

نقش مشارکتهای عمومی - خصوصی در کاهش فقر و توسعه مناطق روستایی

مجید کریم زاده^۱، بهزاد کریم زاده^۲

دانشگاه پیام نور واحد سراوان

Karimzadeh111@yahoo.com

چکیده

امروزه مشارکتهای عمومی - خصوصی (PPP) به عنوان یک روش مهم و جایگزین طرح های صرفا دولتی برای کاهش فقر و گسترش و بهبود کشاورزی در مناطق روستایی مورد توجه قرار گرفته اند. اعتقاد برخی از پژوهشگران و سازمان های کمک کننده بین المللی بر این است که مشارکتهای عمومی - خصوصی از طریق همکاری و مشارکت، استفاده موثر از منابع NGO ها و بهره وری تاثیر بسزایی در کاهش فقر و توسعه مناطق روستایی دارند. بسیاری بر این باورند که پاسخ به چالش های توسعه ای مناطق روستایی در ایجاد زیرساخت های مناسب است. در دنیای امروز و ظهور پدیده جهانی شدن بازارها، ساخت یک زیرساخت قوی روستایی برای رشد اقتصادی کشورهای کمتر توسعه یافته بدون شک بسیار مورد نیاز است. این پژوهش سعی بر آن دارد تا اهمیت و نقش مشارکتهای عمومی - خصوصی را در بهبود وضعیت مناطق روستایی تشریح نماید.

واژه های کلیدی: مشارکت عمومی - خصوصی، توسعه کشاورزی، سازمانهای غیر دولتی، کاهش فقر، اشتغال

^۱ دکتری اقتصاد

^۲ دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد کشاورزی، دانشگاه سیستان و بلوچستان

۱- مقدمه

یکی از مسائل مهم امروز دنیا برای دستیابی به رشد و توسعه، ایجاد تاسیسات زیربنایی و زیرساختی است، چراکه هیچ اقتصادی نه در ایران و نه در جهان نمی تواند بدون ایجاد زیرساخت های لازم پیشرفت مناسبی داشته باشد. نگاهی گذرا به وضعیت ساخت و ساز و نحوه مشارکت در آن از گذشته تاکنون، بیانگر آن است که بنا بر دلایلی همچون بالا بودن هزینه، طولانی بودن مدت بازگشت سرمایه، ضعف مالی و عدم حمایت قوانین و مقررات از بخش خصوصی و ...، همواره ایجاد زیرساخت ها برعهده بخش عمومی و یا همان دولت و سازمان های دولتی و عمومی بوده است. پس از آن تجربه نشان داد که بخش دولتی هم بدون کمک بخش خصوصی نمی توانست آنطور که باید به ایجاد بهینه و مناسب تاسیسات زیربنایی و زیرساخت ها بپردازد. از طرفی، بخش خصوصی نیز به عللی همچون نبود بنیه مالی قوی، نبود انسجام میان تشکلهای و نداشتن تعامل با بانک (ضمانت نامه ها) نتوانست مکمل خوبی برای دولت در بخش مشارکت باشد (سهیل نخایی، ۱۳۹۲).

مشارکت عمومی - خصوصی مدلی است که در آن مشارکت، دولت با یک یا بیشتر از یک شرکت از بخش خصوصی شریک می شود. در برخی از قراردادهای عمومی-خصوصی، دولت با استفاده از درآمد مالیاتی، سرمایه را برای سرمایه گذاری فراهم نموده و عملیات اجرایی را یا به طور مشترک با بخش خصوصی و یا تحت شرایطی خاص به بخش خصوصی واگذار می کند. در موارد دیگر (به ویژه ابتکار مالی بخش خصوصی)، سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی انجام می گیرد و دولت مجری طرح می شود و یا در نهایت این مشارکت می تواند از طریق انتقال دارایی های دولت به بخش خصوصی انجام گیرد. در پروژه هایی که هدف آن ایجاد کالاهای عمومی مانند سرمایه گذاری در بخشهای زیرساخت می باشد دولت ممکن است برای اینکه سرمایه گذاری را برای بخش خصوصی جذاب تر نماید سرمایه را در قالب کمک مالی بصورت یکجا پرداخت کند. در برخی موارد دیگر، دولت ممکن است پروژه را از طریق معافیت های مالیاتی و یا با ارائه درآمد سالانه تضمین شده برای یک دوره ثابت برای بخش خصوصی جذاب نماید (Sharma, 2009). استفاده از این مشارکتها به دولت این امکان را می دهد که با کاستن از بار مالی تامین عمومی خدمات به برنامه ریزی و سیاست گذاری در حوزه های مهم تر بپردازد و از توان مدیریت ریسک و نوآوری بخش خصوصی بهره مند شود (شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۰).

