

ارائه الگویی جامع برای ارزیابی مشارکت بخش های عمومی و خصوصی (PPP) در طرح های زیربنایی تولید انرژی

حمید رضا اکبری ، فریبرز پرتوی راد ، کامیار صدیقی

akbari@live.com

fariborz82@hotmail.com

k.sadighi@gmail.com

چکیده

در این مقاله، با ملاحظه حوزه های چالشی جریان رشد اقتصادی کشور در آینده، ضرورت اصلاحات راهبردی در چارچوب فعالیت های بخش های نهادی و همچنین اهمیت بکارگیری الگوهای مناسب برای مشارکت بخش خصوصی در فرآیند سرمایه گذاری های ملی به خصوص در طرح های نیروگاهی که به لحاظ حجم و دوره باروری طولانی سرمایه گذاری ها، دغدغه شکل گیری انحصارات، خطرات زیست محیطی و اجتماعی و نظایر آن به روی بخش خصوصی یا در گذشته اساساً بسته بوده و یا این بخش خود رغبتی به ورود به آنها نداشته، مسائل مرتبط با تهیه و اجرای طرح های مشارکتی نوین مورد بررسی قرار خواهد گرفت. برای ارزیابی جامع مشارکت های عمومی - خصوصی (PPP) (public private partnership) در طرح های تولید انرژی با تکیه بر تفسیری جدید از مفهوم تولید ارزش، ایجاد توازن و تعادل بین منافع جامعه، دولت و کارگزاران بخش خصوصی، کاهش ریسک و ارتقای کارایی و ثمربخشی اینگونه طرح ها و دستیابی به وضعیتی از نوع برد - برد - برد برای کلیه دست اندرکاران، سهم بران و ذی نفعان، الگویی جامع طراحی

و ارائه شود. برای تدوین چنین الگویی نخست با مراجعه به مطالعات انجام شده، عوامل مهم مؤثر در موفقیت طرح های تولید انرژی (PPP) و سازه های تأثیرگذار بر ایجاد تعادل بین منافع گروه های ذی نفع، از جمله بخش های نهادی (دولت و کارگزاران خصوصی) و کاربران، شناسایی خواهد شد و سپس در قالب الگویی نظری مناسبات بین پارامترهای ارزیابی با عوامل شناخته شده کامیابی طرح های مشارکتی و معیارهای سنجش توفیق این گونه طرح ها با دخالت عوامل تأثیرگذار در جلب رضایت سهم بران و شرایط ایجاد توازن بین منافع آنها تعریف می شود.

واژه های کلیدی: مشارکت عمومی - خصوصی، الگوی جامع ارزیابی، طرح های زیربنایی، سرمایه گذاری، تولید ارزش

مقدمه

مشارکت عمومی - خصوصی به قراردادهای درازمدتی اطلاق می شود که بین دولت ها و بخش خصوصی منعقد می شود و براساس آن انجام پروژه های سرمایه گذاری نوعاً دولتی که سرانجام نیز به استملاک دارایی های دولتی منتهی می شده را بخش خصوصی عهده دار می شود. در این گونه نهادسازی، مالکیت دارایی ها در دوره قرارداد عموماً در اختیار بخش خصوصی قرار می گیرد، اما پس از انقضای قرارداد مالکیت قابل انتقال به بخش عمومی است. اعطای امتیاز و واگذاری امور طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره برداری¹ پروژه های زیربنایی به شرکت ها یا کنسرسیوم های بخش خصوصی و نهایتاً خرید خدمات نهایی تولیدی از سوی دولت را باید از مصادیق و نمونه های بارز این گونه قراردادهای درازمدت محسوب نمود. انتقال ریسک از بخش عمومی به بخش خصوصی از شمار مهم ترین انگیزه هایی محسوب می شود که دولت ها را به انعقاد این گونه قراردادها تشویق می کند. با این توصیف، در زمینه انجام پروژه های عمرانی و سرمایه گذاری های زیربنایی اکنون ابعاد تازه ای به بردار تصمیم گیری های دولتی در این زمینه افزوده شده که از جمله می توان به مواردی چون انتخاب بین شیوه های مرسوم اجرایی و روش های جدید مشارکتی و همچنین گزینش بین عناصر خصوصی داوطلب برای اجرای طرح ها اشاره کرد. در باب مشارکت عمومی - خصوصی

مفاهیم و معانی گوناگونی از سوی محققان و دست اندرکاران در کشورهای مختلف مطرح شده است که به لحاظ دامنه و گستره وسیع این گونه نهاد سازی، دستیابی به تعریف جامع و واحدی را که با اطلاق مقبولیت عام داشته باشد عملاً امری ممتنع می سازد. لیکن در همه این تعاریف، جسته گریخته تعابیر مشابهی چون همکاری مشترک بین بخش های نهادی در زمینه عرضه خدمات عمومی، استفاده از منابع بخش خصوصی، اثربخشی هزینه ای، ارزندگی پول^۲ (تحصیل بیشترین نتیجه با کمترین خرج)، تخصیص مطلوب تر ریسک، نوآوری، انعطاف پذیری، اشتراک مساعی، پیگیری اهداف مشترک و منافع متقابل، همزیستاری و ... بکار گرفته شده است.

توجیهات بکارگیری شیوه های مشارکتی نوین

۲-۳-۱- محدودیت های مالی بودجه عمومی

تنگناهای مالی بودجه عمومی دولت ها در شرایط رشد تقاضا برای خدمات دولتی از شمار مهمترین عوامل روی آوری به شیوه های نوین مبتنی بر مشارکت بخش خصوصی در تأمین منابع مالی و اجرای طرح های سرمایه گذاری دولتی و پروژه های عمرانی به ویژه در حوزه فعالیت های زیربنایی است (وب و پولی، ۲۰۰۲؛ دین، ۲۰۰۲؛ برادبنت و لافلین، ۲۰۰۳؛ چن و همکاران، ۲۰۰۵؛ ژانگ، ۲۰۰۵). شایان توجه است که در شیوه های مشارکتی نوین گاهی بخش خصوصی رأساً هزینه های اجرای طرح و بهره برداری از آن را به عهده می گیرد و در مرحله بعد برای بازیافت هزینه ها به فروش خدمات به کاربران نهایی مبادرت می کند. این روش را (درعین حال و از منظری دیگر) می توان به منزله پوششی برای پنهان سازی کسری بودجه و بدهی دولت نیز قلمداد کرد (برادبنت و لافلین، ۲۰۰۳). در موارد دیگر دولت در چارچوب زمانبندی توافق شده و به تناوب بازپرداخت هزینه های اجرا و بهره برداری طرح ها را متقبل می شود، و به گونه ای منابع سرمایه ای بخش خصوصی که به این امور اختصاص یافته، در چرخه عمر طرح تقسیم و از دولت باز ستانده می شود و در نتیجه این مطلب نیز می تواند به طریقی دیگر به رفع محدودیت های بودجه عمومی دولت ها یاری رساند (وب و پولی، ۲۰۰۲). افزون بر این، سازمان های خصوصی از امکانات گسترده تری برای تجهیز

^۲ VFM (Value for Money)

منابع از درون بخش خصوصی برخوردارند (برتیگ و همکاران، ۲۰۰۰). بنابراین در مجموع، مشارکت عمومی- خصوصی از ابزارهای مؤثر و کارآمد تجهیز منابع ملی و کاستن از تعهدات مالی دولت ها محسوب می شود (بلک، ۲۰۰۳).

۲-۳-۲- ابتلائات شیوه های مرسوم پیمانکاری

روش های مرسوم تهیه و اجرای طرح های عمرانی و پروژه های سرمایه گذاری دولتی دارای معایب و محدودیت های متعددی است و از همین روی نیز زمینه فراخ و گسترده ای برای اصلاح و بهبود این روش ها وجود دارد (کارپنتر و همکاران، ۲۰۰۳). در شیوه های مرسوم اجرای پروژه های سرمایه گذاری دولتی، احصای هزینه ها فارغ از رویکرد به چرخه زندگی و مراحل مختلف اجرای طرح و بهره برداری از آن انجام می شود. تعیین متحجر مشخصات پروژه ها، عملاً زمینه های نوجویی و نوآوری و ابتکار و همچنین حوزه های مسئولیت پذیری پیمانکاران را به خصوص در قبالی اموری چون کیفیت خدمات و نگهداشت تأسیسات محدود می سازد (هنچر، ۱۹۹۹). افزون بر این، در روش های مرسوم، اجرای بسیاری از کارکردهای پروژه به عهده دولت باقی می ماند و این مطلب حجم کار زیادی را به بدنه فعالیت های دولت تحمیل می کند.

۳-۳-۳- دولت بزرگ ناکارآمد

یکی از مهمترین وجوه منطلق اتکای به شیوه های مشارکتی نوین، حرکت به سمت توسعه بخش خصوصی، کاستن از انحصارهای دولتی، توسعه تأسیسات بازار، ارتقای رقابت پذیری و شکل دادن به دولت های کوچک و کارآمد و سرانجام تسهیل، تسریع و تقویت جریان رشد اقتصادی است. در پارادایم های جدید توسعه کارکردهای دولت باید به عمده به حوزه های حاکمیتی یعنی وظایف اصلی دولت محدود و منحصر شود و امورتصدی گری به بخش خصوصی واگذار گردد. در همین حال به لحاظ نظری وظیفه اصلی دولت تولید کالاهای عمومی است: کالاهای غیر رقیب و غیر قابل حصر در مصرف. به این اعتبار، ایجاد و ساماندهی بازارها نیز خود از مقوله کالاهای عمومی است. با این توصیف بکارگیری شیوه های مشارکتی نوین را در عرصه ساخت زیربنایها و عرضه خدمات زیربنایی، با ملاحظه تأثیر گذاری آن بر گسترش بازارها و کاستن از اندازه دولت، می توان به منزله سیاستی قلمداد کرد که کاملاً با اصول و آموزه های دیدمان های جدید توسعه انطباق دارد

۴- سنجش ارزندگی و ارزش زایی در مشارکت های عمومی - خصوصی

تولید ارزش متضمن دو مفهوم تولید ارزش تجاری و تولید ارزش عمومی (یا اجتماعی) است. تولید ارزش تجاری با واسطه ارضای نیازهای مصرف کنندگان و کاربران از یک سو و تحصیل سود (برای صاحبان سهام و مالکان بنگاه) از سوی دیگر، از طریق بهبود کارایی عملیاتی، افزایش تقاضا و درآمدهای حاصل از فروش، صرفه جویی در هزینه های نگهداشت و مدیریت ریسک و ... محقق می شود. تولید ارزش عمومی با واسطه منفعت (خالص) اجتماعی و تخصیص بهینه منابع با تکیه بر هدف ها و اولویت های عمومی محقق می شود. در پارادایم های نوین مدیریت و نظام های تدبیر جدید بنگاهی بر تولید ارزش اقتصادی به مفهوم وسیع آن و ضرورت تعریف مجدد و وسعت دادن به طیف ذی نفعان بنگاه تکیه می شود و تحصیل سود پایدار برای بنگاه ها را در بلندمدت به داخل کردن و پیگیری ناگزیر بعضی هدف های اجتماعی و پرهیز از نادیده گرفتن ملاحظات عمومی مشروط و موقوف می کند که بدین ترتیب بعضاً تنافر و تعارض ذاتی بین منفعت خصوصی و عمومی منتفی و نوعی تلائم بین این دو معنای ارزش ایجاد می شود. در این پژوهش تولید ارزش به معنای صرفه های عمومی و سود برای طرفین مشارکت تعریف می شود. در ارزیابی طرح های مشارکت عمومی - خصوصی، آزمون های گوناگونی برای سنجش ارزندگی و ارزش زایی بکار گرفته می شود، که چهار مورد از مهمترین آن مواردی است که در زیر به آن اشاره خواهد شد (گراوت، ۲۰۰۵).

