

تجربه کشور برزیل در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

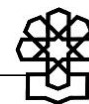
کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۹۶۹
فروردین‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۸	مقدمه
۹	۱. جایگاه کشور برزیل در مشارکت عمومی - خصوصی در سطح جهان.....
۱۱	۲. میزان و تنوع مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های مختلف برزیل.....
۱۵	۳. روند تاریخی مشارکت عمومی - خصوصی در کشور برزیل.....
۲۰	۴. تاریخچه قانونگذاری در مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل.....
۲۲	۵. چارچوب کلی مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل.....
۲۲	۵-۱. تعریف مشارکت عمومی - خصوصی و دامنه شمول آن.....
۲۳	۵-۲. طرف عمومی و طرف خصوصی.....
۲۴	۵-۳. انواع مشارکت عمومی - خصوصی.....
۲۴	۶. اصول حاکم بر فضای مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل.....
۲۵	۷. ساختار نهادی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش دولتی.....
۲۵	۷-۱. وزارت برنامه، بودجه و مدیریت.....
۲۵	۷-۲. وزارت دارایی
۲۶	۷-۳. کمیته راهبری مشارکت عمومی خصوصی.....
۲۶	۷-۴. کمیته فنی مشارکت عمومی - خصوصی.....
۲۷	۷-۵. شرکت پروژه.....
۲۷	۷-۶. صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی.....

۲۷	۷-۷. حسابرس عمومی دولت.....
۲۷	۷-۸. بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل.....
۳۱	۸. تحول در ساختار نهادی مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل.....
۳۲	۸-۱. ستاد اجرایی برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی.....
۳۳	۸-۲. سایر وزارتخانه‌ها.....
۳۳	۸-۳. نهادهای تنظیم‌گر.....
۳۳	۸-۴. بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل.....
۳۴	۹. فرایند ارجاع کار در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل.....
۳۶	۱۰. قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل.....
۳۶	۱۰-۱. الزامات عمومی قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی.....
۳۷	۱۰-۲. روش پرداخت تعهدات دولت در قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی.....
۳۹	۱۰-۳. ضمانت‌های دولتی.....
۴۰	۱۰-۴. تسهیم ریسک.....
۴۰	۱۰-۵. تعدیلات و بازبینی‌های قرارداد مشارکت.....
۴۱	۱۰-۶. مالکیت دارایی‌ها.....
۴۱	۱۰-۷. فسخ قراردادها.....
۴۲	۱۰-۸. تأمین مالی.....
۴۲	۱۱. ارزیابی محیط سیاستگذاری و وضعیت انجام پروژه‌ها در برزیل.....
۴۴	۱۱-۱. ارزیابی جایگاه برزیل براساس شاخص‌های مرکز جهانی زیرساخت.....
۴۴	۱۱-۱-۱. محیط سیاستگذاری مشارکت عمومی - خصوصی.....
۴۵	۱۱-۱-۲. محیط انجام پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی.....
۵۲	۱۲. دلالت‌هایی از تجربه برزیل برای اقتصاد ایران.....
۵۴	پیوست‌ها.....
۶۲	پی‌نوشت‌ها.....



تجربه کشور برزیل در توسعه مشارکت

عمومی - خصوصی

خلاصه مدیریتی

به طور کلی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی با افزایش بهره‌وری عوامل تولید، گسترش محدوده بازار، تعادل عرضه و تقاضا، ایجاد اثرات جانبی، ایجاد شرایط رقابتی بهتر و همچنین افزایش سطح رفاه باعث افزایش تولید و رشد اقتصادی می‌شود. اگرچه تأثیر مثبت سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها بر افزایش تولید بیشتر امری بلندمدت است اما در ایران به دلیل مواجه بودن با انبوهی از طرح‌های عمرانی نیمه تمام و نیاز شدید به طرح‌های جدید، این اثر می‌تواند در کوتاه‌مدت نیز قابل توجه باشد. لذا در این گزارش به بررسی یکی از پیشروترین کشورها در جذب مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها که از یکی دلایل عمده افزایش تولید از محل تحریک تقاضای کل است، پرداخته‌ایم.

براساس آخرین آمارهای بانک جهانی در سال ۲۰۱۸ کشور برزیل پیشروترین و نخستین کشور در جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها در بین کشورهای جهان است.

در اهداف توسعه‌ای این کشور همواره بر حفظ میزان و نرخ رشد سرمایه‌گذاری در زیرساخت و تشکیل سرمایه ثابت تأکید شده است. در این راستا این کشور از سال ۱۹۸۵ بنا به توصیه صندوق بین‌المللی پول به فرایند آزادسازی اقتصادی پرداخت و در دهه ۱۹۹۰ گسترده‌ترین برنامه خصوصی‌سازی در دنیا را پیاده‌سازی کرد. خصوصی‌سازی در مراحل اولیه منابع گسترده‌ای (حدود ۱۰۰ میلیارد دلار) را در اختیار دولت این کشور قرار داد و عمده منابع صرف فعالیت‌های توسعه‌ای در این کشور شد. اما با کند شدن روند خصوصی‌سازی‌ها و کاهش درآمدهای ناشی از آن از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ نرخ رشد سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در این کشور منفی شد. جذب سرمایه‌گذاری خارجی و گشایش درهای اقتصاد این کشور به روی سرمایه‌گذار خارجی نیز نتوانست به تقاضای روزافزون توسعه زیرساخت‌های این کشور پاسخ مناسبی نشان دهد.

از سال ۱۹۹۵ جریانی در نظام قانونگذاری این کشور شکل گرفت که مبتنی بر تجربه‌های پراکنده موفق قبلی در این کشور، بحث واگذاری پروژه‌های زیرساختی به بخش خصوصی را دنبال کرد که ثمره آن شکل‌گیری بسترهای مناسب توسعه مشارکت و همکاری‌های بخش خصوصی را فراهم آورد. به‌منظور توسعه مشارکت عمومی - خصوصی، ابتدا در سال ۱۹۹۵ قانون واگذاری پروژه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی تصویب و اجرایی شد که به‌دلیل ماهیت ریسک بالای قراردادهای واگذاری و عدم پوشش ریسک‌ها

توسط دولت موفقیت چندانی نداشت. در سال ۲۰۰۴ قانون مشارکت عمومی - خصوصی این کشور مبتنی بر تجارب داخلی و خارجی به تصویب رسید که دستاوردهای قابل توجهی داشت و نهایتاً در سال ۲۰۱۶ به منظور هدایت سرمایه‌های بخش خصوصی در اولویت‌های مدنظر دولت، قانون برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی تصویب و اجرایی شد.

در مسیر این تطور قانونی، مجموعه‌ای از اقدامات صورت گرفته است که با توجه به موفقیت‌های حاصل شده در افزایش مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها شایسته توجه است:

- تعیین دامنه شمول مشارکت عمومی - خصوصی و تمایز با واگذاری

در برزیل مشارکت عمومی - خصوصی نوع خاصی از واگذاری است که نسبت به واگذاری معمولی تفاوت‌هایی دارد. در واگذاری معمولی، امکان‌سنجی مالی - اقتصادی پروژه به‌طور کامل به تعرفه وضع شده توسط دولت بر محصول پروژه برای مصرف‌کنندگان نهایی بستگی دارد و دولت هیچ چیزی مازاد بر تعرفه جمع شده از مردم به طرف خصوصی پرداخت نمی‌کند، اما در مدل مشارکت عمومی - خصوصی حتی در صورت وابستگی پروژه به تعرفه وضع شده توسط دولت، این اجازه به دولت داده می‌شود که علاوه بر تخصیص تعرفه‌های جمع شده از مردم به بخش خصوصی، مبالغ دیگری را در قالب‌های گوناگون و جهت سودآوری و توجیه‌پذیری پروژه‌ها بپردازد.

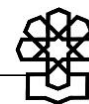
البته باید توجه داشت که در هر حال کمک‌های انجام شده دولت در پروژه‌های مشارکتی سهم بالایی از سرمایه‌گذاری را شامل نمی‌شود و بخش زیادی از سرمایه‌گذاری را بخش خصوصی از محل عواید طرح بازپرداخت می‌کند.

- تعیین دامنه شمول طرف عمومی و طرف خصوصی

مطابق ماده (۱) قانون مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل، طرف عمومی، همه نهادها و دستگاه‌های اجرایی دولتی، صندوق‌های دولتی از جمله صندوق‌های بازنشستگی، شرکت‌های دولتی، شرکت‌های خصوصی - عمومی (مختلط) و تمام نهادهای دیگر که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت فدرال برزیل، دولت‌های محلی و شهرداری‌ها کنترل می‌شوند را شامل می‌شود. طرف عمومی صرفاً می‌تواند نقش سرمایه‌پذیر را در مشارکت عمومی - خصوصی ایفا کند.

- تشکیل کمیته راهبری مشارکت عمومی - خصوصی

این کمیته را هیئت دولت با هماهنگی با وزارت برنامه، بودجه و مدیریت و متشکل از نماینده‌های وزارت دارایی و نماینده ریاست جمهوری تشکیل داده است. مسئولیت‌های این کمیته شامل موارد ذیل است:



- تأیید پروژه‌ها و قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی،
- اجازه آغاز فرایند مناقصه (قیمت‌گذاری)،
- تعیین اولویت خدماتی که باید تحت ترتیبات قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی ارائه شود،
- تعریف معیاری برای تحلیل تناسب و زمان‌بندی اقدامات انجام شده با متن قرارداد،
- ایجاد فرایندهایی برای انتخاب بخش خصوصی،
- اجازه برگزاری مناقصه و تأیید اسناد آن،
- تصویب برنامه ملی سالیانه مشارکت عمومی - خصوصی و نظارت و ارزیابی اجرای آن،
- بررسی گزارش‌های نظارت بر قرارداد، توسعه اسناد مناقصه استاندارد و نمونه قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی،
- اجازه استفاده از منابع صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی برای تضمین رعایت الزامات مالی در قرارداد از سوی دولت.

- تعیین کارویژه برای بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل

این بانک برای تأمین مالی تمامی مراحل پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی برنامه‌های مشخصی دارد. این مراحل شامل مرحله تملک زمین، خرید تجهیزات و ماشین‌آلات، خرید نهاده، صادرات محصول، بازاریابی و ایجاد بازار است. مطابق قواعد این بانک، در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، دارایی و عواید حاصل از پروژه به‌عنوان ضمانت بازپرداخت تسهیلات از طرف خصوصی قراردادها پذیرفته می‌شود. مبتنی بر این ضمانت، بانک اقدام به پرداخت تسهیلات بلندمدت دوره ساخت، پرداخت تسهیلات بلاعوض (برای انتقال منابع بودجه‌ای در نظر گرفته شده توسط دولت به طرف خصوصی در قالب کمک و نظارت بر اجرای طرح متناسب با کمک‌های دریافتی) و پذیرفته‌نویسی اوراق بهادار مبتنی بر دارایی می‌کند.

انتخاب پروژه برای ارائه خدمات مالی توسط این بانک بدین صورت است که قبل از بررسی ابعاد مختلف پروژه، ابتدا وضعیت مالی و ریسک اعتباری شرکت متقاضی دریافت خدمات مالی و تسهیلات بررسی می‌شود. پس از احراز صلاحیت مالی توسط کمیته مربوطه، صلاحیت فنی و اجرایی آن شرکت مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد سپس به بررسی ابعاد مختلف پروژه پرداخته می‌شود. بانک در این مرحله خود در جایگاه یک کارشناس و متخصص به ارائه خدمات مشاوره طراحی فنی و طراحی مدل تأمین مالی و بازاریابی نیز می‌پردازد. پس از طی این مرحله بانک قرارداد ارائه خدمات مالی را با شرکت متقاضی منعقد می‌کند. در طول دوران قرارداد، بانک ناظر فنی و مالی پروژه است و تسهیلات به‌صورت مرحله‌ای و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه پرداخت می‌شود.

بانک توسعه برزیل اصلی‌ترین نهاد تأمین منابع مالی بلندمدت برای توسعه پروژه‌های زیرساختی

است. سه نهاد نظارتی شورای ملی حسابرسی، شورای ملی پول،^۱ دیوان عالی محاسبات^۲ بر عملکرد این بانک نظارت دارند و کمیسیون عالی ارز و اوراق بهادار،^۳ بانک مرکزی برزیل و مجمع اجرایی حفاظت اقتصادی^۴ نیز نهادهای تنظیم‌گر این بانک هستند.

مصارف منابع مالی برحسب طبقه‌بندی این بانک در چهار حوزه کشاورزی، صنعت، زیرساخت و تجارت است که تا سال ۲۰۱۸ بالغ بر ۴۸ درصد تسهیلات و خدمات مالی ارائه شده در حوزه زیرساخت بوده است و این بانک حدود ۱۹۵ میلیارد دلار به پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ارائه خدمات مالی داشته است.

– تشکیل مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی و ستاد اجرایی آن

این مجمع پروژه‌های ملی در اولویت کشور، برای انجام شدن از طریق مشارکت عمومی - خصوصی یا خصوصی‌سازی را ارزیابی و معرفی می‌کند. اعضای این مجمع عبارت است از: رئیس‌جمهور، وزیر کشور، وزیر امور اداری دولت، وزیر دارایی، وزیر برنامه‌ریزی، توسعه و مدیریت، وزیر معدن و انرژی، وزیر حمل‌ونقل، بنادر و امور هواپیمایی، وزیر محیط زیست، رئیس بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل، رئیس بانک توسعه‌ای دولتی کایکسا، رئیس بانک مرکزی برزیل، وزیر مربوط به پروژه پیشنهادی، مسئولان دستگاه‌های اجرایی مرتبط با پروژه. وظایف این مجمع نیز بررسی پروپوزال‌های پیشنهادی از طرف وزارتخانه‌ها برای خصوصی‌سازی پروژه‌ها یا انجام پروژه‌ها از طریق مشارکت عمومی - خصوصی قابل تعریف ذیل برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی، هماهنگی، پایش، ارزیابی، نظارت بر اقدامات انجام شده ذیل برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی و حمایت از اقدامات بخشی به‌منظور اجرایی شدن برنامه، انجام امور ارجاع شده از طرف دستگاه‌ها برای تصمیم‌گیری نهایی می‌باشد.

– ایجاد فرایندهای شفاف و زمانمند تعریف، مطالعه، ارجاع کار و نظارت بر پروژه‌ها

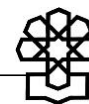
همه مراحل تعریف تا بهره‌برداری پروژه با مشارکت و اولویت بخش خصوصی صورت می‌گیرد. در زمان تعریف و بررسی مطالعات پروژه، دولت در زمان بررسی اسناد و مدارک تعریف و مطالعه پروژه‌ها برای صدور مجوز فراخوان، بررسی اسناد و مدارک تهیه شده توسط بخش خصوصی (پیشنهادهای ناخواسته) را در اولویت قرار می‌دهد و ابتدا آنها را بررسی می‌کند. سپس به بررسی اسناد و مدارک تهیه شده با همکاری بخش خصوصی و با خواست دولت می‌پردازد و درنهایت به بررسی اسناد و مدارک تهیه شده

1. National Monetary Council (CMN)

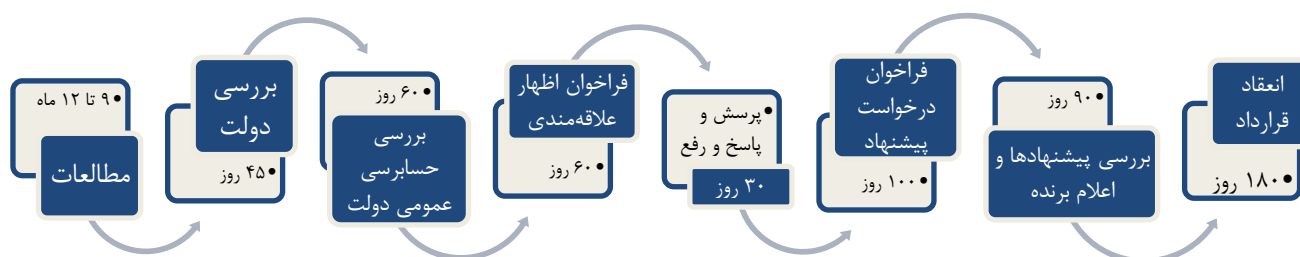
2. Federal Court of Accounts

3. Securities and Exchange Commission of Brazil - CVM

4. Administrative Council for Economic Defense - CADE



توسط کارکنان دولت اقدام می‌کند. موافقت دولت با صدور مجوز فراخوان برای هر یک از پروژه‌های فوق در مطبوعات رسمی، روزنامه‌ها و رسانه‌های الکترونیکی اعلام می‌شود. پس از آن فراخوان اظهار علاقه‌مندی منتشر می‌شود که در مجموع ۶۰ روز به علاقه‌مندان فرصت می‌دهد تا پروژه را بررسی و اظهار علاقه‌مندی کند، همچنین یک مهلت ۳۰ روزه برای اخذ نظرهای عموم متقاضیان و رفع ابهام‌های آنها در نظر گرفته می‌شود. نظرها، ابهام‌ها و پرسش‌های متقاضیان به‌صورت آنلاین در سامانه‌ای که در دسترس عموم قرار دارد بارگزاری می‌شود و طرف عمومی موظف است حداکثر ظرف مدت سه روز پس از بارگزاری هر نظر، ابهام و پرسش پاسخ شفاف و قانع‌کننده دهد. عدم واکنش متقاضیان به پاسخ‌های طرف عمومی یا تصریح قانع‌کننده بودن پاسخ دریافتی توسط آنها، نشان از کفایت پاسخگویی طرف عمومی است. همه نظرها، ابهام‌ها و پرسش‌ها در این مدت ۳۰ روزه پاسخ داده می‌شود. پس از آن فراخوان درخواست پیشنهاد عموماً یک مهلت ۱۰۰ روزه به اشخاص حاضر در لیست کوتاه برای تهیه پیشنهادها طبق شرایط اعلام شده و همچنین رفع ابهام‌ها می‌دهد. پس از اتمام این مهلت و دریافت پیشنهادها طرف عمومی برای بررسی پیشنهادها و اعلام برنده حداکثر ۹۰ روز فرصت دارد. پیشنهادها صرفاً به‌صورت دومرحله‌ای بررسی می‌شود. به‌طوری‌که ابتدا به بررسی پیشنهادها از جنبه فنی و مطابقت با مفاد مندرج در فراخوان پرداخته می‌شود. پس از بررسی فنی، پیشنهادهایی که امتیاز فنی لازم را احراز کرده‌اند از جنبه قیمت پیشنهادی بررسی و پس از ارزیابی مالی برنده مناقصه تعیین می‌شود. برنده براساس معیار کمترین هزینه برای دولت یا بهترین پیشنهاد از لحاظ کیفیت‌های فنی یا ترکیبی از این دو معیار براساس وزن‌دهی که در فراخوان درخواست پیشنهاد اعلام می‌گردد مشخص می‌شود. پس از اعلام برنده، طرفین حداکثر ۱۸۰ روز فرصت دارند تا در جزئیات مفاد قرارداد با هم به تفاهم برسند و قرارداد را منعقد کنند.



– تصریح روش پرداخت تعهدات دولت در قراردادهای مشارکت عمومی – خصوصی

در قراردادهای مشارکت عمومی – خصوصی روش پرداخت تعهدات دولت و دستگاه‌های دولتی به طرف خصوصی تصریح می‌شود. این روش‌ها شامل: پیش‌پرداخت قیمت کالا، پرداخت بر روی حساب باز، پرداخت بر روی بروات ساده، پرداخت بر روی بروات اسنادی، پرداخت از طریق اعتبارات اسنادی هستند

که در هریک از این موارد در متن گزارش توضیح داده شده است. با توجه به ویژگی‌های هریک از روش‌های پرداخت معرفی شده، برای هر پروژه در اسناد فراخوان روش‌های ممکن پرداخت نیز اعلام می‌گردد و متناسب با نوع قرارداد و توافق طرفین روش مناسب انتخاب و در قرارداد قید می‌شود. کلیه روش‌های فوق عملکردمحور بوده و طرف خصوصی براساس ایفای تعهدات قراردادی خود و تحویل محصول در بازه‌های زمانی مشخص مطالبات خود را دریافت می‌کند.

– ارائه ضمانت‌های دولتی

قانونگذار مکانیزم‌هایی را در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار داده است که متناسب با روش انتخاب شده برای پرداخت، تعهدات دولت به بخش خصوصی یا نهاد واسطه مالی توسط یکی از موارد زیر تضمین شود:

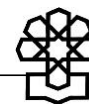
۱. صدور تأییدیه ممتاز بودن تعهدات از سوی خزانه‌داری،
۲. صدور ضمانت‌نامه از طرف صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی یا بر مبنای وجوهی که در بودجه سالیانه برای مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد و در نظر گرفته می‌شوند،
۳. خرید ضمانت‌نامه از شرکت‌های بیمه خصوصی،
۴. اخذ ضمانت‌نامه از سازمان‌های بین‌المللی یا مؤسسات مالی،
۵. صدور ضمانت‌نامه از طرف صندوق‌های ضمانت دولتی یا شرکت‌های دولتی.

– تعیین وضعیت مالکیت دارایی‌ها

مطابق بخش دوم قانون مشارکت عمومی - خصوصی برزیل در زمان اجرای قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی، دستگاه‌های دولتی باید مالکیت تمام دارایی‌های عمومی لازم برای ارائه خدمات عمومی مندرج در قرارداد را به بخش خصوصی طرف قرارداد منتقل کند. بخش خصوصی طرف قرارداد ملزم به حفظ و حراست از این دارایی در طول قرارداد است. علاوه بر این طرف خصوصی موظف به خرید همه تجهیزات و لوازم لازم برای ارائه خدمت در سطح کیفی در نظر گرفته شده در قرارداد است. در پایان دوره قرارداد مالکیت تمام دارایی‌های دخیل در ارائه خدمت تحت مالکیت دولت قرار می‌گیرد.

