

به نام آن که جان را فکرت آموخت

پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی

(چهارچوب حکمرانی)

جلد دوم

ترجمه

دکتر گرشاسب خزانگی

(عضو هیأت علمی دانشگاه علم و صنعت)

۲۵۲۹۵۵۷



عنوان و نام پدیدآور : پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی (PPP) / مولف [مترجم] گرشاسب خزانتي.
 مشخصات نشر : تهران: دانش بنياد، ۱۴۰۳ -
 مشخصات ظاهري : ج.
 شابک : دوره: ۹۷۸-۶۲۲-۴۹۱۱-۱۹-۳؛ ج: ۱؛ ۹۷۸-۶۲۲-۴۹۱۱-۱۹-۳؛ ج: ۲؛ ۹۷۸-۶۲۲-۴۹۱۱-۲۱-۶
 وضعیت فهرست نویسی : فیپا
 یادداشت : عنوان اصلی: The APMG public-private partnership (PPP) certification Guide.
 یادداشت : واژه‌نامه.
 یادداشت : کتابنامه.
 موضوع : همکاری بخش عمومی و خصوصی
 موضوع : Public-private sector cooperation
 شناسه افزوده : خزانتي، گرشاسب، ۱۳۵۷ - مترجم
 رده بندی کنگره : HD۳۸۷۱
 رده بندی دیویی : ۳۳۸/۶
 شماره کتابشناسی ملی : ۹۸۱۸۵۹۵
 اطلاعات رکورد کتابشناسی : فیپا

پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی (چهار چوب حکمرانی)



ترجمه : گرشاسب خزانتي
 مدیر تولید : اشیا کرمی‌شاهنده
 ویراستار : ویرا ویراست (ربابه قلی‌پور)
 حروفچینی و صفحه‌آرایی : واحد تولید انتشارات دانش بنياد (مریم یوزباشی)
 نوبت چاپ : اول - ۳
 تیراژ : ۲۰۰
 شابک : ۹۷۸-۶۲۲-۴۹۱۱-۲۱-۶

۱۶۰۰۰۰۰۰
RIS

دفتر انتشارات : تهران - خیابان انقلاب - خیابان اردیبهشت - بین‌لیلی نژاد و جمهوری - ساختمان ۱۰
 تلفن: ۶۶۴۶۵۸۳۱ - ۶۶۴۸۱۰۹۶ - ۶۶۴۸۲۲۲۱
 فروشگاه تهران: خیابان انقلاب - مقابل دبیرخانه دانشگاه تهران - پلاک ۱۳۱۲ - کتابفروشی صانعی - تلفن: ۶۶۴۰۹۹۲۴
 فروشگاه پرد: میدان آزادی (باغ ملی) - ابتدای خیابان فرخی - جنب مجتمع ستاره - کتاب مرکزی قدک
 تلفن: ۳۶۲۲۷۴۷۵ - ۳۶۲۲۶۷۷۱ - ۳۶۲۲۶۷۷۲ - ۳۵

ایمیل و وبسایت: www.fadakbook.ir - fadakbook@yahoo.com

کلیه حقوق و حق چاپ متن و عنوان کتاب که به ثبت رسیده است؛ مطابق با قانون حقوق مولفان و مصنفان مصوب ۱۳۴۸ محفوظ و متعلق به انتشارات دانش بنياد می‌باشد. هرگونه برداشت، تکثیر، کپی‌برداری به هر شکل (چاپ، فتوکپی، انتشار الکترونیکی) بدون اجازه کتبی از انتشارات دانش بنياد ممنوع بوده و متخلفین تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.

معاونت حقوقی
انتشارات دانش بنياد

پیش‌گفتار

مشارکت عمومی خصوصی^۱ روشی برای تدارک یا انجام پروژه‌های^۲ زیرساختی^۳ با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است که در آن بخش بزرگی از چرخه عمر پروژه از مرحله طراحی، ساخت تا مرحله بهره‌برداری و ارائه خدمات به کاربران (حتی در برخی پروژه‌ها مرحله تعریف پروژه) به بخش خصوصی واگذار می‌شود. در مقابل بخش خصوصی از منافع حاصل از بهره‌برداری طرح شامل درآمد حاصل از فروش خدمات به کاربران، اجاره تأسیسات و ... بهره‌مند می‌شود. لذا مشارکت عمومی خصوصی، فرصت جذاب بخش عمومی برای جذب منابع مالی برای توسعه زیرساخت‌های عمومی است و می‌تواند احداث، تکمیل، توسعه یا بهره‌برداری از تأسیسات زیرساختی و نهایتاً ارائه خدمات به عموم کاربران را با بهره‌وری بالاتر به نتیجه برساند.