نمادگذاری و ارزش فعلی هزینه ها و منافع طرح ها

$$v_t(g) = \text{منافع طرح در دوره } t - \text{مجری دولتی}$$

$$v_{ti}(p) = \text{منافع طرح در دوره } t - \text{مجری خصوصی، کنسرسیوم } i$$

$$c_t(g) = \text{هزینه های طرح در دوره } t - \text{مجری دولتی}$$

$$c_{ti}(p) = \text{هزینه های طرح در دوره } t - \text{مجری خصوصی، کنسرسیوم } i$$

بنابراین ارزش فعلی روانه های منافع و هزینه های طرح ها را می توان چنین نوشت:

$$(1) \quad \int_0^{\infty} v_t(g) e^{-r_v(g)t} dt = \text{ارزش فعلی منافع طرح دولتی}$$

$$\int_0^{\infty} v_{ii}(p)e^{-r_{v(p)}t} dt = \text{ارزش فعلی منافع طرح خصوصی} \quad (2)$$

$$\int_0^{\infty} c_i(g)e^{-r_{c(g)}t} dt = \text{ارزش فعلی هزینه های طرح دولتی} \quad (3)$$

$$\int_0^{\infty} c_{ii}(p)e^{-r_{c(p)}t} dt = \text{ارزش فعلی هزینه های طرح خصوصی} \quad (4)$$

که در آن $r_{v(k)}$ و $r_{c(k)}$ به ترتیب نمایشگر نرخ هایی است که برای محاسبه ارزش فعلی و تنزیل روانه های منافع و هزینه های طرح های خصوصی و دولتی ($k = p, g$) بکار گرفته شده است. برای سهولت ارائه مطلب $r_{v(k)}$ و $r_{c(k)}$ برای همه پیمانکاران برابر فرض شده است. طبیعی است در وضعیت تفاوت در چشم اندازهای ریسک این فرض نمی تواند چندان درست باشد.

در صورتی که قرارداد طوری تنظیم شده باشد که دولت را مکلف به پرداخت ارزش فعلی خدمات تولیدی کارگزار خصوصی کند، غیر از موارد یاد شده ارزش فعلی دیگری مصداق پیدا می کند که همانا برابر هزینه ای است که از بابت اجرای طرح مشارکت عمومی - خصوصی به عهده دولت واگذار شده است. هرگاه مقدار خدمات تولیدی را در دوره t با q_t و قیمت آن را به ازای هر واحد با z_{ii} نمایش دهیم، ارزش فعلی یاد شده چنین خواهد بود:

$$\int_0^{\infty} z_{ii}q_t e^{-rt} dt = \text{ارزش فعلی هزینه های عهده دولت بابت اجرای طرح مشارکتی (PPP)} \quad (5)$$

که در آن r نرخ است که برای تنزیل $z_{ii}q_t$ بکار گرفته شده است، که در عین حال مبین از یک سو درآمد بخش خصوصی و از سوی دیگر هزینه های عهده دولت بابت اجرای طرح مشارکتی است.

برای ارزیابی طرح های مشارکت عمومی - خصوصی، با رویکرد سنجش ارزندگی و ارزش زایی این گونه طرح ها، شمار الگوهای ارائه شده لاتعد و لاتحصا است و در اینجا تنها چند مورد از مهمترین آنها مطرح می شود.

در این رویکرد منافع خالص در همه گزینه های ممکن شناسایی شده و آنگاه گزینه ای که بیشترین خالص منافع را متضمن است برای اجرای طرح انتخاب می شود. در صورتی که پیش بینی شود که خالص منافع بدون ملاحظه چگونگی اجرای آن در همه حال منفی است از اجرای طرح صرف نظر می شود. شیوه های مرسوم اجرای دولتی طرح تنها در صورتی بکار گرفته خواهد شد که به ازای کلیه مقادیر i ,

$$\int_0^{\infty} v_i(g) e^{-r_{v(g)} t} dt - \int_0^{\infty} c_i(g) e^{-r_{c(g)} t} dt > \int_0^{\infty} v_{ii}(p) e^{-r_{v(p)} t} dt - \int_0^{\infty} c_{ii}(p) e^{-r_{c(p)} t} dt \quad (6)$$

هرگاه ارزش فعلی خالص طرح شرکت، بنگاه یا کنسرسیوم j از سایرین و از جمله بخش عمومی بیشتر باشد اجرای طرح به مؤسسه ارجاع و واگذاری می شود. در صورتی که طرفین رابطه (6) در همه حال منفی باشد، از اجرای طرح صرف نظر می شود. در این رویکرد ارزیابی الزاماً قیمت همه نهاده ها و ستانده ها (شامل تبعات منفی و مثبت جانبی) باید شناسایی و در محاسبات دخالت داده شود و قیمت ها انعکاس دهنده هزینه های اجتماعی اند.

۲-۴-۲-۲: آزمون ۲: رویکرد ارزیابی هزینه های عهده دولت بابت اجرای طرح مشارکتی

این رویکرد به تعبیری در نقطه مقابل رویکر پیشین یعنی رهیافت جامع تحلیل هزینه-فایده قرار دارد. در رهیافت جامع یادشده، هدف مطالعه ارزیابی منافع و هزینه ها، ازدیدگاه اثرگذاری شان بر مجموعه اقتصاد است، حال آنکه در این رویکرد هدف تنها کمینه کردن تعهدات هزینه ای دولت و دستگاه های اجرایی دولتی از بابت اجرای طرح مشارکتی است. به عبارت دقیق تر، در این آزمون هزینه اجرای طرح به شیوه های مرسوم با هزینه های عهده دولت از بابت اجرای طرح مشارکت عمومی - خصوصی مقایسه می شود. شیوه های مرسوم اجرایی طرح در صورتی کم هزینه تر خواهند بود که

$$\int_0^{\infty} c_i(g) e^{-r_{c(g)} t} dt < \int_0^{\infty} z_{ii} q_i e^{-r t} dt \quad (7)$$

در این رویکرد آزمون ارزندگی و ارزش زایی طرح های مشارکت عمومی - خصوصی، هزینه ای که دولت در صورت اجرای طرح به شیوه های مرسوم باید متحمل شود با هزینه ای که در صورت اجرای آن به صورت مشارکتی باید متقبل

شود، مقایسه می گردد. هزینه اخیر درعین حال، معادل درآمدی است که عاید بخش خصوصی می شود. به این اعتبار، همانگونه که ملاحظه می شود، نرخ های متفاوتی برای تنزیل این دو روانه هزینه و درآمد بکارگرفته شده است. رابطه (۷) بازتابی از چارچوب کلی همسنجی های هزینه ای در آزمون های ارزندگی و ارزش زایی نوع دوم است. در عمل مقایسات هزینه ای از این نوع می تواند اشکال گوناگونی بپذیرد. یک صورت حدی آن وقتی است که همه هزینه های پیش بینی شده را مستقیماً دولت متقبل می شود. در این وضعیت انجام و بهره برداری از طرح، صرف نظر از شکل و شیوه اجرایی دولتی یا خصوصی آن، برای بودجه عمومی متضمن حداقل بار مالی است. در شرایطی که خدمات بدون اعمال تعرفه خاص و به رایگان در اختیار کاربران قرار گیرد این بار مالی هزینه های احداث، بهره برداری و نگهداری تأسیسات و عرضه خدمات را در بر می گیرد.

صورت پیچیده تر مقایسات هزینه ای، شکلی است که در آن در هزینه یک طرح خاص قیمت هایی برای تفاوت های کیفیت خدمات نسبت به تراز و مشخصات معین در نظر گرفته می شود. به عنوان مثال، اگر در مشخصات تعیین شده نوعی تأثیرات جانبی مثبت گنجانده شده که در شیوه خصوصی انجام طرح به آن اعتنایی نشده باشد، برای همسنجی، قیمت این تفاوت کیفیت به منزله هزینه ای اضافی در محاسبات هزینه ای طرح خصوصی دخالت داده می شود. و سرانجام به شیوه های تجمیعی مقایسات باید اشاره کرد که در آن مجموعه ای از طرح های دولتی که در گذشته اجرا شده اند به منزله مبنای مقایسه بکارگرفته می شود و همسنجی آنها با طرح های خصوصی هم ارز، معیاری برای ارزیابی ارزش زایی طرح های نوع اخیر بدست می دهد.

۲-۴-۳- آزمون ۳: رویکرد مقایسه بدیل های خصوصی

در این مورد، ارزندگی و ارزش زایی با انتخاب گزینه کمترین هزینه در بین عرضه کنندگان بخش خصوصی با در نظر گرفتن تفاوت کیفیت خدمات محقق می شود. به عبارت دیگر انتخاب شرکت، بنگاه یا کنسرسیوم z مشروط و موقوف به آن است که به ازای کلیه مقادیر i ,

$$\int_0^{\infty} z_{ii} q_i e^{-rt} dt > \int_0^{\infty} z_{ij} q_i e^{-rt} dt + z_i (q_{ii} - q_{ij}) \quad (8)$$

جمله دوم طرف راست رابطه (۸) ارزش فعلی تفاوت های ممکن محصول بین بنگاه ها است که به قیمت z_t به ازای هرواحد ارزش گذاری اجتماعی شده است. در این نوع ارزیابی ارزندگی و ارزش زایی محوریت با کیفیت فرآیند مناقصه و توانایی تشخیص و شناسایی تفاوت های کیفیتی بین شرکت کنندگان در مناقصه است.