مدل مشارکت عمومی - خصوصی در حال کسب محبوبیت زیادی به دلیل سهم ارزشمند خود در توسعه زیرساخت ها دارد. این حقیقتی پذیرفته شده است که اگر اقتصادی از لحاظ زیرساختها شرایط مناسبی نداشته باشد نمی تواند عملکرد بهینه ای هم داشته باشد. توسعه زیرساخت های روستایی برای تحرک اقتصاد به همان اندازه مهم است که توسعه زیرساختهای شهری. تمرکز بر زیرساخت های روستایی باعث ایجاد انگیزه لازم برای رشد و توسعه اقتصادی می شود. زیرساخت های

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

روستایی برای توسعه بخش های کشاورزی، بازرگانی و صنایع کوچک و رفع فقر و عدم توسعه یافتگی و بهبود در مناطق روستایی و مرزی مهم اند.

نقش و جایگاه روستاها در فرایندهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در مقیاس محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی و پیامدهای توسعه نیافتگی مناطق روستایی چون فقر گسترده، نابرابری فزاینده، رشد سریع جمعیت، بیکاری، مهاجرت، حاشیه‌نشینی شهری و غیره موجب توجه به توسعه روستایی و حتی تقدم آن بر توسعه شهری شده است (ازکيا، ۱۳۸۴). به نظر مایکل تودارو ضرورت تقدم و توجه به توسعه روستایی نسبت به توسعه شهری به این علت نیست که اکثریت جمعیت جهان سوم در مناطق روستایی قرار دارند، بلکه به این علت است که راه‌حل نهایی مسئله بیکاری شهری و تراکم جمعیت، بهبود محیط روستایی است. با برقراری تعادل مناسب بین امکانات اقتصادی شهر و روستا و نیز ایجاد شرایط مناسب برای مشارکت وسیع مردم در راه رسیدن به توسعه ملی و برخورداری از مواهب آن، کشورهای در حال توسعه گام بزرگی در جهت تحقق معنای حقیقی توسعه برداشته‌اند (تودارو به نقل از ازکيا، ۱۳۸۴).

در دهه های اخیر توسعه روستایی در قالب توسعه مشارکتی مطرح شده که در بردارنده مشارکت دولت و مردم است. توسعه روستایی باید در چهارچوب تحولات ساختهای اقتصادی و اجتماعی و نهادها تاثیر گذار مناطق روستایی مورد بررسی قرار گیرد. هدف توسعه روستایی تنها نباید به رشد کشاورزی محدود شود بلکه هدف باید توسعه روستاها در جهت خودکفاسازی آنها برحسب توسعه متعالی اقتصادی و اجتماعی با تاکید بر توزیع عادلانه تر درآمدهای روستایی، بهبود بهداشت، تغذیه، مسکن و آموزش برای روستاییان باشد. این پژوهش سعی در توضیح مفهوم مشارک عمومی - خصوصی و همچنین تشریح مکانیزم اثر گذاری این نوع مشارکت و اهمیت آن بر گسترش زیر ساختهای روستایی جهت بهبود وضعیت روستاییان و کاهش فقر دارد.

۲- مشارکت عمومی - خصوصی

در دهه ۱۹۸۰، خصوصی سازی، مقررات زدایی و مدیریت عمومی جدید باعث ایجاد اصلاحات جدیدی در فلسفه نقش دولت در اقتصاد داشت. در مرکز این سیاستهای اصلاحی، کاهش هزینه های بخش عمومی، کاهش تصدی گری دولتی و واگذاری امور به بخش خصوصی قرار داشت. مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یک عنصر اساسی محصل همچنین تفکری بود (IMF، ۲۰۰۴). قدمت مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی به اوایل دهه ۸۰، زمانی که مارگارت تاچر و رونالد ریگان رهبری سیاسی کشورهای بریتانیا و ایالات متحده را به عهده گرفتند بر می گردد (IMF، ۲۰۰۴)، اما بطور فراگیر از اوایل دهه ۹۰ است که مشارکت عمومی-خصوصی به عنوان یک ابزار سیاست عمومی در سراسر جهان رونق گرفته است.

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

اولین نوع این مشارکتها، بیشتر در کشورهای ثروتمند و توسعه یافته شکل گرفتند و شامل طیف گسترده ای از پروژه های زیربنایی اقتصادی و اجتماعی بودند. شاید بتوان گفت انگلستان کشوری بود که بیشترین تاکید را بر این نوع قرار دادها (بازبان و مک لافلین، ۲۰۰۰، ص ۱۲۰) به منظور توسعه خدمات عمومی سنتی، از جمله مدارس، بیمارستان ها، زندان ها، دادگاه ها، ایستگاه پلیس، خانه های عمومی، زیرساخت های حمل و نقل، سیستم های پشتیبانی و مراکز تفریحی داشت (IMF، ۲۰۰۴).

