

Evaluating the Effectiveness of Public-Private Partnership Policy in Iran's Public Sector

Hossein Alipour¹ Assistant Professor, Department of Management, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran, (Corresponding Author).

Qaneh Mamandi² M.A. in Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran.

Ramin Rahnavard M.A. in Executive Management, Tehran Province Water and Wastewater Company, Tehran, Iran.

Abstract

Public-private partnership policy is what public organizations have taken to carry out their development projects in recent years. The purpose of the present study is to identify the effectiveness of public-private partnership policy implementation in the Iranian public sector. The statistical population of this study included those organizations of the public sector which have all adopted public-private partnership policy. Using systematic random sampling method, 126 organizations were selected through Morgan's table. To collect data, researcher-made questionnaires were distributed among the subjects. Based on such factors as economic efficiency, financial justice, redistributive justice, compatibility with public ethics, adaptability and accountability, results show that the effectiveness of public-private partnership policy implementation is significant. Public-private partnership project holders can improve the context for developing and implementing public-private partnership projects by emphasizing and applying the suggested solutions of this research.

Keywords: Public-private Partnership, Evaluation, Economic Efficiency, Financial and Redistributive Justice, Alignment with Public Ethics, Adaptability, Accountability.

1. h.alipour@imps.ac.ir

2. gh.mamandi@imps.ac.ir

عنوان مقاله: ارزشیابی اثربخشی خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی ایران

حسین علی پور^۱ - قانع ممندی^۲ - رامین رهنورد^۳

دریافت: ۹۸/۰۶/۱۶

پذیرش: ۹۸/۱۱/۰۶

مقاله پژوهشی

چکیده:

خطمشی شراکت عمومی - خصوصی یکی از خطمشی‌هایی است که در سال‌های اخیر، سازمان‌های عمومی در انجام پروژه‌های عمرانی از آن استفاده می‌کنند. هدف پژوهش حاضر، شناخت اثربخشی اجرای خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی ایران است. جامعه آماری این پژوهش شامل آن دسته از سازمان‌های بخش دولتی ایران است که صفت مشترک آن‌ها اجرای خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در بخش عمومی است. با بررسی ۱۲۶ سازمان به روش تصادفی سیستماتیک و با ابزار پرسشنامه، نتایج نشان می‌دهد که اثربخشی اجرای خطمشی شراکت عمومی - خصوصی با استفاده از ابعاد (کارایی اقتصادی، عدالت مالی، عدالت بازتوزیعی، همسازی با اخلاق عمومی، انطباق‌پذیری، و پاسخگویی) معنادار است؛ یعنی اثربخشی خطمشی از میانگین مفروض بالاتر است. متولیان پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی با تاکید بر نتیجه ارزشیابی و استفاده از راهکارهای پیشنهادی این پژوهش می‌توانند زمینه توسعه بیش از پیش اجرای پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی را فراهم سازند.

کلیدواژه‌ها: شراکت عمومی - خصوصی، ارزشیابی، کارایی اقتصادی، عدالت مالی و بازتوزیعی، همسازی با اخلاق عمومی، انطباق‌پذیری، و پاسخگویی.

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (نویسنده مسئول).

h.alipour@imps.ac.ir

۲. کارشناسی ارشد مدیریت دولتی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

gh.mamandi@imps.ac.ir

۳. کارشناسی ارشد مدیریت اجرایی، شرکت آب و فاضلاب استان تهران.

مقدمه

در طول دو دهه گذشته، ارائه خدمات زیرساختی از طریق بخش خصوصی، که اغلب به نام شراکت عمومی - خصوصی شناخته می‌شود، به روشی برای ارائه خدمات عمومی در بخش‌های مختلف اقتصادی مانند بخش‌های عمرانی، جاده و بزرگراه‌ها، بندر، آب، فاضلاب، برق، دفن زباله، حمل‌ونقل، ترافیک، بیمارستان‌ها، و مدارس تبدیل شده است. امروزه شراکت عمومی - خصوصی در سراسر دنیا، حتی در حکومت‌های سوسیالیستی یا کمونیستی، گسترش می‌یابد (Yong, 2010). شراکت عمومی - خصوصی یک روش برای تامین مالی پروژه‌های زیربنایی و زیرساختی دولت است که دو طرف قرارداد، بخش عمومی (دولتی) و بخش خصوصی است. از این رو، روش شراکت عمومی - خصوصی می‌تواند مزایای دوگانه‌ای داشته باشد، مانند فراهم آوردن سرمایه برای کشورهایی که دارای منابع محدود هستند، و برای اجرای بهتر پروژه‌ها (Park et al., 2018).

در سال‌های اخیر، این خطمشی در ایران در قالب برنامه‌های توسعه و برخی از قوانین تدوین شده و به اجرا گذاشته شده است. البته تنها قانونی که به‌صراحت به روش شراکت عمومی - خصوصی تأکید می‌کند، بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. به علاوه، در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲، و ۱۳۹۳ تبصره‌هایی به روش شراکت عمومی - خصوصی اختصاص دارد.

سازوکار شراکت عمومی - خصوصی در کشورهای درحال توسعه یکی از ابزارهای تامین منابع مالی برای انجام پروژه‌ها در سطح ملی و محلی است و اثرهای مثبت آن در پژوهش‌ها مورد تأکید است (Albalate & Bel-Piñana, 2019). هرچند در خصوص ضرورت ارزشیابی ادواری خطمشی‌های عمومی در میان اندیشمندان اتفاق نظر قابل توجهی وجود دارد (Althaus et al., 2009; Vedung, 2017)، اما از نظر چگونگی ارزشیابی خطمشی شراکت عمومی - خصوصی اختلاف نظر مشهودی بین صاحب‌نظران خطمشی‌گذار دیده می‌شود (Liu et al., 2015). باید در نظر داشت که برخی پژوهشگران با تمرکز بر جنبه خاصی مانند ریسک شراکت عمومی - خصوصی به ارزشیابی چنین خطمشی‌هایی اقدام می‌کنند (Grimsey & Lewis, 2002)، و برخی دیگر وجوه مختلف شراکت عمومی - خصوصی را با انتخاب معیارهای عام مورد ارزشیابی قرار می‌دهند (Howlett et al., 2009). برای مثال هاوالت و همکاران (۲۰۰۹)، بر معیارهای ارزشیابی

اداری (ارزشیابی تلاش، ارزشیابی عملکرد، ارزشیابی کارایی، و ارزشیابی فرایند)، ارزشیابی قضایی، و ارزشیابی سیاسی تاکید دارند؛ در حالی که دان^۱ (۲۰۱۵)، معیارهای دیگری شامل (اثربخشی، کارایی، کفایت، انصاف، پاسخگویی، و مناسب بودن) را برای ارزشیابی خط‌مشی مناسب می‌داند. ولی چارچوب غالب در ارزشیابی خط‌مشی‌ها، چارچوب سنتی اکتشاف مراحل است. ساباتیه و ویبل^۲ (۲۰۱۴)، با انتقاد از این چارچوب، زمینه‌ساز طرح چارچوب‌های جدیدی می‌شوند که یکی از معروف‌ترین آن‌ها چارچوب توسعه و تحلیل نهادی است. در این چارچوب، ضمن تاکید بر ضرورت ارزشیابی خط‌مشی، معیارهای جدیدی برای ارزشیابی خط‌مشی مطرح می‌شود (Ostrom, 2009)، که در این پژوهش برای ارزشیابی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در ایران بکار گرفته می‌شود. به سخن دیگر، ارزشیابی با رویکرد نهادی، این امکان را فراهم می‌سازد که پیامدهای تحقق‌یافته و احتمالی خط‌مشی تحت ترتیبات نهادی مدنظر قرار گیرد. در دنیای خط‌مشی‌گذاری، فرایند خط‌مشی‌گذاری زمانی کامل می‌شود که خط‌مشی به مرحله ارزشیابی برسد و نقایص و مسائل آن در حوزه دستور کارگذاری، تدوین، و اجرا شناسایی شود، تا بازخوردی باشد برای تقویت چرخه خط‌مشی که بتواند کیفیت خط‌مشی را ارتقا دهد و در جهت تقویت آن برآید.

در کشور ایران نیز پژوهش‌های فراوانی در زمینه شراکت عمومی - خصوصی صورت گرفته است (عزت‌آبادی‌پور و طاهرپور، ۱۳۹۳؛ زارعی رهرو و همکاران، ۱۳۹۸)، اما در زمینه ارزشیابی اجرای این خط‌مشی با رویکرد نهادی، پژوهشی انجام نگرفته است. بنابراین، ارزشیابی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی با رویکرد نهادی این امکان را فراهم می‌سازد که اقدام‌های اصلاحی در عرصه کنش بازیگران و الگوهای تعاملی آنان صورت گیرد.

