

## شناسایی و اولویت‌بندی موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی - دولتی

حسن دانایی‌فرد\*، جلیل دلخواه\*\*، پریسا کیائی\*\*\*

### چکیده

شتاب‌بخشیدن به روند رشد اقتصادی در کشورها مستلزم کاهش سطح حضور دولت در فعالیت‌های غیرحاکمیتی است که ممکن است در چارچوب خصوصی‌سازی تعریف شود؛ اما آنچه موضوع مشارکت بخش خصوصی دولتی را از مفهوم خصوصی‌سازی متمایز می‌سازد، این است که در بحث مشارکت بخش خصوصی دولتی، دولت‌ها وظایف قانونی و مسئولیت‌های حاکمیتی خود را حفظ می‌کنند و با تقبل بخشی از ریسک و حداقل کردن آن، زمینه شراکت بخش خصوصی با بخش دولتی را فراهم می‌آورند. یکی از راهبردهای کاهش هزینه خصوصی‌سازی، طراحی پروژه‌های مشارکتی بین بخش‌های خصوصی و دولتی است. هدف از این پژوهش، بررسی موانع توسعه راهبرد مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی و اولویت‌بندی هر یک از موانع است. راهبرد پژوهشی این مطالعه، ترکیبی و مستلزم گردآوری و تحلیل هر دو نوع داده کمی و کیفی است که در نهایت ۴۶ مانع شناسایی و در ۹ دسته طبقه‌بندی شد. شناخت موانع مشارکت بخش خصوصی دولتی به مدیران دولتی کمک خواهد کرد تا با شناسایی موانع و رفع آن‌ها، ضمن کاهش هزینه‌ها به‌ویژه پیشگیری از افزایش هزینه و تسریع عملیات اجرای پروژه در زمان تعیین‌شده، خدمات عمومی باکیفیت‌تری را به شهروندان ارائه کنند.

**کلیدواژه‌ها:** مشارکت بخش خصوصی - دولتی؛ توسعه؛ پروژه‌های ملی؛ پژوهش ترکیبی.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۰۴/۲۶، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۱۲/۱۵.

\* استادیار، دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول).

E-mail: hdanaee@modares.ac.ir

\*\* استادیار، دانشگاه تربیت مدرس.

\*\*\* دانشجوی دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی.

## ۱. مقدمه

در طول دو دهه گذشته، دولت‌ها در تعداد رو به رشدی از کشورها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه که گسترش زیرساخت‌ها برای خدمات‌رسانی مناسب به عموم مردم همچنان از اولویت‌های اصلی آن‌ها است، شروع به استفاده از انواع مدل‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی کرده‌اند تا به بخش خصوصی اجازه دهند مسئولیت ساخت پروژه‌های زیربنایی و عملیات متعاقب آن را به‌منظور ارائه خدمات و کالای عمومی به عهده بگیرد (هاپ و همکاران، ۲۰۱۱). در ایران نیز در راستای سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور و تحقق نرخ متوسط اقتصادی ۸ درصدی در پایان این برنامه، بر اهمیت اتکای به شیوه‌های متفاوت سرمایه‌گذاری از سوی دولت همانند مشارکت بخش خصوصی دولتی بیش‌ازپیش می‌افزاید.

مرکز پژوهش‌های مجلس در راستای انتشار گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۹۱، اعلام کرده است که روند تحقق خاتمه طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱ نشان می‌دهد که طی این سال‌ها به‌طور متوسط از ۴۷۳ طرح عمرانی که باید به‌صورت سالانه در کشور به پایان برسند، تنها ۲۸ درصد معادل ۱۳۴ طرح به اتمام رسیده و ۷۲ درصد طرح‌ها خاتمه نیافته‌اند که هزینه‌ای معادل ۵۹/۷۵ هزار میلیارد تومان مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بر اقتصاد کشور تحمیل کرده‌اند. این هزینه ۵۹/۷۵ هزار میلیارد تومانی که هزینه دیرکرد در خاتمه طرح‌ها محسوب می‌شود از متوسط سالانه لازم برای به اتمام رساندن طرح‌ها بیشتر است و به‌طور متوسط به میزان ۲۴۵ درصد اعتبار مازاد بر قانون بودجه به هر طرح تخصیص پیدا کرده است تا طرح‌ها به اتمام برسند؛ به عبارت ساده‌تر هر طرح عمرانی ۲/۵ برابر از قیمت واقعی آن هزینه برمی‌دارد.

به گفته دبیر «سومین نشست اجلاس کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (اسکاپ)» با موضوع مشارکت بخش خصوصی دولتی در توسعه زیرساخت‌ها به میزبانی تهران در سال ۲۰۱۲، به‌طور متوسط دولت برای اجراکردن ظرفیت پروژه‌های عمرانی بین ۳۵ تا ۴۰ هزار میلیارد تومان در نظر می‌گیرد که این میزان بسیار ناچیز است؛ ضمن اینکه بر اساس برنامه پنجم توسعه، سالانه ۲۰۰ هزار میلیارد تومان نیاز به سرمایه‌گذاری برای توسعه زیرساخت‌های عمومی کشور وجود دارد که بخش خصوصی می‌تواند نقش مهمی را برای پرکردن این شکاف بازی کند؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که ورود هر چه بیشتر بخش خصوصی به عرصه کشور در قالب مدل‌های مختلف مشارکت بخش خصوصی - دولتی به‌عنوان یک سازوکار خارج از بودجه برای توسعه زیرساخت‌ها امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

