

بِسْمِ تَعَالَى



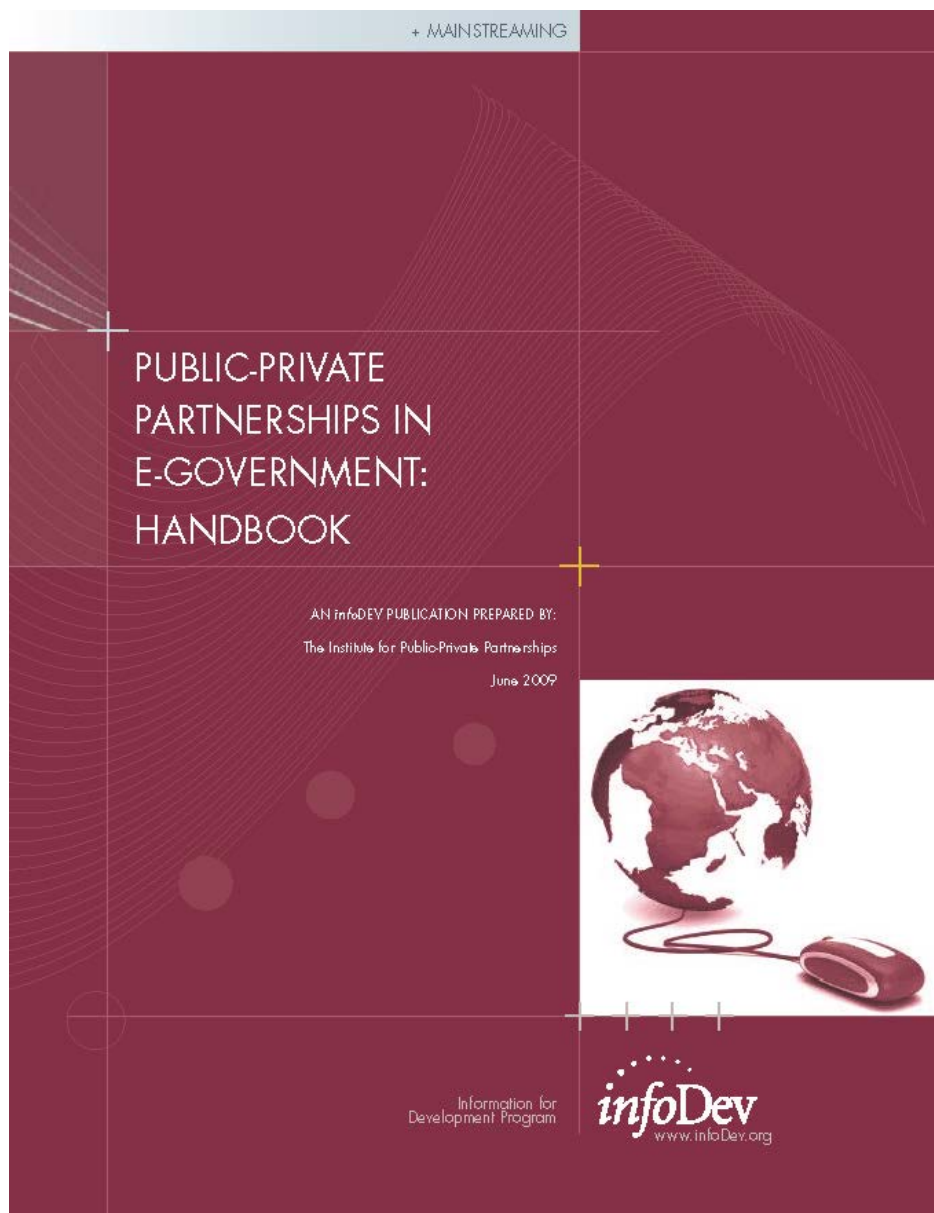
معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی و مقربررسی های فنی اقتصادی

مشارکت بخش دولتی و بخش خصوصی در دولت الکترونیک (PPP)

مترجم: محسن هوشمند- رویا فرهود احمدی

ویراستار: رویا فرهود احمدی

بانظارت: صادم شمیری



مقدمه	۱
راهنمای استفاده از کتاب	۳
محتوا	۳
نقش این کتاب راهنما در بیان نتایج مدل‌های مختلف PPP در دولت الکترونیک	۳
منظور از دولت الکترونیک چیست؟	۳
روش و نگارش این کتاب راهنما	۴

فصل ۱

درک هدف و اساس بکارگیری (PPP) در پروژه‌های دولت الکترونیک	۷
درک اهداف و فایده‌های بکارگیری مدل‌های (PPP) در دولت الکترونیک	۷
نمونه‌های downstream کردن آشکار با وجود بخش خصوصی بومی توانمند مناسب برای استفاده (PPP) در دولت الکترونیک	۹
مقاطع کارهای خدمات الکترونیکی و مدیریت تاسیسات ICT	۱۰
نمونه‌ها	۱۰
موضوع تصویری - شرکت شهر بنگلور (BCC)	۱۲
مالکیت مشارکتی و/یا تامین مالی مشارکتی پروژه‌های دولت الکترونیک	۱۵
نمونه‌ها	۱۵
موافقتنامه ساخت - انجام و انتقال (BOT)	۱۶
نمونه‌ها	۱۶
انواع قراردادهای (PPP)	۱۷

فصل ۲

تکنیک‌هایی به منظور پیریزی چارچوبی مناسب جهت سیاست‌گذاری، قوانین و تنظیم مقررات در اجرای پروژه‌ها به شکل (PPP)	۲۱
در دولت الکترونیک	۲۱
اجزای ضروری	۲۱
تعهد از سوی مدیران سیاست‌گذار	۲۱
چارچوب حقوقی	۲۱
مشارکت مستقیم بخش دولتی	۲۲
یک طرح اجرایی خوب	۲۲
ارتباط موثر با ذینفعان	۲۲
فرصت مناسب	۲۲
شریک مناسب	۲۳
فرآیندهای مدیریتی با تعریف مناسب	۲۳
تکنیک ۲.۱ - ایجاد یک چارچوب سیاست‌گذاری مناسب برای PPP در دولت الکترونیک	۲۳
تعریف	۲۳

منطق	۲۴
توضیحات	۲۴
تعریف مشارکت بخش دولتی و خصوصی	۲۴
اصول مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی	۲۵
مقرون به صرفه بودن برای مصرف‌کننده و بخش دولتی	۲۵
تعیین مخاطرات بین شرکای (PPP)	۲۶
ارزش پول (VFM) به عنوان اهرم منابع مالی	۲۷
تدارکات و پیمانکاری در PPP	۲۷
تکنیک ۲.۲.a ایجاد چارچوب مناسب قانون و مقررات برای PPPها در دولت الکترونیک	۲۸
تعریف	۲۸
منطق	۲۸
توضیحات	۲۹
موانع حقوقی برای PPPها در دولت الکترونیک	۲۹
حوزه قضایی	۳۰
ویژگی‌های خاص چارچوب قانونی و مقرراتی دولت الکترونیک	۳۱
تکنیک ۲.۲.b PPP مقررات و چارچوب تنظیم مقررات برای سیستم‌های دولت الکترونیک	۳۱
مقررات براساس قراردادهای	۳۲
طول مدت قرارداد	۳۳
آغاز تحویل سرویس	۳۴
اصلاح ارائه‌ی سرویس‌های به تأخیر افتاده	۳۵
اتفاقات تصادفی	۳۵
ضمانت اطلاعات و سلب مسئولیت‌ها	۳۵
نیازهای سرویس و دسترسی به آن	۳۶
نگهداری از دارایی‌ها و ارائه سرویس	۳۶
نظارت بر عملکرد و انطباق	۳۶
مکانیسم قیمت و پرداخت	۳۶
تغییر در سرویس توسط کارفرما یا پیمانکار	۳۷
تغییرات قیمت و اصلاحات	۳۷

۳۸.....	پیمانکاران فرعی و کارمندان
۳۸.....	واگذاری و تغییر مالکیت
۳۸.....	تکلیف‌داری‌هایی در پایان دوره خدمت رسانی
۳۹.....	فسخ زود هنگام و پرداخت برای فسخ زود هنگام
۳۹.....	حل اختلاف و مقررات گام به گام کارفرما
۳۹.....	تکنیک ۲.۳- ایجاد چارچوب سازمانی مناسب برای پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک
۴۰.....	موسسات PPP
۴۰.....	مأموریت واحدهای PPP
۴۱.....	جایگزین‌هایی برای واحدهای PPP
۴۱.....	نقش واحد PPP ملی و سلول‌های PPP در پروژه‌های PPP
۴۲.....	نقش تسهیلات توسعه‌ی پروژه (PDF)
۴۲.....	بخش جانبی واحدهای PPP در مقابل واحدهای اختصاصی PPP دولت الکترونیک
۴۴.....	ظرفیت‌سازی برای مؤسسات PPP
۴۴.....	تصویرسازی- چارچوب PPPها در مالزی: پروژه "e-Perolehan" BOT
۴۸.....	درس‌های یادگرفته شده و فهرستی از شیوه‌های خوب

فصل سوم

۵۰.....	روش‌هایی برای شناسایی و انتخاب مناسب پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک
۵۰.....	تعریف
۵۰.....	منطق
۵۱.....	توضیحات
۵۱.....	روش ۱-۳ کنار هم قرار دادن تمامی اطلاعات در دسترس برای پروژه‌ها
۵۱.....	نیازمند
۵۱.....	حوزه‌ی فنی
۵۲.....	ذینفعان
۵۲.....	رهبری
۵۲.....	شناسایی خطر پروژه‌ی مقدماتی
۵۴.....	ارزیابی اولیه VFM
۵۵.....	تصمیم‌گیری نهایی برای ادامه امکان‌سنجی و تجزیه و تحلیل و آماده‌سازی پروژه‌های PPP
۵۵.....	روش ۳.۲ - چگونگی اولویت‌بندی کاندیداهای پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک

روش ۳-۳. گزارش شناسایی PPP ها در دولت الکترونیک ۶۰

اشکال

- شکل ۱: تنظیمات رساله براساس چرخه زندگی پروژه PPP ۶
- شکل ۲: معماری فناوری شرکت شهر بنگلور ۱۲
- شکل ۳: طرح فنی شرکت شهر بنگلور ۱۳
- شکل ۴: چارچوب قوی چندبخشی مالزی برای سرمایه‌گذاری در مشارکت خصوصی-دولتی ۴۵
- شکل ۵: چارچوب e-Perolehan ۴۶
- شکل ۶: شناسایی و انتخاب پروژه‌ی مناسب برای PPPها در دولت الکترونیک ۵۰
- شکل ۷: گامهای اصلی در توسعه‌ی پروژه‌های مشارکت ویکتوریا ۶۲

جدول

- جدول ۱: انواع قراردادهای PPP ۱۸
- جدول ۲-دسته بندی قانونگذار مرتبط با PPPها در دولت الکترونیک ۳۴
- جدول ۳- نمونه‌هایی از خطرات عادی PPP در دولت الکترونیک ۵۴
- جدول ۴: معیارهای انتخاب مشترک برای پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک ۵۸
- جدول ۵: ماتریکس تحلیلی چندمعیاری برای اولویت بخشی به پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک ۵۸
- جدول ۶: وزن دهی به معیارها برای MCA ۶۰
- جدول ۷: خلاصه‌ای از پروژه‌های PPP منتخب در چارچوب «مشارکت ویکتوریا» ۶۴

زدانش نخستین، به یزدان گرای کجا هست و باشد، همیشه بجای

حکیم فردوسی

اساساً هنگامی که صحبت از شراکت می‌شود، به انجام مشترک کارها توسط دو یا چند شخص، سازمان و یا ذینفع با اهداف سازگار، متقابل و یا همسو و با در نظر گرفتن اصولی نظیر تسهیم و تقسیم مناسب کار، مسؤولیت، پاسخ‌گویی، تصمیم‌گیری، منابع، هزینه، ریسک، فرصت و ... اشاره می‌گردد که منجر به افزایش نوآوری، ایجاد ارتباطات سازنده، کاهش هزینه، کاهش زمان انجام کار، کاهش ریسک، مدیریت تغییر بهترین و مدیریت ارزش کارا تر می‌گردد. در حال حاضر بخش کلیدی استراتژی دولت، جهت تحویل خدمات ارزان، مدرن و با کیفیت بالا به مصرف‌کننده نهایی، قراردادهایی بلندمدت تحت عنوان "مشارکت خصوصی- عمومی (PPP)^۱" می‌باشد تا ضمن افزایش کیفیت و ارزش خدمات، به انتقال ریسک به بخش خصوصی به صورت صحیح و نیز افزایش ارزش پول کمک نماید. بی‌شک در سطح مدیریت مالی کلان بخش ICT و در جهت ایجاد یک نظام فنی و اجرایی قوی برای این حوزه بایستی بسترهای لازم در زمینه اجرا و توسعه پروژه‌های زیربنایی را به گونه‌ای فراهم نمود، تا در کنار یاری بخش دولتی از حداکثر پتانسیل‌های بخش خصوصی نیز در این خصوص بهره لازم را جست.

در همین راستا قوانین و مقرراتی نظیر: آیین‌نامه توسعه و گسترش کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) که توسط معاون اول محترم ریاست جمهوری در اعلامیه آبان‌ماه سال جاری ابلاغ شد نیز به

- فراهم نمودن زمینه‌ها و فرصت‌های بهتر برای جلب مشارکت بخش خصوصی و نیز
- ترغیب سرمایه‌گذاری در اجرای فعالیت‌ها برای رشد فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) در کشور و نهایتاً
- تسهیل و تسریع خدمات‌رسانی به آحاد جامعه تمرکز داشته است.

به همین منظور این دفتر اقدام به ترجمه مقاله "مشارکت بخش دولتی و خصوصی در دولت الکترونیک^۲ PPP" نمود تا بعنوان یک نقشه راه، رویکرد این مدل در مشخص کردن مسیر جهت دستیابی به اهداف عالی سیاست‌های اصل ۴۴ در قالب فهرستی از فعالیتهای لازم را ترسیم نماید تا علاوه بر افزایش کارایی و اثر بخشی (بهره‌وری) این دسته از طرح‌ها و پروژه‌ها منجر به کاهش اتکاء به درآمدهای عمومی گردد. بالطبع، بهره‌گیری از تجربیات بین‌المللی مانند مقاله موصوف می‌تواند کارآمد، جامع، و اثرگذار باشد.

لازم به ذکر است این مقاله به شرح اصول و راهکارهایی در جهت تسهیل مشارکت بخش خصوصی در پیاده سازی خدمات الکترونیکی، ایجاد روشی نظام‌مند و شفاف با هدف ایجاد فرصت و رفتار برابر در قبال بخش غیر

1 Public-private Partnerships

2 E-government

دولتی (بخش خصوصی) و رقابت پذیر توام با استفاده بهینه از منابع مالی، مسؤلیت‌پذیری طرفین مشارکت، کاهش خطرات قراردادهای مشارکتی و نیز صیانت از حقوق مصرف‌کنندگان به رشته تحریر و ترجمه درآمد. در مطالعات موردی صورت گرفته در کشورهای هدف این طرح همچون کشورهای آسیایی و چندین کشور اروپایی و استرالیا و همچنین با مشاهده نتایج قابل ملاحظه و مطالعه در کشورهای دیگر انجام تحلیل آماری و مقایسه نتایج این مطالعه با روند عادی اجرای پروژه‌ها مشخص گردید این مدل در رسیدن به نتایج مطلوب راه گشا خواهد بود.

محسن هوشمند- زمستان ۹۴

راهنمای استفاده از کتاب

محتوا

این کتاب راهنما شامل ابتکار عمل‌هایی توسط Info Dev^۳ در خصوص گسترش دامنه استفاده از نرم‌افزارهای کاربردی دولت الکترونیک در تمامی جنبه‌های خدمات دولتی می‌باشد. همچنین شامل ارجاع‌های متعدد به منابع، مراجع و دستورالعمل‌ها برای کمک به مدیریت دانش صحیح در خصوص دولت الکترونیک می‌باشد. وجود الگوهای موفق PPP در بخش‌هایی از قبیل آب، انرژی و حمل‌ونقل نویسندگان این مقاله را به ارائه ایده‌ای در خصوص پیاده‌سازی این مدل علی‌رغم در ابتدای راه بودن آن در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات خصوصاً دولت الکترونیک ترغیب نموده است. گرچه در ابتدای این راه قرار داریم ولی گام‌های عملی واضحی را برای ارائه بهتر خدمات در این مدل شاهدیم. تمرکز این نقشه راه به نیازهای فناورانه مورد استفاده توسط بخش خصوصی در پیاده‌سازی دولت الکترونیک به خصوص در اقتصادهای نوظهور بوده است و راه و دانش رسیدن به این موفقیت را به بخش‌های درگیر در این مدل نشان می‌دهد. هدف این رساله عبارت است از ارائه سیستمی روشن از گام‌های عملی برای پیگیری اجرای PPP در پروژه‌ها و سرویس‌های دولت الکترونیک.

نقش این کتاب راهنما در بیان نتایج مدل‌های مختلف PPP در دولت الکترونیک

رسیدن به دانش مبتنی بر وب و پیاده‌سازی مدل‌های PPP در دولت الکترونیک شامل سه مقوله: ۱- کنار هم قرار دادن ایده‌های کوچک ۲- تمرکز بر مفاهیم کلیدی ۳- ارجاع به منابع مختلف برای متقاضیان خواهان اطلاعات بیشتر. این کتاب راهنما بصورت یک مقاله و منبع مبتنی بر وب طراحی شده است که پایه‌های اصلی آن بر اساس یک نقشه راه می‌باشد. از آنجا که نقشه راه مبین چگونگی تاثیر (PPP)ها بر دولت الکترونیک و پاسخ به سوالات چرا؟ چه؟ و کجا؟ می‌باشد، این کتاب بعنوان راهنما به کاربران خود به این پرسشها بصورت عملی تر پاسخ می‌دهد تا در اجرای پروژه‌های (PPP) بسیار موثرتر باشند.

منظور از دولت الکترونیک چیست؟

بانک جهانی، دولت الکترونیک را بعنوان «استفاده از اطلاعات و فناوری‌های ارتباطی توسط کشورها به منظور افزایش تنوع و کیفیت اطلاعات و خدمات ارائه شده به شهروندان، تجار، سازمانهای جامعه مدنی، و دیگر

سازمانهای دولتی از لحاظ کارآمدی، مقرون به صرفه بودن و شیوه‌های مناسب جهت پاسخگویی، شفاف سازی و تقویت دموکراسی معنی کرده است.

روش و نگارش این کتاب راهنما

نگارش این کتاب راهنما بصورت سهل الوصول بودن و راهنمای عملی است که کاربران می‌توانند به سرعت اطلاعات مورد نظر خود را در خصوص مسائل و چالش‌هایی که در هنگام بکارگیری (PPP)ها در دولت الکترونیک اتفاق می‌افتد را در آن بیابند. بنابراین، به جای اینکه نظریه‌های (PPP) در قالب نوشتاری ارائه گردد – که خوانندگان نیازمند خواندن ابتدا تا انتهای کتاب خواهند بود – کتاب راهنما بیشتر بصورت یک کتاب مرجع ارائه شده است، در نتیجه کاربران تنها با خواندن یک یا دو بخش که به آنها نیاز دارند قبل از اینکه آنرا به قفسه برگردانند، پاسخ می‌گیرند. این نوع نگارش برای دنیای واقعی ما خوشایندتر و فراگیرتر می‌باشد و همچنین چک لیست خوبی برای تمرینات است. ساختار و فصول این کتاب راهنما از آنجا که نیاز به پیگیری جهت اجرایی شدن (PPP)ها در دولت الکترونیک را دارد برای آسان تر شدن فهم کاربران در جهت اجرایی شدن این مراحل بسیار حائز اهمیت است. سپس کاربران می‌توانند با توجه به توالی و سهولت بخش‌ها به مرجع تکنیکی خاص آن رجوع کرده و راهنمایی آنرا دریافت نمایند.

ترتیب و فصول کتاب راهنما بر اساس چرخه پروژه‌های (PPP) به شرح زیر است :

مقدمه : هدف و ساختار و دستورالعمل و نحوه استفاده از کتاب راهنمای (PPP)

فصل ۱: درک هدف و اصول استفاده از (PPP) در پروژه‌های دولت الکترونیک

فصل ۲: تکنیک‌هایی به منظور پی‌ریزی یک چارچوب مناسب جهت سیاست‌گذاری، قوانین و سازمان دهی در اجرای پروژه‌ها به شکل (PPP) در دولت الکترونیک

فصل ۳: تکنیک‌هایی به منظور شناسایی و انتخاب پروژه‌های مناسب جهت اجرا به شکل (PPP) در دولت الکترونیک

فصل ۴: تکنیک‌هایی به‌منظور تجزیه و تحلیل و پی‌ریزی پروژه‌های دولت الکترونیک به منظور اجرای موفق آنها به شکل (PPP)

فصل ۵: تکنیک‌هایی به منظور تهیه و تدارک مناسب سرویس‌های دولت الکترونیک در پروژه‌هایی به شکل (PPP)

فصل ۶: تکنیک‌هایی به منظور مذاکره در قراردادهای و تأمین مالی پروژه‌های دولت الکترونیک به شکل (PPP)

فصل ۷: تکنیک‌هایی به منظور مدیریت و نظارت بر کارایی پروژه‌های دولت الکترونیک به شکل (PPP)

هر فصل از این کتاب راهنما به منظور سازماندهی و ارائه مطالبی مشخص است که بدنبال یکدیگر و بصورت تکنیک‌های عملی هستند که باید در هنگام اجرای (PPP) رعایت شود. تعداد تکنیک‌های (PPP) در هر فصل تغییر می‌کند، چرا که برخی از مراحل چرخه عمر پروژه‌های (PPP) نیازهای متفاوت و مراحل گسسته‌ای دارند درحالی‌که بعضی دیگر بطور کلی متفاوتند. برای دستیابی به این ساختار مهم و قابل استفاده این کتاب راهنما، هر یک از تکنیک‌های (PPP) با استفاده از یک فرمت ثابت ارائه شده است. این موضوع استفاده‌کننده‌گان از این کتاب راهنما را به درک سریعتر نکات مهم، و همچنین رهنمودهای علمی تر برای مواجه شدن با مسائل گوناگون در (PPP)‌ها قادر می‌سازد. در هر فصل، هر یک از روش‌های (PPP) با توجه به طرح‌های کلی همان مبحث ارائه شده است.

تعریف – تکنیک‌های (PPP) چیست؟

اصول – چرا این تکنیک‌های (PPP) لازم یا مهم هستند؟ بدون استفاده از این تکنیک‌ها چه اتفاقی در اجرای پروژه‌های (PPP) می‌افتد؟

توضیحات – مراحل کلیدی، ورودی‌ها و خروجی‌های لازم برای بکارگیری این روش‌های (PPP) کدام‌ها هستند؟

شرح موارد نمونه – یک مثال واقعی از موضوع مورد بحث، چگونگی استفاده از یک روش بکار رفته در آنرا بصورت عملی و تکنیکی قابل فهم می‌کند؟



شکل ۱: تنظیمات رساله براساس چرخه زندگی پروژه PPP

بهترین تجارب و درس‌های آموخته شده - یک چک لیست راهنمائیهای عملی برای الگو برداری و جلوگیری از اشتباهات و عواقب آن در هنگام اجرای این تکنیکها باید تهیه شود. همچنین خوانندگان و کاربران این کتاب راهنما علاقمند به استفاده از دو ضمیمه راهنمای این کتاب توصیه می شوند که شامل اسناد بسیار ضروری و مفید و عملی برای شرح «فرآیند» (PPP)ها در دولت الکترونیک هستند. آنها شامل یک قالب نمونه قرارداد برای استخدام مشاورین (PPP)، و همچنین شامل یک نمونه از قراردادهای پروژه (PPP) در دولت الکترونیک به روش ساخت-انجام-انتقال (BOT)^۴ در مقیاس بزرگ هستند.

فصل ۱

درک هدف و اساس بکارگیری (PPP) در پروژه‌های دولت الکترونیک

درک اهداف و فایده‌های بکارگیری مدل‌های (PPP) در دولت الکترونیک

مشارکت بخش دولتی و خصوصی در دولت الکترونیک ممکن است بعنوان یک قرارداد قانونی قابل اجرا بین یک نهاد بخش خصوصی و سازمان‌های دولتی که نیاز به شریک خصوصی جهت ارائه خدمات عمومی الکترونیکی دارند منعقد گردد، در این زمینه بخش خصوصی باید نسبت به سرمایه‌گذاری بخشی از منابع خود (سرمایه، فناوری، زمان، شهرت شرکت، و...) اقدام و مسؤولیت برخی از مخاطرات ناشی از ارائه خدمات، و پرداختی‌ها در قبال ارائه عملیات واقعی انجام دهد.

بنابراین، مشارکت بخش دولتی و خصوصی در دولت الکترونیک بدین صورت تعریف شده است که؛ این امر شامل طیف گسترده‌ای از قراردادهایی است که در آنها شرکای بخش خصوصی و سازمان‌های دولتی هر یک دارای اهمیت مسؤولیت متفاوتی در مخاطرات ناشی از پروژه‌های دولت الکترونیکی می‌باشند. برای مثال، در برخی از پروژه‌های (PPP)، دولت ممکن است مسؤول تأمین مالی و مالک آنها در زمینه تأمین زیرساخت‌ها و تجهیزات شبکه الکترونیک باشد، درحالی که ممکن است بهره‌برداری از یک سرویس نوین دولت الکترونیک که از این شبکه بهره می‌گیرد؛ مسؤولیت قراردادی بخش خصوصی باشد حال آنکه در موارد دیگر، شریک بخش خصوصی می‌تواند مسؤول طراحی، تأمین کننده مالی، نصب و راه اندازی و ساخت و ساز، و همچنین بهره‌برداری از شبکه‌های نوین الکترونیکی از جمله تحویل خدمات دولت الکترونیک نیز باشد.

