



ارزیابی معیارهای موفقیت آمیز مشارکت عمومی - خصوصی در توسعه شهر شیراز

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۶/۸ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۱۰/۲۵

علی مریدیان پیردوستی

کارشناس ارشد اقتصاد شهری، دانشگاه هنر اصفهان (مسئول مکاتبات) alimoridian@gmail.com

ناصر یارمحمدیان

عضو هیئت علمی اقتصاد شهری، دانشگاه هنر اصفهان naseryarmohamadian@gmail.com

رضا نصر اصفهانی

عضو هیئت علمی اقتصاد شهری، دانشگاه هنر اصفهان nasrisfahani@yahoo.com

چکیده

مقدمه و هدف پژوهش: نیازهای جدید شهری و توسعه شهرها، دولت‌های مرکزی را با کمبود منابع مالی جهت تأمین خدمات شهری مواجه کرده است. این موضوع به‌ویژه در زمینه تأمین مالی پروژه‌های شهری از دید بخش خصوصی و بخش عمومی و به‌طور خاص، شهرداری‌ها جذابیت و اهمیت خاصی پیدا کرده است. هدف اصلی این تحقیق این است که درک اینکه چه میزان شهرداری‌های ایران آماده و مایل به استفاده از PPP در پروژه‌های توسعه شهری هستند و میزان آگاهی آنها از چگونگی اجرای آنها، که ممکن است بر موفقیت پیاده سازی تاثیر بگذارد در پروژه می‌باشد.

روش پژوهش: این تحقیق به منظور شناسایی معیارها و فرصت‌ها برای پیاده سازی موفق PPP در توسعه شهری طراحی شده است. روش انجام کار به صورت پرسشنامه ای و انجام مصاحبه با خبرگان و سرمایه گذارانی بوده که با روش مشارکت عمومی-خصوصی در پروژه‌های شهری سرمایه گذاری کردند و همچنین، پیمانکاران عمرانی شهرداری که تمایل به شرکت در پروژه‌های PPP داشته‌اند. بر اساس روش کوکران، حجم نمونه گیری ۱۰۴ نمونه برآورد گردید. **نتایج پژوهش:** نتایج، با توجه به آزمون تطابق کندال و آزمون فریدمن، گویای آن است که از میان عوامل آمادگی سازمان‌ها برای قوانین و مقررات بالاترین رتبه را در موفقیت آمیز بودن پروژه‌های توسعه شهری داشته‌اند. تدوین راهنماها و منابع اطلاعاتی در این زمینه یکی از اقدامات مؤثر برای ظرفیت‌سازی و رفع ابهامات و سوء تفاهم‌های احتمالی در مورد مشارکت عمومی-خصوصی است.

واژگان کلیدی: مشارکت عمومی-خصوصی، توسعه شهری، عوامل موفقیت آمیز، شیراز

مقدمه

در دنیای امروز، شهرنشینی در تمام ابعاد، به سرعت در حال گسترش می باشد و مدیران شهری با توجه به گسترش شهرنشینی و ضرورت داشتن شهرهایی ایمن، سبز و پاک، تلاش می کنند به انتظارات شهروندان و سازمان‌ها، از شهر و مدیریت شهری، پاسخ دهند و برای اداره شهر در فضای متحول شده امروزی، برنامه ریزی و فعالیت نمایند. اداره شهرها در گذشته با توجه به وسعت و جمعیت کم آن‌ها، از طریق کمک‌های دولتی نظیر عوارض ممکن بود، ولی با گسترش شهرنشینی، بالا رفتن توقعات از مدیریت شهری، ضرورت اجرای برنامه‌های جدید توسط مدیران شهری و استمرار ارائه خدمات به شهر و شهروندان، نیازمند اعتبارات مالی جدیدی است (هیبتی و احمدی، ۱۳۸۸). بررسی وضعیت مالی حکومت‌های محلی در کشورهای جهان سوم نشان می‌دهد که این حکومت‌ها به علت نداشتن منابع مالی کافی و همچنین نداشتن اختیارات لازم برای افزایش درآمد در انجام وظایف خود ناموفق بوده اند. این مساله باعث می‌شود که حکومت مرکزی فشارهای خود را برای کنترل بیشتر حکومت‌های محلی تشدید کند و از اختیارات آن‌ها بکاهد. این پدیده حتی در کشورهای مرفهی مانند انگلستان نیز دیده می‌شود. ولی در کشورهای جهان سوم به ویژه فقیر که بودجه حکومت مرکزی همواره تحت فشارها و شرایط بد اقتصادی قرار دارد شدیدتر است (شکیبا مقدم، ۱۳۷۴).

در کشور ما هم امروزه یکی از رویکردهای اصلی در حوزه‌های مدیریت شهری و روستایی در کشور، کم کردن وابستگی به کمک‌های دولتی و عوارض و حرکت به سمت شناسایی درآمدهای پایدار و روش‌ها و ابزارهای جدید تأمین منابع مالی در مدیریت شهری و روستایی؛ نظیر جذب سرمایه‌های بخش خصوصی است.

منابع درآمدی شهرها باید با مبانی نظری توسعه پایدار شهری همراه بوده و منابع درآمدی از خصلت و ویژگی‌های پایداری برخوردار باشد. اما کلیه منابع درآمدی شهرداری‌ها درآمدهای پایدار نیستند و شهرداری‌ها نمی‌توانند در بلندمدت به این درآمدها تکیه نمایند. این پژوهش در پی درک تعامل شهرداری با نظام مالی بوده تا جایگاه تأمین مالی خارجی، سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و مشارکت شهری در این زمینه و کارایی آن مشخص گردد. عوامل مختلف موثر بر موفقیت مشارکت بخش خصوصی و سرمایه‌های خارجی که از روش‌های معتبر تأمین منابع مالی در حوزه

مدیریت شهری و توسعه پایدار است را بررسی و الویت بندی می‌کند.

بیان مسئله

PPP^۱ها (مشارکت‌های عمومی-خصوصی) در توسعه شهری می‌توانند به عنوان یک مشارکت واقعی از دفاتر دولتی و توسعه دهندگان خصوصی که دارای جاه طلبی‌هایی هستند که نمی‌توانند تک‌تک آنها را تکمیل کنند، بهتر عمل کنند (ساگالین^۲، ۲۰۰۷: ۱۲). در این نوع همکاری‌های عمومی (شهرداری‌ها) و بخش خصوصی (شرکت‌های خصوصی مانند بنگاه‌های ساخت و ساز و توسعه اموال، بانک‌های خصوصی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و غیره)، هدف معمولاً انجام وظیفه عمومی یا پروژه با کمک مالی و/یا عملیات بر اساس مشارکتی که در آن خطرات فیزیکی بخش عمومی کاهش می‌یابد می‌باشد. PPP عمدتاً به دلیل محدودیت‌های موجود در بودجه دولتی برای پوشش نیازهای سرمایه‌گذاری و تلاش برای افزایش کیفیت و اثربخشی خدمات عمومی استفاده می‌شود (اتحادیه اروپا^۳، ۲۰۰۳: ۶).

برای ایجاد PPP، ساختار نهادی مورد نیاز است تا بخش عمومی بتواند نقش خود را از ارائه دهنده خدمات مستقیم به یک ناظر، مدیر، نظارت و برنامه ریزان مستقل تغییر دهد (اتحادیه اروپا، ۲۰۰۳: ۷). اصل کلیدی این است که ریسک، که در هر زمینه سازمانی می‌تواند متفاوت باشد، باید به حزبی اختصاص یابد که بتواند آن را بهتر مدیریت کند. در اینجا، ریسک به معنای هر عامل، رویداد یا نفوذی است که تهدید به اتمام موفقیت آمیز یک پروژه از نظر زمان، هزینه یا کیفیت می‌باشد (اتحادیه اروپا، ۲۰۰۳: ۸). به طور کلی، با این حال، یکی از انتظارات اصلی بخش دولتی در مورد PPP، انتقال حداقل بخشی از ریسک مالی به بخش خصوصی است که ممکن است در طول عمر پروژه رخ دهد. همانطور که برخی از محققان در حال حاضر بحث می‌کنند (فلایوبجرگ و همکاران^۴، ۲۰۰۳: ۷۲)، بخش عمومی عموماً منجر به افزایش ریسک‌های مالی و هزینه‌های بیش از پیش بینی شده می‌شود. مقیاس و نوع ریسک‌هایی که توسط بخش خصوصی و دولتی ایجاد می‌شود، ممکن است از مواردی به موارد دیگر متفاوت باشد.

نیازهای جدید شهری و توسعه شهرها، دولت‌های مرکزی را با کمبود منابع مالی جهت تأمین خدمات شهری مواجه کرده است. این موضوع به‌ویژه در زمینه

کشورهای توسعه یافته در نقاط سکونت گاهی محدود، چالش های زیادی را پیش روی سیاست گذاران و برنامه ریزان شهری می گذارد و یکی از مهم ترین این چالش ها چگونگی تأمین مالی پایدار برای رشد و توسعه ی شهر و ارائه خدمات عمومی کافی به شهروندان می باشد. این چالش از این جهت بوجود آمده که با افزوده شدن تعداد جمعیت شهرنشین منابع مالی ناکافی و غیرمستمر پاسخگوی حجم بالای تقاضا جهت ارائه خدمات شهری نمی باشد.

