



# مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصادی شهری در چین

□ کینگ شو سای، راجر استاف

مدرسه سیاست عمومی دانشگاه جورج میسون

## مقدمه

اصطلاح "مشارکت بخش دولتی و خصوصی" در رسانه ها و ادبیات توسعه اقتصادی، در سال های اخیر به طور مکرر ظاهر شده است. لیکن این مشارکت ها به عنوان یک رویکرد بنیادی، دارای پیشینه ای طولانی در سیاست توسعه اقتصادی محلی است [۱، ۲]. با تحولات ساختاری در اقتصاد کشورهای پیشرفته و توسعه جهانی سازی اقتصاد در دو دهه اخیر، مناطق شهری مجبور به استفاده وسیع از انواع مشوق ها جهت جذب سرمایه سیال و نیروی کار مستعد شده اند. فعالیت های توسعه اقتصاد شهری در ایالات متحده از دهه ۱۹۸۰ افزایش یافته و در همین زمان بر ترکیب و تمرکز مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری نیز افزوده شده است [۳]. در سایر کشورها نیز مشارکت بخش دولتی و خصوصی از روند رو به رشدی برخوردار بوده است. مطالعه گرایش ها و علت های مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، یکی از موضوعات مورد علاقه دانشگاهیان و محققین می باشد. لیکن اجزای متشکله چنین مشارکت هایی در نوشتجات موجود بروشنی بیان نشده است. برینکهورف اخیراً چنین بیان کرده است که "در حالی که پتانسیل زیادی برای مشارکت وجود دارد، لیکن هنوز درک و زبان مشترکی از معنای واقعی مشارکت و

دستورالعمل هایی برای عملیاتی ساختن آن وجود ندارد" [۴]. علاوه بر این، شیوه مفیدی برای طبقه بندی موضوعی مشارکت بخش دولتی و خصوصی ابداع نشده و این امر ممکن است به دشواری هایی در تحلیل نظری و استفاده عملی از این رویکرد بنیادی به توسعه اقتصاد شهری منجر شود.

مسئله شناسایی چارچوب عمومی مشارکت بخش دولتی و خصوصی به درک بهتر این موضوع کمک خواهد کرد. به طور قطع تشخیص این نکته که مشارکت بخش دولتی و خصوصی از نظر شکل گیری و کارکرد در تمامی کشورها (حتی مابین کشورهای توسعه یافته) از ماهیت یکسانی برخوردار نیست، بسیار مهم است. به عنوان مثال، در شیوه مشارکت بخش دولتی و خصوصی در ایالات متحده و کشورهای اروپایی، تفاوت هایی وجود دارد که این تفاوت ها مابین بریتانیا و کشورهای درون قاره اروپا نیز به چشم می خورد [۵]. این تفاوت ها به این واقعیت اشاره دارند که زمینه های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نهادی یک کشور باید در تحلیل مشارکت بخش دولتی و خصوصی به حساب آورده شوند (به بخش ۴-۲ مراجعه شود). با این وجود، درک گرایش ها و اشتراکات بین المللی برای نیل به یک درک جامع از مشارکت بخش دولتی و خصوصی بسیار ضروری به نظر می رسد. تفاوت های نهادی که



اقتصادی وزارت بازرگانی آمریکا ارائه کرده است نیز به خوبی مشهود است:

**توسعه اقتصادی اساساً مربوط به ارتقای عوامل فعالیت مولد (زمین، نیروی کار، سرمایه و فناوری) در یک اقتصاد ملی، ایالتی و یا محلی می شود. اغلب بخش عمومی با استفاده از منابع و توان خود به کاهش مخاطرات و هزینه هایی که مانع سرمایه گذاری هستند، می پردازد و بدینوسیله امکان سرمایه گذاری مولد کار و اشتغال توسط بخش خصوصی را فراهم می سازد [۷].**

