

مدل همکاری بخش خصوصی با بخش دولتی در پروژه‌های ساخت، بهره‌برداری و انتقال آزادراهی ایران (مطالعه‌ی موردی)

یوسف شهبازی رازیقی (دانشجوی دکتری)

محمدحسین صبحیه* (دانشیار)

دانشکده‌ی هنر، دانشگاه تربیت مدرس

همکاری مطلوب بخش خصوصی با بخش دولتی در یک پروژه، به عنوان یکی از عوامل موفقیت آن پروژه شناسایی شده است. ارائه‌ی مدل همکاری مطلوب در پروژه‌های آزادراهی ایران، دغدغه‌ی اصلی پژوهش حاضر است. در پژوهش حاضر، ضمن تلاش جهت تعمیق مفهوم همکاری، عوامل مؤثر در همکاری مطلوب و نیز پیامدهای مترتب بر آن بررسی شده است. در مسیر پژوهش، از روش مطالعه‌ی موردی برای جمع‌آوری داده‌ها و از نظریه‌ی زمینه‌یی به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. در ادامه، مدل نظری همکاری مطلوب طرفین مشارکت ارائه شده است. بر اساس نتایج پژوهش، توانمندی بخش خصوصی، امنیت سرمایه، مشارکت ذینفعان، قرارداد، شایستگی مدیران دولتی، تسهیم ریسک و تصمیم‌گیری مشترک به عنوان عوامل مؤثر و اتمام پروژه با هزینه، زمان و کیفیت مناسب، دست‌یابی به منافع، رضایت‌مندی بخش خصوصی و ارتقاء باور بخش دولتی به بخش خصوصی به عنوان پیامدهای همکاری مطلوب طرفین مشارکت شناسایی شده‌اند.

واژگان کلیدی: مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی، همکاری، ساخت، بهره‌برداری و انتقال، صنعت آزادراهی ایران.

yousefrazlighi@modares.ac.ir
sobhiyah@modares.ac.ir

۱. مقدمه

مشارکت بخش عمومی - خصوصی کاربرد قابل توجهی در دست‌یابی به دارایی‌های زیربنایی عمومی پیدا کرده است و در عین حال می‌تواند سازوکاری مؤثر برای اطمینان از حصول به ارزش پول^۱ باشد. در عین حال بر اساس تجربه‌های جهانی، تاکنون نحوه‌ی همکاری بخش عمومی و خصوصی در عدم توفیق مشارکت‌های نوع PPP (مشارکت عمومی - خصوصی) مؤثر بوده است.^۱ در عین حال اکنون، عمدتاً به سبب تمایل دولت‌ها به واگذاری امور به بخش خصوصی، پژوهش درباره‌ی مشارکت بخش عمومی و خصوصی رونق خاصی داشته است. در مطالعات انجام شده از وجوه مختلفی به بحث همکاری در مشارکت‌ها پرداخته شده است. تعریف و شناسایی پدیده‌ی همکاری، گونه‌های مختلف همکاری و مبنای گونه‌بندی، اهداف همکاری، ویژگی‌های اصلی موفقیت در همکاری و پیامدهای همکاری از جمله موضوعاتی هستند که پژوهشگران به آنها توجه کرده‌اند. کشتیبان و همکاران (۲۰۱۶)، نحوه‌ی همکاری طرفین مشارکت را از جمله عوامل مؤثر در موفقیت پروژه برشمرده و به عناصری از مقوله‌ی همکاری در مشارکت‌ها اشاره کرده‌اند.^۲ بر مبنای مطالعات دیوی و همکاران (۲۰۰۹)، عوامل انسانی، رفتاری، فرایندی و منابع به یک اندازه

* نویسنده مسئول

تاریخ: دریافت ۱۹/۳/۱۳۹۸، اصلاحیه ۲/۶/۱۳۹۸، پذیرش ۷/۷/۱۳۹۸.

DOI:10.24200/J30.2019.53604.2566

۲. روش شناسی پژوهش

رویکرد انتخابی برای پژوهش حاضر، رویکرد کیفی است. دلیل انتخاب رویکرد کیفی این است که در آن، روند تشکیل مفاهیم از پایین به بالاست، به دنبال ساخت نظریه هستیم، افعال عمده‌ی پژوهشی توصیفی، تفهیمی و اکتشافی هستند، و نتیجه‌ی آن بازنمایی موقعیت‌های خاص است.

روش پژوهش منتخب برای پژوهش حاضر، موردکای است، که دلیل برگزیدن روش مذکور آن است که برای رسیدن به اهداف پژوهش، باید روی یک مورد خاص، موضوع مشخص، سازمان به خصوص، در یک منطقه‌ی مشخص و یک کسب و کار مشخص ورود کرد و عمیقاً از هر جهت و به طور کامل بررسی شود. در نهایت به طور نظام‌مند اطلاعات کافی دسته‌بندی می‌شود و طی فرایندی شفاف به آنها استناد و استدلال می‌شود. در حساب آخر کار، دانش موثق قابل انتقاد و قابل مقایسه‌ی بی‌دست می‌آید، که شامل فرضیه‌های تازه‌ی است و امکان بررسی‌های کمی تعمیم‌پذیر فراهم می‌شود.^[۵]

در پژوهش حاضر، از کنشگران پروژه‌های BOT^۲ (ساخت، بهره‌برداری و انتقال) در باره‌ی دیدگاه‌ها، معانی و سازوکارهای همکاری آنها در فضای شراکت پروژه پرسش شده و سؤال‌هایی عمیق در قالب مصاحبه‌های باز، محور اصلی پژوهش را تشکیل داده‌اند. علاوه بر مصاحبه، بررسی اسناد، مدارک و قراردادهای مبادله شده بین طرفین مشارکت و همچنین مشاهده‌ی آگاهانه‌ی رفتار فعالان در دستورکار قرار گرفته است. آنگاه بر اساس داده‌های حاصله، توصیف و تفسیر دیدگاه‌ها و درک آنها از همکاری، تبیین و مدلی نظری مبتنی بر داده‌ها ارائه شده است. در پژوهش حاضر، نظریه‌ی عمدتاً از داده‌ها و نه از پیش ادراک‌های نظری و ذهنی پژوهشگر ناشی شده است. پژوهشگر کیفی در مورد نتایج مطالعات خود فاقد دانش پیشین بوده است و هر لحظه امکان داشت که با استنتاج‌های غیرمترقبه‌ی روبرو شود.^[۶] به منظور گردآوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل آنها از نظریه‌ی زمینه‌ی استفاده شده است. کاربرد نظریه‌ی مذکور بیشتر در موقعیت‌های خاصی است که معمولاً با فرایند روی دادن یک امر و موجبات و آثار آن سروکار دارد. در پژوهش حاضر، فهم تعاملات مردم در یک میدان خاص (کنشگران عرصه‌ی مشارکت آزادراهی) مد نظر بوده و در حقیقت تلاش شده است که از طریق تماس نزدیک با شرایط خاصی که در چارچوب نظریه‌ی موجود قابل تبیین نیست، به درک عمیق‌تر شرایط خاص ذکر شده کمک شود.^[۵]

ابزارهای گردآوری داده‌ها در نظریه‌ی زمینه‌ی عبارت‌اند از: مصاحبه‌ی عمیق اکتشافی، پرسش‌های باز، مشاهده، دیدن اسناد مکتوب و غیرمکتوب، تأملات شخصی، یادداشت‌های فنی پژوهشگر در طول فرایند تحلیل مداوم داده‌ها، یادداشت‌های دیگران از تحلیل‌های خود، پنل‌های موضوعی و گروه‌های بحث کانونی. ابزارها در روش مورد نظر مهم هستند، اما در این میان پژوهش‌گر فقط یک نویسنده نیست، بلکه یک شنونده یا بیننده‌ی اندیشمنده، پرسش‌گر، مفهوم‌ساز و معنای‌پرداز است. در پژوهش حاضر بر یک موضوع مشخص (همکاری بخش‌های خصوصی و دولتی) در یک کسب‌وکار مشخص (ساخت و بهره‌برداری از آزادراه) تمرکز صورت گرفته و با مراجعه به تمامی اسناد و منابع اطلاعاتی، مدارک، خاطرات، گفته‌ها و ناگفته‌ها در باره‌ی یک مطالعه‌ی موردی، در حدی که داده‌ها به اشباع برسند، به طور نظام‌مند در باره‌ی آن موضوع، دانش موثق معتبری صورت‌بندی شده است.^[۵]

برای بررسی پایایی و نیز بررسی مرحله‌ی در باره‌ی روایی پژوهش، اعتبار نوشتارها با روش چک کردن توسط اعضاء تیم پژوهش، مشارکت‌کنندگان در پژوهش و هم‌تایان علمی خیره در موضوع و موقعیت پژوهش، کنترل صورت گرفته است.

