

واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی در راستای اصل (۴۴) قانون اساسی؛ چالش‌ها و دستاوردها

محمد مهدی صالحی*

علیرضا امیرکبیری**

علی آقامحمدی***

غلامرضا حیدری کردزنگنه****

چکیده

در سال‌های اخیر به دلیل رشد روزافزون جمعیت و توسعه اقتصادی کشور، به جهت گسترش عدالت اجتماعی، توزیع امکانات و رفاه برای آحاد مردم در اقصی نقاط کشور، نیاز شدیدی به اجرای طرح‌ها و پروژه‌های دولتی در زمینه‌های عمرانی، بهداشتی و ... در کشور احساس می‌شود؛ و این در حالی است که بودجه‌های تخصیص یافته دولتی برای اتمام طرح‌ها و پروژه‌های دولتی کافی نبوده و پروژه‌های یاد شده عمدتاً با کمبود اعتبار دست به گریبان هستند. با عنایت به وظایف دولت در ایجاد پروژه‌های مورد نیاز و با توجه به سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص عدم ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی و رقابت با مردم، واگذاری طرح‌ها و پروژه‌ها از ابتدای شکل‌گیری ضرورت دارد. به طور کلی هدف از پژوهش حاضر، بررسی واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی و تعیین چالش‌ها، راهبردها و دستاوردهای آن جهت مشارکت بخش خصوصی در عملیات برپایی

مقاله حاضر از رساله دکتری نویسنده اول با عنوان «ارائه مدل بومی خصوصی‌سازی با رویکرد اقتصاد مقاومتی»، به راهنمایی دکتر علیرضا امیرکبیری، مشاوره دکتر علی آقامحمدی و دکتر غلامرضا حیدری کردزنگنه، در گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، استخراج شده است.

* پژوهشگر دوره دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

Salehi128@hotmail.com

** استادیار دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز؛ (نویسنده مسئول)

Ali.Amirkabiri@iauctb.ac.ir

*** عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام، دکتری مدیریت Alighamohammady1@gmail.com

**** استادیار گروه مدیریت بازرگانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب Heidari@ipo.ir

تاریخ پذیرش: ۹۸/۸/۳۰

تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۲۹

فصلنامه راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره نودودو، پاییز ۱۳۹۸، صص ۱۷۱-۱۹۸

طرح‌ها و پروژه‌های دولتی و امکان‌سنجی آن در شرایط کشور است. بر این اساس با استفاده از روش‌های توصیفی و از نوع همبستگی، همچنین تحلیلی عامل اکتشافی، نتایج حاصل از تحقیق به شکل عملیاتی و کاربردی به توصیف، تبیین، پیش‌بینی و کنترل متغیرها بیان شده است. جامعه آماری مورداستفاده در این تحقیق، به روش فرمول کوکران، با سطح اطمینان ۹۵٪ و درصد خطای ۰,۰۵، تعداد ۳۶ نفر محاسبه گردید. جهت تبیین بار عاملی متغیرها، از آزمون بارتلت و KMO استفاده شد که نتایج بدست آمده، سطح معنی‌داری آزمون بارتلت (Sig= 0.00) و مقدار عددی معیار KMO برابر با ۰,۶۷۱ است که مناسب بودن داده‌ها برای انجام تحلیل عاملی را نشان می‌دهد. در تعیین تعداد عامل‌های قابل استخراج با استفاده از معیار کایسر مقدار ویژه ۶ عامل بیشتر از ۱ بوده و این عوامل جمعاً ۸۹,۲۵ درصد تغییرات داده‌ها را تبیین می‌کنند. بدین ترتیب عامل‌های پنهان به ترتیب عامل اول: تئوری مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی؛ عامل دوم: تبیین سرمایه مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی؛ عامل سوم: توازن سیاست‌ها؛ عامل چهارم: ایجاد انگیزه بخش خصوصی؛ عامل پنجم: آزادسازی و عامل ششم: پیشبرد پایدار واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی، به دست آمد.

واژه‌های کلیدی: واگذاری، طرح‌ها و پروژه‌های دولتی، اصل ۴۴ قانون اساسی، عدالت اجتماعی، بخش خصوصی

مقدمه

وظایف دولت‌ها، در هر جامعه‌ای با توجه به ساختار آن تعریف شده است؛ اما به‌طور کلی ایجاد طرح‌ها و پروژه‌های دولتی لازم در جهت فراهم نمودن آسایش و رفاه مردم از وظایف اصلی دولت به شمار می‌روند؛ این امر زمینه‌هایی نظیر ایجاد امنیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بستر مناسب برای فعالیت‌های مختلف اقتصادی، توسعه همگن مناطق کشور، توزیع عادلانه ثروت، تأمین مسکن، اشتغال، تحصیل، بهداشت و درمان و... را در بر دارد. در این راستا دولت‌ها از درآمدهای ورودی به خزانه به تأمین خدمات مذکور اقدام میکنند. بنابراین، ایجاد شرکت‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها، توسط دولت برای رفع نیازهای اساسی آحاد مردم در زمینه‌های مختلف زیربنایی و عمرانی، اقتصادی و... امری مستمر و اجتناب‌ناپذیر است. از طرفی، در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، ضمن شرح سیاست‌های کلی اقتصادی خصوصاً راجع به خصوصی‌سازی، تکالیف سنگینی برای دولت مقرر شده است. برای نمونه ذیل بند (الف) از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت از ورود به هر فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل مذکور منع گردیده، همچنین دولت ملزم است حداکثر تا پایان برنامه چهارم توسعه، هرگونه فعالیت جاری اقتصادی خارج از موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی را به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۶۸-۶۹). «خصوصی‌سازی^۱ یکی از ابزارهای مهم دولت‌ها برای اجرای برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی، خصوصاً طی دو دهه اخیر بوده

1. Privatization.

است» (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۹). لذا در نظر گرفتن ملاحظات تبیین شده جهت تعیین میزان قلمرو دولت در فعالیت‌های اقتصادی برای رفع نیازهای جامعه، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. در این میان، دیدگاه امکان‌سنجی و‌اگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی به منظور دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، که بر اساس پیش‌بینی، احتمال و تحلیل تبیین می‌شود، می‌تواند کمک مؤثری به توسعه طرح‌ها و پروژه‌های دولتی موردنیاز کشور با استفاده از توانایی بخش خصوصی گردد. به‌طورکلی هدف از پژوهش حاضر، استخراج ملاحظات و‌اگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی کشور در تعیین چالش‌ها، راهبردها و دستاوردهای منبعث از به‌کارگیری بخش خصوصی در توسعه طرح‌ها و پروژه‌های دولتی است؛ به‌گونه‌ای که در مرحله عملیاتی بتوان بستر مناسبی برای مشارکت بخش خصوصی در احداث، بهره‌برداری، مدیریت، حفظ و نگهداری از زیرساخت‌ها فراهم نمود. بر این اساس با استفاده از روش‌های توصیفی و از نوع همبستگی، همچنین تحلیلی عامل‌اکتشافی، به‌منظور منتج شدن نتایج حاصل از تحقیق به شکل عملیاتی و کاربردی پرداخته می‌شود.

۱. پیشینه‌شناسی پژوهش

رازکی^۱ و همکارانش در مقاله‌ای با عنوان «خصوصی‌سازی دارایی‌های زیرساختی» با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی سه نوع روابط عمده مالی خصوصی و عمومی را تشریح می‌کنند. در این میان، مزایا و مضرات خصوصی‌سازی دارایی‌های عمومی، به لحاظ تاثیر آن بر دو بخش دولت و خریداران خصوصی مورد بحث قرار می‌گیرد (Razaki, Pollastrini, Moreland: 2013).