با وجودی که این تعریف آهنگ خوبی در ذهن دارد، لیکن گستره وسیعی از فعالیت ها را پوشش می دهد. با تبعیت از این تعریف چنین بیان شده که استراتژی ها و ابزارهای توسعه اقتصادی برای ارتقای نیروی کار، زیرساختارها، تسهیلات کاری و اجتماعی، محیط (فیزیکی، روانشناختی، فرهنگی و کارآفرینی)، ساختار اقتصادی و ظرفیت نهادسازی یک جامعه ابداع شده اند تا از رشد و توسعه اقتصادی حمایت بعمل آورند. همچنین برابری، پایداری و فضای کسب و کار از موضوعات مورد توجه توسعه دهندگان اقتصاد هستند. به طور خلاصه، توسعه اقتصادی گستره وسیعی از فعالیت ها را پوشش می دهد. مشارکت بخش دولتی و خصوصی می تواند در تمامی این فعالیت ها متجلی شود. بنابراین بحث ما به هیچ زمینه خاصی از توسعه اقتصاد شهری محدود نمی شود.

**مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری**

مشارکت به معنی همکاری بین دو یا چند گروه برای هدف یا اهدافی معین است. نیل به اهداف مشترک نیازمند تعهد و التزام تمامی گروه های حاضر در مشارکت می باشد. با تبعیت از این تعریف پایهای، می توان مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری را به صورت ترتیبی بین بخش های عمومی و خصوصی برای تدارک خدمات شهری و به منظور توسعه اقتصاد شهر، تعریف کرد. با این وجود درباره ماهیت مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی سوء برداشت هایی نیز وجود دارد. نه سوء برداشت متداول درباره این مفهوم در یک کتاب راهنما برای دولت محلی که توسط حکومت بریتیش کلمبیای کشور کانادا منتشر شده، بچشم می خورد [۸]. آن ها عبارتند از:

- (۱) مشارکت بخش دولتی و خصوصی معادل مفهوم خصوصی سازی است؛
- (۲) دولت محلی با وارد شدن در مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی، کنترل خود بر روی تدارک خدمات را از دست می دهد؛
- (۳) مشارکت های بخش خصوصی و عمومی تنها در مورد پروژه های زیرساختاری کاربرد دارد؛
- (۴) دلیل اصلی ورود دولت های محلی به مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی، اجتناب از دیون است؛
- (۵) کیفیت خدمات تحت چنین مشارکت هایی کاهش می یابد؛
- (۶) دولت محلی در نتیجه چنین مشارکت هایی بخشی از کارکنان خود را از دست خواهد داد؛
- (۷) بواسطه پرداخت منافع شرکای خصوصی، هزینه خدمات افزایش می یابد؛
- (۸) تدارک خدمات برای دولت محلی هزینه کمتری نسبت به بخش خصوصی در بردارد؛

از منظر ملی بسیار مهم به نظر می رسند، در یک چشم انداز بین المللی ممکن است اصلاً دیده نشوند. تاکید بیش از حد بر زمینه ملی نه تنها باعث بهبود درک ما از مشارکت بخش دولتی و خصوصی نمی شود، بلکه تصویری معوج از آن ارائه خواهد کرد. بنابراین ضروری است یک چارچوب کلی برای تحلیل مشارکت بخش دولتی و خصوصی فراهم کنیم. این چارچوب تحلیلی باید به عنوان ابزاری برای اعمال این مشارکت در کشورهایی به کار رود که دارای فرهنگها و سیستم های اجتماعی - اقتصادی و سیاسی بسیار متفاوتی می باشد. به ویژه شناسایی پتانسیل های مشارکت بخش دولتی و خصوصی در اقتصادهای بازار نوظهور از اهمیت خاصی برخوردار است.

کشور چین موفقیت قابل توجهی در اصلاحات اقتصادی دو دهه اخیر خود داشته است. در فرایند تمرکززدایی و توسعه اقتصاد بازار، محیط تشکیلاتی به طور اساسی متحول شده است. دولت های محلی مسئولیت های بیشتری در توسعه اقتصاد شهری بر عهده گرفته اند، در حالی که اختصاص منابع مالی در این زمینه از سوی حکومت مرکزی کاهش یافته است. با اصلاح قانون اساسی در سال های ۱۹۸۸ و ۱۹۹۹، حضور بخش خصوصی در اقتصاد چین ماهیت قانونی یافته است. اکنون بخش خصوصی به مولفه مهمی در اقتصاد چین تبدیل شده، در حالی که غلبه اقتصاد دولتی در طی دوره اصلاحات تا اندازه قابل ملاحظه ای کاهش یافته است. ترقی و رشد سریع بخش خصوصی، نویدبخش نقش فزاینده آن در توسعه اقتصاد دولتی می باشد. بنابراین بررسی چشم انداز مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه شهرهای چینی از ارزش بالایی برخوردار خواهد بود.

