

دولت، مشارکت عمومی - خصوصی و توسعه

تیمور بشیرگنبدی^۱

چکیده: کشور ما در وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در حال رشد تعریف میشود. رشد و توسعه در معنای وسیع آن و توسعه اقتصادی به معنای اخص در کشوری نظیر ایران در گرو استفاده از توانمندیها و پتانسیلهای مختلف موجود در جامعه است. از سوی دیگر رشد و توسعه اقتصادی کشورها در گرو اجرای پروژه های مختلف زیرساختی و خدماتی بوده و افزایش کارایی و کیفیت ارائه خدمات از جمله اهداف اصلی دولتها به شمار می رود. محدودیت ظرفیتهای و همچنین منابع دولتها برای تأمین مالی پروژه های بزرگ و همچنین تقاضای زیاد موجود در زمینه سرمایه گذاری در این پروژه ها، کشورها را بر آن داشته تا تمامی تلاش خود را در بهره گیری از مشارکت فعال بخش خصوصی و ایجاد فضای رقابتی مناسب برای فعالیت آنها بکار بندند که این تلاش ها در قالب مشارکتهای عمومی - خصوصی متبلور شده و موجب تسریع در روند توسعه اقتصادی کشورها شده است. حسب مختصات سیاسی و ویژگیهای دولت در ایران، سؤال اصلی مقاله این است که ماهیت دولت در ایران چه تأثیری بر اجرای مشارکت های عمومی - خصوصی در فرایند توسعه داشته است؟ مفروض مقاله این است که وجود دولتی نیرومند و توسعه خواه و البته کارآمد برای مشارکت عمومی - خصوصی اثربخش و موفق چونان وجود یک بخش خصوصی قوی و لایق یک پیش زمینه و ضرورت نهادی است. فرضیه مقاله که در پاسخ به سؤال فوق مطرح و در خلال نوشتار آزمون خواهد شد این است که نهاد دولت در ایران از کارآمدی و قدرت کافی برای اجرای پروژه های مشترک با بخش خصوصی برخوردار نبوده در نتیجه پروسه توسعه نیز تحت تأثیر آن عقیم مانده است. دستگاه نظری بحث ملهم از نظریه نهادگرایی است. از نظر نهادگرایان جدید یا دولت گرایی چون تدا اسکاچ پل، پیتر ایوانز، دیتریش روشمایر، الکساندر گرشنکرون و ...، در نتیجه تحول پارادایمیک (Paradigmatic Shift) اخیر در علوم اجتماعی و علوم سیاسی، نهاد دولت دوباره به بطن و محور مطالعات اجتماعی و سیاسی بازگشته و این امر ناشی از این واقعیت است که دولت در خیلی از کشورهای رو به رشد توانسته است به عنوان یک نهاد مستقل و فعال به ایفای نقشهای متفاوت در جامعه بپردازد. بنابراین ابتدا باید دولتی کارآمد وجود داشته باشد سپس پروسه های توسعه ای طراحی و طی شود. این امر به طور کلی بر مصادیق موضوع نیز یعنی تعامل دولت با بخش خصوصی برای واگذاری مسئولیت انجام برخی امور که در اینجا اجرای پروژه های زیرساختی است شمولیت دارد. با توجه به موارد منتج از بحث مقاله که از رهگذر حکمرانی خوب به موضوع اشاره کرده است عنوان مقاله را می توان به حکمرانی خوب و اجرای مشارکت های عمومی خصوصی نیز تغییر داد.

کلیدواژه ها: مشارکت عمومی - خصوصی، دولت توسعه ای، محیط نهادی، حکمرانی خوب، تصدی گری، تولی گری، قابلیگی،

پرورشگری

مقدمه

مطابق آمارهای ارائه شده در دو دهه اخیر در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور جهان، بطور متوسط ۴ درصد تولید ناخالص داخلی خود را به توسعه زیرساختها اختصاص داده اند. همچنین آمارهای جهانی حاکی از کاهش روند سرمایه گذاری کشورها در زمینه زیرساختها تا حدود یک سوم در طول ۴۰ سال اخیر می باشد. علیرغم این موضوع هم اکنون حدود ۱/۱ میلیارد نفر از مردم جهان به آب سالم دسترسی ندارند، ۲/۴ میلیارد نفر از سیستم تخلیه فاضلاب مناسب محرومند و ۲ میلیارد نفر از فقدان انرژی الکتریسیته در عذابند. هرساله قریب یک میلیون نفر از مردم جهان در اثر حوادث جاده ای ناشی از وضعیت نامناسب جاده ها جان خود را از دست میدهند. وضعیت نیازهای بهداشتی و بیمارستانی نیز در بخشهای زیادی از جهان نظیر آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین، گویای همین امر است. آمارها همچنین حاکی از نیاز به ایجاد ۴۱ هزار میلیارد دلار پروژه زیرساختی در جهان تا سال ۲۰۳۰ میلادی است^۱. دو درصد از این میزان (۸۷۰ میلیارد دلار) مربوط به منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا است. با این وصف بسترسازی و اتخاذ راهکارهای مناسب برای استفاده از ظرفیتهای سرمایه گذاری بخش خصوصی نظیر ایجاد و اجرای پروژه های مشترک بخش عمومی و خصوصی در اولویت سیاست گذاری دولتها قرار دارد.

طرح تحقیقاتی

انجام مشارکت های عمومی و خصوصی در کشورهای در حال رشد از جمله راهکارهای دولتها و حکومتهاست تا با استفاده از توان و ظرفیت دانش فنی، تخصصی، مدیریتی و مهمتر از همه سرمایه گذاری بخشهای خصوصی خود و نیز شرکتهای بین المللی به جذب و تأمین سرمایه مورد نیاز اجرای پروژه های زیرساختی پرداخته و آنها را محقق نمایند. در این میان **سئوال اصلی** این مقاله این است که انجام بهینه مشارکت های عمومی - خصوصی در چه شرایطی در هر دو حوزه عمومی و خصوصی صورت پذیرفته و اجرای آنها در کشور ما با چه محدودیت هایی رو به رو است؟ سئوالات دیگر (سئوالات فرعی) ناظر بر این است که مشارکت های عمومی - خصوصی چیست و چرا به انجام آنها در اجرای پروژه های زیرساختی نیاز است؟ مشکلات اجرای این مشارکتها از نظرگاه توجه به جایگاه و نقش دولت چیست؟ آیا دولت یا عرصه عمومی در ایران شرایط و مختصات لازم برای مشارکت عمومی - خصوصی را دارد؟ آیا بخش خصوصی در ایران دارای شرایط لازم و مناسب برای مشارکت عمومی - خصوصی می باشد؟ محدودیت انجام این مشارکتها در ایران در حوزه عمومی و خصوصی چیست؟ چه زمینه ها و بستر نهادی برای تحقق موفق این مشارکت ها نیاز است؟

پاسخی که این مقاله به پرسش (اصلی) و دیگر پرسشهای (فرعی) فوق می دهد - یعنی **فرضیه** مقاله - این است که: دولت در ایران به واسطه فراهم نبودن بستر نهادی لازم از کارآمدی و توانمندی کافی برای اجرا و تحقق اثربخش مشارکت های عمومی خصوصی برخوردار نبوده و نمی تواند ایفاگر نقشهای مختلف و بنیادی (تصدی گری، تولی گری، پرورشگری و قابلیت) در تعامل با بخش خصوصی و در فرایند توسعه باشد. از اینرو پروسه تحقق چنین مشارکت هایی با ضعف و چالش مواجه شده است.

