

## طراحی مدل مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری: مورد مطالعه، شهرداری تهران

تاریخ دریافت: ۹۹/۱۰/۰۸

تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۲/۲۰

اسماعیل غفاری\*

کرم اله دانش فرد\*\*

غلامرضا معمارزاده طهران\*\*\*

### چکیده

مشارکت عمومی-خصوصی<sup>۱</sup> روشی نوین برای درگیرکردن فعال بخش خصوصی در پروژه‌های بخش عمومی در بسیاری از کشورهای جهان است. دلایل اصلی استفاده از مشارکت عمومی-خصوصی، بهبود بهره‌وری و کیفیت در ارائه خدمات عمومی و همچنین تقویت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های گران است. هدف این پژوهش شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری در شهرداری تهران است. تحقیق حاضر از بعد مخاطب تحقیقی کاربردی، از منظر هدف اکتشافی و از بعد زمانی در دسته تحقیقات مقطعی قرار می‌گیرد که از طریق رویکرد آمیخته (کیفی و کمی) صورت گرفته است. جمع‌آوری داده‌ها در بخش کیفی از راه مصاحبه نیمه ساختاریافته و در بخش کمی از طریق پرسشنامه محقق ساخت جمع‌آوری شدند. عوامل مؤثر بر مشارکت عمومی-خصوصی در پروژه‌های زیرساخت عمران شهری تهران با استفاده از تکنیک تحلیل مضمون شناسایی و در بخش کمی با کمک روش تحلیل عاملی تأییدی میزان تأثیرگذاری هر یک از عوامل مشخص گردید. نتایج نشان می‌دهد که هفت عامل مؤثر بر موفقیت مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری تهران عبارت‌اند از: فرآیندها و رویه‌های شفاف؛ دانش، مهارت و حمایت مدیران؛ حمایت و مشوق-های قانونی؛ سلامت نظام اداری؛ ثبات و حمایت سیاسی؛ ظرفیت‌سازی؛ خط‌مشی و سیاست‌گذاری.

**کلیدواژه‌ها:** مشارکت عمومی-خصوصی، تحلیل عاملی تأییدی، مدیریت شهری، تحلیل مضمون.

---

\* دانشجوی دکتری گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

\*\* استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

Daneshfard@sribd.ac.ir

\*\*\* استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

## مقدمه

توسعه زیرساخت‌ها نقش بسیار مهم و حیاتی در اقتصاد شهرها و کشورها دارد و روند اجرای درست آن‌ها زمینه‌ساز رونق سایر فعالیت‌های اقتصادی است. کشورهای توسعه یافته، زیرساخت‌های خود را از پیش دایر کرده و منابع فراوانی برای انجام پروژه‌های جدید و نگهداری صحیح پروژه‌های قدیم فراهم ساخته‌اند، لیکن کشورهای در حال توسعه به توسعه در زیرساخت‌ها نیاز دارند. بررسی روش‌های متداول انجام پروژه در حوزه عمران شهری به‌عنوان یکی از حوزه‌های زیرساختی در جوامع در حال توسعه نشان می‌دهد که بهره‌وری در این حوزه بسیار پایین بوده و با تأخیرهای متوالی و افزایش هزینه‌های زیاد همراه هست (World Bank, 2017). همچنین با بزرگ‌تر و پیچیده‌تر شدن این پروژه‌ها، ریسک‌هایی با درجه اهمیت بالاتر آن‌ها را تهدید می‌کند؛ علاوه بر آن به‌کارگیری سرمایه‌های عمومی، استقراض و سایر شیوه‌های سنتی تأمین مالی پاسخ‌گوی نیازهای روزافزون کشورها برای تأمین سرمایه این‌گونه پروژه‌ها نیست. به همین دلیل بخش عمومی با به‌کارگیری بخش خصوصی و فعال کردن این بخش در بهره‌برداری از پروژه‌های زیر بنایی از جمله عمران شهری راه‌حل نوینی تحت عنوان مشارکت عمومی-خصوصی برای رفع این کاستی‌ها ارائه نموده است (نوبخت، ۱۳۹۷). PPP به‌عنوان یک‌راه حل مؤثر در سال‌های اخیر مطرح و توسعه یافته است، این الگو نوعی رویکرد ویژه به ساخت، تعمیر و نگهداشت پروژه‌ها محسوب می‌شود که در آن یک رابطه قراردادی میان طرف‌های عمومی و خصوصی برقرار می‌گردد و هر طرف عهده‌دار مسئولیت‌هایی می‌شود که بهتر از عهده آن برمی‌آید؛ لذا ریسک‌های پروژه به طرفی تخصیص می‌یابد که با هزینه کمتری می‌تواند آن را مدیریت کند. در واقع، شرکت‌های خصوصی قادر هستند با استفاده از منابع مالی، تخصص و تجربه خود به‌خوبی مدیریت ساخت و نگهداری پروژه‌ها را با ریسک کمتری نسبت به بخش دولتی بر عهده بگیرند (Van Den Hurk & Verhoest, 2016). در کشور ما نیز با تصویب قوانین متعدد نظیر سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون اساسی، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ماده ۲۷ قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی، تبصره ۱۹ بودجه سال ۱۳۹۷ و ... بسترهای لازم به‌منظور مشارکت بخش خصوصی جهت اجرا، مدیریت و یا نگهداشت

پروژه‌های عمرانی در قالب انواع قراردادهای PPP فراهم شده است (نصیری اقدم، عباسی دره بیدی، ۱۳۹۶). کلان‌شهر تهران، به‌عنوان پایتخت ایران با برخورداری از جمعیتی بالغ بر هشت میلیون و پانصد هزار نفر و مساحت تقریبی ۷۲۰ کیلومترمربع، بیست و هفتمین کلان‌شهر بزرگ و شانزدهمین کلان‌شهر پرجمعیت جهان بوده و دارای موقعیت ژئوپلیتیکی بسیار حساسی در منطقه خاورمیانه است. تهران پایتخت ۲۳۸ ساله ایران، آینه تمام‌نمایی از تحولات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی تاریخ پرفرازونشیب این سرزمین به شمار رفته و از این‌رو دربرگیرنده میراث مادی و معنوی غنی است (آمار شهرداری تهران، ۱۳۹۷). برابر اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و نیز احکام برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران (۱۳۹۳)، چشم‌انداز توسعه بلندمدت شهر تهران که سیمای مطلوب شهر در افق طرح و میثاقی برای توسعه پایدار کلان‌شهر تهران و پایتخت کشور است مبتنی بر آرمان‌های ذیل است: ۱- تهران؛ شهری با اصالت و هویت ایرانی - اسلامی ۲- تهران؛ شهری دانش‌پایه، هوشمند و جهانی ۳- تهران؛ شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سرزنده با فضاهای عمومی متنوع و گسترده ۴- تهران؛ شهری امن و مقاوم در برابر انواع آسیب‌ها و مقاوم در برابر مخاطرات و سوانح ۵- تهران؛ شهری پایدار و منسجم با ساختاری مناسب برای سکونت، فعالیت و فراغت ۶- تهران؛ شهری روان با رفاه عمومی و زیرساخت‌های مناسب، همراه با تعدیل نابرابری‌ها و تأمین عادلانه کلیه حقوق شهروندی ۷- تهران؛ کلان‌شهری با عملکردهای ملی و جهانی و با اقتصادی مدرن و مرکزیت امور فرهنگی - پژوهشی و سیاسی در سطح کشور و حداقل یکی از سه شهر مهم و برتر منطقه آسیای جنوب غربی. برای تحقق چشم‌انداز این برنامه ۷۴ راهبرد در سطح کلان در برنامه پنج‌ساله دوم تعریف گردیده که در خصوص دستیابی به راهبردهایی از قبیل مشارکت بخش خصوصی، دولتی و عمومی در توسعه اقتصادی شهر؛ تأمین هزینه‌های توسعه شهر و اداره شهر توسط شهروندان؛ تحول سازمانی - ساختاری در نظام مدیریت شهرداری تهران مبتنی بر اصول حکمرانی خوب شهری؛ بسترسازی برای جلب مشارکت فعالانه شهروندان، بخش خصوصی و سایر نهادها و دستگاه‌های مرتبط با حوزه حمل‌ونقل و ترافیک هیچ‌یک از خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات مربوط به شهرداری، رویه‌ها و فرایندهای مشارکت با بخش خصوصی را تشریح نکرده. حتی عبارت سرمایه‌گذاری، مشارکت و سایر انواع قراردادها در این اسناد یافت

