

الزامات مشاركت عمومى - خصوصى

۱. فرایند انتخاب پروژه‌هاى مستعد مشاركت

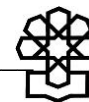
معاونت پژوهش‌هاى اقتصادى
دفتر: مطالعات مالیه عمومى و توسعه مدیریت

كد موضوعى: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۵۸
آذرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. غربالگری پروژه‌های نیمه‌تمام
۴	۲. نمونه یک ابزار غربالگری
۵	فرایند غربالگری
۵	گام اول: شناسایی ابعاد بررسی مشارکت‌پذیری پروژه
۷	گام دوم: تعیین معیارهایی برای هر بُعد
۷	گام سوم: انتخاب شاخص‌هایی برای سنجش معیارها
۸	گام چهارم: تجمیع و استانداردسازی نتایج
۱۰	گام پنجم: اختصاص وزن‌ها
۱۱	گام ششم: پر کردن شکاف‌های اطلاعاتی
۱۱	گام هفتم: گردآوری نتایج
۱۲	ارزیابی کیفیت اطلاعات و اعمال آن در نتایج فرایند شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت
۱۲	سنجش کیفیت اطلاعات
۱۴	ارائه تلفیقی نتایج براساس امتیاز و کیفیت اطلاعات
۱۶	ضرورت غربالگری مقدماتی قبل از شروع فرایند ارزیابی در صورت زیاد بودن تعداد پروژه‌ها
	۳. فرایند غربالگری مورد استفاده آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن (JICA) (غربالگری پروژه‌های بزرگراهی فیلیپین)
۱۷	
۱۹	معیارهای پیش‌غربالگری
۲۰	غربالگری اول
۲۲	مرحله سوم: مطالعه موردی پروژه‌ها
۲۲	غربالگری دوم
۲۵	جمع‌بندی: فرایند پیشنهادی جهت انتخاب پروژه‌های مستعد مشارکت در ایران
۲۶	غربالگری اولیه پروژه‌های نیمه‌تمام
۲۷	فرایند شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت
۲۸	منابع و مآخذ



الزامات مشارکت عمومی - خصوصی

۱. فرایند انتخاب پروژه‌های مستعد مشارکت

چکیده

استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای پروژه‌های عمرانی فرایندی زمان‌بر و هزینه‌بر است. تجربیات داخلی در سطح دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد که فرایند آماده‌سازی یک پروژه تا زمان عقد قرارداد معمولاً کمتر از دو سال نیست. این موضوع لزوم طراحی فرایندهایی کارا جهت افزایش اثربخشی صرف منابع عمومی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. یکی از مهم‌ترین فرایندهای موردنیاز در همین راستا، فرایند شناسایی و آماده‌سازی پروژه‌های مستعد مشارکت است. این گزارش بر مسئله طراحی یک فرایند غربالگری برای پروژه‌های نیمه‌تمام متمرکز است (اگرچه بسیاری از ایده‌های ارائه شده قابل کاربرد برای پروژه‌های جدید نیز خواهند بود). در همین راستا دو نمونه از کارهای عملی غربالگری که در سطح جهان انجام شده به‌عنوان نمونه ذکر گردیده است. این دو نمونه حاوی ایده‌های مفیدی جهت طراحی فرایند مطلوب در کشور هستند. براساس این اقدامات فرایند پیشنهادی برای استفاده در طرح‌های عمرانی ایران در چند مرحله پیش‌بینی شده که رئوس آنها به اجمال شامل یک مرحله غربالگری اولیه (با ساختار قابل تکرار در چند مرحله)، اولویت‌بندی اولیه، مرحله انجام مطالعات و اولویت‌بندی نهایی است. هنگامی که با تعداد بالایی از پروژه‌ها برای غربالگری مواجه می‌شویم، ناگزیر از طراحی یک مرحله غربالگری اولیه برای محدود ساختن پروژه‌های تحت بررسی هستیم. هدف اصلی از این مرحله، عمدتاً شناسایی پروژه‌های ناسازگار با روش مشارکت و خارج کردن آنها از ادامه روند غربالگری است. این مرحله از غربالگری نیازمند معیارهایی است که می‌تواند توسط نهاد سیاستگذار ابلاغ شود. همچنین لازم است اطلاعات پروژه‌ها در قالب یک سامانه جمع‌آوری شده و غربالگری اولیه نیز می‌تواند در همان سامانه انجام پذیرد. خروجی این مرحله از غربالگری می‌تواند ورودی یک غربالگری دیگر با ساختار مشابه، در سطح دستگاه‌های اجرایی مرکزی باشد. پس از طی مرحله غربالگری اولیه و محدود شدن پروژه‌های تحت بررسی هر دستگاه اجرایی، انجام مطالعات برای شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت اجتناب‌ناپذیر است. به دلیل هزینه‌بر بودن این مطالعات، اولویت‌بندی پروژه‌ها در این مرحله در دستورکار دستگاه اجرایی قرار می‌گیرد. پس از اولویت‌بندی پروژه‌ها، متناسب با بضاعت مالی دستگاه اجرایی پروژه‌های اولویت‌دار برای انجام مطالعات امکان‌سنجی مشارکت به مشاوران متخصص سپرده خواهد شد و در نهایت پس از انجام مطالعات، اولویت‌بندی نهایی جهت شناسایی پروژه‌های اولویت‌دار از میان پروژه‌های مستعد انجام

می‌گیرد. جزئیات فرایندها و نحوه طراحی سؤال برای هر یک از مراحل غربالگری با استفاده از دو نمونه انجام شده توسط «تسهیلات مشاوره پروژه‌های زیربنایی عمومی - خصوصی (PPIAF)»^۱ و آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن (JICA)^۲ ارائه شده است. PPIAF از این ابزار برای غربالگری مجموعه‌ای از ۱۵ پروژه زیرساختی در بخش‌های مختلف در میان هشت کشور استفاده کرده و در سال ۲۰۱۷ به‌صورت خلاصه گزارشی برای معرفی این ابزار منتشر کرده است. آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن نیز مطالعه خود را با هدف، شناسایی، ارزیابی و انتخاب سه پروژه مناسب از میان ۵۸ پروژه بزرگراهی فیلیپین (شامل پروژه‌های جدید، در حال اجرا و در حال بهره‌برداری) جهت تأمین مالی توسط برنامه کمک‌های توسعه‌ای (ODA)^۳ وزارت خارجه ژاپن انجام داده است.

مقدمه

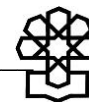
هدف این گزارش، ارائه پیشنهادهایی به‌منظور طراحی فرایندهای مورد نیاز برای شناسایی یا پیدایش پروژه‌های قابل اجرا به روش مشارکت عمومی - خصوصی است. در این زمینه دو موضوع اصلی وجود دارد: **فرایند مورد نیاز برای شناسایی پروژه‌های نیمه‌تمام مستعد مشارکت و فرایند مورد نیاز برای پیدایش پروژه‌های جدید مستعد مشارکت** (فرایند مورد نیاز برای پروژه‌های تکمیل شده، آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری اجمالاً می‌تواند ذیل فرایند طراحی شده برای پروژه‌های نیمه‌تمام جای بگیرند لذا بحث اصلی این گزارش نیستند). لازم به ذکر است فرایندهایی که در این گزارش بحث خواهد شد تماماً مربوط به قبل از انتشار فراخوان مشارکت است (فرایندها و الزامات مراحل فراخوان و پس از فراخوان در گزارش مستقلی مورد بحث قرار خواهد گرفت).

به طور کلی مسئله پروژه‌های نیمه‌تمام و پروژه‌های جدید از چند جنبه با یکدیگر متفاوت است. دو تفاوت عمده که لزوم طراحی فرایندی جداگانه برای این پروژه‌ها را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد عبارتند از:

- وجود تعداد بسیار بالای پروژه‌های نیمه‌تمام انباشته شده در سطح کشور؛
- نیاز به مطالعه مجدد، تهیه مدل مالی و به طور کلی بازنگری در برخی مفروضات برای اجرای پروژه به روش مشارکتی؛

از آنجا که فرایندهای مورد نیاز برای شناسایی و آماده‌سازی پروژه‌های جدید مشارکتی به وفور در ادبیات این حوزه موجود است و با توجه به اینکه در این زمینه لزوماً نیازی به طراحی فرایندهای خاص در قانون وجود ندارد، عمده تمرکز این گزارش بر موضوع پروژه‌های نیمه‌تمام خواهد بود (اگرچه بسیاری

1. Public- Private Infrastructure Advisory Facility
 2. Japan International Cooperation Agency
 3. Official Development Assistance



از ایده‌های ارائه شده قابل کاربرد برای پروژه‌های جدید نیز خواهند بود). در کشور ما موضوع غربالگری (شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت) از جهت وجود انبوه پروژه‌های نیمه تمام (و بعضاً فاقد توجیه اقتصادی و مالی) در سطح کشور، حائز اهمیت ویژه است. لذا عمده بحث در زمینه پروژه‌های نیمه تمام، حول موضوع غربالگری متمرکز خواهد بود.

۱. غربالگری پروژه‌های نیمه تمام

با توجه به شرایط خاص کشور (انباشت پروژه‌های نیمه تمام) در حال حاضر، مراد از غربالگری، فرایند شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت از میان انبوه پروژه‌های عمرانی نیمه تمام کشور است. این در حالی است که در ادبیات این حوزه، غربالگری^۱ معمولاً به فرایندی که برای شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت از میان تعدادی (محدود) پروژه جدید انجام می‌شود، اشاره دارد؛ این بدان معنی است که هدف غربالگری در آن فضای مفهومی، شناسایی شیوه مناسب تدارک پروژه، قبل از آغاز آن است. بنابراین با توجه به شرایط کشور، مفهوم غربالگری مورد نظر این گزارش با مفهوم غربالگری که در ادبیات مشارکت عمومی - خصوصی دیده می‌شود تا حدی متفاوت است؛ البته این موضوع به مفهوم مشترک نبودن اصول نیست. لذا غربالگری پروژه‌های نیمه تمام در مقیاسی که ما نیازمند آن هستیم (در عین توجه به مبانی ذکر شده در ادبیات این حوزه) مستلزم طراحی فرایندی خاص، ناظر به مسئله پیش روی کشور است.

علیرغم وجود تفاوت‌های پیش گفته میان مفهوم غربالگری ناظر به مسئله خاص کشور ما با غربالگری مرسوم در ادبیات، برخی از کارهای عملی انجام شده در سطح جهان می‌تواند حاوی رهنمودهای مفیدی جهت طراحی فرایند مطلوب باشد. به همین جهت دو نمونه از این مطالعات در ادامه گزارش ذکر شده است. خصوصیت این دو نمونه، نزدیکی نسبی به برخی از قسمت‌های مسئله پیش روی کشور است.

نمونه اول، ابزاری است که برای غربالگری پروژه‌های آب و انرژی استفاده شده است. این ابزار علاوه بر ویژگی پیش گفته (نزدیکی به برخی از وجوه مسئله خاص ایران)، دارای خصوصیت **سادگی** و **قابلیت پیاده‌سازی تحت یک سامانه** نیز هست. نمونه دوم مطالعه انجام شده جهت غربالگری پروژه‌های بزرگراهی فیلیپین است. این مطالعه نیز می‌تواند حاوی ایده‌های بسیار مفیدی جهت طراحی فرایند مطلوب برای کشور باشد.

علاوه بر نکات قابل استفاده در طراحی فرایند مطلوب مورد نظر، برخی از بخش‌های این دو نمونه به جزئیات فنی بیشتری پرداخته است که می‌تواند حاوی ایده‌هایی برای تولید دستورالعمل‌ها یا رهنمودهایی برای دستگاه‌های اجرایی جهت طرح‌ریزی برنامه‌های غربالگری باشد.

۲. نمونه یک ابزار غربالگری

این ابزار غربالگری PPP در فعالیتی که توسط نهاد «تسهیلات مشاوره پروژه‌های زیربنایی عمومی- خصوصی (PPIAF)^۱» تأمین مالی شده، جهت اولویت‌بندی و غربالگری پروژه‌های آب و انرژی (برای شناسایی پروژه‌های PPP بالقوه) به کار رفته است. این فعالیت برای حمایت از «واحد هماهنگی طرح حوضه نیل^۲» در «برنامه اقدام کمکی دریاچه‌های استوایی نیل (NELSAP^۳)» انجام گرفته است. این ابزار برای غربالگری مجموعه‌ای از ۱۵ پروژه زیرساختی در بخش‌های مختلف در میان هشت کشور استفاده شده است. PPIAF در سال ۲۰۱۷ سندی خلاصه مبنی بر معرفی این ابزار منتشر کرده که مطالب این بخش از گزارش، برگرفته از سند مذکور است.