در سیستم موجود شهرداری ها، جایی برای سرمایه گذاری و مشارکت تعریف نشده است. به همین خاطر امور سرمایه گذاری در شهرداری های کشور سابقه چندانی نداشته و عمر آن حداکثر به یک دهه می رسد. گرچه قبل از آن نیز به صورت موردی، پروژه هایی در سطح شهرداری ها به روش سرمایه گذاری مشارکتی اجرا شده اند اما هیچگاه به صورت سیستم یکپارچه نبوده است. گرچه در برخی شهرداری ها سازمان سرمایه گذاری یا سایر ساختارها به وجود آمده اند اما به دلیل عدم وجود زیرساخت های قانونی (آئین نامه مشارکت، ضوابط و مقررات نحوه ورود شهرداری ها به سرمایه گذاری مشارکتی با بخش خصوصی) توفیق چندانی نداشتند و این خلا قانونی همیشه وجود داشته است و نبود سیستم یکپارچه و بستر قانونی و دستورالعمل خاص موضوع سرمایه گذاری موجب کندی رشد مشارکت بخش خصوصی در پروژه های مدیریت شهری شده است.

سوالات پژوهش

۱- مهم ترین معیارهای اجرای موفقیت مشارکت عمومی-خصوصی در توسعه ی شهر ی چه می باشند؟

پیشینه پژوهش

استرچتونگ و آلبرت چان، استفن^۷ (۲۰۱۲)، در مطالعه خود با عنوان «عوامل مؤثر بر موفقیت پروژه های مشارکت عمومی خصوصی» به عوامل کلیدی در موفقیت پروژه های PPP در سه کشور انگلیس و هنگ کنگ و استرالیا پرداخته اند. در این پژوهش با توجه به مطالعات پیشین در این زمینه به شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت پروژه های PPP پرداخته شده و شناسایی دیدگاه متخصصان در مورد عوامل مؤثر در موفقیت پروژه های PPP پیش بینی از طریق پرسشنامه بود. در این مطالعه، پاسخ دهندگان از پرسشنامه شامل تمام فعالان صنعت ساختمان از بخش های دولتی، خصوصی و سایر بخش ها

تأمین مالی پروژه های شهری از دید بخش خصوصی و بخش عمومی و به طور خاص، شهرداری ها جذابیت و اهمیت خاصی پیدا کرده است. هر دو بخش خصوصی و عمومی علاقه مند به سرمایه گذاری و بهبود فضای خدماتی، تجاری، اداری و سایر کاربری های شهری با دیدگاه متفاوت هستند. مایکل پورتر^۵ (۱۹۹۵) با اشاره به نقش بخش خصوصی در پروژه های شهری ذکر می کند که در شرایطی که دولت ها به دلیل نوسانات اقتصادی و محدودیت های منابع مالی ناتوان از ایجاد فضاهای خدماتی هستند، سرمایه های بخش خصوصی به خوبی می تواند ضمن ایجاد سود، به نوسازی و افزایش کاربری های خدماتی شهری کمک کند (مورفی^۶، ۱۹۹۸: ۱).

به طور خلاصه محدودیت های شدید مالی شهرداری ها از یک طرف و ناکارآمدی شرکت های سرمایه گذاری دولتی از سوی دیگر، ضرورت مشارکت بخش خصوصی را در کارایی ارائه خدمات برای شهرها توجیه می نماید. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی، دارای ویژگی ها و خصوصیات است که عمده ترین آن کارایی بالا و دسترسی به منابع متنوع است. تجارب ارزنده جهانی در زمینه استفاده شهرداری ها از ظرفیت های بخش خصوصی در جهت اجرای پروژه های خدمات شهری مؤید این موضوع می باشد (شرزه ای و ماجد، ۱۳۹۰). در مواجهه با مسئله تأمین مالی در پروژه های شهری یکی از ضروری ترین عوامل، می تواند چگونگی ترغیب سرمایه گذاران جهت ورود به عرصه سرمایه گذاری باشد. به طوری که با ایجاد احساس امنیت و کاهش ریسک سرمایه گذاری، سرمایه گذاران به جای تمایل به سرمایه گذاری در احداث واحدهای مسکونی جزئی، ترغیب به ورود در پروژه های عظیم شهری شوند. در واقع برنامه ریزی برای جذب سرمایه گذاران بخش خصوصی برای مشارکت در طرح های شهری یکی از شیوه های توسعه شهری است به این دلیل که شهرداری خود به تنهایی قادر به انجام همه پروژه هایی که می تواند توسعه شهر را در ابعاد مختلف به دنبال داشته باشد، نیست و برای رسیدن به این هدف کمک گرفتن از بخش خصوصی راه حل مناسبی است.

ضرورت و اهمیت پژوهش

تأمین منابع مالی شهرداری ها یکی از مباحث اساسی در مدیریت شهری همه ی کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه می باشد. بی تردید تمرکز جمعیت فراوانی از

می‌باشند. از این پاسخ‌دهندگان درخواست شد که میزان موافقت خود را در برابر هر عامل موفقیت‌شناسایی‌شده بر اساس مقیاس پنج امتیازی لیکرت (۱-کم‌اهمیت، ۵-مهم‌ترین) اعلام کنند. پاسخ‌دهندگان بر اساس دخالت‌های مستقیم در مشارکت با پروژه‌های PPP داشتند، انتخاب شدند. پرسشنامه‌ها به ۹۵ پاسخ‌دهنده در هنگ‌کنگ و ۸۰ پاسخ‌دهنده در استرالیا فرستاده شدند. در این مقاله برداشت‌های پاسخ‌دهندگان از هنگ‌کنگ و استرالیا و بریتانیا در مورد اهمیت ۱۸ عامل مؤثر در موفقیت و ارائه پروژه‌های PPP با استفاده از ضریب همبستگی کندال مورد تحلیل قرار گرفت.

بیسادا^۸ (۲۰۱۳) در مقاله‌ای با عنوان «سرمایه‌گذاری در کشورهای ضعیف: بخش خصوصی به‌عنوان منابع طبیعی و ناسازگاری در آفریقا»، در یک مطالعه گسترده که شامل کشورهای قاره آفریقا می‌باشد، نتیجه می‌گیرد سرمایه‌گذاری خصوصی به‌شدت تحت تأثیر ریسک سلب مالکیت، درجه آزادی شهروندی و بوروکراسی قرار داشته و رشد اقتصادی نیز متأثر از ریسک سلب مالکیت و عدم پایبندی به قراردادهای بلندمدت است. وی همچنین خاطرنشان می‌کند که خطر بروز جنگ‌های داخلی، چگونگی دیوانسالاری و بی‌اعتنایی به قراردادهای توسط دولت نقش اساسی در عملکرد سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی دارند.

فاماکن، کوما-اگبنیو، آکینوا، اوناچنجی^۹ (۲۰۱۴) در مطالعه خود با عنوان «بررسی عوامل حیاتی موفقیت و مزایای مشارکت عمومی خصوصی در پروژه‌های ساخت و ساز» با انجام پیمایشی عوامل موفقیت مشارکت عمومی خصوصی در ابوجا و نیجریه را بررسی کردند که پرسشنامه توسط مشاوران و پیمانکاران سازمان‌های مربوط به ساخت و ساز تکمیل گردید. این مطالعه نشان داد که برای موفقیت در یک پروژه باید شرایط خاصی رعایت شود. به طور خاص، تعهد بخش خصوصی و عمومی، فرآیند تدارک قابل رقابت و امکان سنجی فنی در مرحله شکل‌گیری قرارداد لازم است در حالی که کنسرسیوم خصوصی قوی و حکمرانی خوب در مرحله پیاده‌سازی پروژه ضروری است. پژوهش نشان داد که پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی می‌تواند مزایای قابل توجهی مانند اثر بخشی هزینه و بهبود کیفیت خدمات می‌باشد البته اگر شرکا به توافق اولیه وفادار باقی بمانند.

موتا و موریرا^{۱۰} (۲۰۱۵) در مقاله‌ای با عنوان «اهمیت عوامل غیرمالی بر مشارکت‌های دولتی-

خصوصی در اروپا» به دنبال شناسایی عوامل پنهان در گسترش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی با تأکید بر اهمیت عوامل غیرمالی (مانند سیاسی، حقوقی و اقتصاد کلان) در چارچوب کشورهای اروپا می‌باشد. نتایج حاصل از این مطالعه نشان داد که محیط اقتصاد کلان - نمایندگی آزادی اقتصادی، رقابت و نرخ بیکاری - برای مشارکت عمومی-خصوصی ضروری است، و همچنین نظام حقوقی که در آن کیفیت‌های نظارتی و حاکمیت مؤثر قانون با اجرای مؤثر از یک ارتباط مشارکت عمومی-خصوصی همراه هستند. فضای سیاسی و تجربه قبلی از مشارکت‌های عمومی-خصوصی نیز از عوامل کلیدی در ساخت یک کشور جذاب‌تر برای ایجاد مشارکت‌های عمومی-خصوصی می‌باشند.