^۱ . برای اطلاع بیشتر در این زمینه به سایت آمارهای بانک جهانی در مورد PPI مراجعه کنید.

مفروضات^۱ مقاله این است که پروسه توسعه پروسه ای چندجانبه و به تعامل سطوح مختلف عمومی و حوزه های خصوصی در جامعه نیازمند است. نکته دیگر اینکه انجام پروژه های زیرساختی خصوصاً با مشارکت بخش خصوصی نمایانگر حرکت در مسیر توسعه یافتگی جامعه است. سوم اینکه دولت و حوزه عمومی به لحاظ محدودیت منابع و سرمایه، به تنهایی از عهده انجام کلیه فعالیتها و اجرای پروژه های زیرساختی بر نمی آید و در نتیجه استفاده از توانمندی، ظرفیت و سرمایه بخش خصوصی در اولویت برنامه ها و سیاست گذاریهای دولت قرار می گیرد.

با توجه به مفروضات فوق است که مشخص می شود چه دولتی با چه توانمندی و ظرفیتی و در چه شرایط و محیط نهادی خواهد توانست چنین مشارکتهای عمومی خصوصی را بطور مطلوب محقق نماید.

دستگاه نظری و معرفتی این مقاله تحت تأثیر نظریه **نهادگرایان جدید^۲** یا دولت گرایان^۳ و به طور ویژه ملهم از مدل پیتر ایوانز^۴ استاد جامعه شناسی دانشگاه برکلی است. و از رویکرد نهادی - تطبیقی استفاده شده است. مطالعه ساختار و عاملیت دولت توسعه گرا به تعبیر آدریان لفت ویچ در تحول اقتصادی به عنوان یک نهاد مستقل مستلزم بهره گیری از نظریه نهادی است. اما چون ما در این مقاله قصد نداریم در مورد اجرای مشارکت های عمومی - خصوصی در ایران یا مقایسه عملکردهای دولتهای مختلف نظریه پردازی کنیم لذا وجه و جنبه تطبیقی این نوشتار کمتر است.

طبق نظریه نهادگرایان جدیدی چون اسکاچ پل، ایوانز، گرشنکرون، هیرشمن و روشمیر و... علوم اجتماعی بطور اعم اخیراً تحت تأثیر تحولات واقع شده در کشورهای روبه رشد و برخی کشورهای موسوم به کشورهای تازه صنعتی شده (NICS)^۵ دستخوش تحولات پارادایمیک شده به این معنی که دولت دوباره به عنوان یک نهاد مستقل و کارگزار^۶ فعال به بطن تحولات سیاسی و اجتماعی جامعه بازگشته است. این به معنی حذف سازو کار بازار نیست بلکه موجی از نظریه پردازی در خصوص اهمیت دادن به نقش دولت به عنوان یک نهاد مستقل (و نه محصور) و کارگزار فعال در پدیده های اجتماعی است.

متغیرهای^A استفاده شده در این مقاله عبارتند از فقدان بستر نهادی یا محیط نهادی در دولت (متغیر مستقل) و کارآمدی ضعیف و ناتوانی دولت (متغیر واسطه ای) و عدم اجرای مشارکت های عمومی خصوصی (متغیر وابسته). متغیر یا متغیرهای غیر سیاسی (اقتصادی) در این نوشتار موضوعیت ندارند.

پاسخ ایوانز به این سؤال مهم که چگونه میتوان رشد پایدار در اقتصاد کشور ایجاد کرد این است که "دولت را بطور استراتژیک و منتخب بر جامعه مدنی متکی نموده و بخش های استراتژیک اقتصادی را پشتیبانی نمایید. معنای مداخله موثر نهاد دولت از اینجا مستفاد می گردد. اکنون نقش اقتصادی دولت از حصول به اهداف نظامی هم فراتر رفته و سرچشمه مشروعیت دولت است. ایوانز ۱۳۸۰،

۱۴

^۱. این مفروضات انگاره های مسلم نویسنده اند که در مورد آنها تردید علمی ندارد. در عین حال میتواند برای خواننده های فرضیه قلمداد شده و در صدد تامل در باب آزمون آنها طی پژوهش مستقلی باشد.

^۲. New Institutionalists

^۳. Statists

^۴. Peter B. Evans

^۵. New Industrialized Countries

^۶. Agent

از نظر ایوانز اینکه چه دولتهایی با چه ساختار درونی و کدام نوع از روابط بیرونی (از یکسو با گروههای اجتماعی و از سوی دیگر با فضای بین المللی)، قادر بوده اند توسعه چه صناعی را تسریع نموده و در نتیجه کدام دولتها موفق شده اند جایگاه کشورشان را در تقسیم کار جهانی ارتقا بخشند. این امر قویاً مستلزم بررسی نهادی- تطبیقی دولت است. شناخت ساختار و نقش دولت، روابط دولت و جامعه و چگونگی کمک دولت به توسعه هدف اصلی است. نتیجه گیریهای ایوانز حاکی از این است که دولتهای کره جنوبی و هند نقش و مداخله موثرتری در تحول اقتصادی و رشد صنعتی و اجرای پروژه های مشترک در مقایسه با برزیل ایفا کرده اند.^B (همان)

از نظر ایوانز نقش دولت ارائه چشم اندازها و ایجاد نظام نظارتی و کنترلی است تا بتواند مشکلات مرتبط با حرکت جمعی و شکست بازار را به حداقل برساند. شالوده های عملکرد مناسب بازارها را دولتها از طریق ایجاد پروژه های مشترک، مقررات و اعمال آنها به شیوه ای که دارای مشروعیت باشد ایجاد می کنند. (ایوانز ۱۳۸۰ ص ۱۵)

دیدگاه دولت گرای ایوانز اهمیت مسأله بازار آزاد را فرو نمی کاهد، بلکه در صدد توجه دادن به نقش دولت است. مطابق نظر فریدمن، وجود یک بازار آزاد به معنای حذف نیاز به دولت نمی باشد. از سوی دیگر وجود دولت هم از نظر تعیین قواعد بازی و هم به عنوان ناظر در زمینه تفسیر و اجرای قواعد تصمیم گیری شده ضروری است. آنچه که بازار انجام میدهد این است که طیف موضوعاتی را که باید در زمینه آنها تصمیم گیری شود از طریق ابزار سیاسی کاهش دهد، و میزان مشارکت دولت در بازی را تا حد امکان به حد اقل برساند. (هیبتی و دیگران ۱۳۸۹، ۳۱) دولت گرایان در مقابل تاکید می کنند که نباید دولت را تا حد مجموعه تک تک سازمانها، جمع برداری نیروهای سیاسی یا چکیده ای از یک اجبار اقتصادی فروکاست. دولتها فرآورده تاریخی جوامع خودشان هستند اما این بدان معنا نیست که بازچه سایر کارآفرینان جامعه اند. دولت را باید نهاد و عاملی اجتماعی در نظر گرفت که وزن خاص خود را دارد و بر روند دگرگونیهای اقتصادی و اجتماعی اثر می گذارد، حتی اگر توسط آنها شکل گرفته باشد. (ایوانز، ۱۳۸۰، ۵۴)