آنچه که این ابزار سعی در تبیین آن دارد، به طور بالقوه اولین قدم از یک فرایند ارزیابی جامع‌تر برای تعیین رویکرد بهینه ساختاربندی پروژه‌هاست.

این ابزار، پنج بُعد برای احراز مشارکت‌پذیری پروژه‌ها احصا کرده، مجموعه‌ای از معیارها را برای پوشش این پنج بُعد در نظر می‌گیرد و در نهایت برای هر پروژه یک امتیاز محاسبه می‌نماید. در این ابزار، از کاربر خواسته می‌شود که معیارهایی برای هر بُعد، تعریف نماید که به وسیله آنها پروژه ارزیابی می‌گردد. هر معیار نیز خود به مجموعه‌ای از زیرشاخص‌ها شکسته می‌شود. مقدار هر معیار برابر مجموع مقادیر زیرشاخص‌ها، مقدار هر بُعد مساوی جمع مقادیر معیارهای زیرمجموعه آن و امتیاز هر پروژه برابر مجموع مقادیر پنج بُعد خواهد بود.

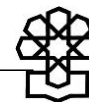
میزان اعتبار نتایج این فرایند به مرحله‌ای که پروژه در آن قرار دارد و میزان در دسترس

بودن اطلاعات آن بستگی خواهد داشت.

۱. Public- Private Infrastructure Advisory Facility: این نهاد يك صندوق با ۱۱ حامی مالی دوجانبه و چندجانبه است که در گروه بانک جهانی قرار دارد. PPIAF به منظور ایجاد محیط‌های مساعد برای سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌ها (شامل سیاست‌های ضروری، قوانین، مقررات، نهادها و ظرفیت‌های دولتی) به دولت‌های کشورهای در حال توسعه کمک‌های فنی ارائه می‌کند. این نهاد همچنین دولت‌ها را برای توسعه پروژه‌های زیرساختی خاص با مشارکت بخش خصوصی، مورد حمایت خود قرار می‌دهد.

2. Coordination Unit of the Nile Basin Initiative

3. Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program



شکل ۱. فرایند غربالگری



فرایند غربالگری

گام اول: شناسایی ابعاد بررسی مشارکت‌پذیری پروژه

به طور معمول در بررسی مشارکت‌پذیری یک پروژه، پنج بُعد در نظر گرفته می‌شود:^۱

۱. اهمیت استراتژیک: این بُعد میزان اولویت یک پروژه را منعکس می‌نماید. اهمیت استراتژیک می‌تواند در سطوح مختلف در نظر گرفته شود (منطقه‌ای یا ملی، بخشی یا چندبخشی) و نشان‌دهنده این است که پروژه احتمالاً تا چه حد از حمایت مقامات دولتی برخوردار خواهد بود.
۲. امکان‌پذیری فنی: فارغ از اینکه پروژه از روش PPP یا روش دیگری اجرا شود، امکان‌پذیری فنی یکی از ابعاد کلیدی در هر اولویت‌بندی است که عموماً شامل امکان‌سنجی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی می‌شود.

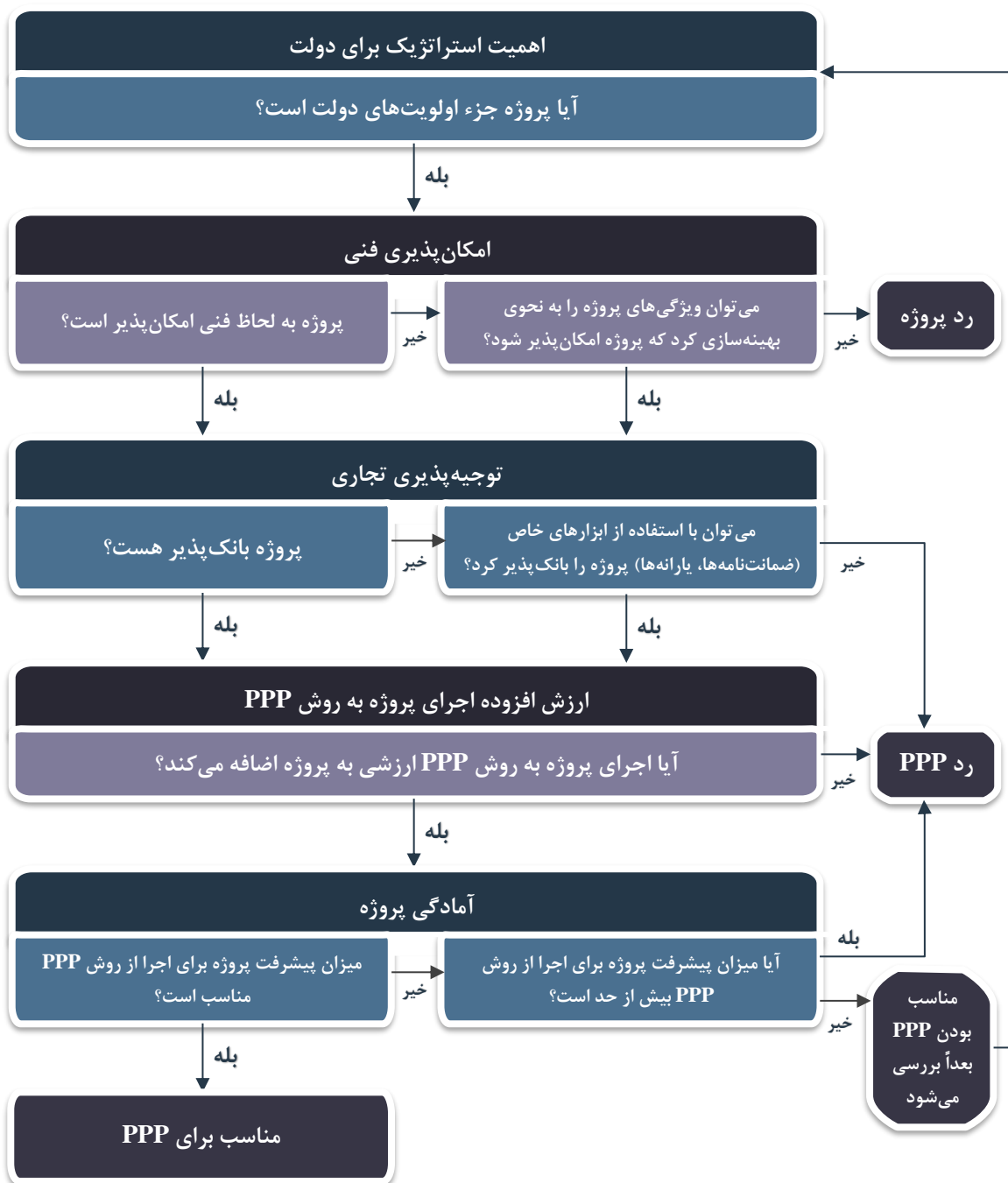
۳. توجیه‌پذیری تجاری: اینکه آیا پروژه تا حدی برای سرمایه‌گذار جذاب هست که بتوان از روش PPP آن را اجرا کرد یا خیر. توجیه‌پذیری تجاری ویژگی‌هایی مانند تقاضا، نرخ بازگشت انتظاری، چارچوب قوانین و مقررات و ریسک‌های سیاسی را در نظر می‌گیرد.

۴. ارزش افزوده اجرای پروژه به روش PPP: این بُعد به فرصت‌های انتقال ریسک در تمام مراحل چرخه عمر پروژه (پیدایش، تأمین مالی، احداث، بهره‌برداری) اشاره می‌نماید. به بیان دیگر، باید بررسی شود که چه کسی پروژه را به شکل کاراتری مدیریت می‌کند؛ یک شرکت خصوصی، یک نهاد عمومی یا

۱. تعداد ابعاد بسته به ماهیت پروژه‌های تحت بررسی می‌تواند متفاوت باشد.

یک یا چند شرکت که از روش‌های تدارکات عمومی سنتی انتخاب شده‌اند.
 ۵. **آمادگی پروژه:** با در نظر گرفتن اندازه، پیچیدگی و میزان پیشرفت پروژه و حمایت عمومی از آن، ارزیابی می‌شود که آیا پروژه به سطح مناسبی از توسعه رسیده که بتوان آن را به روش مشارکت (به‌عنوان اولویت اول) به انجام رساند یا خیر.

شکل ۲. ملاحظات استاندارد بررسی پروژه در قالب PPP

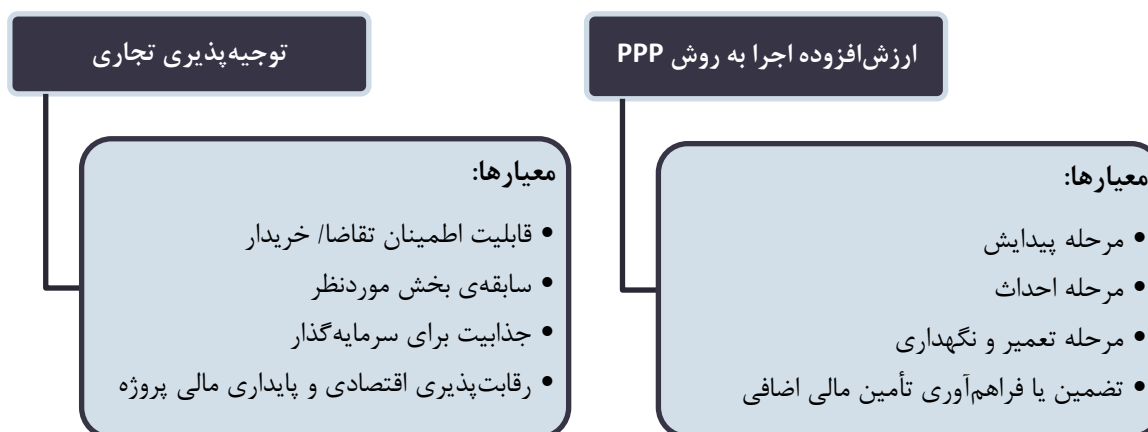




گام دوم: تعیین معیارهایی برای هر بُعد

ابعاد پنج‌گانه ذکر شده به مجموعه‌ای از معیارها شکسته می‌شوند که این معیارها تا حد امکان مسائل موردنظر در هر بُعد را پوشش می‌دهند. به‌عنوان مثال توجیه‌پذیری تجاری یک پروژه می‌تواند به وسیله تخمین میزان تقاضا، جذابیت پروژه برای بخش خصوصی، برآورد بازده مالی پروژه و رقابت‌پذیری اقتصادی مورد ارزیابی قرار گیرد. به‌عنوان مثالی دیگر، ارزش افزوده اجرای پروژه به روش PPP (که عموماً در تمام مراحل چرخه عمر پروژه ارزیابی می‌شود) معمولاً به معیارهایی شکسته می‌شود که به تعیین تأثیر انتخاب PPP در مقابل سایر روش‌های تدارکات کمک می‌کند. به طور کلی مجموعه معیارهایی که برای هر بُعد انتخاب می‌شوند، می‌توانند از یک فرایند غربالگری به فرایندی دیگر متفاوت باشند. متخصص غربالگری می‌بایست معیارها را به‌گونه‌ای انتخاب نماید که مسائل ملی و بخشی در تحلیل لحاظ شوند.