ادبیات نظری پژوهش

شراکت عمومی - خصوصی

شراکت عمومی - خصوصی (PPP)^۳ در سال‌های اخیر بسیار وسعت پیدا می‌کند و از جنبه‌های مختلف به عنوان پدیده سیاسی، فنی، و اقتصادی تعریف می‌شود (Hodge & Greve, 2018). شراکت عمومی - خصوصی در کشورهای مختلف دارای چارچوب حقوقی، قانونی، و نهادی است. نوع نظام حقوقی در هر کشور (حقوق عرفی در مقابل حقوق نوشته)، اثر شگرفی بر تعیین نوع

1. Dunn
2. Sabatier & Weible
3. Public-Private Partnership

چارچوب مقرراتی برای شراکت عمومی - خصوصی دارد. به طور معمول، کشورهایی که دارای نظام حقوقی مبتنی بر حقوق عرفی هستند، چارچوب مقرراتی خود را بر اساس اسناد سیاسی و دستورالعمل‌های اجرایی تنظیم می‌کنند، اما کشورهایی که مبتنی بر حقوق نوشته هستند، به طور معمول یک چارچوب مفصل‌تر در قالب اسناد حقوقی الزام‌آور، قوانین عادی یا قوانین موضوعه دارند (بانک جهانی، ۱۳۹۶). در مفهوم کلی، شراکت عمومی - خصوصی را می‌توان به صورت توافق قراردادی بین مدیریت دولتی و حداقل یک شرکت خصوصی تعریف کرد، که در آن طرف خصوصی برای تامین مالی، ساخت یا بازسازی و مدیریت یک پروژه از طریق یک توافق نامه بلندمدت قرارداد مشغول فعالیت است (Grimsey & Lewis, 2007). دیگر تعریف‌های ارائه شده از شراکت عمومی - خصوصی در جدول (۱) منعکس است.

جدول ۱: تعریف شراکت عمومی - خصوصی

منبع	تعریف
سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ^۱ (۲۰۱۳)	توافق بین دولت و یک یا چند شریک خصوصی است (که ممکن است شامل اپراتورها یا موسسه‌های مالی باشد) و به شیوه‌ای عمل می‌کند که ارائه خدمات عمومی منطبق با اهداف بخش عمومی باشد و اهداف بخش خصوصی در دستیابی به سود تامین شود. تاثیرگذاری این ترتیبات بستگی به انتقال بخش قابل توجهی از ریسک به بخش خصوصی دارد.
رابینسون و همکاران ^۲ (۲۰۰۹)	بانک جهانی شراکت عمومی - خصوصی را به عنوان یک توافق بین دولت و یک شرکت خصوصی تعریف می‌کند که در آن شرکت خصوصی بر کیفیت‌گرایی در بلندمدت با برون‌داد تاکید دارد.
شورای ملی پژوهش ^۳ لینک ^۳ (۲۰۰۶)	شراکت عمومی، شراکت عمومی - خصوصی را شامل تحقیق و توسعه، همکاری میان صنعت، دولت، و دانشگاه می‌داند که می‌توانند نقش قابل توجهی در معرفی فناوری‌های نوین و کلیدی به بازار داشته باشند. شراکت به سلامت، انرژی، محیط‌زیست، و حمایت ملی و قابلیت‌های نانو در تحقیق و توسعه کمک می‌کند.
برگر و هاوکسورث ^۴ (۲۰۱۱)	شراکت عمومی - خصوصی را می‌توان ترتیبات مشخص شده با کار مشترک بین بخش عمومی و بخش خصوصی تعریف کرد. در حقیقت، چنین شراکتی می‌تواند انواع همکاری بین هر دو بخش شامل همکاری مشترک، تسهیم ریسک، خدمات، و زیرساخت‌ها را پوشش دهد.

1. OECD
2. Robinson *et al.*
3. Link
4. National Research Council
5. Burger & Hawkesworth

مبانی نظری شراکت عمومی - خصوصی

ساختارگرایی توسعه

ساختارگرایی، یک نظریه توسعه محسوب می‌شود که بر جنبه‌های ساختاری و ایجاد دگرگونی در آن تأکید دارد. مطابق این نظریه، توسعه مستلزم تغییرها در ساختارهای اقتصادی جامعه است. شراکت عمومی-خصوصی در حقیقت ساختار جدیدی را در انجام پروژه‌های توسعه در سطوح ملی و محلی به نمایش می‌گذارد. چنین ساختاری ظرفیت‌های بخش‌های غیردولتی را در انجام پروژه‌های توسعه بکار می‌گیرد (Hitchler & Domann, 2007).

رویکرد شبکه‌ای

این رویکرد یا نظریه با مد نظر قرار دادن نقش حکومت و بازیگران اجتماعی در خط‌مشی‌گذاری، رویکردهای حکومت‌محور و جامعه‌محور را تلفیق می‌کند. رویکرد شبکه‌ای نه تنها انواع مختلفی از بازیگران را در بر می‌گیرد، بلکه ایجاب می‌کند تعامل بین آن‌ها نیز مد نظر قرار گیرد. در رویکرد شبکه‌ای بازیگران به هیچ وجه به عنوان افراد منفک و جزءشده تصور نمی‌شوند، بلکه به عنوان افراد متقابلاً به هم وابسته نگریسته می‌شوند (Sabatier, 1991). همچنین، شراکت عمومی-خصوصی به‌نوعی متشکل از بازیگران عمومی و خصوصی است که به صورت شبکه‌ای در انجام پروژه‌های زیرساختی دولت عمل می‌کند.

مدیریت دولتی نوین

ابر انگاره مدیریت دولتی نوین^۱ در واکنش به نارسایی‌های الگوی اداره امور عمومی در بخش عمومی مطرح می‌شود. مدیریت دولتی نوین با تأکید بر تغییرهای اساسی در اداره امور عمومی، با ویژگی‌هایی نظیر فاصله از دیوان‌سالاری سنتی، افزایش انعطاف سازمان‌ها، پاسخگویی و شفافیت، رویکرد راهبردی، مدیریت به‌جای اداره، رقابت‌گرایی، قراردادگرایی، برون‌سپاری، و تعمیم الگوهای مدیریت بخش خصوصی به بخش دولتی شناخته می‌شود (Hughes, 2012). در حقیقت، یکی از ویژگی‌های مهم مدیریت دولتی نوین توجه به کاهش وظایف دولت از طریق خصوصی‌سازی و پیمان‌سپاری یا سایر شکل‌های متداول شراکت با بخش خصوصی است. با توجه به ویژگی‌های ذکر شده اگر بخواهیم به صورت تخصصی ادبیات شراکت عمومی - خصوصی را بررسی کنیم،

1. New Public Management

این مفهوم اشاره دارد به ابرانگاره مدیریت دولتی نوین که تاکید بر مشتری‌گرایی، خصوصی‌سازی، تضعیف حکومت، ترویج راست‌گرایی افراطی علیه دولت، مدیریت‌گرایی، حرفه‌گرایی، برون‌سپاری، و قراردادگرایی در ارائه خدمات عمومی از ویژگی‌های شاخص آن است (Dunleavy et al., 2006).

ارزشیابی خطمشی

ارزشیابی خطمشی با استفاده از طیف وسیعی از روش‌های پژوهش به‌طور نظام‌مند، کاوش اثربخشی مداخلات خطمشی، اجرا، و فرایندها، تعیین شایستگی‌ها و ارزش خطمشی‌ها برای بهبود شرایط اجتماعی و اقتصادی سایر ذی‌نفعان مختلف محقق می‌شود (Treasury, 2007). ارزشیابی خطمشی، فرایندی است که در آن مشخص می‌شود یک خطمشی در عمل از چه ابزارهایی استفاده می‌کند و درصدد تحقق چه اهدافی است. همچنین، یک حلقه بازخورد را فراهم می‌کند که تصمیم‌گیرنده‌ها را قادر می‌سازد از خطمشی‌ها تجارب کسب کنند، مسائل و مشکلات موجود را شناسایی کنند، و دوباره یک فرایند تصمیم‌گیری را ایجاد کنند. این فرایند، ارزشیابی خطمشی را به یک ابزار قدرتمند برای خطمشی‌گذاری تبدیل می‌کند (Knill & Tosun, 2008). ارزشیابی خطمشی روند مطالعاتی منظم و پیوسته دارد و پیرامون چگونگی طراحی و ارزشیابی اجرای خطمشی توسعه می‌یابد. اگرچه در مطالعه ارزشیابی، به‌طور معمول اصطلاح «ارزشیابی برنامه» بکار گرفته می‌شود، اما در کنار آن از ارزشیابی پروژه و ارزشیابی خطمشی نیز استفاده می‌شود. ارزشیابی خطمشی، از سه جنبه مختلف می‌تواند مفید باشد: به عنوان یک حلقه کنترل؛ به عنوان شکلی از تعامل سیاسی؛ و به عنوان یک پدیده نهادی (Leroy & Crabb, 2012). ارزشیابی خطمشی به عنوان تدوین می‌تواند پیچیده باشد، زیرا تحلیل گذشته‌نگرانه از هر خطمشی یا اقدام حکومتی محدود به تعداد عواملی از دنیای واقعی مانند زمان، بودجه، ملاحظه‌های اخلاقی، محدودیت‌های خطمشی، ایدئولوژی‌های سیاسی، ارزش‌ها، تجارب، ابزارهای اندازه‌گیری، وضوح هدف، و تعصب‌های نهادی است (Juma & Onkware, 2015).