– تعیین مسئولیت تأمین مالی پروژه‌ها

براساس ماده (۲) قانون مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل، بخش خصوصی طرف قرارداد مسئول تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه است. ساختار تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به صورت سرمایه‌گذاری ترکیبی است بدین صورت که بخشی از سرمایه‌گذاری از محل آورده مالی بخش خصوصی، بخشی از محل ساختارهای بدهی از محل نهادهای تأمین مالی دولتی و خصوصی و بین‌المللی



و بخشی از نیز محل آورده طرف عمومی به میزان سهام‌داری خود در شرکت پروژه است. در بازه زمانی ۱۹۹۴ تا ۲۰۱۸ در ترکیب منابع تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، آورده بخش خصوصی به‌طور متوسط ۳۳ درصد، آورده بخش عمومی ۱۲ درصد و ۵۵ درصد تأمین مالی بانکی است. عمده تأمین مالی بانکی نیز توسط بانک توسعه برزیل صورت گرفته است. سایر بانک‌های دولتی با ارائه خطوط اعتباری با نرخ‌های بازاری مطلوب، معمولاً نقش مهمی در تأمین مالی پروژه مشارکت عمومی - خصوصی ایفا می‌کنند. علاوه بر این، انتشار اوراق قرضه زیرساخت، از جمله اقدام‌های دولت برای بهبود سازوکارهای تأمین پروژه‌های عمومی بوده است.

با توجه به موارد فوق به‌صورت خلاصه می‌توان نقش نهادهای مختلف در ساختار مشارکت عمومی - خصوصی کشور برزیل را به‌صورت زیر نمایش داد.



مقدمه

برزیل کنونی (در نخستین سال‌های دهه دوم قرن بیست‌ویکم)، به‌عنوان دهمین اقتصاد برتر جهان، دومین کشور جذب‌کننده سرمایه خارجی و نیز یکی از اعضای نسل سوم کشورهای تازه صنعتی شده (NICs) و اولین کشور جذب‌کننده سرمایه‌های بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی برای توسعه زیرساخت، در مسیر توسعه و پیشرفت فراگیر قرار گرفته است.

کشور برزیل از لحاظ اقتصادی و سیاسی دوران پرفراز و نشیبی را طی کرده است. از دهه ۱۹۶۰ که نظامیان، قدرت سیاسی را با کودتا به‌دست گرفته و برای مدت محدودی، رشد اقتصادی با عنوان «معجزه برزیلی» را به‌وجود آوردند تا جریان بحران بدهی‌ها در اواخر دهه ۱۹۷۰ و شکل‌گیری حکومت انتخابی و دمکراتیک در نیمه دهه ۱۹۸۰ و شروع اصلاحات گسترده اقتصادی در دهه ۱۹۹۰ موضوع تشکیل سرمایه ثابت و توسعه سرمایه‌گذاری مسئله اساسی این کشور بوده است.

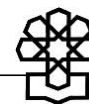
این کشور از سال ۱۹۸۵ بنا به توصیه صندوق بین‌المللی پول به فرایند آزادسازی اقتصادی پرداخت و در دهه ۱۹۹۰ گسترده‌ترین برنامه خصوصی‌سازی در دنیا را پیاده‌سازی کرد. دولت این کشور با هدف ایجاد مازاد درآمد برای دولت به‌منظور حفظ رشد تشکیل سرمایه ثابت خالص، بیش از رشد تولید ناخالص ملی، از سال ۱۹۹۱ تا سال ۲۰۰۰، تعداد ۱۳۱ شرکت دولتی - چه در سطح دولت مرکزی و چه در سطح استانی - را به بخش خصوصی واگذار کرد. این واگذاری‌ها ۱۰۰ میلیارد دلار درآمد ایجاد کرد و شرکت‌های فعال در زمینه پتروشیمی، فولاد، حمل‌ونقل، مخابرات، تأمین مالی و توزیع انرژی جزو موارد واگذاری بودند.

این برنامه گسترده خصوصی‌سازی در کنار گشایش هرچه بیشتر ورودی‌های اقتصاد کشور برای جذب سرمایه خارجی سبب شد میزان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در این دهه (۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰) به‌طور متوسط ۴۸۰ درصد افزایش یابد اما این روند پایدار نبود و نتوانست رشد تشکیل سرمایه ثابت را در این کشور حفظ کند. با کند شدن روند خصوصی‌سازی‌ها و کاهش درآمدهای ناشی از آن، از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ نرخ رشد سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های این کشور منفی شد.

به ثمر نشستن سرمایه‌گذاری‌های گسترده دهه ۱۹۹۰ و روند نیاز روزافزون به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و درعین حال محدودیت‌های مالی دولت، دولت مرکزی و دولت‌های محلی را به چاره‌اندیشی واداشت.

در ابتدا سال ۱۹۹۵ بحث واگذاری پروژه‌های زیرساختی به‌منظور ارائه خدمات عمومی در حوزه‌های تلفن، برق، آب و بهداشت در دستور کار قرار گرفت و قانون واگذاری پروژه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی^۱ که به نوعی توسعه خصوصی‌سازی بود، تصویب و ابلاغ گردید، اما به‌دلیل ماهیت ریسک بالای قراردادهای واگذاری و عدم پوشش ریسک‌ها توسط دولت موفقیت چندانی حاصل نشد.

1. Law No. 8,987



دولت برزیل به منظور خروج از این وضعیت با بهره‌گیری از تجربه دولت‌های محلی خود و تجربه بین‌المللی مربوطه از جمله طرح ابتکارات مالی خصوصی^۱ انگلستان و با مشارکت بانک قاره‌ای توسعه آمریکا^۲ به زمینه‌سازی برای همکاری‌های دولت و بخش خصوصی داخلی یا خارجی در قالب پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی پرداخت و نخستین پیش‌نویس اولیه قانون مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۰۲ تدوین و در سال ۲۰۰۴ ابلاغ شد. این قانون شامل قواعد عمومی مناقصه رقابتی، فرایند انتخاب بخش خصوصی طرف قرارداد و همچنین ساختارهای سازمانی برای نظارت و پایش پیشرفت برنامه ملی مشارکت عمومی - خصوصی در دو سطح ملی و استانی بود. جایگاه این قانون در بین قوانین کشور برزیل به‌عنوان مکمل قانون تدارک عمومی^۳ این کشور و همچنین قانون واگذاری پروژه‌های زیرساختی^۴ در این کشور است.

برزیل هم‌اکنون پیشروترین و نخستین کشور در جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها در بین کشورهای جهان است. لذا با توجه به موفقیت‌های حاصل شده در افزایش مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها و مشابهت‌های سطح توسعه‌یافتگی و چالش‌های اقتصادی با کشور ایران، بررسی تجربیات کشور برزیل در سیاست‌گذاری برای ارتقای جایگاه مشارکت بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند حاوی نکات مهمی به‌منظور حل چالش‌های پیشروی کشور ایران در این حوزه باشد.

۱. جایگاه کشور برزیل در مشارکت عمومی - خصوصی در سطح جهان

براساس آخرین گزارش سالیانه بانک جهانی با عنوان مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت برای سال ۲۰۱۸^۵، کشورهای منطقه آمریکای لاتین و دریای کارائیب^۶ بیشترین جذب سرمایه بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی را دارند.

1. Private Finance Initiative

2. Inter-American Development Bank

3. Law 8.666/93

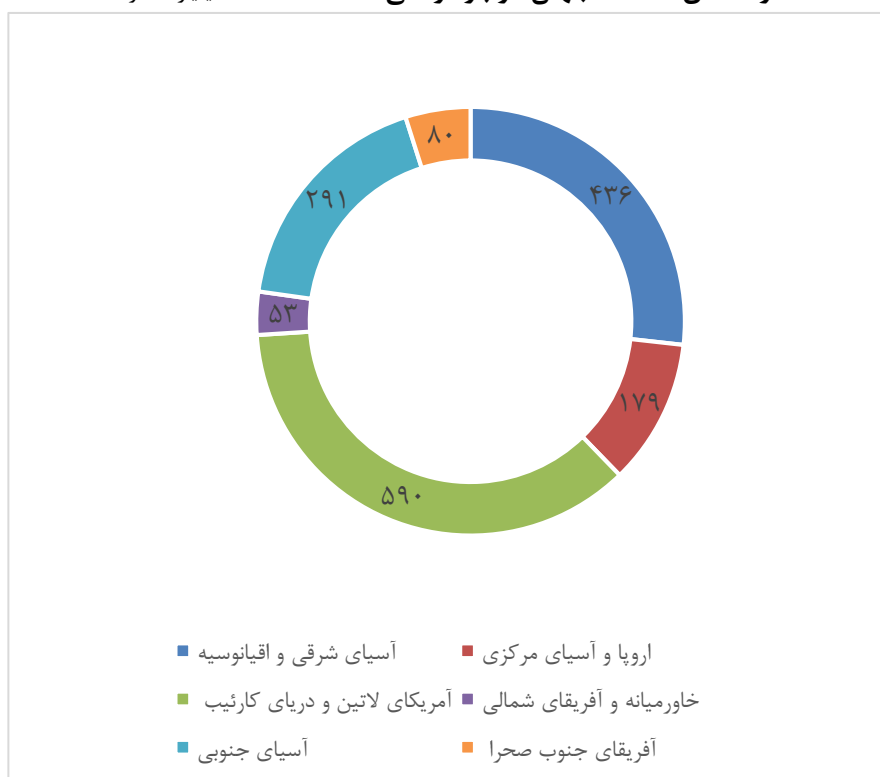
4. Laws 8.987/95 and 9.074/95

5. Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Report 2018

6. Latin America and the Caribbean (LAC)

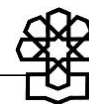
کشورهای آمریکای لاتین و دریای کارائیب شامل کشورهای آرژانتین، برزیل، بولیوی، پاراگوئه، پرو، اکوادور، کلمبیا، ونزوئلا، مکزیک، نیکاراگوئه، کاستاریکا، دومینیکا، کوبا، هائیتی، هندوراس، سالوادور، بلیز، کوبا، جامائیکا

نمودار ۱. ارزش پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی
در مناطق مختلف جهان در بازه زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۸ (میلیارد دلار)



در بازه زمانی، ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۸، از بین ۶۹۰۷ پروژه مشارکت عمومی - خصوصی به ارزش ۱۶۱۳ میلیارد دلار در جهان، بالغ بر ۱۹۹۲ پروژه به ارزش ۵۹۰ میلیارد دلار متعلق به کشورهای این منطقه است. به عبارت دیگر ۳۶ درصد از کل ارزش سرمایه‌گذاری انجام شده در جهان متعلق به این کشورهاست. نخستین کشوری که در این منطقه به قانونگذاری در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته است، کشور آرژانتین است. کشور آرژانتین در سال ۲۰۰۰ به پیروی از دو کشور آمریکا و انگلستان، برای ترویج سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی عمومی که از لحاظ مالی نمی‌توانستند توسط دولت تأمین مالی و بهره‌برداری شوند، نخستین قانون مشارکت عمومی - خصوصی خود را به تصویب رساند. این قانون سرمایه‌گذاری در بخش‌های بهداشت، آموزش، حمل‌ونقل، مسکن و امکانات فرودگاه، بزرگراه‌ها و امنیت داخلی را امکان‌پذیر و تسهیل می‌کند.

اگرچه آرژانتین از لحاظ زمانی نسبت به دیگر کشورهای این منطقه در جذب سرمایه بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی پیشگام بوده است اما در بین این کشورها پیشروترین و موفق‌ترین کشور، برزیل بوده است که با جذب بیش از ۳۶۱ میلیارد دلار سرمایه بخش خصوصی در ۹۵۱ پروژه مشارکت عمومی - خصوصی در بازه زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۸، نه‌تنها رتبه نخست در بین



کشورهای منطقه آمریکای لاتین و دریای کارائیب را از آن خود کرده است بلکه جایگاه نخست جهانی را در مجموع سرمایه‌های جذب شده بخش خصوصی به پروژه‌های زیرساختی مشارکت عمومی - خصوصی را نیز داراست. براساس این گزارش کشور برزیل به مدت ۱۵ سال متوالی این جایگاه را حفظ کرده است. نمودار ۲، میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را در سال ۲۰۱۸ نشان می‌دهد.

نمودار ۲. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۱۸

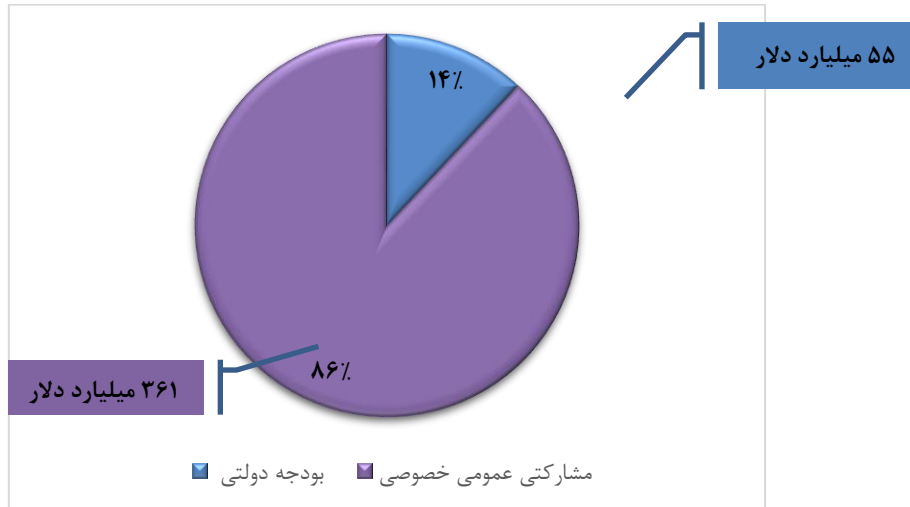


۲. میزان و تنوع مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های مختلف برزیل

براساس قوانین کشور برزیل پروژه‌های زیرساختی از دو طریق تأمین مالی و اجرا می‌شوند: ۱. از طریق دولت و از محل بودجه عمومی، ۲. از طریق بخش خصوصی و از محل سرمایه‌های خصوصی و اهرمی‌سازی منابع عمومی.

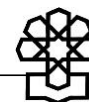
همان‌طور که در نمودار ۲ و ۳ ملاحظه می‌شود، از میان ۹۹۴ پروژه زیرساختی بزرگ به ارزش ۴۱۶ میلیارد دلار در کشور برزیل در بازه زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۸، تعداد ۹۵۱ پروژه به ارزش ۳۶۱ میلیارد دلار از طریق مشارکت عمومی - خصوصی و تنها ۴۳ پروژه به ارزش ۵۵ میلیارد دلار توسط بخش دولتی انجام شده است. به عبارت دیگر در این بازه زمانی تنها ۱۴ درصد از سرمایه‌گذاری انجام شده در پروژه‌های زیرساختی توسط دولت و از محل منابع عمومی صورت گرفته است و ۸۶ درصد سرمایه‌گذاری را بخش خصوصی از محل سرمایه‌های خصوصی و اهرمی‌سازی منابع عمومی انجام داده است. [۱]

نمودار ۳. مقدار سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی از سال ۱۹۹۴ تا ۲۰۱۸

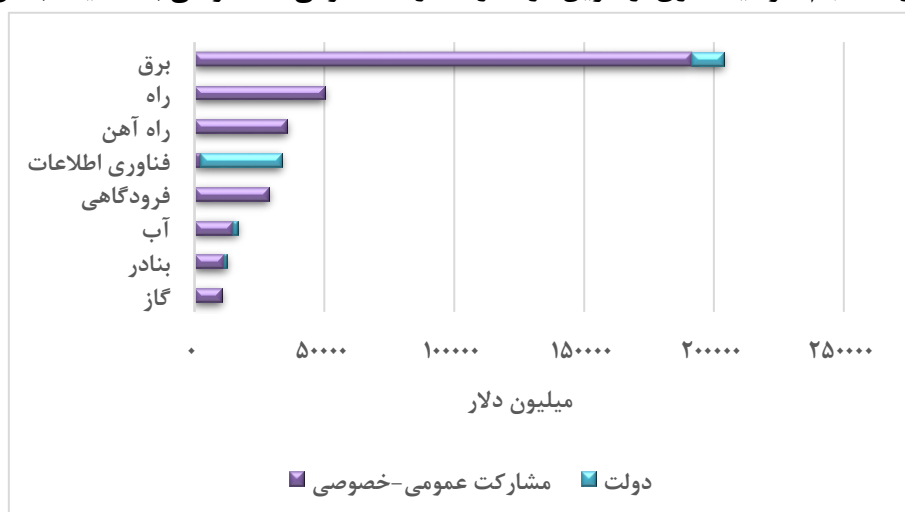


براساس گزارش بانک جهانی تا سال ۲۰۱۸، ۹۱۷ پروژه مشارکت عمومی - خصوصی به ارزش ۳۵۶ میلیارد دلار در حال بهره‌برداری است. ۱۷ پروژه به ارزش ۱/۵ میلیارد دلار دوران بهره‌برداری خود توسط بخش خصوصی را پشت سر گذاشته‌اند و مالکیت آنها به دولت واگذار شده است. ۱۷ پروژه به ارزش ۳/۲ میلیارد دلار نیز به دلیل اختلافات قراردادی ملغی و ابطال شده است.

بررسی نسبت سرمایه‌گذاری دولتی و سرمایه‌گذاری انجام شده از طریق مشارکت عمومی - خصوصی نشان می‌دهد که عمده سرمایه‌گذاری در تمام بخش‌های زیرساختی به‌جز بخش فناوری اطلاعات توسط بخش خصوصی و در قالب مشارکت عمومی - خصوصی انجام می‌شود به طوری که در بعضی بخش‌های اقتصادی نظیر فرودگاه، راه‌آهن و راه سرمایه‌گذاری در پروژه‌های بزرگ توسط دولت به صفر رسیده است و بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی همه را انجام داده است. این آمار نشان‌دهنده این موضوع است که طرح‌های زیرساختی در برزیل به گونه‌ای انتخاب می‌شوند که بازگشت سرمایه از محل عواید طرح امکان‌پذیر باشد.

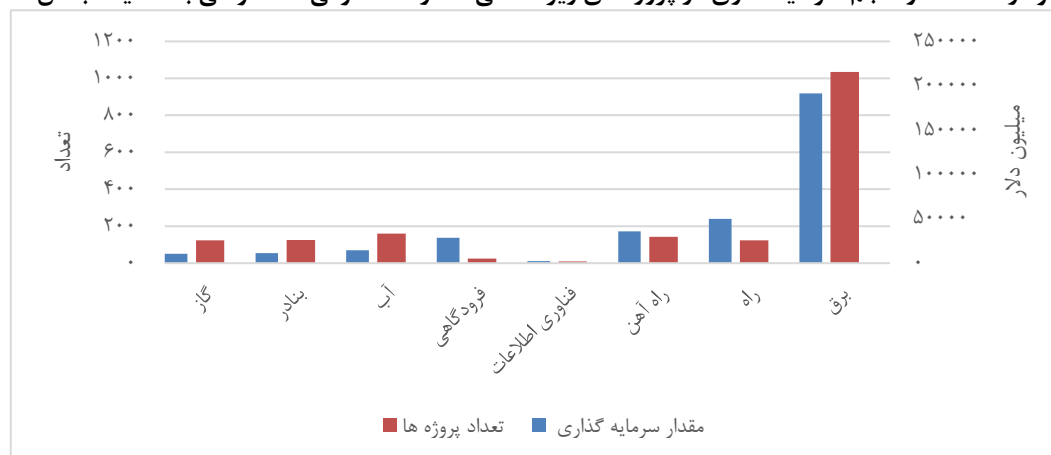


نمودار ۴. حجم سرمایه‌گذاری از طریق دولت و مشارکت عمومی – خصوصی به تفکیک بخش‌ها



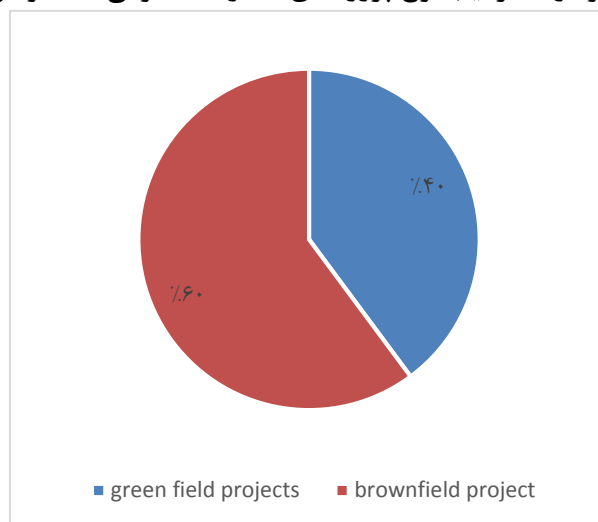
براساس طبقه‌بندی پایگاه داده و اطلاعات مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت بانک جهانی^۱، پروژه‌های زیرساختی در هشت بخش کلی: گاز، بنادر، آب، فرودگاه، فناوری اطلاعات، راه آهن، راه، برق طبقه‌بندی شده‌اند. براساس این طبقه‌بندی و مطابق آخرین اطلاعات این پایگاه در مورد کشور برزیل که در سال ۲۰۱۸ گردآوری شده است، بر مبنای تعداد پروژه، از مجموع ۹۵۱ پروژه زیرساختی مشارکتی بیشترین تعداد پروژه متعلق به بخش برق با ۵۶۴ پروژه و کمترین تعداد پروژه متعلق به بخش فناوری اطلاعات با ۸ پروژه است. از لحاظ حجم سرمایه‌گذاری نیز، از مجموع ۳۶۱ میلیارد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی مشارکتی، بیشترین حجم سرمایه‌گذاری متعلق به بخش برق با ۱۹۶ میلیارد دلار و کمترین حجم سرمایه‌گذاری نیز متعلق به بخش فناوری اطلاعات با ۲/۳ میلیارد دلار است (نمودار ۲).

نمودار ۵. تعداد و حجم سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی مشارکت عمومی – خصوصی به تفکیک بخش‌ها

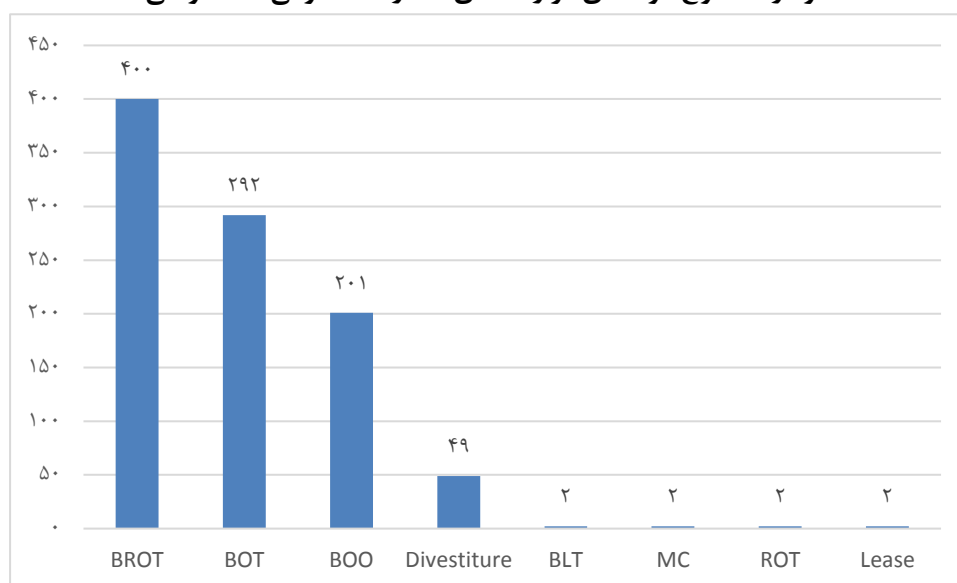


از بین ۹۵۱ قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی بیشترین تعداد قرارداد روی پروژه تجهیز و نوسازی^۱ منعقد شده است و از بین انواع گونه‌های قراردادی مجاز در این کشور، گونه ساخت - نوسازی - بهره‌برداری - انتقال بیشترین تعداد قرارداد را به خود اختصاص داده است.