مشارکت عمومی - خصوصی مدلی برای تامین مالی پروژه های زیرساختی و زیر بنایی مثل پروژه های سیستم های ارتباطاتی، فرودگاه ها و کارخانه های تولید برق است. شریک بخش عمومی می تواند در سطح ملی، ایالتی یا محلی باشد و شریک خصوصی نیز می تواند یک شرکت کاملاً خصوصی یا کنسرسیومی از شرکت هایی با تخصص های مختلف باشد. مشارکت عمومی - خصوصی لغتی با معنای گسترده است که می تواند از یک قرارداد ساده کوتاه مدت واگذاری مدیریت بهره برداری تا یک قرارداد بلندمدت شامل تامین منابع مالی، برنامه ریزی، ساخت، عملیات و اجرا، بهره برداری، نگهداری و ... را در برگیرد. یکی از کاربردهای مهم قراردادهای PPP زمانی است که به مهارت های پیشرفته و به سرمایه گذاری مالی گسترده نیاز باشد، به نحوی که یک شرکت خصوصی یا حتی دولتی به راحتی از انجام آن برنیاید. اینجاست که خلاء دیگری در بحث مشارکت مطرح می شود. در چارچوب این رویکرد، دولت های ملی و نیز دولت های محلی و شهرداری ها می کوشند تا با استفاده از رویکرد مشارکت عمومی خصوصی، بسترهای لازم را برای حضور بیشتر بخش خصوصی در ساخت و راه اندازی و نیز بهره برداری از پروژه های متنوع زیرساختی فراهم سازند، از نیروگاه های برق گرفته تا جاده های بین شهری و از زیرساخت های مرتبط با توسعه فناوری اطلاعات گرفته تا پروژه های کوچکی مانند ساخت و بهره برداری از پارک های محلی، به این ترتیب دولت های ملی و نیز شهرداری ها می کوشند تا بخشی از وظایف سنتی خود در زمینه عرضه کالاها و خدمات عمومی را به بخش خصوصی واگذار نموده و از طریق طراحی قراردادهای مشارکتی مناسب، انگیزه های بخش خصوصی برای کاهش هزینه های ساخت و بهره برداری پروژه ها و نیز ارائه نوآوری هایی به منظور کاهش هزینه های مربوطه را تقویت نمایند (سهیل نخایی، ۱۳۹۲).

برخی از مدل هایی که تحت مشارکت عمومی - خصوصی جهت توسعه زیرساختها استفاده می شوند به شرح ذیل می باشند :

- قرار دادهای ساخت، بهره برداری و واگذاری (Build-Operation-Transfer) : در این مدل یک کنسرسیوم اقدام به تامین مالی، ساخت و حفظ و نگهداری یک پروژه می کند و در طول عمر آن پروژه برای پوشش هزینه های خود

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

اقدام به جمع آوری هزینه ها از استفاده کنندگان آن می کند. در این مدل در پایان قرارداد، پروژه به دولت واگذار می شود.

- قراردادهای ساخت، تملک و بهره برداری (Build-Own-Operate): این نوع قراردادهای شبیه به قراردادهای مدل BOT می باشند اما تفاوتشان در عدم انتقال مالکیت آن به دولت است. این نوع قراردادها بیشتر در صنایع مخابرات، برق و زیرساختهای اجتماعی مورد استفاده قرار می گیرد.

- قراردادهای ساخت، مالکیت، بهره برداری و واگذاری (Build-Own-Operate-Transfer): این قرارداد بسیار شبیه به قرارداد BOT است، در این دسته از قراردادها شریک بخش خصوصی پروسه تامین مالی، طراحی، ساخت و بهره برداری از پروژه زیربنایی و همچنین اختیار تملک درآمدهای مربوطه را برای یک دوره زمانی معین و مشخص به دست می آورد و پس از اتمام دوره مشخص شده، مالکیت آن را به شریک بخش عمومی باز می گرداند. این مدل نیز معمولاً برای تامین مالی پروژه های جاده ها، زیرساخت های بندر، آب و برق و غیره استفاده می شود.

- قراردادهای ساخت، واگذاری و بهره برداری (Build-Transfer-Operate): در مدل BTO، شرکت های خصوصی پس از ساخت پروژه در ابتدای زمان بهره برداری اقدام به انتقال مالکیت آن به دولت می کند و بعد از آن طبق قرارداد فی ما بین، شروع به بهره برداری از آن پروژه می کنند. این نوع قرارداد بیشتر در جاهایی مورد استفاده قرار می گیرند که دولت تشخیص دهد که انتقال مالکیت آن پروژه به بخش خصوصی به صلاح کشور نیست مانند فرودگاهها (Singh, 4002).

- قرارداد اجاره، توسعه و بهره برداری (Lease-Develop-Operate): در این مدل قراردادهای دولت بنا بر مصالحی دوست دارد مالکیت پروژه را حفظ کند و در قبال دریافت وجوهی طبق قرارداد، آن پروژه را به بخش خصوصی اجاره دهد. این مدل گزینه مناسبی برای توسعه فرودگاهها، بندر و یا زیرساخت های راه آهن می باشد.

- قرارداد بازسازی، بهره برداری و انتقال (Rehabilitate-Operate-Transfer): این نوع قرارداد، سرمایه گذاران بخش خصوصی را قادر به بازسازی و بهره برداری از یک پروژه در طول یک دوره معین می کند. پس از اتمام آن دوره مالکیت آن پروژه دوباره به دولت بر می گردد (Singh, 4002).

- قرارداد طراحی - ساخت (Design-Build): در قراردادهای طراحی - ساخت، شریک بخش خصوصی، طراحی و ساخت پروژه زیربنایی مورد نظر را برای رسیدن به خواست شریک بخش عمومی انجام می دهد. ویژگی این مدل این است

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

که معمولاً دستمزد ثابتی برای ساخت پروژه در نظر گرفته می‌شود و شریک بخش خصوصی همه ریسک طراحی و ساخت را بر عهده می‌گیرد (سهیلی).