شکل ۳. مثال‌هایی از معیارها برای دو بُعد

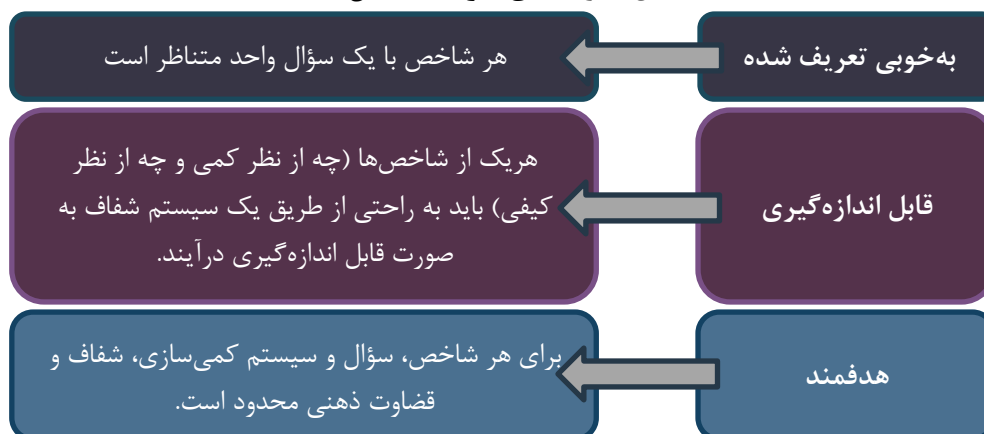


گام سوم: انتخاب شاخص‌هایی برای سنجش معیارها

ارزیابی هر معیار به یک سنجه مناسب احتیاج دارد. بنابراین معیارها با تعدادی از شاخص‌های منتخب که دارای امتیاز عددی هستند، مرتبط‌اند. این مقادیر عددی بعداً جمع شده و درنهایت امتیاز پروژه را تشکیل خواهند داد. شاخص‌های منتخب باید به‌خوبی تعریف شده، قابل اندازه‌گیری و هدفمند باشند. برخی از شاخص‌ها را می‌توان با پاسخ دادن به یک سؤال بله یا خیر ارزیابی کرده و ارزشی را برای هر پاسخ در نظر گرفت. برای مثال، یکی از شاخص‌های ارزیابی پیچیدگی یک پروژه ممکن است این باشد: «آیا نمونه‌هایی از پروژه‌های PPP مشابه در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد؟» (بله = یک امتیاز؛ خیر = امتیاز صفر).

در خصوص برخی دیگر از شاخص‌ها، بهترین روش ارزیابی می‌تواند مقیاس‌بندی براساس یک آستانه یا مقدار پایه^۱ باشد. برای مثال: «مبلغ سرمایه‌گذاری چقدر است؟» (بیش از ۱۰۰ میلیون دلار = دو امتیاز؛ بین ۵۰ تا ۱۰۰ میلیون دلار = یک امتیاز؛ کمتر از ۵۰ میلیون دلار = صفر امتیاز). در نهایت، برخی دیگر از شاخص‌ها ممکن است نیاز به استفاده از اعداد مطلق (عددی که از مقایسه یک مقدار با یک مقدار پایه به دست می‌آید) داشته باشند. به عنوان مثال، شاخص نرخ بازده داخلی (IRR) می‌تواند با پاسخ به این سؤال اندازه‌گیری شود: «IRR یک پروژه چگونه با بالاترین IRR در میان پروژه‌های تحت بررسی مقایسه می‌شود؟». پروژه با بالاترین IRR، پروژه پایه محسوب شده و یک امتیاز را دریافت می‌کند. امتیاز هر پروژه دیگر برابر با IRR پروژه تقسیم بر بالاترین IRR است. در این مثال، اگر پروژه دارای بالاترین IRR، دارای IRR به میزان ۱۵ درصد باشد، یک امتیاز دریافت می‌کند و پروژه دیگری با IRR به میزان ۱۰ درصد، ۰/۶۷ امتیاز (۱۰ تقسیم بر ۱۵) را کسب خواهد کرد. برای طراحی شاخص‌ها راهنمای زیر قابل استفاده است.

شکل ۴. راهنمای تعریف شاخص‌ها



گام چهارم: تجمیع و استانداردسازی نتایج

هنگامی که هر شاخص با یک مقدار در ارتباط باشد (برای مثال «آیا نمونه‌هایی از پروژه‌های PPP مشابه در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد؟» مقدار: یک امتیاز؛ زیرا پروژه‌های مشابه در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد)، می‌توان با جمع کردن مقادیر شاخص‌های مربوط به هر معیار، امتیاز معیار مورد نظر را محاسبه کرد. حداکثر مقدار هر معیار بسته به تعداد شاخص‌ها و سیستم‌های امتیازدهی مختص به آنها متفاوت خواهد بود.

به منظور ایجاد امکان مقایسه بین مقادیر فوق، آنها باید به یک واحد اندازه‌گیری استاندارد شوند

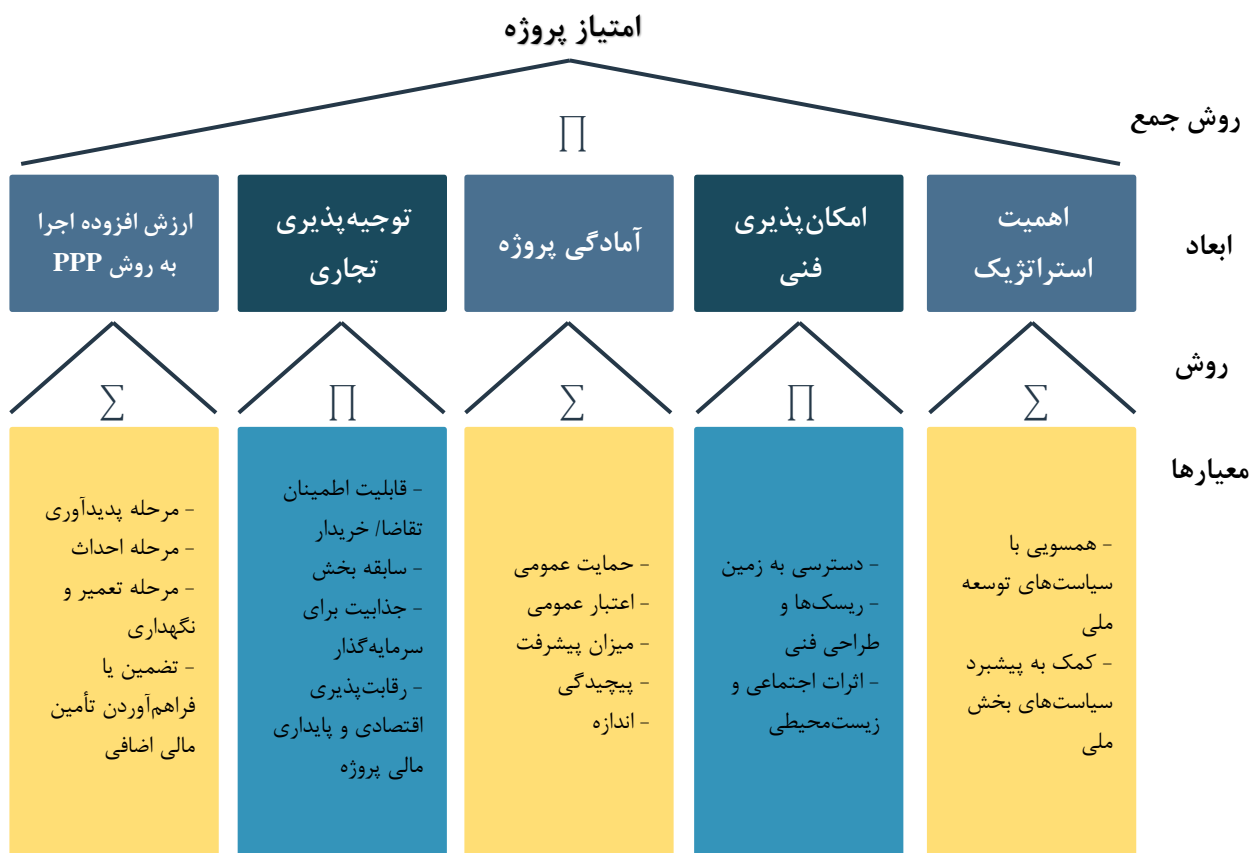


(برای مثال، امتیاز بین صفر و یک).^۱ در حالی که بسیاری از روش‌های استانداردسازی وجود دارد، این ابزار، روش تقسیم امتیاز محاسبه شده بر حداکثر مقدار قابل دستیابی برای معیارها را توصیه می‌کند.^۲ در مرحله بعد، مقادیر محاسبه شده برای معیارها جمع شده تا برای هر یک از پنج بُعد یک مقدار به دست آید و پس از آن نیز مقادیر ابعاد پنج‌گانه جمع شده تا امتیاز کلی پروژه محاسبه شود. در این ابزار بسته به ماهیت معیارها یا ابعاد، استفاده از روش‌های خطی یا هندسی برای جمع زدن توصیه شده است.^۳

اگر امتیاز پایین در یک معیار خاص نباید با امتیازات بالا در سایر معیارها جبران شود، کاربر می‌بایست از روش جمع هندسی استفاده کند. در این حالت امتیاز پایین مذکور به شکل محسوس در امتیاز کلی پروژه منعکس می‌شود. در مقابل، اگر امتیاز پایین در یک معیار خاص می‌تواند با امتیازات بالا در سایر معیارها جبران شود، روش ترجیحی، جمع خطی است. این رویکرد برای جمع مقادیر ابعاد نیز صادق است. به عنوان مثال، با توجه به اهمیتی که امکان‌پذیری فنی و توجیه‌پذیری تجاری می‌بایست در امتیاز کلی پروژه داشته باشند، معمولاً برای جمع ابعاد از روش جمع هندسی استفاده می‌شود. در واقع، اگر یک پروژه از لحاظ فنی امکان‌پذیر یا به لحاظ تجاری توجیه‌پذیر نباشد، برای اجرا به روش PPP مناسب نبوده و اینکه چه امتیازاتی در دیگر ابعاد کسب کرده مهم نیست.

۱. با مقادیر حادی باید با احتیاط برخورد شود زیرا ممکن است نتایج را تحت تأثیر قرار دهند.
۲. مثال: رقابت‌پذیری اقتصادی یک پروژه (معیار) توسط میزان سرمایه‌گذاری (شاخص اول) و IRR (شاخص دوم) سنجیده می‌شود. حداکثر مقدار ممکن برای این معیار، ۳ امتیاز است؛ به این شکل که اگر میزان سرمایه‌گذاری ۱۰۰ میلیون دلار یا بیشتر باشد در شاخص اول امتیاز ۲ را گرفته و اگر پروژه دارای بالاترین IRR در میان پروژه‌های تحت بررسی باشد، در شاخص دوم امتیاز ۱ را دریافت خواهد کرد.
طبیعتاً برای استانداردسازی امتیاز این معیار طبق روش پیشنهادی (و متعاقب آن به دست آوردن یک مقدار بین صفر و یک)، مقادیر به دست آمده باید بر ۳ تقسیم شوند. با این روش مقادیر به دست آمده از معیارهای مختلف قابلیت مقایسه با یکدیگر را (فارغ از شاخص‌های زیرمجموعه و سیستم‌های امتیازدهی) خواهند داشت.
۳. روش جمع خطی از این فرمول استفاده می‌کند: $\sum_{x=1}^n W_x C_x$ ؛ که در آن x نشان‌دهنده معیار، n شماره معیار، C_x مقدار استاندارد شده معیار x و W_x وزن اختصاص یافته به معیار x است.
در عمل، جمع خطی امکان جبران کامل را ایجاد می‌کند. به این معنا که یک امتیاز پایین در یک یا چند شاخص را می‌توان با نمرات بالا در سایر شاخص‌ها جبران کرد. این ویژگی ممکن است همیشه مطلوب نباشد.
رویکرد هندسی به این معناست که تمامی شاخص‌ها، هر یک به خودی خود دارای ماهیت حیاتی هستند. فرمول جمع هندسی به این شکل است: $\prod_{x=1}^n C_x^{W_x}$. روش جمع هندسی بدان معناست که یک امتیاز بسیار ضعیف در یک شاخص منجر به مجموع امتیاز پایین می‌شود، حتی اگر امتیازات سایر شاخص‌ها بالا باشد.

شکل ۵. نمای کلی سطوح تحلیل



Σ جمع خطی ؛ Π جمع هندسی

گام پنجم: اختصاص وزن‌ها

وزن‌دهی به ابعاد و معیارها برحسب سطوح اولویت، برعهده کاربر این ابزار است. وزن‌ها می‌بایست براساس اولویت‌های سیاستی و شیوه‌های استاندارد غربالگری PPP، اهمیت نسبی هر بُعد و معیار را نشان دهند. این وزن‌ها اثرات معناداری بر رتبه‌بندی نهایی پروژه‌ها خواهند داشت لذا می‌بایست با دقت انتخاب شوند. در سطح ابعاد، توجیه‌پذیری تجاری، امکان‌پذیری فنی و ارزش افزوده اجرا به روش PPP معمولاً به‌واسطه اهمیت آنها در تصمیم‌گیری، بیشترین وزن‌ها را به خود اختصاص می‌دهند. جدول ۱ یک نمونه وزن‌دهی در سطح ابعاد است.