وینستون^۲ در مقاله‌ای با عنوان «چگونه بخش خصوصی می‌تواند زیرساخت حمل‌ونقل عمومی را اصلاح کند» با استفاده از روش‌های مبتنی بر شواهد، درصد بررسی استراتژی پایداری برآمده است که بتواند عملکرد زیرساخت‌ها را بهبود بخشد. نتایج نشانگر آن است که بخش خصوصی می‌تواند تکنولوژی‌های

1. Razaki.

2. Winston

زیرساختی را توسعه دهد (Winston, 2014). همامی^۱ و همکارانش در مقاله‌ای با عنوان «عوامل تعیین کننده مشارکت عمومی-خصوصی در زیرساخت‌ها» به وسیله اقتصادسنجی داده‌های تابلویی، الگوهای لاجیت^۲ و پروبیت^۳ و داده‌های کشور آمریکا، عوامل مؤثر بر مشارکت بخش خصوصی را بررسی کردند. نتایج نشان می‌دهد که در درجه اول میزان مشارکت در پروژه‌های بخش حمل‌ونقل و ارتباطات که تکنولوژی برترند، بیشتر است و در بخش تأمین آب، کمتر از بقیه صنایع است. در همین حال متغیرهایی مانند اندازه بازار، ثبات شاخص‌های اقتصاد کلان، جناح‌بندی دولت (جناح راست‌گرا)، تعدد احزاب در مجلس قانون‌گذاری، کسری بودجه جاری دولت، تجزیه‌های قبلی دو بخش عمومی و خصوصی، همبستگی و تأثیر مثبتی روی میزان مشارکت بخش خصوصی، در تأمین سرمایه پروژه‌های زیرساختی دارند و عواملی مانند بروکراسی^۴ و فساد نهادهای دخیل، از میزان این مشارکت می‌کاهد (Hammami et al., 2006).

در بررسی پیشینه تحقیقات داخلی، هیبیتی و همکارانش در مقاله‌ای تحت عنوان «رابطه آزادی اقتصادی با مشارکت‌های عمومی-خصوصی و ارائه الگو برای ایران»، با استفاده از متدولوژی داده‌های تابلویی و داده‌های سال‌های ۲۰۰۸-۱۹۹۸، نشان دادند که در ایران، تنها شاخص حقوق مالکیت، دارای رابطه مستقیم و به لحاظ آماری، معنی‌دار است و شاخص‌های آزادی بازرگانی، آزادی سرمایه‌گذاری و آزادی مالی با مشارکت بخش خصوصی، رابطه معکوس و معنی‌دار دارد (هیبیتی و همکاران، ۱۳۸۷). در حوزه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، محنت‌فر (۱۳۸۷) در مقاله‌ای تحت عنوان «بررسی خصوصی‌سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران» به بررسی بخش خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی آن به عنوان یک موضوع بسیار مهم در اقتصاد ایران اشاره کرده و سپس به اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی و کلیات آن پرداخته است.

-
1. Hammami
 2. Logit
 3. Probit
 4. Bureaucracy

۲. مبانی نظری

۲-۱. مفاهیم خصوصی سازی

در سه دهه گذشته، در سراسر جهان دولت‌های بسیاری، جهت محدود کردن نقش خود در تنظیم اقتصاد و زندگی روزمره شهروندان اعلام آمادگی کرده‌اند (Nhema, 2015). هدف اصلی خصوصی سازی، بهبود بهره‌وری اقتصادی، رقابت و پایداری بخش خصوصی در چرخه اقتصاد است. موج خصوصی سازی سبب تحریک و تشویق نیروی انسانی بخش خصوصی به منظور ارتقا و ترقی اقتصادی و ایجاد اشتغال برای گستره وسیعی از جمعیت می‌شود (Kouser, Azid and Ali, 2011). به گفته محققان، بازگشت میزان سرمایه‌ای که در بخش دولتی سرمایه‌گذاری می‌شود، در مقایسه با بخش خصوصی در حدود یک‌سوم آن است (Piesse, 2001). همچنین حمایت و نوسازی بخش خصوصی باعث افزایش بهره‌وری اقتصادی خواهد شد (Badulescu and Pacala, 2012). از سویی، طبق اصول زیر، استدلال می‌شود که دولت باید از دخالت در اقتصاد خودداری کند (Piesse, 2001):

اصول ایدئولوژیک: سرمایه‌داری در بازار آزاد، ضمانتی در جهت آزادی‌های فردی است و دخالت دولت در هر شکل، این ساختار را تهدید می‌کند. به همین ترتیب، صرف نظر از میزان اهداف اجتماعی که مورد بررسی قرار گرفته است، داشتن توانایی کنترل منابع اختصاص یافته به توسط مقامات دولتی اشتباه است (Badulescu and Pacala, 2012).

اصول مثبت و منطقی: در این اصول فرض بر آن است که انگیزه‌های شخصی همیشه بهترین انگیزه در اثبات کارایی بازار است که به رویکرد ضد دولتی منجر می‌شود؛ این اصل توضیح می‌دهد که منافع دولتی ناشی از تقسیم کار و ابتکارات شخصی است، و این وجوه به بهره‌وری اقتصادی هدایت نخواهد شد و همچنین در رویکرد دولتی ابزاری مؤثر برای دستیابی به یک هدف خاص وجود ندارد (Badulescu and Pacala, 2012).

خصوصی سازی مستلزم واگذاری کامل است که از طریق آن «کلیه یا اساساً منافع دولت در یک دارایی یا یک بخش به بخش خصوصی منتقل می‌شود»، حتی

اگر نوعی از مقررات یا نظارت دولتی باشد (OECD, 2009). بطور گسترده‌تر، این اصطلاح می‌تواند هرگونه مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی را تحت پوشش قرار دهد (Bayliss and Van Waeyenberge, 2018).

۱-۱-۲. کلیت اصل (۴۴) قانون اساسی؛ میزان فعالیت‌های دولت در حوزه‌های اقتصادی به‌طورکلی، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بر میزان فعالیت‌های دولت در حوزه‌های اقتصادی تأکید دارد. رهبر معظم انقلاب اسلامی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را به سران سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، ابلاغ کردند (khamenei.ir). اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار دانسته است. بر اساس این اصل، تا جایی که مالکیت در این سه بخش از محدوده قوانین اسلام و دیگر اصول قانون اساسی خارج نشده و رشد و توسعه اقتصادی کشور را باعث شود، مورد حمایت قانون قرار خواهد گرفت (منصور، ۱۳۸۵: ۴۸). اقتصاددانان اسلامی بر اساس آنچه از مجموع احکام و مقررات فقه درباره مسائل اقتصادی به دست می‌آید، سه گونه مالکیت خصوصی، عمومی و دولتی را می‌پذیرند (دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۱: ۲۲۸). سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین شده است.

جهت جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.» در این زمینه بخش‌های استراتژیک و صنایع بالادست و نهادهای مؤثر مستثنا هستند. واگذاری بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت یکی از محورهای اساسی و مهم در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که هدف از آن افزایش سهم بخش خصوصی است (کریم، شقاقی شهری و نصری، ۱۳۹۴). بنابراین، با اسناد به

سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، فعالیت‌هایی اعم از تأمین و توسعه طرح‌ها و پروژه‌های دولتی، حسب نیاز جامعه می‌تواند از ابتدای شکل‌گیری و شروع امکان‌سنجی به بخش خصوصی واگذار شود.