انواع ارزشیابی

اندیشمندان خطمشی‌گذاری مبانی مختلفی را برای طبقه‌بندی ارزشیابی خطمشی انتخاب می‌کنند. برخی بر مبنای زمینه، برخی بر مبنای کارکردها و زمان انجام ارزشیابی، و برخی بر مبنای هدف به گونه‌شناسی ارزشیابی خطمشی می‌پردازند که مجموع این دیدگاه‌ها در جدول (۲) خلاصه می‌شود.

جدول ۲: انواع ارزشیابی خط‌مشی (رهنورد و رهنورد، ۱۳۹۷)

ردیف	منبع	انواع ارزشیابی
۱	اسکریون ^۱ (۱۹۹۱)	ارزشیابی توسعه‌ای؛ ارزشیابی سازنده؛ ارزشیابی پایانی
۲	والمن ^۲ (۲۰۰۳)	پیش‌ارزشیابی؛ ارزشیابی مستمر؛ پس‌ارزشیابی؛ فرارزشیابی
۳	هاولت و همکاران (۲۰۰۹)	ارزشیابی اداری؛ ارزشیابی قضایی؛ ارزشیابی سیاسی

همان‌طور که در **جدول (۲)** دیده می‌شود، والمن (۲۰۰۳) بر مبنای کارکردها و زمان انجام ارزشیابی، انواع ارزشیابی خط‌مشی را به شرح زیر طبقه‌بندی می‌کند:

پیش‌ارزشیابی^۳: ناظر بر پیش‌بینی و پیش‌ارزیابی اثرها و پیامد خط‌مشی‌ها تعریف می‌شود و هدف آن تزریق اطلاعات به فرایند تصمیم‌گیری است. پیش‌ارزشیابی ابزاری است برای انتخاب از میان گزینه‌های خط‌مشی در پرتو معیارهای مورد نظر. پیش‌ارزیابی شامل پیش‌ارزیابی اجرا و اثرهای محیطی است؛ یعنی بتوان با تمرکز بر فرایند اجرا، ابزارهای مناسب اجرایی را ارزیابی کرد و به انتخاب مناسب‌ترین ابزار با امان نظر به شرایط محیطی اقدام کرد.

ارزشیابی مستمر^۴: ناظر بر تشخیص اثرها و نتایج مقیاس‌ها و برنامه‌های خط‌مشی است که در حال اجراست. کارکرد اساسی ارزشیابی مستمر تولید اطلاعات برای تعدیل، تصحیح یا بازهدایت فرایند اجرا یا حتی تصمیم‌های زیربنایی خط‌مشی است. پایش را می‌توان به عنوان یک رویه ارزشیابی مستمر به‌شمار آورد که هدف آن تشخیص اثرهای فعالیت‌های مستمر است. انتخاب شاخص‌های عملکرد مناسب، عامل کلیدی در پایش است.

پس‌ارزشیابی^۵: ناظر بر ارزیابی اثر خط‌مشی‌ها و میزان تحقق اهداف خط‌مشی است که به‌طور سنتی اثربخشی خط‌مشی خوانده می‌شود. هرچند در این نوع ارزشیابی، درجه تحقق اهداف خط‌مشی مورد نظر ارزیابی می‌شود، اما مسئله مفهومی آن است که آیا شاخص‌های مناسب برای ارزیابی تحقق اهداف به‌درستی قابل‌انتخاب است. در ضمن، در پس‌ارزشیابی خط‌مشی این پرسش مطرح می‌شود که آیا تغییرها و اثرهای مشاهده‌شده واقعاً ناشی از خط‌مشی مورد نظر است یا عوامل علی دیگری در ترکیب با خط‌مشی مورد نظر چنین اثرهایی را به بار می‌آورند؟

1. Scriven
2. Wollmann
3. Ex-Ante Evaluation
4. Ongoing Evaluation
5. Ex-Post Evaluation

فراارزشیابی^۱: ناظر بر تحلیل ارزشیابی‌های انجام‌شده پیشین است که با استفاده از داده‌های ثانویه صورت می‌گیرد. این نوع ارزشیابی ممکن است با این هدف صورت گیرد که آیا ارزشیابی‌های پیشین مبتنی بر معیارهای روش شناختی صورت می‌گیرد. هدف دیگر ممکن است تجمیع یافته‌های ارزشیابی‌های پیشین باشد که به صورت مجزا از هم صورت می‌گیرد تا بتوان بر مبنای تجمیع آن‌ها نتیجه جدیدی به‌دست آورد.

معیارهای ارزشیابی خطمشی

در خصوص ارزشیابی خطمشی، معیارهای به‌نسبت متفاوتی مطرح است که معروف‌ترین آن‌ها تشریح می‌شود.

مدل مت و همکاران^۲ (۲۰۱۳)

مت و همکاران (۲۰۱۳)، برای ارزشیابی قابلیت اجرای خطمشی، معیارهای پنج‌گانه‌ای را به شرح **جدول (۳)** پیشنهاد می‌کنند.

جدول ۳: معیارهای ارزشیابی قابلیت اجرای خطمشی (Matt et al., 2013)

ردیف	معیار ارزشیابی	شاخص
۱	امکان‌پذیری	آیا خطمشی از نظر مالی اجراپذیر است؟ آیا اجرای خطمشی از نظر فنی شدنی است؟ آیا برای اجرای خطمشی پیش‌شرط‌هایی ضروری هستند؟ آیا راهکارهای فناورانه برای اجرای خطمشی لازم هستند؟
۲	تنظیمات نهادی	آیا موانع/ تواناسازهایی برای اجرای خطمشی وجود دارند؟ فضایی این نهادها بر مبنای چه مقیاس‌های عمل می‌کنند؟ آیا هماهنگی افقی و عمودی میان این نهادها وجود دارد؟ آیا این نهادها پاسخگو هستند؟
۳	مشروعیت سیاسی	آیا سیاستمداران پاسخگو هستند؟ آیا مشارکت همگانی ارتقا پیدا کرده است؟ آیا شفافیت تضمین شده است؟ قدرت چگونه میان بازیگران خطمشی توزیع شده است؟ آیا خطمشی منصفانه است؟
۴	قابلیت پذیرش اجتماعی	آیا ابزار اجرای خطمشی از سوی عموم مردم پذیرفته شده است؟

1. Meta-Evaluation
2. Matt et al.

ادامه جدول ۳: معیارهای ارزشیابی قابلیت اجرای خطمشی (Matt et al., 2013)

ردیف	معیار ارزشیابی	شاخص
۵	انعطاف پذیری	آیا ابزار اجرای خطمشی از انعطاف پذیری لازم برای تبیین ناطمینانی محیطی برخوردار است؟ آیا ابزار اجرای خطمشی را می توان در پرتو تغییرهای غیرمنتظره تعدیل کرد؟ آیا بازتاب پذیری در ارزشیابی اهداف خطمشی وجود دارد؟

مدل دان (۲۰۱۵)

دان (۲۰۱۵)، شش معیار برای ارزشیابی خطمشی پیشنهاد می کند، که پرسش ها و معیارهای توصیفی آن در جدول (۴) گزارش می شود.