## جایگاه و ماهیت مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری

### توسعه اقتصاد شهری

پیش از بحث درباره مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، لازم است که معنای روشنی از توسعه اقتصاد شهری در دست داشته باشیم. حقیقت این است که هیچ تعریف روشن و صریحی از توسعه اقتصادی در نفس خود وجود ندارد. ولمن و اسپیتزلی نوشته های موجود درباره توسعه اقتصاد شهری را بررسی نمودند؛ اما تعریف دقیقی از توسعه اقتصادی در آن ها نیافتند. در عوض به مجموعه وسیعی از اقدامات و سیاست ها رسیده اند که به نظر می رسد ارتباط زیادی با یکدیگر ندارند [۶]. به علت تنوع فاحش در فعالیت هایی که ذیل اصطلاح توسعه اقتصادی در نوشتجات مربوطه به چشم می خورد، آن ها در مقاله خود مجبور به مطالعه وسیع آثار علمی موجود گشته اند. با این وجود تعریفی که برای توسعه اقتصادی بدست داده اند، بشرح زیر است:

"افزایش سطح رفاه اقتصادی ساکنین یک ناحیه، که معمولاً با تغییرات مثبت در سطح و توزیع اشتغال و درآمد سرانه در آن ناحیه خود را نشان می دهد".

تنوع و دشواری تعریف توسعه اقتصادی، در تعریفی که اداره توسعه



(۹) یک مشارکت بین بخش خصوصی و عمومی تنها متضمن دو طرف است.

جوهره اصلی این سوء برداشت ها درک نادرست از شرکا و نقش های آنان، نوع فعالیت ها، محرک های مشارکت، بازدهی و اثربخشی، تامین شغلی و کیفیت خدمات می باشد.

ارائه تعریف روشنی از مشارکت بخش دولتی و خصوصی از اهمیت شایانی برخوردار است؛ چراکه این سوء برداشت ها می توانند مانع کاربرد موثر مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری شوند. موضوع اصلی درک ماهیت طرف های درگیر در چنین مشارکتی است. برخی سوء برداشت ها صرفاً به علت درک محدود مولفه های "عمومی" و "خصوصی" است. معمولاً بخش عمومی تنها به عنوان مترادف دولت در نظر گرفته می شود. در کتاب راهنمای توسعه اقتصاد محلی که پیشتر از آن یاد شد، مشارکت بخش دولتی و خصوصی به صورت "ترتیباتی بین عناصر بخش دولتی و خصوصی به منظور تدارک زیرساخت های عمومی، تسهیلات اجتماعی و خدمات مربوطه" تعریف شده است. در عین حال ممکن است به اشتباه، بخش "خصوصی" تنها مترادف شرکت های خصوصی تلقی شود. یک مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی ممکن است نه تنها شامل دولت و شرکت های خصوصی رسمی باشد بلکه بخش های "عمومی" غیر رسمی مانند یک جامعه خودمختار و گروه های کاربری و نیز بخش های "خصوصی" غیررسمی مانند سازمان های غیردولتی (NGOها)، انجمن های اقتصادی و سازمان های غیرانتفاعی را نیز دربرگیرد.

ترکیب متکثر و متنوع مشارکت بخش دولتی و خصوصی مورد توجه دانشگاهیان و محققین نیز قرار گرفته است. بیبتلی چنین اظهار نموده است که "بخش خصوصی نه تنها شامل شرکت های خصوصی رسمی شده، بلکه سازمان های غیرانتفاعی را نیز در بر می گیرد. همچنین بخش عمومی ممکن است شامل وزارتخانه های دولتی، نمایندگی هایی در سطوح مختلف حکومت و حتی موسسات غیر رسمی تری مانند اجتماعات خود مختار و گروه های کاربری نیز بشود" [۹]. در نشریه ای که توسط موسسه روابط عمومی هربرت هافمیری منتشر گردیده، چنین آمده است که: "موسسات توسعه اقتصادی باید با سایر شرکا مانند بنگاه های اقتصادی، سازمان های غیرانتفاعی و سازمان های اجتماعی همکاری نزدیکی داشته باشند. متخصصین توسعه اقتصادی اهمیت زیادی برای مشارکت میان گستره ای از سازمان ها به منظور یک استراتژی موفق توسعه اقتصادی قائل هستند".

