر عهده دارد. هر گونه

عدم موفقیت یا کوتاهی از جانب تأمین‌کننده در رابطه با تأمین مقدار

ورودی مورد نیاز پروژه مستلزم پرداخت جریمه نقدی به طرف مقابل

یا کاهش مبلغ قابل پرداخت در ازای ورودی تحویل داده‌شده می‌گردد.

◀ کیفیت، کمیت و زمان‌بندی. برخی از ریسک‌های عملکرد پروژه نیز در

رابطه با تأمین مقدار مشخصی از ورودی در زمان معین و با کیفیتی

معلوم به تأمین‌کننده ورودی تخصیص خواهد یافت. تأمین‌کننده ورودی

در قبال تحویل دیرتر از موعد مقرر یا کافی نبودن ورودی (مواد مورد

نیاز) مسئول است.

◀ مدت. طول مدت پیمان تأمین ورودی به ریسک‌های مرتبط با ورودی

خاص و توانایی استفاده از منابع ورودی دیگر بستگی دارد. به‌مرور زمان،

می‌توان برنامه زمان‌بندی‌شده پیمان را مورد مذاکره مجدد و بازنگری

قرار داد تا با تغییرات بازار تطبیق پیدا کند.

◀ حمل و نقل. ممکن است نیاز باشد شرکت مجری پروژه پیمان بلندمدتی

را برای حمل و نقل ورودی (مواد مصرفی) منعقد کند، حتی در مواردی

که شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان مایلند ریسک بازار در رابطه با

تأمین ورودی را خود بر عهده گیرند.

◀ آزمایش و بازرسی. برای کسب اطمینان از درستی عملیات و سطح

عملکرد مناسب، ورودی (مواد مصرفی) باید به نحو مناسبی مورد آزمایش و بازرسی قرار گیرند.

۴-۵- پیمان ساخت

شرکت مجری پروژه وظیفه طراحی و ساخت پروژه را به یک پیمانکار ساخت واگذار می‌کند. در پیمان ساخت، مسئولیت‌های پیمانکار ساخت و شرکت مجری پروژه به همراه روابط آن‌ها طی دوران ساخت تعریف شده است.

معمولاً، فاز ساخت پروژه BOT در قالب یک پیمان ساخت کلیدگردان انجام می‌شود که با عنوان «طراحی و ساخت» یا پیمان EPC (مهندسی، تأمین/تدارک و ساخت) شناخته می‌شود. اصطلاح «کلیدگردان»^۱ معرف این نکته است که پس از تکمیل پروژه، تنها نیاز است «کلید را بچرخانید» تا بهره‌برداری از تأسیسات ساخته شده آغاز شود. البته، این اصطلاح بیش از حد ساده‌انگارانه است. زمانی که امکان انعقاد یک پیمان ساخت کلیدگردان منفرد وجود ندارد، وام‌دهندگان ممکن است از چندین پیمان در کنار یکدیگر به عنوان یک پیمان کلیدگردان استفاده کنند یا خواستار یک تضمین تکمیل کار از جانب حامیان مالی برای پوشش هر گونه کمبود در تخصیص ریسک شوند. پیمان ساخت کلیدگردان، یک مسئولیت تک نقطه‌ای^۲ را برای طراحی و ساخت کارها بر عهده پیمانکار ساخت می‌گذارد. مسئولیت تک نقطه‌ای به این معنا است که پیمانکار ساخت ملزم است پروژه را مطابق مشخصات فنی ذکر شده در پیمان تکمیل کرده و به شرکت مجری پروژه تحویل دهد و مسئولیت کارهای محوله بر عهده وی قرار داده شود تا اطمینان حاصل شود که عملکرد و کیفیت کارها مطابق همه الزامات تعیین شده در پیمان است و هر جا که مشکلی وجود داشته باشد، شرکت مجری پروژه یک مرجع و ملاک مشخص را برای سنجش کیفیت کارها در اختیار دارد. در مواردی که تعهدات مالیاتی یا سایر ملاحظات ایجاب می‌کنند که عملیات ساخت تحت چندین پیمان مختلف انجام شوند (به عنوان مثال، چندین وظیفه به هم پیوسته در یک پیمان موجب تعیین نرخ مالیات بیشتری برای کل پیمان می‌شود)، روش

1 - turnkey

2 - single-point responsibility

مسئولیت تک نقطه‌ای قابل اجرا است ولی چالش‌های بیشتری پیش روی آن وجود دارند (رجوع کنید به کادر شماره ۵، ۱).

در روش مسئولیت تک نقطه‌ای، چندین تعهد بر عهده پیمانکار ساخت قرار داده می‌شود. پیمانکار ساخت موظف است کل کارها را طراحی کند، هماهنگی لازم را بین واسطه‌های طراحی و ساخت به عمل آورد و کارها را طبق اهداف تعیین شده تکمیل کند و همه این کارها را طبق استانداردهای احتیاطی لازم که در پیمان مشخص شده‌اند، انجام دهد. بنابراین، در مواردی که شرکت مجری پروژه به دلیل وجود نقصی در کارها قصد اقامه دعوی را دارد، نیازی نیست که مشخص کند آیا نقص موجود به دلیل طراحی ناقص یا عدم مهارت یا روش نامناسب است، چون مسئولیت همه موارد مذکور بر عهده پیمانکار ساخت است.

کادر شماره ۱-۵- پیمان‌های چندگانه

در برخی حوزه‌ها، پیمان‌های کلیدگردانی که در برخی کشورها انجام می‌شوند، با افزایش تعهدات مالیاتی موجب افزایش هزینه کلی ساخت می‌شوند. در چنین شرایطی، طرفین پیمان ممکن است پیمان ساخت کلیدگردان منفردی را به چند پیمان ساخت جداگانه تقسیم کنند و کارها توسط شرکت‌های جداگانه در حوزه‌های مختلف انجام شوند. این تقسیم‌بندی به این منظور اجرا می‌شود که ریسک مربوط به مالیات و هزینه‌های دیگر مدیریت شوند و در عین حال، ماهیت «کلیدگردان» پیمان‌های ساخت حفظ شود.

اصطلاحات کلیدی دیگری که در پیمان ساخت مورد اشاره قرار می‌گیرند، شامل موارد زیر هستند:

◀ **زمان تکمیل.** در پروژه‌های PPP اجرا و تکمیل به موقع پروژه بسیار مهم و حیاتی است زیرا طبق پیمان‌های تأمین ورودی، خرید تضمینی و اعطای امتیاز انحصاری، تکمیل دیرتر از موعد می‌تواند موجب عدم کفایت درآمدها برای عمل به تعهدات و پرداخت بدهی‌ها تا زمان تکمیل ساخت شود و وام‌دهندگان تنها برای مدت محدود و معینی حاضر به

عقب انداختن بازپرداخت دیون هستند. پیمان‌های ساخت کلیدگردان از الگوی زمانی ثابتی برای تکمیل و به پایان رسیدن پیروی می‌کنند زیرا در این پیمان‌ها همه وظایف طراحی و ساخت تحت مسئولیت یک پیمانکار ساخت منفرد انجام می‌شوند.

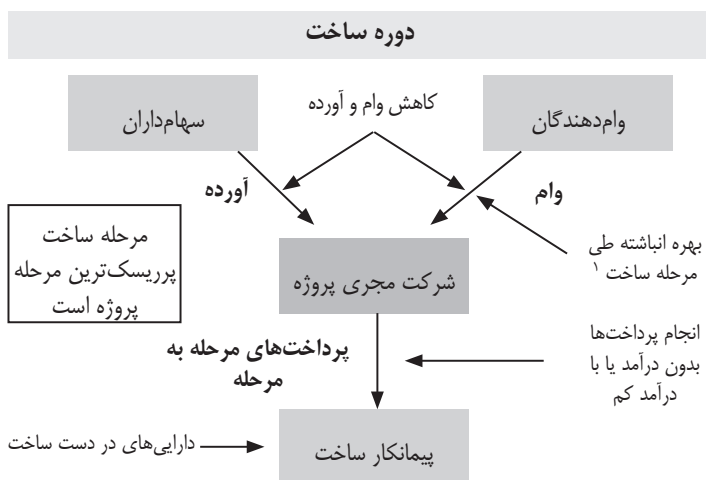
◀ **قیمت ساخت.** عموماً، پیمان‌های ساخت کلیدگردان از یک ساختار قیمت مقطوع و ثابت استفاده می‌کنند که در آن مبلغ ثابتی در ازای طراحی و ساخت کارها به پیمانکار پرداخته می‌شود و فرصت محدودی برای افزایش قیمت‌ها وجود دارد، بدین ترتیب، ثبات قیمت بیشتری برای شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان به‌وجود می‌آید. استفاده از مدل قیمت مقطوع به‌همراه پرداخت در زمان تکمیل هر مرحله از کار (به‌عنوان نمونه، پرداخت مرحله به مرحله) می‌تواند منجر به افزایش سرعت پیشرفت کار شود، زیرا هر چه پیمانکار سریع‌تر بخشی از مرحله ساخت را انجام دهد، حق‌الزحمه مربوط به آن قسمت از کار را سریع‌تر دریافت می‌کند.

◀ **ریسک عملکرد.** تأسیسات ساخته‌شده باید مطابق استاندارد مشخصی عمل کنند تا به جریان درآمد لازم برای بازپرداخت بدهی‌ها، بازگشت سرمایه و جبران همه هزینه‌های دیگر دست یابند. پیمانکار ساخت مسئول ساخت کارهایی با سطح عملکرد لازم برای کار تحت شرایط عملیاتی استاندارد، با توجه به شرایط سایت و هر محدودیت دیگر مختص پروژه است. به‌عنوان نمونه، تست‌های عملکرد، نیازهای ورودی، میزان گرما، پسماند خروجی، تغییرات اقلیمی، شرایط نورپردازی، تهویه، مصرف ورودی، دما و تأثیرات زیست‌محیطی را تعیین می‌کنند.

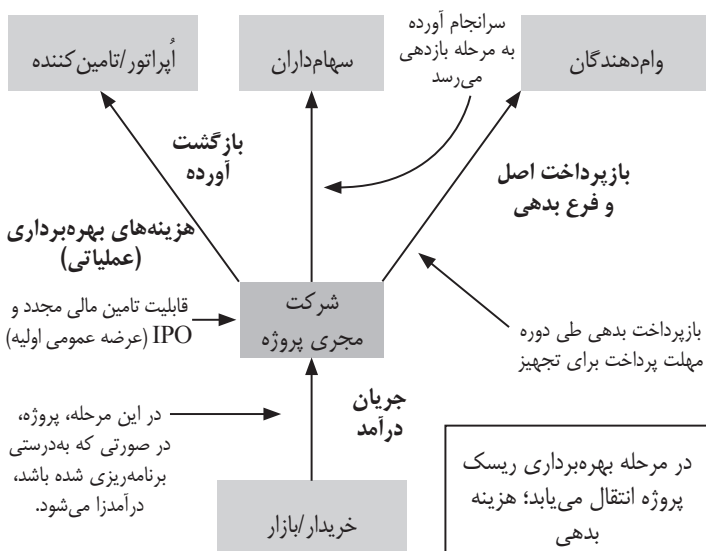
◀ **شرایط سایت.** تخصیص ریسک سایت به ماهیت و تخصص طرفین بستگی دارد. تعریف دقیق شرایط سایت، از جمله، شرایط جغرافیایی، زمین‌شناسی و آب‌شناسی آن حتی پس از مطالعات گسترده درباره سایت باز هم دشوار است. در زمان تخصیص ریسک، شرایط یا موانع مصنوعی ممکن است به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار گیرند زیرا ارزیابی صحیح آن‌ها به‌وسیله مطالعه و بررسی سایت کاری بسیار دشوار است.

شکل شماره ۲-۵- جریان های مالی در دوره های مختلف پروژه

پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی



دوره بهره‌برداری



➤ **مسئولیت رفع نقایص موجود.** تا مدتی پس از تکمیل کارها، پیمانکار ساخت مسئولیت رفع هر گونه نقص در کارها را بر عهده دارد. این دوره زمانی معمولاً با نام دوره مسئولیت رفع نقایص موجود شناخته می‌شود، اگر چه ممکن است از آن با نام دوره تعمیر و نگهداری یا دوره تضمین نیز یاد شود. حوزه‌های قضایی خاص، به موجب قانون، حداقل زمان لازم برای دوره مسئولیت رفع نقایص موجود را تعیین می‌کند.

۵-۵- پیمان بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری (O&M)

پس از پایان مرحله ساخت کارها، شرکت مجری پروژه باید طی دوره واگذاری (اعطای حق امتیاز) به بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری پروژه بپردازد. این اقدامات برای محافظت از جریان درآمد پروژه حیاتی است (رجوع کنید به شکل شماره ۵،۲). بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری (O&M) شامل مدیریت عملیات پروژه، انجام کارهای تعمیر و نگهداری، جایگزینی مواد و تجهیزات، دریافت و مدیریت ورودی‌ها و توسعه رابطه با خریدار تضمینی است. به منظور تخصیص ریسک‌های مربوط به بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری (O&M)، شرکت مجری پروژه ممکن است با یک پیمانکار O&M که با نام اُپراتور نیز شناخته می‌شود، قراردادی را منعقد نماید. بهره‌برداری از پروژه مستلزم داشتن درکی صحیح از بازار محلی؛ تقاضای بهره‌برداری در کشورهای در حال توسعه، مانند در دسترس بودن مصالح و نیروی کار برای تعمیر و نگهداری و مرمت؛ و اهمیت روابط با مقامات محلی است.

معمولاً، تخصیص ریسک طبق پیمان O&M به روشنی پیمان ساخت یا پیمان تأمین ورودی نیست، زیرا در آن‌ها انتقال ریسک شرکت مجری پروژه به نحو قابل توجهی امکان‌پذیر است. این وضعیت را می‌توان چنین توضیح داد که پیمانکار ساخت و تأمین‌کننده ورودی، محصولاتی را تولید می‌کنند، در حالی که اُپراتور خدماتی را ارائه می‌کند. به همین ترتیب، ممکن است در پیمان O&M ساختار قیمتی ثابت یا مشخصی مشابه پیمان ساخت وجود نداشته باشد یا سطح مسئولیت اُپراتور در حدی نباشد که به طور کامل جبران خسارت (مانند خسارات

نقدی) شرکت مجری پروژه را بر عهده گیرد. این وضعیت تا حدی ناشی از ماهیت تعهدات بلندمدت اُپراتور است، ولی موجب پایین آمدن حاشیه سود اُپراتور نیز می‌شود.

تعهدات اُپراتور باید منعکس‌کننده تعهداتی باشد که در پیمان واگذاری/اعطای امتیاز و پیمان خرید تعیین شده‌اند و برای تضمین عملکرد/بهره‌برداری پیوسته و بهینه پروژه لازم هستند. اصطلاحات کلیدی مشخص‌شده در پیمان O&M شامل موارد زیر هستند:

➤ ریسک عملکرد. اُپراتور باید طبق استاندارد عملکرد یا الزامات عملیاتی تعیین‌شده در پیمان واگذاری/اعطای امتیاز، پیمان خرید تضمینی، راهنمای بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری توسط پیمانکار ساخت و هر گونه دستورالعمل دیگری که توسط تامین‌کننده به‌منظور انجام تعهدات مربوطه ارائه شده است، عمل کند. اُپراتور با بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری صحیح کارها تلاش می‌کند تا خروجی یا خدمات پروژه را در سطح لازم تحویل دهد. در حالت ایده‌آل، جریمه‌های در نظر گرفته‌شده برای اُپراتور هم‌سطح تعهدات شرکت مجری پروژه در صورت عدم عملکرد موفق است؛ این جرایم متناسب با حق الزحمه پرداخت‌شده به اُپراتور، در اغلب موارد بسیار بالا هستند.

➤ هزینه بهره‌برداری. اُپراتور می‌تواند (۱) قیمت ثابتی را برای بهره‌برداری ارائه دهد، (۲) هزینه‌های متغیری را ارائه دهد، مشروط بر این که این هزینه‌ها دقیقاً کنترل شوند تا از کاهش هزینه‌ها اطمینان حاصل شود، یا (۳) دوره‌های زمانی کوتاهی (احتمالاً ۳ تا ۷ ساله) را پیشنهاد دهد که طی آن‌ها حق الزحمه اُپراتور ثابت است و در مقاطع زمانی مشخصی آزمایش بازار انجام شود و حق الزحمه اُپراتور طبق نتایج حاصله اصلاح شوند یا اُپراتور جدیدی انتخاب شود.

➤ وجهه عمومی خدمات. جایگاه اُپراتور به‌عنوان اُپراتور خدمات عمومی در کشور میزبان بسیار حساس است. بنابراین، روش‌های او در جریان بهره‌برداری و روابطش با کارکنان و جوامع محلی از اهمیت زیادی برای پروژه برخوردار است.

۶-۵- پیمان وام

ترتیبات تامین مالی برای پروژه‌های PPP از یک الگوی دو مرحله‌ای پیروی می‌کنند. نخست، تامین مالی توسط وام‌دهندگان و سهام‌داران طی مرحله ساخت که پرخطرترین مرحله در جریان تامین مالی به‌شمار می‌آید، صورت می‌گیرد. این مرحله به این دلیل خطرناک محسوب می‌شود که پول زیادی در آن هزینه می‌شود ولی هیچ دارایی قابل توجهی وجود ندارد که در صورت تخلف، توقیف یا مصادره شود. تامین مالی طی نخستین مرحله پروژه شامل پیش‌پرداخت‌ها، هزینه‌های توسعه، طراحی و ساخت می‌شود. وام‌دهندگان همگام با پیشرفت پروژه، در مرحله ساخت به‌طور مداوم به تامین مالی پروژه می‌پردازند. پرداخت‌ها معمولاً در پایان مراحل مشخص و پس از تایید توسط کارشناسی مستقل که برای وام‌دهندگان و احتمالاً واگذارکننده کار می‌کند، صورت می‌گیرند. طی فاز اول پروژه، وام‌دهندگان تاکید زیادی بر وجود یک تعادل دقیق میان آورده و بدهی دارند و ممکن است خواهان حق رجوع به دارایی‌هایی فراتر از اموال و دارایی‌های پروژه توسط سهام‌داران یا ضامن دیگری شوند تا بدین وسیله، هر گونه ریسک مربوط به تاخیر در کار یا افزایش هزینه‌ها را که به پیمانکار ساخت انتقال داده نشده است، پوشش دهند.

مرحله دوم، تکمیل نهایی عملیات ساخت پس از دوره بهره‌برداری است. تکمیل ساخت شامل آزمایش‌های سنجش عملکرد به‌منظور کسب اطمینان از توانایی پروژه برای دستیابی به جریان درآمد لازم است. پس از تایید تکمیل نهایی، پیمانکار ساخت از زیر بار مسئولیت‌های مشخص رها شده و تحت کنترل دقیق وام‌دهندگان قرار می‌گیرد. طی عملیات بهره‌برداری، به‌محض این که تولید خروجی پروژه (محصول یا خدمات) شروع شود، بدهی پروژه منحصر از محل جریان درآمد آن بازپرداخت می‌شود (رجوع کنید به شکل شماره ۲-۵).

بنابراین، در پیمان‌های اعطای وام گزینه‌هایی برای محافظت از وام‌دهندگان گنجانده می‌شوند که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

◀ برنامه زمانی کاهش سرمایه‌گذاری^۱ و شرایط پیش‌زمینه (متقدم) که باید

۱ - drawdown = کاهش سرمایه‌گذاری در یک پروژه از نقطه اوج به کمترین سطح ممکن.

پیش از انجام این کار برآورده شوند، به‌ویژه، در رابطه با تکمیل مراحل ساخت و مجموع آورده پرداخت‌شده^۱؛

◀ حقوق وام‌دهندگان در رابطه با تعهدات پیمانکاران، خسارات نقدی معین ناشی از تاخیر در کار، خسارات نقدی معین مرتبط با عملکرد مورد نظر، ضمانت‌نامه‌های حسن انجام کار که توسط پیمانکار ارائه شده‌اند، آورده احتیاطی و تعهدات مربوط به بدهی و سایر مکانیسم‌ها برای کاهش ریسک ساخت؛

◀ تامین مالی و کنترل حساب‌های ذخیره در مواردی که شرکت مجری پروژه باید مبالغی را به‌عنوان وجوه احتیاطی تخصیص دهد، به‌ویژه، برای تعداد مشخصی از ماه‌های بازپرداخت بدهی در صورت کسری درآمد، هزینه‌های تعمیر و نگهداری دوره‌ای عمده و پرداخت هزینه‌های سالانه مانند مالیات و بیمه؛

◀ موارد ناشی از قصور، مانند عدم موفقیت در دستیابی به نسبت‌های مورد نظر ($DSCR^2, LLCR^3$)، نسبت بدهی به آورده و غیره)، تاخیر در پرداخت، قصور در پیمان‌های پروژه و انجام تغییرات در مدیریت یا پیمان‌های پروژه بدون کسب موافقت‌نامه کتبی؛

◀ حق وام‌دهندگان برای توقف پرداخت‌ها به سهام‌داران، کنترل بر حق رای و سایر تشخیص‌های شرکت مجری پروژه و حق مصادره موجودی یا وجوه احتیاطی در صورتی که کارها به روالی که وام‌دهندگان مایل هستند، پیش نروند (مانند مواردی که قصور یا کوتاهی در کارها مشاهده شده یا امکان بروز آن وجود دارد).

حقوق تضمین (از دارایی‌های مختلف پروژه به نفع بستانکاران) هم تهاجمی است و هم تدافعی: تهاجمی از این لحاظ که وام‌دهندگان می‌توانند در مواردی که پروژه با شکست مواجه می‌شود، تضمین یا وثیقه را به اجرا گذارند تا از آن برای بازپرداخت بدهی‌ها استفاده کنند و دفاعی از این جهت که تضمین می‌تواند

1 - Aggregate paid-up equity

2 - debt service coverage ratio

3 - Loan Life Coverage Ratio

از وام‌دهندگان در برابر اقدامات طلبکاران خرد و بدون وثیقه محافظت کند. در صورت عدم وجود حقوق تضمین جامع، ممکن است وام‌دهندگان در تلاش برای محدود ساختن سایر تعهدات و افزایش امنیت سهام شرکت مجری پروژه، پیمان محدودکننده‌ای^۱ را منعقد سازند تا بدین ترتیب، کنترل شرکت مذکور را در دست گیرند یا با در اختیار گرفتن سهام طلایی^۲ (حداقل ۵۱٪ از سهام)، شرایط را در زمان پرداخت بدهی‌ها تحت کنترل داشته باشند. حقوق تضمین ممکن است به وام‌دهندگان امکان دهند تا به‌جای فروش اموال و دارایی‌های پروژه، کنترل آن را در دست گیرند زیرا ارزش پروژه بیشتر به بازدهی آن بستگی دارد تا ارزش اموال و دارایی‌های قابل فروش آن.

ممکن است وام‌دهنده و واگذارکننده مستقیماً توافق‌نامه‌ای را با شرکت‌کنندگان در پروژه منعقد کنند که به‌موجب آن حق مداخله^۳، صدور اخطار، فرصت جبران اشتباه^۴ و سایر مواردی که به‌منظور حفظ پیوستگی پروژه در زمان قصور یا اشتباه شرکت مجری پروژه یا بدتر شدن شرایط آن، اندیشیده می‌شوند، به طرفین اعطا شود. در مواردی که بندها و ماده‌های مقتضی و مناسب در اسناد و مدارک پروژه گنجانده شده‌اند یا راهکارهای دیگری وجود دارند، نیازی به انعقاد توافق‌نامه‌های مستقیم نیست.

۷-۵- ترتیبات مصون‌سازی

برخی از ریسک‌های مالی را می‌توان با استفاده از ابزارهای مالی مانند اوراق بهادار مشتقه^۵، معامله پایاپای (سواپ^۶)، پیمان‌های آتی یا مصون‌سازی در بین طرفین پیمان تقسیم کرد. در این روش‌های پیچیده، یکی از طرفین پیمان باید در صورت وقوع ریسک مشخصی، به جای حق‌الزحمه پرداخت‌نشده، به نوعی ضرر

۱ - ring-fencing covenant = تضمین این که منابع مالی در نظر گرفته‌شده برای منظوری خاص، برای اهداف دیگری خرج نمی‌شوند.