۳. هدف و سؤالات پژوهش

هدف از انجام پژوهش حاضر، خلق نظریه‌ی زمینه‌ی در خصوص پدیده‌ی «همکاری مطلوب» در پروژه‌های مشارکتی از گونه‌ی ساخت، بهره‌برداری و انتقال است. در این راستا، سؤال اصلی پژوهش به این شرح است:

- «مدل یکپارچه‌ی عوامل مؤثر و پیامدهای همکاری مطلوب بین بخش‌های دولتی و خصوصی در پروژه‌های BOT آزادراهی چیست؟»

۴. پیشینه‌ی پژوهش

چن و همکاران (۲۰۱۴)، همکاری را نظام^۳ حضور چند سازمان مستقل در یک مشارکت با هدف مشترک می‌دانند. بنا به نظر ایشان، سازمان‌ها با تسهیم منابع و ریسک، انجام فعالیت‌های مشترک برای دست‌یابی به منفعت^۴ دوطرفه را تعهد می‌کنند؛ ضمن این‌که هویت خود را با وجود آثار متقابل همکاری حفظ می‌کنند.^[۴] از سوی دیگر، بررسی ادبیات مشارکت نشان می‌دهد که مشارکت‌ها، نرخ شکست بالایی داشته^[۷] و بین ۳۰ تا ۷۰ درصد از آنها با شکست مواجه شده‌اند.^[۸] بر این اساس، ملاحظه می‌شود که نحوه‌ی همکاری بخش‌های عمومی و خصوصی در عدم موفقیت مشارکت‌های نوع PPP مؤثر بوده است. همچنین بر اساس آنچه گفته شد: «همکاری مطلوب»، نحوه‌ی تعامل چند سازمان مستقل است که با تسهیم منابع و ریسک، فعالیت‌های مشترکی را متعهد می‌شوند و با حفظ هویت خود، جهت دست‌یابی به اهداف مشترک تلاش می‌کنند.

بر اساس مطالعات کشتی‌بان و همکاران (۲۰۱۶)،^[۴] عواملی که می‌توانند در چارچوب نحوه‌ی تعامل طرفین یک مشارکت در موفقیت یک پروژه تأثیر بگذارند، در جدول ۱ به طور خلاصه جمع‌بندی شده‌اند. مطابق پژوهش حاضر، مدیریت روابط مناسب، تعهد، اعتماد، حمایت دولتی و هماهنگی از عوامل برشمرده در ادبیات برای موفقیت پروژه در چارچوب همکاری طرفین مشارکت است. برخی پژوهشگران به نقش کنترل اثر بخش به عنوان عامل موفقیت، که تأثیر خود را در فازهای ابتدایی پروژه‌های PPP نشان می‌دهد، اشاراتی داشته‌اند. به این ترتیب بخش دولتی با پیاده‌سازی کنترل اثر بخش به دنبال کنترل چگونگی دست‌یابی به اهداف از پیش تعیین شده است.^[۴]

در جدول ۲، نیز دیدگاه سه پژوهش‌گر دیگر در خصوص عوامل مؤثر در همکاری ارائه شده است.

در باره‌ی پیامدهای همکاری مطلوب، به خصوص در حوزه‌ی زنجیره‌ی تأمین، پژوهش‌هایی انجام شده است، که گردآوری و به طور خلاصه در جدول ۳ ارائه شده‌اند. به نظر می‌رسد مسیر شراکت با چالش‌های جدی مواجه شده و نیازمند آن است که نگرش طرفین به نحوه‌ی تعامل با یکدیگر نسبت به دوره‌ی پیشامشارکت دچار تغییر و تحول بنیادین شود. بر این اساس ضروری است با ردیابی عوامل مؤثر در عملکرد مشارکت‌ها، به حفظ و بهبود روابط شراکتی توجه کرد.^[۸] مرور ادبیات در خصوص عوامل مؤثر در عملکرد مشارکت‌ها نیز حاکی از آن است که اجماع نسبی در میان پژوهشگران حوزه‌ی مذکور وجود دارد. بر این اساس، عواملی مشتمل بر تصمیم‌گیری مشترک، تسهیم اطلاعات، تسهیم ریسک/پاداش، دارایی‌های تخصصی‌یافته به مشارکت و اعتماد و تعهد، به عنوان مؤلفه‌های اصلی مؤثر در عملکرد مشارکت‌ها شناسایی شده‌اند.^[۹]

مرور ادبیات پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهد که در گستره‌ی مدیریت عمومی و

جدول ۱. مقوله‌های مرتبط با همکاری مطلوب بین طرفین یک مشارکت.^[۲]

توضیحات	مرجع
مدیریت روابط مناسب در پروژه‌های PPP می‌تواند کارایی در پروژه را افزایش دهد.	(Smyth & Edkins ۲۰۰۷)
عدم اعتبار تعهدات در طرفین قراردادی باعث کاهش عملکرد پروژه می‌شود.	(Saussier, Staropoli & Yvrande-Billon ۲۰۰۹)
اعتماد متقابل باعث افزایش موفقیت پروژه‌های PPP می‌شود.	(Jones & Noble ۲۰۰۸)
عدم اعتماد بین طرفین به علت بلندمدت بودن پروژه‌های PPP باعث شکست پروژه‌های PPP می‌شود.	(Mahalingam ۲۰۱۰)
اعتماد نقش در ایجاد روابط مناسب بین طرفین در پروژه‌های PPP دارد.	(Grubnic & Hodges ۲۰۰۳)
عمل به تعهدات و حمایت دولتی، یکی از مهم‌ترین عوامل در موفقیت پروژه‌های PPP است.	Lui, Zhao & Wang ۲۰۱۰
عمل به تعهدات، بیشترین تأثیر در نتایج پروژه‌های PPP دارد.	Klijn, Edelenbos & Kort ۲۰۰۸
معرفی عوامل روابط مناسب و عمل به تعهدات به عنوان CSF های پروژه‌های PPP.	Chan, Lam & Chan ۲۰۱۰a
اعتماد بین طرفین، نقش اساسی در موفقیت تأمین مالی پروژه‌های PPP دارد.	Barretta, Busco & Ruggiero ۲۰۰۸
هماهنگی بین طرفین درگیر در پروژه، تضمین‌کننده‌ی توسعه‌ی مؤثر پروژه است.	Abednego & Ogunlana ۲۰۰۶

جدول ۲. عوامل مؤثر در همکاری مطلوب.

عوامل مؤثر در همکاری مطلوب	مرجع
تصمیم‌گیری مشترک، تسهیم اطلاعات، تسهیم ریسک و پاداش،	[۱۰]
دارایی‌های مربوط به رابطه *، اعتماد و تعهد	[۱۱]
تصمیم‌گیری مشترک، تسهیم اطلاعات، هم‌سویی انگیزشی	[۱۲]
قابلیت‌های مذاکره، تسلط در دانش حقوقی - قراردادی	[۱۳]
افزایش کارایی	[۱۳]
افزایش یادگیری سازمانی و انتقال دانش	[۱۴]

* Relationship-Specific Assets: اشاره به منابع مختلفی دارد که از سوی هر یک از شرکا، به طور اختصاصی به مشارکت تخصیص می‌یابد.

جدول ۳. پیامدهای همکاری مطلوب از دیدگاه پژوهشگران مختلف.

پیامدهای همکاری مطلوب	مرجع
ارتقاء توان دستیابی شرکت به تکنولوژی یا بازار جدید، توان فراهم ساختن گستره‌ی وسیع‌تری از محصولات/خدمات، اقتصاد مقیاس	[۹]
در پژوهش و یا تولید مشترک، دسترسی به دانش فراسوی مرزهای شرکت، تسهیم ریسک‌ها و دستیابی به مهارت‌های مکمل	[۱۳]
افزایش کارایی	[۱۳]
افزایش یادگیری سازمانی و انتقال دانش	[۱۴]

فالب قراردادهای نوع BOT مطالعه‌ی موردی انجام شود. دوم این‌که بر اساس مطالعات انجام شده، هر چند ممکن است مؤلفه‌های اصلی مؤثر در مشارکت در همه‌ی مشارکت‌ها مشابه باشند، اما شدت و شاخص‌های بالقوه‌ی آنها ممکن است در گونه‌های مختلف مشارکت متفاوت باشند.^[۸] به این ترتیب ضروری است که برای مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی در پروژه‌های آزادراهی ایران، پژوهش تازه‌ی صورت پذیرد و چالش‌ها و راه‌حل‌های خاص جامعه‌ی کنونی ارائه شود.