جدول ۱. نمونه اختصاص وزن در سطح ابعاد

ابعاد	وزن
اهمیت استراتژیک	۵٪
ارزش افزوده	۲۵٪
توجیه پذیری تجاری	۳۰٪
آمادگی پروژه	۱۵٪
امکان پذیری فنی	۲۵٪
کل	۱۰۰٪

گام ششم: پر کردن شکاف‌های اطلاعاتی

انتخاب روش مناسب برای مقابله با مشکل فقدان اطلاعات، یک گام بسیار مهم در روند غربالگری است. هدف این است که تأثیر فقدان اطلاعات را در نتایج کلی غربالگری محدود کنیم. در واقع، معمولاً اطلاعات موجود به طور قابل ملاحظه‌ای از یک پروژه به پروژه دیگر (بسته به مرحله توسعه پروژه و دیگر عوامل) متفاوت است. برای اطمینان از جامعیت مجموعه داده‌ها، تعریف روشی برای جایگزینی اطلاعاتی که موجود نیستند ضروری است. روش انتخاب شده برای جایگزینی داده‌های ناموجود باید براساس ویژگی‌های فرایند و اهداف سازمان متصدی غربالگری باشد.

هنگامی که اطلاعات موردنیاز برای محاسبه امتیاز یک شاخص معین در دسترس نیست، داده‌هایی که موجود نیستند با استفاده از یکی از روش‌های زیر قابل جایگزینی‌اند:

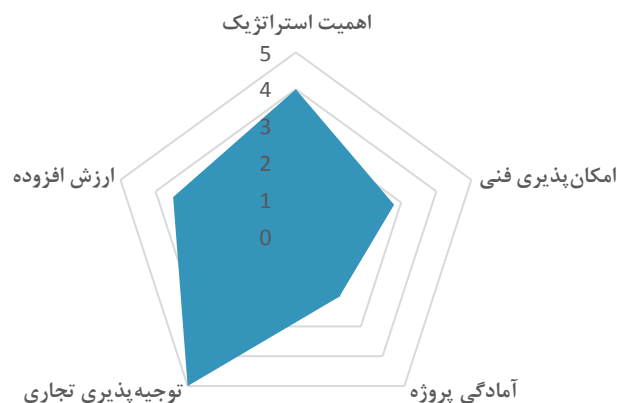
- استفاده از میانگین مقادیر شاخص مورد نظر برای سایر پروژه‌ها؛^۱
- استفاده از میانه مقادیر شاخص مورد نظر برای سایر پروژه‌ها؛
- استفاده از مقدار پیش‌بینی شده توسط رگرسیون برازش شده روی دیگر پروژه‌ها برای شاخص مورد نظر (مقداری که برای ما مشخص نیست به‌عنوان متغیر وابسته و رگرورها (متغیرهای مستقل) مقادیر موجود همان شاخص هستند؛ انتظار می‌رود این مقادیر با مقدار ناموجود همبستگی داشته باشند)؛ یا
- ایجاد عدم مزیت برای پروژه‌های دارای اطلاعات کم با درج امتیاز صفر برای داده‌هایی که موجود نیستند (این روش برای مواردی می‌تواند استفاده شود که انتظار می‌رود نتایج غربالگری، اولویت‌بندی پروژه‌هایی باشد که در مرحله امکان‌سنجی هستند).

گام هفتم: گردآوری نتایج

با طی شش گام فوق، برای هر پروژه درنهایت یک امتیاز به‌دست می‌آید که این امتیاز، میزان سازگاری پروژه برای اجرا به روش PPP را براساس اطلاعات موجود نشان می‌دهد. همچنین نتایج غربالگری، قوت و ضعف هر پروژه را در ابعاد و معیارها نشان می‌دهد.

۱. استفاده از میانگین مقادیر، معمولاً ساده‌ترین و خنثی‌ترین رویکرد در برخورد با فقدان اطلاعات است.

نمودار ۱. نمونه نمودار راداری امتیازات پروژه



ارزیابی کیفیت اطلاعات و اعمال آن در نتایج فرایند شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت رویکرد استفاده شده برای مقابله با فقدان اطلاعات (که در گام ششم توضیح داده شد) این امکان را فراهم می‌کند که پروژه‌ها فارغ از میزان اطلاعات موجود، امتیازبندی شوند. با این وجود، میزان اعتبار نتایج غربالگری به کمیت و کیفیت اطلاعاتی که امتیازبندی بر مبنای آن انجام گرفته بستگی دارد. طبیعتاً اگر اکثر شاخص‌ها با اطلاعات موجود به دست آیند، نتایج غربالگری معتبرتر است و اعتبار آن بازمی‌خواهد بود اگر اطلاعات موجود از یک مطالعه امکان‌سنجی به جای یک سند مفهومی (که حاوی اطلاعاتی با اعتبار کمتر است) به دست آمده باشد. بنابراین اعتبار نتایج با اندازه‌گیری سطح اطلاعات موجود به صورت مطلق (مقدار اطلاعات) و به صورت نسبی (کیفیت اطلاعات) قابل ارزیابی است. برای پرداختن به این موضوع، فرایند غربالگری می‌تواند با برآورد اعتبار اطلاعات با توجه به مرحله پیشرفت پروژه، یک قدم فراتر رود.

سنجش کیفیت اطلاعات

برای سنجش کیفیت اطلاعات در فرایند شناسایی پروژه‌های مشارکت‌پذیر، سه شاخص GIA، PIA و PIR در این ابزار مورد استفاده قرار گرفته است که در ادامه ویژگی‌های این شاخص‌ها تبیین می‌شود.

شاخص سطح کلی اطلاعات موجود (GIA)^۱

این شاخص برای هر پروژه، با تقسیم تعداد شاخص‌هایی که می‌توان با اطلاعات موجود (یعنی بدون استفاده از روش داده‌های مفقود شده) به دست آورد به تعداد کل شاخص‌ها محاسبه می‌شود. برای یک پروژه مشخص، GIA هم اطلاعات خاص پروژه و هم اطلاعات ملی یا بخشی را شامل می‌شود. اطلاعات خاص پروژه معمولاً در اسناد پروژه یافت می‌شوند (به‌عنوان مثال اسناد مفهومی، مطالعات پیش

1. General Level of Information Available



امکان‌سنجی و مطالعات امکان‌سنجی) و برای امتیازدهی به شاخص‌هایی که مربوط به امکان‌سنجی فنی و تجاری است، مورد استفاده قرار می‌گیرند. اطلاعات ملی یا بخشی از منابع دیگری به‌دست می‌آیند (به‌عنوان مثال استراتژی ملی، قوانین و مقررات و دیدگاه‌های ذی‌نفعان عمومی) و برای امتیازدهی به شاخص‌هایی که به طور خاص به پروژه مربوط نیستند (به‌عنوان مثال شاخص‌های مربوط به منافع استراتژیک یا چارچوب ملی PPP) مورد استفاده قرار می‌گیرند.^۱

شاخص اطلاعات موجود خاص پروژه (PIA)^۲

طبق آنچه که گفته شد، GIA میزان کل داده‌های جمع‌آوری شده را اندازه‌گیری می‌کند اما اطلاعات مفقود خاص پروژه را برجسته نمی‌نماید. برای رفع این محدودیت، شاخص دیگری با عنوان اطلاعات موجود خاص پروژه (PIA) استفاده می‌شود که صرفاً اطلاعات موجود برای امتیازدهی به شاخص‌های خاص پروژه (بدون جایگزینی داده‌های مفقود) را در نظر می‌گیرد. شاخص‌های خاص پروژه، شاخص‌هایی هستند که به امکان‌سنجی فنی و رقابت‌پذیری اقتصادی پروژه و پایداری مالی مربوط می‌شوند. PIA با تقسیم تعداد شاخص‌های خاص پروژه که می‌توان با اطلاعات موجود به‌دست آورد بر تعداد کل شاخص‌های خاص پروژه به‌دست می‌آید.^۳

شاخص اعتبار اطلاعات خاص پروژه (PIR)^۴

PIA معیاری برای سنجش میزان در دسترس بودن اطلاعات خاص پروژه بوده و برای مقایسه پروژه‌های با سطح پیشرفت یکسان مفید است؛ با این وجود، PIA در خصوص اعتبار داده‌های موجود ساکت است (به‌عنوان مثال اگر یک شاخص در سطح مفهومی تعیین شده باشد نسبت به زمانی که همان شاخص در جریان مطالعات امکان‌سنجی برآورد شود اعتبار کمتری خواهد داشت ولی این مسئله در شاخص PIA منعکس نمی‌شود). برای شناسایی پروژه‌های اولویت‌دار، ارزیابی کیفیت اطلاعات موجود یا اعتبار اطلاعات خاص پروژه (PIR) حائز اهمیت خواهد بود.

۱. فرض کنیم سه پروژه به شرح زیر تحت بررسی هستند:

- **پروژه شماره ۱** در مرحله مفهومی بوده، هیچ اسنادی برای آن موجود نیست و تنها ۲۰ شاخص از ۱۰۰ شاخص با اطلاعات موجود برای آن قابل امتیازدهی است؛
- **پروژه شماره ۲** در مرحله مفهومی بوده، سند مفهومی برای آن موجود است و ۵۰ شاخص از ۱۰۰ شاخص با اطلاعات موجود برای آن قابل امتیازدهی است؛
- **پروژه شماره ۳** در مرحله امکان‌سنجی بوده، مطالعات امکان‌سنجی برای آن موجود است و ۸۰ شاخص از ۱۰۰ شاخص با اطلاعات موجود برای آن قابل امتیازدهی است.

پروژه شماره ۱ دارای کمترین GIA (۲۰ درصد) و پروژه شماره ۲ و ۳ به‌ترتیب دارای GIA به میزان ۵۰ و ۸۰ درصد هستند.

2. Project Specific Information Available

۲ در مثال قبلی فرض کنیم ۵۰ شاخص (از ۱۰۰ شاخص مورد استفاده در روش امتیازبندی) خاص هر پروژه است و داریم:

- در خصوص **پروژه شماره ۱**، دو شاخص از ۲۰ شاخصی که با اطلاعات موجود امتیازدهی شده‌اند، شاخص‌های خاص پروژه هستند؛
- در خصوص **پروژه شماره ۲**، ۴۰ شاخص از ۵۰ شاخصی که با اطلاعات موجود امتیازدهی شده‌اند، شاخص‌های خاص پروژه هستند؛
- در خصوص **پروژه شماره ۳**، ۵۰ شاخص از ۸۰ شاخصی که با اطلاعات موجود امتیازدهی شده‌اند، شاخص‌های خاص پروژه هستند.

PIA برای پروژه شماره ۱ برابر ۴ درصد، برای پروژه شماره ۲ برابر ۸۰ درصد و برای پروژه شماره ۳ برابر ۱۰۰ درصد است. این یعنی سند مفهومی مورد استفاده برای امتیازدهی پروژه شماره ۲، میزان قابل ملاحظه‌ای از اطلاعات خاص پروژه را درون خود دارد (درواقع احتمالاً شامل برآوردهای مالی و اقتصادی اولیه و نیز برخی اطلاعات در خصوص ویژگی‌های فنی پروژه است).