2 - Golden share

3 - Step-in right

4 - Cure period

5 - derivatives

6 - Swap

و زیان طرف مقابل را جبران کند. در برخی موارد نیز، ممکن است طرفین پیمان به تبادل ریسک پرداخته و در صورت بروز ریسک‌هایی مشخص، هر یک از آن‌ها ضرر طرف مقابل را جبران کند. به عنوان مثال، ریسک ارز خارجی می‌تواند با الزام به مبادله ارزی با فعال دیگری در بازار (با واحد پولی دیگر) یا توافق بر سر خرید یک واحد پولی با قیمتی ثابت توسط ارز دیگری در آینده کاهش یابد. ریسک‌های دیگری مانند ریسک مواد اولیه و نرخ بهره را می‌توان با استفاده از اوراق بهادار مشتقه مدیریت کرد. این توافق‌نامه‌ها معمولاً طبق شرایط تعیین شده در توافق‌نامه تیپ^۱ ISDA تنظیم می‌شوند.

روش مصون‌سازی می‌تواند تأثیرات قابل توجهی بر پروژه داشته باشد که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

➤ مصون‌سازی بر هزینه‌های بدهی و ورشکستگی که در سند جبران خسارت ناشی از فسخ/انقضای پیمان گنجانده می‌شوند، اثر می‌گذارد. بنابراین، طرف‌های مالی (و بانک مصون‌کننده در برابر ریسک) باید طبق فرآیندی رقابتی انتخاب شوند تا این هزینه‌ها در سطح پایینی نگه داشته شوند.

➤ مصون‌سازی ممکن است جریمه‌های قابل توجهی در رابطه با پرداخت خسارت ناشی از توقف پروژه به همراه داشته باشد که این وضعیت، بازپرداخت یا اصلاح ترتیبات تامین مالی را پرهزینه‌تر می‌کند.

➤ در صورت قصور یا شکست شرکت مجری پروژه، طرفین مصون‌سازی یا بانک مصون‌کننده در برابر ریسک، پیمانی داخلی را با بستانکاران منعقد می‌کنند تا بر مبنای آن نحوه تقسیم تضمین/وثیقه و سایر اقدامات مرتبط با آن مشخص شود.

➤ تا جایی که طرفین مصون‌سازی از تضمین بهره‌مند شوند، دارایی‌ها و منابع مشمول مصون‌سازی باید بدون حق رجوع باشند.

➤ اگر طرفین مصون‌سازی در زمان انقضای تضمین خود متحمل ضرر و زیان شوند، وام‌دهندگان درباره تقسیم هر گونه سود غیرمنتظره خود با

آن‌ها تصمیم‌گیری می‌کنند.

۸-۵- توافقات بین بستانکاران^۱

به احتمال زیاد، تامین مالی پروژه از چندین منبع مختلف صورت می‌پذیرد که از جمله آن‌ها می‌توان به بانک‌های تجاری، سازمان‌های چندجانبه (MLAs)، سازمان‌های مالی بین‌المللی و بازارهای سرمایه اشاره کرد. توافق‌نامه‌های بین بستانکاران توسط وام‌دهندگان و برای شناسایی موضوعات کلیدی زیر منعقد می‌گردند:

- ترتیب کاهش سرمایه‌گذاری پروژه از نقطه اوج به کمترین سطح؛
- هماهنگ‌سازی موعد بازپرداخت وام‌ها؛
- ترتیب تخصیص پرداخت اصل و فرع بدهی‌ها؛
- ترتیب/اولویت پرداخت بدهی‌های مرجح؛
- دارا بودن و به اجرا گذاشتن حق تضمین و روش تشخیص؛
- حق رای در مورد تصمیماتی مانند تغییرات در پیمان‌های اعطای وام، چشم‌پوشی از الزامات تعیین‌شده، تسریع کارها، به اجرا گذاشتن تضمین/وثیقه و فسخ ترتیبات مصون‌سازی.

مدیریت تضمین/وثیقه و سایر حقوق باید از طریق فرآیند تصفیه صورت گیرد که در این حالت یکی از وام‌دهندگان یا یک شخص ثالث به‌عنوان نماینده گروه وام‌دهندگان انتخاب و معرفی شده و وظیفه اجرای حقوق تضمین/وثیقه را بر عهده می‌گیرد.

۹-۵- مقررات بیمه

با وجود این که ممکن است هر یک از شرکت‌کنندگان در پروژه بیمه‌ای را برای پروژه فراهم کنند، ولی برای شرکت مجری پروژه بهتر است که پوشش بیمه‌ای جامعی را برای کل پروژه فراهم کند. به این ترتیب، واسطه‌های موجود میان بسته‌های بیمه‌ای مختلف، پوشش بیمه‌ای فراهم‌شده توسط بیمه‌گذاران و

همپوشانی وظایف انجام شده توسط شرکت کنندگان مختلف در پروژه منجر به همپوشانی بیمه‌ای یا فاصله افتادن در پوشش بیمه‌ای نمی‌شود.

به‌طور کلی، بیمه‌های مورد نیاز در جریان اجرای پروژه عبارتند از:

➤ بیمه مصالح و تجهیزات (از جمله، وسایلی که قرار است با کارها یکپارچه

شوند) طی مدت زمان حمل آن‌ها به سایت، کارگاه موقت و تجهیزات

پیمانکار ساخت، از محل ساخت تا زمان تحویل آن‌ها در سایت؛

➤ بیمه جامع ساخت^۱ یا ساخت و راه‌اندازی^۲ که همه عملیات و دارایی‌های

موجود در سایت طی مرحله ساخت را پوشش می‌دهد؛

➤ بیمه تضمین خسارت حرفه‌ای^۳ برای نقص‌های موجود در طراحی یا

سایر خدمات حرفه‌ای فراهم شده توسط پیمانکار ساخت و طراحان او؛

➤ بیمه جامع خسارات بهره‌برداری، از جمله، بیمه خسارت به اموال طی

مرحله بهره‌برداری؛

➤ بیمه مسئولیت شخص ثالث در رابطه با هر گونه ادعا توسط اشخاص

ثالث در قبال اقدامات یا غفلت شرکت مجری پروژه و هر یک از

پیمانکاران اصلی، فرعی یا هر شخص دیگری که مسئولیت او را بر

عهده دارد؛

➤ بیمه زیان تبعی^۴، از جمله، راه‌اندازی دیرتر از موعد مقرر، از دست رفتن

زودتر از موعد منافع و بیمه توقف کسب و کار؛

➤ اشکال مکانیکی یا الکتریکی که تحت پوشش بیمه بهره‌برداری قرار

نگرفته است؛

➤ بیمه همه وسایل نقلیه‌ای که قرار است در سایت مورد استفاده قرار گیرند

که این بیمه در اغلب موارد، طبق قوانین محلی اجباری است؛

➤ بیمه جبران خسارت کارگران و مسئولیت کارفرما؛

➤ بیمه مسئولیت سرپرستان و متصدیان.

1 - CAR = construction all risk

2 - CEAR = construction and erection all risk

3 - PI = professional indemnity

4 - consequential loss insurance

واگذارکننده در پیمان خرید تضمینی یا اعطای امتیاز مشخص می‌کند شرکت مجری پروژه چه بیمه‌هایی را باید کسب کند و تضمین کند که:

- ◀ پوشش بیمه‌ای کافی فراهم شده است؛
- ◀ از بیمه اتکایی (و نه بیمه اشتراکی) برخوردار است و ریسک بی‌اعتباری برای او وجود ندارد؛
- ◀ بیمه‌گذار از حقوق جانشینی^۱ خود چشم‌پوشی می‌کند؛
- ◀ در مواردی که پرداخت بیمه‌ای به خسارت وارده به اموالی مربوط می‌شوند که بخشی از پروژه محسوب می‌شوند، این مبالغ باید برای اصلاح و برطرف کردن خسارات یا جایگزینی دارایی‌های مذکور مورد استفاده قرار گیرند و در غیر این صورت، در اختیار وام‌دهندگان یا سایر بستانکاران قرار گیرند.

در برخی موارد، پوشش بیمه‌ای مورد نیاز ممکن است بسیار پرهزینه بوده یا حتی مقدور نباشد. در این موارد، طرفین باید بر سر چگونگی مدیریت ریسک‌هایی که «غیرقابل بیمه» شدن هستند و چگونگی تعریف این اصطلاح توافق کنند. ممکن است برای ریسک‌های خاص و در بازارهای مشخص، واگذارکننده با این موضوع موافقت کند که در صورت قطع پرداخت حق بیمه در زمانی که ریسک موجود غیرقابل بیمه می‌شود یا بر مبنای نرخ توافق دیگری در بیمه ریسک مشارکت کند. با این وجود، واگذارکننده می‌خواهد مطمئن شود که هزینه اضافی به‌دلیل اقدامات یا قصور شرکت مجری پروژه نیست.

در قانون نافذ (قابل اجرا) ممکن است لازم دانسته شود که بیمه به صورت محلی (در کشور میزبان) کسب شود که در این صورت، ممکن است شرکت مجری پروژه ریسک‌های مذکور را به‌صورت بین‌المللی نیز مجدداً بیمه کند تا از محافظت و پوشش بیمه‌ای بیشتری برخوردار شود. طبق قوانین محلی، ممکن است حوزه‌ای که بیمه مجدد می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد، محدود شود. وام‌دهندگان ممکن است به توافقاتی با بیمه‌گذاران مجدد دست یابند که بر مبنای آن‌ها امکان پرداخت مستقیم توسط بیمه‌گذاران به شرکت مجری پروژه

1 - subrogation rights

یا وام‌دهندگان فراهم شود.

۱۰-۵- توافقات مربوط به تضمین‌ها و افزایش اعتبار

ممکن است یک شخص ثالث (به‌عنوان نمونه، دولت، یک BLA یا یک MLA) به‌منظور کاهش هزینه دیون یا فراهم ساختن امکان سرمایه‌گذاری، شکلی از افزایش اعتبار را انتخاب و اجرا کند. این افزایش اعتبار ممکن است برای وام‌دهندگان و/یا سرمایه‌گذاران (صاحبان آورده) فراهم شود تا ضرر و زیان آن‌ها در شرایط خاصی جبران شود یا اطمینان حاصل شود که از بخش مشخصی از منابع لازم برای بازپرداخت بدهی‌ها یا بازگشت سرمایه آورده آن‌ها محافظت می‌شود. در زمان ساختاربندی پروژه برای به‌حداکثر رساندن اعتبار پروژه (به‌ویژه، زمانی که تامین مالی از طریق اوراق قرضه صورت می‌گیرد) ممکن است با سازمان‌های درجه‌بندی مشورت شود و افزایش اعتبار منجر به بالا رفتن درجه‌بندی اعتبار و هزینه کمتر بدهی (به‌ویژه، در زمانی که افزایش اعتبار موجب افزایش دیون به سطحی فراتر از مبلغ سرمایه‌گذاری می‌شود - به عبارتی، BBB استاندارد و ضعیف) شود.

افزایش اعتبار می‌تواند شامل موارد زیر شود:

- ◀ تامین مالی/حمایت از پرداخت‌های مستقیم یا کمک‌های بلاعوض؛
- ◀ فراهم ساختن شرایط برای تامین مالی پروژه به شکل وام یا سرمایه‌گذاری در آورده؛
- ◀ فراهم ساختن تضمین‌ها، از جمله، تضمین بازپرداخت بدهی، نرخ‌های مبادله، قابلیت تبدیل پول داخلی، تعهدات خریدار تضمینی، سایر تعهدات تامین‌کننده، وصول (جمع‌آوری) تعرفه، سطح تعرفه‌های مجاز، میزان تقاضا برای استفاده از خدمات و/یا غرامت فسخ و موارد مشابه دیگر؛
- ◀ فراهم ساختن تضمین جبران خسارت، به‌عنوان مثال، تضمین جبران خسارت در صورت عدم توانایی در پرداخت توسط نهادهای دولتی؛
- ◀ فراهم ساختن یارانه تعرفه برای مشتریانی که شرکت مجری پروژه در جریان دریافت بدهی‌ها از آن‌ها در موعد مقرر با مشکل مواجه است؛
- ◀ کلیه هزینه‌ها و پرداخت‌هایی که در صورت عدم پرداخت باید توسط

شرکت مجری پروژه به نهاد مربوطه در بخش دولتی پرداخت شود (به عنوان مثال، مقام مجاز در اعطای معافیت موقت مالیاتی یا چشم‌پوشی از تعهد مالیاتی)؛

◀ تامین مالی تعرفه‌های پنهان (واقعی) و تعیین تعرفه‌هایی که باید توسط برخی یا همه مشتریان پرداخت شود؛

◀ فراهم آوردن دارایی‌های سرمایه‌ای یا سایر انواع سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و غیرنقدی.

عاملان افزایش اعتبار معمولاً خود ارزیابی دقیقی از پروژه به عمل می‌آورند تا از انجام آن در چارچوب زمانی و هزینه‌ای تعیین شده مطمئن شوند. همچنین، این عاملان ممکن است در پی دستیابی به ضمانت‌نامه‌های دولتی یا متقابل یا سایر تضمین‌ها برای کاهش خطر اخلاقی افزایش اعتبار برای محافظت از طرف مقصر و حفظ انگیزه وی باشند. بنابراین، افزایش اعتبار ممکن است شامل یک ضمانت‌نامه متقابل باشد که یک طرف آن، طرفی است که تعهد او مورد حمایت قرار گرفته است.

۱۱-۵- حمایت اسپانسر (حامی مالی)

ممکن است وام‌دهندگان به دارایی‌های غیرپروژه‌ای دسترسی نداشته باشند تا با استفاده از آن‌ها در مواقعی که پروژه محافظت کافی و مناسبی از وام‌دهندگان به عمل نمی‌آورد، از منافع خود محافظت کنند. حمایت اسپانسرها (حامیان مالی) یا سهامداران به شکل یک ضمانت‌نامه یا تعهدی (که ممکن است لازم باشد با یک تضمین بانکی، شرکتی یا انواع تضمین‌های دیگر حمایت شود) احساس آرامش خاطر و امنیتی را برای وام‌دهندگان به وجود می‌آورد و مطمئن می‌شوند که سهامداران به پروژه متعهد هستند. حمایت اسپانسرها (حامیان مالی) ممکن است شامل تامین مالی غیرمرجح برای افزایش هزینه ساخت، تضمین تعهدات وام‌گیرندگان (به‌ویژه، آن‌هایی که تحت کنترل سهامداران قرار دارند)، تضمین جبران خسارات در برابر خطرات زیست‌محیطی، ضمانت‌نامه هزینه مصالح یا تقاضا برای خرید خدمات یا محصول پروژه باشد. با این وجود، سهامداران به این منظور در پروژه سرمایه‌گذاری کرده‌اند که از مسئولیت محدود یا حق رجوع

محدود بهره‌مند شوند. به همین دلیل، آن‌ها نمی‌خواهند حمایت بیشتری را به عمل آورده یا تعهدات خود را در قبال پروژه افزایش دهند.

۱۲-۵- ترتیبات سهام‌داری

پیمان سهام‌داران بر روابط موجود میان سهام‌داران در داخل شرکت مجری پروژه حاکم است. پیمان سهام‌داران ممکن است مستلزم تهیه چندین سند باشد - به عنوان نمونه، یک پیمان توسعه برای مرحله پیش از جمع‌بندی مالی و پیمان سرمایه‌گذاری مشترک برای مرحله پس از جمع‌بندی مالی و اساسنامه شرکت و هر گونه اسناد و مدارک قانونی مربوط به شرکت مجری پروژه و وام‌ها، اعتبار احتیاطی، آورده احتیاطی و سایر اسناد و مدارک مشابه دیگر. در پیمان سهام‌داران، موضوعاتی مانند تخصیص هزینه‌های ساخت، حیطة کسب و کار شرکت مجری پروژه، شرایط متقدم برای ایجاد شرکت، صدور سهام جدید، انتقال سهام، تخصیص هزینه‌های پروژه و مدیریت شرکت مجری پروژه از جمله، تصمیم‌گیری و رای‌گیری در آن مورد اشاره قرار می‌گیرند. در اغلب موارد، چنین پیمانی شامل یک بند عدم رقابت^۱ نیز می‌شود که به موجب آن سهام‌داران نباید وارد فعالیت‌هایی شوند که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با شرکت مجری پروژه به رقابت بپردازند.

۱۳-۵- سایر موضوعات کلیدی قراردادی

۱-۱۳-۵- حل اختلاف

پروژه‌های بزرگ زیرساختی در معرض اختلافات پیچیده‌ای هستند که موجب تضعیف آن‌ها می‌شوند زیرا در بیشتر موارد، طرف‌های مختلفی با پیشینه فرهنگی، اجتماعی و قانونی متفاوت در آن مشارکت دارند. عدم شناسایی زود هنگام و به موقع این اختلافات می‌تواند تأثیر مخربی بر پروژه داشته باشند، در نتیجه، عموماً، مکانیسم‌های حل اختلاف پیشرفته‌ای در این رابطه به کار گرفته می‌شوند. تعیین یک دادگاه کشوری/ملی که توانایی پاسخ‌گویی به نیازهای چنین مجموعه

متنوعی از طرف‌های مختلف را داشته و مورد قبول همه آن‌ها باشد، بسیار دشوار است. به‌همین دلیل است که طرف‌های مختلف درگیر در یک پروژه PPP عموماً ترجیح می‌دهند تا هر گونه اختلاف احتمالی را به یک مرجع حکمیت/داوری ارجاع دهند چون نسبت به دادگاه‌های ایالتی از انعطاف‌پذیری بالاتری برخوردار بوده و رای خود را با سهولت بیشتری صادر می‌کند. ممکن است طرفین پروژه توافق کنند تا اختلافات آن‌ها به‌صورت تلفیقی مورد رسیدگی قرار گیرند. در این روش چند فرآیند مرتبط داوری/حکمیت به‌صورت مشترک و هم‌زمان انجام شده و اختلافات موجود حل و فصل می‌شوند تا اطمینان حاصل شود اختلافاتی که بر طرف‌های مختلف درگیر در پروژه اثر می‌گذارند به‌شیوه‌ای منسجم و هماهنگ مورد رسیدگی قرار گرفته و حل و فصل می‌شوند.

ممکن است طرفین پیمان مایل باشند در مرحله اول، مشکلات و دعوای خود را از طریق مکانیسم‌های حل اختلاف کمتر رسمی مانند یک کارشناس (حقیقت‌یاب) یا یک میانجی (تسهیل‌گر مذاکرات) حل و فصل کنند.

نهادهای حاکم در برابر دادگاه‌های داخلی و خارجی از مصونیت‌های خاصی برخوردار هستند. مصونیت‌هایی که معمولاً توسط دادگاه‌های داخلی به نهادهای حاکم نسبت داده می‌شوند، اختیارات قانونی و نحوه اجرای احکام هستند که عموماً مورد چشم‌پوشی قرار می‌گیرند یا توسط قانون محدود می‌شوند.

در اغلب موارد، مهندسان مستقلی استخدام می‌شوند تا بر مراحل ساخت و بهره‌برداری نظارت کرده، در مراحل آزمایش حضور داشته و احتمالاً گواهی‌نامه‌هایی را صادر کنند. این گواهی‌نامه‌ها به‌عنوان مبنایی برای کاهش هزینه‌ها یا تایید پایان مراحل مختلف پیمان‌های امتیاز (واگذاری) مورد استفاده قرار می‌گیرند. مهندس مستقل هم‌چنین می‌تواند نقش مرجع حل اختلاف را نیز بازی کند، به‌ویژه در مواردی که اختلافات پیش آمده باید بلافاصله پس از ارزیابی فنی حل و فصل شوند. مهندس مستقل می‌تواند به‌طور مشترک توسط واگذارکننده، شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان انتخاب و منصوب شود.

۲-۱۳-۵- فورس مازور

حوادث خاصی که خارج از کنترل طرفین پیمان هستند، ممکن است مانعی بر

سر راه طرفین در انجام وظایف و تعهداتشان طبق توافقات پروژه شوند - به‌عنوان مثال، می‌توان به شرایط بسیار بد آب و هوایی، زلزله یا جنگ اشاره کرد. با توجه به ماهیت غیرقابل پیش‌بینی و دشوار این حوادث، طرفین پیمان ترجیح می‌دهند از فسخ فوری پیمان اجتناب کرده و به‌جای آن، علت و راهکاری برای تعهدات پیمانی که در اثر این حوادث موفق به انجام آن‌ها نشده‌اند، پیدا کنند. در هر نظام قانونی، حوادث فورس مازور به‌شیوه متفاوتی تعریف می‌شوند. برای جلوگیری از انجام اقدامات غیرمنتظره و بلا تکلیفی و هم‌چنین، تاخیر در انجام پروژه طبق قانون حاکم، روش مشخصی در صورت بروز شرایط فورس مازور تعیین می‌شود و حوادثی که در صورت بروز آن‌ها، وضعیت فورس مازور اعلام می‌شود، تعریف می‌شوند. معمولاً، طرفین پیمان فهرستی جامع یا خلاصه را در رابطه با حوادثی که موجب بروز شرایط فورس مازور می‌شوند، فراهم می‌کنند. حوادث فورس مازور عموماً به دو گروه اصلی تقسیم می‌شوند: حوادث طبیعی و حوادث سیاسی. طرفی که در پی وقوع حادثه فورس مازور از انجام تعهدات و کارهای محوله باز می‌ماند، برای مدت معینی - به‌عنوان مثال، حداکثر یک دوره ۶ ماهه - از انجام آن‌ها معاف است، ولی خسارت وارده به او جبران نمی‌شود (البته، ممکن است برای جبران چنین هزینه‌هایی بیمه شده باشد). پس از سپری شدن این دوره ۶ ماهه، یک یا هر دو طرف ممکن است تصمیم بگیرند که لازم است پیمان فسخ شود.

۳-۱۳-۵- انتخاب قانون حاکم

قانون حاکم بر پیمان، تا حدی، تعهدات طرفین را تعریف کرده و مبنای تفسیر قصد طرفین، همان‌طور که در پیمان ذکر شده، به شمار می‌آید. ممکن است اسناد و مدارک پیمان تحت تاثیر نظام‌های قانونی مختلفی قرار داشته باشند. هر پیمان به‌طور معمول شامل بندی است که در آن به قانون حاکم اشاره شده است و طرفین از یک نظام حقوقی استفاده می‌کنند که با آن راحت هستند و اصطلاحات حقوقی و پیمانی موجود در آن با اهداف و موارد مورد نظر طرفین هم‌خوانی دارند. در صورتی که اسناد و مدارک پروژه مشمول بیش از یک نظام حقوقی باشند، احتمال بروز مشکل در تخصیص ریسک متقابل (اتکایی) وجود

دارد. با این وجود، در دنیای تجاری، معمولاً ناهماهنگی‌هایی قانونی رخ می‌دهد که لازم است به‌طور مقتضی مدیریت شوند.



اجرای پروژه

مدیریت پیمان PPP از همان مرحله ابتدایی چرخه حیات پروژه با طراحی راهکارهای مناسب و مدیریت اطلاعات ارائه‌شده توسط مشاوران آغاز می‌شود. سپس، این پروسه با انتخاب سرمایه‌گذاران و اجرای پروژه ادامه پیدا می‌کند. پس از مرحله جمع‌بندی مالی، کار واقعی آغاز می‌شود. این مقطع، مرحله‌ای بسیار مهم است که در بیشتر موارد مورد غفلت سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد و در نهایت به ضرر آن‌ها تمام می‌شود.