از منظر بخش خصوصی، این روش همراه با انتقال بخش بزرگی از ریسک‌های پروژه از بخش دولتی به بخش خصوصی است و مسئولیت پیش برد قرارداد را برای مدت طولانی در طول چرخه عمر پروژه بر عهده خواهد داشت. این همه موجب می‌شود قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی یک تجارت پرریسک محسوب شده، از نظر فنی نیازمند مدیریت پیچیدگی و الزامات متعددی است که بی‌توجهی به آن‌ها موجب شکست پروژه و نهایتاً زیان تمامی طرف‌های درگیر می‌شود. به همین دلیل درک و تسلط بر ساختارها و جزئیات این روش شامل سیاست، روش‌ها، ابزارهای مدیریت قرارداد و تأمین مالی پروژه را می‌توان شرط موفقیت پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی دانست.

با توجه به مزیت‌ها و منافع متعدد روش مشارکت عمومی خصوصی، این روش گسترش فراوانی در کشورهای توسعه‌یافته و حتی در حال توسعه پیدا کرده است و به روش غالب انجام پروژه‌های زیرساختی در دنیا تبدیل شده است؛ ولی به‌زعم گزارش‌های رسمی، استفاده از این روش در کشور ما چندان موفق نبوده است. علت عمده این امر (پیاده‌سازی مشارکت عمومی خصوصی در ایران) را باید در آشنا نبودن سیاست‌گذاران و مدیران با دانش مشارکت و الزامات سرمایه‌گذاری خصوصی دانست. تجربه شخصی من که از سال ۱۳۸۰ درگیر مشاوره و آموزش مشارکت عمومی خصوصی بوده‌ام یا در عمل، مدیریت برخی از قراردادهای مشارکت را دارم، نشان می‌دهد که مدیران بخش دولتی و حتی

^۱ Public Private Partnership (PPP)

^۲ Delivery Systems or Procurement Methods

^۳ Infrastructure

سرمایه‌گذاران خصوصی با دانش لازم و ابزارهای تخصصی این روش آشنایی ندارند. این واقعیت باعث شده است که ساختارها و مقررات کشور پشتیبانی‌های لازم از سرمایه‌گذاری خصوصی را ننماید و نهایتاً مشارکت عمومی خصوصی در ایران برخلاف خیلی از کشورهای همسایه ما (مانند ترکیه، عربستان، امارات، عمان و ...) رونق کافی نداشته باشد.

با شناخت همین واقعیت بوده است که طی این سال‌ها در قالب تدوین کتاب، برگزاری کارگاه‌های آموزشی یا سخنرانی‌ها تلاش داشته‌ام که ادبیات مشارکت عمومی خصوصی را در شکل استاندارد جهانی آن در کشور ترویج دهم؛ چراکه باور داشته‌ام، مشارکت عمومی خصوصی روش جدید انجام پروژه است و الزامات متفاوتی با روش‌های سنتی انجام پروژه نیاز دارد.

اصرار به فهم و حتی انجام قراردادهای مشارکت با ابزارهای سنتی انجام پروژه (مانند تأکید بر بکارگیری قراردادهای همسان یا استفاده از قانون برگزاری مناقصات برای قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی)، سبب به کج فهمی در ایجاد مقررات موردنیاز مشارکت عمومی خصوصی و نهایتاً شکست مجریان در جذب سرمایه‌های بخش خصوصی برای احداث طرح‌های عمرانی می‌شود.

با همین هدف بوده است که در سال ۱۳۸۶ کتاب «توسعه زیرساخت‌ها از طریق ساخت، بهره‌برداری و واگذاری»^۱ از انتشارات توسعه صنعتی سازمان ملل متحد^۲ ترجمه و در مقام اولین تلاش به زبان فارسی توسط انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران منتشر گردید.