دغدغه اصلی پژوهش حاضر، بررسی این مسئله است که علت عدم‌اتخاذ این راهبرد به‌طور

گسترده در پروژه‌های ملی کشور با توجه به مزایای آن مانند دسترسی به منابع مالی بخش خصوصی برای گسترش خدمات و ارزش‌آفرینی بهتر برای پول به‌منظور ارائه خدمات با کیفیت‌تر و با قیمت مناسب‌تری به مصرف‌کننده نهایی چیست و چه موانعی بر سر راه توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در بخش‌های راهبردی کشور وجود دارد؟

## ۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش.

**تعریف مشارکت بخش خصوصی - دولتی.** از مشارکت بخش خصوصی دولتی (به‌اختصار PPP) تعریف واحدی که به‌طور گسترده پذیرفته شده باشد، وجود ندارد و تعریف‌های متعددی از آن ارائه شده است. به اعتقاد دمیراگ و همکاران (۲۰۱۱)، مشارکت بخش خصوصی دولتی مدلی است که در سطح بین‌المللی برای دولت‌ها به‌منظور فراهم‌کردن خدمات مبتنی بر زیرساخت با به‌کارگیری منابع بخش خصوصی در برابر منابع بخش دولتی، ایجاد شده است. به نظر نیسار (۲۰۱۲)، مشارکت بخش خصوصی دولتی، مهارت و تخصص بخش خصوصی را به‌منظور ارائه خدمات و کالاهای عمومی به خدمت می‌گیرد. او مشارکت بخش خصوصی دولتی را گزینه مناسبی برای پروژه‌های سرمایه‌ای پیچیده همراه با الزامات نگهداری مداوم قابل‌توجه، در نظر می‌گیرد. با انجام این گونه مشارکت‌ها، شرکت‌های خصوصی می‌توانند طراحی نوآورانه، مهارت مدیریت پروژه و تخصص مدیریت ریسک را به بخش دولتی بیاورند. بنا بر تعریف شورای کانادایی مشارکت بخش خصوصی دولتی، مشارکت بخش خصوصی دولتی یک سرمایه‌گذاری مشترک بین بخش‌های دولتی و خصوصی، مبتنی بر تخصص هر یک از طرفین است که به بهترین وجه نیازهای عمومی به‌وضوح تعریف شده را از طریق تخصیص مناسب منابع، ریسک‌ها و پاداش‌ها برآورده می‌سازد؛ اما به نظر می‌رسد کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل در آسیا و اقیانوسیه تعریف جامع‌تری از مشارکت بخش خصوصی دولتی ارائه کرده است: «مشارکت بخش خصوصی دولتی توافقی (معمولاً به‌صورت قرارداد) بین یک سازمان دولتی (ملی، منطقه‌ای یا محلی) و یک نهاد خصوصی است که از طریق این توافق، مهارت و دارایی‌های هر بخش (دولتی و خصوصی) به‌منظور ارائه خدمات یا تسهیلات برای استفاده عموم مردم به اشتراک گذاشته می‌شود و علاوه بر به‌اشتراک‌نهادن منابع، هر یک در ریسک‌ها یا مزایای بالقوه در ارائه خدمات و یا تسهیلات سهیم می‌شوند».

**طبقه‌بندی مدل‌های مشارکت بخش خصوصی - دولتی.** تا به امروز انواع زیادی از الگوهای مشارکت بخش خصوصی دولتی در جهان پدید آمده است؛ اما جدیدترین طبقه‌بندی توسط «کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل در آسیا و اقیانوسیه» در سال ۲۰۱۱ ارائه شده است. مدل‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی را می‌توان به ترتیب افزایش مشارکت و تقبل ریسک توسط بخش خصوصی به پنج دسته عمده طبقه‌بندی کرد. این پنج دسته عبارت‌اند از:

**قراردادهای عرضه و مدیریت:** قراردادهای مدیریتی یکی از ترتیبات قراردادی برای مدیریت یک بخش یا کل یک بنگاه دولتی توسط بخش خصوصی است. این نوع قراردادهای امکان استفاده از مهارت‌های بخش خصوصی در طراحی خدمات و ارائه آن، کنترل عملیاتی، مدیریت نیروی کار و تأمین تجهیزات را میسر می‌سازد؛ ضمن آنکه بخش دولتی مالکیت تسهیلات و تجهیزات را حفظ می‌کند، به بخش خصوصی مسئولیت‌های مشخص در خصوص انجام یک خدمت محول می‌شود و به‌طور کلی در این نوع قرارداد تقبل ریسک تجاری بر عهده بخش خصوصی نیست.

**قراردادهای کلید در دست:** کلید در دست، یکی از الگوهای سنتی تأمین تجهیزات برای تسهیلات زیرساختی است. به‌طور کلی یک پیمانکار خصوصی از فرآیند مناقصه انتخاب می‌شود و در ازای حق‌الزحمه ثابت، نرخ یا هزینه کل که یکی از معیارهای مهم در انتخاب برنده مناقصه است، تسهیلاتی را طراحی می‌کند و می‌سازد. پیمانکار، ریسک مربوط به مراحل طراحی و احداث را به عهده می‌گیرد. مقیاس سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی، کوچک و برای مدت کوتاهی است. به‌طور معمول، در این نوع ترتیبات، انگیزه قوی برای تکمیل زودهنگام پروژه وجود ندارد.