پس از مرحله تدارک، دولت باید مرحله توسعه پروژه را تا زمان ارائه خدمات مدیریت کند. این کار مستلزم موارد زیر است:

- ◀ تشکیل تیم مدیریت دولت؛
- ◀ تایید روش ساخت، طراحی و طراحی تفصیلی؛
- ◀ ایجاد سیستم‌های نظارت بر عملکرد؛
- ◀ مدیریت دارایی‌ها، املاک و انتقال کارکنان؛
- ◀ نظارت و کمک شرکت مجری پروژه به کسب تاییدیه‌ها و مجوزهای لازم؛
- ◀ نظارت و مدیریت پرداخت یارانه‌ها و تعهدات دولتی؛
- ◀ تایید تکمیل ساخت و آغاز بهره‌برداری؛
- ◀ تثبیت مکانیسمی برای بازنگری دوره‌ای نیازهای کاربر نهایی.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ در انتخاب تیم واگذارکننده مناسب دقت کنید. پروژه خود به خود مدیریت نمی‌شود؛ عدم انتخاب یک تیم مجرب و خبره برای مدیریت اجرای پروژه (به‌عبارتی، پس از جمع‌بندی مالی) به‌همراه تامین مالی کافی می‌تواند بهترین پروژه را نیز با شکست مواجه کند.

✓ برای آینده آماده شوید. از قبل تصمیم بگیرید که چه اتفاقی ممکن است در پروژه رخ دهد. به‌تعویق افتادن تصمیم‌ها تنها منجر به افزایش هزینه‌ها و اختلافات می‌شود. تصمیم‌گیری در مورد تغییرات باید از پیش اتخاذ شود و اگر طی فرآیند یا در مرحله اجرا صورت گیرد، ممکن است هزینه‌بر و وقت‌گیر باشد.

✓ انعطاف‌پذیر بوده و برای حل اختلاف آمادگی داشته باشید. در هیچ پیمانی نمی‌توان کلیه احتمالات را پیش‌بینی کرد، بنابراین، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنید که چالش‌ها را با همکاری طرف مقابل حل کنید - به‌عبارت دیگر، یک پروژه PPP باید مانند یک پیمان مشارکت مدیریت شود.

فاز توسعه پروژه زمانی پایان می‌یابد که هزینه سرمایه‌ای کلیدی کامل شده و مورد تایید قرار گیرد. پس از این فاز، مرحله تحویل پروژه (ساخت و بهره‌برداری) شروع می‌شود که طی آن دولت:

➤ به‌منظور مدیریت پروژه و نظارت بر نحوه انجام تعهدات شرکت مجری پروژه و واگذارکننده، پروتکل‌های داخلی خود را تثبیت می‌کند؛

➤ جلسات منظمی را برای مرور میزان پیشرفت پروژه برگزار می‌کند؛

➤ پرداخت‌ها، نحوه عملکرد و پیشرفت‌های حاصله را ممیزی کرده و نتیجه را به نهادهای مربوطه گزارش می‌دهد؛

➤ بر قابلیت سوددهی مالی پروژه، از جمله، مدیریت مالی پرداخت‌های انجام‌شده و نشده، تعهدات انجام‌شده، تعهدات احتمالی آتی و کافی بودن تامین مالی پروژه نظارت می‌کند؛

➤ پیش‌بینی، شناسایی و حل و فصل اختلافات قبل از وقوع آن‌ها را تشویق می‌کند.

در شکل شماره ۱، ۶، چند کاربرد کلیدی مدیریت پیمان نمایش داده شده‌اند. هر یک از مواردی که در ادامه مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند، باید قبل از شروع تدارک پروژه توسط دولت مورد توجه قرار گیرند تا اطمینان حاصل شود در جای مناسب قرار گرفته و طبق پیمان و قانون، منابع آن‌ها از همان ابتدای اجرای پروژه به‌درستی تامین شود.

شکل شماره ۱-۶- کاربردهای مدیریت. منبع: www.ppp.rsa.gov



۱-۶- دستورالعمل بهره‌برداری

نحوه اجرای پروژه‌های PPP یک فرآیند پیچیده است که برای موفقیت پروژه ضروری به‌شمار می‌آید. در دستورالعمل بهره‌برداری، راهنمایی‌های لازم در مورد همه جنبه‌های این فرآیند ارائه شده است که از جمله آن‌ها می‌توان به معرفی شکل استاندارد مستندسازی، الگوی برنامه زمانی فرآیند و سایر کمک‌های عملی برای اجرای پروژه اشاره کرد. دولت می‌تواند از نظرات مشاوران برای کمک به تدارک بهتر پروژه استفاده کند. این کار به آماده‌سازی شرایط جهت ارائه نقش محوری دولت در مدیریت پروژه کمک می‌کند - به‌عنوان مثال، ممکن است

دولت بخواهد از وجود مشاورانی در جریان مذاکرات یا معاملات بهره‌مند شود تا:

- ◀ دستورالعمل پروژه را به‌همراه خلاصه اسناد و مدارک، چهارچوب زمانی برای تعیین زمان انجام کارها و موارد مشابه دیگر فراهم کند؛
- ◀ ماتریس ریسک و برنامه مدیریتی که در آن همه ریسک‌ها به‌همراه نحوه تخصیص، نظارت، کاهش و مدیریت آن‌ها مشخص شده‌اند، فراهم کند. مالکیت هر ریسک باید به‌نحو واضح و روشنی در ماتریس ریسک مشخص شود و بر مبنای آن یک راهبرد مناسب برای کاهش ریسک اتخاذ شود.

۲-۶- تیم مدیریت

لازم است دولت یک تیم پروژه را تشکیل دهد که از مهارت‌های لازم برخوردار باشند. این تیم باید بر روند مذاکرات تمرکز کند و با پیمان‌های پروژه‌ای آشنا باشد (وظایف کلیدی مدیریتی به احتمال زیاد به‌صورت کارهای پاره‌وقت نخواهند بود). اعضای تیم پروژه باید متشکل از کارشناسان فنی، حقوقی و مالی باشند که به مشاوران خارجی نیز دسترسی داشته باشند. از همه مهم‌تر این که رهبر این تیم باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد که حس اطمینانی را در مقامات دولتی مربوطه، بازارهای خصوصی و به‌ویژه، سرمایه‌گذاران احتمالی ایجاد کند. دولت باید تامین مالی و بودجه مناسبی را برای این گروه و اقداماتش تخصیص دهد. لازم است اجازه پیگیری تامین مالی به این گروه داده نشود تا تمرکز این تیم در رابطه با انجام وظایف اصلی و دسترسی به منابع خارجی، از جمله، مشاوران خبره بر هم نخورد.

مدیریت یک پروژه PPP یک وظیفه مدیریتی کلاسیک (سنتی) توسط بخش دولتی نیست و بنابراین، کسانی که تیم پروژه را تشکیل داده و به مدیریت بودجه‌های مربوطه و وظایف کارکنان می‌پردازند، ماهیت پروژه‌های PPP و وظایفی که بر عهده تیم پروژه گذاشته می‌شوند را تحسین می‌کنند. به‌همین منظور، رهبر تیم پروژه باید از قدرت و برتری کافی برخوردار باشد تا نقش خود را به‌خوبی ایفا کند و بتواند اطلاعات و حمایت لازم را از سایر دپارتمان‌ها و نهادهای دولتی دریافت کند و در عین حال، مرزهای واضحی برای تصمیم‌گیری او ترسیم شده باشند.

۳-۶- رگولاتوری

ممکن است اشخاص ثالث در جریان نظارت و مدیریت به دولت کمک کنند. به عنوان مثال، ممکن است طبق پیمان، یک کارشناس مستقل به عنوان ناظر منصوب شود تا وظیفه نظارت بر انجام تعهدات طرفین را طبق پیمان بر عهده گیرد. به همین ترتیب، رگولاتور بخش (به عنوان مثال، رگولاتور بخش آب) بر عملکرد شرکت مجری پروژه در هر رویدادی نظارت می کند و ممکن است موافقت کند تا به طور کلی بر اجرای تعهدات طرفین پیمان طبق قانون نظارت کند. دشواری این روش، نیاز به وجود رگولاتوری است که طبق الزامات تعیین شده، با اختیاراتی که به طور معمول به رگولاتورها اعطا می شود، عمل کند. در اغلب موارد، امکان محدود ساختن این اختیارات وجود ندارد، بنابراین، رگولاتور باید در درجه اول به الزامات قانونی خود عمل کند و نقش او در پیمان در درجه دوم اهمیت قرار می گیرد. در مواردی که وظایف محوله به رگولاتور بخش با تعهدات پیمانی طرفین همخوانی ندارند، طرفین باید ریسک را به شیوه ای مناسب مدیریت کنند. الزامات رگولاتور به مرور زمان تغییر می کنند و ریسک چنین تغییراتی بر عهده واگذار کننده است.

۴-۶- تامین مالی مجدد

پس از پایان مرحله ساخت و زمانی که ریسک ساخت پروژه به نحو قابل توجهی کاهش می یابد، شرکت مجری پروژه نسبت به تامین مالی مجدد بدهی پروژه با هزینه کمتر و شرایط بهتر اقدام می کند. در بازارهای مالی توسعه یافته، بازارهای سرمایه به عنوان ابزار تامین مالی پس از تکمیل پروژه مورد استفاده قرار می گیرند، زیرا صاحبان سهام/اوراق قرضه ترجیح می دهند ریسک تکمیل پروژه را متقبل نشوند ولی در بیشتر موارد می توانند وامی را با نرخ بهره ثابت و مدت بازپرداخت طولانی تر و سود کمتر از بانک های تجاری فراهم کنند.

این فرآیند تامین مالی مجدد می تواند به نحو قابل توجهی بازگشت آورده را با نرخ بهره و ضریب اتکاء (نسبت بدهی به آورده) کمتر افزایش دهد. واگذار کننده به امید ایجاد انگیزه برای شرکت مجری پروژه برای پیروی از مهندسی مالی بهبود یافته و به ویژه، از طریق تامین مالی مجدد، مایل به تسهیم سود حاصل از

تامین مالی مجدد شرکت مجری پروژه است (به عنوان نمونه، به نسبت ۵۰-۵۰) و می تواند در مواقع مقتضی خواستار تامین مالی مجدد شود یا نشود. تیم مدیریت پروژه واگذار کننده باید از منابع و مهارت های لازم برای مدیریت مسائل مربوط به تامین مالی مجدد برخوردار باشد.

ممکن است انجام تامین مالی ضروری باشد - به عنوان مثال، در زمان هایی که پروژه تنها می تواند به وام های کوتاه یا میان مدت (مثلاً ۵ تا ۷ ساله) دسترسی پیدا کند و درآمد پروژه برای بازپرداخت این وام ها طی این مدت کافی نیست، شرکت مجری پروژه ممکن است تصمیم بگیرد که بخش عمده اصل بدهی را در پایان موعد مقرر برای پرداخت بدهی به صورت یک جا و غیرقسطی^۱ بازپرداخت کند. این پرداخت یک جا (غیرقسطی) نیازمند تامین مالی است. ریسک عدم توانایی در تامین مالی پرداخت یک جا (غیرقسطی) باید مدیریت شود، به عنوان نمونه، این کار با پیش بینی آورده یا وام احتیاطی/ذخیره^۲ توسط سهام داران، دولت، یک شخص ثالث مانند بانک، MLA یا BLA صورت می پذیرد.

۵-۶- مذاکرات مجدد

پروژه های PPP دارای ویژگی هایی هستند که احتمال مذاکره مجدد در آنها بسیار زیاد است؛ این پروژه ها نیازمند ترتیبات مالی و تجاری پیچیده و بلندمدتی در بخش های قانونی هستند و از لحاظ سیاسی بسیار حساس بوده و در قبال تغییر شرایط بسیار آسیب پذیر هستند و در اغلب موارد، ابهامات زیادی در رابطه با آنها وجود دارند (مانند شرایط دارایی های موجود، عدم وجود اطلاعات کافی درباره کسب و کار و شرایط زمین). داده های جدید نشان می دهند که حدود ۷۵٪ از پیمان های PPP در حوزه حمل و نقل و ۸۷٪ از پیمان های PPP در حوزه های آب و فاضلاب در مقطعی مورد مذاکره مجدد قرار می گیرند.

در اغلب موارد، از مذاکره مجدد به عنوان یک شکست برداشت می شود و یک نقص اساسی در پروژه یا PPP به شمار می آید. به طور خاص، این برداشت به دلیل مدیریت ضعیف یا فرآیند مذاکره مجددی است که:

1 - bullet payment

2 - standby loan

می‌تواند منجر به کاهش منابع درآمدی و استانداردهای خدماتی شود (محتمل‌ترین گروهی که تحت تاثیر کاهش خدمات و افزایش قیمت‌ها قرار می‌گیرند، خانواده‌های بسیار فقیر هستند)؛

فایده شفافیت است و به‌ویژه، در برابر روش‌های فاسد آسیب‌پذیر است؛ می‌تواند منجر به بروز واکنش عمومی و دولت در برابر دخالت بخش خصوصی در سایر پروژه‌ها یا بخش‌های دیگر شود که این حالت، کاهش حیطه ابزارهای ممکن که دولت می‌تواند برای بهبود و اصلاح خدمات زیرساختی خود به کار گیرد را به‌همراه دارد.

با این وجود، این برداشت کلی از مذاکره مجدد اشتباه است. تردیدی وجود ندارد که مذاکره مجدد یک فرآیند دشوار است، ولی استفاده از آن در توافقات بلندمدت (مانند پیمان‌های PPP و مشارکت‌های تجاری) برای مواجهه با تغییرات یا اختلافات یا انجام اصلاحات برای شناسایی اطلاعات و شرایط جدید کاملاً متداول است. مذاکره مجدد بخشی طبیعی از بیشتر پروژه‌ها است و می‌تواند به‌عنوان یک فرصت طلایی برای تعدیل شرایط و شناسایی نیازهای پروژه (و عموم) و شرایط واقعی پیش روی طرفین برای سود رساندن به هر دو طرف و سایر ذینفعان مورد نظر پروژه مورد استفاده قرار گیرد. مذاکره مجدد به طرفین این امکان را می‌دهد که به تغییرات و رویدادهای پیش‌بینی‌نشده واکنش نشان دهند. در مواردی که بهتر است پیمان‌های PPP فسخ شوند، فرآیند مذاکره مجدد می‌تواند به تسهیل فرآیند انتقال و کاهش هزینه فسخ و فشار موجود کمک کند. بنابراین، پیمان‌های PPP باید به‌شیوه‌ای طراحی شوند که به نحو سریع و کارآمدی تغییرات و اختلاف‌ها را شناسایی کنند تا فرآیند مذاکره مجدد را به روشی متعادل و طبق اصول تعیین‌شده در پروژه تسهیل کنند.

۶-۶- خاتمه (انقضاء)، فسخ و تحویل

پس از تحویل پروژه، خواه پروژه زودتر از موعد مقرر فسخ شده باشد یا طبق انتظار در موعد مقرر خاتمه یافته باشد، دولت باید فاز خروج را مدیریت کند - به‌عنوان نمونه، تیم دولت باید:

به ارزیابی گزینه‌های خروج بپردازد؛

- فرآیند فسخ یا تحویل را مدیریت کند، از جمله، راهبردهای خروج باید هر چند وقت یک بار به‌روز شوند تا امکان مدیریت فسخ غیرمنتظره فراهم شده یا به دولت اجازه داده شود درک واضحی از جایگاه خود در پروژه به‌دست آورد؛
- به بازنگری شرایط فسخ/انقضای پیمان PPP بپردازد تا به دولت مشاوره دهد که در صورت بروز قصور یا نزدیک شدن به پایان پروژه چه اقدامی انجام دهد؛
- به شناسایی و برآورد ارزش دارایی‌های مربوطه و سایر اقلامی بپردازد که باید انتقال یابند؛
- یک شرکت پروژه جایگزین را معرفی کند؛
- بر نحوه انتقال دارایی‌ها، کارکنان و کسب و کار به دولت یا نهاد منصوب‌شده نظارت داشته باشد.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

- ✓ مذاکره مجدد یک فرصت است و می‌تواند برای طرفین و همه سهام‌داران (ذینفعان) فرصتی را برای بهبود شرایط پیمان‌های PPP و محافظت از بخش‌های آسیب‌پذیر فراهم آورد.
- ✓ اقدامات پیشگیرانه را به عمل آورید. در اولین فرصت ممکن، مکانیسم‌هایی را برای جلوگیری از بروز اختلافات طراحی کنید. در مراحل اولیه فرآیند، گزینه‌ها متنوع، هزینه‌های نسبی پایین و احتمال اتخاذ تصمیمات برای افزایش ارزش افزوده بالاتر است.
- ✓ تسهیل کار می‌تواند کمک زیادی کند. فرآیندهای ساده‌تری جهت استفاده و توسعه روابط به‌عنوان مبنایی برای یافتن راهکارهای رضایت‌بخش متقابل طراحی شده‌اند که می‌توانند نتایج بهتری نسبت به فرآیندهای رسمی‌تر داشته باشند.



ویژگی‌های خاص PPP در بخش‌های مختلف

در فصل‌های سوم تا ششم این کتاب، چگونگی تامین مالی، تخصیص ریسک و اجرای پیمان در قالب PPP توضیح داده شد. در این فصل برخی از الزامات خاص در ۴ بخش مختلف: حمل و نقل، ارتباطات، نیرو و آب و فاضلاب مورد بررسی قرار می‌گیرند. در این فصل سعی می‌شود زیاد به جزئیات پرداخته نشود و همه مسائل در تمام زیربخش‌ها مورد بحث و بررسی قرار نگیرند ولی به‌طور خاص، بر ویژگی‌های هر بخش که می‌توانند بر انتخاب بهترین و مناسب‌ترین روش PPP اثر گذارند، تمرکز می‌شود.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

« PPP دارای یک قالب ثابت و مشخص که برای همه حوزه‌ها مناسب باشد، نیست. هر بخش نیازمند ملاحظات و راه‌حل‌های PPP خاصی است؛ بنابراین، ساختار PPP را با شرایط و بستر موجود هماهنگ کنید.

۱-۷- حمل و نقل

از گذشته، پروژه‌های حمل و نقل، از جمله، پروژه‌های مربوط به فرودگاه‌ها، جاده‌ها، خط آهن‌ها، قطارهای سبک شهری، اتوبوس‌ها، تونل‌ها و پل‌ها به‌طور مشترک توسط بخش‌های خصوصی و عمومی تامین مالی می‌شدند. امروزه، دولت‌ها به‌نحو روزافزونی به‌دنبال جذب مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های جدید توسعه و خصوصی‌سازی طرح‌های موجود هستند. بخش حمل و نقل همواره با دو محدودیت مواجه بوده است: پیش‌بینی تقاضا و زمین. تقاضا برای زیرساخت حمل و نقل تحت تاثیر روش‌های رقابتی در بخش حمل و نقل، تغییرات جمعیتی، شرایط اقتصادی، هزینه استفاده از تسهیلات برای کاربر نهایی، راحتی، اولویت‌های فردی، سرعت و چند عامل به هم مرتبط دیگر که پیش‌بینی درست تقاضا را دشوار می‌کند، قرار می‌گیرد. نیاز به دسترسی به زمین و فضای زیاد برای ساخت تسهیلات حمل و نقل مستلزم انجام اقدامات پرهزینه، بلندمدت و از لحاظ سیاسی حساس است. واکنش عمومی به تسهیلات حمل و نقلی جدید می‌تواند بسیار چالش‌برانگیز باشد - از جمله، می‌توان به مشکلات ایجاد شده در زمان توسعه فرودگاه هیترو^۱ لندن اشاره کرد که هیچ یک از اهالی منطقه مایل نبودند خط آهن یا جاده جدیدی از زمین آن‌ها عبور کند. در بسیاری از پروژه‌ها، به‌ویژه پروژه‌های ریلی، هزینه بالای زمین و ساخت را نمی‌توان با تعرفه‌های محدود و از لحاظ سیاسی قابل قبول تامین کرد. بسیاری از پروژه‌های حمل و نقل به حمایت ویژه و قابل توجه دولت نیاز دارند.

پروژه‌های حمل و نقلی موجب بروز مباحث زیر می‌شوند:

◀ خرید زمین. به‌طور کلی، دولت در سلب مالکیت یا خریداری و فراهم نمودن زمین برای شرکت مجری پروژه دخالت دارد. زمان لازم برای تامین زمین مورد نیاز تا حد زیادی به سیستم قانونی محلی، میزان مشاوره و چالش قانونی موجود بستگی دارد.

◀ ریسک ترافیک. خریداران تضمینی در یک پروژه حمل و نقل عموماً اشخاص هستند، بنابراین، تعیین کمیت ریسک تقاضا در این پروژه‌ها

دشوار و تخصیص آن دشوارتر است.

- در مواردی که شرکت مجری پروژه ریسک ترافیک را متقبل می‌شود، نظام عوارض برای یک پروژه حمل و نقل باید بر اساس مفروضات اقتصادی، فنی و مالی بنا نهاده شود. عموماً، وام‌دهندگان روش‌های پیش‌بینی ترافیک خود را برای ارزیابی پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته توسط واگذارکننده و شرکت مجری پروژه به کار می‌بندند. آسیب‌پذیری ذاتی پیش‌بینی‌های ترافیکی که معمولاً ناشی از خوشبینی هستند، در مطالعه‌ای^۱ که در سال ۲۰۰۲ درباره پیش‌بینی‌های ترافیکی انجام‌شده درباره طرح‌های اخذ عوارض جاده‌ای از کاربران صورت گرفت، مشاهده شد. از بین ۳۲ پروژه مختلف مورد مطالعه، ترافیک واقعی به‌طور متوسط تنها ۷۰٪ مقدار پیش‌بینی‌شده بود و اکثر پروژه‌ها حتی به حد ۹۰٪ از ترافیک پیش‌بینی‌شده نیز نرسیدند. بنابراین، در اغلب موارد، دولت‌ها درآمد لازم یا مبلغی را به‌عنوان تضمین ترافیک برای محافظت از شرکت مجری پروژه و/یا وام‌دهندگان تخصیص می‌دهند و بدین ترتیب، بخش مشخصی از ریسک ترافیک را متقبل می‌شوند.

- در بسیاری از کشورها که اخذ عوارض از لحاظ سیاسی غیر قابل قبول به شمار می‌آید، عوارض سایه^۲ (پنهانی) یک گزینه مناسب به‌شمار می‌آید (که به موجب آن، مبلغی بابت هر وسیله نقلیه یا مسافری که از سیستم استفاده می‌کند به شرکت مجری پروژه پرداخت می‌شود ولی هیچ عوارضی دریافت نمی‌گردد) و بدین ترتیب، شرکت مجری پروژه تنها بخش مشخصی از ریسک ترافیک را بر عهده می‌گیرد.
- جریان درآمد شرکت مجری پروژه ممکن است از طریق پرداخت هزینه در دسترس بودن^۳ صورت گیرد که در آن واگذارکننده در ازای استفاده کاربران از جاده، پرداخت‌هایی را به شرکت مجری

1 - Standars & Poor (2002)

2 - Shadow Toll

3 - Availability Payment

پروژه انجام می‌دهد. یک نظام جریمه عملکرد نیز شکل می‌گیرد که بر اساس آن در ازای وجود هر گونه عیب و نقص در جاده یا خدماتی که باید توسط شرکت مجری پروژه ارائه شود (مانند هزینه تعمیر و نگهداری‌های عمده، نصب علائم راهنمایی، ایمنی و جنبه‌های زیبایی‌شناسی) مبالغی از این پرداخت‌ها کسر می‌شود. نظام جریمه و شاخص‌های عملکرد کلیدی^۱ در نظام پرداخت در دسترس بودن نسبت به طرح‌های اخذ عوارض جاده‌ای از کاربران مهم‌تر است زیرا انگیزه‌های مالی/تجاری مرتبط با افزایش تعرفه‌ها برای کسب درآمد بیشتر ممکن است از بین بروند و لازم باشد که از طریق شاخص‌های عملکرد کلیدی (KPIs) همانندسازی شوند. عوارض ممکن است دریافت شود یا نشود و شرکت مجری پروژه می‌تواند درآمدهای حاصل از اخذ عوارض را به‌عنوان درآمد پرداخت در دسترس بودن تا موعد مقرر نزد خود نگه دارد یا درآمدهای حاصل از دریافت عوارض را به واگذارکننده تحویل دهد.

◀ *یارانه سرمایه.* در اغلب موارد، پروژه‌های حمل و نقل نیازمند هزینه‌های سرمایه‌ای بسیار قابل توجهی هستند که ممکن است از میزان تمایل یا توان بخش خصوصی به تامین مالی یا پتانسیل درآمدزایی پروژه بیشتر باشد، که در این صورت، لازم است تعرفه‌های معقولی تعیین شده و دولت نیز حمایت مالی به‌عمل آورد تا انجام پروژه امکان‌پذیر شود.