ویژگی‌های کلیدی معرف PPP در دولت الکترونیک

- یک قرارداد قانونی قابل اجرا بین یکی از اعضای بدنه‌ی دولت و یک پیمانکار بخش خصوصی
- با هدف ارائه الکترونیک یک سرویسی که به صورت سنتی توسط دولت ارائه می‌شده است
- نیاز به سرمایه‌گذاری جدید توسط پیمانکار دولتی دارد (پول، فناوری، کارشناس متخصص/زمان، نام شرکت و غیره)
- برخی ریسک‌های کلیدی و مهم را به پیمانکار منتقل می‌کند (طراحی یک سرویس الکترونیکی جدید، راه‌اندازی و اجرا؛ عملیات سیستم و ارائه سرویس و غیره)
- پرداختها به پیمانکار خصوصی تنها در برابر ارائه واقعی خدمات داده خواهد شد

مشارکت بخش دولتی و خصوصی در دولت الکترونیک حتی ممکن است شامل قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک، که توسط یک شرکت جدید سرمایه‌گذاری باشد و ممکن است که این شرکت توسط ترکیبی از بخش

خصوصی و سازمان دولتی ایجاد شده باشد، در این صورت پس از امضای قرارداد برای ارائه یک سرویس خاص در دولت الکترونیک مراحل اجرایی آن به اجرا گذاشته می‌شود.

شرکتهای سرمایه‌گذاری مشترک ممکن است جهت ارائه خدمات نوین الکترونیکی، «پرداخت در دسترس» که توسط بخش یا سازمان دولتی و یا ناشی از هر معامله که توسط کاربران نهایی انجام می‌شود مبلغی دریافت دارند. برای مثال، ایالت آندرا پرادش هند، پیشگام پروژه خدمات الکترونیک⁵ (eSeva) که برای اولین بار در سال ۱۹۹۹ راه‌اندازی شد، کیوسکی را در سراسر کشور با عنوان «one-stop shop» بوجود آورد که در آن بسیاری از خدمات دولت به شهروندان (G2C)⁶ ارائه می‌شد، این خدمات شامل معاملاتی بود که از یک محل ثابت انجام می‌شد. پروژه (eSeva) از طریق یک پروژه (PPP) بر مبنای ساخت-مالکیت - توسعه دادن و انتقال (BOOT)⁷، (به مثال‌های BOOT در زیر رجوع کنید) پایه‌گذاری شد. دولت آندراپرادش جهت توسعه برنامه‌های کاربردی دولت الکترونیک خود بر مبنای بکاند (Back End) سرمایه‌گذاری نمود و با استفاده از یک مدل (PPP) این خدمات را به شهروندان خود ارائه نمود. بر اساس این مدل دولت برای آماده‌سازی سایت مربوطه به میزان شش میلیون دلار سرمایه‌گذاری نمود، درحالی‌که پیمانکاران خصوصی eSeva شرکت CMS کامپیوترز⁸ و شرکت انفورماتیک Ram⁹ تنها به میزان یک میلیون دلار سخت‌افزار، نرم افزار و شبکه تامین نمودند. E-seva در ابتدا برای انجام هر معامله به میزان ۰/۰۸ دلار آمریکا از دولت آندرا پرادش دریافت می‌نمود. مخاطرات همیشه بین دولت و شرکای طرف قرارداد بخش خصوصی وجود دارد که نشانگر مشکل «مشارکت» است. بطور کلی، مخاطرات عملیاتی به شریک بخش خصوصی اختصاص می‌یابد (شامل کلیه خطرات «تجاری»^{۱۰}) درحالی‌که مخاطرات «سیاسی» به شریک بخش دولتی اختصاص دارد. در عمل، مخاطرات بیشتری وجود دارند که نه در دسته «تجاری» است و نه «سیاسی»، که میزان این مخاطرات بین دو شریک بر اساس مذاکرات قبلی اختصاص می‌یابد.

محبوبیت پروژه‌های (PPP) در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل ۱۹۹۰ بوجود آمد، درست زمانی که نیاز دولت‌ها برای تامین منابع مالی، با توجه به افزایش تقاضا برای گسترش و نوسازی زیرساخت‌ها از قبیل شبکه‌های مخابراتی، و همچنین بخش‌های مختلف انرژی و حمل و نقل آغاز گردید. بکارگیری (PPP)ها به عنوان یک ابزار در جهت متعهد کردن شهروندان، دولت‌ها را قادر ساخت تا سود خود را با استفاده از هنر بکارگیری فناوری

5 The India State of Andhera Pradesh's Pioneering electronic service project

6 Government to Citizen

7 Build Own operate Transfer

8 CMS Computers Ltd.

9 Ram informatics Ltd.

10 commercial

الکترونیک و تخصص بخش خصوصی بدست آورند، حال آنکه اجتناب بیش از حد در استفاده از این ویژگی بودجه دولت را محدود کرده‌است. شهروندان از بهبود ارائه خدمات و گاهی اوقات هم از کاهش هزینه‌های کاربر، و شکوفایی رشد اقتصادی در بخش رقابت برای قراردادهای پر سود (PPP) لذت می‌برند.

اهداف (PPP)ها در دولت الکترونیک عبارتند :

- برای متحرک سازی سرمایه گذاری جدید بخش خصوصی در تقویت بودجه عمومی مورد نیاز در توسعه شبکه های دولت الکترونیک، از جمله در هر دوی بخش اطلاعات و زیرساخت‌های فناوری ارتباطات ، همچنین ارائه خدمات عمومی در داخل شبکه
- جذب تجارب بخش خصوصی در حوزه فناوری، و نوآوری در طراحی شبکه‌های الکترونیکی و بهره گیری از خلاقیت و ابتکارات بخش خصوصی
- استفاده از کانالهای بازاریابی بخش خصوصی و تجارب خدمات مشتریان در ارائه تجاری خدمات به مشتریان در سامانه دولت الکترونیک

مزایای بالقوه (PPP)ها در دولت الکترونیک :

- افزایش در سرعت ارائه خدمات دولت الکترونیک، برنامه‌های کاربردی و زیرساخت‌ها با توجه به مشارکت مالی بخش خصوصی از دو روش سرمایه گذاری و کسب سود مشترک
- بکارگیری فناوری‌های پیشرفته تر در طراحی مهندسی و در دسترس بودن سیستم‌های مهندسی ، مشتری مداری بالاتر
- تمرکز بر روی نتایج حاصله از ارائه خدمات با کیفیت بالاتر و افزایش رضایتمندی مشتریان که توسط بخش خصوصی ایجاد شده است
- در شرایط یکسان تاثیر کمتر و توانایی بیشتر بخش خصوصی

نمونه‌های downstream کردن آشکار با وجود بخش خصوصی بومی توانمند مناسب برای استفاده (PPP) در دولت الکترونیک

مدل‌های پروژه (PPP) متعددی وجود دارند؛ هر چند برخی از این مدل‌های کلیدی در دولت الکترونیک

عبارتند از:

۱) مقاطعه کاری خدمات الکترونیکی و مدیریت تاسیسات ICT، ۲- سرمایه‌گذاری مشترک در مالکیت مشترک و تامین مالی برای پروژه‌ها و ۳- BOT یا ساخت، راه اندازی و انتقال

مقاطععه کاری خدمات الکترونیکی و مدیریت تاسیسات ICT

قرارداد یا برون سپاری شامل نظارت بر خدمات و زیرساخت‌هایی است که پیش از این توسط دولت ارائه شده است. همچنین قراردادهای خدمات دولت را جهت بهبود نظارت بر سرویس برای دوره زمانی خاص قادر می‌سازد. سه مکانیسم مهم قرارداد (PPP) عبارتند از: خدمات، مدیریت و اجاره.

نمونه‌ها

ایالت ویرجینیا، آمریکا جایگاه مدیریت خدمات ICT - دولت محلی ویرجینیا در آمریکا جایگاه مدیریت قراردادهای را در بسیاری از ادارات دولتی خود بکار می‌گیرد. جایگاه مدیریت روشی است به منظور هماهنگ سازی تمام ایستگاه‌های کامپیوتری در یک سازمان که نصب و راه‌اندازی، بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری سخت‌افزار و نرم‌افزارها در هر ایستگاه کاری و ارائه کمک توسط پشتیبان در آن دیده می‌شود. در این خصوص دولت به یک اپراتور با هزینه‌های ثابت برای خدمات‌رسانی پرداخت. پیمانکار خصوصی انگیزه لازم برای مدیریت عملیات و کنترل کارها را به بهترین وجه دارد، حال آنکه دولت بدین وسیله، هزینه‌های واقعی خرید تجهیزات کامپیوتری را صرفه‌جویی می‌کند.

سنگاپور - دولت برنامه انتقال IT به ارزش ۱/۳ میلیارد دلار در فوریه ۲۰۰۸ به کنسرسیوم وان مریدیان با مدیریت EDS پرداخت. قراردادی هشت ساله که شامل اجرا و مدیریت عملکرد استاندارد رایانه‌های رومیزی در سرتا سر دولت سنگاپور جدا از خدمات زیرساختی IT بود. ۷۴ اداره و شست هزار کاربر هدف این پروژه بود. در حدود ۵۰۰ میلیون دلار صرفه جویی در طول مدت قرارداد حاصل گردید. کنسرسیوم OneMeridian شامل EDS و سیستم‌های کامپیوتری سنگاپور^{۱۱} (SCS)، تکنولوژی FrontLine، فوجی زیراکس، Avanade، سیسکو، آلتا تل لوسنت، مایکرو سافت و سینگ تل می‌باشد. مدل بر پایه امکانات و استفاده بوده است. برای مثال هزینه هر جایگاه و صفحات چاپ شده در هر ماه انجام می‌شود.

دولت‌های محلی و ایالتی و فدرال آمریکا - این نوع از قرارداد مربوط به قرارداد دولت با سازمانهای خصوصی به منظور ارائه خدمات زیرساختی شبکه ICT و خدمات الکترونیکی است که آژانس‌های عمومی نمی‌توانند آنها

را بطور موثر ارائه نمایند. دولت ایالتی تگزاس وارد مشارکت عمومی - خصوصی با BearingPoint به منظور طراحی و مدیریت پلت فرم خدمات چندجانبه جهت دسترسی شهروندان و تقریباً کلیه معاملات و خدمات آنلاین دولتی که شامل: معاملات گروه وسایل نقلیه موتوری، مجوز ماهیگیری و شکار، معاملات دادگاهی ایالتی شد.

کانادا و کلیه کشورهای اروپایی - این کشورها از بخش خصوصی بعنوان ارائه دهندگان خدمات عمومی استفاده می‌کنند. تعداد قابل توجهی از کشورهای توسعه یافته نیز به سمت قراردادهای مقاطعه کاری بخش خصوصی در حال حرکت هستند. یکی از نخستین پیشگامان (PPP)ها در دولت الکترونیک، مشارکت توسعه ای ترانت در سال ۱۹۹۱ بین دولت اونتاریو و هولدینگ ترامیدا برای سامانه ثبت املاک الکترونیک اونتاریو ^{۱۶}ELRS بود.

شیلی - در شیلی، دولت در سال ۱۹۹۹ ChileCompra را به منظور ارائه تدارکات کالا و خدمات الکترونیکی و توسعه کسب و کار تاسیس نمود. در سال ۲۰۰۶، شیلی کامپارا در حدود شست میلیون دلار در هزینه‌های دولت و در بخش معاملات نیز حدود ۳۴ میلیارد دلار در هر سال (۰/۰۳ درصد از تولید ناخالص ملی شیلی) صرفه جویی نمود. با این حال، کسب و کارهای خرد (کوچک) شیلی که فاقد مهارت در بکارگیری کامپیوتر و تکنولوژی IT برای دستیابی به شیلی کامپارا بودند متضرر شدند. در اواخر سال ۲۰۰۶ یک (PPP) به رهبری مایکروسافت «Mi Pyme Avanza» (رشد کسب و کار کوچک من) در قالب بسته‌های سخت افزاری مورد نیاز، اتصالات، و آموزش به کسب و کارهای کوچک از طریق بازگشت سرمایه طی سه سال را ارائه نمود. در اواخر سال ۲۰۰۷، با ابتکار عمل بوجود آمده از اهداف اولیه پیش بینی شده به میزان ۱۰ هزار کسب و کار ثبت نام شده عبور و سه برابر آنرا بدست آورد. تا سال ۲۰۰۸ نهصد آژانس عمومی بیش از پنج میلیارد دلار درآمد داشتند و تقریباً در هر سال بیش از یک و نیم میلیون مناقصه برگزار می‌گردید، که منجر شد تا تعداد بیش از ۱/۶ میلیون سفارش خرید انجام گیرد و تا حد زیادی شرایط شفاف‌تر شد. در همین حال، تجار نیز دسترسی خود را به این بازارها بهبود داده‌اند و تعداد تامین‌کنندگان کسب و کار در حال سه برابر شدن است. بیش از ۸۲۰۰۰ کسب و کار قرار مناقصه و / یا قراردادهای اعطا شده با دولت در هر سال، در مجموع بیش از نود درصد از فرصت سهم کسب و کار خرد، کوچک و متوسط را در بازارهای جدید به خود تعلق دادند. سرانجام، سیستم مدیریت چیلی

کامپارا با سود بردن از صرفه جویی در هزینه‌های عمومی در حدود یکصد و پنجاه میلیون دلار آمریکا در هر سال کسب نمود.

موضوع تصویری - شرکت شهر بنگلور (BCC)^{۱۳}

شرکت شهر بنگلور (BCC) از کمبود منابع مالی پیوسته به همراه نارضایتی رو به رشد مشتریان بر پایه سرعت واکنش پائین، تاخیرات اداری در پردازش تراکنش‌های فراوان محلی و اداری رنج می‌برد. با کمک‌های فنی بانک توسعه آسیا (ABD)^{۱۴}، قرارداد (BATF)^{۱۵} برای بهبود ظرفیت‌های فنی سیستم‌های مدیریت مالی همزمان ایجاد دسترسی الکترونیک بمنظور بهبود سرعت پردازش معاملات شکل گرفت. ناندن نیل‌کانی^{۱۶}، مدیر عامل شرکت اینفوسیس^{۱۷} به عنوان رئیس BATF منصوب شد. این عمل مدیران اجرایی بخش دولتی و بخش خصوصی را برای پرداختن به مسائل و نگرانی‌های شهر بنگلور در کنار هم قرار داد.

اجرای این پروژه (PPP) در دولت الکترونیک بدلیل فقدان تکامل و عدم داده‌های مالی در ثبت پرونده شرکت شهر بنگلور (BCC) به چالش کشیده شده بود. این «درسی» مهم برای پروژه دولت الکترونیک می‌باشد. ارزش هر سیستم دولت الکترونیک جدید توسط کیفیت و جامعیت اطلاعات منتقل شده محدود می‌گردد. در عمل، برای بسیاری از پروژه‌های (PPP) دولت الکترونیک وسواس و تمرکز بیش از حد برای طراحی و توسعه شبکه یا سیستم ICT جدید وجود دارد و همچنین چشم‌پوشی از مسائل مربوط به بهبود کیفیت، تکامل، دقت و ارتباط اطلاعاتی که باید توسط سیستم‌های جدید ارائه وجود دارد. پروژه‌های (PPP) مجموعه پیوسته‌ای از تاخیرات را به مدت یکسال بدلیل اهمیت کامپایل دستی و کامل دقیق داده‌ها تجربه می‌کرد. به محض اینکه به این مشکل پرداخته شد شروع به تسریع در پروژه (PPP) شد.

شکل ۲: معماری فناوری شرکت شهر بنگلور

معماری فناوری شرکت شهر بنگلور	
معماری فناوری	دیتا بیس:
اوراکل 8i	ابزار توسعه نرم‌افزار:
Borland Delphi 5	

13 Bangalore City Corporation
14 Asian Development Bank
15 The Bangalore Agenda Task Force
16 Nandan Nilekan
17 Infosys

معماری سرور مشتری سه لایه با MIDAS به عنوان سرور نرم‌افزار کاربردی، اوراکل به عنوان سرور دیتابیس

مدل پیش‌بینی استقرار یافته

- سرورهای توزیع شده‌ی NT/Proxy میزبان اپلیکیشن در دفاتر گوناگون Zonol
- دیتا پس از آن با سرور دفتر مرکزی همگام می‌شود
- ارتباط از طریق خطوط dedicated ISDN/Leased

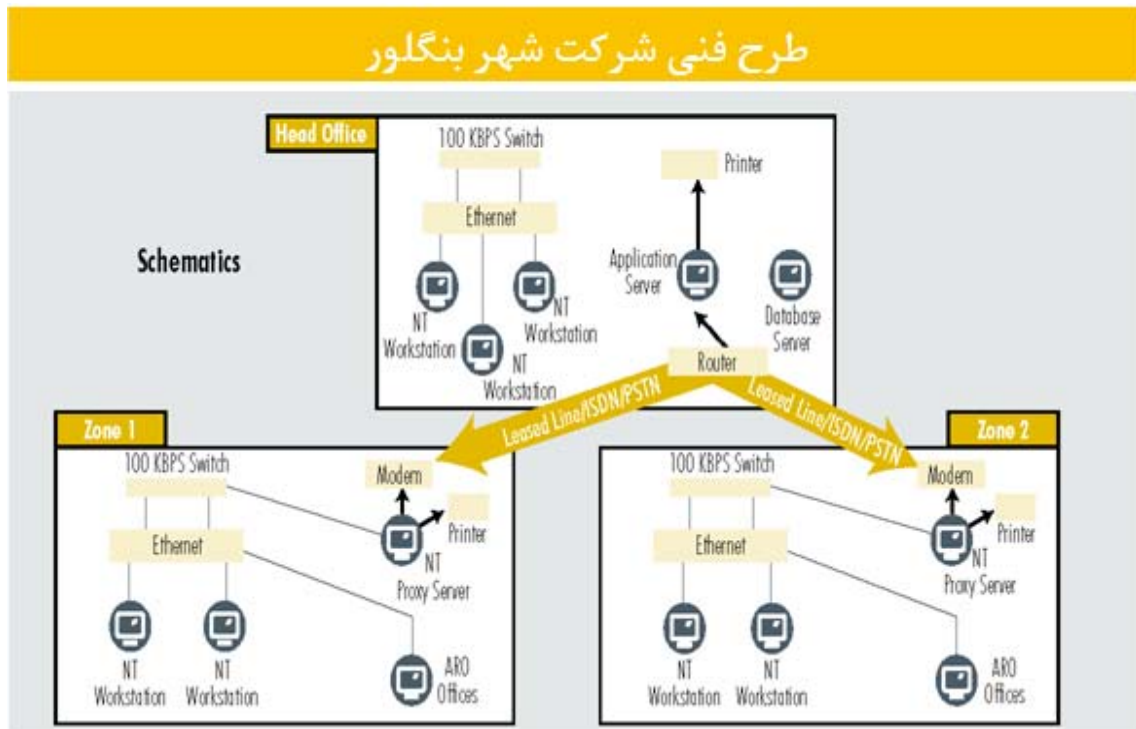
ویژگیهای استقرار یافته

- دسترسی مبتنی بر اینترنت به اپلیکیشن
- اجازه دادن به مرورگر وب برای تماس و اجرای اپلیکیشن
- مدل پردازش مبادلات آنلاین
- پردازش اطلاعات زمان واقعی برای کاربران
- گرفتن دیتا از راه دور از طریق اینترنت

با این حال، تاخیرات پیش‌بینی نشده مجددا باعث شد تا مقاومت منفعلی در بین پرسنل برخی از شرکتهای شهر بنگلور (BCC) دیده شود. مشاوران قادر نبودند که عامل اصلی این تفاوت را پیدا کنند. آنها بر این باورند که شاید برخی از پرسنل منافع مالی خود را «از دست رفته» می‌بینند که توسط سیستم قدیمی فعال شده بود و این امر توسط سیستم نوین محقق نمی‌گردید. این یکی دیگر از «خودآموزها» در سیستم دولت الکترونیک (سرعت، شفافیت، دقت و سهولت استفاده) است که همیشه به دلایل مختلف به مذاق همه ذینفعان خوش نمی‌آید و این موضوع می‌تواند به نوعی تقابل منجر گردد. چالش بعدی بعنوان سیستم الکترونیک جدید هنگامی بوجود می‌آید که مراتب عملیاتی و تکمیل شدند. مشاوران آموختند که کاربران نهایی به خدمات جدید سریعا اعتماد نمی‌کنند. بطور اخص معاملات شامل خدمات مالی یا تعهدات قانونی است که از سوی اکثر مصرف کنندگان مورد استقبال قرار نمی‌گیرد، آنها هنگامی احساس خوشایندی دارند که این معاملات با «نفر اصلی» انجام گیرد نه «فرد جایگزین».

مقدار قابل توجهی از آگاهی عمومی و فعالیتهای آموزشی بعد از غلبه بر این مشکلات انجام می‌گیرد. شکل ۲، معماری پروژه فناوری، سیستم‌های داخلی اطلاعات، و معاملات اینترنتی را که توسط دستورالعمل نیروی کار بنگلور (BATF) ارائه شده نشان می‌دهد.

شکل ۳: طرح فنی شرکت شهر بنگلور



نقش فناوری اطلاعات (ICT) به جایگزینی آن با سیستم‌های مبتنی بر کاغذ یا کامپیوتر محدود نمی‌شود. در عوض، به فرآیند نوسازی کسب و کار می‌پردازد که این موضوع شامل فرآیند مهندسی مجدد کسب و کار است. همچنین سیستم نوین ICT بیشتر از یک مکانیسم کارآمد برای جریان اطلاعات قبلی. بعلاوه مدیریت اطلاعات کاملاً جدیدی را خلق می‌کند مانند باز تعریف مکانیسم‌های کنترل و بازرسی، ایجاد جریان اطلاعات از و / یا بانکهای متصل به سیستم از طریق خطوط اجاره‌ای اختصاصی تلفنی. این نوع از مهندسی مجدد فرآیندهای کسب و کار تعریف نیاز به تفکر مجدد از آنچه مدیریت اطلاعات ارائه می‌کند را دارد. در حسابداری، فعالیت‌ها با توجه به هزینه‌ها و منافع ثبت می‌شود. در (BPR)^{۱۸} یک فعالیت بر اساس معیار تلاش میزان زمان لازم برای یک فرد برای انجام کار - یا هزینه فرصت انجام یک کار توسط فرد ... می‌باشد. در پروژه PPP دولت الکترونیک BCC علاوه بر فعالیت‌های مبتنی بر مهندسی مجدد کسب و کار زمان و تلاش در جهت آماده سازی پرسنل برای تغییر تفکر آنان از حسابداری سنتی که بر مبنای هزینه‌ها و منافع می‌باشد تغییر و به سمت کسب و کار نوین هدایت شد.

در چرخه نوین BCC در حدود دو سال با کار سخت و فعالیت مدیریتی طول می‌کشد تا افراد از حسابداری سنتی به سمت هزینه‌ها و منافع برگردند. همچنین زمان و تلاش بسیاری توسط سیستم جدید در جهت طراحی و مدیریت گزارشات که بوسیله سیستم جدید ارائه می‌شد و ایجاد مهارت‌های مدیران برای استفاده بهینه از سیستم صورت گرفت. سیستم‌های امنیتی داده خاص تا کنون برای اجاره اتصال خطوط تلفن BCC به بانکها استفاده می‌شده. اما بطور کلی در پروژه‌های (PPP) دولت الکترونیک یک موفقیت آشکار بود. شکل ۳ طراحی فنی این سیستم را نمایش می‌دهد. این پروژه (PPP)، که در آن یک شرکت خصوصی نه تنها به ارائه طراحی و مهندسی پرداخت، بلکه به عنوان شریک دولت در اجرا و مدیریت سیستم در تغییر سازمان دولتی که در نقصان مالی و پردازش مالی کند دست و پا میزد به سازمان رقابتی که در ارائه خدمات مالی به مشتریان با کیفیت بالا موفق شد.

مالکیت‌مشارکتی و/یا تامین مالی مشارکتی پروژه‌های دولت الکترونیک

سیاست پروژه‌های (PPP) در بسیاری از کشورها به دولتها این اجازه را داده و یا ایجاب می‌دارد تا برای حفظ برخی از شرکت‌های سودآور در بورس سرمایه‌گذاری مشترک در آنها را صورت دهند.

نمونه‌ها

استونی - استونی دارای یکی از بالاترین رتبه‌های ارتباطات پذیری در اروپا است. ضریب نفوذ تلفن ثابت آن بین بیست کشور نخست جهان قرار دارد، به این دلیل که بعنوان یک مکان از لحاظ توسعه زیرساخت‌های شبکه نظارت بر دسترسی کل جامعه تمرکز فراوان دارد. بر اساس توافقات صورت گرفته، شرکت مخابرات استونی برای کمک به مناطق روستایی و کم جمعیت به جای قراردادهای پرسود شهری اقدام به فعالیت نمود. اقدام دولت برای توسعه ارتباطات در سراسر کشور است. در سال ۲۰۰۲، استونی در حدود ۳۰۰ نقطه برای اتصال به اینترنت عمومی، ایمیل رایگان در کشور ایجاد نمود. این نقاط نیز بعنوان نقاط دسترسی خدمات دولت الکترونیک هستند، که در آن شهروندان می‌توانند کلیه معاملات و مراودات خود را از طریق درگاه عمومی انجام دهند.

هند - دولت آندراپرداش مجموعه‌ای از PPP را آغاز کرد که کریدور رشد چند بخش IT را بعنوان زیرساخت استراتژیک و صنعت رو به رشد IT فراهم می‌کرد. دولت در حدود ۱۵۹ کیلومتر مسیر حلقه خارجی برای اتصال

مراکز IT جدید شهر و سیستم PPP ترانزیت سریع ایجاد نمود. علاوه بر این، برای توسعه ۱۵۶ هکتاری پارک فناوری (با همکاری شرکت L&T) و ۱۱۰ هکتاری سایبر آباد، بعنوان مناطق ویژه صنایع IT اقدام نمود. نکته کلیدی که در این اشتراک گذاری‌ها مخاطرات وجود داشت، زمینی است که توسط دولت جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در احداث زیرساختها از جمله احداث جاده، برق، آب و سیستم فاضلاب را اقدام نمود. بخش خصوصی سرمایه‌گذاری خود را در بخش ساخت و ساز، بازاریابی و مدیریت مرکز پارکهای IT و امکانات ارتباطی انجام می‌دهد.