**بهره‌برداری/اجاره:** در این دسته از ترتیبات، اپراتور (اجاره‌دار) مسئولیت انجام عملیات بهره‌برداری و نگهداری از تسهیلات زیرساختی (که در حال حاضر وجود دارند) و ارائه خدمات را بر عهده دارد؛ اما به‌طور کلی انجام هرگونه سرمایه‌گذاری بزرگی توسط اپراتور موردنیاز نیست. قراردادهای بهره‌برداری و اجاره بسیار شبیه به هم و تنها از لحاظ فنی با هم متفاوت هستند. تحت یک قرارداد اجاره، اپراتور درآمد جمع‌آوری شده از مشتریان/کاربران تسهیلات را دریافت و اجاره‌بهای مشخصی را به دولت پرداخت می‌کند. تحت یک قرارداد بهره‌برداری، اپراتور و دولت در کسب درآمد از مشتریان/کاربران سهیم هستند.

- 
1. Supply and Management Contracts
  2. Turnkey Contracts
  3. Affermage/Lease

اعطای حق امتیاز<sup>۱</sup>: در این شکل از مشارکت بخش خصوصی . دولتی، دولت حقوق خاصی را تعریف و به یک نهاد (معمولاً بخش خصوصی) اعطا می‌کند تا تسهیلاتی را در طی یک دوره زمانی ثابت بسازد و از آن بهره‌برداری کند. دولت معمولاً مالک نهایی تسهیلات و یا صاحب حق تأمین خدمات باقی می‌ماند. در قراردادهای اعطای حق امتیاز، پرداخت به دو شیوه انجام می‌گیرد: شرکت‌های خصوصی مبلغی را بابت امتیازاتی که از دولت دریافت کرده‌اند، به دولت می‌پردازند و ممکن است دولت تحت یک توافق‌نامه در قبال تأمین خدمات به‌منظور برآورد شرایط خاص معینی به صاحب‌امتیاز مبلغی را پرداخت کند.

ابتکارات مالی بخش خصوصی<sup>۲</sup> (به اختصار PFI) و مالکیت خصوصی. در یک پروژه PFI، از آنجاکه یک نهاد واحد کار ساخت و بهره‌برداری از خدمات را انجام می‌دهد و بابت عرضه موفقیت‌آمیز خدمات و منطبق بر استانداردهای ازپیش‌تعریف‌شده پرداخت صورت می‌گیرد، شرکت خصوصی هیچ انگیزه‌ای برای کاهش کیفیت یا کمیت خدمات ندارد. این شکل از توافق قراردادی ریسک ناشی از بالا رفتن هزینه‌ها در طول مراحل طراحی و احداث یا انتخاب یک فناوری ناکارآمد را کاهش می‌دهد؛ زیرا درآمد آینده اپراتور به کنترل هزینه‌ها بستگی دارد. مزایای اصلی این مدل برای بخش دولتی در رهایی یافتن از تحمل بار هزینه‌های طراحی و ساخت، انتقال ریسک‌ها به بخش خصوصی و نوید طراحی، احداث و بهره‌برداری بهتر پروژه قرار دارد (کمیسون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل در آسیا و اقیانوسیه، ۲۰۱۱).

موانع و چالش‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی در مطالعات پژوهشی قبلی بررسی شده است که در جدول ۱، به‌طور خلاصه مشاهده می‌شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

1. Concessions  
2. Private Finance Initiative

جدول ۱. موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی استخراج‌شده از پیشینه پژوهش

| منبع  | مانع  |
|---|---|
| گریمزی و لوییس (۲۰۰۴)   | فقدان چارچوب قانونی مشخص  |
|   | دشواری در تأمین منابع مالی  |
|   | پیچیدگی وضعیت مالیات پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی   |
|   | پیچیدگی امور حسابداری پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
|   | عدم مقبولیت عمومی   |
| یومار، آیدروس و خمیدی (۲۰۱۱)                                    | ظرفیت و مهارت پایین بخش دولتی برای مدیریت پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی                            |
|   | لغو توافقات دولتی در نتیجه تغییر دولت‌ها  |
|   | فقدان نهادهای مالی قدرتمند  |
|   | خطامشی دولت در تأمین زیرساخت‌ها   |
|   | ناکارآمدی صنعت ساخت‌وساز  |
|   | عدالانه نبودن روند رسیدگی به شکایات مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
|   | فساد در دولت  |
|   | نبود یک قرارداد واضح و روشن   |
|   | فقدان افراد متخصص و حرفه‌ای در راهبرد مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
|   | بالا بودن هزینه شرکت در مناقصه پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی                                       |
|   | کاهش اشتغال در بخش دولتی  |
|   | ریسک‌های سیاسی، اجتماعی و قانونی بالا   |
| لیو و ویلکینسون (۲۰۱۱)  | شرایط نامساعد اقتصادی و تجاری   |
|   | هزینه معاملاتی بالا و تأخیر طولانی بین طراحی زیرساخت و بهره‌برداری از خدمات آن                        |
|   | مسائل و مشکلات مرتبط با بخش دولتی   |
|   | مسائل و مشکلات مرتبط با بخش خصوصی   |
| کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (۲۰۱۲) | عدم پشتیبانی از برنامه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی   |
|   | عدم آگاهی و درک ضعیف سیاستمداران و تصمیم‌گیرندگان از مشارکت بخش خصوصی دولتی                           |
|   | نبود ظرفیت در بخش خصوصی (در سطح عملیاتی) در رابطه با توسعه و پیاده‌اجرای پروژه مشارکت بخش خصوصی دولتی |
|   | پوشش ناکافی سازمان‌دهی قانونی و چارچوب نهادی مشارکت بخش خصوصی دولتی                                   |
|   | عدم تعریف روشن فرآیند مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
|   | دشواری در به‌دست‌آوردن منابع مالی بلندمدت   |
| خصوصی <sup>۵</sup> دولتی  | پرنکردن شکاف تأمین مالی توسط دولت با استفاده از مشوق‌ها و یارانه‌ها                                   |
|   | سخت و وقت‌گیر بودن تملک بر اراضی مورد نیاز برای احداث پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی <sup>۵</sup> دولتی   |