با گذشت سال‌ها و رصد تغییرات ادبیات دانشی مشارکت در دنیا، احساس شد که نیاز به مجموعه دانشی یا راهنمای جدیدی است که بتواند نیازهای نوینی را پوشش دهد که در دنیا برای توسعه مشارکت عمومی خصوصی ایجاد شده است. لذا در سال ۱۳۹۹ جلد اول کتاب «پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی» از مجموعه راهنمای بانک جهانی ترجمه و توسط انتشارات فدک منتشر شد. با توجه به استقبال خوب اساتید و فعالان حوزه تأمین مالی و مدیریت قراردادهای، بر آن شدیم که سایر مجلدهای این مجموعه را نیز ترجمه و در اختیار فارسی‌زبان‌ها قرار دهیم و اینک جلد دوم کتاب «پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی» که متمرکز بر تدوین و پیاده‌سازی چهارچوب مشارکت دارد در اختیار شما است.

سری کتاب‌های «پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی»، درواقع ترجمه سند به نام راهنمای گواهینامه مشارکت عمومی خصوصی^۳ است که به همت گروه بانک جهانی و به‌منظور آموزش و تربیت کارشناسان حرفه‌ای مشارکت عمومی خصوصی تدوین و انتشار یافته است. این راهنما تلاش

^۱ Build, Operate, Transfer (BOT)

^۲ United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

^۳ Certification Guide of Public Private Partnership

دارد تمامی جنبه‌های مرتبط با ایجاد و اجرای قراردادهای مشارکت‌های عمومی خصوصی را به صورت کارآمد و پایدار تشریح نماید. لذا جنبه‌های متفاوت از سیاست‌گذاری، برگزاری مناقصات، عقد قرارداد و نظارت بر اجرای قرارداد مشارکت را پوشش می‌دهد.

جلد اول از سری کتاب‌های «پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی»، ضمن معرفی مفاهیم و ساختارهای مشارکت عمومی خصوصی بر اساس ادبیات پیشرو بانک جهانی، فرآیند استاندارد سازی را معرفی می‌کند که با پیگیری آن می‌توان مشارکت عمومی خصوصی را پیاده‌سازی و از تسهیلات بانک‌های توسعه‌ای برای این منظور استفاده نمود.

در جلد دوم از همین کتاب که با نام چهارچوب مشارکت نام‌گذاری شده است، نحوه تدوین و استقرار الزامات موردنیاز برای اجرای موفق مشارکت عمومی خصوصی در سطح کشور یا سازمان دولتی خاص معرفی شده است. در واقع مخاطب این جلد از کتاب، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان دولتی هستند که در سطح کلان دولت با نهادهای بخش عمومی برنامه توسعه و استقرار مشارکت عمومی خصوصی را پیگیری می‌کنند.

این کتاب راهنمای جامعی است که برای استفاده توسط متخصصان مشارکت، مدیران بخش دولتی، مشاوران، سرمایه‌گذاران و سایر افراد علاقه‌مند به مشارکت عمومی خصوصی تدوین شده است و از آنجا که ارائه سطوح متفاوتی از دانش و تخصص به طیف متفاوتی از مخاطبان را مدنظر داشته است، ممکن است مطالعه بخش‌هایی از آن نیازمند یادگیری پیش‌نیازها و مقدماتی باشد که برای دانشجویان و علاقه‌مندانی که تازه به این حوزه ورود کرده‌اند، دشوار به نظر بیاید.

از سوی دیگر گستره مطالب این کتاب، حوزه‌های متفاوت دانش مدیریت قراردادهای تأمین مالی پروژه و حتی مدیریت پروژه را پوشش می‌دهد که موجب می‌شود مشارکت عمومی خصوصی در حوزه بین‌دانشی قرار بگیرد. لذا توصیه می‌گردد که خوانندگان جلد اول کتاب را در جایگاه مبنا و پایه برای دیگر مجلدات کتاب در نظر گرفته، قبل از مطالعه این جلد از کتاب، مطمئن شوند که با مفاهیم و فرآیندهای معرفی شده در جلد اول آشنایی کافی را دارند. طبیعی است که تصمیم به مطالعه دیگر مجلدات، بستگی به این دارد که خواننده در بخش عمومی یا خصوصی فعال است.