۲-۲. واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی

در طول ادوار گذشته، ایجاد و نگهداری زیرساخت‌ها با تأمین اعتبار عمومی و دولتی انجام می‌شد (Jacobius, 2007). برخی از زیرساخت‌ها عملاً به‌وسیله کارفرمایان خصوصی ساخته می‌شدند و مالکیت آن‌ها در دست خودشان بود تا اینکه بعدها ملی شدند. بسیاری از خطوط راه‌آهن، شبکه‌های برق و مخابرات از مهم‌ترین نمونه‌های آن هستند. دولت‌های سر برآورده پس از دوران استعمار در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ برخورداری از مالکیت و مسئولیت زیرساخت‌های اساسی را طبیعی‌ترین وظیفه خود می‌دانستند. اما در طول دهه‌های اخیر جریانی کاملاً مخالف قبل سلطه گسترش یافت. از دهه ۱۹۸۰ به این سو گرایش جدیدی با پرسش‌گری درباره نقش مسلط دولت و تقویت جهانی‌شدن، پیشرفت‌های فنی، توسعه بازارها و افزایش بازیگران بخش خصوصی به صورتی چشم‌گیر تقویت شد. این گرایش عمده‌تاً خود را در هیئت خصوصی‌سازی - طیفی از فعالیت‌هایی که سابقاً در حوزه تسلط دولت قرار داشت همراه با مقررات زدایی - به شکل باز کردن درهای صنایع به روی رقابت که قبلاً موردحمایت بودند و کاهش محدودیت‌های فعالیت شرکت‌های خصوصی - نشان داد (وایزشکر، ۱۳۸۶: ۲۹-۳۰). در کشورهای درحال توسعه و اروپای شرقی خصوصی‌سازی غالباً به‌عنوان بخشی از سیاست‌های تعدیل ساختاری تحمیلی از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به صورتی گسترده دنبال می‌شد. بسیاری از خصوصی‌سازی‌های ازاین‌دست با موانع فنی، اقتصادی و سیاسی جدی روبه‌رو بودند و ناگزیر باید از مقیاس آن‌ها کاسته می‌شد، بر این اساس یا با اصلاحات ساختاری مواجه شدند و یا روندشان معکوس شد (همان: ۳۸۹-۳۹۰). بدین ترتیب نگرش کوچک‌سازی و بخش‌بندی کلیت یک عملیات زیرساختی، به عنوان راه حلی برای جلوگیری از موانع روبه‌رو مطرح شد.

۲-۱-۲. مقررات زدایی و جداسازی

آزادسازی که به معنی ایجاد رقابت در حداقل بخشی از خدمات زیرساختی می‌باشد، به‌عنوان ابزار خصوصی‌سازی بسیار مهم‌تر از فروش دارایی‌ها است. آزادسازی شکلی از مقررات زدایی است. زیرا نیازمند تغییر قوانین رقابتی به نحوی است که رقابت امکان‌پذیر گردد. آزادسازی اغلب نیازمند جداسازی است که به معنی واگذاری مراحل مختلف عرضه خدمات به سازمان‌های مختلف است. به نحوی که بخش‌های مناسب رقابت جدای از عناصر غیررقابتی (انحصاری) زیرساخت موردنظر باشند. در بخش‌های مختلف تفاوت‌های بسیاری بین آنچه در عمل قابل جداسازی و پیشنهاد برای رقابت است وجود دارد (وایزشکر، ۱۳۸۶: ۳۹۱-۳۹۰).

۲-۲-۲. چالش‌های واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی

در واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش غیردولتی همواره چالش‌ها و نارسایی‌هایی وجود دارد. به‌طورکلی این عوامل می‌تواند در حوزه‌های ذیل بررسی شود (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۶):

● عدم تمایل دستگاه‌ها به واگذاری طرح‌ها

این امر به دو دلیل است. نخست این عدم تمایل از آنجا ناشی می‌شود که پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام، بستر مناسبی برای انجام هزینه‌هایی است که در قالب اعتبارات هزینه‌ای و روال‌های رسمی قابل انجام نیستند. به‌علاوه واگذار شدن طرح‌های عمرانی، به معنای عدم دریافت بودجه برای آن طرح در سال آینده و به معنای کاهش بودجه در اختیار مدیر مربوطه است. دلیل دیگر، بین دستگاهی بودن این موضوع است. زیرا برای واگذاری هر طرح عمرانی به تعامل سازنده بین دستگاه‌های مرتبط نیاز است. به‌طور کلی هر یک از ذینفعان در مقوله واگذاری انگیزه (های) خاص خود را دارند (Razaki, Pollastrini, Moreland: 2013).

● نامشخص بودن ارزش اقتصادی طرح‌های عمرانی دولت

نظام شناسایی و ارزش‌گذاری دارایی‌ها در ایران به سبب ناکارایی، از چالش‌ها و

نارسایی‌های عدیده‌ای برخوردار است؛ لذا تا زمانی که سیستم جامع و شفاف در ارتباط با تعیین ارزش فعلی و آتی طرح‌های عمرانی حاکم نگردد، امکان واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام دشوار خواهد بود.

● غیراقتصادی بودن اغلب طرح‌ها

مشکل دیگر واگذاری طرح‌ها، غیراقتصادی بودن بسیاری از آن‌ها به دلیل انتفاعی نبودن طرح و فقدان جذابیت لازم برای ورود بخش خصوصی در زمینه اجرای آن‌ها است. این‌گونه طرح‌ها با ساختار فعلی قابل واگذاری نیستند، مگر اینکه منطق اقتصادی طرح تغییر کند.

● فقدان اطلاعات کافی و جامع در خصوص تعداد طرح‌های نیمه‌تمام

در ارتباط با تعداد طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به جهت عدم تکافوی ظرفیت قوانین بودجه سنواتی در اتمام آن‌ها و ناکارایی سیستم‌های نظارتی حاکم بر طرح‌ها، آمار و اطلاعات شفاف و متمرکز وجود ندارد. اطلاعات مربوط صرفاً محدود به طرح‌هایی است که در قوانین بودجه سنواتی، برای آن‌ها اعتبار پیش‌بینی شده است و عملاً اطلاعات مشخصی در ارتباط طرح‌هایی که در قالب قوانین بودجه درج نمی‌گردند، وجود ندارد. نارسایی مذکور به جهت اضافه شدن هزینه‌های تعویق ناشی از زمان بهره‌برداری، مشکل پیش‌گفته را تشدید نموده است.

● محدودیت‌های بازار سرمایه و تأمین مالی

از جمله مشکلات و موانع اجرای واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی، فقدان و یا ناکارایی نهادهای مالی قوی در کشورهای اجراکننده مدل مشارکتی، است و بالطبع بازار مالی غیر جذاب (محدودیت در ارائه تسهیلات با نرخ‌های ترجیحی و یا عدم تعریف ابزارهای تأمین مالی) معمولاً مانع موفقیت این مدل می‌شود. در ایران نیز جهت اجرای قراردادهای مذکور با خلاء بازار سرمایه کارآمد و اثربخش مواجه هستیم؛ در این حوزه بخش قابل توجهی از حمایت‌های مالی از محل سیستم بانکی است که آن هم به دلیل محدودیت منابع و سایر مشکلات، با تنگنا مواجه است.

● نبود مهارت و تجربه کافی بخش خصوصی

پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی، گاهی به دلیل ناتوانی بخش خصوصی در انجام تعهدات، با موانع جدی روبه‌رو می‌شود. دولت در زمان انعقاد قرارداد، باید از توانایی و ظرفیت مالی و میزان تخصص بخش خصوصی (Ismaeil et al., 2011) در اجرای پروژه اطمینان حاصل کند. لذا به سبب نبود مؤلفه‌های توان تجربی و مهارتی، واگذاری طرح‌ها به بخش غیردولتی با موانع زیادی روبه‌رو می‌شوند. ره‌آورد مانع مذکور چیزی جز کاهش انگیزه بخش دولتی برای عقد قرارداد با بخش خصوصی نیست.

● تعدد و پراکندگی مقررات در ارتباط با واگذاری طرح‌های عمرانی

بررسی عملکرد واگذاری طرح‌ها نشان می‌دهد که عملاً از وضعیت مطلوبی برخوردار نبوده و این امر منجر به آن گردید تا دولت‌ها در دوره‌های زمانی مختلف و در راستای رفع مشکلات و همچنین ابهامات موجود در رویه‌ها و سازوکارهای واگذاری آن‌ها به بخش غیردولتی، نسبت به تدوین چارچوب‌های قانونی متعدد اقدام نمایند. لذا مجموعه مقررات و قوانینی که در این خصوص طی سال‌های اخیر به تصویب رسیده به جهت عدم جامعیت، تعدد و پراکندگی، عملاً خود به‌عنوان مانعی بر اجرای مطلوب واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام قلمداد می‌گردند. از آن جمله می‌توان به بند (ه) ماده (۱۸) و همچنین بند (ح) ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، ماده (۲۴) و ماده (۲۷) از مقررات مالی دولت (۲) و دستورالعمل‌های اجرایی مربوط به آن، پیش‌نویس لایحه مشارکت عمومی-خصوصی و... اشاره کرد. همچنین هنگامی که قرارداد واگذاری منعقد می‌شود، باید قواعد رقابت نیز رعایت شود (Binczak, 2000:76).