مشارکت های عمومی خصوصی، یک بررسی کلی

مشارکت های عمومی خصوصی چه هستند و چه تفاوتی با خصوصی سازی^۱ دارند؟ اصطلاح مشارکت عمومی خصوصی به طیفی از حالت های ارتباط بخش های عمومی و خصوصی در زمینه زیرساخت ها و ارائه خدمات اطلاق می شود. از اصطلاحات دیگری که در این زمینه بکار می روند می توان به مشارکت بخش خصوصی و انجام پروژه های مشترک^۲ و خصوصی سازی اشاره نمود.

در مشارکت عمومی خصوصی از طریق مشارکت بخش خصوصی چارچوبی فراهم می شود تا به وسیله آن دولت بتواند از ارائه خدمات اجتماعی، اصلاحات موفق و سرمایه گذاری در بخش های مختلف اطمینان حاصل نماید. مشارکت عمومی خصوصی در بطن خود دارای مضامین عمده مشارکت، ارتباط، منبع یابی، تسهیم مسئولیت ها و ریسک و نیز استمرار می باشد. البته ذکر این نکته ضروری است که مشارکت های عمومی خصوصی مساوی با خصوصی سازی نیست، بلکه با آن ماهیتاً متفاوت است. بدیهی ترین تفاوت این دو در مسئولیت پذیری و پاسخگوبودن در مشارکت های عمومی - خصوصی برای انتقال خدمات بخش عمومی، از بخش عمومی دریافت می گردد، در حالیکه در خصوصی سازی، پاسخگوبودن یا مسئولیت پذیری کاملاً از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل میشود (و بخش عمومی صرفاً ممکن است به عنوان نظارت و کنترل بر قیمت ها و هزینه ها بخشی از مسئولیت را داشته باشد. دیگر اینکه در مشارکت های عمومی

1. Privatization

۲. ایوانز تعامل بهینه بخش عمومی یا دولت با بخش خصوصی در انجام پروژه های مشترک را تشریح مساعی یا Synergy می نامد.

خصوصی هیچ مالکیتی به بخش خصوصی منتقل نمی شود در حالیکه در خصوصی سازی یکی از موضوعات انتقال مالکیت به بخش خصوصی است. (UNESCAP, 2011,p5)

یک مشارکت عمومی - خصوصی قوی به نحو بهینه ای وظایف و الزامات و ریسک ها را میان بخش های عمومی - خصوصی تخصیص می دهد و منظور از بخش عمومی همان وزارتخانه ها، ادارات دولتی، شهرداریها و شرکتهای ایالتی می باشد. بخش خصوصی می تواند مجموعه ای داخلی یا بین المللی شامل کسب و کارها یا سرمایه گذاران حائز تخصص فنی یا مالی مرتبط با پروژه باشد. (هیبتی - احمدی، ۱۳۸۸، ۲۷۹)

ایده مشارکت عمومی خصوصی در تئوری بسیار جذاب است، اما در عمل برای پیاده سازی آن خصوصاً در کشورهای در حال رشد مشکلات بسیاری وجود دارد. همچنین اجرای پروژه های زیرساختی با ریسک های بسیار برای دولت و بخش خصوصی همراه می باشد که هیچ یک از آنها به تنهایی قادر به پذیرش آن نیستند. از اینرو بررسی ابعاد مختلف مشارکت عمومی خصوصی و عوامل موثر بر اجرای موفقیت آمیز آن خصوصاً در کشورهای در حال رشد از اهمیت بالایی برخوردار است. (هیبتی - احمدی، ۱۳۸۸، ۲۷۸)

بنیاد و پایه بحث این است که در دهه های گذشته حکومتها عمدتاً دریافتند که برای اجرای برخی پروژه های زیربنایی به سرمایه گذاری بخش خصوصی نیازمندند. از سوی دیگر تخصیص و انتقال ریسک اجرای پروژه های زیربنایی به بخش خصوصی در عین حال پاسخگو بودن و مسئول بودن بخش عمومی جنبه های دیگر آن بوده است.

در حقیقت مشارکت عمومی - خصوصی توافق نامه ای میان دولت و بخش یا بخش های خصوصی است که بر اساس آن بخش یا بخش خصوصی نسبت به ارائه خدمات عمومی، هم راستا با ارائه خدمات دولت و اهداف سودآوری بخش خصوصی و به نحوی اثربخش که ریسک کافی به بخش خصوصی منتقل شود، اقدام می نماید. (هیبتی، احمدی و دیگران ۱۳۸۹، ۲۹)

انواع و مدل های مختلف مشارکت های عمومی - خصوصی

اگر چه هدف این مقال پرداختن بطور مفصل به ماهیت، انواع، نظامهای مختلف مترتب بر آنها از نظر تامین مالی و میزان ریسک و نظایر آن نیست لذا اشاره به کلیات و برخی مختصات و مدل های مشارکت های عمومی خصوصی که در ایران معمول تر است به فهم موضوع کمک می کند.

برخی مدل های^C مشارکت های عمومی خصوصی مانند مدل طراحی - ساخت¹ که طی آن پیمانکار نسبت به طراحی و ساخت اقدام می نماید، یعنی تدارکات عمومی بدون تامین مالی پروژه توسط بخش خصوصی صورت می پذیرد دارای کمترین میزان ریسک و مدل اعطای امتیاز که مسئولیت کامل تامین مالی، ساخت و عملیات پروژه برعهده پیمانکار است دارای بیشترین ریسک یا ۱۰۰ درصد ریسک برای پیمانکار بوده و به عبارتی دارای ریسک کامل است.

در میان مدل های مختلف مشارکت های عمومی خصوصی مدل طراحی - ساخت - انتقال (BOT) بیش از سایر مدلها در ایران استفاده شده است. این مدل جزء مدل های با کمترین ریسک است.