گرواسی - با توجه به روند رو به رشد ترافیک شهری و معضلات پارک خودروها، شهر زاگرب یکی از نخستین شهرهای جهان بود که با همکاری دولت الکترونیک بصورت کنترل از راه دور نسبت به پرداخت الکترونیکی پارکومترهای شهرداری بنام «M پارکینگ» اقدام نمود. با کمک گرفتن از گروه مهندسی راثو، به صاحبان خودروها این امکان را داد که با دسترسی به حساب کاربری از طریق تلفن همراه خود نسبت به پرداخت هزینه پارکینگ اقدام نمایند. این سرویس بطور خودکار پنج دقیقه قبل از به پایان رسیدن کارمزد (پول) پارکینگ به موبایل راننده پیامکی را ارسال می‌کند و او را مطلع می‌سازد. این طرح مشترک باعث شد تا هزینه‌های اجرایی جهت نگهداری پارکینگ‌ها کاهش یابد و به میزان ده درصد درآمدهای شهرداری نیز افزایش یابد.

موافقتنامه ساخت - انجام و انتقال (BOT)

دولتها در سراسر جهان با استفاده از پروژه‌های کلید در دست در دولت با کنسرسیوم‌های شرکت‌های خصوصی در ساخت ICT، ارتباط از راه دور (مخابرات)، امکانات زیرساخت و شبکه و سایر موارد عمده فعالیت می‌کنند. دولت‌ها هم در کشورهای پیشرفته و هم در حال توسعه، اغلب از موافقتنامه ساخت، انجام و انتقال (BOT)، که در آن آنها به خرید یا اجاره امکانات توسط سرمایه‌گذاری بخش خصوصی پس از آنکه شرکت‌ها تضامین خود را برای سرمایه‌گذاری و بازگشت آن توسط سرمایه‌پذیر برای یک دوره توافق قرار اجرا نمودند، آغاز می‌گردد.

نمونه‌ها

هنگ کنگ - ESD لایف یک پورتال دوزبانه در هنگ کنگ بود، که از طریق طراحی - ساخت - مالکیت و انجام (DBOO)^{۱۹} توسعه و مالکیت و اجرای آن توسط خدمات تحویل دولت الکترونیک (ESD)^{۲۰} طراحی شده برای سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۰ با اشتراک پروژه‌های (PPP) انجام شد. تحت این قرارداد، اپراتور بخش خصوصی، خدمات انحصاری ESD (سرمایه‌گذاری مشترک بین کمپانی Hewlett و Hutchison Whampoa Limited

Packard HK SAR Limited) مسؤول توسعه، سرمایه‌گذاری، عامل اجرایی، و حفظ پورتال، بود و دولت مسؤول پرداخت هزینه معاملات به اپراتور بخش خصوصی پس از رسیدن موضوع معامله به حجم توافق شده گردید. به نوبه خود، اپراتور خصوصی به گسترش پورتالی خود که شامل خدمات تجاری، مانند تبلیغات و تجارت الکترونیک، به منظور کسب درآمد بیشتر بود اقدام نمود. رزرو سالن‌های ورزشی، ثبت ازدواج، برنامه ریزی جهت درخواست کارت هویت و گذرنامه، و بسیاری از خدمات دیگر می‌تواند در این سایت استفاده شود. قرارداد پروژه (PPP) با Hutchison Whampoa Limited در اول ژانویه ۲۰۰۸ تکمیل شد و کلیه خدمات دولت از آن زمان تاکنون تنها در همین سایت در کشور هنگ کنگ انجام می‌شود.

برزیل - مرکز خدمات شهروندی پوپاتمپو^{۲۱} به معنی «مدیریت زمان» یکی از برنامه‌های دولت سائوپائولو در برزیل می‌باشد که مرکز خدمات‌رسانی به شهروندان از طریق همکاری با دو شرکت بخش خصوصی، ADM و اینتل انجام می‌دهد. این مراکز در مکانهای عمومی، مثل مراکز خرید که انقلابی در سیستم مالیاتی برزیل بوجود آورد فعالیت دارد.

استرالیا - دولت و ایالتی با استفاده از BOO و BOT نسبت به ایجاد یک سیستم ارتباطی جدید الکترونیکی برای بخش‌های خدمات عمومی پلیس، آتش‌نشانی، و کارگران واکنش‌های اضطراری، اقدام نمودند. شرکتهای طراحی بخش خصوصی برای موارد، امور مالی، ساخت، و راه‌اندازی این سیستم‌های نوین شبکه‌های دولتی تحت نظارت دولت، در دوره‌های ۵-۷ سال اقدام نمودند. یکی از مهمترین چالش‌های پیش رو برای این (PPP)ها، منسوخ شدن فنآوریهای دولت الکترونیک بود.

انواع قراردادهای (PPP)

جدول شماره یک به نکات کلیدی قراردادهای (PPP) و ویژگی‌های آنها می‌پردازد.

قراردادهای (برون‌سپاری) - قراردادهای خدمات از نظر قانونی توافق بین بخش دولتی و یک شریک بخش خصوصی به منظور انجام امور خاص، که غالباً این وظایف اصلی نیستند برقرار می‌گردد. نمونه‌های آن شامل، سازمان‌های دولتی، مانند آب و برق، وزارتخانه‌ها، و دفاتر شهرداری که قراردادهای برون‌سپاری جهت طراحی وب سایت و مدیریت، ظرفیت‌سازی، خدمات مربوط به دفاتر خدماتی، صدور صورت حساب و جمع‌آوری تعرفه‌ها، و یا خدمات حفظ امنیت را دارند را می‌توان ذکر کرد. اغلب این قراردادها کوتاه مدت هستند. این

	رسیدن به استانداردهای خاص	موجود را تقبل کند	
--	---------------------------	-------------------	--

قرارداد اجاره^{۲۴} - برای اجرای قراردادهای (PPP) دو راه وجود دارد، ۱- بخش خصوصی یک مجموعه‌ای را احداث نماید، مثل یک مرکز تخصصی ICT و یا ارائه تجهیزات، و آنرا به نهاد دولتی اجاره دهد سپس این مجموعه را اداره نماید. ۲- بخش خصوصی کل مجموعه را از دولت اجاره می‌کند، مثل مرکز ICT یا شبکه، که شریک بخش خصوصی از این امکانات در جهت ارائه خدمات دولت الکترونیک استفاده می‌نماید. بر اساس طرح دوم، شرکای بخش خصوصی مبلغی را به دولت (به عنوان کارفرما) به عنوان اجاره بها یا مبلغ اجاره در جهت استفاده از این امکانات پرداخت می‌نمایند و همچنین هزینه‌ها، از مشتریان دولت الکترونیک جمع‌آوری می‌گردد که ممکن است این افراد استفاده‌کننده‌های نهایی و یا ادارات دولتی باشند. در حالیکه طرح دوم در زیرساخت‌های فیزیکی پروژه‌های (PPP) رایج‌تر است، مانند عملیات کارگزاری لوله‌ها در استفاده از آب و فاضلاب، که طرح قبلی برای نوآوری‌های (PPP) در دولت الکترونیک رایج‌تر است.

در این مورد، بخش خصوصی اغلب به حفظ حقوق توسعه تکنولوژی تمایل دارد و ممکن است این تکنولوژی را به سایر مشتریان اجاره یا واگذار نماید (دولت یا بخش خصوصی). نوع دیگر این است که دولت ممکن است این تکنولوژی را خریداری و آنرا به سایر سازمان‌های دولتی واگذار نماید. در عمل، شرکای خصوصی معمولاً ترجیح می‌دهند تا برای حفظ حقوق مالکیت تکنولوژیکی خود، که به دولت‌ها برای تمرکز آنها در حفظ مالکیت اصلی، عملکرد استراتژیک، برون‌سپاری توسعه تخصصی، و تجاری‌سازی تکنولوژی ICT است در دست شرکت‌های خصوصی باشد.

BOT و انواع آن - ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) - ساخت، مالکیت، بهره‌داری (BOO) - ساخت، مالکیت، بهره‌برداری، انتقال (BOOT) - طراحی، ساخت، سرمایه‌گذاری، بهره‌برداری (DBFO)^{۲۵} و ترکیبات مشابه که در قراردادها بطور خاص برای پروژه‌های جدید طراحی می‌شود. تحت این ترتیبات، شرکای بخش خصوصی بطور معمول سیستم را طراحی (پیش‌بینی) کرده‌اند، ساخت و راه‌اندازی تجهیزات برای یک دوره محدود زمانی - بطور معمول بین ۱۰ تا ۲۰ سال - که بعد از آن کلیه حقوق یا دارایی‌ها به دولت انتقال می‌یابد. در ذیل یک قرارداد BOO که کلیه دارایی‌های این پروژه بطور نامحدود با شریک بخش خصوصی پس از انقضای قرارداد باقی می‌ماند را اشاره می‌کنیم. مشتری دولتی در قراردادهای BOT مبلغی را جهت پوشش کل قرارداد برای ساخت و ساز و هزینه‌های عملیاتی و برگشت این پول پس از خاتمه قرارداد در رهن قرار می‌دهد.

24 Leased

25 Design Build Finance Operator

برای پروژه‌های دولت الکترونیک و ICT، به علت وجود موضوع خطر تکنولوژی و منسوخ شدن این تکنولوژی‌ها قراردادهای BOOs و BOTs به چالش کشیده می‌شوند.

فناوری‌هایی که امروزه برای ارائه خدمات دولت الکترونیک مورد استفاده قرار می‌گیرند بین ۵ تا ۷ سال منسوخ می‌گردند و ارزش ضمانت نامه‌های باقی مانده بعد از گذشت ۷ تا ۱۰ سال تقریباً به صفر می‌رسد.

قرارداد امتیازات – بر این اساس، شریک خصوصی (صاحب امتیاز) تمامی مسؤولیت‌ها را برای کلیه بخش‌ها یا شبکه خدماتی دولت، شامل طراحی، فناوری، تامین سرمایه، بهره‌برداری (اجراء)، نگهداری و جایگزینی و نوسازی دوره‌ای و امکانات را بر عهده می‌گیرد. در قرارداد امتیازات، صاحب امتیاز خدمات بازار گسترده‌ای از خرده فروشی برای کاربران نهایی را بطور مستقیم پیش‌رو دارد، همچنین جمع‌آوری هزینه‌های کاربر در ازای هر واحد از خدمات ارائه شده را نیز شامل می‌شود. تضامین چه بصورت اموال دولتی یا بصورت اجاره املاک دولتی در پایان مدت قرارداد برگردانده می‌شود. مزیت اصلی قرارداد امتیاز این است که بطور کامل اجرا می‌شود، سیستم بطور جامع به پاسخگویی؛ انجام عملیات تجاری، تعمیر و نگهداری، احیاء، نوسازی و خدمات گسترده به شریک خصوصی را ارائه می‌دهد و در نتیجه مشوق‌هایی برای بهره‌وری و حتی ارائه خدمات مشتری در همه فعالیت‌ها را نیز شامل می‌شود.

فصل ۲

تکنیک‌هایی به منظور پی‌ریزی چارچوبی مناسب جهت سیاست‌گذاری، قوانین و تنظیم مقررات در اجرای پروژه‌ها به شکل (PPP) در دولت الکترونیک

اجزای ضروری

طراحی و اجرای پروژه‌های PPP در سیستم دولت الکترونیک نیازمند اراده سیاسی بلند مدت و همچنین بکارگیری مجموعه‌ای شفاف و روشن؛ عمومی، حقوقی، قانونی و نهادی با چارچوب خاص است که در اینصورت PPPها در دولت الکترونیک در راستای توسعه معاملات بکار گرفته می‌شوند. این فرایند شامل موارد زیر است:

تعهد از سوی مدیران سیاست‌گذار

یک مشارکت حقیقی موفق بین بخش دولتی و بخش خصوصی تنها هنگامی نتیجه می‌دهد که مدیران، چه در دولت و چه در سازمان‌های بخش خصوصی متعهد باشند. این امر نیازمند عبور از بحث‌های مختلف بیانیه‌ای و همچنین از مزایای بکارگیری پروژه‌های PPP در معاملات است. مقامات ارشد بخش دولتی باید اراده حرکت به سوی فعالیت بیشتر در جهت حمایت از اهداف مشارکت بخش دولتی و خصوصی و نقش بیشتر مدیران فعال در توسعه و سرمایه‌گذاری را دارا باشند. مدیر ارشد سیاست‌گذار بخوبی آگاه است که می‌تواند نقشی مهم در به حداقل رساندن تصورات غلط در خصوص ارزش فعالیت‌های بخش دولتی در تاثیر مستقیم توسعه همکاری همه جانبه را داشته‌باشد.

چارچوب حقوقی

قانونمندی به همان اندازه در اصول پروژه‌های PPP دولت الکترونیک اهمیت دارد. در بسیاری از موارد، قوانین موجود ممکن است محدود یا فاقد وضوح کامل در قراردادهای قانونی مشارکت بخش خصوصی و دولتی باشند. بدون این وضوح، مدیران بخش خصوصی اغلب دیدگاه مشترکی در قبول سرمایه‌گذاری پرخطر و سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوآورانه که تکنولوژی‌های آنها بزودی منسوخ می‌گردد و همچنین رفع خطرات احتمالی از تجارت پویا را دارند. تعدادی از کشورها، چارچوب قانونی موثری را برای همکاری مشترک با بخش خصوصی تصویب کرده‌اند. متأسفانه، درک هرگونه مخاطره چه واقعی و یا حتی «خیالی» مسؤلیت خطرپذیری و در نتیجه افزایش هزینه‌ها را در پروژه‌های خاص دولت الکترونیک در پی دارد. بطور کلی این عدم قطعیت قانونی، امکان پذیرش و جذب بخش خصوصی را برای پروژه‌های دولت الکترونیک کمتر می‌کند.

مشارکت مستقیم بخش دولتی

هنگامی که یک مشارکت شکل می‌گیرد، بخش دولتی، بخصوص در نظارت بر عملکرد پروژه PPP و اجرای کلی سیاست‌گذاری PPP در دولت الکترونیک، بطور فعال درگیر کلیه سطوح پروژه می‌شود. نظارت مداوم بر عملکرد هر یک از قراردادهای پروژه PPP در دولت الکترونیک برای حصول اطمینان از موفقیت آنها بسیار حیاتی است. این نظارت می‌تواند بر نتیجه نهایی این همکاری (بعنوان مثال، سطح رضایتمندی شهروندان) تاثیر بگذارد و می‌تواند بر روی کارکرد روزانه، هفتگی، ماهانه و یا در یک دوره سه ماهه تاثیرگذار باشد. این دوره غالباً در طرح قراردادهای کسب و کار گنجانده می‌شود. این نظارت همچنین به دولت کمک می‌کند تا در مورد ویژگی‌های مثبت پروژه به شهروندان توضیح دهد، علاوه بر این موضوع شریک بخش خصوصی از تعهدات انجام شده نیز مطمئن می‌شود.

یک طرح اجرایی خوب

قبل از هر چیزی هر یک از طرفین باید بدانند که چه انتظاری از همکاری دارند. یک طرح توسعه یافته دقیق احتمال افزایش موفقیت در مشارکت را افزایش می‌دهد. برای طرح، اغلب متخصصی متبحر که خارج از پروژه باشد به عنوان مشاور گرفته می‌شود. طرح اغلب بصورت قراردادی دقیق و مفصل، مسؤولیت‌های هر دو بخش خصوصی و دولتی را، شفاف توضیح می‌دهد. یک طرح یا قرارداد خوب، علاوه بر پرداختن به حیطه مسؤولیت‌ها، باید شامل روشی معین و شفاف برای حل اختلافات باشد، چرا که همه احتمالات قابل پیش‌بینی نیست.

ارتباط موثر با ذینفعان

اغلب مردم تحت تاثیر یک پروژه PPP در دولت الکترونیک که توسط شریک بخش خصوصی یا دولتی انجام می‌گیرد خواهند بود. آنها شامل؛ کارکنان تحت تاثیر قرار گرفته شده طرح‌ها، بخش‌هایی از دولت که این خدمات را دریافت می‌کنند، مطبوعات، اتحادیه‌های کارگری و گروه‌های ذینع مربوطه، هستند که اغلب عقاید و تصورات غلط قابل توجهی در خصوص مشارکت و اهمیت حضور خود در این خدمات عمومی دارند. برای به حداقل رساندن مقاومت بالقوه برای ایجاد مشارکت عمومی، برقراری ارتباطات علنی و صریح با ذینفعان بسیار حائز اهمیت است.

فرصت مناسب

تنها شماری از سرویس‌های دولت الکترونیک، برای راه حل‌های PPP مناسب‌اند. از این تعداد، پروژه‌های بالقوه‌ی بسیار کمی برای یک پروژه PPP «آماده» هستند. اغلب اصلاحات و تمهیدات اصلی و کلیدی باید پیش از آنکه

یک قرارداد PPP قابلیت اجرایی شدن بیابد، در درون یک سرویس دولتی خاص و ویژه به تکامل برسند. پروژه‌های منتخب در دولت الکترونیک باید ویژگی‌های مناسبی داشته‌باشد- نیاز آشکار، مقرون به صرفه بودن، تردید اندک، فرصت‌هایی برای نوآوری‌های بخش خصوصی، و غیره. زمانی که یک همکاری میان بخش خصوصی و دولتی شکل می‌گیرد، شناسایی و مدیریت انتظارات معقول دو طرف از اهمیت بسیار مهمی برخوردار است. به خصوص انتظارات بخش دولتی.

شریک مناسب

در هر قراردادی باید توجه داشت که برای ارائه سرویس در یک دوره زمانی بلند مدت (بیش از ۲-۳ سال) همیشه «پیشنهاد کمترین قیمت» لزوماً بهترین پیشنهاد نخواهد بود. عملاً پیشنهادات زیر قیمت برای ارائه سرویس‌های بلند مدت، به دلیل پایین بودن کیفیت ارائه خدمت است، و با فرض اینکه ریسک هرگونه تغییری در مفاد قرارداد توسط مشتری بخش دولتی پذیرفته خواهد شد. بنابراین انتخاب شریک مناسب از بخش خصوصی، به بخش دولتی، امکان انتخاب پیشنهادی را خواهد داد که در طول همکاری بلند مدت با ارزش‌ترین سرویس را ارائه دهد. تجربه شرکت داوطلب در بخش خصوصی بالاخص در دولت الکترونیک یا حوزه فناوری، عامل مهمی در تعیین شریک مناسب می‌تواند باشد.

فرآیندهای مدیریتی با تعریف مناسب

توافق هر دو طرف دولتی و خصوصی بر روی فرآیندهای مدیریتی، در ابتدای شکل‌گیری این رابطه، از اهمیت بالایی برخوردار است.

تکنیک ۲.۱ - ایجاد یک چارچوب سیاستگذاری مناسب برای PPPها در دولت الکترونیک

تعریف

ایجاد، تدوین و انتشار یک چارچوب سیاستگذاری مؤثر برای PPPها در دولت الکترونیک، شامل پایبندی اعضای سیاستگذار از یک تعریف توافق شده از PPP که شامل؛ اهداف و نیازهای اصلی (قیمت، ارزش پولی، پشتیبانی شفاف، و تخصیص ریسک) می‌باشد که باید در مقدمات یک PPP مورد نظر قرار گیرد.

منطق

سیاستگذاری PPP در دولت الکترونیک اساس طراحی و تنظیم قوانین و مقررات PPP در دولت الکترونیک را پایه‌گذاری خواهد نمود، بنابراین ایجاد چارچوب سیاستگذاری برای PPPها در دولت الکترونیک طبیعتاً نخستین گام در تنظیم چارچوب کلی برای PPPها در دولت الکترونیک است. بدون ایجاد یک سیاستگذاری شفاف و تنظیم شده در دولت الکترونیک - گاهی به دلایل ناپایدار، هر دپارتمان و آژانس دولتی به طور مجزا موارد مورد نظر خود را در قراردادهای متفاوت و به منظورهای متفاوت پیگیری، ایجاد و امضا خواهند کرد. مثلاً گرایش و تمایل موقت PPPها در دولت الکترونیک به تحمل مشکلات مربوط به گران بودن، نبود استانداردهای شفاف نهایی، مواجهه دولت با ریسکهای بسیار زیاد و عدم ارائه ارزشی مشخص به دو طرف قرارداد، مشتریان و ارباب رجوع نهایی دولت و بخش خصوصی. بنابراین ایجاد و تنظیم یک سیاستگذاری شفاف و روشن در PPPهای دولت الکترونیک مهم است هم به منظور تضمین موفقیت و هم به منظور اجتناب از شکست‌های جبران ناپذیر.

توضیحات

سیاستگذاری PPPها در دولت الکترونیک باید به عنوان یک سند دولتی به طور رسمی نوشته و بخشنامه شود. نخست باید دقیقاً آنچه را که برای ایجاد یک PPP در دولت الکترونیک در نظر گرفته شده و نشده، تعریف شود. سپس باید حمایت آشکار دولت برای PPPها به عنوان فرصتی برای ارائه و بهبود سرویس دولت الکترونیک تأیید گردد و علت این حمایت توضیح داده شود. سپس باید مسوولیت نهادهای دولتی، به عنوان نتیجه سیاست‌گذاری جدید PPP تعیین شود، مثلاً پیشنهاد هر نهاد دولتی برای یک پروژه جدید باید همراه با تحلیل بالقوه برای استفاده از PPPها در بهبود پروژه دولت الکترونیک و جذب سرمایه بخش خصوصی به منظور کاهش تقاضا از منابع بودجه دولت باشد. در نهایت اعلامیه سیاست‌گذاری PPP در دولت الکترونیک باید اصول مقدماتی مفاهیم پروژه دولت الکترونیک، ارزیابی پروژه و تدارکات پروژه PPP را تعریف نماید. برخی از نمونه‌ها و تجربه‌های خوب بین‌المللی در زمینه طراحی و پیش‌نویس بسیاری از اجزاء کلیدی مندرج در اطلاعیه‌های سیاستگذاری PPP در دولت الکترونیک در زیر آورده شده است.

تعریف مشارکت بخش دولتی و خصوصی

«مشارکت بخش دولتی و خصوصی» به معنای یک معامله تجاری بین نهادها و سازمانهای بخش دولتی و بخش خصوصی است در صورتیکه بخش خصوصی دارای شرایط زیر باشد :

- ۱) انجام وظایف مربوطه به نمایندگی از نهادها و سازمانها
- ۲) استفاده از اموال (امتیازات) دولتی به نمایندگی از نهادها و سازمانها
- ۳) استفاده از پتانسیل‌های مالی، فنی و ریسک عملیاتی به نمایندگی از نهادها و سازمانها

۴) دریافت منافع برای انجام امور محوله به نمایندگی از نهادها و سازمانها از طرق :

الف: تایید پرداخت با توجه به درآمد حاصله و تاییدیه موسسه دولتی یا منطقه ای و یا یک بنگاه کسب و کار..

ب: بخش خصوصی کلیه هزینه‌ها را از کاربران و مشتریان خود برای ارائه خدمات بهینه جمع‌آوری می‌نماید

ج: ترکیبی از هر دو گزینه هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری

اساس (PPP) بر مبنای ریسک‌پذیری پروژه می‌باشد که بوسیله آن خطرات پروژه را می‌توان دسته‌بندی کرد. غالباً ریسک‌های سیاسی به بخش دولتی و ریسک‌های تجاری به بخش خصوصی تخصیص می‌یابد. با دسته‌بندی کردن خطرات بدین شکل، موفقیت در معاملات تجاری و فرایند بعدی آن تضمین می‌گردد. در عمل همیشه تعدادی از دسته‌بندی‌ها وجود دارد که هر دو طرف باید مدیر مسؤول پاسخگو داشته باشند. به نظر منطقی می‌رسد که (PPP)ها با استفاده از منابع مالی بخش دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های هر کشوری سرعت بدهند و بدین وسیله کیفیت خدمات عمومی و نحوه زندگی را برای شهروندان هر کشوری بهبود بخشند. همه موسسات دولتی در هر موقعیتی که بتوانند برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و یا نیازهای تدارکاتی و هزینه‌های دولتی از (PPP)ها استفاده می‌نمایند. هنگامی که یک پروژه جدید یا هر طرح سرمایه‌گذاری که در بودجه عمومی است؛ مطرح می‌شود. تمام حامیان مالی پروژه باید آنرا در غالب (PPP) پیش‌بینی کنند.

اصول مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی

مقرون به صرفه بودن برای مصرف کننده و بخش دولتی

مقرون به صرفه بودن یک سرویس برای ارائه به مصرف کننده باید با تحقیق بر روی مواردی از جمله تقاضای مصرف کننده، قیمت تمام شده و تمایل به پرداخت ارزش آن توسط مشتری جمع بندی و ارائه گردد. این بررسی‌ها معمولاً کامل نیستند و تنها نشانگر تمایل به ارائه سرویسهای بهتر در پروژه‌ها و قیمت‌های اعلام شده متناسب با خدمات ارائه شده می‌باشد. به همین دلیل بررسی پروژه‌های (PPP) در دولت الکترونیک باید تقاضا محور باشد. این موضوع با تدارکات مرسوم کاملاً متفاوت است بدین معنا که کلیه تصمیم‌گیری‌ها در اجرای پروژه‌ها و قیمت‌گذاری به عهده دولت است. در (PPP)ها تاکید در ارائه خدمات می‌باشد، بنابراین مصرف کننده ترجیح می‌دهد که کدام پروژه اجرا شود و چه قیمتی را بپردازد. مسؤولیت دولت تا آنجا که منابع اجازه می‌دهد و می‌توان از اهرم همکاری با بخش خصوصی بهره برد پاسخ به منافع مشتریان (مصرف کنندگان) است. مقرون به صرفه بودن برای دولت به این معناست که آیا پروژه PPP مورد نظر، در بودجه عمومی کشور یا در بخش پروژه‌های قابل اجرا در نظر گرفته شده‌است یا خیر. با بررسی و تأیید موضوع توسط سازمان مسؤول، نماینده دولت در تخصیص منابع دولتی به آن پروژه اهتمام خواهد ورزید.