۲-۴-۴-۴: رویکرد زیستمندی پروژه انتخاب شده

تکیه این آزمون ارزندگی و ارزش زایی بر زیستمندی پروژه خاصی است که انتخاب شده. در این مورد ارزندگی و ارزش زایی طرح در شرایطی محقق می شود که ارزش فعلی خالص طرح مثبت باشد. در صورت انتخاب پروژه دولتی شرط تحقق ارزندگی و ارزش زایی را می توان چنین نوشت:

$$\int_0^{\infty} v_t(g) e^{-r_{v(g)}t} dt - \int_0^{\infty} c_t(g) e^{-r_{c(g)}t} dt > 0 \quad (9)$$

در صورت انتخاب پروژه خصوصی شرط تحقق ارزندگی و ارزش زایی را می توان چنین نوشت:

$$\int_0^{\infty} v_{it}(p) e^{-r_{v(p)}t} dt - \int_0^{\infty} c_{it}(p) e^{-r_{c(p)}t} dt > 0 \quad (10)$$

نکته دیگر این مطلب است که تحت شرایط خاص ارزیابی هایی که با بکارگیری آزمون های ساده هزینه (آزمون ۲) انجام می شود، از دیدگاه رتبه بندی گزینه ها، نتایج بدست می دهد که کاملاً همسان با آزمون تمام عیار هزینه - فایده است. این شرایط عبارتند از:

$$\int_0^{\infty} z_{it} q_t e^{-rt} dt = \int_0^{\infty} c_{it}(p) e^{-r_{c(p)}t} dt \quad (i)$$

$$v_t(g) = v_{it}(p) \quad (ii)$$

$$r_{I(g)} = r_{I(p)} \quad ; \quad I = v, c \quad (iii)$$

اثبات: براساس رابطه مطرح شده در رویکرد هزینه - فایده (آزمون ۱) ترجیح شیوه های مرسوم دولتی اجرای طرح ها به شیوه های نوین با مشارکت بخش خصوصی مشروط است به اینکه به ازای کلیه مقادیر i ، رابطه زیر برقرار باشد:

$$\int_0^{\infty} (v_t(g)e^{-r_{v(g)}t} - v_{ii}(p)e^{-r_{v(p)}t} + c_{ii}(p)e^{-r_{c(p)}t}) dt > \int_0^{\infty} c_t(g)e^{-r_{c(g)}t} dt \quad (11)$$

براساس رابطه مطرح شده در رویکرد ارزیابی هزینه های عهده دولت بابت اجرای طرح مشارکتی (آزمون ۲) ترجیح شیوه های مرسوم دولتی اجرای طرح ها به شیوه های نوین با مشارکت بخش خصوصی مشروط است به اینکه به ازای کلیه مقادیر i ، رابطه زیر برقرار باشد:

$$\int_0^{\infty} z_{ii}q_t e^{-rt} dt > \int_0^{\infty} c_t(g)e^{-r_{c(g)}t} dt \quad (12)$$

برای آنکه در ارزیابی ها، بکارگیری این دو آزمون از دیدگاه رتبه بندی به نتیجه واحدی بیانجامد، لازم است:

$$\int_0^{\infty} (v_t(g)e^{-r_{v(g)}t} - v_{ii}(p)e^{-r_{v(p)}t} + c_{ii}(p)e^{-r_{c(p)}t}) dt = \int_0^{\infty} z_{ii}q_t e^{-rt} dt \quad (13)$$

هرگاه $v_t(g) = v_{ii}(p)$ و $r_{v(g)} = r_{v(p)}$ (شرایط (ii) و (iii) مذکور در فوق) رابطه (۱۳) به رابطه زیر ساده می شود:

$$\int_0^{\infty} c_{ii}(p)e^{-r_{c(p)}t} dt = \int_0^{\infty} z_{ii}q_t e^{-rt} dt \quad (14)$$

که دقیقاً همان شرط (i) مذکور در فوق است.

در مجموع این مرور اجمالی و بررسی مختصر آزمون های ارزش زایی نشان می دهد که انتخاب بین رویکردهای جامع و فراگیری چون آزمون هزینه- فایده و روش های مشابه ساده تر و دقیق تر همانند مقایسات بین بدیل های خصوصی در عمل امر دشواری است. انجام آزمون های نوع نخست، سخت تر و پرهزینه تر است. در این آزمون ها عدم قطعیت نیز بسیار زیاد است. آزمون های نوع دیگر دقیق تر است اما ورود به آنها در وضعیتی صورت می پذیرد که بخشی از فرآیند تصمیم گیری بدون ملاحظه مقوله ارزش زایی و ارزش زایی طی شده است. بنابراین تکیه

بربرکاری یک گزینه یا آزمون واحد برای سنجش ارزندگی و ارزش زایی درهمه وضعیت ها شاید چندان مطلوب و منطقی نباشد.

۲-۵- مقایسه گر بخش عمومی^۳

مقایسه گر بخش عمومی ابزاری است که به طور متداول اکثر دولت ها در ارزیابی طرح ها بکار می گیرند. منطق گزینش شیوه های مشارکتی نوین اجرای طرح ها، و ترجیح آن به شیوه های اجرایی مرسوم، ارزندگی^۴ آنها است. مقایسه گر بخش عمومی به منزله الگویی برای هم سنجی عملکردهای بخش های نهادی (بخش عمومی و بخش خصوصی) در زمینه اجرای طرح ها، متضمن برآوردی از هزینه فعلی خالص یک طرح فرضی، با مشخصات زیربنایی و خدماتی اعلام شده در مناقصات برای طرح مشارکتی همسان، است که به شیوه های مرسوم دولتی به لحاظ طراحی و ساخت و... تهیه و اجرا می شود. ویژگی های اصلی مقایسه گر بخش عمومی را می توان چنین برشمرد:

- مقایسه گر بخش عمومی پیش بینی هزینه ای است که دولت برای اجرای طرح، احداث تأسیسات و ارائه خدمات به شیوه های مرسوم اما در ترازای همسان با نتایج طرح های مشارکت عمومی - خصوصی باید متقبل شود؛
- مقایسه گر بخش عمومی مبین هزینه فعلی خالص اجرای طرح برای دولت است؛
- مقایسه گر بخش عمومی انعکاس دهنده هزینه طرح در چرخه زندگی آن (احداث و راه اندازی، ارائه خدمات و نگهداشت تأسیسات) است؛
- مقایسه گر بخش عمومی هزینه طرح را پس از اعمال تعدیلات لازم در راستای احصای ریسک و بی اثرسازی امتیازات دولت (در قیاس با بخش خصوصی) ارائه می کند.

به این اعتبار، مقیاس گر بخش عمومی معیاری را فراهم می کند که می توان با آن ارزشی و ارزیابی پیشنهادهای مطرح شده در مناقصات برای انجام طرح ها به شیوه های مشارکتی را در قیاس با هزینه انجام طرح ها به شیوه های مرسوم مورد تراز یابی و داوری قرارداد. مقایسه گر بخش عمومی دارای چهار مؤلفه است: ریسک قابل انتقال، افزوده به هزینه طرح برای جبران و بی اثرسازی امتیازات ویژه بخش دولتی در قیاس با بخش خصوصی^۵، مقیاس گر خام، ریسک بجا مانده که دولت تقبل می کند. این مقیاس گر دارای کاربردهای گوناگونی است. یک مورد استفاده از آن موقعی است که دولت می خواهد با ملاحظه محدودیت های بودجه ای و ارزیابی امکانات مالی خود برای اجرای مستقیم طرح، بین بدیل های پذیرش کسری بودجه (و تقبل ناگزیر هزینه های استقراض ناشی از آن) و ارجاع کار به بخش خصوصی تصمیم گیری کند. مورد استفاده دیگر و مهم تر این مقیاس گر، آزمون زیست‌مندی مشارکت عمومی - خصوصی و ارزیابی ارزشی پیشنهادهایی است که، در مناقصات، کارگزاران بخش خصوصی برای اجرای طرح به شیوه مشارکتی مطرح می کنند. افزون بر این، در فرآیند ارجاع کار نیز از آن می توان به منزله ابزار مدیریتی تیم پروژه برای ارتباط با شرکای طرح و چانه زنی های لازم در زمینه هایی چون توافق نسبت به مشخصات طرح و محصول و خدمات نهایی آن و همچنین تخصیص ریسک استفاده کرد. در همین حال کاربرد مقیاس گر بخش عمومی با ایجاد فضای مطمئن تر در فرآیند ارجاع کار به بخش خصوصی زمینه رقابت وسیع تری را بین کارگزاران این بخش برای دستیابی به قرارداد و قبول فعالیت بوجود می آورد.

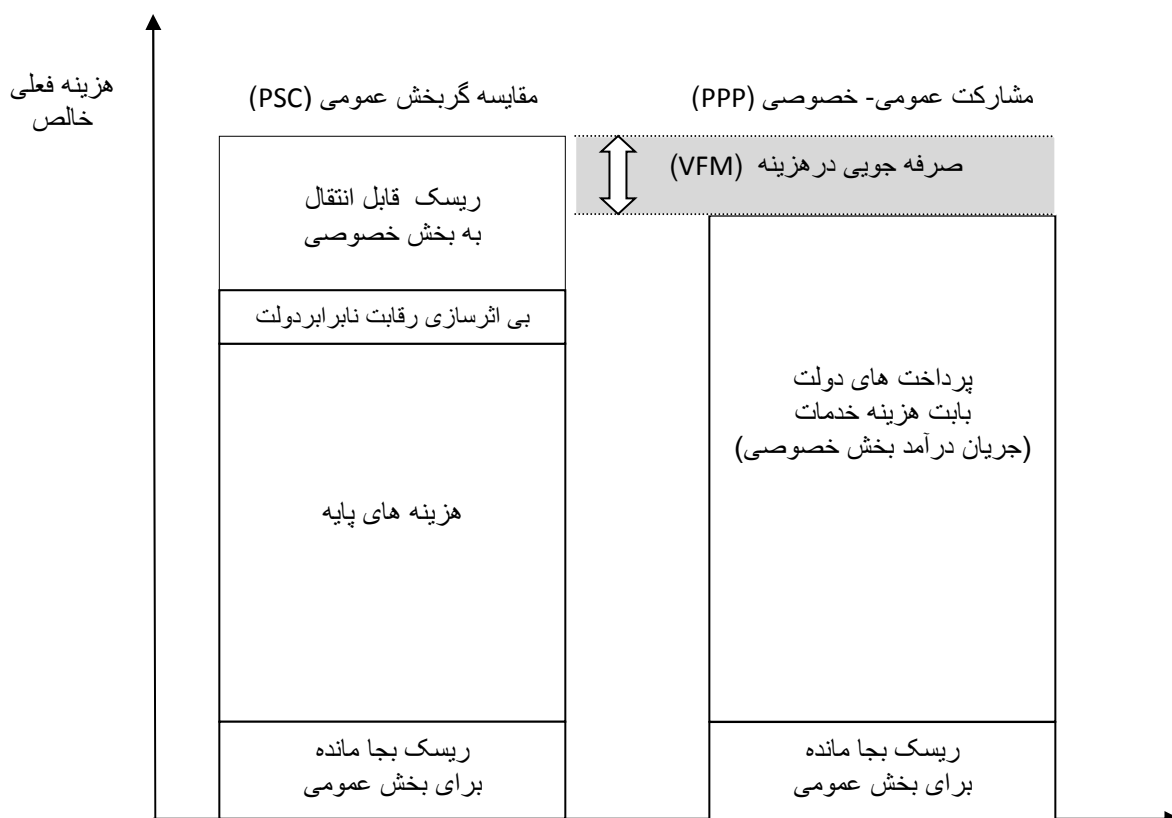
در فرآیند ارجاع طرح های مشارکتی یا واگذاری فعالیت ها به خصوصی و برنامه ریزی های مرتبط با آن، ساخت این مقیاس گر باید حتی الامکان در مراحل نخستین این فرآیند انجام پذیرد تا دولت بتواند حدود و ثغور هزینه های منتظر را احصا و به شرکای خصوصی بالقوه خود مقیاس طرح ها و فعالیت ها را با دقت اعلام کند.