¹ . BOT (Build – Operation – Transfer)

در دو دهه گذشته و خصوصاً بین سالهای ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ بیشترین مشارکت‌های عمومی - خصوصی که در دنیا در بخش‌های تولید و توزیع برق، آب و فاضلاب، خطوط لوله، بیمارستانها، مدرسه سازی و امکانات آموزشی، استادیوم ها، کنترل آلودگی هوا، زندانها، خطوط ریلی، جاده ها، سیستم های مبتنی بر فناوری اطلاعات، خانه سازی اتفاق افتاده است به ترتیب ذیل است: در بخش ارتباطات ۶۱ درصد، در بخش انرژی ۲۹ درصد، در بخش حمل و نقل ۸ درصد و در بخش آب و فاضلاب ۲ درصد. (هیبتی، احمدی ۲۸۱، ۲۸۴)

بیشترین سهم سرمایه گذارهای تجمعی در پروژه های زیرساختی توسط بخش عمومی خصوصی در کشورهای در حال توسعه در کشورهای آمریکای لاتین، آسیای جنوب شرقی و حوزه اقیانوس آرام و نیز اروپا و آسیای مرکزی صورت گرفته است. در این میان کشورهای چین، هند، برزیل، آرژانتین، مکزیک و برخی دیگر کشورهای آسیای جنوب شرقی در میان کشورهای توسعه یافته بیشترین سهم را در مشارکتهای عمومی خصوصی در زیرساخت ها دارند. منطقه خاورمیانه نیز وضعیت نه چندان خوشایندی از نظر اجرای پروژه های زیربنایی دارد. اما چرا اجرای این مشارکت ها در این منطقه پایین مانده است: برخی از عوامل سیاسی و اقتصادی موثر بر کاهش و پایین ماندن میزان مشارکت های عمومی خصوصی در خاورمیانه عبارتند از:

- روند کوتاهمدت تصمیم گیریها و سیاست های ناهمگون بخش عمومی
- عدم ثبات سیاسی و چالش ها و تنش های رژیم سیاسی
- فقدان شفافیت
- مقولات مربوط به ارائه خدمات عمومی - عدم تمایل به پرداخت برای خدمات زیرساختی مطابق با نرخ های تجاری
- میزان پایین درآمد سرانه در برخی کشورها. عدم توانایی پرداخت نرخ های تجاری خدمات دولتی
- نگرش بخش عمومی - وجود بخش های عمومی بزرگ
- بازارهای سرمایه توسعه نیافته

علیرغم موضوع فوق الذکر و با توجه به شاخص های سهولت فضای کسب و کار در کشورهای در حال توسعه که حاکی از وضعیت نامساعد این کشورها در جذب سرمایه گذاری خارجی می باشد، اما از سوی دیگر شرایط خاورمیانه نشان دهنده فرصت های سرمایه گذاری بیشتر می باشد. از جمله این شرایط می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- وجود نقدینگی مازاد در منطقه
- افزایش میزان سرمایه گذاران در منطقه و سرمایه گذاری در کشورهای دیگر
- خوش بینی
- حرکت های اصلاحی دولتها
- روندهای مثبت جدید در اقتصاد کشورهای منطقه شامل تغییر جهت از بخش عمومی به بخش خصوصی ، روند روبه رشد در خصوصی سازی و مشارکت های عمومی خصوصی ، و افزایش تنوع اقتصادی .

این زمینه ها و شرایط نسبتاً در اقتصاد ایران نیز بوجود آمده است از اینروست که سیاست ها و خط مشی های کلان بایستی به سمت مهیاسازی بسترهای ایجاد مشارکت های عمومی - خصوصی پیش برود.

زمینه و علت مشارکت های عمومی خصوصی

فقدان ظرفیت در بخش عمومی یکی از عمده ترین دلایل و مشکلات تحقق اجرای مشارکت های عمومی خصوصی است. از اینرو فقط معدود کشورهایی از ترتیبات نهادی لازم و همچنین منابع کافی برای حمایت از توسعه مشارکت های عمومی خصوصی همسو با ظرفیت سازی بخش های عمومی شان برخوردار بوده اند. حتی با وجود ترتیبات نهادی جا افتاده و وجود منابع کافی و کارگزاران دولتی فعال، اغلب با مشکلات ناشی از کج فهمی و عدم درک درست مشارکت های عمومی خصوصی مواجه اند. (UNESCO guidebook, 2011, p 11)

از دیگر مشکلات اجرای مشارکت های عمومی خصوصی اینست که ماهیت بسیاری از پروژه ها نیز از نظر میزان ریسک و همچنین نداشتن توجیه اقتصادی و فنی انگیزه ای برای بخش خصوصی برای ورود به آن ایجاد نمی کند. برخی پروژه ها از نظر اقتصادی توجیه ندارند و دیگر اینکه بسیاری از بخش های خصوصی علاقمند به مشارکت و سرمایه گذاری در پروژه هایی که دارای ریسک بالاست نیستند. دیگر اینکه ممکن است بخش خصوصی ظرفیت های فنی، مالی و مدیریتی کافی برای ورود به پروژه نداشته باشد

نکته مهم دیگر اینست که آیا بخش یا نهاد واحدی^۱ در دولت برای مدیریت بهینه مشارکت های عمومی خصوصی وجود دارد و آن واحد چه درک، تفسیر و تعریفی از مشارکت های عمومی خصوصی دارد. بخش عمومی اگر چه شامل نهادها یا فضاهایی غیر از دولت یا حکومت نیز میشود که حکمرانی از طریق آنها نیز تحقق پیدا میکند مانند نقش سازمانهای مردم نهاد و ... ولی در ایران مرجع تصمیم سازی و اتخاذ خط مشی ها و سیاست ها دولت است و از اینرو بررسی نهاد دولت به معنی بررسی بخش عمومی است. (UNESCO guidebook, 2011, p 11)

از آنجا که حسب بسیاری از تئوریهای اخیر در مورد شاخص های موثر بر رشد اقتصادی که از دولت کوچک و چابک، دولت رفاه، و غیره جهت پیشبرد بهینه رشد و توسعه اقتصادی با تکیه بر سازوکارهای غیر دولت، اجرایی کردن خط مشی ها و یا واگذاری مسئولیتها به بخش خصوصی صحبت به میان می آید لذا بین اندازه دولت و کارآمدی و ظرفیت آن ارتباط مستقیم برقرار می کنند، و با توجه به اینکه اندازه دولت^۲ یکی از شاخص های آزادی اقتصادی است - هرچه آزادی اقتصادی بیشتری صورت گرفته باشد اندازه و حجم بخش عمومی و دولت قبل از آن کوچکتر و محدود شده است دولت بزرگ مغایر آزادی اقتصادی و رشد است چرا که حجم بیشتری از درآمد و نیز مخارج صرف آن و نیز ارائه کالاهای عمومی میشود- از اینرو توجه به وضعیت و مختصات دولت در ایران از اهمیت ویژه ای برخوردار است. (هیبتی، احمدی و دیگران ۱۳۸۹، ۳۱)

دولت و تحول نقشها

پیش از این اشاره شد که شناخت ساختار و ماهیت دولت و نیز از نظر روابط بیرونی با گروههای مختلف جامعه و نیز با فضای بین المللی برای فهم نقشهای مختلفی که می تواند در تحول اقتصادی ایفا نماید ضروری است. این ضرورت وقتی آشکارتر است که بدر ایران فقر نسبی نظریه پردازی در زمینه رفتار، عملکرد، قابلیتها، و محدودیت های ساختار دولت و همچنین نوع روابط آن با گروهها و طبقات مختلف اجتماعی وجود دارد. در این راستا ادعا شده است که مهمترین نظریه مربوط به این امر نظریه پیتر ایوانز است. (ایوانز ۱۳۸۰، ۴۲)

