

بسمه تعالی



سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای فنی و اقتصادی ایران
دفتر سرمایه‌گذاری خارجی

«قراردادهای BOT در بخش حمل‌ونقل»

ترجمه، گردآوری و تلخیص: مهدی نصرتی*

خرداد ۱۳۸۹

* کارشناس دفتر سرمایه‌گذاری خارجی m.nosrati@investiniran.ir

پیشگفتار

روشهای مشارکت بخش غیردولتی و مکانیسمهایی همچون BOT و ... چند سالی است که در ادبیات اقتصادی و سرمایه‌گذاری ایران وارد شده است. این در حالی است که این روشها حداقل از دهه ۹۰ در کشورهای امریکای لاتین مورد استفاده قرار گرفته است. عمده نگرانی مقامات دولتی ایران هنگام تصمیم‌گیری و مذاکره درباره این روشها، نداشتن تجربه قبلی و آشنا نبودن با ابعاد گوناگون این قراردادهاست. استفاده از تجربه سایر کشورها که در این زمینه تجارب طولانی و با ارزشی دارند و همچنین آشنایی با مبانی و الزامات آنها میتواند برای تصمیم‌گیران دولتی بسیار مفید باشد.

در این مقاله ابتدا مبانی اقتصادی قراردادهای BOT و دلایل توجیهی آنرا بررسی میکنیم. سپس معیارهای ارزیابی و ابعادی که در روشهای مختلف مشارکت بخش خصوصی باید مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد را بررسی میکنیم. جهت روشن تر شدن مطلب در طول بحث مثالهایی مفیدی از تجربیات سایر کشورها در بخش حمل و نقل در داخل کادر آورده شده است.

ویژگی این مقاله این است که با بیانی ساده و در عین حال مبتنی بر عمیق‌ترین مفاهیم اقتصادی، منطق و ساختار قراردادهای BOT را مورد بررسی قرار می‌دهد. هرچند مثالهای ارائه شده در این مقاله محدود به بخش حمل و نقل است اما برای استفاده در سایر طرح‌های زیرساختی نیز مفید و قابل استفاده است.

همچنین جهت فهم بهتر موضوع پاره‌ای اصطلاحات اقتصادی استفاده شده در بحث را در پایان به صورت مختصر و ساده تعریف کرده‌ایم.

مقدمه

قراردادهای BOT (ساخت - بهره‌برداری - انتقال) قراردادهایی هستند که تحت آن یک بنگاه خصوصی پروژه زیرساختی را تامین مالی کرده و میسازد و سپس عواید استفاده ناشی از آن را برای یک دوره طولانی (معمولاً بین ۱۰ تا ۳۰ سال) جمع‌آوری میکند. هنگامی که دوره قرارداد به پایان رسید زیرساختها به دولت منتقل میشود. در مقابل این مکانیسم، روشهای سنتی تامین مالی زیرساختها قرار دارد که عبارت است از تامین مالی زیرساختها از بودجه عمومی. دلایل اقتصادی بسیاری وجود دارد مبنی بر اینکه چرا میتوان انتظار رفاه اقتصادی بالاتری تحت برنامه BOT نسبت به رویکرد سنتی داشت. اول اینکه تحت رویکرد سنتی، برای تامین مالی زیرساختها، افزایش قابل توجهی در بودجه دولت مورد نیاز است در حالیکه تحت برنامه BOT چنین الزامی وجود ندارد. دوم، داشتن یک بنگاه واحد که هم متصدی ساخت و هم نگهداری باشد، انگیزه بهتری را در جهت سرمایه‌گذاری با کیفیت بالا در مرحله ساخت، فراهم میکند. سوم، بنگاههای خصوصی معمولاً عملکرد و کارایی بهتری از بنگاههای دولتی دارند. بنابراین، نگهداری و عملکرد تحت BOT بایستی کارایی بیشتری داشته باشد. چهارم، پرداخت عوارض استفاده از زیرساختها به وسیله استفاده کنندگان از لحاظ سیاسی آسان تر توجیه میشود هنگامی که ارائه دهندگان زیر ساختها خصوصی هستند. پنجم، از نقطه نظر باز توزیعی نیز این امر پذیرفته‌تر است که هزینه‌های ساخت زیرساختها را استفاده کنندگان از آن پردازند نه همه مردم. و ششم، برخلاف رویکرد سنتی، برنامه BOT سیستم بازار را به عنوان ساز و کاری که پروژه‌ها از طریق آن انتخاب میشوند، جانشین برنامه ریزی مرکزی میکند. این موضوع به بررسی پروژه‌ها و اجتناب از **فیلهای سفید** (پروژه‌های پرهزینه و کم فایده) کمک میکند، زیرا درآمدهایی را که بنگاه دریافت میکند مرتبط با تحقق تقاضا میباشد. بعلاوه، برنامه ریزان میتوانند بر اساس بررسیهای بازار بگویند که اجرای کارهای عمرانی عمومی در چه جاهایی مفید است.

شش مزیت قراردادهای BOT در مقابل ناکارایی حاصل از عوارض کاربران که اساساً بالاتر از هزینه‌های نهایی است، وزن بیشتری دارد. این عوارض جهت ساخت پروژه‌ها پرداخت میشود.