در باب ضرورت تهیه مقیاس گر یادشده و به خصوص تعمیم آن به همه طرح های مشارکت عمومی - خصوصی نظریه و رویه واحدی وجود ندارد. عموماً و در اکثر کشورها در مورد پروژه های کوچک و همچنین در مورد طرح هایی که در آنها ملاحظات سیاسی و غیرمالی وزن بیشتری نسبت به ملاحظات ارزشی و ارزیابی دارد، از تهیه این مقیاس گر صرف

نظر می شود. با این وصف بعضی از صاحب نظران براین عقیده اند که مطلوب تر آن است که چنین آزمونی در همه حال و در مورد همه طرح های بالقوه مشارکتی انجام پذیرد (فاراندز، ۲۰۰۳).

نقطه آغازین ساخت مقیاس گر مورد بحث، شناسایی هزینه ها و منافع طرح با شرط انجام آن به شیوه های مرسوم تهیه و اجرای طرح های دولتی است. در این فرآیند قبل از هر موضوعی باید مشخصات محصول نهایی و ستانده اصلی طرح به دقت و به گونه ای شفاف تعریف شود.

هزینه کل طرح متضمن ارزش فعلی خالص هزینه پایه عرضه خدمات است که هزینه دارایی ها، هزینه بهره برداری در چرخه زندگی طرح و سایر هزینه های غیر مستقیم آن را پوشش می دهد. در همین حال به این اقلام، هزینه های احتسابی دیگری اضافه می شود که به طور خاص می توان به ریسک هایی که دولت خود به عهده می گیرد و همچنین به تعدیلات مربوط به ریسک های قابل انتقال و همچنین افزوده های مرتبط با جبران و بی اثرسازی امتیازات ویژه دولت (در قیاس با کارگزاران بخش خصوصی) اشاره کرد. ارزش زایی و برتری شیوه های مشارکتی تهیه و اجرای طرح ها در قیاس با شیوه های مرسوم زمانی محقق می شود که هزینه فعلی عرضه خصوصی (طرح خصوصی) کمتر از هزینه فعلی محاسبه شده مقیاس گر بخش عمومی باشد.



شکل ۱-۲ - مقایسه گربخش عمومی (PSC) و ارزش زایی

در ساخت مقیاس گر بخش عمومی، شناسایی، کمی کردن، و تخصیص ریسک بسیار حائز اهمیت است. روش های تحلیل ریسک متضمن اقداماتی است که مهمترین آنها را می توان چنین برشمرد: (۱) ساخت ماتریس ریسک؛ (۲) شناسایی ریسک های اختصاصی طرح؛ (۳) کمی کردن و محاسبه پیامدهای ریسک های پیش بینی شده؛ (۴) ارزیابی احتمال این ریسک ها؛ (۵) تقویم هزینه ریسک ها با ملاحظه کمیات و احتمالات هر یک از آنها؛ (۶) تخصیص ریسک ها. پس از ساخت و پرداخت مقیاس گر باید حساسیت آن را به فرض های اصلی مبنای محاسبات سنجید. این مطلب در عین حال می تواند به تعیین عدم حساسیت نسبی مقیاس گر به پیشنهاد های مناقصه کمک رساند، به خصوص وقتی که مقدار مقیاس گر به پائین ترین این پیشنهاد ها نزدیک باشد. در ساخت مقیاس گر پاره ای ملاحظات ظریف را باید دخالت داد از جمله اینکه در مقایسات بهترین نمونه ها و مصادیق تهیه و اجرای طرح ها در شیوه های مرسوم، که به لحاظ کارایی و نوآوری قرابت بیشتری با الگوهای تهیه و اجرای پروژه ها و عرضه خدمات در بخش خصوصی دارند، گزینش شده و در همسنجی ها مقوله هم ارزی لحاظ شود.^۶

در ساخت مقیاس گر ها همیشه فرض های زیادی بکار گرفته می شود و از همین روی هیچگاه این محاسبات نمی تواند خیلی دقیق باشد (برگ و همکاران، ۲۰۰۲). مقیاس گر در اصل نوعی الگوی مالی است که در آن هزینه های طرح و افزوده های هزینه ای به صورت تعدیلات ریسک و غیر آن انعکاس پیدا می کند. مقوله ارزش زایی را نباید صرفاً یک مقوله پولی قلمداد کرد و روی همین اصل کمترین هزینه الزاماً با بیشترین ارزش معادل نیست (آکینتویه و همکاران، ۲۰۰۳). ارزش زایی ناگزیر متضمن بسیاری ملاحظات کیفی دیگر است که از جمله می توان به مواردی چون کیفیت خدمات، اشتغال زایی، عدالت گستری، موضوعات زیست محیطی، پیگیری بسیاری از هدف های سیاستی دیگر اشاره کرد. با در نظر گرفتن دشواری کمیت پذیر کردن این عوامل و دخالت آن در محاسبات مقیاس گر های یاد شده، ارزیابی این عوامل باید به صورت کیفی و جداگانه انجام پذیرد. برای رفع و جبران اینگونه کمبود های

^۶ (APCC, ۲۰۰۲)

مقیاس گره‌های بخش عمومی بعضی از کشورها و دولت‌ها چارچوب‌های راهنمایی را برای دخالت دادن عوامل کیفی و سیاستی در ارزیابی‌های طرح‌های مشارکتی (و سنجش زیست‌مندی، بهینگی و انجام پذیری آنها) مطرح کرده‌اند.^۷ کاربرد مقیاس گره‌های یادشده برای ارزیابی طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی، به ویژه از دیدگاه تحلیل ریسک و دشواری‌های کمی پذیر کردن، قیمت‌گذاری و محاسبات آن، همواره مورد انتقاداتی نیز قرار گرفته است.^۸ و از جمله بعضی تخمین‌ها و فروض مبنای مقیاس گره‌ها را غیر واقع بینانه، اریب و ساختگی و ابزاری قلمداد کرده‌اند که با کم‌برآوردی هزینه‌های طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی و مبالغه فضیلت‌های سپردن کار به بخش خصوصی به منزله توجیهی برای پیشبرد طرح‌های مشارکتی نوین بکار گرفته شده و می‌شود.

۲-۶- معیارهای ارزشیابی

گزینش و تدوین معیارهای ارزشیابی از جمله اقدامات مهم در فرآیند تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و سنجش عملکرد پروژه‌های سرمایه‌گذاری است. در پی تعیین هدف نهایی پروژه، گام بعدی تعیین معیارها و سنجش‌های عملکرد طرح در راستای تحقق و دستیابی به هدف پیش‌بینی شده است (راجرز، ۲۰۰۱). گذشته از انتخاب ابزارها، رویکرد و روش شناسی ارزشیابی، تعیین عوامل تأثیرگذار در موفقیت طرح‌ها گامی مهم در امکان‌سنجی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی و ارزیابی عملکرد آنها محسوب می‌شود.

۲-۶-۱- عوامل تأثیرگذار در موفقیت طرح‌ها^۹

موضوع بخش مهمی از تحقیقات، موردکاوی‌ها و ارزیابی‌های معطوف به شیوه‌های مشارکتی نوین در حوزه‌های گوناگون به ویژه در عرصه فعالیت‌های زیربنایی و پروژه‌های مرتبط با آن ناظر به شناخت عوامل تأثیرگذار در توفیق و شکست این گونه طرح‌ها بوده است. اکثر عوامل شناسایی شده مربوط به مرحله اجرا و بهره‌برداری پروژه‌های

^۷ (Industry Canada, ۲۰۰۳) و (HM Treasury, ۲۰۰۴)

^۸ (Industry Canada, ۲۰۰۳)

^۹ (Critical Success Factors) CSF

مشارکت عمومی - خصوصی است. بررسی معیارهای ارزیابی درامکان سنجی های نخستین که در تصمیم گیری نسبت به پذیرش یا رد پروژه های از این نوع دخالت دارند، تنها سهم اندکی از مطالعات یاد شده را به خود اختصاص داده است. با این حال، برای سنجش شرایط و فضای تأثیرگذار بر عملکرد پروژه ها، اکثر عوامل موفقیت شناسایی شده می تواند در عین حال در مرحله امکان سنجی نیز به منزله نماگر و راهنمایی برای تصمیم گیری های اولیه به دولت و کارگزاران بخش خصوصی یاری رساند. در همین حال شناخت این عوامل از زاویه سیاستگذاری نیز می تواند در شکل دادن به فضای مناسب برای اجرای موفقیت آمیز طرح ها تأثیرگذار باشد.