جدول ۴: مقیاس ها و معیارهای ارزشیابی خطمشی از دیدگاه (Dunn, 2015)

مدل ها	پرسش ها	معیارها
اثربخشی ^۱	آیا نتیجه ارزشمندی به دست آمده است؟	واحد های خدمات
کارایی ^۲	برای رسیدن به یک نتیجه ارزشمند چقدر تلاش لازم بوده است؟	هزینه واحد، مزایای خالص، نسبت هزینه به فایده
کفایت ^۳ (بسنده گی)	تا چه حد نیل به پیامد ارزشمند، مسئله را حل کرده است؟	هزینه ثابت (مسئله ۱)، اثربخشی ثابت (مسئله ۲)
انصاف ^۴ (برابری)	آیا هزینه و مزایا به طور منصفانه بین گروه های مختلف توزیع شده است؟	معیار پرتو ^۵ ، معیار کالدور هیکز ^۶ ، معیار راولز ^۷
واکنش گری ^۸	آیا نتایج خطمشی، نیازها، ترجیح ها یا ارزش های گروه های خاص را برآورده کرده است؟	سازگاری با پیمایش شهروندان
مناسب بودن	آیا پیامدهای مطلوب (اهداف) مورد نظر ارزشمند هستند؟	برنامه عمومی باید عادلانه و کارآمد باشد

1. Effectiveness
2. Efficiency
3. Adequacy
4. Equity
5. Pareto
6. Kaldor-Hicks
7. Rawls
8. Responsiveness

چارچوب توسعه و تحلیل نهادی استروم (۲۰۰۹)

چارچوب توسعه و تحلیل نهادی^۱ در پی درک نحوه عمل نهادها و تغییر آنها در گذر زمان است. در عبارت چارچوب توسعه و تحلیل نهادی منظور از «نهادها»، محدودیت‌ها یا فرصت‌های ساخت انسان است. این چارچوب نوعی نقشه مفهومی چندلایه است که بیان می‌کند با توجه به شرایط فیزیکی / مادی، ویژگی‌های جامعه محلی و قواعد مورد استفاده بر عرصه کنش فرد تاثیر می‌گذارند (Ostrom, 2009). عرصه کنش الگوی تعاملی خود را شکل می‌دهد و این الگو به شکل‌گیری ره‌آوردهایی منجر می‌شود که به‌طور مستمر بر اساس شاخص‌هایی ارزشیابی می‌شود (Sabatier & Weible, 2014). معیارهای ارزشیابی در چارچوب نهادی به این شرح تعریف می‌شوند:

کارایی اقتصادی^۲: کارایی اقتصادی بر اساس حجم تغییر در جریان مزایای خالص مرتبط با تخصیص یا تخصیص مجدد تعیین می‌شود. مفهوم کارایی نقش مهمی در مطالعات تخمینی مزایا و هزینه‌ها یا نرخ‌های بازده برای سرمایه‌گذاری ایفا می‌کند که غالباً برای تعیین امکان‌پذیری یا مطلوبیت اقتصادی خط‌مشی‌های عمومی استفاده می‌شود. بنابراین، هنگام در نظر گرفتن ترتیبات نهادی بدیل، در نظر گرفتن این‌که چگونه بازبینی‌ها در قواعد موثر بر مشارکت‌کنندگان، رفتار و در نتیجه، تخصیص منابع را تغییر می‌دهد، امری بسیار کلیدی است. کارایی یعنی انجام کار درست، که حاصل شاخص‌های درونی سازمان و نسبت ستانده‌ها به نهاده‌هاست.

عدالت از طریق تناظر مالی^۳: دو ابزار اصلی برای ارزیابی عدالت وجود دارد: یکی بر مبنای برابری بین سهم یاری افراد در یک تلاش و میزان مزایای دریافتی، و دومی بر مبنای توانایی‌های تفاضلی پرداخت. مفهوم عدالت که زیربنای اقتصاد مبادله‌ای است، مدعی است کسانی که از یک خدمت منتفع می‌شوند، بار مالی آن خدمت را انتقال می‌دهند.

عدالت باز توزیعی^۴: خط‌مشی‌هایی که منابع را به افراد نیازمند و فقیرتر باز توزیع می‌کنند، دارای اهمیت هستند. در نتیجه، اگرچه کارایی می‌تواند این نکته را تبیین کند که منابع کمیاب در جاهایی که استفاده می‌شوند، بیش‌ترین مزایای خالص را تولید کنند، اما برابری ممکن است این هدف را مخدوش سازد؛ زیرا نتیجه تدارک امکانات و تسهیلاتی است که نیازهای گروه‌های نیازمند خاصی را منتفع می‌سازد. در غیر این صورت، اهداف باز توزیعی ممکن است با اهداف تحقق تناظر

1. Institutional Analysis and Development Framework
2. Economic Efficiency
3. Fiscal Equivalence
4. Redistributive Equity

مالی در تضاد باشد.

پاسخگویی^۱: به میزان پاسخگویی مقامات دولتی در برابر شهروندان اشاره دارد که باید در جهت توسعه و استفاده از امکانات، تسهیلات، و منافع عمومی پاسخگو باشند. در حقیقت، تحقق کارایی ایجاب می‌کند که اطلاعات در مورد ترجیح‌های شهروندان در اختیار تصمیم‌گیرندگان باشد تا پاسخگویی را تحقق بخشد. ترتیبات نهادی که به‌طور اثربخش این اطلاعات را تجمیع می‌کند، در تحقق کارایی همزمان با افزایش در پاسخگویی و ارتقای موفقیت اهداف بازتوزیعی نقش ایفا می‌کند.

همسازی با اصول اخلاق عمومی^۲: پژوهشگر ممکن است بخواهد سطح اصول اخلاقی ایجادشده (توسعه‌یافته) را به وسیله مجموعه خاصی از ترتیبات نهادی ارزشیابی کند. آیا کسانی که قادرند دست به کلاهبرداری بزنند، می‌توانند به مزایای بالایی دست یابند؟ آیا به کسانی که در کارراه خود اصول اخلاقی را حفظ می‌کنند پاداش داده می‌شود و ارتقا می‌یابند؟ چگونه افرادی که همواره درون مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی تعامل دارند، می‌آموزند در بلندمدت باید با یکدیگر ارتباط برقرار کنند؟

قابلیت انطباق‌پذیری^۳: تا زمانی که ترتیبات نهادی قادر به واکنش با محیط‌های متلاطم همیشه در حال تغییر نباشند، پایداری منابع و سرمایه‌گذاری دچار آسیب می‌شود. برای مثال، اگر یک سیستم آبیاری به صورت متمرکز کنترل شود و فقط حجم خاصی از منابع را برای نگهداری سالانه و دوره‌های تخصیص دهد، ممکن است قادر به تحقق نیازهای خاص مرتبط با سیل عظیمی که بخشی از سیستم کانال را تخریب می‌کند، نباشد (Sabatier, 1991). همان‌طور که دیده می‌شود، اختلاف‌نظر قابل‌توجهی بین اندیشمندان از نظر معیارهای ارزشیابی خطامشی وجود دارد. این اختلاف‌نظر ناشی از رویکرد یا چارچوب متفاوتی است که اندیشمندان خطامشی‌گذاری انتخاب می‌کنند. اگر چارچوب توسعه و تحلیل نهادی را مد نظر قرار دهیم، بی‌شک معیارهای پیشنهادی استروم (۲۰۰۹)، سازگاری بیش‌تری با این چارچوب دارد که در این پژوهش مد نظر قرار می‌گیرد.

خطامشی شراکت عمومی - خصوصی در ایران

در ایران شراکت عمومی - خصوصی دارای چالش‌های بزرگی است. قوانین و مقررات کشور ایران نواقص زیادی در زمینه شراکت عمومی - خصوصی به‌وجود آورده است. در کشورهای

1. Accountability
2. Conformance to General Morality
3. Adaptability

توسعه یافته قوانین ترغیبی و تشویقی بسیاری برای بخش خصوصی فراهم است؛ اما در کشور ایران چنین قوانینی در این زمینه وجود ندارد. قوانین مربوط به شراکت عمومی - خصوصی در ایران بسیار پراکنده و کلی است. همچنین، خطامشی واحدی برای شراکت عمومی - خصوصی در ایران وجود ندارد. نیاز به توضیح است که در سال ۱۳۹۸ دولت یازدهم لایحه منسجمی را تحت عنوان مشارکت عمومی - خصوصی تهیه و برای تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است. به هر حال، برخی از قوانین مربوط به شراکت عمومی - خصوصی به صورت پراکنده به شرح جدول (۵) بیان می‌شود.