◀ *ریسک قانونی.* با توجه به ریسک‌های مختلف درباره ایمنی، حمل و نقل یک صنعت کاملاً تابع مقررات به‌شمار می‌آید. هر گونه ساخت و ساز یا بهبود در این حوزه باید با محدودیت‌های قانونی مطابقت داشته و حتی ممکن است نیازمند اخذ تاییدیه قانونی باشد. این موضوعات قانونی بر جدول زمانی اجرای پروژه تاثیر می‌گذارند و باید در همان ابتدای فرآیند پیش‌بینی شوند. سطح تعرفه‌ها در صنعت حمل و نقل اگر چه از لحاظ سیاسی به اندازه بخش‌های برق، آب و فاضلاب حساس نیست ولی این

تعرفه‌ها به این منظور تنظیم می‌شوند که تعادلی بین مقرون به صرفگی و میزان دریافت نقدی برای سرمایه‌گذاری برقرار شود.

◀ فرصت‌های تجاری وابسته. ممکن است لازم باشد واگذارکننده و سهام‌داران به شرکت مجری پروژه اجازه دهند تا جایی که می‌تواند در کسب و کار خود انعطاف‌پذیری مناسبی نشان دهد. در بیشتر پروژه‌های PPP، واگذارکننده و وام‌دهندگان، حیطه کسب و کار شرکت مجری پروژه را محدود می‌کنند. در پروژه‌های حمل و نقل، واگذارکننده می‌تواند با گسترش حیطه کار شرکت مجری پروژه به افزایش درآمدهای پروژه و کاهش نیاز به حمایت دولتی بپردازد. به عنوان نمونه، پروژه‌های فرودگاهی مستلزم عقد قراردادهای چندگانه و متعدد هستند - به عنوان مثال، برای ساخت پایانه، تسهیلات سوخت‌گیری، انبارهای بارها/محموله‌ها و بخش‌های تحویل، کیت‌رینگ، پارکینگ، هتل‌ها، فضای اداری و کسب و کار تجاری در فرودگاه‌ها. طرح‌های توسعه املاک نیز فرصت تجاری بالارزشی برای احداث جاده‌ها، بنادر، فرودگاه‌ها، راه‌آهن و بیشتر پروژه‌های حمل و نقلی به‌شمار می‌آیند.

۷-۲- زیرساخت‌های مخابرات و فیبر نوری

یکی دیگر از بخش‌های خدمات عمومی قدیمی که به‌نحو روزافزونی برای مشارکت به بخش خصوصی پیشنهاد می‌شود، مخابرات است. افزایش تقاضا و روند سریع پیشرفت فناوری از منابع تامین مالی و هوش تجاری بخش دولتی پیشی گرفته است - در این‌جا، منظور بخش‌های انحصاری خدمات دولتی است که در گذشته کاملاً بر این بخش مسلط بودند. برخی فناوری‌ها، و به‌طور خاص، تلفن همراه، بازارهای کاملاً جدیدی را ایجاد کرده‌اند. صنعت مخابرات در کنار بخش‌های نیرو و حمل و نقل یکی از حوزه‌های رو به رشد در عرصه پروژه‌های PPP در کشورهای در حال توسعه است.

با وجودی که رشد و سرمایه‌گذاری در عرصه تلفن همراه و ثابت، به‌ویژه، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه تلفن همراه، طی ۱۰ سال گذشته بسیار قابل توجه بوده است، مشارکت بخش دولتی در صدور مجوزها محدود شده است.

به همین دلیل، این جنبه‌های حوزه تلفن همراه به تفصیل در این جا مورد بحث و بررسی قرار نمی‌گیرند. در عوض، در این بخش بر پروژه‌های PPP برای توسعه زیرساخت شبکه فیبر نوری تمرکز می‌شود.

یکی از الزامات کلیدی در بخش مخابرات، ظرفیت ارسال حداکثری داده‌ها و/یا ترافیک صدا و رساندن آن به حد استانداردهای کیفی بازار با حداکثر سرعت و حداقل هزینه ممکن است. دولت‌ها در پی افزایش ارتباطات هستند تا بدین ترتیب، به ایجاد فرصت‌های تجاری و آموزشی و تشویق رشد اقتصادی کمک کنند. کشور هند نمونه بسیار خوبی در این زمینه است که در آن سرمایه‌گذاری‌های عمده‌ای در زمینه راه‌اندازی شبکه‌های ارتباطی فیبر نوری در شهرهای مهمی مانند چنای^۱ و بنگلور^۲ صورت گرفته است. رشد انفجاری در این شهرها ناشی از برون‌سپاری و سایر فعالیت‌های تجاری است که مستلزم دستیابی به پهنای باند زیاد است و دولت هند باید به تامین اعتبار لازم برای انجام سرمایه‌گذاری‌های عمده در این شهرها بپردازد. یکی از بهترین راه‌های دستیابی به افزایش قابل توجه ظرفیت مخابراتی و ارتباطی در این شهرها، نصب کابل‌های فیبر نوری است.

تعدادی از سیستم‌های زیرساختی فیبر نوری با استفاده از ساختارهای PPP توسعه یافته‌اند. شرکت مجری پروژه کابل‌های فیبر نوری را برای برقراری ارتباط میان مراکز تقاضای کلیدی نصب کرده و اجازه دسترسی به آن‌ها را به اپراتورهای مخابراتی مختلف و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات اینترنتی^۳ می‌فروشد. پروژه‌های زیرساخت فیبر نوری موجب مطرح شدن موضوعات زیر می‌شوند:

❖ **تامین مالی فروشنده.** این یک منبع تامین مالی است که توسط تامین‌کنندگان تجهیزات به‌عنوان مشوقی برای شرکت مجری پروژه ارائه می‌شود تا نیاز خود را از کانال آن‌ها تامین کند. روش تامین مالی فروشنده ممکن است در مواردی که تامین‌کنندگان مالی و/یا فروشندگان با مشکلات مالی مواجه شوند، دردسرساز شود. در این روش، کار مقایسه

1 - Chennai

2 - Bangalore

3 - ISPs = Internet Service Providers

پیشنهادهای مزایده‌ای که هر یک توسط یک فروشنده و تامین‌کننده مالی متفاوت ارائه می‌شود، دشوار است.

◀ *ارتقای فناوری.* مخابرات از جمله حوزه‌هایی است که به دلیل معرفی فناوری‌های نوین و نیاز به اتصال با سایر اپراتورها و زیرساخت عمومی به سرعت در حال تغییر است. واگذارکننده باید همواره این نکته را در نظر داشته باشد که چگونه پیشرفت‌های صورت گرفته در عرصه فناوری را مدیریت کند و تا چه حد به شرکت مجری پروژه اجازه دهد که این پیشرفت‌ها را بنا به صلاحدید خود مورد بهره‌برداری قرار دهد.

◀ *بهره‌برداری.* شرکت مجری پروژه باید بر نحوه بهره‌برداری از شبکه و انتقال اطلاعات به مشتریان به بهینه‌ترین شکل ممکن نظارت کند. این کار معمولاً به صورت خودکار توسط کارشناس نرم‌افزار انجام می‌شود. شرکت مجری پروژه باید در جایگاهی باشد که هر گونه عیب یا کمبود را جبران کرده یا هر وسیله و تجهیزات خراب را در اسرع وقت جایگزین کند. ◀ *دسترسی به زمین.* در جاهایی که لازم است کابل‌های فیبر نوری در زمین قرار داده شوند، باید مجوز دسترسی (ورود) به املاک کسب، گودال‌هایی حفر و داکت‌ها کار گذاشته شوند تا کابل‌های فیبر نوری در داخل آن‌ها قرار گیرند. دسترسی به زمین‌های مورد نظر برای نصب و تعمیر و نگهداری کابل و تجهیزات ممکن است موجب بروز چالش‌های خاصی شود، به‌ویژه در کشورهایی که در مجوزهای مخابرات اجازه دسترسی به زمین برای نصب چنین کابل‌ها و تجهیزاتی در نظر گرفته نشده است. در جاهایی که می‌توان این کابل‌ها را در زیر دریا کار گذاشت، کابل‌ها باید در غلاف محافظ قرار گیرند و به‌نحو مناسبی کار گذاشته شوند تا از احتمال آسیب دیدن توسط لنگر کشتی‌ها و سایر خطرات در امان باشند. سایت‌هایی هم وجود دارند که مشمول مقررات سختگیرانه‌ای هستند، به‌ویژه، در ارتباط با کشتی‌رانی، خطرات زیست‌محیطی و گردشگری.

۳-۷- تولید نیرو

بخش نیرو با محدودیت‌های منحصربه‌فردی در زمینه تحویل برق به

مصرف‌کنندگان واحدهای مسکونی، تجاری و دولتی روبرو است. انتقال برق در مسافت‌های طولانی نسبتاً آسان است ولی ذخیره کردن آن کار بسیار دشواری است، بنابراین، باید به‌صورت مداوم و متناسب با تقاضا تولید شود تا با توجه به تغییرات فصلی و روزانه تولید شود. ظرفیت تولید بار پایه به‌مرور زمان با توجه به تقاضای ثابت مشخص می‌شود و حداکثر ظرفیت موجود در زمان‌هایی که میزان تقاضا از سطح معمول بالاتر است، مورد استفاده قرار می‌گیرد. ظرفیت تولید متوسط، ترکیبی از این دو به‌شمار می‌آید. تولید نیرو به مصرف سوخت بالا نیاز دارد، بنابراین، مستلزم مدیریت دقیق تامین و انتقال سوخت و توجه به ریسک‌های زیست‌محیطی و قیمت‌گذاری است.

سهولت انتقال برق موجب شکل‌گیری بازارهای رقابتی در بخش تولید و توزیع نیرو شده است. اگر فاکتورهای عملی و قیمتی شبکه‌های انتقال دوگانه (تولید و توزیع) را در نظر بگیریم، رقابت در انتقال برق دشوارتر هم می‌شود. با این وجود، انجام توافقات برای انتقال مشترک گزینه‌ای عملی است که به‌نحو موفقیت‌آمیزی اجرا شده است. پیمان‌های PPP برای تحویل برق به مصرف‌کنندگان صنعتی و خانگی با بسیاری از همان چالش‌هایی روبرو است که در بخش‌های آب و فاضلاب مشاهده می‌شود و نیاز مشابهی به ارتقای بهره‌وری و سوددهی برای تامین مالی یا تمدید پیمان‌ها وجود دارد. افزون بر این، معمولاً در این بخش تعرفه‌های برق نیز (به‌صورت رسمی یا غیررسمی) وجود دارند و به بخش‌های خاصی از جامعه - مانند بخش کشاورزی - یارانه پرداخت می‌شود. برای مشاهده موضوعات مرتبط با تحویل برق، لطفاً به بخش ۷،۴ در رابطه با توزیع آب و فاضلاب مراجعه نمایید.

بخش تولید نیرو یکی از بزرگ‌ترین ذینفعان سرمایه‌گذاری خصوصی از طریق پیمان‌های PPP و ساختارهای تامین مالی پروژه است. خریدار تضمینی در یک پروژه تولید نیرو، و در اغلب موارد، پروژه‌های انتقال نیرو، خریدار نیرو نامیده می‌شود و پیمان خرید نیرو^۱ را منعقد می‌کند. خریدار نیرو معمولاً یک شرکت برق محلی است. شرکت مجری پروژه نیز با عنوان تولیدکننده مستقل نیرو^۲ شناخته می‌شود. در ادامه، موضوعات مرتبط با تولیدکنندگان مستقل نیرو (IPPs) مورد

1 - PPA = Power Purchase Agreement

2 - IPP = Independent Power Producer

بررسی قرار می گیرند:

➤ ریسک / اعتبار. شرکت مجری پروژه باید توانایی تجاری خریدار نیرو را با توجه به مسائل زیر مورد بررسی قرار دهد:

- در حال حاضر، چه نهادی حق تعیین نرخ (قیمت) خدمات برق را بر عهده دارد؟

- چه نهادی مالکیت درآمدهای حاصله را در اختیار دارد؟

- آیا در حال حاضر، درآمدها در حساب هایی که تحت کنترل خریدار نیرو قرار دارند، انباشته می شوند؟

- آیا مقررات/قوانین خاصی در رابطه با تعیین تکلیف و انتقال درآمدها وجود دارد؟

- چه کسی حق تعیین تعرفه برای خدمات برقی را دارد؟

- آیا در حال حاضر، تعرفه ها در سطحی تعیین شده اند که هزینه ها جبران شوند؟ اگر در یک سال، میزان هزینه ها از درآمدها بیشتر شود، چه نهادی مسئولیت جبران کمبود در این زمینه را دارد؟ در این صورت، آیا تعرفه ها متناسب با هزینه ها تغییر خواهند یافت؟

- آیا کسی این حق را دارد که در صورت عدم پرداخت هزینه مربوطه، دسترسی مصرف کنندگان به خدمات را قطع کند؟ در صورتی که پاسخ مثبت است، این شخص چه کسی است؟

➤ زیرساخت مربوطه. به طور کلی، توانایی امتحان و بهره برداری از سیستم های تولید و انتقال نیرو وابسته به قابل اعتماد بودن زیرساخت الکتریسیته مربوطه است. به عنوان مثال، ممکن است خریدار نیرو مسئولیت فراهم ساختن شبکه انتقال و متصل ساختن پروژه به شبکه برق سراسری را از ایستگاه فرعی واقع در سایت بر عهده داشته باشد. شرکت مجری پروژه می خواهد به ارزیابی شرایط شبکه، از جمله تعادل بار در منطقه (برای اطمینان از این که میزان تولید در بخش های مختلف شبکه برق از تعادل مناسبی برخوردار هستند)، احتمال خرابی شبکه و تخصیص ریسک برای محافظت از جریان درآمد در برابر هر گونه نقص احتمالی در شبکه یا عدم توانایی خریدار نیرو در خرید الکتریسیته تولید شده بپردازد.

◀ نیروگاه‌های تجاری. شرکت مجری پروژه ممکن است توانایی مدیریت ریسک فروش را داشته باشد و انرژی تولیدی خود را به بازار رقابتی شبکه‌های توزیع بفروشد تا این که یک قرارداد فروش بلندمدت را برای تضمین جریان درآمد خود منعقد کند. بنابراین، نیروگاه‌های تجاری پیمان خرید نیرو (PPA) ندارند.

◀ روش‌های تعیین عوارض. طبق این روش، خریدار نیرو سوخت را به شرکت مجری پروژه تحویل می‌دهد و بابت تبدیل این سوخت به الکتریسیته، مبلغی را به شرکت مجری پروژه می‌پردازد. بنابراین، در این روش، با پروژه تولید نیرو مانند یک تصفیه‌خانه برخورد می‌شود: حامی مالی پروژه تولید نیرو، سوخت را فراهم و در مقابل، برق تولیدشده را خریداری می‌کند - در اصل، او در ازای فرآیند تبدیل سوخت به الکتریسیته پول پرداخت می‌کند و سطح بهره‌وری تا حد مشخصی افزایش می‌یابد.

◀ محصول قابل فروش دیگر. پروژه‌های نیرو ممکن است محصول قابل فروش دیگری را تولید کنند. بنابراین، شرکت مجری پروژه ممکن است بخواهد پیمان فروش تضمینی دیگری را منعقد کند تا ریسک بازار برای فروش محصول ثانویه را به طرف دیگری تخصیص دهد. به عنوان مثال، ممکن است در یک پروژه برق آبی، مخزنی برای نگهداری آب خام طراحی شود و آب موجود در آن تصفیه شده و به عنوان آب آشامیدنی یا به صورت تصفیه‌نشده برای آبیاری مورد استفاده قرار گیرد. بسیاری از کشورهایی که کرانه‌های ساحلی آن‌ها از لحاظ دسترسی به منابع آب ضعیف است، از واحدهای آب شیرین‌کن برای برطرف کردن کمبود آب خود استفاده می‌کنند. واحدهای آب شیرین‌کن به نیروی الکتریسیته زیادی نیاز دارند، بنابراین، نیروگاه‌های ترکیبی تولید برق و آب شیرین‌کن که با نام واحدهای مستقل تولید آب و برق^۱ نیز شناخته می‌شوند، از جمله واحدهای معروفی هستند که بیش از یک محصول را تولید می‌کنند. یک نیروگاه مرکب تولیدکننده برق و گرما^۲ امکان فروش گرما و برق را دارد.

1 - IWPP = Independent Water and Power Producers

2 - CHP = Combined Heat and Power

در نیروگاه‌های مرکب امکان فروش بخار خارج‌شده از توربین بخار طی ساعات خاصی از فعالیت واحد وجود دارد.

◀ **تامین سوخت.** تولیدکنندگان مستقل نیرو (IPPs) می‌توانند از منابع سوخت مختلفی استفاده کنند. سوخت‌های گرمایی معمول مانند ذغال سنگ و گاز نیازمند فراهم نمودن تمهیدات خاصی برای انتقال سوخت و امکان دسترسی بلندمدت به منابع سوخت هستند. تولیدکنندگان نیرو می‌توانند از فناوری خاصی برای کاهش انتشار گازهای گل‌خانه‌ای استفاده کنند که از جمله آن‌ها می‌توان به احتراق بستر سیال و تحت فشار^۱، تولید چرخه مرکب تبخیرشدگی منسجم/یکپارچه^۲، جداسازی کربن و ذخیره آن^۳ برای نیروگاه‌هایی که از ذغال سنگ به‌عنوان سوخت استفاده می‌کنند، اشاره کرد. سایر سوخت‌ها، مانند سوخت هسته‌ای، نیازمند مدیریت خاصی هستند، در حالی که، منابع آبی، بادی، ژئوترمال (زمین-گرمایی) و خورشیدی مستلزم پیش‌بینی دقیق درباره در دسترس بودن منابع و تخصیص ریسک هستند. دولت می‌تواند انگیزه‌هایی را برای شرکت مجری پروژه یا واگذارکننده به‌وجود آورد تا به استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر یا انتشار گازهای گل‌خانه‌ای کمتر تشویق شوند. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- هزینه اخذ مجوز یا مالیات برای استفاده از انرژی‌های پاک کمتر

تعیین شود؛

- تعیین تعرفه‌های ویژه برای تولیدکنندگانی که از انرژی پاک استفاده می‌کنند؛

- دسترسی به تامین مالی آسان و با بهره بسیار پایین (یا بدون بهره)؛

- اعطای مجوزهای قابل فروش به فعالیت‌های خاصی که از لحاظ

انتشار کربن خنثی هستند مانند مجوز فروش مقدار مشخصی

کربن.

شرکت مجری پروژه باید بتواند به هر گونه مجوز یا امتیاز اعطاءشده توسط دولت

1 - Pressurized, fluidized bed combustion

2 - Integrated gasification combined cycle (IGCC)

3 - Carbon capture and storage (CCS)

اطمینان کند زیرا ممکن است این امتیازها به مرور زمان و با توجه به تغییر ذائقه سیاسی و نظام حاکم دستخوش تغییر شوند.

۴-۷- توزیع محدود خدمات آب و فاضلاب

از جمله بارزترین وجوه مشخصه توزیع آب، می‌توان به هزینه بالای حمل و نقل آب (به همراه موضوعات مربوط به سلامت و ایمنی)، سهولت نسبی ذخیره‌سازی آب و حساسیت سیاسی و اجتماعی قابل توجه آن اشاره کرد. هزینه بالای حمل و نقل، موجب ایجاد بازاری رقابتی و بسیار چالش‌برانگیز برای خدمات آب و فاضلاب شده است. این بخش که مشمول مقررات دقیق و سختگیرانه‌ای است، یکی از قدیمی‌ترین بخش‌های موجود است و تاسیسات آب و فاضلاب در اغلب موارد قدیمی و فرسوده‌اند که همین موضوع، آگاهی از شرایط آن‌ها و پیش‌بینی سرمایه‌گذاری لازم در این تاسیسات را بدون نیاز به تحقیقات زمان‌بر و پرهزینه دشوار می‌سازد.

آب و فاضلاب خدماتی عمومی هستند که تاثیر ویژه‌ای بر محیط زیست و کیفیت زندگی دارند، بنابراین، قیمت‌گذاری آن‌ها تبعات سیاسی، بهداشتی و زیست‌محیطی قابل توجهی را به همراه خواهد داشت. به همین دلیل، نحوه توزیع این خدمات به شدت تحت تاثیر قوانین و مقررات مربوطه قرار دارد. این شرایط به همراه تلاش‌های دولت برای پایین نگه داشتن قیمت این خدمات می‌تواند پیامدهای فاجعه‌باری را برای این بخش به همراه داشته باشد. پیمان‌های PPP رابطه طولانی و پیچیده‌ای را با بخش آب و فاضلاب داشته‌اند. با وجودی که انعقاد پیمان‌های PPP در بخش توزیع آب و جمع‌آوری فاضلاب می‌تواند منافع قابل توجهی را به همراه داشته باشد، دستیابی به ساختار مالی و تجاری رضایت‌بخش در این حوزه‌ها بسیار دشوار است. بر خلاف سیستم تصفیه، انعقاد پیمان‌های PPP در بخش توزیع با توجه به نیاز به شناسایی و تخصیص چندین ریسک پیچیده‌تر و گسترده‌تر کمی چالش‌برانگیزتر است. با وجودی که در این بخش تنها موضوعات خاص مرتبط با تحویل خدمات آب و فاضلاب مورد بررسی قرار گرفته‌اند، در زمان بررسی توزیع خدمات الکتریسیته نیز مسائل کاملاً مشابهی باید شناسایی شده و مورد مطالعه قرار گیرند. به همین ترتیب، افرادی

که به موضوعات خاص مرتبط با تصفیه آب و فاضلاب در قالب پیمان‌های PPP علاقمند هستند، می‌توانند به مباحث مطرح‌شده در بخش ۳، ۶ با عنوان تولید نیرو در قالب پیمان‌های BOT مراجعه کنند.

◀ **مدل‌های تحویل خدمات.** فرضیه‌های موجود در ارتباط با مدیریت توزیع شامل ۳ مدل اصلی PPP هستند.

(۱) مدل هلندی^۱ - خصوصی‌سازی یک شرکت دولتی و ایجاد یک کسب و کار خصوصی تحت مالکیت بخش عمومی. شرکت انتفاعی عمومی با مسئولیت محدود یک توافق‌نامه را بین یک شرکت کاملاً خصوصی که بر مبنایی تجاری کار می‌کند (احتمالاً در پی انعقاد یک قرارداد) و نهادهای سهام‌داری دولتی که تمایل دارند بر مبنایی سیاسی کار کنند، منعقد می‌کند.

(۲) مدل فرانسوی^۲ - مدیریت خصوصی تعیین‌شده در جایی که دولت مسئولیت دارایی‌ها را بر عهده دارد، در حالی که، بخش خصوصی کم و بیش خدمات مدیریت جامع را فراهم می‌کند که این خدمات می‌تواند شامل پیمان‌های اعطای امتیاز (واگذاری)، اجاره، خدمات و مدیریت باشد.

(۳) مدل بریتانیایی^۳ - در اغلب موارد، واگذاری یا فروش^۴ در مقیاس بزرگ با اصطلاح «خصوصی‌سازی» مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این فرآیند، بخش خصوصی در قالب فعالیت اقتصادی، مالکیت شرکت‌هایی را بر عهده می‌گیرد، از جمله همه دارایی‌ها و زمین - خود تسهیلات عمومی تبدیل به شرکت‌های خصوصی می‌شوند، در حالی که به منظور حفظ نظارت و پشتیبانی بخش خصوصی، بر رعایت مقررات تاکید می‌شود. به موازات این مدل، اسکاتلند دارای

1 - Dutch Model

2 - French Model

3 - British Model

۴ - Divestiture = تقسیم یک واحد یا بنگاه اقتصادی بزرگ به چند واحد یا بنگاه کوچک‌تر یا فروش بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی.

الگوی تامین مالی خصوصی^۱ است که طبق آن تسهیلات آب دولتی باقی می ماند ولی برخی خدمات خاص، مانند بخش تصفیه آب یا تصفیه فاضلاب از لحاظ مالی جدا و از طریق انعقاد پیمان های PPP به بخش خصوصی برون سپاری می شوند.