روحانی و همکاران^{۱۱} (۲۰۱۶) در مقاله‌ای با عنوان «تجزیه و تحلیل رفاه اجتماعی با رویکرد سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی برای پروژه‌های حمل‌ونقل» با توسعه چارچوب تجزیه و تحلیل رفاه اجتماعی عمومی که سهامداران عمده (ساکنان، کاربران، دولت و بخش خصوصی) برای ارزیابی طرح‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی دولتی و خصوصی می‌باشند. با استفاده از چارچوب، به دنبال بررسی تغییر رفاه اجتماعی ناشی از اجرای طرح مشارکت عمومی-خصوصی برای یک شبکه حمل‌ونقل شهری است. در این مقاله با توجه به مزایا و هزینه‌ها با استفاده از روش مشارکتی در شبکه حمل‌ونقل به برآورد میزان رفاه اجتماعی می‌پردازند. این پژوهش شبکه شهری فرزنو را مورد مطالعه قرار داده است و به این نتیجه رسیده‌اند که طرح سرمایه‌گذاری مشارکتی به بهبود وضع رفاه می‌انجامد.

مبانی نظری

ساختار مشارکت عمومی-خصوصی

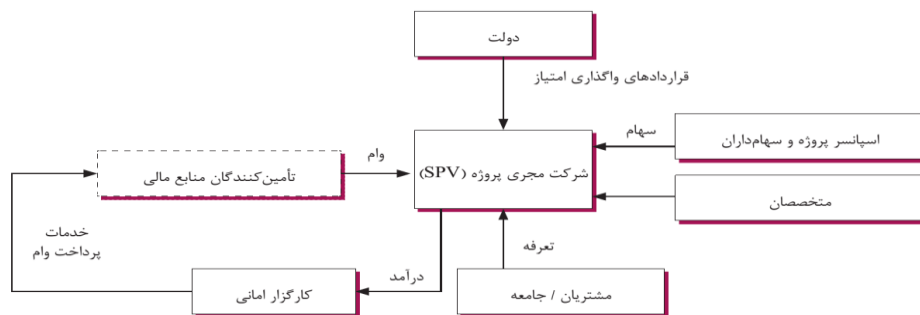
مشارکت عمومی-خصوصی (PPP)، مدلی برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی و زیربنایی؛ مثل پروژه‌های سیستم ارتباطی، فرودگاه‌ها، کارخانجات تولید برق و خدمات شهری می‌باشد. شریک بخش عمومی می‌تواند در سطح ملی، ایالتی یا محلی باشد و شریک خصوصی نیز می‌تواند یک شریک کاملاً خصوصی یا کنسرسیومی از شرکتهایی با تخصص‌های مختلف باشد. یکی از کاربردهای مهم قراردادهای عمومی-خصوصی، به زمانی مربوط می‌شود که نیاز به توانایی‌ها و مهارت‌های پیشرفته و از طرف دیگر نیاز به سرمایه‌گذاری‌های مالی گسترده باشد، به نحوی که یک شرکت

صورت تدارکات فقط توسط بخش عمومی (که به طراحی-مناقصه-ساخت^{۱۶} شناخته می‌شوند)، طرف مذکور مشخصات و طراحی تأسیسات موردنظر را ارائه و با توجه به آن اقدام به برگزاری مناقصه نموده و در نهایت، هزینه ساخت تأسیسات توسط پیمانکار بخش خصوصی را می‌پردازد. در این روش، طرف بخش عمومی باید کل هزینه ساخت و حتی هرگونه اضافه‌هزینه را بپردازد. بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات تماماً توسط طرف بخش عمومی صورت گرفته و پیمانکار هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال عملکرد بلندمدت این تأسیسات بعد از مقتضی شدن دوره تضمین، بعد از ساخت را ندارد. حال آنکه در قالب طرح «مشارکت»، قرارداد بلندمدتی مابین یک‌طرف از بخش عمومی و طرف دیگری از بخش خصوصی، به‌منظور طراحی، ساخت، تأمین مالی و راه‌اندازی و بهره‌برداری تأسیسات و تسهیلات زیربنایی عمومی توسط طرف بخش خصوصی، منعقد می‌شود (گریم سی و لویز^{۱۷}، ۲۰۰۴). که در طول مدت قرارداد «مشارکت» و در قبال استفاده طرف بخش عمومی و یا عامه مردم از تأسیسات ایجادشده، پرداخت‌هایی به‌طرف بخش خصوصی انجام می‌گیرد. یکی از مهم‌ترین مزایای مشارکت این است که شهرداری‌ها با خلاص شدن از مسئولیت مالی هزینه‌های سرمایه‌ای پیش رو، می‌توانند بدون محدودیت سرمایه‌گذاری، زیرساخت‌ها را در زمان مقرر بسازد (تاسونی^{۱۸}، ۱۹۹۷، ۱۷۵). بسیاری از شهرداری‌ها تمایل یا توان استقرار ندارند و PPP یکی از راه‌های ساخت تسهیلات بدون ایجاد بدهی برای شهرداری است. بخش عمومی می‌تواند از تجربه و مهارت بخش خصوصی بهره‌مند شود؛ که برخی از مهارت‌های بخش خصوصی عبارت‌اند از (یسکومب^{۱۹}، ۲۰۰۷):

خصوصی یا حتی دولتی، به راحتی از عهده انجام آن برنیايد (بانک جهانی^۲، ۲۰۱۲). ساختار مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند بسیار پیچیده باشد چرا که ترتیبات قراردادی میان تعدادی از طرفین مانند دولت، اسپانسرهای پروژه، بهره‌برداران پروژه، تأمین‌کنندگان منابع مالی، پیمانکاران، تأمین‌کنندگان مواد و تجهیزات، مهندسان، مشتریان و اشخاص ثالث مانند کارگزار امانی^{۱۳} را شامل می‌شود. ایجاد یک شرکت سهامی خاص که به "ابزاری برای هدف خاص" (SPV)^{۱۴} یا "شرکت مجری پروژه" معروف است، یکی از ویژگی‌های کلیدی مشارکت عمومی - خصوصی است. شرکت مجری پروژه یک شرکت قانونی است که مسئولیت اجرای پروژه را بر عهده دارد و تمام توافقات قراردادی مربوط به پروژه بین این شرکت و طرفین صورت می‌گیرد. حساب امانی برای نگهداری پول (شامل درآمدهای پروژه) که به حساب شرکت مجری پروژه واریز می‌شود، ایجاد می‌گردد. پول‌هایی که در این حساب نگهداری می‌شود، توسط کارگزار امانی بین طرف‌های مختلف بر اساس شرایط قراردادی توزیع می‌گردد. شکل شماره (۱) ساختار ساده‌ای از مشارکت عمومی - خصوصی را نشان می‌دهد. هرچند، ساختار واقعی مشارکت عمومی - خصوصی به نوع شراکت بستگی دارد (کمیسون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه^{۱۵}، ۲۰۰۸).

مشارکت عمومی - خصوصی در مقایسه با تدارکات کالا توسط بخش عمومی

می‌توان گفت که «طرح مشارکت» به‌عنوان یک جایگزین در مقایسه با تدارک تأسیسات و خدمات فقط توسط بخش عمومی که با استفاده از وجوه حاصل از درآمدهای مالیاتی و یا استقراض عمومی می‌باشد. در



شکل (۱) ساختار ساده مشارکت عمومی - خصوصی

منبع: (گروه بین‌المللی ره شهر، ۱۳۹۴، ۱۱)

۱-گزینش پروژه

پیشنهاددهندگان بخش خصوصی فرصت رسیدن به راه‌حل‌های گوناگون و برای بخش عمومی بهره‌گیری از رویکردهای نوآورانه را در رابطه با طراحی تأسیسات و یا روش ارائه خدمات فراهم می‌نماید. این امر ناشی از ویژگی کلیه قراردادهای «مشارکت» است که به‌موجب آن، طرف بخش عمومی، معمولاً به‌هنگام درخواست از بخش خصوصی جهت شرکت در مناقصه‌ها، خروجی‌های موردنظر خود از پروژه و نه داده‌ها را مشخص می‌کند. به‌بیان‌دیگر، طرف بخش عمومی مشخص می‌کند که چه چیزی را از نظر تأسیسات و خدمات نیاز دارد و نه اینکه چگونه و به چه طریقی این خدمات ارائه شوند.

۶-درآمدهای طرف سوم

در برخی از انواع قرارداد «مشارکت»، شرکت مجری پروژه ممکن است تحت شرایط عدم بهره‌برداری کامل از تأسیسات زیربنایی بخش عمومی، بتواند درآمدهای اضافی تولید کند. هرچند که این کار را طرف بخش دولتی نیز می‌تواند انجام دهد ولی مهارت‌های مدیریتی بخش خصوصی ممکن است بتواند در این رابطه مؤثر باشد. به‌هرحال، هرگونه درآمد اضافی این‌چنینی می‌تواند به کاهش میزان کارمزد خدمات و نتیجتاً بهبود «قدرت خرید پول» کمک بنماید.^{۲۰}

۷-سرمایه در معرض ریسک

در مواردی که ارائه خدمات عمومی برون‌سپاری می‌شود، چنانچه شرکت‌های بخش خصوصی عملکرد مطلوبی نداشته باشند، فقط منابع حاصل از کار انجام‌شده خود را از دست می‌دهند و نه چیز دیگری را. لکن در چارچوب طرح‌های «مشارکت»، سرمایه وام‌دهندگان و سرمایه‌گذاران در معرض خطر و ریسک می‌باشد و نتیجتاً انگیزه مالی بالاتری برای تضمین ارائه خدمات مطابق آنچه خواسته‌شده، وجود دارد. شاید این‌یکی از مهم‌ترین فواید بلندمدت یک قرارداد «مشارکت» باشد. زیرا این امر پایه انتقال ریسک نگهداری تأسیسات در بلندمدت را، مستحکم می‌نماید.

