

## فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال هفتم، شماره ۲۲، بهار ۱۳۹۹

### بررسی نقش حاکمیت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مؤلفه نظارت در شرکت ملی گاز ایران

جواد کاشانی<sup>۱</sup>، فیصل عامری<sup>۲</sup>، عباس کاظمی نجف‌آبادی<sup>۳</sup>، علی‌رضا احمدی ندوشن<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۷/۲۰

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۲/۰۹

#### چکیده

یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی موفق به میزان زیادی بستگی به ظرفیت حاکمیت برای ادامه دادن و مراقبت از قرارداد دارد. این امر مستلزم تدوین شرایط مشارکت، نظارت بر عملکرد طرفین قرارداد، گزارش‌دهی نتایج و چگونگی پیش بردن موارد محقق نشده به صورت شفاف است. بر این اساس، این تحقیق می‌کوشد تا نقش حاکمیت و بویژه مؤلفه نظارت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی را مورد واکاوی و تحلیل قرار دهد. در این راستا، در ابتدا به منظور شناخت اهمیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، آخرین وضعیت استفاده از این قراردادهای مرور می‌گردد. در ادامه، ادبیات موضوعی در خصوص حاکمیت و نقش آن در این قراردادهای کندوکاو گردیده و به مسئولیت‌های دولت در سیاست‌گذاری، مقوله‌های مالی، امکان‌سنجی انجام پروژه‌ها، موضوعات اجتماعی و در نهایت حمایت دولت از مشارکت پرداخته می‌شود. بررسی جایگاه موسسات رگولاتوری در ایفای نقش نظارتی دولت، از دیگر بخش‌های این مقاله محسوب می‌گردد. در ادامه، هدف، روش و قلمروی تحقیق؛ همچنین جامعه آماری، نمونه و روش نمونه‌گیری، روش‌های تجزیه و تحلیل داده‌ها، آزمون فرضیات و ابزار گردآوری داده‌ها عنوان می‌گردد. پاسخ تحلیلی به سوالات تحقیق و بررسی فرضیه‌ها از دیگر بخش‌های این مقاله محسوب می‌گردد. تعیین مؤلفه‌های موثر بر اعمال حاکمیت مناسب و بررسی میزان اثرگذاری و طراحی مدل علی تحقیق بر این اساس و ارائه پیشنهادها کاربردی در این خصوص، از دستاوردهای این تحقیق محسوب می‌شود.

**کلمات کلیدی:** حاکمیت، قرارداد، مشارکت عمومی - خصوصی، نظارت، شرکت ملی گاز.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران / kashani.lawyer@gmail.com

۲. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی / faysal\_ameri@yahoo.co.uk

۳. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی abaskazemi@gmail.com

۴. دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

ahmadi\_alireza@nigc-yazd.ir

## ۱ - مقدمه

در گذشته معمولاً دولت‌ها متولی اصلی ساخت و توسعه پروژه‌های زیربنایی بوده‌اند و صرفاً بخش‌هایی همچون مدیریت و تامین مالی پروژه را به بخش خصوصی واگذار می‌کردند. افزایش فشارها بر دولت برای کاهش تصدی‌گری و در عین حال نیاز روزافزون به توسعه و ارتقای تسهیلات عمومی، موجب تغییر پارادایم و افزایش میزان استفاده از ظرفیت بخش خصوصی گردید و در نهایت، قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی شکل گرفت (Downe, 2007, 221; Ngcuka, 2010, 103).

از دیگر سو؛ بسیاری از دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌ها و NGO ها اکنون به اهمیت حاکمیت در توسعه اقتصادی پی برده‌اند. حاکمیت خوب در مشارکت‌های عمومی - خصوصی نیازمند این است که نهادهای توانمندساز، روش‌ها و فرآیندهای مرتبط از وضعیت مناسبی برخوردار باشند. در این خصوص، اصول شش‌گانه زیر به طور گسترده پذیرفته شدند:

\* مشارکت: میزان مشارکت همه سهامداران؛

\* تناسب: میزانی که شکل قوانین و نظارت اعمال می‌گردد؛ بدون آنکه به مردم آسیب برساند

یا موجب شکایت مردم شود؛

\* شفافیت: میزان شفافیت و صراحت تصمیماتی که گرفته می‌شود؛

\* مسئولیت‌پذیری: میزانی که عواملان سیاسی برای آن چه که انجام می‌دهند و آن چه که

می‌گویند مسئول هستند؛

\* عدالت: میزانی که قوانین به طور برابر برای هر فرد در جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرد؛

\* بازدهی: میزانی که منابع مالی و انسانی محدود بدون اتلاف، تأخیر یا بدون تبعیض به

نسل‌های آینده به کار می‌روند.

کمیسیون اقتصادی اروپایی سازمان ملل<sup>۱</sup>، اصول حاکمیت خوب در مشارکت‌های عمومی -

خصوصی را به شرح زیر برشمرده است:

خطامشی؛

ظرفیت‌سازی<sup>۲</sup>؛

چارچوب قانونی؛

1. UNECE: United Nations Economic Commission for Europe

2. Capacity-Building

تسهیم و مبادله ریسک<sup>۱</sup>؛

تدارکات؛

قرار دادن مردم در جایگاه اول؛

محیط زیست.

بر مبنای اصول، شرکت‌های دولتی می‌بایست رویکردهای زیر را مدنظر قرار دهند:

از حذف تمامی تبعیض‌ها در ارتباط با استخدام و مشاغل حمایت نمایند.

رویکرد احتیاطی به چالش‌های زیست‌محیطی را تقویت نمایند.

برای ارتقای مسئولیت‌های بیشتر زیست‌محیطی پیش قدم گردند.

توسعه و انتشار فناوری‌های دوستدار محیط زیست را تشویق نمایند.

بر علیه فساد در تمامی اشکال آن شامل اخاذی و ارتشاء فعالیت نمایند.

بر این اساس، دولت‌ها می‌توانند در هر یک از حوزه‌های زیر، استانداردهای حاکمیتی خوب را

در فعالیت‌های مرتبط با مشارکت عمومی - خصوصی مد نظر قرار دهند:

مشارکت

تناسب<sup>۲</sup>

شفافیت<sup>۳</sup>

پاسخگویی<sup>۴</sup>

بیطرفی<sup>۵</sup>

کارایی<sup>۶</sup>

توسعه پایدار<sup>۷</sup>.

نظارت به فرآیندهایی در اقدامات دولتی و نحوه انجام کارها اشاره دارد؛ نه فقط چیزی که

انجام می‌شود. با در نظر گرفتن این عناصر و مولفه‌ها می‌توان گفت که نظارت مناسب در

مشارکت‌های عمومی - خصوصی، موارد زیر را هدف گرفته است:

فرآیند انتخاب عادلانه و شفاف که طبق آن دولت‌ها مشارکت‌ها را توسعه می‌دهند؛

- 
1. Risk-Sharing
  2. Decency
  3. Transparency
  4. Accountability
  5. Fairness
  6. Efficiency
  7. Sustainable Development

اطمینان از اینکه ارزش پول به دست آمده است؛ بهبود خدمات عمومی ضروری به‌ویژه برای محرومیت‌های اجتماعی و آموزش کافی و مناسب برای افرادی که در مشارکت‌های جدید درگیر هستند؛ انگیزه‌ها و مشوق‌های عادلانه برای همه طرفین و سودهای عادلانه برای ریسک‌کننده‌ها که با دستاورد موفقیت تجاری ترکیب می‌گردد؛ مذاکرات حساس برای حل اختلافات که تداوم خدمات را تضمین می‌کند و از متلاشی شدن پروژه‌ها و ضررهای عمومی بعدی جلوگیری می‌کند؛ افزایش امنیت در برابر تهدیدهای جدید و برای بهبود عمومی در حفظ خدمات فراهم شده. همچنین، یکی از مولفه‌های اثرگذار بر موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، جایگاه سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای استانداردهایی است که بخش خصوصی طرف مشارکت، موظف به رعایت آنهاست. به عبارت دیگر، یک عنصر کلیدی در استفاده از پتانسیل بخش خصوصی، تعریف استانداردهای فعالیت و نظارت دقیق بر اجرای آنهاست (دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶: ۳۲). از دیگر سو، به اعتقاد صاحب‌نظران، کنترل و نظارت، بر کارآیی مشارکت بین بخش عمومی و خصوصی اثرگذار است (Hood, 2000, 107). در فرآیند مشارکت، معمولاً دولت، محل اجرای پروژه را تامین و مجوزهای مربوطه را صادر می‌نماید و مراحل ساخت، بهره‌برداری و مدیریت را به بخش خصوصی واگذار می‌نماید. میزان استقبال بخش خصوصی متأثر از مولفه‌های نحوه تامین مالی، مدیریت و مالکیت پروژه است. نظارت به عنوان یکی از زیرمولفه‌های اصلی مدیریت محسوب می‌گردد (بدرود، ۱۳۸۲، ۸۵). با در نظر گرفتن اینکه در بند ۴ برنامه بلندمدت شرکت ملی گاز، جذب سرمایه‌های خارجی به عنوان یک سیاست در برنامه کاری این شرکت قرار گرفته است؛ همچنین بند ۷، تقویت بخش خصوصی در صنایع پایین‌دستی و توزیع گاز را هدف گرفته است؛ استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، امکان دستیابی به این دو برنامه اصلی را به طور مستقیم فراهم می‌نماید و نیز زمینه‌ساز تحقق سایر برنامه‌ها نیز می‌گردد؛ بنابراین، جاری‌سازی و استفاده از این قراردادها به منظور سرمایه و فناوری و مدیریت بخش خصوصی در دستور کار شرکت ملی گاز قرار دارد.