جدول ۵: اسناد بالادستی ناظر بر خطامشی شراکت عمومی - خصوصی

مفاد سند	سند بالادستی
<p>بند (۴۷): توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که ابلاغ خواهد شد.</p> <p>بند (۴۹): توجه و عنایت جدی بر مشارکت عامه مردم در فعالیت‌های اقتصادی کشور و رعایت جهت زیر در امر واگذاری موسسه‌های اقتصادی دولت به مردم: ۱. امر واگذاری در جهت تحقق اهداف برنامه باشد و خود هدف قرار نگیرد؛ ۲. در چارچوب قانون اساسی صورت پذیرد؛ ۳. موجب تهدید امنیت ملی یا تزلزل حاکمیت ارزش‌های اسلامی و انقلابی نگردد؛ ۴. به خدشه‌دار شدن حاکمیت نظام یا تضییع حق مردم یا ایجاد انحصار نیانجامد؛ و ۵. به مدیریت سالم و اداره درست کار توجه شود.</p>	<p>سند چشم‌انداز ۱۱۴۰۴</p>
<p>بند ۱۹: زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.</p>	<p>سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی رهبر انقلاب^۲ (۱۳۸۹)</p>

1. <http://www.maslahat.ir/index.jsp?fkeyid=&siteid=3&pageid=797>
 2. <http://www.maslahat.ir/index.jsp?siteid=3&fkeyid=&siteid=3&pageid=575>

ادامه جدول ۵: اسناد بالادستی ناظر بر خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی

مفاد سند	سند بالادستی
<p>ماده ۲۱۴: دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت قانون نحوه اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی اقدام‌های زیر را به اجرا درآورد:</p> <p>بند (ب): روش‌های اجرایی مناسب از قبیل «تامین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری و واگذاری»، «تامین منابع مالی، ساخت و بهره‌برداری»، «طرح و ساخت کلید در دست»، «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» یا «ساخت، بهره‌برداری و مالکیت» را با پیش‌بینی تضمین‌های کافی بکار گیرد.</p> <p>ماده ۱۱۳: به منظور تنوع در عرضه انرژی کشور، بهینه‌سازی تولید و افزایش راندمان نیروگاه‌ها، کاهش اتلاف و توسعه تولید همزمان برق و حرارت، شرکت توانیر و شرکت‌های وابسته و تابعه وزارت نیرو موظف‌اند:</p> <p>بند (الف): با استفاده از منابع حاصل از فروش نیروگاه‌های موجود یا در دست اجرا و سایر اموال و دارایی‌های شرکت‌های مذکور و با رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، نسبت به پرداخت یارانه خرید برق از تولیدکنندگان برق پراکنده با مقیاس کوچک و ظرفیت‌های تولید برق مشترکان از طریق عقد قراردادهای بلندمدت و همچنین تبدیل تا دوازده هزار (۱۲۰۰۰) مگاوات نیروگاه گازی به سیکل ترکیبی اقدام نمایند.</p>	<p>قانون برنامه پنجم توسعه^۱ (۱۳۹۰)</p>
<p>ماده ۳۴ بند (ب): بکارگیری روش‌های اجرایی مناسب «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» از قبیل «تامین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری، و واگذاری»، «تامین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری»، «طرح و ساخت کلید در دست» یا «ساخت، بهره‌برداری، و مالکیت» با پیش‌بینی تضمین‌های کافی و تدابیر بودجه‌ای بکار گیرد.</p>	<p>قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۲ (۱۳۹۶)</p>
<p>ماده ۲۸ بند (الف): واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی، حذف واحدهای غیرضروری، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و موسسه‌های واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.</p> <p>ماده ۲۵ بند (الف): خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (به‌جای تولید خدمات)، در چهارچوب استانداردهای کیفی به منظور افزایش و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه.</p> <p>ماده ۳۷: استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و خارجی و سازمان‌های بین‌المللی درازای و واگذاری پساب استحصالی.</p>	<p>قانون برنامه ششم توسعه^۳ (۱۳۹۶)</p>

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>
2. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>
3. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>

ادامه جدول ۵: اسناد بالادستی ناظر بر خطمشی شراکت عمومی - خصوصی

سند بالادستی	مفاد سند
قانون مدیریت خدمات کشوری ^۱ (۱۳۸۶)	ماده ۱۵: امور تصدی‌های اقتصادی با رعایت اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. ماده ۲۲: دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند به منظور تقویت و حمایت از بخش غیردولتی اقدام‌های لازم را برای آموزش، سازمان‌دهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری و خرید خدمات از بخش غیردولتی بر اساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، به عمل آورند.

همان‌طور که در **جدول (۵)** دیده می‌شود، خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در ایران در قالب قوانین و مقررات مختلف تدوین شده است. اجرای این خطمشی در عمل با ناکامی‌هایی مواجه است که نیاز است با ارزشیابی ادواری برای اصلاح و بهبود آن اقدام شود.

پرسش‌های پژوهش

با توجه به چارچوب توسعه و تحلیل نهادی، پرسش‌های اصلی و فرعی به شرح زیر قابل طرح هستند:

پرسش اصلی

- اثربخشی خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی ایران در چه سطحی است؟

پرسش‌های فرعی

- اثربخشی خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی از نظر کارایی اقتصادی در چه سطحی است؟

- اثربخشی خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی از نظر عدالت مالی در چه سطحی است؟

- اثربخشی خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی از نظر عدالت بازتوزیعی در چه سطحی است؟

- اثربخشی خطمشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی از نظر قابلیت انطباق‌پذیری در چه سطحی است؟

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/130021>

- اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی از نظر همسازی با اخلاق عمومی در چه سطحی است؟

- اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی از نظر پاسخگویی در چه سطحی است؟

روش‌شناسی پژوهش

بر اساس مدل پیاز پژوهش (Saunders et al., 2009)، این پژوهش از نوع کاربردی، اثبات‌گرایی، قیاسی، پیمایشی (زمینه‌ای)، و میدانی است. جامعه آماری پژوهش شامل دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی است که متولی اجرای خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی هستند که تعداد آن‌ها ۱۹۰ سازمان برآورد می‌شود. نیاز به توضیح است که فهرست جامعه آماری با مراجعه به پرتال ملی مشارکت عمومی - خصوصی سازمان برنامه و بودجه کشور به‌دست می‌آید. با توجه به این‌که وظیفه اجرای خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی را دستگاه‌های عمومی بر عهده دارند، بنابراین واحد تحلیل در پژوهش حاضر سازمان است. به سخن دیگر، در این پژوهش پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی ارزشیابی نمی‌شود که بتوان واحد تحلیل را پروژه‌های شراکت عمومی - در نظر گرفت. با استفاده از جدول مورگان ۱۲۶ سازمان به روش تصادفی سیستماتیک به عنوان حجم نمونه انتخاب می‌شود و پرسشنامه‌ها بین آن‌ها توزیع می‌گردد. بدین معنا که ابتدا با استفاده از فرمول $Rand()*(a-b)+b$ در نرم‌افزار اکسل که در آن a دامنه پایین و b دامنه بالا در اعداد تصادفی است، ۱۲۶ عدد تصادفی از میان ۱۹۰ عدد انتخاب می‌شود و با در نظر گرفتن شماره ردیف هر دستگاه اجرایی، نمونه‌های مورد نظر انتخاب می‌شود. پس از سنجش روایی محتوایی و پایایی، پرسشنامه‌ها از طریق مراجعه حضوری پژوهشگران به واحد متولی پایش پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی در دستگاه‌های اجرایی در ظرف مدت شش‌ماه توزیع و گردآوری شده که خوشبختانه تمامی پرسشنامه‌های توزیع‌شده به‌درستی تکمیل شده‌اند.

سنجش متغیرها

در این پژوهش از معیارهای شش‌گانه چارچوب تحلیل نهادی (Ostrom, 2009)، برای ارزشیابی خط‌مشی عمومی شراکت عمومی - خصوصی استفاده می‌شود. نماگرهای مورد استفاده برای سنجش این متغیرها به شرح جدول (۶) است.

جدول ۶: نماگرهای مرتبط با معیارهای اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی

متغیر	نماگرها
کارایی اقتصادی	- میزان ترکیب منابع بخش خصوصی و عمومی به بهینه‌ترین شکل در اجرای خط‌مشی PPP
	- میزان تحقق‌بخشی خط‌مشی PPP با صرف کم‌ترین منابع و هزینه
عدالت	- میزان برخورداری از مزایای کافی برای هر دو بخش عمومی و خصوصی در اجرای خط‌مشی PPP
	- میزان استفاده بهینه از ظرفیت بخش خصوصی در اجرای خط‌مشی PPP
عدالت مالی	- منصفانه بودن مزایای دریافتی در هر دو بخش عمومی و خصوصی از شراکت در خط‌مشی PPP
	- منصفانه بودن رویه‌های متداول در اجرای خط‌مشی PPP
عدالت بازتوزیعی	- میزان احترام متقابل دو طرف در اجرای خط‌مشی PPP
	- میزان تناسب نتایج به‌دست‌آمده با فعالیت‌های انجام‌شده در اجرای خط‌مشی PPP
پاسخگویی	- میزان تناسب نتایج به‌دست‌آمده با تلاش دو طرف در اجرای خط‌مشی PPP
	- میزان برابری تلاش دو طرف با نتایج به‌دست‌آمده در اجرای خط‌مشی PPP
همسازي با اخلاق عمومی	- میزان ارزشیابی اجرای عملکرد خط‌مشی PPP
	- میزان مشورت با پیمانکاران در اجرای پروژه‌ها برای تدوین خط‌مشی PPP
قابلیت انطباق‌پذیری	- میزان شفافیت اطلاعات در اجرای خط‌مشی PPP توسط مسئولان
	- میزان جو مناسب برای سازوکارهای مربوط به شکایات در اجرای خط‌مشی PPP
همسازي با اخلاق عمومی	- میزان رعایت اصول اخلاقی در اجرای خط‌مشی PPP از طرف مجریان
	- میزان برخورد قانونی با مجریانی که به پرداخت رشوه در اجرای خط‌مشی PPP محکوم می‌شوند
قابلیت انطباق‌پذیری	- میزان تاکید بر رعایت ارزش‌های اجتماعی در اجرای خط‌مشی PPP
	- میزان انطباق سازمان‌های مجری خط‌مشی PPP با تغییرهای کلان و خرد محیطی
همسازي با اخلاق عمومی	- میزان استفاده سازمان‌های مجری خط‌مشی از مدل‌های همسو با شرایط اجتماعی منطقه بومی ایران
	- میزان انطباق شیوه اجرای خط‌مشی PPP با شرایط استانی