۸-مذاقه و مراقبت اعمال‌شده توسط طرف سوم

دخیل بودن وام‌دهندگان در قراردادهای «مشارکت»، به مفهوم آن است که طرف سوم (جدا از سرمایه‌گذاران و بخش عمومی) سرپا ماندن پروژه را که می‌تواند به نفع طرف بخش عمومی باشد، مورد بررسی و مراقبت لازم قرار می‌دهد. سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی،

از آنجاکه «کارمزدهای خدمات» (که منبع پرداخت به بخش خصوصی می‌باشند)، وابسته به تقاضا برای خدمات پروژه می‌باشد و با این فرض که طرف بخش عمومی لزوماً و تحت هر شرایطی این کارمزدها را تضمین نمی‌نماید. لذا طبیعتاً بخش خصوصی انگیزه مشارکت فقط در پروژه‌های اقتصادی را دارد و از ورود به طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی خودداری می‌کند.

۲-مدیریت پروژه

گفته می‌شود که بخش خصوصی تخصص بالاتری را در مدیریت پروژه‌های پیچیده دارد و از این‌رو، پروژه را به‌موقع و در چارچوب بودجه در نظر گرفته‌شده تحویل می‌دهد و خدمات نگهداری بعدازآن را نیز به‌خوبی ارائه می‌کند. اغلب سابقه بخش عمومی در مدیریت پروژه‌های مهم نامطلوب است و از این‌رو، یکی از مزیت‌های پروژه‌های «مشارکت»، اعمال مدیریت کارا توسط بخش خصوصی است.

۳-تمرکز مسئولیت

قراردادهای «مشارکت»، متضمن تمرکز مسئولیت در ساخت و بهره‌برداری برای طرف بخش عمومی می‌باشد و از این‌رو، مسئله تداخل مسئولیت‌ها که سبب می‌شود هر پیمانکاری مشکلات را بر گردن دیگری بیندازد، منتفی می‌گردد.

۴-کارایی

فرض بر این است که با توجه به اینکه عامل سود، انگیزه اصلی برای کارایی تلقی می‌گردد، لذا بخش خصوصی اساساً کاراتر از بخش عمومی است. زیرا کاملاً آشکار است که تلقین دو عامل جریمه و کسر پرداخت پیش‌بینی‌شده در قرارداد در مقابل کوتاهی در کار و نیز کنترل‌های اعمال‌شده از سوی سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان بر شرکت مجری پروژه، اطمینان لازم نسبت به تشخیص و برخورد فوری با ناکارایی‌های مدیریتی و سایر قصور جبران‌ناپذیر (در مقایسه با اجرای پروژه توسط فقط بخش عمومی که به‌سادگی چنین کوتاهی‌هایی پوشانده می‌شود) را به وجود می‌آورد.

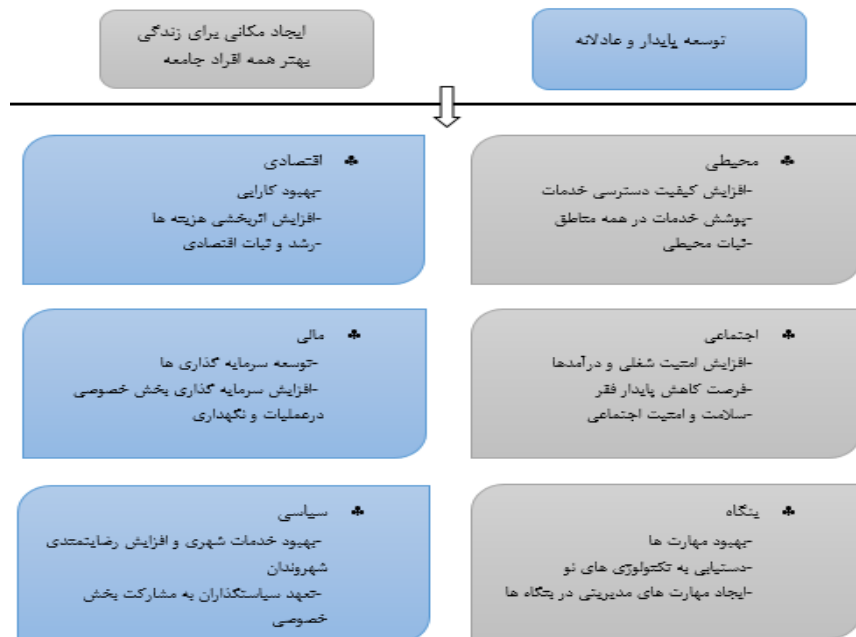
۵-نوآوری

نکته دیگری که در ارتباط با پروژه‌های «مشارکت» مطرح می‌شود، این است که قراردادهای مربوطه، برای

ضرورت مشارکت عمومی-خصوصی در انجام پروژه‌های شهری

زیرساخت‌های شهرداری برای سلامت اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی شهرها ضروری است. شهرها نه تنها باید جاده‌ها، حمل‌ونقل، آب و فاضلاب و دیگر خدمات «سخت» را ارائه نمایند، بلکه باید خدمات «نرم» همچون بوستان‌ها، مسکن و امکانات سرگرمی که موجب افزایش کیفیت زندگی در جوامعشان می‌شود را فراهم کنند و همچنین رشد مداوم جمعیت شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه نیاز به خدمات شهری را به شدت افزایش داده است. طبق آمار رسمی مجامع بین‌المللی تا سال ۲۰۵۰ میلادی تمام مردم جهان شهرنشین خواهند شد و روستایی یا روستانشین مفهوم خود را از دست خواهد داد. اگر پیش‌بینی فوق، صد در صد هم تحقق نیابد، درصد عظیم آن تحقق خواهد یافت و مفهوم آن، این است که جمعیت شهرها در ایران، نیز رشد روزافزونی خواهد داشت. از نظر وسعت و جمعیت، به صورت کمی بزرگ خواهند شد، اما عدم تکاپوی منابع مالی شهرداری‌ها، موجب بروز مشکلات جدی برای ساکنین شهرها خواهد شد. جهت تأمین حداقل استانداردهای شهرنشینی برای شهروندان، نیاز به اجرای پروژه‌های متعدد شهری وجود دارد (انید اسلک، ۱۳۹۵).

در بینابین خصوصی‌سازی و پروژه‌های مناقصه‌ای (برگزاری مناقصه برای واگذاری ساخت و بهره‌برداری از پروژه‌های مختلف شهری به پیمانکاران بخش خصوصی) قرار می‌گیرند. تفاوت این نوع پروژه‌ها با خصوصی‌سازی این است که در پروژه‌های PPP، بخش عمومی که اغلب زیرمجموعه‌ای از دولت ملی یا دولت محلی است، پس از راه‌اندازی پروژه، به دلیل سهامدار بودن در پروژه، نقش تأثیرگذاری را در مدیریت پروژه بر عهده دارد. همچنین تفاوت سرمایه‌گذاری‌های PPP با شیوه سنتی ساخت پروژه‌های عمومی، یعنی پروژه‌های مناقصه‌ای (برگزاری مناقصه برای ساخت یک پروژه توسط بخش خصوصی و واگذاری پروژه به بخش دولتی پس از اتمام ساخت)، این است که در پروژه‌های PPP، بخش خصوصی علاوه بر ساخت، در تأمین مالی و بهره‌برداری از پروژه نیز مشارکت دارد. از طرف دیگر در پروژه‌های PPP، برعکس پروژه‌های مناقصه‌ای، هدف این است که حتی‌المقدور بخش دولتی یا عمومی در بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری و نیز بازاریابی کالا و خدمات و کسب درآمد برای پروژه درگیر نشود و با واگذاری این قبیل کارها به بخش خصوصی، صرفاً بر مهم‌ترین کارکرد خود؛ یعنی سیاست‌گذاری‌های کلی متمرکز گردد (برودبنت و لائولین^{۲۱}، ۲۰۰۳، ۳۳۳).



شکل (۲-۱۰) چارچوب و اهداف مشارکت بخش عمومی (شهرداری) با بخش خصوصی در حوزه شهری
منبع: (شایگان، ۱۳۸۹)

کامل مشخص نشده بود. از میان این ۱۲ پروژه تنها یک مورد به پایان رسید. در سال ۱۳۹۰ نیز، یک بسته سرمایه‌گذاری به ارزش ۶۰۰ میلیارد تومان توسط شهرداری شیراز ارائه شد که شامل ۲۴ پروژه مشارکتی بود. از بین پروژه‌های سال ۱۳۹۰، تنها ۱ پروژه موفق به جذب سرمایه‌گذار شد و برای دیگر پروژه‌ها، سرمایه‌گذاری پیدا نشد. این شرایط سبب گردید که ۸ مورد از پروژه‌هایی که در سال ۹۰ به صورت پروژه‌های سرمایه - گذاری ارائه شده بودند، در سال ۹۱ به صورت اوراق مشارکت ارائه شوند و بقیه به سازمان قطار شهری شیراز واگذار شدند. از جمله، پروژه پارکینگ پایانه استقلال که ارزش کل پروژه ۳۵۰ میلیارد ریال بود و همچنین پروژه مجتمع تجاری اداری پوربیرک به ارزش ۲۲۵ میلیارد ریال به سازمان قطار شهری واگذار شد.