4. Project-Specific Information Reliability

جدول ۲. نمونه جدول اعتبار اطلاعات

اعتبار انتظاری اطلاعات	مرحله‌ای که پروژه در آن قرار دارد
۰/۱	مقدماتی: ایده بدون سند مفهومی
۰/۳	مقدماتی: ایده دارای سند مفهومی
۰/۵	مطالعات پیش امکان‌سنجی
۰/۸	مطالعات امکان‌سنجی در حال انجام (پیش‌نویس)
۱	مطالعات امکان‌سنجی موجود است، با توصیه‌های صریح برای اجرا به روش PPP
۱	مطالعات امکان‌سنجی موجود است، با توصیه صریح به حذف گزینه PPP
۱	مرحله ارجاع کار
۱	مرحله احداث یا اجرا
۰/۵	نامشخص

با در نظر گرفتن اعتبار انتظاری اطلاعات، PIR به‌طور خودکار برای پروژه‌هایی که زودتر آغاز شده‌اند، یعنی پروژه‌هایی که در مرحله مطلوب پیشرفت برای اجرا به روش PPP قرار دارند، مزیت ایجاد می‌کند. در مقابل، برای پروژه‌هایی که پیشرفت کمتری دارند یک PIR پایین محاسبه می‌شود که این مسئله خود نیاز به آماده‌سازی بیشتر را برجسته می‌کند.^۱

ارائه تلفیقی نتایج براساس امتیاز و کیفیت اطلاعات

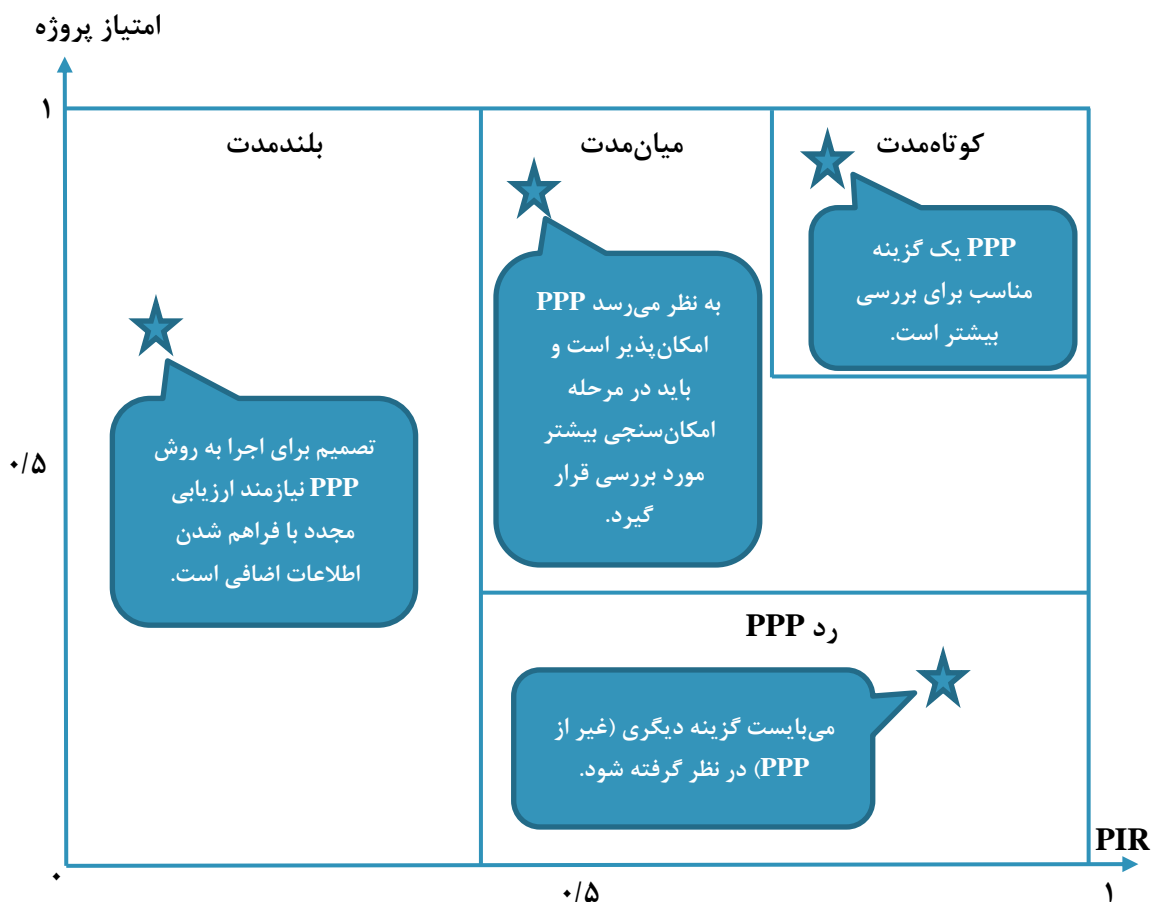
امتیاز پروژه و PIR را می‌توان در دو بُعد به تصویر کشید. این تصویر نشان‌دهنده میزان مطلوب بودن پروژه برای اجرا به روش PPP (امتیاز پروژه) و آمادگی آن برای PPP (PIR) است. مشروط به اینکه مقادیر آستانه‌ای از پیش تعیین شده باشند، پروژه‌ها را می‌توان مانند شکل ۶ دسته‌بندی کرد:^۲

۱. برای نشان دادن این رویکرد مجدداً به مثال سه پروژه‌ای که پیش از این طرح شد برمی‌گردیم. مقدار PIR برای پروژه شماره ۱ با ضرب PIA این پروژه (۴ درصد) در ۰/۱ (زیرا پروژه در سطح مفهومی و بدون اطلاعات است) به‌دست خواهد آمد. بنابراین PIR پروژه شماره ۱ برابر با ۰/۴ درصد خواهد بود. برای پروژه شماره ۲، مقدار PIA برابر ۸۰ درصد بود که با ضرب در ۰/۳، PIR برابر ۲۴ درصد خواهد شد. به همین صورت برای پروژه شماره ۳ مقدار PIR برابر ۱۰۰ درصد خواهد بود (PIA به میزان ۱۰۰ درصد ضرب در یک؛ مشروط به اینکه مطالعات امکان‌سنجی موجود روش PPP را توصیه کرده باشد).

۲. طبیعی است هرچه امتیاز پروژه بالاتر و کیفیت اطلاعات بیشتر (PIR بالاتر) باشد، مشارکت‌پذیری پروژه بالاتر خواهد بود. هرچه کیفیت اطلاعات پایین‌تر باشد نیاز به انجام مطالعات، بررسی‌ها و فراهم شدن اطلاعات اضافی برای تصمیم‌گیری (حتی با وجود امتیاز بالا) بیشتر شده (زیرا اطلاعات موجود برای تصمیم‌گیری قابل اتکا نیست) و به‌صورت خودکار جزء گروه‌های میان‌مدت و بلندمدت قرار خواهد گرفت.



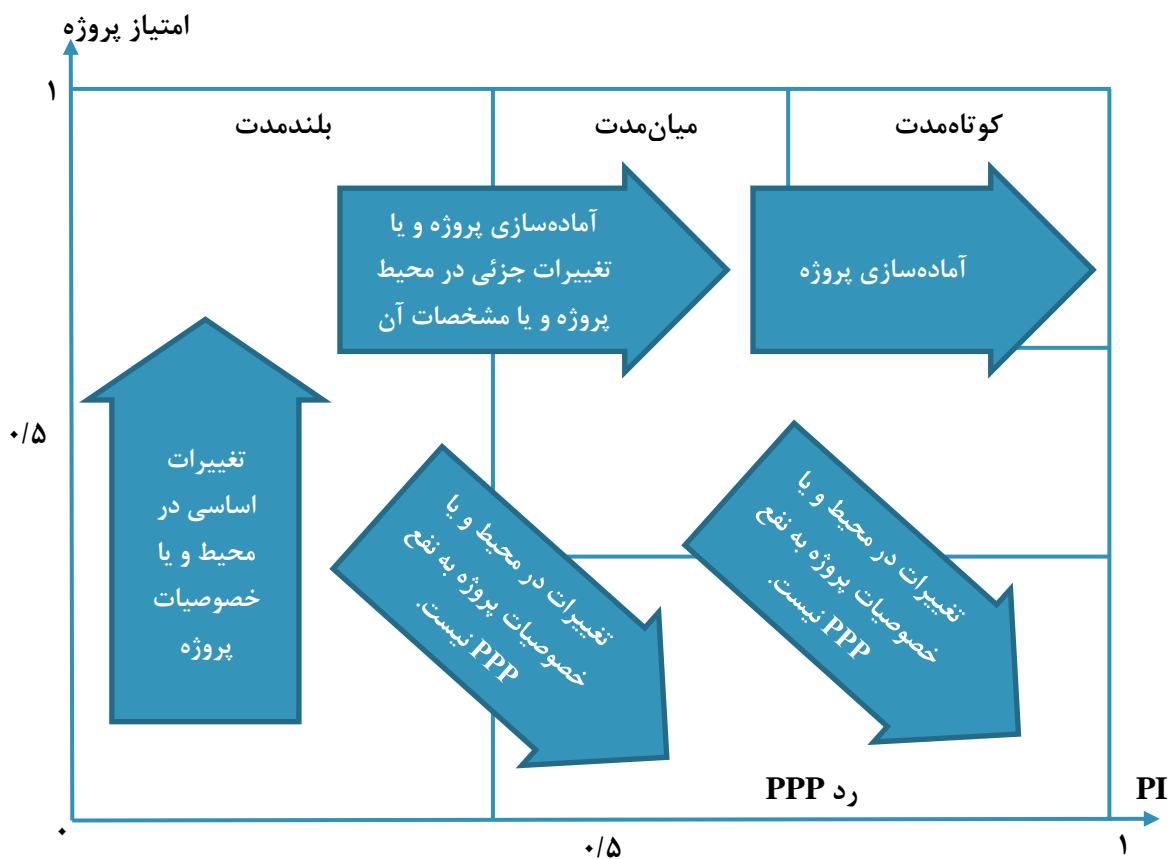
شکل ۶. نمونه دسته‌بندی پروژه‌ها



- **پروژه‌های کوتاه‌مدت:** کاندیداهای مناسب برای PPP (اولویت‌ها) پروژه‌هایی با امتیاز بالا و PIR بالا هستند؛
 - **پروژه‌های میان‌مدت:** کاندیداهای احتمالی برای PPP پروژه‌هایی با PIR متوسط و امتیاز متوسط یا بالا هستند؛
 - **پروژه‌های بلندمدت:** کاندیداهای احتمالی برای PPP پروژه‌هایی با PIR پایین هستند (برای پروژه‌هایی که در این دسته قرار می‌گیرند، تصمیم برای اجرا به روش PPP نیازمند ارزیابی مجدد با فراهم شدن اطلاعات اضافی است، زیرا انتظار می‌رود با انجام مطالعات جدید، امتیاز پروژه تغییر کند)؛ و
 - **گزینه‌های نامناسب برای PPP:** پروژه‌هایی با امتیاز پایین و PIR بالا (امتیاز آنها مبتنی بر اطلاعات قابل توجهی است که اجرا به روش PPP را توصیه نمی‌کنند، در نتیجه می‌بایست گزینه دیگری برای اجرای آنها در نظر گرفته شود).
- ارزیابی مناسب بودن یک پروژه برای PPP یک فرایند پویاست (شکل ۷). ممکن است با تولید اطلاعات جدید یا تغییراتی که در محیط ایجاد می‌شود، تناسب یک پروژه با ساختار PPP نیازمند بازنگری باشد. یک

پروژه ممکن است تحت تأثیر عوامل مختلفی از یک دسته به دسته دیگر منتقل شود؛ عواملی مانند آمادگی یا تناسب بیشتر با PPP، تغییر در محیط پروژه یا خصوصياتی که بر تناسب پروژه با PPP اثر منفی می‌گذارند.

شکل ۷. پویایی فرایند آماده‌سازی PPP



ضرورت غربالگری مقدماتی قبل از شروع فرایند ارزیابی در صورت زیاد بودن تعداد پروژه‌ها این ابزار برای غربالگری ۱۰ تا ۳۰ پروژه قابل استفاده است. در استفاده از این ابزار به کاربر توصیه شده که اگر تعداد پروژه‌های تحت بررسی بیشتر باشد، یک مرحله غربالگری مقدماتی برای محدود کردن تعداد پروژه‌ها انجام پذیرد. این غربالگری مقدماتی می‌تواند به‌طور مثال، اعمال یک فیلتر «قبول یا رد» باشد. به این شکل که هر پروژه از منظر یک معیار ساده، به شکل سؤالات بله یا خیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. سؤالات غربالگری مقدماتی برای متمایز کردن پروژه‌های PPP بالقوه از پروژه‌های دیگر طراحی می‌شوند. اگر پاسخ یک یا چند سؤال از سؤالات «قبول یا رد» منفی (رد) باشد، پروژه در لیست کوتاه پروژه‌ها قرار نگرفته و تحت غربالگری کامل PPP قرار نمی‌گیرد. هدف از مرحله غربالگری مقدماتی، محدود کردن فرایند به تعداد محدودی پروژه است که حداقل شرایط را برای غربالگری کامل دارند.