### ۳. روش شناسایی

رویکرد این پژوهش، شیوه ترکیبی است، نوعی راهبرد پژوهشی یا روش‌شناسی که برای گردآوری، تحلیل و ترکیب داده‌های کمی و کیفی و فهم مسائل پژوهشی در زمان انجام یک پژوهش مورد استفاده قرار می‌گیرد. پژوهش ترکیبی را زمانی می‌توان مورد استفاده قرار داد که پژوهشگر قصد دارد بر اساس یافته‌های یک مرحله از پژوهش مرحله بعدی را بنا نهد (کرسول، ۱۳۹۱). در این پژوهش، با توجه به هدف پژوهش و اولویت داده‌های کیفی، طرح شیوه‌های ترکیبی اکتشافی انتخاب شد؛ از این رو در ابتدا داده‌های کیفی موشکافی و بعد از یافتن ابعاد و مؤلفه‌های پدیده، برای آزمون متغیرها بر اساس رویکرد کمی، پرسش‌نامه خودساخته طراحی شد. جهت‌گیری پژوهش حاضر توسعه‌ای است؛ زیرا سعی در شناسایی موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در کشور ایران را دارد. رویکرد پژوهش نیز استقرایی است؛ چراکه پژوهشگر به بررسی موانع انواع مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی و میزان اهمیت هر یک می‌پردازد.

در پژوهش حاضر طی دو مرحله به شرح زیر، نسبت به موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی شناخت حاصل شده است: در مرحله نخست، رویکرد کیفی، راهبرد مصاحبه اکتشافی، جامعه مدیران و نخبگان مشارکت بخش خصوصی دولتی و شیوه نمونه‌گیری هدفمند و دردسترس است. در این پژوهش به منظور بررسی همه‌جانبه موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی، با ۱۵ نفر از مدیران ارشد بخش‌های دولتی و خصوصی فعال در پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی در بخش‌های حمل‌ونقل، انرژی (برق)، آب و فاضلاب و سلامت و خبرگان حوزه مشارکت بخش خصوصی دولتی مصاحبه شد. این تعداد شامل ۵ نفر از مدیران بخش دولتی، ۶ نفر از مدیران بخش خصوصی و ۴ نفر از خبرگان حوزه مشارکت بخش خصوصی دولتی و افرادی است که در حوزه PPP دارای مقاله یا گزارش پژوهشی هستند. این مصاحبه‌ها تا زمانی ادامه یافت که پژوهشگر احساس کرد داده‌ها تکراری شده و به حد اشباع رسیده است.

در مرحله دوم پژوهش، رویکرد کمی، راهبرد پیمایش و ابزار گردآوری داده‌ها، پرسشنامه خودساخته است؛ به این ترتیب که پژوهشگر بر اساس استنباط خویش با ترکیب موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی استخراج شده از پیشینه پژوهش و احصایی از مصاحبه، پرسشنامه را طراحی کرد. به منظور سنجش روایی (اعتبار) ابزار اندازه‌گیری، پرسشنامه پس از تدوین اولیه در اختیار ۳ تن از استادان مدیریت و ۳ نفر از خبرگان اجرایی قرار گرفت و پس از اعمال دیدگاه‌های آن‌ها در پرسشنامه و اصلاح آن، تأیید نهایی پرسشنامه توسط این افراد انجام و قابلیت اعتبار پرسشنامه تأمین شد.

برای تعیین پایایی ابزارهای مورد استفاده از روش ضریب آلفا کرونباخ استفاده شد که برابر با ۰/۸۹۹ به دست آمد. با توجه به اینکه ضریب به دست آمده بیشتر از ۰/۷ است، نشان دهنده میزان همبستگی درونی بالا و قابل قبول یک ابزار اندازه‌گیری است؛ به بیان دیگر بالا بودن ضریب آلفای کرونباخ ابزار سنجش این پژوهش، دلیلی بر پایایی پرسشنامه پژوهش حاضر است.

جامعه آماری هدف این پژوهش در بخش کمی، مدیران بخش دولتی فعال در پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی و خبرگان حوزه مشارکت بخش خصوصی دولتی است که با توجه به مشخص نبودن تعداد دقیق آنان، حجم جامعه آماری ۲۰۰ نفر برآورد شد که بر اساس حجم جامعه، حجم نمونه ۸۰ نفر انتخاب شد. از این تعداد، ۵۶ پرسشنامه در سازمان‌های دولتی صنایع انرژی (برق) و آب و فاضلاب و ۲۶ پرسشنامه در میان خبرگان توزیع شد. تعداد ۸۰ پرسشنامه توزیع و در نهایت ۶۷ پرسشنامه جمع‌آوری شد؛ بنابراین تعداد نمونه این پژوهش ۶۷ نفر است.

#### ۴. تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

ویژگی‌های جمعیت‌شناختی پاسخ‌دهندگان در جدول ۲، ارائه شده است.