تعیین مخاطرات بین شرکای (PPP)

ماهیت (PPP)ها تعیین مخاطرات است. در تدارکات سنتی، دولت تمام طراحی‌ها و خطرات ارائه سرویس را می‌پذیرد، درحالی‌که ارائه دهنده سرویس در بخش خصوصی تنها در حوزه ساخت و تکمیل مخاطرات می‌باشد. در PPPها بسیاری از طراحی‌ها و خطرات بلند مدت برای ارائه دهندگان سرویس به بخش خصوصی منتقل می‌شود، و دولت بر مدیریت ریسک که بهترین سلاح برای مدیریت می‌باشد تمرکز دارد این موضوع به معنای سیاست ریسک‌پذیری می‌باشد. بطور مشابه بخش خصوصی با گرفتن شریک تجاری، مدیریت ریسک را راهبری می‌نماید که به عنوان ریسک‌های تجاری نامیده می‌شوند.

در عمل، حد فاصل بین ریسک‌های سیاسی و تجاری اغلب شفاف نیست. برخی از انواع خطرات باید به اشتراک گذاشته شود برای مثال طراحی و ریسک تقاضا، زمانی که برآورد اولیه برای اجرای پروژه جدید که نیاز به پاسخگویی تقاضای سرویس‌های دولت الکترونیک دارد به عمل می‌آید و مستلزم اجرای خدمات دولتی و طراحی نهایی و مهندسی است، این امر توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. در این موارد سطح تقاضای ریسک برای پروژه‌ها غالباً توسط دولت پرداخت می‌شود. سایر خطرات یا به اشتراک گذاشته می‌شود و یا احتمالاً به اشتراک گذاشته نمی‌شود، و این موضوع بستگی به محیط سیاسی دولت دارد برای مثال می‌توان به خطر افزایش نرخ تبادل ارزی اشاره داشت.

اصول اصلی در تعیین مخاطرات نقش دولت و ایجاد اطمینان در حفظ منافع همه ذینفعان می‌باشد. این امر نیز شامل مصرف کنندگان هم می‌شود، که توسط استانداردهای خدمات محافظت شده‌اند و همچنین شرکای بخش خصوصی، که برای آنها باید زمینه فعالیت به عنوان محافظت در نظر گرفته شود. نقش بخش خصوصی ارائه خدمات در سطح مشخصی از کمیت و کیفیت با قیمت‌هایی می‌باشد که در استطاعت مصرف کننده باشد. کمیت و کیفیت سرویس‌های ارائه شده به عنوان استاندارد خدمات شناخته شده است. قیمت‌ها نیازمند کسب سطح استاندارد هستند که بوسیله فرمول تعرفه‌های (PPP) تعریف می‌شوند و معمولاً توسط حقوق صاحبان سهام با نرخ بازده داخلی در خلال مذاکرات قرارداد به توافق می‌رسند. در قراردادهای (PPP)، گاهی سه گروه پاسخگو از سوی دولت وجود دارند. نخست قرارداد سازمانی است، وظیفه این نهاد اجرای توافقات (PPP) بوده و کلیه مسؤولیت‌ها و تعهدات به دولت بر می‌گردد. دوم نهاد اجرایی، که این نهاد مسؤول اجرای اعمال قدرت بر روی قراردادها بر اساس توافقات (PPP) می‌باشد. سوم تنظیم کننده مقررات، که این نهاد در خدمت حفاظت از منافع کلیه ذینفعان در توافقات (PPP) است برای مثال: دولت - شریک بخش خصوصی و مصرف کننده باید از درون سازمان دارای توافقاتی مکتوب باشند که به وضوح حقوق قانونی سازمان برای سایر سازمان‌ها در قراردادهای (PPP) را الزام آور کند. تنظیم کننده مقررات باید از لحاظ سیاست‌گذاری و مالی مستقل باشد. این نقش یک الزام است و تعهدات هر یک از طرفین به وضوح در قرارداد شرح داده شده است.

ارزش پول (VFM)^{۲۶} به عنوان اهرم منابع مالی

از نقطه نظر مالی و بودجه‌ای، مفهوم ارزش پول (VFM) در مرکز رویکرد (PPP) قرار دارد. ممکن است ساخت و راه‌اندازی همه زیرساخت‌های لازم و ارائه سرویس‌های لازم، برای دولت‌ها بدون سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بعنوان اهرم منابع مالی دولتی مشکل باشد.

مفهوم ارزش پولی این است که پروژه‌های انتخاب شده دارای بالاترین کمیت و کیفیت ارائه سرویس در برابر مقدار هزینه‌های دولتی ارائه شده باشند. در ارزیابی مناقصات پروژه‌های (PPP)، تمرکز متفاوت است از تهیه‌ی تدارکات به روش سنتی، که محصولی ویژه یا خدمتی مشخص با قیمت پایین‌تر ارائه می‌شود. در (PPP)ها داوطلب برنده کسی است که دارای بالاترین کیفیت و کمیت ارائه خدمات باشد، با توجه به سطح خاص مخارج عمومی لزوماً داوطلبان لزوماً نباید کمترین هزینه را به دولت پیشنهاد کنند، برای مثال: شرکت‌کننده‌ای که بالاترین سطح کیفی سرویس را در برابر حداکثر سطح سرمایه‌گذاری مجاز دولتی عرضه می‌کند، می‌توانست بر پیشنهاداتی که به طور چشمگیری سطح پایین‌تری از ارائه سرویس را در برابر مبلغی پایین‌تر از حد مجاز دولت عرضه می‌کند پیشی گیرد.

تدارکات و پیمانکاری در PPP

فرآیند مناقصات و تدارکات برای پروژه‌های PPP، با شکل استاندارد تدارکات متفاوت است، و در برخی موارد بسیار پیچیده. تدارکات استاندارد نیازمند اجرای بخش اعظمی از طراحی و مهندسی از سوی دولت است و سپس مجوز انتشار مناقصه و دعوت از بخش خصوصی جهت ارائه‌ی امکانات با کمترین قیمت داده می‌شود. تدارکات پروژه‌های PPP تنها نیازمند به طراحی پایه و مهندسی توسط دولت می‌باشد زیرا که در مناقصات خروجی مهمتر از امکانات آن است. ارائه دهندگان بخش خصوصی طراحی و مهندسی را بطور کامل انجام می‌دهند، این موضوع نشانگر رویکردشان نسبت به طراحی برنامه‌های خود و رعایت الزامات آنها به ارائه خدمتشان است. این موضوع باعث برانگیخته شدن نوآوری در طراحی پروژه‌های بخش خصوصی شده است. در قراردادهای PPP اغلب از واژه‌های «خروجی» و «استانداردهای ارائه خدمات» استفاده می‌شود.

اگرچه نوآوری بخش خصوصی در تدارکات PPP برانگیخته می‌شود، اما دولت هنوز مسؤول آماده سازی طراحی اولیه‌ی پروژه‌ها، مطالعات پیش امکان‌سنجی و امکان‌سنجی و پیش‌بینی عملکرد مالی پروژه‌ها می‌باشد. مطالعه پیش امکان‌سنجی با درخواست صلاحیت انجام کار (RFQ)^{۲۷} کفایت تا فرآیند کار شروع شود، اما به محض اینکه درخواست ارائه پروپوزال (RFP)^{۲۸} صادر شود، مطالعه امکان‌سنجی باید برای حصول اطمینان از به روز بودن هرگونه اطلاعات بدست آمده از گزارش‌های اولیه و تضمین سخت‌گیری کامل دولت و تحلیل

26 Value of money

27 Request For Qualification

28 Request For Proposal

منطقی دقیق بودن اطلاعات در RFP کامل شود. اطلاعات نادرست در یک RFP بعداً می‌تواند منجر به شروع اختلافات در قرارداد شود.

مقررات مشروح در خصوص تدارکات PPP در بخش مقررات مربوط به قوانین PPP ارائه می‌شود. در استفاده از آن مقررات ذینفعان باید پایبند اصول زیر باشند:

- **عدالت** – فرایند تدارکات باید برای کلیه احزاب عادلانه باشد بعنوان مثال؛ حقوق کلیه احزاب در تمام مراحل تدارکات و همچنین پس از آن در مدیریت قرارداد باید حفظ گردد.
- **شفافیت** – فرایند تدارکات باید تا حد امکان اطلاعات را در دامنه عمومی حفظ کند، و اطلاعات عملی آن باید به همان اندازه در مناقصات برای همه به اشتراک گذاشته شود به خصوص روش شناسی انتخاب.
- **رقابت** – بمنظور جلوگیری از تضاد منافع، و بمنظور اطمینان از انتخاب، شایسته‌ترین داوطلب، فرایند تدارکات باید به حد کافی رقابتی باشد تا تضمین شود که منافع مقرر و/یا فساد بر انتخاب مؤثر نبوده است.
- **پاسخگویی** – تصمیمات اتخاذ شده توسط احزاب باید بوسیله ذینفعان بررسی شود و تصمیم گیرندگان باید برای تصمیمات خود پاسخگو باشند.

تکنیک ۲.۲.a ایجاد چارچوب مناسب قانون و مقررات برای PPPها در دولت الکترونیک

تعریف

تمام انواع پروژه‌های PPP، از پروژه‌هایی که به سرمایه بسیاری نیاز دارند گرفته تا پروژه‌هایی که به سرمایه کمتری نیاز دارند، معمولاً تحت پوشش «قانون امتیازات انحصاری» هستند. درحالیکه برای هر بخش داشتن قانون PPP یا امتیاز انحصاری امری عادی است اما بسیاری از کشورها به منظور هماهنگی قوانین کلیدی در بخش‌های جانبی PPP، بطور فزاینده‌ای در حال ایجاد قوانین امتیازات انحصاری چند بخشی یا وضع قوانین «چتر» هستند.

منطق

یک تعریف خوب از قانون امتیازات انحصاری حداقل می‌تواند به روشنی این موارد را دربرگیرد؛ (الف) چه بخش‌هایی برای PPPها واجد شرایطی هستند؛ (ب) شکل واجد شرایط بودن؛ (ج) روش‌های واجد شرایط بودن PPP؛ (د) حقوق و تعهدات احزاب؛ (ه) چه پروژه‌هایی تایید می‌شوند؛ (و) محدودیت مالکیت؛ (ز) الزامات مالی؛ (ح) نقش دولت و مسؤولیت‌ها؛ و (ط) مسؤولیت حل اختلافات.

توضیحات

در استفاده از چنین قانونی برای پروژه‌های PPP در محیط یک دولت الکترونیک، مشکلات خاصی بوجود می‌آید. ارتباطات الکترونیکی در سیستم دولت الکترونیک اهمیت را به ماورای مبادلاتی که بین دولتها و اجزای آنها قابل اجراست می‌برد. آنها یک تغییر شدید در روشهای استفاده شده توسط دولت برای حکومت کردن ایجاد می‌کنند، با این فرض که تراکنشهای دولت الکترونیک طلیعه دار عصر جدیدی است، که در آن دولت از سیستم‌های دولت الکترونیک فعالیتهایی مانند: رای دادن، رای گیری، انتشار اطلاعات، صدور مجوز، گزارش دهی، و انواع دیگر فعالیتهای تعاملی بین دولت و شهروندان استفاده می‌کند. در واقع، این روند در حال حاضر به خوبی در جریان می‌باشد بنابراین سیستم حقوقی بین المللی نیاز به انطباق با این روند جاری دارد، هم از لحاظ قوانین در حوزه قضایی و هم از نظر قوانین بین دو یا چند حوزه قضایی.

موانع حقوقی برای PPPها در دولت الکترونیک

همانگونه که در بالا گفته شد یک قانون امتیاز انحصاری چند بخشی با تعریف خوب، باید یک چارچوب قانونی مناسب برای پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک ارائه دهد. کشورها نیازی به ایجاد پارادایمهای مجزا ندارند، که در آن پروژه‌های PPP دولت الکترونیک نسبت به PPPها در هر بخش، با مجموعه ای کاملاً متفاوت از اصول قانونی شناخته می‌شوند. به این معنا که مشکلات خاص با استفاده از قانون امتیازات انحصاری چند بخشی در یک محیط دولت الکترونیک افزایش می‌یابد. موانع کلیدی قانونی در پروژه‌های PPP دولت الکترونیک در دسته بندی زیر قرار دارند:

- مسؤولیت پذیری^{۲۹} (قانون قرارداد)
- حقوق مالکیت معنوی (قانون ثبت اختراعات)
- تجارت الکترونیک (قانون تجارت)
- حوزه قضایی (قانون اداری)
- حمایت از مصرف کننده (قانون شبه جرم)
- حفاظت از حریم خصوصی (قانون اساسی)
- رفتار غیر قانونی و تهاجمی (حقوق جزا)
- پول الکترونیکی و مالیات (قانون بانکداری و مالیات)

قوانین مربوط به مسؤولیت پذیری باید موارد زیر را پوشش دهد:

- مسؤولیت زیرساخت

- مسؤولیت اطلاعات
- رفع مسؤولیت در قراردادها
- استفاده از رفع مسؤولیت در شرایط و ضوابط خاص
- تنش میان خطرات اقتصادی و شرایط مطمئن
- هماهنگی قوانین بین حوزه‌های مختلف

قوانین مربوط به حقوق مالکیت معنوی باید موارد زیر را پوشش دهد:

- انتشار اطلاعات به عموم مردم
- درخواست جمع‌آوری اطلاعات از مردم
- تجاری‌سازی اطلاعات دولتی
- حقوق همسایه، ثبت اختراعات، علائم تجاری، طراحی و اسرار تجاری

قوانین مربوط به تجارت الکترونیک باید موارد زیر را پوشش دهد:

- امنیت تراکنش
- امنیت امضای الکترونیکی
- حفاظت از اطلاعات شخصی
- پیشگیری از تراکنش غیر مجاز

حوزه قضایی

حوزه قضایی از آنجا که مربوط است به PPPها در دولت الکترونیک، یکی از مشکل‌سازترین قسمتهای قانون می‌باشد. در حقوق اداری، این مشکل تا اندازه‌ای توسط قانون‌گذاران موجود با تعریف انواع فعالیت‌هایی که برای تدوین مقررات در ابزار الکترونیک ادامه خواهند داد، می‌تواند مرتفع شود. این موضوع در زیر، در بخش ایجاد چارچوب قانون‌گذاری مناسب پوشش داده می‌شود. اما در مواردی که فعالیتها به روشنی قابل تعریف نیستند چراکه به طور مناسبی درون محدوده قانونگذاری ایجاد شده قرار دارند، حوزه‌ی قضایی یک مسأله اصلی در تعریف اینکه چه فرومی برای بازبینی نمونه مورد استفاده قرار خواهد گرفت و تصمیم‌گیری قانونی الزام آور، خواهد بود.

برای پروژه‌های PPP در سیستم‌های دولت الکترونیک، هنگامی که اختلاف بوجود می‌آید حوزه قضایی بعنوان یک موضوع با درجه اهمیت ویژه است و نه مکانیسم و نه دادرسی برای حل اختلاف شفاف نیستند. ارتباطات الکترونیک چالش‌های مدل سنتی را تشدید کرده است، مدل‌های سنتی «درون مرزهای دولتی و نه بیشتر». در حال حاضر این مدل با افزایش فعالیت‌های شخصی و تجارت بین دولتها ایجاد شده است. در ابتدا، تجمیع نظرات در ارتباط با پرونده زیپو در ایالات متحده آمریکا بوجود آمد، در این نمونه دادگاه تصمیم گرفته بود تا رأی

مهمی را بر علیه موضوع مطرح شده که در خصوص معامله الکترونیکی «تعامل فعال» را در جایی که حوزه قضایی آن صلاحیت داشت را صادر نماید. این موضوع بعنوان آزمون «فعال / غیرفعال» شناخته می‌شود. اخیراً، آزمون «فعال / غیر فعال» به چالش کشیده شده است، زیرا بازرگانان و مشتریانی که کسب و کار خود را بصورت آنلاین انجام می‌دهند با رژیمهای قانونی رو به افزایشی مواجه می‌شوند، که آیا تمایل متقابل برای انجام تجارت در آن قلمروها وجود دارد یا نه. این قانون هنوز هم در این محدوده بسیار کند حرکت می‌کند، اما روند این است که نگاه به سمت مقاصد احزاب باشد و تلاش شود که تراکنش‌ها را به سمت حوزه قانونی محدود کنند.

در حالیکه حوزه قانونی در رسانه‌های الکترونیکی همچنان در حال گسترش است، برخی از پیشرفت‌ها نیز در حوزه حل اختلافات بدست آمده است. زمانی که احزاب توافق متقابل ویژه‌ای را برای مراحل حل اختلاف در توافقنامه‌های خود دارند، بطور کلی دولتها از حل اختلافات بصورت آنلاین^{۳۰} (ODR) حمایت می‌کنند. بر این اساس، برای پروژه‌های PPP در سیستم دولت الکترونیک تعریف روش واضح برای حل اختلافات بسیار اهمیت دارد و بسیار مناسب است.

ویژگی‌های خاص چارچوب قانونی و مقرراتی دولت الکترونیک

عناصر ضروری لازم در یک چارچوب قانونی و مقرراتی مؤثر برای ارتقاء PPPها جهانی است. این بدان معناست که جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش‌های کلیدی ارائه سرویس، نیازمند برخی از اجزای اساسی در چارچوب قانون و مقررات می‌باشد، بدون توجه به اینکه آیا این بخش دولت الکترونیک، فناوری اطلاعات و ارتباطات است و یا آب و حمل و نقل.

برخی از اجزای اساسی در چارچوب قانونی و مقرراتی عبارتند از: (الف) اصول انتخاب پروژه و قابلیت دوام پروژه؛ (ب) سیاست‌گذاری سالم برای بهبود رقابت‌پذیری؛ (ج) فرایند بررسی، بدست‌آوری و اعطای پروژه‌ها؛ و (د) چارچوبی مشخص و شفاف برای تنظیم و تعدیل تعرفه‌ها، بخصوص اگر مصرف‌کنندگان برای پرداخت خدمات بطور مستقیم و بلند مدت اقدام می‌نمایند.

البته چارچوب قانونی و مقرراتی دولت الکترونیک و ICT نیازمند تعدیل و بومی‌سازی برای افزایش بیشتر همکاری بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و مدیریت است. این حقیقت به ویژه در خصوص منسوخ شدن فناوری، مالکیت معنوی و تخصیص ریسک برای طراحی و مدیریت سیستم‌های دولت الکترونیک بیشتر صدق می‌کند. در حالیکه بسیاری از این مسائل می‌تواند در قرارداد بین دولت و ارائه‌دهنده‌ی سرویس مطرح شود، برخی از این مسائل نیازمند طرح در چارچوبی گسترده‌تر برای جذب تعداد بیشتری از پیشنهادکنندگان برای یک دولت الکترونیک خاص یا فرصت PPP در فاوا می‌باشد.

تکنیک ۲.۲.b PPP مقررات و چارچوب تنظیم مقررات برای سیستم‌های دولت الکترونیک

مقررات به منظور ارائه مکانیسمی برای تفسیر و اجرای قانون نوشته می‌شود. مؤسسات تنظیم مقررات از قدرت انتقال یافته در چنین مقرراتی، برای ارائه مکانیسم اجرایی مقررات و در بسیاری موارد مکانیسم نظارت بر مسیر مقررات تنظیم شده، بهره می‌برند. برخی از سازمان‌های تنظیم مقررات مستقل از دولت هستند، و به یک اندازه موظف به نظارت بر مقررات و اجرای مقررات در حمایت از دولت، شرکت‌های خصوصی و مشتریان می‌باشند. تنظیم‌کنندگان مقررات که درون بدنه دولت جای دارند اغلب به عنوان دپارتمانی وابسته به وزارتخانه‌ها، موظف به نظارت بر رفتارهای کنترل شده و اجرای مقررات می‌باشند، و از مسائل سیاسی تأثیر می‌گیرند، زیرا این سازمان‌ها مستقل نیستند. سایر تنظیم‌کنندگان مقررات که درون بدنه صنعت و سازمان‌های حرفه‌ای جای دارند «مقررات خود» را درون صنعت یا فضای حرفه‌ای موجود ارائه می‌دهند.

همیشه برای پروژه‌های PPP، بهتر است تنظیم‌کنندگان مقررات مستقل باشند. البته همیشه این امکان وجود ندارد که از نظر سیاسی و اقتصادی چنین سازمان‌های مستقلی داشته باشیم. فعالیت نظارت و تنظیم کردن مقررات برای یک PPP در پروژه دولت الکترونیک مسائل پیچیده بسیاری را به دنبال دارد، یکی از این مسائل عبارت است از تعیین سازمان مقتدر برای تنظیم مقررات.

به عنوان مثال در کانادا تنظیم‌کنندگان مقررات صدا و سیما می‌توانند مقررات جنبه‌های الکترونیکی تراکنش‌های انجام شده بر روی اینترنت را از طریق یک PPP برای دولت الکترونیک تنظیم کنند. مفاد تراکنش‌ها می‌تواند توسط بدنه قانونگذار برای موارد مورد نظر تنظیم شود. برای مثال در ایالات متحده صندوق ذخیره فدرال^{۳۱} بدون توجه به وسایل الکترونیکی ارتباطات، بر نحوه اجرای مقررات و انطباق آن با مقررات خود نظارت دارد. با ترکیب دو مدل قانونگذاری کانادایی و آمریکایی می‌توان با ایجاد محدودیت در تراکنش‌های مصرف‌کننده در تجارت الکترونیک (برای انطباق با مقررات صدا و سیما) و به منظور افشای انواع معینی از تراکنش‌ها (برای انطباق با مقررات مربوط به انواع خاصی از تراکنش‌ها) مقررات PPPها را در سیستم‌های دولت الکترونیک تنظیم کرد. جدول ۱ دسته‌بندی مقررات مرتبط با PPPها در دولت الکترونیک را نشان می‌دهد.

مقررات براساس قراردادها

در طول مدت قرارداد، تا زمانی که چارچوب قانونگذاری کاملاً مشخص نباشد، پشتیبانی‌های مورد نیاز در واقع باید تا جای ممکن توسط قانونگذار ارائه شود. استفاده از قراردادهای نمونه در چنین موقعیت‌هایی توصیه می‌شود و یکی از مراجع خوب قرارداد نمونه انحصاری کمیسیون سازمان ملل در قانون تجارت بین الملل است^{۳۲} (UNCITRAL). در پورتال IFC^{۳۳} بانک جهانی و در پورتال منابع PPP نیز نمونه‌های خاصی وجود دارد. بخش‌های بعدی عوامل اصلی این قراردادهای نمونه و مدل را توضیح می‌دهند.

31 The Federal Reserve Board

32 United Nations Commission on International Trade Law Model Concession Contract

33 International Finance Corporation

طول مدت قرارداد

در قرارداد باید طول مدت به طور خاص درج شود، بعلاوه تاریخ شروع^{۳۴} که می‌تواند همزمان با تاریخ امضاء قرارداد باشد یا نباشد. تاریخ شروع به طور معمول پیش از دوره سرویس^{۳۵} است و طول دوره قرارداد باید به نوعی در نظر گرفته شود که تمام دوره سرویس را نیز پوشش دهد. دوره زمانی باید با توجه به موارد زیر در نظر گرفته شود:

34 Commencement Date
35 Service Period

اختیار و تسلط در قانونگذاری

کمیسیون رادیو تلویزیون و مخابرات کانادا (CRTC) مقرر کرده که تنها مرجع قانونگذار برای اینترنت باشد زیرا مواردی که متن الفبایی و عددی نبوده یا برای کاربر قابل تنظیم نباشند، در تعریف «صدا و سیما» می‌گنجد. علاوه بر این زیرساخت فیزیکی اینترنت و رفتار و سلوک بازار شرکت‌ها، مانند شرکت‌های تلفن یا شرکت‌های کابل یا ارائه‌دهندگان سرویس اینترنت، موضوع تنظیم مقررات براساس قوانین گوناگون موجود و مقررات مرتبط هستند.

جدول ۲- دسته بندی قانونگذار مرتبط با PPPها در دولت الکترونیک

دسته‌بندی قانونگذار مرتبط با PPPها در دولت الکترونیک	
مقررات محتوای سرویس‌ها	مقررات چارچوب تجارت الکترونیک ^{۲۶}
<ul style="list-style-type: none"> (۱) سرویس‌های سنتی که در حال حاضر به صورت آنلاین تویع می‌شوند (سلامتی از راه دور، آموزش از راه دور، و غیره) • فرموله کردن مجدد مقررات قدیمی برای هماهنگی با دنیای آنلاین (۲) کالاهای سنتی که در حال حاضر به عنوان سرویس‌های الکترونیکی تحویل داده می‌شوند (نرم‌افزار، موسیقی،...) • تفسیر مجدد مقررات این کالاها برای مقررات سرویس‌های جدید (مثلاً محتوا، حقوق مالکیت معنوی) (۳) سرویس‌های جدید الکترونیکی (پلت‌فرم‌های حراج، آژانس‌های جستجوی اینترنت پیشرفته و خبره و...) • انواع جدید مقررات 	<ul style="list-style-type: none"> • احراز هویت • رمزنگاری • حقوق مالکیت معنوی • اسلوب امنیتی • حریم خصوصی / حفاظت از داده‌ها • سیاست‌های رقابتی برای شبکه‌های باز • مسائل مالیاتی (مثلاً VAT) • استانداردها، سازگاری فناوری

منبع: سازمان تجارت جهانی

- خدمات مورد نیاز کارفرما؛
- پیش‌بینی استفاده از دارایی‌هایی که باقی خواهد ماند توسط کارفرما؛
- مقدار زمانی که بخش خصوصی برای رسیدن به اهداف خود نیاز خواهد داشت؛
- قیمت سرویس برای کارفرما؛
- هزینه نوسازی‌های دوره‌ای و هزینه‌های مرتبط؛
- مدت وام مالی پروژه؛ و
- اجزاء خاص قرارداد می‌تواند دوره زمانی متفاوتی را نسبت به دوره زمانی در نظر گرفته شده برای کل قرارداد به همراه داشته‌باشد.