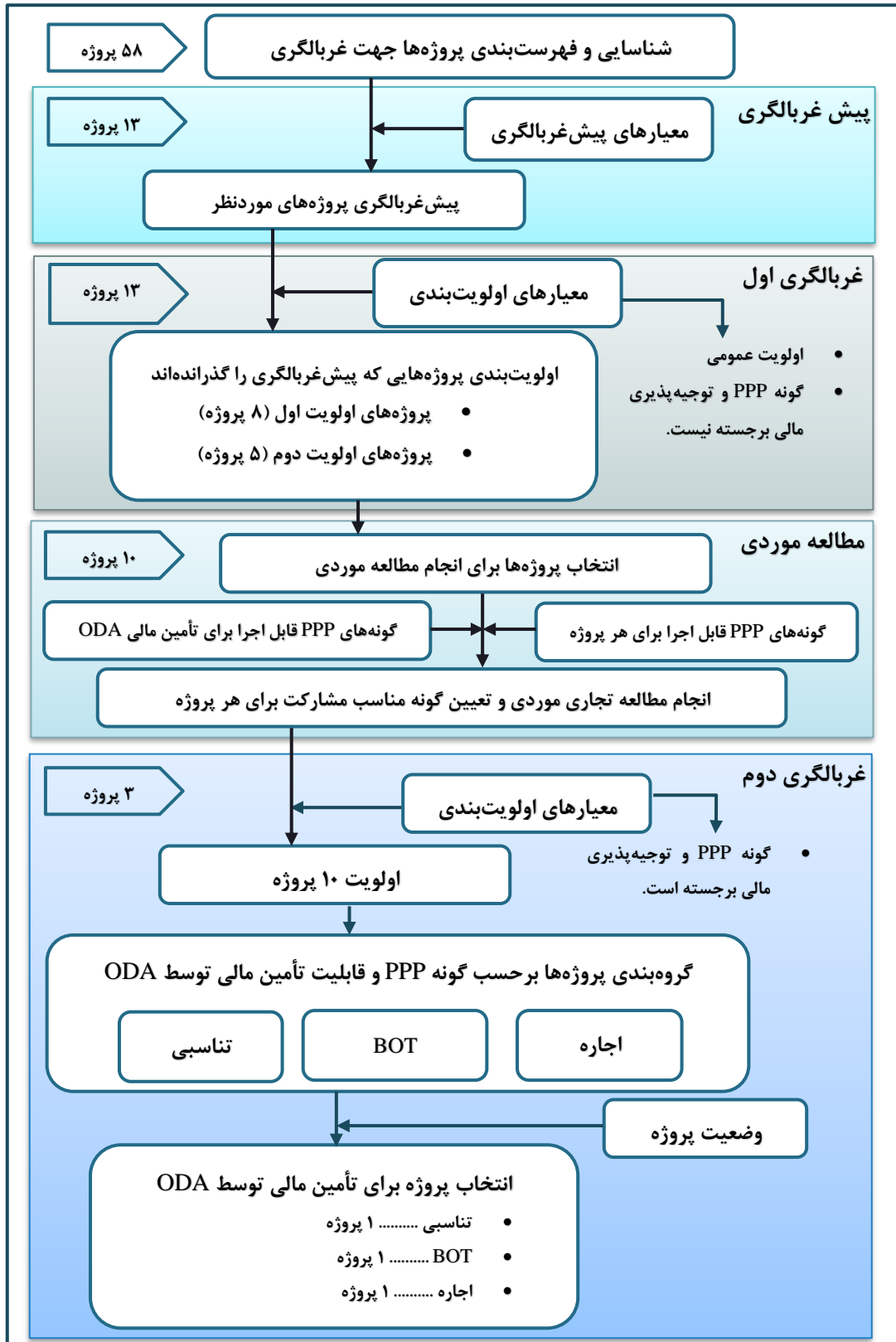
۳. فرایند غربالگری مورد استفاده آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن (JICA)^۱
(غربالگری پروژه‌های بزرگراهی فیلیپین)

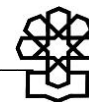
هدف از این مطالعه، شناسایی، ارزیابی و انتخاب سه پروژه مناسب از میان ۵۸ پروژه بزرگراهی فیلیپین (شامل پروژه‌های جدید، در حال اجرا و در حال بهره‌برداری) جهت تأمین مالی توسط برنامه کمک‌های توسعه‌ای (ODA)^۲ وزارت خارجه ژاپن بوده است.

این مطالعه توسط نهادی به نام جایکا (آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن) انجام و مشروح نتایج آن منتشر شده است. مطالب این بخش، برگرفته از گزارش مذکور است. روند غربالگری و انتخاب پروژه‌ها در این مطالعه به صورت خلاصه در شکل ۸ نشان داده شده است و در ادامه تک‌تک بخش‌های این فرایند تشریح خواهند شد.

1. Japan International Cooperation Agency
2. Official Development Assistance

شکل ۸. نمای کلی فرایند غربالگری





معیارهای پیش‌غربالگری

در ابتدا لازم است معیارهایی برای غربالگری اولیه مشخص شود. این معیارها طبعاً می‌بایست ویژگی‌های کلان پروژه‌ها را هدف‌گیری کند. برای پروژه‌های بزرگراهی فیلیپین که هدف گزارش این نهاد بوده است معیارهای زیر معرفی شده است.

۱. پروژه در حال اجرا یا در حال بهره‌برداری؛
۲. ترافیک پایین (کمتر از ۳۰۰۰ وسیله نقلیه در روز)؛
۳. سه یا بیش از سه پروژه در همان مسیر وجود دارد و پروژه مورد نظر هدف تقریباً مشابهی در جذب ترافیک آن مسیر را دنبال می‌کند و به دلیل وجود پل (یا پل راه‌آهن) طولانی بسیار گران به نظر می‌رسد؛
۴. دارای مشکلات حقوقی (دفتر کارهای عمومی و بزرگراه‌های (DPWH)^۱) فیلیپین برای تملک اراضی با مشکل مواجه شده است؛
۵. پروژه مستلزم ساخت تونل طولانی یا تونل زیردریایی بیش از ۱۰ کیلومتر است و هزینه احداث آن بسیار بالاست؛
۶. سایر دلایل؛

پس از مشخص شدن معیارهای پیش‌غربالگری، تهیه یک چک لیست مشابه شکل زیر می‌تواند به راحتی خروجی مرحله اول غربالگری را مشخص کند. پروژه‌هایی که یکی از معیارهای شش‌گانه را دارا هستند از ورود به مرحله بعد باز مانده و سایر پروژه‌ها وارد مرحله بعدی غربالگری خواهند شد.

جدول ۳. نمونه فرم پیش‌غربالگری

نتیجه	معیارهای پیش‌غربالگری						لیست پروژه‌ها
	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
رد						✓	پروژه شماره ۱
رد					✓		پروژه شماره ۲
قبول							پروژه شماره ۳
رد			✓				پروژه شماره ۴
رد						✓	پروژه شماره ۵
...							...
قبول							پروژه شماره ۵۷
رد				✓			پروژه شماره ۵۸

در مطالعه فوق ۴۳ پروژه در همین مرحله از ادامه بررسی بازماندند و از میان ۱۵ پروژه باقی‌مانده، چهار پروژه دو به دو با یکدیگر تلفیق شده و در مجموع ۱۳ پروژه برای ورود به مرحله بعد انتخاب شده‌اند.

غربالگری اول

پروژه‌هایی که از غربالگری اولیه عبور کرده‌اند در این مرحله اولویت‌بندی می‌شوند. معیارهای موردنظر برای این اولویت‌بندی در جدول ۴ مشخص شده است و تمام پروژه‌ها برحسب این معیارها امتیازبندی خواهند شد.

جدول ۴. معیارهای اولویت‌بندی

معیار	وزن	آیتم‌های تشکیل‌دهنده معیار	زیر وزن
۱. اهمیت عملکردی ایجاد یک راه در شبکه بزرگراهی و بهبود پیوستگی روش‌های مختلف حمل‌ونقل	۱۷	۱-۱ اهمیت عملکردی	۱۵
		• راهی که یک محور مرکزی حمل‌ونقل برای همگرایی ملی یا توسعه شهری ایجاد می‌کند.	۱۵
		• راهی که دو یا بیش از دو محور شبکه بزرگراهی را (به‌منظور ارتقای انعطاف در انتخاب مسیر برای استفاده‌کنندگان راه) به یکدیگر متصل می‌نماید.	۱۴
		• راهی که به‌صورت انشعاب از محور مرکزی حمل‌ونقل جدا می‌شود.	۱۰
		• راهی که عملکرد انفرادی (مستقل) دارد.	۸
		۱-۲ بهبود پیوستگی روش‌های مختلف حمل‌ونقل	۲
		• راهی که دسترسی مستقیم به یک بندر یا فرودگاه یا پایانه ریلی بین‌المللی ایجاد می‌کند.	۲
		• راهی که دسترسی غیرمستقیم به یک بندر یا فرودگاه یا پایانه ریلی بین‌المللی ایجاد می‌کند.	۱
۲. ضرورت بر مبنای کمک به کاهش تراکم ترافیک	۱۷	۲-۱ میزان جذب ترافیک راه (برحسب واحد اتومبیل مسافری در روز ^۱)	۷
		• بالا (بیش از ۶۰۰۰۰)	۷
		• متوسط (بین ۲۰۰۰۰ تا ۶۰۰۰۰)	۵
		• پایین (کمتر از ۲۰۰۰۰)	۳
		۲-۲ کاهش زمان سفر (واحد اتومبیل مسافری - ساعت در روز ^۲)	۱۰
		• بالا (بیش از ۴۰۰۰)	۱۰
• متوسط (بین ۱۰۰۰ تا ۴۰۰۰)	۷		
• پایین (کمتر از ۱۰۰۰)	۴		
۳. آمادگی پروژه	۱۵	۳-۱ طراحی تفصیلی در حال اجرا یا پایان‌یافته	۱۵
		۳-۲ مطالعات امکان‌سنجی تفصیلی پایان‌یافته/ در حال انجام/ سپرده شده	۱۴
		۳-۳ مطالعات پیش‌امکان‌سنجی پایان‌یافته/ در حال انجام	۸
		۳-۴ مرحله مفهومی	۵

1. Pcu (Passenger Car Unit) /day

2. Pcu-hour/day



وزن	معیار	وزن	آیتم‌های تشکیل‌دهنده معیار	زیر وزن
۵	۴. کمک به توسعه اجتماعی اقتصادی ملی یا محلی	۱۰	۴-۱ کمک به توسعه اقتصادی ملی یا محلی	۵
۵			• بالا	۵
۴			• متوسط	۴
۳			• پایین	۳
۵			۴-۲ کمک به توسعه اجتماعی: کمک به ایجاد اشتغال	۵
۵			• بالا (بیش از ۰/۵)	۵
۴	• متوسط (بین ۰/۲ تا ۰/۵)	۴		
۳	• پایین (کمتر از ۰/۲)	۳		
۶	۵. سرمایه‌گذاری اولیه مورد نیاز	۱۰	۵-۱ هزینه احداث	۶
۶			• کم (کمتر از x دلار)	۶
۴			• متوسط (بین x تا 10x دلار)	۴
۲			• بالا (بیش از 10x دلار)	۲
۴			۵-۲ هزینه تملک اراضی و جابه‌جایی	۴
۴			• کم (کمتر از x دلار)	۴
۲,۵	• متوسط (بین x تا 10x دلار)	۲,۵		
۱	• بالا (بیش از 10x دلار)	۱		
۳	۶. اثرات زیست‌محیطی و اجتماعی	۸	۶-۱ اثرات طبیعی	۳
۳			عدم عبور از نواحی بحرانی زیست‌محیطی	۳
۱			عبور از نواحی بحرانی زیست‌محیطی	۱
۵			۶-۲ اثرات اجتماعی (تعداد ساختارهای تحت تأثیر)	۵
۵			• پایین (کمتر از ۴۰۰)	۵
۳	• متوسط (بین ۴۰۰ تا ۸۰۰)	۳		
۱	• بالا (بیش از ۸۰۰)	۱		
۳	۷. تأثیر پروژه بر حفظ عوارض بزرگراهی موجود	۳	۷-۱ تأثیر بر حجم ترافیک بزرگراه موجود	۳
۳			افزایش حجم ترافیک بزرگراه عوارضی موجود (مثبت)	۳
۲			تقریباً بدون اثر	۲
۱	کاهش حجم ترافیک بزرگراه عوارضی موجود (منفی)	۱		
۱۶	۸. توجیه‌پذیری مالی و اقتصادی	۲۰	۸-۱ توجیه‌پذیری اقتصادی (آیا پروژه به لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر است؟)	۱۶
۱۶			• بالا (بیش از ۰/۲۵)	۱۶
۱۴			• متوسط (بین ۰/۱۵ تا ۰/۲۵)	۱۴
۵			• پایین (کمتر از ۰/۱۵)	۵
۴			۸-۲ توجیه‌پذیری مالی (آیا شانس مشارکت بخش خصوصی بالاست؟)	۴
۴			• بالا (بیش از ۰/۱۰)	۴
۲,۵	• متوسط (بین ۰/۵ تا ۰/۱۰)	۲,۵		
۱	• پایین (کمتر از ۰/۵)	۱		
۱۰۰	جمع	۱۰۰		۱۰۰

در نتیجه این امتیازبندی، ۱۰ پروژه‌ای که دارای بیشترین امتیاز بوده‌اند برای ورود به مرحله بعد انتخاب شده‌اند.