● بُعد سیاسی

با توجه به آنکه «واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی» ماهیت رفاهی عمومی دارند، لذا ناگزیر در معرض بحث و جدل، سلطه و تاثیرات سیاسی (Wong et al., 2006) فراوانی قرار دارند. در صورتی که اراده سیاسی مستحکمی بر مقامات بخش

عمومی طرف قرارداد حاکم نبوده و توانائی ابلاغ پروژه برای پیگیری روشن و منصفانه آن وجود نداشته باشد، جریانات سیاسی به راحتی می‌توانند، فرایند کار را ازهم‌پاشیده و موفقیت برنامه را دچار مشکلات جدی نمایند.

۲-۲-۳. راهکارهای واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی

با توجه به چالش‌ها و موانع موجود در حوزه اجرای پروژه‌های عمرانی و واگذاری آن‌ها به بخش خصوصی، برای بهبود وضعیت فعلی سازوکارهایی را می‌توان مدنظر قرارداد که به شرح ذیل است:

• **اجماع قوانین:** یکی از چالش‌های این حوزه، تعدد و پراکندگی قوانین و مقررات و عدم وجود چارچوب جامع است؛ لذا یکی از رویکردهای مؤثر آن است که تمامی قوانین موضوعه ذیل یک قانون جامع در یک ساختار هماهنگ، مشتمل بر تمام ارکان مشارکت و با پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی لازم مدنظر قرار گیرد. از طرفی بخش خصوصی در فرآیند قانون‌گذاری‌های مرتبط مشارکت داده‌شود (مرتضوی و دیگران، ۱۳۹۱).

• **افزایش جذابیت‌های سرمایه‌گذاری در قالب تدوین بسته جامع مشوق‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی:** اگرچه اقدامات اخیر دولت در کاهش نرخ سود بانک‌ها و پیش‌بینی استمرار آن به موازات کاهش نرخ تورم تا حدودی انگیزه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را بهبود بخشیده است؛ اما با توجه به گستره پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام و ناکافی بودن اعتبارات موردنیاز برای اتمام آن‌ها، مستلزم مشارکت بیشتر بخش خصوصی از طریق افزایش جذابیت‌های سرمایه‌گذاری در قالب تدوین بسته جامع مشوق‌های سرمایه‌گذاری است.

• **ایجاد پایگاه جامع اطلاعات طرح‌های عمرانی اعم از بهره‌برداری شده یا نیمه‌تمام:** وجود اطلاعات مدون و شفاف از تعداد طرح‌های عمرانی به تفکیک طرح‌های سود ده قابل‌واگذاری، طرح‌های غیرانتفاعی (غیر سود ده و حاکمیتی) و همچنین طرح‌هایی که از سودآوری برخوردار نبوده و از جنبه حاکمیتی نیز برخوردار نمی‌باشد، از الزامات و مؤلفه‌های ضروری جهت تعیین تکلیف آن‌ها از منظر واگذاری به بخش غیردولتی است.

● **تمرکززدایی:** در صورت تمرکززدایی و رفع برخی محدودیت‌های اداری و اجرایی از طرح‌های عمرانی و تفویض اختیار تصمیم‌گیری آن‌ها به مسئولین استانی، به نظر می‌رسد نسبت به شرایط حال از عملکرد و وضعیت مطلوب‌تری برخوردار گردد. البته لازمه این امر ارائه سازوکارهای نظارتی در سطح کلان کشور است.

● **ثبات در تصمیم‌گیری‌ها:** از ضرورت‌های اساسی مشارکت بخش خصوصی، این است که اقتصاد کشور از ثبات در تصمیم‌گیری در بخش ارزی، گمرکی، قوانین کار، محیط سیاسی باثبات (Chan et al., 2008) و ... برخوردار باشد. بی‌ثباتی در بخش‌های مذکور، تصمیم‌گیری را برای مشارکت بخش خصوصی با مشکل مواجه ساخته و ریسک را افزایش می‌دهد.

● **امنیت فضای کسب‌وکار:** به نظر می‌رسد تسریع در تصویب لایحه الزامات ارتقای امنیت فضای کسب‌وکار در قانون برنامه ششم توسعه (موضوع بند ب ماده ۲۲) و تداوم سایر اقدامات دولت جهت بهبود فضای کسب‌وکار و رفع محدودیت‌های بین‌المللی در حوزه تعاملات پولی و بانکی، می‌تواند بسترهای لازم جذب ظرفیت‌های فنی و مالی بخش خصوصی و همچنین سرمایه‌گذاران خارجی در اجرای طرح‌های عمرانی را فراهم نماید. بدین ترتیب، حفظ نوآرانه شرکای خصوصی (Larocque, 2008: 52) جذب و مذاکره با شرکای آینده و پیوند استراتژیک با سازمان‌های خارجی (Downes, 2006: 93) از رموز موفقیت واگذاری است.

● **استفاده از ابزارهای بازار پول و سرمایه:** در شرایطی که مقرر است ظرفیت‌های بخش غیردولتی در تکمیل طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار گیرد، ضروری است چارچوب و بسترهای لازم در قالب استفاده از این ابزارها مدنظر قرار گیرد. در این صورت بخش خصوصی مقدار قابل توجهی از مسئولیت تامین مالی و تکنیکی را بر عهده دارد و در ریسک عملیاتی طراحی، مالی، ساخت و بهره‌برداری یک پروژه سهام است (Ngcuka, 2010).

● **پاسخگویی:** لزوم ارتقای پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان طرف

عمومی و همچنین طرف خصوصی جهت انجام تعهدات از دیگر راهکارهای رفع چالش‌ها در واگذاری مربوطه می‌باشد. به نظر می‌رسد مدیریت روابط بین بخش خصوصی و بخش عمومی بسیار ضروری است، تا بتواند با مدیریت قوی این روابط به موفقیتی قابل توجه برسد (Abdul, 2011).

● ارتقای سازوکارهای نظارتی: دیگر رویکردها و اولویت‌های مدنظر، ارتقای سازوکارهای نظارتی حاکم بر اجرای طرح‌های عمرانی و تدوین مؤلفه‌ها و مشخصه‌های آن با توجه به استانداردها و تجربیات بین‌المللی است.

۲-۲-۴. دستاوردهای واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی

در حمایت از رشد و نیز بهبود عرضه خدمات اجتماعی به فقرا زیرساخت‌ها نقشی اساسی ایفا می‌کنند. دستیابی به اهداف کاهش ابعاد فقر مطلق، فقط در صورتی عملی می‌گردد که خدمات زیر بنایی اساسی در دسترس فقرا باشند. بسیاری از نظریه‌پردازان نابرابری، دسترسی به خدمات اولیه زیرساخت‌ها را چالش بنیادی توسعه می‌دانند (وایزشکر، ۱۳۸۶: ۵۲۳-۵۲۴). از این رو اهم دستاوردهای بهبود زیرساخت‌ها کاهش نابرابری و ارتقا عدالت اجتماعی است.