نمی‌شود. قوانین عمدتاً برای چندین دهه قبل بوده، زمانی که شهرها به سبک سنتی اداره می‌گردیده و هنوز نیاز به انواع قراردادهای مشارکتی احساس نمی‌شده است. بدین منظور معاونت فنی و عمرانی شهرداری تهران به‌عنوان متولی امر عمران شهری در کلان‌شهر تهران در نظر دارد در راستای اجرای راهبردهای مدیریت شهری مبنی بر استفاده حداکثری از ظرفیت‌های قانونی موجود و امکانات بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها، تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام، تعریف پروژه‌های جدید، کاهش تصدی‌گری و همچنین الزام قانونی در اجرای تبصره‌های ۱۷ و ۲۰ بودجه مصوب سال‌های ۹۷ و ۹۸ و ۹۹ شهرداری که صراحتاً حوزه فنی و عمرانی را مکلف به واگذاری پروژه‌های زیرساختی عمران شهر با استفاده از رویکرد PPP نموده، زمینه تسریع فرایند واگذاری پروژه‌های زیرساختی حوزه مربوط به خود را فراهم نماید. لذا ضرورت تبیین مدل مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمرانی شهری جهت دستیابی به چشم‌انداز شهر تهران مشاهده می‌شود. در این راستا، پژوهش حاضر قصد دارد مدل مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری و عوامل تشکیل‌دهنده آن را ارائه نماید.

### ادبیات تحقیق

مشارکت عمومی - خصوصی مکانیزمی است که در آن بخش عمومی، شامل دولت و سایر نهادهای حکومت به‌منظور تأمین خدمات زیربنایی اعم از آب و فاضلاب، حمل‌ونقل، ایجاد زیرساخت شهری، سلامت، آموزش و... از ظرفیت‌های بخش خصوصی اعم از دانش، تجربه و منابع مالی استفاده می‌کنند (World Bank, 2017). به‌بیان دیگر، PPP عبارت است از انعقاد موافقت‌نامه‌ای میان دولت یا نهاد دولتی از یک‌سو و بخش خصوصی از سوی دیگر به‌منظور طراحی، ساخت، تأمین مالی، تعمیر، نگهداری و بهره‌برداری از دارایی‌ها و یا خدمات عمومی با سرمایه‌گذاری و یا مدیریت بخش خصوصی در بازه زمانی مشخص، به‌صورتی که ریسک‌های فعالیت به‌صورت شفاف میان بخش خصوصی و عمومی تقسیم گردد (PPPIRC۲, 2017). همچنین پرداخت‌های مالی به بخش خصوصی در طول زمان بهره‌برداری پروژه از طریق عواید پروژه یا توسط بخش عمومی مصرف‌کننده از خدمات پروژه انجام گیرد. بر این اساس در PPP، نقش دولت از

سرمایه‌گذاری، اجرا و بهره‌برداری در ارائه خدمات زیربنایی به سیاست‌گذاری و تنظیم‌کننده مقررات و ناظر بر کیفیت و کمیت خدمات ارائه‌شده، تبدیل می‌شود (نوبخت، ۱۳۹۷). راهنمای مرجع مشارکت عمومی - خصوصی بانک جهانی (World Bank, 2017) بر اساس تجارب کشورهای دنیا، موفقیت مشارکت عمومی-خصوصی را در ایجاد چارچوب‌های کارآمد بیان نموده است. این چارچوب مشتمل بر سیاست‌ها، رویه‌ها، نهادهای متولی، قوانین و مقرراتی است که در تعامل با یکدیگر، نحوه پیاده‌سازی PPP را تعریف و تبیین می‌نمایند. ایجاد این چارچوب علاوه بر این‌که تعهد و سیاست‌گذاری طرف عمومی در توسعه PPP را نشان می‌دهد، تضمین‌کننده ایجاد نظام حکمرانی خوب با معیارهایی از قبیل استفاده بهینه و مقرون‌به‌صرفه از منابع، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، شفافیت، حفظ منافع عموم، برابری و مشارکت حداکثری است. دولت‌های محلی از جمله ایالت‌ها و شهرداری‌ها خدمات زیربنایی ضروری و اساسی را به‌ویژه در آب، بهداشت، حمل‌ونقل شهری، زیرساخت شهری و ... ارائه می‌دهند. بعضی از دولت‌های محلی همچون ایالت‌های کشورهای استرالیا، برزیل و استان‌های کانادا برنامه‌های جامع PPP را با یکدیگر هماهنگ نموده‌اند؛ منتهی خودکفایتی مالی، رتبه‌بندی اعتباری و توانایی اجرایی در این دولت‌های محلی خارج از چارچوب‌های دولت‌های مرکزی نیست. درحالی‌که این موضوع در مورد شهرداری‌ها صدق نمی‌کند، آن‌ها به عامه مردم نزدیک‌ترند و به همین دلیل قادر به شناسایی پروژه‌هایی هستند که نیازهای محلی را برطرف نماید؛ هرچند با چالش‌های بیشتری روبرو هستند و مسائل خاص خود را دارند. شهرداری‌ها اغلب ظرفیت‌های توسعه و تدارکاتی محدود دارند، این کمبود ظرفیت ممکن است با تغییرات مکرر مدیریت توسط نتایج انتخابات تشدید شود. اکثر شهرداری‌ها از اعتبارات دولتی استفاده نمی‌کنند یا بخش کمی به آن‌ها اختصاص می‌یابد و باید در طول زمان به تدریج رتبه اعتباری خود را بسازند، اغلب چارچوب حقوقی کارآمد برای تهیه پروژه‌های PPP را ندارند و همین موضوع باعث کاهش علاقه سرمایه‌گذاران خصوصی برای حضور در پروژه‌هایشان می‌شود (World Bank, 2016). جوانس و وازکز معتقدند عدم پیروی شهرداری‌ها از دولت اگر با افزایش پاسخگویی و شفافیت همراه نباشد، ممکن است گاهی اوقات فساد اداری را تقویت کند. از نظر آن‌ها در این حالت کمبود شفافیت در فرایندها، عدم پاسخگویی مطلوب و طولانی بودن زمان

انجام کارها، موجب تعمیق فساد می‌گردد (Jonas & Vazquez, 2016).