^۱ . Unit

^۲ . Government Size

از نظر ایوانز بحث اصلی در این رابطه نوع دخالت دولت است نه میزان آن. دخالت دولت مفروض است و آنچه باید به آن پرداخت نوع مداخله است نه میزان آن. انواع دخالت دولتها متکی است به انواع خود دولتها. دولت حالت عام ندارد و از لحاظ ساختار داخلی و رابطه اش با جامعه حالتهای بسیار متفاوتی دارد. انواع مختلف ساختارهای دولت، ظرفیت های کنشی متفاوتی را پدید می آورد. این ساختار است که گستره نقشهایی را که دولت میتواند ایفا کند مشخص می کند. دولتهای توسعه گرا نه تنها تحول صنعتی را سرپرستی می کنند بلکه در ایجاد تحول نیز نقش ایفا میکنند. اما مختصات دولتهای توسعه گرا چگونه تعریف می شود؟

سازمان درونی دولتهای توسعه گرا به دیوانسالاری "وبری" نزدیکتر است. شایسته سالاری قوی و پاداش های شغلی درازمدت باعث ایجاد مسئولیت و حس همبستگی سازمانی می شود. همبستگی سازمانی باعث میشود تا چنین دستگاههایی دارای نوع خاصی از "خودگردانی" یا استقلال باشند. اما در عین حال برخلاف آنچه وبر می گوید از جامعه جدا نیفتند. قضیه برعکس است و چنین دولتهایی درون مناسبات اجتماعی نیرومندی قرار می گیرند ه آنها را به جامعه پیوند میزند و مجراهای نهادینه برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خط مشی ها مهیا می کند. هریک از طرفین این آمیزه به تنهایی کارساز نیست. دولتی که فقط خودگردان است فاقد منابع آگاهی است و نمی تواند بر اجرای خصوصی و نامتمرکز توسعه متکی باشد. از طرف دیگر اگر شبکه های ارتباط متراکم باشد و ساختار درونی قوی وجود نداشته باشد دولت نمی تواند مسائل مربوط به اقدام جمعی راحل کند و از منافع فردی همتایان خصوصی اش فراتر برود. فقط دولتی را میتوان توسعه گرا نامید که خودگردانی و اتکا به اجتماع را در کنار هم داشته باشد. (ایوانز، ۱۳۸۰، ۴۵-۴۶)

بنابر این توسعه و اجرای موفق مشارکت های عمومی خصوصی مستلزم وجود دولتی قوی و کارآمد است که اولاً بتواند مسئولیت و مدیریت پروژه های مشترک را از نظر تسهیم و انتقال ریسک به انجام رسانده و ثانیاً بتواند در مورد یک نقشه راه (Map Road) از وضعیت زیرساختها، نیازها، شرایط اقتصادی - اجتماعی جامعه و نیز هزینه های مترتب بر آن تصمیم سازی نماید. اینها بنیاد و پایه همان چیزی است که حکمرانی خوب (Good Governance) نامیده میشود. تبیین حکمرانی خوب و ارتباط آن با اجرای مشارکت های عمومی خصوصی در صفحات آینده آمده است. (UNECE Guidebook on PPP. 2011, p8.)

اما دولت فی الواقع در تعامل با بخش خصوصی و گروههای کارآفرین چه نقش هایی باید ایفا نماید؟ آیا میتوان از نقش های واحدی نام برد که دولتها در اجرای خط مشی ها و تصمیماتشان باید ایفاگر آن باشند. ایوانز ضمن بررسی تطبیقی که از برخی دولتهای آسیای جنوب شرقی و آمریکای لاتین (کره، هند و برزیل) در ارتباط با نوع دخالت آنها در صنایع فناوری ارتباطات بعمل آورده است از چهار نقش تصدی گری، تولی گری، پرورشگری و قابلیت برای مفهوم سازی نقش های مختلف دولت در تعامل با بخش های دیگر جامعه و خصوصاً گروههای کارآفرین نام می برد. در اینجا مختصراً به هریک از چهار نقش فوق می پردازیم:

متولی^۱ و متصدی^۲ بنانگر تغییراتی است که در نقشهای متعارف مقررات گذار و تولید کنند ه ایجاد شده است. در دو عنوان بعدی قابلیت و پرورشگری رابطه بین سازمانهای دولتی و گروههای کارآفرین خصوصی محوریت دارد.

در نقش متولی جنبه ای از نقش متعارف مقررات گذاری پررنگ شده است. هر دولتی مقرراتی را تدوین و اجرا می کند اما تاکید مقررات متفاوت است. برخی عمدتاً ترویجی اند و تشویق و انگیزه سازی را هدف قرار داده اند. برخی معکوس این حالت اند و

1. Custodian

2. Demiurge

محدودیت سازی یا جلوگیری از ابتکارات بخش خصوصی را هدف قرار داده اند. عنوان متولی بیانگر تلاش در زمینه نوعی مقررات گذاری است که در آن مراقبت بر ترجیح ارجحیت دارد.

همانطور که نقش متولی حالت عام تر نقش مقررات گزار است، نقش متصدی نیز حالت عام تر نقش تولید کننده است. هر دولتی نقش تولید کننده هم دارد و مسئولیت مستقیم عرضه انواع خاصی از کارها را بر عهده دارد. دولت در حداقل ترین حالت، چنین نقشی را در مورد کالاهای زیرساختی ایفا می کند. محدودیت های سرمایه خصوصی، فرض زیربنای نقش متصدی است، یعنی در چنین حالتی فرض بر آن است که سرمایه خصوصی نمی تواند حجم لازم برای تولید کالای مورد نیاز را تامین کند. بنابراین دولت نقش متصدی را ایفا می کند. و موسسه هایی را پدید می آورد که بر سر کالاهای عادی خصوصی در بازار به رقابت می پردازد.

نقش **قابلیگی**^۱ نیز واکنشی در برابر تهدیدات قدرت سرمایه خصوصی، اما از نوع متفاوتی است. ظرفیت کارآفرینان محلی متفاوت است نه معین. دولت به جای آنکه جانشین تولید کنندگان خصوصی شود سعی می کند به ظهور کارآفرینان جدید کمک کند. یا کارآفرینان موجود را تشویق کند که خطر کنند و وارد انواع چالش آفرین تری از تولید شوند. در این راه از انواع شیوه ها و خط مشیها می توان بهره گرفت. یکی از شیوه ها، ایجاد گلخانه ای در زمینه تعرفه ها برای بخشهای نوپاست تا بتوانند در برابر رقابت بیرونی دوام بیاورند. یارانه دادن و تشویق مالی یکی دیگر از راههاست. کمک به مذاکره کارآفرینان محلی با سرمایه های فراملی یا حتی آگاه کردن آنها از اهمیت یک بخش اقتصادی خاص از جمله امکانات دیگری است که می توان بکار گرفت. هر شیوه ای که به کار گیریم در این روش برخورد با سرمایه خصوصی، ترویج بر مراقبت ارجحیت دارد.