۵. یافته‌های پژوهش

در پژوهش حاضر، بعد از انجام مصاحبه با ۱۲ نفر از کنشگران عرصه‌ی آزادراهی ایران، ابتدا فایل‌های صوتی به صورت متن پیاده شده است. سپس با استفاده از نرم‌افزار Atlas.ti ۸، که ابزاری مفید برای تحلیل کیفی داده‌هاست، فایل‌های متنی پیاده شده تحلیل شدند، که در آن با استفاده از شیوه‌های کدگذاری ارائه شده توسط

به خصوص در شیوه‌ی قراردادی تأمین‌کننده - خریدار، مطالعات خوبی در زمینه‌ی علل مؤثر در همکاری مطلوب و نیز پیامدهای مترتب بر آن، عمدتاً در حوزه‌ی زنجیره‌ی تأمین، پژوهش‌های قابل توجهی انجام شده است. شکاف دانشی مشاهده شده در بررسی حاضر، اولاً این است که در مطالعات انجام شده، نگاه پژوهشگران عمدتاً به چارچوب فضای درون مشارکت معطوف شده است، به این معنی که عوامل تعدیل‌کننده‌ی مؤثر در تشریح مساعی مورد کنکاش نبوده است. بر اساس نظر غنی‌نژاد (۲۰۱۰)، عامل جامعه در کیفیت تعامل طرفین مشارکت در آن جامعه‌ی خاص مؤثر است. وی معتقد است که داشتن ظرفیت مشارکت در یک جامعه، موضوعی است مربوط به نظم اجتماعی خاصی که خود از قواعد رفتاری ویژه‌ی انسان‌ها نشأت می‌گیرد، که ریشه در اندیشه‌ها و ارزش‌های جدید دارد. اندیشه‌ها و ارزش‌ها باید متحول شوند و نظم اجتماعی نوینی پدید آید. ضمن این‌که ارائه‌ی نظریه‌ی عام و راهبرد مشارکت عام برای بخش خصوصی، دور افتادن از مطالعات علمی محسوب می‌شود و ضروری است برای جامعه، مطالعات موردی مشخصی صورت گیرد و راه‌حل‌های خاص و مناسب آن ارائه شود.^[۱۵] به این ترتیب ضروری است برای مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی در جامعه‌ی آزادراهی ایران و در

Archive of SID

را کمتر درگیر کند. همچنین بنا به نظر کنش‌گری از بخش خصوصی، «گردش نسلی مدیران دولتی اتفاق نمی‌افتد» و مدیریت دولتی از «کهنولت سن رنج می‌برد». به طور کلی، «بی‌اعتمادی بخش دولتی به بخش خصوصی» مشاهده می‌شود. این عدم اعتماد منجر به این شده است که بخش دولتی در «واگذاری اختیار بیشتر» به بخش خصوصی با اکره پیش برود. از نظر مشارکت‌کننده‌یی از بخش خصوصی، منشأ این بی‌اعتمادی از آن‌جا ناشی می‌شود که از نظر بخش دولتی، بخش خصوصی در انتخاب راهبردهای خود، منافع شخصی خود را بر منافع عمومی ترجیح می‌دهد. از سوی دیگر، مدیر بخش خصوصی معتقد به «بدقولی بخش دولتی» و «عدم اجرای قوانین حمایتی از سوی دولت» است.

در این میان نقش مدیران ارشد دولتی در موفقیت نسبی مورد اول بارز است. در این مورد، علی‌رغم «بی‌میایی مدیران میانی دولت به مشارکت»، و البته «نارضایتی کارمندان دولتی از وضعیت خود»، مدیران ارشد دولتی تمایل و پشتکار خود در این شراکت برای «حل و فصل مسائل»، «واگذاری امور به بخش خصوصی»، «احترام گذاشتن به سرمایه‌گذار»، «پای کار بودن و دلسوزی ایشان» را نشان داده‌اند؛ به طوری که رضایت بخش خصوصی را جلب کرده‌اند. مدیران بخش دولتی در این مورد، پاسخگو بوده و نگاه مثبتی برای حل موضوعات جدید داشته‌اند، به طوری که مسئله‌ی طرف مشارکت را مسئله‌ی خود قلمداد کرده‌اند. به این ترتیب داستان اصلی این بخش را می‌توان این چنین خلاصه کرد که علی‌رغم بوروکراسی ناکارآمد و مشی اقتدارگرایی دولت، اجبار دولت به مشارکت، فقدان احترام به سرمایه‌گذار از سوی بدنه‌ی بخش دولتی، بی‌اعتمادی دولت به بخش خصوصی، کم‌توجهی بخش دولتی به انجام تعهدات خود، حضور مدیران ارشد دلسوز، مثبت، لایق و «پای‌کار» از بخش دولتی در پروژه‌ی حاضر، تأثیر قابل‌توجهی در موفقیت پروژه داشته است.

۲.۵. ویژگی‌های بخش خصوصی

بر اساس نظر کنش‌گران بخش‌های دولتی و خصوصی، که در پروژه‌ی مورد الف فعال بوده‌اند، مقوله‌های اصلی معرف ویژگی‌های بخش خصوصی در پروژه‌ی حاضر در جدول ۵ ارائه شده‌اند. بخش خصوصی به دلیل کاهش تعداد پروژه‌هایی که از سوی دولت از طریق قرارداد پیمانکاری ارجاع می‌شده است، ناتوان از ایجاد اشتغال به مشارکت ورود می‌کند. ماشین‌آلات، تجهیزات، منابع انسانی و سایر دارایی‌های وی در صورت بلااستفاده ماندن، هزینه‌های قابل‌توجهی به او وارد می‌سازد؛ لذا «شرایط رکود، موتور محرکی برای ورود بخش خصوصی» می‌شود. بنا به دلایلی و از جمله نوع نگاه منفی موجود نسبت به سرمایه‌دار، «بخش خصوصی، توان مالی خوبی نداشته و برای ورود به مشارکت بیشتر بر سود پیمانکاری خود و نیز کم‌ک‌های بخش دولتی و اخذ وام بانکی حساب کرده است.» به هر حال بخش خصوصی به مشارکت وارد شده و با مسائل عدیده‌یی از جمله «خدمات بانکی، مالیات و مالیات بر ارزش افزوده و بیمه» مواجه است.

بخش خصوصی «با تکیه بر توانمندی خود در مدیریت و کنترل ریسک و نیز انجام کار تیمی در مجموعه‌ی خود با بهره‌گیری از خرد جمعی، مشاوره و تقویض اختیار» و نیز با بهره‌برداری از فرصتی که بابت حضور مدیران ارشد دولتی دلسوز و پای‌کار نصیب وی شده است، در نهایت پروژه را «زودتر از موعد مقرر در قرارداد و با قیمت مقطوع ذکر شده در قرارداد» به پایان می‌رساند. در این مسیر، بخش خصوصی از عدم همکاری فعال و با انگیزه‌ی هم‌صنفان خود برای حل مسائل مشترک موجود با بخش دولتی رنج می‌برد. بنابراین وقتی یکی از مدیران بخش خصوصی در تعامل با بخش دولتی و به منظور بسترسازی برای حل مسائل مبتلا

اشتراک و کوربین،^{۱۵} موسوم به نظریه‌ی زمینه‌یی، متن پیاده شده به صورت سطر به سطر و در قالب عبارت تجزیه شده‌اند. آنگاه عبارت‌های دارای ویژگی‌های مشترک در چارچوب مفاهیم، طبقه‌بندی شدند. در ادامه، مفاهیم گردآوری شده در قسمت قبل به سطح بالاتری، انتزاعی و در قالب مقوله، دسته‌بندی شدند. در آخر، با به کارگیری پارادایم کدگذاری محوری، مقولات اصلی استخراج شدند.

دستیابی به فهم عمیق از پدیده‌ی همکاری، از نتایج تحقیق کیفی است. با استفاده از روش نظریه‌ی زمینه‌یی، مقولاتی که منجر به شناخت دقیق‌تر پدیده می‌شوند، شناسایی شدند. بر این اساس مقوله‌های ویژگی‌های بخش‌های دولتی و خصوصی و ویژگی‌های همکاری موجود استنتاج شدند، که در ادامه، نتایج نهایی مقوله‌های مذکور تحلیل شده‌اند.

۱.۵. ویژگی‌های بخش دولتی

بر اساس نظر مصاحبه‌شوندگان از دو بخش دولتی و خصوصی، که در پروژه‌ی مورد الف فعال بوده‌اند، مقوله‌های اصلی معرف ویژگی‌های بخش دولتی در پروژه‌ی حاضر در جدول ۴ ارائه شده‌اند. بر اساس داده‌های به دست آمده، بخش دولتی در ابتدا «باور قلبی به مشارکت با بخش خصوصی نداشته است» و «به دلیل کاهش درآمد، ناچار به شراکت با بخش خصوصی شده است.» به این ترتیب «ایمان به خصوصی‌سازی در دولت وجود نداشته است» و «انجام پروژه اولویت اول دولت بوده است.» از سوی دیگر، بنا به نظر مدیری از بخش خصوصی، رفتار دوگانه‌ی دولت با بخش خصوصی و خصولتی مشاهده می‌شود؛ چراکه هرگونه تعامل بخش دولتی با خصولتی‌ها نیاز به پاسخگویی ندارد. اما از طرف دیگر، دولت هم به واسطه‌ی سرمایه‌ی قابل‌توجه بخش خصولتی و ضعف مالی بخش خصوصی، ناچار به مشارکت با بخش خصوصی است.