آغاز تحویل سرویس

پس از امضای قرارداد PPP به طور معمول زمانی برای ساخت یا توسعه پروژه برای راه‌اندازی مکانیسم ارائه سرویس در نظر گرفته می‌شود. خطر و ریسک قابل توجهی در این دوره وجود دارد، به ویژه خطر تأخیر و یا هزینه بیش از حد برای ساخت و ساز. قرارداد باید برای شریک دولتی شامل ساز و کارهای مشخصی به منظور جبران خسارت احتمالی وارده از سوی بخش خصوصی در تکمیل پروژه در چارچوب مدت زمان توافق شده،

باشد. هر دو طرف قرارداد نیاز دارند تا با در نظر گرفتن شروطی، اطمینان حاصل نمایند که در صورت مواجهه با شرایط خاص، کارفرمای قرارداد پذیرای امکانات ساخته شده باشد.

اصلاح ارأئه‌ی سرویس‌های به تأخیر افتاده

هم کارفرما و هم پیمانکار انگیزه‌های بسیار قوی برای تحویل به موقع سرویس دارند. کارفرما از طرف ذینفعانی که از سرویس استفاده خواهند کرد تحت فشار است، و پیمانکار در تلاش برای دریافت پول خود و دادن سرویس به نیازهای بالقوه دیگر است. همانطور که در بخش قبل آمده کارفرما پیش از آغاز ارأئه سرویس نباید پرداختی به پیمانکار داشته باشد، مگر اینکه سرویس‌ها به صورت تدریجی، به عنوان ساختار ادامه‌دار، ارائه شود.

اتفاقات تصادفی

اتفاق تصادفی رویدادی است که از پذیرش تعهدات آغاز توسط پیمانکار سرویس جلوگیری می‌کند. یکی از انواع اتفاقات تصادفی، همانطور که در بخش قبل گفته شد، اتفاق فورس ماژور است. همچنین رویدادهای ترمیم^{۳۷}، رویدادهایی است که در آن پیمانکار برخی مسؤولیت‌ها را برعهده می‌گیرد البته نه تا جایی که حق کارفرما برای فسخ مطرح شود. رویدادهای جبرانی نیز وجود دارد که در این رویدادها کارفرما تعهد پرداخت غرامت به پیمانکار را دارد. معمولاً رویداد جبرانی زمانی رخ می‌دهد که خطر تکمیل دیر هنگام پروژه خیلی زیاد باشد، یا تکمیل به دلیل عواملی که تحت کنترل کارفرما است به تأخیر بیفتد. تغییر قانون اغلب موجب بروز رویداد جبرانی خواهد بود زیرا کارفرما یک مؤسسه دولتی است و قانون تحت کنترل دولت.

ضمانت اطلاعات و سلب مسؤولیت‌ها

در قرارداد باید به طور شفاف مشخص شود که هر کدام از طرفین ریسک صحت کدام دسته از اطلاعات ارائه شده درون قرارداد را برعهده دارد. این موضوع به طرف دیگر کمک می‌کند که در رویداد خاص منبع عدم صحت اطلاعات را شناسایی نماید. همچنین عیوب نهفته در دارایی‌های تحت کنترل یک طرف را توسط طرف دیگر پوشش می‌دهد. یک ویژگی عادی در قراردادهای PPP برای تهیه سرویس زیرساخت این است که دولت دارایی‌های خود را تحت کنترل صاحب امتیاز قرار می‌دهد. دولت تضمین می‌کند که دارایی‌ها در شرایط خاص هستند، و صاحب امتیاز تضمین کند که در پایان قرارداد این دارایی‌ها را در همین شرایط و با حداقل سایش و فرسایش، به دولت بازخواهد گرداند.

نیازهای سرویس و دسترسی به آن

تمرکز PPPها بر روی ارائه سرویس است بنابراین عدم دسترسی به سرویس می‌تواند نتیجه کاهش یا حذف پرداخت از سوی کارفرما به پیمانکار باشد. موضوع اصلی در قراردادهای PPP ایجاد دسترسی به سرویس است. این یک مسأله اصلی است زیرا قراردادهای PPP همیشه نیاز به قدرت انقباضی در پرداخت به پیمانکار دارند تا در قبال ایجاد سرویس و دسترسی به آن، به جای سرویسی که پیش از این مورد استفاده بوده، به پیمانکار پول پرداخت شود.

نگهداری از دارایی‌ها و ارائه سرویس

زمانی که پیمانکار آخرین پیشنهاد خود را ارسال می‌کند، این پیشنهاد باید شامل هزینه تعمیرات عادی و نگهداری نیز باشد. ریسک مربوط به جایگزینی نیازمندیها در صورت لزوم و هزینه چنین جایگزینی‌ای کاملاً بر عهده پیمانکار است. این انتقال ریسک به اپراتور در شرایطی به دست می‌آید که نیازهای سرویس از لحاظ ویژگیهای خروجی بیان شود. باید به پیشنهاد کنندگان اجازه داده شود که روشهای خود را برای تعمیر و نگهداری، با توجه به پارامترهای تنظیم شده با ویژگیهای خروجی، ارائه دهند. این کار نوآوری بخش خصوصی را برانگیخته می‌کند، هدف اصلی قرارداد PPP.

نظارت بر عملکرد و انطباق

قرارداد باید به طور شفاف این موارد را دربرگیرد: الف) سطح عملکرد مورد نیاز؛ ب) ابزاری که کارفرما برای سنجش عملکرد پیمانکار در دست دارد؛ ج) پی‌آمد اشتباهات پیمانکار در رسیدن به سطح مورد نیاز عملکرد. در تنظیم سطح مورد نیاز عملکرد، در قرارداد باید به جای اینکه چگونگی ارائه سرویس مشخص شود، به طور شفاف ملزومات خروجی تعریف و مشخص باشد. روش عملکرد مورد مذاکره عامل اصلی مکانیسم انتقال ریسک خواهد بود. اگر معیاری در هنگام تنظیم ویژگیهای خروجی در دسترس باشد (مثلاً ارائه دهنده سرویس PPP که در جایی دیگر نتیجه کارش رضایت‌بخش بوده)، می‌توان از آن به عنوان نقطه مرجع در شناسایی بازده قرارداد استفاده کرد.

مکانیسم قیمت و پرداخت

مکانیسم‌های قیمت و پرداخت ابزار کلیدی هستند که به وسیله آنها ریسک‌ها و مسؤولیت‌ها به طرفین قرارداد PPP تخصیص داده می‌شود. قیمت و پرداخت نیز ابزاری است که با امتیازها به عملکرد برتر، پاداش می‌دهد و به عملکرد نامطلوب، جریمه. ویژگیهای اساسی مکانیسم پرداخت در یک قرارداد عبارتست از:

- هیچ پرداختی پیش از ارائه سرویس انجام نمی‌شود؛
- به جای اینکه چند بخش مسؤول و وابسته برای دسترسی و یا عملکرد تعیین شود، یک مسؤول واحد برای سرویس وجود دارد؛
- این مسؤول واحد باید به تنهایی بر در دسترس بودن سرویس توجه داشته باشد، مثلاً متناسب با تعداد واحدها؛ و کسری‌ها باید براساس شدت خطا باشد، مثلاً در صورت عدم پرداخت هیچ سرویسی ارائه نمی‌شود، درحالی‌که خطای جزئی تنها منجر به یک کسری جزئی خواهد بود، مگر اینکه این خطای کوچک و جزئی تکرار شود که در چنین موردی کسری افزایش خواهد یافت.

تغییر در سرویس توسط کارفرما یا پیمانکار

شاید لازم باشد تغییرات نیازهای سرویس خارج از تغییرات مطرح شده در زمان انعقاد قرارداد صورت گیرد. به منظور ترغیب پیمانکار برای اصلاح فناوری مورد استفاده به منظور ارائه سرویس در قراردادهای پیشرفته، این امری غیر معمول نیست. به طور طبیعی کارفرما چنین تغییراتی را می‌پذیرد زیرا موجب بهبود کار خواهد بود اما مشاوره با کارفرما پیش از انجام تغییر، نیازی معقول است.

تغییر پیشنهاد ممکن است ساختار یا هزینه‌های عملیاتی را تغییر دهد. بسته به ماهیت تغییر، هزینه‌های تحمیل شده ممکن است پیش‌بینی نشده باشند. تغییر نیازهای سرویس، اگر هزینه‌های بیشتری را طلب کند و هزینه‌های عملیاتی را بالا ببرد به راحتی در قرارداد گنجانده نمی‌شود، مگر اینکه هزینه‌های اضافی با ذخیره احتمالی پیمانکار پوشش داده شود. از این رو طرح‌های مالی که توسط پیمانکار پیشنهاد می‌شود باید توسط کارفرما مورد بررسی قرار گیرد تا داشتن یک صندوق ذخیره احتمالی تضمین شود. علی‌الخصوص هزینه‌های سرمایه در طی فاز ساخت و ساز همیشه باید بتواند به طور متوسط پوشش ۱۰ تا ۱۵ درصدی افزایش هزینه‌ها و/یا افزایش دوره زمانی ساخت و ساز را نشان دهد.

تغییرات قیمت و اصلاحات

به موجب هر قرارداد PPP قیمت شارژ برای ارائه خدمات بطور خودکار تنظیم و در فواصل منظم مطابق با جدول شاخص‌ها بررسی می‌شود. در اسناد مناقصه، این شاخص‌ها باید مشخص شود بطوریکه داوطلبان نتوانند طرح‌های مختلف را با استفاده از شاخص‌های مختلف انتخاب نمایند، در نتیجه از به خطر افتادن مناقصات ارسالی جلوگیری بعمل می‌آید. کارفرما زمانی که شاخص‌های مورد استفاده را انتخاب می‌کند باید محدودیتهای قیمتی خود را در نظر بگیرد. همچنین باید توجه کند که اگر پیمانکار نتواند با شاخص‌هایی که احتمال ارائه‌ی آنها کم است هزینه‌های خود را پوشش دهد قیمت را افزایش خواهد داد.

تغییرات قیمت و اصلاحاتی که با شاخص‌ها پوشش داده نمی‌شوند می‌توانند با استفاده از نمونه‌گیری یا آزمایش بازار شناسایی شوند. نمونه‌ها از ارائه‌دهندگان موجود برای همان نوع سرویس قیمت‌ها را به عنوان مرجع ارائه می‌دهند. آزمایش بازار قیمت‌های ارائه شده توسط ارائه‌دهندگان دیگر از همان نوع سرویس را بررسی می‌کند.

پیمانکاران فرعی و کارمندان

کارفرمایان مایل‌اند انتخاب و عملکرد پیمانکاران فرعی را به عنوان موارد کنترل خود، مشاهده کنند. حال آنکه پیمانکاران مایل‌اند انتخاب و عملکرد پیمانکاران فرعی را به عنوان حوزه‌ای که باید کنترل منحصر به فردی داشته باشند مشاهده کنند. بطور کلی، هرگونه تلاش توسط کارفرما برای کنترل پیمانکاران فرعی توصیه نمی‌شود و در بسیاری از موارد غیر ضروری است. در موارد محدود و خاص، ممکن است دلایل مهمی وجود داشته باشد که یک کارفرما باید درجه‌ایی از کنترل بر روی پیمانکاران فرعی خود اعمال کند، برای مثال پروژه‌هایی که در آن امنیت ملی یا نگرانی پیرامون منافع عمومی وجود دارد.

واگذاری و تغییر مالکیت

بسیاری از پروژه‌های PPP شامل ساخت و ساز و بهره‌برداری از زیرساخت‌ها می‌باشد و دوره این قراردادها می‌تواند بسیار طولانی باشد، معمولاً بین ۱۵ تا ۲۰ سال و در برخی موارد تا ۴۰ سال نیز بطول می‌انجامد. از این منظر، برخی تغییرات در مالکیت بر بخشی از پیمانکاران امکان پذیر است، حتی به احتمال زیاد کارفرما نیز باید مراقب چنین تغییراتی در پیش نویس تهیه شده باشند و کلیه جمله بندی‌ها را باید پیش‌بینی کند. همچنین، بیش از یک دوره طولانی مشخصات کسب و کار پیمانکار ممکن است تغییر یابد بدین منظور مشخص شدن برخی از وظایف و ارائه خدمات به نهادهای دیگر در پروژه یک ضرورت می‌باشد. بنابراین، هر قرارداد باید شامل مقرراتی باشد تا شرح وظایف افراد کاملاً مشخص باشد.

تکلیف دارایی‌هایی در پایان دوره خدمت رسانی

- اساساً دو گزینه برای مشخص شدن تکلیف دارایی‌ها در پایان دوره خدمات‌رسانی وجود دارد:
- کارفرما موظف است دارایی‌ها را در زمان پایان قرارداد کنترل کند. این امر شامل دارایی می‌شود که به دلیل درخواست دراز مدت بخش دولتی روشن و واضح است و به این دلیل هیچ جایگزین عملی برای استفاده از این دارایی‌ها وجود ندارد.
 - ارزش باقی مانده‌ی دارایی‌ها به پیمانکار منتقل می‌شود. این نوع از دارایی‌ها معمولاً عمومی بوده و در خارج از بخش دولتی جایگزین دارد.

فسخ زود هنگام و پرداخت برای فسخ زود هنگام

اگر کارفرما به شیوه‌ای عمل کند که روابط قراردادی غیر قابل دفاع باشد یا کاملاً توانایی پیمانکار را در ارائه سرویس عقیم و باطل نماید، پیمانکار باید حق فسخ قرارداد را داشته باشد. در تعیین خسارتی که باید در چنین رویدادی به صورت پیش فرض و یا نقض شده توسط کارفرما، پرداخت شود، هدف ضمانت این است که سرمایه‌داران و پیمانکار در شرایطی بدتر از شرایط پیش فرض که اتفاق نیافتاده است، قرار نگیرند. هر قرارداد باید دارای فرمولی برای چنین پایان کاری باشد. این فرمول می‌تواند براساس یکی از سه گزینه زیر باشد:

- جبران خسارت بر مبنای IRR^* برای رعایت انصاف و دیون ناچیز، برای طول مدت قرارداد؛
- جبران خسارت بر مبنای ارزش بازار برای رعایت انصاف و دیون ناچیز، برای مدت زمان قرارداد؛
- جبران خسارت بر مبنای بازگشت به حالت اولیه برای رعایت انصاف و دیون ناچیز، برای مدت زمان باقی مانده از قرارداد.

حل اختلاف و مقررات گام به گام کارفرما

فرآیند حل اختلاف عادی برای پروژه‌های قرارداد PPP به شرح زیر است:

- (۱) کارفرما و پیمانکار با مشورت با یکدیگر در یک دوره زمانی ثابت، برای رسیدن به یک توافق دوجانبه رضایت بخش تلاش می‌کنند؛
- (۲) اگر نتوانند با مشورت به راه حلی برسند، دو طرف ممکن است مورد خود را به یک متخصص برای حل اختلاف ارجاع دهند. کارشناس منصوبه از پنبلی منصوب می‌شود که در قرارداد تعیین شده است و همزمان یک کارشناس مالی نیز به طور مجزا ممکن است منصوب شود تا به اختلافات مربوط به تفاوت‌های قیمتی، بازده مالی و سایر موارد بپردازد؛ و
- (۳) اگر یکی از دو طرف از تصمیم کارشناس رضایت نداشته باشند ممکن است این موضوع را به داوری بگذارند یا برای تصمیم‌گیری نهایی به دادگاه اعلام شود. روش تعیین داور نیز باید در قرارداد ذکر شود.

تکنیک ۲.۳- ایجاد چارچوب سازمانی مناسب برای پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک

نهادمند کردن PPPها مسلماً می‌تواند عامل موفقیت در اجرای پروژه‌های PPP باشد. همانطوری که می‌دانید با هر تغییر سیاسی بزرگ یا ابتکار عمل نو، استراتژی سازمانی نیز شامل یک تغییر اساسی خواهد شد. به بیان ساده‌تر دقیقاً همان پروژه PPP اتفاق نمی‌افتد. شرکت ESD Services Limited (یک شرکت سرمایه‌گذاری خصوصی) به دولت هنگ کنگ نزدیک نشد و پیشنهاد طراحی ESDLife، پورتالی برای ارائه خدمات دولتی هنگ کنگ، را ارائه داد. در عوض، دولت هنگ کنگ نیاز به ارائه خدمات آنلاین را در خود دید و مشاهده کرد

که بهترین طراحی و راه‌اندازی پورتال را بخش خصوصی داراست، و مهمتر از همه اینکه از منابع درون سازمانی خود برای مدیریت قراردادهای PPP کمک گرفت. سرمایه‌گذاران خصوصی نه تنها آمادگی داشتند تا برای بخش دولتی سرمایه‌گذاری نمایند (بجزء در مورد چارچوب‌هایی مانند چالش سوئیس) بلکه آماده همکاری همه جانبه با دولت را در مسیری مشخص و واضح برای همکاری داشتند. این موضوع برای کلیه موارد PPP صدق می‌کرد. زمانیکه بحث برسر نقشهای سازمانی در پروژه‌های PPP است، دو تم اصلی باید در نظر گرفته شود. نخست، نقش سازمانهای مستقل و یا دپارتمان موسسات PPP در حمایت از توسعه و اجرای پروژه‌ها. همچنین نقش نهادهای عمومی درگیر در یک پروژه PPP، و چگونگی مدیریت تراکنش‌اش از ارائه سرویس تا نظارت بر قرارداد.

موسسات PPP

بهترین راه برای تعریف شفاف نقشهای نهادی و مسؤولیت‌ها برای پروژه‌های PPP، تشکیل یک بخش تعیین شده یا نیروی کار در دولت است. در مورد PPPها در سطح ملی، وزارت اقتصاد بهترین مکان برای چنین دپارتمانی است، زیرا که چنین جایگاهی به روشنی با دولت‌های محلی و سرمایه‌گذاران ملی در ارتباط است و تعهد دولت ملی را به مشارکت با بخش خصوصی به همراه دارد. نمونه‌هایی از این دپارتمانها یا واحدهای PPP در سراسر دنیا یافت می‌شود. این واحدهای PPP از سطح ملی، مانند آژانس مالی توسعه ملی ایرلند^{۳۹} و خزانه داری ملی آفریقای جنوبی^{۴۰}، وجود دارد و تا سطح سازمانهای استانی، از جمله بخش مشارکتی ویکتوریا^{۴۱} در استرالیا و انجمن توسعه زیرساخت‌های گجرات^{۴۲} هند را در برمی‌گیرد.

مأموریت واحدهای PPP

اگرچه عملکرد سیاست‌گذاری افراد در هر واحد PPP از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، ولی آنها برای پاسخگویی به سه سوال اصلی در خدمت هستند:

۱- آیا پروژه مقرون به صرفه است؟

۲- آیا پروژه یک الویت برای دولت محسوب می‌شود؟

۳- پروژه چگونه اجراء قابل اجراء است؟

مقرون به صرفه بودن پروژه - واحد PPP، برای تعیین پایداری اقتصادی پروژه، چه از طریق کارکنان خود و چه از طریق پیمانکاران مستقل خود، تجزیه و تحلیل پیش امکان‌سنجی مالی و مطالعات امکان‌سنجی مالی انجام می‌دهند.

39 Ireland's National Development Finance Agency

40 South Africa's National Treasury

41 Partnership Victoria in Australia

42 Gujarat Infrastructure Development Board in India

اولویت‌بندی پروژه - هنگامی که یک اداره دولتی پروژه PPP پیشنهاد می‌دهد، واحد PPP با بخش‌های دیگر و / یا وزارت اقتصاد ارتباط برقرار می‌کند تا اولویت اصلی پروژه برای دولت را تعیین نماید. به عنوان مثال، دپارتمان حمل و نقل ممکن است نیاز به سرمایه‌گذاری در خصوص احداث پروژه بزرگراه را مطرح نماید، اما واحد PPP مسؤلیت ارزیابی این نیاز در کنار نیازهای سرمایه‌گذاری در گروه واحد بهداشت و آموزش را دارد. واحد PPP دارای دیدگاهی نسبت به مزایای «دوره‌ی پروژه» است.

پشتیبانی پروژه - واحد PPP به منظور شناسایی، ساخت و اجرای پروژه‌های پایدار PPP بعنوان یک مرکز تخصصی در خدمت همه دپارتمان‌ها می‌باشد. (جریان معامله، ظرفیت سازی و غیره)

جایگزین‌هایی برای واحدهای PPP

آیا لازم است واحد PPP موفقیت فرآیندهای PPP را تضمین کند؟ تنها به دلیل کاهش خط قرمزهای بروکراسی توسط PPPها باید بپذیریم که وجود واحدهای PPP مفید است، آنها پیش نیاز موفقیت PPPها نیستند. در استرالیا، بعنوان مثال؛ شرکت آب سیدنی^{۴۳} نیاز خود را برای پروژه‌های زیرساختی اصلی، شناسایی و الویت بندی می‌کند و توصیه می‌کند که آیا تأمین مالی و ماشین‌آلات اجرایی PPP مورد نیاز است یا خیر. این توصیه‌ها برای بررسی دقیق‌تر به هیات مدیره آب سیدنی ارسال می‌شود. اگر پروژه نیاز به سرمایه بزرگی داشته باشد، مجدداً توسط هیأت دولت بررسی می‌شود و در معرض رای‌گیری خزانه ایالت نیوساوت ولز^{۴۴} که مسؤول نگهداری و مراقبت از رتبه اعتباری^{۴۵} ایالت است قرار می‌گیرد. این سیستم در شناسایی و کاهش خطرات مستقیم برای دولت بسیار موثر است.

نقش واحد PPP ملی و سلولهای PPP^{۴۶} در پروژه‌های PPP

یکی از جنبه‌های مهم برنامه‌های PPP این است که همه ذینفعان نقش مهمی در فرآیند توسعه پروژه PPP دارند. واحد PPP ملی نشان‌دهنده تمرکز اصلی متخصصین کشور در PPP است، ولی نهادهای دولتی که پیشنهاددهنده‌ی پروژه‌های PPP هستند نقش مهمی در انتخاب و توسعه‌ی اولیه‌ی این پروژه‌ها بازی می‌کنند. پروژه‌های PPP غالباً توسط وزارتخانه‌های دولت مرکزی و/یا آژانس‌های دولتی منطقه‌ای و محلی پیشنهاد می‌شود. در هر یک از چنین وزارتخانه‌ها و یا آژانس‌های دولتی باید یک گروه هسته‌ای از افرادی آشنا با پروژه‌های PPP وجود داشته‌باشد. این گروه را «سلول PPP»^{۴۷} می‌نامند و از نزدیک با واحد ملی پروژه‌های PPP در شناسایی، توسعه، ارزیابی، ساخت و ساز، تأمین منابع مالی، و قرارداد پروژه‌ها کار می‌کنند. واحد ملی

43 Sydney Water Corporation

44 The New South Wales State Treasury

45 Credit rating

46 PPP Cells

47 PPP Cell

پروژه‌های PPP کمک‌های فنی را ارائه می‌دهند که شامل ظرفیت‌سازی به این سلول‌های PPP می‌باشد. هدف اولیه از واحد ملی PPP، ارائه کمک کارشناسی، انتشار اطلاعات و ظرفیت‌سازی در PPPها است. نقش واحد ملی PPP رویارویی با دیگر لایه‌های بروکراسی در اجرای پروژه‌های PPP نیست. ترجیحاً، به عنوان یک منبع برای سلول‌های PPP و سایر ذینفعان پروژه PPP خدمت می‌کند. انتشار عملکرد اطلاعات آن شامل اسناد تدارکات و روشهای استاندارد شده می‌باشد. عملکرد ظرفیت‌سازی آن شامل برنامه‌های آموزشی PPP در همه سطوح دولت است.

نقش تسهیلات توسعه‌ی پروژه^{۴۸} (PDF)

تسهیلات توسعه پروژه یک صندوق مالی-سیاسی است که بصورت مستقل اداره می‌گردد که با مشاوران بخش خصوصی برای انجام تحلیل امکان‌سنجی پروژه‌های PPP قرارداد می‌بندد. صندوق PDF به درخواست‌های واحد PPP برای تجزیه و تحلیل امکان‌سنجی پاسخ می‌دهد و مشاوران مورد نیاز را، در صورت امکان از شرکت‌های منطقه‌ای برای انجام امور به کار می‌گیرد. به منظور تسریع در انتخاب و فرایند عقد قرارداد PDF فهرستی از شرکتهای مشاوره که براساس معیارهای تعیین شده واجد شرایط هستند، دارد. شرکت‌های واجد شرایط مدارک خود را بطور سالیانه برای به روز نمودن اطلاعات فهرست شرکت‌های واجد شرایط به PDF ارسال می‌نمایند.

امکان‌سنجی صندوق PDF بر روی موارد زیر مطالعه می‌کند: (الف) همکاری کردن با اسپانسرهای پروژه در آماده‌سازی درخواستشان برای داشتن صلاحیت (ب) حمایت کردن از اسپانسرهای پروژه در آماده‌سازی درخواستشان برای ارائه‌ی پروپوزال. اسپانسرهای پروژه ممکن است تنها از طریق واحد ملی PPP به چنین صندوق PDF ای دسترسی داشته باشند. تحلیل امکان‌سنجی انجام‌شده توسط مشاوران طرف قرارداد PDF، نه شامل سرمایه‌گذار سخت‌کوش می‌شود و نه شامل تحلیل بسیار دقیق و جامع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری و یا درخواست وام. چنین تجزیه و تحلیل دقیقی باید توسط شرکت‌های بخش خصوصی که پروپوزال‌ها را برای مشارکت در پروژه‌های PPP و در اسناد مناقصه‌ای که دولت باید هر گونه نمایندگی و یا وارانتهی اطلاعات ارائه شده توسط مطالعات پیش امکان‌سنجی و امکان‌سنجی صندوق PDF را رد کند، عرضه می‌کند، انجام شود.

بخش جانبی^{۴۹} واحدهای PPP در مقابل واحدهای اختصاصی PPP دولت الکترونیک^{۵۰}

از نظر بین‌المللی، اکثر کشورهایی که چارچوب‌های سیاست‌گذاری، مقررات، و نهادهای خود را برای PPPها در دولت الکترونیک توسعه داده‌اند، نخست واحدهای PPP با بخش‌های گوناگون راه‌اندازی کرده‌اند که مسؤول

48 Project Development Facilities
49 Cross-Sector
50 Dedicated E-Government PPP Units

تحلیل PPPها در میان طیفی از بخش‌های زیرساختی، از جمله حمل و نقل، انرژی، ساختمان‌های عمومی و اقامتی، و زیرساخت‌های زیست‌محیطی می‌باشند. معمولاً، پس از آن چارچوب بخش جانبی ایجاد می‌شود، که پس از آن هم نوآوری‌ها برای PPPها در دولت الکترونیک شروع می‌شود. این مورد در انگلستان، استرالیا، آفریقای جنوبی، مالزی، فیلیپین و چند کشور دیگر به اجرا گذاشته شد. بنابراین، مهم‌ترین موضوعی که ظاهر می‌شود اینست که آیا باید یک واحد مجزا، جدید و تخصصی برای حمایت، بررسی و حتی مدیریت تراکنش‌های PPP دولت الکترونیک راه‌اندازی شود یا این ظرفیت باید به سادگی درون بخش جانبی واحد PPP توسعه داده شود.