سیاست گذران در ایران به‌منظور تسهیل توسعه مشارکت بخش خصوصی در طرح-های زیرساختی نسبت به تصویب مصوبات، طرح‌ها و لوایح مختلف اقدام نموده‌اند که اهم آن‌ها شامل: مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا (شماره ۵۹۰۰۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۰۷)، تبصره ۱۹ در بودجه سنواتی دولت از سال ۱۳۹۶، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی هست. همچنین با توجه به قوانین بالادستی موجود، شهرداری‌ها در پروژه‌های شهری مرتبط با خود در انواع قراردادهای PPP به‌عنوان طرف عمومی در نظر گرفته می‌شوند (سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۳۹۷). تانگ و همکاران (۲۰۱۰)، خاطرنشان می‌کنند به دلیل محیط و فرهنگ متفاوت، تجربه‌های مشارکت عمومی-خصوصی را نمی‌توان از یک کشور به کشور دیگر به‌سادگی تعمیم داد. باید یک رویکرد کیفی برای بررسی عوامل کلیدی موفقیت انتخاب شود (Tang et al. 2018). از سوی دیگر وانگ و همکاران (۲۰۱۸) در مقاله خود به بررسی موضوع که چرا برخی از پروژه‌های PPP از سایر پروژه‌ها در این حوزه موفق‌تر هستند می‌پردازند. آن‌ها بر اساس مطالعه ۱۸۶ مقاله مرتبط در این حوزه یک ماتریس وقوع مشترک از عوامل برای اجرای موفق PPP ایجاد نموده‌اند، نتایج بررسی حاکی از آن است که عوامل مدیریت قرارداد، حمایت سیاسی، فرایندهای شفاف و روشن، کاهش فساد، اتخاذ خط‌مشی مؤثر و شایستگی مدیران از سایر عوامل تأثیر بیشتری در موفقیت PPP دارد (wang et al. 2018). تحقیق دیگری که توسط آموویچ و همکاران در سال ۲۰۲۰ انجام‌گرفته حاکی از آن است که اگرچه تعداد قابل‌توجهی از پروژه‌های زیربنایی بر اساس مدل PPP طی سال‌های اخیر اجرا شده، منتهی تعداد قابل‌توجهی از این طرح‌ها به دلیل عوامل مختلف از جمله مالی، سیاسی، عدم حمایت دولت، فساد اداری، عدم تشخیص ریسک‌های پروژه به شکست منجر شده است (Amović et al. 2020).

جدول شماره ۱ خلاصه برخی از مطالعات صورت گرفته در خصوص عوامل تأثیرگذار بر مشارکت عمومی-خصوصی که توسط پژوهشگران مختلف طی سال‌های

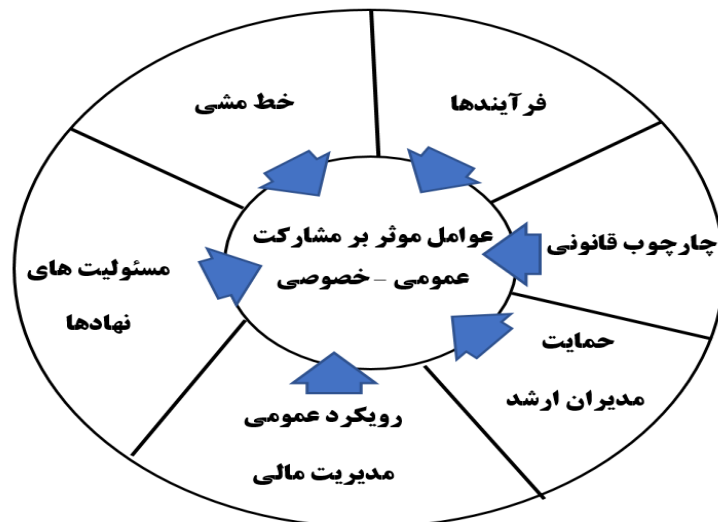
اخیر شناسایی شده‌اند را نمایش می‌دهد.

**جدول ۱ خلاصه ایی از مطالعات صورت گرفته در خصوص عوامل  
تأثیرگذار بر مشارکت عمومی-خصوصی**

ردیف	عامل	پژوهشگران
۱	خط‌مشی مؤثر	آلتنیچی ۳ و همکاران (۲۰۲۰)، رحمانی و عباسیان (۱۳۹۷)، کشتیان و همکاران (۱۳۹۵)، اوسای کی ۴ (۲۰۱۵)
۲	شایستگی مدیران	زایان و جوهر ۵ (۲۰۱۸)، شیعی ۶ و همکاران (۲۰۱۶)، نوروزی و همکاران (۱۳۹۴)، خلیل زاده و همکاران (۱۳۹۵)
۳	سلامت نظام اداری	رحمانی و عباسیان (۱۳۹۷)، دانائی فرد و همکاران (۱۳۹۶)، آموویچ ۷ و همکاران (۲۰۲۰)
۴	ثبات نظام سیاسی	زایان و جوهر (۲۰۱۸)، وانگ ۸ و همکاران (۲۰۱۸)، احمدآبادی و هروی (۲۰۲۰)، کاوشه ۹ و همکاران (۲۰۱۹)
۵	قوانین و مقررات	زایانو و جوهار ۱۰ (۲۰۱۷)، ویووو ۱۱ و همکاران (۲۰۱۴)، کاوشه و همکاران (۲۰۱۹)
۶	مدیریت ریسک	زایان و جوهر (۲۰۱۸)، المری ۱۲ (۲۰۱۷)، احمدآبادی و هروی (۲۰۲۰)، اوسای کی و چان (۲۰۱۵)

**چارچوب نظری تحقیق**

محققین در حین مرور ادبیات تحقیق با کتاب راهنمای جامع مشارکت عمومی-خصوصی که در سال ۲۰۱۷ توسط بانک جهانی (World Bank, 2017) به چاپ رسیده است مواجه شدند. در این کتاب طبقه‌بندی جدیدی از PPP شامل: عوامل خط‌مشی، چارچوب قانونی، فرایندها، مسئولیت‌های نهادها، رویکرد عمومی مدیریت مالی، حمایت مدیران ارشد ارائه شده است. با توجه به این که تحقیق پیش رو نیز به دنبال عوامل مؤثر بر مدل PPP در طرح‌های زیرساخت عمران شهری است، لذا محققین با استفاده از این طبقه‌بندی، چارچوب مفهومی تحقیق را شکل داده‌اند (شکل شماره ۱).



شکل ۱. چارچوب مفهومی تحقیق

مرور ادبیات پژوهش و چارچوب مفهومی به دست آمده خود مبنای تشکیل سؤالات اولیه مصاحبه نیمه ساختاریافته با خبرگان قرار گرفت و در طی فرایند انجام مصاحبه‌ها به تدریج سؤالات بازنگری و اصلاح شد. در ذیل به برخی از این سؤالات اشاره می‌شود:

- ۱- وضعیت فعلی مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهرداری تهران چگونه هست؟
- ۲- از دیدگاه شما عوامل و شاخص‌های تأثیرگذار بر مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری تهران کدام هستند؟
- ۳- از دیدگاه شما موانع مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری تهران کدام هستند؟

### روش تحقیق

تحقیق حاضر از نوع آمیخته یا ترکیبی هست که در دو فاز کیفی و کمی انجام شده است. از نظر مخاطب تحقیقی کاربردی و از منظر هدف در رسته تحقیقات اکتشافی می‌باشد که به دنبال شناسایی و ارائه عوامل مؤثر بر PPP در طرح‌های زیرساخت عمران شهری هست. همچنین از نظر بعد زمانی در دسته تحقیقات مقطعی قرار می‌گیرد (نیومن، ۱۳۹۳):