بررسی نقش حاکمیت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مؤلفه نظارت... ۱۷۷

در خصوص پیشینه پژوهش، یادآوری می‌شود که اگرچه تحقیقاتی درخصوص مشارکت عمومی - خصوصی صورت پذیرفته است؛ با این وجود، پژوهش مستقلی درخصوص بعد حاکمیت در این قراردادها انجام نگردیده است. از جمله این تحقیقات می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

ویژه و رحمتی (۱۳۹۴) به بررسی دلایل شکست پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در کشور پرداخته‌اند و آنها را ناشی از عدم هماهنگی در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تنظیم مقررات اجرایی سیاست اصل ۴۴ دانسته‌اند.

غمامی (۱۳۹۱)، ریسک‌ها و تهدیدهای شراکت عمومی خصوصی در ایران را به دلایل زیر دانسته است: نبود یا عدم کارایی قوانین و مقررات مورد نیاز، عدم حمایت دولت از بخش خصوصی، نبود مشوق‌ها و تضامین شراکت، عدم اشتیاق و تلاش بخش خصوصی برای دستیابی به اطلاعات و دستاوردهای نوین فناوری، بالا بردن سطح تخصص‌ها و توانایی‌های داخلی برای استفاده از این فناوری‌های نوین و درنهایت، بومی ساختن آنها.

عزت آبادی‌پور و کلاتتری (۱۳۹۳) به شناسایی متغیرهای موثر بر توسعه شراکت عمومی خصوصی در کشور بر اساس ظرفیت‌های قانونی، اقتصادی، مدیریتی و عملیاتی و سایر ظرفیت‌های موجود احتمالی پرداخته‌اند و «میزان اعتماد بین طرفین شراکت» را مهمترین عامل و «عدم توانمندی بخش عمومی برای تجدید ساختار متناسب با شراکت عمومی خصوصی» را کم‌اهمیت‌ترین فاکتور معرفی نموده‌اند.

هیبتی و احمدی (۱۳۸۸) به بررسی رابطه میان آزادی اقتصادی و میزان بهره‌گیری از مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته‌اند. یافته‌های این تحقیق، حکایت از عدم معناداری رابطه بین آزادی کسب و کار، آزادی کسب منافع مالی، اندازه دولت، آزادی پولی، آزادی از فساد و میزان بهره‌گیری از مشارکت‌های عمومی خصوصی است.

علوم (۱۳۹۱) به معرفی الگوهای مناسب قراردادی مشارکت عمومی - خصوصی در ایران با توجه به مبانی حقوقی و ویژگی‌های خاص اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران پرداخته و هر سه مدل BOT و DBFO و JOINT VENTURE را با کلیات نظام حقوقی ایران سازگار دانسته و استنتاج نموده است که بیش از قالب، شرایط و محتواس است که باید همخوانی داشته باشد. علیجانی (۱۳۹۷) به بررسی قواعد حاکم بر مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته است. یافته‌های این تحقیق، حکایت از نامناسب بودن قوانین، همچنین نامشخص بودن دکتترین حقوقی ایران در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی دارد.

با عنایت به مطالب اشاره شده بالا و اهمیت بحث نظارت به عنوان یکی از مولفه‌های حاکمیت، در این نوشتار به صورت خاص به بررسی این موضوع، همچنین شناسایی مولفه‌های موثر بر امر نظارت و نحوه اثرگذاری آنها خواهیم پرداخت.

## ۲- نقش حاکمیت<sup>۱</sup> در مشارکت عمومی - خصوصی<sup>۲</sup>

هرچند در غالب مدل‌های قراردادی PPP؛ سرمایه‌گذار بخش خصوصی مسئول مستقیم تامین منابع مالی، طراحی، ساخت و اجرای پروژه است؛ اما انجام موفقیت‌آمیز یک طرح اقتصادی به این روش، مستلزم همکاری و حمایت دولت پذیرای سرمایه است و حاکمیت؛ نقش غیرقابل انکاری در موفقیت این قراردادها خواهد داشت.

با توجه به اینکه پروژه‌های زیربنایی در قلمروی بخش دولتی قرار داشته و به صورت سنتی تحت کنترل و اداره انحصاری دولت بوده است؛ ورود به این بخش بدون حمایت و همکاری بخش دولتی امکان‌پذیر نخواهد بود (هیبتی و احمدی، ۱۳۸۸: ۲۸۹). شیروی (۱۳۹۴) تعلق پروژه به بخش عمومی، مالکیت زمین پروژه، کالاها و خدمات پروژه، همکاری دولت در تامین منابع مالی پروژه، تبدیل درآمد بی. او. تی به ارز، مصادره یا ملی کردن پروژه بی اوتی و نظارت دولت بر پروژه را از دلایل لزوم حمایت دولت برای موفقیت در قراردادهای مشارکت خصوصی برشمرده است. به‌طور کلی، دولت در عرصه‌های زیر در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی ایفای نقش می‌کند. (Douglas, 2014: 212)

### ۲-۱- مسئولیت دولت در سیاست‌گذاری

موضوعات قانونی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی از جمله موضوعات مطرح در مشارکت عمومی - خصوصی است و دولت مسئولیت حل و فصل طیف گسترده‌ای از موضوعات را برعهده دارد. مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها، مستلزم تلاش دولت و ایفای نقش کلیدی در طرح‌ریزی، سیاست‌گذاری و موضوعات رگولاتوری است.

به علاوه، به منظور تشویق مشارکت بخش خصوصی، دولت موظف به ایجاد تغییرات اقتصادی، مالی و قانونی است. به این ترتیب، مسئولیت‌های اصلی دولت در این حوزه در موارد زیر خلاصه می‌شود:

1. Governance
2. PPP: Public Private Partnership

ایجاد چارچوب خطمشی مشارکت عمومی - خصوصی؛

ایجاد یک محیط مساعد؛

ایجاد یک ساز و کار اجرایی؛

ترویج فرهنگ حاکمیت مناسب؛

پاسخگویی به نگرانی‌های اجتماعی و سیاسی؛

ظرفیت‌سازی برای بخش عمومی.

تدوین خطمشی: یکی از گام‌های مهم، آماده‌سازی محیط برای مشارکت عمومی - خصوصی است. وجود یک چارچوب روشن، از میزان ابهامات و عدم اطمینان در رابطه با قصد دولت در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی می‌کاهد. این چارچوب می‌تواند دو بخش داشته باشد: بخش اول مربوط به موضوعات معمول مطرح در مشارکت عمومی - خصوصی مانند اهداف و اصول است. بخش دوم مربوط به موضوعات ویژه هر یک از بخش‌های زیرساختی است. اهداف اجتماعی، رژیم‌های قانونی و تنظیم‌گری<sup>۱</sup>، سایر موضوعاتی هستند که می‌توان در چارچوب خطمشی به آنها اشاره کرد. نقش بخش خصوصی و دولتی نیز در این چارچوب باید به‌وشنی تعریف شود. (Braithwaite, 2007; Munro, 2004)

محیط مساعد: ایجاد یک محیط مساعد و مطلوب یکی از مسئولیت‌های مهم دولت است. در بسیاری از کشورها، محیط‌های موجود، محیط‌های مطلوب و مساعدی برای اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی نیستند و علت آن را می‌توان به موارد زیر نسبت داد:

الف) چارچوب‌های قانونی و رگولاتوری ناقص و منسوخ و عدم یکپارچگی میان بخش‌های مختلف؛ ب) محدودیت‌های بازار و ساختار بخش‌ها (نهادهای قانون‌گذار و بخش‌های سیاست‌گذار، راهبر و ...؛ ج) درک عمومی نادرست از مشارکت عمومی - خصوصی؛ د) نبود خطمشی‌های روشن در مورد نقش بخش‌های دولتی و خصوصی.