ارزش کل سرمایه‌گذاری (به قیمت روز)، پروژه‌هایی که قبل از سال ۱۳۹۰ دارای قرارداد مشارکت با شهرداری بودند و به دلایلی تعطیل شدند و پس از بررسی و مذاکرات با سرمایه‌گذاران و رفع مشکلات آنان مجدداً شروع به کار کردند، ۳۵۱/۸ میلیارد تومان می‌باشد که خیلی از این پروژه‌ها در مرحله کلنگ زنی و یا در مرحله ساخت می‌باشند (سازمان سرمایه‌گذاری و مدیریت پروژه شهرداری شیراز، ۱۳۹۳).

محدوده مورد مطالعه

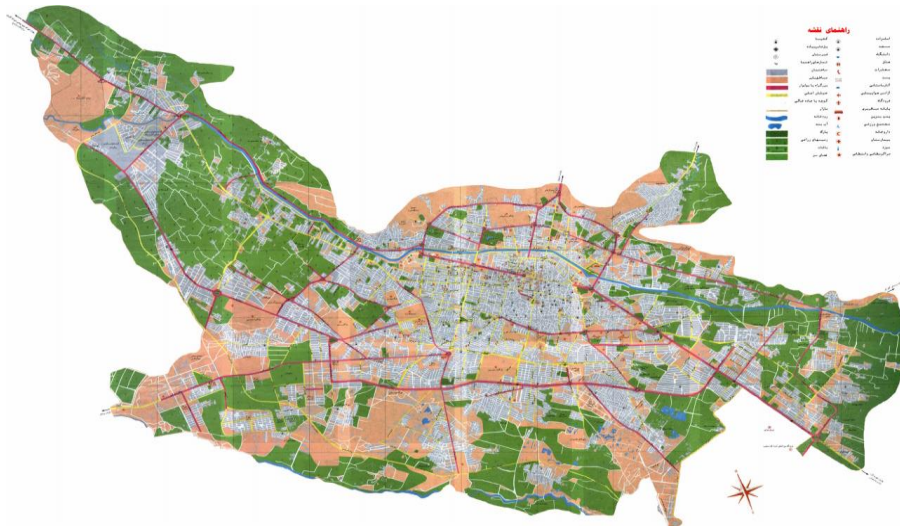
شیراز یکی از شهرهای بزرگ ایران و مرکز استان فارس است. جمعیت شیراز در سال ۱۳۹۵ خورشیدی بالغ بر ۱,۷۱۲,۷۴۵ تن بوده که این رقم با احتساب جمعیت ساکن در حومه شهر به ۱,۸۶۹,۰۰۱ تن می‌رسد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). شیراز در بخش مرکزی استان فارس، در ارتفاع ۱۴۸۶ متری از سطح دریا و در منطقه کوهستانی زاگرس واقع شده و آب و هوای معتدلی دارد. شیراز پس از تبریز (در سال ۱۲۸۷) و تهران (در سال ۱۲۸۹) سومین شهر ایران است که در سال ۱۲۹۶ خورشیدی، نهاد شهرداری در آن تأسیس گردید. شهرداری شیراز به ۱۱ منطقه مستقل شهری تقسیم شده و جمعاً مساحتی بالغ بر ۲۴۰ کیلومتر مربع را شامل می‌شود.

ارائه کالا و خدمات عمومی شهری، نیاز به منابع مالی دارد که یکی از منابع مالی، بهره‌مندی از سرمایه‌های خارج از مجموعه شهرداری می‌باشد. در این صورت برای اجرای پروژه‌های شهری، مشارکت بخش خصوصی به عنوان یک تأمین‌کننده و مجری پروژه‌های شهری ضرورت می‌یابد. سرمایه‌گذاری مشارکتی یکی از روش‌های بسیار مؤثر در اجرایی شدن پروژه‌های شهری می‌باشد. در حالی که شهرداری‌های کشورمان در تأمین مالی حداقل‌ها نیز با مشکل مواجه می‌باشند، در خارج از ساختار داخلی شهرداری‌ها، منابع مالی عظیم، جهت سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها وجود دارد و چنانچه مدیران شهرداری و شهر بتوانند منابع مالی خارج از شهرداری‌ها را به پروژه‌های شهری متصل نمایند

توسعه در حوزه شهرها نیز اتفاق خواهد افتاد. جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در پروژه‌های شهرداری‌ها، با توجه به سرمایه‌های مادی و معنوی متعدد و منحصربه‌فرد موجود در کشور مزیت‌های مختلفی چون بهبود وضعیت اقتصادی شهرها، کارآفرینی، ورود شهرداری‌ها به عرصه‌های جدید کار و تلاش و خدمت‌رسانی و ارتقای سطح رفاه شهروندان را در پی خواهد داشت. هدف مشارکت شهرداری‌ها با بخش خصوصی، افزایش کارایی و اثربخشی و ارائه پایدار خدمات، در حوزه شهری می‌باشد. اهداف کلیدی مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه شهری در شکل زیر نمایش داده شده است.

تجربه شهرداری شیراز در مشارکت عمومی خصوصی

در سال ۱۳۸۹ سازمان سرمایه‌گذاری و مدیریت پروژه‌های مشارکتی شهرداری شیراز، تأسیس شد که وظیفه‌اش جذب سرمایه‌های بخش خصوصی بود؛ اما آمار مربوط به سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی انجام‌شده، نشان می‌دهد که شیراز نسبت به دیگر کلان‌شهرهای کشور در زمینه جذب سرمایه‌گذاران چندان موفق نبوده است. در مجموع، پیش از سال ۱۳۹۰ سازمان سرمایه‌گذاری شیراز موفق به عقد قرارداد برای ۱۲ پروژه مشارکتی شده که اجرای چند مورد از آن پروژه‌ها با مشکلاتی روبرو شد و تا نیمه دوم سال ۱۳۹۱ وضعیتشان به‌طور



شکل (۲) شهرستان شیراز

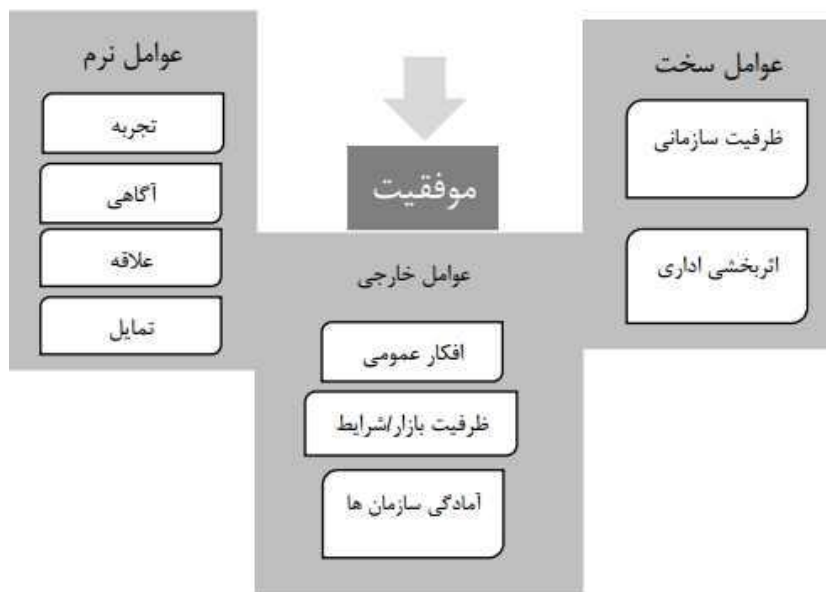
چارچوب نظری و مدل مفهومی پژوهش

براساس تجزیه و تحلیل انجام شده تونا تاکسا و ماگدالنا^{۲۲}(۲۰۱۰)، به ارائه ی یک مجموعه ی کلی از معیارهایی که مهم ترین نقش را در موفقیت مشارکت عمومی-خصوصی دارند (برای زیرساخت‌ها و یا خدمات عمومی) پرداخته اند.

مشارکت عمومی-خصوصی به طور گسترده ای برای تامین مالی در مقیاس بزرگ شهری توسعه، بازسازی، نوسازی و پروژه های بازسازی در سراسر اروپا استفاده شده است.