در اغلب کشورهای در حال توسعه که «فیل‌های سفید» بطور گسترده وجود دارند، (یک مثال معروف را در کادر ۱ می بینید) مزایای BOT این کاستی‌ها را به طور آشکارتری نشان میدهد. به علاوه، برای تقاضای بالاتر پروژه‌ها (برای مثال اغلب بزرگراههای شهری) عوارض کاربری کارا معمولا هزینه‌های ساخت را پوشش میدهد.

کادر ۱ - بررسی ضعیف پروژه: در اواسط دهه ۱۹۶۰، کشورهای شیلی و آرژانتین توافق کردند که تجارت میان دو کشور را افزایش دهند. به عنوان بخشی از این فرآیند، دولتهای دو کشور مذکور پروژه خط راه آهن ارتباطی میان بنادر کانسپسون (**Concepcion**) در شیلی و باهیابلنکا (**Bahiablanca**) در آرژانتین را اجرا کردند. کشور شیلی خطوط راه آهن را تا مرز کشور کشید و تونل لانگویمی (**Longuimay**) را ساخت، که هنوز طولانی ترین تونل در آمریکای لاتین است. همچنین ایستگاههای راه آهن را در طول مسیر احداث کرد. اما در کشور آرژانتین هرگز خطی کشیده نشده و پروژه در دستور کار قرار نگرفت. اگر این کار به روش BOT انجام میشد، این اتفاق رخ نمیداد زیرا بنگاه خصوصی که در برنامه BOT شرکت میکند و درآمدش را از عوارض کاربران به دست می آورد، زمانی پروژه را در کشور شیلی آغاز میکرد که مطمئن میشد که کشور آرژانتین نیز بخشی از پروژه را انجام خواهد داد.

تمی توان مزایای BOT را مسلم فرض کرد. تجربه جهانی نشان میدهد که به منظور بدست آوردن منافع بالقوه، سازو کار موجود و چارچوب تنظیمی بایستی به دقت، طراحی شوند (برای مثال کادر ۲ را ببینید). سه دلیل عمده برای این موضوع وجود دارد:

اول اینکه، نگرانی بنگاهها از مصادره شدن اموالشان ممکن است مانع از مشارکت آنها در

برنامه‌های BOT شود. بنابراین وضع حقوق امنیت مالکیت لازم است.

دوم، پروژه‌های زیرساختی اغلب حالت انحصاری دارند که این امر باید تحت قاعده در بیاید.

سوم، اغلب پروژه‌های زیرساختی مواجه با ریسک‌های عمده سیاسی و تجاری است که منجر میشود

بنگاه به منظور تضمین درآمدهایش و یا بیمه بی قید و شرط، به دولت فشار آورد تا ضامن آنها در مقابل

مشکلات مالی مواجه با آن شود. اما تضمین و مذاکرات مجدد به چند دلیل نامطلوب است. ابتدا آنکه حکومت‌های آینده ملزم به این تضمین‌ها میشوند در حالیکه این موضوع در بودجه محاسبه نشده است. دوم، بنگاههایی که تجربه لابی کردن را دارند تشویق میشوند که ابتدا در مناقصه‌ها قیمت پایین‌تری را پیشنهاد کنند به این امید که در آینده با مذاکرات مجدد آنرا افزایش دهند. سوم، دارنده امتیاز احتمالاً با کاهش ریسکی که منجر به زیان پروژه میشود، پروژه‌های گران و کم‌فایده را اجرا میکند. از این گذشته، این پروژه‌ها در حالی که منفعت خصوصی دارد اما در بردارنده زیانهای اجتماعی است. موضوع آخر بر باور عمومی تاثیر منفی گذاشته و از مشارکت خصوصی به منظور فراهم کردن زیر ساختها می‌کاهد.

کادر ۲ - مذاکرات مجدد و کمک‌های مالی دولت :

مذاکرات مجدد قراردادهای و تعهد دولت در مورد امتیازهای ورشکسته در فرانسه، مکزیک و اسپانیا اتفاق افتاد. فرانسه در اوایل دهه ۱۹۷۰ چهار برنامه واگذاری جاده‌های عوارضی به بخش خصوصی را اجرا کرد. بعد از شوکهای نفتی سه واگذاری از چهارتا، ورشکسته و توسط دولت به عهده گرفته شدند، در مکزیک تقریباً همه واگذاری‌های بزرگ‌ها بعد از انتظار افزایش هزینه‌ها و کمتر بودن درآمدهای مورد انتظار، مورد تجدید نظر قرار گرفت. هزینه‌های تحمیلی بر پرداخت کنندگان مالیات بالغ بر ۶ میلیارد دلار شد، بخشی از این افزایش هزینه‌ها به این دلیل بود که شرکتها با افزایش دادن هزینه‌های ساخت، سودهای خود را بدست آورند و جذب و صرف منابع توسط شرکتهای ساخت، موجب شد که شرکتهای بهره‌بردار ورشکست شوند.

در اسپانیا دوازده واگذاری جاده‌های عوارضی تا قبل از ۱۹۷۳ اعطا شد. هزینه‌های ساخت و ساز بالغ بر چهار تا پنج برابر هزینه‌های مورد انتظار شد و رفت و آمدها (ترافیک) در چندین امتیاز به یک سوم پیش‌بینی رسید. سه بنگاه ورشکسته شدند، دو بنگاه دیگر توسط دارندگان فرانشیز قوی تر جذب شدند و برای همه بنگاهها عوارض و طول دوره افزایش یافت.