حتی اگر کارآفرینان بخش خصوصی به ورود به بخشهای نوید بخش ترغیب شوند، تغییرات جهانی همچنان شرکتهای محلی را به چالش می خواند. در شیوه **پرورشگری**^۲ کارآفرینان خصوصی ترغیب شده و مورد مساعدت قرار می گیرند تا بتوانند در برابر چنین دوام بیاورند. این شیوه نیز مانند نقش قابلیتگی، شکلهای مختلفی دارد و از آگاه سازی ساده تا کارهای پیچیده ای مانند ایجاد سازمانهای دولتی برای انجام کارهای مکمل مخاطره آمیز مثل تحقیق و توسعه را شامل می شود. شیوه های پرورشگری و قابلیتگی با هم هم پوشانی دارند. (ایوانز، همان، ۴۷-۴۸)

توفیق و توانمندی یک دولت به بازیگری در میان نقشهای فوق در درون یک فضا و چارچوب نهادی بستگی تام دارد.

پیش زمینه های نهادی^۳

ایفای هر یک از نقشهای چهارگانه فوق توسط یک دولت توسعه گرا در خلأ شکل نمی گیرد بلکه ابتدا باید چارچوب و محیط نهادی لازم نیز وجود داشته باشد، در نتیجه اجرای موفقیت آمیز مشارکت های عمومی - خصوصی به عنوانی یک از مصادیق تحول اقتصادی و نشانه های رشد و توسعه یک کشور مستلزم وجود بسترها و شرایط ساختاری و نهادی لازم در حوزه عمومی و دولت است، موضوعی که ایوانز از آنها به عنوان پیش شرطها و پیش زمینه های نهادی توسعه و داگلاس نورث^D از آن تحت عنوان چارچوب نهادی،

1. Midwifery

2. Husbandry

3. Institutional Prerequisites

اجرای نهادی و کارایی نهادی اسم می برد. بدون وجود چنین زمینه هایی دولتها سازوکار لازم برای تعامل با بخش خصوصی، انجام مذاکرات و عقد قرارداد و سایر مراحل امر تحقق نخواهد پذیرفت. (نورث، ۱۳۷۹)

و برخی محدودیت هیا شناسایی شده برای اجرای مشارکت های عمومی خصوصی عبارتند از:

- عدم توانایی موسسات عمومی در تامین مالی از طریق انتشار سهام
- ملزومات متعدد برای تصویب پروژه های نگهداری شده
- فرایند طولانی درخواست و تصویب مجوز
- تأخیر در نتیجه رویه های بروکراسی اداری
- مقاومت در نتیجه علایق عمومی
- هماهنگی ضعیف بین بخش های عمومی و خصوصی

یکی از ایده هایی که در مورد پیش زمینه های ورود دولتها به پروژه های مشترک یا مشارکت های عمومی خصوصی وجود دارد این است که دولتها از نظر رشد و پیچیدگی نظام بازار باید به مرحله ای از بلوغ رسیده باشند که اصطلاحاً به آن "منحنی بلوغ"^۱ می گویند سپس به مشارکت های عمومی خصوصی وارد شوند. بلکه باید در برابر این وسوسه اغواکننده که وارد محیط هایی شوند که آمادگی آن را ندارند بپرهیزند. دولتها قویاً بایستی اجتناب کنند از اینکه به پروژه هایی ورود کنند که خودشان درک درستی و شناخت جامعی از میزان ریسک آن پروژه و اینکه چه کارهایی در مورد آن باید انجام بدهند ندارند. لذا بسیاری از کشورها از نظر پیروان این ایده هنوز به منحنی بلوغ نرسیده اند. (UNECE Guidebook on PPP. 2011)

ورود و حرکت به سمت منحنی بلوغ توسط کشورها به طور خود بخودی و اتوماتیک صورت نمی پذیرد بلکه دارای مشکلات و مسائلی برای تحقق در خیلی از کشورهاست. مهمترین آنها این است که این امر مستلزم وجود و توسعه نهادها، فرایندها و رویه ها و مقررات برای واگذاری و انتقال پروژه های مشترک عمومی خصوصی است. فقدان نهادهای کارآمد در خیلی از کشورها تأثیر خود را در خیلی موارد نظیر طولانی شدن مذاکرات عقد قراردادی بین بخش خصوصی عمومی و همچنین کندی روند حصول به اجماع و نقاط مشترک، فقدان انعطاف در سهم شدن در ریسک و در نهایت منتفی شدن خیلی از پروژه های مشترک علیرغم صرف هزینه های گزاف می گذارد.

(UNECE Guidebook on PPP. 2011, p8)

اطمینان و قطعیت نهادی^۲ به هرحال امر خیلی مهمی برای موفقیت انجام چنین پروژه های مشترکی است. چرا که سرمایه گذاران بخش خصوصی عمدتاً از ورود به فرصت ها و پروژه هایی که دارای ریسک های غیر قابل پیش بینی است پا پس می کشند. این نهادها دو دسته اند یک دسته نهادهای رسمی^۳ اند که شامل چارچوب ها و ترتیبات و سازوکارهای قانونی و تنظیم کننده سیاست ها و خط مشی های مربوطه است مانند قوانین و مقررات که اینها برای اجرای پروژه های مشترک عمومی خصوصی فرصت و اختیار ایجاد می

1 . Maturity Curve

2 . Institutional Certainty

3 . Formal

کنند. و دسته دیگر نهادهای غیر رسمی^۱ نظیر تریبون های آزاد بحث و تبادل نظر^۲ هستند یعنی جاهایی که دوطرف بخش عمومی خصوصی سوء تفاهمات خود در مورد پروژه را مرتفع می کنند

بنابراین یکی از چالش های مشارکت های عمومی خصوصی همانا توسعه نهادها، فرایندها و رویه هاست تا اجرای این مشارکت ها اثربخش و موثر باشد. این امر ممکن است به ساخت حکومت یا به حکمرانی خوب منجر گردد. اگر کارگزاران حکومت بخواهند به سوی منحنی بلوغ حرکت کنند مجبورند تلاش های زیادی را مصروف ارتقای هنز حکمرانی نمایند.

چالش دیگر غیر از ضرورت وجود نهادها و بستر نهادی لازم، وجود مهارتهای تخصصی در بخش عمومی در قبال پروژه های اجرایی است. مشارکت های عمومی خصوصی نیازمند وجود بخش عمومی قوی است که قادر به انطباق و هماهنگ سازی نقش های جدید با تواناییهای جدید باشد. به طور خاص و ویژه سیستم مشارکت های عمومی خصوصی قوی مستلزم وجود مدیرانی است که نه تنها در ایجاد مشارکت و همکاریها که در مذاکرات و مدیریت قراردادها و نیز تحلیل ریسک از توانایی و تبحر و تخصص بهره مندند. مسلماً اینکه از شرکای بخش خصوصی بخواهیم که چه خدماتی را برای بخش عمومی انجام دهند خود مسئولیتهای بیشتری برای بخش عمومی و دولتی دارد.