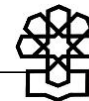
نمودار ۶. ترکیب نوع پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی



نمودار ۷. تنوع گونه‌های قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی



1 Brown Field Projects



۳. روند تاریخی مشارکت عمومی - خصوصی در کشور برزیل

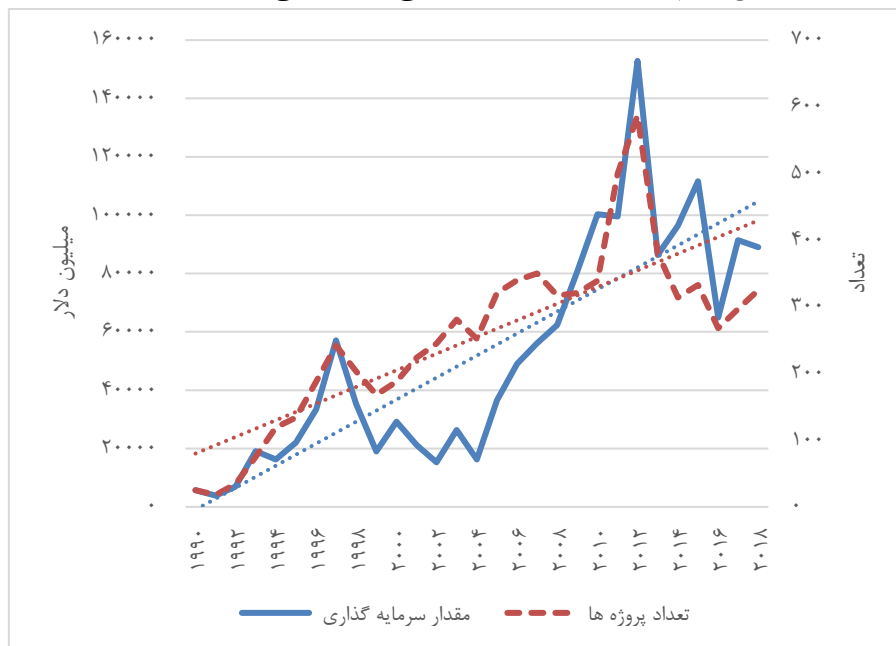
مشارکت عمومی - خصوصی در کشور برزیل به طور رسمی از سال ۱۹۹۵ با تصویب و ابلاغ قانون واگذاری پروژه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی^۱ آغاز شد. در این قانون برخی بخش‌های اولویت‌دار از سوی قانونگذار مشخص شد که دولت در این بخش‌ها خریدار خدمات ارائه شده توسط پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی است و با توجه به تضمین ارائه خرید خدمات توسط دولت، بخش خصوصی تمام ریسک‌های قراردادی به جز ریسک‌های قانونگذاری را متحمل می‌شود. در ابتدای اجرایی شدن این قانون به دلیل جذابیت تضمین خرید خدمات توسط دولت، میزان سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کرد علاوه بر این در سال ۱۹۹۷، نهاد نظارت بر بیمه‌های کشور برزیل، قانون بیمه و ضمانت تعهدات طرف عمومی به بخش خصوصی را نیز به تصویب رساند که اجرایی شدن این قانون در آن سال نیز اثر قابل ملاحظه‌ای بر بهبود شرایط برجای گذاشت و در سال ۱۹۹۸ میزان مشارکت بخش خصوصی به اوج خود رسید، اما مطابق گزارش کارشناسی وزارت مالیه این کشور در سال ۲۰۰۲، به تدریج و به دلیل نداشتن توان فنی لازم برای بررسی پروژه‌ها در دستگاه‌های دولتی، دیده نشدن منابع کافی برای به کارگیری مشاوران متخصص، نبود قوانین و مقررات بخشی و محلی و عدم پایش تعهدات و عدم رعایت سقف توان پرداختی در هر سال به بخش خصوصی و همچنین ملاحظات مالکیت، این روند رو به کندی گذاشت.

در بازه زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۳ به تدریج تجربیات انعقاد قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی گردآوری شده و در سطح استان‌ها ناظر به همین تجربیات مقررات خاصی برای انعقاد این گونه قراردادهای وضع شد. قانون مشارکت عمومی - خصوصی دولت مرکزی برزیل با مشارکت بانک قاره‌ای توسعه آمریکا در سال ۲۰۰۴ برای اجرا ابلاغ شد. در این قانون نقاط ضعف قانون قبلی و ناهماهنگی‌های بین بخشی و استانی تا حدود زیادی برطرف شد که در بخش بعدی به توضیح اهم این موارد اصلاحی و اقدام‌های تسهیل‌کننده و تشویق‌کننده مشارکت عمومی - خصوصی می‌پردازیم. نتیجه تصویب و اجرای این قانون در تعداد و مقدار مشارکت انجام شده توسط بخش خصوصی در زیرساخت‌های کشور برزیل به خوبی در نمودار ۸ قابل مشاهده است.

1. Public Service Concessions (Law No. 8,987)

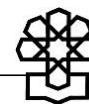
2. Challenges and Opportunities for the Brazilian Public Private Partnerships (2000)

نمودار ۸. تعداد و ارزش کل پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌های کشور برزیل

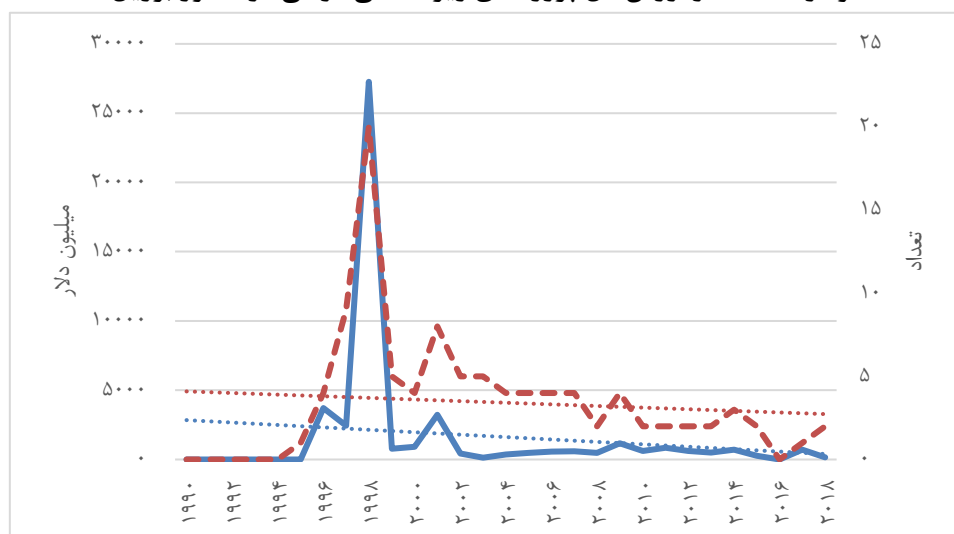


همان‌طور که در نمودار ۶ نمایش داده شده است، نرخ رشد سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها توسط بخش خصوصی و در قالب مشارکت عمومی - خصوصی به‌رغم فراز و فرودها، روندی صعودی و فزاینده را نشان می‌دهد. به‌طور متوسط در بازه زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۸ سالیانه ۲۰ درصد میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌ها افزایش یافته است.

رویکرد کاهش تصدی‌گری دولت برزیل در حمایت از بخش خصوصی به‌منظور سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به‌خوبی در نمودار ۷ نشان داده می‌شود. می‌توان گفت آخرین سرمایه‌گذاری عمده و کلان دولت این کشور در زیرساخت‌ها در سال ۱۹۹۸ و به‌تبع درآمدهای سرشار ناشی از خصوصی‌سازی گسترده دهه ۱۹۹۰ بوده است، اما با تصویب قانون مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۰۴، هدف‌گذاری مشخصی در این کشور مبنی بر عدم افزایش سرمایه‌گذاری دولت در زیرساخت مگر در موارد ضروری اتخاذ شد. تخصیص بخش از بسته محرک مالی سال ۲۰۰۹^۱ برای مقابله با بحران مالی سال ۲۰۰۸ به تضمین و خرید محصول پروژه‌های مشارکتی نیز اجازه نداد هدف‌گذاری این کشور برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی تحت تأثیر تبعات بحران قرار بگیرد.

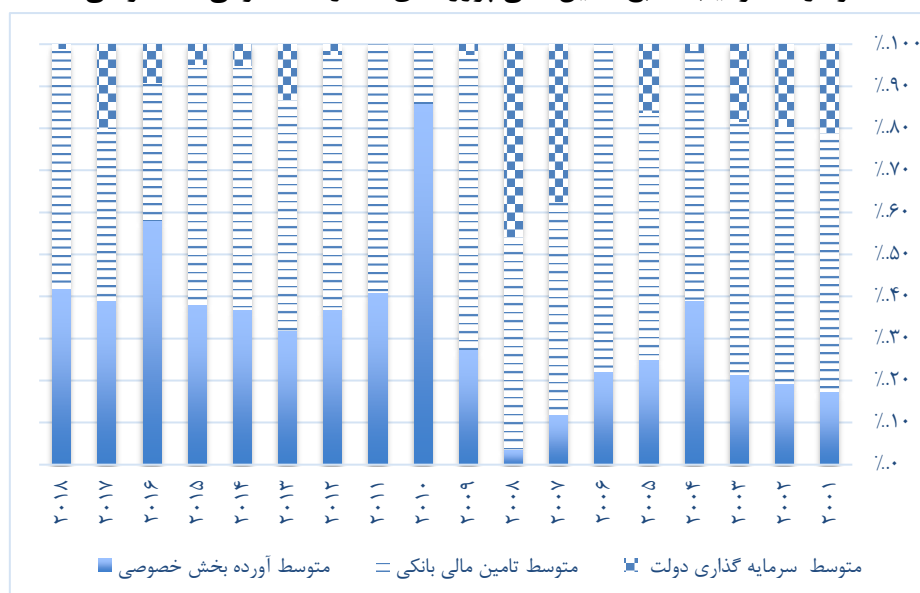


نمودار ۹. تعداد و ارزش کل پروژه‌های زیرساختی دولتی در کشور برزیل



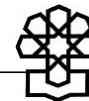
بررسی‌ها نشان می‌دهد در بازه زمانی ۱۹۹۴ تا ۲۰۱۸ در ترکیب منابع تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، آورده بخش خصوصی به‌طور متوسط ۳۳ درصد، آورده بخش عمومی ۱۲ درصد و ۵۵ درصد تأمین مالی بانکی است. عمده تأمین مالی بانکی نیز توسط بانک توسعه برزیل صورت گرفته است.

نمودار ۱۰. ترکیب منابع تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی

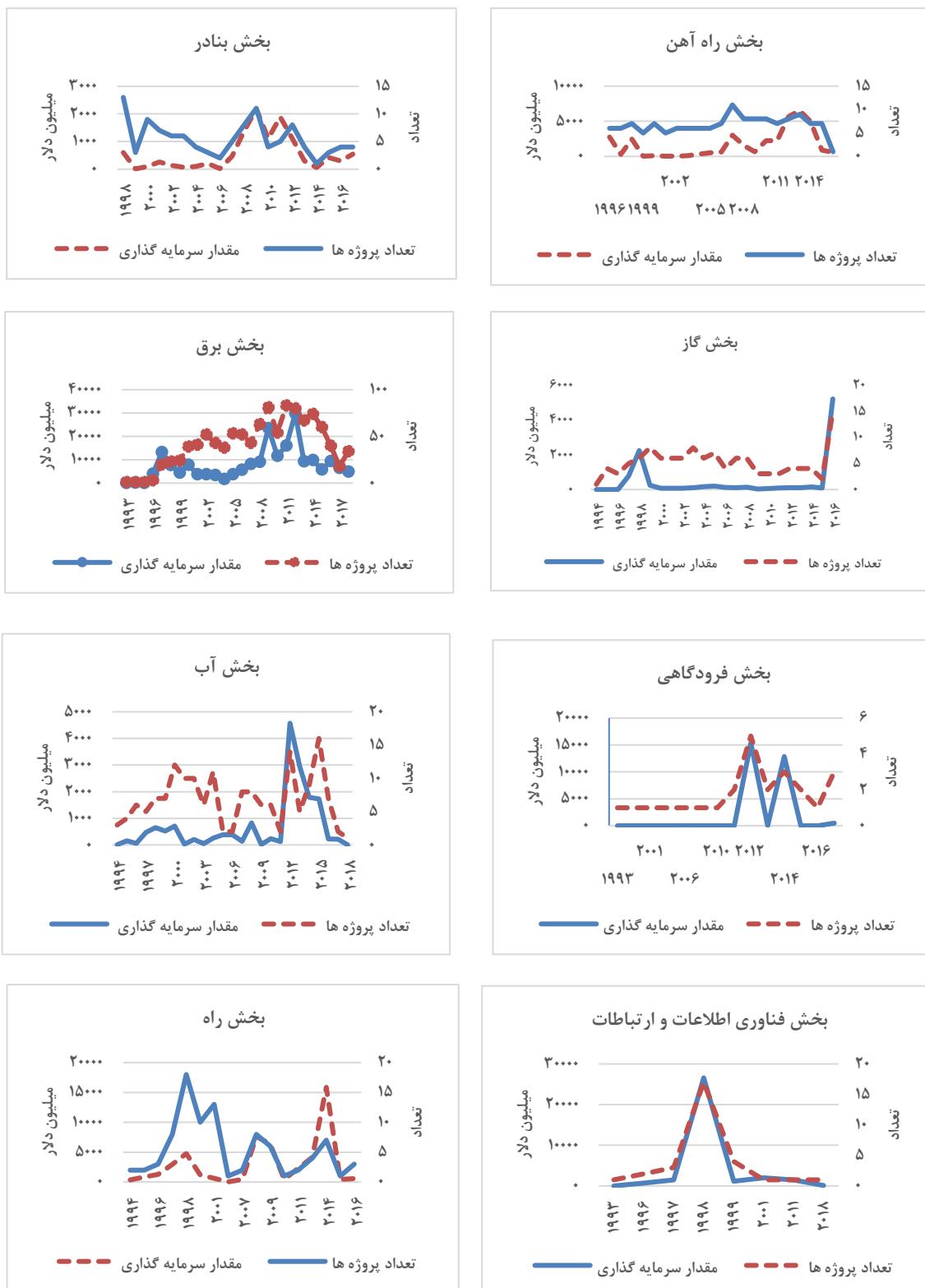


روند مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های مختلف بین سال‌های ۲۰۱۸-۱۹۹۴ نشان می‌دهد که به تبع تصویب هریک از قوانین در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۴ و بسته محرک مالی ۲۰۰۹ هر کدام از بخش‌های اقتصادی که مورد توجه و تشویق دولت قرار می‌گیرد و حمایت‌هایی نظیر ضمانت‌نامه‌ها و خریدهای محصول برای آن بخش در اولویت قرار می‌گیرد، میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی افزایش می‌یابد اما با کاهش حمایت‌های دولت و عادی شدن شرایط مشارکت، بخش خصوصی تمایلی برای سرمایه‌گذاری ندارد. این شرایط نشان می‌دهد حتی در کشوری مثل برزیل که پرچم‌دار مشارکت در جهان است، محیط مشارکت عمومی - خصوصی همچنان محیط گلخانه‌ای و کنترل شده است اما با این حال کارآمدی ابزار تضمین خرید محصول به‌عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری حاکمیت به‌منظور جهت‌دهی به اولویت‌های مشارکت برای رفع نیازهای بخش عمومی نیز امر انکارناپذیری است.

نکته دیگر که بررسی روند بخشی مشارکت در برزیل را می‌توان برداشت کرد این است که در بخش‌هایی که برای سنواتی میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی کاهش یافته است، در صورت نبود ضرورت، دولت سعی نکرده است خود را جایگزین بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری را مستقلاً شروع کند. این رفتار دولت نشان از عزم راسخ دولت برای استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی دارد و این سیگنال را به بخش خصوصی می‌دهد که دولت صرفاً به‌دلیل مشکلات مالی و اجرایی به سراغ بخش خصوصی نرفته است و در آینده و دوران آرامش اقتصادی سعی نمی‌کند خود را جایگزین بخش خصوصی کند.



نمودار ۱۱. روند مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های مختلف بین سال‌های ۱۹۹۴-۲۰۱۷

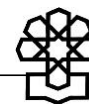


۴. تاریخچه قانونگذاری در مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل

طی سال‌های معجزه اقتصادی (۱۹۷۳-۱۹۶۸) در کشور برزیل شاخص‌های اقتصادی شامل رشد تولید ناخالص داخلی، درآمد سرانه، ذخیره ارزی و سرمایه‌گذاری خارجی در کشور برزیل به‌طور حیرت‌انگیزی روند صعودی در پیش گرفتند و میزان رشد تولید ناخالص داخلی برزیل، به رقم بی‌سابقه حدود ۱۱ درصد رسید. در این دوره که دوره حکومت نظامیان بر این کشور بود در زمینه استراتژی اقتصادی، تلاش شد تا صنعتی‌سازی از طریق سرمایه خارجی توسعه یابد. در اواسط دهه ۱۹۶۰، منابع خصوصی وام‌دهی بین‌المللی، در دسترس دولت برزیل قرار گرفت و نظامیان حاکم برزیلی توانستند وام‌های کلانی برای توسعه در اختیار گیرند و طرح‌های توسعه‌ای بزرگی را کلید زنند. بحران نفتی سال ۱۹۷۹ و در پی آن، اختلال در ورود سرمایه خارجی، به یک بحران شدید در تعادل پرداخت‌ها منجر شد. هزینه ادامه توسعه پروژه و پیشبرد پروژه‌های آغاز شده چندین برابر شد. با شروع دوره بازپرداخت وام‌ها در عین اینکه پروژه‌های سرمایه‌گذاری به بهره‌برداری نرسیده بودند، دوره بحران بازپرداخت بدهی‌های خارجی آغاز شد. در این سال‌های بحران بدهی، برزیل به‌عنوان دومین کشور بدهکار دنیا در ردیف اقتصادهای به‌شدت راکد و منفعل قرار گرفت.

جریان خصوصی‌سازی، فرایندی پیشنهادی از صندوق بین‌المللی پول بود که در دهه ۱۹۸۰ راه‌حل جلوگیری از ورشکستگی دولت برزیل به حساب می‌آمد تا دولت بتواند با درآمدهای ایجاد شده علاوه بر تسویه بدهی‌های خارجی، امکان ادامه طرح‌های توسعه‌ای خود را نیز داشته باشد. با اجرای خصوصی‌سازی‌های گسترده منابع مالی سرشاری برای دولت ایجاد شد و دولت توانست تا حدودی از وضعیت بحران بدهی، خارج شود و سرمایه‌گذاری در توسعه زیرساخت‌های خود را ادامه دهد اما دیری نپایید که به‌علت ناپایدار و نامستمر بودن درآمدهای ناشی از خصوصی‌سازی دولت با محدودیت مالی مجددی مواجه شد. در این بین با توجه به ضرورت انجام پروژه‌های زیرساختی در زمینه‌های آب و فاضلاب، بهداشت و بیمارستان، خدمات اداری، جاده‌ها، حمل‌ونقل شهری، حمل‌ونقل، برخی استان‌های این کشور از اوایل دهه ۱۹۹۰ دست به تنظیم مقرراتی برای استفاده از منابع پایدار بخش خصوصی برای تلفیق با منابع عمومی دولتی برای سرمایه‌گذاری و ادامه توسعه زیرساخت‌ها برآمدند اما این امر نیازمند قانونگذاری مرکزی بود.

زمینه قانونی لازم برای ورود بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور برزیل، با تصویب و ابلاغ «قانون واگذاری پروژه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی» در سال ۱۹۹۵ شکل گرفت. این قانون که به تبع فضای خصوصی‌سازی گسترده شکل گرفته در دهه ۱۹۹۰ تصویب شد، به نوعی گسترش خصوصی‌سازی از بنگاه‌های دولتی به پروژه‌های زیرساختی دولتی بود. در این قانون پروژه‌های زیرساختی با گرفتن تعهداتی از بخش خصوصی مبنی بر عدم تغییر کاربری و تعیین میزان حداقل ارائه خدمات



به طور کامل به بخش خصوصی واگذار می‌شود. در واقع دولت در این قانون با پروژه‌های زیرساختی مشابه بنگاه‌های دولتی رفتار می‌کند و ملاحظات سرمایه‌گذاری مشترک در توسعه زیرساخت‌ها به خصوص پوشش ریسک تقاضای خدمات را نادیده گرفته بود.

قانونگذاری در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی^۱ در برزیل به سال ۲۰۰۳ و با ابلاغ قانون مشارکت عمومی - خصوصی در ایالت میناس گرایس^۲ (دومین ایالت پرجمعیت کشور برزیل) برمی‌گردد. پس از آن، در سال ۲۰۰۴، قانون مشارکت عمومی - خصوصی در ایالت سائوپائولو^۳ و قانون مشارکت عمومی - خصوصی دولت فدرال^۴ نیز منتشر شد که موجب تقویت مشارکت عمومی - خصوصی شد. پیش‌نویس اولیه قانون مشارکت عمومی - خصوصی^۵ دولت فدرال برزیل با مشارکت بانک قاره‌ای توسعه آمریکا^۶ و با بهره‌گیری از تجربه بین‌المللی مربوطه از جمله طرح ابتکارات مالی خصوصی^۷ انگلستان در سال ۲۰۰۲ تدوین شد. این قانون شامل قواعد عمومی مناقصه رقابتی، فرایند انتخاب بخش خصوصی طرف قرارداد و همچنین ساختارهای سازمانی جهت نظارت و پایش پیشرفت برنامه ملی مشارکت عمومی - خصوصی در دو سطح ملی و استانی بود. جایگاه این قانون در بین قوانین کشور برزیل به‌عنوان مکمل قانون تدارک عمومی^۸ و همچنین قانون واگذاری پروژه‌های زیرساختی^۹ در این کشور است.