علاوه بر ترکیبی از شرکا، تعریف مشارکت بخش دولتی و خصوصی دربرگیرنده صفات دیگری همچون گستره ای از فعالیت ها، موجودیت منابع لازم، نقش شرکا و مقیاس زمانی می باشد. مک کواید ویژگی های مشترک شرکا را که توسط سیاست گذاران تعریف شده، بشرح زیر خلاصه نموده است [۱۰]:

(۱) ماهیت داوطلبانه روابط؛

(۲) گستره وسیع مشارکت (از اجتماع گرفته تا بخش خصوصی...، دولت محلی، وزارتخانه های دولت مرکزی و سازمان های غیر دولتی تقریباً خودمختار)؛

(۳) نیاز به یک استراتژی مورد توافق عموم؛

(۴) مقیاس زمانی طولانی؛

(۵) سهم توافقی شرکا در تامین منابع (به اشکال مختلف) برای فرایند مشارکت.

او همچنین کارکرد "مشاوره توأم با اقدام در یک سطح محلی" را برای تعریف کمیسیون اروپا از مشارکت، بر می شمرد.

در عمل، تعریف مشارکت، دارای روشنی و صراحت زیادی نبوده و به مقصود اصلی پژوهشگر از تعریف این اصطلاح بستگی دارد. والزر و یورک عبارت "مشارکت" را دارای ابهام می دانند؛ زیرا معمولاً توسط مقامات محلی برای توصیف اقدامات زیادی در حوزه عمل آن ها به کار برده می شود و گستره وسیعی از فعالیت ها را پوشش می دهد. در نتیجه آنان برای مطالعه ای که در باره مشارکت بخش دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده انجام داده اند، در جستجوی تعریف روشنی از این اصطلاح برآمده اند که با مقاصد مطالعاتی آنان همخوانی داشته باشد. این محققین، اصطلاح مورد بحث را برای مقاصد پژوهشی خود به این صورت تعریف کرده اند: "مشارکت های رسمی که هم شهر و هم موسسه خصوصی دارای یک علاقمندی ذاتی طولیل المدت در آن بوده و هر بنگاهی فواید مورد نظر خود از مشارکت را به روشنی بیان کرده است. این پروژه ها معمولاً از طریق یک توافقنامه، صورت رسمی بخود می گیرند و چیزی بیشتر از یک امتیاز مالیاتی-پرداختی هستند که شامل هر بنگاه دخیل در امر مشارکت می شود". برخی مشارکتهای قانونی از پوشش این تعریف خارج می شوند؛ اما آنهایی که در محدوده این تعریف قرار می گیرند، دارای سه جزء متشکله اساسی هستند. این اجزا عبارتند از:

× موافقت نامه درازمدت بین شرکا؛

× یک رویه تدوین شده برای مدیریت مشارکت؛

× توافق بر سر دستاوردهای توسعه اقتصادی مورد انتظار هر کدام از شرکا.

به طور خلاصه، برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی تعاریف زیادی ارائه شده است. مرور این تعاریف نشان می دهند که آن ها ضرورتاً متناقض نیستند، بلکه بیشتر آن ها ناقص می باشند. با ترکیب این تعاریف به این نتیجه می رسیم که جوهره یک مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی دارای ویژگی های زیر است:

× دخالت مشارکین متعددی از بخش دولتی و خصوصی؛

× توافق بر روی اهداف و استراتژی ها؛

× منافع دو طرفه؛

× موجودیت منابع ضروری؛

× گستره ای از فعالیت ها.

علاوه بر این، جغرافیا و مقیاس زمانی یک مشارکت، به اهداف آن و فعالیت مورد نظر بستگی دارد. ابهام در اصطلاح "مشارکت"، ضرورت ارائه تعریف روشنی از آن در هنگام هدایت یک تحقیق درباب مشارکت بخش دولتی و خصوصی را پدید می آورد.