- قرارداد اجرا و نگهداری (Operation-Maintenance): در قراردادهای اجرا و نگهداری شریک بخش خصوصی تحت قرارداد، روی یک دارایی بخش عمومی برای یک دوره معین عملیات بهره‌برداری اجرایی و نیز تعمیر و نگهداری را انجام می‌دهد و پس از آن دوره، دارایی به شریک بخش عمومی بازگردانده می‌شود (سهیل نخایی، ۱۳۹۲).
 - طراحی، ساخت، تامین مالی و اجرا (Design-Build-Finance- Operation): در قراردادهای «طراحی، ساخت، تامین مالی و بهره‌برداری» شریک بخش خصوصی، طراحی، تامین مالی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری از یک پروژه زیرساختی را تحت یک قرارداد اجاره بلندمدت بر عهده می‌گیرد و در طول این مدت درآمدهای حاصل از پروژه مذکور (مانند عوارض دریافتی از اتومبیل‌ها در جاده‌های درون‌شهری یا برون‌شهری) نیز متعلق به شرکت خصوصی خواهد بود. شریک بخش خصوصی، مالکیت پروژه زیرساختی را پس از اتمام مدت قرارداد اجاره به شریک بخش عمومی باز می‌گرداند.
 - قرارداد طراحی، ساخت، بهره‌برداری (Design-Build-Operate): در این مدل قرارداد، دولت قراردادی با بخش خصوصی امضا می‌نماید تا بخش خصوصی اقدام به طراحی، ساخت، بهره‌برداری پروژه نماید اما مالکیت طرح در اختیار دولت می‌ماند.
 - قرارداد طراحی، ساخت، حفظ و نگهداری (Design-Build-Maintenance): این قرارداد شبیه مدل DB می‌باشد و تنها تفاوتش حفظ و نگهداری پروژه توسط بخش خصوصی است و بخش دولتی مسئول بهره‌برداری از آن می‌باشد.
- مشارکت عمومی خصوصی با توجه به نیاز کشورهای در حال توسعه به سرمایه‌گذاری‌های کلان مزایای زیادی دارد که از آنها میتوان به :

۱. تحریک رشد اقتصادی
۲. بهبود و گسترش خدمات زیرساختی
۳. انتقال تکنولوژی، آموزش و توسعه
۴. مسابقه و نوآوری
۵. بهبود بهره‌وری
۶. اجرای سریع‌تر پروژه

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

۷. عدم تاثیر منفی بر بودجه دولت و استقراض
 ۸. ارائه یک معیار که با استفاده از آن می توان به قضاوت عملکرد بخش دولتی پرداخت
 ۹. بهبود ارائه خدمات
 ۱۰. افزایش سرمایه گذاری در زیرساخت های عمومی
 ۱۱. کاهش ریسک
 ۱۲. به حداقل رساندن هزینه کل پروژه
 ۱۳. سریع، کارآمد و تحویل مقرون به صرفه پروژه ها
 ۱۴. ایجاد ارزش افزوده از طریق هم افزایی بین مقامات دولتی و شرکت های خصوصی، به ویژه از طریق یکپارچه سازی و انتقال متقابل مهارت های بخش دولتی و خصوصی، دانش و تخصص
 ۱۵. رفع محدودیت ظرفیت و تنگناها در اقتصاد از طریق بهره وری بالاتر نیروی کار و سرمایه در تحویل پروژه ها
 ۱۶. استفاده مؤثر از دارایی های دولت
 ۱۷. پاسخگویی بهتر برای ارائه و تحویل خدمات عمومی با کیفیت از طریق مشوق های مدیریت عملکرد و نظام نظارتی
- یکی از دلایلی که می توان برای کاهش محسوس هزینه پروژه های PPP بیان کرد، حساسیت بسیار بیشتر بخش خصوصی روی سوددهی سرمایه گذاری ها است و طبیعتاً یکی از کلیدی ترین پایه های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه گذاری ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است، اما یک تفاوت کلیدی بین پروژه های مناقصه ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحویل آن به بخش عمومی) و پروژه های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تامین مالی، ساخت، بهره برداری و کسب درآمد از بابت راه اندازی پروژه) وجود دارد، به رغم اینکه در پروژه های مناقصه ای هم بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه های ساخت و تکمیل پروژه، به قیمت کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده به دست آید. در واقع در پروژه های مناقصه ای، با توجه به اینکه پیمانکار خصوصی بعد از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می کند و بعد از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت.
- اما پروژه های مشارکتی، درست در نقطه مقابل قرار می گیرند. در یک پروژه مشارکتی، از پروژه کوچکی مثل ساخت یک پل عابر پیاده (در ازای استفاده از درآمد تبلیغات بر روی پل و نیز استفاده از بخشی از فضای پل برای عرضه کالا و خدمات)