از لحاظ تاریخی، کشور برزیل برنامه‌ریزی مدونی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش‌های زیرساختی نداشته است. در سال ۲۰۱۶ این اتفاق برای اولین بار رخ داد و برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی به تصویب رسید.^{۱۰} قانون برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی، یک نقشه راه برای مشارکت، واگذاری و خصوصی‌سازی در بخش‌های زیرساخت‌ها و انرژی را فراهم کرد و تا حدودی به انجام برخی از اقداماتی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد موج جدیدی از سرمایه‌گذاری‌ها در بخش‌های زیرساختی برزیل منجر شد. مسئله اصلی این کشور در سال‌های اخیر، اجرای برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی در برزیل بود.

قانون برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی نشان‌دهنده تلاش دولت برای متمرکز کردن برنامه‌ریزی توسعه زیرساخت‌ها در دولت فدرال است. در صورت این متمرکزسازی دولت قادر به ایجاد هماهنگی‌های بین‌دستگاهی برای ارتقای کیفیت ماهیت پروژه‌ها و کیفیت انجام پروژه‌هاست. هدف

1. Public Private Partnership

2. State Law No. 14,868/2003

3. State Law No. 11,688

4. Federal Law No. 11,079

5. Law 11.079/04

6. Inter-American Development Bank

7. private Finance Initiative

8. Law 8.666/93

9. Laws 8.987/95 and 9.074/95

10. Federal Law No. 11.111/16 of 16/6

اصلی این استراتژی هماهنگ کردن منافع دولتی و خصوصی برای تضمین سلامت و موفقیت فرایند برگزاری مناقصه و انجام پروژه‌های زیرساختی است.

مطابق این برنامه، نهاد بلندپایه مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی، در کنار شورای ملی خصوصی‌سازی قرار گرفت. مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی، در حال حاضر مرجع تصمیم‌گیری در مورد مسائل خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و همچنین تصمیم‌گیری در مورد پروژه‌های زیرساختی که قرار است در قالب واگذاری یا مشارکت انجام گیرند، است. علاوه بر این، بحث‌های جدی در خصوص ارتقای قوانین اداری در زمینه فرایند تدارک پروژه در برزیل وجود دارد. یکی از آنها اصلاحیه قانون تدارکات فدرال^۱ است که در آن فرایند تعریف پروژه به صورت اساسی بازنگری شد.

۵. چارچوب کلی مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل

۵-۱. تعریف مشارکت عمومی - خصوصی و دامنه شمول آن

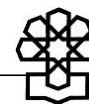
در برزیل مشارکت عمومی - خصوصی نوع خاصی از واگذاری است که نسبت به واگذاری معمولی^۲ تفاوت‌هایی دارد. در واگذاری معمولی، امکان‌سنجی مالی - اقتصادی پروژه به طور کامل به تعرفه وضع شده توسط دولت بر محصول پروژه برای مصرف‌کنندگان نهایی بستگی دارد اما دولت هیچ تعهدی مازاد بر تعرفه جمع شده از مردم به طرف خصوصی نمی‌دهد، اما در مدل مشارکت عمومی - خصوصی حتی در صورت وابستگی پروژه به تعرفه وضع شده توسط دولت، این اجازه به دولت داده می‌شود که علاوه بر تخصیص تعرفه‌های جمع شده از مردم به بخش خصوصی، مبالغ دیگری را در قالب‌های گوناگون و جهت سودآوری و توجیه‌پذیری پروژه‌ها بپردازد.

تمایز اصلی بین مشارکت عمومی - خصوصی و واگذاری معمولی پرداختی‌هایی است که طرف عمومی متناسب با شرایط مندرج در مفاد قرارداد به طرف خصوصی می‌دهد. طرف خصوصی و طرف عمومی، ریسک پروژه را در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به اشتراک می‌گذارند و در ابتدای شروع پروژه ضمانت‌هایی توسط طرف عمومی ایجاد می‌شود که پایبندی دولت به تعهدات خود به طرف خصوصی را تضمین می‌کند.

با توجه به موارد فوق، مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل زمینه را برای پروژه‌هایی که دارای شرایط زیر باشند نیز فراهم کرد: ۱. بازگشت سرمایه کاملاً از عواید طرح حاصل نیستند، ۲. به سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی نیاز دارند و ۳. ارائه‌دهنده خدمات عمومی بلندمدت هستند. مشارکت

1. (Federal Law No. 8,666/1993)

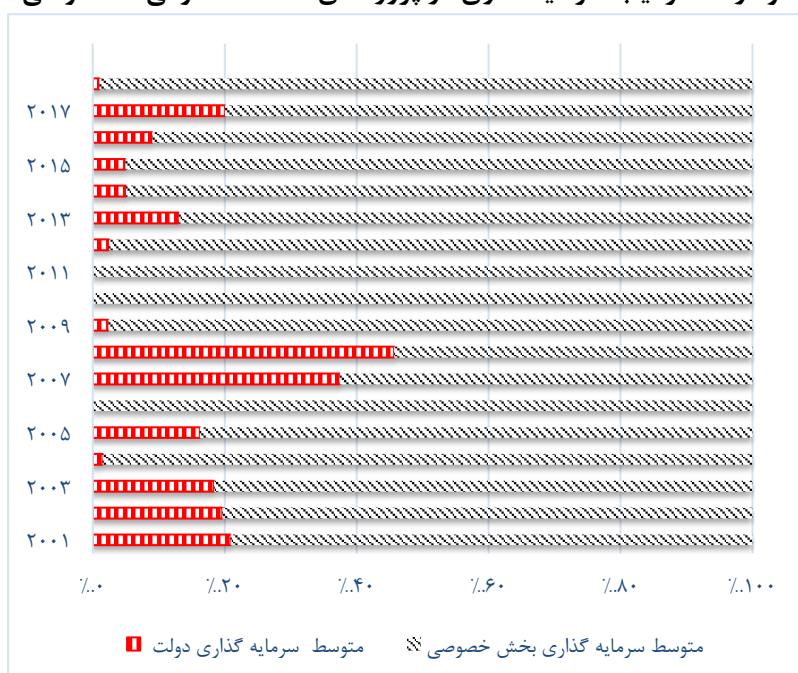
2. Ordinary Concessions (Governed by Federal Law 8,987/1995)



عمومی - خصوصی، مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌هایی که ذاتاً از وظایف دولت هستند را ارتقا می‌دهد. البته باید توجه داشت که در هر حال کمک‌های انجام شده توسط دولت در پروژه‌های مشارکتی سهم بالایی از سرمایه‌گذاری را شامل نمی‌شود و بخش زیادی از سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی از محل عواید طرح بازپرداخت می‌شود.

نمودار ۱۲ ترکیب سرمایه‌گذاری انجام شده در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی (سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شامل آورده طرف خصوصی و تسهیلات بانکی است).

نمودار ۱۲. ترکیب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی



مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل مکانیزمی است که در آن دولت به مشارکت با بخش خصوصی برای انجام یک پروژه زیرساختی به منظور ارائه خدمات عمومی اقدام می‌کند؛ در این روش بخش خصوصی به نوبه خود متعهد می‌شود تا سرمایه‌گذاری لازم در دوره ساخت را براساس قرارداد انجام دهد و در عوض آن حق بهره‌برداری پروژه را در طول یک قرارداد بلندمدت به وی اعطا شود.

۲-۵. طرف عمومی و طرف خصوصی

مطابق ماده (۱) قانون مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل، طرف عمومی^۱، تمام نهادها و دستگاه‌های اجرایی دولتی، صندوق‌های دولتی از جمله صندوق‌های بازنشستگی، شرکت‌های دولتی، شرکت‌های

1. The Authorities

خصوصی - عمومی (مختلط) و تمام نهادهای دیگر که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت فدرال برزیل، دولت‌های محلی و شهرداری‌ها کنترل می‌شوند را شامل می‌شود. طرف عمومی صرفاً می‌تواند نقش سرمایه‌پذیر را در مشارکت عمومی - خصوصی ایفا کند.

طرف خصوصی^۱ هر سرمایه‌گذار بخش خصوصی است که علاقه و توانایی لازم برای انجام یک پروژه زیرساختی را داشته باشد.

۳-۵. انواع مشارکت عمومی - خصوصی

در برزیل دو نوع مشارکت عمومی - خصوصی وجود دارد. نخست، مشارکت حمایت شده^۲ که در آن طرف خصوصی مطابق قرارداد بخشی از هزینه ارائه خدمات عمومی به مردم را به‌طور مستقیم از آنها جمع‌آوری می‌کند و بخشی را به‌طور مستقیم از دولت دریافت می‌کند.

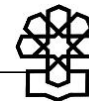
نوع دوم مشارکت اجرایی^۳ است، که در آن دولت به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از خدماتی که توسط طرف خصوصی ارائه و منتفع می‌شود. در این مورد، پرداخت تنها توسط دولت و به‌طور مستقیم انجام می‌شود.

در هر دو نوع مشارکت عمومی - خصوصی، طرف خصوصی مجاز است تا فعالیت‌های جانبی یا پروژه‌های مرتبط با اصل پروژه واگذار شده را انجام دهد. به‌عبارت‌دیگر طرف خصوصی که خواهان انجام هر یک از پروژه‌های مشارکتی می‌شود، در فرایند مناقصه دیگر پروژه‌های مرتبط یا پیشنهاد انجام فعالیت‌های جانبی در اولویت قرار می‌گیرد. این در اولویت قرار گرفتن سبب می‌شود درآمد طرف خصوصی از محل انجام پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی و همچنین انگیزه آنها برای مشارکت افزایش می‌یابد. باین‌حال، بخشی از درآمد مازاد طرف خصوصی که ناشی از انجام فعالیت‌های جانبی یا پروژه مرتبط با پروژه اصلی است باید بین ذی‌نفعان پروژه اصلی (مصرف‌کنندگان نهایی محصول پروژه و طرف عمومی) تقسیم شود.

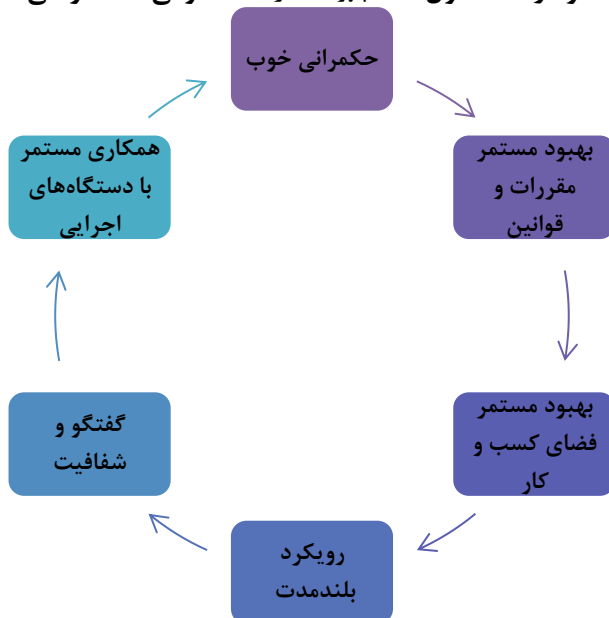
۶. اصول حاکم بر فضای مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل

به‌منظور توسعه مشارکت عمومی در کشور برزیل ۶ اصل زیر به‌عنوان اصول مبنایی مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفته شده است و برای هر کدام مفادی در نظر گرفته است که در ادامه به آنها اشاره شده است:

1. Private Concessionaire
2. Sponsored Concession
3. Administrative Concession



نمودار ۱۳. اصول حاکم بر مشارکت عمومی - خصوصی



۷. ساختار نهادی مشارکت عمومی - خصوصی در بخش دولتی

در کشور برزیل در سطح فدرال نهادهای متعددی مسئولیت پرداختن به جوانب مختلف مشارکت عمومی خصوصی را برعهده دارند که در زیر به آن خواهیم پرداخت.

۷-۱. وزارت برنامه، بودجه و مدیریت^۱

وزارت برنامه، بودجه و مدیریت به ارزیابی، مدل‌سازی و شناسایی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی بالقوه می‌پردازد، که از سوی کمیته راهبری مشارکت عمومی - خصوصی^۲ برای بررسی اولویت‌بندی شده‌اند.

۷-۲. وزارت دارایی^۳

وزارت دارایی مسئولیت ارزیابی و تصویب نهایی هر پروژه پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی را برعهده دارد. از جمله موارد مهمی که وزارت دارایی بررسی می‌کند کنترل سقف مجاز ایجاد تعهدات است. این سقف طبق قانون حداکثر ۳ درصد از درآمد خالص سالیانه دولت تنظیم شده است. تعهدات

1. The Ministry of Planning, Budget and Management

2. Partnership Steering Committee

3. The Ministry of Finance

تمامی سطوح دولت، از جمله دولت مرکزی، دولت‌های محلی و شهرداری‌ها در این سقف لحاظ می‌شود. دبیر خزانه ملی^۱ پس از دریافت اطلاعات پروژه به بررسی هزینه‌های پروژه‌های پیشنهادی و مطابقت آن با محدودیت‌های ذکر شده در قانون مسئولیت مالی^۲ می‌پردازد.

۷-۳. کمیته راهبری مشارکت عمومی خصوصی

این کمیته توسط هیئت دولت و با هماهنگی با وزارت برنامه، بودجه و مدیریت و متشکل از نماینده‌های وزارت دارایی و نماینده ریاست جمهوری تشکیل شده است. مسئولیت‌های این کمیته از قرار زیر است:

- تأیید پروژه‌ها و قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی.
- اجازه آغاز کردن فرایند مناقصه (قیمت‌گذاری).
- تعیین اولویت خدماتی که باید تحت ترتیبات قرارداد مشارکت عمومی خصوصی ارائه شود.
- تعریف معیاری برای تحلیل تناسب و زمان‌بندی اقدامات انجام شده با متن قرارداد.
- ایجاد فرایندهایی برای انتخاب بخش خصوصی.
- اجازه برگزاری مناقصه و تأیید اسناد آن.
- تصویب برنامه ملی سالیانه مشارکت عمومی - خصوصی و نظارت و ارزیابی اجرای آن.
- بررسی گزارش‌های نظارت بر قرارداد.
- توسعه اسناد مناقصه استاندارد و نمونه قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی.
- اجازه استفاده از منابع صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی^۳ برای تضمین رعایت الزامات مالی در قرارداد از سوی دولت.

۷-۴. کمیته فنی مشارکت عمومی - خصوصی^۴

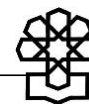
کمیته فنی مشارکت عمومی - خصوصی ذیل وزارت برنامه، بودجه و مدیریت و با حضور اعضای از وزارت دارایی تشکیل می‌شود. کمیته فنی مشارکت عمومی - خصوصی انجام مطالعات فنی پروژه‌هایی را که در اولویت قرار گرفته‌اند را بررسی و برای اصلاح و تقویت آن اقدامات لازم را انجام می‌دهد.

1. The National Treasury Secretariat (STN)

2. Fiscal Responsibility Law

3. The PPP Guarantee Fund

4. The Technical Committee of Public-Private Partnerships



۵-۷. شرکت پروژه^۱

این شرکت توسط بخش خصوصی طرف قرارداد و منحصرأً برای پیاده‌سازی و مدیریت پروژه مشارکتی تشکیل می‌شود. تأسیس این شرکت صرفاً برای تسهیل کنترل و نظارت دولت بر پروژه است و هیچگونه محدودیتی را به بخش خصوصی تحمیل نمی‌کند. دولت و دستگاه‌های دولتی تحت ضوابطی می‌توانند در این‌گونه شرکت‌ها سهام‌دار باشد اما ترکیب سهام‌داری باید به‌گونه‌ای باشد که عمده تعداد رأی در مجامع در اختیار بخش خصوصی طرف قرارداد باشد، به عبارت دیگر دولت نمی‌تواند سهام‌دار عمده این شرکت باشد.

۶-۷. صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی^۲

این صندوق توسط دولت تأسیس شده است و به تضمین پرداخت تعهدات مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی که توسط دستگاه‌های دولتی ایجاد شده‌اند می‌پردازد. دارایی‌های این صندوق شامل اوراق بهادار با درآمد ثابت و متغیر است. سرمایه این صندوق کاملاً از محل منابع عمومی است.

محدودیت قانونی سرمایه صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی سالیانه ۶ میلیارد ریال (حدود ۳/۰ میلیارد دلار) است، که این هم محدودیتی است که برای ارائه تضمین‌ها توسط دولت وجود دارد. صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی توسط بانک مرکزی برزبیل اداره می‌شود. به‌منظور کاهش هزینه‌های تأمین مالی، صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند همچنین تضمین متقابلی به شرکت‌های بیمه و مؤسسات مالی و سازمان‌های بین‌المللی ارائه کند تا در نهایت پرداخت تعهدات بخش دولتی به بخش خصوصی تضمین شود.

۷-۷. حسابرس عمومی دولت^۳

این نهاد علاوه بر نظارت بر نحوه اجرای پروژه مشارکت عمومی - خصوصی، نظارت بر روند مناقصه و واگذاری قرارداد را نیز انجام می‌دهد. شریک عمومی باید مستندات مربوطه به قرارداد را در هر مرحله از اجرای پروژه برای حسابرس عمومی دولت ارسال کند.

۸-۷. بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزبیل^۴

این بانک برای تأمین مالی تمامی مراحل پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی برنامه‌های مشخصی دارد. این مراحل شامل مرحله تملک زمین، خرید تجهیزات و ماشین‌آلات، خرید نهاده، صادرات محصول، بازاریابی و ایجاد بازار است. مدل‌های تأمین مالی که این بانک برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری تعریف کرده

1. The Special Purpose Company

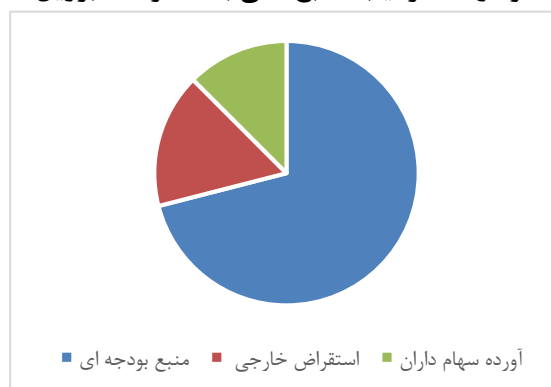
2. The PPP Guarantee Fund

3. The Government Auditor General

4. The Bank of National Economic and Social Development (BNDES)

است بر مبنای نوع تعهدی است که برای بانک ایجاد می‌شود و برای بخش‌های مختلف روش‌های متفاوتی تدارک دیده شده است، اما برای همه بخش‌ها در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، دارایی و عواید حاصل از پروژه به‌عنوان ضمانت بازپرداخت تسهیلات از طرف خصوصی قراردادها پذیرفته می‌شود. مبتنی بر این ضمانت، بانک اقدام به پرداخت تسهیلات بلندمدت دوره ساخت، پرداخت تسهیلات بلاعوض (برای انتقال منابع بودجه‌ای در نظر گرفته شده توسط دولت به طرف خصوصی در قالب کمک و نظارت بر اجرای طرح متناسب با کمک‌های دریافتی) و پذیرفته‌نویسی اوراق بهادار مبتنی بر دارایی^۱ می‌کند. بانک توسعه برزیل اصلی‌ترین نهاد تأمین منابع مالی بلندمدت برای توسعه پروژه‌های زیرساختی است. این بانک یک مؤسسه کاملاً دولتی است که منابع مالی خود را عمدتاً از بودجه دولت و استقراض از نهادهای مالی بین‌المللی انجام می‌دهد.

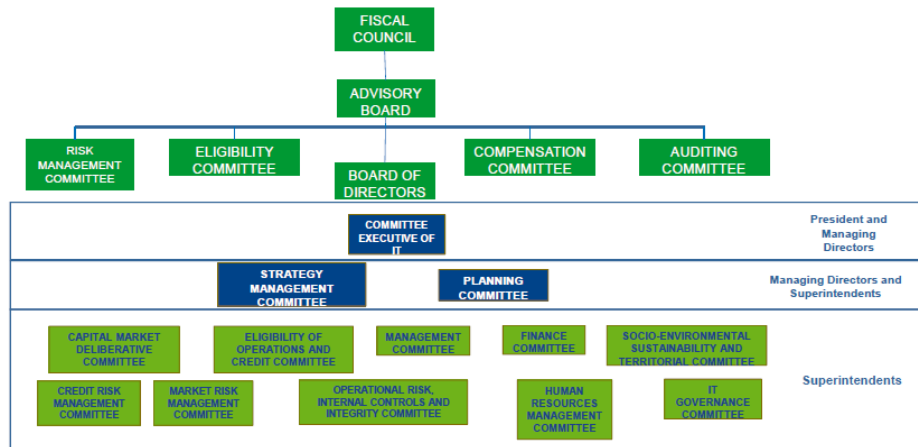
نمودار ۱۴. ترکیب منابع مالی بانک توسعه برزیل



ساختار حاکمیت شرکتی این بانک بدین صورت است که این بانک ذیل شورای مالی این کشور که شورایی است متشکل از وزارت دارایی و کمیسیون‌های مجلس این کشور مدیریت می‌شود. تعدادی از اعضای شورای مالی، هیئتی تحت عنوان هیئت مشاوران برای تعیین ساختار اجرایی و مسئولان ارشد بانک تشکیل می‌دهند. کمیته‌های متعددی در ساختار اجرایی این بانک حضور دارند.