طبق اظهار مصاحبه‌شونده‌یی از بخش خصوصی، علی‌رغم این‌که سرمایه‌گذار با عنوان شریک وارد مشارکت می‌شود، اما نوع نگاه بخش دولتی فاقد نگاه یک شریک به طرف مشارکت است و در رفتار بخش دولتی، نوعی اقتدارگرایی مشاهده می‌شود. دولت «احترام لازم را به بخش خصوصی نمی‌گذارد» و تعیین نرخ عوارض، میزان افزایش آن و زمان افزایش آن کاملاً در اختیار دولت است؛ در حالی که همه‌ی امید سرمایه‌گذار برای بازگشت سرمایه به عوارض است. به این ترتیب از نظر مدیر ارشد بخش خصوصی، «دولت فراتر از سیاست‌گذاری عمل می‌کند.» همچنین در نظام دولتی، بنا به گفته‌ی یک کنش‌گر از بخش خصوصی، نظر فرد بر سیستم رجحان دارد و ورود یک مدیر با نگرش متفاوت ممکن است «پروژه را زیر سؤال ببرد» یا «با مشکلات جدی مواجه سازد.»

تعامل بخش خصوصی با بخش دولتی در شرایطی انجام شده است که نظام بوروکراتیک دولتی، «ساختار معیوبی» داشته باشد. در این نظام، مسائل عمدتاً حل نمی‌شوند، بلکه «صورت مسائل پاک می‌شوند» به دلیل «تنزل جایگاه شرکت ساخت، تشنّت آراء در وزارت راه» نیز مزید بر علت شده است. در انتخاب مدیران دولتی، «به تخصص توجه لازم نمی‌شود» و «عدم ثبات مدیران» برنامه‌ریزی درازمدت را دچار اختلال می‌سازد. نظام دولتی «اجازه‌ی ریسک به مدیر دولتی نمی‌دهد و مدیر فاقد اختیار لازم است.» مسئله‌ی دیگری که در نظام دولتی موجب ناکارآمدی شده است، «عدم بازخواست از مدیران بابت نه گفتن ایشان» است؛ به این معنی که از مدیر بابت کارهایی که می‌توانست انجام شود، ولی انجام نشده است، سؤال نمی‌شود. «ترس از تصمیم‌گیری در مدیران دولتی» رخنه کرده است و کمتر مدیر دولتی حاضر است خود را «درگیر سازمان‌های بازرسی و نظارت کند»، لذا ترجیح می‌دهد خود

مقوله‌ها	مفاهیم
بوروکراسی اداری ناکارآمد	کم توجهی دولت به تجربه‌های خارجی در خصوص نحوه‌ی واگذاری پروژه، پاک کردن صورت مسائل توسط بخش دولتی، تشمت آراء در وزارت راه، تنزل جایگاه شرکت ساخت، مسئله‌ی حل نمی‌شود، بی توجهی به تخصص در انتخاب مدیران، بی ثباتی مدیریت، مدیران فاقد اختیار، ساختار معیوب بوروکراتیک دولتی، سیستم به مدیر دولتی اجازه‌ی ریسک نمی‌دهد، مزیت کار نکردن مدیر دولتی در سیستم اداری فعلی، عدم بازخواست از مدیران دولتی بابت نه گفتن، عدم گردش نسلی مدیران، کهنلت مدیران، ترس از تصمیم‌گیری در مدیران دولتی
فقدان احترام به سرمایه‌گذار	عدم اجرای قوانین حمایتی از سوی دولت، فقدان احترام به سرمایه‌گذار
اجبار دولت به مشارکت	انجام پروژه، اولویت دولت، اجبار دولت به مشارکت، عدم باور قلبی دولت به شراکت، ناچاری دولت از ورود به مشارکت، کاهش درآمد دولت، دلیل ورود به مشارکت، فقدان ایمان به خصوصی‌سازی در دولت، رفتار دوگانه‌ی دولت با خصوصی و خصولتی.
مدیران ارشد دلسوز	مدیران میانی دولتی، بی رغبت به مشارکت، نارضایتی کارمندان دولت از وضعیت خود، تمایل مدیر ارشد دولتی به شراکت، تمایل مدیر ارشد دولتی به حل و فصل مسائل، تمایل مدیر ارشد دولت به واگذاری امور، احترام گذاشتن مدیر ارشد دولتی به سرمایه‌گذار، پای کار بودن، رضایت بخش خصوصی از مدیر دولتی، دلسوزی مدیران دولتی، پاسخگویی مدیر دولتی، مدیران مثبت دولتی، نگاه مثبت مدیر دولتی برای حل موضوعات جدید، مدیران لایق که مسئله را مسئله‌ی خود می‌دانستند، نگاه منفی میان میانی به مشارکت مغایر با مدیران ارشد.
دولت‌سالاری (اقتدارگرایی دولتی)	دولت فراتر از سیاست‌گذاری، عدم گردش نسلی مدیران، کهنلت مدیران، رجحان نظر مدیر دولتی بر سیستم، فقدان نگاه شریک، تفوق فرد بر سیستم، دخالت دولت در تعیین نرخ عوارض، نگاه ارباب رعیتی دولت، دولت تحمل نه نشیندن ندارد.
بی اعتمادی	بی اعتمادی بخش دولتی به بخش خصوصی
عدم تعهد	عدم تعهد بخش دولتی، بدقولی بخش دولتی

۳.۵. ویژگی‌های همکاری موجود

همکاری بخش‌های دولتی و خصوصی در مورد اول، ویژگی‌های مختص به خود داشته است. بر اساس نظر کنشگران دو بخش دولتی و خصوصی، که در پروژه‌ی مورد اول طرف مشارکت بوده‌اند، مقوله‌های اصلی معرف ویژگی‌های همکاری موجود در پروژه‌ی حاضر در جدول ۶ ارائه شده‌اند. مطابق داده‌های گردآوری شده از میدان طبق مصاحبه‌های انجام شده، «شفاف نبودن قرارداد»، عاملی منفی و «مقطوع بودن قرارداد»، به عنوان عاملی مثبت اثرگذار بوده است. بنا به اظهار نظر مدیر بخش خصوصی، در مورد اول با انعقاد قرارداد مقطوع، پروژه «با قیمت پیش‌بینی شده و زودتر از قرارداد تمام شد، چون پیمانکار به نفعش بود زودتر تمام کند، قرار نبود پول زیاد بگیرد و طولش دهد. در پروژه‌های مذکور، فقط بحث فنی بود.» منظور مصاحبه‌شونده از مقطوع بودن پروژه این است که در مواردی مثل احجام که امکان قطعی ساختن آنها وجود دارد، این موارد را مقطوع می‌کنند؛ اما موضوعاتی مثل قیمت را که فاقد قابلیت پیش‌بینی هستند، با توجه به تورم و تعدیل به صورت انعطاف‌پذیر تعریف می‌کنند.

به گفته‌ی مدیرعامل بخش خصوصی، «سازوکار محدود حل مسائل» در تعامل

به در مشارکت، وقت و انرژی می‌گذارد، از سوی هم‌صنفان خود متهم به «بی‌کار بودن» می‌شود. شرایط اقتصادی نابسامان و بروز تورم قابل توجه در کشور، بخش خصوصی را ناخواسته به کاهش کیفیت در برخی موارد، که آسیب جدی به کار وارد نمی‌کند، با علم به این‌که «مسئولیت دوران بهره‌برداری و نگهداری» بر عهده‌ی خود وی است، وادار می‌کند. به گفته‌ی مدیرعامل شرکت طرف مشارکت از بخش خصوصی، یافتن راه‌حل برای مسائل عمده، اغلب «ساز و کارهای محدودی دارد و اکثر تصمیم‌گیران اصلی پروژه، که کارفرما هستند، علمی‌رغم حضور و شناخت و قبول مسئله و داشتن اراده در حل و یا جبران آن، اختیارات مورد نیاز را ندارند.» لیکن وی نحوه‌ی مواجهه با رفتار دولت را این‌گونه توضیح می‌دهد که «در چنین پروژه‌ی که موفق شناخته می‌شود، چنین مشکلاتی را یا باید حل و یا باید قبول کرد تا تردید نتواند سرنوشت پروژه را تحت تأثیر خود قرار دهد.» نگرانی عمده‌ی بخش خصوصی نیز طولانی شدن زمان بازگشت سرمایه است. اساساً بخش دولتی به منظور ایجاد انگیزه در بخش خصوصی، عمده‌ی ریسک‌ها را خود بر عهده گرفته است و نگرانی از متضرر شدن بخش خصوصی وجود ندارد، اما تأخیر در بازگشت سرمایه، ریسک محتمل برای بخش خصوصی است.