در بین کشورها شیوه‌ی روشنی وجود ندارد و هر کشور باید استراتژی سازمانی‌ای را انتخاب کند که بهترین تعامل را با بروکراسی و همچنین آمال سیاست‌گذاری دولت الکترونیک خود داشته باشد. به طور کلی اگر ایجاد یک واحد کاملاً جدید، مثل یک واحد تخصصی PPP دولت الکترونیک، اجتناب‌پذیر باشد، توصیه نمی‌شود (چرا که به راحتی برای بخش دولتی هزینه سربار ایجاد می‌کند) - به خصوص اگر پیش از این در بخشی مانند وزارت اقتصاد بخش جانبی واحد PPP وجود داشته باشد.

از سوی دیگر نیازهای فنی PPPها در دولت الکترونیک معمولاً پرچالش‌تر از نیازهای بخش‌های زیرساخت سنتی است (جاده‌ها، برق، آب و غیره) به ویژه ریسک‌های فناورانه و در حقیقت غالباً مدل‌های PPP مثل مقایسه‌کنندگان بخش عمومی^{۵۱} به فناوریهای جدید دولت الکترونیک وابسته نیستند.

وزارتخانه‌های سنتی در بخش‌هایی مانند حمل و نقل، آب و برق دارای ظرفیت‌های ذاتی برای درک نیازهای فنی و ریسک‌های فناوری برای ارائه‌ی خدمات هسته‌ای شان در ساخت جاده‌ها، تولید نیرو، یا تصفیه و توزیع آب هستند که در ذات هر PPP وجود دارد. گرچه بسیاری از آژانسهای دولتی با اختیارات فنی و الزامات اپلیکیشن‌های دولت الکترونیک برای سرویس‌های غیر مرکزی IT خود مانند مدیریت سوابق، اپلیکیشن‌ها، مجوزها و پرداخت‌ها آشنایی چندانی ندارند. بیشتر آژانسهای دولتی با انتخاب، آماده‌سازی و مذاکره با یک PPP برای یک سرویس دولت الکترونیک به کمک، راهنمایی و مساعدت بیشتری نیاز دارند، تا اینکه برای یکی از سرویس‌های بخش هسته‌ای خود قرارداد ببندند. بنابراین دولت‌ها باید برای انجام این نیاز مهم و برای ایجاد یک ظرفیت باتجربه‌ی فنی و قوی در PPP دولت الکترونیک، و احتمالاً درون واحدهای جانبی PPP، آماده شوند.

ظرفیت سازی برای مؤسسات PPP

قراردادهای PPP در دولت الکترونیک و سایر بخشهای زیرساختی نیازمند قسمتهای نوین جدیدی در زمینه‌ی مالی، قانونی، تحلیل ریسک و مهارتهای مناقصه هستند که اغلب در اکثر دولتها و یا وزارتخانه‌ها وجود ندارند. راه‌های موثری که دولتها می‌توانند به این مورد توجه کنند عبارتست از:

- ایجاد «یک واحد PPP» در درون دولت که به عنوان یک واحد مهم با نام "مرکز دانش" عمل کند. علاوه بر بررسی و تصویب تراکنش‌های PPP، این واحد باید مدل مطالعات امکان‌سنجی PPP، قراردادهای، اسناد مناقصه، برنامه‌های نظارت - و به خصوص «درس‌های آموخته» از مطالعات موردی در کشور را فهرست بندی کند. مهم است که این دانش ارزشمند در داخل کشور باقی بماند. که براحتی در دست ذینفعان محلی قرار می‌گیرد بجای آنکه در ذهن (و لپ‌تاپ‌های) مشاوران بین‌المللی از کشور خارج شود.
 - همکاری با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی داخلی به منظور افزودن سیستماتیک PPPها در برنامه‌های درسی رسمی‌شان. بسیاری از کشورها برای آموزش یک گروه از مقامات رسمی دولتی درباره‌ی PPPها بر رویدادهای آموزشی با بودجه‌های اهدایی و برای یکبار تکیه می‌کنند. معمولاً این مورد بندرت مداوم بوده یا کمتر پاسخگوی نیاز آنان است. در آفریقای جنوبی در سالهای ۱۹۹۸-۱۹۹۹ دولت از حمایت‌های اهدایی از سوی USAID برای آموزش یک گروه از استادان برجسته و استادان در بخش ادارات دولتی و مدیریت دولتی در دانشگاه‌های تحصیلات تکمیلی در سراسر کشور برای آشنایی با پروژه‌های PPP بهره‌جست (JUPMET = برنامه‌ی الحاق دانشگاه‌ها در آموزش و پرورش^{۵۲}). این اساتید سپس درس‌ها و مفاهیم درسی PPP خود را طراحی کردند و آنرا به برنامه‌های آموزشی خود اضافه نمودند.
- در حال حاضر، صدها نفر از مدیران جدید و فعلی در بخشهای دولتی در سراسر آفریقا در پروژه‌های PPP از طریق این نوآوری در ظرفیت‌سازی پایدار، متبحر و حتی استاد شده‌اند.

تصویرسازی - چارچوب PPPها در مالزی: پروژه "e-Perolehan" BOT

در اوائل سال ۱۹۸۵، دولت مالزی یکی از نخستین پیشگامان اقتصاد در حال توسعه بود که به طور سازماندهی شده سیاستگذاری ملی دراز مدت مشارکت بخش خصوصی و دولتی^{۵۳} را با استفاده از ساختار BOT برای سرمایه‌گذاری و توسعه‌ی رشد سریع تقاضا برای زیرساخت در کشور، پذیرفت. براساس رساله خصوصی سازی دولت^{۵۴} که در ۱۹۸۵ منتشر شد، و مراحل فرآیند طرح اصلی خصوصی سازی^{۵۵} در ۱۹۹۱ اهداف مقدماتی سیاست و چارچوب جدید PPP عبارت بود از:

- کاهش بار مالی و اداری دولت، از شرکتهای دولتی
- ترویج رقابت و کارآیی شرکتهای
- تحریک کارآفرینی و رشد بخش خصوصی
- کاهش اندازه بخش دولتی و انحصارات اقتصادی
- ترویج کارآفرینی و پیشرفت مالزیایی ها^{۵۶}

چارچوب سیاسی، نهادی و قانونی کشور مالزی، برای PPP ها، بر نقش کلیدی واحد برنامه‌ریزی اقتصادی (EPU)^{۵۷} متمرکز بود و برای مدیریت بر روی فرآیند کلی تجزیه و تحلیل، آماده سازی، اعطاء و مذاکرات قراردادهای BOT، در دفتر قدرتمند نخست وزیر سکونت داشت. البته این چارچوب برای توسعه دهندگان بخش خصوصی در راستای شناسایی پروژه های جدید خود، برای ثبت پروپوزالهای ناخواسته و برای تحلیل و آماده سازی صندوق برای PPP های جدید، حق و حقوق چشمگیری داد. در نخستین دهه، بسیاری از قراردادهای BOT در حال انجام در مالزی به حمل و نقل بزرگ و پروژه های زیرساختی بخش آب آن کشور مربوط می‌شد.

شکل ۴: چارچوب قوی چندبخشی مالزی برای سرمایه گذاری در مشارکت خصوصی-دولتی



یکی از نشانه های قدرت و اثربخشی کلی در چارچوب سیاستگذاری، سازمانی و قانونگذاری PPP در مالزی، این است که تا سال ۲۰۰۵، مالزی بیش از ۴۰ میلیارد دلار از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی جدیدالورود در زیرساخت را جذب کرده بود - این مقدار بسیار بیشتر از اغلب اقتصادهای در حال توسعه جهان است. بحران مالی که در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ آسیای جنوب شرقی را تحت تأثیر قرار داد، تأثیر چشمگیری بر نمونه‌کارهای BOT مالزی داشت. چندین قرارداد BOT کنسل شد، به طوری که - با در نظر گرفتن سطوح

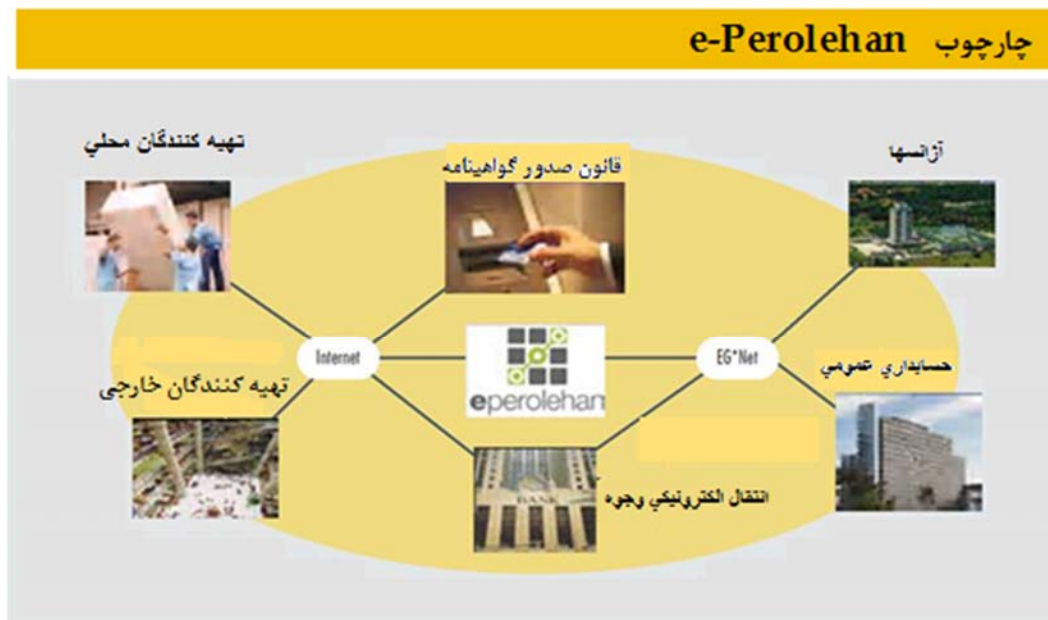
^{۵۶} Bumiputeras = این کلمه که ریشه سانسکریت دارد به معنای فرزند سرزمین بوده و در مالزی به معنای مالزیایی ها و افراد ساکن در آسیای جنوب شرقی است.

قابل توجه جدیدی از ریسک و حتی تأمین مالی از سوی دولت- شماری از آنها باید دوباره مورد مذاکره قرار می‌گرفت. علاوه بر این چالش‌ها در سیاستگذاری PPPها در کشور، تراکنش‌های PPP جدید هنوز قابلیت ادامه را داشت، به ویژه در وسعت هدف نهایی کشور که ایجاد «اقتصاد مبتنی بر دانش»^{۵۸} (KBE) تا سال ۲۰۲۰ است.

یکی از نخستین قراردادهای BOT که دولت مالزی در سال ۱۹۹۹ امضا کرد، با شرکت Commerce Dot Com (CDC) Snd. Bhd. و به ارزش ۷۱ میلیون دلار به مدت هشت سال بود، با نام "e-Perolehan" پروژه تدارکات الکترونیک (نمودار ۵). شرکت CDC Snd. Bhd. رابطی بود بین دو شرکت Puncak Semangat Snd. Bhd. و NTT Data Corp. دولت مالزی به عنوان بخشی از قرارداد BOT مالکیت «سهام ویژه» از سهام CDC را نگه داشت. این BOT یکی از نخستین پایلوت‌ها برای تراکنش‌های PPP بود که به عنوان بخشی از نوآوری‌های ابرکوری‌دور مالتی مدیای (MSC)^{۵۹} بزرگ کشور راه اندازی شد که منجر به ایجاد چندین PPP گوناگون و نوآورانه برای توسعه سرزمین، زیرساخت فاوا، و توسعه شرکت‌های کوچک و متوسط، درون مناطق فناوری خاص گردید.

در لوای قرارداد e-Perolehan BOT، پیمانکار خصوصی حداقل تراکنشی معادل ۰.۸٪ دریافت می‌کند با قیمت حداکثری تقریباً حدود ۲۵۰۰ دلار برای هر تراکنش.

شکل ۵: چارچوب e-Perolehan



Source: e-Perolehan website – <http://home.eperolehan.com.my/en/about/overview3.aspx>.

این BOT در دولت الکترونیک متوسط هزینه تدارکات را برای دولت از ۲۵۰ دلار برای هر تراکنش به تنها ۱۷ دلار در هر تراکنش کاهش داده است. این پروژه در سه فاز و در یک دوره ۸ ساله اجرا شده است و توانسته ۴۲۸۸ مرکز خرید دولتی، ۳۵،۰۰۰ تهیه کننده و نزدیک به ۳۵۰،۰۰۰ محصول را درگیر کند. شرکت Commerce Dot Com (CDC) Snd. Bhd. تخمین زد که بازگشت سرمایه (ROI) ۶۰٪ سالی حدود ۱۵٪ تا ۲۰٪ خواهد بود، برگشت سرمایه اصلی در سومین سال عملیات اتفاق خواهد افتاد، با درآمد سالانه‌ی تقریبی ۱۳-۲۶ میلیون دلار. البته این پروژه در چهار سال نخست خود با چالش‌هایی روبرو شد (در زیر به آنها خواهیم پرداخت) و در نتیجه پیش‌بینی‌های اولیه برآورد نشد. به عنوان نخستین BOT اصلی دولت در کشور، این پروژه چالش‌های مهمی را تجربه کرد. طبق گزارشات CDC اینها عبارتند از:

- چالشها در هماهنگ کردن تمام وظایف اجرایی، در راه‌اندازی و آغاز پروژه؛
- نبود و فقدان روش استاندارد آشکار و روشن با سطوح خدمات از پیش تعیین شده؛
- فقدان قابلیت همکاری بین عوامل گوناگون پروژه بزرگ خزانهداری الکترونیک، و مسائل بسیار زیاد پروژه که به جای طرح کلی در کل پروژه به صورت جداگانه مطرح شد؛
- راه‌حل‌های جدید برای مشکلات فنی و اجرایی پروژه BOT هزینه‌های پروژه افزایش یافت - این راه‌حل‌ها از نیاز پروژه برای پوشش هزینه‌ها پشتیبانی نمی‌کند؛
- نخستین قرارداد BOT که در سال ۱۹۹۹ تنظیم شد، با وجود تغییرات ایجاد شده در ملزومات پروژه و استانداردهای سرویس‌دهی طی اجرای پروژه به روز نشد و مورد اصلاح قرار نگرفت؛
- انتخاب فناوری (بازار ساز) مناسب بزرگی این پروژه نبود. این سیستم پیش از تکمیل ۵۰٪ اجرا رو به خاموشی گذاشت؛
- کاربران نخستین e-Perolehan از سرعت بسیار کم آن و عملکرد دور از انتظار سیستم شکایت داشتند؛

این چالش‌ها به شماری از تغییرات مهم منتهی شد که برای قراردادهای بلندمدت‌تر PPP غیر معمولی نبود. در سال ۲۰۰۳ CDC سفارش متنوعی برای دولت ارسال کرد که شامل مواردی از این قبیل بود: در میان سایر شرایط، نیاز به اصلاح قیمت‌ها برای پوشش هزینه‌های اضافی پروژه که در زمان تحویل آیت‌ها هزینه شده ولی در ابتدای کار لحاظ نشده باید مدنظر قرار گیرد. این سفارش متنوع همچنین شامل درخواستی برای تغییر و افزایش تاریخ پایانی قرارداد BOT تا پنج سال بود یعنی تا سال ۲۰۱۲، تا شرکت بتواند به اندازه کافی تمام هزینه‌های سرمایه‌ای خود را پوشش دهد. در سال ۲۰۰۳، ذینفعان CDC نیز تیم مدیریت پروژه را تغییر دادند تا در زمان باقیمانده از قرارداد به روش بهتری به اهداف پروژه دست یابند.

درس‌های یادگرفته شده و فهرستی از شیوه‌های خوب

نمونه‌ی e-Perolehan BOT برای ایجاد تصویری از چارچوب سیاسی، نهادی و قانونی کشور مالزی برای PPPها در دولت الکترونیک مورد استفاده قرار می‌گیرد، زیرا چارچوب سیاسی، نهادی و قانونی PPP در مالزی پیش از این به روشنی به تراکنش هم‌اجازه‌ی حرکت می‌داد و هم‌اجازه‌ی موفقیت. تا سال ۱۹۹۹، واحد برنامه‌ریزی اقتصادی دولت مالزی توانسته بود از طریق قراردادهای BOT در بخش خصوصی در زیرساخت خودش، سرمایه‌ای بالغ بر ۲۷ میلیارد دلار آمریکا جذب کند. به عنوان مثال این مقدار بیشتر از ۱۹ میلیارد دلاری بود که در هند تا سال ۱۹۹۹ جذب شده بود. بنابراین هم دولت مالزی و هم توسعه‌دهندگان خصوصی مانند Puncak Semangat Snd. Bhd. و NTT Data Corp. با چالشهای تحلیل، ساختار و مذاکرات ریسکهای قراردادهای بلند مدت BOT در چارچوب مالزی آشنا بودند.

یکی از عوامل کلیدی و اصلی موفقیت در کسب درآمد e-Perolehan، این بود که به وضوح درون چارچوب بزرگتر اولویت مالزی با عنوان پروژه‌ی ابر کوریدور چندرسانه‌ای و همچنین اولویت سیاست‌گذاری اخیر خود در انتقال مالزی به اقتصاد مبتنی بر دانش به طور مناسبی جای گرفت. در بسیاری از کشورهای دیگر نخستین پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک اغلب توسط دپارتمان دولتی و با پیشگامی خود دولت، راه اندازی می‌شوند. واضح است که آنچه از قلم افتاده، تعهدات دولت ملی برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های اصلی زیرساخت ICT است، مثلاً یک ابر کوریدور چندرسانه‌ای یا حمایت از یک سیاست در سراسر کشور برای انتقال کل اقتصاد (از جمله دولت) از یک اقتصاد مبتنی بر صنعت کشاورزی به یک اقتصاد مبتنی بر دانش.

مزایای بیشماری از سیستم جدید خرید اینترنتی در مالزی وجود داشته که عبارتند از:

- تعداد تأمین‌کنندگان ثبت شده به صورت الکترونیکی در مالزی از صفر تا بیش از ۴۰,۰۰۰ نفر افزایش یافته است و بیش از ۲۵,۰۰۰ نفر از آنها از طریق e-Perolehan به طور رسمی آموزش دیده‌اند.
- تعداد سفارش‌های خریدی که توسط دولت تراکنش‌شان انجام می‌شد با استفاده از e-Perolehan از ۴۳ مورد در سال ۲۰۰۰ به ۱۷۰,۱۶۹ مورد در سال ۲۰۰۶ افزایش یافت؛ و
- ارزش کل تراکنشها از ۳.۸۵ میلیارد رینگیت مالزی در سال ۲۰۰۷ به ۶ میلیارد رینگیت مالزی در سال ۲۰۰۸ افزایش یافت.

گرچه چالش‌های پیش روی CDC در اجرای این قرارداد BOT به تفصیل شرح داده شد ولی محدودی از چالش‌ها و مشکلات مهم در این پروژه مطرح شده‌است. به عنوان مثال بسیاری از استانداردهای مهم سرویس خرید الکترونیکی، که سیستم جدید باید با آن مواجه می‌شد در قرارداد اصلی به تفصیل مشخص نشده بود. یک «تمرین خوب» کلیدی برای تمام PPPهای دولت الکترونیک آنست که دولتها باید در تنظیم شفاف استانداردهای خروجی که یک PPP جدید باید با آن مواجه شود نقش هدایتگر دارند. در نمونه e-Perolehan پیمانکار خصوصی از ریسک اولیه‌ی پرداخت برای پروژه جدید، هزینه‌های افزوده شده در مواجهه با بسیاری از ملزومات اضافی پروژه که در قرارداد اولیه ذکر نشده بود خسته شد. البته زمانیکه پیمانکارهای خصوصی بعداً

درخواست‌ها را برای چنین سفارش‌های متنوعی (Variation Orders) به دولت ارسال می‌کنند، همیشه تاحدی قیمت‌ها را بالا می‌برند، ریسک‌ها را به سوی دولت برمی‌گردانند، و هم قیمت را کاهش می‌دهند و هم مزایای «ارزش پول» پروژه را برای مردم کم می‌کنند. دولت‌ها باید برای بازبینی دقیق و مذاکره با تمام چنین درخواست‌هایی از سوی پیمانکارهای PPP آماده شود، البته آنها نه منعطف هستند و نه باگذشت. در نمونه گذشته درخواست‌های پیمانکار تماماً رد شد، و این پروژه به دلیل وجود ریسک‌هایی که نمی‌توانست کنترل نماید رو به ورشکستگی رفته بود؛ در نمونه بعدی دولت به طور مؤثری سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را «نجات داد» و ریسک‌ها را از بخش خصوصی به سوی خود و مشتری منتقل کرد. بنابراین نمونه e-Perolehan BOT نشان می‌دهد که چارچوب سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری خوب در PPP برای دولت الکترونیک نه تنها باید از تدارکات و مذاکرات تراکنش‌های PPP حمایت کند بلکه باید چارچوبی خیلی دقیق و مناسب برای نظارت و اصلاح قراردادهای PPP طی فازهای عملیاتی بعدی آنها ارائه دهد.

فصل سوم

روش‌هایی برای شناسایی و انتخاب مناسب پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک

یکی از نخستین سؤالاتی که سیاست‌گذار یا متخصص خدمات دولت الکترونیک باید به آن پاسخ دهد این است که چه نوعی از پروژه برای PPP در دولت الکترونیک مناسب است؟ این سوال بسیار مهم و اساسی است زیرا، پیش از آنکه به طور رسمی پروژه به بازار خصوصی راه یابد، این نخستین گام در تعیین آن است که آیا منابع عمومی کمیاب باید در آماده‌سازی امکان‌سنجی دقیق در سرمایه‌گذاری و تجزیه و تحلیل پروژه PPP به کار گرفته شوند یا نه. اگر مرحله اول انتخاب برای پروژه PPP به خوبی انجام نشود، پس از آن مابقی چرخه پروژه PPP از جمله پروژه مناقصه، ارزیابی مناقصه خصوصی و انتخاب مناقصه مورد نظر، بسته مالی مورد نظر و عملیات مؤثر در طول عمر قرارداد نیز به خوبی انجام نخواهد شد.

تعریف

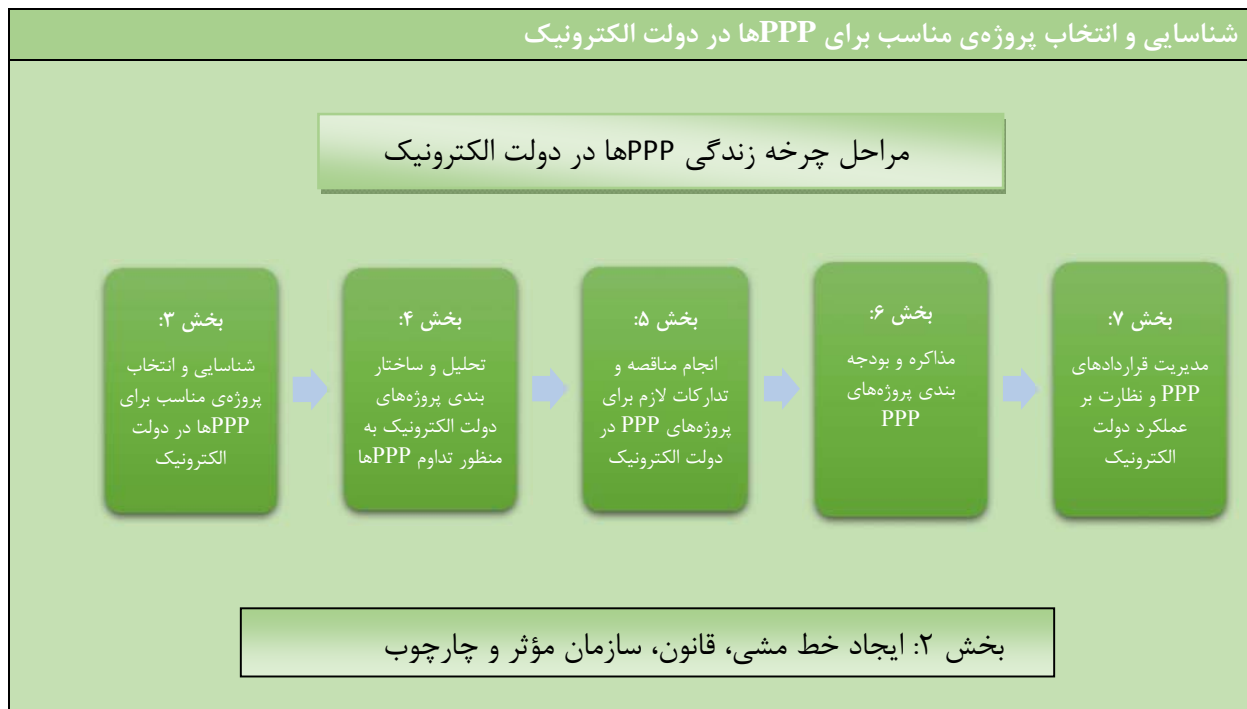
شناسایی پروژه‌ی PPP، فرآیندی است برای توسعه‌ی فهرست اولیه‌ای از منتخب‌های مطمئن پروژه‌ی دولت الکترونیک، که شاید به منظور گردآوری داده‌های پیشینه دقیق و مشخص و تخمین هزینه‌ی پروژه، به عنوان PPP‌های ذاتاً موفق تعیین شوند.