دستاوردهای واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی در حوزه‌هایی اعم از منافع بخش عمومی (تزیق سرمایه بخش خصوصی، مدیریت بهتر بر تأمین مالی بخش عمومی، اطمینان از بودجه، استفاده کاراتر از منابع بخش عمومی و ...)، منافع بخش خصوصی (توسعه بازارهای جدید، بازده‌های جذاب، تضامین حقوقی و مالی از جانب دولت و ...) طبقه‌بندی می‌شود. امکان تأمین مالی برای مشارکت بخش خصوصی، موجب می‌شود تا پروژه‌ها از نظر مالی قابل مدیریت شوند. بخش خصوصی ریسک‌های مربوط به هزینه چرخه عمر را می‌پذیرند و این شامل امکان استفاده از مهارت‌های بخش خصوصی، الزام طرفین به قیمت‌گذاری ریسک، تمرکز بخش عمومی به نتایج از ابتدای کار، ایجاد انگیزه لازم جهت بهینگی در طول پروژه می‌شود (هیبیتی و احمدی، ۱۳۸۸). یکی دیگر، از دلایل منطقی دولت برای واگذاری دارایی‌های زیرساختی این است که از طریق واگذاری دارایی‌های غیر متمرکز، بهره‌وری بهبود یافته و جریان درآمد تقویت می‌شود (Razaki,

(Pollastrini, Moreland: 2013). «از نظر ایدئولوژیک، طرفداران استدلال می‌کنند که بخش خصوصی در تولید و ارائه بسیاری از کالاها و خدمات برتر از بخش دولتی است» (Savas, 2000). جلب سرمایه بخش خصوصی، چابکی بیشتر در انجام کارها (European commission directorate- genera; regional policy, 2003:9) و برخورداری از حمایت سیاسی از جمله حمایت‌های دولت برای اجرای پروژه، بالا بردن ظرفیت نظارتی دولت، تضامین حقوق مالی از طرف دولت و بدست آوردن تخصص مدیریت عملیات و نوآوری بخش خصوصی از مهم‌ترین مزایای این شیوه است (Fussell & Beresford, 2009: 64). با توجه به هدف تحقیق حاضر که استخراج ملاحظات واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی کشور در تعیین چالش‌ها، راهبردها و دستاوردهای منبعث از به کارگیری بخش خصوصی، با در نظر گرفتن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است؛ لذا پس از جمع‌بندی ادبیات نظری پژوهش، جهت نزدیک کردن ذهنیات به عینیات گزاره‌های تحقیق براساس فراوانی در تحقیقات گذشته و مبانی نظری تبیین شد. گزاره‌های مورد نظر تحقیق در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱. گزاره‌های تحقیق حاضر

منبع	عامل منفی	عامل مثبت	گزاره‌های تحقیق
(Abdul, 2011)، (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Razaki, Pollastrini, Moreland: 2013)	*		عدم تمایل دستگاه‌ها به واگذاری طرح‌ها
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*		نامشخص بودن ارزش اقتصادی طرح‌های عمرانی دولت
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011)، (واپزشکر، ۱۳۸۶)، (Razaki, Pollastrini,) (Moreland: 2013)	*		غیراقتصادی بودن اغلب طرح‌ها
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*		فقدان اطلاعات کافی در مورد تعداد طرح‌های نیمه‌تمام
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011)		*	محدودیت‌های بازار سرمایه و تامین مالی
(Badulescu, and) (Jacobius, 2007)، (Pacala, 2012)، (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Larocque, 2008:52) (Abdul, 2011) (Fussell & Beresford, 2009: 64)		*	نوآوری بخش خصوصی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011)، (واپزشکر، ۱۳۸۶)	*		تمرکز زدایی در ارتباط با واگذاری طرح‌های عمرانی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)		*	عدم ثبات در بخش ارزی، گمرکی، قوانین کار، نرخ‌های تعرفه مربوط به خدمات

(Binczak, 2000: 76) (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (وایزشکر، ۱۳۸۶) (مرتضوی و دیگران، ۱۳۹۱).	*	قوانین واگذاری ذیل یک قانون جامع
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011)	*	تدوین بسته جامع مشوق‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*	ایجاد پایگاه جامع اطلاعات طرح‌های عمرانی اعم از بهره‌برداری شده یا نیمه‌تمام
(Wong et al., 2006) (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Chan et al., 2008)	*	ثبات در تصمیم‌گیری
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Ngcuka, 2010)، (Downes, 2006: 93)	*	بهبود فضای کسب‌وکار و رفع محدودیت‌های بین‌المللی در تعاملات پولی و بانکی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011)	*	اراده سیاسی مستحکم
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*	ارتقای سازوکارهای نظارتی حاکم
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Ismaeil et al., 2011)	*	تبیین مولفه‌های سنجش توانایی بخش خصوصی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Jacobius, 2007) (European commission) (Abdul, 2011) directorate- genera: regional policy, (2003:9)	*	تزریق سرمایه بخش خصوصی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011) (وایزشکر، ۱۳۸۶)	*	کارایی عملیاتی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011)	*	بهبودسازی تخصص ریسک
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Abdul, 2011) (European commission) (Abdul, 2011) directorate- genera: regional policy, (2003:9)	*	مدیریت بهتر بر تامین مالی بخش عمومی
(Jacobius, 2007) (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (وایزشکر، ۱۳۸۶)	*	استفاده کارا تر از منابع بخش عمومی و جلوگیری از حدررفت
(وایزشکر، ۱۳۸۶) (Abdul, 2011) (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*	رقابت
(Abdul, 2011). (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*	ارتقای پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (وایزشکر، ۱۳۸۶)	*	کاهش بودجه لازم جهت اتمام طرح
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*	هزینه‌های تعویق ناشی از زمان بهره‌برداری
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (Jacobius, 2007) (وایزشکر، ۱۳۸۶)	*	بازگشت سرمایه
(Downes, 2006: 93) (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*	اقدامات ورای مرزهای ملی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)، (وایزشکر، ۱۳۸۶)	*	کاهش ابعاد فقر مطلق
(وایزشکر، ۱۳۸۶) (Abdul, 2011)	*	کاهش نابرابری در دسترسی به خدمات
(Jacobius, 2007) (Abdul, 2011)	*	گسترش عدالت اجتماعی
(معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۶)	*	تضامین حقوقی و مالی از جانب دولت
(Abdul, 2011) (Ngcuka, 2010) (وایزشکر، ۱۳۸۶)	*	سرمایه‌داری در بازار آزاد

۴. تحلیل داده‌های پژوهش

برای تحلیل داده‌های پژوهش، از روش تحلیل بار عامل اکتشافی و جهت تبیین بار عاملی متغیرها، از آزمون بارتلت و KMO یا اندازه کفایت نمونه‌گیری استفاده می‌شود. این آزمون مقدار واریانس درون داده‌هاست که می‌تواند توسط عوامل تبیین شود. این آزمون نشان می‌دهد که آیا تحلیل عاملی برای آن مجموعه متغیرها مناسب است یا خیر؛ به بیان دیگر این آزمون عامل پذیر بودن داده‌ها را نشان می‌دهد.

۴-۱. سیمای مشارکت‌کنندگان

جهت ترسیم وضع مطلوب و ارائه راهکار، از نظرات متخصصان و صاحب‌نظران استفاده می‌شود. با توجه به ویژگی‌های مطرح‌شده برای جامعه، تعداد ۴۰ نفر موقعیت حضور در جامعه را داشته که از این میان به روش فرمول کوکران، با سطح اطمینان ۹۵٪ و درصد خطای ۰,۰۵، تعداد ۳۶ نفر به‌عنوان نمونه انتخاب شدند. ویژگی‌های این جامعه در قالب جداول ۳ تا ۵ به آن‌ها اشاره شده است.