روایی و پایایی پرسشنامه

مقصود از روایی آن است که ابزار سنجش بتواند خصیصه مورد نظر را اندازه‌گیری کند، نه ویژگی دیگری را. اما پایایی تعیین می‌کند یک ابزار اندازه‌گیری تا چه میزان سازگاری مفهوم مورد نظر را اندازه می‌گیرد (Saunders et al., 2009). برای روایی پرسشنامه با توجه به کسب روایی محتوا از ۸ نفر خبره از اعضای هیئت‌علمی دانشگاه تهران و موسسه عالی آموزش و پژوهش

مدیریت و برنامه‌ریزی استفاده می‌شود که نشان می‌دهد نسبت روایی محتوا (CVR)^۱، برای هر یک از معیارهای ارزشیابی در سطح قابل قبول است. نیاز به توضیح است که فرمول لاوشه^۲ (۱۹۷۵)، برای محاسبه نسبت روایی محتوا به صورت $CVR = (Ne - N/2) / (N/2)$ است که در آن CVR نسبت روایی محتوا، Ne تعداد ارزیابان است که بیان می‌دارند گویه مورد نظر اساسی یا سودمند است، و N کل تعداد ارزیابان است. در پژوهش حاضر، برای سنجش روایی محتوا از ۱۲ ارزیاب استفاده می‌شود و ۹ نفر گویه‌های پرسشنامه را اساسی یا سودمند ارزیابی می‌کنند و مقدار نسبت روایی محتوا (CVR) ۰/۶ به دست می‌آید. باید در نظر داشت که بر اساس جدول CVR، و با توجه به تعداد ۱۲ ارزیاب، کم‌ترین مقدار قابل قبول ۰/۴۹ است. همچنین پایایی با استفاده از ضریب آلفای کرونباخ محاسبه می‌شود که روشی برای محاسبه هماهنگی درونی ابزار اندازه‌گیری از جمله پرسشنامه‌هاست. پایایی به ترتیب به شرح جدول (۷) مشخص است، که نشان می‌دهد برای هر یک از این ابعاد اشاره شده بیش‌تر از ۰/۷ است و نشان از پایایی مناسب این ابعاد دارد. نیاز به اشاره است که آلفای کرونباخ بر مبنای فرمول (۱) محاسبه می‌گردد:

$$r_{\alpha} = \frac{J}{J-1} \left(1 - \frac{\sum S_j^2}{S^2} \right) \quad (1)$$

که در آن J: تعداد پرسش‌ها، S_j^2 : واریانس زیرآزمون Jام، و S^2 : واریانس کل آزمون است.

جدول ۷: اعتبار و روایی پرسشنامه

مولفه‌ها	آلفای اولیه	آلفای ثانویه	نسبت روایی محتوایی
کارایی اقتصادی	۰/۹۱	۰/۸۰	۰/۹۳
عدالت مالی	۰/۸۴	۰/۷۹	۰/۸۳
عدالت بازتوزیعی	۰/۷۹	۰/۸۱	۰/۷۵
پاسخگویی	۰/۷۹	۰/۷۰	۰/۸۱
همسازی با اصول اخلاق عمومی	۰/۸۸	۰/۸۳	۰/۸۳
قابلیت انطباق‌پذیری	۰/۸۷	۰/۸۵	۰/۹۱

1. Content Validity Ratio
2. Lawshe

یافته‌های پژوهش

آمارهای توصیفی معیارهای شش‌گانه ارزشیابی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی با رویکرد نهادی نشانگر آن است که بیش‌تر نماگرها در مقیاس پنج‌درجه‌ای لیکرت زیر حد متوسط و برخی دیگر در حد متوسط هستند که نشانگر عملکرد ضعیف خط‌مشی شرکت عمومی - خصوصی در ایران است (جدول ۸).

جدول ۸: آمارهای توصیفی معیارهای اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در ایران

معیار	نماگرها	حجم نمونه	کمینه	بیشینه	میانگین	انحراف استاندارد
ترکیب منابع بخش خصوصی و عمومی در اجرای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۲/۵۷	۰/۹۲
کارایی منابع و هزینه تحقق‌بخشی پروژه‌های PPP با صرف کم‌ترین		۱۲۶	۱	۵	۲/۵۷	۰/۹۸
اقتصادی برخورداری هر دو بخش عمومی و خصوصی از مزایای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۲/۸۲	۰/۹۵
استفاده بهینه از ظرفیت بخش خصوصی در اجرای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۲/۷۰	۱/۰۲
منصفانه بودن مزایای دریافتی هر دو بخش عمومی و خصوصی از شراکت		۱۲۶	۱	۵	۲/۸۱	۰/۹۷
عدالت مالی منصفانه بودن رویه‌های متداول در اجرای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۲/۸۳	۰/۹۷
احترام متقابل دو طرف در اجرای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۳/۱۸	۰/۹۴
تناسب نتایج به‌دست‌آمده با فعالیت‌های انجام‌شده در اجرای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۳/۰۳	۰/۸۱
عدالت بازتوزیعی اجرای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۳/۰۴	۰/۸۲
برابری تلاش دو طرف با نتایج به‌دست‌آمده در اجرای خط‌مشی PPP		۱۲۶	۱	۵	۲/۸۷	۰/۸۲

ادامه جدول ۸: آمارهای توصیفی معیارهای اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در ایران

معیار	نماگرها	حجم نمونه	کمینه	بیشینه	میانگین	انحراف استاندارد
	ارزشیابی اجرای عملکرد خط‌مشی PPP	۱۲۶	۱	۵	۲/۷۶	۰/۸۸
	مشورت با پیمانکاران در اجرای خط‌مشی PPP	۱۲۶	۱	۵	۲/۵۳	۱/۰۱
	پاسخگویی شفافیت اطلاعات در اجرای خط‌مشی PPP	۱۲۶	۱	۵	۲/۵۲	۱/۰۷
	جو مناسب برای سازوکارهای مربوط به شکایات در اجرای خط‌مشی PPP	۱۲۶	۱	۵	۲/۷۳	۰/۹۲
	رعایت اصول اخلاقی در اجرای خط‌مشی از طرف مجریان	۱۲۶	۱	۵	۳/۰۸	۰/۹۹
همسازی با اخلاق عمومی	برخورد قانونی با مجریانی که به پرداخت رشوه محکوم می‌شوند	۱۲۶	۱	۵	۲/۸۴	۱/۲۳
	تاکید بر رعایت ارزش‌های اجتماعی در اجرای خط‌مشی PPP	۱۲۶	۱	۵	۲/۸۹	۱/۰۵
	انطباق سازمان‌های مجری خط‌مشی با تغییرهای کلان و خرد محیطی	۱۲۶	۱	۵	۲/۶۴	۰/۹۶
قابلیت انطباق‌پذیری	استفاده مجریان خط‌مشی از مدل‌های همسو با شرایط بومی ایران	۱۲۶	۱	۵	۲/۶۳	۰/۹۲
	انطباق شیوه اجرای خط‌مشی PPP با شرایط استانی	۱۲۶	۱	۵	۲/۷۵	۰/۹۳

تعمیم یافته‌های مبتنی بر نمونه به کل جامعه، مستلزم بکارگیری t تک‌نمونه‌ای است. زیرا پژوهشگر به دنبال آن است که بداند آیا میانگین یک متغیر از حدود خاصی (میانگین مفروض) فراتر می‌رود. به سخن دیگر، برای آزمون این فرضیه که یک نمونه متعلق به یک جامعه با میانگین مشخص اما انحراف معیار نامشخص است، از آماره t استفاده می‌شود. برای سنجش این که معیارهای اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در سطح مطلوبی هستند، ضروری است از t تک‌نمونه‌ای استفاده شود. بنابراین، فرضیه‌های آماری پژوهش به صورت زیر قابل طرح هستند:

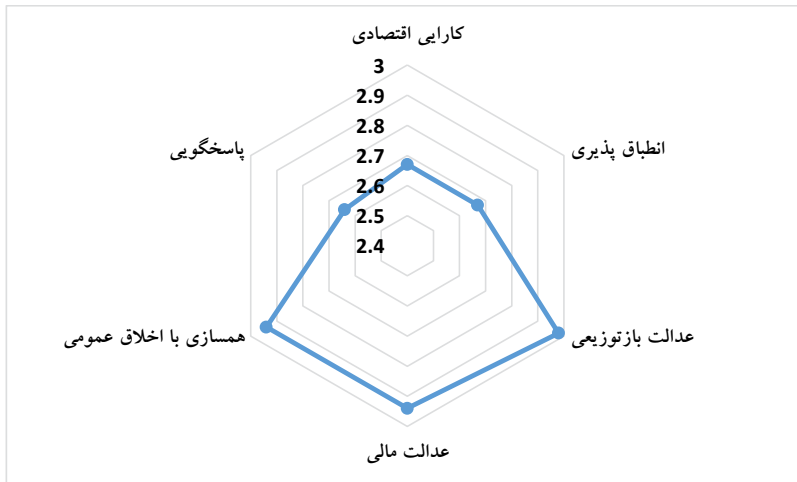
$$\begin{cases} H_0: \mu \leq 3 & \text{معیارهای اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در سطح مطلوب نیستند.} \\ H_a: \mu > 3 & \text{معیارهای اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در سطح مطلوب هستند.} \end{cases}$$

برای آزمون فرضیه آماری، بعد از بررسی نرمال بودن متغیرها، از توزیع t تک‌نمونه‌ای استفاده می‌شود که نتایج آن در جدول (۹) منعکس است.

جدول ۹: آزمون t تک‌نمونه‌ای برای سنجش اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی

فاصله اطمینان ۹۵ درصد		میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	مقدار t	معیارهای اثربخشی خط‌مشی
کرانه بالا	کرانه پایین					
-۰/۱۹	-۰/۴۶	۲/۶۷	۰/۰۰۰	۱۲۵	-۴/۷۵	کارایی اقتصادی
-۰/۰۸	-۰/۱۹	۲/۹۴	۰/۴۴۳	۱۲۵	-۰/۷۶	عدالت مالی
۰/۱۰	-۰/۱۴	۲/۹۸	۰/۸۰۱	۱۲۵	-۰/۲۵	عدالت بازتوزیعی
-۰/۲۳	-۰/۴۸	۲/۶۴	۰/۰۰۰	۱۲۵	-۵/۶۷	پاسخگویی
۰/۱۱	-۰/۲۲	۲/۹۴	۰/۵۱۴	۱۲۵	-۰/۶۵	همسازی با اصول اخلاق عمومی
-۰/۱۷	-۰/۴۶	۲/۶۷	۰/۰۰۰	۱۲۵	-۴/۴۳	قابلیت انطباق‌پذیری

همان‌طور که در جدول (۹) دیده می‌شود، با توجه به منفی بودن مقدار t، و با محاسبه سطح معناداری یک دامنه که مقدار آن بزرگ‌تر از ۰/۰۵ می‌شود، در فاصله اطمینان ۹۵ درصد نمی‌توان فرض صفر را رد کرد. به سخن دیگر، خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی از نظر معیارهای کارایی اقتصادی، عدالت مالی، عدالت بازتوزیعی، پاسخگویی، همسازی با اخلاق عمومی، و قابلیت انطباق‌پذیری در سطح مطلوبی نیست. البته با در نظر گرفتن میانگین‌های به‌دست‌آمده، معیارهای اثربخشی در سطح یکسانی قرار ندارند که در شکل (۱) زیر مشخص است.



شکل ۱: نمودار تار عنکبوتی معیارهای اثربخشی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی

همان‌طور که در شکل (۱) دیده، خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی ایران از نظر معیار پاسخگویی دارای کم‌ترین میانگین (۲/۶۴)، و از نظر معیار عدالت بازتوزیعی دارای بیش‌ترین میانگین (۲/۹۸) است، و بقیه معیارها در وضعیت میانه قرار دارند. در حالت کلی، با توجه به این‌که تمامی میانگین‌های به‌دست‌آمده کم‌تر از میانگین مفروض (۳) قرار دارند، می‌توان گفت هیچ‌یک از معیارها در سازمان‌های عمومی ایران در سطح مطلوبی قرار ندارند. بی‌شک، عوامل زیادی می‌توانند در ناکامی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی تاثیرگذار باشند، اما از آن‌جایی که در این پژوهش معیارهای ارزشیابی با توجه به چارچوب نهادی انتخاب می‌شوند، باید در درجه اول بر عوامل بازدارنده در عرصه کنش بازیگران و سپس شرایط محیط نهادی شناسایی و اولویت‌بندی شوند.

بحث و نتیجه‌گیری

امروزه، شراکت عمومی - خصوصی به عنوان یکی از سازوکارهای شناخته‌شده در مدیریت دولتی نوین و توسعه ملی تقریباً در تمامی کشورهای دنیا از جمله ایران بکار گرفته می‌شود. هرچند لایحه شراکت عمومی - خصوصی در سال ۱۳۹۸ با هدف بسترسازی قانونی مستحکم برای اجرای طرح‌ها به شیوه شراکت عمومی - خصوصی از طرف دولت تهیه و در تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است، اما در قوانین گذشته ضمن تاکید بر استقرار خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی، سازوکارهایی برای اجرای آن در نظر گرفته شده است و دستگاه‌های عمومی به صورت عملی در اجرای آن درگیر شده‌اند. به سخن دیگر، خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در مجموعه‌ای از قوانین و مقررات مختلف به صورت گسسته و پراکنده در ایران مطرح و دنبال می‌شود. ارزشیابی این خط‌مشی در شرایطی که هنوز این لایحه در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار ندارد، این فرصت را فراهم می‌سازد که خط‌مشی‌گذار با توجه به یافته‌های پژوهش، ابزارهای مناسبی برای اجرای اثربخش آن در نظر بگیرد. از این‌رو، هدف این پژوهش، شناخت میزان اثربخشی خط‌مشی شرکت عمومی - خصوصی با رویکرد نهادی است.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی در سازمان‌های عمومی ایران از نظر معیارهای شش‌گانه چارچوب توسعه و تحلیل نهادی استروم (۲۰۰۹) در سطح مطلوبی نیست. به سخن دیگر، یافته‌های پژوهش نشانگر آن است که از نظر معیار «کارایی اقتصادی»، خط‌مشی شرکت عمومی - خصوصی از اثربخشی لازم برخوردار نیست. چنین یافته‌ای گویای آن است که منابع در پروژه‌های ملی و استانی به‌درستی بکار گرفته نمی‌شود؛ و استفاده

بهینه‌ای از ظرفیت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌ها به عمل نمی‌آید. ارزشیابی خطامشی شراکت عمومی - خصوصی از نظر عدالت مالی نیز نشان می‌دهد که اجرای آن نمی‌تواند مزایای منصفانه‌ای برای هر دو بخش دولتی و خصوصی تامین کند. به علاوه، یافته‌های پژوهش بیانگر آن است که نتایج به‌دست‌آمده از خطامشی شراکت عمومی - خصوصی با میزان فعالیت‌های انجام‌شده متناسب نیست (کم‌توجهی به عدالت بازتوزیعی).

در ضمن، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که خطامشی شراکت عمومی - خصوصی با کم‌ترین توجه به معیار پاسخگویی به اجرا گذاشته می‌شود. دلایل این امر را می‌توان نبود طراحی و بکارگیری سازوکارهای اطلاع‌رسانی، مشورت با پیمانکاران، و رسیدگی به شکایات جستجو کرد. ارزشیابی خطامشی شراکت عمومی - خصوصی در پرتو معیار «همسازی با اخلاق عمومی»، نیز نشانگر رعایت نکردن کدهای اخلاقی از طرف مجریان و کم‌توجهی به برخورد قانونی با مجریانی است که به پرداخت رشوه در اجرای خطامشی متوسل می‌شوند. سرانجام، ارزشیابی خطامشی شراکت عمومی - خصوصی از نظر انطباق‌پذیری نشان می‌دهد که سازمان‌های مجری این خطامشی کم‌تر می‌توانند از مدل‌های اجرایی همسو با شرایط بومی ایران استفاده کنند. شاید یکی از دلایل آن نگرش مدیران و الگوی حاکمیتی در بخش دولتی ایران باشد. به هر حال، ارزشیابی خطامشی شراکت عمومی - خصوصی با رویکرد نهادی در این پژوهش، در ارتقای دانش بومی ارزشیابی خطامشی‌های عمومی تاثیرگذار است. چارچوب توسعه و تحلیل نهادی، معیارهای به‌نسبت جامعی برای ارزشیابی خطامشی‌های عمومی فراهم می‌سازند و دانش جدیدی را در مرز دانش قدیم ارزشیابی تولید می‌کنند. توجه به معیارهای پاسخگویی، همسوسازی با اخلاق عمومی و انطباق‌پذیری، با دیدمان حاکمیتی عمومی همخوانی بیش‌تری دارد.