مفاهیم	مقوله‌ها
نارضایتی بخش خصوصی از مسئله‌های مالیات نارضایتی بخش خصوصی از مسئله‌ی بیمه و مالیات توقعات مالیاتی و بانکی بخش غیر دولتی	بخش خصوصی نارضایتی از مالیات، بیمه، خدمات بانکی
وابستگی به بخش دولتی برای ورود، به مشارکت، ضعف مالی بخش خصوصی، ضعیف بودن توان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، بخش خصوصی ضعیف	توان مالی ضعیف بخش خصوصی
نگرانی بخش خصوصی از بازگشت سرمایه	نگرانی بخش خصوصی از بازگشت سرمایه
ناتوانی در ایجاد اشتغال، دلیل ورود بخش خصوصی به مشارکت، شرایط رکود، موتور محرک سرمایه‌گذار فعلی	اشتغال، انگیزه‌ی بخش خصوصی از ورود به مشارکت
توانمندی بخش خصوصی در مدیریت و کنترل ریسک	توانمندی بخش خصوصی در مدیریت و کنترل ریسک
عدم مشارکت فعال بخش غیردولتی برای حل مسائل خودش با بخش دولتی	عدم مشارکت فعال بخش غیردولتی برای حل مسائل خودش با بخش دولتی
ناچاری بخش خصوصی به کاهش کیفیت به دلیل تورم زیاد	کاستن از کیفیت، راهبرد بخش خصوصی در مواقع اجبار (راهبرد)
پذیرش تبعات حل نشدن مسائل برای پرهیز از آسیب پروژه انجام کار تیمی در بخش خصوصی با خرد جمعی، مشاوره و تفویض اختیار	پذیرش لاینحل بودن برخی مسائل (راهبرد) بخش خصوصی، موفق در کار تیمی

ریسک» کم توجه است، اهتمامی در «شناسایی ریسک‌ها» ندارد و موارد مربوط به ریسک در قرارداد را اجرا نمی‌کند. فقدان بیمه‌گذار ریسک در کشور نیز مزید بر علت شده است. از سوی دیگر، بخش دولتی معتقد است که به علت بی‌پولی و نیاز به سرمایه‌ی بخش خصوصی، ناچار شده است «ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تا حد صفر» پایین بیاورد. برای زمان پرداخت سهم بخش دولتی، حساب کتاب قائل شده است، به طوری که تأخیر در پرداخت سهم خود را با بهره جبران می‌کند. همچنین «ریسک ترافیک» توسط بخش دولتی پوشش داده می‌شود. هر چند به گفته‌ی بخش دولتی «تمایز بازگشت سرمایه با مدل پیش‌بینی شده» وجود دارد، اما بخش دولتی «با افزایش دوره‌ی بهره‌برداری» آن را جبران می‌کند.

از جمله ویژگی‌های همکاری موجود، که از سوی بخش خصوصی به عنوان یکی از موانع تعامل ذکر شده است، «بخشی‌نگری» اداره‌های استانی و محلی است. به گفته‌ی مدیر بخش خصوصی، «عدم هماهنگی‌های موردی که نگاه بخشی‌نگری و بعضاً بومی و منطقه‌بی حاکم بر آن است، مانند حرکت‌های ایدئاتی اداره‌های استانی و محلی، عمده‌ترین مشکلات را در پروژه‌ی حاضر داشته است، که البته آن هم در مقایسه با سایر پروژه‌ها زودتر حل شده‌اند.»

ویژگی دیگر مشارکت موجود «عدم تناسب عوارض و هزینه‌ی احداث» است. به گفته‌ی مدیر بخش خصوصی، «هزینه‌ی راه در ایران و خارج خیلی فرق ندارد، ولی آن‌جا ۵ تا ۸ سینت عوارض می‌گیرند، این‌جا ۱ سینت هم نمی‌شود محصول

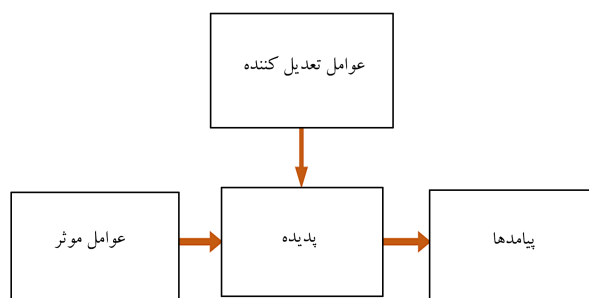
با بخش دولتی یکی از چالش‌های مهم مشارکت بوده است. به گفته‌ی وی «اکثراً کارفرما علی‌رغم حضور و شناخت و قبول مسئله و داشتن اراده در حل و یا جبران آن، اختیارات مورد نیاز را ندارد.» مدیر بخش خصوصی نیز از تصمیم‌گیری یک‌طرفه‌ی بخش دولتی ناراضی است: «راهکار مشترکی که بتوان با هم شراکت کرد، این است که یک طرفه تصمیم گرفته نشود، نشست و تصمیم گرفت.»

بخش دولتی در این مورد، عمدتاً مدیریت را به بخش خصوصی تفویض کرده و خود کنترل را بر عهده داشته است. کنترل بخش دولتی هم «به صورت کلی و با محاسبه‌ی درصد پیشرفت» صورت گرفته است. به گفته‌ی مدیرعامل بخش خصوصی، «طبیعی است اگر [مدیر دولتی] فقط مسائل خودش را حل می‌کرد، پروژه موفق نمی‌شد» و این‌که «وزن نظرات بخش دولتی در این پروژه بیشتر مشارکتی تا تحمیلی» بوده است و در مواردی که نیاز به قدرت حاکمیتی بخش دولتی برای حل مسائل وجود داشته است، همکاری لازم از سوی بخش دولتی انجام شده است. ویژگی دیگر همکاری در پروژه‌ی حاضر این بوده است که طبق اظهارنظر مدیر دولتی «بازبینی هر ساله‌ی قرارداد با توجه به تغییرات محیط» اعمال شده است، که حاکی از انعطاف‌پذیری در عملکرد بوده است. بخش خصوصی امکان پیشنهاد و اعمال تغییرات در جهت بهبود و تسریع کار و نیز مهندسی ارزش را داشته است. به گفته‌ی مدیر بخش خصوصی، این از ویژگی‌های قرارداد مقطوع است، که دست بخش خصوصی را برای خلاقیت باز می‌گذارد.

بنا به اظهار بخش خصوصی، بخش دولتی نسبت به «مطالعات» و «پوشش

جدول ۶. مقوله‌های عمده‌ی مربوط به ویژگی‌های همکاری موجود.

مفاهیم	مقوله‌ها
کنترل کیفی دولت به صورت کلی، کنترل دولت به صورت درصد پیشرفت، مدیریت با بخش خصوصی و نظارت با دولت	مدیریت با بخش خصوصی، کنترل با بخش دولتی
زمان پرداخت سهم دولت حساب کتاب دارد (پذیرش ریسک عدم پرداخت به موقع سهم دولت توسط بخش دولت)، پذیرش ریسک ترافیک توسط دولت، تمایز بازگشت سرمایه با مدل پیش‌بینی شده (پذیرش ریسک توسط دولت با افزایش دوره بهره‌برداری)	ریسک سرمایه‌گذار در حد صفر
اجازه‌ی بخش خصوصی به مهندسی ارزش، امکان اعمال تغییرات در جهت بهبود و تسریع کار، امکان پیشنهاد تغییرات از طرف بخش خصوصی	توجه به نظرات اصلاحی بخش خصوصی
عدم مطالعات ریسک، بی توجهی دولت به پوشش ریسک، فقدان بیمه‌گذار ریسک، عدم اجرای قرارداد در خصوص ریسک، بی توجهی به شناسایی ریسک‌ها	کم توجهی به مدیریت ریسک
مسئله‌ی طرف مشارکت را مسئله‌ی خود دانستن از سوی مدیر دولتی، کثرت نظرات مشارکتی بخش دولتی نسبت به نظرات تحمیلی، همکاری بخش دولتی در موارد حاکمیتی، بازبینی هر ساله‌ی قرارداد با توجه به تغییرات محیط	همکاری بخش دولتی
عدم تصمیم‌گیری مشترک، سازوکار محدود حل مسائل	معضل حل مسائل
شفاف نبودن قرار داد، عامل منفی، مقطوع بودن قرارداد، عامل مثبت	قرارداد مقطوع و مبهم
روش‌های سنتی در نظام ارتباطی	نظام ارتباطی
بخشی‌نگری ادارات استانی و محلی	بخشی‌نگری
عدم تناسب عوارض و هزینه‌ی احداث، تفکر درآمد - هزینه به جای اعتبار - هزینه	درآمدزایی



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش حاضر.

را به یک پنجم قیمت فروخت» این موضوع، دوره‌ی بهره‌برداری برای بازگشت سرمایه را به مقدار زیادی افزایش داده است. از سوی دیگر، مدیر ارشد بخش دولتی معتقد است برای رفع این معضل، باید «تفکر درآمد - هزینه به جای اعتبار - هزینه» بنشیند و «بهره‌بردار باید از آزادراه هم استفاده‌ی مطلوب برد در راستای درآمدزایی»

بهره‌گیری از روش‌های سنتی در نظام ارتباطی بین بخش دولتی و خصوصی، ویژگی دیگر تعامل دو بخش دولتی و خصوصی است. بنا به اظهار نظر مدیر ارشد بخش دولتی «تعداد پروژه‌ها کم است و خیلی نیاز به سیستم اطلاعاتی ندارد. از روش‌های face to face و سنتی و ایمیل، اطلاعات منتقل می‌شود.»