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

گرفته تا پروژه بزرگی مثل ساخت یک جاده درون شهری (در ازای دریافت عوارض از اتومبیل‌های عبوری)، بخش خصوصی پس از اتمام پروژه هیچ پولی از شهرداری یا دولت محلی دریافت نمی‌کند و باید اصل و سود سرمایه‌گذاری خود را توسط درآمدهای ایجاد شده از بابت پروژه بپوشاند. به این ترتیب چون یک شرکت خصوصی مشخص، به طور همزمان هم مسئولیت ساخت و هم مسئولیت بهره‌برداری از پروژه را برعهده دارد، لذا شرکت خصوصی مذکور در فرآیند ساخت پروژه، علاوه بر توجه به کاهش هزینه‌های ساخت، به کاهش هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری پروژه هم توجه خواهد داشت چون هزینه‌های تعمیر و نگهداری را هم باید از جیب خودش پرداخت کند. از طرف دیگر چون در تعداد زیادی از پروژه‌های مشارکتی، درآمد بخش خصوصی از بابت فروش خدمات ناشی از ایجاد پروژه، تا حد زیادی به کیفیت پروژه بستگی دارد، لذا این مساله هم باعث می‌شود تا بخش خصوصی انگیزه بیشتری پیدا کند تا در طول ساخت پروژه، کیفیت را فدای قیمت تمام‌شده نکند و در عین حال که به کاهش هزینه‌های ساخت پروژه توجه دارد، به طور همزمان به کیفیت مناسب پروژه هم توجه کند (هاشم‌خانی و قادری، ۱۳۹۰).

۳- نقش مشارکت در توسعه و بهبود کشاورزی در مناطق روستایی

با توجه به برآوردهای سازمان ملل متحد، انتظار می‌رود جمعیت جهان به ۹٫۲ میلیارد نفر در سال ۲۰۵۰ برسد و همچنین آخرین برآورد FAO نیز نشان می‌دهد که برای تامین مایحتاج این افزایش جمعیت، تولید محصولات کشاورزی نیاز به رشدی معادل ۷۰ درصد برای مدت مشابه را دارد. بخش کشاورزی سهم بسزایی در تولید ناخالص داخلی (GDP) بسیاری از کشورهای در حال توسعه دارد و همچنین این بخش توانسته سهم زیادی در تامین اشتغال این کشورها بویژه در مناطق روستایی داشته باشد اما در طول دهه‌های اخیر سرمایه‌گذاری کلی در بخش کشاورزی در این کشورها با توجه به تب صنعتی شدن به طور قابل توجهی کاهش یافته است (Bahati and Keinzel, ۲۰۱۲).

سرمایه‌گذاریهای زیرساختی در قالب مشارکتهای عمومی - خصوصی با توجه به تاثیر آن بر رشد اقتصادی، کاهش فقر و امنیت غذایی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مورد توجه قرار گرفته‌اند. مشارکت عمومی - خصوصی به ویژه برای توسعه کشاورزی پایدار می‌تواند شامل ساختاری چند شریکی باشد که در آن دولت، شرکت‌های خصوصی، نهادهایی مانند سازمان‌های غیردولتی (NGO) و موسسات تحقیقاتی و بنیادهای علمی می‌توانند با هم همکاری داشته باشند.

مشارکتهای عمومی - خصوصی جهت پاسخگویی به چالش جهانی امنیت غذایی برای پیشبرد کشاورزی ضروری و حیاتی هستند. از این نوع مشارکتهای می‌توان جهت کمک به گسترش دسترسی به فن آوری، تحقیق و توسعه و ارتباط کشاورزان به بازار استفاده نمود. کشاورزانی که در نقاط خیلی دور و در فقر زندگی می‌کنند از تکنولوژی‌های جدید مرتبط با کشاورزی

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

نوین، زیرساختهای مورد نیاز جهت گسترش کشاورزی بهره مند نیستند اما مشارکتهای عمومی - خصوصی می توانند چشم اندازی جهت غلبه بر محدودیتهای این بخش ارایه کنند. گسترش کشاورزی در مناطق روستایی حاشیه ای بسیار حیاتی است. تامین امنیت غذایی در جهان به شدت به کشاورزان خردپا در این مناطق دور دست وابسته است. در این مناطق پتانسیل بسیار زیادی برای اتصال بهتر به بازار، خدمات و فن آوری و در نتیجه افزایش بهره وری وجود دارد. بنیاد سینگنتا برای کشاورزی پایدار (Syngenta Foundation for Sustainable Agriculture) تخمین می زند که کشورهای غیر عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه حدود ۴۵۰ میلیون واحد مزرعه کوچک (تا دو هکتار) دارند. با فرض اینکه هر خانوار بطور متوسط ۵ عضو داشته باشد می توان نتیجه گیری کرد حدود یک سوم جمعیت جهان معیشتشان بستگی به کشاورزی خردپا دارد. کشاورزان و تولید کنندگان خردپا سهم بزرگی در تامین مواد غذایی مصرفی در کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور دارند. توانایی آنها برای کسب درآمد از راه کشاورزی و پرداخت هزینه های تولید، کالاهای مصرفی و پرداخت هزینه های آموزشی فرزندان خود و به طور کلی بر چشم انداز توسعه منطقه تاثیر گذار است (Ferroni and Castle, ۲۰۱۱).