جدول ۲. وضعیت افراد پاسخ‌دهنده از نظر جنسیت و میزان تحصیلات

| متغیر         | درصد |
|---------------|------|
| جنسیت         |      |
| مرد           | ۷۹   |
| زن            | ۲۱   |
| کاردانی       | ۰    |
| کارشناسی      | ۱۹/۴ |
| کارشناسی ارشد | ۶۵/۷ |
| دکتری         | ۱۴/۹ |
| سطح تحصیلات   |      |

جدول بالا نشان‌دهنده میزان تحصیلات بالای پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه است؛ به طوری که تنها ۱۹ درصد از پاسخ‌دهندگان دارای مدرک کارشناسی و بقیه دارای مدرک کارشناسی ارشد و دکتری هستند؛ همچنین، نتایج مرحله اول پژوهش، یعنی مصاحبه با مدیران و نخبگان مشارکت بخش خصوصی دولتی، در جدول ۳، ارائه شده است.



جدول ۳. موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی احصایی از مصاحبه با خبرگان

|   |
|---|
| عدالانه‌نبودن رقابت شرکت‌کنندگان در مناقصه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی                 |
| مخدوش‌بودن وجهه بین‌المللی کشور   |
| عدم شفافیت در بخش دولتی   |
| تغییر در قوانین و مقررات  |
| نامناسب‌بودن فضای کسب‌وکار  |
| نبود فضای رقابتی  |
| مشکلات مالی و کمبود نقدینگی بخش خصوصی   |
| ناکارآمدی سیاست‌های پولی بانک مرکزی   |
| نرخ بالای بهره بانک‌ها در کشور  |
| تمایل نداشتن بانک‌ها برای سرمایه‌گذاری در ترتیبات مشارکت بخش خصوصی دولتی              |
| تعداد کم شرکت‌های خصوصی فعال در پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی                      |
| فقدان نظارت بر مباحث فنی پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی توسط بخش دولتی              |
| پیش‌بینی غیرواقعی درآمد و قیمت محصول  |
| بالا بودن ریسک عدم بازگشت سرمایه بخش خصوصی به دلیل ساخت پروژه‌های مشابه               |
| مالک‌محوربودن بخش خصوصی   |
| فقدان نهادهای تخصصی و حرفه‌ای مختص به پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی                |
| طولانی‌بودن فرآیند تصمیم‌گیری و پژوهش‌های دولتی                                       |
| مشکل فرهنگ کار شراکتی و جمعی  |
| نبود اعتماد بین بخش دولتی و خصوصی   |
| رواج نگاه کارفرمایی - پیمانکاری در بخش دولتی  |
| انگیزه کم بخش خصوصی در شراکت با بخش دولتی   |
| استفاده‌نکردن از دستاوردها و تجربه کشورهای پیشرو در ترتیبات مشارکت بخش خصوصی دولتی    |
| بی‌ثباتی مدیریت‌ها در بخش دولتی   |
| مقاومت مدیران دولتی در سطوح عملیاتی در برابر به‌کارگیری راهبرد مشارکت بخش خصوصی دولتی |

در ادامه موانع احصایی از پیشینه پژوهش و مصاحبه، با یکدیگر ترکیب و در ۹ طبقه موانع سیاسی، موانع اقتصادی/ مالی، موانع قانونی، موانع ساختاری/ نهادی، موانع اجرایی، موانع راهبردی، موانع فرآیندی، موانع اجتماعی/ فرهنگی و موانع انسانی طبقه‌بندی شد که در جدول ۴، ارائه شده است.

جدول ۴. موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی احصایی از پیشینه پژوهش و مصاحبه

| موانع اصلی            | موانع فرعی  |
|-----------------------|---|
| موانع سیاسی           | لغو توافقات دولتی در نتیجه تغییر دولت‌ها  |
|                       | ریسک‌های سیاسی، اجتماعی و قانونی بالا   |
|                       | عادلان نبودن روند رسیدگی به شکایات مشارکت بخش خصوصی دولتی   |
|                       | عادلان نبودن رقابت شرکت‌کنندگان در مناقصه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
| موانع قانونی          | مخدوش بودن وجهه بین‌المللی کشور   |
|                       | فقدان چارچوب قانونی مشخص  |
|                       | نبود یک قرارداد واضح و روشن   |
|                       | شفاف نبودن در بخش دولتی   |
| موانع اقتصادی / مالی  | تغییر در قوانین و مقررات  |
|                       | شرایط نامساعد اقتصادی و تجاری   |
|                       | نامناسب بودن فضای کسب‌وکار  |
|                       | نبود فضای رقابتی  |
| موانع اجرایی          | مشکلات مالی و کمبود نقدینگی بخش خصوصی   |
|                       | ناکارآمدی سیاست‌های پولی بانک مرکزی   |
|                       | نرخ بالای بهره‌ی بانک‌ها در کشور  |
|                       | تمایل نداشتن بانک‌ها برای سرمایه‌گذاری در ترتیبات مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
| موانع راهبردی         | پیچیدگی وضعیت مالیات پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی   |
|                       | پیچیدگی امور حسابداری پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
|                       | بالا بودن هزینه شرکت در مناقصه پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی   |
|                       | تأخیر طولانی بین طراحی زیرساخت و بهره‌برداری از خدمات آن  |
| موانع ساختاری / نهادی | سخت و وقت‌گیر بودن تملک بر اراضی مورد نیاز برای احداث پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
|                       | تعداد کم شرکت‌های خصوصی فعال در پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی  |
|                       | فقدان نظارت بر مباحث فنی پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی توسط بخش دولتی  |
|                       | خطامشی دولت در تأمین زیرساخت‌ها؛<br>پیش‌بینی غیرواقعی درآمد و قیمت محصول؛<br>بالا بودن ریسک عدم بازگشت سرمایه بخش خصوصی به دلیل ساخت پروژه‌های مشابه؛<br>مالک‌محور بودن بخش خصوصی |
| موانع ساختاری / نهادی | فقدان نهادهای مالی قدرتمند  |
|                       | ناکارآمدی صنعت ساخت‌وساز  |
|                       | فساد در دولت  |
|                       | فقدان نهادهای تخصصی و حرفه‌ای مختص به پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی  |