در پروژه های مشارکتی نوین فراهمی ظرفیت های تخصصی، مدیریتی و کارآفرینی در بخش خصوصی، امکان نواندیشی و نوآوری و دستیابی به راه حل های ابتکاری برای انجام کار، تعریف و شناسایی دقیق هدف ها و مشخصات طرح، رقابت و رقابت پذیری در فرآیند مناقصات و ... از شمار سازه های اصلی کامیابی اینگونه طرح ها است (تیونگ و همکاران، ۱۹۹۲؛ گوپتا و ناراسیمهام، ۱۹۹۸؛ کیا و همکاران، ۲۰۰۱). عوامل یادشده تا حدودی هم سنخ و هم جنس شرایطی است که دولت در فرآیند مناقصات برای انتخاب شرکای خصوصی بکار می گیرد. صرف نظر از شرایط حاکم بر انتخاب شرکای خصوصی، در مرحله اجرای پروژه، تعهد عوامل اجرایی، تدارکات و تدوین منطقی مدارک، نقشه ها و مستندات، اعمال مدیریت حرفه ای، به سامان و پایدار، هماهنگ سازی هدف های طرفین قرارداد (دولت و بخش خصوصی)، تعیین مشخصات و جزئیات خدمات لازم، انعطاف پذیری قرارداد برای دخالت دادن تغییرات محتمل، مکانیزم های شفاف و نظارت پذیر تخصیص ریسک، برقراری شرایط اعتماد متقابل بین طرفین قرارداد و سازکارهای رفع تعارضات فی ما بین، استقرار سامانه ها کارآمد پایش و پیش بینی حقوق و شرایط مرتبط با خلع ید و لغو قرارداد، فضای اجتماعی مثبت نسبت به تهیه و اجرای طرح های مشارکتی، شفافیت و رقابتی بودن فرآیند ارجاع کار، پاسخگویی، پشتیبانی سیاسی و ... (دافیلد، ۲۰۰۵؛ پیرسون، ۲۰۰۵؛ گوپتا و ناراسیمهام، ۱۹۹۸؛ چان و همکاران، ۲۰۰۴؛ ژانگ و همکاران، ۱۹۹۸؛ ژانگ، ۲۰۰۵؛ جفریز و همکاران، ۲۰۰۲).

فهرست یادشده متضمن عواملی است که از پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی در حال اجرا یا به اتمام رسیده برگرفته شده است. با این حال، بخشی از این عوامل در شمار سازه هایی که در مراحل اجرایی طرح (همانند تعهد عوامل اجرایی، اعتماد متقابل بین طرفین قرارداد، مکانیزم های رفع تعارضات، تعیین شفاف مشخصات، انعطاف پذیری و ...)

تأثیرگذار است و بخش مهم دیگر آن در مراحل پیش از اجرا و انجام ارزیابی های مرتبط با امکان سنجی های مقدماتی برای تصمیم گیری نسبت پذیرش شیوه های مشارکتی اجرا یا صرف نظر کردن از آن بکار می آید (همانند ارائه راه حل های ابتکاری، فراهمی ظرفیت های لازم بخش خصوصی در بازار، پشتیبانی سیاسی و ...). مرور ادبیاتی که در حوزه ارزیابی طرح های مشارکتی تولید شده سهم مهمی از معیارهای ارزیابی و عوامل تأثیرگذار در موفقیت اینگونه طرح ها را پوشش می دهد.

۲-۶-۲- فهرستی از معیار های ارزیابی در تحقیقات انجام شده

در باب عوامل تأثیرگذار در موفقیت طرح های مشارکتی تحقیقات گسترده ای انجام شده است که پاره ای از مهمترین آنها را می توان چنین برشمرد:

پیرسن (۲۰۰۵) فهرستی از عوامل تأثیرگذار در عملکرد پروژه های مشارکتی و عناصر ذی مدخل در مرحله ارزیابی های پیش از اجرا و امکان سنجی ارائه کرده است و در آن به ویژه بر نقش و سهم سازه هایی چون بانک پذیری پروژه، مسائل مربوط حل و فصل نیروی انسانی مازاد، تضمین های دولتی، شرایط و فضای مناسب اقتصادی و فراهمی بازارهای مالی و همچنین موانع سیاسی، زیست محیطی، کاربری زمین و... تکیه می کند.

تم (۱۹۹۹) با بررسی مجموعه گسترده ای از پروژه های زیربنایی در منطقه آسیا که با الگوهای "ساخت- بهره برداری - انتقال" تهیه و اجرا شده اند، به هفت عنصر اصلی در طرح های موفق از این نوع اشاره می کند: (۱) وجود کارفرمایان و ساختارهای کارفرمایی ساده، سالم، کارآمد و مجرب؛ (۲) رژیم سیاسی غیرفاسد و درستکار؛ (۳) انشای قراردادها و موافقتنامه های محکم و منسجم؛ (۴) نظام حقوقی به سامان و وجود مقررات و آئین نامه های شفاف و ساخت یافته در زمینه طرح های "ساخت- بهره برداری - انتقال"؛ (۵) وجود ظرفیت های کارآفرینی در بخش خصوصی؛ (۶) وجود سازمان یا نهادهای با تجربه در زمینه ساخت و ساز؛ و (۷) فضای عاری از دخالت های سیاسی.

هاردکسل و همکاران (۲۰۰۵) و آکینتویه و همکاران (۲۰۰۵) عوامل تأثیرگذار در موفقیت طرح های مشارکتی را که در مطالعات قبلی شناسایی شده بودند در هجده گروه طبقه بندی و مطرح کرده اند: (۱) شفافیت در فرآیند ارجاع کار؛ (۲) رقابتی بودن فرآیند ارجاع کار؛ (۳) نظام تدبیر و حکمرانی شایسته؛ (۴) دستگاه های اجرایی سازمان یافته؛ (۵) حمایت اجتماعی؛ (۶) توزیع مناسب اختیارات و مسئولیت ها بین بخش های عمومی و خصوصی؛ (۷) ارزیابی واقع بینانه و دقیق هزینه - فایده؛ (۸) چارچوب حقوقی مناسب؛ (۹) امکان سنجی فنی پروژه؛ (۱۰) تخصیص مطلوب ریسک؛ (۱۱) تعهدات و مسئولیت های طرفین قرارداد؛ (۱۲) ظرفیت های اجرایی - کارآفرینی بخش خصوصی؛ (۱۳) تضمین های دولتی؛ (۱۴) پیگیری هدف های با منافع چندگانه؛ (۱۵) فضای با ثبات اقتصادی؛ (۱۶) سیاست های مناسب اقتصادی؛ (۱۷) توسعه یافتگی بازارهای مالی؛ (۱۸) حمایت و پشتیبانی سیاسی.

محققان یادشده با انجام تحلیل عاملی، سازه های یاد شده را در پنج گروه مؤلفه های اصلی به شرح زیر طبقه بندی کرده اند:

- فرآیند کارآمد ارجاع و راه اندازی طرح (عوامل ۱ تا ۷)
- قابلیت اجرای پروژه (عوامل ۸ تا ۱۲)
- تضمین های دولتی (عوامل ۱۳ و ۱۴)
- فضای مساعد اقتصادی (عوامل ۱۵ و ۱۶)
- توسعه یافتگی بازارهای مالی (عامل ۱۷)

در همین زمینه در مطالعه دیگری که ژانگ (۲۰۰۵) انجام داده مجموعه عوامل تأثیرگذار در موفقیت طرح های مشارکتی را در پنج مؤلفه و عوامل فرعی به شرح زیر طبقه بندی کرده است:

- ۱- فضای مناسب سرمایه گذاری (عوامل فرعی: نظام با ثبات سیاسی، نظام مناسب اقتصادی، بازار مالی داخلی نسبتاً توسعه یافته، ریسک ارزی قابل پیش بینی، چارچوب حقوقی منطقی و قابل پیش بینی، پشتیبانی دولت، حمایت و تفاهم اجتماعی، چشم انداز قابل پیش بینی ریسک، اقتصادبالنده و...)
 - ۲- زیست‌مندی اقتصادی (عوامل فرعی: تقاضای بلندمدت برای محصول پروژه، رقابت محدود با سایر پروژه های مشابه، سودآوری پروژه برای جلب سرمایه گذاران، فراهمی درازمدت منابع عرضه در راستای تأمین نیازهای لازم برای عملکرد پروژه در شرایط عادی و ...)
 - ۳- وجود کنسرسیوم های قابل اتکا با توانایی های فنی مناسب (عوامل فرعی: کادرتوانمندپروژه، تجربه مدیریتی در زمینه اجرای طرح های مشارکتی، قابلیت های نوآوری، اثرات زیست محیطی اندک، ملاحظات ایمنی و بهداشتی و...)
 - ۴- بسته مالی قابل اتکا (عوامل فرعی تحلیل مالی مناسب، منابع و ساختار وام ها و سایر تسهیلات، نرخ ارز با ثبات، امکان مواجهه با تغییرات نرخ بهره و نرخ ارز، سطح مناسب تعرفه خدمات و فرمول ها تعدیل بها و ...)
 - ۵- تخصیص مناسب ریسک از طریق ترتیبات پیش بینی شده قابل اتکا در قراردادها (عوامل فرعی: تخصیص مناسب ریسک در موافقتنامه های ناظر به اعطای امتیاز، سهام، قرارداد طراحی و ساخت، وام و تسهیلات، بیمه، تأمین مواد، بهره برداری، پیش خرید و...)
- ازدوغان و بیرغنون (۲۰۰۰) برای آزمون زیست‌مندی پروژه های مشارکتی سیاهه ای از عوامل تأثیرگذار در موفقیت طرح های مشارکتی را تدوین و به منزله چارچوبی برای تصمیم گیری ارائه کرده اند. عوامل مطروحه در این مطالعه به چهار گروه تقسیم شده است:
- ۱- عوامل مالی و تجاری (متضمن وجود نیاز به خدمات، تضمین های دولتی، وجود ظرفیت های لازم در بخش خصوصی، سودآوری پروژه، ثبات فضای اقتصادی، امکان جذب سرمایه خارجی و ...)

۲- عوامل سیاسی و حقوقی (متضمن ثبات فضای سیاسی، تجربه دولت در زمینه ارجاع پروژه های مشارکتی،

شفافیت سامانه ارجاع کار، وجود چارچوب حقوقی و نهادی و تنظیم کننده مناسب و ...)

۳- عوامل فنی (متضمن اندازه مناسب پروژه از لحاظ مدیریت فنی، قابلیت اتکا به عناصر بخش خصوصی ذی

مدخل در پروژه و تجربه آنها، امکان ارائه راهکارهای ابتکاری و...)

۴- عوامل اجتماعی (متضمن پذیرش اجتماعی طرح، سازگاری پروژه با ملاحظات زیست محیطی و توسعه پایدار،

قیمت خدمات و...)