دولتها می توانند از طریق مشارکتهای عمومی - خصوصی بهره وری را در بخش کشاورزی افزایش دهند. بدین منظور دولتها باید شیوه های زراعی بهتر را تشویق و اقدام به ایجاد محیط تجاری، فنی و نظارتی مناسب کنند و همچنین می توانند دست به تقویت سیستم نوآوری کشاورزی از طریق پژوهش، آموزش و توسعه زیرساخت ها بزنند. پژوهش های کشاورزی، توسعه و آموزش از اجزای مهم نوآوری هستند. نوآوری، به نوبه خود به افزایش تولید محصولات کشاورزی، کاهش فقر روستایی و برای رشد و توسعه اقتصادی حیاتی است. همکاری میان سازمان های دولتی، شرکت های خصوصی و جامعه مدنی در کاهش فقر و ناامنی غذایی مهم است. این فعل و انفعالات به طور بالقوه باعث بهبود بهره وری و اثربخشی خدمات تحقیق، توسعه و آموزش، افزایش دسترسی به محصولات و خدماتی که روستاییان را هدف خود قرار می دهد می شود و به پرورش فعالیت های نوآورانه روستاییان در تامین مواد غذایی و بخش کشاورزی می انجامد. سازمان های بخش عمومی در کشورهای مختلف در حال توسعه به منظور تقویت ظرفیت های نوآورانه و پاسخگویی به نیازهای مردم فقیر روستایی به طور فزاینده ای در حال متکی شدن به همکاری با بخش خصوصی و جامعه مدنی هستند.

۴- تاثیر مشارکت عمومی - خصوصی بر کاهش فقر

در طول دهه های گذشته اقدامات زیادی برای کاهش فقر اتخاذ شده است. اخیراً جهت کاهش و از بین بردن فقر برنامه ای با عنوان "اهداف توسعه هزاره" توسط سازمان ملل معرفی شده است که هدف آن از بین بردن فقر شدید و گرسنگی است.

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

اهداف توسعه هزاره در واقع هشت هدف مشترک هستند که در سال ۲۰۰۰ در سازمان ملل بر سر آنها توافق شد. این اهداف باید تا سال ۲۰۱۵ تامین شوند (Wikipedia). این هشت آرمان عبارتند از :

۱. از بین بردن فقر شدید و گرسنگی.
۲. دست یافتن به آموزش ابتدایی همگانی.
۳. گسترش و ترویج برابری جنسیتی و توانمند سازی زنان.
۴. کم کردن مرگ کودکان.
۵. بهبود سلامت مادران.
۶. مبارزه با ایدز، مالاریا و دیگر بیماری ها.
۷. تضمین پایداری محیط زیست.
۸. گسترش مشارکت جهانی برای توسعه.

امروزه مشارکتهای عمومی - خصوصی (PPP) به عنوان یک روش مهم و جایگزین طرح های دولت برای کاهش فقر و گرسنگی دیده می شود. تصور برخی از پژوهشگران و سازمان های کمک کننده بین المللی این است که PPP تاثیر بسزایی در کاهش فقر از طریق همکاری و مشارکت، استفاده موثر از منابع NGO ها و بهره وری دارد. از طریق همکاری، مشارکتهای عمومی - خصوصی باعث افزایش منابع برای کاهش فقر از طریق ترکیب منابع (بخش عمومی و خصوصی) می شود که این امر تاثیر بالقوه بیشتری بر فقر دارد. در مرحله دوم، دولت ها می توانند برنامه های مختلف کاهش فقر را با استفاده از منابع اضافی سازمان های غیر دولتی و بخش خصوصی افزایش دهند. با ترکیب این منابع مورد نظر، پیش بینی می شود اثر بخشی کلی در دستیابی به هدف کاهش فقر افزایش خواهد یافت. به عنوان مثال در سالهای اخیر محققین زیادی، سازمان های غیر دولتی را به عنوان متولیان اصلی در مشارکتهای عمومی - خصوصی برای کاهش فقر معرفی نموده اند، زیرا برخی از آنها نوآوران بهتری از دولت، برخی محبوبتر از دولت و برخی مجریان بهتر از دولت می باشند. بنابراین سازمان های غیر دولتی قادر به افزایش بهره وری، اثربخشی و پاسخگویی هستند. آنها دارای قابلیت و توانایی بیشتری در شرکت در اجتماعات و سازمان های مردمی و به طور موثر در برنامه های توسعه ای دارند (World bank, 1991). همچنین می توان این مطلب را عنوان نمود که کارکنان

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

NGO ها بدلیل مردم نهاد بودن آنها دانش و آگاهی بهتری از نیازها و اولویت های محلی دارند. بنابراین مشارکت عمومی - خصوصی می تواند رویکرد مناسبی در کاهش فقر با توجه به تمام نقاط قوت ذکر شده داشته باشد. مشارکتهای حامی فقرا (Pro-poor partnership) می توانند در روند کاهش فقر در بسیاری از جهات کمک کننده باشند، این نوع مشارکتهای می توانند از طریق کمک به تولید، درآمد و اشتغال و پرداختن به مسائل مختلف فقر تاثیر بسزایی در زندگی روستاییان داشته باشند (Akhter Kahnomo, ۲۰۱۱).

