

# آسیب‌شناسی به‌کارگیری روش قراردادی BOT در پروژه‌های شهر تهران

استادیار و عضو هیئت‌علمی دانشگاه شهید بهشتی  
استادیار و عضو هیئت‌علمی دانشگاه امیرکبیر  
کارشناس ارشد مدیریت پروژه و ساخت

سید مجتبی حسینعلی پور  
اقبال شاکری  
مصطفی سجادیان\*

## چکیده

شهرداری تهران به‌منظور جذب منابع مالی و استفاده از تجربه‌های فنی و مدیریتی بخش خصوصی، سعی در رشد سرمایه‌گذاری شهری و مهم‌تر از آن، افزایش مشارکت و همدلی شهروندان برای گسترش توسعه‌ی شهری دارد. روش BOT (ساخت- بهره‌برداری- انتقال) و مشتقات آن، از جمله روش‌هایی است که مشارکت بخش خصوصی را در توسعه‌ی زیربنایی کشور افزایش می‌دهد. در این پژوهش بعد از معرفی قرارداد BOT و ویژگی‌های آن، فصول و مواد قرارداد موجود در شهرداری تهران بررسی قرار شد؛ سپس روند انجام یک پروژه‌ی BOT در شهرداری از ابتدای تعریف پروژه تا زمان انتقال به شهرداری بررسی شد و با قرارداد BOT اصلی (نشریه‌ی ۴۶۹ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) مقایسه شد و در هر مرحله ایرادها شناسایی و معرفی شد. بر اساس این بررسی‌ها پرسش‌نامه‌ای با سؤالات باز در زمینه‌ی آسیب‌شناسی پروژه‌های انجام‌شده تهیه شد و در اختیار پرسش‌شوندگان قرار گرفت. جامعه‌ی آماری شامل سه گروه است: بخش خصوصی سرمایه‌گذار در پروژه‌های شهری انجام‌شده به روش BOT در تهران، مهندسان مشاور مرتبط با این پروژه‌ها و مدیریت شهری. مهم‌ترین مشکلات شناسایی‌شده نیز عبارت‌اند از: فرآیند طولانی عقد قرارداد، نبود تخمین صحیح و امکان‌سنجی کامل، یک‌طرفه بودن متن قرارداد، دخالت‌های شهرداری‌های مناطق. در انتها برای بهبود به‌کارگیری قرارداد BOT در پروژه‌های شهر تهران، پیشنهادهایی شده است.

واژه‌های کلیدی: BOT، آسیب‌شناسی، پروژه‌های شهری

### مقدمه

سرمایه‌گذاری به‌عنوان یکی از عوامل درون‌زای رشد اقتصادی، بستر مناسبی برای افزایش درآمد ملی، افزایش اشتغال، توسعه‌ی کشور و درنهایت افزایش سطح رفاه شهروندان است که با توجه به محدودیت منابع دولتی، بخش خصوصی نقش اصلی را در سرمایه‌گذاری ایفا می‌کند. یکی از راه‌کارهای مطرح‌شده برای تأمین مالی و افزایش کیفیت خدمات در پروژه‌های زیربنایی به‌کارگیری شیوه‌ی قراردادی BOT<sup>۱</sup> است. در کنار مزایای بسیار این روش، از قبیل استفاده از توان و سرمایه‌ی بخش خصوصی و صرفه‌جویی در هزینه‌های ساخت و مشارکت در مدیریت ریسک‌ها، دوران طولانی این قراردادها و همچنین پیچیدگی زیاد آن‌ها، باعث شده است عوامل بسیاری بر روند اجرای آن‌ها تأثیرگذار باشند. در ایران تعدادی از پروژه‌های نیروگاهی و آزادراهی با به‌کارگیری این شیوه اجرایی شده‌اند؛ اما در حال حاضر رویکرد شهرداری‌ها به جلب مشارکت‌های بخش خصوصی با استفاده از این روش است که البته کاربرد این شیوه در شهرداری تهران (و سایر شهرها) با برخی مشکلات روبرو است؛ زیرا برخلاف فراخوان‌های متعدد، تاکنون محدود پروژه‌هایی با این شیوه در شهرداری تهران اجرا شده است و این پژوهش در پی یافتن مشکلات و آسیب‌شناسی به‌کارگیری روش‌های قراردادی BOT در پروژه‌های شهر تهران است.

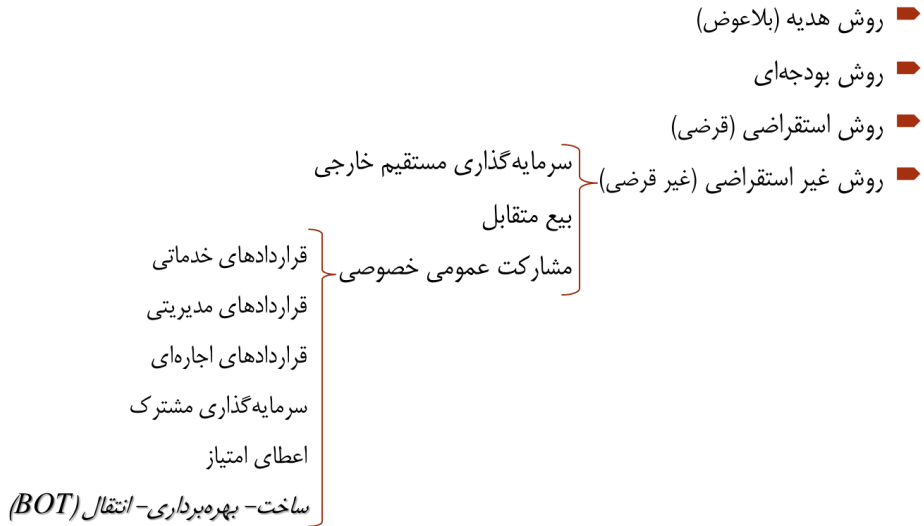
### معرفی روش قراردادی BOT

- قرارداد BOT به‌عنوان روشی برای تأمین مالی پروژه

طبق مطالعات انجام‌شده روش‌های تأمین مالی در دسته‌بندی‌های بسیار متفاوتی انجام‌شده‌اند، مانند دسته‌بندی بر اساس منشأ سرمایه که خارجی باشد یا داخلی و یا دسته‌بندی بر اساس تأمین مالی پروژه‌ای و یا غیرپروژه‌ای. دسته‌بندی زیر را بر اساس جمع‌بندی از سایر دسته‌بندی‌ها، پژوهش‌گران ارائه داده‌اند:

---

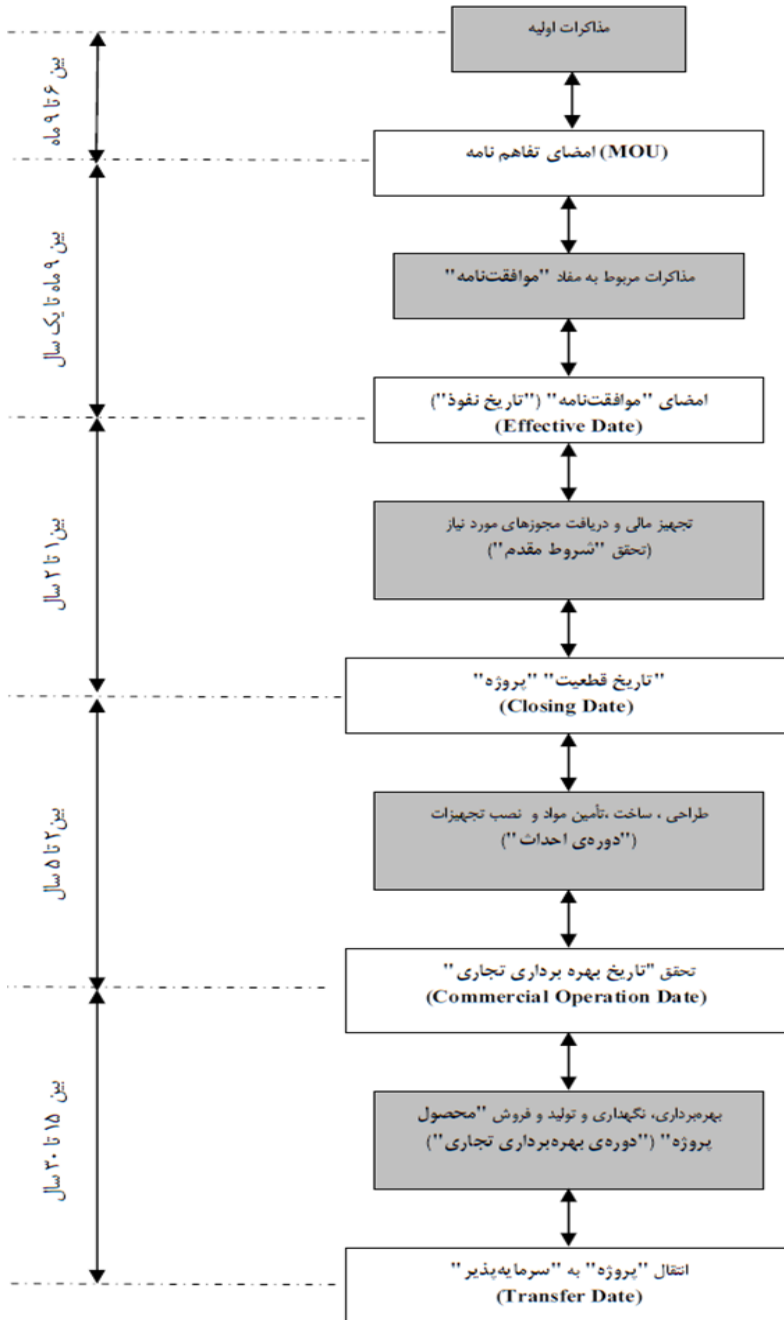
1. Build-Operate-Transfer.