۷۳-۴۷). جامعه آماری در بخش کیفی پژوهش، خبرگان و اساتید صاحب‌نظر دانشگاه در رشته‌های مدیریت دولتی، اقتصاد، مالی، حقوق همچنین مدیران ارشد حوزه مدیریت شهری و پیمانکاران حوزه عمران شهری هستند که در خصوص موضوعات مرتبط با این تحقیق، ضمن داشتن وسعت نظر و آگاهی عمیق، دارای بالاترین اطلاعات تجربی و علمی می‌باشند؛ جدول شماره ۲ ویژگی‌های جمعیت شناختی خبرگان را نمایش می‌دهد. روش نمونه‌گیری در بخش کیفی از نوع غیر احتمالی و به صورت هدفمند بوده که در روند تحقیق و با استفاده از اسلوب علمی (عباسی و همکاران، ۱۳۹۶) تعداد ۱۷ تن به‌عنوان مصاحبه‌شونده در نظر گرفته شدند. در فرآیند انجام مصاحبه‌ها از مصاحبه چهاردهم به بعد نکته و مضمون جدیدی اضافه نشد و مقوله جدیدی شکل نگرفت، اصطلاحاً محققین به نقطه اشباع نظری رسیدند؛ اما به‌منظور اطمینان بیشتر ۳ مصاحبه دیگر هم صورت گرفت تا اطمینان حاصل شود که مضمون جدیدی وجود ندارد تا به مدل اضافه شود. ابزار گردآوری داده‌ها در بخش کیفی، مصاحبه نیمه ساختاریافته است، سؤالات مصاحبه باهدف شناسایی مؤلفه‌ها و شاخص‌های PPP در طرح‌های زیرساخت عمران شهری بر اساس مرور ادبیات و مدل مفهومی تهیه شد. به‌طور تدریجی با توجه به پیشرفت و انجام مصاحبه‌های اولیه، این سؤالات پیوسته پخته‌تر و جامع‌تر شدند. روایی بخش کیفی بر اساس رویکرد قابلیت اعتماد گوبا و لینکلن (Lincoln & Guba, 1985) مورد بررسی و تأیید قرار گرفت. به‌منظور محاسبه پایایی باز آزمون، از میان مصاحبه‌های صورت گرفته ۳ مصاحبه به‌عنوان نمونه انتخاب شد و در یک فاصله زمانی مشخص دو بار کدگذاری شدند، سپس در دو فاصله زمانی برای هر کدام از مصاحبه‌ها باهم مقایسه شدند. پایایی باز آزمون مصاحبه‌های انجام‌گرفته در این تحقیق ۸۰ درصد است. با توجه به اینکه مقدار به‌دست‌آمده بیشتر از ۶۰ درصد است، پایایی مورد تأیید است. برای تحلیل داده‌ها در بخش کیفی با توجه به اهداف و سؤال‌های پژوهش از روش تحلیل تم استفاده شده است، تکنیک تحلیل تم روشی برای شناسایی، تحلیل و گزارش‌نویسی الگوهای درون داده‌ها است. این روش مجموعه داده‌های جمع‌آوری‌شده را با جزئیاتی غنی به حداقل رسانده و توصیف می‌کند و گاهی فراتر رفته و جنبه‌های مختلف موضوع تحقیق را نیز تفسیر می‌کند. تم‌ها در رابطه با سؤال تحقیق، مطالب مهمی را ثبت و ضبط می‌کنند و بیانگر الگوی پاسخ و معانی مکنون در مجموعه داده هستند (Braun &

(Clarke, 2006). اعضای جامعه بخش کمی شامل تعداد اعضای نمونه آماری بر اساس فرمول کوکران ۴۰۱ تن محاسبه شد بنابراین نمونه ایی به همین اندازه به صورت تصادفی انتخاب گردید. به منظور تحلیل داده‌های بخش کمی از روش تحلیل عاملی تأییدی با کمک نرم‌افزار AMOS استفاده شده است.

جدول ۲ مشخصات دموگرافیک مصاحبه‌شوندگان (خبرگان)

ردیف	مدرک	رشته تحصیلی	سنوآت خدمت (سال)	سمت
۱	دکتری	صنایع	۱۸	عضو شورای اسلامی شهر تهران
۲	دکتری	مدیریت دولتی	۲۱	هیات علمی دانشگاه
۳	دکتری	اقتصاد	۱۴	هیات علمی دانشگاه
۴	دکتری	مدیریت مالی	۱۳	هیات علمی دانشگاه
۵	دکتری	حقوق	۱۴	هیات علمی دانشگاه
۶	فوق لیسانس	عمران	۱۷	مشاور شهردار تهران
۷	فوق لیسانس	عمران	۱۵	مدیرکل برنامه‌ریزی و عملکرد معاونت فنی و عمرانی
۸	دکتری	مدیریت استراتژیک	۱۰	مدیرکل برنامه‌بودجه شهرداری تهران
۹	دکتری	توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی	۱۲	مدیرکل ارزیابی عملکرد و بهبود مدیریت شهرداری
۱۰	فوق لیسانس	عمران	۲۶	مدیرعامل سازمان مهندسی و عمران شهر تهران
۱۱	فوق لیسانس	عمران	۲۴	مدیرعامل سازمان عمرانی مناطق شهرداری تهران
۱۲	فوق لیسانس	مدیریت	۱۷	مدیرعامل سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی
۱۳	دکتری	جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۲۱	رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران
۱۴	فوق لیسانس	راه و ساختمان	۳۳	مدیرعامل شرکت ساختمانی و تأسیساتی سایول
۱۵	لیسانس	معماری	۲۷	مدیرعامل هلدینگ عمران و مسکن ایران
۱۶	فوق لیسانس	عمران	۲۶	مدیرعامل شرکت کندوان پارس
۱۷	فوق لیسانس	معماری	۲۳	شرکت مهندسی مشاور گنو

## تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

تجزیه و تحلیل داده‌ها، طی فرآیندی چندمرحله‌ای صورت می‌گیرد و در خلال آن داده‌هایی که محصول ابزارهای جمع‌آوری در جامعه (نمونه) آماری فراهم آمده‌اند تخلیص، کدبندی، دسته‌بندی و درنهایت پردازش می‌شوند تا زمینه انجام انواع تحلیل‌ها و برقراری ارتباط بین داده‌ها فراهم شود. این بخش در دو فاز اصلی تقسیم می‌شود.

فاز اول (کیفی): طراحی مدل مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت

عمران شهری

بدین منظور با ۱۷ تن از صاحب‌نظران و اساتید این حوزه، مصاحبه شد و داده‌های حاصل از مصاحبه با خبرگان، با استفاده از روش تحلیل مضمون مورد تحلیل قرار گرفت. یافته‌های حاصل جهت شناسایی عوامل، شاخص‌ها و متغیرها پس از به‌کارگیری روش دلفی در دو مرحله‌ی مجزا پالایش و به‌کار گرفته شدند. مصاحبه‌های انجام‌شده که به‌صورت فایل صوتی ضبط‌شده بود بر روی کاغذ پیاده و با استفاده از روش تحلیل کیفی مضمون مورد تحلیل قرار گرفت که پس از کدگذاری، مضامین اصلی و فرعی مورد شناسایی قرار گرفت. در ادامه به ارائه چند مثال در این زمینه می‌پردازیم. برای نمونه یکی از مصاحبه‌شوندگان با تکیه بر ارتباط مفهوم ثبات سیاسی و اقتصادی با مشارکت عمومی-خصوصی چنین استدلال نمود که:

"... بی‌ثباتی نرخ ارز و متعاقب آن عدم توانایی شرکت‌ها در برآورد هزینه پروژه‌ها، یکی از دلایل اصلی بی‌میلی آن‌ها برای حضور در این‌گونه قراردادها می‌باشد. شرکت‌ها ریسک برآورد هزینه را نمی‌پذیرند و تمایل به همکاری با دولت به‌صورت پیمانکاری در قالب قراردادهای کوتاه‌مدت و زودبازده را دارند..." ایشان همچنین با اشاره به بی‌ثباتی سیاسی اضافه می‌کند: "... با توجه به شرایط حاکم بر سیاست خارجی و مشکلات ناشی از تحریم‌ها هیچ شرکتی این تضمین را ندارد که در صورت مشارکت در پروژه‌های PPP بتوانند از طریق قرارداد با شرکای خارجی به تعهدات خود عمل کنند. ترس از این موضوع که منجر به جریمه ناشی از تأخیر می‌شود باعث شده شرکت‌ها تمایلشان به قراردادهای PPP به‌شدت کاهش یابد."