ملاکهای اقتصادی برای ارزیابی واگذاری زیرساختها

برای ارزیابی کارایی برنامه‌هایی مثل BOT، خصوصی سازی و سایر اشکال مشارکت بخش اقتصادی باید ملاکهای زیر مدنظر قرار گیرد:

۱- تنظیم انحصارات از طریق واگذاری

یکی از دشواری‌ها در امر خصوصی سازی هنگامی اتفاق می‌افتد که پروژه به طور طبیعی انحصاری باشد. و یا بدتر از آن، هنگامی که دولت بطور قانونی انحصار را برای یک بنگاه خصوصی تضمین کند. جانشین کردن انحصار دولتی با انحصار بخش خصوصی حتی می‌تواند رفاه اجتماعی را کاهش دهد. خصوصاً هنگامی که بنگاه، قدرت لابی سیاسی خوبی دارد. بدین ترتیب یکی از عمده‌ترین مسئولیت‌های دولت‌ها در خصوصی سازی، خودداری از فروش انحصارات است و یا اگر این امر اجتناب ناپذیر است دولت بایستی چارچوب قانونی لازم را ایجاد کند.

اصولاً چند راه برای تنظیم یا از بین بردن قدرت انحصاری وجود دارد. اول، ابداعات تکنولوژیکی ممکن است امکان رقابت بازاری را به وجود آورد مانند مورد تولید برق، تحت چنین شرایطی مداخله اندک قانونگذار نیاز است که شرایطی شبیه به بازار را به وجود آورد. دوم، بنگاهها ممکن است به طور دوره‌ای برای یک امتیاز رقابت کنند به مانند مورد بزرگراه‌ها. در این مورد نقش قانونگذار پررنگتر میشود زیرا عوارض و استانداردهای کیفی را هم باید وضع کرده و هم باید اجرا کند.

بحث‌های بسیار جالبی در مخالفت با نظارت مستقیم وجود دارد. تاکنون بحث‌های گسترده‌ای در این مورد شده‌است که بنگاههای نظارت شده، در رابطه با پارامترهای تقاضا و هزینه، اطلاعات بهتری دارند. این امر قانونگذار را در اخذ رانت‌های انحصاری و اعمال استانداردهای کیفیت با مشکل مواجه میکند. به علاوه، موسسات نظارتی اغلب توسط بنگاههایی که تحت قانون و نظم درآمده اند، تحت تاثیر قرار میگیرند. در آخر، چون موسسات نظارتی در بیشتر اوقات درگیر پاسخ گویی به مقامات متعددی میشوند بنابراین برنامه‌های انگیزشی آنها تضعیف می‌شود. این مشکلات در کشورهای در حال توسعه شدیدتر است. زیرا ناظران نه مستقل از مسئولان سیاسی هستند و نه پاسخگوی جامعه عمومی. و به علاوه دادگاهها، تخصص

کمی در زمینه موضوعات نظارت دارند. به همین دلایل، «رقابت» بایستی تدارک زیر ساختها را تا آنجا که امکان دارد، تحت نظم در بیاورد.

متأسفانه، هنگامی که تدارک یک نوع زیر ساخت خاص با محدودیت اقتصاد مقیاس^۱ مواجه باشد، ایجاد بازار رقابتی امکان پذیر نمی باشد. اما در بسیاری از موارد رقابت میتواند توسط مزایده‌های دوره‌ای امتیاز ایجاد شود. این موضوعی است که بعضاً آن را «رقابت برای میدان» می نامند و یک جانشین «رقابت در میدان» میشود. یعنی هرچند در بسیاری موارد در بازار زیرساخت نمیتوان رقابت داشت ولی برای بدست آوردن آن بازار میتوان رقابت کرد. رقابت برای امتیازها رانتهای اقتصادی را ناپدید میکند و آنها را به کاربران منتقل میکند.

یک بحث ممکن، بر اساس محدودیت‌های پیش روی نظارت مستقیم این است که **مزایده‌های تناوبی** در مقایسه با خدمات نظارت شده منجر به از بین رفتن رانتهای اقتصادی میشود. مشکل این بحث آن است که یک امتیاز، رابطه بلندمدتی میان دارنده امتیاز و ناظر به وجود می آورد و رقابت برای مزایده تبدیل به یک انحصار دوجانبه میان دولت و برنده امتیاز میشود. از آنجائیکه دارایی‌ها از دست رفته است (قابل برگشت نیست) و تعویض عرضه کننده برای دولت بسیار پرهزینه است، بنابراین ساز و کار مزایده بایستی بگونه‌ای طراحی شود تا احتمال مذاکرات مجدد فرصت طلبانه را کاهش دهد. با آنکه مزایده‌های دوره‌ای مجدد امتیازها، رانتهای اقتصادی را از بین میبرد اما وضع بعضی از قوانین اجتناب ناپذیر است. اول اینکه وقتی کاربران گزینه‌های جایگزین چندانی نداشته باشند، (به ویژه موردی که قدرت انحصاری برای دارنده امتیاز به وجود آورد.) این امر انحصارگر را به کاستن کیفیت خدمات تشویق میکند. چنین انگیزه‌ای حتی با اعمال برخی قوانین سقف قیمتی که به منظور ثبات قیمت‌ها برقرار میشود، قوی تر میگردد. دوم، از آنجا که این امتیاز بطور دوره‌ای مجدداً به مزایده گذاشته میشود، دارندگان فعلی فرانشیزها، ممکن است برای نگهداری دارایی‌ها انگیزه‌ای نداشته باشند. این مسئله خصوصاً با نزدیک شدن به پایان دوره امتیازها حادثر میشود. اعمال استانداردهای کیفی همیشه آسان و قابل تهیه نیست. قانونگذاران معمولاً با فشارهای سیاسی بنگاهها مواجه هستند تا به آنها زیاد سخت نگیرند، و هنگامی که بنگاهها از مسئولان سیاسی مستقل نباشند