۴.۵. مدل همکاری بخش‌های خصوصی و دولتی در مورد مطالعه

شده

در مرحله‌ی کنونی، با توجه به مقوله‌های به دست آمده از مرحله‌ی کدگذاری باز، کدبندی محوری انجام شده است. طی مرحله‌ی کنونی، پژوهشگر باید مقوله‌ها را

مجدداً با هم مقایسه کند.^[۶] در این مرحله مقوله‌ها به ۴ دسته تقسیم می‌شوند، که عبارت‌اند از: عوامل مؤثر در پدیده، ویژگی‌های پدیده، عوامل تعدیل‌کننده و پیامدها. سپس آنها به طور منطقی به هم ارتباط داده می‌شوند. در شکل ۱، چهار مقوله‌ی عمده‌ی مورد نظر در پژوهش حاضر در قالب مدل مفهومی منتخب برای پژوهش حاضر ارائه شده‌اند.

پیامدها	پدیده‌ی همکاری (نوع همکاری موجود)	تعدیل‌کننده‌ها	عوامل مؤثر
نگرانی بخش خصوصی از بازگشت سرمایه	فقدان احترام به سرمایه‌گذار	بخشی نگری	توان مالی ضعیف بخش خصوصی
کاهش کیفیت	بی‌اعتمادی	عدم مشارکت فعال بخش غیردولتی برای حل مسائل خودش با بخش دولتی	توانمندی بخش خصوصی در مدیریت ریسک
اتمام پروژه زودتر از موعد	عدم تعهد	مسائل فرهنگی (نگاه ضد ارزش جامعه به سرمایه‌دار، فرهنگ ضد کار، تمایل بخش دولتی و غیردولتی به ضریب اطمینان بالا در طراحی پروژه)	بخش خصوصی؛ توانمند در کار تیمی
افزایش کارایی (افزایش سرعت و بازدهی کار، انجام کار بهتر توسط بخش خصوصی با پول کمتر)	مدیریت با بخش خصوصی، کنترل با بخش دولتی	مسائل اقتصادی (اقتصاد کلان با تورم بالا، همه کاره بودن دولت به دلیل مصیبت نفت، اقتصاد دولت‌محور، بالا بودن بهره‌ی بانکی، وجود بازارهای جذاب‌تر از آزادراه برای بخش خصوصی، ارجحیت اقتصاد پنهان با بهره‌ی مناسب‌تر)	موانع اخذ عوارض از آزادراه
تأمین منابع بخش دولتی	توجه به نظرات اصلاحی بخش خصوصی	نابالغی تأمین مالی پروژه	فشار ذی‌نفعان
تقویت باور بخش دولتی به بخش خصوصی	همکاری بخش دولتی	نابالغی قوانین	قرارداد مقطوع و مبهم
دریافت پاداش توسط بخش خصوصی	نظام ارتباطی سنتی	اجبار دولت به مشارکت	مدیران ارشد دلسوز
اتمام پروژه با قیمت پیش‌بینی شده	ضعف درآمدزایی	اشتغال، انگیزه‌ی بخش خصوصی از ورود به مشارکت	کم توجهی بخش دولتی به مدیریت ریسک
نارضایتی بخش خصوصی از مالیات بیمه، خدمات بانکی	پذیرش بالای بخش خصوصی در حل نشدن مسائل	دولت سالاری (اقتدارگرایی دولتی)	ریسک سرمایه‌گذار در حد صفر
		پوروکراسی ناکارآمد	عدم تصمیم‌گیری مشترک

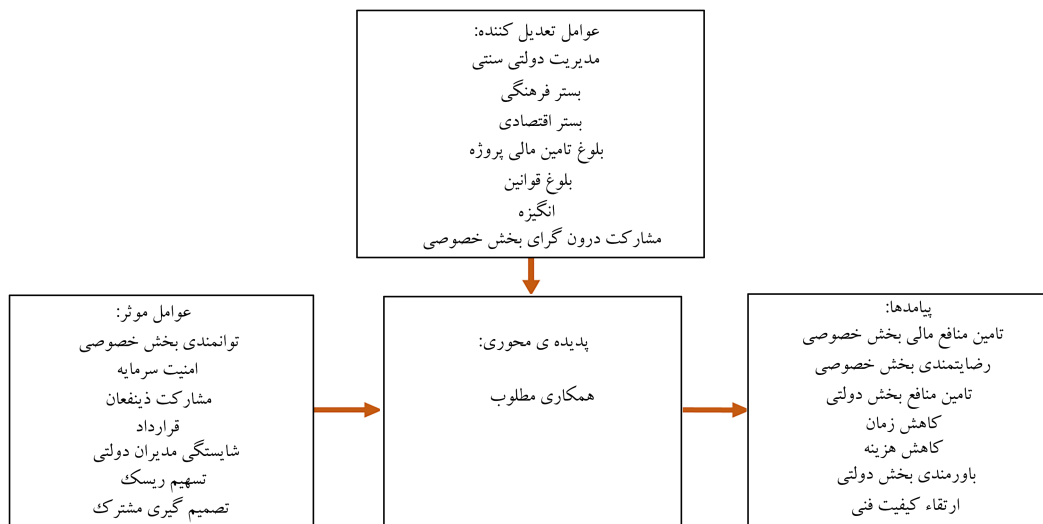
۱.۵.۵. ویژگی‌های پدیده‌ی همکاری بخش‌های خصوصی و دولتی
نتیجه‌ی پژوهش حاکی از آن است که در مورد الف، نحوه‌ی همکاری بخش‌های دولتی و خصوصی، ویژگی‌های خاصی داشته است. در این مشارکت، بخش خصوصی از سوی بخش دولتی، احترام کافی نداشته است. در مجموع، فضای بی‌اعتمادی و عدم تعهد بین طرفین مشارکت حاکم است؛ هر چند با گذشت زمان، باور بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی تقویت می‌شود. بخش دولتی با بهره‌گیری از تجربیات قبلی خود، عمدتاً مدیریت کار را به بخش خصوصی واگذار کرده و بیشتر در مقام کنترل، به ایفای نقش پرداخته است. بخش دولتی در مواردی که در حوزه‌ی اختیارهای خودش بوده است، تعامل بهتری از خود نشان داده است؛ اما در خارج از چارچوب وظایف رسمی خود، مثل همکاری در جهت حل مسئله‌ی بیمه و مالیات بخش خصوصی، حاضر به ورود و حل مسئله و پرداخت هزینه نبوده است. طرفین مشارکت در تعامل فی‌مابین از نظام ارتباطی سنتی استفاده کرده و تلاشی در جهت ارتقاء آن مشاهده نشده است. نحوه‌ی درآمدزایی پروژه به نحوی بوده است که منجر

در جدول ۷ با انجام مرحله‌ی گدگذاری محوری، دسته‌بندی مقولات انجام و ارائه شده است.

در ادامه، با بهره‌گیری از دسته‌بندی مقولات عمده‌ی حاصل از گدگذاری محوری جدول ۷ و ارتقاء سطح انتزاعی مقوله‌ها، مدل نظری همکاری مطلوب بخش‌های خصوصی و دولتی، استنتاج و در شکل ۲ ارائه شده است.

۵.۵. تجزیه و تحلیل داده‌ها بر مبنای پدیده‌ی محوری

به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها، با تمرکز بر پدیده‌ی محوری همکاری مطلوب طرفین مشارکت، ابتدا به ویژگی‌های پدیده‌ی همکاری توجه شده است، آن‌گاه عوامل مؤثر در پدیده، عوامل تعدیل‌کننده و پیامدهای مترتب بر آن بررسی شده است. در انتها، قضایای منبج از پژوهش، که بیان‌گر مدل همکاری مطلوب بخش‌های خصوصی و دولتی هستند، مطرح شده‌اند.



شکل ۲. مدل نظری همکاری مطلوب بخش‌های خصوصی و دولتی.

مدیریت، مدیریت ریسک و کار تیمی) و همچنین با تکیه بر دانش ضمنی خود از تعامل با کارفرمای دولتی، پروژه را به پیش می‌برد. در حین بهره‌برداری، چالش بخش خصوصی در موضوع درآمدزایی از عوارض عبور از آزادراه است. بخشی از این چالش به بخش دولتی باز می‌گردد، که اولاً مبلغ و افزایش سالیانه آن با سرمایه‌گذاری انجام شده تناسبی ندارد و ثانیاً زمان اعمال افزایش نرخ مشخص نیست؛ ضمن این‌که بخش خصوصی معتقد است تعیین نرخ عوارض اصولاً باید به سرمایه‌گذار واگذار شود و در این خصوص نیز تصمیم‌گیری به صورت یک‌طرفه از سوی بخش دولتی انجام می‌شود. بخش دیگری از این چالش به فشار عمدتاً سیاسی ذینفعان در جهت حذف یا کاهش عوارض بر می‌گردد؛ که البته در این زمینه، بخش دولتی با تعامل مناسب با بخش خصوصی، از منافع وی حمایت کرده است. در مجموع بخش خصوصی از نوع رفتار و تعامل مدیران ارشد بخش دولتی اظهار رضایت کرده و معتقد است ایشان ضمن برخورد احترام‌آمیز، در عین حال پای‌کار بوده و تلاش برای حل مسائل داشته است. در عین حال آنچه مانع تعمیق تشریح مساعی است، عمدتاً به سیستم فرسوده و سنگین دولتی باز می‌گردد. مسئله‌ی دیگر در سیستم دولتی این است که نسبت به مدیریت ریسک توجه لازم را نداشته و به هنگام وقوع ریسک، حل موردی مسائل مد نظر قرار گرفته است.