مصاحبه‌شونده دیگری با اشاره به اهمیت موضوع دانش و خواست مدیران در

قراردادهای PPP چنین استدلال نمود که:

"... در صورتی که سرمایه‌گذاری تمایل به مشارکت در پروژه‌های عمران شهری به صورت PPP داشته باشد، در زمان مذاکرات اولیه به دلیل ناآشنایی مدیران با اصطلاحات، مدل‌ها و قوانین PPP با بی‌میلی آن‌ها روبرو می‌شود. مواقع زیادی در همان جلسات اولیه کفایت مذاکره و عدم تمایل به شرکت در قرارداد از سوی مدیران شهری اعلام می‌گردد. ... شرکت‌های باتجربه به منظور کاهش این مشکل تورهای بازدید از دیگر پروژه‌های خود را برگزار می‌کنند که در حین ارائه دستاوردهای خود ذهن مدیران را با مزایای قراردادهای PPP آشنا کنند..."

یکی از مصاحبه‌شوندگان درباره فرایند نحوه مشارکت سرمایه‌گذاران در پروژه‌های عمران شهری اظهار داشت که:

"... شخصاً خیلی مشاهده کرده‌ام سرمایه‌گذار پس از مراجعه و بررسی سایت شهرداری به دلیل نامشخص بودن نحوه و تعداد پروژه‌های قابل واگذاری به صورت PPP و یا ابهامات زیاد در اطلاعات مندرج به مناطق هدف مراجعه نموده. در مناطق به دلیل نبود فرایند و رویه مشخص خیلی سلیقه‌ای برخورد و بر ابهامات سرمایه‌گذار افزوده می‌شود. نهایتاً سرمایه‌گذار به سازمان سرمایه‌گذاری ارجاع داده می‌شود که در آن سازمان هم به دلیل نبود فرایند شفاف و مشخص سرمایه‌گذار مجبور است درخواست جلسه کند و پس از طی جلسات متعدد بتواند تا حدودی از ابهامات خود را بکاهد. در صورتی که شهرداری بایستی فرایند مشخص و شفاف برای انتخاب، واگذاری و مدیریت پروژه‌های مشارکتی خود داشته و به راحتی در اختیار سرمایه‌گذار بگذارد."

یکی دیگر از خبرگان در پاسخ به سؤال محقق در رابطه با شفافیت قوانین و مقررات و همچنین خط‌مشی شهرداری در پروژه‌های PPP، چنین اظهار داشت که:

"... بسیاری از سؤالاتی که سرمایه‌گذار در خصوص شرایط اعطا وام، مدل خرید خدمت توسط شهرداری، قوانین مربوط به نحوه قیمت‌گذاری، نحوه فروش خدمت توسط بخش خصوصی و از این قبیل سؤالات را می‌پرسد مرجع مشخصی برای پاسخگویی در شهرداری وجود ندارد. بنده خودم یک‌بار پیگیری کردم منتهی جز جواب‌های کلی و مبهم چیزی به دست نیاوردم. احساس کردم خودمان هم نمی‌دانیم ... خواسته‌ها و مطالبات کلیه ذی‌نفعان به نظر می‌رسد اصلاً در ذهن سیاست‌گذاران وجود ندارد یا جز اولویت‌های آن‌ها نیست و تضاد زیادی در این خصوص دیده می‌شود. مثلاً اعضای

شورای شهر به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان کلیدی در تربیون‌های مختلف ادعا می‌کنند که سیاست مدیریت فعلی شهری در واگذاری پروژه‌ها در قالب طرح‌های مشارکتی است ولی از طرف دیگر می‌بینیم که مدیران شهری هیچ لایحه‌ای در این خصوص به شورا ارائه نمی‌کنند... تشکیل کارگروه‌های مشترک بین شهرداری و شورای شهر و دیگر نهادهای تأثیرگذار همچون مجلس باهدف تسهیل در سیاست‌گذاری مشارکت در پروژه‌های شهری به نظر بنده بسیار راهگشا هست..."

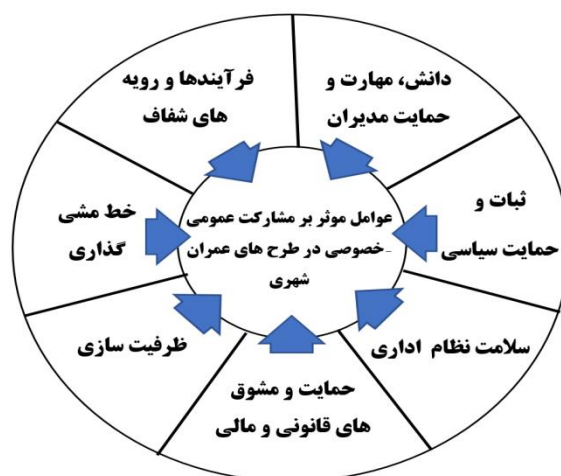
برای تمامی متن‌های مصاحبه روند ارائه‌شده انجام و درنهایت ۶۳ مضمون پایه، ۱۸ مضمون سازمان دهنده (تم فرعی) و ۷ مضمون فراگیر (تم اصلی) استخراج گردید که در جدول شماره ۳ نمایش داده شده است.

جدول ۳ مضامین شناسایی شده

شماره عامل	مضامین فراگیر (عامل)	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
۱	فرآیندها و رویه‌های شفاف	شناسایی	امکان‌سنجی مالی
			امکان‌سنجی اجتماعی
			امکان‌سنجی فنی
			شناسایی ریسک
			فرایند شناسایی پروژه‌ها
		مالی	شرایط فورس ماژور
			مدل تعیین تعرفه
			مدل دریافت بهای خدمت
			مدل تعیین تضمین
			اُتین‌نامه مالی شهرداری
			ارزیابی صلاحیت سرمایه‌گذار
فنی و حقوقی	استانداردهای فنی و حقوقی		
	چارچوب قراردادهای		
	دانش مدیران شهری		
	برنامه‌های آموزشی		
۲	دانش و مهارت و مدیران	دانش و آگاهی مدیران	مهارت مذاکره
			توافقی در تعاریف
			مدیریت دانش
		مهارت نظارت، اجرا و برنامه‌ریزی مدیران	میزان ظرفیت مالی پیمانکار
			توانایی مدیریت قراردادها
			توان ارزیابی ظرفیت مالی
			کارآمدی نظام مشوق‌ها
۳	حمایت و مشوق‌های قانونی و مالی	مشوق‌ها	معافیت‌های مالیاتی
			لوايح حمایتی دولت
			خرید تضمینی

شماره عامل	مضامین فراگیر (عامل)	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
۴	سلامت نظام اداری	نظارت	قوانین بالادستی
			کارآمدی قوانین و مقررات
			قوانین دادرسی
			شفافیت قوانین
			شفافیت انتخاب سرمایه گذار
	اطمینان بخشی	نظارت کارآمد	دستگاه‌های نظارتی شهرداری
			دستگاه‌های نظارتی کشور
			تقسیم عادلانه ریسک
			صرفه و صلاح شهر
			انصاف در رسیدگی قضایی
۵	ثبات و حمایت سیاسی	ثبات	همسویی سیاسی شورا و مجلس
			عزم مدیران شهری در واگذاری
			همسویی سیاسی شورا و شورای عالی
			همسویی سیاسی شورا و دولت
			عزم شورا در واگذاری
	ثبات	تسهیلات بانکی	پیگیری کمیسیون‌های شورا
			اولویت مدیران شهری
			تغییرات مدیریت شهری
			تحریم‌های بین‌المللی
			ثبات خط‌مشی‌ها
۶	ظرفیت‌سازی	تأمین مالی	جذابیت مالی
			نرخ بازگشت سرمایه
			بازاریابی
			فرصت‌ها و ظرفیت‌های شهر
			اطلاع‌رسانی
	ترویج	نهادی	بازدید از پروژه‌ها
			به‌روزرسانی فهرست پروژه‌ها
			ساختار حقوقی شهرداری
			جایگاه و نقش واحدهای شهرداری
			استراتژی شهرداری
۷	خط‌مشی و سیاست‌گذاری	راهبرد	استراتژی جذب سرمایه‌گذار
			سیاست‌های کلان مالی
			شفافیت خط‌مشی‌ها
	وضع قوانین	وضع قوانین	اصلاح مجوزهای قانونی
			اصلاح قوانین ملی
			اصلاح قوانین پایه

شبکه مضامین عوامل مؤثر در قالب شکل شماره ۲ نمایش داده شده است. این مضامین نشان دهنده انتزاعی‌ترین سطح از طبقه‌بندی و تحلیل داده‌هایی است که در این تحقیق جمع‌آوری شده‌اند و گویای هفت عامل اصلی است که بر مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری تأثیر می‌گذارد.