|   |                              |
|---|------------------------------|
| عدم تعریف واضح و روشن فرآیند مشارکت بخش خصوصی - دولتی   | موانع<br>فرآیندی             |
| نبود ظرفیت در بخش خصوصی (در سطح عملیاتی) در رابطه با توسعه و اجرای پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی |                              |
| ظرفیت و مهارت پایین بخش دولتی برای مدیریت پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی                          |                              |
| طولانی‌بودن فرآیند تصمیم‌گیری و پژوهش‌های دولتی   | موانع<br>اجتماعی /<br>فرهنگی |
| عدم مقبولیت عمومی   |                              |
| مشکل فرهنگ کار شراکتی و جمعی  |                              |
| نبود اعتماد بین بخش دولتی و خصوصی   | موانع<br>انسانی              |
| رواج نگاه کارفرمایی - پیمانکاری در بخش دولتی  |                              |
| انگیزه کم بخش خصوصی در شراکت با بخش دولتی   |                              |
| استفاده‌نکردن از دستاوردها و تجربه کشورهای پیشرو در ترتیبات مشارکت بخش خصوصی . دولتی                | موانع<br>انسانی              |
| فقدان افراد متخصص و حرفه‌ای در راهبرد مشارکت بخش خصوصی - دولتی                                      |                              |
| کاهش اشتغال در بخش دولتی  |                              |
| ناآگاهی و درک ضعیف سیاستمداران و تصمیم‌گیرندگان از مشارکت بخش خصوصی دولتی                           | موانع<br>انسانی              |
| بی‌ثباتی مدیریت‌ها در بخش دولتی   |                              |
| مقاومت مدیران دولتی در سطوح عملیاتی در برابر به‌کارگیری راهبرد مشارکت بخش خصوصی دولتی               |                              |

برای پاسخ به سؤال نخست پژوهش یعنی «موانع اصلی انواع مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی کدام‌اند؟» از آزمون میانگین یک جامعه استفاده شد. با توجه به پیشینه پژوهش و مصاحبه‌های صورت گرفته موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی عبارت‌اند از: موانع سیاسی، موانع اقتصادی/ مالی، موانع قانونی، موانع ساختاری/ نهادی، موانع اجرایی، موانع راهبردی، موانع فرآیندی، موانع اجتماعی/ فرهنگی و موانع انسانی. نتایج آزمون میانگین یک جامعه موانع اصلی نُه‌گانه عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی در جدول ۵، آمده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

جدول ۵. نتایج آزمون میانگین یک جامعه؛ موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی

| فاصله اطمینان ۹۵٪<br>اختلاف |          | اختلاف<br>میانگین | سطح<br>معناداری | درجه<br>آزادی | آماره  | میانگین | موانع اصلی عدم توسعه<br>مشارکت بخش خصوصی<br>دولتی در پروژه‌های ملی |
|-----------------------------|----------|-------------------|-----------------|---------------|--------|---------|--|
| حد بالا                     | حد پایین |                   |                 |               |        |         |  |
| ۱/۴۶                        | ۱/۱۵     | ۱/۳۰۵             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۱۷/۰۱۲ | ۴/۳۱    | موانع سیاسی  |
| ۱/۵۱                        | ۱/۲۷     | ۱/۳۹۶             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۲۳/۳۲۲ | ۴/۳۹    | موانع اقتصادی / مالی   |
| ۱/۲۷                        | ۰/۹۷     | ۱/۱۲۶             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۱۴/۹۷۳ | ۴/۱۲    | موانع قانونی   |
| ۱/۱۴                        | ۰/۸۴     | ۰/۹۹۷             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۱۳/۱۰۷ | ۳/۹۹    | موانع ساختاری / نهادی  |
| ۰/۹۵                        | ۰/۶۲     | ۰/۷۸۸             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۹/۳۸۶  | ۳/۷۸    | موانع اجرایی   |
| ۰/۹۸                        | ۰/۶۸     | ۰/۸۳۵             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۱۱/۲۷۱ | ۳/۸۳    | موانع راهبردی  |
| ۱/۰۸                        | ۰/۷۶     | ۰/۹۲۵             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۱۱/۷۱۶ | ۳/۹۲    | موانع فرآیندی  |
| ۰/۷۲                        | ۰/۳۲     | ۰/۵۲۸             | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۵/۲۹۷  | ۳/۵۲    | موانع اجتماعی / فرهنگی   |
| ۰/۷۹                        | ۰/۵۴     | ۰/۶۷              | ۰/۰۰۰           | ۶۶            | ۱۰/۳۶۶ | ۳/۶۷    | موانع انسانی   |

با توجه به اینکه سطح معناداری تمامی موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی کمتر از ۵ درصد است؛ بنابراین با اطمینان بالای ۹۵ درصد می‌توان گفت که موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی عبارت‌اند از: موانع سیاسی، موانع اقتصادی / مالی، موانع قانونی، موانع ساختاری / نهادی، موانع اجرایی، موانع راهبردی، موانع فرآیندی، موانع اجتماعی / فرهنگی و موانع انسانی.