این پروژه‌ها در سطح شهرستان شامل بازسازی محله، اجتماع و برنامه های اجتماعی، فعالیت های حفاظت، ایجاد و بازسازی فضاهای عمومی، ارائه و بهبود زیرساخت (اجتماعی و فنی) برای تجدید محله، فعالیت های توسعه و سرمایه گذاری های راهبردی برای بازسازی (از جمله تحرک و حمل و نقل). با وجود محبوبیت خود، پیامدهای مشارکت عمومی-خصوصی در مناطق شهری در چارچوب معاهده اتحادیه اروپا به طور گسترده ای مورد بحث قرار نگرفته است. معیارهای موفقیت پروژه های مشارکتی در شکل (۱) خلاصه شده است:

متغیر وابسته



شکل (۱) معیارهای اجرای موفقیت آمیز پروژه های مشارکتی در توسعه شهری

روابط و استدلال مربوط به این معیارها در جدول (۱) داده شده:

جدول (۱) شاخص های موفقیت برای اجرای PPP در توسعه شهری

هدف	معیارها	شاخص	استدلال
شاخص های موفقیت برای اجرای PPP در توسعه شهری	عوامل نرم	تجربه	تجربه بیشتر به معنی آگاه بودن از تنگناها، دانستن رفتار احزاب بازار و داشتن ابزار/روش بیشتر (رسمی و غیر رسمی) برای مقابله با این چالش است.
		آگاهی/اطلاع	اگر آگاهی بالا باشد، شانس موفقیت بالا است چرا که دولت محلی برای تنگناها آماده تر است.
		علاقه	هنگامی که یک دولت محلی بهره (در حال آماده سازی مناقصه برای PPP) را نشان می دهد، به این معنی که آنها از امکانات آگاه تر هستند و همچنین مایل به استفاده از سرمایه گذاری بخش خصوصی برای توسعه شهری هستند
		تمایل	هنگامی که تمایل بالا باشد، شانس موفقیت نیز بالا است چرا که دولت محلی انگیزه بیشتری برای استفاده از ابزار های PPP دارد.
	عوامل سخت	اثربخشی اداری	هنگامی که یک شهرداری از نظر حکومت موثر تر است، به این معنی است که قادر به مقابله با بی نظمی در برخورد با یک حزب بخش خصوصی است.
		ظرفیت سازمانی	هنگامی که یک شهرداری دارای ظرفیت نهادی بالا می باشد، به این معنی است که آن قادر به مقابله با بی نظمی از برخورد با بخش خصوصی و پیچیدگی های قانونی است.
	عوامل خارجی	افکار عمومی	درک عمومی از شهردار/ دولت که نقشی در موفقیت شهرداری در شرایط امضای قرارداد با بخش خصوصی و انجام پروژه ها ایفا می کند
		ظرفیت بازار/شرایط	زمانی که شرایط بازار املاک برای پروژه های شهری در مقیاس بزرگ آماده هستند، شانس موفقیت پروژه بالاتر است.
			آمادگی سازمان ها برای وقتی قانون آماده است و به طور مداوم استفاده شود، شانس موفقیت بالاتر از در قوانین و مقررات دوران انتقالی است که در آن چارچوب قانونی مشخص نیست.

منبع: تونا تاکسا و ماگدالنا (۲۰۱۰)

جامعه آماری

در این پژوهش از روش نمونه گیری تصادفی ساده استفاده شده است. در این پژوهش جامعه آماری کارشناسان شهرداری و سرمایه گذاران بخش خصوصی که در انجام پروژه های شهری به عنوان شریک با نهاد شهرداری اصفهان همکاری داشته اند و همچنین پیمانکاران پروژه های شهری در شهرداری شیراز است. جامعه آماری شامل ۱۴۳ نفر در مجموع کارشناس، سرمایه گذار و پیمانکار شهرداری می باشد که با توجه به فرمول کوکران، در سطح خطای ۵ درصد حجم نمونه گیری، ۱۰۴ نفر محاسبه شد که ۷۵ پرسشنامه با توجه به محدودیت زمانی و همکاری پاسخ دهندگان تکمیل گردید.

جمع آوری داده های پژوهش

پرسشنامه میان کارشناسان، سرمایه گذاران و پیمانکاران به منظور تجزیه و تحلیل عوامل موثر بر مشارکت عمومی خصوصی در توسعه شهری مورد بررسی قرار گرفته است. در این مطالعه، از پاسخ دهندگان درخواست شد که میزان موافقت خود را در برابر هر عامل موفقیت شناسایی شده براساس طیف پنج امتیازی لیکرت (۱-کم اهمیت ترین، ۵-مهمترین) اعلام کنند. پاسخ دهندگان براساس دخالت های مستقیم که با پروژه های PPP داشتند انتخاب شدند.

ابزار تجزیه و تحلیل داده ها

چان و کوماراسامی^{۲۳} (۱۹۹۶)، روش MS را برای تعیین اهمیت نسبی علل تأخیر در ساخت پروژه های ساختمانی مورد استفاده قرار دادند. براساس طیف ۵ امتیازی لیکرت (۱-کم اهمیت ترین و ۵-مهمترین) از MS برای محاسبه اهمیت هر عامل موفقیت استفاده شده است، سپس برای تعیین رتبه نسبیشان از لحاظ اهمیت به صورت نزولی از با اهمیت ترین به کم اهمیت

$$n = \frac{\frac{z^2 pq}{d^2}}{1 + \frac{1}{N} \left(\frac{z^2 pq}{d^2} - 1 \right)}$$

$$n = \frac{\frac{(1.96)^2 (0.5)(0.5)}{(0.05)^2}}{1 + \frac{1}{143} \left(\frac{(1.96)^2 (0.5)(0.5)}{(0.05)^2} - 1 \right)}$$

$$= 104$$

\bar{R} = متوسط (میانگین) رتبه های اختصاص داده شده در تمامی عوامل موفقیت است. به گفته سیگل و کاستلین (۱۹۸۸)، W فقط زمانی مناسب است که تعداد عوامل کمتر یا برابر با ۷ باشد. اگر تعداد این عوامل بیشتر از ۷ هست، χ^2 به عنوان یک تقریب نزدیک بجای آن استفاده می شود. مقادیر بحرانی χ^2 با مراجعه به جدول توزیع مقادیر بحرانی χ^2 سیگل و دژبان (۱۹۸۸) بدست آورد.

بررسی یافته ها

در ادبیات موجود، برای جمع آوری داده های مربوط به عوامل موفقیت آمیز مشارکت عمومی-خصوصی در توسعه شهری از روش پرسشنامه استفاده شده است. حال با توجه به ادبیات تحقیق و مطالعات انجام شده پرسشنامه ای به منظور سنجش عوامل نرم، سخت و خارجی موثر بر موفقیت پروژه های PPP در توسعه شهر تدوین و سپس اطلاعات مربوطه جمع آوری شد. داده ها در تحقیق حاضر به وسیله پیمایش میدانی جمع آوری شده است. پرسشنامه طراحی شده پس از دریافت نظرات چند تن از متخصصان در زمینه پروژه مشارکتی اصلاح و تکمیل گردید و براساس تحلیل کارشناسی، روایی کار تایید شد. برای تعیین پایایی پرسشنامه نیز ابتدا ۱۵ پرسشنامه تکمیل شد و ضریب آلفای کرونباخ آنها محاسبه گردید. میزان آلفا ۰/۸۷۵ بوده که به معنای پایایی پرسشنامه می باشد.

جدول (۲) آلفا کرونباخ	
Cronbach's Alpha	N
۰,۸۷۵	۱۵

ترین مرتب شده است. MS برای هر عامل موفقیت با استفاده از فرمول زیر محاسبه شد:

$$MS = \frac{\sum(F \times S)}{N} \quad (1 \leq MS \leq 5)$$

که در آن:

S = امتیازی که به هریک از عوامل موفقیت توسط پاسخ دهندگان داده شده، اعم از ۱ تا ۵ (۱- کم اهمیت و ۵- مهم ترین)

F = فراوانی هر امتیاز (۱ تا ۵) برای هریک از عوامل موفقیت است.

N = تعداد کل پاسخ های مربوط به آن عامل موفقیت است.

تجزیه و تحلیل تطابق کندال

پاسخ دهندگان به نظرسنجی به سه گروه (کارشناسان، سرمایه گذاران و پیمانکاران) بودند. تجزیه و تحلیل تطابق کندال برای اندازه گیری توافق پاسخ دهندگان مختلف در رتبه بندی عوامل موفقیت بر مبنای مقادیر میانگین، انجام شد. اگر ضریب تطابق کندال (W) در یک سطح معناداری مجاز از پیش تعیین شده، مثلا (۰,۰۵)، معنادار باشد، نشان دهنده ی یک رتبه معقول از این اتفاق نظر در میان پاسخ دهندگان در مورد رتبه بندی عوامل موفقیت می باشد. W برای عوامل موفقیت توسط فرمول زیر محاسبه شد (سیگل و کاستلین^{۲۴}، ۱۹۸۸).

$$W = \frac{\sum_{i=1}^n (\bar{R}_i - \bar{R})^2}{n(n^2 - 1)/12}$$

n = تعداد عوامل موفقیت که رتبه بندی شدن

\bar{R}_i = میانگین رتبه داده شده به عامل موفقیت i ام

(به i امین عامل موفقیت)

جدول (۳) میانگین و رتبه بندی عوامل موفقیت آمیز PPP در توسعه شهری نقش دارند

هدف	معیارها	شاخص	کارشناس شهرداری		پیمانکار		سرمایه گذار	
			تعداد	میانگین رتبه	تعداد	میانگین رتبه	تعداد	میانگین رتبه
عوامل نرم	تجربه	آگاهی/اطلاع	۳۵	۵,۰۳	۱۷	۴,۲۴	۲۳	۴,۹۳
			۳۵	۴,۸۷	۱۷	۴,۷۶	۲۳	۵,۷۰
			۳۵	۴,۶۳	۱۷	۴,۵۹	۲۳	۳,۷۶
عوامل سخت	تمایل	اثربخشی اداری	۳۵	۴,۷۷	۱۷	۵,۱۲	۲۳	۴,۵۷
			۳۵	۵,۳۳	۱۷	۴,۳۲	۲۳	۵,۲۴
			۳۵	۵,۵۴	۱۷	۴,۸۵	۲۳	۴,۸۰
عوامل خارج	ظرفیت سازمانی	افکار عمومی	۳۵	۳,۷۶	۱۷	۵,۲۶	۲۳	۴,۰۹
			۳۵	۵,۱۳	۱۷	۵,۶۲	۲۳	۶,۰۹
			۳۵	۵,۹۴	۱۷	۶,۲۴	۲۳	۵,۸۳