شکل ۲ شبکه مضامین عوامل مؤثر بر PPP در طرح‌های عمران شهری

فاز دوم (کمی): بررسی میزان تأثیر عوامل شناسایی شده: پس از اتمام مرحله کیفی، به منظور بررسی میزان تأثیرگذاری عوامل شناسایی شده و سنجش روایی سازه به دست آمده از تکنیک تحلیل عاملی تأییدی استفاده شده است. بدین منظور پرسشنامه‌ای شامل ۶۳ سنجه بر اساس نتایج حاصل از تحلیل مضمون به منظور سنجش شاخص‌های نهایی مدل پیشنهادی طراحی و بین ۴۰۱ تن توزیع گردید. پاسخ دهنده برای هر گویه بیان می‌دارد که هر متغیر به چه میزان در پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی طرح‌های زیرساختی عمران شهری مؤثر است. سؤالات پرسشنامه بسته و برای پاسخ به سؤالات از طیف لیکرت پنج تایی (خیلی موافقم- موافقم- نظری ندارم- مخالفم- خیلی مخالفم) استفاده شده است. جهت بررسی روایی پرسشنامه با استفاده از روش روایی محتوا، پرسشنامه به رؤیت اساتید راهنما، مشاور و سایر خبرگان رسیده و پس از جرح و تعدیل نهایی مورد تأیید ایشان قرار گرفت. با

استفاده از آلفای کرونباخ به سنجش میزان پایایی پرسشنامه اقدام شده است. مقدار آلفای به دست آمده برای پرسشنامه مذکور ۰,۹۱۰ می باشد که از مقدار ۰,۷ بزرگتر است بنابراین پرسشنامه از اعتبار قابل قبولی نیز برخوردار می باشد. برای تشخیص این که آیا عوامل شناسایی شده بر روی مشارکت عمومی-خصوصی در طرح های زیرساخت عمران شهری تأثیرگذار هستند یا خیر فرض های زیر را بررسی کردیم:

فرضیه اول: عامل فرآیندها و رویه های شفاف تأثیر مثبت بر مدل دارد.

فرضیه دوم: عامل دانش، مهارت و حمایت مدیران تأثیر مثبت بر مدل دارد.

فرضیه سوم: عامل حمایت و مشوق های قانونی تأثیر مثبت بر مدل دارد.

فرضیه چهارم: عامل سلامت نظام اداری تأثیر مثبت بر مدل دارد.

فرضیه پنجم: عامل ثبات و حمایت سیاسی تأثیر مثبت بر مدل دارد.

فرضیه ششم: عامل خطمشی گذاری تأثیر مثبت بر مدل دارد.

فرضیه هفتم: عامل ظرفیت سازی تأثیر مثبت بر مدل دارد.

به منظور بررسی این فرضیات، معنادار بودن بارهای عاملی مدل که میزان بار عاملی متغیر مستقل را نشان می دهند، از جدول شماره ۴ استفاده کردیم. این جدول مربوط به بارهای عاملی برآورد شده است. ستون اول (برآورد) مربوط به بار عاملی است. ستون دوم نیز خطای استاندارد بار عاملی را نشان می دهد. با استفاده از دو مقدار برآورد و خطای استاندارد می توان یک فاصله اطمینان برای بار عاملی ساخت. شاخص C.R مخفف critical ratio می باشد. این شاخص از تقسیم estimate بر S.E استفاده شد.

از این شاخص برای آزمون فرض پارامتر استفاده می شود.

$$\begin{cases} H_0: \beta = 0 \\ H_1: \beta \neq 0 \end{cases}$$

که در اینجا منظور از  $\beta$  همان ضرایب عاملی یا برآورد است. ستون آخر (P) به معنای مقدار احتمال معناداری است. در صورتی که مقدار آن کمتر از ۰,۰۵ (سطح اطمینان برابر ۹۵ درصد) باشد به معنای رد فرض صفر و اگر بیشتر از آن باشد به معنای پذیرش فرض صفر است.



جدول ۴ واریانس عوامل

	Estimate	S.E.	C.R.	P
فرآیندها و رویه‌های شفاف	.388	.053	7.321	***
دانش، مهارت و حمایت مدیران	.566	.051	11.098	***
حمایت و مشوق‌های قانونی	.735	.111	6.622	***
سلامت نظام اداری	.586	.029	20.207	***
ثبات و حمایت سیاسی	.338	.026	13.000	***
خطمشی و سیاست‌گذاری	.447	.034	13.147	***
ظرفیت‌سازی	.364	.047	7.745	***

همان‌گونه که در جدول ۴ مشاهده می‌شود مقدار احتمال معناداری در تمام موارد کمتر از ۰,۰۵ می‌باشد. در نتیجه تمام فرضیات به‌صورت هم‌زمان تأیید شده و تمام عوامل بر مشارکت عمومی-خصوصی تأثیر دارد. در این پژوهش به‌منظور بررسی نیکویی برازش مدل از شاخص‌های RMSEA، CMIN/DF، NFI، CFI، RFI، IFI، TLI، PCFI، PNFI، PRATIO استفاده شده است (Dexin Shi, 2019). همان‌طور که در جدول شماره ۵ نمایش داده شده نتایج حاصله حاکی از آن است که مدل فرضی برای تحلیل عاملی تأییدی از برازش خوبی برخوردار بوده و بر اساس مقادیر به‌دست آمده برای بارهای عاملی می‌توان میزان تأثیر و اهمیت هر کدام از متغیرهای مشاهده شده را بر روی سازه مربوطه در مقایسه با یکدیگر تحلیل و بررسی نمود.

جدول ۵ شاخص‌های نیکویی و برازش مدل

شاخص	مقادیر برازش	حد پذیرش
RMSEA	0.047	Lower than 0.05
CMIN/DF	2.955	Lower than 5
CFI	0.902	Greater than 0.9
NFI	0.934	Greater than 0.9
RFI	0.913	Greater than 0.9
IFI	0.904	Greater than 0.9
TLI	0.984	Greater than 0.9
PCFI	0.576	Greater than 0.5
PNFI	0.511	Greater than 0.5
PRATIO	0.957	Greater than 0.5

### نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها:

مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به‌انحاء مختلف و به‌ویژه در قالب مدل مشارکت عمومی-خصوص همواره به‌عنوان شاخصی تأثیرگذار برای شکوفایی اقتصادی و کارآفرینی در هر کشور محسوب می‌شود. افزایش میزان مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات عمومی مستلزم ثبات سیاسی، اقتصادی و نظام مناسب حقوقی در یک کشور است تا به‌این ترتیب هراس از مخاطرات سرمایه‌گذاری و کاهش بازدهی سرمایه به حداقل رسیده و سرمایه‌گذار با خیالی آسوده نسبت به‌کارگیری سرمایه‌های خود مبادرت نماید. همراه و هم‌زمان باسیاست‌های دولت شامل ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی؛ ارائه لایحه مشارکت عمومی-خصوصی؛ تصویب تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۳۹۷؛ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ... زمینه افزایش مشارکت خصوصی در امر سرمایه‌گذاری تا حدودی در کشور فراهم گردیده است. از سوی دیگر شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تحریم‌های ظالمانه حاکم بر کشور ضرورت PPP را علی‌الخصوص در تهران پایتخت و بزرگ‌ترین شهر کشور را بیش‌ازپیش کرده است. در این پژوهش به بررسی چشم‌انداز مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی شهر تهران با هدف شناسایی و تدوین عوامل موثر بر توسعه مدل مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری پرداختیم. پس از مرور ادبیات، تدوین چارچوب نظری پژوهش و سؤالات مصاحبه با هفده تن از اساتید دانشگاه (مدیریت