در بسیاری از موارد، فضای قانونی و رگولاتوری موجود، محافظه‌کارانه و محدودکننده هستند و برای اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی مناسب نیستند (Graeme, 2005: 107). به منظور مدیریت این موضوعات، دولت باید قوانین جدیدی را به تصویب برساند یا قوانین موجود را با الحاقیه‌هایی اصلاح نماید.

سازوکار اداری: تصویب قوانین و تدوین راهنماها در مورد فرایندهای اجرایی لازم برای اجرای پروژه به منظور چیرگی بر مشکلات اداری و دیوانسالاری<sup>۱</sup> ضروری به نظر می‌رسد. افزون بر این، ایجاد دستورالعمل‌ها برای وظایف مختلف و مراحل تصویب در مقاطع مختلف اجرای پروژه، برای اجرای موفق برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی الزامی است.

با این وجود، مهم‌ترین و موثرترین زیرساخت برای پیاده‌سازی مشارکت عمومی خصوصی، به یقین وجود بستر قانونی مناسب برای این امر است (میرنظامی، ۱۳۹۵: ۸۷). تصویب لایحه مشارکت عمومی خصوصی و تحقق کلیه مفاد آن، همچنین تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی که به موجب لایحه مذکور به عهده سازمان‌های مسئول گذاشته شده است؛ از جمله مواردی است که در کشور می‌بایست به‌جَد دنبال گردد.

فرهنگ حاکمیت مناسب: ایجاد حاکمیت مناسب بر اساس اصول پذیرفته شده‌ای همچون: پاسخگویی، عدالت، کارآیی، مشارکت، شفافیت، انطباق و شایسته‌سالاری از دیگر مسئولیت‌های مهم دولت به شمار می‌آید.

نگرانی‌های اجتماعی و سیاسی: اغلب، این پرسش مطرح می‌شود که آیا تمام بخش‌های جامعه از پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بهره‌مند می‌شوند؟ برای پاسخگویی به این پرسش، دولت ممکن است خط‌مشی‌ها، مقررات و ضوابطی را که متضمن توزیع عادلانه منافع باشد، ایجاد نماید یا حمایت‌های لازم را از طریق مشوق‌ها و کمک‌های فنی به عمل آورد. این باور که مشارکت بخش خصوصی به واسطه انگیزه سود بیشتر، قیمت‌های بالاتر و اشتغال کمتری را به دنبال دارد و ممکن است در راستای اهداف اجتماعی کشورها نباشد از یک سو و فقدان اراده سیاسی دولت‌ها از سوی دیگر، می‌تواند مانعی برای ایجاد یک محیط حمایتی از مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی به شمار آید. برای موفقیت برنامه‌های مشارکت، این موضوعات باید توسط دولت مورد توجه قرار گیرد.

ظرفیت‌سازی: معمولاً مفهوم مشارکت به دلیل بوروکراسی که خود ناشی از کمبود ظرفیت و وجود قوانین و مقررات متعارض، همچنین وجود سلسله مراتب و رسمیت و تعدد مقام‌های تصمیم‌گیر است؛ به درستی درک نمی‌شود. در واقع، کمبود ظرفیت در بخش دولتی، مانع عمده‌ای در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در بسیاری از کشورها به شمار می‌آید. مهارت‌های متنوعی

- 
1. Bureaucracy
  2. Capacity Building

بررسی نقش حاکمیت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مؤلفه نظارت... ۱۸۱

برای اجرای موفق برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی لازم است. این مهارت‌ها، دربرگیرنده جنبه‌های مختلف شامل: شناسایی پروژه، ارزیابی اقتصادی پروژه، تحلیل‌های مالی، تجزیه و تحلیل ریسک، تدارکات، فراهم‌نمودن مستندات قراردادی، مذاکرات قراردادی و مدیریت قرارداد می‌باشد. دولت باید برنامه‌های ظرفیت‌سازی مناسبی را برای توسعه مهارت‌های لازم برای مسئولانی که در توسعه و اجرای پروژه‌های PPP مشارکت دارند، تدارک ببیند.

## ۲-۲- مسئولیت‌های مالی دولت

علاوه بر مسئولیت‌های مربوط به موضوعات قانونی، رگولاتوری و خط‌مشی، همچنین مسائل اجرایی، دولت مسئولیت‌های مستقیم و غیرمستقیمی در پروژه‌های PPP دارد. مشارکت دولت ممکن است در مالکیت دارایی‌ها، مشارکت در آورده، تأمین مالی از طریق وام فرعی<sup>۱</sup>، تقبل برخی ریسک‌ها و ارائه مشوق‌های مختلف، شامل ضمانت‌نامه وام‌های با منشاء داخلی و خارجی باشد. این نوع مشارکت‌ها مستلزم تقبل تعهدات اقتضایی صریح و ضمنی<sup>۲</sup> از سوی دولت است.

## ۲-۳- حمایت اقتصادی دولت از مشارکت عمومی - خصوصی

حمایت دولت از پروژه‌های PPP می‌تواند از طریق موارد زیر صورت گیرد:

واگذاری زمین؛ اعطای سرمایه و سایر شکل‌های کمک‌های مالی؛ تضمین درآمد؛ تقبل ریسک تبادل ارزش‌های خارجی؛ مشوق‌های مالیاتی؛ حفاظت در برابر کاهش تعرفه‌ها یا محدودیت دوره واگذاری؛ تضمین وام؛ مشارکت در آورده و ارائه یا کمک در صدور مجوزهای لازم (Yescombe, 2013: 86). بررسی امکان‌سنجی انجام پروژه‌ها از طریق مشارکت عمومی - خصوصی، اولین وظیفه دولت در این مسیر محسوب می‌گردد. قبل از تصمیم‌گیری برای اجرای پروژه به این روش، اول باید بتوان به این پرسش پاسخ داد که آیا اجرای این پروژه به این روش در مقایسه با مدل‌های متداول اجرای پروژه در بخش دولتی، ارزش‌آفرینی بیشتری ایجاد می‌نماید؟ همچنین باید به منظور اطمینان از منافع عمومی، علاوه بر منافع بخش خصوصی، تحلیل هزینه - منفعت اجتماعی<sup>۳</sup> انجام

### 1. Subordinate Debt Financing

۲. تعهدات صریح و مستقیم، تعهداتی هستند که از طریق قانون یا در توافقات قراردادی مشخص شده‌اند، مانند پرداخت‌های ثابت ادواری در قراردادهای تأمین مالی خصوصی. این نوع تعهدات قطعی هستند و در هر صورت وجود دارند. در نقطه مقابل، تعهدات ضمنی و اقتضایی برخاسته از الزاماتی است که در مواقع خاصی مانند عدم پرداخت وام در سررسید، ایجاد می‌شود و بنابراین، ماهیتاً الزامی نیستند و پیش‌بینی آنها مشکل است.

### 3. Social Cost-Benefit

شود. به علاوه، باید با استفاده از ملاک‌های ارزیابی متداولی چون نرخ بازده داخلی<sup>۱</sup> یا ارزش خالص فعلی<sup>۲</sup>، پروژه از نظر اقتصادی توجیه شود. دیگر اینکه باید به منظور اطمینان از امکان‌پذیری اقتصادی پروژه با توجه به هزینه سرمایه‌گذاری، طرح از نظر مالی ارزیابی شود (Sabina, 2006: 122).

#### ۴-۲- حمایت‌های عمومی دولت

تعهد سیاسی و حمایت مستمر برای اجرای برنامه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ضروری است. برخی از موضوعات اجتماعی که در این راستا باید به آنها پرداخت، عبارتند از: قیمت‌گذاری و انگیزه سود برای بخش خصوصی؛ در نظر گرفتن راهبردهای کاهش فقر؛ اسکان مجدد، توانمندسازی و جبران؛ انتشار اطلاعات و مشارکت جامعه.