۲-۶-۳- طبقه بندی عوامل تأثیرگذار در موفقیت طرح های مشارکتی نوین

در زمینه گروه بندی عوامل تأثیرگذار مثبت بر عملکرد طرح های مشارکتی نوین افزون بر روش هایی چون تحلیل عاملی یادشده، در ادبیات مرتبط با موضوع طبقه بندی های گوناگون دیگری نیز مطرح شده است. چوآ و همکاران (۱۹۹۹) این عوامل را در چهار مقوله (۱) ویژگی های پروژه؛ (۲) ترتیبات تعیین شده در قرارداد؛ (۳) عوامل ذی مدخل پروژه؛ (۴) فرآیندهای تعامل بین عناصر مشارکت کننده، طبقه بندی می کنند. چان و همکاران (۲۰۰۴) عوامل مورد بحث به پنج گروه تقسیم کرده اند: (۱) عوامل مرتبط با پروژه؛ (۲) روش های کار در پروژه؛ (۳) اقدامات مدیریتی پروژه؛ (۴) عوامل مرتبط با منابع انسانی؛ و (۵) فضای بیرونی و تأثیرگذار بر پروژه. بلاسی و تورکل (۱۹۹۶) شیوه مشابهی برای طبقه بندی مطرح کرده اند. عوامل موفقیت در طبقه بندی ایشان به چهار گروه (۱) عوامل مرتبط با پروژه؛ (۲) عوامل مرتبط با مدیریت و عوامل اجرایی پروژه؛ (۳) عوامل مرتبط با سازمان؛ (۴) عوامل مرتبط با محیط خارجی پروژه تقسیم شده است. در بین این روش های طبقه بندی، گروه بندی ارائه شده از سوی ازدوغان و بیرغول (۲۰۰۰) با ملاحظه مقوله بندی منتظم آن بر اساس جنبه های گوناگون ریسک در پروژه های مشارکتی طبقه بندی مناسب تری است. در پروژه های مشارکتی، جنبه های گوناگون ریسک از جمله خطرات فنی، مالی و اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و همچنین سیاسی و حقوقی از شمار سازه های پراهمیت در تصمیم گیری محسوب می شود (هان و دیکمان، ۲۰۰۱). در امکان سنجی ها و ارزیابی جامع پروژه این عوامل در همه ابعاد آن باید گنجانده شود و پایداری

پروژه به زیست‌مندی اقتصادی، پذیرش اجتماعی و زیست محیط آن وابسته است (ژانگ، ۲۰۰۴؛ هاینکه ووی، ۲۰۰۰).
در این پایان نامه سازه های تأثیرگذار در موفقیت طرح ها در پنج گروه اصلی و ۳۶ عامل طبقه بندی شده اند.

۲-۷- نقش و اهمیت امکان سنجی و ارزیابی های جامع در عملکرد مطلوب پروژه های مشارکت عمومی-

خصوصی

ارزیابی های تفصیلی و جامع نخستین و امکان سنجی پروژه های مشارکتی در همه حال نقش وسپهمی بسیار اساسی در موفقیت این گونه طرح ها عهده دارند. با ملاحظه سهیم بودن سه عنصر دولت، بخش خصوصی و کاربران (و در مفهوم وسیع تر جامعه) در طرح های مشارکتی هر مطالعه امکان سنجی و یا به همین اعتبار هر ارزیابی تفصیلی و جامع عملکردی ناگزیر باید دستاوردهای طرح را در ارتباط با منافع گروه های ذی نفع و در راستای دستیابی به یک وضعیت برد-برد-برد مورد سنجش قرار دهد. به این معنا در ارزیابی های این گونه طرح ها همواره تکیه بر هدف های گروه های ذی نفع و نتایجی که اجرای طرح برای آنها در بردارد از شمار مقولاتی است که باید به گونهای صریح در این سنجش ها گنجانده شود (بانک جهانی، ۱۹۹۸). دغدغه ها و خواسته های بخش های نهادی و سایر عناصر ذی نفع در اینگونه طرح ها در ادبیات مرتبط با موضوع چنین تبیین شده است:

۲-۷-۱- دیدگاه دولت

قدر مسلم آن است که دولت به واسطه وظایف و جایگاه نهادی خود ناگزیر در ارزیابی این گونه طرح همه جنبه های عملکردی را مورد سنجش قرار می دهد و به همین اعتبار نمی تواند در ارزیابی ها نسبت به منافع بخش خصوصی و کاربران و جامعه به طور کلی بی اعتنا باشد. لیکن دولت در عین حال برای اداره امور جامعه هدف هایی را پیگیری می کند که از جمله می توان به مقولاتی چون ارزندگی و ارزش زایی^{۱۱} (پیرسون، ۲۰۰۵)، هدف های سیاستی، عرضه خدمات عمومی، تسهیل و تسریع جریان رشد اقتصادی، بهینه سازی عملکردهای اجتماعی و مالی با حداقل کمک های دولتی (بانک جهانی، ۱۹۹۸) و... اشاره کرد.

۲-۷-۲- دیدگاه بخش خصوصی

^{۱۱} (VFM) Value for Money

مشارکت بخش خصوصی در طرح های مورد بحث با ملاحظاتی انجام می شود که مهمترین آن مواردی چون سودآوری پروژه، فرصت های کسب و کار تولیدی پروژه (پیرسون، ۲۰۰۵)، مشخص بودن حدود و ثغور و تعاریف و مرز بندی های پروژه، شفافیت فرآیند مناقصات و ارجاع کار و پشتیبانی دولت (بانک جهانی، ۱۹۹۸)، چارچوب مناسب تخصیص ریسک، فضای حقوقی و نهادی مساعد برای فعالیت های اقتصادی (کرشواو، ۲۰۰۳؛ ژانگ و کوماراسوامی، ۲۰۰۱) و... را در برمی گیرد.

۲-۷-۳- دیدگاه جامعه

به رغم اهمیتی که ملاحظه منافع کاربران نهایی و به مفهومی وسیع تر جامعه در امکان سنجی ها و بررسی های عملکردی دارد تا کنون در مطالعات معطوف به ارزیابی طرح های مشارکتی، به دغدغه های این بخش اعتنای چندانی نشده است. پیرسون (۲۰۰۵) و فلانیگان (۱۹۹۷) به پاره ای از این عناصر از جمله مطلب ارزندگی و ارزش زایی، مقایسه شرایط عرضه، قیمت، تعرفه و کیفیت خدمات در ساختارهای دولتی و خصوصی، امکان نوآوری و ارائه خدمات بهتر توسط بخش خصوصی، پایایی خدمات، فرصت های شغلی تولیدی پروژه ها و... اشاره می کند.

سوتزر و مولنار (۱۹۹۷)	سوتزر و مولنار (۱۹۹۷)
کیا و همکاران (۲۰۰۱)	کیا و همکاران (۲۰۰۱)
پیرسون (۲۰۰۵)	پیرسون (۲۰۰۵)
ازدوغان و پیرغول (۲۰۰۰)	ازدوغان و پیرغول (۲۰۰۰)
ازدوغان (۱۹۹۶)	ازدوغان (۱۹۹۶)
دفتر ملی ممیزی بریتانیا (۲۰۰۱)	دفتر ملی ممیزی بریتانیا (۲۰۰۱)
محسنی و دیویدسون (۱۹۹۳)	محسنی و دیویدسون (۱۹۹۳)
لارسون (۱۹۹۵)	لارسون (۱۹۹۵)
لام (۲۰۰۵)	لام (۲۰۰۵)
کانز (۱۹۹۹)	کانز (۱۹۹۹)
کامینگ و همکاران (۱۹۹۷)	کامینگ و همکاران (۱۹۹۷)
چوز و همکاران (۱۹۹۶)	چوز و همکاران (۱۹۹۶)
جانسون و همکاران (۲۰۰۴)	جانسون و همکاران (۲۰۰۴)
جفریز و همکاران (۲۰۰۳)	جفریز و همکاران (۲۰۰۳)
این استری کانادا (۲۰۰۱)	این استری کانادا (۲۰۰۱)
خرزانه داری بریتانیا (۲۰۰۴)	خرزانه داری بریتانیا (۲۰۰۴)
هارینگه و وی (۲۰۰۰)	هارینگه و وی (۲۰۰۰)
هاردکسل و همکاران (۲۰۰۵)	هاردکسل و همکاران (۲۰۰۵)
گونا و نازاسیمهام (۱۹۹۸)	گونا و نازاسیمهام (۱۹۹۸)
گرلو و همکاران (۲۰۰۵)	گرلو و همکاران (۲۰۰۵)
گرت (۱۹۹۶)	گرت (۱۹۹۶)
فرشنت (۱۹۹۷)	فرشنت (۱۹۹۷)
فینرتی (۱۹۹۶)	فینرتی (۱۹۹۶)
فدراسیون بین المللی مهندسان مشاور (۲۰۰۱)	فدراسیون بین المللی مهندسان مشاور (۲۰۰۱)
دافلید (۲۰۰۵)	دافلید (۲۰۰۵)
جوا و همکاران (۱۹۹۹)	جوا و همکاران (۱۹۹۹)
چاه و همکاران (۲۰۰۴)	چاه و همکاران (۲۰۰۴)
یوی فیلد (۱۹۹۳)	یوی فیلد (۱۹۹۳)
پیرغول و ازدوغان (۱۹۹۸)	پیرغول و ازدوغان (۱۹۹۸)
بنش (۱۹۹۸)	بنش (۱۹۹۸)
ایشین بیزنس (۱۹۹۶)	ایشین بیزنس (۱۹۹۶)
اشلی و همکاران (۱۹۹۸)	اشلی و همکاران (۱۹۹۸)
آکیتوویه و همکاران (۲۰۰۱)	آکیتوویه و همکاران (۲۰۰۱)
آکینسولا و همکاران (۱۹۹۷)	آکینسولا و همکاران (۱۹۹۷)
عبدالعزیز (۲۰۰۱)	عبدالعزیز (۲۰۰۱)