باید به این نکته توجه شود که این روش ها می توانند با یکدیگر ترکیب شده یا تطبیق یابند تا بهترین روش با توجه به نیازهای بخش مورد نظر انتخاب شود. بدون توجه به این که چه روشی در رابطه با PPP انتخاب می شود، تهیه و تدارک خدمات باید به شیوه ای منظم و قانونی صورت گیرد تا از کیفیت مناسب خدمات قابل تحویل و قیمت گذاری عادلانه آن ها اطمینان حاصل شود.

◀ رگولاتوری. تسهیلات آب به صورت انحصار طبیعی اداره می شوند. عموماً، حمل و نقل آب بسیار پرهزینه است و احداث زیرساخت مشابه برای این بخش به منظور افزایش رقابت میان تامین کنندگان بسیار دشوار و پرهزینه است. این در حالی است که بخش برق به راحتی قابل تقسیم به بخش های تولید، انتقال و توزیع است که دستیابی به و مدیریت این بازارهای رقابتی و پیچیده کار سختی به شمار می آید. به منظور محافظت از مصرف کنندگان و اطمینان از انجام پروژه مطابق استانداردهای روز و مورد استفاده در صنایع مدرن، واگذارکننده باید یک ساختار رگولاتوری معقول و پیشرو (از جمله، مقررات اقتصادی و فنی) را تثبیت کند و به رگولاتور آزادی عمل کافی را بدهد تا بر فعالیتهای شرکت مجری پروژه نظارت داشته باشد، بدون این که قدرت رقابت یا توانایی شرکت مجری پروژه در انجام یا تامین مالی فعالیتهایش در بستر بازار به نحو نامعقولی محدود شود. ایجاد یک ساختار رگولاتوری می تواند موجب سرمایه گذاری قابل توجه منابع توسط واگذارکننده یا دولت شود.

◀ صدور صورت حساب و دریافت. در پروژه های توزیع و در مواردی که جریان درآمد به طور مستقیم از تعرفه های تعیین شده توسط شرکت مجری پروژه برای مصرف کنندگان تامین می شود، ریسک کسری دریافت

باید تخصیص داده شود. در مواردی که شرکت مجری پروژه قصد بر عهده گرفتن ریسک را دارد، باید از حق دریافت مستقیم تعرفه‌ها از مصرف‌کنندگان برخوردار باشد و جریمه‌هایی را برای مصرف‌کنندگانی که تعرفه‌ها را نمی‌پردازند، در نظر گیرد. به‌عنوان نمونه، برای یک شرکت مجری پروژه از بخش خصوصی بسیار دشوار است که با یک نهاد دولتی (مانند وزارت دفاع یا اداره پلیس) روبرو شود و تقاضای پرداخت قبضه‌ها (صورت‌حساب‌ها) را کند. معمولاً، قطع برق از قطع آب آسان‌تر است، بنابراین، صدور صورت‌حساب مشترک (ترکیبی) برای آب و برق جهت دریافت هزینه‌ها روشی کارآمدتر است.

◀ *انحصاری بودن.* در مواردی که منبع درآمد شرکت مجری پروژه از محل تعرفه‌های دریافتی از مصرف‌کنندگان در حوزه‌ای مشخص تامین می‌شود، یا در مواردی که میزان استفاده از خدمات مصرفی، بخشی از جریان پرداخت را تعیین می‌کند، شرکت مجری پروژه ممکن است خواهان داشتن اختیارات انحصاری برای ارائه خدمات در حوزه مورد نظر شود. پذیرش این موضوع ممکن است برای واگذارکننده پروژه‌ای که تا حد امکان به ایجاد فضای رقابتی و یک بازار آزاد واقعی علاقمند است، دشوار باشد.

◀ *اندازه‌گیری (پیمایش).* ممکن است برای واگذارکننده مهم باشد که به منظور رعایت الزامات اندازه‌گیری و پیمایش، از شرکت مجری پروژه بخواهد که بر خدمات ارائه‌شده نظارت داشته باشد. بنابراین، واگذارکننده ممکن است یک نظام هزینه سرمایه‌ای را معرفی کند که در آن سنججه‌ها (مقیاس‌ها) ارائه شده‌اند. اندازه‌گیری و پیمایش به واگذارکننده در شناسایی الزامات عملکردی‌ای که می‌توان بر عهده شرکت مجری پروژه گذاشت، کمک می‌کند - به‌عنوان نمونه، استانداردهایی برای اندازه‌گیری هدررفت آب.

◀ *وضعیت دارایی‌ها.* به‌منظور انجام تعهدات شرکت مجری پروژه، معمولاً، واگذارکننده مالکیت یا حق استفاده از دارایی‌های موجود را به این شرکت انتقال می‌دهد. شناسایی و دسته‌بندی این دارایی‌ها قبل از این که شرکت

مجری پروژه کنترل را در دست گیرد، امکان‌پذیر نیست. افزون بر این، ممکن است وضعیت این دارایی‌ها و نیاز به جایگزینی یا نوسازی آن‌ها تا زمانی که تحت مدیریت شرکت مجری پروژه قرار نگرفته‌اند، مشخص نباشد. وضعیت دارایی‌های موجود معرف یک ریسک جدی برای شرکت مجری پروژه است که امکان انتقال آن به یک اپراتور یا پیمانکار ساخت بسیار دشوار است.

◀ کسب و کار موجود. بر خلاف پروژه‌های BOT، معمولاً ترتیبات مدیریتی شامل کسب و کار موجود می‌شود، که ممکن است توسط شرکت مجری پروژه بر عهده گرفته شوند (گزینه دیگر، انتقال تنها دارایی‌های شرکت و باقی ماندن تعهدات و بدهی‌ها بر عهده دولت است). در اغلب موارد، مسئولیت پرسنل شرکت آب موجود به شرکت مجری پروژه انتقال داده می‌شود تا ضمن حفظ انسجام و پیوستگی کار، به کارکنان شرکت مجری پروژه آموزش لازم داده شود و الزامات مورد نظر اتحادیه‌های کارگری بخش عمومی برآورده شود. این اتحادیه‌ها با هر شکل پیمان‌های PPP که اشتغال یا منافع اعضای آن‌ها را تهدید کند، به شدت مخالفت می‌کنند.

◀ تعرفه‌ها. سطحی که تعرفه‌ها برای ارائه خدمات آب انتخاب می‌شوند، می‌تواند یک موضوع کاملاً سیاسی باشد. از گذشته، این تعرفه‌ها به گونه‌ای تعیین شده‌اند که به اقشار خاصی از جامعه، برخی صنایع مشخص یا نهادهای بخش دولتی یارانه پرداخت شود. در بیشتر موارد، شرکت‌های دولتی مشمول یارانه شده و اصلاً هزینه‌ای از آن‌ها دریافت نمی‌شود یا این هزینه بسیار پایین است. مشارکت بخش خصوصی ممکن است ایجاب کند ترتیبات خاصی برای شرکت مجری پروژه اندیشیده شود تا از تامین مالی یا یارانه دولتی برخوردار گردد، به‌ویژه، در مواردی که دولت تمایلی ندارد که تعرفه‌ها را در سطحی سودآور تعیین کند یا به سرمایه‌گذاری قابل توجهی در کارهای اصلی و مهم نیاز است.



بحران‌های مالی و اقتصادی

بحران‌های مالی و اقتصادی که در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ رخ دادند، تاثیر قابل توجهی بر PPP در سراسر جهان داشتند. در پی بروز این بحران‌ها در نیمه دوم سال ۲۰۰۸، در مقایسه با ۶ ماهه اول همان سال، سرمایه‌گذاری در PPP کاهشی ۴۸ درصدی را تجربه کرد. در نیمه اول سال ۲۰۰۹، شرایط نسبت به نیمه اول سال ۲۰۰۸ تا حدی بهبود یافت که این وضعیت ناشی از اجرای پروژه‌های بزرگ و دارای اولویت در چند کشور جهان بود. با وجودی که حجم کار ظاهراً افزایش یافت، به‌وضوح حالت احتیاط و ترس و تمایل به سرمایه‌گذاری مطمئن^۱ مشاهده شد و سرمایه‌گذاران از سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی که به‌دلیل شرایط

۱ - flight to quality = که به آن «گذر به وضعیت بهتر» هم می‌گویند، شرایطی اقتصادی است که در آن سرمایه‌گذاران به‌جای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های پرسودتر، به سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها و حوزه‌های کم‌سود ولی دارای ریسک پایین روی می‌آورند. این وضعیت نشانه ترس سرمایه‌گذاران از شرایط بازار و انتخاب ریسک کمتر در ازای سود کمتر است. در این موارد، آن‌ها ترجیح می‌دهند به‌جای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های دارای ریسک بالا به حوزه‌های کم‌ریسکی مانند خرید طلا و اوراق بهادار روی آورند.

مالی و اقتصادی بحرانی، نداشتن حامیان مالی قدرتمند یا پشتیبانی دولتی احتمال تعطیلی آن‌ها می‌رفت، خودداری کردند و بخش انرژی شاهد سرمایه‌گذاری بیشتری بود: پروژه‌های مخابراتی شاهد سرمایه‌گذاری‌های پایداری بودند و در بخش‌های حمل و نقل و آب سرمایه‌گذاری کمتری صورت گرفت. پروژه‌های فعلی شاهد نسبت بدهی به آورده کمتر و هزینه تامین مالی بیشتر و ساختارهای محافظه‌کارانه‌تری هستند. در جریان تامین مالی این پروژه‌ها، بانک‌های دولتی محلی و عاملان (نمایندگان) دوجانبه و چندجانبه به‌نحو روزافزونی مشارکت دارند.

با وجودی که این بحران بسیار گسترده و در سطح جهانی بود، برخی از تجربیات گذشته که در جریان بحران‌های منطقه‌ای به‌دست آمدند، می‌توانند بسیار سودمند باشند. بحران مکزیک در سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵، بحران آسیا در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ و بحران آرژانتین در سال ۲۰۰۱ چند نمونه از این بحران‌ها هستند که چالش‌های مشابهی در آن‌ها مشاهده شد:

- دشواری در دسترسی و افزایش هزینه بدهی و آورده؛
- کاهش تقاضای خدمات زیرساختی (به‌ویژه، از جانب کاربران صنعتی)؛
- کاهش توانایی در پرداخت و به‌تبع آن، کاهش تمایل سیاسی به افزایش تعرفه‌ها؛
- تخصیص مجدد تامین مالی بودجه دولتی به‌صورت جداگانه از هزینه آماده‌سازی پروژه؛
- کاهش تمایل حامیان مالی بین‌المللی در بر عهده گرفتن ریسک بازارهای رو به توسعه.

این چالش‌ها منجر به نتایج زیر می‌شوند:

- تاخیر یا فسخ پروژه‌های PPP که هنوز در مرحله آماده‌سازی قرار دارند؛
- دشوار شدن تامین مالی یا حتی عدم موفقیت در تامین مالی پروژه‌های PPP که اعطاء شده‌اند ولی هنوز به مرحله جمع‌بندی مالی نرسیده‌اند؛
- عدم توانایی پروژه‌های PPP موجود در دستیابی به تامین مالی مجدد یا تغییر ساختار برای مواجهه با چالش‌های پیش‌آمده؛

➤ افزایش آسیب‌پذیری مالی فروشندگان به‌دلیل عدم توانایی آن‌ها در تعیین تعرفه‌هایی که بتوانند هزینه‌های تمام‌شده آن‌ها را در زمان‌هایی که هزینه‌های تامین مالی افزایش می‌یابند، جبران کنند؛ کاهش سرمایه‌گذاری زیرساختی به نوبه خود می‌تواند موجب کند شدن رشد اقتصادی و انجام راهبردهای توسعه‌ای دولت شود که از جمله آن‌ها می‌توان به‌طور نمونه به اهداف توسعه هزاره^۱ اشاره کرد.

پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

✓ بحران نمی‌تواند موجب تغییر مبانی PPP شود. PPP از انعطاف‌پذیری کافی برای تطبیق با شرایط بازار برخوردار است. همواره همه جنبه‌های PPP را مورد تجدیدنظر قرار دهید تا بهترین راه حل را پیدا کنید. به‌عنوان نمونه، حجم سرمایه‌گذاری را کاهش دهید تا امکان تامین مالی متناسب با کاهش تقاضا فراهم شود. در صورت مناسب نبودن شرایط، گزینه جایگزینی تامین مالی عمومی به جای تامین مالی خصوصی (در صورتی که امکان تامین مالی دولتی وجود داشته باشد) را مدنظر قرار دهید تا زمانی که شرایط بازار به‌گونه‌ای شود که تامین مالی خصوصی گزینه بهتری شود.

✓ گزینه توسعه PPP را حتی در شرایطی که امکان تامین مالی توسط بخش خصوصی وجود ندارد نیز ادامه دهید. این کار بدین منظور انجام می‌شود که در صورت مساعد شدن شرایط برای اجرای طرح‌های PPP تاخیر قابل توجهی به‌وجود نیاید. به‌همین ترتیب، همواره در پی انجام اقداماتی باشید تا طرح‌های PPP را تا حد ممکن ادامه دهید و انگیزه خود را از دست ندهید.

۱ - Millennium Development Goals (MDGs) = این اهداف شامل ۸ هدف هستند که ۱۹۲ کشور عضو سازمان ملل متحد و حداقل ۲۳ سازمان بین‌المللی توافق کرده‌اند تا سال ۲۰۱۵ به آن‌ها دست یابند. این اهداف شامل ریشه‌کن کردن فقر شدید و گرسنگی، دستیابی به آموزش ابتدایی جهانی، ترویج برابری جنسیتی و افزایش اختیارات زنان، کاهش مرگ و میر کودکان، بهبود بهداشت مادران، مبارزه با بیماری ایدز، مالاریا و سایر بیماری‌ها، دستیابی به پایداری زیست‌محیطی و مشارکت جهانی برای توسعه هستند.

در این فصل، درس‌های مهم فراگرفته‌شده از بحران‌های مالی و اقتصادی قدیمی به‌همراه مشاهداتی از بحران سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ و تاثیر آن‌ها بر پروژه‌های PPP (در بخش ۸،۱) و این که دولت‌ها در صورت مواجهه با بحران‌های مالی و اقتصادی برای محافظت از پروژه‌های PPP و مساعد نگه داشتن شرایط برای توسعه پیوسته PPP چه اقداماتی می‌توانند انجام دهند (بخش ۸،۲)، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند.

۸-۱- تاثیر بحران‌ها

هر بحرانی با بحران‌های دیگر متفاوت است و به‌نظر می‌رسد آثار بحران مالی و اقتصادی سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ به‌طور مداوم در پی بروز ضعف‌های سیستمی جدید، تغییر می‌کنند. با این وجود، به‌منظور مرور بحران‌های گذشته و کسب تجربه از بحران سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹، به بررسی آن در این جا می‌پردازیم.

۸-۱-۱- نمودار تقاضا

هر بحران عمده‌ای، تاثیری منفی بر اعتماد مصرف‌کننده به‌همراه دارد و بنابراین، بر برنامه‌های سرمایه‌گذاری شرکتی و تخصیص بودجه برای خدمات زیرساختی نیز اثر می‌گذارد. پیش‌بینی تقاضا بخشی اساسی از امکان‌پذیری اجرای یک پروژه است و طبیعتاً، پایین آمدن میزان تقاضا به سطحی کمتر از حد پیش‌بینی شده می‌تواند پروژه را به‌طور جدی تهدید کند. در مواردی که ریسک تقاضا در پروژه پیش‌بینی شده است، کاهش تقاضا ممکن است منجر به کاهش پرداخت‌ها به وام‌دهندگان و سرمایه‌گذاران خصوصی شود. ولی در مواردی که ریسک تقاضا بر عهده دولت است، کاهش تقاضا می‌تواند منجر به قطع پرداخت حق‌الزحمه یا تعرفه‌های اضافی مازاد بر ارزش فروش لازم به شرکت مجری پروژه شود. تحمیل این فشار اساسی به پروژه ممکن است سرمایه‌گذاران را به کاهش سرمایه‌گذاری ثابت، کاهش هزینه‌ها یا حتی خروج از پروژه مجبور کند. کاهش تقاضا هم‌چنین، می‌تواند واگذارکننده را به فسخ پروژه یا کاهش حدود آن وادار کند. عدم تعادل در تخصیص ریسک، به‌ویژه، در زمان مواجهه با یک بحران می‌تواند پروژه را بسیار آسیب‌پذیر کند.

کاهش تقاضا و افزایش هزینه‌های تامین مالی ممکن است منجر به افزایش تعرفه‌ها شود. در یک چرخه معیوب، افزایش تعرفه‌ها می‌تواند، به‌سادگی منجر به کاهش تقاضا شود. هم‌چنین، این وضعیت می‌تواند به کاهش قدرت خرید مردم، به‌ویژه مصرف‌کنندگان کم‌بضاعت منتهی شود. در مواردی که تعرفه‌ها افزایش نیابند، تسهیلات تحت فشار مالی شدیدتری قرار می‌گیرند که این وضعیت می‌تواند به جایگاه و اعتبار آن لطمه وارد کرده و در نهایت موجب افزایش هزینه بدهی تسهیلات شود. افزون بر این، در صورت کاهش درآمدها، هزینه تعمیر و نگهداری یکی از نخستین گزینه‌هایی است که کاهش یافته یا قطع می‌شود. با این وجود، هر گونه کمبودی در فرآیند تعمیر و نگهداری به‌صورت تصاعدی بر هزینه‌های سرمایه‌ای آتی (برای جایگزینی دارایی‌ها) اثر خواهد گذاشت. پولی که امروز برای عدم تعمیر و نگهداری تسهیلات صرفه‌جویی می‌شود، به‌مرور زمان در آینده هزینه بسیار بیشتری را در بر خواهد داشت.

۲-۱-۸- در دسترس بودن و هزینه سرمایه (وام و آورده)

برای پروژه‌هایی که هنوز به مرحله جمع‌بندی مالی نرسیده‌اند، دستیابی به وام یا آورده می‌تواند بی‌نهایت دشوار یا پرهزینه باشد. عدم توانایی کامل در دسترسی به سرمایه‌گذاری عموماً کوتاه‌مدت است؛ با این وجود، افزایش بسیار زیاد در هزینه سرمایه (به‌صورت وام یا آورده) می‌تواند امکان‌پذیری مالی پروژه و ارزش‌آفرینی پول برای دولت را تهدید کند. این افزایش هزینه سرمایه ناشی از (۱) کاهش نقدینگی و کاهش آتی عرضه پول؛ و (۲) افزایش احساس ریسک، به‌ویژه، افزایش ریسک اعتبار است که می‌تواند منجر به این شود که وام‌دهندگان و سرمایه‌گذاران در آورده تقاضای افزایش حاشیه بیشتری برای پوشش ریسک اعتبار شوند.

افزایش هزینه سرمایه (ناشی از کاهش نقدینگی و افزایش ریسک اعتبار) با افزایش زمان و هزینه دستیابی به جمع‌بندی مالی تشدید می‌شود. بازارهای سندیکایی (اتحادیه‌ای) از بین می‌روند و در جریان دریافت وام برای پروژه تنها بر یک بانک واحد یا مجموعه‌ای از بانک‌ها تکیه می‌شود و بدین ترتیب، پروژه در معرض درخواست‌های حتی کوچک‌ترین عضو این مجموعه و زمان و پیچیدگی لازم برای مدیریت این مجموعه قرار می‌گیرد. این شرایط بیشتر به‌صورت

مشکلی در پروژه‌های بزرگ و در مواردی که تعداد اعضای مجموعه مذکور افزایش می‌یابد، نمایان می‌گردد. معمولاً، در زمان بروز بحران، مدت بازپرداخت وام‌ها کوتاه‌تر می‌شود که این موضوع امکان‌پذیری مالی اجرای پروژه‌ها را دشوار می‌سازد، مگر آن که تعرفه‌ها متناسب با آن افزایش یابند یا کمک‌های دولتی، شرایط نامساعد موجود را جبران کنند.

سایر عناصر بازارهای مالی که قبلاً در جریان اعطای وام مورد استفاده قرار می‌گرفتند، ممکن است دیگر کاربردی نداشته باشند. به‌عنوان مثال، اوراق بهادار مشتقه^۱ که ریسک نرخ بهره یا ارز خارجی را کاهش می‌دهند. شکست اخیر بیمه‌گران تخصصی که تنها در حوزه‌های مالی خاصی فعالیت می‌کردند، به مانع بزرگی بر سر راه بازار تامین مالی پروژه‌ها از طریق اوراق قرضه تبدیل شده است. این بیمه‌گران سه نقش کلیدی را برای صاحبان اوراق قرضه ایفا می‌کردند: (۱) برآورد پروژه و هدایت فرآیند ارزیابی دقیق؛ (۲) افزایش اعتبار و بهبود رتبه‌بندی اعتباری پروژه به‌گونه‌ای که برخی سرمایه‌گذاران شرکتی بتوانند در آن مشارکت کنند و میزان هزینه بدهی را در سطح معقولی حفظ کنند؛ و (۳) به‌عنوان عامل اجرایی که نظارت بر موافقت‌ها یا اسقاط حق‌های لازم در مراحل مختلف پروژه را بر عهده دارد، کاری که انجام آن به‌صورت انفرادی برای صاحبان اوراق قرضه غیرعملی است. از دست رفتن این سه کاربرد اساسی برای بازار تامین مالی پروژه‌ها از طریق اوراق قرضه بسیار مهم و حیاتی بوده است.

به‌همین ترتیب، حامیان مالی که تکیه زیادی بر آن‌ها می‌شود تا بخش عمده نیروی محرکه لازم برای توسعه پروژه‌ها و هماهنگی وام‌دهندگان را بر عهده گیرند، ممکن است تضعیف ترازنامه‌ها و سطح توان خود برای تامین مالی و توسعه پروژه‌ها را تجربه کنند. افزایش فشار بیش از حد اکثر توان حامیان مالی می‌تواند منجر به حذف رقابت و جلوگیری از ورود تازه‌واردان و شرکت‌هایی شود که پروژه‌های PPP برای آن‌ها صرفاً یک فرصت برای رشد و توسعه به‌شمار می‌آید. در این حالت، تنها شرکت‌های قدرتمندی که نسبت به ادامه فعالیت در این حوزه جدی هستند، امکان بقا دارند.

بنابراین، دولت شاهد کاهش تعداد شرکت‌کنندگان فعال در مناقصه خواهد بود و در زمان دریافت پیشنهادهای آن‌ها نیز قیمت‌های ارائه‌شده منعکس‌کننده افزایش هزینه بدهی و آورده به دلیل برداشت شرکت‌کنندگان در مناقصه از ریسک مالی بالاتر پروژه است. احتمال تامین مالی کامل قبل از جمع‌بندی مالی وجود ندارد زیرا در این صورت، خطر اخلاقی به وجود آمده و وام‌دهندگان از فشار رقابتی کاهش یافته برای دستیابی به شرایط یا قیمت‌گذاری بهتر برای تامین مالی خود استفاده می‌کنند. این وضعیت ممکن است منجر به تمایل بیشتر به سرمایه‌گذاری مطمئن شود زیرا سرمایه‌گذاران خصوصی تمایل خواهند داشت که تنها به دنبال پروژه‌های جذاب‌تر روند و رقابت در بین سرمایه‌گذاران بخش خصوصی محدودتر است.

۳-۱-۸- امکان مصون‌سازی در برابر ریسک و سایر مکانیسم‌های مالی

برای کمک به مدیریت ریسک‌های مالی مختلف، به‌ویژه، در ارتباط با ارزش خارجی و نرخ بهره، شرکت‌های مجری پروژه ممکن است از مکانیسم‌های مالی و روش‌های مختلفی برای مقابله و مصون‌سازی در برابر ریسک استفاده کنند (برای مشاهده جزئیات این مکانیسم‌ها به فصل سوم مراجعه کنید). در زمان بحران‌ها، شرکت‌های مجری پروژه با مشکل بیشتری در دستیابی به این مکانیسم‌ها روبرو هستند و گزینه‌های موجود، کوتاه‌مدت و دارای قیمت‌های بالاتری هستند. یکی از نمونه‌های معروف در این زمینه، بیمه انحصاری/تخصصی است. زمانی، بخش عمده بازار پروژه‌های مبتنی بر اوراق قرضه، به‌ویژه در اروپا، در اختیار بیمه‌گران تخصصی/انحصاری بود که تمایلی به پروژه‌های PPP نداشتند. این وضعیت موجب محرومیت پروژه‌های PPP از دستیابی به یک منبع کلیدی تامین مالی بلندمدت، به‌ویژه، برای تامین مالی مجدد شده است.