### شکل ۱: جایگاه روش تأمین مالی BOT در میان انواع روش‌های تأمین مالی

#### - مبانی و ساختار BOT

در این روش «شرکت» سرمایه‌گذار (بخش خصوصی) مسئولیت طراحی، تأمین مالی و احداث پروژه را بر عهده خواهد داشت و بر اساس مجوز داده‌شده از سوی «دستگاه اجرایی» (سرمایه‌پذیر- بخش عمومی)، برای مدت‌زمان مشخصی سرمایه‌گذار از پروژه بهره‌برداری می‌کند و از محل درآمد حاصل از فروش «محصول پروژه»، اصل و سود سرمایه‌ی خود را بازیافت می‌کند (نشریه‌ی شماره‌ی ۴۶۹، ۱۳۸۷: ۱) و پس از سپری شدن مدت قرارداد، پروژه و حق استفاده از آن را رایگان به دولت منتقل می‌نماید (شیروی، ۱۳۸۰: ۳). به‌طور اصولی، در اجرای پروژه‌های زیربنای به روش BOT، تهیه و تنظیم اسناد و مدارک پروژه به‌صورت موردی انجام می‌گیرد و از نظر ماهیت با پروژه‌هایی که در قالب اسناد و مدارک قراردادهای همسان (تیپ) تنظیم می‌شوند، متفاوت است (نشریه ۴۶۹، ۱۳۸۷: ۴).



شکل ۲: مراحل و زمان‌بندی اجرای پروژه‌های BOT (نشریه ۴۶۹، ۱۳۸۷)

#### - انواع قراردادهای BOT از نظر ساختاری

تغییر در نحوه‌ی واگذاری یک یا چند مورد از وظایف تأمین مالی، طراحی، ساخت و مدیریت، روش‌های متنوع بسیاری را ایجاد کرده است. روش‌های زیر همگی در قالب BOT قرار می‌گیرند (سبب، ۱۳۸۵: ۴۰):

- ساخت، مالکیت، بهره‌برداری، انتقال (BOOT<sup>۱</sup>);
- ساخت، مالکیت، بهره‌برداری (BOO<sup>۲</sup>);
- ساخت، انتقال، بهره‌برداری (BTO<sup>۳</sup>);
- ساخت، بهره‌برداری، نوسازی (BOR<sup>۴</sup>);
- ساخت، تملک، اجاره، انتقال (شیروی، ۱۳۸۰) (BOLT<sup>۵</sup>);
- بازسازی، بهره‌برداری، انتقال (شیروی، ۱۳۸۰) (ROT<sup>۶</sup>);
- مدرنیزه کردن، بهره‌برداری، انتقال (شیروی، ۱۳۸۰) (MOT<sup>۷</sup>).

با توجه به اینکه در شهرداری تهران بیشتر از قراردادهایی استفاده می‌شود که در آن‌ها پرداخت اجاره (Lease) انجام می‌گیرد، قرارداد BOLT توضیح داده می‌شود:

**BLT/BOLT:** چنانچه کنسرسیوم پروژه را بعد از ساخت تملک کند و آن را برای مدت معینی، در مقابل دریافت مبلغی به دولت اجاره دهد و پس از سپری شدن مدت، آن را رایگان به دولت تملیک کند، از عنوان BLT و یا عنوان BOLT استفاده می‌شود (شیروی، ۱۳۸۰، ص ۹). در این حالت با مکانیسمی مشابه اجاره به شرط تملیک مواجه هستیم (صادقی، ۱۳۸۵، ص ۱۲۸). البته در قراردادهای منعقدشده در سازمان مشارکت‌ها<sup>۸</sup> تحت عنوان BOLT منظور این است که سرمایه‌گذار (طرف دوم) بعد از طراحی، ساخت و تجهیز پروژه، از پروژه بهره‌برداری کند و نیز اجاره‌بها را به سرمایه‌پذیر (طرف اول) پرداخت نماید و در پایان مدت قرارداد یا فسخ آن، پروژه را کامل به سرمایه‌پذیر (طرف اول) تحویل دهد (متن پیش‌نویس قرارداد BOLT شهرداری تهران).

#### پروژه‌های شهری

پروژه‌های شهری به آن دسته از پروژه‌ها گفته می‌شود که ارتباط تنگاتنگ و ضروری با حیات و کالبد شهر دارند و نوعی وابستگی و پیوستگی متقابل و ملازمت اجتماعی بین این پروژه‌ها و شهر وجود دارد. این پروژه‌ها متناسب با نیاز شهروندان و محیط شهری توسعه می‌یابند و باعث تقویت و حفظ تنوع

1. Build, Operate, Own, Transfer.
2. Build, Own, Operate.
3. Build, Transfer, Operate.
4. Build, Operate, Renewal.
5. Build, Own, Lease, Transfer.
6. Refurbish, Operate, Transfer.
7. Modernize, Operate, Transfer.

۸. سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهر تهران.

فضایی و گسترش تحرک و جاذبه‌های اجتماعی در محیط شهر می‌شود (یاری، ۱۳۹۰). متولی اصلی این‌گونه پروژه‌ها شهرداری‌ها هستند.

### مشارکت مدنی

مشارکت مدنی بر اساس تعریف دستورکار اجرایی قانون عملیات بانکی بدون ربا عبارت است از: «در آمیختن سهم الشرکه نقدی و یا غیر نقدی متعلق به اشخاص حقیقی و یا حقوقی متعدد به نحو مشاع به منظور انتفاع طبق قرارداد». این مشارکت، مشارکتی اقتصادی است و برای دستیابی به سود، چنین اقدامی انجام می‌گیرد. مشارکت مدنی در بخش‌های تولیدی (صنعتی، معدنی، کشاورزی و مسکن)، بازرگانی (داخلی و خارجی) و خدمات کاربرد دارد (عبدلی و قوامی، ۱۳۹۱). مشارکت در ساخت از جمله مصادیق مشارکت مدنی است؛ در این نوع مشارکت مالک و سازنده با هم شریک هستند (سایت حمایت آنلاین، کد خبر ۴۴۰۷، ۱۳۹۳/۸/۱۶).

در بحث سرمایه‌گذاری مشارکتی در شهرداری‌ها، اعم از روش BOT، مشارکت مدنی و ... سه عنصر سرمایه‌گذاری داریم:

۱- زمین؛ نه به معنای خاک بلکه محل اجرای پروژه مدنظر است و می‌تواند در فضای مجازی نیز باشد؛

۲- مجوزها و پروانه‌های ساختمانی؛

۳- سرمایه‌ی ساخت.

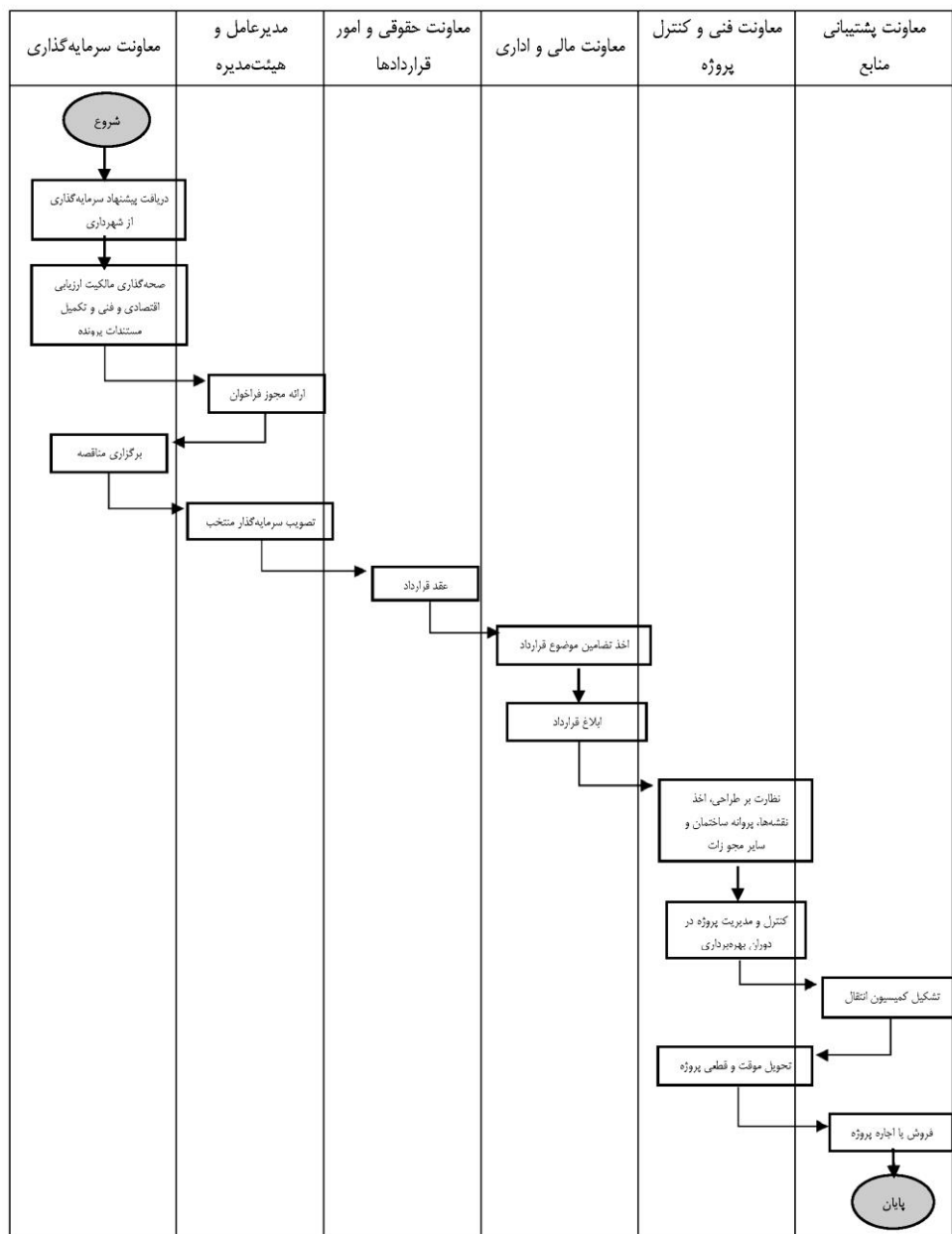
معمولاً شهرداری‌ها این دو عنصر اول را دارند (بهاروند، نشریه ۱۰۵ شهرداری‌ها، ۱۳۹۰، ص ۹)؛ بر اساس همین آورده‌ها، سهم‌الشرکه برای طرفین تعریف می‌شود.