حوزه عمل آنها ضعیف می‌گردد. بعلاوه، در بسیاری از موارد، تعریف استانداردهای عینی و اندازه‌گیری‌های آنها آسان نیست. این امر به خاطر وجود اطلاعات نامتقارن است.

۲- ریسک ضمانتهای دولتی و مذاکرات مجدد

دومین خطر بالقوه (که در بسیاری کشورها مشاهده شد) این است که دارندگان امتیازها، به هزینه مالیات دهندگان (بودجه دولت)، در مقابل ریسکها بیمه شوند. ریسکهای بیمه شده نوعاً ریسک تقاضا، ریسک ساخت و نگهداری و ریسک سیاستگذاری است. برای توضیح بیشتر کادر ۳ را ببینید. یکی از دلایل درخواست بنگاهها جهت تضمین این است که بدین وسیله از قسمت اعظمی از ریسک تقاضا رهایی می‌یابند. چنین ریسکی عظیم است. زیرا حتی در یک افق زمانی میان مدت پیش بینی درست تقاضا بطور فوق العاده‌ای دشوار است. بنگاه قادر نیست که چنین ریسکهایی را تنوع بخشد. این امر احتمالاً به خاطر مشکلات مالی بنگاه است که در پیش دارد. همان طور که در زیر بحث خواهیم کرد، راه مناسب جهت فائق آمدن بر این مشکلات، انتخاب ساز و کار مناسب مزایده است. دومین عامل درخواست تضمین ها، در رابطه با ریسک ساخت و ساز و تعمیر و نگهداری است. در این مورد، بنگاهها اغلب تلاش میکنند تا هزینه ها را با دولت تقسیم کنند.

ضمانتهای دولت میتواند هم صریح و هم تلویحی باشد. برای مثال، در عمل ضمانت صریح تقاضا بدین گونه است که دارنده امتیاز از سطح درآمد عوارضی سالانه که در قرارداد امتیازی مشخص میشود، مطمئن می‌گردد. اگر دریافتی‌های عوارضی برای ایجاد چنین درآمدهایی کافی نباشد دولت مابه‌التفاوت آن را پرداخت میکند. ضمانت صریح دیگر که اغلب استفاده میشود هنگامی است که دولت پرداخت سهمی از فزونی هزینه ها از میزان پیش بینی شده را از قبل تعهد میکند. ضمانتهای تلویحی بعد از مذاکرات مجدد در مورد قراردادهای اصلی ظاهر میشود به ویژه هنگامی که دارنده امتیاز به مشکلات مالی برخورد میکند.

کادر ۳ - ریسکهای که دارنده امتیاز با آن رو به رو است :

در یک قرارداد امتیازی که دوره امتیاز از قبل تعیین و ثابت شده است و در غیاب تضمین دولت، دارنده امتیاز با ریسکهای زیر مواجه است :

ریسک تقاضا: این ریسک از آنجا به وجود می آید که پیش بینی های تقاضا غیرقابل اطمینان است که این نوع از ریسک در بیشتر مواقع اتفاق می افتد. پیش بینی های تقاضا بر اساس تخمین های ادوار تجاری که در ارتباط با عملکرد اقتصاد کلان است، و همچنین بر اساس شرایط اقتصاد خرد که بازتاب نوسانات تقاضای محلی است، صورت میگیرد.

همچنین ریسک تقاضا ممکن است به خاطر نااطمینانی از تغییرات کشش درآمدی تقاضا برای وسایل نقلیه موتوری و نااطمینانی در مورد کشش نرخ عوارض، حاصل شود. سه منبع بوجود آورنده ریسک تقاضا، باعث میشود در کوتاه مدت (۳ تا ۵ سال) پیش بینی ها معمولاً غلط و در بلندمدت همیشه بی فایده شوند.

ریسکهای ساخت و بهره برداری، علت وجود چنین ریسکی آن است که معمولاً هزینه های ساخت و نگهداری از آنچه که پیش بینی میشود متفاوت است.

ریسک سیاستی: بسیاری از پروژه های زیرساختی خصوصی مواجه با ریسک حاصل از سیاست گذاری هستند که ممکن است به دو شکل باشد. اقدامات متفاوت سازمانهای دولتی ممکن است بطور ناخواسته منافع امتیازها را تحت تاثیر قرار دهد. برای مثال سیاست پولی انقباضی بانک مرکزی منجر به رکود میشود که به طور قابل ملاحظه ای رشد تقاضا را کاهش میدهد و یا تغییر در استانداردهای محیطی ممکن است منجر به سرمایه گذاری های اضافی شود. در چنین مواردی گرچه اقدامات دولت تاثیر منفی بر روی سودآوری امتیازها دارد اما این سیاستها بجا هستند.