۴-۱-۸- در دسترس بودن اعتبارات دولتی

برای بسیاری از پروژه‌های PPP، حمایت دولتی، چه به صورت تامین مالی یا به صورت تامین وجوه احتیاطی، عاملی مهم در امکان اجرای پروژه است. در مواقعی که بحران‌های اقتصادی یا مالی به وجود می‌آید، دولت ممکن است

شاهد کاهش دریافت مالیات خود از این پروژه‌ها باشد و بودجه خود را برای سایر هزینه‌های دارای اولویت بازتخصیص دهد، در نتیجه، میزان حمایت خود از پروژه‌های PPP را کاهش دهد. از جمله موارد مهم دیگر می‌توان به منابع دولتی که برای سرمایه‌گذاری جهت توسعه پروژه و اطمینان از پیوستگی و پیشبرد پروژه‌های PPP استفاده می‌شود، اشاره کرد. کاهش سرمایه‌گذاری (اعتبارات) عمومی برای توسعه پروژه می‌تواند منجر به شکل‌گیری پروژه‌های ضعیف‌تر و آسیب‌پذیرتری شود و احتمال شکست پرهزینه پروژه افزایش می‌یابد.

۵-۱-۸- در دسترس بودن کمک‌های بلاعوض

کاهش درآمدها در سراسر جهان تاثیر مستقیمی بر در دسترس بودن کمک‌های بلاعوض، به‌ویژه، در کشورهای فقیر می‌گذارد. در مواقعی که دولت‌ها در حال تلاش برای نجات اقتصاد خود هستند، تمرکز بر مشکلات دیگران منطقی به نظر نمی‌رسد. در حال حاضر، یک تمایل ناسیونالیستی نسبت به سیاست‌های تشویقی و تخفیف‌های مالیاتی در کشورهای ثروتمند وجود دارد. این کاهش دستیابی به منابع مالی آسان، تاثیر مستقیمی بر پروژه‌های زیرساختی، به‌ویژه، پروژه‌های PPP دارد، زیرا هزینه بالای آماده‌سازی پروژه‌های PPP در اغلب موارد از طریق یارانه‌هایی که به‌صورت کمک بلاعوض اعطا می‌شوند، تامین می‌گردد.

۲-۸- چه باید کرد؟

نخستین پیشنهاد این است: آشفته نشوید. بازارها در نهایت به حالت عادی بازمی‌گردند و بحران‌های مالی و اقتصادی نمی‌توانند موجب تغییر مبانی اصلی پروژه‌های PPP شوند. این بحران‌ها صرفاً روشی را که باید پروژه‌های PPP در قالب آن ساختاربندی شوند تا پاسخ‌گوی نیازهای دولت بوده و منطبق بر واقعیت‌های بازارهای مالی باشند، تغییر می‌دهند. در ادامه، راهکارهایی برای حمایت از پروژه‌های PPP در شرایط دشوار ارائه می‌شوند. در این بخش، مکانیسم‌های قابل استفاده برای پروژه‌های موجود و/یا پروژه‌های جدیدی که هنوز فرآیند مناقصه آن‌ها تکمیل نشده است، ارائه می‌شوند. این فهرست مسلماً باید با توجه به شرایط کشور، پروژه و تمایل دولت تنظیم شده و تغییرات لازم

در آن اعمال شود.

۱-۲-۸- حمایت از درآمد و کاهش هزینه‌ها

برای واکنش به ریسک کاهش تقاضا و افزایش هزینه تامین مالی، دولت ممکن است از بخش‌هایی از جریان درآمد پروژه حمایت کند، به‌ویژه، در مواردی که افزایش تعرفه‌ها از نقطه‌نظر سیاسی یا مالی قابل اجرا نباشد. به‌عنوان نمونه، یارانه‌ها می‌توانند برای کاهش هزینه تعرفه مصرف‌کننده و پایداری بلندمدت تسهیلات مورد استفاده قرار گیرند. سرمایه‌گذاری دولت می‌تواند برای کاهش تاثیر تعرفه‌های بالا بر کسانی که توانایی پرداخت آن‌ها را ندارند مورد استفاده قرار گیرد، به‌عنوان مثال، این کار می‌تواند به‌شکل پرداخت یارانه به تسهیلات برای جبران تعرفه‌های پایین‌تری که برای مصرف‌کنندگان کم‌درآمد تعیین می‌شود یا یارانه‌ای که جهت جبران افزایش هزینه‌ها، مستقیماً به مصرف‌کنندگان پرداخت می‌شود، باشد. حمایت از تعرفه‌ها باید به‌طور ویژه‌ای هدفمند باشد و مشوق‌های درست و مناسبی برای بهبود کارایی و دستیابی به الزامات عملکردی در نظر گرفته شوند. اگر حمایت از تعرفه به‌نحو درست و هدفمندی صورت نگیرد، منجر به عدم بهره‌وری، ناکارآمدی مشوق‌ها و منحرف شدن از مسیر اصلی تحویل خدمات می‌شود. تمدید مدت زمان اجرای پروژه نیز می‌تواند به افزایش ارزش و کاهش تعرفه‌ها کمک کند، ولی هر چه زمان پروژه مربوطه طولانی‌تر شود، ارزش ناشی از تمدید آن به‌دلیل افت ارزش پول کمتر می‌شود و ارزش افزوده‌ای که در آینده حاصل می‌شود، به اندازه امروز ارزش نخواهد داشت.

به‌همین ترتیب، تلاش‌هایی نیز می‌توان برای کاهش هزینه‌ها انجام داد، به‌ویژه، با کاهش بزرگی تسهیلات یا نوسازی یا فازبندی سرمایه‌گذاری در پروژه (در واکنش به کاهش تقاضا). کاهش هزینه‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که منجر به کمبود در فرآیند تعمیر و نگهداری یا افت مشخصات فنی عملکردهای کلیدی یا افزایش کسری بودجه در بلندمدت نشود. سایر اقدامات احتیاطی، مانند تضمین‌های دولت یا موسسات مالی بین‌المللی نیز می‌توانند هزینه‌های مالی را کاهش داده یا موجب کم شدن ریسک پرداخت خریدار شوند.

۲-۸- جایگزینی وام/آورده بخش خصوصی با منابع عمومی

در مواردی که دسترسی به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دشوار یا بسیار پرهزینه است و دولت امکان دسترسی به وام یا سایر شکل‌های سرمایه‌گذاری را دارد، دولت باید جایگزینی سرمایه‌گذاری خصوصی با منابع دولتی (یارانه، وام یا آورده) را مدنظر قرار دهد. این نوع پروژه‌ها که تامین مالی آن‌ها توسط بخش عمومی صورت گرفته است، بعداً و در زمانی که بازارهای مالی بهبود یابند، می‌توانند با استفاده از سرمایه بخش خصوصی تامین مالی مجدد شوند و پروژه‌های PPP باید از همان ابتدا طبق این الگو ساختاربندی شوند. به‌عنوان مثال، کشور انگلستان یک واحد تامین مالی زیرساخت را در خزانه ایجاد کرده تا به‌عنوان وام‌دهنده مستقیم به پروژه‌ها عمل کند. در مقابل، کشور فرانسه برای تشویق وام‌دهندگان خصوصی، تضمین‌هایی را برای آن‌ها فراهم می‌کند.

با این وجود، باید به این نکته توجه شود که در پروژه‌های PPP که توسط بخش خصوصی تامین مالی شده‌اند، واگذارکننده برای نظارت بر جریان‌های مالی و سرمایه‌گذاری آورده سهام‌داران و اطمینان از تعهد میان‌مدت تا بلندمدت آن‌ها به پروژه، بر حضور وام‌دهندگان تکیه می‌کند. اعطای وام یا تضمین توسط دولت می‌تواند منجر به از بین رفتن انگیزه وام‌دهنده به انجام ارزیابی دقیق پروژه شود. بنابراین، لازم است در مواردی که وام‌دهندگان از همان ابتدا در پروژه مشارکت ندارند تا مکانیسم‌هایی را برای محافظت از جریان‌های مالی طراحی کنند، واگذارکننده نقش فعال‌تری در توسعه پروژه ایفا کرده و پیش‌بینی‌های لازم را به‌عمل آورد. خزانه‌داری کشور انگلستان یک تیم متخصص را به‌عنوان واحد تامین مالی زیرساخت تشکیل داده است تا عملکرد ارزیابی پروژه را بر عهده گیرد. همچنین، این تیم تلاش می‌کند تا هر زمان که ممکن باشد، به‌همراه بانک‌های تجاری به تامین مالی پروژه‌ها بپردازد تا بتواند از ارزیابی‌های دقیقی که توسط این بانک‌ها صورت می‌گیرد، بهره‌مند شود. برای اطمینان از این که انگیزه‌های شرکت مجری پروژه هم‌راستا با تحویل خدمات مورد نظر است، پروژه PPP باید متناسب با اهداف تعیین‌شده ساختاربندی شود - به‌عنوان نمونه، پرداخت سود به‌مرور زمان یا به‌دست آوردن تضمین‌های سهام‌داران برای تحویل بلندمدت خدمات. ساختار PPP را می‌توان با استفاده از انعقاد پیمان مبتنی بر عملکرد و

خروجی حفظ کرد و در عین حال، لازم دانسته شود که سهام‌داران به اندازه کافی در تامین آورده مشارکت کنند تا اطمینان حاصل شود که انگیزه‌ها و اهداف شرکت مجری پروژه به شیوه درستی متمرکز شده‌اند.

زمانی که چنین حمایتی مهیا شود، دولت باید سیاست‌های واضح و روشنی را به‌ویژه در رابطه با موارد زیر اتخاذ کند:

◀ چه مقدار حمایت لازم است؟ به‌عنوان مثال، چه بخشی از کل هزینه پروژه باید تامین شود؟

◀ دولت به چه حقوقی، از جمله، بستانکاری و حقوق دیگر نیاز خواهد داشت؟

◀ شرایطی که بر مبنای آن دولت جایگاه خود را در آینده تثبیت خواهد کرد؛

◀ چگونه از تصرف و کنترل سیاسی مکانیسم حمایت جلوگیری کرد، از جمله، پروژه‌هایی که دولت از آن‌ها حمایت می‌کند، حجم حمایت دولتی و شرایطی که بر مبنای آن این حمایت انجام می‌شود؛

◀ در چه مواردی حمایت توسط یک نهاد دولتی انجام شود و چگونه می‌توان سرمایه‌گذاری، انتخاب و تامین اعتبار را به‌نحو بهینه‌ای از یک نهاد دولتی دیگر دریافت کرد.

۳-۲-۸- تامین وام/آورده از منابع محلی

سرمایه‌گذاری خصوصی جهانی به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است ولی برخی از بازارهای مالی بومی هنوز خیلی تحت تاثیر قرار نگرفته‌اند. نقدینگی موجود در این بازارها می‌تواند برای حمایت از پروژه‌های PPP مورد استفاده قرار گیرد. این کار این مزیت را دارد که احتمال بروز فرصت‌های بلندمدت در این بازارها افزایش می‌یابد. در مواردی که بازارهای مالی بومی از ظرفیت و نقدینگی لازم برای کمک به تامین مالی PPP برخوردار هستند، ولی صرفاً فاقد دارایی‌ها و موجودی لازم برای بازپرداخت وام‌های بلندمدت یا تخصص لازم در تامین مالی پروژه‌های PPP هستند، یک مکانیسم بهینه برای دولت این است که از واسطه مالی استفاده کند. این واسطه به جذب تخصص لازم در پروژه‌های PPP و فراهم

نمودن دارایی‌ها و موجودی‌های لازم برای بازپرداخت وام‌های بلندمدت بر مبنای واحد پول محلی پرداخته و نسبت به جذب سرمایه لازم برای تامین مالی پروژه از بانک‌های محلی یا بازارهای سرمایه اقدام می‌کنند و برای انجام این کار، ریسک پروژه را تا حد لازم کم می‌کنند تا این نهادهای بومی را به مشارکت در پروژه ترغیب کنند (رجوع کنید به بخش ۳،۳).

۴-۲-۸- منابع جایگزین تامین وام/آورده

در مواردی که منابع خصوصی برای تامین مالی به‌اندازه کافی وجود ندارند تا پاسخ‌گوی نیازهای پروژه‌های PPP باشند، MLAs و BLAs می‌توانند حمایت مالی لازم را برای اجرای پروژه جذب کرده یا به تجهیز سایر منابع تامین مالی (به‌عنوان نمونه، تامین مالی از طریق بازارهای مالی بومی در مواردی که تامین‌کنندگان مالی داخلی تجربه‌ای در PPP ندارند ولی MLAs و BLAs به نحو بهینه‌ای می‌توانند نقدینگی مورد نیاز را تامین کنند) کمک کنند. همان‌طور که قبلاً هم در همین فصل به این موضوع اشاره شد، احتمال تامین مالی آسان توسط اهداکنندگان در دوران‌های بحرانی کاهش می‌یابد، با این وجود، تعداد مشخصی از MLAs ممکن است قادر باشند ظرفیت مالی بیشتری را در مواجهه با بحران به‌وجود آورند. صندوق‌های سرمایه‌گذاری دولتی نیز ممکن است منابع اضافی دیگری را به‌ویژه، بر مبنای تامین مالی مشترک برای تامین مالی PPP فراهم آورند تا بدین ترتیب، کمبود تجربه PPP سایر وام‌دهندگان مانند MLAs جبران شود.

۵-۲-۸- تمدید مدت بازپرداخت وام/بدهی

در مواردی که وام‌دهندگان خصوصی قادر به اعطای وام‌های بلندمدتی که معمولاً برای پروژه‌های PPP در نظر گرفته می‌شوند، نیستند، می‌توان از ترکیبی از حمایت مالی دولت و اسپانسر (حامی مالی) استفاده کرد تا بدین ترتیب، ریسک تامین مالی مجدد را که وام‌دهندگان تمایلی به بر عهده گرفتن آن ندارند، از بین برد. به‌عنوان مثال، ممکن است وام‌دهنده مایل به تامین مالی کوتاه‌مدت (با مدت بازپرداخت ۵ تا ۷ ساله) باشد که پس از این دوره زمانی، حاشیه اعتبار پروژه

به‌نحو قابل توجهی افزایش می‌یابد و شرکت مجری پروژه انگیزه زیادی برای تامین مالی مجدد پیدا می‌کند. در مواردی که تامین مالی مجدد اجباری است نیز می‌توان از ساختار مشابهی استفاده کرد. در هر حال، بسیار مهم است که ریسک افزایش هزینه وام، از جمله، هر گونه مکانیسمی برای مدیریت ریسک (مانند آورده احتیاطی/ذخیره^۱) به‌نحو مناسبی تخصیص داده شود. هم‌چنین، طرفین ممکن است خواهان تخصیص واضح و شفاف تقسیم سود حاصل از تامین مالی مجدد باشند.

۶-۲-۸- تنظیم شرایط رقابت

این برداشت وجود دارد که شرایطی که معمولاً برای پروژه‌های PPP تعیین می‌شوند، در صورت بروز بحران نامعقول بوده و کافی نیستند. در هر حال، اگر شرایط رقابت برای بخش خصوصی آسان‌تر شود، به‌دست آوردن تامین مالی بخش خصوصی برای پروژه‌های PPP به‌نحو واضحی آسان‌تر خواهد شد. به عنوان مثال، ممکن است واگذارکننده مایل باشد تا سطح تعهد مالی لازم برای یک مناقصه را کاهش دهد. در این حالت، ریسک بیشتری متوجه واگذارکننده می‌شود زیرا ممکن است پس از برگزاری مناقصه، وام‌دهندگان موضوعات و شرایط دیگری را مطرح کنند. با این وجود، شرکت مجری پروژه زمان بیشتری را برای سازمان‌دهی وام/بدهی در اختیار خواهد داشت. در چنین مواردی، واگذارکننده می‌تواند اصرار کند که شرکت مجری پروژه هیچ شرایط انحصاری یا محدودیتی را برای وام‌دهندگان در نظر نگیرد و آن‌ها آزاد گذاشته شوند تا در ائتلاف‌های برنده و موفق سرمایه‌گذاری کنند. به‌همین ترتیب، ممکن است واگذارکننده بخواهد رقابت در سرمایه‌گذاری را سازمان‌دهی کند، به‌ویژه، در مواردی که مناقصه‌گر (پیشنهاددهنده) ارجح انتخاب شده است و فرآیندی رقابتی برای انتخاب وام‌دهندگانی که بهترین شرایط را دارند، برگزار می‌شود. از سوی دیگر، ممکن است واگذارکننده مایل به حفظ حقوق خود در فرآیند افزایش سرمایه شرکت مجری پروژه باشد و تلاش کند تا فشار رقابتی بیشتری را وارد

کند، یا حداقل، بر فرآیند کسب تامین مالی شرکت مجری پروژه نظارت داشته باشد. تعریف تاثیری که واگذارکننده می‌تواند بر فرآیند افزایش سرمایه داشته باشد، بسیار دشوار است.

ممکن است واگذارکننده بخواهد ریسک کمتری متوجه شرکت مجری پروژه شود تا بدین ترتیب، میزان اشتیاق سرمایه‌گذاران به مشارکت در پروژه افزایش یابد یا در بحران‌های مالی واکنشی به برداشت افزایش ریسک پروژه که می‌تواند تاثیری منفی در بازار به‌همراه داشته باشد، نشان دهد. با در نظر گرفتن شرایط بهتر، واگذارکننده می‌تواند اعتبار پروژه را ارتقاء دهد. این موضوع برای سهام‌داران بسیار مهم است، به‌عنوان مثال، می‌توان نسبت بدهی به حقوق صاحبان آورده را در حد پایین‌تری تعیین کرده و حمایت مالی اسپانسر (حامی مالی) را افزایش داد. با افزایش اعتبار به اندازه کافی، تامین مالی پروژه را می‌توان با صدور اوراق قرضه انجام داد.

۷-۲-۸- افزایش وجوه احتیاطی برای حمایت از پروژه

در مواقع بحران، زمانی که سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها از بالاترین ریسک ممکن برخوردار است، ممکن است دولت تمایل داشته باشد که وجوه احتیاطی بیشتری را برای کاهش ریسک اعتبار پروژه یا سایر ریسک‌های پروژه‌های مجزا فراهم کند. به‌عنوان نمونه، این روش توسط دولت‌های کشورهای فرانسه و پرتغال مورد استفاده قرار گرفته است. تضمین‌های مورد استفاده برای حمایت مالی در برابر بدهی‌های احتمالی از ماهیتی بسیار انعطاف‌پذیر برخوردارند و به دولت این امکان را می‌دهند که نگرانی‌های ویژه سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان احتمالی را تفکیک کرده و ماهیت حمایت خود را متناسب با تغییرات تاثیر بحران در طول زمان تغییر دهد. با این وجود، افزایش وجوه احتیاطی برای حمایت از پروژه فرآیند بسیار پیچیده‌ای است و احتمال افزایش بدهی‌های دولت - اغلب، به‌صورت ناخواسته - به دلیل انجام چنین حمایت‌هایی وجود دارد. دپارتمان‌های مدیریت بدهی دولت ممکن است از کارکنان کافی و مناسب برای ارزیابی، نظارت و مدیریت این بدهی‌ها یا تعهدات برخوردار نباشند.

۸-۲-۸- تامین مالی برای توسعه پروژه

دستیابی واگذارکننده به منابع تامین مالی برای توسعه پروژه می‌تواند تاثیرات بسیار قابل توجهی بر پروژه‌هایی که در مرحله تدارکات هستند و پروژه‌های PPP در کوتاه‌مدت و میان‌مدت داشته باشد. دولت می‌خواهد از این موضوع اطمینان حاصل کند که جریان تامین مالی تداوم پیدا می‌کند (به‌ویژه، در صورت کاهش یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض)، چه به‌صورت مستقیم از طریق تخصیص بودجه یا از طریق توسعه پروژه یا سایر مکانیسم‌هایی که با نوسازی و احیای تاسیسات موجود به‌نوعی فشار موجود بر روی منابع دولتی را کاهش می‌دهند. با توجه به احتمال زیاد روی آوردن فعالان بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری مطمئن و کم‌ریسک تا زمان بهبود وضعیت بازارها، اهمیت این حمایت مالی برای آماده‌سازی گسترده‌تر بیش از پیش مشخص می‌شود. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در درجه اول جذب پروژه‌هایی می‌شود که به‌خوبی آماده شده‌اند. ناکامی دولت در سرمایه‌گذاری جهت آماده‌سازی پروژه به‌معنای کاهش رقابت و تمایل کمتر سرمایه‌گذاران در زمان احیای بازارها است.

۹-۲-۸- حل اختلاف

سرانجام، برای پروژه‌هایی که به مرحله جمع‌بندی مالی رسیده‌اند، دولت باید نظارت خود بر پروژه را افزایش دهد تا بدین ترتیب، توانایی خود در شناسایی مشکلات موجود بر سر راه جریان درآمدها، نیاز به دسترسی به وام‌های (منابع مالی) بیشتر و سایر علائم هشداردهنده را بالا برد. با شناسایی تنش‌ها و فشارهای موجود در حوزه پروژه‌های PPP در همان مراحل اولیه، می‌توان از بروز بسیاری از مشکلات اجتناب کرد یا آن‌ها را تخفیف داد تا بدین ترتیب، تاثیر کلی بحران‌ها کاهش یابد. دولت باید با جذب سرمایه‌گذاری کافی و استفاده از کارکنان باتجربه جهت نظارت بر پروژه‌ها و اطمینان از واکنش به‌موقع آن‌ها، از اجرای صحیح پروژه اطمینان حاصل نماید. همان‌طور که در فصل ۶ گفته شد، مذاکره مجدد می‌تواند فرصتی برای بهبود پروژه باشد. در جریان بروز بحران‌های مالی و اقتصادی چنین فرصت‌هایی زیاد پیش می‌آیند.

مجموعه پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران

در این بخش، خلاصه‌ای از پیام‌های کلیدی برای سیاست‌گذاران در کل این کتاب به‌عنوان مرجع ارائه شده است. از آن‌جا که هر یک از این پیام‌ها در بیشتر موارد به شرایط موجود بستگی دارند، به‌طور کلی، تحت عنوان مراحل مختلف پروژه (انتخاب، آماده‌سازی، برگزاری مناقصه و اجرا) سازمان‌دهی شده‌اند.

شرایط سرمایه‌گذاری قابل هدایت

مناسب‌ترین گزینه‌ها را انتخاب کنید. شرایط خوب سرمایه‌گذاری به‌معنای همکاری مناسب با سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌های مختلف است و گروه سرمایه‌گذاران باید این قابلیت همکاری را داشته باشند. وجود افرادی که با وجود داشتن جایگاه و پستی بالا، از نفوذ کافی برخوردار نیستند، کافی نیست: رهبری سیاسی و تدارکات (تزریق سرمایه) به‌موقع بسیار کلیدی به‌شمار می‌آیند.

به دنبال تعادل باشید. ”بلندپروازی بیش از حد (ایده‌آل‌گرایی) مانع موفقیت است.“ (ولتر)^۱:

◀ هیچ‌گاه، شرایط کامل و بی‌عیب و نقصی (ایده‌آلی) برای سرمایه‌گذاری وجود ندارد؛ ثبات، هماهنگی و اطمینان برای سرمایه‌گذاران مهم‌تر است تا پیگیری شرایط کاملاً مساعد.

◀ قبل از آماده‌سازی پروژه‌ها، منتظر یک فرآیند اصلاحی کامل نباشید، ولی وجود شرایط خوب برای سرمایه‌گذاری می‌تواند تا حد زیادی از مشکلات بکاهد.

PPP دارای یک قالب ثابت و مشخص که برای همه حوزه‌ها مناسب باشد، نیست. هر بخش نیازمند ملاحظات و راه‌حل‌های PPP خاص و منحصر به فردی است؛ بنابراین، ساختار PPP را با شرایط و بستر موجود هماهنگ کنید.