سوتزر و مولنار (۱۹۹۷)	سوتزر و مولنار (۱۹۹۷)
سن ونگو و همکاران (۱۹۹۳)	سن ونگو و همکاران (۱۹۹۳)
کیا و همکاران (۲۰۰۱)	کیا و همکاران (۲۰۰۱)
پیرسون (۲۰۰۵)	پیرسون (۲۰۰۵)
ازدوغان و پیرغول (۲۰۰۰)	ازدوغان و پیرغول (۲۰۰۰)
مک کارتی و تیونگ (۱۹۹۱)	مک کارتی و تیونگ (۱۹۹۱)
لارسون (۱۹۹۵)	لارسون (۱۹۹۵)
لام (۲۰۰۵)	لام (۲۰۰۵)
کامینگ و همکاران (۱۹۹۷)	کامینگ و همکاران (۱۹۹۷)
جانسون (۲۰۰۴)	جانسون (۲۰۰۴)
جفریز و همکاران (۲۰۰۳)	جفریز و همکاران (۲۰۰۳)
پاسلیکینس و اشلی (۱۹۹۱)	پاسلیکینس و اشلی (۱۹۹۱)
این استری کانادا (۲۰۰۱)	این استری کانادا (۲۰۰۱)
خرزانه داری بریتانیا (۲۰۰۴)	خرزانه داری بریتانیا (۲۰۰۴)
هارینگه و وی (۲۰۰۰)	هارینگه و وی (۲۰۰۰)
هاردکسل و همکاران (۲۰۰۵)	هاردکسل و همکاران (۲۰۰۵)
همبراس (۱۹۹۹)	همبراس (۱۹۹۹)
گونا و نازاسیمهام (۱۹۹۸)	گونا و نازاسیمهام (۱۹۹۸)
گریلو و همکاران (۲۰۰۵)	گریلو و همکاران (۲۰۰۵)
فدراسیون بین المللی مهندسان مشاور (۲۰۰۱)	فدراسیون بین المللی مهندسان مشاور (۲۰۰۱)
بانک سرمایه گذاری اروپایی (۲۰۰۰)	بانک سرمایه گذاری اروپایی (۲۰۰۰)
دافلید (۲۰۰۵)	دافلید (۲۰۰۵)
دیلسی و کلایین (۱۹۹۷)	دیلسی و کلایین (۱۹۹۷)
جوا و همکاران (۱۹۹۹)	جوا و همکاران (۱۹۹۹)
جان و همکاران (۲۰۰۴)	جان و همکاران (۲۰۰۴)
پرووی (۱۹۹۵)	پرووی (۱۹۹۵)
پرنه (۱۹۹۹)	پرنه (۱۹۹۹)
پیرغول و ازدوغان (۱۹۹۸)	پیرغول و ازدوغان (۱۹۹۸)
ایشین بیزنس (۱۹۹۶)	ایشین بیزنس (۱۹۹۶)
اشلی و همکاران (۱۹۹۸)	اشلی و همکاران (۱۹۹۸)
آکیتوویه و همکاران (۲۰۰۱)	آکیتوویه و همکاران (۲۰۰۱)
آکینسولا و همکاران (۱۹۹۷)	آکینسولا و همکاران (۱۹۹۷)

عوامل فنی

مکانات اجرایی- فنی- مدیریتی بخش خصوصی

گذارای بر صرفه جویی های زمانی و هزینه ای

ارجاع طرح های مشارکتی مشابه

سی مجرب، قابل اتکا و توانمند

خدمات و اندازه گیری آن

از لحاظ تغییرات احتمالی مشخصات محصول

به تغییرات سریع (مثلاً تغییرات فناوری)

عوامل مالی و اقتصادی

رکتنی اجرای طرح در قیاس با شیوه های مرسوم

ه از دیدگاه تأمین مالی

ج و تدارکات لازم برای اجرای آن

ماه بخش خصوصی

لب سرمایه گذاری خارجی

ودآوری آن در مقیاس لازم برای اخذ وام و جلب سرمایه

اقتصادی

شفاف اقتصادی

های مشابه

جدول ۲-۲- سازه ها و سنجه های ارزیابی طرح های مشارکتی

رضایت و خرسندی سهم بران و ذی نفعان در پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی (متضمن ۱۳ عامل) استقصاء و در مطالعه بکار گرفته شده است.

جدول ۲-۳- عوامل اثرگذار بر جلب رضایت و خرسندی سهم بران و ذی نفعان در پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی

خ ۱. کیفیت مناسب عرضه خدمات	آکیتویه وهمکاران (۲۰۰۳)، کانجی (۲۰۰۲)، کمپیل و فینج (۲۰۰۴)
خ ۲. ثبات، قابلیت اتکا و به هنگام بودن عرضه خدمات	آکیتویه وهمکاران (۲۰۰۳)، کانجی (۲۰۰۲)، کمپیل و فینج (۲۰۰۴)
خ ۳. منطقی بودن هزینه خدمات	آکیتویه وهمکاران (۲۰۰۳)، کانجی (۲۰۰۲)
خ ۴. صرفه جویی در زمان ساخت واحداث و راه اندازی تأسیسات	براید و راینسون (۲۰۰۵)
خ ۵. صرفه جویی در هزینه ساخت واحداث و راه اندازی تأسیسات	براید و راینسون (۲۰۰۵)
خ ۶. استفاده از راهکارهای ابتکاری در طرح	کانجی (۲۰۰۲)
خ ۷. توانمندی بخش خصوصی در تأمین خدمات پیش بینی شده در قرارداد	براید و راینسون (۲۰۰۵)
خ ۸. قابلیت طرح در زمینه ایجاد فرصت های کسب و کار برای بخش خصوصی	آکیتویه وهمکاران (۲۰۰۳)، کانجی (۲۰۰۲)
خ ۹. درآمدزایی منطقی طرح برای بخش خصوصی	نیجکمپ وهمکاران (۲۰۰۲)، کانجی (۲۰۰۲)
خ ۱۰. ایجاد رابطه مطلوب بین دولت و بخش خصوصی	براید و راینسون (۲۰۰۵)، پیترز و فیلیس (۲۰۰۴)
خ ۱۱. فرایند رقابتی، شفاف و عادلانه ارجاع کار و اجرای طرح	آکیتویه وهمکاران (۲۰۰۳)، نیجکمپ وهمکاران (۲۰۰۲)، کمپیل و فینج (۲۰۰۴)
خ ۱۲. عدم تبعیض بین طرح های مشابه در بازار	هرست و ریوز (۲۰۰۴)
خ ۱۳. وجود کانال های ارتباطی کارآمد بین جامعه و تأمین کنندگان خدمات	لموس وهمکاران (۲۰۰۳)

خلاصه کنیم: در مجموع از مصادیق تجربی یاد شده و بررسی تطبیقی روش های ارزیابی در کشورهای منتخب این نتیجه حاصل می شود که تحلیل های متکی به محاسبات ارزش زایی از شمارش پاره های است که در مقیاسی گسترده در ارزیابی طرح ها بکار گرفته شده و می شود. بکارگیری این چارچوب به تصمیم گیرندگان کمک می کند تا بتوانند نتایج ارجاع و واگذاری طرح ها را به بخش خصوصی شناسایی کنند و به خصوص با برآورد منابع بالقوه کاهش هزینه های ناشی از بکارگیری روش های نوین مشارکتی و همچنین احصای منطقی و منتظم خطرات احتمالی به الگویی مناسب برای انتقال و تخصیص مطلوب ریسک دست یابند. در آمریکا اکثر دولت های ایالتی در همین چارچوب روش هایی منسجم را برای ارزیابی طرح ها تدوین و در زمینه گزینش شیوه های اجرایی مناسب طرح ها و ارجاع کارها به بخش خصوصی اکنون سال ها است که به این تحلیل ها تکیه می کنند (مورالوس، ۲۰۰۹). با این حال روش های تحلیلی متکی به محاسبات ارزش زایی بر فرض هایی استوار است که تردید هایی را درباره صحت و سقم نتایج کاربرد عملی آن ایجاد می کند و از همین روی کاربرست این روش با ملاحظه محدودیت ها و کاستی های آن از جهات مختلفی

همواره در معرض انتقاداتی قرار گرفته است. از جمله این انتقادات تکیه صرف این روش تحلیلی به مقایسه هزینه ها بین گزینه های مختلف و غفلت از فایده های نسبی هریک وسایر تفاوت ها و سازه ها و عواملی است که قاعدتاً باید در ارزیابی ها دخالت داده شود. همان گونه که مطرح شد، در تحلیل های ارزش زایی در شکل کنونی آن، مقایسات به عمده تابع تفاوت های هزینه ای و برآورد کاهش هزینه ها در صورت ارجاع کارها به بخش خصوصی است و روی همین اصل در همسنجی روش های اجرایی مرسوم و شیوه های نوین اجرایی تأثیر گذاری سایر عوامل در نتایج طرح برابر گرفته شده و یا تلویحاً چنین فرض می شود که این عوامل در نتایج چندان تأثیر گذار نیستند که ناگزیر این نوع فرض ها بسیار محدود کننده است. در بسیاری موارد خصلت بخش خصوصی در قیاس با شرایط لختی و احتیاط حاکم بر تصمیم گیری ها و فعالیت های نوعاً دولتی پیامدهای مؤثری را در سرعت بخشیدن به کارها و بهبود کیفیت خدمات و کاهش هزینه معاملات و پاسخگویی مناسب تر به نیازهای عمومی متضمن است که در ارزیابی ها و تقویم نتایج به هیچ روی دخالت داده نمی شود و به طور طبیعی بی اعتنایی به این گونه اثرات مستقیم و جانبی مقایسات را با ارببی های جدی روبرو می کند. در همین حال یک منبع مهم دیگر مخدوش کننده نتایج مقایسات، قیمت گذاری ریسک است. تحلیل ارزش زایی نوعی ارزیابی مبتنی بر شناسایی و قیمت گذاری ریسک است که بر حسب ماهیت، مطلبی پیچیده است و هرگونه بی دقتی در محاسبات مربوط به آن و هزینه انتقال ریسک به پایایی نتایج لطمه وارد می سازد.

و سرانجام این نکته را باید مطرح کرد که در تحلیل ارزش زایی طرح ها در اغلب موارد به مقایسه گر های بخش عمومی، که شرح آن به تفصیل مطرح گردید، اتکا می شود که در آن بر اساس چارچوبی فرضی هزینه های اجرای طرح در صورت بکارگیری شیوه های مرسوم اجرایی احصاء و برآورد می گردد و این تخمین ها در مرحله بعد در برابر شیوه های بدیل خصوصی قراردادده می شود که نوعاً به لحاظ تفاوت شرایط قراردادها نمی توانند شکل واحدی داشته باشند و گستره متنوعی از روش های گوناگون مشارکت های مدنی در حوزه سرمایه گذاری بلندمدت را در برمی گیرند که به لحاظ ساختارهای انگیزشی و هزینه ای و چشم اندازهای ریسک با یکدیگر تفاوت دارند و همین مطلب مقایسات را گاهی به قیاس های مع الفارق بدل می سازد و به قابلیت اتکای نتیجه گیری ها خدشه وارد می کند.