منطق

هدف از این مرحله گردآوری و همگردانی اطلاعات پایه در خصوص مزایای بالقوه کلی پروژه می‌باشد، مانند هزینه‌های احتمالی مورد نیاز و برخی از گزینه‌های احتمالی در مورد چگونگی احتمال تخصیص ریسکها به دو طرف قرارداد. عقیده بر این است که گردآوری اطلاعات پایه و اصلی کافی موجب اتخاذ تصمیمی آگاهانه در انتخاب پروژه خواهد شد. یعنی آیا این پروژه انتخاب خوبی خواهد بود تا هزینه‌ی بیشتری برای انجام یک تحلیل کامل امکان‌سنجی و تنظیم قرارداد یک پروژه‌ی بادوام و «مناسب بانکی» پرداخت شود یا نه.

در عمل بسیاری از وزارتخانه‌های دولتی و سازمان‌ها در دولتهای در حال توسعه بودجه‌ی بسیار محدودی برای هزینه کردن در بخش تجزیه و تحلیل امکان‌سنجی و آماده‌سازی پروژه برای نوآوری دولت الکترونیک در اختیار دارند. علاوه بر این، بسیاری از این مؤسسات بخش دولتی یا هیچ تجربه عملی در طراحی خدمات دولت الکترونیک، یا تنظیم پروژه‌های پایدار PPP ندارند و یا تجربه‌ی محدودی کسب کرده‌اند. در نتیجه دولتها منابع عمومی محدودی را برای هزینه کردن در تجزیه و تحلیل و تهیه پروژه‌هایی که کاندیداهای خوبی برای راه‌حل‌های دولت الکترونیک نیستند، یا برای راه‌حل‌های نوع PPP، نامزد مناسبی نیستند، به خطر می‌اندازند. هدف از این تکنیک آن است پس از انجام گام مهم شناسایی پروژه‌های منتخب و سپس انتخاب منتخب‌های مناسب برای آماده‌سازی دقیق، دستورالعمل‌های کاربردی به کاربران ارائه نمایند.

شکل ۶: شناسایی و انتخاب پروژه‌ی مناسب برای PPPها در دولت الکترونیک



توضیحات

مراحل کلیدی برای پیگیری اجرای این روش شامل کنار هم قرار دادن اطلاعات قابل دسترسی در خصوص پروژه‌ی بالقوه، اولویت‌بندی پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک منتخب، و آماده‌سازی یک گزارش شناسایی PPP در دولت الکترونیک است.

روش ۱-۳ کنار هم قرار دادن تمامی اطلاعات در دسترس برای پروژه‌ها

تمام اطلاعات موجود در مورد پروژه یا خدمات بالقوه- از جمله خلاصه توضیح مفاهیم پروژه، تجزیه و تحلیل و مطالعات فنی در دسترس، مطالعات مؤثر اجتماعی و اقتصادی در دسترس- چه به صورت مطالعات کمی دقیق و چه به صورت شرح خلاصه کیفی را کنار هم قرار دهید. همچنین تمام طرح‌های بلند مدت ملی یا بخشی مربوط را کنار هم قرار دهید. به خاطر داشته باشید که در این مرحله‌ی ابتدایی در خصوص ایده‌ی پروژه‌ی جدید اطلاعات بسیار کمی در دسترس می‌باشد و اطلاعاتی هم که در دسترس می‌باشد بسیار کیفی و ذاتاً کلی است.

نیازمند

آیا نیاز واضح و آشکاری برای این پروژه وجود دارد؟ مثلاً آیا این پروژه براساس برنامه توسعه ملی یا برنامه بخشی، پیش از این به عنوان اولویت دولت شناسایی یا در وزارتخانه‌ی خاصی یا آژانس دولتی تعریف شده است؟

حوزه‌ی فنی

آیا می‌توان برای این پروژه منطق فنی و قابل درکی به صورت شفاف بیان کرد؟ آیا این پروژه به لحاظ حداقل خروجی و استانداردهای عملکردی مورد انتظار به صورت دقیق و آشکار قابلیت توضیح دارد (برخلاف ورودی‌های سنتی، مانند تعیین طراحی، فناوری و هزینه‌های ساخت و ساز یک پروژه بخش دولتی)؟

ذینفعان

آنها را کامل شناسایی کنید. همچنین نگرانی احتمالی آنها را چه به عنوان حامی و چه به عنوان مخالف راه‌حل PPP شناسایی نمایید. آیا به نظر می‌رسد که نگرانی هر یک از این ذینفعان می‌تواند به یک مانع تبدیل شود که نتوان بر آن غلبه پیدا کرد؟

- کاربران باید علاقه‌مند شوند و تمایل به مصرف خدمات ارائه شده داشته باشند و اغلب ممکن است که از آنها خواسته شود تا هزینه‌هایی را هم پرداخت نمایند.
- شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خصوصی باید تمایل به سرمایه‌گذاری و توسعه و راه‌اندازی پروژه‌های نوین دولت الکترونیک داشته باشند و آن را در تمام مدت قرارداد حفظ کنند.
- گروه‌های کاری تمایل باید به کار در پروژه با شرایط و مقررات صاحب پروژه تمایل داشته باشند، به ویژه اگر پروژه‌ها نیازمند به کارگیری سرویس‌های جدید الکترونیکی به جای سرویس‌های جدید الکترونیکی باشد.
- دولت باید به ارائه تعهدات قراردادی برای تصدیق ویژگی‌های مورد نیاز یک پروژه PPP تمایل داشته باشد (مثل پرداخت به پیمانکاران پروژه PPP برای عملکردشان برای تمام شرایط قرارداد) از جمله امکان ارائه حمایت‌های مالی بخش دولتی محدود به PPP.

رهبری

یکی از معیارهای انتخاب پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک این است که آیا پروژه‌ها شفاف، قوی و دارای رهبری متعهدانه درون دولت برای پشتیبانی از آماده‌سازی، تراکنش و تداوم عملیات این پروژه‌ی جدید است یا نه. آیا یک «دفاع» آشکار و سطح بالا در درون دولتی که متعهد است تکمیل موفقیت آمیز پروژه را شاهد باشد، وجود دارد؟ علاوه بر این، از آنجا که سیاستگذاران در دولت به صورت دوره‌ای برای سازمانهای دیگر به کار گرفته می‌شوند، آیا یک گروه قابل شناسایی از اعضاء علی‌البدل و معاونان این «دفاع» که آنها نیز در این پروژه متعهد باشند، وجود دارد؟ اگر نه، پس امکان خطر جدی وجود دارد، که حتی اگر این «دفاع» یا «معامله‌ی بزرگ» پروژه‌ی مقدماتی توسعه یابد، ممکن است که پروژه به‌سادگی سقوط کند.

شناسایی خطر پروژه‌ی مقدماتی

در گذشته بسیاری از سرویس‌های دولتی از جمله سرویس دولت الکترونیک، تحت این فرض آماده شده بودند که دولت خطرات مالی و تجاری را می‌پذیرد. نتیجه‌ی این فرض در کل مدیریت خطر ضعیفی را ثبت کرد، چرا که دولت باید خطرات را برعهده می‌گرفت و هزینه‌های مازاد، تأخیرها و به خصوص شکست و یا سطح نامناسب عملکرد فناوری‌ها را پرداخت می‌کرد. با این حال، پروژه‌های PPP گریز از این چرخه را با شناسایی دقیق کلیه خطرات خاص از یک پروژه محول شده، ارزیابی احتمال حوادث و تأثیرات احتمالی بر یک پروژه و تخصیص هر یک از خطرات از طریق قراردادهای شفاف به طرف قراردادی که توانایی مدیریت، کنترل و تخفیف آنها را دارد، جستجو می‌کند. نتیجه کلی این فرایند این است که یک پروژه جدید دولت الکترونیک باید بهتر عمل کند، در زمان مناسب و با بودجه مناسب کامل شود، به طور کارآمد مدیریت شده و عمل کند، و در سطح برنامه‌ریزی

شده‌ی خود سرویس ارائه دهد. نخستین گام در این فرآیند شناسایی خطراتی است که تأثیر مادی بر یک پروژه‌ی PPP بالقوه دارند.

این یک فهرست جامع از ریسکها نیست اما به طور نسبی برخی از ریسکهای عمومی موجود برای PPPها در دولت الکترونیک را توصیف می‌کند.

جدول ۳- نمونه‌هایی از خطرات عادی PPP در دولت الکترونیک

نمونه‌هایی از خطرات عادی PPP در دولت الکترونیک	
ریسک	توصیف
ریسک فناوری/طراحی	فناوری که برای پروژه ارائه داده شده در عمل درست کار نکند
ریسک ساخت و ساز و اتمام	هزینه ساخت و ساز پروژه بیش از طرح اولیه شود یا این پروژه بعد از زمان مورد نظر تمام شود
ریسک عملیاتی	هزینه عملیات و نگهداری یک پروژه بیش از مقدار مورد نظر شود
ریسک بازار تقاضا	تقاضا برای پروژه از سوی کاربران و مشتریان کمتر از حد برنامه باشد.
ریسک اقتصادی	اگر اقتصاد منطقه‌ای با رکود مواجه شود، تقاضا برای پروژه با کاهش روبرو شده و موجب کاهش درآمد و رشد خواهد شد.
ریسک گردآوری	کاربران ممکن است از سرویس پروژه استفاده کنند اما درواقع پولی بابت آن پرداخت نمی‌کنند.
ریسک سیاست و قانون‌گذاری	قوانین یا مقررات جدیدی که احتمالاً تأیید می‌شوند، می‌تواند هزینه‌های پروژه را افزایش داده یا توانایی پیش‌بینی شده را کاهش دهد.
ریسک ارزش خارجی	ارزش ارزش محلی به طور چشمگیری در مقایسه با ارزشی از قبیل دلار آمریکا، یورو و ین کاهش می‌یابد.
ریسک فورس ماژور	«قانون خدا» مثل طوفان، سیل، زمین لرزه و حتی اعتصاب و شورش
ریسک زیست محیطی	نتایج حاصل از پروژه به محیط زیست و منابع طبیعی آسیب بزند.

ارزیابی اولیه VFM

آیا بخش خصوصی دارای تخصص لازم برای ارائه این پروژه دولت الکترونیک یا این سرویسها را دارد؟ آیا دلیل خوبی برای ارائه VFM بهتری توسط بخش خصوصی نسبت به آنچه که پیش از این توسط بخش دولتی ارائه می‌شد وجود دارد؟ اگر هیچ سابقه‌ای از یک پروژه PPP که پیش از این انجام شده وجود ندارد شاید لازم باشد

با دقت بیشتری انجام می‌پذیرد. اگر PPPها در اقتصاد محلی انجام نشوند، نمونه پروژه‌های PPP و دولت الکترونیک سایر کشورها را باید مورد توجه قرار داد.

تصمیم‌گیری نهایی برای ادامه امکان‌سنجی و تجزیه و تحلیل و آماده‌سازی پروژه‌های PPP

این وظیفه اصولاً تعیین‌کننده این است که آیا یک پروژه منتخب دولت الکترونیک آماده‌ی اقدام به تجزیه و تحلیل امکان‌سنجی و مرحله ساخت و ساز پروژه PPP می‌باشد یا خیر (فصل چهارم). ابزار ماتریکس بعدی می‌تواند برای کمک به گرفتن تصمیمی روشن مورد استفاده قرار گیرد که آیا این پروژه باید برای مصرف منابع کمیاب به منظور تجزیه و تحلیل امکان‌سنجی بیشتر و ساختار پروژه PPP انتخاب شود یا نه: علاوه بر ارائه پاسخهای روشن و توضیحاتی به سؤالات فوق در این ماتریکس، پاسخ‌های ارائه شده باید زمینه را برای چگونگی اجرای مرحله‌ی بعدی این پروژه نیز مهیا کند. بنابراین این پاسخ‌ها نباید فقط وضعیت اولیه اطلاعات را که درباره پروژه در دسترس است، خلاصه کنند. بلکه آنها باید به شناسایی و توضیح مسایل خاصی که باید بر روی مراحل پی در پی تمرکز کنند بپردازد: فصل چهارم تحلیل امکان‌سنجی و ساختار پروژه‌های PPP.

روش ۳.۲ - چگونگی اولویت‌بندی کاندیداهای پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک

تعریف

اغلب دولت‌ها تنها یک پروژه PPP دولت الکترونیک را برای انتخاب منتخب شناسایی نمی‌کنند، بلکه تقریباً تمام اسناد آنان را بررسی می‌کنند. این امر مستلزم آن است که دولت برخی روش‌های انتخاب پروژه‌هایی که باید نخست انجام شوند و پروژه‌هایی که باید بعد انجام شوند را هدایت کند. توانایی طرح یک فرآیند انتخابی شفاف، قابل دفاع، و توانایی نظارت قابل قبول بر نقدها یا شایعاتی که نیروهای داخلی از آن بهره می‌برند، از جمله منافع سیاسی، در نهایت انتخاب پروژه‌ها، از اهمیت زیادی برخوردار است. بنابراین این تکنیک ابزار سیستماتیکی از دسته بندی منتخبهای دولت الکترونیک برای تعیین پروژه‌ای که باید در ابتدا تحلیل شود، ساخته شود و به مناقصه گذاشته شود و پروژه‌هایی که برای بعد گذاشته خواهند شد، ارائه می‌دهد. این روش دستورالعمل و ابزاری به دولت‌ها ارائه می‌دهد تا با استفاده‌ی سیستماتیک و شفاف بتوانند تمام فهرست بالقوه‌ای که از پروژه‌های دولت الکترونیکی وجود دارد را اولویت‌بندی کنند.

منطق

هدف از این روش آن است که در صورت نیاز یک ابزار قابل دسترس برای رتبه‌بندی شفاف پروژه‌های بالقوه‌ی مختلف PPP در دولت الکترونیک در بخش‌های مختلف، که در فهرست از بالاترین اولویت تا کمترین اولویت درجه‌بندی شده‌اند، ارائه دهد.

در اکثر اقتصادهای در حال توسعه، منابع مالی و سازمانی دولت که برای تجزیه و تحلیل، ایجاد ساختار و مناقصه و بخصوص ارائه حمایت مالی برای PPPها لازم خواهد شد، کاملاً محدود می‌شود. بنابراین، مهم است که این منابع محدود عمومی نخست برای انجام پروژه‌های دولت الکترونیک که از اولویت بالاتری برای دولت و کاربر نهایی برخوردارند مورد استفاده قرار گیرد. این روش به دنبال ارائه‌ی چنین رتبه‌بندی‌هایی در پروژه‌ها از طریق مقایسه‌ی امتیازهای مختلف پروژه‌های دولت الکترونیک با توجه به معیارهای مختلف تحلیلی می‌باشد. بدون استفاده از این روش، منابع کمیاب دولتی با بی‌تدبیری برای پروژه‌های کم اهمیت‌تر مورد استفاده قرار می‌گیرد و بسیاری از پروژه‌های مهم‌تر بدون منابع اولیه‌ای که برای اجرا به آن نیازمندند، رها می‌شود. در حالیکه پروژه‌های مهم می‌تواند مزایای اقتصادی بیشتر و مزایای استراتژیک دیگری برای اقتصاد منطقه‌ای و ذی‌نفعانشان داشته باشد.

توضیحات

انجام دقیق مقایسه معنی‌دار بین پروژه‌های مختلف دولت الکترونیک از بخش‌های مختلف اقتصادی می‌تواند با دشواری همراه باشد. در بسیاری از موارد ممکن است تصمیمات نظری مورد نیاز باشد. از آنجا که وزارتخانه‌ها و آژانس‌های دولتی، و سایر ارگان‌ها با مشکلاتی از قبیل زیادی پروژه‌ها، بودجه محدود، و ظرفیت محدود نهادها مواجه هستند، به وضوح نیازمند اولویت بندی پروژه‌ها می‌باشند. تحلیل چند معیاری می‌تواند با تجزیه و تحلیل ترکیبی اطلاعات و داده‌های عینی و ذهنی بر این مشکل غلبه یابد.

تجزیه و تحلیل چند وجهی در درجه اول به چگونگی ترکیب اطلاعات از چند معیار برای ایجاد یک شاخص واحد ارزشیابی علاقمند است. استفاده از تجزیه و تحلیل چند معیاری در اولویت بندی پروژه‌های PPP نخست به انتخاب و تعریف معیار مناسب نیاز دارد تا از نتیجه‌ای را که توضیح معنادار شفاف از تمام پیشنهادات پروژه‌های PPP ارائه می‌دهد، تضمین کند. اهداف طرح توسعه‌ی ملی کنونی باید به انتخاب این معیارها کمک کند. این‌ها می‌تواند در قالب طرح جامع ۵ ساله‌ی کنونی باشد. در حال حاضر برخی از دولت‌ها به صورت جایگزین سیاستها و طرح‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات (ICT) و دولت الکترونیک دارند. علاوه بر این، بسیاری از دولت‌ها «سند چشم‌انداز» بلند مدت خود را برای ۲۰ تا ۳۰ سال آینده به طور رسمی انتشار می‌دهند. این طرح توسعه‌ی بلند مدت اغلب شامل اهدافی است از قبیل:

۱. شتاب دادن به سرمایه‌گذاری‌های جدید در اقتصاد محلی و در ارائه خدمات عمومی

۲. افزایش سرمایه‌گذاری در بخش سرمایه‌گذاری انسانی در منطقه

۳. حفاظت از محیط زیست و بهبود مدیریت منابع طبیعی ملی

۴. گسترش و تسهیل صادرات

۵. توسعه‌ی نقش بخش خصوصی برای پاسخگویی به تقاضاهای سرویسهای دولتی و زیرساخت جدید.

از این اهداف استراتژیک، معیارهای خاص تری می‌تواند به دست آید که باید برای هر یک از پروژه‌های منتخب دولت الکترونیک مورد استفاده قرار گیرد. هر کشور و هر منطقه باید معیارهای شناسایی خود را که بیشتر

مربوط به اهداف توسعه بلندمدت‌اش است شناسایی کند. جدول چهار نمونه‌ای از فهرست چنین ۱۱ معیاری است که برای یک اقتصاد در حال توسعه‌ی معمولی بکار برده می‌شود.

وظایف

۱. جمع‌آوری تمام اسناد و گزارشات موجود برای پروژه منتخب دولت الکترونیک. این موارد برای تصمیم‌گیری بر روی امتیازاتی که این پروژه در هر طبقه بندی MCA^{۶۱} انتخاب شده از ماتریکس بالا دریافت می‌کند، مورد نیاز خواهد بود. اینها باید شامل گزارش شناسایی پروژه که قبلاً کامل شده، باشد (روش ۱-۳)، و همچنین «سند چشم‌انداز» بلند مدت موجود، برنامه‌ی توسعه ملی ۵ ساله، برنامه‌های بخشی و خط مشی موجود دولت الکترونیکی که در دسترس است.
۲. آماده کردن یک ماتریکس تحلیل چند معیاری (MCA). از این معیارهای انتخاب شده و دستورالعمل‌های زیر برای چگونگی ارزیابی و امتیازدهی هر پروژه استفاده می‌شود. جدول شماره ۵ نمونه‌ای از ماتریکس MCA است.
۳. ارزیابی هر پروژه منتخب PPP در دولت الکترونیک. در این مرحله از پروژه با توجه به اینکه اکثر اطلاعات در دسترس پروژه ذاتاً کیفی هستند، تیمی از ناظرین پروژه که آگاه و متبحر در معامله با طیف گسترده‌ای از رشته‌های موجود در ماتریکس MCA در جدول ۵ باشند، انتخاب کنید. این رشته‌ها باید شامل توانایی درک تجزیه و تحلیل مالی، ریسک‌های PPP، تجزیه و تحلیل اقتصادی، امکان‌سنجی فنی، مسائل محیط زیستی و غیره باشد. هر یک از اعضای تیم ابتدا باید با توجه به ۱۱ معیار به پروژه نمره دهند. به عنوان مثال سود بالا می‌تواند نمره‌ای بین ۸ تا ۱۰ داشته باشد و سود متوسط بین ۴ تا ۷ و سود پایین بین ۰ تا ۳. سپس نمره کل همه‌ی پروژه‌ها با هم مقایسه و رتبه‌بندی می‌شود.
۴. انتخاب وزن برای هر معیار. معیار می‌تواند وزن داشته باشند یا نداشته باشد. فرض بر این است که معیارهای بدون وزن در ابتدا دارای اهمیت یکسان‌اند. اگر برخی از معیارها مهم‌تر باشند (مثلاً مانند کاهش فقر) باید بر همان اساس وزن‌دهی شوند. توجه داشته باشید که برای پروژه‌های PPP، پایداری مالی و ریسک کلی پروژه باید بیشترین وزن را نسبت به سایر عوامل داشته باشد. یک پروژه دولت الکترونیک که دارای مزایایی بالای اقتصادی و اثرات کاهش فقر می‌باشد، اما دارای پایداری مالی کم، ممکن است منتخب خوبی برای بخش تدارکات دولتی و اجرا توسط دولت باشد- اما نمی‌تواند منتخب خوبی برای PPP باشد، مگر این که بتواند پایداری مالی داشته باشد- به عنوان مثال از طریق حمایت چشمگیر مالی بخش دولتی نوین. وزن‌دهی جدید توصیه شده و ممکن برای این ۱۱ معیار می‌تواند مانند جدول ۶ باشد.

^{۶۱} Multi-Criteria Analysis

نمره‌ی پروژه را برای هر معیاری با وزن‌دهی آن معیار افزایش دهید. سپس نمرات بدون وزن و دارای وزن برای کسب یک نمره کلی برای هر پروژه می‌توانند با هم جمع شوند.

خروجی‌ها

خروجی این مرحله، می‌تواند خلاصه‌ای از گزارشات چند معیاری از پروژه‌های همه جانبه‌ی دولت الکترونیک که تا کنون ارائه گردیده‌است باشد. این گزارش فهرست پروژه‌های PPP زیر بخش و بخش چشم‌انداز را خلاصه می‌کند.

جدول ۴: معیارهای انتخاب مشترک برای پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک

ردیف	معیارها	توصیف
۱	پایداری مالی و پشتیبانی مالی محتمل مورد نیاز توسط پروژه	چقدر احتمال پایداری مالی پروژه می‌رود (مثلاً پیشنهاد یک نرخ مالی جذاب برای بازگشت به اپراتور خصوصی)؟ چقدر احتمال می‌رود پروژه به حمایت دولتی نیاز داشته باشد، مثلاً به منظور پایداری پرداختهای ثابت بلند مدت از سوی دولت انجام شود؟
۲	«آمادگی» پروژه و مشخصات ریسک اولیه	در مقایسه با سایر پروژه‌ها پایداری پروژه در برابر ریسکهای اصلی (تقاضا، فناوری، قانون و سازمانها و غیره) تا چه حد حساس است؟ با وجود این ریسکها چقدر احتمال می‌رود این پروژه آمادگی ادامه تجزیه و تحلیل امکان‌سنجی و ساخت PPP را دارد؟
۳	مزایای اجتماعی - اقتصادی از پروژه	نرخ داخلی اقتصادی درآمد احتمالی که این پروژه می‌تواند به اقتصاد منطقه و دولت پیشنهاد بدهد چیست؟
۴	تأثیرات و مزایای توسعه منطقه‌ای	سهم از GDP منطقه که توسط این پروژه کسب خواهد شد و توسعه اقتصاد منطقه‌ای احتمالاً چه مقدار خواهد بود؟
۵	اهمیت نقش شبکه بخش در نقشه بخش	اهمیت این پروژه برای برنامه‌های توسعه‌ای کنونی بخش مربوط و شبکه یا فرآیند موجود چقدر است؟
۶	انسجام و امنیت ملی	این پروژه تا چه حد در انسجام و امنیت ملی تأثیر مفید خواهد داشت؟
۷	محیط زیست	تا چه اندازه این پروژه در مسایل زیست محیطی نفوذ خواهد داشت؟ مزایای زیست محیطی طرح شده در این پروژه چقدر خواهد بود (کاهش آلودگی، نظارت بهتر بر آلودگی، و داشتن گواهینامه‌ها و مجوزها)
۸	تأثیر بر رشد اقتصادی و درآمد حاصل از صادرات	این پروژه احتمالاً چه سهمی از رشد اقتصاد ملی و منطقه‌ای را به خود اختصاص خواهد داد؟ آیا این پروژه به توسعه صادرات، از طریق کالا (محصولات کشاورزی یا تولیدی) با از طریق سرویسها (توریسم یا فرآیند برون‌سپاری کسب و کار) کمک خواهد کرد؟
۹	اثرات ایمنی	مزایای این پروژه در ارتقا ایمنی عمومی احتمالاً چقدر خواهد بود؟ (مدیریت اورژانسی بهتر، جاده‌های ایمن‌تر، و غیره)
۱۰	هزینه‌های پروژه	هزینه‌های این پروژه احتمالاً چقدر خواهد بود و چه چیزهایی از قبیل ساختمان جدید و ساخت و ساز جدید مورد نیاز خواهد بود؟
۱۱	تقاضا برای پروژه	تقاضا برای سرویسهای این پروژه، با توجه به تاریخچه موجود برای تقاضای سرویس، سطوح فعلی و روند برنامه‌ریزی شده چقدر قوی خواهد بود؟

آموخته‌ها و بهترین شیوه برای جمع‌آوری چک لیست‌ها

برای دولت با کمی تجربه اثبات شده یا بدون تجربه در داشتن پروژه‌های PPP دولت الکترونیک تکمیل شده، توصیه می‌شود وزن بسیار بالاتری به معیار «آمادگی» نسبت به دیگر معیارها داده شود.