انتخاب

پروژه‌های مورد نظر را با هدف تعیین کنید. دقیقاً مشخص کنید که چه چیزی از پروژه می‌خواهید (دسترسی بهتر، سرمایه‌گذاری بالاتر یا قیمت‌های پایین‌تر) و با توجه به هدف خود، پروژه مورد نظر را انتخاب کنید.

در حوزه توسعه سرمایه‌گذاری کنید. تلاش و صرف زمان کافی برای انتخاب پروژه مناسب، می‌تواند مزایای زیادی را در آینده به همراه داشته باشد. سعی کنید پروژه‌ای را انتخاب کنید که از همان ابتدا طراحی مناسبی داشته باشد زیرا نیاز به تغییرات در آینده، هزینه بیشتری را به شما تحمیل می‌کند.

پروژه‌های خوب را انتخاب کنید. اگر پروژه نامناسبی را انتخاب کنید، بدون شک به نتایج نامطلوبی دست می‌یابید. پروژه‌های «بد» را انتخاب نکنید.

◀ پروژه‌های بزرگ و امکان‌پذیر را برای PPP انتخاب کنید؛ امکان تأمین مالی چنین پروژه‌هایی بر مبنای رقابتی بسیار زیاد است و در نتیجه، از ارزش بیشتری برخوردارند.

◀ پروژه‌هایی که از طراحی بد، درخواست مورد تردید یا مبانی ضعیفی

برخورد دارند، به احتمال زیاد شکست می‌خورند و کل برنامه PPP را تضعیف می‌کنند.

◀ یک فرآیند انتخاب خوب و شفاف می‌تواند موجب جلب اطمینان سرمایه‌گذاران و افزایش رقابت شود. پروژه‌های انتخاب‌شده بر مبنای اولویت‌ها و دلایل سیاسی می‌توانند حس افزایش ریسک سیاسی را در بین سرمایه‌گذاران گسترش دهند.

برای از دست ندادن تمرکز، هر چند وقت یک بار، پروژه را امکان‌سنجی کنید. نخست این موضوع را بررسی کنید که آیا PPP را بر مبنای منطقی و درست انتخاب کرده‌اید یا خیر. سپس، مرتب به خود یادآوری کنید که چرا PPP را انتخاب کرده‌اید، زیرا اجرای آن می‌تواند چالش‌برانگیز باشد. هر چند وقت یک‌بار به ارزیابی این موضوع بپردازید که آیا پروژه مطابق اهداف از پیش تعیین‌شده پیش می‌رود یا خیر.

آماده‌سازی

صبور باشید. PPP یک فرآیند سریع نیست و مدت زمانی طول می‌کشد تا به‌درستی پیاده و اجرا شود. به‌طور کلی، تلاش‌هایی که پیش از مرحله تدارکات صورت می‌گیرند تا شرایط برای اجرای پروژه به‌خوبی مهیا شود، موجب صرفه‌جویی در سرمایه و زمان شده و از بروز ناکامی جلوگیری می‌کنند. درباره رویدادهای احتمالی خوب فکر کرده و پیش‌بینی‌های لازم را به‌عمل آورید. از این نکته اطمینان حاصل کنید که از ساختار و مشخصات فنی پروژه‌ای که قرار است وارد بازار شود، راضی هستید.

به‌خوبی آماده شوید. PPP نیازمند سرمایه‌گذاری مالی و انسانی زودتر از موعد مقرر است تا از پیشرفت درست پروژه اطمینان حاصل شود. از جمله این هزینه‌ها می‌توان به پرداخت هزینه‌های بالای مشاوران خارج از سازمان اشاره کرد. توسعه پروژه، هزینه‌ای معادل ۳ درصد یا بیشتر (از هزینه ساخت را) برای دولت به‌همراه دارد. سود این سرمایه‌گذاری پیش از موعد به‌مرور زمان حاصل می‌شود، زیرا در PPP مدیریت و تأمین مالی برای کل طول عمر پروژه انجام می‌شود و ریسک‌های احتمالی از پیش شناسایی می‌شوند.

آماده مواجهه با چالش‌ها باشید. در هر رابطه بلندمدتی، تغییر رخ می‌دهد. PPP قبل از هر چیز، یک مشارکت است که نیازمند پیش‌بینی چالش‌ها، تغییرات و راهکارهای احتمالی است. مشکلات کوچک قبل از این که به اختلاف‌نظرهای بزرگ تبدیل شوند، باید در حد مطلوبی مدیریت شوند.

ماهیت PPP/انعطاف‌پذیر است. ابتدا این موضوع را بررسی کنید که به چه چیزی نیاز دارید، سپس روش خود را بر اساس این نیازها طراحی کنید. در همان ابتدای کار، به این موضوع توجه نکنید که دیگران چکار کرده‌اند زیرا شرایط شما ممکن است با آن‌ها بسیار متفاوت باشد. با این وجود، تجزیه و تحلیل دقیق تجربیات دیگران می‌تواند همیشه مفید باشد.

همه دست‌اندرکاران را در نظر بگیرید. پروژه‌های PPP تاثیر مستقیمی را بر گروه‌های مختلف (به‌ویژه، کارکنان و مدیریت) دارند و ممکن است نگرانی‌های سیاسی یا فلسفی و موارد مشابه دیگری از آن‌ها پدید آید. اگر چه، دستیابی به اتفاق نظر کامل امکان‌پذیر نیست، ولی دولت باید نگرانی‌های اصلی موجود را شناسایی و آن‌ها را درک کند.

در زمان بررسی منابع تأمین مالی، انعطاف‌پذیر باشید. برای افزایش ارزش پول، آماده باشید تا پول تزریق شده توسط بخش‌های خصوصی و عمومی را ترکیب کنید، به‌ویژه، در نخستین روزهای PPP یا زمانی که بازارهای بخش خصوصی ضعیف هستند. پول بخش عمومی به پروژه‌هایی که الزاما از لحاظ مالی امکان‌پذیر و مناسب نیستند، کمک می‌کند تا قدرتمندتر شوند و بدین ترتیب، فرصت‌ها برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی افزایش یابند.

بهره‌وری تأمین مالی بسیار کلیدی است. امکان بهره‌وری بدون هزینه وجود ندارد - به هر حال، مصرف‌کنندگان/کاربران یا مالیات‌دهندگان باید این هزینه را بپردازند - بنابراین، مطمئن شوید که به بهترین روش ممکن موجب افزایش ارزش پول می‌شوید.

در زمانی که از تأمین مالی بسیار سازمان‌یافته (دارای ساختار) استفاده می‌کنید، از ریسک‌های قابل‌توجه آن بر حذر باشید. فرآیندهای تأمین مالی بیش از حد پیچیده و همراه با استقراض زیاد، اگر چه ممکن است در ابتدا ارزان‌تر به نظر برسند، ولی ممکن است موجب شکل‌گیری پروژه‌های بسیار آسیب‌پذیر شوند در

اغلب موارد، یک پروژه عظیم می‌تواند هزینه‌های بیشتری به‌همراه داشته باشد - و مشکل جدی به وجود آید.

تأمین مالی پروژه کاری پیچیده است. مشاوره خوبی بگیرید و برای پرداخت هزینه جهت مشاوره آمادگی داشته باشید؛ اگر پروژه به‌درستی مدیریت شود، می‌توانید در پول و زمان خود صرفه‌جویی مناسبی به‌عمل آورید.

پول (کمک‌های مالی) دولتی را می‌توان به‌نحو بهینه‌ای برای پروژه‌های PPP مورد استفاده قرار داد. دولت یکی از شرکای کلیدی در پروژه‌های PPP است و حمایت دولتی یک عنصر مهم برای اجرای یک پروژه PPP موفق است:

◀ حمایت دولتی می‌تواند وضعیت یک پروژه را از لحاظ مالی بهتر کند و آن را برای سرمایه‌گذاران جذاب‌تر نماید، ولی تنها با حمایت دولتی نمی‌توان یک پروژه بد را به پروژه‌ای خوب تبدیل کرد.

◀ با استفاده بهینه از حمایت دولتی و به‌شیوه‌ای هدف‌مند می‌توان از دستیابی به اهداف مورد نظر دولت اطمینان حاصل کرد.

◀ از این نکته مطمئن شوید که مکانیسم‌های تأمین مالی به‌خوبی سازمان‌دهی شده‌اند و انگیزه‌های لازم برای جلوگیری از مداخله سیاسی یا ایستایی وجود دارند.

همه ریسک‌ها را بر عهده بخش خصوصی قرار ندهید. این اقدام ناکارآمد و پرهزینه است و پروژه را بیش از حد در مقابل تغییرات و بحران‌ها آسیب‌پذیر می‌نماید.

برگزاری مناقصه

در مرحله تدارکات صرفه‌جویی (از لحاظ مالی و زمانی) نکنید. شاید وارد شدن به مذاکرات مستقیم آسان‌تر از روش رقابتی به‌نظر برسد ولی در واقع، این طور نیست. مذاکرات مستقیم مستلزم صرف پول و زمان بیشتری است. به‌حداکثر رساندن جریان رقابت از طریق یک روش اطلاع‌رسانی عمومی، شفاف و خوب یکی از مهم‌ترین مزایای پروژه‌های PPP است.

به‌نحو واضحی به مناقصه‌گران بگویید که چه می‌خواهید. به‌وضوح بیان کنید که به‌عنوان سرمایه‌گذار مایلید به چه نتایج، مراحل مهم و شاخص‌هایی دست

پیدا کنید. به جای این که مناقصه گران (پیشنهاد دهندگان) حدس بزنند شما چه می خواهید، به آن ها کمک کنید بفهمند شما چه می خواهید.

از بحث و گفتگو درباره انتظارات خود استقبال کنید؛ مناقصه گران (پیشنهاد دهندگان) ممکن است پیشنهادهای خوبی داشته باشند. برای بحث و گفتگو با مناقصه گران (پیشنهاد دهندگان) به اندازه کافی وقت بگذارید و از نتایج گفتگوی خود با آن ها برای بهبود پروژه استفاده کنید.

در انتخاب برنده مناقصه دقت کنید. اگر یک پیشنهاد بسیار خوب به نظر می رسد (از لحاظ مالی، فنی یا جنبه های دیگر)، به احتمال زیاد، این پیشنهاد خوب است؛ اگر هر نکته ای برای شما قابل قبول و متقاعد کننده به نظر نمی رسد، عاقلانه ترین کار این است که آن را رد کنید.

در عین حالی که از منافع واگذارکننده محافظت می کنید، به نگرانی های وام دهنده نیز توجه کنید. بر نیازهای کلیدی و ریسک های احتمالی وام دهندگان تمرکز کنید ولی به آن ها اجازه ندهید دستور کارها را تعیین کنند. با صرف کمی زمان و کوشش شرایط را برای وام دهندگان کمی آسان تر کنید. این کار ممکن است در بلندمدت به نفع خود شما تمام شود.

اجرا

دولت باید به تنظیم و نظارت بر PPP بپردازد. این موضوع باید جزء لاینفک طراحی پروژه باشد. خواه پروژه به شکل PPP باشد یا خیر، همیشه بخش دولتی مرجع نهایی و مسئول ارائه خدمات عمومی است.

در مدت انجام پروژه برای انجام تغییرات آماده باشید. امکان پیش بینی یا تصمیم گیری پیش از موعد درباره همه ریسک ها وجود ندارد؛ بنابراین، برای شناسایی تغییرات و چالش های دیگر به مکانیسم هایی نیاز است.

ثبات هدف اصلی است. برای هر احتمالی از آمادگی لازم برخوردار باشید ولی این نکته را فراموش نکنید که پیش بینی تک تک آن ها غیرممکن است.

همواره یک برنامه جایگزین عملی را برای حمایت از مصرف کنندگان مدنظر داشته باشید. مطمئن شوید که اگر همه کارها درست از آب در نیاید، بخش عمومی در جایگاهی است که بتواند به سرعت زیرساخت و خدمات را در اختیار

گیرد تا پیوستگی و استمرار لازم برقرار شود.

تا حد امکان، جریان درآمد را قطعی، قابل پیش‌بینی و محافظت‌شده نگه دارید - زیرا شریان حیاتی پروژه است.

یک پروژه شکست‌خورده موجب از دست رفتن زمان و پول افراد زیادی می‌شود، بنابراین، صرف کمی تلاش و هزینه بیشتر برای قدرتمندتر ساختن پروژه، کسب اطلاعات، بهبود برنامه‌ریزی، تخصیص و مدیریت ریسک و در نظر گرفتن گزینه‌های مختلف ارزش زیادی دارد.

در انتخاب تیم واگذارکننده مناسب دقت کنید. پروژه خود به خود مدیریت نمی‌شود؛ عدم انتخاب یک تیم مجرب و خبره برای مدیریت اجرای پروژه (به عبارتی، پس از جمع‌بندی مالی) به‌همراه تامین مالی کافی می‌تواند بهترین پروژه را نیز با شکست مواجه کند.

برای آینده آماده شوید. از قبل تصمیم بگیرید که چه اتفاقی ممکن است در پروژه رخ دهد. به‌تعویق افتادن تصمیم‌ها تنها منجر به افزایش هزینه‌ها و اختلافات می‌شود. تصمیم‌گیری در مورد تغییرات باید از پیش اتخاذ شود و اگر طی فرآیند یا در مرحله اجرا گرفته شود، ممکن است هزینه‌بر و وقت‌گیر باشد.

انعطاف‌پذیر بوده و برای حل اختلاف آمادگی داشته باشید. در هیچ پیمانی نمی‌توان کلیه احتمالات را پیش‌بینی کرد، بنابراین، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنید که چالش‌ها را با همکاری طرف مقابل حل کنید - به عبارت دیگر، یک پروژه PPP باید مانند یک پیمان مشارکت مدیریت شود.

مذاکره مجدد یک فرصت است و می‌تواند برای طرفین و همه سهام‌داران (ذینفعان) فرصتی را برای بهبود شرایط پیمان‌های PPP و محافظت از بخش‌های آسیب‌پذیر فراهم آورد.

اقدامات پیشگیرانه را به‌عمل آورید. در اولین فرصت ممکن، مکانیسم‌هایی را برای جلوگیری از بروز اختلافات طراحی کنید. در مراحل اولیه فرآیند، گزینه‌ها متنوع، هزینه‌های نسبی پایین و احتمال اتخاذ تصمیمات برای افزایش ارزش افزوده بالاتر است.

تسهیل کار می‌تواند کمک زیادی کند. فرآیندهای ساده‌تری جهت استفاده و توسعه روابط به‌عنوان مبنایی برای یافتن راهکارهای رضایت‌بخش متقابل

طراحی شده‌اند که می‌توانند نتایج بهتری نسبت به فرآیندهای رسمی‌تر داشته باشند.

واکنش نسبت به بحران‌های مالی

بحران نمی‌تواند موجب تغییر میانی PPP شود. PPP از انعطاف‌پذیری کافی برای تطبیق با شرایط بازار برخوردار است. همواره همه جنبه‌های PPP را مورد تجدیدنظر قرار دهید تا بهترین راه حل را پیدا کنید. به‌عنوان نمونه، حجم سرمایه‌گذاری را کاهش دهید تا امکان تامین مالی متناسب با کاهش تقاضا فراهم شود. در صورت مناسب نبودن شرایط، گزینه جایگزینی تامین مالی عمومی (دولتی) به جای تامین مالی خصوصی (در صورتی که امکان تامین مالی دولتی وجود داشته باشد) را مدنظر قرار دهید تا زمانی که شرایط بازار به گونه‌ای شود که تامین مالی خصوصی گزینه بهتری شود.

گزینه توسعه PPP را حتی در شرایطی که امکان تامین مالی توسط بخش خصوصی وجود ندارد نیز ادامه دهید. این کار بدین منظور انجام می‌شود که در صورت مساعد شدن شرایط برای اجرای طرح‌های PPP تاخیر قابل توجهی به وجود نیاید. به‌همین ترتیب، همواره در پی انجام اقداماتی باشید تا طرح‌های PPP را تا حد ممکن ادامه دهید و انگیزه خود را از دست ندهید.

واژه‌نامه

اصطلاحات، اختصارات و مخفف‌های ارائه‌شده در این واژه‌نامه منحصرًا برای استفاده به‌عنوان یک مرجع کمکی به خوانندگان این کتاب گردآوری شده‌اند و نباید به‌عنوان یک منبع جامع و کامل برای همه اصطلاحات مربوط به PPP یا تامین مالی پروژه مورد استناد قرار گیرند. بیشتر اصطلاحات به شکل کامل ارائه شده‌اند ولی در متن کتاب ممکن است به صورت مخفف ذکر شده باشند.

Affermage^۱ = اجاره. ساختار PPP عمدتاً طبق قانون کشور فرانسه شکل گرفته است. در ساختار قانونی این کشور، اُپراتور (بهره‌بردار) بخش خصوصی مسئول بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری تاسیسات/کسب و کار است ولی وظیفه تامین مالی پروژه را بر عهده ندارد. شرکت مجری پروژه در ازای ارائه خدماتش، حق‌الزحمه ثابتی را دریافت نمی‌کند، ولی بخشی از مبالغ دریافتی از مصرف‌کنندگان را نزد خود نگه می‌دارد و بخش دیگری از این مبالغ به واگذارکننده یا مالک دارایی‌ها ارجاع داده می‌شوند. پرداخت به واگذارکننده به‌صورت درصدی از دریافتی‌ها یا درصدی از کل واحدهای خدماتی فراهم‌شده است.

۱ - معادل فرانسوی کلمه Lease در انگلیسی.

Arranger = ترتیب‌دهنده/هماهنگ‌کننده. مقام ارشد رده بالای سندیکا (اتحادیه). این اصطلاح به نهادی اشاره می‌کند که ساختار تامین مالی پروژه را مورد مذاکره قرار داده و با آن موافقت کرده است. این اصطلاح، همچنین به بانک/مقام مسئول مجاز به صدور دستور اعطای وام یا تضمین اشاره می‌کند. ترتیب‌دهنده/هماهنگ‌کننده الزاما کارگزار/عامل یکی از طرفین پروژه نیست و ممکن است حتی در معامله مشارکتی نداشته باشد.

Availability charge = هزینه در دسترس بودن. رجوع کنید به هزینه ظرفیت.

basis point (BP) = روش واحدی/پایه واحدی. روشی برای نشان دادن تغییر که در آن هر یک‌صد نقطه پایه/واحد معادل یک نقطه درصدی است.
BBO^۱ = خرید - ساخت - بهره‌برداری (مشابه BOO).

BLA^۲ = نمایندگی/عاملیت دوجانبه. رجوع کنید به بخش ۱-۱.

BOO^۳ = ساخت - مالکیت - بهره‌برداری. در این مدل، نهاد یا شرکت خصوصی درست شبیه مدل BOT، به ساخت، مالکیت و بهره‌برداری از پروژه می‌پردازد ولی مرحله انتقال به دولت وجود ندارد. این روش بیشتر در مواقعی انجام می‌شود که پس از دوره واگذاری، ارزش باقیمانده‌ای^۴ برای پروژه وجود ندارد یا اگر واگذارکننده مایل باشد از روش برون‌ترازنامه‌ای بهره‌مند شود، استانداردهای حسابداری اجازه اعاده اموال و دارایی‌ها را به واگذارکننده نمی‌دهند.

BOOS^۵ = ساخت - مالکیت - بهره‌برداری - فروش. این مدل نیز مشابه BOT است با این تفاوت که واگذارکننده در ازای ارزش باقیمانده پروژه در زمان انتقال، مبلغی را به شرکت مجری پروژه پرداخت می‌کند.

BOOST^۶ = ساخت - مالکیت - بهره‌برداری - اعطای یارانه (کمک‌هزینه) - انتقال. این مدل نیز مشابه BOT است.

1 -Buy-Build-Operate

2 -Bilateral Agency

3 -Build-Own-Operate

4 - Residual Value

5 -Build-Own-Operate-Sell

6 -Build-Own-Operate-Subsidize- Transfer

BOOT^۱ = ساخت - مالکیت - بهره‌برداری - انتقال. این مدل نیز مشابه BOT است.

BOR^۲ = ساخت - بهره‌برداری - نوسازی. نوعی واگذاری شبیه BOO.

BOT^۳ = ساخت - بهره‌برداری - انتقال.

Bridge financing = تامین مالی موقت، قبل از این که تامین مالی بلندمدت صورت گیرد.

BRT^۴ = ساخت - اجاره - انتقال. شبیه BOT.

BT^۵ = ساخت - انتقال. در این مدل، شرکت مجری پروژه تاسیسات را ساخته و آن‌ها را به واگذارکننده انتقال می‌دهد.

BTO^۶ = ساخت - انتقال - بهره‌برداری (شبیه BOT). در این مدل، قبل از یا در مرحله انتقال، واگذارکننده به‌صورت جداگانه از عملیات بهره‌برداری، هزینه ساخت تاسیسات را می‌دهد.

Capacity charge = هزینه ظرفیت. پرداختی که در ازای ظرفیت موجود پروژه توسط خریدار به شرکت مجری پروژه صورت می‌گیرد. این هزینه شامل هزینه‌های ثابت، از جمله، پرداخت اصل و فرع بدهی، هزینه‌های بهره‌برداری و هزینه خدمات (حق سرویس) است. هزینه ظرفیت با عنوان هزینه در دسترس بودن نیز شناخته می‌شود.

Capitalized interest = بهره سرمایه‌ای. بهره معوقی که پرداخت نشده ولی در انتهای دوره مشمول بهره^۷ به مبلغ اصلی قرض اعطاء شده، افزوده می‌شود. به‌عنوان نمونه، می‌توانید به توضیح «بهره طی دوران ساخت» رجوع کنید.

Concession agreement = قرارداد امتیاز یا واگذاری. پیمانی که با یک نهاد یا سازمان دولتی منعقد می‌شود و به‌موجب آن یک نهاد یا سازمان خصوصی از

1 - Build-Own-Operate- Transfer

2 - Build-Operate-Renewal

3 - Build- Operate- Transfer

4 - Build-Rent-Transfer

5 - Build-Transfer

6 - Build-Transfer-Operate

7 - interest period

حق ارائه خدمات عمومی برخوردار می‌شود.

Conditions precedent (CPs) = شرایط متقدم. شرایطی که باید قبل از افزایش و انباشته شدن حقوق یا تعهدات برآورده شود. موضوعاتی که باید قبل از آن که وام‌گیرنده اجازه پیدا کند تا تحت یک پیمان وام دریافت کند، به آن‌ها رسیدگی شود. این موضوعات به صورت فهرستی در پیمان مشخص می‌شوند.

Construction contract = پیمان ساخت. پیمانی که بین شرکت مجری پروژه و پیمانکار ساخت برای طراحی، ساخت و آغاز کارها منعقد می‌شود.

Credit risk = ریسک اعتبار. زمانی که یکی از طرفین معامله تجاری خواه به دلیل ورشکستگی و خواه به هر دلیل دیگری، در انجام تعهدات خود طبق شرایط ذکر شده در قرارداد قصور کرده یا ناموفق باشد و این وضعیت منجر به تحمیل ضرر و زیان مالی به مالک دارایی‌ها شود. این ریسک در برخی موارد با عنوان ریسک عدم/ناتوانی در پرداخت (default risk) نیز شناخته می‌شود.

Cushion = مبلغی اضافی، مانند مانده نقدی خالص^۱ که پس از بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها باقی می‌ماند.

DBFO^۲ = طراحی - ساخت - تامین مالی - بهره‌برداری. واگذارکننده با حفظ مالکیت خود بر سایت، به مدت تعیین شده برای واگذاری/اعطای حق امتیاز بهره‌برداری، پروژه را به شرکت مجری پروژه اجاره می‌دهد. این مدل مانند BOO است.

DCMF^۳ = طراحی - ساخت - مدیریت - تامین مالی. این مدل نیز مشابه BOO است.

Debt/equity (D:E) ratio = نسبت بدهی به آورده که در اغلب موارد، به صورت درصد بیان می‌شود. هر چه این نسبت بالاتر باشد، اهرم مالی^۴ (ضریب اتکاء) شرکت بیشتر خواهد بود. این نسبت با عنوان میزان اتکاء به وام^۵ نیز

1 - net cash flow

2 - Design-Build-Finance-Operate

3 - Design-Construct-Manage- Finance

4 - Financial Leverage

5 -gearing

شناخته می‌شود.