### بررسی فرآیند عقد قرارداد در سازمان مشارکت‌ها و متن پیش‌نویس قرارداد به روش

#### BOT

برای آشنایی با زمینه‌ی مشکلات و آسیب‌های موجود در پروژه‌های انجام‌شده در سازمان مشارکت‌ها به روش BOT و تهیه سؤالات پرسش‌نامه، ابتدا به بررسی روند به‌کارگیری قرارداد BOT در شهرداری تهران و مقایسه‌ی آن با نشریه‌ی ۴۶۹ پرداخته شده است؛ سپس متن پیش‌نویس قرارداد BOLT که بین سازمان مشارکت‌ها و سرمایه‌گذاران منعقد می‌شود، نقد شده است؛ این قسمت از مطالعات با مصاحبه با کارشناسان مالی، فنی و حقوقی سازمان مشارکت‌ها در چند جلسه انجام شده است.

بررسی روند به‌کارگیری قرارداد BOT در شهرداری تهران



شکل ۳: روند اجرایی سرمایه‌گذاری به روش BOT، (منبع: سازمان مشارکت‌ها)

روند اجرایی سرمایه‌گذاری به روش BOT در سازمان مشارکت‌های مردمی (شکل) را با روند BOT اصلی (شکل) مقایسه می‌کنیم.

در مشارکت شهرداری با بخش خصوصی، بعد از دریافت پیشنهاد سرمایه‌گذاری از واحدهای شهرداری، بلافاصله از طرف شهرداری ارزیابی اقتصادی و فنی و تکمیل اسناد پرونده و اسناد مناقصه انجام می‌شود و در واقع تا این مرحله نه‌تنها نظرات سرمایه‌گذار و شرایط و توانایی‌های ایشان در متن قرارداد و اسناد پروژه دیده نمی‌شود، بلکه خود سرمایه‌گذار هم هنوز مشخص نیست. در این مرحله شهرداری شناختی از سرمایه‌گذار ندارد و همچنین سرمایه‌گذار شناختی از پروژه ندارد (بازه زمانی شناخت تنها محدود به مناقصه است)؛ در نتیجه ریسک‌های زیادی، هم به شهرداری و هم به سرمایه‌گذار بخش خصوصی وارد می‌شود؛ اما در قرارداد BOT اصلی (نشریه ۴۶۹) بعد از مشخص شدن موضوع و اهداف، پروژه با مذاکرات اولیه بین سرمایه‌پذیر و سرمایه‌گذار شروع می‌شود و طی این مدت که بین ۶ تا ۹ ماه طول می‌کشد، دو طرف علاوه بر بررسی دقیق‌تر موضوع، به شناخت یکدیگر نیز می‌پردازند و با امضای تفاهم‌نامه، مسائل فنی، مالی و حقوقی بین دو طرف تفاهم شده و به امضای موافقت‌نامه منجر می‌شود. در ادامه شهرداری با فراخوان از سرمایه‌گذاران دعوت به مشارکت می‌کند. در جریان برگزاری مناقصه عموماً ملاک انتخاب مسائل مالی است و بعد از مشخص شدن سرمایه‌گذار، با وی عقد قرارداد انجام می‌شود؛ البته از زمان مناقصه تا تکمیل فرآیند عقد قرارداد، زمان زیادی طول می‌کشد، گهگاه چندین سال، تا تمام مسائل فی‌مابین دو طرف حل‌وفصل شود؛ به‌گونه‌ای که تقریباً سرمایه‌گذار منتخب فقط به خاطر تضمین‌هایی که داده مجبور به ادامه دادن است<sup>۱</sup>. درحالی‌که در قرارداد BOT اصلی (نشریه ۴۶۹) قبل از رسیدن به این مرحله، بخش خصوصی باید شرط‌های ابتدایی لحاظ‌شده در موافقت‌نامه را به دست آورد، ازجمله تجهیز مالی، دریافت مجوزهای موردنظر و ارائه‌ی ضمانت‌نامه‌ها. در متن قرارداد BOLT اشاره‌ای به موافقت‌نامه‌هایی که بخش خصوصی باید درباره‌ی آن‌ها، با سایر بخش‌ها به تفاهم برسد، نشده است؛ ازجمله‌ی این موافقت‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ی تأمین مالی، موافقت‌نامه‌ی بیمه، موافقت‌نامه‌ی ساخت و موافقت‌نامه‌ی تأمین و تدارکات است. اگر این موافقت‌نامه‌ها برای سرمایه‌پذیر (شهرداری) مشخص نباشد، ریسک‌هایی را به وی تحمیل می‌کند.

بعد از عقد قرارداد و ارائه‌ی تضمین‌های منعقد در آن، بخش خصوصی به تهیه‌ی نقشه‌های اجرایی پروژه می‌پردازد و بعد از تأیید آن‌ها از سوی شهرداری، به اجرای پروژه اقدام می‌کند. نظارت شهرداری بر روند اجرای پروژه، از ابتدای دوره ساخت است و شهرداری عامل کنترل پروژه است؛ در دوره‌ی بهره‌برداری نیز به انجام وظایف محوله طبق شرح خدمات که در پیوست قرارداد است، می‌پردازد. در قرارداد BOT اصلی «شرکت پروژه» با مسئولیت محدود باید تأسیس شود. وام‌دهندگان، شرکت پروژه را ملزم می‌کنند که اجرای پروژه را به‌صورت «کلید در دست»<sup>۲</sup> به شرکتی توانا واگذار کند تا ریسک تکمیل نشدن به‌موقع یا ریسک وجود عیب و نقص در پروژه کاهش یابد.

۱. نکته‌ای که سرمایه‌گذاران نیز در مصاحبه‌ها می‌گفتند.



در دوران بهره‌برداری، بخش خصوصی از پروژه بهره‌برداری کرده و مبلغ اجاره زمین پروژه را بر طبق مبلغ توافق شده در قرارداد به شهرداری می‌پردازد. در قرارداد BOT اصلی، وام‌دهندگان اصرار دارند که با توجه به طولانی بودن این دوره، عملیات بهره‌برداری و نگهداری را نیز شرکت پروژه به شرکتی مجرب و توانمند واگذار کند.

در قرارداد BOT در پروژه‌های زیربنایی، «مدل مالی» مبانی روابط مالی بین شرکت پروژه و سرمایه‌پذیر را مشخص می‌کند. در این مدل، شرکت و سرمایه‌پذیر، هزینه‌های ثابت و جاری پروژه و سودی را که سرمایه‌گذاران انتظار دارند، تعیین کرده، درآمدهای پروژه را در دوره‌ی مجاز، محاسبه کرده و همچنین در مورد بهای محصول پروژه (تعرفه) توافق می‌کنند. درحالی‌که اساساً در قراردادهای BOLT شهرداری چنین توافقاتی صورت نمی‌گیرد.

به‌غیراز مغایرت‌هایی که در روند اجرای پروژه به روش BOT در شهرداری وجود دارد، مشکلاتی نیز در اجرای همین روند ناقص وجود دارد، از جمله (مصاحبه با کارشناس فنی و کارشناس مالی سازمان، ۱۳۹۵):

- در تعریف پروژه الزامات قانونی رعایت نمی‌شود، مثلاً در خصوص هم‌جواری کاربری تعریف‌شده با کاربری‌های موجود و یا افزایش تراکم از سوی مدیریت شهری و برخلاف طرح تفصیلی به دلیل افزایش درآمد؛
- زمین‌های در نظر گرفته‌شده یا سند مالکیت ندارند و یا مشکلات حقوقی آن‌ها قبل از مشارکت حل نشده است؛
- تغییر و تأثیرگذاری بر طراحی بخش خصوصی؛ بدین‌صورت که بخش خصوصی بر اساس مطالعات امکان‌سنجی طرح ارائه می‌کند، ولی مدیریت شهری از نقشه‌های تیپ پیروی می‌کند؛
- دانش چه در بخش مدیریت شهری و چه در بخش خصوصی مدیریت نمی‌شود؛
- بخش خصوصی به دلیل وجود نداشتن فرآیند راهنمایی در مدیریت شهری، به شکل صحیح راهنمایی نمی‌شود؛
- طولانی بودن فرآیند بستن قرارداد در بخش مدیریت شهری که باعث می‌شود سرمایه‌گذار خسته شود؛
- کم‌رنگ بودن نقش مطالعات در عقد قراردادهای با مبالغ زیاد؛ به‌گونه‌ای که پس از مطالعاتی که بخش خصوصی بعد از عقد قرارداد انجام می‌دهد، مدیریت شهری همچنان ترجیح می‌دهد که پروژه با همان مشخصات موجود در فراخوان انجام شود که بر پایه‌ی مطالعات اولیه‌ی سرمایه‌پذیر صورت گرفته است؛
- بی‌اعتمادی مدیران شهری به مدل‌های مالی ارائه‌شده از سوی کارشناسان مالی و فنی؛
- کوتاه بودن دوره‌ی بهره‌برداری در بسیاری از پروژه‌های BOT در شهرداری، مثلاً ۵ ساله و یا حتی ۳ ساله که دلیل آن علاوه بر کوچک بودن پروژه‌ها، ناشی از دیدگاه اشتباه سرمایه‌پذیر نسبت به سرمایه‌گذار است؛ به‌گونه‌ای که ترجیح مدیران شهری بر حداقل بودن سود سرمایه‌گذار است. این مسئله

- سبب پایین آمدن کیفیت اجرا و کیفیت تجهیزات استفاده شده می شود؛
- بسیار اندک بودن سرمایه گذاران بخش خصوصی که مسلط بر مباحث سرمایه گذاری باشند. در واقع بیشتر آن ها پول و سرمایه دارند، اما سرمایه گذار نیستند؛
  - هم در بخش سرمایه گذار و هم در بخش سرمایه پذیر دانش های عمومی در زمینه ی قراردادهای مدل های مالی وجود ندارد؛
  - عموماً بخش خصوصی به دنبال استفاده از ادعا<sup>۱</sup> هستند، به دلایلی مشابه با سایر قراردادهای منعقد شده در مناقصه های آزاد.