جدول ۳. فراوانی، درصد فراوانی و فراوانی تجمعی در شاخص تحصیلات جامعه نمونه

ردیف	متغیرها	فراوانی	درصد فراوانی	فراوانی تجمعی
۱	کارشناسی ارشد	۱۵	۴۱,۶	۴۱,۶
۲	دکتري	۲۱	۵۸,۳	۱۰۰
۳	کل	۳۶	۱۰۰	

جدول ۴. فراوانی، درصد فراوانی و فراوانی تجمعی در شاخص سابقه کاری جامعه نمونه

ردیف	متغیرها	فراوانی	درصد فراوانی	فراوانی تجمعی
۱	کمتر از ۱۰ سال	۷	۱۹,۴	۱۹,۴
۲	۱۰ تا ۲۰ سال	۱۵	۴۱,۶	۶۱
۳	۲۰ تا ۳۰ سال	۱۱	۳۰,۵	۹۱,۵
۴	بیش از ۳۰ سال	۳	۸,۳	۱۰۰
۵	کل	۳۶	۱۰۰	

جدول ۵. فراوانی، درصد فراوانی و فراوانی تجمعی در شاخص نوع فعالیت کاری جامعه نمونه

ردیف	متغیرها	فراوانی	درصد فراوانی	فراوانی تجمعی
۱	کارشناسی	۱۱	۳۰,۵	۳۰,۵
۲	مدیریتی	۹	۲۵	۵۵,۵
۳	سیاست‌گذاری	۳	۸,۳	۶۳,۸
۴	استاد دانشگاه	۹	۲۵	۸۸,۸
۵	پژوهشی	۴	۱۱,۱	۱۰۰
۶	کل	۳۶	۱۰۰	

۴-۲. تحلیل گزاره‌های تحقیق

روش تحلیل عاملی با ۳۲ شاخص نهایی، از طریق نرم‌افزار SPSS، مورد سنجش قرار گرفت. برای کنترل داده‌ها مقدار عددی KMO^۱ و آزمون کرویت بارتلت^۲ محاسبه شد؛ این آزمون‌ها نشانگر تناسب کلی نمونه‌ها برای انجام تحلیل عاملی است.

سطح معنی‌داری آزمون بارتلت (Sig= 0.000) و مقدار عددی معیار KMO برابر با ۰,۶۷۱ است و مناسب بودن داده‌ها برای انجام تحلیل عاملی را نشان می‌دهد (جدول ۶).

جدول ۶. آزمون بارتلت و مقدار عددی KMO

KMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. (آزمون KOM)		.671
Bartlett's Test of Sphericity (آزمون بارتلت)	Approx. Chi-Square	784.806
	df	171
	Sig.	.000

با استفاده از روش تجزیه به مؤلفه‌های اصلی، جهت تعیین تعداد عامل‌های قابل استخراج، ابتدا از معیار کایسر استفاده شد. بر اساس این معیار، تنها عامل‌های دارای مقدار ویژه‌ی ۱ یا بیشتر، به‌عنوان منبع ممکن تغییرات در داده‌ها پذیرفته می‌شوند. در جدول ۷ عوامل استخراج‌شده و درصد تغییرات آن‌ها مشخص شده‌است. این جدول نشان می‌دهد که مقدار ویژه ۶ عامل بیشتر از ۱ بوده و این عوامل جمعاً ۸۹,۲۵ درصد تغییرات داده‌ها را تبیین می‌کنند.

جدول ۷. عوامل استخراج شده برای امکان‌سنجی واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی و درصد تغییرات آن‌ها

Component	Initial Eigenvalues (مقدار ویژه)			Extraction Sums of Squared Loadings (درصد تغییرات تجمعی)		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	16.085	50.266	50.266	16.085	50.266	50.266
2	4.797	14.992	65.258	4.797	14.992	65.258
3	2.493	7.790	73.047	2.493	7.790	73.047
4	2.036	6.361	79.408	2.036	6.361	79.408
5	1.731	5.410	84.818	1.731	5.410	84.818
6	1.419	4.435	89.254	1.419	4.435	89.254
7	.973	3.040	92.294			
8	.689	2.152	94.446			

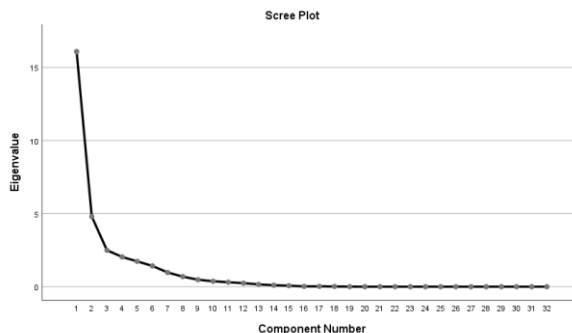
1. Kaiser-Meyer-Olkin

2. Bartlett

9	.478	1.494	95.940		
10	.372	1.162	97.102		
11	.305	.953	98.055		
12	.239	.748	98.803		
13	.159	.497	99.300		
14	.101	.317	99.616		
15	.067	.209	99.825		
16	.021	.067	99.892		
17	.019	.060	99.951		
18	.013	.041	99.993		
19	.002	.007	100.000		
20	1.177E-15	3.679E-15	100.000		
21	3.465E-16	1.083E-15	100.000		
22	2.554E-16	7.983E-16	100.000		
23	2.373E-16	7.415E-16	100.000		
24	2.170E-16	6.781E-16	100.000		
25	4.900E-17	1.531E-16	100.000		
26	-4.935E-18	-1.542E-17	100.000		
27	-8.021E-18	-2.507E-17	100.000		
28	-8.042E-17	-2.513E-16	100.000		
29	-1.333E-16	-4.167E-16	100.000		
30	-2.197E-16	-6.865E-16	100.000		
31	-2.582E-16	-8.069E-16	100.000		
32	-8.609E-16	-2.690E-15	100.000		

برای تعیین قطعی تعداد عوامل که باید استخراج کرد، نمودار دامنه کوه (نمودار ۱) نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نمودار دامنه کوه، دو شکست قابل مشاهده است؛ اولی در نقطه ۳ و دومی در نقطه ۷. به عبارت دیگر در نقطه شکست دوم تعداد ۶ عامل باید استخراج شود.

نمودار ۱. نمودار دامنه کوه^۱ برای تعیین تعداد عوامل



استخراج مقدماتی عامل‌ها (قبل از چرخش) مشخص نمی‌کند که چه متغیرهایی به

1. Scree plot

چه عامل‌هایی تعلق دارند. غالباً در ماتریس قبل از چرخش، بسیاری از متغیرها بار چند عامل می‌شوند و برخی عامل‌ها هم تقریباً حامل تمام متغیرها هستند. برای تشخیص این‌که چه متغیرهایی به چه عاملی تعلق دارند و نیز برای تفسیرپذیرتر کردن عامل‌ها از «چرخش عامل» و روش چرخش واریماکس استفاده می‌کنیم. بارهای عاملی، همبستگی‌های متغیرها با عامل‌هاست. چنانچه این همبستگی‌ها بیشتر از ۰,۶ باشند (بدون توجه به علامت منفی یا مثبت)، به‌عنوان بارهای عاملی بالا و چنانچه بیشتر از ۰,۳ باشند به‌عنوان بارهای عاملی نسبتاً بالا در نظر گرفته می‌شوند و بارهای کمتر از ۰,۳ را می‌توان نادیده گرفت (کلاین، ۱۳۸۰: ۱۲). با اجرای تحلیل عاملی، این بار با دوران متعامد و با استفاده از روش دوران واریماکس، ۶ عامل استخراج شده و ارتباط آن‌ها با شاخص‌های ۳۲ گانه مشخص می‌شود (جدول ۸).

جدول ۸. عوامل دوران یافته و بار عاملی آن‌ها برای تحلیل امکان‌سنجی واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی

	Component (عامل‌ها)					
	1	2	3	4	5	6
پایگاه جامع اطلاعات طرح‌های عمرانی	.841		.378			
غیراقتصادی بودن اغلب طرح‌ها	-0.830					
تبیین مولفه‌های سنجش توانایی بخش خصوصی	-0.830					
هزینه‌های تعویق ناشی از زمان بهره‌برداری	.820			.337		
مدیریت بهتر بر تامین مالی بخش عمومی	.820			.337		
تزریق سرمایه بخش خصوصی	.809	.352				
تضامین حقوقی و مالی از جانب دولت	.809	.352				
محدودیت‌های بازار سرمایه و تامین مالی	-0.758	-0.380	-0.376			
بهبودسازی تخصیص ریسک	.752		.380	.391		
نامشخص بودن ارزش اقتصادی طرح‌های عمرانی دولت	.752		.380	.391		
فقدان اطلاعات کافی در مورد تعداد طرح‌های نیمه تمام	.750				.394	.305
سرمایه‌داری در بازار آزاد	.750				.394	.305
رقابت	.701		.434			
کارایی عملیاتی	.701		.434			
عدم ثبات در بخش ارزی، گمرکی، قوانین کار، نرخ‌های تعرفه مربوط به خدمات	.626			.508		
جلوگیری از هدر رفت منابع	.626			.508		
چارچوب‌های قانونی جامع		.937				
کاهش بودجه لازم جهت اتمام طرح		.937				
گسترش عدالت اجتماعی		.937				
بازگشت سرمایه		.833			.369	
عدم تمایل دستگاه‌ها به واگذاری طرح‌ها		.833			.369	