Debt service = بازپرداخت اصل و فرع (بهره) بدهی.

Debt service cover ratio (DSCR) = نسبت درآمد به بدهی در جریان

ارائه خدمات برای یک دوره زمانی مشخص. این اصطلاح با عنوان نسبت پوشش^۱ نیز شناخته می‌شود.

Debt service reserve = ذخیره/اندوخته بازپرداخت اصل و فرع بدهی.

مبلغی که قبل از تکمیل کار یا طی مراحل اولیه بهره‌برداری جهت بازپرداخت اصل و سود بدهی کنار گذاشته می‌شود تا در صورت کافی نبودن درآمدها به این منظور مورد استفاده قرار گیرد.

Defects liability period = دوره مسئولیت رفع نواقص. دوره زمانی‌ای

پس از تکمیل پروژه که طی آن پیمانکار ساخت، مسئولیت رفع نواقص موجود را بر عهده دارد.

Direct agreement = پیمان مستقیم. پیمانی که به صورت موازی با یکی از

طرف‌های اصلی پروژه، مانند وام‌دهندگان یا واگذارکننده منعقد می‌شود. در اغلب موارد، حق مداخله و سایر حقوق وام‌دهندگان از طریق انعقاد پیمان مستقیم بین وام‌دهندگان و شرکت‌کنندگان پروژه تقویت یا تثبیت می‌شوند.

Discount rate = نرخ تنزیل (تخفیف). نرخ مورد استفاده برای تخفیف وجه

نقدی آتی در مقایسه با ارزش فعلی آن که بر مبنای هزینه میانگین موزون سرمایه (پس از کسر مالیات) یا نرخ‌ی که اگر سرمایه لازم برای پروژه در فعالیت اقتصادی دیگری به کار گرفته می‌شد، می‌توانست منجر به بازگشت سرمایه شود، محاسبه می‌گردد. ممکن است برای تعدیل ریسک یا عوامل دیگر، نرخ تنزیل (تخفیف) بیشتری در نظر گرفته شود.

ECA^۲ = نهاد اعتبار صادرات. رجوع کنید به بخش ۱، ۱.

Economic internal rate of return (EIRR) = نرخ بازده اقتصادی

داخلی. نرخ بازده داخلی پروژه پس از در نظر گرفتن عوامل بیرونی (مانند

1 - cover ratio

2 - Export Credit Agency

هزینه‌ها و مزایای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) که در جریان محاسبات نرخ بازده مالی داخلی مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

Environmental impact assessment (EIA) = ارزیابی تاثیر احتمالی یک پروژه بر محیط زیست. نتیجه ارزیابی تاثیر احتمالی یک پروژه بر محیط زیست که ممکن است منجر به صدور یک اطلاعیه یا گزارش تاثیر زیست‌محیطی شود.

EPC^۱ contract = پیمان مهندسی، تدارک و ساخت (مشابه پیمان ساخت کلیدگردان).

Equity = آورده. وجه نقد یا دارایی‌هایی که توسط حامیان مالی (اسپانسرهای) در جریان تامین مالی پروژه مورد استفاده قرار می‌گیرند. سهم سرمایه پرداخت شده شرکت مجری پروژه و سرمایه/دارایی سایر سهام‌داران. در حسابداری، منظور از آورده، ارزش خالص یا کل دارایی‌ها به استثنای تعهدات است.

Financial close = جمع‌بندی مالی. در جریان تامین مالی، مرحله‌ای که مستندسازی انجام شده و شروط متقدم عملی شده‌اند یا از آن‌ها صرف‌نظر شده است، جمع‌بندی مالی نامیده می‌شود. پس از این مرحله، کاهش سرمایه‌گذاری مجاز است.

Financial Internal rate of return (FIRR) = نرخ بازده داخلی مالی. به معادل نرخ بازده داخلی مراجعه کنید.

Fiscal space = فضای مالی. ظرفیتی در بودجه دولت (ظرفیت استقراض) که امکان فراهم ساختن یا دسترسی به منابع لازم برای یک هدف مطلوب را فراهم می‌کند، بدون آن که پایداری موقعیت مالی یا ثبات اقتصادی آن را به مخاطره اندازد یا محدودیت‌های ایجادشده توسط مجموعه مقررات ملی یا نهادهای فراملی یا وام‌دهندگان (به‌ویژه، وام‌دهندگان بزرگی مانند بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول^۲) را نقض کند.

Fixed rate loan = وام با بهره ثابت. وامی که نرخ بهره آن در دوره/طول عمر بازپرداخت وام ثابت است و باید توسط وام‌گیرنده پرداخت شود.

1 -Engineering, Procurement and Construction

2 -International Monetary Fund (IMF)

Floating interest rate = نرخ بهره شناور. نرخ بهره‌ای که در دوره/ طول عمر بازپرداخت وام طبق یک شاخص خارجی یا فرمولی مشخص تغییر پیدا می‌کند (در نوسان است). این نرخ با عنوان وام با نرخ متغیر^۱ هم شناخته می‌شود.

Force majeure = فورس مازور. حوادثی که خارج از کنترل طرفین پیمان هستند و موجب ناتوانی یکی یا هر دوی آنان از انجام تعهدات خود طبق قرارداد می‌شوند.

Grantor = واگذارکننده. طرفی که یک امتیاز، مجوز یا هر حق دیگری را اعطاء/واگذار می‌کند.

Greenfield = گرین فیلد. برای اشاره به تاسیساتی استفاده می‌شود که باید از صفر در زمینی که به این منظور در نظر گرفته شده است و قبلاً، هیچ ساخت و سازی در آن صورت نگرفته است، احداث شود.

IFI^۲ = موسسه مالی بین‌المللی. رجوع کنید به بخش ۱-۱.

Input supply agreement = پیمان تامین ورودی. پیمانی که بین شرکت مجری پروژه و تامین‌کننده/فروشنده منعقد می‌شود و در آن حقوق و تعهدات مربوط به تامین و تدارک مواد اولیه و درون‌داد پروژه تعریف می‌شوند.

Intercreditor agreement = پیمان بین بستانکاران. پیمانی که میان وام‌دهندگان منعقد می‌شود که بر مبنای آن حقوق بستانکاران مختلف در صورت بروز هر گونه قصوری تعریف شده و به موضوعاتی از قبیل وثیقه، اعراض از حق، تضمین وام و ادعای متقابل اشاره می‌شود.

Interest during construction (IDC) = بهره طی ساخت. این بهره، طی دوران ساخت و قبل از این که پروژه وارد مرحله درآمدزایی شود، برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. این مبلغ معمولاً به صورت بهره سرمایه‌ای جمع‌آوری می‌شود.

Internal rate of return (IRR) = نرخ بازده داخلی. نرخ تخفیفی/تنزیلی که معادل ارزش فعلی جریان آتی پرداخت‌ها در رابطه با سرمایه‌گذاری اولیه است.

Liquidated damages (LDs) = خسارات معین/نقدی. مبلغ ثابتی که

1 - variable-rate loan

2 - International Financial Institution

به صورت دوره‌ای به عنوان جریمه تاخیر یا عملکرد پایین تر از استاندارد تعیین شده در پیمان قابل پرداخت است. این قسمت با عنوان ماده یا بند جریمه^۱ هم شناخته می‌شود.

Limited recourse debt = بدهی با حق رجوع محدود. رجوع کنید به توضیح بدهی بدون حق رجوع.

Margin = حاشیه/سود ناخالص. مبلغی که به صورت درصد سالانه افزون بر نرخ بهره یا هزینه سرمایه بیان می‌شود. در مورد پیمان‌های آتی و مصون‌سازی، به تضمین نقدی‌ای که توسط یک بازرگان به عنوان بیمه در صورت قصور ذخیره می‌شود نیز گفته می‌شود.

Mezzanine financing = مجموعه‌ای از ابزارهای تامین مالی، با ویژگی‌های بدهی و آورده که در آن از ابزارهای دارای ریسک و بازده بالاتر برای بازپرداخت بدهی‌ها استفاده می‌شود و مانند آورده مورد استفاده قرار می‌گیرد.

MLA^۲ = نهاد چند جانبه. رجوع کنید به بخش ۱-۱.

Monoline = بیمه‌گر تخصصی که کار او تامین بیمه تضمین مالی است.

Net present value (NPV) = ارزش خالص فعلی. ارزش تنزیل شده جریان ورودی وجه نقد منهای ارزش تنزیل شده جریان خروجی وجه نقد در جریان یک سرمایه‌گذاری. برای این که یک سرمایه‌گذاری سودآور تشخیص داده شود، ارزش خالص فعلی آن باید بیشتر از صفر باشد.

Non-recourse (limited recourse) = بدون حق رجوع/غیرقابل رجوع (یا با حق رجوع محدود). وام‌دهندگان در طول مدت اجرای پروژه بر جریان وجوه نقدی و تضمین/وثیقه به عنوان تنها منابع موجود برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها تکیه می‌کنند، بنابراین، حق رجوع (استفاده از) به منابع دیگری مانند دارایی‌های سهام‌داران را ندارند. در بیشتر موارد، بدهی‌های بدون حق رجوع در واقع بدهی‌های دارای حق رجوع محدود هستند.

Off-balance sheet liabilities = تعهدات خارج از ترازنامه (برون ترازنامه‌ای). تعهدات شرکتی که نیازی نیست در ترازنامه شرکت قید شوند.

1 - penalty clause

2 - Multilateral Agency

به عنوان نمونه، می توان به تعهدات اجاره، تامین مالی پروژه یا پیمان های تیک آر پی^۱ اشاره کرد.

Offtake purchase agreement = پیمان خرید تضمینی. پیمانی که به موجب آن خریدار متعهد می شود مقدار مشخصی یا همه محصول (خروجی) یک پروژه را خریداری کند. به عنوان مثال، می توان به پیمان خرید تضمینی برق از یک نیروگاه یا پیمان خرید آب از یک تصفیه خانه آب اشاره کرد.

Operation and maintenance agreement = پیمان بهره برداری و تعمیر و نگهداری. پیمانی که به موجب آن، اپراتور (بهره بردار) ملزم به بهره برداری و تعمیر و نگهداری پروژه طبق الزامات قراردادی می شود.

Option = اختیار. پیمانی که به موجب آن واگذارکننده اختیار معامله^۲، حقی (و نه تعهدی) را به خریدار اعطا می کند که محصول یا خدماتی را با قیمتی مشخص و در مدت زمانی معلوم (یا تاریخی معین) از او بخرد یا به وی بفروشد. این اختیار در رابطه با خرید، فروش، مصون سازی، پیمان های آتی و معامله پایاپای (سواپ) کاربرد دارد.

Pari passu = به صورت متساوی و برابر. دارای رتبه برابر از لحاظ حق پرداخت. این اصطلاح دارای ریشه لاتین است.

Performance bond = ضمانت نامه حسن انجام کار. ضمانتی/تضمینی که در صورت عدم انجام خدمات به صورتی که در پیمان مشخص شده است، قابل پرداخت می شود. برخی از ضمانت نامه های حسن انجام کار نیازمند انجام رضایت بخش پیمان هستند، در حالی که، در برخی دیگر از این نوع ضمانت نامه ها، در صورت عدم موفقیت پیمانکار در انجام تعهدات خود طبق قرارداد، پرداخت بخشی از کل مبلغ قابل پرداخت تضمین می شود.

Power purchase agreement (PPA) = پیمان خرید برق. یک پیمان خرید در ارتباط با پروژه های نیروگاهی که به منظور خرید برق تولید شده در آنها منعقد می شود.

Pre-qualification = پیش ارزیابی. فرآیندی که در آن تعداد شرکت کنندگان

1 - take or pay contract

2 - writer of the option

واجد شرایط در مناقصه، به وسیله بررسی و مقایسه شرایط آن‌ها با مجموعه معیارهای مورد نظر محدود می‌شود. از جمله این معیارها می‌توان به تجربه در حوزه مربوطه، میزان سرمایه موجود، تجربه کار در کشور میزبان، هویت شرکای بومی و شهرت بین‌المللی اشاره کرد.

Project = پروژه. دارایی‌هایی که از طریق تامین مالی پروژه ساخته شده یا تحت مالکیت در می‌آیند و انتظار می‌رود جریان نقدی‌ای را ایجاد کنند که برای بازپرداخت بدهی‌ها و جبران تامین مالی پروژه کافی باشد.

Project documents or project agreements = اسناد و پیمان‌های پروژه. پیمان‌های تجاری‌ای که موضوع این کتاب هستند، از جمله پیمان‌های امتیاز (واگذاری)، ساخت، تامین ورودی پروژه، خرید تضمینی و بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری.

Project financing = تامین مالی پروژه. وامی که برای بازپرداخت آن در درجه اول بر جریان نقدی درآمد پروژه تکیه می‌شود و دارایی‌ها، حقوق و منافع پروژه به عنوان تضمین و وثیقه ثانویه برای بازپرداخت تامین مالی به شمار می‌آیند.

Rating agency or credit rating agency = نهاد درجه‌بندی اعتبار. یک نهاد خصوصی که به ارزیابی ریسک اعتبار شرکت‌ها، نهادها و سرمایه‌گذاری‌های حاکم/مستقل می‌پردازد. از جمله مهم‌ترین نهادهای درجه‌بندی اعتبار می‌توان به Moody's، Standard & Poor، Fitch اشاره کرد. این نهادها در نامه‌ای اعتبار شرکت مورد نظر را اعلام می‌کنند تا ریسک اعتبار آن را نشان دهند. وام‌دهندگان و سرمایه‌گذاران می‌توانند از این درجه‌بندی به عنوان مبنای مناسبی برای ارزیابی ریسک نسبی اعطای وام یا سرمایه‌گذاری استفاده کنند.

Recourse = رجوع. در صورتی که پروژه (با استفاده از سرمایه‌گذاری یا وثیقه/تضمین مربوطه، وجوه استهلاکی، وجوه نقد ذخیره و وجوه احتیاطی آن) تامین مالی نشود یا شرایطی پیش آید که امکان تکمیل پروژه وجود نداشته باشد، وام‌دهندگان می‌توانند به پول نقد اسپانسرهای (حامیان مالی) دیگر و/یا منابع شرکتی یا سایر تضمین‌های غیرپروژه‌ای متوسل شوند. به توضیحات «حق رجوع محدود» و «عدم حق رجوع» مراجعه کنید.

Refinancing = تامین مالی مجدد. بازپرداخت بدهی‌های (دیون) فعلی با دریافت یک وام جدید که معمولاً برای دستیابی به برخی اهداف شرکتی مانند طولانی کردن تاریخ سررسید (بازپرداخت) یا کاهش نرخ بهره صورت می‌پذیرد.

Reinsurance = بیمه مجدد. روشی که توسط شرکت‌های بیمه به‌منظور کاهش ریسک‌های مرتبط با سیاست‌های بیمه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این روش، ریسک‌ها در بین چندین سازمان پخش می‌شوند تا یک تعهد احتمالی بزرگ‌تر در ازای مقداری از پولی که بیمه‌گر اصلی در قبال پذیرش تعهد دریافت کرده است، تقسیم‌بندی و سرشکن شود. طرفی که به تقسیم‌بندی مجموعه بیمه‌ای می‌پردازد را واگذارکننده و طرفی را که بخشی از تعهد احتمالی را در ازای پرداخت سهم حق بیمه خود تقبل می‌کند، بیمه‌گر اتکایی^۱ می‌نامند. این روش را بیمه بیمه‌گران^۲ یا بیمه اتکایی^۳ نیز می‌نامند.

Reserve account = حساب ذخیره. مقدار جداگانه‌ای پول نقد یا اعتبارنامه بانکی برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی یا هزینه‌های تعمیر و نگهداری.

Return on assets (ROA) = بازده دارایی. مبلغ سود خالص پس از کسر مالیات تقسیم بر ارزش دارایی‌ها. این نرخ به یک شرکت کمک می‌کند تا تشخیص دهد تا چه اندازه توانسته است به‌نحو بهینه‌ای از دارایی‌های موجود استفاده کرده و از آن‌ها به سود و منفعت دست یابد.

Return on equity (ROE) = بازده آورده. مبلغ سود خالص پس از کسر مالیات تقسیم بر میزان سرمایه‌گذاری در آورده.

Return on investment (ROI) = بازده سرمایه‌گذاری. مبلغ سود خالص پس از کسر مالیات تقسیم بر میزان سرمایه‌گذاری.

RLT^۴ = بازسازی-اجاره-انتقال (شبیه BOT).

ROO^۵ = بازسازی-مالکیت-بهره‌برداری (شبیه BOO).

1 - reinsurer

2 - insurance for insurers

3 - stop-loss insurance

4 - Refurbish-Lease-Transfer

5 - Rehabilitate-Own-Operate

ROT^۱ = بازسازی- بهره‌برداری- انتقال (شبیه BOT).

Security = تضمین/وثیقه. یک حق قانونی برای دسترسی به طلب از طریق رهن، پیمان، حساب‌های نقدی، ضمانت‌نامه، بیمه، گروگذاری یا جریان نقدی، از جمله، مجوزها، واگذاری حق امتیاز و سایر دارایی‌ها. یک گواهی قابل انتقال که به موجب آن یک بدهی یا تعهد آورده/سهام‌داری تایید می‌شود.

Shareholders' agreement = پیمان سهام‌داران. پیمانی که میان سهام‌داران شرکت مجری پروژه منعقد می‌شود و در آن روابط و رویکرد جمعی آن‌ها در پروژه مشخص می‌شود.

Special Purpose Vehicle = شرکت دارای هدف خاص. شرکتی که در راستای انجام پروژه به این منظور ایجاد می‌شود که از سهام‌داران با مسئولیت محدود و تامین مالی محدود یا بدون حق رجوع محافظت کند.

Sponsor = اسپانسر/حامی مالی. طرفی که مایل است تعهد انجام یک پروژه را بر عهده گیرد. توسعه‌دهنده. طرفی که حمایت مالی پروژه را بر عهده دارد.

Step-in rights = حق مداخله/جانشینی. حق یک طرف سوم برای «جایگزینی» به جای یکی از طرف‌های پیمان، در مواردی که طرف مذکور نتواند به تعهدات خود طبق پیمان عمل کند و طرف دیگر پیمان این حق را دارد که پیمان را فسخ کند.

Subordinated debt = وام غیرمرجح (بدون اولویت). بدهی‌ای که به موجب پیمان یا ساختار حقوقی، نسبت به وام مرجح (دارای اولویت) از اولویت برخوردار نیست و در صورت قصور یا عدم توانایی بازپرداخت بدهی توسط وام‌گیرنده، به وام‌دهندگان (مرجح) اجازه داده می‌شود تا با دسترسی به مبالغ پرداخت‌شده، دارایی‌ها یا درآمدهای وام‌گیرنده، در اولویت قرار گیرند. این اولویت برای مدیران تصفیه و متولیان و مجریان وام‌گیرنده الزام‌آور است و شامل حساب‌های احتیاطی/ذخیره یا درآمدهای/اعتبارات انتقالی^۲ نمی‌شود.

Subrogation rights = حق نیابت (جانشینی). حق بیمه‌گر در به‌دست آوردن حقوق بیمه‌گذار در جریان یک دعوی (به‌عبارتی، حق اقامه دعوی و

1 - Rehabilitate-Operate-Transfer

2 - Deferred Credit

پیگرد قانونی) جهت بازپس‌گیری مبلغی که به بیمه‌شده پرداخت شده است.
Super-turnkey contract = پیمان فوق کلیدگردان. طبق پیمان ساخت کلیدگردان، لازم است پیمانکار در تامین مالی فرآیند ساخت مشارکت کند. در اغلب موارد، این کار با موافقت در به‌تعویق انداختن زمان پرداخت بدهی تا زمان بعد از تکمیل ساخت یا طی مرحله بهره‌برداری انجام می‌شود.

Swap = معامله پایاپای (سوآپ). تبادل یک تضمین (وثیقه)، وام، ارز یا نرخ بهره با یکدیگر. به این کار تعویض^۱، داد و ستد^۲ (مصون سازی)، قرارداد بیع سلف (آینده)^۳ یا خیار (اختیار معامله/ترجیح)^۴ هم می‌گویند.

Syndicated credit facility = تسهیلات اعتباری صنفی. تسهیلاتی اعتباری که در آن چند بانک تعهد پرداخت وام یا سایر تسهیلات اعتباری را به یک مشتری بر اساس مبنایی متناسب، طبق شرایط مشابه یک پیمان اعتباری بر عهده می‌گیرند.

Take-or-pay = تیک آر پی. در این پیمان، در صورتی که محصول یا خروجی پروژه مورد استفاده قرار نگیرد نیز هزینه آن باید پرداخت شود، خواه این محصول یا خروجی قابل تحویل باشد یا نباشد. این پیمان با نام پیمان خروجی^۵ یا «یوز آر پی»^۶ نیز شناخته می‌شود.

Tender process = فرآیند مناقصه. رجوع شود به مبحث فرآیند مناقصه در بخش ۲، ۲.

Tranche = سهم/قسمت. بخش جداگانه‌ای از تسهیلات اعتباری که ممکن است از طریق وام‌دهندگان مختلف، سود ناخالص، ارز و/یا شرایط متفاوتی اعطاء شود.

Turnkey construction = ساخت کلیدگردان. انجام مراحل طراحی و ساخت تا مرحله تکمیل کار و آماده شدن تاسیسات برای درآمدزایی.

1 - switch

2 - hedge

3 - future contract

4 - option

5 - throughput contract

6 - use-or-pay

Ultra vires = خارج از حدود اختیارات قانونی. موردی که خارج از حیطه اختیارات شخص (یا شرکت) باشد.

Variable-rate loan = وام با نرخ متغیر. وامی با نرخ بهره غیر ثابت که بر اساس نرخ بهره پایه، لیبور^۱ یا برخی شاخص‌های دیگر در نوسان است.

Variant bid = پیشنهاد مناقصه درخواست نشده (ناخواسته). ممکن است واگذارکننده تمایل داشته باشد (علاوه بر پیشنهادهای مورد قبول)، پیشنهادهای مختلفی را دریافت کند که شرکت‌کنندگان در مناقصه معتقداند نیازهای او را برطرف می‌سازند ولی به‌طور ویژه، با الزامات تعیین شده در اسناد مناقصه مطابقت نداشته باشند. یک پیشنهاد مناقصه درخواست نشده (ناخواسته) ممکن است شامل یک نوآوری فنی یا تغییر رویکردهای دیگری باشد که منجر به کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری می‌شوند و به‌عنوان مثال، در آن‌ها از ساختار تعرفه یا فناوری متفاوتی بهره گرفته شده است.

Variation or change = تغییر. یک اصطلاح فنی در پیمان‌های ساخت که به تغییر الزامات تعیین شده توسط کارفرما اشاره دارد که به‌موجب آن، پیمانکار از این حق برخوردار می‌شود که قیمت پیمان، زمان تکمیل پروژه یا هر تعهد دیگری که تحت تاثیر این موضوع قرار می‌گیرد را تغییر دهد.

Vitiation = ابطال. مواردی که بیمه پروژه، چندین طرف بیمه‌گذار (با نسبت منافع مختلف در ریسک بیمه‌گذار) را طبق یک سیاست بیمه‌ای واحد تحت پوشش قرار می‌دهد و به دلیل عدم انجام تعهدات تعیین شده توسط یکی از بیمه‌گذاران (به‌ویژه، تعهد ارائه اطلاعات مربوطه به بیمه‌گر) سیاست بیمه‌ای غیر قابل اجرا می‌شود (و همه بیمه‌گذاران از پوشش بیمه خارج می‌شوند).

Weighted average cost of capital (WACC) = میانگین موزون هزینه سرمایه. مجموع بازده لازم توسط سرمایه‌گذاران در آورده و بدهی که به‌صورت نرخ بازده واقعی پس از کسر مالیات بیان می‌شود.

Works = کارها. یک اصطلاح فنی در فرآیند ساخت که دربرگیرنده همه تاسیسات و خدماتی است که باید توسط پیمانکار ساخت فراهم شوند.

نرخ بهره استقراض بین‌بانکی لندن = LIBOR = London Interbank Offered Rate - 1