کتاب «راهنمای مشارکت عمومی خصوصی» همچنین مرجع آزمون گواهینامه «صلاحیت حرفه‌ای مشارکت»^۱ است که در صورت موفقیت در این آزمون، به افراد اجازه می‌دهد از نام «صلاحیت حرفه‌ای مشارکت» استفاده کنند. این برنامه تحت نظارت برنامه گواهینامه یک «مرکز آزمون بین‌المللی معرفی شده توسط بانک جهانی»^۲ قرار دارد که آزمون‌های خود را به صورت آنلاین و

^۱ Certified Public-Private Partnerships Professional (CP3P)

^۲ APMG

بر اساس رویه‌های خاصی برگزار و گواهینامه را صادر می‌کند. برنامه صدور گواهینامه مشارکت عمومی خصوصی، توسط مجموعه‌ای از بانک‌های توسعه‌ای شامل بانک توسعه آسیایی^۱، بانک اروپایی بازسازی و توسعه^۲، بانک توسعه بین آمریکایی^۳ از طریق صندوق سرمایه‌گذاری چندجانبه آن^۴، بانک توسعه اسلامی^۵ و گروه بانک جهانی^۶ توسط مؤسسه مشاوره تسهیل زیرساخت عمومی و خصوصی^۷ تأمین مالی می‌شود.



همان‌طور که در ابتدای این سند تصریح شده است؛ نظرات، تفاسیر، یافته‌ها یا نتیجه‌گیری‌های بیان شده در این کتاب متعلق به نویسنده آن است و لزوماً منعکس‌کننده دیدگاه‌ها یا سیاست‌ها یا مواضع رسمی بانک جهانی و دیگر بانک‌ها، توسعه‌ای پیش گفته نیست. سازمان‌های ذکر شده در بالا هیچ‌گونه ضمانت صریح یا ضمنی نمی‌دهند و نیز مسئولیتی در قبال صحت، به‌موقع بودن، کامل بودن، خریدوفروش بودن، یا تناسب برای هدف خاصی ندارند. ارجاع به یک قلمرو یا منطقه جغرافیایی خاص، یا استفاده از واژه «کشور» در این سند به هیچ‌وجه به معنای ابراز نظر از سوی سازمان‌های فوق‌الذکر یا هیئت‌مدیره آن‌ها در مورد وضعیت حقوقی هر کشور، قلمرو، شهر یا منطقه یا مقامات آن یا در مورد تحدید حدود یا مرزهای آن نیست.

راهنمای منتشره بانک جهانی، مشمول حق ناشر برای چاپ و انتشار است؛ ولی چنان که سند مزبور تأکید کرده است، بانک‌های توسعه‌ای و سازمان‌های ذکر شده در بالا انتشار دانش خود را برای کشورهای مختلف تشویق می‌کنند، مجوز ترجمه این اثر ارزشمند را برای اهداف آموزشی و

¹ Asian Development Bank (ADB)

² European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)

³ Inter American Development Bank (IADB)

⁴ International Monetary Fund (IMF)

⁵ Islamic Development Bank (IsDB)

⁶ World Bank Group (WBG)

⁷ Public- Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)

غیرتجاری داده شده است. در اینجا جا دارد از مایا روزینا^۱ (مدیر حق نشر بانک جهانی) برای اعطای مجوز ترجمه این کتاب به زبان فارسی کمال قدردانی را انجام دهم.