باتک توسعه آسیا استدلال می کند که پروژه ها و مشارکتهای حامی فقرا می توانند تأثیر مثبت و مستقیمی بر کاهش فقر از طریق موارد ذیل داشته باشند :

۱. فراهم سازی دسترسی فقرا و روستاییان به زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی و خدمات با کیفیت.
 ۲. اشتغال و فراهم آوردن فرصت های کسب و کار برای روستاییان.
 ۳. قادر ساختن مردم فقیر برای داشتن یک کیفیت بهتر زندگی از طریق افزایش دسترسی آنان به خدمات بهداشتی، آموزش و پرورش، آب آشامیدنی، اطلاعات و بازارها.
- در پایان می توان به این نکته اذعان نمود که بنا به نظر کارشناسان، مشارکت های عمومی- خصوصی از یک سو هم باعث تزریق منابع جدید و افزایش بهره وری و هم باعث تولید سرمایه اجتماعی و در نتیجه افزایش بهره وری برنامه های کاهش فقر می شوند (Brinkerhoff and Brinkerhoff, ۲۰۰۲).

۵- چالشهای فرآروی مشارکتهای عمومی - خصوصی

- اولین چالشی که این نوع مشارکتهای می توانند با آن مواجه شوند می تواند ناشی از روابط سیاسی ضعیفی باشد که بین "مشارکت کنندگان" وجود دارد. ممکن است این ضعف ناشی از تعاملات اندک پیشین، عدم اعتماد متقابل بین دولت و سازمان های غیر دولتی باشد. دولت امکان دارد به نحوه و عملکرد سازمانهای غیر دولتی مشکوک باشد و یا تمایلی به تقسیم قدرت و تصمیم گیری غیر متمرکز را نداشته باشد (Halligan and Turner, 1991).
- بروکراسی و فرآیندهای سیاسی : چالش دوم به نوع و نحوه فرآیندهای سیاسی و اداری بر می گردد که می توانند محدودیت های زیادی بر عملکرد موثر و کارآمد مشارکتهای داشته باشند (Menendez, 1991).

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

- نظارت و ارزیابی ضعیف و همچنین محدودیت های نظارتی می تواند مانع بدست آمدن نتایج مطلوب این نوع مشارکتها باشد. عدم نظارت و ارزیابی مناسب به عنوان یکی از چالش های اساسی برای مشارکتهای عمومی و خصوصی شناسایی شده است (Maikisch and Nikolic, 4002).
- کنترل : در هر همکاری، از دست دادن کنترل کامل معمولا اجتناب ناپذیر است. بنابراین دو طرف باید درباره سطوحی از کنترل و نظارت بحث و گفتگو نمایند.
- اعتماد : برای موفقیت مشارکت، لازم است هر یک از شرکا بر دیگری تکیه و اعتماد نمایند. هر دو طرف باید برای ساخت یک حس اعتماد متقابل کوشا باشند.
- اشتراک هزینه ها : در یک مشارکت واقعی، دو طرف اقدام به اشتراک منصفانه و معقول هزینه ها، خطرات و مسئولیت می گیرند. مشارکت به طور کلی نیاز به دستیابی به برخی اهداف مالی دارد. آنها باید تلاش برای پرداخت هزینه ها را به گونه ای انجام دهند تا به عملکرد طرح لطمه نزنند. با این حال، یک شریک ممکن است سعی در استفاده از دیگری با عدول از توافقات هزینه ای نماید که این می تواند پروژه را به خطر اندازد.
- در نهایت، فرهنگ سیاسی، ساختار و نگرش بازیگران خصوصی و دولتی می تواند به عنوان محدودیت های سیاسی شناخته شود (World Bank, ۱۹۹۹). مقاومت سیاسی به تمرکز زدایی در تصمیم گیری عاملی است که می تواند اثرات مشارکتهای عمومی - خصوصی را محدود سازد.

۶- نتیجه گیری

عمده چالشهای مناطق روستایی برای رشد و بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی را می توان : ۱- عدم دسترسی به سرمایه و امکانات ۲- مشکل در عرضه کالاها و خدمات ۳- تاکید بر یک صنعت یا کسب و کار خاص ۴- تمایل شدید به مهاجرت ۵- گسترش روزافزون تغییر کاربری اراضی زراعی ۶- کمبود سازمانهای حمایت کننده محلی دانست. مشارکتهای عمومی - خصوصی از طریق سرمایه گذاری مشترک بخش های عمومی و خصوصی، امکان تامین منابع مالی بیشتری را فراهم می نماید و در کل باعث افزایش راندمان اقتصادی پروژه ها می شود. از دلایل عمده رواج این نوع مشارکتها از یک طرف جلوگیری از افزایش میزان کسری بودجه و میزان استقراض دولت های ملی و نیز دولت های محلی و از طرف دیگر بهره گیری از توانمندی بخش خصوصی در کاهش هزینه ها، بهبود کیفیت و ارائه شیوه های خلاقانه در ساخت و بهره برداری از پروژه های مختلف عمرانی است. این نوع مشارکتها بدلیل دارا بودن هزینه های متوسط کمتر در مقایسه با پروژه های که صرفاً دولتی یا خصوصی هستند توانسته اند نظر کارشناسان مسایل اقتصادی و سیاسی را جلب کنند. سرمایه گذاریهای زیرساختی در قالب مشارکتهای عمومی