بدین معنی که در کنار تحلیل اقتصادی و مشخص کردن فواید و هزینه‌های پروژه مورد نظر، می‌بایست آثار بیرونی طرح نیز مدنظر قرار گیرد. غیر از صرف منافع مالی بلندمدت برای ایجاد تأسیسات جدید در مقایسه با حفظ وضعیت موجود آن (مثلاً در رابطه با هزینه‌های نگهداری و یا جایگزینی یک تأسیسات جدید به جای چند تأسیسات قدیمی) یا سایر منفعی که قابل قیمت‌گذاری هستند (نظیر صرفه‌جویی در زمان رانندگی بر روی یک جاده جدید)؛ در ارزیابی اولیه یک پروژه بخش عمومی، می‌بایست منافع و هزینه‌های گسترده‌تر اقتصادی و اجتماعی آن (آثار بیرونی و یا به عبارت دیگر، صرفه‌ها و یا عدم صرفه‌های بیرونی) نیز به حساب آورده شود. این آثار بیرونی شامل موارد زیر هستند: توسعه اقتصادی، مثلاً افزایش در ارزش زمین‌ها و فعالیت‌های کلی اقتصادی، آثار مترتب بر ایمنی یا بهداشت عمومی مانند کاهش تصادفات منجر به فوت در اثر احداث یک جاده جدید، آثار زیست محیطی، نظیر افزایش یا کاهش آلودگی صوتی یا آلودگی هوا. (گلابچی و نورزایی، ۱۳۹۴: ۱۲۴).

همچنین برای تعیین قیمت اقتصادی خدمات عمومی همچون آب، برق و گاز، می‌بایست بسته به ماهیت پروژه، فاکتورهای متعددی مورد بررسی قرار گیرند که از جمله می‌توان به حساسیت مشتریان و درآمد ایشان، همچنین میزان رشد جمعیت و نحوه مهاجرت مردم اشاره نمود. هرچند غالباً این متغیرها کیفیت ضعیفی دارد و منجر به برآوردهای اشتباه و کوچک جلوه دادن آثار اجتماعی، اقتصادی و محیطی می‌شوند؛ از طرف دیگر، قیمت‌گذاری آب و برق و گاز با دخالت دولت صورت گرفته و این امر منجر به سودآوری پایین پروژه‌ها از نظر مالی شده است. این

1. Internal Rate of Return
2. Net Present Value (NPV)

بررسی نقش حاکمیت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مؤلفه نظارت... ۱۸۳

دخالت به دلیل انحصار طبیعی و محافظت از مشتریان در برابر قیمت‌های انفجاری و توانایی مالی پایین برخی اقشار جامعه در پرداخت تعرفه‌های سنگین آب و برق و گاز وجود دارد. این تعرفه‌ها با ملاحظات اجتماعی و اقتصادی، بسیار پایین‌تر از بهای تمام‌شده بوده و دولت با پرداخت یارانه این تفاوت را پوشش می‌دهد. هرچند در کشوری همچون آمریکا قریب به ۱۶۰۰ شرکت، مسئولیت توزیع گاز را بر عهده داشته و بدین ترتیب؛ تعرفه آنها تحت تاثیر عامل رقابت، همچنین نهادهای تنظیم‌گر تعدیل می‌گردد.

از دیگر سو، بسیاری از عواملی که در مطالعه امکان‌سنجی مورد استفاده قرار می‌گیرند، برآوردی می‌باشند. مشکلات غیر قابل پیش‌بینی در طی ساخت پروژه می‌توانند افزایشی چشمگیر در هزینه‌های ساخت، ایجاد و برآوردها را دچار تغییر نماید؛ از این رو می‌بایست از طریق تحلیل حساسیت به بررسی درصد احتمالی تغییر در درآمد و هزینه پروژه بر میزان سودآوری آن پرداخته شود (Ho, 2010: 583).

با توجه به تورم بالا و تاخیر در زمان ساخت پروژه‌ها، هزینه‌ها معمولاً کمتر از واقعیت تخمین زده می‌شود و فایده‌ها نیز به دلیل موارد پیش‌بینی نشده همچون خشکسالی و تغییر ترجیحات مصرف‌کنندگان، بیشتر از واقعیت تخمین زده می‌شود. بر این اساس، دقت در ارزیابی‌های اقتصادی بسیار ضروری است و به منظور ایجاد جذابیت و بهبود شاخصهای مالی، علاوه بر تغییر تعرفه‌های آب و برق، مستلزم کاهش هزینه‌ها و مدت ساخت پروژه‌هاست.

باید توجه داشت مشارکت بخش خصوصی به معنای آن نیست که دولت کنترل خود بر تأسیسات زیربنایی را از دست می‌دهد؛ بلکه دولت با ایجاد قوانین و مقررات جدید، نقش تسهیل‌گر و رگولاتور را بر اساس مزایای نسبی و توانایی به‌کارگیری شیوه‌های خود برای دستیابی به اهداف سیاسی و اجتماعی ایفا می‌کند. با توجه به اهمیت این موسسات در نظارت دولت، به این موضوع در بخش بعدی مقاله پرداخته می‌شود.

### ۳- موسسات رگولاتوری و نقش نظارتی دولت

به طور کلی، تعریف این موسسات، به منظور ارائه خدمات با کیفیت مناسب و قیمت معقول در زمان مناسب، وضع مقررات و کنترل صورت می‌پذیرد. این اصل، شرکت‌های برخوردار از حق انحصاری را ملزم می‌کند که خدمات را بدون هیچ‌گونه تبعیضی به تمام طرف‌هایی که خواهان آن هستند، عرضه کنند و در واقع، مصالح عمومی و تحقق منافع کلیه ذینفعان (نه یک ذینفع)، مورد تاکید قرار می‌گیرد؛ بنابراین، به طور طبیعی باید این موارد در قالب یک سیستم طراحی و مورد بررسی قرار گرفته و برای آن مقررات خاص وضع شده و در نهایت، کنترل و مدیریت شود. این سیستم به نظام رگولاتوری معروف است و به دلیل همین کارکرد معقول (مصالح کشور و منافع همه ذینفعان) است که در بسیاری از کشورهای پیشرفته، تعداد بسیار قابل توجهی از سازمان‌های رگولاتوری فعال در زمینه‌ها و حوزه‌های مختلف وجود دارند که شرایط و قیمت‌ها را در آن حوزه‌ها کنترل می‌کنند.

یکی از اصلی‌ترین دلایل وجودی نظام‌های رگولاتوری، رعایت حقوق مصرف‌کنندگان در عین عدم مداخله دولت در نظام قیمت‌گذاری است. به هر حال، در کشورهای پیشرفته، نقش رگولاتوری تنها قیمت‌گذاری یا وضع مقررات در موارد خاص و پایش اجرای آن نیست؛ بلکه این موسسات نقش تخصصی را هم ایفا می‌نمایند و مشخص می‌کنند که اجزا و عناصر سازنده یک کالا یا یک خدمت چه باید باشد و باید از چه مشخصات و ویژگی‌هایی برخوردار باشند. به عبارتی دیگر، این موسسات نقش چشم جامعه را در این خصوص بر عهده می‌گیرند.

### ۴- کلیات تحقیق

در این بخش، روش، ماهیت و اجزای تحقیق مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### ۴-۱- هدف تحقیق

با توجه به اینکه این پژوهش قصد دارد یک مدل مفهومی برای کمک به درک نقش حاکمیت در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مولفه نظارت ارائه نماید؛ از نظر هدف در حیطه تحقیقات اکتشافی طبقه‌بندی می‌شود. این عمل با انجام پژوهش کیفی محقق گردید.

بررسی نقش حاکمیت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مؤلفه نظارت... ۱۸۵

## ۲-۴- روش تحقیق

تحقیق حاضر از نظر چگونگی گردآوری داده‌های مورد نیاز، در گروه «تحقیق کیفی اکتشافی» طبقه‌بندی می‌شود. در این تحقیق، به دلیل اتخاذ رویکرد چندجانبه نسبت به نقش حاکمیت در پروژه‌های شراکتی بین بخش عمومی و خصوصی و سعی در شناخت چگونگی تبیین پدیده در بستر واقعی، پیروی از پارادایم کیفی ناگزیر است. از حیث مکانی، این تحقیق با اخذ اطلاعات از پژوهشگران و مدیران دولتی شرکت ملی گاز در سطح کشور صورت پذیرفت. قلمروی زمانی پژوهش، بازه‌ای حدوداً دو ساله است که از ابتدای آذر ماه سال ۹۶ تا آذر ماه سال ۹۸ به طول انجامید. این تحقیق به لحاظ موضوعی در حوزه نظری پیرامون شناسایی نقش حاکمیت در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر الگوی قراردادهای مرتبط در شرکت ملی گاز به رشته تحریر در آمده است.