شاخص های موفقیت برای اجرای PPP در توسعه شهری

جدول (۴) نتایج آزمون اسمیرنوف-کولموگروف

سطح معناداری	درجه آزادی	آماره	آزمون اسمیرنوف-کولموگروف	
۰.۶۱	۷۵	۱.۳۲۲	تجربه	عوامل نرم
۰.۶۹	۷۵	۱.۲۹۷	آگاهی/اطلاع	
۰.۵۴	۷۵	۱.۳۴۴	علاقه	
۰.۶۵	۷۵	۱.۳۱۰	تمایل	عوامل سخت
۰.۷۷	۷۵	۱.۲۷۶	اثربخشی اداری	
۰.۶۵	۷۵	۱.۳۰۹	ظرفیت سازمانی	
۰.۵۱	۷۵	۱.۳۵۶	افکار عمومی	عوامل خارجی
۰.۷۶	۷۵	۱.۲۷۸	ظرفیت بازار/شرایط	
۰.۶۴	۷۵	۱.۳۱۲	آمادگی سازمان‌ها برای قوانین و مقررات	

جدول (۵) نتایج تطابق کندال

پیمانکار	سرمایه گذاری	کارشناس		
۱۷	۲۳	۳۵	تعداد پاسخ دهندگان به نظر سنجی	عوامل نرم
۰/۵۰۲	۰/۴۳۲	۰/۲۹۷	ضریب تطابق کندال	
۳۲/۹۸۲	۱۱/۳۵۴	۲۲/۲۳۱	مقادیر χ^2	
۷/۱۸۱۵	۷/۱۸۱۵	۷/۱۸۱۵	مقادیر بحرانی χ^2	عوامل سخت
۳	۳	۳	درجه آزادی	
۰/۰۰	۰/۰۰	۰/۰۰	تقریب معناداری	
۱۷	۲۳	۳۵	تعداد پاسخ دهندگان به نظر سنجی	عوامل خارجی
۰/۳۷۶	۰/۵۸۳	۰/۵۴۴	ضریب تطابق کندال	
۲۷/۳۷۰	۳۱/۳۰۶	۴۲/۱۰۸	مقادیر χ^2	
۳/۸۴۱	۳/۸۴۱	۳/۸۴۱	مقادیر بحرانی χ^2	عوامل خارجی
۱	۱	۱	درجه آزادی	
۰/۰۰	۰/۰۱	۰/۰۰	تقریب معناداری	
۱۷	۲۳	۳۵	تعداد پاسخ دهندگان به نظر سنجی	عوامل خارجی
۰/۳۸۸	۰/۵۹۳	۰/۴۴۶	ضریب تطابق کندال	
۲۴/۳۴۱	۳۲/۵۴۶	۱۷/۵۶۷	مقادیر χ^2	
۵/۹۹۱	۵/۹۹۱	۵/۹۹۱	مقادیر بحرانی χ^2	عوامل خارجی
۲	۲	۲	درجه آزادی	
۰/۰۰	۰/۰۰	۰/۰۰	تقریب معناداری	

همانطور که در جدول (۳) نشان داده شده است عوامل نرم، سخت و خارجی که به موفقیت پروژه های PPP در توسعه شهری کمک می‌کنند از دیدگاه گروه های پاسخ دهنده کارشناسان، سرمایه گذاران و پیمانکاران شهرداری مورد بررسی قرار گرفت. میانگین‌ها برای هر یک عوامل محاسبه و بصورت نزولی از نظر اهمیت رتبه بندی شد. همانطور که در جدول (۵) نشان داده شد، ضریب تطابق کندال (W) برای رتبه بندی عوامل خارجی پروژه های PPP در توسعه شهری کمک می‌کند برای کارشناسان، سرمایه گذاران و پیمانکاران شهرداری به ترتیب (۰/۴۴۶)، (۰/۵۹۳) و (۰/۳۸۸) بود.

به منظور مشخص نمودن روش های آماری مناسب برای تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات تحقیق، در مرحله اول بایستی توزیع عاملها و متغیرهای تحقیق در نمونه ی مورد بررسی مشخص گردد. بدین منظور از آزمون کولموگروف-اسپیرنوف استفاده شده است. نتایج این آزمون در جدول (۴) بصورت خلاصه آورده شده است. همانطور که نتایج آزمون نشان میدهد همه عوامل در نمونه مورد بررسی از توزیع نرمال پیروی می‌کنند. جهت نرمال بودن توزیع داده‌ها سطح معناداری باید بیشتر از ۰/۰۵ باشد.

توجه به پاسخ همه گروه‌ها به عوامل رتبه بندی در جدول (۶) صورت گرفته است.

در مجموع ۴ عامل نرم و ۲ عامل سخت و ۳ عامل خارجی موفقیت آمیز پروژه های PPP در توسعه شهری توسط پاسخ دهندگان رتبه بندی شد. با توجه به آزمون فریدمن، آمادگی سازمان‌ها برای «قوانین و مقررات رتبه بندی» شد که توسط سرمایه گذاران به عنوان دومین عامل و توسط کارشناسان شهرداری و پیمانکاران شهرداری به عنوان اولین عامل شناسایی شد. دومین عامل موفقیت «ظرفیت بازار» است که توسط سرمایه گذاران بخش خصوصی به عنوان اولین عامل و توسط پیمانکاران به عنوان دومین و کارشناسان به عنوان چهارمین عامل شناسایی شد. زمانی که شرایط بازار املاک برای پروژه‌های شهری در مقیاس بزرگ آماده هستند، شانس موفقیت پروژه بالاتر است.

W محاسبه شده با P-Value (۰/۰۰) به ترتیب معنادار بودند. با توجه به درجه آزادی، مقدار بحرانی χ^2 برای هر سه گروه (۵/۹۹۱) بود، χ^2 محاسبه شده همگی به ترتیب بالاتر از مقادیر بحرانی χ^2 بودند.

بنابراین، بررسی صورت گرفته توسط پاسخ دهندگان در هر گروه در رتبه بندی شان از عوامل موفقیت سازگاری را ثابت کرده است. این یافته تضمین میکند که پرسشنامه تکمیل شده برای تجزیه و تحلیل بیشتر معتبر بودند.

رتبه بندی عواملی که به موفقیت پروژه‌های PPP کمک می‌کنند

برای رتبه بندی عوامل موفقیت آمیز PPP در توسعه شهری از آزمون فریدمن استفاده شده است که با

جدول (۶) میانگین و رتبه بندی عوامل موفقیت آمیز پروژه های PPP در توسعه شهری

رتبه	میانگین	آزمون فریدمن	عوامل نرم
۷	۴.۷۳	تجربه	
۳	۵.۱۱	آگاهی/اطلاع	
۹	۴.۳۲	علاقه	
۶	۴.۸۲	تمایل	
۵	۴.۹۶	اثر بخشی اداری	عوامل سخت
۴	۴.۰۶	ظرفیت سازمانی	
۸	۴.۳۷	افکار عمومی	عوامل خارجی
۲	۵.۶۱	ظرفیت بازار/شرایط	
۱	۶.۰۰	آمادگی سازمان‌ها برای قوانین و مقررات	

جدول (۷) نتایج آزمون فریدمن

عوامل نرم	تعداد پاسخ دهندگان به نظر سنجی	۷۵
مقادیر χ^2		۵۲/۶۲۱
مقادیر بحرانی χ^2		۷/۸۱۵
درجه آزادی		۳
تقریب معناداری		۰/۰۰
عوامل سخت	تعداد پاسخ دهندگان به نظر سنجی	۷۵
مقادیر χ^2		۴۸/۳۴۷
مقادیر بحرانی χ^2		۳/۸۴۱
درجه آزادی		۱
تقریب معناداری		۰/۰۰
عوامل خارجی	تعداد پاسخ دهندگان به نظر سنجی	۷۵
مقادیر χ^2		۳۷/۶۲۸
مقادیر بحرانی χ^2		۵/۹۹۱
درجه آزادی		۲
تقریب معناداری		۰/۰۰

۵- نتیجه گیری

سرعت توسعه شهری و گسترش نیازهای شهرنشینی ضرورت تامین مالی شهرداری‌ها را دو چندان کرده است. شهرداری‌ها، به عنوان سازمان‌های عمومی غیر انتفاعی، برای ارائه دامنه‌ی گسترده‌ای از خدمات نیازمند روش‌های تامین مالی متنوع و متعدد می‌باشند. مشارکت عمومی و خصوصی یکی از روش‌های مذکور است که می‌تواند باعث موفقیت پروژه‌ها گردد.

هدف این پژوهش درک اینکه چه میزان شهرداری‌های ایران آماده و مایل به استفاده از PPP در پروژه‌های توسعه شهری هستند و میزان آگاهی آنها از چگونگی اجرای آنها، که ممکن است بر موفقیت پیاده‌سازی تاثیر بگذارد در پروژه می‌باشد.