### طراحی پرسش نامه

برای آسیب شناسی وضع موجود، از روش مصاحبه ی ساختار یافته با استفاده از پرسش نامه ی باز اقدام شد. سؤالات مبتنی بر مشکلاتی است که پژوهش گر در بخش قبلی شناسایی کرده است. سعی بر این بود که درباره ی تمام فازهای اجرای یک قرارداد BOT در پروژه های شهری، سؤال شود. بعد از جمع آوری پرسش نامه های توزیع شده، داده های جمع آوری شده استخراج شد؛ سپس دسته بندی در جدول ها دسته بندی و نمودارهای مربوط ارائه شد؛ در نهایت بر اساس جدول ها و نمودارها، یافته ها تحلیل استنباطی شدند.

### جامعه ی هدف

با توجه به این که پژوهش حاضر در رابطه با پروژه هایی است که با روش های قراردادی BOT و با مشارکت بخش خصوصی با شهرداری تهران انجام می شود، جامعه ی هدف از سه گروه تشکیل شده اند:

- ۱) سازمان مشارکت های مردمی و بعضی از اداره های تابع در شهرداری مناطقی که دارای پروژه های BOT هستند، «مدیریت شهری» نامیده می شود که سرمایه پذیر است. تعدادی پرسش نامه در سازمان مشارکت ها و تعدادی نیز در اداره ی مشارکت ها در مناطق ۱، ۲، ۳ و ۴ شهرداری، توزیع شد. در زمان تکمیل پرسش نامه در تمامی اداره های مذکور، پژوهش گر حضور داشته است.
- ۲) بخش خصوصی یا همان سرمایه گذار پروژه های BOLT که فهرست آن در جدول ۱ آمده است. این فهرست شامل پروژه هایی است که در سازمان مشارکت ها، قرارداد آن ها بسته شده است؛ البته تعدادی از آن ها متوقف شده و به مرحله اجرا نرسیده اند. پرسش نامه ها بین آن ها توزیع شد و در زمان تکمیل این پرسش نامه ها شخص پژوهش گر حضور داشته است.
- ۳) صاحب نظرانی که با پروژه های شهری منعقد شده به روش BOT آشنایی کامل دارند؛ در زمان مصاحبه با کارشناسان سازمان مشارکت ها، چند شخص حقیقی و حقوقی معرفی شدند. این اشخاص در شرکت هایی خارج از بخش خصوصی و سازمان مشارکت ها فعالیت دارند و بعضی از آن ها پیش تر، مشاور بخش خصوصی یا مشاور مدیریت شهری، در این گونه پروژه ها بوده اند. دیدگاه های تعدادی از این

1. Claim.

اشخاص به‌عنوان مهندسان مشاور در قالب همان پرسش‌نامه جمع‌آوری شد.

### اطلاعات جمعیت‌شناسی جامعه‌ی آماری

از مجموع کل پاسخ‌دهندگان این پژوهش تعداد ۷ نفر (۴۳/۸ درصد) در سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهر تهران و ۶ نفر (۳۷/۵ درصد) در بخش خصوصی و ۳ نفر (۱۸/۸ درصد) مهندس مشاور بودند. تعداد افراد گروه مدیریت شهری با بخش خصوصی تقریباً برابر است و گروه مشاور نیز بی‌طرف است؛ این نکته باعث می‌شود آمار ارائه‌شده از طرف کل پاسخ‌دهندگان، به سمت گروه خاصی متمایل نباشد. بیشتر پاسخ‌دهندگان مدیران سازمان‌ها بوده‌اند؛ دلیل آن نیز اصرار پژوهش‌گر بود بر اینکه پرسشنامه‌ها را افراد کلیدی سازمان‌ها تکمیل کنند.

**جدول ۱: پروژه‌های منعقدشده به روش BOLT در سازمان مشارکت‌ها (منبع: سازمان مشارکت‌ها)**

پروژه	قرارداد	آدرس پروژه	توضیحات
مجموعه ورزشی سرپوشیده	BOLT	منطقه ۱، ناحیه ۴	
پیست اسکیت	BOLT	منطقه ۱، ناحیه ۶	
باشگاه بدن‌سازی	MOLT	منطقه ۱، ناحیه ۲	
مجموعه تفریحی	BOLT	منطقه ۱، ناحیه ۳	
سینما چندبعدی و SAFARI پارک	BOLT	منطقه ۲، ناحیه ۳	سرمایه‌گذار ادعا می‌کرد که اساساً پروژه BOT یا مشارکتی نیست و واگذار شده است!
شهربازی	BOLT	منطقه ۴، ناحیه ۹	
پارک آبی سرپوشیده	BOLT	منطقه ۴، ناحیه ۹	توقف پروژه در ابتدای مرحله ساخت
مدرسه سوارکاری	BOLT	منطقه ۴، ناحیه ۹	
زمین تنیس	BOLT	منطقه ۴، ناحیه ۳	
مرکز خرید	BOLT	منطقه ۵، ناحیه ۴	
رستوران (فست فود)	BOLT	منطقه ۵، ناحیه ۵	در دوره بهره‌برداری قرارداد تغییر کرده و واگذار شده
مجتمع تجاری و تره‌بار	BOLT	منطقه ۵، ناحیه ۳	بعد از عقد قرارداد، همچنان مشکلات قراردادی دارد
شهربازی (سرپوشیده)	BOLT	منطقه ۵، ناحیه ۴	بعد از عقد قرارداد، پروژه‌ای با کاربری کاملاً متفاوت ساخته شده است
مجموعه غرفه‌های تجاری	BOLT	منطقه ۲۲، ناحیه ۴	
باشگاه سوارکاری	BOLT	منطقه ۲۲، ناحیه ۴	
سالن ورزشی سرپوشیده	BOLT	منطقه ۲۲، ناحیه ۴	

## گزارشی در مورد پروژه‌های مشارکتی شهر تهران

جدول مربوط به «تمام پروژه‌های اجراشده» با مشارکت بخش خصوصی (هم پروژه‌های BOLT و هم پروژه‌های مشارکتی<sup>۱</sup>) در سازمان مشارکت‌ها است که از خود سازمان مشارکت‌ها تهیه شده است.

**جدول ۲: پروژه‌های اجراشده در سازمان مشارکت‌ها (از سال ۸۴ الی ۹۳)**

نام پروژه	نوع قرارداد	سال انعقاد قرارداد	هزینه ساخت (میلیارد ریال)
۱A	مشارکتی	۸۴	۶۴۲
۲A	مشارکتی	۸۴	۶۲
۳A	مشارکتی	۸۸	۷۷
۴A	مشارکتی	۸۸	۶۲
۵A	مشارکتی	۸۹	۸۴
۶A	مشارکتی	۸۹	۱۸
۷A	مشارکتی	۸۹	۲۱۶
۸A	مشارکتی	۹۰	۲۱۳
۹A	مشارکتی	۹۰	۳۱
۱۰A	مشارکتی	۹۰	۲۴۳
۱۱A	مشارکتی	۹۰	۸۸۱
۱۲A	<b>BOLT</b>	۹۱	۱۵۰
۱۳A	مشارکتی	۹۱	۲۹۰
۱۴A	مشارکتی	۹۱	۱۷۷
۱۵A	مشارکتی	۹۱	۲۲
۱۶A	مشارکتی	۹۱	۱۹
۱۷A	مشارکتی	۹۱	۱۸۵
۱۸A	مشارکتی	۹۱	۵۶۴
۱۹A	مشارکتی	۹۱	۴۸۵
۲۰A	مشارکتی	۹۱	۱۱۹۸
۲۱A	مشارکتی	۹۱	۲۱۸۰
۲۲A	مشارکتی	۹۲	۴۴۰
۲۳A	<b>BOLT</b>	۹۲	۱۵۰
۲۴A	مشارکتی	۹۲	۶۹۵
۲۵A	مشارکتی	۹۲	۲۲۹

۱. در ادبیات مدیریت شهری به پروژه‌های اجراشده به روش مشارکت مدنی، پروژه‌های مشارکتی و به پروژه‌های BOLT، پروژه‌های اجاره‌ای می‌گویند.