## ۳-۴- جامعه آماری، نمونه و روش نمونه‌گیری

جامعه آماری تحقیق در مرحله کیفی، مدیران بخش دولتی و دست‌اندرکاران شرکت گاز و نخبگان دانشگاهی بودند که به‌طور بالقوه بیشترین اطلاعات را در خصوص موضوع تحقیق در اختیار داشتند.

در مرحله اول، یعنی ساخت مدل پژوهش برای انتخاب نمونه از ترکیب روش‌های هدفمند قضاوتی و روش گلوله برفی استفاده شد که روشی غیراحتمالی است. با استفاده از روش نمونه‌گیری نظری هدفمند، این افراد شناسایی و فهرست شدند؛ یعنی تمرکز بر افرادی بوده است که آگاهی بیشتری نسبت به موضوع پژوهش داشته‌اند؛ همچنین، در ادامه از افراد مورد مصاحبه خواسته شد تا خبرگان دیگری را که در این زمینه صاحب‌نظر هستند، به محقق معرفی نمایند که اشاره به نمونه‌گیری گلوله برفی در پژوهش‌های کیفی دارد. از طرفی، کفایت نمونه‌گیری با روش نمونه‌گیری نظری محقق شده است.

## ۴-۴- ابزار گردآوری داده‌ها

ابزار گردآوری داده‌ها در مرحله کیفی، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان بود. سنجش روایی و پایایی بر اساس معیارهای قابلیت اعتبار یا باورپذیری، بررسی توسط اعضاء (مصاحبه‌شوندگان)، سه سویه‌سازی منابع داده‌ها، تحلیل موارد منفی و قابلیت انتقال‌پذیری صورت گرفته است.

جهت اطمینان از روایی پژوهش در مرحله انتخاب موضوع، محققین مبانی نظری و پیشینه تحقیقات انجام شده در خصوص موضوع تحقیق را بررسی کرده و سوالات تحقیق را بر مبنای پیشینه و مبانی نظری طراحی نمودند. برای حصول اطمینان از روایی پژوهش، یعنی دقیق بودن یافته‌های بدست آمده از روش بررسی توسط مصاحبه‌شوندگان استفاده شد. همچنین محققین از انواع روش‌های سه سویه‌سازی به منظور تأیید یافته‌ها و یا اطمینان از کامل بودن آنها استفاده می‌کنند. سه سویه‌سازی دارای انواع مختلفی شامل سه سویه‌سازی منابع داده‌ها، سه سویه‌سازی محقق<sup>۱</sup>، سه سویه‌سازی نظریه<sup>۲</sup> و سه سویه‌سازی روش<sup>۳</sup> می‌باشد (خاکی، ۱۳۹۰: ۱۱۸). در پژوهش حاضر از سه سویه‌سازی منابع داده استفاده شده است.

#### ۵-۴- روشهای تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات

در بخش کیفی به منظور طراحی الگو از روش تئوری نظریه داده - بنیاد استفاده گردید. تحلیل داده‌ها با «کدگذاری باز» (شناسایی مقوله‌ها<sup>۴</sup>، مشخصه‌ها<sup>۵</sup>، و ابعاد<sup>۶</sup>) آغاز شده، با «کدگذاری محوری» (بررسی شرایط، راهبردها، و پیامدها، استخراج مفاهیم و جملات اصلی، تشکیل مقولات و طبقات اولیه) ادامه یافته و با «کدگذاری انتخابی» (شکل دادن نظریه حول یک مقوله و پیوند مقوله‌ها به یکدیگر) خاتمه یافت و در نهایت، مولفه‌های مربوط به حاکمیت در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر الگوی قراردادهای مرتبط در شرکت ملی گاز استخراج شدند.

#### ۶-۴- نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی

در این تحقیق، ابتدا مدل پارادایمی نقش حاکمیت، به کمک مدل اشتراوس و کوربین در نظریه برخاسته از داده‌ها و بر اساس داده‌های جمع‌آوری شده در مصاحبه‌های عمیق ارائه می‌شود. در نظریه برخاسته از داده‌ها، تجزیه و تحلیل داده‌ها در دو سطح اصلی متنی<sup>۷</sup> و مفهومی<sup>۸</sup> انجام می‌شود.

1. Investigator triangulation
2. Theory triangulation
3. Method triangulation
4. Categorises
5. Properties
6. Dimentions
7. Textual level
8. Conceptual level

پس از جمع‌بندی نتایج مصاحبه‌های کیفی، مولفه‌های مرتبط با نظارت دولت به شرح زیر

شناسایی گردیدند:



شکل ۱: مولفه‌های استخراج شده حد بهینه نظارت دولت در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

## ۷-۴- مدل علی پژوهش

پس از شناسایی مولفه‌های موثر بر نظارت دولت و تعیین روابط علی- معلولی متغیرها، مدل پژوهش به شرح زیر ترسیم گردید.



شکل ۲: مدل علی تحقیق

## ۸-۴ - پرسش‌های تحقیق

سوال اصلی: عوامل موثر در تعیین نقش حاکمیت با تاکید بر مؤلفه نظارت بهینه بر قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی در بخش گاز چیست؟  
آنچه در خصوص عوامل موثر در نظارت بهینه در این حوزه بیان می‌گردد؛ رهیافتی است که از تحلیل تئوریک نظرها، همچنین پرسشنامه و مصاحبه‌هایی که در فرایند تکوین این تحقیق انجام شد، حاصل گردید.

با این حال، با توجه به مدل علی به دست آمده از سوالات و مصاحبه‌های انجام شده عوامل موثر در حاکمیت، شامل موارد زیر است:  
الف- عوامل و شرایط علی؛ ب- عوامل زمینه‌ای؛ ج- عوامل مداخله‌گر؛ د- راهبردها و ه- پیامدهای حاصل  
زیرمعیارهای موثر در شکل ۲ قابل مشاهده است.

سوال فرعی اول: آیا نظارت بهینه در مراحل مختلف قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی (طراحی، ساخت، اجرا و بهره برداری) تفاوت دارد؟

این تحقیق، سوالات فرعی دیگری را به عنوان چالش بحث مطرح و در فرایند تحقیق عنوان می‌نماید. پرسش فرعی نخست دربردارنده این مهم است که ماهیت و نوع نظارت بر اساس مراحل مختلف در یک راستا پیش می‌رود یا هدف، مبنا و شکل مجزایی را القا می‌نماید. بر اساس تحلیل پاسخ مصاحبه‌های کیفی می‌توان گفت برای انجام عملیات اجرایی در بازخورد با قراردادهای عمومی خصوصی شرکت‌ها، علاوه بر تامین منابع مالی؛ سایر فعالیت‌های پروژه مشتمل بر طراحی، تدارکات، ساخت و مدیریت، بهره‌برداری و واگذاری مسئولیت؛ نیازمند نوعی سیستم اصلی نظارت می‌باشند. به فراخور مراحل مختلف طرح‌های قراردادی می‌توان نظارت‌های مختلفی را نیز تجربه و بیان نمود؛ بنابراین، می‌توان گفت در نظارت بر مراحل طراحی، ساخت، اجرا و بهره برداری یک قرارداد نیز تفاوت‌هایی وجود دارد. در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، عدم نظارت دولت، بیشتر در مراحل طراحی، ساخت و اجرا به چشم می‌خورد؛ ولی به طور معمول، بیشتر در زمان برآورد هزینه طرح اتفاق می‌افتد؛ هرچند به هر میزان از مرحله طراحی مفهومی به سمت ساخت پیش می‌رویم، هزینه اعمال تغییرات و اصلاحات احتمالی نیز بیشتر می‌گردد.

از طرفی، نتایج به دست آمده از بخش کیفی پژوهش نشان می‌دهد که معمولاً انواع مختلف قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، نیازمند درجات متفاوتی از نظارت می‌باشند.