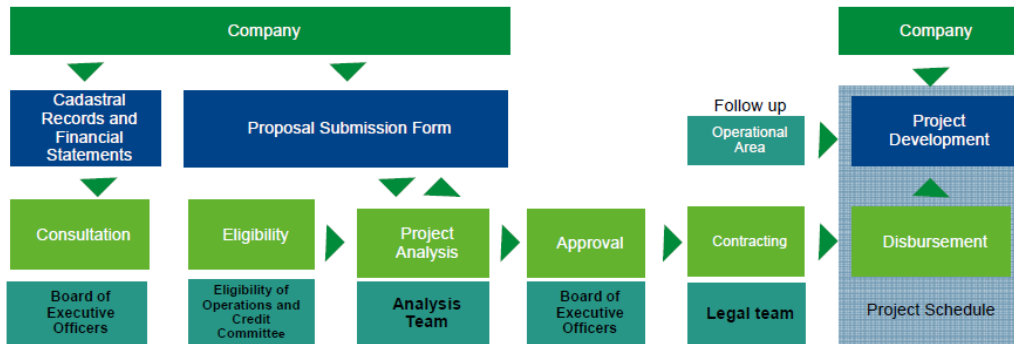


نمودار ۱۵. ساختار سازمانی بانک توسعه برزیل



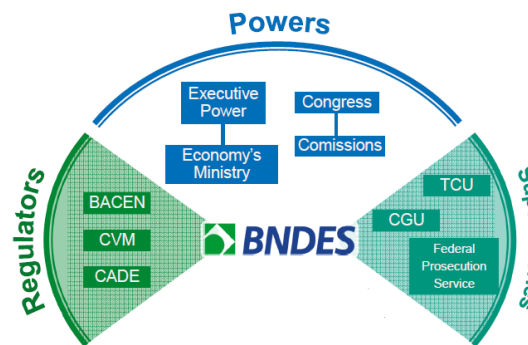
فرایند انتخاب پروژه برای ارائه خدمات مالی توسط این بانک بدین صورت است که قبل از بررسی ابعاد مختلف پروژه، ابتدا وضعیت مالی و ریسک اعتباری شرکت متقاضی دریافت خدمات مالی و تسهیلات بررسی می‌شود. پس از احراز صلاحیت مالی توسط کمیته مربوطه، صلاحیت فنی و اجرایی آن شرکت مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد سپس به بررسی ابعاد مختلف پروژه پرداخته می‌شود. بانک در این مرحله خود در جایگاه یک کارشناس و متخصص به ارائه خدمات مشاوره طراحی فنی و طراحی مدل تأمین مالی و بازسازی نیز می‌پردازد. پس از طی این مرحله بانک قرارداد ارائه خدمات مالی را با شرکت متقاضی منعقد می‌کند. در طول دوران قرارداد، بانک ناظر فنی و مالی پروژه است و تسهیلات به صورت مرحله‌ای و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه پرداخت می‌شود.

نمودار ۱۶. فرایند انتخاب پروژه جهت اعطای تسهیلات



سه نهاد نظارتی شورای ملی حسابرسی، شورای ملی پول،^۱ دیوان عالی محاسبات^۲ بر عملکرد این بانک نظارت دارند و کمیسیون عالی ارز و اوراق بهادار،^۳ بانک مرکزی برزیل و مجمع اجرایی حفاظت اقتصادی^۴ نیز نهادهای تنظیم‌گر این بانک هستند.

نمودار ۱۷. نهادهای حاکم بر بانک توسعه برزیل



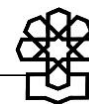
این بانک از دو طریق مستقیم و غیرمستقیم (با عاملیت بانک‌های توسعه‌ای) عملیات تأمین مالی خود را انجام می‌دهد و در مجموع تا سال ۲۰۱۸ حدود ۶۱ درصد از عملیات تأمین مالی خود را به‌طور مستقیم انجام داده است. انجام عملیات تأمین مالی برای هر پروژه شامل مجموعه فعالیت‌های اجرایی و نظارتی برای انتخاب پروژه، نظارت مالی بر پروژه و نظارت فنی بر آن تا مرحله بهره‌برداری است.

1 National Monetary Council (CMN)

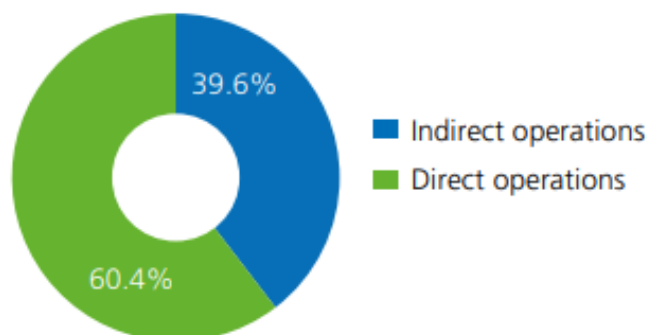
2 Federal Court of Accounts

3 Securities and Exchange Commission of Brazil - CVM

4 Administrative Council for Economic Defense - CADE

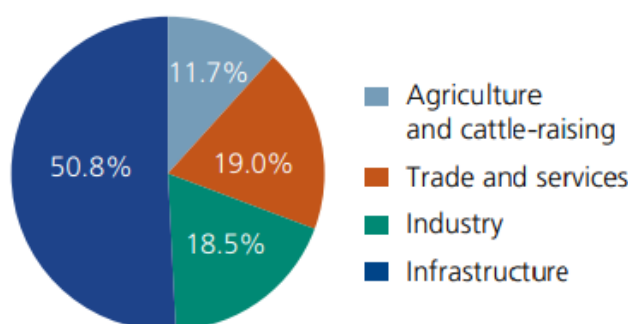


نمودار ۱۸. ترکیب نحوه عملیات بانک توسعه برزیل



مصارف منابع مالی برحسب طبقه‌بندی این بانک در چهار حوزه کشاورزی، صنعت، زیرساخت و تجارت است. که تا سال ۲۰۱۸ بالغ بر ۴۸ درصد تسهیلات و خدمات مالی ارائه شده در حوزه زیرساخت بوده است و این بانک حدود ۱۹۵ میلیارد دلار به پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ارائه خدمات مالی داشته است.

نمودار ۱۹. مصارف منابع مالی بانک توسعه برزیل



۸. تحول در ساختار نهادی مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل

به موجب قانون شماره ۱۳۳۳۴۳ مصوب سال ۲۰۱۶ در این کشور، به منظور عملیاتی شدن قانون برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی^۱ دو نهاد بلندپایه به ساختار مشارکت عمومی - خصوصی (مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی و ستاد اجرایی برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی) این کشور افزوده و برای سایر نهادهای موجود نیز وظایف مشخصی تدوین شد:

مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی^۲

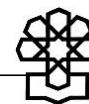
این مجمع پروژه‌های ملی در اولویت کشور را، برای انجام شدن از طریق مشارکت عمومی - خصوصی یا خصوصی‌سازی ارزیابی و معرفی می‌کند. اعضای این مجمع عبارت است از:

1. The Board of the Investment Partnerships Program
2. The PPI Council

۱. رئیس‌جمهور
 ۲. وزیر کشور
 ۳. وزیر امور اداری دولت
 ۴. وزیر دارایی
 ۵. وزیر برنامه‌ریزی، توسعه و مدیریت
 ۶. وزیر معدن و انرژی
 ۷. وزیر حمل‌ونقل، بنادر و امور هواپیمایی
 ۸. وزیر محیط زیست
 ۹. رئیس بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل
 ۱۰. رئیس بانک توسعه‌ای دولتی کایکسا
 ۱۱. رئیس بانک مرکزی برزیل
 ۱۲. وزیر مربوط به پروژه پیشنهادی
 ۱۳. مسئولان دستگاه‌های اجرایی مرتبط با پروژه
- سایر وظایف این مجمع به شرح ذیل است:
- بررسی پروپوزال‌های پیشنهادی از طرف وزارتخانه‌ها برای خصوصی‌سازی پروژه‌ها یا انجام پروژه‌ها از طریق مشارکت عمومی - خصوصی قابل تعریف ذیل برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی،
 - هماهنگی، پیش، ارزیابی، نظارت بر اقدامات انجام شده ذیل برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی و حمایت از اقدامات بخشی به‌منظور اجرایی شدن برنامه،
 - انجام امور ارجاع شده از طرف دستگاه‌هایی برای تصمیم‌گیری نهایی.

۸-۱. ستاد اجرایی برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی^۱

- این ستاد به‌منظور حمایت از وزارتخانه‌ها و نهادهای تنظیم‌گر به‌منظور اجرای برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی و اقدامات تعریف شده ذیل این برنامه شکل گرفت و اهم وظایف آن عبارتند از:
- دریافت پروپوزال‌های پیشنهادی وزارتخانه‌ها و پیگیری برگزاری مستمر جلسات مجمع،
 - تهیه دستورالعمل‌ها، شاخص‌ها و نرم‌های پیشنهادی برای تهیه پروپوزال‌ها،
 - جمع‌آوری نظرهای کارشناسی در مورد پروپوزال‌های پیشنهاد شده و تدوین آنها برای ارائه به مجمع،
 - نظارت مستمر بر اجرایی شدن برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی،
 - پیگیری اجرایی شدن مصوبات مجمع و حمایت از وزارتخانه‌ها و نهادهای تنظیم‌گر،



- اطلاع‌رسانی عمومی پروژه‌های در نظر گرفته شده برای مشارکت عمومی - خصوصی یا خصوصی‌سازی و اطلاع‌رسانی به سرمایه‌گذاران بالقوه،
- جمع‌آوری مشکلات و شناسایی ریسک‌های در معرض دستگاه‌های دولتی،
- تسهیل‌گری به منظور رفع مشکلات اجرای برنامه و ارائه راه‌حل‌های موقت یا دائمی.

۲-۸. سایر وزارتخانه‌ها

- در قانون برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی برای سایر وزارتخانه‌ها نیز وظایف زیر تصریح شد:
- ارسال پروپوزال‌های پیشنهادی پروژه‌ها برای خصوصی‌سازی یا مشارکت عمومی - خصوصی به مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی جهت بررسی و تطابق با این برنامه،
 - توسعه و ارتقای مطالعات مدل‌سازی و فنی برای پروژه‌ها مطابق با حوزه مسئولیت خود،
 - برگزاری مناقصه و نظارت بر فرایند اجرای پروژه با حمایت ستاد اجرایی برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی و نهادهای تنظیم‌گر.

۳-۸. نهادهای تنظیم‌گر

- در قانون برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی برای نهادهای تنظیم‌گر نیز وظایف زیر تصریح شد:
- تنظیم‌گری بخش‌های اقتصادی به منظور تقویت رقابت و تعیین معیارهای کیفی ارائه خدمات توسط پروژه‌های مشارکتی عمومی - خصوصی یا خصوصی‌سازی،
 - پیگیری انجام مطالعات فنی و مدل‌سازی و همچنین مطالعات فنی اجرای پروژه‌ها،
 - نظارت بر اجرای قراردادهای اعطای امتیاز و مشارکت عمومی - خصوصی،
 - بررسی و ارزیابی ادعاها و مناقشات قراردادی در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی.

۴-۸. بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل

- در قانون برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی برای بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل وظایف زیر تصریح شده است:
- ارزیابی توجیه‌پذیری بانکی^۱ پروژه‌های تعریف شده ذیل این برنامه،
 - گشایش خطوط اعتباری پس از احراز صلاحیت اعتباری،
 - مدیریت صندوق حمایت از مشارکت عمومی - خصوصی با به‌کارگیری مشاوران متخصص به منظور اجرایی شدن یکپارچه برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی.

۹. فرایند ارجاع کار در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل^۱

فصل سوم از قانون مشارکت عمومی - خصوصی برزیل به فرایند انتخاب طرف خصوصی و مباحث مرتبط به آن پرداخته است و به تبع آن مقرراتی نیز وضع شده است که به مفاد آنها در ادامه پرداخته شده است. در برزیل اسناد و مدارک تعریف و مطالعه پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی از سه طریق تهیه می‌شوند:

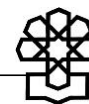
۱. پروژه مستقیماً توسط دولت تعریف و به وسیله کارشناسان و کارکنان دولت مطالعه می‌شود.
۲. پروژه توسط دولت تعریف می‌شود. سپس دولت برای انجام مطالعات آن اظهار تمایل به همکاری با بخش خصوصی می‌کند. دولت پس از بررسی پروپوزال‌های دریافتی از بخش خصوصی، یکی از اشخاص بخش خصوصی که بهترین پروپوزال با کمترین قیمت را پیشنهاد داده باشد برای انجام مطالعات و تعریف ابعاد پروژه انتخاب می‌کند. بخش خصوصی انجام‌دهنده مطالعات پروژه، خود امکان شرکت در فراخوان عمومی پروژه به عنوان متقاضی سرمایه‌گذاری را دارد.
۳. پروژه توسط بخش خصوصی تعریف و اسناد و مدارک تعریف و مطالعات آن توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. این پروژه‌ها که اصطلاحاً تحت عنوان پیشنهادهای ناخواسته^۲ شناخته می‌شود در زمان اعلامی دولت برای بررسی پروژه‌ها برای اخذ مجوز فراخوان عمومی به دولت تحویل می‌گردد. دولت در زمان بررسی اسناد و مدارک تعریف و مطالعه پروژه‌ها برای صدور مجوز فراخوان، بررسی اسناد و مدارک تهیه شده از طریق سوم (پیشنهادهای ناخواسته) را در اولویت قرار می‌دهد و ابتدا آنها را بررسی می‌کند. سپس به بررسی اسناد و مدارک تهیه شده توسط بخش خصوصی از طریق دوم می‌پردازد و در نهایت به بررسی اسناد و مدارک تهیه شده از طریق اول اقدام می‌کند. موافقت دولت با صدور مجوز فراخوان برای هریک از پروژه‌های فوق در مطبوعات رسمی، روزنامه‌ها و رسانه‌های الکترونیکی اعلام می‌شود.

صدور مجوز فراخوان نیاز به تأییدیه حسابرسی عمومی دولت نیز دارد که با بار مالی

احتمالی برای دولت ذیل هر پروژه موافقت خود را اعلام کند.

انتخاب سرمایه‌گذار از بین اشخاص حاضر در طرف خصوصی از طریق فرایندی رقابتی^۳ صورت می‌گیرد. این فرایند صرفاً از طریق فراخوان‌های عمومی انجام می‌شود و فراخوان‌های محدود مجاز نیست. این فرایند با اعلان دو فراخوان عمومی آغاز می‌شود. فراخوان عمومی اولیه که تحت عنوان فراخوان اظهار علاقه‌مندی^۴ شناخته می‌شود، اطلاعاتی است که در آن اطلاعات کلی در مورد هدف ایجاد پروژه، مطالعات انجام شده برای پروژه، ارزش تخمینی پروژه، معیارهای ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذار، فرایند انتخاب سرمایه‌گذار و زمان‌بندی مدنظر طرف عمومی اعلام می‌گردد و در آن از همه علاقه‌مندان به

1. Bidding and Award Procedure
 2. Unsolicited Proposal
 3. Competitive Tender Process
 4. Expressions of Interest



سرمایه‌گذاری در پروژه دعوت به عمل می‌آید تا در صورت تمایل اظهار علاقه‌مندی خود را به صورت مکتوب به طرف عمومی اعلام کنند.

طرف عمومی پس از دریافت اظهار علاقه‌مندی‌ها اقدام به ارزیابی و احراز صلاحیت اشخاص علاقه‌مند کرده و در نهایت اشخاص دارای صلاحیت لازم برای سرمایه‌گذاری در پروژه شناسایی و در لیستی تحت عنوان لیست کوتاه اعلان میشود. فراخوان اظهار علاقه‌مندی و تهیه لیست کوتاه برای دولت این مزیت را دارد که وضعیت علاقه‌مندی بخش خصوصی و بازار مشارکت عمومی - خصوصی را ارزیابی می‌کند.

فراخوان اظهار علاقه‌مندی در مجموع ۶۰ روز به علاقه‌مندان فرصت می‌دهد تا پروژه را بررسی و اظهار علاقه‌مندی کنند، همچنین یک مهلت ۳۰ روزه برای اخذ نظرهای عموم متقاضیان و رفع ابهام‌های آنها در نظر گرفته می‌شود. نظرها، ابهام‌ها و پرسش‌های متقاضیان به صورت آنلاین در سامانه‌ای که در دسترس عموم قرار دارد بارگزاری می‌شود و طرف عمومی موظف است حداکثر ظرف مدت سه روز پس از بارگزاری هر نظر، ابهام و پرسش پاسخ شفاف و قانع‌کننده دهد. عدم واکنش متقاضیان به پاسخ‌های طرف عمومی یا تصریح قانع‌کننده بودن پاسخ دریافتی توسط آنها، نشان از کفایت پاسخگویی طرف عمومی است. کلیه نظرها، ابهام‌ها و پرسش‌ها در این مدت ۳۰ روزه پاسخ داده می‌شود.

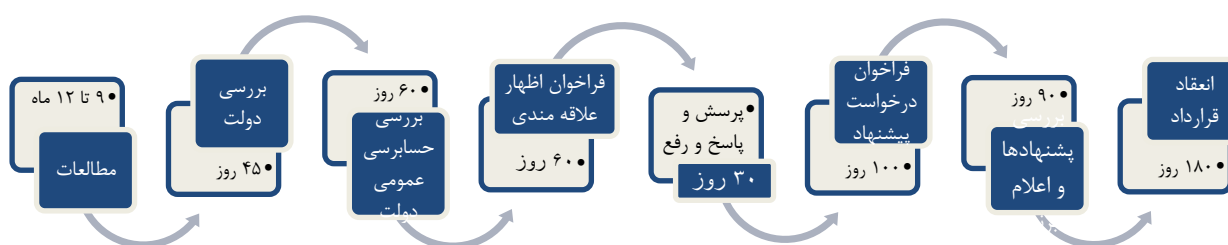
پس از مرحله فوق، فراخوان درخواست پیشنهاد^۱ برای اشخاص حاضر در لیست کوتاه ارسال می‌گردد. این فراخوان حاوی موارد ذیل است:

۱. نحوه و جزئیات تدوین پیشنهاد،
۲. معیارهای فنی، حقوقی و تجاری ارزیابی پیشنهادها،
۳. جزئیات رابطه کاری و مالی با اشخاص خصوصی علاقه‌مند به همکاری،
۴. جزئیات مطالعات پروژه به لحاظ فنی، مالی، اقتصادی، زیست‌محیطی و قانونی،
۵. جزئیات مطالعات روش‌ها و نظام‌های اجرا و پیاده‌سازی پروژه،
۶. جزئیات مطالعات امکان‌پذیری مشارکت و نحوه انجام آن،
۷. دستورالعمل‌هایی که باید در تهیه پیشنهادها و اسناد و مدارک بعدی رعایت شوند،
۸. مدت زمان مجاز پرسش و پاسخ و رفع ابهام‌های احتمالی،
۹. مدت زمان مجاز تهیه پیشنهادها توسط بخش خصوصی،
۱۰. مدت زمان مجاز اعلام سرمایه‌گذار برنده.

فراخوان درخواست پیشنهاد عموماً یک مهلت ۱۰۰ روزه به اشخاص حاضر در لیست کوتاه برای تهیه پیشنهادها طبق شرایط اعلام شده و همچنین رفع ابهام‌ها می‌دهد. پس از اتمام این مهلت و دریافت پیشنهادها

طرف عمومی برای بررسی پیشنهادهای و اعلام برنده حداکثر ۹۰ روز فرصت دارد. پیشنهادهای صرفاً به صورت دومرحله‌ای بررسی می‌شود. به طوری که ابتدا به بررسی پیشنهادهای از جنبه فنی و مطابقت با مفاد مندرج در فراخوان پرداخته می‌شود. پس از بررسی فنی، پیشنهادهایی که امتیاز فنی لازم را احراز کرده‌اند از جنبه قیمت پیشنهادی بررسی و پس از ارزیابی مالی برنده مناقصه تعیین می‌گردد. برنده براساس معیار کمترین هزینه برای دولت یا بهترین پیشنهاد از لحاظ کیفیت‌های فنی یا ترکیبی از این دو معیار بر اساس وزن‌دهی که در فراخوان درخواست پیشنهاد اعلام می‌گردد مشخص می‌شود. پس از اعلام برنده، طرفین حداکثر ۱۸۰ روز فرصت دارند تا در جزئیات مفاد قرارداد با هم به تفاهم برسند و قرارداد را منعقد کنند.

نمودار ۲۰. زمان‌بندی ارجاع کار در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی

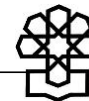


۱۰. قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل

۱۰-۱. الزامات عمومی قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی^۱

براساس ضوابط تعیین شده در بخش دوم قانون مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل، به طور کلی، در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی باید ملاحظات زیر در نظر گرفته شود:

۱. دولت اجازه استفاده از روش مشارکتی در فعالیت‌های نظارتی، قضایی، انتظامی و نظامی و دیگر فعالیت‌های ذاتاً عمومی را ندارد.
۲. مسئولیت‌های مالی طرفین قرارداد به طور واضح در قرارداد تصحیح گردد.
۳. طرفین قرارداد باید شفافیت در رویه‌ها و تصمیمات خود را بپذیرند.
۴. طرفین قرارداد باید به طور مشخص به تخصیص ریسک‌های محتمل در دوره ساخت و بهره‌برداری بپردازند.
۵. پایداری مالی و مزایای اجتماعی - اقتصادی یک پروژه مشارکت عمومی - خصوصی باید در مفاد قرارداد مورد ملاحظه قرار گیرد.



۶. مبلغ قرارداد باید بیش از ۲,۵ میلیون دلار باشد.^۱
۷. مدت اجرای قرارداد نباید کمتر از پنج سال یا بیش از ۳۵ سال باشد (با احتساب هرگونه تمدید احتمالی) این مدت باید با دوره بازپرداخت سرمایه‌گذاری انجام شده سازگار باشد.
۸. قراردادهای برون‌سپاری نظیر پیمان‌های مدیریت، تأمین کالا و خدمات و نظایر آنها جزو قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی محسوب نمی‌شود.
همچنین انعقاد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی مشروط به موارد زیر انجام می‌شود:
 ۱. تهیه گزارش فنی و توجیه ارزش‌آفرینی منابع مالی (VFM) و گرفتن تأییدیه آن از دستگاه اجرایی پروژه،
 ۲. تهیه یک برآورد اثر مالی در سال‌هایی که قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در آن به اجرا در خواهد آمد،
 ۳. تهیه برآورد شامل جریان نقدینگی عمومی لازم برای اجرای تعهدات دولت در طول مدت قرارداد،
 ۴. تهیه گزارش انطباق بر برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور.

۲-۱۰. روش پرداخت تعهدات دولت در قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی

مطابق بخش چهارم قانون مشارکت عمومی - خصوصی و مقررات مرتبط به آن، در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی روش پرداخت تعهدات دولت و دستگاه‌های دولتی به طرف خصوصی تصریح می‌گردد. این روش‌ها شامل: پیش‌پرداخت قیمت کالا،^۲ پرداخت بر حساب باز،^۳ پرداخت بر بروات ساده،^۴ پرداخت بر بروات اسنادی،^۵ پرداخت از طریق اعتبارات اسنادی^۶ هستند. که در ادامه هریک از این موارد توضیح داده می‌شود.