بهبود فضای کسب و کار	.423	-540				-352
اقدامات و رای مرزهای ملی			-935			
کاهش ابعاد فقر مطلق	-330		-904			
ارتقای پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی	-330		-904			
اراده سیاسی مستحکم	-362		-889			
مشوق‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی				889		
کاهش نابرابری در دسترسی به خدمات				889		
تمرکز زدایی در ارتباط با واگذاری طرح‌های عمرانی					909	
نوآوری بخش خصوصی					909	
ثبات در تصمیم‌گیری						897
سازوکارهای نظارتی		.479	.312			.529

دو نکته در ارتباط با این جدول قابل ذکر است: اول اینکه بعد از دوران برخی از متغیرها با بیش از یک عامل، بار عاملی بالای ۰,۴ دارند که این متغیرها را در ذیل عاملی در نظر می‌گیریم که بیشترین مقدار عددی بار عاملی را با آن عامل دارند و ارتباط این متغیرها با سایر عوامل (که در جدول با فونت پررنگ‌تر مشخص شده‌اند) را در نظر نمی‌گیریم. دوم اینکه، علامت منفی در این جدول فقط نشان‌دهنده جهت مخالف این شاخص با بقیه شاخص‌ها است و نه مقدار عددی کمتر. بنابراین، ۶ عامل و شاخص‌های ذیل هر عامل مشخص می‌شوند (جدول ۹).

جدول ۹. عوامل استخراج‌شده، بار عاملی و نام‌گذاری آن‌ها در جهت واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی

ردیف	شاخص	بار عاملی	عنوان عامل	
۱	پایگاه جامع اطلاعات طرح‌های عمرانی	۰,۸۴۱	عامل اول: تئوری مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی	
۲	غیر اقتصادی بودن اغلب طرح‌ها	-۰,۸۳۰		
۳	تبیین مولفه‌های سنجش توانایی بخش خصوصی	-۰,۸۳۰		
۴	هزینه‌های تعویق ناشی از زمان بهره‌برداری	۰,۸۲۰		
۵	مدیریت بهتر بر تامین مالی بخش عمومی	۰,۸۲۰		
۶	تزریق سرمایه بخش خصوصی	۰,۸۰۹		
۷	تضامین حقوقی و مالی از جانب دولت	۰,۸۰۹		
۸	محدودیت‌های بازار سرمایه و تامین مالی	-۰,۷۵۸		
۹	بهبود سازی تخصیص ریسک	۰,۷۵۲		
۱۰	نامشخص بودن ارزش اقتصادی طرح‌های عمرانی دولت	۰,۷۵۲		
۱۱	فقدان اطلاعات کافی در مورد تعداد طرح‌های نیمه تمام	۰,۷۵۰		
۱۲	سرمایه داری در بازار آزاد	۰,۷۵۰		
۱۳	رقابت	۰,۷۰۱		
۱۴	کارایی عملیاتی	۰,۷۰۱		
۱۵	عدم ثبات در تصمیم‌گیری	۰,۶۲۶		
۱۶	جلوگیری از حذر رفت منابع	۰,۶۲۶		
۱۷	چارچوب‌های قانونی جامع	۰,۹۲۷		عامل دوم:
۱۸	کاهش بودجه لازم جهت اتمام طرح	۰,۹۲۷		تبیین سرمایه مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و

پروژه‌های دولتی	۰,۹۳۷	گسترش عدالت اجتماعی	۱۹
	۰,۸۳۳	بازگشت سرمایه	۲۰
	۰,۸۳۳	عدم تمایل دستگاه‌ها به واگذاری طرح‌ها	۲۱
	-۰,۵۴۰	بهبود فضای کسب و کار	۲۲
	-۰,۹۳۵	اقدامات ورای مرزهای ملی	۲۳
عامل سوم:	-۰,۹۰۴	کاهش ابعاد فقر مطلق	۲۴
توازن سیاست‌ها	۰,۹۰۴	ارتقای پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی	۲۵
	-۰,۸۸۹	اراده سیاسی مستحکم	۲۶
عامل چهارم:	۰,۸۸۹	مشوق‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	۲۷
ایجاد انگیزه بخش خصوصی	۰,۸۸۹	کاهش نابرابری در دسترسی به خدمات	۲۸
عامل پنجم:	۰,۹۰۹	تمرکز زدایی	۲۹
آزادسازی	۰,۹۰۹	نوآوری بخش خصوصی	۳۰
عامل ششم:	۰,۸۹۷	ثبات در تصمیم‌گیری	۳۱
پیشبرد پایدار واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی	۰,۵۲۹	سازوکارهای نظارتی	۳۲

با توجه به ارتباط هر یک از عوامل استخراج‌شده با شاخص‌ها بیانگر امکان واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی و هماهنگی با متون نظری و تجربی در این زمینه، و مطالبی که در ارتباط با شیوه نام‌گذاری عوامل مطرح شد، عوامل استخراج‌شده به شرح ستون چهارم در جدول ۹ نام‌گذاری شدند.

در نام‌گذاری عوامل، تلاش شده است تا نکات مطرح‌شده در واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی مورد توجه قرار گیرد. بدین ترتیب، عامل اول ارتباط بالایی (بیشتر از ۰,۶) با ۱۶ متغیر ذیل این عامل دارد، از آنجاکه این متغیرها بر حوزه تئوری متمرکز هستند؛ از این رو می‌توان این عامل را «تئوری مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی» نام‌گذاری کرد. عامل دوم نیز با هر ۶ متغیر ذیل این عامل ارتباط بالایی دارد، این متغیرها در حوزه تخصیص سرمایه متمرکز هستند؛ از این رو می‌توان این عامل را «تبیین سرمایه مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی» نام‌گذاری نمود. عامل سوم دارای ۴ متغیر است که پس از بررسی به عنوان «توازن سیاست‌ها» نامیده شد. همچنین عامل چهارم با دو متغیر ذیل این عامل ارتباط بالایی دارد که به عنوان «ایجاد انگیزه بخش خصوصی» نام‌گذاری شد. عامل پنجم با دو متغیر ذیل آن به عنوان عامل «آزادسازی» و عامل ششم با دو متغیر ذیل آن به عنوان عامل «پیشبرد پایدار واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی» نام‌گذاری شد.

نتیجه‌گیری

حسب نیاز کشور یک طرح یا پروژه شکل می‌گیرد. اگر فرض بر آن باشد که این طرح در راستای تأمین نیاز کشور تشکیل شده، این مسئله مطرح است که توجیه اقتصادی آن، چه میزان است؟ در واقع زمانی یک پروژه می‌تواند توجیه اقتصادی داشته باشد که از طریق مشارکت صورت گیرد و از ابتدا با مشارکت و واگذاری به مردم انجام شود. به بیان دیگر، لازم است پروسه واگذاری و فروش آن در هنگام شکل‌گیری، صورت گیرد. از طرفی، دولت در نگهداری از دارایی و پروژه‌ها بعضاً به‌خوبی عمل نمی‌کند. و اگر عملکرد نگهداری خوبی هم داشته باشد، بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی که باید بدنه دولت کوچک شود نمی‌تواند در این حوزه فعالیت کند.