در نهایت یادآور می‌شوم که حوزه مشارکت عمومی خصوصی، دانشی بین‌رشته‌ای است و تدوین راهنمای جامع برای آموزش تمامی مفاهیم و الزامات این روش نیازمند به تسلط بر چندین حوزه دانشی متفاوت است که از توان یک نفر خارج است. لذا از تمام متخصصان علم حقوق و مدیریت مالی درخواست دارم که اگر خطا یا پیشنهادی در متن این کتاب مشاهده نموده‌اند که نیازمند تشریح یا ابهام‌زدایی باشد، به مترجم این کتاب منعکس نمایند. همچنان که به سیاست‌گذاران و مجریان طرح‌های مشارکت عمومی خصوصی کشور، توصیه می‌کنم تا با مقایسه راهنمایی‌های پیشنهادی در این کتاب که با نام رویه‌های استاندارد یا نمونه‌های موفق دیگر کشورها معرفی شده‌اند و ارائه پیشنهاد، به تشریح مفاهیم منطبق با نظام فنی و اجرایی و کمک به بومی‌سازی رویه‌های بین‌المللی در کشور کمک نمایند.

گرشاسب خزائی

هیئت علمی دانشگاه،

مدرس و مشاور مشارکت عمومی خصوصی

¹. Mayya Revzina (Publishing Rights and Copyright Lead, The World Bank)

فهرست مطالب

فصل ۲ ایجاد چهارچوب مشارکت عمومی خصوصی ۱

چرا به چهارچوب مشارکت عمومی خصوصی نیاز داریم؟	۴
محتوای چهارچوب مشارکت عمومی خصوصی چیست؟	۸
اهداف چهارچوب مشارکت	۱۰
محدوده چهارچوب مشارکت	۱۳
انتخاب ابزارهای حفره برای ایجاد چهارچوب مشارکت	۲۱
نحوه تعامل سنتهای حقوقی، ثقافت، انواع مختلف مشارکت	۲۱
رویکردهای حقوقی و اداری برای ایجاد چهارچوب مشارکت	۲۶
چگونه چهارچوبهای مشارکت بر اساس قوانین موجود ساخته می‌شوند	۳۰
چهارچوب برای قراردادهای محلی مشارکت	۳۳
تعریف فرآیند مشارکت عمومی خصوصی	۳۶
شناسایی پروژهها و غربالگری	۳۹
ارزیابی پروژه	۴۰
ساختار فرآیند تدارکات و قرارداد پروژه	۴۵
مناقشه و انتخاب برنده	۴۸
مدیریت قرارداد (فاز ساخت، تحویل خدمات و واگذاری)	۵۲
پروژههای با ابتکار خصوصی	۵۴
مسئولیت‌های نهادی	۶۳
مسئولیت‌های متعارف	۶۴
تعیین قهرمان پروژه	۶۵
ایجاد هماهنگی و کنترل عملکرد پروژهها	۶۶
مدیریت مالی عمومی	۷۱

۵.۷.۲	اخذ مجوزها	۷۱
۶.۷.۲	نقشه‌ها و جایگاه واحدهای مشارکت	۷۴
۸.۲	مدیریت مالی مشارکت عمومی خصوصی	۸۱
۱.۸.۲	انواع تعهد مالی در مشارکت عمومی خصوصی	۸۱
۲.۸.۲	شناسایی و کمی کردن تعهدات مالی	۸۴
۳.۸.۲	اطمینان از تابآوری بدهی‌ها	۸۶
۴.۸.۲	بودجه‌بندی تعهدات مالی	۸۸
۵.۸.۲	حسابداری و گزارش دهی تعهدات مالی	۹۳
۶.۸.۲	کنترل ریسک مالی	۹۷
۹.۲	نظارت بر برنامه‌ها و پروژه‌های مشارکت	۹۹
۱.۹.۲	نقش قوه مقننه	۱۰۱
۲.۹.۲	بهادهای حسابرسی	۱۰۲
۳.۹.۲	نقش افکار عمومی	۱۰۵
۴.۹.۲	ارتقای اندازه‌های عمومی، حکمرانی خوب و کاهش فساد	۱۱۰
منابع ۱۱۳		
الف: منابع مفید برای تدوین چارچوب مشارکت ۱۱۴		
ب: منابع مفید برای رسیدگی به ابهامات اختصاصی ۱۱۶		
پ: منابع مفید برای تنظیم مسئولیت‌های نهادی ۱۱۸		
ت: منابع مفید برای مدیریت مالی عمومی مشارکت عمومی خصوصی ۱۲۰		
ث: منابع مفید برای نظارت بر برنامه‌های مشارکت ۱۲۱		
واژه‌نامه ۱۲۳		