### ۳. گرایش های مختلف مشارکت بخش دولتی و خصوصی

از دهه ۱۹۸۰

مشارکت بخش دولتی و خصوصی ریشه های عمیقی در توسعه اقتصاد شهری ایالات متحده دارد. این زمینه در هر دو گروه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، رشد سریعی داشته و به پدیده ای جهانگیر در توسعه اقتصاد شهری دو دهه اخیر تبدیل شده است. از منظر



روبرو خواهد بود.

در سایر کشورهای توسعه یافته و نیز در کشورهای در حال توسعه مانند کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و آسیا، مشارکت بخش دولتی و خصوصی روند رو به رشدی داشته است [۱۲]. در بریتانیا، در اواخر دهه ۱۹۸۰ و پس از اینکه استراتژی خصوصی سازی دولت محافظه کار با شکست روبرو شد، مشارکت بخش دولتی و خصوصی به عنوان یک رویکرد نهادی جدید مورد توجه قرار گرفت. در این زمان برنامه جدیدی بنام چالش های شهری ایجاد شد و در طی آن از مراجع محلی خواسته شد تا طرح هایی برای بازسازی اقتصاد با مشارکت جامعه تجاری محلی به مرحله اجرا بگذارند. سپس این برنامه و سایر برنامه های کوچک تری که برای توزیع منابع مالی توسعه ای تدارک دیده شده بودند، به شکل برنامه واحدی بنام بوجه بازسازی شهری<sup>۴</sup> ترکیب شدند تا منابع مالی لازم در چارچوب این برنامه به مناقصه گذارده شود. در حدود میانه دهه ۱۹۹۰، دولت پیام روشنی به مراجع محلی به این مضمون فرستاد که منابع مالی عمومی لازم برای توسعه اقتصادی که دارای حجم قابل توجهی است، باید از طریق مشارکت های گوناگون با بخش خصوصی تامین گردد [۱۳].

چاندلر با تحلیلی که بر روی بازسازی شهری در یورکشایر جنوبی انجام داده، به این نتیجه رسیده است که به اصطلاح، مشارکت بخش دولتی و خصوصی واقعاً نوعی مشارکت نیست، بلکه صرفاً سازوکاری است که از طریق نمایش پشتیبانی قوی جامعه تجاری محلی از توسعه اقتصاد شهری، به توزیع منابع مالی عمومی در میان مراجع محلی می پردازد [۱۳]. بنابراین او به این نتیجه رسید که مشارکت بخش خصوصی و عمومی در بریتانیا موفقیت زیادی در رابطه با ایجاد مشارکت بنگاه های اقتصادی در امر رشد اقتصاد شهر داشته است، زیرا طرح های دولتی مانند "چالش های شهری"، در زمینه ایجاد مشارکت های خوداتکا که در آن بخش خصوصی بیشتر توانایی تخصصی و منابع مالی لازم برای رشد اقتصاد را فراهم می سازد، چندان موفق نبوده اند. سپس او چنین استدلال می کند که شرکت های تعاونی در اصل نوعی ابزار مصلحتی برای جذب کمک های دولت مرکزی هستند که تنها در صورت نشان دادن فضای مشارکتی در اختیار دولت های محلی شهرها قرار می گیرند.

با این وجود معاون نخست وزیر بریتانیا جان پرسکات در سخنرانی خود در سمیناری که در موضوع مشارکت بخش دولتی و خصوصی برگزار شد، شواهدی دال بر مشارکت بخش خصوصی در امر توسعه اقتصاد شهری آورده است [۱۴]. او یک شرکت مخابراتی بنام کینگستون کامیونی کیشن را به عنوان مدل موفق از مشارکت بخش خصوصی و عمومی معرفی نمود. شرکت مزبور قبل از ورود به مشارکت با بخش خصوصی، متعلق به شورای شهر هال بود. این شرکت، اولین خدمات تلفن دیجیتال در بریتانیا را ارائه نموده و مالک بخشی از یک ماهواره مخابراتی بود. به علت محدودیت های موجود در استقراض از بوجه عمومی و فشار ناشی از پرداخت های کوتاه مدت، این شرکت از رشد محدودی برخوردار بود. در نتیجه این شرکت وارد مشارکت با بخش خصوصی گردید، در حالی که هنوز ۴۵ درصد سهام آن متعلق به شورای شهر بود. ده ماه بعد از تشکیل این مشارکت، این شرکت به جرگه ۱۰۰ شرکت برتر بازار سهام بورس لندن<sup>۵</sup> پیوست. پرسکات در سخنرانی خود به موفقیت مشارکت بخش خصوصی و عمومی در

بین المللی، مشارکت بخش دولتی و خصوصی، اهمیتی حیاتی برای بخشیدن مزیت رقابتی به مناطق شهری و حل مشکلات زیست محیطی شهری دارد [۱۱].