۳.۵.۵. تعدیل‌کننده‌ها

وضعیت اقتصادی کشور، در نحوه تعامل طرفین مشارکت اثرگذار است. وجود تورم قابل توجه در اقتصاد کشور، اقتصاد دولت‌محور، بالا بودن بهره‌ی بانکی، وجود بازارهای جذاب‌تر از آزادراه برای بخش خصوصی و به این ترتیب ارجحیت اقتصاد پنهان با بهره‌ی مناسب‌تر، عوامل تعدیل‌گر اقتصادی برگرفته از داده‌های میدانی بر همکاری طرفین مشارکت هستند.

پیشینه‌ی فرهنگی کنشگران عرصه‌ی مشارکت آزادراهی، در شدت و ضعف سطح همکاری طرفین مشارکت مؤثر است. نگاه ضد ارزش جامعه به سرمایه‌دار، فرهنگ ضد کار، تمایل بخش‌های دولتی و غیردولتی به ضریب اطمینان بالا در طراحی پروژه عواملی هستند که در میزان تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی اثرگذار هستند.

از جمله علل تأثیرگذار در شدت تعامل طرفین مشارکت، انگیزه‌ی بخش‌های

به تأخیر قابل توجه در بازگشت سرمایه‌ی بخش خصوصی بوده و از این بابت، نگرانی بخش خصوصی را به همراه داشته است. در هر صورت، بخش خصوصی با توجه به تجربیات پیشین خود، در مواردی که از همکاری بخش دولتی ناامید شده است، متوقف نشده و با پذیرش این موضوع، تلاش کرده است به هر صورت کار را به پیش ببرد.

۲.۵.۵. عوامل مؤثر

در بخش حاضر، به عوامل مؤثر در همکاری موجود بین بخش‌های خصوصی و دولتی پرداخته شده است. مطابق پژوهش انجام شده در مورد الف، بستر مشارکت بین بخش‌های دولتی و خصوصی فراهم نبوده است. بخش دولتی تمایل چندانی برای ورود به عرصه‌ی مشارکت با بخش خصوصی نداشته است، اما به واسطه‌ی کاهش بودجه‌ی دولت، ناچار به پذیرش شریک شده است. از سوی دیگر، بخش خصوصی نیز علی‌رغم داشتن توانمندی‌های حاصل از تجربیات پیشین خود در رسته‌ی پیمانکاری، چه از نظر دانش فنی و اجرایی و کار تیمی و چه از نظر فنون تعامل با بخش دولتی، با هدف اشتغال‌زایی برای خود، با توان مالی ضعیف و با امید به کمک‌های دولتی و اخذ وام بانکی به مشارکت ورود کرده است. از طرفی بنا به آنچه گفته شد، بخش دولتی برای اجرای پروژه‌های آزادراهی نیازمند جذب سرمایه‌گذار است. با وجود بازارهای جذاب‌تر از آزادراه، بالا بودن بهره‌ی بانکی و ارجحیت اقتصاد پنهان با بهره‌ی مناسب‌تر برای بخش خصوصی شرایطی فراهم شده است که بخش دولتی برای ایجاد انگیزه در سرمایه‌گذار، به ناچار ریسک سرمایه‌گذاری در آزادراه را تا حد صفر کاهش داده است. قرارداد منعقد شده، شفافیت لازم را نداشته است؛ اما از نظر قیمت، مقطوع بوده است، که بنا به اظهار بخش خصوصی، یکی از عوامل موفقیت پروژه است. با توجه به بوروکراسی ناکارآمد دولتی، سازوکار حل مسائل به درستی تعریف نشده و با عنایت به اقتصاد دولتی وابسته به نفت، بستر مناسبی برای همکاری بین بخش‌های دولتی و خصوصی در زمینه‌ی یافت راه‌حل برای مسائل است و لذا تصمیم‌گیری مشترک وجود ندارد. به این ترتیب، بخش خصوصی با علم به این موضوع و به سبب به کار گرفتن منابع و امکانات موجود خود از قبیل منابع انسانی و ماشین‌آلات و در واقع با هدف تسهیم سود پیمانکاری خود، به مشارکت ورود کرده است. سپس با استفاده از دانش، تجربه و تخصص خود (توانمندی در

Archive of SID

طولانی شدن زمان بازگشت سرمایه‌گذاری انجام شده برقرار است. این موضوع عمدتاً ناشی از وابستگی درآمدزایی به عوارض دریافتی و بی‌توجهی به کسب درآمد از آزادراه با روش‌های شناخته شده در جهان است. همچنین نحوه تعامل نامطلوب بخش دولتی در موضوعاتی، از قبیل: مالیات و بیمه با بخش خصوصی و نیز شرایط سخت تأمین مالی از طریق وام بانکی و بهره‌ی بالای آن، پیامد نارضایتی بخش خصوصی را به دنبال داشته است. همچنین شرایط اقتصادی نا به سامان و بروز تورم قابل توجه در کشور، بخش خصوصی را ناخواسته به کاهش کیفیت در برخی موارد، که آسیب جدی به کار وارد نمی‌کند، وادار می‌کند؛ با علم به این‌که مسئولیت دوران بهره‌برداری و نگهداری بر عهده‌ی خود وی است.

از آن‌جا که هدف پژوهش حاضر، تدوین یک مدل تجویزی برای ارتقاء همکاری بخش‌های خصوصی و دولتی در پروژه‌های آزادراهی ایران است، به منظور تدوین مدل مناسب، این قضایا به روش استقرایی از داده‌های پژوهش استخراج می‌شوند: **قضیه‌ی ۱:** توانمندی بخش خصوصی، امنیت سرمایه، مشارکت ذینفعان، قرارداد، شایستگی مدیران دولتی، تسهیم ریسک و تصمیم‌گیری مشترک، عوامل مؤثر در همکاری مطلوب بخش خصوصی و دولتی هستند.

قضیه‌ی ۲: مدیریت دولتی سنتی، بستر فرهنگی، بستر اقتصادی، بلوغ تأمین مالی پروژه، بلوغ قوانین، انگیزه و مشارکت درون‌گرای بخش خصوصی، از عوامل تعدیل‌کننده‌ی همکاری مطلوب بخش‌های خصوصی و دولتی هستند.

قضیه‌ی ۳: تأمین منافع مالی بخش خصوصی، رضایت‌مندی بخش خصوصی، تأمین منافع بخش دولتی، کاهش زمان، کاهش هزینه، باورمندی بخش دولتی و ارتقاء کیفیت فنی، پیامدهای همکاری مطلوب بخش‌های خصوصی و دولتی هستند.

۶. بررسی پایایی و روایی پژوهش

برای بررسی پایایی و نیز بررسی مرحله‌ی دربار‌ی روایی پژوهش زمینه‌ی لازم است اعتبار خود مقولات کنترل شود.^[۵] در پژوهش حاضر، کنترل مقولات به دست آمده و فرایند تحلیل و تفسیر آنها توسط این افراد انجام شده است:

- همکاران و اعضاء تیم پژوهش،
- مشارکت‌کنندگان در پژوهش،
- سه تن از دانشجویان دوره‌ی دکتری مدیریت پروژه و ساخت به عنوان هم‌تایان علمی خبره در موضوع و موقعیت پژوهش.