دومین طبقه ریسکهای سیاستی هنگامی اتفاق می افتد که دولت سیاستهایی را اجرا کند بدون آنکه رفاه کلی را افزایش دهد و منافع دارنده امتیاز را تحت تاثیر قرار دهد. برای مثال، دولت ممکن است اقدام به ساخت و توسعه زیرساختهایی کند که با امتیاز واگذار شده رقابت کرده و به عوارض کاربران یارانه دهد و یا آنکه عوارض کاربران را در پاسخ به فشارهای سیاسی کاهش دهد.

در عمل تشخیص دو نوع ریسک سیاستی ممکن است دشوار باشد. همچنین، بعضی اوقات تشخیص ریسک سیاستی و ریسک تقاضا دشوار است. زیرا بسیاری از تصمیمات سیاسی میتواند تقاضا را تحت تاثیر قرار دهد.

ضمانتهای صریح دولت پیامدهای نامطلوبی دارد که منافع امتیازها را تحت تاثیر قرار میدهد (در

مقابل رویکرد سنتی که در مقدمه تشریح شد). اول اینکه، این ضمانتها انگیزه بنگاهها برای آنکه بصورت کارا

عمل کنند را کاهش میدهد. برای مثال اگر دولت جبران فزونی هزینه را قبول کند، بنگاه ها انگیزه کمی برای

کنترل هزینه ها خواهد داشت و یا در حالتی که دولت یک سطح درآمد عوارضی را ضمانت میکند، آنها

انگیزه کمی برای بررسی پروژه به منظور پرهیز از «فیلهای سفید» خواهند داشت. زیرا هزینه‌های سرمایه گذاری در یک پروژه بی فایده را بنگاه‌ها متحمل نمی‌شوند. دوم، اگرچه امتیازها مخارج جاری دولت را کاهش می‌دهد اما ضمانت‌ها تعهدات را به دوره‌ها و حکومت‌های آینده منتقل می‌کند. این بدهی‌های به ندرت حساب می‌شوند و به ویژه در بودجه سالانه آورده نمی‌شوند و جز بدهی‌های دولت منظور نمی‌شود. در نتیجه، این ضمانتها خیلی دقیق نیستند.

ضمانتهای تلویحی که بعد از مذاکرات مجدد قرارداد امتیاز ظاهر می‌شود، این خصوصیات نامطلوب را به همراه چندین شکل اضافی دیگر در بردارد. شاید مهمترین آنها این است که این انگیزه را برای بنگاههای که ارتباطات سیاسی خوبی دارند، به وجود می‌آورد که در مناقصات قیمتهایی بسیار کمتری را در مقایسه با سایر بنگاهها پیشنهاد کنند به امید آنکه به وسیله مذاکرات مجدد بتواند مساعدت آنها را بدست آورند. این امر از برنده شدن بنگاه‌های کارا در فرانشیز جلوگیری می‌کند. اعتقاد دولت به این امر که اجازه دهد امتیازها ورشکست شوند میتواند جلوی این پیامد را بگیرد. اما هیچ اطمینانی وجود ندارد که این موضوع در کشورهای در حال توسعه اتفاق بیافتد زیرا دولتها مکرراً نشان داده‌اند که توانایی ایستادگی در برابر فشارهای گروههای ذینفع را ندارند.

۳- ضمانتها و اثرات جانبی^۲

هنگامی که اثرات جانبی پروژه‌های زیرساختی منجر به منافع مثبت خاص اجتماعی و از طرف دیگر زیانهای خصوصی می‌شود، مداخله دولت لازم می‌گردد. (برای مثال کادر ۴ را ببینید) یارانه پرداختی تا آن میزانی است که پروژه را برای سرمایه‌گذاران جذاب کند و مطابق معمول اجازه دهد که پروژه از طریق واگذاری انجام شود. گرچه ارزش بنگاه تحت شرایط ریسکی کوچکتر از حالتی است که او مجبور است خودش پروژه را تامین مالی کند، اما هنوز انگیزه بررسی منافع خصوصی پروژه پابرجا خواهد بود. مزیت اضافی یارانه‌ها این است که از طریق فرایند متعارف بودجه‌گذر می‌کنند بنابراین باید با سایر مواردی که در دستور کار دولت است رقابت کنند، در مقام مقایسه، ضمانتنامه‌های تقاضا معمولاً مواجه با چنین بررسیهایی نیستند و منجر به بدهی‌های بالقوه برای حکومت‌های آینده می‌شوند.

کادر ۴- پرداخت یارانه به برخی از قسمتهای بزرگراه پان امریکن :

دولت شیلی پروژه بزرگراه پان امریکن را که از شمال کشور تا جنوب آن ادامه داشته به هشت بخش تقسیم کرد که به طور جداگانه به مزایده گذاشته شدند. با توجه به اثرات جانبی حاصل از تمرکززدایی (و یا احتمالاً ملاحظات سیاسی که توسط نمایندگان مناطق مختلف در کنگره ایجاد شد) دولت برنامه واگذاری ها را به گونه‌ای طراحی کرد که در هر هشت قسمت عوارضها شبیه هم بودند با آنکه حجم ترافیک آنها فرق میکرد. بخش‌های کم رفت و آمد (ترافیک) برای بخش خصوصی جذابیت نداشت بنابراین دولت صریحاً به بنگاههای برنده مزایده در بخشهای کم ترافیک یارانه پرداخت میکرد. انتظار میرفت این یارانه‌ها از طریق پرداخت‌های دارندگان پروژه‌های بخش‌های پررفت و آمد (ترافیک) به دولت، جبران شود.