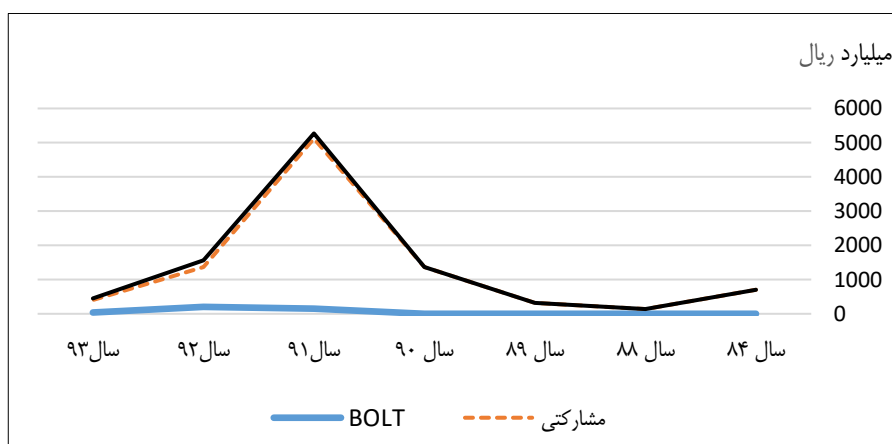
آسیب‌شناسی به‌کارگیری روش قراردادی BOT در پروژه‌های شهر تهران

نام پروژه	نوع قرارداد	سال انعقاد قرارداد	هزینه ساخت (میلیارد ریال)
۲۶A	BOLT	۹۲	۵۳
۲۷A	مشارکتی	۹۳	۲۲۲
۲۸A	BOLT	۹۳	۳
۲۹A	BOLT	۹۳	۴
۳۰A	BOLT	۹۳	۳۴
۳۱A	مشارکتی	۹۳	۱۸۳

جدول و نمودار زیر برای روشن‌تر شدن میزان سرمایه‌گذاری به روش BOLT از جدول فوق گرفته شده است و نشان می‌دهد که برخلاف تعریف پروژه‌های متعدد برای اجرا به روش BOT و فراخوان آن‌ها در سایت سازمان مشارکت‌ها، تنها تعداد معدودی پروژه به این روش اجرا شده است و این استقبال نکردن از سوی سرمایه‌گذاران، خود نشان از وجود مشکل در این زمینه دارد.

جدول ۳: مقایسه‌ی پروژه‌های BOLT و مشارکتی

کل پروژه‌ها	مشارکتی	BOLT	
۳۱	۲۵	۶	تعداد پروژه‌ها
۹۸۱۲	۹۴۱۸	۳۹۴	مجموع هزینه ساخت (میلیارد ریال)
۳۱۷	۳۷۷	۶۶	میانگین هزینه ساخت (میلیارد ریال)



شکل ۴: مقایسه‌ی سرمایه‌گذاری به روش BOLT و مشارکت مدنی در سازمان مشارکت‌ها

### بررسی و تحلیل آسیب‌شناسی وضع موجود

در این قسمت، ابتدا سؤال‌های پرسش‌نامه تک‌به‌تک آورده شد و بعد پاسخ‌ها در قالب جدول یا نمودار و به تفکیک هر گروه پاسخ‌گو (بخش خصوصی، مشاور و مدیریت شهری) و همچنین نظر کلی پاسخ‌دهندگان، ارائه شد. در پایان به تحلیل آن‌ها پرداخته شده است.

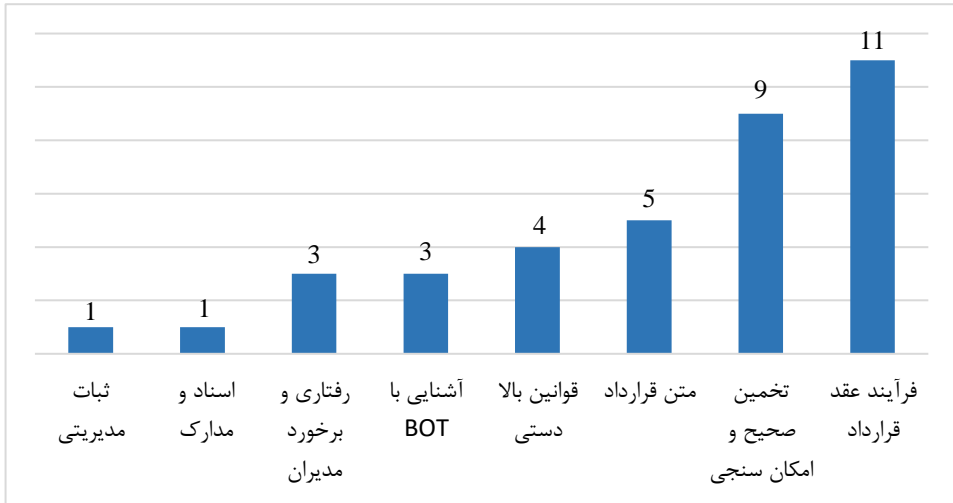
۱) شما در طول فرآیند انعقاد قرارداد با چه مشکلاتی مواجه شدید؟

#### جدول ۴: پاسخ به مشکلات فرآیند انعقاد قرارداد؟

مشکلات	موضوع مشکلات	گروه پاسخ‌گو
طولانی شدن فرآیند انعقاد قرارداد	فرآیند عقد قرارداد	فرآیند انعقاد قرارداد
مشکلات نامه‌نگاری و بروکراسی اداری		
ناهماهنگی بین بخش‌های مختلف شهرداری		
تأییدیه‌های غیرضروری و تکراری	متن قرارداد	
تعهدات سخت‌گیرانه سرمایه‌گذار		
در نظر نگرفتن دغدغه‌های سرمایه‌گذار		
ترس مدیران از تغییر متن قرارداد	تخمین صحیح	
تغییرات فراوان در ورودی‌های اولیه‌ی قرارداد (اهداف پروژه، مترژها و کاربری‌ها، تخمین آورده‌های طرفین)		
نبود مرجع مناسب برای تخمین آورده‌ی سرمایه‌گذار، مانند حجم سرمایه‌گذاری و هزینه‌های بهره‌برداری		
تخمین نادرست از میزان مراجعات مردمی و استقبال از پروژه‌های تفریحی از سوی هر دو طرف		
شفاف نبودن شهرداری در تعیین بازه زمانی بهره‌برداری		
مشخص نبودن اسناد و مدارک قرارداد (اسناد زمین، صورت‌جلسه‌ی تفکیکی، نقشه‌ها و ...)	اسناد و مدارک	
مقایسه‌ی قراردادهای کوچک با قراردادهای بزرگ و سودآور مانند پروژه‌ی هایپرمارکت	رفتاری و برخورد مدیران	
ارزش ندادن به پروژه‌های فرهنگی ورزشی از سوی شهرداری		
ارزش قائل نشدن برای سرمایه‌گذار باوجوداینکه با ساخت مجموعه‌های فرهنگی ورزشی باعث رفاه بیشتر مردم آن منطقه شده است		
نبودن فرآیند دقیق	فرآیند عقد قرارداد	فرآیند انعقاد قرارداد
زمان‌بر بودن دریافت تأییدات		
فرآیند طولانی عقد قرارداد		
مشخص نبودن متولی اصلی در عقد قرارداد (سازمان مشارکت‌ها یا شهردار منطقه)		
بی‌توجهی به ریسک‌های سرمایه‌گذار در زمان عقد قرارداد	متن قرارداد	

آسیب‌شناسی به‌کارگیری روش قراردادی BOT در پروژه‌های شهر تهران

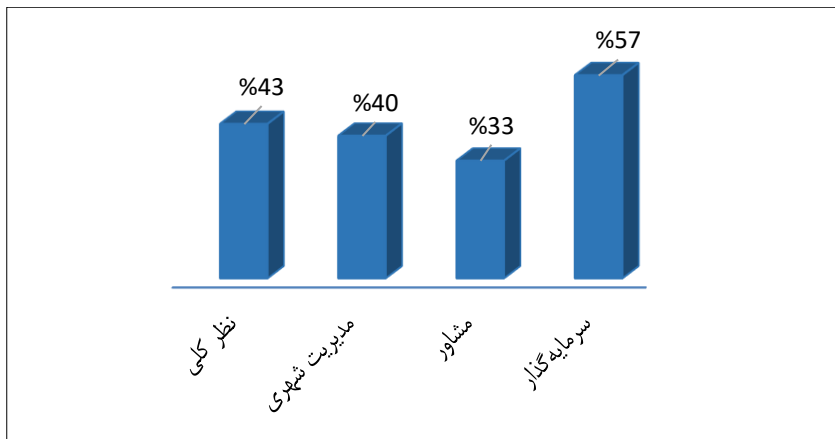
مشکلات	موضوع مشکلات	گروه پاسخ‌گو
مشکلات	مشکلات	پاسخ‌گو
یک‌طرفه بودن متن قرارداد به نفع شهرداری		
تغییرات بسیار در مفاد قرارداد از ابتدای درخواست تا حتی پس از عقد قرارداد		
نبود چارچوب‌های استاندارد مدل‌سازی مالی برای تعیین طول دوره‌ی واگذاری و میزان اجاره که منجر به اعمال سلیقه و چانه‌زنی برای تعیین آن‌ها می‌شود	تخمین صحیح	
نبود ثبات مدیریتی در سازمان کارفرما که باعث ریسک‌های بالا در دوره‌ی انعقاد قرارداد و بهره‌برداری برای سرمایه‌گذار می‌شود	ثبات مدیریتی	
نبود شناخت و اعتقاد در برخی مدیران به این نوع قراردادها		
آشنایی نداشتن مدیران با ماهیت ریسک‌های سرمایه‌گذاری و تقسیم نشدن ریسک‌ها بین دو طرف	آشنایی با BOT	
نبود قوانین حمایتی از سرمایه‌گذار	قوانین	
نبود زیرساخت‌های حقوقی لازم	بالادستی	
کاغذبازی و آمدوشد سرمایه‌گذار		
زمان‌بر بودن هماهنگی سازمان مشارکت‌ها برای عقد قرارداد با طرف سرمایه‌گذار	فرآیند عقد قرارداد	
ناهماهنگی بخش‌های مختلف در بدنه‌ی شهرداری		
نبود شفافیت مالی		
نبودن بانکی اطلاعاتی که بتوان به آن اعتماد داشت و در نتیجه ضعف در پیش‌بینی آینده بی‌توجهی به مطالعات امکان‌سنجی	تخمین صحیح	مدیران شهری
نداشتن اطلاع و دانش کافی مدیران مختلف نهادهای ذی‌ربط از کم‌وکیف این نوع سرمایه‌گذاری	آشنایی با BOT	
وجود نداشتن مبانی و مصوبات قانونی کافی در خصوص BOT	قوانین	
مشکلات قانونی و حقوقی ناشی از شورای شهر مبنی بر ممنوعیت تأسیس شرکت پروژه	بالادستی	
ممانعت‌ها و مخالفت‌های سلیقه‌ای از سوی مدیریت شهری	برخورد مدیران	