در این مقاله برداشت‌های پاسخ دهندگان در مورد عوامل موفقیت آمیز پروژه‌های PPP در توسعه شهری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. این رتبه بندی نشان داد که ۳ عامل برتر موفقیت شامل:

- ۱- آمادگی سازمان‌ها برای قوانین و مقررات
- ۲- ظرفیت بازار
- ۳- آگاهی و اطلاع

همانطور که توسط وزارت خزانه داری PPP آفریقای جنوبی (۲۰۰۷) ذکر شده، یک چارچوب قانونی مستقل، عادلانه و کارآمد یک عامل کلیدی برای موفقیت در اجرای پروژه‌های PPP است. منابع قانونی کافی با هزینه معقول و منطقی، برای سرو کار داشتن با میزان ساختار قانونی و اسناد و مدارک مورد نیاز، باید در دسترس باشد. یک چارچوب قانونی شفاف و با ثبات به ایجاد قراردادهای موافقت نامه‌های قابل پذیرش در بانک، کمک خواهد کرد. یک سیستم حل اختلاف مناسب (باصلاحیت) به تضمین ثبات در ترتیبات PPP کمک خواهد کرد. قوانین مناسب حاکم، کتابچه‌های راهنمای مرجع مربوط به PPP در کشورهای توسعه یافته (مانند انگلستان، استرالیا، کانادا، آفریقای جنوبی، و غیره) به منظور تسهیل استفاده از روش تهیه و تدارک PPP ایجاد شده اند. چارچوب قانونی مناسب یکی از عوامل اساسی موفقیت در پروژه‌های PPP می‌باشد. یک چارچوب قانونی مناسب این اجازه را میدهد که بدون محدودیت‌های بی مورد بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، پروژه‌های PPP پیشرفت بیشتری داشته باشند (لی و همکاران، ۲۰۰۳). با توجه به پروژه‌های انجام شده به روش مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری شیراز موانع و محدودیت‌های قانونی سبب کاهش سرعت انجام

پروژه‌های PPP شده و تأخیر در سرعت، سبب افزایش هزینه‌ها شده و موفقیت پروژه را تهدید می‌کند. مشارکت‌ها باید بتوانند از افراد با تجربه استفاده نمایند و بسترهای لازم جهت آموزش و فرهنگ مشارکتی در کشور گسترش یابد. ضروری است تا براساس ساختار نهادی کشور و در چارچوب قوانین بالادستی، برنامه ریزی منسجمی در جهت بسترسازی افزایش مشارکت عمومی خصوصی صورت گیرد.

در سطوح محلی، مقامات باید اطمینان یابند که پیمانکارهای خصوصی تنها پروژه‌های جذاب تر را انتخاب نخواهند نمود. قبل از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، دولت باید مشخصات مالی پروژه را به طور شفاف بررسی نموده و یک زمان بندی واقعی برای تکمیل و اتمام آن ارائه نماید. کاربران باید بتوانند نظرات خود را در مورد پروژه منتقل نمایند و مقامات محلی باید چارچوب‌های لازم و سازوکارهای بازخوردگیری را ایجاد نمایند. برای اعتباریابی و رسیدن به درک عمیقی از عوامل موفقیت آمیز مشارکت عمومی خصوصی پژوهشگران می‌توانند در سازمانهای دیگر بررسی نمایند. بررسی سهم مشارکت میان بخش خصوصی و عمومی، بدین صورت که چگونگی تقسیم بندی سهم مشارکت میتواند در فرایند مشارکت موثر باشد. رفع موانع و محدودیتهای قانونی، از جمله قیمتگذاری و قوانین دست و پاگیر سرمایه‌گذاری از مهمترین راهکارهای رفع موانع توسعه مشارکت است. این محدودیتهای موجب کاهش سودآوری، انگیزه مشارکت و ... می‌شود. با بررسی ارتباط نوع پروژه با نوع تأمین مالی (خصوصی، عمومی، عمومی-خصوصی) که باید شهرداری اتخاذ کند، به ارائه راهکار مناسب جهت انتخاب نوع تامین مالی براساس نوع پروژه بپردازد.

منابع

- اسلک، ا (۱۳۹۵) حسین محمدپورزند (مترجم)، راهنمای مالیه شهری، نشر سازمان مدیریت صنعتی.
- سازمان سرمایه‌گذاری و مدیریت پروژه شهرداری شیراز، ۱۳۹۳.
- شایگان، ا (۱۳۸۹) شهرداری‌ها و مشارکتهای عمومی- خصوصی، سومین همایش «مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، دانشگاه شریف.
- شکیبا مقدم، م (۱۳۷۴) اداره حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها، تهران، نشر هور.
- شرزه ای، غ و ماجدف (۱۳۹۰) تامین مالی پایدار شهر: چگونگی تامین مالی به منظور توسعه

- Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy. 1-56
- Omid M. R., R. Geddes, R. Gao, O and Bel, G. (2016) " Social welfare analysis of investment public-private partnership approaches for transportation projects", *Transportation Research Part A* 88 . 86-103
- Siegel, S. and Castellan, N. J. .1988. "Nonparametric Statistics for the Behavioral Sciences", McGraw-Hill Inc
- Sagalyn, L.B. .2007. "Public/private development: lessons from history, research and practice", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 73 No. 1, pp. 7-22.
- Tassonyi, A .1997. "Financing Municipal Infrastructure in Canada's City-Regions, in Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire, eds"., *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*(Montreal, IRPP), pp.171-205.
- UNESCAP .2008. "Public-Private Partnerships in Infrastructure Development: A Primer", Prepared for discussion at the High-level Expert Group Meeting on Public-Private Partnerships for Infrastructure Development, Seoul, Republic of Korea.
- Yescombe, E. R. .2007. "Principles of Project Finance", Academic Press, London.
- World Bank. .2012. "Best Practices in Publicprivate Partnership financing in latin".
- پایدارشهری، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد.
- هیبتی، ف و احمدی، م (۱۳۸۸). بررسی تکنیک‌های تامین مالی پروژه محور در تامین مالی اسلامی، پژوهشنامه اقتصادی: پاییز ۱۳۸۸، دوره ۹ شماره ۳ (پیاپی ۳۴) از صص ۹۱-۱۱۲. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵.
- Broadbent, J., & Laughlin, R. 2003, "Public private partnerships: an introduction", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 16 Iss 3 pp. 332 – 341.
- Besada, H. 2013. "Doing business in fragile states: The private sector, natural resources and conflict in Africa", London: James Currency Publishers.
- Chan, D.W.M., and Kumaraswamy, M.M. 1996. "An evaluation of construction time performance in the building industry". *Building and Environment*, 31(6), 569-578
- Esther ,ch. Albert P.C, ch. Stephen ,K. 2012, "Factors contributing to successful public private partnership projects Comparing Hong Kong with Australia and the United Kingdom" , *Journal of Facilities Management* Vol. 10 No. 1, 2012 pp. 45-58.
- EC (European Commission) .2003. "Guidelines for Successful Public-Private Partnerships", EC Directorate General, Regional Policy, March 2003, P. 100
- Famakin, I. O. Kuma-Agbenyo, M. Akinola, J. A. Onatunji, O. O .2014. " Assessment of Critical Success Factors and Benefits of Public Private Partnership in Construction Projects" *Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering*, Volume 4 , Issue 6, June 2714, pp 042 -011 .
- Flyvbjerg, B., Holm, M., Skamris, K and Buhl, S.L .2003. "How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?" *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 23 (1), 71-88.
- Grimsey, D; Lewis, M. K .2004. "Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance", Edward Elgar, Cheltenham, U.K.
- Mota ,J.. Moreira ,A.C .2015. " The importance of non-financial determinants on public-private partnerships in Europe", *International Journal of Project Management* 33 . 1563 – 1575.
- Murphy, L. Margaret .1998. "A Private Sector Model for Rebuilding Inter-City Competitiveness: Lessons From Midtown Cleveland" *The Brookings*

یادداشت‌ها

¹ *Public Private Partnerships*

² *Sagalyn*

³ *European Commission*

⁴ *Flyvbjerg et al*

⁵ *Michael E. Porter*

⁶ *Murphy*

⁷ *Esther Cheung, Albert Chan & Stephen*

⁸ *Besada*

⁹ *Famakin, Kuma-Agbenyo, Akinola, Onatunji*

¹⁰ *Mota & Moreira*

¹¹ *Rouhani et al*

¹² *World Bank*

^{۱۳} کارگزار امانی (agent Escrow) معمولاً یک مؤسسه مالی

است که توسط شرکت مجری پروژه و وام‌دهندگان برای

مدیریت حسابی که حساب امانی نام دارد، انتخاب

می‌شود.

¹⁴ *Special Purpose/Project Vehicle*

¹⁵ *ADB (Asian Development Bank)*

¹⁶ *Design – Bid– Build*

¹⁷ *Grimsey; Lewis*

¹⁸ *Tassonyi*

¹⁹ *Yescombe*

²⁰ در چارچوب برخی از قراردادهای مشارکت که بهره‌برداری پروژه توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد، شرکت مجری پروژه ممکن است مجاز به کسب درآمدهای اضافی از طریق قرار دادن تأسیسات در اختیار طرف سوم باشد. برای مثال، پروژه در اوقات عصر جهت بهره‌برداری خصوصی اجاره داده شود.

²¹ *Broadbent & Laughlin*

²² *Tuna Tazan & Magdalena*

²³ *Chan and Kumaraswamy*

²⁴ *Siegel and Castellan*