ضمانتها ممکن است در مراحل اول فرایند واگذاری توجیه پذیر باشند. دارندگان اولیه امتیازها اثرات خارجی یادگیری* را بوجود می‌آورند. (دیگران از تجربه آنها درس خواهند گرفت)

در چنین مواردی یارانه‌های تصادفی فقط هنگامی پرداخت میشود که شرایط قرارداد انگیزه کافی و لازم را فراهم نکند و به دارندگان اولیه امتیازها مبلغی بابت ایجاد اثرات جانبی پرداخت گردد.

این ضمانتها بایستی همزمان با ایجاد اثرات جانبی یادگیری بطور زمان بندی پایان یابد. بعلاوه، قبل از آنکه ضمانتها فراهم شود ارزش کلی ریسک آنها بایستی تخمین زده شود و متناسب با شیوه استاندارد تصویب بودجه باشد.

۴- مبادله میان استاندارد - کیفیت و تصمیم گیری در مورد ساز و کار مزایده

همانطور که در بالا ذکر شد، یکی از دلایل عمده تقاضای بنگاهها برای ضمانتهای دولتی این است که پیش بینی‌های تقاضا دقیق نمی باشد، به ویژه آنکه مدت زمان امتیاز قبل از آنکه امتیاز شروع شود تعیین

* Learning Externality

میشود. این موضوع بیانگر آن است که تقاضا طی دوره زمانی امتیاز در دامنه وسیعی تغییر میکند، اما در بسیاری موارد اگر دوره امتیاز طولانی باشد پروژه سودآور خواهد بود. برای مثال، غیر ممکن است که بگوییم بزرگراه میان سن تیاگو (Santiago) و وینادل مار (Vina del mar) میتواند درآمد عوارضی کافی برای جبران هزینه‌های سرمایه گذاری و عملیاتی را دقیقاً در ده سال تولید کند. اما با اطمینان کامل میتوان گفت که این پروژه میتواند در یک دوره زمانی که نمی تواند بیش از ۲۰ سال باشد، هزینه‌های خود را پوشش میدهد. این حقیقت میتواند منجر به طراحی قرارداد با دوره متغیر شود که اکثر ریسکهای تقاضا را که به عهده دارنده امتیاز میباشد حذف کرده و همچنین همه رانتهای اقتصادی را از بین ببرد. چنین قراردادی میتواند در یک مزایده ساده اجرا شود - این مزایده حداقل ارزش فعلی درآمد (LPVR) نام دارد. در این مزایده، قانونگذار عوارض کاربری را تعیین کرده و نرخ تنزیل را اعلان میکند. و سپس امتیاز به بنگاهی اعطا میشود که حداقل ارزش فعلی تعرفه درآمد را تقاضا کند. امتیاز هنگامی تمام میشود که ارزش فعلی درآمد حاصل از عوارض کاربری برابر با قیمت پیشنهادی شود که در آن قیمت مزایده را برنده شده بود.

میتوان رسماً نشان داد که ساز و کار LPVR منجر به پیامد تخصیص ریسک میشود که همیشه در مقایسه با ساز و کارهای قابل تصور دیگر مانند امتیاز با دوره‌های زمانی ثابت، به بهینه پارتو^۳ نزدیکتر است. زیرا به خوبی از ثنوری کارفرما- کارگزار* می دانیم که بیمه کردن دارنده امتیاز به طور کامل هنگامی که اقداماتش سطح تقاضا را تحت تاثیر میگذارد، نمیتواند بهینه باشد و بهتر است دارنده امتیاز مقداری از ریسک را تحمل کند تا انگیزه‌ای برای فراهم کردن کیفیت لازم در خدمات را داشته باشد. بنابراین یک بده _ بستان اساسی میان بیمه کردن (مصونیت) و کیفیت خدمات وجود دارد.

نوع این بده _ بستان بستگی به نوع زیرساختی دارد که واگذار شده است. یک مثال جدی در این باب، مورد بزرگراههاست، که تفاوت در در طرحهای رقابتی کم است. (با توجه به شیوه‌های از قبل برنامه‌ریزی شده در کشور) زیرا احتمال کمی وجود دارد که دارنده امتیاز بتواند تقاضا را تحت تاثیر قرار دهد. مثال دیگر، مورد بنادر است. یکی از مزیت‌های عمده خصوصی سازی این است که این امر ابتکار

* Principal – Agent Theory

بنگاهها را هم در امر طراحی و هم در امر مدیریت بنادر به خدمت میگیرد. اما وظیفه تعریف و اجرای استانداردهای کیفی عینی در قراردادهای امتیاز بلندمدت دشوار است. از طرفی هم کیفیت خدمات تاثیر قابل ملاحظه‌ای بر استفاده کنندگان بنادر می‌گذارد. بنابراین قرارداد امتیاز نبایستی بیمه کاملی را برای دارنده آن ایجاد کند. زیرا این امر انگیزه آنها برای پاسخگو بودن در برابر نیازهای کاربران را کاهش میدهد. هنگامی که پروژه‌ها به صورت قسمتهای مجزا دسته بندی نمیشوند میتوان از مبادله بیان کیفیت و بیمه خودداری کرد زیرا یکی از آنها (بیمه) مزیت کاهش ریسک تقاضا را دارد در حالیکه دیگری (کیفیت) انگیزه‌های کافی برای تحریک تقاضا را ایجاد میکند. برای مثال ساخت باند فرودگاه میتواند از طریق برنامه LPVR به مزایده گذاشته شود و همزمان امتیاز خدمات ارائه شده در فرودگاه از طریق امتیاز با دوره ثابت و معین انجام شود، که این امر انگیزه‌های قوی برای جذب تقاضا ایجاد میکند.