• روش پیش‌پرداخت قیمت کالا

این روش مطلوب‌ترین روش برای طرف خصوصی است و برپایه اعتماد کامل طرف عمومی به طرف خصوصی استوار است، زیرا قبل از ارائه خدمت، طرف خصوصی کل وجه را دریافت می‌کند و بیشترین ریسک به طرف عمومی منتقل می‌شود. این روش جهت تأمین مالی و ایجاد اطمینان خاطر برای طرف خصوصی می‌تواند به همراه اعتبار اسنادی (که فقط درصدی از مبلغ اعتبار به‌عنوان پیش‌پرداخت است) مورد استفاده قرار گیرد.

1. Law No. ۵۲۹/۱۳۵۲

2. Payment in Advance

3. Payment in Open aAccount

4. Clean Collection

5. Documentary Collection

6. Documentary Credit

• روش حساب باز

این روش بر پایه اعتماد کامل بخش خصوصی به طرف عمومی استوار است. با انتخاب این روش بیشترین ریسک متوجه بخش خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی است و براساس توافق طرف عمومی می‌بایست پس از ارائه خدمات عمومی وجه آن را به طرف خصوصی پرداخت کند. طرف خصوصی مطابق با پروفرمای اولیه، خدمت مورد توافق در قرارداد را تأمین (تولید) می‌نماید و آن را به عموم مصرف‌کنندگان ارائه می‌کند. هم‌زمان با ارائه خدمت اسناد تأمین و تحویل نیز توسط طرف خصوصی و به نام طرف عمومی تنظیم و مستقیماً برای طرف عمومی ارسال می‌شوند. طرف عمومی پس از تحویل خدمت به مصرف‌کننده اقدام به پرداخت وجه خدمت می‌نماید. طرف خصوصی در این روش در معرض ریسک عدم دریافت وجه ارائه خدمت قرار دارد. این روش سرعت و سهولت بالایی دارد و به دلیل حذف واسطه‌ها در تأمین مالی پروژه‌ها، عمدتاً فی مابین شرکت‌های خصوصی و دولت مورد استفاده است.

• روش پرداخت بر بروات ساده

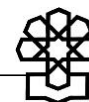
در این روش طرف خصوصی مطابق با پروفرمای اولیه، خدمت مورد توافق در قرارداد را تأمین (تولید) می‌نماید و آن را به طرف عمومی تحویل می‌دهد. هم‌زمان با تحویل خدمت به طرف عمومی اسناد ارائه خدمت نیز توسط طرف خصوصی و به نام طرف عمومی تنظیم و مستقیماً برای طرف عمومی ارسال می‌شوند. طرف خصوصی بر مبنای اسناد ارائه خدمت، برات ساده‌ای را برعهده طرف عمومی کشیده و از طریق بانک خود و یا مستقیماً برای طرف عمومی ارسال می‌کند. در صورت قبولی برات از سوی طرف عمومی، وی مطابق با شرایط برات نسبت به پرداخت وجه کالا (برات) به صورت دیداری و یا مدت‌دار (براساس شرایط پرداخت برات) اقدام می‌کند. این روش نسبت به روش قبلی برای طرف خصوصی ریسک کمتری دارد و در صورت قبولی برات توسط طرف عمومی، طرف خصوصی می‌تواند وجه آن را از طریق بانک خود پیگیری کند و چون در برات زمان پرداخت تعیین می‌شود زمان انتظار طرف خصوصی برای دریافت وجه مشخص است.

• روش پرداخت بر بروات اسنادی

در این روش همه مراحل ارسال اسناد از طریق بانک طرف خصوصی^۱ انجام می‌پذیرد و به همین دلیل نسبت به دو روش قبل ریسک طرف خصوصی کمتر است. براساس این شیوه پرداخت، طرف خصوصی پس از تهیه و تولید خدمت مورد توافق در قرارداد، به همراه اسناد تأمین و تحویل خدمت، دستورالعمل^۲ خود را نیز ارسال می‌کند. طرف خصوصی به همراه اسناد یک دستورالعمل به بانک خود می‌دهد و بانک

1. Remitting Bank

2. Instruction



طرف خصوصی، اسناد را به همراه دستورالعمل برای بانک طرف عمومی^۱ ارسال می‌کند. هر دو بانک طرف خصوصی و طرف عمومی می‌بایست براساس دستورالعمل فروشنده، متناسب با وظایف خود عمل کنند. این روش از نظر طرف عمومی مطلوبیت کمتری دارد زیرا باید دقیقاً بر اساس دستورالعمل طرف خصوصی عمل کند.

• روش اعتبار اسنادی^۲

در این شیوه، ارائه خدمت از سوی طرف خصوصی تنها پس از ابلاغ اعتبار اسنادی مورد قبول وی انجام می‌شود و دریافت وجه توسط وی، تنها در ازای ارائه اسناد مطابق با شرایط اعتبار امکان‌پذیر است. وقتی پرداخت از طریق سیستم بانکی صورت گیرد، بانک در این حالت به‌عنوان واسطه عمل می‌کند و از آنجا که بانک‌ها با اسناد سروکار دارند اصالت اسناد را بررسی می‌کنند و وظیفه کنترل اجرای کامل تعهد معمولاً توسط طرف عمومی و با بازرسی‌های مختلف قبل و بعد از ارائه خدمت انجام می‌شود. در صورت ارائه اسناد، مطابق با آنچه که از قبل مشخص شده بود، بانک‌ها پرداخت را انجام خواهند داد.

در صورت عدم درج شرایط ایفای تعهد، این شیوه بیشتر به نفع طرف خصوصی است زیرا طرف عمومی هیچ کنترلی بر خدمت ارائه شده ندارد و حتی امکان دارد طرف خصوصی قبل از ارائه خدمت اسناد آمادگی ارائه خدمت را به بانک ارائه و وجه اسناد را دریافت کند اما طرف عمومی می‌تواند شرایطی را در اعتبار اسنادی بگنجانند و این اشکال را برطرف کند. در این حالت علاوه بر حذف شدن ریسک عدم دریافت وجه برای طرف خصوصی، طرف عمومی با در نظر گرفتن شرایط سختگیرانه در اعتبار، از دریافت کالای مورد نظر، اطمینان حاصل می‌کند. در اعتبار اسنادی، طرف خصوصی حتماً باید شرایط مندرج در اعتبار را برای تنظیم و ارسال اسناد و ارائه خدمت رعایت کند.

با توجه به ویژگی‌های هر یک از روش‌های پرداخت معرفی شده، برای هر پروژه در اسناد فراخوان روش‌های ممکن پرداخت نیز اعلام می‌گردد و متناسب با نوع قرارداد و توافق طرفین روش مناسب انتخاب و در قرارداد قید می‌شود. همه روش‌های فوق عملکردمحور بوده و طرف خصوصی براساس ایفای تعهدات قراردادی خود و تحویل محصول در بازه‌های زمانی مشخص مطالبات خود را دریافت می‌کند.

۳-۱۰. ضمانت‌های دولتی

مطابق مواد بخش چهارم قانون مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل و مقررات مرتبط به آن، قانونگذار سازوکارهایی را در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار داده است که متناسب با روش انتخاب شده برای پرداخت، تعهدات دولت به بخش خصوصی یا نهاد واسطه مالی، توسط یکی از موارد زیر تضمین می‌شود:

1. Collecting Bank

2. Documentary Credit or Letter of Credit

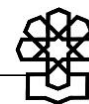
۱. صدور تأییدیه ممتاز بودن تعهدات از سوی خزانه‌داری؛^۱
 ۲. صدور ضمانت‌نامه از طرف صندوق تضمین مشارکت عمومی - خصوصی یا بر مبنای وجوهی که در بودجه سالیانه برای مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد و در نظر گرفته می‌شوند؛
 ۳. خرید ضمانت‌نامه از شرکت‌های بیمه خصوصی؛
 ۴. اخذ ضمانت‌نامه از سازمان‌های بین‌المللی یا مؤسسات مالی؛
 ۵. صدور ضمانت‌نامه از طرف صندوق‌های ضمانت دولتی یا شرکت‌های دولتی.
- لحاظ کردن انواع ضمانت‌های دولتی و خصوصی متناسب با نوع پروژه در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی از جمله نوآوری مهمی در قراردادها با دولت برزیل به‌شمار می‌رود؛ این ویژگی، پرداخت تعهدات طرف عمومی را ضمانت می‌کند و در صورت شکایت و دعوی علیه دولت به‌عنوان ضمانت استفاده می‌شود. این ابزار یکی از عوامل اصلی است که رژیم حقوقی قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی را از قراردادهای اجرایی عادی یا واگذاری متمایز می‌کند. بر مبنای ضمانت‌هایی که صدور آنها به نفع طرف خصوصی در قانون پیش‌بینی شده است، هر قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی نیز باید شامل سازوکارهایی برای اجرای هر یک از این ضمانت‌ها باشد.

۴-۱۰. تسهیم ریسک

مطابق بخش اول قانون مشارکت عمومی - خصوصی برزیل و مقررات مربوط به آن، در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی لازم است که ریسک‌ها به درستی شناسایی و متناسب با توان مدیریت آن بین طرفین قرارداد تقسیم شوند. از جمله موارد مهمی که در کشور برزیل برای شناسایی ریسک‌ها در نظر گرفته می‌شود، ریسک‌های مربوط به حوادث طبیعی و غیرمترقبه، اقدامات دولت، سلب مالکیت و نوسان‌های بیش از حد اقتصادی است. این‌گونه ریسک‌ها که عمدتاً تبعات مالی قابل توجهی دارند و مدیریت آنها از عهده بخش خصوصی خارج است، بر عهده دولت گذاشته می‌شود. همچنین قاعده کلی در مورد تحمیل ریسک به طرف خصوصی این است که ریسک‌هایی باید به طرف خصوصی واگذار شود که طرف خصوصی قادر به مدیریت آن با کمترین هزینه باشد.

۵-۱۰. تعدیلات و بازبینی‌های قرارداد مشارکت

مطابق بخش اول قانون مشارکت عمومی - خصوصی برزیل و مقررات مربوط به آن، برزیل قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی شامل روش‌های تعدیل و شاخص‌بندی پرداخت‌ها و همچنین سازوکارهایی برای نگهداری و حفظ سطح ارائه خدمات در طول سال‌های قرارداد هستند. تعدیل پرداخت‌ها براساس



شاخص‌ها و فرمول‌های ریاضی؛ پیش‌بینی شده در مفاد قرارداد صورت می‌گیرد. بخش خصوصی طرف قرارداد در مواعد پرداخت صورتحساب تعدیل شده را براساس شاخص‌های پیش‌بینی شده در قرارداد را به دستگاه‌های دولتی ارسال می‌کنند. صورتحساب ارسالی توسط بخش خصوصی طرف قرارداد نیاز به تأییدیه دستگاه‌های دولتی دارد و دستگاه دولتی می‌بایست حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز تأییدیه و عملیات پرداخت را انجام دهد.

تعدیلات قرارداد و روش‌های بازبینی باید براساس خدماتی باشد که در طول اجرای قرارداد در جریان است به‌طور صریح در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی قید شود.

۶-۱۰. مالکیت دارایی‌ها

مطابق بخش دوم قانون مشارکت عمومی - خصوصی برزیل در زمان اجرای قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی، دستگاه‌های دولتی باید مالکیت تمام دارایی‌های عمومی لازم برای ارائه خدمات عمومی مندرج در قرارداد را به بخش خصوصی طرف قرارداد منتقل کند. بخش خصوصی طرف قرارداد ملزم به حفظ و حراست از این دارایی در طول قرارداد است. علاوه بر این، طرف خصوصی موظف به خرید همه تجهیزات و لوازم لازم برای ارائه خدمت در سطح کیفی در نظر گرفته شده در قرارداد است. در پایان دوره قرارداد مالکیت همه دارایی‌های دخیل در ارائه خدمت تحت مالکیت دولت قرار می‌گیرد. پس از اتمام دوره قرارداد مشارکت، همه دارایی‌ها و حقوق واگذار شده به طرف خصوصی توسط طرف عمومی به طرف عمومی باز گردانده می‌شود. طرف عمومی پس از دوره اتمام قراردادها می‌تواند خود به‌طور مستقیم یا با یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی جدید به ادامه بهره‌برداری از پروژه بپردازد.

۷-۱۰. فسخ قراردادها

فسخ قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند به یک یا چند دلیل زیر رخ دهد:

۱. اتمام مدت زمان قرارداد،
۲. خواست عمومی مردم،
۳. عدم پایبندی به تعهدات توسط طرفین،
۴. اقامه دعوی طرف خصوصی علیه طرف عمومی که منجر به حکم ابطال قرارداد گردد،
۵. ابطال قرارداد،
۶. ورشکستگی یا اعسار مالی طرف خصوصی.

در طول دوره قرارداد، دستگاه اجرایی می‌تواند درخواست اصلاح و بهبود نحوه ارائه خدمات عمومی را بنا به خواست عمومی جامعه بدهد. این اصلاح و بهبود مستلزم پرداخت قبلی جبران خسارت به طرف خصوصی و پیش‌بینی مجاز بودن این امر در مفاد قرارداد است.

اگر طرف خصوصی در پی نقض قرارداد باشد، طرف عمومی می‌تواند یا علیه وی اعلام جرم کند یا مجازات‌های قراردادی را اعمال می‌کند. اعلام جرم علیه طرف خصوصی پس اعلام نقض قرارداد در مراحل اداری مخصوص به خودش صورت می‌گیرد. طرف خصوصی در این شرایط حق دفاع کامل از خود نسبت به طرف عمومی را داراست. اگر طرف عمومی در پی نقض قرارداد باشد، طرف خصوصی می‌تواند علیه وی اقامه دعوی کند. در هریک از این دو صورت طرف خصوصی حق قطع کردن جریان ارائه خدمات عمومی موضوع قرارداد به عموم مردم را ندارد.

۸-۱۰. تأمین مالی

براساس ماده (۲) قانون مشارکت عمومی - خصوصی در برزیل، بخش خصوصی طرف قرارداد مسئول تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه است. ساختار تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به صورت سرمایه‌گذاری ترکیبی است بدین صورت که بخشی از سرمایه‌گذاری از محل آورده مالی بخش خصوصی، بخشی از محل ساختارهای بدهی از محل نهادهای تأمین مالی دولتی و خصوصی و بین‌المللی و بخشی نیز از محل آورده طرف عمومی به میزان سهام‌داری خود در شرکت پروژه صورت می‌گیرد. در بازه زمانی ۱۹۹۴ تا ۲۰۱۸ در ترکیب منابع تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، آورده بخش خصوصی به طور متوسط ۳۳ درصد، آورده بخش عمومی ۱۲ درصد و ۵۵ درصد تأمین مالی بانکی است. عمده تأمین مالی بانکی نیز توسط بانک توسعه برزیل صورت گرفته است. سایر بانک‌های دولتی^۱ با ارائه خطوط اعتباری با نرخ‌های بازاری مطلوب، معمولاً نقش مهمی در تأمین مالی پروژه مشارکت عمومی - خصوصی ایفا می‌کنند. علاوه بر این، انتشار اوراق قرضه زیرساخت^۲، از جمله اقدامات دولت برای بهبود سازوکارهای تأمین پروژه‌های عمومی بوده است.

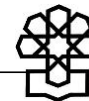
۱۱. ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و وضعیت انجام پروژه‌ها در برزیل

مرکز جهانی زیرساخت^۳ مؤسسه تخصصی مستقلی است که با هدف توانمندسازی کشورها در راستای توسعه زیرساخت‌ها در تعامل با دولت و بخش خصوصی کشورها، وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در آنها را رصد و پایش می‌کند. این مرکز به طور سالیانه گزارشی را منتشر و در آن براساس شاخص‌هایی که در نظر گرفته است به رتبه‌بندی و اعتبارسنجی کشورها از لحاظ وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی

1. Amazonia Development Fund FDA/ Banco Bradesco / Banco Santander/ BNP Paribas/ SudeneSoc Gen / Itau Unibanco Banco da Amazonia/ Eletrobras/ Caixa Economica Federal

2. Infrastructure Bonds

3. Global Infrastructure Hub



می‌پردازد. این مرکز دو دسته شاخص را به‌طور کلی مورد رصد و پایش قرار می‌دهد، شاخص‌های مربوط به محیط سیاستگذاری مشارکت عمومی - خصوصی و شاخص‌های مرتبط با انجام پروژه‌ها از طریق مشارکت عمومی - خصوصی.

زیرشاخص‌های ذیل تشکیل‌دهنده شاخص محیط سیاستگذاری در حوزه زیرساخت‌های مشارکت عمومی - خصوصی است:

- حکمرانی و نهادها،
- تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری، رقابت،
- مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین.

زیرشاخص‌های زیر نیز تشکیل‌دهنده شاخص انجام پروژه در حوزه زیرساخت‌های مشارکت عمومی - خصوصی است:

- برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه،
- تدارک پروژه،
- بهره‌برداری از پروژه.

هریک از این زیرشاخص‌ها نیز از اجزایی تشکیل شده است که در جدول ۶ تعاریف هر یک از این شاخص‌ها، زیرشاخص‌ها و اجزای تشکیل‌دهنده آنها آورده شده است.

نمودار ۲۱. ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌های برزیل



۱۱-۱. ارزیابی جایگاه برزیل براساس شاخص‌های مرکز جهانی زیرساخت

مطابق با آمارهای ارائه‌شده در گزارش مرکز جهانی زیرساخت، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های برزیل طی پنج سال اخیر، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور از رشد بالایی برخوردار نبوده است. کل سرمایه‌گذاری زیرساختی انجام شده در کشور برزیل طی پنج سال اخیر معادل ۲۳۴ میلیارد دلار بوده است درحالی‌که میانگین سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در اقتصادهای نوظهور نزدیک به ۲۵۰ میلیارد دلار است. همچنین، ارزش کل تأمین مالی خصوصی در زیرساخت‌های برزیل طی پنج سال اخیر ۲۰ میلیارد دلار است که این رقم تقریباً برابر میانگین کشورهای توسعه‌یافته (۲۱ میلیارد دلار) است. مطابق با آمار ارائه شده در مرکز جهانی زیرساخت، کشور برزیل در کیفیت زیرساخت‌ها نمره ۴ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با میانگین اقتصادهای نوظهور، از زیرساخت‌های باکیفیت بالاتری برخوردار است. وضعیت کشور برزیل در مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در نمودار ۸ براساس ۶ شاخص مورد اشاره با میانگین اقتصادهای نوظهور مقایسه شده است، با مشاهده نمودار مشخص می‌شود که کشور برزیل در «تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری، رقابت» و «مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین» نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور ضعیف عمل کرده است.

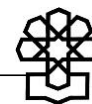
۱۱-۱-۱. محیط سیاست‌گذاری مشارکت عمومی - خصوصی

- حکمرانی و نهادها

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص «حکمرانی و نهادها» کشور برزیل حاکی از آن است که این کشور محیط نهادی مستعد فساد و بوروکراتیک دارد. برزیل در زیر «شاخص کنترل فساد» با کسب نمره ۰/۴۱- از بازه (۲/۵- تا ۲/۵) و در شاخص حاکمیت قانون با کسب نمره ۰/۱- از بازه (۲/۵- تا ۲/۵)، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور در وضعیت نامساعدی قرار دارد. «هزینه به اجرا/گذاشتن حقوقی قراردادها» در برزیل یعنی هزینه قانونی‌ای که برای به اجرا گذاشتن قرار دادن و طی مراحل اداری آن برای وصول مطالبات باید پرداخت شود نسبت به ارزش کل طلب، چیزی در حدود ۲۱ درصد است که به مراتب کمتر از میانگین اقتصادهای نوظهور (۳۸ درصد) است.

در «شاخص نرخ بازیابی» حاکی از آن است که در هنگام وقوع نکول از هر دلار وام پرداخت‌شده، معادل ۱۶ سنت، از آن را می‌توان از طریق اقداماتی مانند اعلام ورشکستگی یا سایر روش‌های تسویه، بازیابی کرد. این در حالی است که میانگین اقتصادهای نوظهور در شاخص نرخ بازیابی معادل ۳۵/۸ سنت به‌ازای هر دلار است. بررسی عملکرد کشور برزیل در «ارزیابی پس از تکمیل پروژه» گویای آن است که این کشور در امر نظارت پس از تکمیل پروژه‌های زیرساختی دارای ساختار نظارتی است.

کشور برزیل در شاخص میزان «جلوگیری از تعارض منافع»، با کسب نمره ۶ از ۱۰، در مقایسه با متوسط اقتصادهای نوظهور (۶/۲۱) از عملکرد نسبتاً مناسبی برخوردار است. همچنین این کشور در



شاخص حفاظت از منافع سهام با کسب نمره ۷/۳ از ۱۰، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور (۵/۸۸) در وضعیت مساعدی قرار دارد.

- تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری و رقابت

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص «تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری و رقابت» در کشور برزیل نشان می‌دهد که عملکرد این کشور در ایجاد و الزام به اجرای چارچوب‌های تنظیمی و مقرراتی در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی دارای موارد ضعف اساسی است اما در برخی موارد از جمله قوانین اعسار و ورشکستگی پیشرفت‌های اساسی داشته است.

زیرشاخص «کارایی قوانین اعسار» از ۱۶ نمره ممکن، نمره ۱۳ را برای این کشور نشان می‌دهد که به مراتب از متوسط کشورهای نوظهور (۹/۷) بالاتر است.

وضعیت برزیل در زیرشاخص «باز بودن حساب سرمایه» حاکی از آن است که در این کشور باز بودن حساب سرمایه به رسمیت شناخته نشده است. همچنین بررسی زیرشاخص «اثر مالیات بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری» در برزیل حاکی از آن است که مشوق‌های مالیاتی تأثیر مثبتی بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این کشور ندارد. برزیل در این زیرشاخص نمره ۲/۰۳ از ۷ را کسب کرده است. همچنین این کشور در زیرشاخص «الزام آور بودن مقررات» نمره ۱/۷ و زیرشاخص «کیفیت مقررات و رقابت» نمره ۰/۰۲- را کسب کرده است که جایگاه نامناسبی است.

- مجوزها، استانداردها و مالکیت زمین

ارزیابی شاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص «مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین» در کشور برزیل نشان می‌دهد که فرایند مذکور در این کشور، ناکارا و زمان‌بر است. هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی در برزیل ۵/۲ درصد از درآمد ملی سرانه را به خود اختصاص داده است.