برای پاسخ به سؤال دوم پژوهش، یعنی «میزان اهمیت موانع مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی چقدر است؟»، از آزمون فریدمن استفاده شد. نتایج آزمون فریدمن میزان اهمیت موانع اصلی نه‌گانه عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی در جدول ۶ آمده است.

جدول ۶. اولویت در میزان اهمیت هر یک از موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی

| اولویت در اهمیت | رتبه میانگین | موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی - دولتی<br>در پروژه‌های ملی |
|-----------------|--------------|---|
| ۱               | ۷/۱۹         | موانع اقتصادی / مالی  |
| ۲               | ۶/۶۶         | موانع سیاسی   |
| ۳               | ۵/۸۵         | موانع قانونی  |
| ۴               | ۵/۰۱         | موانع ساختاری / نهادی   |
| ۵               | ۴/۷۷         | موانع فرآیندی   |
| ۶               | ۴/۵۰         | موانع راهبردی   |
| ۷               | ۳/۹۴         | موانع اجرایی  |
| ۸               | ۳/۵۵         | موانع انسانی  |
| ۹               | ۳/۵۳         | موانع اجتماعی / فرهنگی  |

با توجه به نتایج جدول ۶، میزان اهمیت موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی a دولتی در پروژه‌های ملی به ترتیب عبارت است از: موانع اقتصادی / مالی، موانع سیاسی، موانع قانونی، موانع ساختاری / نهادی، موانع فرآیندی، موانع راهبردی، موانع اجرایی، موانع انسانی و موانع اجتماعی / فرهنگی.

### ۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این پژوهش به بررسی موانع توسعه راهبرد مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی و اولویت‌بندی هر یک از موانع پرداخته شد که با اتخاذ راهبرد شیوه ترکیبی که مستلزم گردآوری و تحلیل هر دو نوع داده‌ها (کمی و کیفی) است، در نهایت ۴۶ مانع شناسایی و در ۹ دسته طبقه‌بندی شد.

نتایج پژوهش نشان داد که موانع اصلی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی به ترتیب اهمیت عبارت‌اند از: موانع اقتصادی / مالی، موانع سیاسی، موانع قانونی، موانع ساختاری / نهادی، موانع فرآیندی، موانع راهبردی، موانع اجرایی، موانع انسانی و موانع اجتماعی / فرهنگی؛ همچنین موانع فرعی عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی به ترتیب اهمیت عبارت‌اند از: ناکارآمدی سیاست‌های پولی بانک مرکزی، مخدوش بودن وجهه بین‌المللی کشور، تغییر در قوانین و مقررات، فقدان نهادهای مالی قدرتمند، ظرفیت و مهارت پایین بخش دولتی برای مدیریت پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی، خطمشی دولت در تأمین زیرساخت‌ها، فقدان نظارت مستمر بر مشخصات فنی پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی، بی‌ثباتی مدیریت‌ها در بخش دولتی و انگیزه کم بخش خصوصی در شراکت با بخش دولتی.

پژوهش حاضر، نخستین پژوهشی در ایران است که به بررسی موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی می‌پردازد. در عرصه بین‌الملل نیز، در محدود پژوهش‌های صورت گرفته، به برخی موانع اشاره شد؛ اما در هیچ پژوهشی به دسته‌بندی موانع در قالب ابعاد سیاسی، اقتصادی، قانونی و غیره و تعیین میزان اهمیت هر یک در عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی پرداخته نشده است. نتایج تحلیل آماری پژوهش حاضر در مقایسه با سایر پژوهش‌ها نشان می‌دهد که از ۲۹ مانع استخراج شده از پیشینه پژوهش، همگی به غیر از موانع «عدم مقبولیت عمومی» و «کاهش اشتغال در بخش دولتی» در ایران نیز معنادار هستند و جزو موانع توسعه راهبرد مشارکت بخش خصوصی<sup>۵</sup> دولتی به حساب می‌آیند؛ همچنین، ۲۴ مانع نیز از مصاحبه با مدیران و خبرگان این حوزه احصا شد که همگی به غیر از مانع «مالک‌محور بودن بخش خصوصی» معنادار هستند و جزو موانع توسعه راهبرد مشارکت

بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی محسوب می‌شوند.

پیشنهاد‌های کاربردی به‌منظور توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی عبارت‌اند از:

۱. اتخاذ سیاست‌های پولی کارآمد توسط بانک مرکزی، مانند اعطای وام‌های بلندمدت، تخفیف در دریافت جریمه دیرکرد اقساط بانکی از شرکت‌های فعال در ترتیبات مشارکت بخش خصوصی دولتی و ترغیب بانک‌های دولتی و خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این ترتیبات؛  
 ۲. اتخاذ سیاست تنش‌زدایی در سیاست خارجی تا ریسک سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی دولتی در ایران را کاهش دهد و اقبال برای سرمایه‌گذاری در این گونه پروژه‌ها را بالا ببرد؛

۳. پرهیز از صدور مصوبه‌ها و بخش‌نامه‌های غیرضروری و بی‌برنامه که موجب تلاطم بازار و کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای ساخت پروژه‌های مشارکتی می‌شود؛

۴. تقویت نهادهای مالی مانند بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تأمین سرمایه برای شراکت با بخش دولتی در قالب مدل‌های مشارکت بخش خصوصی . دولتی؛

۵. فراهم کردن مشوق‌های اقتصادی و قانونی لازم به‌منظور بالابردن انگیزه سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای شراکت با بخش دولتی که از جمله آن‌ها می‌توان به کمک‌های بلاعوض، معافیت از مالیات، پایین‌نگاه‌داشتن ریسک اقتصادی، تدوین قوانین و مقررات حمایتی اشاره کرد.