البته این نکته نیز حائز اهمیت است که بخش خصوصی باید از توان لازم برخوردار باشد. در حال حاضر بخش خصوصی تقویت نشده است و نمی‌تواند در خصوصی‌سازی مؤثر باشد؛ و به دلیل آن‌که توانایی مالی آن ضعیف است و یا توانایی اداره کردن و بهره‌برداری را ندارد، نمی‌تواند پذیرا باشد. اما صاحبان سرمایه و بخش خصوصی باید حمایت بینند تا کسب و کار خود را گسترش دهند. در شرایط فعلی بخش خصوصی به دلیل چالش‌های پیش‌رو، ترجیح می‌دهد به تقبل دارایی‌های قابل واگذاری دولت ورود نکند.

در بخش مطالعات ادبیات پژوهش چالش‌ها، راهکارها و دستاوردهای واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی بررسی شد. بر این اساس با استفاده از روش‌های توصیفی و از نوع همبستگی، همچنین تحلیلی عامل اکتشافی، به‌منظور منتج شدن نتایج حاصل از تحقیق به شکل عملیاتی و کاربردی به توصیف، تبیین، پیش‌بینی و کنترل متغیرها پرداخته شد. جهت تبیین بار عاملی متغیرها، از آزمون بارتلت و KMO یا اندازه کفایت نمونه‌گیری استفاده شد در نتایج به‌دست آمده، سطح معنی‌داری آزمون بارتلت ($Sig= 0.00$) و مقدار عددی معیار KMO برابر با ۰٫۶۷۱ است و مناسب بودن داده‌ها برای انجام تحلیل عاملی را نشان داد. در تعیین تعداد عامل‌های قابل استخراج با استفاده از معیار کایسر مقدار ویژه ۶ عامل بیشتر

از ۱ بوده و این عوامل در مجموع ۸۹,۲۵ درصد تغییرات داده‌ها را تبیین می‌کنند. بدین ترتیب عامل‌های پنهان به ترتیب عامل اول: تئوری مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی؛ عامل دوم: تبیین سرمایه مؤثر بر واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی؛ عامل سوم: توازن سیاست‌ها؛ عامل چهارم: ایجاد انگیزه بخش خصوصی؛ عامل پنجم: آزادسازی و عامل ششم: پیشبرد پایدار واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های دولتی، به دست آمد. بدین ترتیب متغیرهایی که ذیل بار هر یک از عوامل بودند نیز مشخص شدند.

منابع

- پاکدامن، رضا (۱۳۸۸). رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی سازی، مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران، تهران.
- خامنه ای، سید علی (رهبر انقلاب اسلامی): <http://farsi.khamenei.ir/> و <http://leader.ir/>
- دفتر همکاری حوزه و دانشگاه (۱۳۷۱)، مبانی اقتصاد اسلامی، قم: سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاهی (سمت)، اول.
- کریم، محمد حسین؛ شقاقی شهری، وحید؛ نصری، لیلا (۱۳۹۴). ارزیابی فرآیند خصوصی سازی در راستای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ارتقای سهم بخش خصوصی در اقتصاد ایران)، فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان، سال سوم، شماره یازدهم، صفحات ۴۹-۶۲.
- کلاین، پل (۱۳۸۰). راهنمای آسان تحلیل عاملی، ترجمه حلال صدرالسادات، اصغری مینایی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).
- کیانپور، سعید (۱۳۸۸). بررسی اجمالی خصوصی سازی در چند کشور منتخب با اشاره ای بر سیاست های کلی اصل ۴۴، بررسی های بازرگانی، شماره ۳۸، صص ۲-۲۰.
- مرتضوی، مهدی؛ زارع پور، فیض اله؛ غفرانی، فهیمه (۱۳۹۱). بررسی الزامات و موانع اجرایی و اداری توسعه مشارکت عمومی-خصوصی (ppp) در ایران. مقالات همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت. صص ۸۱-۹۵.
- محنت فر، یوسف؛ جعفری، احمد (۱۳۸۷). «بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران»، پژوهش ها و سیاست های اقتصادی، شماره ۴۸، صص ۸۵-۱۰۶.
- معاونت امور اقتصادی (۱۳۸۶). بررسی واگذاری طرح های عمرانی (چالش ها و راهکارها)، دفتر تحقیقات و سیاست های مالی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- منصور، جهانگیر (۱۳۸۵). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ اصلاحات و تغییرات و متمم قانون اساسی مصوب، ۱۳۶۸ تهران: نشر دوران، ۴۳.
- هیبتی، فرشاد؛ احمدی، موسی (۱۳۸۸). مشارکت عمومی- خصوصی: نظام نوین تأمین مالی در واگذاری پروژه های زیرساختی دولت های مرکزی و محلی به بخش

- خصوصی، اولین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- Abdul, Quium (2011). A Guidebook on Public Private Partnership in Infrastructure, United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, ESCAP
- Badulescu, Alina and Pacala, Anca (2012). The Privatization of state owned enterprises in the Early Transition: Necessity, Methods and Mechanisms, The USV Annals of Economics and Public Administration, Volume 12, Issue 2(16), pp. 13-21.
- Bin Bayliss, Kate. and Van Waeyenberge, Elisa, (2018). “Unpacking the public-private partnership revival”, Journal of Development Studies, vol. 54, No. 4, p. 578.
- czak, P. (2000), Droit administratif des bien, paris: Gaullino.
- Chan, A. P.; Lam, P. T.; Chan, D. W. & Cheung, E. (2008). Application of Public Private Partnership (PPP) in HongKong Special Administrative Region The Critics Perspectives. Pakistan. First International Conference on Construction in developing countries.
- Downes, A. S. (2006); Best Practices of Public-Private Partnerships on Education and Skills Training in the Caribbean, Available at: Davies, B., & Hentschke, G. (2006). Public/Private Partnerships in Education: insights from the field. School Leadership and Management, 26 (3), 205-226.
- Fussell, H. & Beresford, C. (2009). Public-Private Partnerships: Understanding the Challenge (2nd Ed). Canada: The Center for Civic Governance.
- Hammami, Mona., Ruhashyankiko, JeanFrançois., Yehoue, Etienne. B. (2006). Determinants of public-private partnerships in infrastructure. Washington, D.C: International monetary fund.
- Ismail, Suhaiza & Ajija, S. A. (2011). Critical Success Factors for Public Private Partnership (PPP) Implementation in Malaysia, Bandung, Indonesia.
- Jacobius, A. (2007). “Infrastructure Traffic Builds.” Pensions & Investments 35(8).
- Kouser, Rehana; Azid, Toseef; Ali, Karamat (2011), Reasons for Privatization and Consequent Role of Government: Comprehensive Study Based on Early Evidence, International Journal of Contemporary Business

- Studies, Vol: 2, No: 10. Pp:35-52.
- Larocque, N. (2008); Public-Private Partnership in Basic Education: An International Review, Cfbt Education Trust. Available at [Www.Cfbt.Com](http://www.Cfbt.Com)
- Nhema, Alfred G, (2015). Privatisation of Public Enterprises in Developing Countries: An Overview, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 5, No. 9; 247-256.
- Ngcuka, A. N. (2010). Public Private Partnership as a Means to Address the Financing of Affordable Housing in South Africa, Graduate School of Business of the University of Stellenbosch.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (2009). "Privatization in the 21st century: recent experiences of OECD countries — report on good practices". See <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization>.
- Piesse, Jenifer (2001) Privatisation and the Role of Public and Private Institutions in Restructuring Programmes, 2001, available at: <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/iarc/ediais/pdf/Privatisation.pdf>, accessed on 15.01.2012.
- Razaki, Khalid A.; Pollastrini, Raymond; Moreland, Robert J. (2013). Privatization of infrastructure assets: financial structures, participant motivations, and lessee tax benefits, Journal of Finance & Accountancy; Feb2013, Vol. 12, p25.
- Savas, E. S. (2000). Privatization and Public-Private Partnerships. New York: Chatham House.
- Winston, Clifford. (2014), How the Private Sector Can Improve Public Transportation Infrastructure, Mercatus Working Paper. No. 14-16, pp. 43.
- Wong, M. W. (2006). Satisfying all Atakholders in Evaluating the Feasibility of Public Private Partnership Projects: A Structural Equation Model Approach" University of HongKong.
- (2003). European commission directorate- genera; regional policy.