۵- سادگی

یک خصوصیت مطلوب، چه برای قرارداد امتیاز و چه طرح مزایده طرف معامله، سادگی آن است. بررسی اجمالی سازوکارهای استفاده شده برای مزایده امتیازها در کشورهای متفاوت نشان میدهد که این اصل اغلب نادیده گرفته شده است. ضعف مکانیزمهای پیچیده این است که آنها به متغیرهای زیادی بستگی دارند که تحلیل آنها را مشکل کرده و میتواند منجر به خطای ارزیابی شود. به منظور آنکه دخالت ذهنیت ارزیاب در رقابت‌ها کاهش یابد این عوامل بایستی قابلیت کمی شدن داشته باشد. اما از آنجا که وزنهاى مربوط به عوامل مختلف تا حدودی دلبخواهی است، ممکن است پیامدهای غیرقابل انتظاری حاصل شوند، بنابراین نااطمینانی افزایش یابد. به علاوه قراردادهای پیچیده شفاف نیستند، و این موضوع قضاوت شخصی قانونگذار را افزایش داده و منجر به رفتارهای فرصت طلبانه در این امتیازها میشود. این مبحث بیانگر آن است که تصمیم درباره انتخاب برنده امتیازها بایستی به یک متغیر منفرد بستگی داشته باشد. مشکل دیگر قراردادهای پیچیده این است که نظارت بر آنها بسیار مشکل است و ممکن است منجر به عدم انسجام میان ناظران متفاوت قرارداد شود و احتمال مذاکرات مجرد را افزایش دهد. به علاوه

قراردادهای پیچیده مانع از توانایی مردم در درک آنچه که در مزایده اعطا شده است میشود. بدین طریق نظارت دقیق مردمی بر قانونگذار را کاهش میدهد و احتمال نفوذ شخصی در قانون را افزایش میدهد.

۶- انعطاف پذیری

قراردادهای امتیاز در کشورهای در حال توسعه فاقد انعطاف پذیری است. هرچند لازم است که نگرانی دارنده امتیاز در مورد مصدوره اموال کاهش یابد و همچنین از فساد اداری جلوگیری شود، اما مواردی وجود دارد که انعطاف ناپذیری هم ممکن است برای جامعه بسیار گران تمام شود. به طور مثال خصوصیتی که یک قرارداد را جذاب میکند این است که آن قرارداد بایستی به آسانی غرامت قابل قبول فسخ قرارداد اصلی را حساب کند. حالتی را در نظر بگیرید که در آن پروژه بایستی به منظور افزایش کارایی توسعه یابد و یا مورد ارزیابی قرار گیرد. چگونه بایستی هزینه‌های توسعه را میان دارنده امتیاز، دولت و کاربران (مصرف کنندگان) تقسیم کرد؟ چه مقدار درآمد اضافی بایستی توسط دارنده امتیاز از کاربران مطالبه شود؟ در چنین مواردی، دو انتخاب در پیش روی برنامه ریز قرار دارد. اول اینکه قرارداد اصلی مجدداً مورد مذاکره واقع شود، که این امر تمام مسائل مربوط به قرارداد در حالت انحصار دوجانبه را دربردارد. انتخاب دوم باطل کردن واگذاری و پرداخت غرامت قابل قبول به دارنده امتیاز به جهت منافع از دست رفته است. مشکل انتخاب دوم این است که غرامت قابل قبول برابر با ارزش حال انتظاری منافع آینده است که در صورت ادامه واگذاری در دوره اصلی بدست می‌آید. در اغلب موارد این امر نمیتواند از داده‌های حسابداری نتیجه شود و اغلب بر اساس نظر شخصی است و منجر به مشاجره‌های پایان ناپذیر میشود. (کادر ۵ را برای مثال ببینید).

کادر ۵ - بحث در مورد غرامت انقضا واگذاری فرودگاه در آرژانتین :

در اوایل سال ۱۹۹۷ دولت آرژانتین اعلام کرد که قصد دارد به قراردادهای فعلی فرودگاهها خاتمه دهد تا امتیاز بهره برداری را در مزایده‌های جدید و شرایط جدید واگذار کند. برای این منظور دولت مجبور بود که به دارندگان فعلی امتیازها غرامت پرداخت کند. براساس گفته‌های وزیر پیشین اقتصاد آرژانتین،

کارکنان دولت که بوسیله دارندگان امتیاز تحت تاثیر قرار گرفته بودند میزان خسارت را ۴۰۰ میلیون دلار اعلام کردند که ۱۰ برابر مقدار منصفانه بود.