مثلا در قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال<sup>۱</sup> که یکی از قراردادهای عمومی - خصوصی است و کارایی بیشتری هم در ایران دارد؛ شرکت بخش خصوصی متعهد می‌شود که سرمایه‌گذاری لازم برای انجام یک پروژه معمولاً بزرگ و زیر ساختی را انجام داده، سپس به مدت محدودی از آن در عوض سرمایه‌گذاری، بهره‌برداری نماید و در نهایت آن را به شکل کامل و فعال به صورت رایگان به طرف مقابل تحویل دهد. در این نوع قراردادها که دولت تامین زمین و صدور مجوزهای لازم را بر عهده داشته و سپس تامین مالی بخش خصوصی اعمال می‌گردد، نظارت باید بیشتر باشد.

در قرارداد خصوصی که خرید خدمت و هم مالکیت زیرساخت و هم تامین مالی، توسط خود دولت صورت می‌پذیرد؛ وقتی با بخش خصوصی به صورت قراردادهای عمومی - خصوصی پیمان بسته می‌شود، نظارت هم می‌بایست بیشتر باشد.

در قراردادهای طراحی، ساخت، تامین مالی و بهره‌برداری<sup>۲</sup>، درآمدهای حاصل از پروژه مذکور متعلق به شرکت خصوصی خواهد بود که در این بخش لازم است دولت نظارت کمتر اعمال کند؛ ولی از آنجایی که مالکیت پروژه زیرساختی پس از اتمام مدت قرارداد اجاره به بخش عمومی باید باز گردد، می‌بایست در خصوص کیفیت تجهیزات و ماشین‌آلات مورد استفاده در طرح و کارایی آنها در زمان تحویل، نظارت‌های دقیق‌تری صورت پذیرد.

در قراردادهای اجاره<sup>۳</sup> که بخش خصوصی فقط دارایی‌های موجود را اجاره می‌کند؛ در حالی که مالکیت، عین دارایی‌های سرمایه‌ای همچنان در اختیار بخش دولتی است؛ لازم است نظارت کاملی در بخش‌هایی که مربوط به خود دولت است، صورت گیرد.

ولی در قرارداد ساخت، تملک و بهره‌برداری<sup>۴</sup> که شامل بیشترین درجه شراکت بخش خصوصی در اجرا بوده و خود مالک اموال و تاسیسات ایجاد شده است، ساخت با نظارتی بسیار کلی از طرف دولت انجام خواهد شد. در این نوع قراردادها، دولت ممکن است بهره‌برداری و نگهداری پروژه را به یک دستگاه سومی محول نماید؛ منوط به آنکه تضمین لازم را به بخش خصوصی تأمین‌کننده مخارج پروژه در خصوص متعهد بودن به اجرای مفاد قرارداد و حفظ منافع سرمایه‌گذاری اولیه بدهد؛ همچنین در این نوع قرارداد، دولت مختار است نسبت به خرید محصول یا خدمات ناشی از قرارداد اقدام نماید.

- 
1. BOT: Build, Operate, Transfer
  2. DBFO: Design, Build, Finance, Operate
  3. Lease
  4. BOO: Build, Own, Operate

همچنین با توجه به اینکه در قراردادهای طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری<sup>۱</sup> مالکیت در طول دوره قرارداد طرح در اختیار بخش خصوصی می‌باشد و سپس به دولت انتقال می‌یابد؛ لازم نیست دولت دخالت زیادی در طول دوره مالکیت بخش خصوصی بنماید؛ هرچند باید فرایندی برای تحویل تجهیزات به منظور کسب اطمینان از صحت عملکرد آنها طراحی و پیاده‌سازی گردد. در مدل ساخت، انتقال و بهره‌برداری<sup>۲</sup>، مجری پس از ساخت؛ پروژه را به دولت به صورت رایگان منتقل نموده و طی دوره بهره‌برداری مشخص از منافع بهره‌برداری برای استهلاک سرمایه‌گذاری و دریافت سود انتظاری خود استفاده می‌نماید. در این شیوه، حوزه نظارت دولت در دوره بهره‌برداری بیشتر از روش BOT بوده و مجری به مانند یک پیمانکار، از پروژه بهره‌برداری می‌نماید و از منافع آن بهره‌مند می‌گردد. قراردادهای ساخت، مالکیت، بهره‌برداری و انتقال<sup>۳</sup> نسبت به قراردادهای BOT نیازمند نظارت کمتری از جانب دولت می‌باشد؛ ولی در مقایسه با قراردادهای BOO، نظارت بیشتری را نیاز دارند؛ از این رو، با عنایت به تفاوت‌های ماهوی در انواع قراردادها، لازم است با تدوین نظام‌نامه و تبیین خط‌مشی نظارت، ساختار و مکانیسم‌های متفاوتی برای نظارت در مراحل مختلف اندیشیده شود.

**سوال فرعی دوم: حفظ جذابیت در تعیین حد بهینه نظارت بر قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در بخش گاز چه نقشی دارند؟**

با توجه به شاخص‌ها و مدل علی ترسیم شده در این پژوهش، دولت باید این موارد را در مراحل مختلف طراحی، ساخت، اجرا و بهره‌برداری کنترل و نظارت کند. بالطبع، کاهش این موارد می‌تواند در قراردادها و پروژه‌های عمومی - خصوصی جذابیت ایجاد کند.

هرچند مشارکت عمومی و خصوصی دارای ابعاد عمده‌ای است که می‌توان به موارد تامین سرمایه مالی، تامین فناوری، تامین نیروی کار و غیره اشاره نمود؛ با این وجود، به گواه آگاهان، سرمایه و تکنولوژی دو موضوع مهم در توسعه شرکت ملی گاز هستند و قراردادهای مشارکت به عنوان ابزاری برای جذب این دو عامل می‌بایست به کار گرفته شود. حفظ جذابیت برای ورود سرمایه‌گذاران، به طور کلی می‌تواند در موفقیت سازمان‌ها بخصوص شرکت ملی گاز مفید باشد. شرکت ملی گاز، قراردادهایی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی برای جذب سرمایه‌گذار، همچنین واگذاری مدیریت در قالب برون‌سپاری مدیریت بهره‌برداری شرکت‌های گاز استانی،

---

1. DBOM: Design, Build, Operate, Maintenance  
2. BTO: Build, Transfer, Operate  
3. BOOT: Build, Own, Operate, Transfer

ایجاد و نگهداری خطوط انتقال و احداث Mini LNG منعقد نموده است که دارای جذابیت بالایی هستند. به طور کلی می‌توان گفت سرمایه‌گذاران صاحب فناوری، تمایلی به نظارت سختگیرانه ندارند؛ از این رو پیشنهاد می‌گردد به جای رویکردهای کنترل فرآیندی به کنترل خروجی پردازند. این کنترل می‌تواند در مقاطع زمانی و در مراحل مختلف قرارداد صورت پذیرد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

الف- با توجه به فرضیه اصلی پژوهش که بیان می‌کند کیفیت (قطعات، وسایل و ابزار و نحوه اجرا)، قیمت و سرعت از عناصر اصلی موثر در انجام نظارت بر قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی می‌باشد؛ پیشنهاد می‌شود با لحاظ نمودن تمامی مولفه‌های اشاره شده، بر اساس شرایط هر پروژه و تحلیل هزینه-منفعت، راهبرد مناسبی در خصوص نوع و میزان نظارت اتخاذ گردد. به علاوه می‌بایست این مولفه‌ها بر اساس شاخص‌های مهندسی ارزش مورد بررسی قرار گیرند. همچنین برای اینکه پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی نتیجه بهتری بدهد؛ دولت باید خود را در مقام یک مشتری ببیند؛ چرا که استفاده از توانمندی‌ها، تجربیات و سرمایه‌های موجود در بخش خصوصی می‌تواند بستر بسیار مناسبی برای مصرف بهینه منابع دولتی ایجاد نماید. به طور کلی، دولت به عنوان کارفرما در مراحل مختلف طراحی، ساخت و بهره‌برداری بر عملکرد شرکت پروژه نظارت دارد. میزان و نوع نظارت دولت بر پارامترهای سه‌گانه کیفیت، هزینه و زمان تاثیرگذار بوده و بالطبع، میزان جذابیت و سودآوری این قبیل قراردادها برای بخش خصوصی را تحت الشعاع قرار می‌دهد؛ بدین معنی که نظارت زیاد و افراطی موجب افزایش هزینه انجام پروژه، همچنین زمان انجام آن به عنوان دو شاخص منفی گردیده است و از دیگر سو، افزایش کیفیت پروژه به عنوان یک متغیر مثبت را به دنبال دارد. با این فرض که بخش خصوصی علاوه بر اجرای پروژه، در غالب انواع قراردادهای PPP به عنوان بهره‌بردار آن نیز محسوب می‌گردد؛ بالطبع برخلاف سایر قراردادها، کیفیت انجام پروژه بر میزان هزینه‌های نگهداشت و در نتیجه سودآوری پروژه در زمان بهره‌برداری تاثیر می‌گذارد. به همین واسطه، خود به دنبال ارتقای کیفیت از طریق اعمال نظارت صحیح می‌باشد. به تعبیری دیگر، بخش خصوصی با توجه به ذی‌نفع بودن، درجاتی از نظارت را شخصا اعمال می‌نماید.