مرحله سوم: مطالعه موردی پروژه‌ها

در ابتدای این مرحله امکان اجرای انواع گونه‌های مشارکت عمومی - خصوصی برای هر پروژه بررسی می‌شود. در این مطالعه ۵ گونه مشارکت عمومی - خصوصی به این شرح در نظر گرفته شده است: ۱. BOT خالص؛ ۲. BOT همراه با پرداخت یارانه؛ ۳. قراردادهای تناسبی؛ ۴. پرداخت خدمات؛ ۵. اجاره. در این مرحله برای هر یک از ۱۰ پروژه باقی‌مانده، تحت هر پنج حالت فوق‌الذکر (به شرط امکان‌پذیری^۳) تحلیل مالی کاملی انجام می‌گیرد (از جمله برآورد هزینه‌ها و درآمدها، نرخ‌های بازدهی، هزینه سرمایه، کاهش خالص هزینه‌های عمومی، انجام تحلیل حساسیت و...) که به دلیل وجود جزئیات فنی زیاد، از بیان مشروح این بخش صرف‌نظر شده است. خروجی این تحلیل‌ها، شناسایی گونه مناسب مشارکت برای هر پروژه خواهد بود.^۴

غربالگری دوم

هدف این مرحله، شناسایی و اولویت‌بندی سه پروژه نهایی از میان ۱۰ پروژه مطالعه شده در مرحله قبل بوده است. غربالگری مرحله دوم عمدتاً روی شناسایی پروژه‌هایی که برای بخش خصوصی، تحت یک گونه مشخص PPP جذاب هستند متمرکز بوده و به همین دلیل تأکید در این مرحله روی سودآوری پروژه‌هاست. لذا معیارهای اولویت‌بندی در این مرحله متناسب با همین رویکرد تعیین و پروژه‌ها بر مبنای آن امتیازبندی می‌شوند. این معیارها در جدول ۵ درج شده است:

۱. قراردادهای تناسبی (Segment Dividing) قراردادهایی هستند که در آنها پروژه تقسیم می‌شود؛ یک بخش مربوط به طرف عمومی و بخش دیگر مربوط به طرف خصوصی.

2. Service Payment

۲. به‌عنوان مثال برخی از پروژه‌ها امکان تقسیم شدن را ندارند و به همین جهت امکان پیاده‌سازی قراردادهای تناسبی برای آنها فراهم نیست.

۳. برای بررسی مبنای این تشخیص ابتدا لازم است چند اصطلاح به شرح زیر معرفی شوند:

• FIRR پروژه: بازده سرمایه‌گذاری هنگامی که تمامی هزینه‌ها توسط بخش خصوصی تأمین می‌شود (هیچ‌گونه پشتیبانی مالی دولت منظور نمی‌شود)؛

• IRR برای شرکت پروژه: بازده سرمایه‌گذاری از منظر شرکت پروژه (فقط هزینه‌های تأمین شده توسط شرکت پروژه در نظر گرفته می‌شود، هزینه‌های تأمین شده توسط دولت منظور نمی‌شود)؛

• IRR سرمایه‌گذار: بازده سرمایه‌گذاری از دید سرمایه‌گذار، سرمایه‌گذاران معمولاً ۱۵٪ تا ۲۰٪ سود نیاز دارند؛

• WACC (میانگین وزنی هزینه سرمایه): هنگامی که نسبت وام به سرمایه، ۷۰ به ۳۰ بوده و نرخ سود وام ۱۰٪ در سال و سود انتظاری سرمایه ۱۵٪ است، مقدار WACC برابر ۱۱/۵٪ است. (در این مطالعه WACC برابر ۱۱/۵٪ در نظر گرفته شده)؛

• NPER (کاهش خالص هزینه‌های عمومی): این شاخص نشان می‌دهد که آیا هزینه‌های خالص عمومی (هزینه‌ها منهای درآمدها) تحت حالت معمول اجرای کار یا حالتی که همه کارها توسط دولت انجام می‌شود، بالاتر از هزینه‌های خالص عمومی تحت روش PPP است یا خیر (با عبارت دیگر آیا می‌توان هزینه خالص دولت تحت حالت معمول اجرای کار را با روش PPP کاهش داد؟).

معیارهای انتخاب گونه مطلوب PPP به شرح زیر است:

۱. IRR برای شرکت پروژه بالاتر از WACC (۱۱/۵ درصد) باشد؛

۲. IRR سرمایه‌گذار بالاتر از ۱۵٪ باشد؛

۳. کاهش خالص هزینه‌های عمومی (NPER) می‌بایست مثبت باشد؛

۴. هنگامی که سه شرط بالا برقرار باشد، گونه PPP با NPER بالاتر انتخاب می‌شود.

همچنین در این مرحله لازم است سازگاری گونه‌های مختلف مشارکت در پروژه‌ها با تأمین مالی توسط ODA نیز بررسی شود که نیازی به پرداختن به آن نیست.

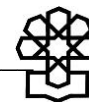


جدول ۵. معیارهای اولویت‌بندی نهایی

گروه	معیار ارزیابی	وزن	شاخص ارزیابی	جزئیات ارزیابی
ضرورت و فوریت پروژه	توجیه‌پذیری اقتصادی	۱۵	EIRR (%)	EIRR بیش از ۲۵٪ = ۱۵ بین ۱۵٪ تا ۲۵٪ = ۱۲ کمتر از ۱۵٪ = ۵
	اهمیت عملکردی بزرگراه	۶	طبقه‌بندی عملکردی	راه اصلی = ۶ راه توزیع‌کننده = ۴ شاخه‌ی راه اصلی = ۲ راه مستقل = ۱
	کمک به توسعه اقتصادی ملی یا منطقه‌ای	۲	صنایع بزرگ موجود یا بالقوه در طول مسیر	صنعت صید ماهی = ۱ صنایع تولیدی (ساخت) = ۱ صنایع تجاری؛ بازرگانی = ۱ صنعت توریسم = ۱ (در صورت وجود دو صنعت یا بیشتر، وزن‌ها تا حداکثر ۲ واحد افزایش می‌یابد)
	کمک به توسعه اجتماعی ملی یا منطقه‌ای	۳	کمک به رفع فقر	ارائه خدمات برای مناطقی که در حال حاضر دچار رکود یا توسعه‌نیافتگی هستند. فقر بالای ۳۰ درصد = ۳ فقر بین ۲۰ تا ۳۰ درصد = ۲ فقر کمتر از ۲۰ درصد = ۱
	فوریت براساس سهم در کاهش تراکم ترافیک	۶	کاهش زمان سفر برحسب واحد اتومبیل مسافری در روز	بیش از ۴۰۰۰ اتومبیل مسافری در روز = ۶ بین ۱۰۰۰ تا ۴۰۰۰ اتومبیل مسافری در روز = ۴ کمتر از ۱۰۰۰ اتومبیل مسافری در روز = ۲
	اولویت DPWH / آمادگی پروژه	۸	وضعیت فعلی پروژه	طراحی تفصیلی تکمیل شده یا در حال اجرا = ۸ مطالعات امکان‌سنجی تکمیل شده یا در حال اجرا یا سپرده شده = ۷ مطالعات پیش‌امکان‌سنجی تکمیل شده یا در حال اجرا یا سپرده شده = ۵ مرحله مفهومی = ۲
	سودآوری برای شرکت پروژه	۱۰	IRR شرکت پروژه	بیش از ۲۰٪ = ۱۰ بین ۱۵٪ تا ۲۰٪ = ۹ بین ۱۳٪ تا ۱۵٪ = ۸ کمتر از ۱۳٪ = ۴
	سودآوری برای سرمایه‌گذار	۳	IRR سرمایه‌گذار	بیش از ۲۰٪ = ۳ بین ۱۵٪ تا ۲۰٪ = ۲ بین ۱۳٪ تا ۱۵٪ = ۱ کمتر از ۱۳٪ = ۰
سودآوری	کاهش بار مالی دولت	۱۰	میزان هزینه قابل صرفه‌جویی برای دولت	بیش از ۵۰٪ = ۱۰ بین ۴۰٪ تا ۵۰٪ = ۸ بین ۳۰٪ تا ۴۰٪ = ۶ کمتر از ۳۰٪ = ۴

گروه	معیار ارزیابی	وزن	شاخص ارزیابی	جزئیات ارزیابی
	هزینه ریسک بالقوه پروژه (افزایش هزینه به میزان ۱۰٪)	۳	IRR شرکت پروژه	بیش از ۲۰٪ = ۳ بین ۱۵٪ تا ۲۰٪ = ۲ بین ۱۳٪ تا ۱۵٪ = ۱ کمتر از ۱۳٪ = ۰
	ریسک درآمدی بالقوه (کاهش درآمد به میزان ۱۰٪)	۴	IRR شرکت پروژه	بیش از ۲۰٪ = ۴ بین ۱۵٪ تا ۲۰٪ = ۳ بین ۱۳٪ تا ۱۵٪ = ۱ کمتر از ۱۳٪ = ۰
قابلیت اجرا	چالش تملک اراضی	۱۰	اراضی که می‌بایست برای استفاده تملک شود	اراضی شهری: کمتر از X هکتار = ۱۰ بین X تا Y هکتار = ۷ بین Y تا Z هکتار = ۴ کمتر از Z هکتار = ۲ اراضی روستایی: کمتر از 10X هکتار = ۱۰ بین 10X تا 10Y هکتار = ۷ بین 10Y تا 10Z هکتار = ۴ کمتر از 10Z هکتار = ۲
	تأثیر اجتماعی	۱۰	تعداد ساختارهای تأثیرپذیر	کمتر از ۲۰۰ = ۱۰ بین ۲۰۰ تا ۴۰۰ = ۷ بین ۴۰۰ تا ۸۰۰ = ۴ بیش از ۸۰۰ = ۲
	محیط طبیعی	۵	عبور از نزدیکی منطقه حساس زیست‌محیطی	عدم عبور از نزدیکی منطقه حساس زیست‌محیطی = ۵ عبور از نزدیکی منطقه حساس زیست‌محیطی = ۲
	مشکلات احداث	۵	مکان کارگاه پروژه، فضای کار در طول احداث و نوع کار موردنیاز	روستایی/ معمول = ۵ شهری/ معمول = ۲ شهری/ غیرمعمول = ۱
جمع		۱۰۰		

گفتنی است نرخ‌های بازدهی در جدول فوق بر مبنای گونه مناسب مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) که پیش از امتیازبندی برای هر پروژه شناسایی شده‌اند درج می‌شوند. پس از محاسبه امتیاز بر مبنای جدول فوق، سه پروژه‌ای که به ترتیب حائز بیشترین امتیازات شده‌اند به عنوان اولویت‌های اول، دوم و سوم (با مشخص بودن گونه مطلوب مشارکت برای هر پروژه) مشخص می‌شوند.



جمع‌بندی: فرایند پیشنهادی جهت انتخاب پروژه‌های مستعد مشارکت در ایران

به‌منظور طراحی ساختار و فرایند اجرایی متناسب با کشور ایران، ابتدا نیاز است ویژگی‌های مسئله به خوبی شناخته شود. برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های مسئله عبارتند از:^۱

حجم بالای پروژه‌های نیمه‌تمام: تعداد بسیار بالایی از پروژه‌های نیمه‌تمام در سطح کشور وجود دارد که طبیعتاً نیازمند غربالگری است. آمار رسمی از تعداد پروژه‌های نیمه‌تمام در سطح کشور وجود ندارد اما ارقامی که بعضاً از زبان مسئولان عنوان می‌شود حاکی از وجود چیزی بین ۷۶ الی ۸۶ هزار پروژه نیمه‌تمام (ملی و استانی) در سطح کشور است. این حجم عظیم از پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام بدون غربالگری قابلیت ساماندهی نخواهد داشت.