جدول ۵: ماتریکس تحلیلی چندمعیاری برای اولویت بخشی به پروژه‌های PPP در دولت الکترونیک

ردیف	معیارها	امتیاز بالاتر	امتیاز میانه	امتیاز پایین‌تر
۱	پایداری و پشتیبانی مالی محتمل	پایداری: FIRR > ۲۰٪ نیاز به پشتیبانی مالی از سوی دولت ندارد	مرزی: FIRR ۱۴-۲۰٪ پشتیبانی محدودی نیاز دارد	عدم پایداری: FIRR < ۱۴٪ پشتیبانی مالی بالایی نیاز دارد

۲	آمادگی و ریسک	ریسک خیلی کمی دارد و پروژه درکل «آماده» است	ریسک‌های شناسایی شده اما ظاهراً قابلیت «برطرف شدن» و «آماده شدن» دارد	ریسک‌ها بسیار، کمی از آنها کاملاً برطرف می‌شوند و پروژه «آماده» نیست
۳	مزایای اجتماعی - اقتصادی	EIRR < ۱۵٪ تأثیر کلان عمده	EIRR < ۱۲-۱۵٪ تأثیر کلان متوسط	EIRR > ۱۲٪ تأثیر کلان کم
۴	توسعه منطقه ای	تأثیرات مثبت در استانهای کم درآمد ارائه می‌دهد و/یا مزیت بسیاری در کاهش فقر به همراه خواهد داشت	تأثیرات مثبت در استانهایی با درآمد متوسط ارائه می‌دهد و/یا مزیت متوسطی درکاهش فقر به همراه خواهد داشت	تأثیرات مثبت در استانهایی با درآمد بالا ارائه می‌دهد و/یا مزیت کمی در کاهش فقر به همراه خواهد داشت
۵	اهمیت نقش شبکه بخش در برنامه‌ی بخش	بخش را به درستی شکل می‌دهد و پیش از این در برنامه بخش لحاظ شده بوده	پروژه بخشی از برنامه بخش است	یک پروژه‌ی تک منظوره- ولی با برنامه بخش در تضاد نیست
۶	انسجام و امنیت ملی	انسجام و امنیت ملی را تقویت می‌کند	تأثیر متوسط	تأثیر کم
۷	تأثیرات زیست‌محیطی	مسائل کم: تأثیرات اندک بر محیط‌زیست	یک سری مسائل: تأثیرات متوسط بر محیط‌زیست	مسائل زیاد: تأثیرات شدید بر محیط زیست
۸	تأثیر بر رشد اقتصادی و صادرات	مزایای بسیار در رشد اقتصادی و تأثیر بر تجارت و توریسم	مزایای محدود در رشد اقتصادی و تأثیر بر تجارت و توریسم	مزایای اندک و یا بدون مزیت بر رشد اقتصادی و تجارت و توریسم
۹	ایمنی	تمرکز بالا بر ایمنی	تمرکز متوسط بر ایمنی	تمرکز اندک بر ایمنی
۱۰	نوع‌هزینه پروژه	هزینه‌های ساخت و ساز زیرساخت اولیه تخمین زده شده، ۵۰ میلیون دلار آمریکا	پروژه راه‌اندازی تجهیزات جدید با هزینه تخمین زده شده حدود ۵۰ تا ۲۵ میلیون دلار آمریکا	پروژه‌های عملیاتی (مثلاً تجهیزات جدید محدود، نرم‌افزار جدید، کارگر، کارمند، غیره) > ۲۵ میلیون دلار آمریکا
۱۱	رشد تقاضا	نرخ رشد تقاضای پروژه < ۱۵٪ در سال	نرخ رشد تقاضای برنامه‌ریزی شده بین ۵ - ۱۵٪	نرخ رشد تقاضای برنامه‌ریزی شده > ۵٪ در سال

دلیل آن این است که نخستین پروژه‌های PPP که در هر بخش اجرا شده زمان بیشتری برای تکمیل و آماده سازی به خود اختصاص داده است، و بخش خصوصی به آن با دید پذیرش ریسک بالا می‌نگرد. این امر ممکن است برای بعضی از دولت‌هایی که اولویت صریح خود را به پروژه‌های مگاسایز می‌دهند، دشوار باشد. پروژه‌های مگاسایز می‌توانند سرمایه‌ی صد میلیون دلاری یا بیشتر برای سرمایه‌گذاری جدید بلند مدت از سوی بخش خصوصی را جذب نمایند. اگرچه پروژه‌های بزرگ‌تر منافع اقتصادی و اثرات کاهش فقر بیشتری دارند ولی تکمیل این پروژه‌ها برای آنان بسیار دشوار است، به خصوص زمانی که به عنوان نخستین پروژه‌ی پایلوت PPP در بخش یا کشور انتخاب شوند. بنابراین، به شدت توصیه می‌شود که دولت برای نخستین PPPها در دولت الکترونیک، پروژه‌های کوچک‌تر، «آماده‌تر» و با ریسک کم را انتخاب نماید. به محض اینکه یکی از آنها یا بیشتر این تراکنش‌های کوچک‌تر و ساده‌تر کامل شوند - و مدل‌ها، مراحل و درس‌های آموخته شده مورد استفاده قرار گیرند- توصیه می‌شود پروژه‌های بزرگ‌تر، گران‌تر، پیچیده‌تر و دارای ریسک بالاتر به مرحله اجرا دربیایند.

- انجام MCA، بخصوص در مراحل اولیه یک پروژه که اغلب هنوز داده‌های قابل اعتماد در دسترس نمی‌باشند، اغلب یک تمرین بزرگ ذهنی هستند. انتظار می‌رود که افراد مختلفی که پروژه‌های یکسانی را برای بررسی انتخاب می‌کنند نمرات متفاوتی به پروژه‌ها بدهند. به خاطر داشته باشید که هدف رسیدن به یک نمره دقیق برای هر پروژه نمی‌باشد، بلکه به جای تولید یک رتبه‌بندی دائمی و ثابت برای پروژه‌ها، چگونگی نمره‌دهی مربوط به هر یک از پروژه‌های مختلف و منتخب دولت الکترونیک مد نظر است.

- در عمل، بعضی از دولت‌ها ممکن است که این موضوع را به عنوان ابزاری دست و پاگیر و نامربوط ببینند. در واقع، در بسیاری از کشورها، بدون نیاز به گذراندن فرآیند طولانی MCA، به سادگی از وزرا پرسیده می‌شود که مایل هستند کدام پروژه یا سرویس را برای PPPهای دولت الکترونیک پیشنهاد کنند. این امر کمک می‌کند

تا به جای تکیه بر یک ماتریکس نوین MCA، وجود یک پروژه «پشتیبان»^{۶۲} شفاف در وزارت مذکور که موجب یک تصمیم‌گیری شفاف از درون می‌شود، تضمین شود.

جدول ۶: وزن دهی به معیارها برای MCA

وزن دهی به معیارها برای MCA	
ردیف	معیارهای MCA
	وزن دهی (میانگین در هر معیار = ۱۰۰)
۱	پایداری مالی و پشتیبانی مالی محتمل
۲	«آمادگی» و ریسک
۳	مزایای اجتماعی - اقتصادی
۴	توسعه منطقه ای
۵	اهمیت نقش شبکه بخش در برنامه بخش
۶	انسجام و امنیت ملی
۷	تأثیرات محیط زیست
۸	تأثیر بر رشد اقتصادی و صادرات
۹	ایمنی
۱۰	هزینه/ نوع پروژه
۱۱	تقاضا برای پروژه
	میانگین وزن دهی (مجموع تقسیم بر ۱۱)

روش ۳-۳. گزارش شناسایی ppp ها در دولت الکترونیک

به محض اینکه دولت کلیه اطلاعات در دسترس درباره‌ی یک پروژه‌ی بالقوه را گردهم آورد، خروجی‌ها باید به صورت خلاصه‌ای از «گزارش شناسایی ppp ها در دولت الکترونیک» باشد که شامل بحثی در خصوص مسائل یا نگرانی‌هایی است که باید از طریق جزئیات بیشتر، به تبع آن تجزیه و تحلیل امکان‌سنجی ppp حل شود. باز هم، در نظر داشته باشید که در این نخستین مرحله از پروژه‌ی نوین، بسیاری از اطلاعات در دسترس، که شامل اطلاعات درون این گزارش خروجی می‌باشد، به احتمال زیاد کیفی بوده، حتی در ذات موضوع است. گزارش شناسایی پروژه ppp در دولت الکترونیک باید خلاصه‌ی اطلاعات زیر را داشته‌باشد:

- نیاز - شرح روشنی از نیاز به سرویس یا پروژه نوین، که شامل مباحث اقتصادی، منطق و مزایایی است که می‌تواند ارائه کند؛
- حوزه فنی - شرحی بر استانداردهای خروجی و شاخص‌های عملکرد کلیدی (KPI) احتمالی که پروژه‌ی نوین به آنها نیاز خواهد داشت؛
- ذینفعان - شناسایی گروه‌های اصلی ذینفعان که نیاز به حضور در ساختار و حمایت موفق پروژه‌ی نوین دولت الکترونیک به عنوان PPP نیاز دارند. این امر باید شامل یک ارزیابی اولیه از منابع احتمالی حمایت ذینفعان و مخالفت ذینفعان باشد.

- شناسایی ابتدایی ریسک پروژه - لیست و شرحی از منابع اصلی ریسک برای پروژه. در صورت امکان، این لیست می‌تواند شامل پیشنهادات اولیه در خصوص چگونگی امکان تخصیص عملی این ریسکها به قسمتهای گوناگون در یک پروژه PPP باشد؛
- ارزش اولیه برای ارزیابی پول - به جای شناسایی منابع از طریق بخش دولتی، منابع احتمالی دولتی برای دریافت ارزش بهتر برای پول از طریق تهیه سرویس‌های دولت الکترونیک به عنوان PPP، شناسایی شود.

تصویر نمونه - شناسایی پروژه برای PPP در ویکتوریا - استرالیا

PPP ها در دولت الکترونیک قبلاً در میان بخش‌های متنوع خدمات دولتی، هم توسط دولت‌ها و هم توسط متخصصین بخش خصوصی شناسایی شده‌اند، و تنوع ساختار تخصیصی ریسک PPP متفاوتی به آنها داده شده‌است. این نوع قرارداد از ساختار قرارداد سرویس کوتاه مدت - که نیاز به سرمایه‌گذاری نوین و اندکی از پیمانکاران بخش خصوصی و ریسک تقاضا یا درآمد کمی دارد - تا امتیازات بزرگ بلند مدت که نیاز به بیش از ۱۰۰ میلیون دلار در سرمایه‌گذاری‌های خصوصی جدید برای قراردادهایی با طول عمر بیش از ۲۵ سال را دسته بندی کرده‌اند.

ایالت ویکتوریا در استرالیا، دارای جمعیت ۵/۲ میلیون نفر است. به گفته بسیاری از متخصصان بین‌المللی، ایالت ویکتوریا یکی از پیشرفته‌ترین، موثرترین و موفق‌ترین چارچوبها را برای شناسایی و اجرای پروژه‌های PPP توسعه داده‌است. بدین ترتیب پروژه «مشارکت ویکتوریا»^{۶۳} با سرمایه‌گذاری بیش از ۵/۵ میلیارد دلار توسط بخش خصوصی در اکثر بخش‌ها، از جمله دولت الکترونیک، ICT، حمل و نقل، بهداشت و تسهیلات عمومی کامل شده‌است.

در اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰، ایالت ویکتوریا - عمدتاً به منظور تلاش برای اجتناب از روش استقراض دولت مستقل - تعدادی از پروژه‌های پایلوت PPP در بخش‌هایی مانند آب و حمل و نقل را امضا کرد. البته تعدادی از ریسک‌های تجاری واقعی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در این پروژه‌ها منتقل شد. در حالی که ظاهراً به نظر می‌رسید از پروتکل‌های استقراض دولتی اجتناب می‌کنند، ولی هنوز با بدهی‌های بلند مدت جدید در امور مالی دولت مواجه بود و هنوز معلوم نیست که آیا بخش خصوصی کارآمدتر یا مقرون به صرفه‌تر از بخش دولتی است یا خیر. در اواخر دهه ۱۹۹۰، موج جدیدی از پروژه‌های PPP آغاز شد که به دنبال حداکثر انتقال ریسکها به بخش خصوصی و حذف حمایت‌ها و مشارکت‌ها بخش دولتی در پروژه‌ها بود. تعدادی از این پروژه‌ها در سرمایه‌گذاری امن شکست خوردند، زیرا وام‌دهندگان ثابت کردند که تمایلی به پذیرش چنین ریسکهای سطح بالایی ندارند.

نهایتاً، در سال ۲۰۰۰ در پیگیری پروژه PPP، دولت چارچوب جامع جدید «مشارکت ویکتوریا» را راه‌اندازی کرد (شکل ۲). این سیاست آشکار نمود که هدف از هر پروژه PPP کسب مزایای کوتاه مدت از دوری از

استقراض دولتی یا تحمیل حداکثری ریسک به بخش خصوصی نیست. بلکه هدف عبارتست از دستیابی به یک تعادل بهینه برای تسهیم ریسک بین بخش دولتی و خصوصی برای حداکثر شدن ارزشی که مردم (یا دولت) در برابر پول سرمایه‌گذاری شده در پروژه دریافت می‌کند. برای تحقق این موضوع، «مشارکت ویکتوریا» مجموعه‌ای از مدل‌های PPP و دستورالعملها برای برای هر گام در چرخه زندگی پروژه‌ی PPP توسعه داد. اینها عبارتند از:

- ماه ژوئن ۲۰۰۰: سیاست مشارکت ویکتوریا

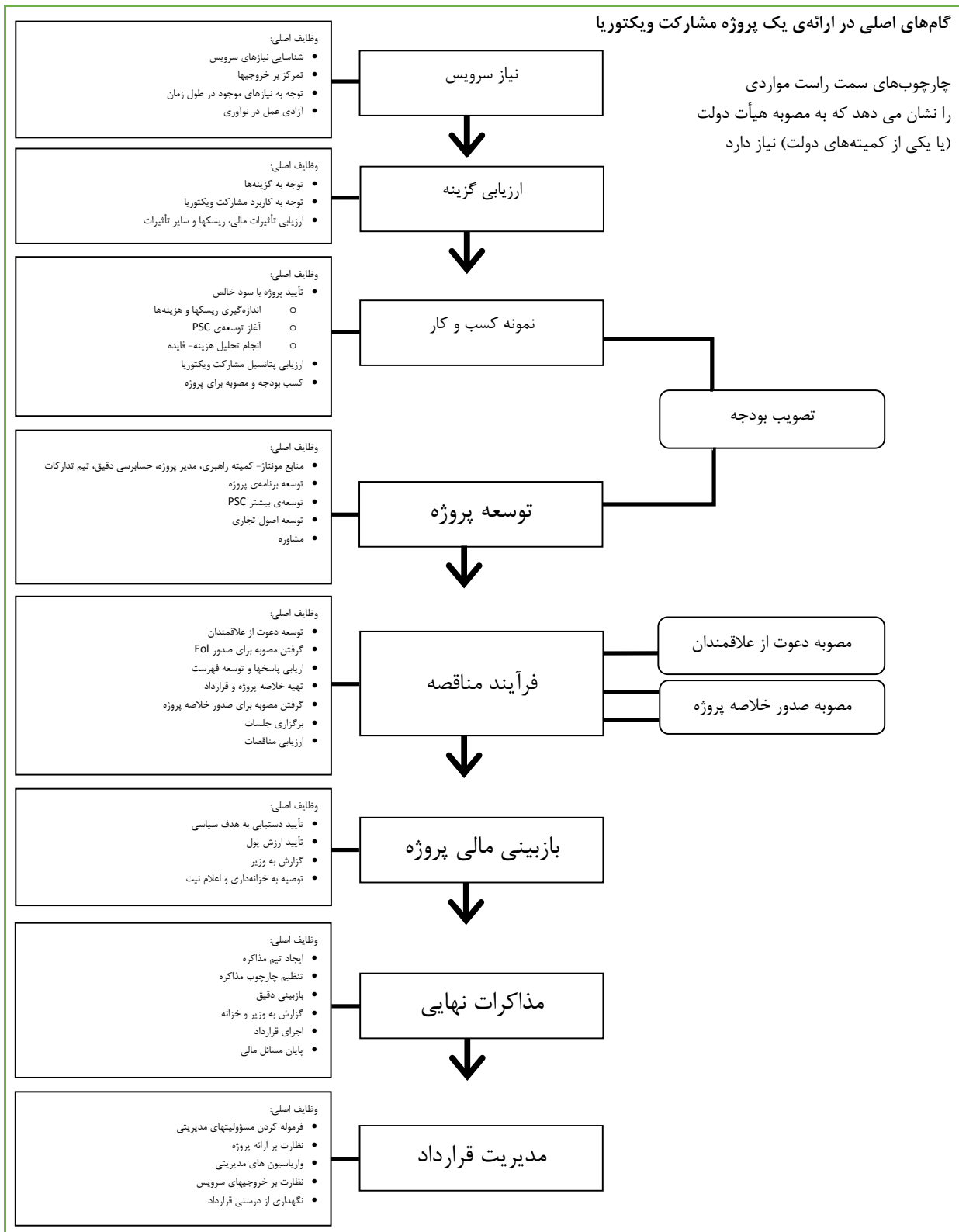
- ماه ژوئن ۲۰۰۱: راهنمای تخصصی مشارکت ویکتوریا

شکل ۷: گام‌های اصلی در توسعه‌ی پروژه‌های مشارکت ویکتوریا

گام‌های اصلی در توسعه‌ی پروژه‌های مشارکت ویکتوریا

گام‌های اصلی در ارائه‌ی یک پروژه مشارکت ویکتوریا

چارچوب‌های سمت راست مواردی را نشان می‌دهد که به مصوبه هیأت دولت (یا یکی از کمیته‌های دولت) نیاز دارد



تخصیص ریسک و راهنمای مسائل قرارداد شماره مقایسه‌گر بخش دولتی - نکته فنی

- ژوئن ۲۰۰۳: چارچوب مدیریت قرارداد
- ژوئیه ۲۰۰۳: مقایسه‌گر بخش دولتی - نکات فنی ضمیمه، استفاده از نرخ تخفیف
- ژوئن ۲۰۰۵: اصول تجارت استاندارد

یکی از اجزای کلیدی این مدل‌های PPP، تنظیم شفاف مراحل چگونگی نحوه‌ی مدیریت فرآیند کلی شناسایی، ساختار، و اجرای پروژه‌ی PPP است.

اگرچه برنامه پروژه PPP ویکتوریا، توالی پیشرفته و دقیق مدل‌ها و دستورالعمل‌ها را نمایش می‌دهد، اما مهم‌ترین گام در تمامی فرآیند دو گام نخستین آن است: شناسایی «نیاز سرویس» و ارزیابی گزینه‌های در دسترس برای ارائه پروژه. براساس نظر متخصصین کار، اگر شناسایی نیاز سرویس - شامل مشخص کردن نیاز خروجی به جای ورودی - کامل و درست انجام نشود، تمام مراحل متوالی در فرآیند PPP آسیب خواهد دید. در عمل، ترسیم نیازهای خروجی واضح، مرتبط و قابل اندازه‌گیری برای پروژه‌ها، اغلب برای مدیران بخش دولتی بسیار چالش‌برانگیز است - چرا که عادت دارند به ورودی‌های پروژه فکر کنند (طرح‌ها، هزینه‌های نصب، فناوری و غیره). از آنجا که مدیران بخش دولتی تا حد زیادی با فناوری‌ها، استانداردهای سرویس فنی، و موضوعات عملیاتی و طیف گزینه‌های فنی که ممکن است در دسترس باشد آشنا نیستند، به ویژه در خصوص پروژه‌های دولت الکترونیک و ICT صادق است. جدول شماره ۵ نمونه‌هایی از پروژه‌های منتخب PPP در چارچوب «مشارکت ویکتوریا» ارائه می‌دهد. سه مورد از این پروژه‌ها مربوط به ICT می‌شود.

در بخش دولت الکترونیک، یکی از نخستین پروژه‌های PPP که در تمام استرالیا کامل شده است توسط بخش دولتی انجام شد. این تحلیل VFM تخمین زد که دولت توانست با پیگیری راه حل PPP، ۷.۸ میلیون دلار استرالیا به عنوان سود «ارزش پول» (برابر با ۱۱٪ از هزینه‌ی پروژه) ذخیره کند.

از نظر دروس آموخته شده، بررسی دقیق برنامه مشارکت ویکتوریا در سال ۲۰۰۴ متذکر می‌شود که ۳ سال برای تحلیل و آماده‌سازی این پروژه لازم بود که به طور چشمگیری طولانی‌تر از بیشتر دیگر پروژه‌های PPP است. دلیل اعلام شده عبارت بود از چالش موجود با ریسک‌های فناوری و مسایلی که با این پروژه مرتبط بود. این موضوع استانداردهای خروجی قابل اندازه‌گیری و صریح را دشوار می‌کند. از آنجا که پروژه زمانی بیشتری برای تحلیل و آماده‌سازی گرفت، این استانداردهای خروجی فنی دچار تغییراتی شد. علاوه بر این به دلیل تجربه‌ی خیلی کم دولت در این نوع فناوری‌های دیتا موبایل، تولید تخمینی معنادار از مقایسه‌گرهای بخش دولتی و به تبع آن ارزش سود پول مورد شک و تردید بود.

در کل نمونه مشارکت ویکتوریا اهمیت اساسی نخستین گام شناسایی شفاف و جامع نیازهای سرویس را نشان می‌دهد که به ایجاد بنیانی با تمام مراحل متوالی مرتبط به چرخه زندگی پروژه PPP منتهی خواهد شد.

جدول ۷: خلاصه‌ای از پروژه‌های PPP منتخب در چارچوب «مشارکت ویکتوریا»

خلاصه‌ای از پروژه‌های PPP انتخاب شده در چارچوب «مشارکت ویکتوریا» در مشارکت خصوصی - دولتی

VFM

اندازه (NPV)

پروژه‌های مشارکت ویکتوریا PPP

ردیف	نام	بخش	میلیون \$	مدت	پس انداز	موقعیت
۱	بیمارستان ویکتوریا کانتی	تسهیلات عمومی	\$۱۹۵	۲۰	N/A	تکمیل ساخت و ساز
۲	بیمارستان کیسی	بهداشت	\$۱۱۵	۲۵	%۹	تکمیل ساخت و ساز
۳	استودیو تلویزیون و فیلم داکلند	تسهیلات عمومی	\$۸.۷	۲۰	N/A	تکمیل ساخت و ساز
۴	فاضلاب وودانگا	آب و محیط‌زیست	\$۳۲.۵	۱۰	N/A	تکمیل ساخت و ساز
۵	فاضلاب ایچوکا	آب و محیط‌زیست	\$۵۱.۵	۲۵	%۲۸	تکمیل ساخت و ساز
۶	امکانات اصلاحی	تسهیلات عمومی				تکمیل ساخت و ساز
۷	شبکه داده موبایل	دولت الکترونیک و ICT	\$۸۵	۵	%۱۱	تکمیل ساخت و ساز
۸	ایستگاه صلیب جنوبی	حمل و نقل	\$۳۰.۹	۳۰	%۵	قرارداد امضا شده
۹	Enviro Altona	آب و محیط‌زیست	\$۲۰.۳	۱۰	%۶	قرارداد امضا شده
۱۰	رادیو موبایل شهری	دولت الکترونیک و ICT				قرارداد امضا شده
۱۱	سیستم هشدار اضطراری	دولت الکترونیک و ICT				قرارداد امضا شده
۱۲	خطارتباط شرقی میچام فرانکستون	حمل و نقل				قرارداد امضا شده
۱۳	بیمارستان زنان رویال	بهداشت				قرارداد امضا شده
۱۴	سالن نمایش رویال ملبورن	تسهیلات عمومی				قرارداد امضا شده
۱۵	مرکز انتقال برق ملبورن	تسهیلات عمومی				قرارداد امضا شده
۱۶	اب بازیافت شده بالاروت شمالی	آب و محیط‌زیست				قرارداد امضا شده

فهرستی از دروس آموخته شده و تجارب خوب

- در مقایسه با وظایف بعدی در تجزیه و تحلیل و ساختار پروژه‌های PPP، این روش جدید تا حد زیادی یک روش کیفی است و هدف آن تصمیم‌گیری است به شرط آنکه با وجود اطلاعات محدود و در دسترس درباره پروژه، به عنوان یک منتخب خوب برای تحلیل بیشتر به عنوان یک PPP انتخاب شود. از وسوسه برای این نتیجه‌گیری اجتناب کنید که: «قبل از هر توصیه‌ای برای انجام مطالعه و آماده‌سازی بیشتر باید نخست مجموعه‌ای جامع و کامل از داده‌های فنی، اقتصادی، حقوقی، مالی و سایر داده‌های کمی باید تکمیل و تحلیل شود».
- تمام بخش‌ها و تمام پروژه‌های دولت الکترونیک متفاوت است. بنابر این، هر پروژه هنگامی که در معرض حوزه‌ی فنی و استانداردهای خروجی، منطق اقتصادی و احتمالاً منافع و نگرانی‌های ذینفعان» چالش‌های منحصر به فرد خود را دارد. در عمل، اغلب پاسخ‌ها به هر یک از این مسائل مانند «بله» یا «نه» ساده و شفاف نیست، اما می‌توان نتیجه گرفت که «پروژه دولت الکترونیک می‌تواند یک منتخب نویدبخش PPP باشد اما دقیقاً پس از پیگیری مسائلی که با موفقیت بیان شد.....»
- برای اینکه این روش کاملاً مؤثر و کارآمد باشد، سهامداران عمده‌ای که درگیر کار هستند نیاز به یک درک پایه از PPP ها، و نیز برخی ایده‌ها از آنچه که یک پروژه به آن نیازمند است تا به یک منتخب برای PPP تبدیل شود، خواهند داشت. یک نتیجه‌گیری مشترک از پروژه‌ها در این مرحله اولیه این است که آموزش عمومی بیشتر و مشورت با ذینفعان مورد نیاز خواهد بود.

- از نظر بین‌المللی اکثریت مدیران بخش دولتی که به طور واقعی پروژه‌های PPP انجام می‌دهند موافقند که بهتر است تمام ذینفعان دولتی مرتبط در توسعه‌ی پروژه از ابتدای کار حضور داشته باشند. بسیاری اقرار کردند که به منظور تلاش برای ذخیره‌ی زمان، وسوسه شده و از مشورت با گروه‌های ذینفعی که فکر می‌کردند ممکن است با پروژه‌ی PPP مخالفت کنند، اجتناب کرده‌اند. در عمل این ذینفعان محروم بعدها به جای اینکه برای تضمین ورودیهای سازنده‌ی خود برای ساختار نهایی پروژه تلاش کنند، برای نشان دادن عکس‌العمل به سادگی تلاش در توقف پروژه داشته‌اند.