شکل ۵: موضوع مهم‌ترین مشکلات در فرآیند عقد قرارداد از نگاه هر سه گروه

(۲) میزان آشنایی طرف سرمایه‌پذیر (مدیریت شهری) را با قرارداد BOT، انواع مشتقات آن، چه میزان ارزیابی می‌کنید؟

(۳) میزان آشنایی عوامل سرمایه‌گذار (بخش خصوصی) را با قرارداد BOT به چه میزان می‌دانید؟



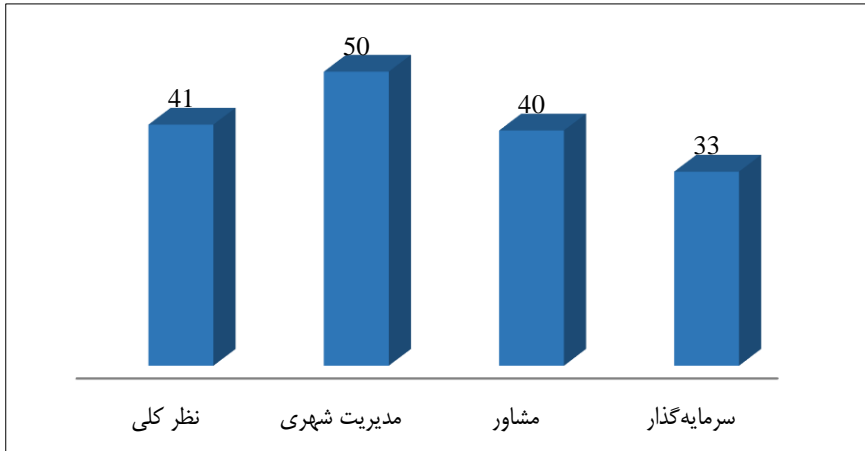
شکل ۶: درصد میزان آشنایی مدیریت شهری با قرارداد BOT

جالب است که سرمایه‌گذاران در مورد میزان آشنایی مدیریت شهری با قرارداد BOT نسبت به خود مدیریت شهری، دیدگاه بهتری دارند؛ اما نکته‌ی تأمل برانگیز، پایین بودن میزان آشنایی سازمان، از نظر



آسیب‌شناسی به‌کارگیری روش قراردادی BOT در پروژه‌های شهر تهران

هر سه گروه حتی خود مدیریت شهری است؛ پژوهش‌گر نیز در مدت پژوهش به همین نتیجه رسیده بود؛ مخصوصاً در اداره‌های تابع در شهرداری مناطق و البته کسانی هم در سازمان مشارکت‌ها بودند که واقعاً در این زمینه اطلاعات خوبی داشتند.



شکل ۷: درصد میزان آشنایی سرمایه‌گذاران با قرارداد BOT

دیدگاه‌ها در مورد میزان آشنایی سرمایه‌گذار با قرارداد BOT تقریباً برعکس دیدگاه‌های سؤال قبل است. مدیریت شهری عموماً این تصور را دارد که سرمایه‌گذار با آگاهی و اطلاع وارد سرمایه‌گذاری می‌شود و حتماً سود زیادی خواهد کرد؛ همان‌طور که در سؤال قبل نیز بیان شد، میزان آشنایی هر سه گروه با قرارداد BOT پایین است که این خود لزوم آموزش به دو طرف قرارداد را نشان می‌دهد.

(۱) متن قرارداد را به لحاظ تقسیم ریسک، زمان‌بندی (بابت ارائه‌ی مدارک، تهیه‌ی نقشه و ...)، تعهدات طرفین (مالی و حقوقی)، تضامین، فسخ قرارداد و حل اختلاف چگونه ارزیابی می‌کنید؟

جدول ۵: مشکلات متن قرارداد

مشکلات	موضوع	گروه پاسخ‌گو
وجود شخص ثالثی به نام شهرداری منطقه باعث مشکلات زیادی شده است	مستقل نبودن	سرمایه‌گذار
تقریباً یک‌طرفه به نفع شهرداری است	یک‌طرفه بودن	
تعهدات طرف سرمایه‌گذار سنگین است		
نبود تضمین اجرای تعهدات شهرداری		
یک‌طرفه به نفع شهرداری است		

ابتداءً منافع سرمایه‌گذار در متن قرارداد لحاظ نشده است		
سرمایه‌گذار حق فسخ قرارداد را ندارد		
روند حل و فصل اختلافات عادلانه نیست		
پرداخت بهای عامل کنترل پروژه در ابتدای انعقاد قرارداد	بهای کنترل پروژه	
بخش حقوقی شرکت سرمایه‌گذار به صورت مستمر و طی ۲ سال، عقد قرارداد را انجام داد و تا حدودی درست بسته شد	زمان بر بودن	
با پیگیری‌های مکرر و مراجعات مداوم طی ۱۶ ماه		
امکان بازبینی و تغییر در متن قرارداد برای منطبق نمودن شرایط طرح در قرارداد وجود ندارد و صرفاً ملزم به استفاده از یک پیش‌نویس تهیه شده هستند	انعطاف‌ناپذیری	مشاور
در زمینه‌ی تضمین‌های طرف دوم صحبتی نشده است	یک‌طرفه بودن	
در زمینه‌ی زمان‌بندی بهتر است با توافق دو طرف زمان‌ها در نظر گرفته شوند		
به لحاظ تقسیم ریسک بسیار نامناسب است		
بابت ارائه‌ی مدارک مناسب است	ارائه مدارک (مناسب)	
تمامی مدارک لازم قبل از هرگونه عقد قراردادی گرفته می‌شود	ارائه مدارک (مناسب)	مدیریت شهری
عمدتاً ۸۰٪ به نفع شهرداری و ۲۰٪ به نفع سرمایه‌گذار است	یک‌طرفه بودن	
متن قرارداد عموماً یک‌طرفه به نفع شهرداری است و از عوامل بازدارنده‌ی سرمایه‌گذاران محسوب می‌شود		
تیپ قراردادهای قابلیت انعطاف‌پذیری که در مبحث سرمایه‌گذاری بسیار حائز اهمیت است را پوشش نمی‌دهد	انعطاف‌ناپذیری	

یک‌طرفه بودن متن قرارداد به‌عنوان مهم‌ترین مشکل متن پیش‌نویس قرارداد BOLT، از طرف هر سه گروه پاسخ‌دهندگان به‌عنوان مهم‌ترین مشکل مطرح شده است که بازنگری در متن قرارداد موجود را الزامی می‌کند. همچنین یکی از نقاط قوت متن قرارداد، در رابطه با ارائه‌ی مدارک و تضمین‌های سرمایه‌گذار است.