محدودیت‌های پژوهش حاضر عبارت بودند از:

۱. تعداد محدود خبرگان در حوزه مشارکت بخش خصوصی . دولتی با توجه به جدیدبودن موضوع در ایران و مطرح‌شدن آن در سال‌های اخیر، مانع دستیابی پژوهشگر به دانش بیشتر درباره عدم توسعه مشارکت بخش خصوصی . دولتی شده است؛

۲. انتخاب نمونه آماری از دیگر محدودیت‌های این پژوهش بود. برای شناسایی و تحلیل موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی، باید پرسشنامه را در میان تمام مدیران بخش دولتی و خصوصی بخش‌های مختلف اقتصادی مانند انرژی، حمل‌ونقل، آب‌وفاضلاب، ارتباطات و فناوری اطلاعات توزیع کرد؛ اما به دلیل محدودبودن زمان پژوهش، نمونه پژوهش از میان مدیران دولتی بخش‌های انرژی (برق)، حمل‌ونقل و آب‌وفاضلاب انتخاب شد؛

۳. محدودیت دیگر این پژوهش، همکاری نکردن شرکت‌های بخش خصوصی و نیمه‌دولتی فعال در پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی . دولتی با پژوهشگر، به‌خصوص در مرحله کمی پژوهش، یعنی تکمیل پرسشنامه بود.

پیشنهاد برای پژوهش‌های آتی عبارت‌اند از:

- بررسی چالش‌های مالیاتی مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های ملی؛
- بررسی موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های مخابراتی؛
- بررسی موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های حمل‌ونقل؛
- بررسی موانع توسعه مشارکت بخش خصوصی دولتی در پروژه‌های فناوری اطلاعات.



## منابع

1. Creswell, J. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. Translated by: Hasan DanaeeFard & Ali Salehi. Mehraban publication (In Persian).
2. Demirag, I., Khadaroo, I., Stapleton, p., & Stevenson, C. (2011). Risks and the financing of PPP: perspectives from the ifnanciers. *The British Accounting Review*, 43(4), 294-310.
3. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), (2011). *A guidebook on public-Private partnership in infrastructure*. United Nations.
4. European Investment Bank. (2011). *The guide to guidance: how to prepare, procure and deliver PPP projects*. Retrieved from <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>
5. Grimsey, D., & Lewis, M.K. (2004). *Public private partnerships: the worldwide Revolution in infrastructure provision and project finance*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
6. HM Treasury. (2012). *A new approach to public private partnerships*. UK: HM Treasury. Retrieved from [http://cdn.hmtreasury.gov.uk/infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](http://cdn.hmtreasury.gov.uk/infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)
7. Hoppe, E. I., Kusterer, D. J & Schmitz, P. W. (2011). Public° private partnerships versus traditional procurement: an experimental investigation. *Journal of Economic Behavior & Organization* 89 (2013), 145° 166.
8. Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414° 430.
9. Khanom, N. A. (2010). Conceptual issues in defining public private partnerships. *International Review of Business Research Papers*, 6(2), 150 -163.
10. Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2003). Institutional and strategic barriers to public° private partnership: an analysis of Dutch cases, *Journal of Public Money & Management*, 23, 137-146.
11. Liu, T., & Wilkinson, S. (2011). Adopting innovative procurement techniques: Obstacles and drivers for adopting public private partnerships in New Zealand, *Construction Innovation: Information, Process, and Management*. 11(4), 452° 469.
12. Nisar, T.M. (2012). Implementation constraints in social enterprise and community Public Private Partnerships. *International Journal of Project Management*, 31(4), 638° 651.
13. Parliament of Australia. (2002). *Public Private Partnerships: An Introduction*. Published by the Department of the Parliamentary Library. Retrieved from [www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2002-03/03rp01.pdf](http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2002-03/03rp01.pdf)
14. Rakic, B., Radenovic, T. (2011). Public ° private partnerships as an instrument of new public management. *Economics and Organization*. 8(2), 207 ° 220.
15. Silvestre, H.C. (2012). Public-private partnership and corporate public sector organizations: alternative ways to increase social performance in the Portuguese water sector. *Utilities Policy*, 22, 41-49.
16. The Canadian Council for Public-Private Partnerships, Retrieved from <http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html>



17. Umar, A.A., Idrus, A., & Khamidi, M.F. (2011). Barriers to the use of public-private partnerships for provision of public infrastructure in developing countries: review. *National Postgraduate Conference*. IEEE Conference Publications.
18. UN SCAP. (2008). *Public-Private Partnerships in Infrastructure Development A Primer*. Bangkok.
19. UN SCAP. (2012). *Features of Public-Private Partnerships*. Retrieved from <http://www.unescap.org/ttdw/ppp/pppIran2012/Ppresentations/2a-Overview-PPPs.pdf>
20. UN SCAP. (2012). *Principal Barriers/constraints to Successful Public-Private Partnerships*. Retrieved from <http://www.unescap.org/ttdw/ppp/pppIran2012/Presentations/2b-Barrier-to-successful-PPPs.pdf>
21. Vining, A.R., Boardman, A. E. (2008). Public-private partnerships in Canada: theory and evidence. *Canadian public administration*, 51(1), 9 -44.