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

– خصوصی با توجه به تاثیر آن بر رشد اقتصادی، کاهش فقر و امنیت غذایی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مورد توجه قرار گرفته اند. از این نوع مشارکتها می توان جهت کمک به گسترش دسترسی به فن آوری، تحقیق و توسعه و ارتباط کشاورزان به بازارهای ملی و بین المللی استفاده نمود. دولتها می توانند از طریق این نوع مشارکتها بهره وری را در بخش کشاورزی افزایش دهند. بدین منظور دولتها باید شیوه های زراعی بهتر را تشویق و اقدام به ایجاد محیط تجاری، فنی و نظارتی مناسب کنند و همچنین با تقویت سیستم نوآوری کشاورزی از طریق پژوهش، آموزش و توسعه زیرساخت ها باعث کاهش فقر، بهبود شرایط و کیفیت زندگی روستاییان شوند. در نهایت استفاده از این مشارکتها با کاستن از بار مالی تامین زیرساختها و کالا های عمومی به دولتها این امکان را می دهد که توجه بیشتری به دیگر حوزه های توسعه اقتصادی و اجتماعی روستاییان بپردازند و موجبات رشد و شکوفایی این مناطق را فراهم سازد.

۷- منابع

- ازکیا، مصطفی (۱۳۸۴). مقدمه ای بر جامعه شناسی توسعه روستایی، تهران ، انتشارات اطلاعات.
- شاهدانی، مهدی صادقی ،، شهبازی غیائی، موسی ، و وحید بیگدلی (۱۳۹۰). اولویت بندی موانع توسعه مشارکتهای عمومی خصوصی در بخش حمل و نقل ایران با استفاده از روشهای MCDM، فصلنامه تحقیقات مدلسازی اقتصادی شماره ۶.
- سهیل نخایی، محمدرضا (۱۳۹۲). مشارکت عمومی، خصوصی با رویکرد اجتماعی، روزنامه دنیای اقتصاد - شماره ۲۹۳۹، ۲۱/۰۳/۱۳۹۲
- هاشمخانی، میثم ، و قادری، محسن (۱۳۹۰). چرا پروژه های مشارکتی بر پروژه های مناقصه ای برتری دارند؟، روزنامه دنیای اقتصاد - شماره ۲۴۴۸، ۱۴/۰۶/۱۳۹۰
- قادری، محسن (۱۳۹۰). مشارکت عمومی - خصوصی و انواع آن، روزنامه دنیای اقتصاد ، شماره ۲۴۴۸، ۱۴/۶/۹۰
- Akhter Kahnomo, N (4011). Partnership for Development: Alternative Approaches to Poverty Alleviation in Bangladesh, Ph.D thesis, University of Canberra
- Bhatti, M, A. and Kienzle, J. (4014). Public-Private Partnership for Sustainable Rural Development through Agricultural Mechanization in Africa, Available at: [cigr .ageng 4014 .org/images/fotosg/tabla_131_C1401.pdf](http://cigr.ageng.4014.org/images/fotosg/tabla_131_C1401.pdf).
- Brinkerhoff, JM. and Brinkerhoff, D.(4004). Government–Non-Profit Relations in Comparative Perspective: Evolution, Themes and New Directions, *Public Administration and Development*, vol. 44, no. 1.
- Ferroni, M. and Castle, P. (4011). Public-Private Partnerships and Sustainable Agricultural Development, *Journal of Sustainability*,3.
- Halligan, J. and Turner, M. (1991). Profiles of government administration in Asia, Australian Government Publishing Service, Canberra.

اصفهان، شهریور ۱۳۹۳

Menendez, A (1991). Constraints and opportunities for PPP transport projects, paper presented in Lahmeyer International GmbH Seminar on Public Transport: Private Sector Solutions for Investment and Services', November 1-2.

Nikolic, I, A. and Maikisch, H. (4002). Public Private Partnerships and Collaborations in The Health Sector, An Overview With Case Studies From Recent European Experience, HNP (Health, Nutrition and Population) Discussion Paper, The International Bank of Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC.

Sharma,V.(4009). Public Private Partnerships for Rural Development through Creating Business Opportunities, JOAAG, Vol. 2. No. 1 , Research Note.

Sinha, A, B. (4011). Public Private Partnership in Building Rural Infrastructure in India, *Jm International Journal of Management Research*, Vol4, issue 1.

Warner, M., Kahan, D, and Lehel, S. (4001). Market-Oriented Agricultural Infrastructure: Appraisal of Public-Private Partnerships, FAO.

World Bank (1991), How the World Bank Works with Non-Governmental Organizations, The World Bank Publications, Washington DC.

World Bank (1999), Working Together For a Change: Government, Business and Civil Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and The Caribbean, EDI Learning Resources Series, The World Bank, Washington DC.