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در پژوهش حاضر با انتخاب یک نمونه از مشارکت بخش‌های خصوصی و دولتی در پروژه‌ی آزادراهی از گونه‌ی ساخت، بهره‌برداری و انتقال، با استفاده از روش پژوهش مطالعه‌ی موردی و بهره‌مندی از نظریه‌ی زمینه‌ی، مدل نظری همکاری مطلوب بین طرفین مشارکت ساخته شده است. هدف از ساخت مدل اخیر، شناسایی عناصر پدیده‌ی همکاری مطلوب، شامل: ویژگی‌های پدیده، عوامل مؤثر، عوامل تعدیل‌کننده و پیامدهای مترتب بر آن بود. با توجه به یافته‌های پژوهش، عوامل تأثیرگذار در همکاری مطلوب بخش‌های خصوصی و دولتی در پروژه‌های آزادراهی ساخت، بهره‌برداری و انتقال، عبارت‌اند از: توانمندی بخش خصوصی، امنیت سرمایه، مشارکت ذینفعان، قرارداد، شایستگی مدیران دولتی، تسهیم ریسک، تصمیم‌گیری مشترک، مدیریت دولتی سنتی، بستر فرهنگی، بستر اقتصادی، بلوغ تأمین مالی پروژه، بلوغ قوانین

دولتی و خصوصی از ورود به مشارکت است. چنانچه بحث بی‌پولی و کمبود بودجه‌ی دولت مطرح نبود، احتمالاً بخش دولتی هیچ‌گاه تمایلی به شراکت با بخش خصوصی در ساخت و بهره‌برداری از آزادراه از خود نشان نمی‌داد. از طرف دیگر، چنانچه انجام پروژه‌های راه‌سازی همچنان در قالب پیمانکار امکان‌پذیر بود، بخش خصوصی کمترین تمایلی جهت سرمایه‌گذاری از خود نشان نمی‌داد. بنابراین اشتغال به کار، انگیزه‌ی اصلی بخش خصوصی از ورود به مشارکت بر شمرده شده است. وجود این کم‌انگیزگی در ورود به مشارکت در شدت تعامل آنها اثرگذار بوده است.

ضعف همکاری بین اعضاء کمیته‌ی شرکت‌های سرمایه‌گذار در آزادراه‌ها برای استفاده از تجربیات گذشته و یافتن شیوه‌های راه‌گشا برای حل مسائل خود با بخش دولتی موجب شده است که بخش غیردولتی در تعامل با بخش دولتی، فرصت همکاری مطلوب‌تر را از دست بدهد.

ویژگی بخشی‌نگری اداره‌های استانی و محلی در شدت تشریک مساعی طرفین مشارکت مؤثر است. عدم هماهنگی‌های موردی، که نگاه بخشی‌نگری و بعضاً بومی و منطقه‌ی بر آن حاکم است، مانند حرکت‌های ایذائی اداره‌های استانی و محلی، مشکلات عمده‌ی را در پروژه‌ی حاضر ایجاد کرده است.

تأمین مالی پروژه در ایران، بلوغ کافی ندارد. این مسئله چالش‌هایی را در همکاری بین بخش‌های دولتی و خصوصی به وجود آورده است. در محیط مشارکت، جای خالی سیستم بانکی در کنار سرمایه‌گذار احساس می‌شود و همچنین بازار مالی مشوق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها نیز ضعیف عمل کرده است. به این ترتیب، فقدان بازار سرمایه‌ی مناسب، دسترسی بخش خصوصی به منابع را دشوار کرده و از آن‌جا که توان مالی وی ضعیف بوده است، لذا در میانه‌ی راه، مشارکت وی را در اجرای دقیق تعهدهای خود دچار مشکل می‌کند.

وجود قوانین متعدد، دست‌وپاگیر با بخش‌نامه‌های مکرر، که موجب پیچیدگی درک آنها شده است، تغییرات مکرر قوانین، وجود نقص در قوانین مالیاتی و نیز مسئله‌ی ارزش افزوده، موارد مربوط به حوزه‌ی قوانین و مقررات هستند که به صورت تعدیل‌گر در نحوه‌ی تعامل طرفین مشارکت تأثیرگذار هستند.

در مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی، علی‌رغم این‌که سرمایه‌گذار با عنوان شریک ورود می‌کند، اما نوع نگاه بخش دولتی فاقد نگاه یک شریک به طرف مشارکت است و در رفتار بخش دولتی، نوعی اقتدارگرایی مشاهده می‌شود. دولت احترام لازم را به بخش خصوصی نمی‌گذارد، تعیین نرخ عوارض کاملاً در اختیار دولت است و به طور کلی دولت فواتر از سیاست‌گذاری عمل می‌کند. همچنین در نظام موجود، نظر فرد بر سیستم رجحان دارد.

۴.۵.۵. پیامدها

تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی در مورد اول، پیامدهایی به دنبال داشته است. با افزایش کارایی به علت حضور بخش خصوصی توانمند و با تجربه و مدیران ارشد دلسوز در رأس بخش دولتی، پروژه در زمانی زودتر از موعد مقرر در قرارداد و با همان هزینه‌ی پیش‌بینی شده به پایان رسیده است. در این میان، منافع قابل توجهی عاید بخش دولتی شده است، از جمله: کاهش مصرف سوخت، کاهش تصادف‌ها، ارتقاء حمل و نقل جاده‌ی، امکان کوچک‌سازی دولت و امکان سرمایه‌گذاری بخش دولتی در سایر پروژه‌ها. همچنین بخش خصوصی ضمن کسب اعتبار نزد بخش دولتی، دارای پاداش مالی قابل توجهی هم شده است. موفقیت پروژه‌ی مورد اول، موجب تقویت باور بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی می‌شود و می‌تواند آینده‌ی بهتری برای همکاری دو بخش دولتی و خصوصی رقم بزند. علی‌رغم کاهش ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تا حد صفر، نگرانی بخش خصوصی از

نسبت به مفهوم پردازی پدیده همکاری در مشارکت‌های آزادراهی، شناسایی عناصر پدیده، و تعیین عوامل مؤثر، و پیامدهای مترتب در آن اقدام شود. به این ترتیب از روش پژوهش کیفی استفاده شده است. در ادامه‌ی پژوهش حاضر پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های کمی با هدف آزمون نتایج پژوهش حاضر و به تبع آزمون قضیه‌های استنتاج شده و همچنین اولویت‌بندی عوامل انجام شود.

انگیزه و مشارکت درون‌گرای بخش خصوصی. همچنین پیامدهای مترتب بر همکاری مطلوب در مشارکت، عبارت‌اند از: تأمین منافع مالی بخش خصوصی، رضایت‌مندی بخش خصوصی، تأمین منافع بخش دولتی، کاهش زمان، کاهش هزینه، باورمندی بخش دولتی، ارتقاء کیفیت فنی. در پژوهش حاضر، با توجه به خلأ دانشی موجود ضرورت داشت در ابتدا

پانویس‌ها

1. value for money
2. build-operate-transfer
3. arrangement
4. benefit

منابع (References)

1. Piltan, M. and Sowlati, T. "A multi-criteria decision support model for evaluating the performance of partnerships", *Expert Systems with Applications*, **45**, pp. 373-384 (2016).
2. Kashtiban, Y., Sobhiyah, M., Danaeefard, H. and et al. "Framework ramework of multi-level success at public-praivate partnership projects", *Sharif Industrial Engineering & Management*, **32.1**(1.1), pp. 127-138 (2016) (in Persian).
3. Davey, B., Levin, E., Iliffe, S. and et al. "Integrating health and social care: Implications for joint working and community care outcomes for older people", *Journal of Interprofessional Care*, **19**(1), pp. 22-34 (2009).
4. Chen, X.L., Mahling, A., Riedel, R. and et al. "Development of a general collaboration model — basis for the establishment of a collaboration compass", *IEEE International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management (IEEM), Selangor Darul Ehsan, Malaysia*, pp. 908-912 (2014).
5. Ferasatkah, M. "Qualitative research method in social sciences (with emphasis on grounded theory)", *Tehran, Nashre Agah* (2017) (in Persian).
6. Mohammadpur, A. *The Experience of Modernization: Investigating Change & Development in Hewraman Region Using Grounded Theory*, Tehran, Jameeshenasan, (2014) (in Persian).
7. Dyer, J.H., Kale, P. and Singh, H. "Strategic alliances work", *MIT Sloan Management Review*, **42**(4), pp. 37-43 (2001).
8. Bamford, J., Gomes-Casseres, B. and Robinson, M. "Envisioning collaboration: Mastering alliance strategies", *San Francisco, Jossey-Bass* (2004).
9. Brinkerhoff, J.M. "Assessing and improving partnership relationships and outcomes: A proposed framework", *Evaluation and Program Planning*, **25**(3), pp. 215-231 (2002).
10. Simatupang, T.M. and Sridharan, R. "The collaboration index: A measure for supply chain collaboration", *Int. Jnl. Phys. Dist. & Log. Manage*, **35**(1), pp. 44-62 (2005).
11. Kakabadse, N.K., Kakabadse, A.P. and Summers, N. "Effectiveness of private finance initiatives (PFI): Study of private financing for the provision of capital assets for schools", *Public Admin. Dev.*, **27**(1), pp. 49-61 (2007).
12. Ahuja, G. "Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study", *Administrative Science Quarterly*, **45**(3), p. 425 (2000).
13. Kogut, B. and Zander, U. "What firms do?: coordination, identity, and learning", *Organization Science*, **7**(5), pp. 502-518 (1996).
14. Powell, W.W. "Hybrid organizational arrangements: ew form or transitional development?", *California Management Review*, **30**(1), pp. 67-87 (1987).
15. Ghanjinejad, M., *Modernism and Development in Contemporary Iran*, 2nd Edition, Tehran: Nashre Markaz (2003).
16. Arshinder, A., Kanda, A. and Deshmukh, S.G. "Supply chain coordination: perspectives, empirical studies and research directions", *International Journal of production Economics*, **115**(2), pp. 316-335 (2008).