«مدت‌زمان اخذ مجوز ساخت»، در این کشور ۴۲۵ روز است، در حالی که برای میانگین اقتصادهای نوظهور، ۱۶۳ روز زمان می‌برد. همچنین ارزیابی زیرشاخص تعداد «رویه‌های لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی» به منظور عملیاتی کردن فعالیت پس از ثبت کسب‌وکار در برزیل حاکی از وجود رویه‌های اداری گسترده و ناکارا در این کشور است. لذا، گسترده بودن مراحل مقرراتی به منظور شروع کسب‌وکار، به عنوان یک مانع بسیار بزرگ بر سر راه سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی این کشور قرار دارد. همچنین بررسی زیرشاخص «مدت‌زمان ثبت مالکیت» که سهولت ثبت مالکیت را مورد واکاوی قرار می‌دهد برزیل حاکی از آن است که کشور برزیل در این زیرشاخص هم در وضعیت نامساعدی قرار دارد.

۲-۱۱. محیط انجام پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی

- برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه

ارزیابی میزان توانایی دولت برزیل در برنامه‌ریزی، هماهنگی و انتخاب پروژه‌های زیربنایی گویای وضعیت

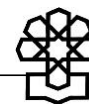
مساعد این کشور در آماده‌سازی و تدارک پروژه‌ها به‌صورت مشارکتی است. مزیت برجسته کشور برزیل در شاخص برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه‌ها، داشتن برنامه‌ای ملی و ایالتی در حوزه زیرساخت‌ها عنوان شده است که سبب شده این کشور حتی در صورت انحراف از مسیر اصلی مشارکت جهت‌گیری کلی و صحیح خود را حفظ کند. مزیت دیگر این کشور تعریف پروژه‌های مشارکتی در همه سطوح ملی، استانی و شهرداری‌هاست. از نقطه ضعف‌های قابل توجه این کشور برای ارزیابی پروژه‌های زیرساختی، دستورالعمل‌های ویژه‌ای تدوین نشده است. درعین‌حال این کشور در زیرشاخص آماده‌سازی تدارکات مشارکت عمومی - خصوصی با کسب نمره ۴۷ از ۱۰۰، در مقایسه با کشورهای درحال توسعه ضعیف‌تر عمل کرده است.

- تدارک پروژه

ارزیابی فرایندهای تدارک پروژه در کشور برزیل نشان از آن دارد که این کشور در فرایند انتخاب سرمایه‌گذار با تمرکز بر شاخص‌هایی چون شفافیت و عدالت در تدارک، اعلام عمومی برای مناقصه و دعوت از مناقصه‌کنندگان عملکرد نسبتاً مناسبی دارد. کشور برزیل در شاخص ارزیابی مناقصات، نمره ۵۰ از ۱۰۰ را کسب کرده، درحالی‌که میانگین اقتصادهای نوظهور نمره ۵۷/۲ از ۱۰۰ است. در شاخص فرایند دعوت از مناقصه‌کننده نمره ۶۸ از ۱۰۰ را کسب کرده و نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور کسب نمره ۶۵/۹ از کسب دارای عملکرد بهتری است. در شاخص میزان شفافیت در تدارک عمومی نمره ۲ را از ۴ کسب کرده و نسبت به متوسط اقتصادهای نوظهور (نمره ۱/۹ از ۴) عملکرد بهتری در شاخص مورد نظر داشته است. در حالت کلی این کشور در زیرشاخص تدارک مشارکت عمومی - خصوصی با کسب نمره ۸۰ از ۱۰۰، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور (نمره ۷۲ از ۱۰۰) عملکرد مناسبی داشته است.

- بهره‌برداری از پروژه

ارزیابی فرایندهای تحویل و عملیات پروژه‌های مشارکتی، در کشور برزیل نشان از موفقیت این کشور در انعقاد قراردادهای زیربنایی به روش مشارکت عمومی - خصوصی دارد. همچنین، این کشور در «کیفیت زیرساخت‌ها» نمره ۳/۹۷ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با متوسط اقتصادهای نوظهور از کیفیت بالاتری در زیرساخت‌ها برخوردار است. از وجهی دیگر، براساس آمار ارائه شده در جدول ۲ ملاحظه می‌شود این کشور از منظر ارزش مالی قراردادهای منعقد شده به‌صورت مشارکت عمومی - خصوصی، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور کارا تر عمل کرده است.

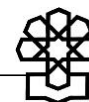


جدول ۱. شاخص‌های ارزیابی محیط سیاستگذاری و وضعیت انجام پروژه در برزیل

بله	انتشار اولویت‌بندی پروژه‌ها	برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه	-۰/۴	شاخص کنترل فساد (۲/۵ تا ۲/۵ بهترین)	حکمرانی و نهادها
خیر	وجود راهنمای مشارکت برای جذب پروژه‌های زیرساختی	۶	میزان جلوگیری از تعارض منافع (۱ تا ۱۰ بهترین)		
۴۷	فراهم بودن مشارکت عمومی - خصوصی	۱۶	نرخ بازیابی (سنت از یک دلار)		
۶	میانگین طول دوره تدارکات (ماه)	-۰/۱	حاکمیت قانون (۲/۵ تا ۲/۵ بهترین)		
۶۸	ارزیابی اعلام عمومی برای مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۷/۳	شاخص حفاظت از منافع سهام‌داران (۱ تا ۱۰ بهترین)		
بله	وجود راهنمای تدارکات پروژه‌های زیرساختی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	بله	ارزیابی پس از تکمیل		
۷۳	مدیریت قراردادهای (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	بله	وجود نهاد اختصاصی برای زیرساخت‌ها یا مشارکت عمومی - خصوصی		
۵۰	ارزیابی مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۴۱	باز بودن حساب سرمایه (۰ تا ۱ بهترین)		
۲	میزان شفافیت در تدارکات عمومی (۱ تا ۴ بهترین)	۴/۱۹	امکان مالکیت خارجی (۱ تا ۷ بدترین)		
۸۰	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۱/۷	الزام آور بودن مقررات (۰ تا ۶ بدترین)		
۳/۹۷	کیفیت زیرساخت‌ها (۱ تا ۷ بهترین)	-۰/۲	کیفیت مقررات و رقابت (۲/۵ تا ۲/۵ بهترین)		
۲	مخارج انجام شده در زیرساخت‌ها (درصد از GDP)	۰/۰	اختیارات قانونی نهاد ایجادکننده رقابت (۰ تا ۶ بدترین)		
۰/۲	ارزش مالی قراردادهای زیرساختی توسط بخش خصوصی (درصد از GDP)	۶	سیطره بخش دولتی بر بازار (۰ تا ۶ بدترین)		
۰/۱۰	ارزش مالی کل قراردادهای زیرساختی در بازار ثانویه (درصد از GDP)	۱۳	کارایی قوانین اعسار (۰ تا ۱۶ بهترین)		
۰/۱	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۲/۰۳	اثر مالیات بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری (۱ تا ۷ بهترین)		
۱۷۷۳	تولید ناخالص داخلی (میلیارد دلار)	۵/۲	هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی (درصد از درآمد ناخالص ملی سرانه)		
۸۷۰۰	تولید ناخالص داخلی سرانه (دلار)	۴۲۵/۷	مدت زمان اخذ مجوز ساخت (روز)		
۲۰۴	جمعیت (میلیون)	۱۱	تعداد رویه‌های لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی		
۲۳۴	کل سرمایه‌گذاری انجام شده در زیرساخت‌ها در پنج سال اخیر (میلیارد دلار)	۱۳/۸	کیفیت مدیریت زمین (۱ تا ۳۰ بهترین)		
۲۰	سرمایه‌گذاری انجام شده توسط بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در پنج سال اخیر (میلیارد دلار)	۳۱/۴	مدت زمان ثبت مالکیت (روز)		
۴	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)	۷۹/۵	مدت زمان لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی در مجموع (روز)		
				مجازت، استانداردها و مالیات زمین	
				تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری و رقابت	
				محیط سیاستگذاری	
				انجام پروژه	
				تدارکات	
				بهره‌براری از پروژه	
				مشخصات کشور برزیل	

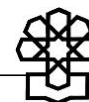
جدول ۲. تعاریف شاخص‌های ارزیابی محیط سیاستگذاری و وضعیت انجام پروژه در برزیل

Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
	محیط سیاستگذاری	
	حکمرانی و نهادها	
Control of Corruption Index (-2.5-2.5, best) Extent to Which Public Power is Used for Private Gain, Including the Extent to Which Government is Influenced by Private Interests	شاخص کنترل فساد (۲/۵- تا ۲/۵ بهترین) میزان استفاده از قدرت عمومی برای مقاصد و منافع شخصی، میزان تحت تأثیر قرار گرفتن دولت از منافع اشخاص	۱
Cost of Enforcing Contracts, As % of Claim The Cost of Legal Fees to Enforce a Contract Compared to the Value Of the Debt Owed.	هزینه به اجرا گذاشتن حقوقی قرارداد (درصد از ارزش کل طلب) هزینه قانونی‌ای که برای به اجرا گذاشتن قرار دادن و طی مراحل اداری آن برای وصول مطالبات باید پرداخت شود نسبت به ارزش کل طلب	۲
Extent Of Conflict of Interest Index the Protection of Shareholders Against the Use of Company Assets for Personal Gain	میزان جلوگیری از تعارض منافع محافظت از ذی‌نفعان (سهام‌داران شرکت) در برابر استفاده از دارایی‌های شرکت برای کسب منافع شخصی	۳
Recovery Rate, Cents in the Dollar the Amount of Money that Can be Recovered by Creditors in the Event of Loan Default	نرخ بازیابی (سنت از یک دلار) هنگام وقوع نکول، چه کسری از وام پرداخت شده را می‌توان از طریق اقداماتی مانند اعلام ورشکستگی یا سایر روش‌های تسویه، بازیابی کرد.	۴
Rule of Law(-2.5-2.5, Best) the Effectiveness of Criminal and Civil Law in a Society, Including Enforcement Efficiency of the Legal Process, as Well as the Likelihood of Crime and Violence.	حاکمیت قانون (۲/۵- تا ۲/۵ بهترین) کارآمدی قوانین جزایی و مدنی در جامعه، شامل کارایی الزام‌آور بودن فرایندهای قانونی و همچنین احتمال وقوع جرم و تخلفات.	۵
Shareholder Governance Index: The Practices in Place to Protect The Interests of Shareholders.	شاخص حفاظت از (ذی‌نفعان) سهام‌داران مجموعه اقداماتی که به‌منظور حفاظت از منافع سهام‌داران صورت می‌پذیرد.	۶
Does the Country Do Post-Completion Reviews (Assurance) Whether the Country Conducts Post-Completion Reviews on Infrastructure Projects to Ensure the Forecast Outcomes are being Achieved.	ارزیابی پس از تکمیل (حصول اطمینان) آیا کشور پس از تکمیل پروژه‌های زیرساختی ارزیابی‌های لازم برای حصول اطمینان از خروجی‌های پیش‌بینی شده را انجام می‌دهد یا خیر؟	۷
Does the Country Have a Dedicated National or Sub-National Infrastructure or Ppp Unit/Agency? Whether an Infrastructure Agency Exists to Coordinate an Integrated Approach to Infrastructure Delivery and Policy.	وجود نهاد اختصاصی برای زیرساخت‌ها یا مشارکت عمومی-خصوصی آیا در کشور یک نهاد اختصاصی برای زیرساخت‌ها جهت هماهنگی و یکپارچه‌سازی روش‌های اجرایی و تکمیل پروژه‌ها و سیاستگذاری در زمینه‌های زیرساخته وجود دارد یا خیر؟	۸



Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
	تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری و رقابت	
Capital Account Openness (0-1, Best) How Open a Country is to Foreign Investment, Measured By a Variety of Financial Flows Such as Foreign Direct Investment.	باز بودن حساب سرمایه (+ تا ۱ بهترین) میزان باز بودن یک کشور بر روی سرمایه‌گذاری خارجی و جریان داشتن سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	۹
Prevalence of Foreign Ownership (1-7, Best) the Level of Foreign Company Ownership – as An Indicator of Openness to Foreign Investment – in a Country.	امکان مالکیت خارجی (۱ تا ۷ بدترین) میزان امکان مالکیت یک شرکت توسط افراد خارجی به‌عنوان شاخصی از آزادی سرمایه‌گذاری خارجی در یک کشور	۱۰
Product Market Regulation by Network Sectors (0-6, Worst) How Restrictive and/or Effective the Level of Regulation Imposed on a Sector (E.G. Electricity) is.	الزام‌آور بودن مقررات (+ تا ۶ بدترین) میزان کارایی یا محدودکننده بودن مقررات وضع شده بر بخش‌های اقتصادی یک کشور	۱۱
Regulatory (Including Competition) Quality (-2.5 To +2.5, Best) The Effectiveness of Policies and Legislation to Discourage Uncompetitive or Discriminatory Practices While Still Encouraging Private Sector Market Participation.	کیفیت مقررات و رقابت (۲/۵- تا ۲/۵+ بهترین) میزان اثربخشی سیاست‌ها و قوانین برای جلوگیری از اقدامات غیررقابتی و تبعیض‌آمیز و همچنین برای تشویق بخش خصوصی برای مشارکت در بازار	۱۲
Scope of Action of Competition Authorities (0-6, Worst) the Ability of Competition Authorities to Discourage, Investigate and Prosecute Uncompetitive Behavior	اختیارات قانونی نهاد ایجادکننده رقابت (+ تا ۶ بدترین) توانایی مقامات مسئول ایجاد بستر رقابت برای جلوگیری، بررسی و پیگیری قانونی رفتارهای غیررقابتی	۱۳
Scope of SOE (0-6, worst) How Much of the Market By Sector is Owned and Controlled by State Owned Enterprises as Opposed to Private Sector.	سیطره بخش دولتی بر بازار (+ تا ۶ بدترین) میزان تسلط بخش‌های دولتی بر بازار در مقابل بخش خصوصی	۱۴
Strength of Insolvency Framework (1-16, Best) How Efficient is the Process to Dissolve and Pay Off The Debts of a Company That is Insolvent	کارایی قوانین اعسار (+ تا ۱۶ بهترین) میزان کارایی فرایندهای انحلال و پرداخت بدهی شرکتی که دچار اعسار می‌شود	۱۵
Effect of Taxation on Incentives To Invest (1-7, Best) Whether the Taxation Structure of a Country (Such As Level of Company Tax) Encourages or Discourages Foreign and Domestic Investment	اثر مالیات بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری (+ تا ۷ بهترین) اثر ساختار مالیاتی یک کشور بر ترغیب یا جلوگیری از سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی	۱۶
Cost to Start A Business, % of GNI Per Capita [%] Cost to Start a Business as Recorded	هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی (درصد از درآمد ناخالص ملی سرانه)	۱۷

Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
as a Percentage of the Economy's Income Per Capita	هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی به عنوان درصدی از درآمد ناخالص ملی سرانه یک کشور	
	مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین	
Dealing With Construction Permits, No. of Days the Number of Days to Deal With Construction Permits	مدت زمان اخذ مجوز ساخت (روز) تعداد روزهای درگیری برای گرفتن مجوز ساخت	۱۸
Number of Procedures to Start a Business the Total Number of Procedures Required to Register a Firm	تعداد رویه‌های لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی تعداد رویه‌های قانونی لازم برای شروع فعالیت یک بنگاه اقتصادی	۱۹
Quality of Land Administration (1-30, Best) the Reliability and شفاهه of Data Such as Land Titles, and the Extent of Geographic Coverage of Land Administration Systems, as Well as Aspects of Dispute Resolution for Land Issues	کیفیت مدیریت زمین (۱ تا ۳۰ بهترین) قابل اعتماد بودن و شفافیت اطلاعات مربوط به زمین مانند مالکیت و مساحت آن و جنبه‌های حل اختلاف برای مسائل زمین	۲۰
Registering Property, No. of Days Number of Days Taken to Register a Property	مدت زمان ثبت مالکیت (روز) تعداد روزهای درگیری برای ثبت مالکیت	۲۱
Time Required to Start a Business (Number of Days) The Total Number of Days Required to Register a Firm	مدت زمان لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی در مجموع (روز) تعداد روزهایی که در مجموع طول می‌کشد تا یک بنگاه اقتصادی شروع به فعالیت کند	۲۲
	انجام پروژه	
	برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه	
Does the Country Publish an Infrastructure Project Pipeline? Whether the Country Has Sufficiently Articulated its Prioritisation of Projects Through The Public Release of an Infrastructure Project Pipeline.	انتشار اولویت‌بندی پروژه‌ها آیا کشور اولویت‌بندی پروژه‌ها را از طریق انتشار عمومی به اندازه کافی اطلاع‌رسانی می‌کند یا خیر؟	۲۳
Does the Country Have a National or Sub-National Infrastructure Plan? Whether the Country Has a Multi-Sector Approach to Planning Future Infrastructure in an Integrated Way.	وجود برنامه‌ریزی ملی یا منطقه‌ای درباره زیرساخت‌ها آیا کشور در یک رویکرد کلان‌نگر از یک روش چندبخشی برای برنامه‌ریزی درباره آینده زیرساخت‌ها استفاده می‌کند یا خیر؟	۲۴
Does the Country Have Guidelines for the Appraisal of Infrastructure Projects? Whether the Country Has a Consistent Documented Approach to Assessing Each Potential	وجود راهنمای مشارکت برای جذب پروژه‌های زیرساختی آیا کشور دارای اسناد مکتوب برای معرفی پروژه‌های زیرساختی از لحاظ رفع نیازهای مردم و همچنین امکان	۲۵



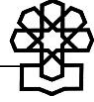
Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
Infrastructure Project to Ensure it Meets the Needs of its Citizens and Provides Value for Money	سودآوری آنهاست یا خیر؟	
Preparation of Ppps (0-100, Best) Appraisal of a Project to Determine Whether a Public-Private Partnership is Justified and the Best Financing Instrument for the Project.	فراهم بودن مشارکت عمومی - خصوصی ارزیابی اینکه روش مشارکت عمومی - خصوصی روشی معقول برای انجام پروژه است و اینکه بهترین ابزار تأمین مالی برای آن پروژه است.	۲۶
	تدارک پروژه	
Average Procurement Duration (in Months) the Time (In Months) from Public Announcement of a Project to the Award of a Contract.	میانگین طول دوره تدارکات (به ماه) مدت زمانی که یک پروژه اعلام عمومی می‌شود تا زمان انعقاد قرارداد	۲۷
Calling for Tenders (0-100, Best) How Equitable and Accessible the Tendering Process is.	ارزیابی اعلام عمومی برای مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین) میزان قابل قبول بودن و عادلانه بودن فرایند مناقصه	۲۸
Does the Country Publish Guidelines for the Procurement of Infrastructure Projects? How Well Documented and Prescriptive the Procurement Process is.	وجود راهنمای تدارکات پروژه‌های زیرساختی (۰ تا ۱۰۰ بهترین) میزان مشخص بودن و مستند فرایند تدارکات یک پروژه زیرساختی	۲۹
Post Award Management of Procurement Contract (0-100, Best) Management of Contract Changes or Cancellation, as Well as the Process to Close the Contract at the Completion of the Project.	مدیریت قراردادهای (۰ تا ۱۰۰ بهترین) مدیریت تغییرات احتمالی یا کنسل شدن قراردادهای و همچنین مدیریت فرایند تکمیل یک پروژه و تحویل آن	۳۰
Bid Evaluation (0-100, Best) Assesses شفافه, Accessibility, Fairness of Bid Opening and Evaluation Stages, as Well as Feedback to Unsuccessful Bidders.	ارزیابی مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین) شفافیت، در دسترس بودن و منصفانه بودن مناقصه‌ها و ارزیابی مراحل آن و همچنین گرفتن بازخورد از شکست‌خوردگان در مناقصه	۳۱
Degree of in Public Procurement (1-4, Best) of The Process for the Award of Public Contracts.	میزان شفافیت در تدارک عمومی (۱ تا ۴ بهترین) شفافیت در فرایندها و اعداد و ارقام قراردادهای عمومی	۳۲
Procurement of Ppps (0-100, Best) How Clear, Fair and Transparent the PPP Procurement Process is.	تدارکات مشارکت عمومی - خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین) فرایند تدارک PPP روشن، منصفانه و شفاف باشد	۳۳
	بهره‌برداری از پروژه	
Infrastructure Quality (1-7, Best) Drawn From the World Economic Forum's Global Competitiveness Index, Specifically the Quality of Overall Infrastructure.	کیفیت زیرساخت‌ها (۱ تا ۷ بهترین)	۳۴

Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
Infrastructure Expenditure, % of GDP [%] Total Economic Infrastructure Expenditure, % of GDP (5 Year Average) Based on Government and Multi-Lateral Development Agency Estimates.	مخارج انجام شده در زیرساخت‌ها (درصد از GDP) کل مخارج انجام شده در زیرساخت‌ها توسط بخش دولتی و غیردولتی (درصد از GDP)	۳۵
Value of Closed Private Infrastructure Deals, % of GDP [%] Financial Close Value Of Privately Financed PPP Infrastructure, % of GDP (5 Year Average).	ارزش مالی قراردادهای زیرساختی توسط بخش خصوصی (درصد از GDP)	۳۶
Value of Closed Infrastructure Deals, Secondary Market, % of GDP [%] Financial Close Value of Privately Financed Secondary Market Transactions in Infrastructure, % of GDP (5 Year Average).	ارزش مالی کل قراردادهای زیرساختی در بازار ثانویه (درصد از GDP)	۳۷
Value of Closed PPP Infrastructure Deals, % of GDP [%] Financial Close Value of Privately Financed PPP Infrastructure, % of GDP (5 Year Average).	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی زیرساختی (درصد از GDP)	۳۸

۱۲. دلالت‌هایی از تجربه برزیل برای اقتصاد ایران

کشور برزیل هم‌اکنون پیشروترین و نخستین کشور در جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها در بین کشورهای جهان است. لذا با توجه به موفقیت‌های حاصل شده در افزایش مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها و مشابهت‌های سطح توسعه‌یافتگی و چالش‌های اقتصادی با کشور ایران، تجربیات کشور برزیل در سیاستگذاری برای ارتقای جایگاه مشارکت بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی حاوی نکات مهمی به‌منظور حل چالش‌های پیش روی کشور ایران در این حوزه است که اهم موارد آن عبارت است از:

- تعیین دامنه شمول مشارکت عمومی - خصوصی و تمایز آن با واگذاری،
- تعیین دامنه شمول طرف عمومی و طرف خصوصی،
- تعیین ساختار اجرایی توسعه مشارکت عمومی - خصوصی و بازنگری منظم آن،
- تعیین کارویژه برای بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل،
- تعیین الزامات عمومی و اختصاصی قراردادهای مشارکتی،
- ایجاد فرایندهای شفاف و زمانمند تعریف، مطالعه، ارجاع کار و نظارت بر پروژه‌ها،



- تصریح روش پرداخت تعهدات دولت در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی،
- ارائه ضمانت‌های دولتی برای خرید محصول، حداقل تقاضا و ...،
- تعیین وضعیت مالکیت دارایی‌های ایجاد شده ذیل قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی،
- به‌کارگیری روش‌های نوین تأمین مالی زیرساخت،
- پایش و گزارش‌دهی منظم تعهدات ایجاد شده ذیل قراردادها به‌صورت تجمیعی در هر سال.