محدودیت ظرفیت فنی و مالی دستگاه‌های اجرایی: دستگاه‌های اجرایی برای خرید خدمات مشاوره‌ای به‌منظور انجام غربالگری محدودیت‌های مالی دارند و از سوی دیگر توان تخصصی و فنی همه دستگاه‌ها (علاوه بر نامتقارن بودن) در حدی نیست که بتوانند مراحل مقدماتی این غربالگری را خود انجام دهند.

فقدان اطلاعات کامل و معتبر: نکته مهم دیگر اینکه بسیاری از پروژه‌ها فاقد اطلاعات کامل و معتبر هستند و معترسازی اطلاعات آنها نیز هزینه‌بر خواهد بود. این موضوع ناشی از دو علت است، اول اینکه معمولاً زمان زیادی از انجام مطالعات توجیهی بسیاری از این پروژه‌ها گذشته و اطلاعات آنها به‌روزرسانی نشده و دوم اینکه در زمان آغاز پروژه نیز مطالعات به‌درستی و با دقت انجام نشده و پروژه با مطالعاتی ضعیف و نامعتبر آغاز شده است. غربالگری با این سطح و کیفیت اطلاعات نیازمند روش‌هایی نظام‌مند جهت اعمال تأثیر کیفیت و میزان اطلاعات در نتایج فرایند خواهد بود.

عدم تمرکز اطلاعات پروژه‌های عمرانی کشور: علاوه بر ناکافی و نامعتبر بودن اطلاعات بسیاری از پروژه‌ها، همین میزان از اطلاعات نیز متمرکز نیست. این موضوع خصوصاً در مورد پروژه‌های استانی برجسته است به صورتی که ظاهراً حتی سازمان برنامه و بودجه کشور نیز بانک اطلاعاتی جامع و متمرکزی از پروژه‌های استانی در دست ندارد و بعضاً اطلاعات در دسترس تنها محدود به اطلاعات موافقتنامه‌ای است. طبعاً بدون وجود یک بانک اطلاعاتی متمرکز به‌صورت ملی (یا حداقل در سطح هر وزارتخانه) طراحی فرایند غربالگری با محدودیت جدی مواجه خواهد بود.

مسائل ذکر شده کم و بیش به‌صورت زمینه‌ای وجود داشته‌اند لذا فرایند طراحی شده باید با هر چهار مشکل فوق سازگار باشد.

۱. گفتنی است ویژگی‌های ذکر شده، ویژگی‌هایی هستند که با موضوع طراحی فرایند غربالگری دارای ارتباط هستند لذا هدف بیان تمام مشکلات حوزه طرح‌های عمرانی کشور نبوده است.

غربالگری اولیه پروژه‌های نیمه تمام

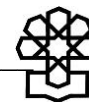
همان‌طور که از هر دو نمونه ذکر شده در گزارش مشخص شد، هنگامی که با تعداد بالایی از پروژه‌ها برای غربالگری مواجه می‌شویم، ناگزیر از طراحی یک مرحله پیش‌غربالگری یا غربالگری اولیه برای محدود ساختن پروژه‌های تحت بررسی هستیم.

یک حالت ساده برای این کار همان‌طور که در مثال‌ها نیز ذکر شد، طراحی مجموعه‌ای از سؤالات است. برخی از ویژگی‌های مهمی که این سؤالات می‌بایست داشته باشند عبارتند از:

- مربوط به ویژگی‌های کلان پروژه‌ها باشند؛
- با حداقل اطلاعات قابل پاسخگویی باشند (برای پاسخ به آنها نیاز به انجام مطالعه جدید نباشد)؛
- ترجیحاً به شکل سؤالات دوگزینه‌ای (قبول یا رد) یا چند گزینه‌ای باشند؛
- منعکس‌کننده اولویت‌های سیاستی کشور باشند؛
- شفاف و غیرقابل تفسیر باشند؛
- پروژه‌های غیرسازگار با روش مشارکت را شناسایی کنند؛

نکته قابل توجه اینکه با توجه به تعداد بالای پروژه‌های نیازمند غربالگری و حداقلی بودن اطلاعات، انتظار شناسایی پروژه‌های مستعد مشارکت در این مرحله شاید چندان واقع‌بینانه نباشد. **به عبارت دیگر هدف اصلی از این مرحله، عمدتاً شناسایی پروژه‌های ناسازگار با روش مشارکت و خارج کردن آنها از ادامه روند غربالگری است** (خارج کردن پروژه‌هایی که ویژگی‌های ابتدایی و اولیه یک پروژه مشارکتی را نیز ندارند). در نظر داشتن این هدف در طراحی سؤالات نقش تعیین‌کننده‌ای خواهد داشت. این مرحله به دلیل سادگی، قابلیت اجرا توسط دستگاه‌های اجرایی را داراست اما انجام متمرکز این فرایند می‌تواند سرعت کار را افزایش و کیفیت آن را ارتقا دهد. برای این کار لازم است ابتدا اطلاعات پروژه‌ها در قالب یک شناسنامه تیپ (شامل حداقل اطلاعات موردنیاز هر پروژه به صورتی که تکمیل آن برای دستگاه‌های اجرایی با اطلاعات موجود امکان‌پذیر باشد) در دسترس قرار گیرد. این کار به سادگی از طریق ابلاغ شناسنامه تیپ به تمام دستگاه‌های اجرایی و الزام آنها به تکمیل و بارگذاری آن (برای تمامی پروژه‌ها) در یک سامانه مشخص قابل انجام است.^۱ اگر پس از اجرای این کار برخی شکاف‌های اطلاعاتی وجود داشت که پوشش آن توسط دستگاه اجرایی ممکن نبود، می‌توان از روش‌های ذکر شده در قسمت‌های قبلی گزارش یا سایر روش‌های مرسوم برای پر کردن این شکاف‌های اطلاعاتی استفاده کرد. همچنین استفاده از روش‌های پیش‌گفته برای سنجش کیفیت اطلاعات یا سایر روش‌های مرسوم برای این هدف، می‌توان میزان اعتبار اطلاعات هر پروژه را ذیل سامانه مذکور ارزیابی و در نتایج غربالگری لحاظ کرد. در گام بعدی لازم است معیارهای غربالگری اولیه (سؤالات) تعیین شود. این کار می‌تواند توسط

۱. این موضوع در حال حاضر توسط سازمان برنامه و بودجه کشور در حال پیگیری است.



سازمان برنامه یا هر نهاد دیگری که به عنوان واحد مشارکت عمومی - خصوصی^۱ در سطح کشور تعیین می شود، انجام پذیرد. با توجه به اینکه اطلاعات پروژهها در یک سامانه بارگذاری می شود، انجام این مرحله از غربالگری به صورت الکترونیکی کاملاً منطقی به نظر می رسد؛ به این شکل که سامانه مذکور با توجه به معیارهای ابلاغی اقدام به شناسایی پروژههای ناسازگار با مشارکت می نماید.

طبیعتاً غربالگری اولیه با معیارهای ابلاغی توسط سازمان برنامه و بودجه یا واحد مشارکت عمومی - خصوصی، یک غربالگری عمومی خواهد بود. به این ترتیب خروجی این مرحله از غربالگری می تواند ورودی یک غربالگری دیگر با ساختار مشابه، در سطح دستگاههای اجرایی مرکزی باشد. این غربالگری از نظر ساختار دقیقاً مشابه غربالگری عمومی اولیه بوده و صرفاً سؤالات آن متفاوت (مرتبط با حوزه مورد نظر) خواهد بود.

فرایند شناسایی پروژههای مستعد مشارکت

پس از طی مرحله غربالگری اولیه و محدود شدن پروژههای تحت بررسی هر دستگاه اجرایی، انجام مطالعات برای شناسایی پروژههای مستعد مشارکت اجتناب ناپذیر است. انجام این مطالعات برای تمام پروژهها، نیازمند استفاده از خدمات مشاوره ای و متعاقب آن صرف هزینه زیاد برای دستگاه بوده و طبیعتاً می بایست به تدریج انجام شود. لذا اولویت بندی پروژهها در این مرحله در دستورکار دستگاه اجرایی قرار می گیرد. هر دستگاه اجرایی می تواند متناسب با اهداف خود معیارهایی را تعیین و به کمک آنها پروژههای خود را امتیازبندی کند که نمونه هایی از آن در مثالهای ذکر شده در گزارش به خوبی مشهود است. نکته قابل ذکر اینکه اگر تعداد پروژهها به میزانی زیاد است که اولویت بندی را بی معنی می کند، دستگاه اجرایی می تواند غربالگری های اضافی با همان ساختار غربالگری اولیه (اما هر بار با سؤالات کمی دقیق تر) انجام دهد تا جایی که تعداد مناسبی پروژه برای اولویت بندی باقی بماند.

طبیعی است که پس از اولویت بندی پروژهها، متناسب با بضاعت مالی دستگاه اجرایی پروژههای اولویت دار برای انجام مطالعات امکان سنجی مشارکت به مشاوران متخصص سپرده خواهد شد. لازم به ذکر است که استفاده از خدمات نهادهای دیگر تحت عناوین تسهیلگر،^۲ توسعه دهنده^۳ یا شتاب دهنده^۴ مشارکت که در ادبیات حوزه مشارکت عمومی - خصوصی ذکر می شوند نیز در این مرحله امکان پذیر است.^۵ این نهادها بعضاً می توانند خدمات مشاوره ای به دستگاه ارائه کنند یا به عنوان مکمل در کنار مشاوران دستگاهها قرار گیرند.

طبیعی است که پس از انجام مطالعات امکان سنجی در مرحله قبل، یک مرحله اولویت بندی دیگر

1. PPP Unit
2. Facilitators
3. Developers
4. Promoters

۵. معرفی این عوامل بهبوددهنده فرایند مشارکت، ویژگی های آن و تشریح رابطه مالی آن با طرف خصوصی و طرف عمومی در گزارش مستقلاً ارائه خواهد شد.

مورد نیاز خواهد بود. در صورتی که چند پروژه مستعد مشارکت شناسایی شوند، برای تشخیص تقدم و تأخر اجرای این پروژه‌ها یا انتخاب تعداد محدودی پروژه برای اجرا (متناسب با بودجه دستگاه اجرایی)، نیاز به این مرحله از اولویت‌بندی است که نمونه آن در غربالگری پروژه‌های بزرگراهی فیلیپین بیان شد. رئوس فرایند پیشنهادی را می‌توان در شکل ۹ به صورت کامل مشاهده کرد:



در پایان شایسته است نکته‌ای مهم در خصوص پروژه‌های جدید نیز بیان شود. دستگاه‌های اجرایی کشور از منظر دانش در حوزه مشارکت عمومی - خصوصی کاملاً نامتقارن هستند. در برخی دستگاه‌ها به دلیل سابقه بیشتر و تعداد بالای قراردادهای مشارکتی منعقد شده، روش مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یکی از روش‌های تدارک پروژه در کنار سایر روش‌های تدارکات عمومی کاملاً جای خود را باز کرده است. اما برخی دیگر به طور معمول با روش‌های تدارکات عمومی سنتی پروژه‌های خود را اجرا می‌کنند. لذا به منظور توسعه روش مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یکی از روش‌های تدارک پروژه، لازم است مطالعات مشارکت‌پذیری به جزء جدیدی از گزارش‌های توجیهی متداول اضافه و انجام آن برای تمام پروژه‌های جدید اجباری شود به نحوی که در گزارش‌های توجیهی طرح‌های جدید صراحتاً در خصوص شیوه مناسب تدارک پروژه (مشارکتی یا غیرمشارکتی) اظهار نظر شود. در همین راستا سازمان برنامه و بودجه می‌بایست شیوه‌نامه انجام مطالعات مشارکت‌پذیری انواع پروژه‌ها را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نماید.

منابع و مآخذ

1. A PPP Screening Tool, PPP Support of the Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program; Public- Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF); 2017.
2. Preparatory Survey for Public- Private Partnership (PPP) Infrastructure; Development Projects in the Republic of the Philippines. Executive Summary; Project Screening and Selection of Priority PPP Projects. Japan International Cooperation Agency (jica).



شماره مسلسل: ۱۶۷۵۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات مشارکت عمومی - خصوصی ۱. فرایند انتخاب پروژه‌های مستعد مشارکت

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمحمدحسین فاطمی

ناظران علمی: داریوش ابوحمزه، سیدعباس پرهیزکاری

همکاران خارج از مرکز: امیر امیری دیبا، محمد غیاث‌الدین



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۲۳