والترز و یورک در کار مطالعاتی خود به این نتیجه رسیدند که مشارکت بخش دولتی و خصوصی از سال ۱۹۸۰ در مناطق شهری ایالات متحده گسترش یافته است. نمونه تحت مطالعه آن ها شامل ۳۴۴ ناحیه شهری بود که در آن ها بین بخش های عمومی و خصوصی در امر توسعه اقتصادی مشارکت وجود داشت. آن ها در سال ۱۹۹۴ یک نظر سنجی را از طریق پست تحت نظارت انجمن بین المللی مدیریت شهر و استان<sup>۱</sup> به انجام رساندند. در مطالعه بعدی به سال ۱۹۹۶، تعداد ۱۹۴ منطقه به نظر سنجی پاسخ دادند که معادل ۴.۵۶ درصد از ۳۴۴ منطقه انتخابی بود. مقایسه پیش زمینه ای بین مناطق شهری که در آن ها این مشارکت صورت می گرفت، با آن هایی که گزارشی دال بر مشارکت نداده بودند، نشان می دهد که شهرهایی که در آن ها مشارکت بخش دولتی و خصوصی صورت می گیرد، بطرز قابل ملاحظه ای بزرگتر بوده و دارای ثروت کمتر و سطح فقر بالاتری هستند. لیکن در زمینه اشتغال تفاوت قابل ملاحظه ای بین این دو نوع شهر دیده نشد. این واقعیت نشان می دهد که مشارکت بخش دولتی و خصوصی، ابزاری در خدمت مناطق شهری بزرگتر و فقیرتر در جهت توسعه اقتصادی به شمار می رود.

در مورد گرایش ها و روندهای مشارکت بخش خصوصی و عمومی در مناطق شهری ایالت متحده، والترز و یورک به نتایج زیر رسیده اند:

۱. پاسخ دهندگان به نظر سنجی ها، مشارکت های بین بخش خصوصی و عمومی را به عنوان یک "جزء یکپارچه" اقدامات توسعه اقتصاد محلی خود در نظر می گیرند. تقریباً چهار پنجم آن ها مشارکت را "مهم" و "بسیار مهم" توصیف کرده اند. همچنین بر طبق نظر آن ها، تعداد مشارکت ها در طی پنج سال گذشته افزایش یافته است.

۲. سرمایه گذاری توسط دولت محلی، نقشی اساسی در تداوم مشارکت برای توسعه اقتصاد شهر دارد.

۳. روش های متعددی برای سرمایه گذاری در مناطق شهری وجود دارد که از آن جمله می توان به سرمایه گذاری مالی مستقیم، وام از صندوق شهری، همیاری فنی از سوی کارکنان شهری، کاهش ارزش زمین<sup>۲</sup> و پروژه های اعطای کمک مالی از سوی بلوک توسعه اجتماعی<sup>۳</sup> در امر توسعه زیرساختها اشاره کرد. زمین و زیرساختها اهمیت روزافزونی در توسعه پایگاه صنعتی و تجاری مناطق شهری یافته اند.

۳. بیشتر مناطق شهری (۸.۷۹ درصد) وجود تریبانی را برای نظارت بر عملکرد گزارش کرده اند، مانند گزارشات دوره ای که توسط بنگاه های اقتصادی ارائه شده و نشست های سالانه که بین صاحبان این بنگاه ها برگزار می گردد.

۴. دولت های محلی، مشارکت بخش دولتی و خصوصی را بسیار جدی در نظر می گیرند.