ب- با توجه به فرضیه فرعی اول پژوهش، به طور کلی می‌توان نتیجه‌گیری نمود که بر انواع مختلف قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی به دلیل تفاوت ماهوی در شرایط و تعهدات و

بررسی نقش حاکمیت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مؤلفه نظارت... ۱۹۳

ریسک‌های تخصیص یافته به طرفین، می‌بایست حدود مختلفی از نظارت اعمال گردد؛ همچنین به واسطه ماهیت متفاوت مراحل قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی، نوع و درجات مختلفی از نظارت مورد نیاز است. در مرحله پیشبرد، بیشتر نظارت روی نحوه دریافت اسناد و مدارک و ضمانت‌نامه‌های لازم و ارزیابی متمرکز می‌گردد؛ حال آنکه در مرحله طراحی، نظارت بر برآورد هزینه‌ها و رعایت استانداردها بیشتر صورت می‌پذیرد. در مرحله ساخت، نظارت بر مطابقت اجرا با الزامات و استانداردهای مورد توافق می‌بایست انجام شود و در مرحله بهره‌برداری، کیفیت و بهای خدمات ارائه شده مورد نظارت قرار می‌گیرد؛ بدین ترتیب درجات و انواع مختلفی از نظارت در مراحل مختلف می‌بایست صورت پذیرد.

بر این اساس، پیشنهاد می‌شود در وهله اول پیش از انتخاب هر یک از روش‌های مشارکتی، هزینه‌ها و منافع مورد نظر در مقایسه با روش‌های دیگر مقایسه شود؛ سپس، از میان گزینه‌های مختلف مشارکت؛ مناسب‌ترین گزینه که تطابق بیشتری با اهداف پروژه و خواسته‌های طرفین دارد، برگزیده شود. این مقایسه می‌تواند از منظر مولفه‌هایی همچون نحوه تامین مالی، نوع ساخت پروژه، بهره‌برداری، چگونگی پرداخت بهای خدمات، پیش‌بینی انتقال طرح به بخش عمومی و مالکیت نهایی پروژه، صورت پذیرد. پروژه‌های اجرا شده از طریق قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی از نظر ماهیت و ساختار با یکدیگر متفاوتند. اگر ساختاری نامناسب و ناهماهنگ برای اجرای پروژه‌ها طراحی شود؛ می‌تواند منجر به افزایش هزینه‌ها و هدر رفت بودجه، کاهش کیفیت و افزایش زمان انجام کار شود. بر این اساس، نمی‌توان فرمول واحدی برای تمام پروژه‌ها به کار برد و هر پروژه، دارای ساختار مالی، فنی، حقوقی و مدیریتی ویژه‌ای می‌باشد. مبحث نظارت نیز به عنوان یکی از ابزارهای مدیریت از این امر مستثنی نیست و برای هر نوع از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی؛ سطح و نوع متفاوتی از نظارت می‌بایست اعمال گردد. بر این اساس، لازم است با تدوین نظام‌نامه و تبیین خط‌مشی نظارت، ساختار و مکانیسم‌های متفاوتی برای نظارت در مراحل مختلف اندیشیده شود.

ج- با توجه به فرضیه فرعی دوم پژوهش که اثرگذاری مولفه نظارت بر میزان جذابیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در شرکت ملی گاز برای بخش خصوصی و وجود حد بهینه‌ای برای نظارت را اثبات می‌نماید؛ پیشنهاد می‌گردد زمینه یکپارچگی و انسجام و تثبیت در قوانین و دستورالعمل‌ها و سیاست‌های ارائه خدمات زیربنایی بویژه در زمینه تعرفه‌ها فراهم گردیده و در کنار آن با استقرار واحد راهبری مشارکت‌های عمومی - خصوصی در شرکت ملی گاز و تعیین

شایستگی‌های مورد نیاز برای کارکنان این واحد، تیم آموزش دیده قوی تربیت گردد تا جذابیت بیشتری حاصل شود. کاهش ریسک‌های غیرقابل پیش‌بینی شرکت پروژه که ناشی از نوع برخورد و سیاست‌گذاری شرکت ملی گاز پدیدار می‌گردند، نیز در افزایش جذابیت این قراردادها موثر خواهند بود.

د- همچنین با عنایت به اینکه مهم‌ترین و موثرترین زیرساخت برای پیاده‌سازی مشارکت عمومی - خصوصی، وجود بستر قانونی مناسب برای این امر است؛ تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی و تحقق کلیه مفاد آن، همچنین تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی که حدود اختیارات و مسئولیت‌ها و محدوده حضور و تصمیم‌گیری طرفین را مشخص می‌نماید، امری ضروری است؛ همچنین استمرار قوانین و اعتبار دولت، از موضوعات کلیدی در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی به شمار می‌آید.

ه- به منظور اطمینان از ارائه خدمات در سطح مناسب و با کیفیت مطلوب، نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات الزامی است که این امر می‌تواند به نهادهای تنظیم‌گر واگذار گردد. اهمیت موضوع در سرمایه‌گذاری در تأسیسات زیربنایی با توجه به اهمیت استراتژیک و آثار ژرف آن بر توسعه و تعداد زیاد مشتریان، دوچندان می‌باشد. یک نظام تنظیم‌گر، شامل مجموعه‌ای از ابزارهای قانونی، مقررات، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها و فرآیندها و متولیان نظارت با اختیارات و قدرت تفویض شده است. ساختار کلی نهاد تنظیم‌گر در کشورهای مختلف و نیز در بخش‌های زیربنایی مختلف یک کشور متفاوت است. طرح‌ریزی سازمانی این نهادها نیز می‌تواند متفاوت باشد.

و- برخی از چالش‌های استخراج شده در امر نظارت که در مراحل مختلف حادث می‌گردد و از جذابیت این قراردادها برای سرمایه‌گذاران می‌کاهد و قابل طبقه‌بندی به مراحل انتخاب سرمایه‌گذار، حین ساخت، بهره‌برداری و مرحله حین و بعد از انتقال می‌باشد، به شرح زیر استخراج گردید:

مشخص نبودن کیفیت، محل و شرایط تحویل کالا یا خدمت تولید شده، موجبات نارضایتی مشتریان را فراهم می‌آورد.

حمایت‌های افراطی دولت از نیروی کار شاغل در پروژه؛ هزینه‌های دوره بهره‌برداری را برای مجری افزایش می‌دهد.

عدم الزام بهره‌بردار به انجام دستورالعمل بهره‌برداری موجب کاهش بازده و کاهش کارایی تجهیزات می‌شود.

بررسی نقش حاکمیت در موفقیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی با تاکید بر مؤلفه نظارت... ۱۹۵

زیاد بودن میزان جریمه عدم اجرای تعهدات، ممکن است موجب ضرر و زیان و در نتیجه کاهش رغبت بخش خصوصی به مشارکت گردد.

افزایش زمان تصمیم‌گیری تیم سرمایه‌پذیر موجب کاهش سرعت اجرا می‌شود.

کم بودن میزان جریمه عدم اجرای تعهدات، ممکن است موجب عدم پایبندی بهره‌بردار به تحویل مستمر کالا مطابق با تعهدات شود.

مشخص نبودن شاخص‌های کارایی تجهیزات در حین انتقال، تحویل گرفتن تجهیزات برای سرمایه‌پذیر را سخت و امکان تملک تجهیزات ناکارآمد را موجب می‌شود.

عدم الزام سرمایه‌پذیر و سرمایه‌گذار به زمان و شرایط تحویل، موجب نارضایتی مشتریان می‌شود.

ناآشنا بودن سرمایه‌پذیر با چگونگی کارکرد، تعمیرات و بهره‌برداری از تجهیزات، استفاده کار از طرح را برای دوران پس از انتقال دشوار می‌نماید.