(۲) بعد از عقد قرارداد و در طول مدت ساخت، مشکلاتی که با آن‌ها مواجه شدید چه بود؟

**جدول ۶: مشکلات در مدت ساخت**

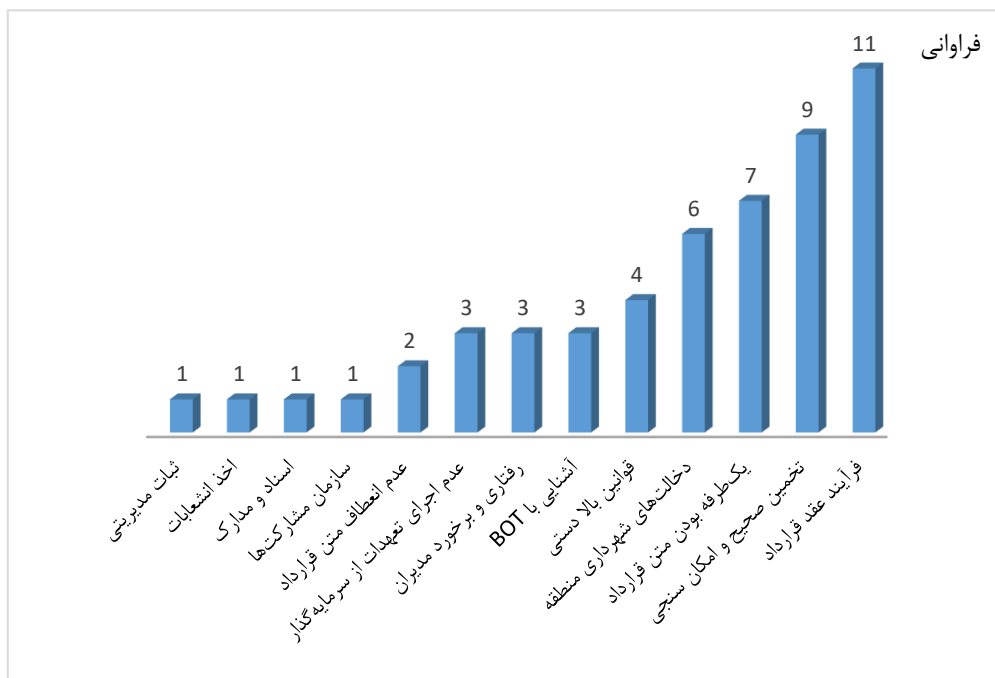
مشکلات	موضوع مشکل	گروه پاسخ‌گو
مسئولیت ناپذیری از طرف شهرداری منطقه	شهرداری	سرمایه‌گذار
شهرداری منطقه مشکلات متعددی ایجاد کرد به علت ناآگاهی از متن و شرایط قرارداد	منطقه	
عقد قرارداد در واحد حقوقی سازمان انجام شد ولی برای تمدید سالیانه، واحد مالی احاطه کمی روی قرارداد داشتند و مرتب به واحدهای دیگر ارجاع می‌دادند	سازمان مشارکت‌ها	
اعمال سلیقه از طرف شهرداری مناطق و قائل به فرد بودن تصمیم‌ها حتی بعد از عقد قرارداد	شهرداری	مشاور
همکاری نکردن و عمل نکردن به تعهدات قانونی از طرف شهرداری منطقه به دلیل تغییرات فراوان مدیریتی	منطقه	
نامتعهد بودن سرمایه‌گذار به تعهدات مالی و زمانی	سرمایه‌گذار	مدیریت شهری
نامتعهد بودن سرمایه‌گذار نسبت به اتمام پروژه		
پرداخت نکردن اجاره‌بها از سوی سرمایه‌گذار		
وقت‌گیر بودن اخذ انشعابات از ادارات دیگر	اخذ انشعابات	
نظارت کم شهرداری	شهرداری منطقه	
عموماً شهرداری مناطق با قراردادهای مشارکتی همانند قراردادهای پیمانکاری برخورد می‌کند		

هر سه گروه از پاسخ‌دهندگان از دخالت‌ها و سنگ‌اندازی‌های شهرداری منطقه گلایه داشتند و ترجیح می‌دادند که سرمایه‌گذاران تنها با سازمان مشارکت‌ها در ارتباط باشند. در گزارش عملکرد سال ۱۳۸۷ سازمان مشارکت‌ها، این چنین آمده است: «سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهر تهران در راستای نیل به اهداف و مأموریت‌های شهرداری تهران، سعی در رشد سرمایه‌گذاری شهری و افزایش مشارکت و همدلی شهروندان در جهت گسترش توسعه‌ی شهری دارد؛ به همین منظور، در سال ۱۳۸۷، به‌منظور گسترش جو مشارکت و همسو نگری، انجام تمام امور مربوط به تعریف طرح مشارکتی، شناسایی و انتخاب سرمایه‌گذار و درنهایت انعقاد قرارداد مشارکتی با سرمایه‌گذار واجد شرایط، به شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه تفویض شد.» (گزارش عملکرد سال ۱۳۸۷، سازمان مشارکت‌ها، ۱۳۸۸، ص ۱)

درمجموع مهم‌ترین مشکلات پیش از فرآیند عقد قرارداد، متن قرارداد و در زمان اجرا عبارت‌اند از:

جدول ۷: مهم‌ترین مشکلات وضع موجود

تعداد تکرار	موضوع مشکلات	گروه پاسخ‌گو
۱۱	فرآیند طولانی و خسته‌کننده‌ی عقد قرارداد	هر سه گروه، سرمایه‌گذار مشاور مدیریت شهری
۹	تخمین صحیح آورده‌های دو طرف و امکان‌سنجی کامل و دقیق	
۷	یک‌طرفه بودن متن قرارداد	
۶	دخالت‌های شهرداری منطقه	
۴	قوانین بالادستی ناسازگار با BOT	
۳	ناآشنایی با BOT	
۳	رفتار و برخورد مدیران نسبت به سرمایه‌گذاران	
۳	اجرا نشدن تعهدات از طرف سرمایه‌گذار	
۲	بی‌انعطافی متن قرارداد	
۱	نبود عملکرد یکپارچه در سازمان مشارکت‌ها	
۱	مشخص نبودن اسناد و مدارک زمین یا صورت‌جلسه‌ی تفکیکی آن	
۱	اخذ انشعابات از ادارات دیگر	
۱	بی‌ثباتی مدیریتی در مدیریت شهری	



شکل ۸: مهم‌ترین مشکلات وضع موجود

پیشنهاد‌های گروه‌های پاسخ‌دهنده

جدول ۸: پیشنهادها برای بهبود شرایط استفاده از قرارداد BOT

پیشنهادها	موضوع	گروه پاسخ‌گو
کم شدن نامه‌نگاری‌های اداری و تسریع در انجام کارهای اداری	قرارداد	سرمایه‌گذار
روند عقد قرارداد سریع‌تر شود		
متن قرارداد منصفانه‌تر شود		
اولویت برنده شدن در مناقصه با افراد متخصص در آن رشته باشد		
طول مدت بهره‌برداری با توجه به شرایط جامعه قابل اصلاح و بازبینی باشد		
اصلاح متن قراردادهای تیپ سازمان	شهرداری منطقه	
طرف اول قرارداد تنها سازمان سرمایه‌گذاری باشد نه شهرداری منطقه یا سازمان‌های مرتبط با پروژه	سیاست‌های تشویقی	
جذاب‌تر کردن پروژه‌های BOT با کم کردن نرخ اجاره و افزایش مدت بهره‌برداری		
مدیریت شهری به سرمایه‌گذارانی که به دلایلی مانند علاقه‌ی شخصی مشتاق به سرمایه‌گذاری هستند بهای بیشتری دهد و با تسهیلات ویژه آن‌ها را تشویق به تکرار همکاری کند		
ابتدا نقشه‌ها از طرف شهرداری توسط مهندسان مشاور طراحی شود و بعد فراخوان گذاشته شود تا سرمایه‌گذار با دید روشن‌تری قرارداد را امضا کند (هزینه‌ی مشاور را هم به‌مرور از سرمایه‌گذار دریافت شود)	تخمین صحیح	
در مدیریت شهری تنها پروژه‌های عمرانی و ابنیه شاخص‌های مشخصی برای برآورد هزینه‌ها دارند و در حوزه‌ی تفریحی ورزشی هیچ شاخص دقیقی وجود ندارد که سبب پایین انگاشتن میزان آورده‌ی سرمایه‌گذار می‌شود و ایشان را به سمت ارائه‌ی کار بی‌کیفیت و ارزان قیمت سوق می‌دهد.		
استانداردسازی رویه‌ها	قرارداد	مشاور
تسهیل در فرآیند انعقاد قراردادهای BOT هرچند که این نوع قراردادها پیچیدگی‌های بیشتری دارد		
سیاست کلان و رویکرد مدیریت شهری به پروژه‌های BOT بیشتر معطوف به توسعه‌ی زیرساخت‌های شهری و رفاه عمومی باشد تا تأمین مالی برای خود از طریق دریافت اجاره‌بها	رویکرد و سیاست‌گذاری	
داشتن اعتقاد واقعی و التزام عملی به توسعه‌ی سرمایه‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی نگاه تخصصی‌تر به جذب سرمایه از طریق BOT برای پروژه‌های بزرگ		

گروه پاسخ‌گو	موضوع	پیشنهادها
		پیشنهاد می‌شود قرارداد BOT به صورت تخصصی در یکی از حوزه‌ها وارد شود، مثلاً منحصراً در زمینه‌ی پروژه‌های تفریحی گردشگری و زیرمجموعه‌ی آن مانند ساخت اماکن تفریحی، هتل و ... و یا در زمینه‌ی پروژه‌هایی که نیاز به زمین زیادی دارند و سرمایه‌گذاران قادر به تأمین آن نیستند، مانند پروژه‌های شهرسازی و ساخت بوستان‌ها
	سیاست‌های تشویقی	ایجاد بسترهای قانونی لازم برای افزایش جذابیت پروژه‌های BOT وضع قوانین حمایتی برای جذب بیشتر سرمایه‌ی بخش خصوصی مخصوصاً در توسعه‌ی طرح‌های خدمات شهری به روش BOT
	شهرداری منطقه	سازمان سرمایه‌گذاری در تمام مناطق به صورت مستقل عمل کند و پروژه‌های مشارکتی از شهرداری مناطق جدا شود و روند اجرا به گونه‌ای باشد که سرمایه‌گذار نیاز به تأییدات شهرداری نداشته باشد ثبات مدیریتی و اعمال نکردن سلیقه‌ی شخصی مدیران منطقه
	آموزش BOT	آموزش سرمایه‌گذار نسبت به قرارداد BOT و مزایا و ریسک‌های آن از طرف مدیریت شهری آموزش ساختارهای قراردادی، مزایا و معایب هر کدام به هر دو طرف
مدیران شهری	قرارداد	بومی کردن مدل قرارداد BOT متناسب با پروژه‌های شهری ایران الزام سرمایه‌گذار به تأسیس شرکت پروژه آسان‌تر کردن فرآیند عقد قرارداد و جذب سرمایه‌گذار پروژه‌های BOT از قالب فراخوان و مناقصه خارج گردد و با مذاکره با سرمایه‌گذاران واگذار شود تبلیغ پروژه‌ها با بنر در سطح شهر برای جذب بهتر سرمایه‌گذاران
	تخمین صحیح	تخمین دقیق‌تر آورده‌های دو طرف تعریف دقیق پروژه و مکان‌یابی مناسب برای آن یا تعریف پروژه‌های مناسب در زمین و فضای موجود تهیه‌ی بانک اطلاعاتی یکپارچه از پروژه‌ها در سازمان مشارکت‌ها (اطلاعات جزیره‌ای و واحد به واحد نباشد)
	شهرداری منطقه	انجام مطالعات کارشناسی و مطالعات امکان‌سنجی قوی برای پروژه‌های BOT استفاده از مشاوران و تیم‌های تخصصی قوی و کارآمد خارج از سازمان مشارکت‌ها دخالیت نکردن مدیران شهرداری مناطق در کارهای اجرایی سرمایه‌گذاران
	آموزش BOT	اصلاح فرهنگ مدیران شهری نسبت به پروژه‌های BOT و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی آموزش شهرداران و مدیران شهرداری مناطق