پیوست‌ها

پیوست یک - قانون مشارکت عمومی - خصوصی

فصل ۱: دامنه شمول و کاربرد قانون

ماده (۱) - این قانون قواعد عمومی و ملزومات قراردادهای و فرایند انتخاب طرف خصوصی (مناقشه یا مزایده) در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی که در حوزه اختیارات دولت مرکزی، دولت‌های استانی و شهرداری‌هاست را بیان می‌کند.

تبصره - در این قانون طرف عمومی شامل تمام دستگاه‌های دولتی، صندوق‌های دولتی، بنیادهای عمومی، شرکت‌های دولتی، شرکت‌های خصوصی دارای سهامدار عمده دولتی و سایر نهادهایی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت کنترل دولت مرکزی، دولت‌های استانی و شهرداری‌هاست، می‌باشد.

فصل ۲: قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

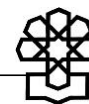
بخش اول: مفاهیم و اصول

ماده (۲) - در این قانون قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، موافقت‌نامه‌هایی بین طرف عمومی و بخش خصوصی هستند که در آن طرفین جهت ارائه خدمات عمومی به یکدیگر تعهدات مشخصی می‌دهند. در این قراردادها طرف خصوصی مسئول تأمین مالی، سرمایه‌گذاری و مدیریت پروژه است. اصول حاکم بر این توافق به شرح ذیل است:

- کارآمدی در استفاده از منابع عمومی جامعه به‌منظور ایفای نقش دولت در مدت زمان مشخص توسط بخش خصوصی،
- احترام به حقوق و خواسته‌های مصرف‌کنندگان خدمات عمومی و همچنین شرکت‌های بخش خصوصی ارائه‌کننده خدمات عمومی در این قراردادها،
- عدم جواز دولت مبنی بر استفاده از روش مشارکتی در فعالیت‌های نظارتی، قضایی، انتظامی و نظامی و دیگر فعالیت‌های ذاتاً عمومی،
- پذیرش مسئولیت مالی در حین ورود، اجرا و پایان قرارداد،
- شفافیت در تصمیمات و فرایندها،
- تسهیم ریسک متناسب با ظرفیت مدیریت ریسک هر یک از طرفین قرارداد،
- پایداری مالی و وجود مزیت اقتصادی و اجتماعی در پروژه‌های مشارکتی.

بخش دوم: فعالیت‌های مشارکت

ماده (۳) - مشارکت عمومی - خصوصی شامل:



- ارائه همه یا بخشی از یک خدمت عمومی یا مدیریت آن که می‌تواند مکمل یک پروژه دولتی باشد یا نباشد.

- بهبود عملکرد یکی از فعالیت‌های در حوزه اختیارات دولت که می‌تواند مکمل یک پروژه دولتی باشد یا نباشد.

- انجام یک پروژه عمومی برای دولت یا نهادهای دولتی.

- انجام یک پروژه دولتی با هدف فروش یا اجاره آن به دولت.

تبصره

- گونه‌های قرارداد فراهم شده در این قانون در کنار سایر قراردادهایی که در قوانین موجود وجود دارد می‌تواند به صورت جداگانه یا به طور همزمان در یک پروژه مشارکت عمومی - خصوصی به کار گرفته شود.

- جهت انجام امور مالی و دریافت‌ها و پرداخت‌ها در قراردادهای ذیل این قانون طرفین می‌توانند یک یا چند نهاد مالی رسمی را به کار گرفته و مسئولیت‌های آن را در متن قرارداد ذکر نمایند.

- مالکیت دارایی‌های پروژه و سایر دارایی مرتبط با آن در انتهای دوره قراردادها با طرف عمومی است.

بخش سوم: قواعد خاص

ماده (۴) - قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی باید شامل موارد زیر باشد:

- مدت زمان اعتبار قرارداد با توجه به استهلاک سرمایه و محدودیت سقف ۳۰ سال،

- تنبیهات و جریمه‌های مشخص برای طرفین قرارداد در صورت عدم ایفای تعهدات قراردادی،

- لحاظ شرایط، الزامات و تبعات اتمام قرارداد پیش از موعد مقرر برای پایان قرارداد،

- نحوه تسهیم عواید اقتصادی ناشی از حاصل پروژه در صورت تغییر شرایط مالی پیش‌بینی شده در متن قرارداد پروژه.

بخش چهارم: پرداخت‌ها

نهاد مالی حاضر در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی ابزاری است جهت:

- پرداخت وجوه،

- تضمین پرداخت تعهدات دولت،

- پشتیبانی از ادعا علیه دولت و دستگاه‌های دولتی،

- پشتیبانی از ادعا علیه دارایی‌های بخش عمومی.

تبصره - پرداخت‌ها به بخش خصوصی طرف قرارداد می‌تواند براساس پارامترها و فرمول‌های تصریح شده در متن قرارداد در بازه‌های زمانی مشخص تعدیل و افزایش یابد. این امر باید در اسناد فراخوان دیده شود.

پرداخت‌ها به بخش خصوصی طرف قرارداد می‌تواند براساس عملکرد و حسن اجرای قرارداد براساس

استانداردهای تصریح شده در قرارداد، تعدیل گردد.

بخش پنجم: ضمانت‌ها

ماده (۶) - مطابق قوانین مربوطه به‌خصوص ماده (۴۰) قانون مسئولیت مالی مصوب سال ۲۰۰۰، دولت و دستگاه‌های دولتی مجاز به صدور انواع ضمانت‌نامه جهت اطمینان بخشی از ایفای تعهدات خود به بخش خصوصی ذیل قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی هستند.

ماده (۷) - در قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی، بخشی از تعهدات مربوط به آورده دولت در پروژه می‌تواند جهت تضمین و به‌عنوان پیش‌پرداخت به طرف خصوصی پرداخت گردد.

ماده (۸) - بخش خصوصی طرف قرارداد باید به‌طور مستقیم دسترسی به حساب محل جمع‌آوری منابع مالی قبوض مردم در پروژه‌هایی که مصرف‌کنندگان نهایی به‌طور مستقیم هزینه استفاده از خدمات را پرداخت می‌کنند را داشته باشد، تا علاوه بر برداشت سهم خود در مواقع عادی، سهم دولت را نیز در مواقع عدم ایفای تعهدات برداشت نماید.

ماده (۹) - به‌منظور تضمین پرداخت تعهدات، دولت مجاز است به ازای هر پروژه، تمامی تعهدات خود را به‌صورت یکجا یا به‌صورت اقساطی نزد صندوق تشویق مشارکت عمومی - خصوصی که توسط نهاد مالی تأسیس خواهد شد، تودیع کند.

نوع دارایی که در این صندوق به‌عنوان ودیعه قرار می‌گیرد می‌تواند هر یک یا ترکیبی از موارد زیر

باشد:

- منابع عمومی مشخص شده برای پروژه در بودجه،

- دارایی‌های مالی اعم از سهام شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی،

- دارایی‌های غیرمالی،

- املاک و مستغلات.

تبصره - در مورد تودیع سهام شرکت‌های دولتی در صندوق تشویق مشارکت عمومی - خصوصی، این امر نباید به‌گونه‌ای رخ دهد که عمده سهام‌دار شرکت از دولت به غیردولت تغییر کند.

فصل ۳: فرایند قیمت‌گذاری (مناقصه)

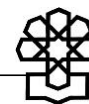
ماده (۱۰) - انعقاد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی باید حتماً در یک فرایند قیمت‌گذاری (مناقصه) صورت گیرد. این فرایند باید شامل موارد زیر باشد:

- فراخوان عمومی ارسال پیشنهاد باید شامل توضیح کامل تمام مراحل برگزاری مناقصه و مطابق

با الزامات این قانون باشد.

- مرحله احراز صلاحیت که قبل از مرحله ارائه پیشنهاد قیمتی صورت می‌گیرد نیز باید به‌صورت

رقابتی انجام گیرد.



- در فراخوان عمومی ارسال پیشنهاد مواد ذیل برای متقاضیان الزام می‌گردد:
 - ارائه تضمین لازم در مورد پیشنهادهای ارسالی و اجرای مفاد قرارداد در صورت انعقاد قرارداد
 - ارائه گواهی توان مالی و احراز صلاحیت سرمایه‌گذاری از شرکت‌ها یا نهادهای مالی معتبر
 - تشکیل شرکت پروژه اختصاصی برای هر پروژه و استفاده از استانداردهای حسابداری و صورت‌های مالی مختص مشارکت عمومی - خصوصی
 - پذیرش امکان ارجاع پرونده پروژه به هیئت داوری در صورت بروز اختلاف در اجرای قرارداد
- ماده (۱۱)** - بعد از مرحله احراز صلاحیت مقدماتی و احراز مفاد اعلام شده در فراخوان، فرایند مناقصه مطابق فرایند زیر ادامه می‌یابد:
- دولت یا دستگاه‌های اجرای پیشنهادهای فنی متقاضیان را دریافت می‌کنند. پس از بررسی اولیه اگر اصلاحاتی در پیشنهادها جهت افزایش منافع عمومی لازم بود به اطلاع همه متقاضیان می‌رسد تا پیشنهادهای را مطابق با خواست دولت یا دستگاه‌های اجرایی اصلاح و دوباره تحویل در برزیل.
 - مدت زمان کافی و منطقی برای اصلاح و بهبود پیشنهادها و تعامل متقاضیان با دستگاه‌های دولتی فراهم باشد.
 - پس از اتمام مرحله بهبود پیشنهادات فنی، دولت و دستگاه‌های دولتی پیشنهادهای قیمتی را از متقاضیان دریافت می‌کنند.
 - دولت یا دستگاه‌های اجرای پیشنهادهای قیمتی متقاضیان را دریافت می‌کنند. پس از بررسی اولیه اگر اصلاحاتی در پیشنهادها جهت افزایش منافع عمومی لازم بود به اطلاع همه متقاضیان می‌رسد تا پیشنهادهای را مطابق با خواست دولت یا دستگاه‌های اجرایی اصلاح و دوباره تحویل در برزیل.
- ماده (۱۲)** - قضاوت در مورد بهترین پیشنهاد و برنده مناقصه براساس ترکیبی از سه شاخص زیر صورت می‌گیرد:
- پایین‌ترین قیمت تولید محصول یا ارائه خدمت،
 - بهترین تکنولوژی مورد استفاده،
 - کمترین میزان ایجاد تعهد مالی برای دولت.

فصل ۴: مقررات عمومی

- ماده (۱۳)** - پس از تصویب این قانون، وزارت برنامه، بودجه و مدیریت موظف به ایجاد یک نهاد رسمی جهت تدوین دستورالعمل‌های لازم برای اجرای این قانون و نظارت بر حسن اجرای آنها می‌باشد.
- ماده (۱۴)** - آغاز فرایند قیمت‌گذاری (مناقصه) باید همراه با احصاء موارد زیر صورت گیرد:
- برآورد اثرات مالی و بودجه انعقاد و اجرای هر قرارداد در سال‌های مالی مدت قرارداد
 - پیش‌بینی محل منابع عمومی لازم برای هر پروژه
- ماده (۱۵)** - شورای ملی پول، باید شرایط و دستورالعمل لازم جهت ارائه تضمین یا اعطای تسهیلات به

پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را صادر نماید.

ماده (۱۶) - سازمان ملی حسابداری باید قواعد عمومی حسابداری متناسب با پروژه‌های مشارکتی را تهیه و ابلاغ نماید.

پیوست دوم - برنامه ملی مشارکت و سرمایه‌گذاری^۱

بخش اول: برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی

ماده (۱) - در حوزه اختیارات دولت برزیل، این برنامه به منظور توسعه و تقویت تعامل بین دولت و بخش خصوصی در انعقاد قراردادهای مشارکتی برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساخت عمومی تعریف شده توسط دولت یا پروژه‌های پیشنهاد شده توسط بخش خصوصی تدوین و ابلاغ می‌گردد.

تبصره «۱» - موارد زیر مشمول این برنامه می‌گردد:

- پروژه‌های عمومی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها که از طریق قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی انجام می‌شوند و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم اجرای آنها جزو وظایف دولت هستند.

- پروژه‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی که مورد حمایت دولت مرکزی یا دولت‌های ایالتی قرار می‌گیرند. - سایر پروژه‌های در برنامه ملی خصوصی‌سازی^۲ به آنها اشاره شده است.

تبصره «۲» - قراردادهای مشمول این برنامه شامل تمامی قراردادهای واگذاری معمولی، مشارکت حمایت شده، مشارکت اجرایی، مشارکت تحت قوانین بخشی، اجاره دارایی‌های عمومی می‌شود. در این قراردادها باید اهداف راهبردی، حجم سرمایه‌گذاری، ریسک‌های بلندمدت و مقررات اختصاصی برای هر پروژه تصریح گردد.

ماده (۲) - اهداف برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی:

- افزایش میزان سرمایه‌گذاری و فرصت‌های اشتغال‌آفرینی و ترغیب نوآوری‌های فنی و صنعتی متناسب با اهداف اجتماعی و اقتصادی توسعه کشور

- تضمین افزایش زیرساخت‌های باکیفیت همراه با تعرفه ارائه خدمات مناسب

- ترویج عدالت و انصاف از طریق ایجاد رقابت سالم برای انعقاد قراردادهای مشارکتی و ارائه خدمات

- تضمین ثبات قوانین و مقررات مربوطه و تضمین حداقل دخالت در فرایند سرمایه‌گذاری

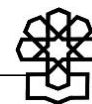
- تمرکززدایی و گسترش دامنه اختیارات ایالت‌ها و دستگاه‌های دولتی

ماده (۳) - در پیاده‌سازی این برنامه اصول زیر باید مدنظر قرار گیرد:

- ثبات در سیاست‌های توسعه زیرساخت

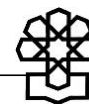
1. LAW No. 13.334 OF SEPTEMBER 13, 2016.

2. Law no. 9.491 of September 9, 1997



- قانونمندی، کیفیت، بهره‌وری و شفافیت در اقدامات دولت و دستگاه‌های دولتی
- تضمین عدم وجود ناطمینانی حقوقی و قانونی
- ماده (۴)- برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی نیازمند موارد زیر است:
 - سیاست‌های بلندمدت دولت مرکزی برای سرمایه‌گذاری از طریق مشارکت در پروژه‌های زیرساختی عمومی و خصوصی‌سازی،
 - معرفی پروژه‌های عمومی زیرساختی مناسب برای مشارکت و راهنمای راهبری برای انجام این امر در کنار مقررات لازم برای مناقصات و تدارکات پروژه‌ها،
 - سیاست‌های تسهیل‌کننده امر مشارکت در سطح دولت مرکزی، دولت‌های ایالتی و شهرداری‌ها.
- ماده (۵)- برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی باید اولویت اصلی تمامی دستگاه‌های اجرایی دولتی در سطح مرکزی، ایالتی و شهرداری‌ها قرار بگیرد.
- ماده (۶)- تمامی بخش‌های اقتصادی ملزم به طراحی برنامه بلندمدت مربوط به بخش خود برای محقق کردن برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی هستند. علاوه بر این تمامی مقررات لازم برای انجام فرایندهای مشارکت باید با همکاری بهترین مشاوران داخلی و با استفاده از تجربیات بین‌المللی صورت گیرد، علاوه بر این مقررات باید:
 - مبتنی بر سیاست‌های اعلامی باشد و ثبات رویه دولت در امر مشارکت را نشان دهد.
 - حذف‌کننده بوروکراسی و موانع پیش روی امر مشارکت باشد.
 - با هماهنگی کامل با شورای دفاع اقتصادی کشور و سازمان نظارت اقتصادی تهیه شده باشد.
 - با هماهنگی نهادهای تنظیم‌گر جهت افزایش شفافیت و بهره‌وری باشد.
- بخش دوم: مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی**
- مجمع برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی با اختیارات و وظایف زیر تحت فرمان رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود:
 - بررسی، اصلاح و تصویب موارد ذکر شده در ماده (۴) این قانون،
 - نظارت بر اجرای برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی،
 - تهیه گزارش‌های منظم از وضعیت توسعه مشارکت عمومی - خصوصی،
 - تهیه و تنظیم توصیه‌نامه‌ها و راهنماهای لازم برای دستگاه اجرایی،
 - انجام وظایف محول شده در قوانین مربوط،
 - انتشار مقررات داخلی هیئت عامل.
- تبصره «۱»- اعضای هیئت عامل متشکل است:
 - معاون رئیس‌جمهور در امر مشارکت عمومی - خصوصی
 - وزیر دارایی
 - وزیر برنامه، مدیریت و بودجه

- وزیر راه
 - وزیر معدن
 - وزیر حمل‌ونقل
 - وزیر محیط زیست
 - رئیس بانک توسعه اقتصادی-اجتماعی برزیل
 - رئیس صندوق توسعه برزیل
- تبصره «۲»- مسئولیت کامل دستور جلسات و امور در دست بررسی در هیئت عامل مشترکاً برعهده وزرا و معاون رئیس‌جمهور خواهد بود. در جلسات هیئت عامل حسب مورد از نمایندگان سایر دستگاه‌های اجرایی بدون حق رأی حضور می‌یابند.
- تبصره «۳»- در موارد لازم جلسه به ریاست رئیس‌جمهور برگزار خواهد شد تا در صورت لزوم اختیارات قانونی رئیس‌جمهور جهت تسهیل امر مشارکت استفاده گردد.
- بخش سوم: ستاد اجرایی برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی**
- ماده (۸)**- ستاد اجرایی برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی مستقیماً زیر نظر ریاست جمهوری این کشور شکل می‌گیرد و وظایف زیر را برعهده دارد:
- نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌ها،
 - ارائه گزارش‌های پیشرفت مستمر برنامه به رئیس‌جمهوری،
 - درخواست اصلاح و مطالعات لازم برای اصلاح رویه‌ها و مقررات،
 - تغییر و اصلاح آیین‌نامه‌های داخلی،
 - رصد و پایش صدور قوانین مرتبط.
- ماده (۹)**- ستاد اجرایی باید دسترسی به تمام اطلاعات و مستندات پروژه‌های مشارکتی در حال اجرا یا در دست اقدام را برای نمایندگان کنگره حداکثر ظرف مدت سی روز از درخواست کنگره فراهم نماید.
- تبصره- ستاد اجرایی موظف است به‌طور سالیانه در تاریخ ۳۰ مارس گزارش تفصیلی اطلاعات و وضعیت تمام پروژه‌های مشارکتی را به کنگره تحویل نماید.
- ماده (۱۰)**- ترکیب اعضای ستاد اجرایی توسط وزارت امور اداری انتخاب می‌شود.
- بخش چهارم: ساختاردهی پروژه‌ها**
- ماده (۱۱)**- وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی موظف هستند زمینه‌های لازم ازجمله سیاستگذاری، مقررات‌گذاری و تعیین شاخص‌های کمی قابل سنجش جهت تعریف پروژه‌ها ذیل این برنامه سرمایه‌گذاری مشارکتی را تهیه و ابلاغ نمایند.
- ماده (۱۲)**- به‌منظور ساختاردهی به پروژه‌هایی که می‌تواند ذیل این برنامه قرار بگیرد، دستگاه مربوطه



ملزم به ظرفیت‌سازی و استفاده از ظرفیت‌های فنی و عملیاتی دیگر نهادهای متخصص هستند و برای این امر می‌توانند:

- استفاده از ظرفیت داخلی دستگاه‌های دولتی،
 - انعقاد قرارداد خرید خدمات‌های تخصصی و فنی از شرکت‌های متخصص،
 - استفاده از ظرفیت‌های عمومی از طریق فراخوان عمومی.
- تبصره- دریافت پیشنهادهایی از اشخاص غیردولتی که دولت را ملزم به پرداخت ناخواسته می‌کند ممنوع است.

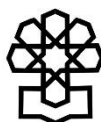
ماده (۱۳)- فرایند مناقصه و انعقاد قرارداد با طرف خصوصی در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی باید به‌طور خاص تدوین و ابلاغ گردد.

بخش پنجم: صندوق حمایت از ساختاردهی مشارکت

ماده (۱۴)- صندوق حمایت از مشارکت ذیل بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل شکل می‌گیرد و علاوه بر حمایت‌های مالی ذیل هر پروژه، وظیفه اصلی آن ارائه خدمات فنی و حرفه‌ای برای تعریف پروژه‌های مشارکتی است.

پی‌نوشت‌ها

- [1] The World Bank, "PPI Visualization Dashboard," 2018. [Online]. Available: <https://ppi.worldbank.org>.
- [2] Sombra and Moriera , "The Public Private Partnership Law Review", Law Business Research, London, 2019.
- [3] IBRD, "Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Report," The World Bank, 2017.
- [4] Global Infrastructure Hub In cooperation with KPMG, "Infracopass Country Appendix," Global Infrastructure Hub, Sydney Australia, 2017.
- [5] Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), Indicators of sustainable development, Brazil 2015. Retrieved from: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>, on 19 October 2017.
- [6] Whitfield, D., Global Auction of Public Assets: Public Sector alternatives to the infrastructure market and Public-Private Partnerships, Spokesman Books, Nottingham, 2010.
- [7] World Bank, Report on private participation in infrastructure. Retrieved from: http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/PPI2017_HalfYear_Update.pdf, on 16 October 2017.
- [8] Finnerty, J.D. Project Financing – Asset-Based Financial Engineering. John Wiley & Sons, 2007.
- [9] Grimsey, D.; Lewis, M. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Edward Elgar, 2004.
- [10] Ministry of Planning, Development and Management of Brazil, 2017, Projects of PPPs. Retrieved from: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/projetos>, on 13 September 2017.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۹۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تجربه کشور برزیل در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه مطالعات بودجه)

تهیه و تدوین: محمدهادی عابدی

ناظران علمی: سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمز، سیدعباس پرهیزکاری

واژه‌های کلیدی:

۱. مشارکت عمومی - خصوصی
۲. توسعه زیرساخت
۳. تأمین مالی زیرساخت
۴. طرح‌های عمرانی
۵. فرایند ارجاع کار
۶. برزیل
۷. شفافیت قراردادها
۸. پایش تعهدات
۹. حمایت‌های دولتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱/۲۷