۵-۱- خلاصه و نتیجه گیری

در این تحقیق، با ملاحظه حوزه های چالشی جریان رشد اقتصادی کشور در آینده، ضرورت اصلاحات راهبردی در چارچوب فعالیت های بخش های نهادی و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین و مقررات موضوعه مرتبط با آن و همچنین اهمیت بکارگیری الگوهای مناسب برای مشارکت بخش خصوصی در فرآیند سرمایه گذاری های ملی به خصوص در طرح های زیربنایی که به لحاظ حجم و دوره باروری طولانی سرمایه گذاری ها، دغدغه شکل گیری انحصارات، خطرات زیست محیطی و اجتماعی و نظایر آن به روی بخش خصوصی یا در گذشته اساساً بسته بوده و یا این بخش خود رغبتی به ورود به آنها نداشته، ادبیات مرتبط با تهیه و اجرای طرح های مشارکتی نوین و موضوعات گوناگون متصل به آن به نحو تفصیل و درگستره ای وسیع مورد بررسی قرار گرفته است. یافته مهم این مرور ادبیات و این مرحله از تحقیق تشخیص این مطلب بوده که در وضعیت کنونی و صرف نظر از چند مورد مطالعه محدود تا کنون چارچوب جامع و فراگیری برای ارزیابی طرح های مشارکت عمومی و خصوصی، خواه در مرحله امکان سنجی های اولیه و خواه در مراحل پایش و سنجش های عملکردی، ساخته و پرداخته نشده است. از همین روی در مطالعه حاضر کوشش شده است، تا برای ارزیابی جامع مشارکت های عمومی - خصوصی در طرح های زیربنایی با تکیه بر تفسیری جدید از مفهوم تولید ارزش، ایجاد توازن و تعادل بین منافع جامعه، دولت و کارگزاران بخش خصوصی، کاهش ریسک و ارتقای کارایی و ثمربخشی اینگونه طرح ها و دستیابی به وضعیتی از نوع برد - برد - برد برای کلیه دست اندرکاران، سهم بران و ذی نفعان، الگویی جامع طراحی و ارائه شود.

برای تدوین چنین الگوی کل نگری، نخست با مراجعه به مطالعات انجام شده، عوامل مهم مؤثر در موفقیت طرح های مشارکتی و سازه های تأثیرگذار برای ایجاد تعادل بین منافع گروه های ذی نفع، از جمله بخش های نهادی (دولت و کارگزاران خصوصی) و کاربران، شناسایی شد. در این راستا با مراجعه به منابع داخلی و خارجی و با پوشش گستره وسیعی از مطالعات نظری، تجربی، تطبیقی، مورد کاوی ها، نمونه های قراردادهای موافقتنامه ها و دستورالعمل ها و موضوعات مربوط به طرح های مشارکت عمومی - خصوصی از جمله شکل ها و پیکربندی های گوناگون

نهادی، حقوقی و سازمانی تهیه و اجرای این گونه طرح ها و به ویژه ادبیاتی که در زمینه مقوله ارزیابی آنها و عوامل شکست یا کامیابی شان تولید شده کوشش شد تا به گونه ای هدفمند پارامترهایی که باید در الگوی ارزیابی جامع دخالت داده شود استخراج و از آن در مراحل بعدی تحقیق و به خصوص در جمع آوری اطلاعات و داده ها و صورتبندی فرضیه ها و ساخت مدل استفاده شود در همین راستا مجموعه ای از عوامل اثرگذار بر موفقیت طرح های مشارکتی (متضمن ۳۶ عامل) و همچنین سازه های مؤثر بر جلب رضایت و خرسندی سهم بران و ذی نفعان در پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی (متضمن ۱۳ عامل) استقصاء و در مطالعه بکار گرفته شد.

در مرحله بعد در یک بررسی مقدماتی روایی شاخص ها و سنجه های استخراج شده مورد سنجش قرار گرفت. نتایج و یافته های بررسی مقدماتی و مصاحبه هایی که با مسئولان، کارشناسان و صاحب نظران آشنا با مسائل ارزیابی طرح ها انجام گردید، نشان داد که در بخش های عمومی و خصوصی کشور ضوابط و رویه های یکنواخت و مدونی در مورد ارزیابی طرح های مشارکتی وجود ندارد و نظام کنونی ارزیابی کشور در این زمینه دارای کمبود ها و کاستی های فراوانی است. ارزیابی هایی که در گذشته و در مراحل مطالعات توجیهی، پایش و سنجش های عملکردی انجام شده از الگوی پذیرفته شده منسجم و واحدی که در آن دغدغه های همه عناصر ذی نفع در موضوع را پوشش دهد پیروی نمی کرده و نقش و سهم داوری های ذهنی در آن بسیار برجسته بوده است و داده ها و محاسبات نیز در آنها با رویکردی ابزاری عموماً به گونه ای گزینش و سازمان داده می شده که سرانجام خاستگاه ها و هدف های از پیش تعیین شده ای را توجیه نماید. از همین روی ساخت و پرداخت الگویی که بتواند با رویکرد به خواسته های همه عناصر ذی نفع در این گونه طرح ها به شکلی جامع الاطراف عوامل و سازه های تأثیرگذار در عملکرد آنها را پوشش دهد ضرورتی مهم است.

شناسایی عوامل اثرگذار در موفقیت طرح های مشارکتی به منزله پارامترهای اصلی الگوی ارزیابی باید با تشخیص اهمیت نسبی این عوامل از دیدگاه عناصر ذی مدخل در تهیه و اجر و بهره برداری از طرح ها و تطبیق آن با خاستگاه های بخش های نهادی (عمومی و خصوصی) و جامعه و همچنین تأثیرگذاری شان بر ساختار منافع آنها توأم و تکمیل می گردید. با ملاحظه شمار زیاد عوامل ارزیابی استخراج شده، دقت نتایج تا حدود زیادی وابسته به اندازه نمونه ای بود که باید در

بررسی بکار گرفته می شد و چون در این شرایط این نمونه باید به قدر کافی بزرگ اختیار می شد، ناگزیر بررسی های پیمایشی و پرسشنامه از شمار ابزارهای مؤثری بود که می توانست اطلاعات و داده های لازم را فراهم کرده و الزامات و نیازهای تحقیق را برآورده سازد. از همین روی در تنظیم پرسشنامه، با سیاقی ساخت یافته و با اتکای به یافته های حاصل از مرور ادبیات و مصاحبه های انجام شده با اهل فن، عوامل ارزیابی و معیارهای جلب رضایت سهم بران و ذی نفعان گنجانده شد.

با ملاحظه هدف این تحقیق که دستیابی به الگویی جامع برای ارزیابی طرح های مشارکتی با تکیه بر انعکاس خواسته و دغدغه های همه ذی نفعان بالقوه تعریف شده، در نمونه انتخاب شده، ترکیب عناصر پاسخ دهنده و مخاطبان و توزیع این پرسشنامه، این مطلب مد نظر قرار داده شده و پرسشنامه برای نمایندگانی از سه گروه عمده دولت، بخش خصوصی و کاربران ارسال گردید. مسئولان، تصمیم گیران و کارفرماهای دولتی، مهندسان مشاور، پیمانکاران، عناصر ذی مدخل در تأمین مالی طرح ها به ویژه طرح های مشارکتی، کارشناسان و صاحب نظران آشنا با مسائل تهیه و اجرای طرح ها و کاربران که عموماً از قشرهای تحصیل کرده انتخاب شده بودند از شمار پاسخ دهندگان به این پرسشنامه بوده اند.

اطلاعات و داده های گردآوری شده از بررسی پیمایشی در دو مرحله مورد تحلیل قرار گرفت: در مرحله اول با کاربرد روش های آمار توصیفی از جمله تحلیل میانگین، آزمون t و آنالیز واریانس نظریات اعلام شده پاسخ دهندگان در گروه های سه گانه (دولت، بخش خصوصی و کاربران) در زمینه اهمیت نسبی عوامل ارزیابی و نماگرهای خرسندی مطرح شده در پرسشنامه بررسی و مقایسه شد و در مرحله دوم با بکارگیری الگوی معادلات ساختاری و براساس داده های استخراج شده از پرسشنامه های تکمیل شده، روابط بین سازه ها و سنجه های ارزیابی طرح ها تعیین گردید. یافته های الگو حکایت از آن دارد که در کامیابی طرح های مشارکتی و در نتیجه در ارزیابی این گونه طرح ها و شناخت علل موفقیت یا شکست آنها عوامل محیطی، نهادی و سیاستی از جمله فضای مناسب و با ثبات اقتصادی، شرایط سیاسی و چارچوب های شفاف حقوقی و قانونی حاکم بر فعالیت ها و همچنین بکارگیری سیاست های منطقی و مؤثر اقتصادی دارای نقش و سهم بسیار عمده ای است. نتایج تحلیل توصیفی داده ها و میانگین نظریاتی که گروه های ذی نفع به عوامل

مطروحه در پرسشنامه ها داده اند نیز به طور طبیعی مؤید همین مطلب بوده است. اعتبار و روایی نتایج این تحقیق نیز در بررسی جداگانه ای با داوری های کارشناسانه ارزیابی و تأیید شده است.

۵-۲- جهات پیشنهادی برای تحقیقات آینده

۱- این تحقیق با پوشش موضوعی پروژه های مشارکتی نوین و تحدید قلمرو آن به طرح های زیربنایی به ویژه طرح های نیروگاهی عرصه تنگی را مورد کاوش قرار داده و از همین روی نوآوری های متدولوژیک آن را به سهولت می توان در حوزه های تحقیقاتی مشابه بکار گرفت.

۲- تجربیات اندک کشور در عرصه تهیه و اجرای طرح های مشارکتی نوین و اندازه نسبتاً کوچک نمونه ای که در این مطالعه برای گردآوری داده ها بکار گرفته شده است، ممکن است به شکل گیری آریبی های در تحقیق انجام شده منجر شده باشد و بنابراین با تراکم تجربیات در این زمینه، تکرار این تحقیق با بکارگیری نمونه های بزرگتر می تواند شرایط دستیابی به نتایج و یافته های مطمئن تری را فراهم آورد.

۳- الگوی ارزیابی ارائه شده که با ظرفیت های کنونی مطرح شده و خصلت ژنریک آن بیشتر با حال و هوای ارزیابی ها در همه مراحل مطالعات توجیهی و امکان سنجی های اولیه، پایش و سنجش های عملکردی طرح ها سازگاری دارد به سادگی و با جرح و تعدیل لازم، با تجزیه و تدقیق موضوعی نماگرها و تفکیک آن به نمایه های جزئی تر و کمیت پذیر، قابل تبدیل و تحویل به چارچوب های ممیزی معنادار است.

ارائه الگویی جامع برای ارزیابی مشارکت بخش های عمومی و خصوصی (PPP) در طرح های زیربنایی تولید انرژی

سومین کنفرانس بین المللی
رویکردهای نوین در نگهداشت انرژی