### پیشنهاد‌های پژوهش‌گر برای مدیریت شهری

✓ برای پروژه‌هایی که درآمد آن‌ها مستقیماً از سوی مردم پرداخت می‌شود، مانند پروژه‌های رفاهی تفریحی و ورزشی، مناسب‌ترین نوع قرارداد BOT، قراردادهای موسوم به «اجاره‌ای» مانند BOLT یا MOLT است؛ اما برای پروژه‌هایی که محصول پروژه به کارفرما فروخته می‌شود و مردم هزینه‌ی استفاده از محصول پروژه را به دولت پرداخت می‌کنند، مانند پروژه‌های تولید انرژی از پسماند، مناسب‌ترین نوع، قرارداد BOT اصلی است؛ البته با نشریه ۴۶۹ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، منطبق باشد.

✓ در قراردادهای اجاره‌ای مانند BOLT با توجه به پرداخت اجاره‌بها از سوی سرمایه‌گذار به مدیریت شهری، می‌توان این اجاره‌بهای ماهیانه را قطع یا کم کرد؛ در عوض از طول مدت بهره‌برداری سرمایه‌گذار کاست و از طولانی شدن مدت قرارداد و ایجاد ریسک‌های ناشناخته‌ی بعدی جلوگیری کرد.

✓ تغییر نگرش مدیریت شهری نسبت به قرارداد BOT. با در نظر گرفتن قابلیت‌ها و مزایای این نوع قراردادهای، می‌توان از آن‌ها در پروژه‌های زیربنایی و توسعه‌ای که نیاز به حجم سرمایه‌ی زیادی دارند، استفاده کرد. در حال حاضر اکثر پروژه‌های فراخوان داده‌شده یا اجراشده به این روش، پروژه‌هایی با حجم کم سرمایه هستند.

✓ در تمام شهرداری‌های کشور جهت‌گیری به سمت نوع خاصی از پروژه‌های شهری باشد؛ مثلاً پروژه‌های بزرگ تفریحی و گردشگری نظیر پارک‌های بزرگ آبی، شهربازی‌های بزرگ فرا منطقه‌ای و ... که نیاز به زمین‌های وسیعی دارند و تأمین این‌گونه زمین‌ها از توان بخش خصوصی خارج است؛ با این کار هم سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و هم شهرداری‌ها بهتر می‌توانند از قرارداد BOT استفاده کنند و ریسک‌های دو طرف کاهش می‌یابد.

✓ ارتباطات و تبادل اطلاعات در بین سازمان سرمایه‌گذاری شهرداری‌های کشور انجام شود و بانک اطلاعاتی در زمینه‌ی قراردادهای BOT، در پروژه‌های شهری تهیه شود؛ مثلاً در حال حاضر شهرداری شیراز اطلاعی از پروژه‌های رفاهی تفریحی ندارد که در شهرداری تهران به روش BOT انجام شده است؛ در صورتی که برای پروژه‌های رفاهی تفریحی بالغ بر ۱۳۵۰ میلیارد ریال، به روش BOT فراخوان داده است.

✓ با توجه به تخصصی بودن مشارکت به روش BOT و نیز مشکلاتی که پاسخ‌دهندگان اشاره کردند، سازمان مشارکت‌ها نقش پررنگ‌تری داشته باشد برای جذب سرمایه‌گذاری؛ همچنین نقش تسهیل‌کننده در تأمین مجوزهای قانونی از اداره‌های دیگر داشته باشد؛ با این کار خود را در جذب سرمایه، مدیریت و کنترل پروژه‌های بزرگ و فرا منطقه‌ای، افزایش می‌دهد.

✓ باید برنامه‌های آموزشی در رابطه با قراردادهای BOT هم برای کارکنان مدیریت شهری، مخصوصاً شهرداری مناطق و هم برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی تدارک دید؛ مثلاً در مراحل ابتدایی مذاکرات، بروشورهای آماده در زمینه‌ی آموزش BOT به سرمایه‌گذار داده شود یا اینکه در وبسایت سازمان مشارکت‌ها، مطالب کاربردی به صورت ساده و روان بارگذاری شود یا اینکه در متن

قرارداد موردی باشد که سرمایه‌گذار اذعان کند که به قرارداد BOT واقف است و با اطلاع کامل آن را امضا می‌کند.

✓ از مهندسان مشاور توانا در تعریف پروژه، مکان‌یابی آن، مطالعات امکان‌سنجی و تکمیل نقشه‌های فاز یک طرح استفاده شود. هرچه مطالعات امکان‌سنجی قوی‌تر و اسناد و نقشه‌های طرح کامل‌تر باشد، سرمایه‌گذاران ریسک کمتری متحمل می‌شوند و باعث تسریع در فرآیند عقد قرارداد نیز می‌شود.

✓ همان‌طور که سرمایه‌گذاران در پاسخ‌های پرسش‌نامه اشاره کرده‌اند و پژوهش‌گر نیز طی مراجعات حضوری به بخش‌های مختلف سازمان این نکته را متوجه شده است، بین بخش‌های مختلف سازمان مشارکت‌ها، هماهنگی و وحدت نظر وجود ندارد و به‌صورت جزیره‌ای فعالیت دارند که لازم است به‌صورت یکپارچه عمل کنند.

## منابع

رسولی‌منش، سید مصطفی (۱۳۸۷). تأمین مالی پروژه‌های شهری با استفاده از روش *B.O.T*. اولین همایش ملی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.

سیط، محمدحسن؛ شایق، سهیل (۱۳۸۵). *BOT* و کاربرد آن در قراردادهای زیربنایی ایران. تهران، چاپ اول، انتشارات دانشگاه صنعتی امیرکبیر (پلی‌تکنیک تهران).

شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۰). پروژه‌های ساخت، بهره‌برداری و انتقال. نامه‌ی مفید، دوره‌ی ۷ شماره‌ی ۲۶ ص ۳۱-۵۰.

صادقی، محسن (۱۳۸۵) بررسی قراردادهای بین‌المللی ساخت، بهره‌برداری و واگذاری (*BOT*) و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران. پژوهش‌نامه‌ی بازرگانی، دوره‌ی ۱۰ شماره‌ی ۳۸ ص ۱۲۱-۱۵۶.

صادقی، سید کمال؛ محمدزاده، پرویز و صبح‌خیز زنوزی، شلاله (۱۳۹۴). عوامل مؤثر بر مشارکت بخش خصوصی به‌عنوان رهیافتی در تأمین منابع پایدار مالی پروژه‌های شهرداری. فصل‌نامه‌ی علمی پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، سال سوم، شماره‌ی یازدهم، ص ۱۵۳-۱۶۷.

صارمی‌زاده، محمد فاضل (۱۳۹۲). مجموعه کامل قوانین و مقررات مرتبط با شهرداری. شهرداری منطقه‌ی ۸ شیراز.

عبدلی، قهرمان؛ قوامی، سید حسن (۱۳۹۱). انطباق نظریه بازی‌ها در عقد مشارکت مدنی. دوفصل‌نامه‌ی علمی تخصصی مطالعات اقتصاد اسلامی، سال چهارم، شماره‌ی دوم، بهار و تابستان، ص ۱۶۵-۱۸۳.

گزارش عملکرد سال ۱۳۸۶. معاونت مالی و اداری، مدیریت طرح و برنامه، سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهر تهران، تیرماه ۱۳۸۷.

گزارش عملکرد سال ۱۳۸۷. معاونت مالی و اداری، مدیریت طرح و برنامه‌بودجه، سازمان سرمایه‌گذاری



آسیب‌شناسی به‌کارگیری روش قراردادی BOT در پروژه‌های شهر تهران

و مشارکت‌های مردمی شهر تهران، فروردین‌ماه ۱۳۸۸.  
گزارش عملکرد سال ۱۳۸۸. معاونت مالی و اداری، مدیریت طرح و برنامه، سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهر تهران، فروردین‌ماه ۱۳۸۹.  
ماه‌نامه‌ی شهرداری‌ها، شماره‌ی ۱۰۵، سال دوازدهم اسفندماه ۱۳۹۰. تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.  
منصور، جهانگیر (۱۳۹۰). *قانون مدنی: جلد اول - جلد دوم - جلد سوم با آخرین اصلاحات و الحاقات و توضیحات و معانی لغات و اصطلاحات همراه با قانون مسئولیت مدنی*. نشر دیدار، تهران.  
نشریه‌ی شماره‌ی ۴۶۹ (۱۳۸۷). *موافقت‌نامه ساخت - بهره‌برداری - واگذاری، Build-Operate-Transfer (BOT)*. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، معاونت نظارت راهبردی، دفتر نظام فنی اجرایی.  
یاری، حمید (۱۳۹۰). *مروری بر روش‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری*. چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

[http://fa.investinbnd.ir/?page\\_id=124](http://fa.investinbnd.ir/?page_id=124)

<http://www.hemayatonline.ir/TextVersionDetail/4407>

<http://invest.tehran.ir/Default.aspx?tabid=65>

<http://invest.tehran.ir/Default.aspx?tabid=102>