تغییرات مکرر مدیران و افراد تصمیم‌گیر و به دنبال آن سیاست‌ها و برخوردهای متفاوت مدیران جدید، ثبات راهبری این قراردادها را تهدید می‌کند.

در این راستا، اقدامات زیر به عنوان راهکارهای اجرایی برای کاهش چالش‌های نظارت در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی پیشنهاد می‌گردد:

تدوین دستورالعمل نظارت و مشخص کردن وظایف تیم نظارتی سرمایه‌پذیر، همچنین اطلاع آن به مناقصه‌گران برای اعمال در پیشنهاد قیمت؛

اعطای اختیار کافی به تیم سرمایه‌پذیر در تصمیم‌گیری‌ها؛

مشخص بودن حوزه وظایف شرکت پروژه قبل از برگزاری مناقصه یا شروع مذاکره و پرهیز از توسعه وظایف آن؛

پیش‌بینی عوامل تأثیرگذار بر هزینه‌های شرکت پروژه و در نظر داشتن راهکارهایی برای کاهش این تأثیر؛

معین کردن محل، کیفیت و چگونگی تحویل کالا یا ارائه خدمات؛

نظارت مطابق با وظایف مشخص شده در دوره ساخت و بهره‌برداری؛

افزایش ماندگاری افراد تصمیم‌گیر پروژه، همچنین تدوین چارچوب منسجم و مشخص و غیرقابل تفسیری که همه ملزم به تبعیت از آن باشند؛

پایش مداوم ریسک‌ها در کل دوره قرارداد؛

تعیین معیارهای عملکردی مهم و شاخص‌ها و سنجه‌های متناسب و پایش کردن دستیابی به نشانگرهای کلیدی عملکرد و مرور و بررسی کنترل کیفیت و رویه‌های اطمینان از کیفیت برای اطمینان از اینکه سیستم در جای خود و به طور موثری کار می‌کند؛  
استقرار سامانه پیشخوان مدیریتی و تغذیه مقادیر سنجه‌های هر پروژه مشارکت عمومی - خصوصی به منظور ایجاد شفافیت، همچنین نظارت دقیق‌تر مدیران و عموم مردم (ضمن تعیین حد دسترسی به اطلاعات)؛

تدوین دستورالعمل جامع انتقال طرح و تجهیزات؛

اصلاح قانون برگزاری مناقصات در راستای مطابقت با شرایط سرمایه‌پذیری؛

توجه خاص به سه رکن: ساختار، فرآیندها و راهبران سیستم در امر نظارت مبذول گردد. به عنوان مثال، در مقوله ساختار، تشکیل نظام رگلاتوری یا تاسیس نهاد مستقل یا یک دفتر در وزارتخانه در دستور کار قرار گیرد. در بخش فرآیندها، به شیوه‌های مدیریت و گزارش‌دهی، ماژول‌های مدیریت پروژه بر مبنای PMBOK توجه ویژه مبذول گردد و تمرکز بر خروجی و نه کنترل فعالیت‌ها مد نظر قرار گیرد و فرایندهای گزارش‌دهی و تصمیم‌گیری و اعمال تغییرات تدوین گردد. در بخش راهبران سیستم و دست‌اندرکاران نظارت؛ تجهیز افراد متولی به دانش قراردادی، اصول نظارت و سایر تخصص‌های مورد نیاز در دستور کار قرار گیرد؛  
پیشنهاد می‌گردد در امر نظارت، بهره‌وری طرح مشتمل بر اثربخشی و کارایی محور قرار داده شود.

## فهرست منابع و مآخذ

### الف- منابع فارسی

۱. بدرود، اسداله (۱۳۸۲)؛ بررسی و شناسایی عوامل موثر بر حیطة نظارت مدیران سطوح مختلف (پایه-میانی-عالی) با استفاده از مدل Lackheed. پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت، تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه صنعتی مالک اشتر.
۲. خاکی، غلامرضا (۱۳۹۰)؛ روش تحقیق در مدیریت، چاپ سوم، تهران: انتشارات بازتاب.
۳. رسائیان، امیر و کاشانی پور، محمد (۱۳۸۷)؛ «حاکمیت شرکتی و کنترلی»، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، دوره ۹، شماره ۸۹ و ۹۰.
۴. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۳)؛ قراردادهای بی. او. تی: تنظیم، ساختار و قوانین حاکم، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
۵. عزت‌آبادی پور، حسام و طاهرپور کلانتری، حبیب‌اله (۱۳۹۳)؛ «ارزیابی و اولویت بندی متغیرهای موثر بر موفقیت شراکت عمومی-خصوصی»، فصلنامه فرایند مدیریت توسعه، دوره ۲۷، شماره ۳، پیاپی ۸۹.
۶. علومی، حمیدرضا (۱۳۹۱)؛ «معرفی الگوهای مناسب قراردادی مشارکت عمومی- خصوصی در ایران با توجه به مبانی حقوقی و ویژگی‌های خاص اقتصادی اجتماعی جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات همایش ملی مشارکت عمومی- خصوصی در توسعه زیر ساخت.
۷. علیجانی، محسن (۱۳۹۷)؛ قواعد حاکم بر مشارکت عمومی- خصوصی، رساله دکتری حقوق خصوصی، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۸. غمامی، مجید، (۱۳۹۱)؛ «مشارکت عمومی- خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها در ایران بر اساس مبانی مذکور در قانون اساسی و قوانین عادی»، مجموعه مقالات همایش ملی مشارکت عمومی- خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها.
۹. گلابچی، محمدرضا و نورزایی، عصمت‌الله (۱۳۹۴)؛ «انتخاب روش مناسب مشارکت خصوصی- دولتی به منظور تأمین مالی پروژه‌های آزادراه‌های ایران با رویکرد AHP»، نشریه مهندسی حمل و نقل، سال ششم، شماره سوم.
۱۰. مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)؛ تأمین مالی بخش حمل و نقل و موانع قانونی و نهادی تأمین مالی از طریق مشارکت، تهران: دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. میرنظامی، معصومه (۱۳۹۵)؛ نظام مالکیت در قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین‌الملل، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۲. هییتی، فرشاد و موسی احمدی (۱۳۸۸)؛ «مشارکت عمومی- خصوصی: نظام نوین تأمین مالی در واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولت‌های مرکزی و محلی به بخش خصوصی»، مجموعه مقالات ششمین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران.
۱۳. ویژه، محمدرضا و پرویز رحمتی (۱۳۹۴)؛ «مشارکت عمومی- خصوصی در حقوق ایران: چالش‌ها و بایسته‌ها»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۲.

### ب- منابع اینترنتی

۱. پرتال <https://ppp.mporg.ir/Portal>
۲. پرتال شرکت ملی گاز [www.nigc.ir](http://www.nigc.ir)
۳. <https://pppknowledgelab.org>

### ج- منابع انگلیسی

1. Braithwaite, John and Makkai, Toni and Braithwaite, Valerie, (2007), "Regulating aged care: ritualism and the new pyramid", Cheltenham, UK, Northampton, MA: E. Elgar.
2. Douglas, Fried, (2014), "The US Government Moves to Encourage More P3s", Project Finance NewsWire, Washington.
3. Downe, James and Martin, Steve (2007), "Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public service", Policy and Politics, Vol. 35, 215-232.
4. Graeme, Hodge, (2005), "The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience", First Edition, Edward Elgar Publishing, London.
5. Hood, Christopher and James, Oliver and Scott, Colin (2000), "Regulation of government: has it increased, is it increasing, should it be diminished?", Public Administration, Vol. 21, 101-124.
6. Ho, Jerry. (2010). Combined Dematel Technique with a Novel MCPM Model for Exploring Portfolio Selection Based on CAPM, Expert systems with Applications. New Zealand, Taiwan, Kainan University.
7. Munro, Eileen (2004), "The Impact of Audit on Social Work Practice", British Journal of Social Work, 1075-1095.
8. Ngcuka, A. N., (2010), "Public Private Partnership as a Means to Address the Financing of Affordable Housing in South Africa", Graduate School of Business of the University of Stellenbosch.
9. Sabina Axelsson, (2006), "Project finance and the efficiency of direct agreements under Swedish law the treatment of the debtor's contracts in bankruptcy", the department of law school of business and law at Göteborg, University Spring, p:78
10. Yescombe, E. R., (2013), "Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance", 2<sup>nd</sup> edition, Elsevier Science, Oxford