دولتی، اقتصاد، مالی) و صاحب‌نظران حوزه سرمایه‌گذاری و مشارکت در طرح‌های شهری (مدیران ارشد شهرداری، مدیران ارشد شرکت‌های پیمانکار طرح‌های عمرانی در شهر تهران، عضو شورای شهر) مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته صورت گرفت. سپس، بر اساس نتایج مطالعه نظری و تحلیل مصاحبه‌ها، مؤلفه‌های PPP در طرح‌های عمران شهری با استفاده از تکنیک دلفی پالایش، ترکیب و شناسایی شدند و شاخص‌های اصلی پرسشنامه تدوین گردید. به‌منظور بررسی اثرگذاری عوامل شناسایی‌شده و برازش مدل، از معادلات ساختاری و ابزار تحلیل عاملی تأییدی استفاده شد، این اقدام با به‌کارگیری نرم‌افزار SPSS و AMOS صورت گرفته است. در این بخش به ارائه نتایج و پیشنهادها برگرفته از این خروجی‌ها می‌پردازیم:

همان‌طور که زایانو و جوهار (۲۰۱۷) در تحقیقات خود نشان داده‌اند قوانین و مقررات از عوامل تأثیرگذار در PPP می‌باشد، بر اساس نتایج به‌دست‌آمده، عامل مذکور شامل دو مؤلفه حمایت‌ها و مشوق‌های قانونی می‌باشد، مؤثرترین عامل در مدل تبیین شده است؛ لذا تدوین و تصویب قانون مشارکت عمومی - خصوصی ۱۳ مختص پروژه‌های شهری نقش مؤثری در انعقاد انواع قراردادهای PPP در شهرداری دارد. سرفصل‌های کلیدی این قانون شامل انواع روش‌های مشارکت، نحوه پیدایش پروژه، مدل مطالعات امکان‌سنجی ارزش‌آفرینی، نحوه انتخاب سرمایه‌گذار و واحدهای متولی، نقش‌ها و وظایف هر یک در مراحل پروژه، شرایط متقاضیان واجد صلاحیت سرمایه‌گذاری و معیارهای ارزیابی، مجوزها و پروانه‌های ضروری، نحوه تأمین مالی پروژه، چارچوب‌های تعریف ریسک و نحوه تسهیم ریسک بین طرفین قرارداد، مشوق‌ها، حمایت‌ها و تسهیلات، چارچوب موافقت‌نامه متناسب با هر نوع روش واگذاری می‌باشد.

احمدآبادی و هروی (۲۰۲۰) و کاویشه و همکاران (۲۰۱۹) با تأکید بر عامل ثبات سیاسی این عامل را در موفقیت PPP بسیار مؤثر می‌دانند. در این پژوهش نیز این عامل با دو مؤلفه همسویی سیاسی کلیه احزاب و ذینفعان و همچنین ثبات مدیریت نشان داده شده است. مدیران شهری اعم از اعضای شورای شهر و مدیران شهرداری بایستی با بهره‌گیری از نظام شایسته‌سالاری و دوری از دخالت سیاسی در انتصابات، بستر به‌کارگیری افراد شایسته را فراهم نمایند. از این طریق و با به‌کارگیری مدیران شایسته نیل به هدف استفاده حداکثری از ظرفیت بخش خصوصی و مشارکت سرمایه‌گذاران در

اجرای طرح‌های شهری میسر می‌شود. همچنین شهرداری از طریق تشکیل کارگروه‌های مشترک تخصصی با مجلس و دولت سعی در ایجاد همسویی میان سیاست‌گذاران متنفذ در این حوزه نماید.

مدیریت ریسک به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های عامل فرایندها و رویه‌های شفاف در این تحقیق از عوامل تأثیرگذار بر PPP در طرح‌های عمران شهری شناسایی گردیده. بهمنی و عالی پناه (۱۳۹۸) در مقاله خود اشاره می‌کنند در یک قرارداد مشارکتی مناسب تلاش بر این است که وظایف و مخاطرات به نحو بهینه بین دو طرف عمومی و خصوصی تقسیم شود. بنابراین با توجه به اندازه، پیچیدگی و ماهیت این‌گونه پروژه‌ها به‌کارگیری از فنون مدیریت ریسک پروژه اهمیت قابل توجهی می‌یابد. مبنای اساسی مدیریت ریسک در مشارکت‌های عمومی خصوصی این است که ریسک باید به افراد یا گروه‌ها بر اساس توانایی تحمل ریسک تخصیص پیدا کند. آن‌ها اظهار دارند مستندات حقوقی نقش مهمی در ایجاد این روابط ظریف بین طرفین یک پروژه PPP داشته و نیز در تعیین تعهدات و وظایف هر یک از طرفین و ضمانت اجرای آن‌ها نقش اساسی ایفا می‌کند. همان‌طور که در مدل ملاحظه می‌شود، نظارت، به‌عنوان یکی از عوامل کلیدی در سالم‌سازی بستر نظام اداری نقش بسزایی دارد.

حمیدی زاده و همکاران (۱۳۹۸) معتقدند، نظارت، احتمال اجرای موفق مشارکت‌های عمومی-خصوصی را افزایش می‌دهد. نظارت دقیق مانع مشکلاتی از قبیل ضعف در طراحی پروژه، تأخیر و افزایش هزینه‌ها می‌شود. همچنین آن‌ها پیشنهاد می‌دهند که نظارت درست از جانب بخش عمومی نقش مؤثری در کسب اطمینان از کیفیت اجرای پروژه‌ها و حفاظت از منافع عمومی دارد. نظارت مستمر به‌عنوان یک سازوکار کنترلی به نمایندگان دولتی اجازه می‌دهد که عملکرد شریک خصوصی را کنترل کنند و اطمینان یابند که شریک خصوصی از تعهدهای خود که در ابتدای توافق‌نامه مشخص شده، عدول نکرده است.

تعهد و اعتماد به‌عنوان مؤلفه‌های تأثیرگذار بر مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های عمران شهری در نظر گرفته شده است. به اعتقاد حمیدی زاده و همکاران (۱۳۹۸) بلندمدت بودن و عدم قطعیت بالا در ماهیت پروژه‌های PPP می‌تواند احتمال تضاد منافع را افزایش دهد. بنابراین، رفتاری مؤثر که منجر به ارتقا سطح اعتماد و تعهد

بین شرکا شود، می‌تواند از بروز مشکلات متعدد جلوگیری نماید. اعتماد طرفین در این روابط، تبادل اطلاعات را تسهیل کرده و به کاهش کنترل و هزینه‌های مرتبط با آن می‌انجامد. از این رو به نظر می‌رسد، تسهیم نامطلوب دانش، انتخاب شریک نامناسب و مخاطره‌های اخلاقی منجر به عدم موفقیت در اجرای PPP می‌شود. ارتباطات مؤثر بین شرکا به افزایش اطلاعات هرکدام از طرفین منجر شده، اجرای موفق PPP و تصمیم‌گیری کارآمدتر را تسهیل می‌کند.

حال با توجه به نتایج برگرفته از تحقیق حاضر خاطر نشان می‌شود این پژوهش در شهرداری تهران صورت گرفته است و عوامل شناسایی شده مختص آن است؛ بنابراین پیشنهاد می‌گردد محققان با بررسی و شناسایی عوامل تأثیرگذار بر مشارکت عمومی-خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری دیگر شهرها و ترکیب آن‌ها با یکدیگر به تبیین مدل جامع که از تعمیم‌پذیری بیشتری برخوردار باشد برای شهرداری‌های کل کشور اقدام کنند.