حکمرانی خوب و اجرای موفق مشارکت های عمومی خصوصی

از آنجا که یک طرف اجرای موفقیت آمیز مشارکت های عمومی خصوصی دولت یا بخش عمومی است از اینرو بنا به ماهیت و عملکرد دولت، این امر رابطه خیلی نزدیکی با موضوعات مرتبط با حکمرانی خوب (Good Governance) دارد. حکمرانی خوب یا دولت بهینه یا هنز حکومت مداری تعابیر گوناگونی است که در ادبیات اخیر برای آن به کار رفته است. حکمرانی خوب بر اصول پذیرفته شده عمومی شش گانه زیرمبنتی است؛

- پاسخگو بودن (Accountability) یعنی کارگزاران بخش عمومی و دولت نسبت به آنچه می گویند و عمل می کنند در قبال جامعه پاسخگو و مسئول باشند
- شفافیت (Transparency) یعنی اینکه فرایند تصمیم سازی و اجرایی شفاف و مبتنی بر قانون که از طریق آن مشارکت های عمومی خصوصی به خوبی اجرا و توسعه یابند
- عدالت و بی طرفی (Fairness) که از آن به رفتار منصفانه نیز تعبیر شده است و منظور از آن این است که فرایند تصمیم سازی در بخش عمومی و دولت به گونه ای باشد که کلیه اتباع و شهروندان بتوانند از منافع آن منتفع گردند.
- مشارکت (participation) منظور از آن فرایند تصمیم سازی مشارکتی و مسئولانه است که تمامی سهامداران و مشاوران از منافع آن منتفع گردند.
- کارایی و اثر بخش (Effectiveness) درجه ای از حکمرانی است که در بهره گیری از منابع انسانی، مالی و طبیعی محدود از طریق تاخیر در اجرا، فساد با تبعیض نسبت به نسل های آینده برخورد نشود. کمیسیون اروپایی ص ۱۳
- تناسب و شایستگی (Decency) به درجه ای از عملکرد حکومت (حکمرانی) برمی گردد که طی آن ساخت و شکل گیری، نیز اجرای قوانین منجر به آسیب یا تظلم به جامعه نشود.

1. Informal

2. forum

به عبارت دیگر، از ملزومات اجرای این اصول به موارد ذیل می توان اشاره کرد:

وجود یک مکانیسم و سازو کار قابل قبول حل اختلاف که تداوم ارائه خدمات را تضمین و حمایت می کند و نیز از هر گونه شکست در پروژه نیز ممانعت بعمل می آورد.

ترتیباتی برای انتقال پروژه وجود داشته باشد که منافع و بهره کافی را از نظر انسانی، مالی و منابع طبیعی و دیگر منابع بدون قربانی کردن نیازهای نسل های آینده بدنیاال داشته باشد.

وجود ترتیباتی که امنیت و آرامش عمومی و همچنین حفظ محیط زیست را را تضمین نماید.

همچنین وجود ترتیبات و سازوکارهایی برای ارتقای خدمات اساسی عمومی بدون اینکه صدمه ای به مردم یا منجر به تظلم به آنها شود. (Unescap Guidebook on Public Private Partnerships in Infrastructure. 2011)

حکمرانی یا به تعبیر فوکو هنز حکومت مداری و حکومت کردن دلالت دارد بر فرایندهایی در عملکرد و رفتارهای حکومت در خصوص اینکه امور چگونه تحقق می یابد نه اینکه چه اموری اجرا میشود (آنچه محوریت دارد چگونگی انجام امور است نه چرایی آن). همچنین حکمرانی شامل کیفیت و چگونگی نهادها و نیز اثربخشی و کارایی آنها در انتقال سیاستها و خط مشیها نیز میشود و نهادها در حقیقت به عنوان مجموعه ای از قوانین رسمی (شامل مسلم دانستن حقوق اولیه، قوانین حاکم) و نیز قوانین غیر رسمی بازدارنده (نظیر عقاید، سنت ها و هنجارهای اجتماعی) هستند که تعاملات انسانی تحت تأثیر آنها شکل میگیرد.

منظور از حکومت و حکمرانی عبارتست از رفتار و عملکرد کارگزاران دولت و حکومتهای محلی، منطقه ای و بین المللی و همچنین NGOها را نیز شامل می شود. و حکمرانی خوب توسط کارگزاران فوق و در فضاهای ذیل تحقق می یابد که از آن به بخش عمومی یاد می شود:

- حکومت (government) شامل ادارات اجرایی به سیستم حکومتی بطور کلی؛
- بدنه اجرایی (Public Administration) جایی که خط مشی ها جنبه اجرایی پیدا می کند؛
- قوه قضاییه (Judiciary) جایی که اختلافات حل و فصل می شود؛
- جامعه اقتصادی (Economic Society) دلالت دارد بر بخش بازار و بخش دولتی اقتصاد و نیز بخش های خصوصی و عمومی؛
- جامعه سیاسی (Political Society) جایی که منافع و علائق گروههای اجتماعی در آن گرد آمده است؛
- جامعه مدنی (Civil Society) جایی که شهروندان از وضعیت مسائل سیاسی آگاه شده و آن را نشانه گذاری می کنند؛

توسعه پایدار (Sustainable Development) جایی که از علائق و ملاحظات زیست محیطی جانبداری میشود. (UNECE

(Guidebook on PPP. 2011 , p 14

سخن آخر

با عنایت به آمارهای موجود از وضعیت زیرساختها آمار پروژه های زیرساختی انجام شده با مشارکت بخش خصوصی در کشور با توجه به تاکید بر پیشبرد پروژه های عمرانی زیرساختی در قوانین برنامه پنجم کشور؛ با توجه به افزایش سهم توجه به زیرساختها در بودجه عمومی سالیانه کشور؛ باتوجه به اولویت ها و اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی که ابلاغ شده است؛ و در نهایت با توجه به ضرورت توجه به راهکارهای بهینه تحقق اهداف سند چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران و همچنین با توجه به تنوع های اقتصادی پیش بینی شده در اقتصاد ایران؛ و ... ضروری است مجامع دانشگاهی و تحقیقاتی با در دستور کار قرار دادن برنامه تحقیقاتی بررسی ابعاد سیاسی - اجتماعی عملکرد اقتصادی دولت و تحولات ایجاد شده در این ابعاد در دهه های اخیر، الگوی نظری مناسب و واقع گرایانه ای را برای بررسی عملکرد دولت در ایران ارائه نمایند، تا بدین وسیله فضا برای طرح دیدگاههای کلیشه ای و بعضاً مخرب نظیر " دولت ، بزرگترین مانع توسعه " ، و نظایر آن تنگ شود. و ضروری است تا برنامه های تحقیقاتی فوق نگاه ساختاری و کلانی را برای هموار کردن مسیر تحول اقتصادی و توسعه سطح رفاه در جامعه و ارتقای جایگاه و منزلت کشورمان در منطقه و محیط بین المللی نهادینه نمایند.