با توجه به نتایج اشاره‌شده، که نشانگر اثربخش نبودن خطامشی شراکت عمومی - خصوصی در ایران است، به دستگاه‌های اجرایی مجری خطامشی شراکت عمومی - خصوصی پیشنهاد می‌شود که اقدام‌های اجرایی زیر را مد نظر قرار دهند: ۱. استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌های مختلف با عقد قرارداد بهینه؛ ۲. توجه به منصفانه بودن روش‌های اجرایی پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی؛ ۳. ارزشیابی ادواری عملکرد اجرای پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی؛ ۴. مشورت با پیمانکاران در اجرای پروژه‌ها؛ ۵. شفافیت در اجرای پروژه‌ها؛ ۶. تصریح در رسیدگی به شکایات در ارتباط با اجرای پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی؛ ۷. توجه به اصول اخلاقی در اجرای پروژه‌ها؛ ۸. برخورد قانونی با مجریانی که از قانون تخطی می‌کنند یا اقدام به پرداخت رشوه می‌کنند؛ ۹. توجه به ارزش‌های اجتماعی در اجرای پروژه‌های شراکت عمومی - خصوصی؛ ۱۰. استفاده از رویه‌ها و مدل‌های همسو با شرایط اجتماعی منطقه بومی ایران؛ و

۱۱. توجه به انطباق شیوه‌های اجرایی پروژه شراکت عمومی - خصوصی با شرایط استانی. بی‌شک، هر پژوهش دارای محدودیت‌های خاص خود است. در این پژوهش، برای گردآوری داده‌ها از پرسشنامه استفاده می‌شود، بنابراین نباید محدودیت‌های ذاتی پرسشنامه را نادیده گرفت. معیارهای مختلفی برای ارزشیابی خط‌مشی از طرف اندیشمندان مطرح می‌شود (Dunn, 2015; Howlett et al., 2009)، بنابراین نمی‌توان با قطعیت در مورد جامعیت معیارهای استفاده‌شده در ارزشیابی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی صحبت کرد. در پایان، از آن‌جا که یافته‌های پژوهش حاضر ناظر بر سازمان‌های دولتی در شهر تهران است، در خصوص تعمیم آن به کل سازمان‌های دولتی در شهرهای مختلف باید جانب احتیاط رعایت شود. با توجه به مسائل جدید و محدودیت‌هایی که این پژوهش با آن روبه‌روست، به پژوهشگران آتی توصیه می‌شود برای رسیدن به مدل جامع بومی در ارزشیابی خط‌مشی‌های عمومی، پژوهش‌های تکمیلی را دنبال کنند، مانند استفاده از معیارهای تلفیقی حاصل از مدل‌های مختلف برای ارزشیابی خط‌مشی عمومی، و ارزشیابی خط‌مشی شراکت عمومی - خصوصی از دیدگاه ذی‌نفعان مختلف.

منابع

الف) فارسی

- بانک جهانی (۱۳۹۶). مشارکت عمومی - خصوصی و محیط کسب‌وکار. ترجمه علی نصیر اقدم و ابوالفضل عباسی دره‌بیدی، انتشارات معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی. رهنورد، فرج‌الله، و رهنورد، ساناز (۱۳۹۷). *استقرار اجرای خط‌مشی عمومی*. انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- زارعی رهرو، امیرحسین؛ طاهرپور کلاتتری، حبیب‌اله، و نجف‌بیگی، رضا (۱۳۹۸). الگوی شراکت عمومی - خصوصی در بخش دولتی. *نشریه فرایند مدیریت و توسعه*، ۳۲(۲)، ۳۱-۵۹.
- <http://jmdp.ir/article-1-3349-fa.html>
- عزت‌آبادی پور، حسام، و طاهرپور کلاتتری، حبیب‌اله (۱۳۹۳). ارزیابی و اولویت‌بندی متغیرهای موثر بر موفقیت شراکت عمومی - خصوصی. *نشریه فرایند مدیریت و توسعه*، ۲۷(۳)، ۲۱-۴۳.
- <http://jmdp.ir/article-1-2146-fa.html>

ب) انگلیسی

- Albalate, D., & Bel-Piñana, P. (2019). The Effects of Public Private Partnerships on Road Safety Outcomes. *Accident Analysis & Prevention*, 128(1), 53-64. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2019.03.015>.
- Althaus, C., Bridgman, P., & Davis, G. (2017). *The Australian Policy Handbook*:

- A Practical Guide to the Policy Making Process*: Allen & Unwin.
- Burger, P., & Hawkesworth, I. (2011). How to Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement. *OECD Journal on Budgeting*, 11(1), 91-146. <https://doi.org/10.1787/16812336>.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead —Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
- Dunn, W. N. (2015). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, 5th Edition: Routledge.
- Grimsey, D., & Lewis, M. (2007). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*: Edward Elgar Publishing.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118. [https://doi.org/10.1016/S0263-7863\(00\)00040-5](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(00)00040-5).
- Hitchler, M. J., & Domann, F. E. (2007). An Epigenetic Perspective on the Free Radical Theory of Development. *Free Radical Biology and Medicine*, 43(7), 1023-1036. <https://doi.org/10.1016/j.freeradbiomed.2007.06.027>.
- Hodge, G., & Greve, C. (2018). Contemporary Public–Private Partnership: Towards a Global Research Agenda. *Financial Accountability & Management*, 34(1), 3-16. <https://doi.org/10.1111/faam.12132>.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Vol. 3): Oxford University Press, Oxford. <https://doi.org/10.1017/S0008423900007423>.
- Hughes, O. E. (2012). *Public Management and Administration: An Introduction*. Macmillan International Higher Education.
- Juma, T. O., & Onkware, K. (2015). The Challenges of Public Policy Formulation and Evaluation through the Questions “What, Who, How, And When. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 3(11), 830-841.
- Knill, C., & Tosun, J. (2008). Policy Making. *Comparative Politics*, 2(1), 373-388.
- Lawshe, C. H. (1975). A Quantitative Approach to Content Validity. *Personnel Psychology*, 28(4), 563-575.
- Leroy, P., & Crabb, A. (2012). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation: Earthscan*.
- Link, A. N. (2006). *Public/ Private Partnerships: Innovation Strategies and Policy Alternatives*. Springer Science & Business Media.
- Liu, J., Love, P. E., Carey, B., Smith, J., & Regan, M. (2015). Ex-Ante Evaluation of Public-Private Partnerships: Macroeconomic Analysis.

- Journal of Infrastructure Systems*, 21(2), 04014038. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000228](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000228).
- Matt, E., Givoni, M., Epstein, B., & Feitelson, E. (2013). Methodology Development for the Evaluation of Policy Instruments to Promote Servicizing. *FP7 Project: SPREE (Servicizing Policy for Resource Efficient Economy)*, Deliverable, 3.
- OECD (2013). *Public-Private Partnerships in the Middle East and North Africa: A Handbook for Policy Makers*: Author Paris, France.
- Ostrom, E. (2009). The Institutional Analysis and Development Framework and the Commons. *Cornell Law Review*, 95(1), 807-816.
- Park, H., Lee, S., & Kim, J. (2018). Do Public Private Partnership Projects Deliver Value for Money? An Ex Post Value for Money (VfM) Test on Three Road Projects in Korea. *International Journal of Urban Sciences*, 22(4), 579-591. <https://doi.org/10.1080/12265934.2018.1455528>.
- Robinson, H., Carrillo, P., Anumba, C. J., & Patel, M. (2009). *Governance and Knowledge Management for Public-Private Partnerships*. John Wiley & Sons.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *PS. Political Science and Politics*, 24(2), 147-156.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. Pearson Education.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*: Sage.
- Treasury, H. M. s. (2007). *The Magenta Book: Guidance Notes for Policy Evaluation and Analysis*. London: *HM Treasury (Magenta Book Background Papers)*.
- Vedung, E. (2009). *Public Policy and Evaluation*. Transaction Publishers (First Edition in 1997), New Brunswick.
- Wollmann, H. (2003). *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*: Edward Elgar Publishing.
- Yong, H. K. (2010). *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*. Commonwealth Secretariat.