## پی‌نوشت‌ها

1. Public Private Partnership (PPP)
2. Public-private-partnership legal resource center
3. Alteneiji
4. Osei-Kyei
5. Zayyanu & Johar
6. Shi
7. Amovi'c
8. Wang
9. Kavishe
10. Zayyanu & Johar
11. Vibovo
12. Almarri
13. PPP Law

## منابع

- بهمنی باب اناری، مرجان؛ عالی پناه، علیرضا. (۱۳۹۸). ریسک استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات و روش مدیریت آن. *فصلنامه پژوهشی حقوق خصوصی*، (۲) ۱۶، ۳۸۸-۳۶۹.
- حمیدی زاده، علی؛ عبدالمولی اصل، اکبر؛ نصیری، نیلوفر. (۱۳۹۸). شناسایی عوامل کلیدی موفقیت مشارکت عمومی-خصوصی در صنعت داروی ایران. *فصلنامه پژوهشی فرایند مدیریت و توسعه*.

(۳) ۳۲، شماره ۳، ۱۰۳-۷۱.

- دانایی فرد، حسن؛ دلخواه، جلیل؛ کیاسی، پریسا. (۱۳۹۶). شناسایی و اولویت‌بندی موانع توسعه مشارکت عمومی و خصوصی. *فصلنامه چشم‌انداز مدیریت کسب‌وکار (چشم‌انداز مدیریت)*، (۱) ۱۶، ۳۳-۴۹.
- رحمانیان، ولی؛ عباسیان، حمیدرضا. (۱۳۹۷). تحلیلی بر عوامل مؤثر بر عدم کاربست الگوی مشارکت عمومی - خصوصی در ایران. *مجله علمی و تخصصی مدیریت و ساخت*، دوره (۱) ۳، ۲۳-۱۵.
- عباسی، حسین. (۱۳۹۶). طراحی الگوی تجاری‌سازی تحقیقات دانشگاهی با روش مدل‌سازی معادلات ساختاری حداقل مربعات جزئی. *پژوهشنامه بازرگانی*. (۸۲) ۲۱، ۱-۲۱.
- کشتیبان، یاسر؛ صبیحه، محمد یاسر؛ دانش فرد، حسن؛ دانش جعفری، داود. (۱۳۹۵). چارچوبی برای موفقیت چند سطح در پروژه‌های مشارکت دولتی و خصوصی. *مجله مهندسی صنایع و مدیریت شریف*، شماره (۱) ۳۲، ۱۳۸-۱۲۷.
- لاورنس نیومن، ویلیام. (۱۳۹۳). *روش‌های پژوهش اجتماعی رویکردهای کمی و کیفی*. دکتر ابوالحسن فقیهی، دکتر عسل آغاز، تهران: ترمه.
- مرکز آمار سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران. (۱۳۹۷). *آمار شهرداری تهران*. تهران: سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.
- معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری امور شورای شهرداری تهران. (۱۳۹۳). *برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران*. تهران: شهرداری تهران.
- نصیری اقدم، علی، عباسی دره بیدی، ابوالفضل. (۱۳۹۶). مشارکت عمومی-خصوصی و محیط کسب کار. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- نوبخت، محمدباقر. (۱۳۹۷). پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸. تهران: انتشارات سازمان برنامه‌بودجه کشور.
- نوروزی، محمد، عاشوری، محمدرضا، بلادیان، سید مصطفی. (۱۳۹۴). عوامل حیاتی برای موفقیت در اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی و خصوصی در زمینه انرژی جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی: صنعت برق). *نشریه علمی - پژوهشی بهبود مدیریت*، شماره (۳) ۹، ۱۰۸-۸۳.
- Ali Akbari Ahmadabadi, Gholamreza Heravi. (2018). The effect of critical success factors on project success in Public-Private Partnership projects: A case study of highway projects in Iran. *Transport Policy*, 73(C), 152-161.
- Almarri, K. (2017). Perceptions of the attractive factors for adopting public-private partnerships in the UAE. *International Journal of Construction Management*, 19(1), 2331-2327.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. Vol. 3.
- Dexin Shi, A. M.O. (2019). Assessing Fit in Ordinal Factor Analysis Models: SRMR vs. RMSEA. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 27(1), 1-15.

- Frank Jonas and Jorge Martinez-Vazquez. (2016). *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy From Gaps to Solutions*. London: Taylor and Francis.
- Goran Amović, Rado Maksimović, Sonja Buncic. (2020). Critical Success Factors for Sustainable Public-Private Partnership (PPP) in Transition Conditions: An Empirical Study in Bosnia and Herzegovina. *Sustainability*, 12(17), 17-46.
- Huanming Wang, Wei Xiong, Guangdong Wu & Dajian Zhu. (2018). Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.
- Khalifa Alteneji, Sabah Alkass, Saleh Abu Dabous. (2020). A review of critical success factors for public-private partnerships in affordable housing. *International Journal of System Assurance Engineering and Management*, 11(6), 1192-1203.
- Lincoln, YS. & Guba, EG. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Martijn Van Den Hurk and Koen Verhoest. (2016). The challenge of using standard contracts in public-private partnerships. *Public Management Review*, 18(2), 278-299.
- Neema Kavishe, Nicholas Chileshe. (2019). Critical success factors in public-private partnerships (PPPs) on affordable housing schemes delivery in Tanzania: A qualitative study. *Journal of Facilities Management*, 17(2), 188-207.
- Osei-Kyei, R. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 21(1), 90-98.
- PPPIRC. (2017, MArch). *Public-Private Partnerships* in Infrastructure Resource Center website.
- Shi, S. Chong, H.Y. Liu, L. Ye, X. (2016). Examining the Interrelationship among Critical Success Factors of Public Private Partnership Infrastructure Projects. *Journal of Sustainability*, 8(12), 1-20.
- Tang, L. Shen, Q. & Cheng, E. W. (2010). A Review of Studies on Public Private Partnership Projects in the Construction Industry. *International Journal of Project Management*, 28(7), 683-694.
- World Bank. (2017). *Public-private partnerships Reference Guide*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2016c). *Environmental and Social Framework: Setting Environmental and Social Standards for Investment Project Financing*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2017d). *Guidelines for the Development of a Policy for Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects*. Washington, DC: World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility.
- Muhammed, Z., & Johar, F. (2017a). Measuring the success of Public-Private

Partnership: A conceptual Framework. *Journal of Built Environment, Technology and Engineering*, 2, 90–98.

Zayyanu Muhammad & Foziah Johar. (2018). Critical success factors of public–private partnership projects: a comparative analysis of the housing sector between Malaysia and Nigeria. *International Journal of Construction Management*, 19(3) 257-269.



## **Designing a Public-Private Partnership Model in Urban Development Infrastructure Projects: A study on Tehran Municipality**

**Esmael Ghafari**

**Karamollah Daneshfard**

**Gholamreza Memarzadeh Tehran**

### **Abstract**

Public-Private Partnership (PPP) is a new way to actively involve private sector in public sector projects and services worldwide. The main reason for this partnership is to improve productivity and quality in public services and to fund public major projects. This study aims to identify the factors affecting the success of public-private partnership in urban development infrastructure projects in Tehran Municipality. This mixed study from audience dimension is applied, in terms of purpose exploratory and in terms of duration is cross-sectional. Data in qualitative phase collected through a semi-structured interviews and in quantitative phase through the researcher-made questionnaire. We used thematic analysis to identify factors affecting public-private participation in urban development infrastructure projects. Then, to determine the effectiveness of each factor, we adopted a confirmatory factor analysis. The results show that factors affecting the success of public-private partnership in Tehran urban development infrastructure projects are transparent processes and procedures; Knowledge, skills and support of managers; Legal support and incentives; administrative system decency; Political stability and support; Capacity Building; Policy-making.

**Keywords:** Public-Private Partnership, Confirmatory Factor Analysis, Urban Management, Thematic Analysis.