بحث انعطاف پذیری هنگامی که عوارض کاربران تعیین میشود نیز مطرح میگردد. به منظور کاهش ریسک پیشنهاد میشود که جدول عوارض کاربری (بر حسب ارزشهای حقیقی) قبل از آغاز امتیاز تعیین شود. این موضوع هنوز منجر به ظهور ناکاراییهای قبلی میشود. برای مثال در مورد احداث بزرگراه شهری که برای یک دوره ۲۰ ساله واگذار شد نا اطمینانی زیاد در مورد تقاضا اشاره بر آن داشت که تعیین عوارض کاربری از قبل تقریباً منجر به سطوح تراکم بالای ناکارا و یا منجر به سطوح بلا استفادهای میشود که از نظر سیاسی توجیه ناپذیر است.

امتیازهای LPVR نسبت به قراردادهای دوره ثابت، در مورد تغییر عوارض کاربری متنوع تر میباشد زیرا عوارض ممکن است بدون آنکه تقریباً تاثیری بر ارزش حال درآمد عوارض کاربری دارنده امتیاز داشته باشد، تغییر کند. در مثال بزرگراه شهری، یک قرارداد LPVR قادر است تنظیم مجدد عوارض را هر ساله از طریق اداره/ کمیسیون مستقل، لحاظ کند بنابراین مصرف کنندگان هزینههای تراکم را که از طرف دیگران تحمیل میشود را به طور دلخواه میپذیرند.

تصور غلط معمول

در پایان، بطور مختصر تصور غلط رایجی را که در حین تفکر راجع به واگذاری پروژههای زیرساختی مطرح میشود را بیان میکنیم. بیان این موضوع قابل اهمیت است که هدف از مزایدههای رقابتی حذف رانتهای اقتصادی، از طریق انتقال آنها به کاربران است. این موضوع از این قاعده عمومی پیروی میکند که قانون (ناظر) بایستی یک نرخ بازگشت نرمال را تضمین کند. در بسیاری از کشورها این ادعای رایج وجود دارد که پروژهها بایستی برای بخش خصوصی جذاب باشد. این موضوع ممکن است به غلط این طور

ترجمه شود که یکی از اهداف خصوصی سازی، انتقال رانتهای اقتصادی به بنگاههای خصوصی است. این موضوع به وضوح اشتباه است. برای مثال، یکی از راههای جذابتر شدن، اعطای قدرت انحصاری به دارنده امتیاز است. راه دیگر اعطای ضمانتهای صریح یا تلویحی در مقابل ریسکهای تجاری است که همانطور که قبلاً در این مقاله بحث کردیم، نامطلوب است. عمده ترین هدف از واگذاری و خصوصی سازی، انجام ارزنده پروژههای اجتماعی است، و نه ایجاد فرصتهای کسب و کار مستقیم و یا انتقال رانتهای اقتصادی به بنگاهها. ■

پایان

Augenblick, Mark & Custer, B. Scott. **"The build, operate, and transfer ("BOT") approach to infrastructure projects in developing countries"**

Alesina, Alberto & Tabellini, Guido, 1990. **"A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt," Review of Economic Studies,**

Engel, Eduardo; Fischer Ronald & Galetovic, Alexander. 2000. **"FRANCHISING OF INFRASTRUCTURE CONCESSIONS IN CHILE: A POLICY REPORT**

Guasch, J. Luis & Laffont, Jean-Jacques & Straub, Stephane, 2003. **"Renegotiation of concession contracts in Latin America,"** Policy Research Working Paper Series 3011, The World Bank.

Lisa J. Cameron, 2000. **"Limiting Buyer Discretion: Effects on Performance and Price in Long-Term Contracts,"** American Economic Review, American Economic Association, vol. 90(1), pages 265-281, March

Schwartz, Warren F & Sykes, Alan O, 2002. **"The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the World Trade Organization,"** Journal of Legal Studies

توضیح برخی اصطلاحات اقتصادی :

¹ اقتصاد مقیاس (صرفه های ناشی از مقیاس) Economy of scale

منظور حالتی است که با افزایش تولید، هزینه متوسط کل (هزینه هر واحد تولید) کاهش می یابد. این موضوع به ویژه در پروژه های زیرساخت مثل آبرسانی، برق،... و از جمله پروژه های حمل و نقل مصداق دارد. در این شرایط راه حل رقابتی (برخلاف معمول) بهترین راه حل نیست و موجب زیاد شدن هزینه ها میشود.

² اثرات خارجی یا برون ریزها Externalities

اثرات فعالیت یک عامل اقتصادی بر روی رفاه سایر آحاد جامعه که بصورت غیرداوطلبانه باشد. این اثرات میتواند منفی یا مثبت باشد. بطور مثال آلودگی ناشی از فعالیت یک کارخانه، یک برون ریز منفی برای جامعه محسوب میشود و در مقابل وجود یک باغ در منطقه برون ریز مثبت برای همسایگان آن دارد. در متن به اثرات خارجی یادگیری (Learning Externality) اشاره شده است. منظور درسهایی است که سایرین از تجربه انجام یک پروژه برای اولین بار می آموزند که نوعی برون ریز مثبت محسوب می شود.

³ بهینه پرتو Pareto Optimal

معیار پرتو یک معیار کارایی در اقتصاد محسوب میشود. بهبود پرتو حالتی است که حداقل وضع یک عامل بهتر شود بدون اینکه وضع سایرین بدتر شود. بهینه پرتو یعنی در حالتی قرار داشته باشیم که بهبود وضع یک عامل مستلزم بدتر شدن وضع دیگران باشد.