یادداشت ها:

^A متغیر های اقتصادی که نقش عمده ای در بحث دارند مانند متغیر های آزادی اقتصادی و رابطه معنادار آنها با اجرای موفق مشارکت های عمومی خصوصی - موضوع این مقاله نیستند بلکه تأکید و تمرکز بر متغیر سیاسی نهاد دولت و بستر های نهادی لازم که آن را به عنوان محیط نهادی مفهوم سازی کرده ایم شده است تا هماهنگی و تعامل بهینه با بخش خصوصی توسط بخش عمومی (که در اینجا عمدتاً منظور دولت است) مدیریت شود. با این وجود ذکر این نکته خالی از اهمیت نیست که مطالعات صورت گرفته در ایران در خصوص رابطه معنادار میان شاخص های آزادی اقتصادی و مشارکت های عمومی خصوصی نشان میدهد که صرفاً شاخص حقوق مالکیت دارای رابطه مستقیم و به لحاظ آماری معنادار با مشارکت های عمومی خصوصی است. برای اطلاع بیشتر از رابطه شاخص های آزادی اقتصادی با اجرای موفق مشارکت های عمومی - خصوصی رجوع کنید به: (هیبتی و احمدی ۱۳۸۹ در فهرست منابع فارسی).

B. ایوانز با بررسی نقشهای مختلفی که دولتها در مسیر تحول اقتصادی ایفا کرده اند ، دولتها را به سه دسته توسعه خواه، میانه و دولتهای یغماگر دسته بندی کرده است. دولتهای توسعه خواه به بهترین وجه نقش های موثری را در پروسه رشد صنعتی ایفا کرده ، دولتهای میانه هند و برزیل نسبتاً نقش مستقلی را ایفا کرده اند و دولتهای یغماگری چون زئیر نتوانسته اند چنین نقشی را ایفا کرده و دچار فساد شده اند.

C. در مورد اطلاع از مدل های مختلف مشارکت های عمومی - خصوصی و آشنایی با سهم ریسک ، مالکیت و یا دیگر ویژگیهای هر یک از آنها به منابع و کتاب راهنمای سایت کمیسیون اقتصادی اجتماعی ملل متحد برای اروپا (UNECE) و نیز کتاب راهنمای کمیسیون اقتصادی اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوس آرام (UNESCAP) و دو اثر هیبتی و احمدی و دیگران که در منابع فوق اشاره شده است مراجعه کنید.

D. برای مطالعه بیشتر در زمینه ضرورت وجود نهادها و نقش نهادها ، ثبات و تغییرات نهادی و کارایی نهادی در توسعه اقتصادی ، بنگرید به دو اثر داگلاس نورث در منابع فارسی.

منابع و مأخذ:

منابع فارسی:

۱. فرشاد هیبتی ، احمدی و دیگران، رابطه آزادی اقتصادی با مشارکت های عمومی خصوصی و ارائه الگو برای ایران. فصلنامه مدل سازی اقتصادی . سال دوم ، شماره ۲ پیاپی ۶ زمستان ۱۳۸۷ صص ۲۵-۵۲
۲. فرشاد هیبتی موسی احمدی . مشارکت عمومی خصوصی. نظام تامین مالی در واگذاری پروژه های زیرساختی دولتهای مرکزی و محلی به بخش خصوصی. مجموعه مقالات کنفرانی توسعه نظام تامین مالی در ایران
۳. ایوانز، پینتر (۱۳۸۰) توسعه یا چپاول، نقش دولت در تحول صنعتی ترجمه عباس مخبر و عباس زندباف، تهران، نشر طرح نو.

۴. ابراهیمیای سلامی، غلامحیدر (۱۳۸۶) مناسبات دولت و جامعه از دیدگاه جامعه‌شناسی، نامه علوم اجتماعی شماره ۳۰ بهار ۱۵۱-۱۷۴.
۵. لفت ویچ، آدریان (۱۳۸۵) دولتهای توسعه‌گرا: پیرامون اهمیت سیاست در توسعه، ترجمه جواد افشار کهن، مشهد طرح مرنديز.
۶. داگلاس نورث. ساختار و نگرکونی در تاریخ اقتصاد ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی نشر نی ۱۳۷۹
۷. داگلاس نورث. نهادها و تغییر نهادی و عملکرد اقتصادی ترجمه محمد رضا معینی انتشارات سازمان برنامه بودجه
۸. میدری، احمد و خیرخواهان جعفر (۱۳۸۳) حکمرانی خوب، بنیان توسعه، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
۹. راگین، چارلز (۱۳۸۸) روش تطبیقی: فراسوی راهبردهای کمی و کیفی، ترجمه محمد فاضلی، تهران انتشارات آگاه، چاپ اول.
۱۰. رونالد، چیلکوت (۱۳۷۸) نظریه‌های سیاست تطبیقی، ترجمه وحید بزرگی و علیرضا طیب، تهران انتشارات موسسه خدمات فرهنگی رسا، چاپ دوم.
۱۱. ساعی، علی (۱۳۸۶) روش تحقیق در علوم اجتماعی: با رهیافت عقلانیت انتقادی، انتشارات سمت.
۱۲. شریف‌زاده، فتاح و قلیپور، رحمت‌الله (۱۳۸۳) نقش دولت در حکمرانی خوب، تحلیل و امکان‌سنجی آن در ایران، رساله دکتری رشته مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی.
۱۳. صدیق‌سروستانی، رحمت‌الله و ابراهیمیای سلامی، غلامحیدر (۱۳۸۴) بازگشت دولت به عنوان یک نهاد اجتماعی، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۵، بهار ۱۳۸۴ صص ۱۴۱-۱۶۵.

منابع انگلیسی:

1. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Teda Scokpol, Bringing the State Back in. Cambridge, Cambridge University Press, 1985
 2. Migdal, Joel (1988) Strong Societies and Weak State: Society Relations and State Capabilities in the Third World, Princeton University Press
 3. Un- Escap. (1998), What is Good Governance? Bangkok Thailand
 4. WorldBank. (2006. [worldbank.org/governance/indicator. asp](http://worldbank.org/governance/indicator.asp))
 5. Yap Kioe Sheng Chief (2000) What is Good Governance?, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
 6. United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public – Private Partnerships. 2011 Find in: www.unece.org
 7. The Canadian Council for Public – Private Partnerships
- منبع فوق برای دسته بندی مدلهای مشارکت عمومی خصوصی از نظر میزان ریسک آنها استفاده شده است.
8. www.worldvaluessurvey.org
 9. Plumptre, Tim and Graham, John (2002) Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives, Institute on Governance.