بر پایه این یافته ها و وظایفی که در ارتباط با ایجاد پایگاه مالیاتی و اشتغال زایی و حفظ مشاغل در برابر مناطق شهری وجود دارد، والترز و یورک به این نتیجه رسیدند که مشارکت های بین بخش خصوصی و عمومی در مناطق شهری ایالات متحده در آینده همچنان با افزایش



راه آهن سبک داکلندز لندن نیز اشاره کرد و چنین اظهار داشت که خدمات ترافیک مترو و خطوط هوایی ملی می تواند با جذب منابع مالی بخش خصوصی از این مشارکت ها بهره مند شود. برپایه تجارب موجود در زمینه این گونه مشارکت ها، او دلایل محکمی در این باب عنوان کرد که مشارکت بخش دولتی و خصوصی یک جایگزین مناسب برای خصوصی سازی به شمار می رود، به گونه ای که برخلاف خصوصی سازی، در فرایند مشارکت بخش عمومی می تواند در فواید ناشی از رشد تجاری و یا سرمایه گذاری انبوه بنگاه های خصوصی در این صنایع سهیم گردد. سخنان او شاهدهی بود دال بر اینکه دولت بریتانیا به ترویج مشارکت بخش دولتی و خصوصی به صورتی که منجر به استفاده از سرمایه ها و مهارت های بخش خصوصی گردد، ادامه خواهد داد.

در آلمان تلاش هایی برای ترویج مشارکت بخش دولتی و خصوصی در سال های اخیر صورت گرفته است. آلمان همانند بسیاری از کشورهای اروپایی دارای یک سنت بر نامه ریزی ایالتی و شهری برای محدود سازی اختیارات مراجع دولتی در امر بر نامه ریزی و ممانعت از "تحمیل گری"<sup>۶</sup> آن ها می باشد. گرچه مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی در مسیر تلاش برای تجدید حیات شهرها ظاهر شدند، لیکن عنصر جدیدی در حاکمیت و برنامه ریزی شهری در آلمان نیز محسوب می شوند. بر طبق یک نظرسنجی که توسط کروزیچ انجام گردیده است، از میان ۲۳۵ منطقه شهری در راین - وستفالیای شمالی، ۱۰۳ تا از آن ها وجود مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی را گزارش کرده اند و ۵۸ منطقه شهری جدید نیز در صدد توسعه چنین مشارکت هایی بوده اند [۱۵]. فردریش از طریق تحلیلی که بر روی پروژه های انجام شده در چندین منطقه شهری انجام داده، عناصر عمده زیر را برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی در امر تجدید حیات شهری آلمان بر شمرده است:

- (۱) بواسطه محدودیت منابع مالی دولت، مناطق شهری باید در جستجوی منابع مالی خصوصی برای توسعه شهری بر آیند؛
- (۲) مناطق شهری باید از طریق اعمال اکثریت خود در مشارکت ها، بر روی موضوعات مهمی مانند برنامه ریزی، کاربری زمین، قیمت های فروش و کرایه ها در یک پروژه توسعه زمین کنترل داشته باشند؛
- (۳) مناطق شهری از مهارت ها و تجارب بخش خصوصی در رقابت برای بازار، سود خواهند برد؛
- (۴) امید مناطق شهری بر اینست که از رهگذر دخالت بخش خصوصی، کارایی و همکاری بین وزارتخانه های دولتی افزایش یابد.

در کشورهای در حال توسعه نیز مشارکت بخش دولتی و خصوصی پیشرفت داشته است. بیلتی مثالهایی از مشارکت بخش دولتی در تدارک خدمات شهری در شش کشور در حال توسعه مشتمل بر هند، مالزی، برزیل، مکزیک، زیمبابوه و اوگاندا فراهم کرده است. خدمات شهری با دخالت قوی بخش خصوصی، زمینه هایی همچون تحسیلات ابتدایی و جمع آوری ضایعات را شامل می شود. او به این یافته رسیده است که "دخالت بخش خصوصی نه تنها به شیوه برنامه ریزی شده، بلکه به شکل پاسخ تجربه گرایانه دولت به شرایط نیز رخ می دهد..."

همچنین بخش خصوصی و اجتماعات صنفی به طور فزاینده ای وارد فضاهای خالی فقدان خدمات مناسب دولتی می گردند. لیکن این تحلیل مقایسه ای، این نکته را نیز نشان می دهد که برخی مشارکت های بخش دولتی با خصوصی کارآمدی کمتری از مشابه کاملاً دولتی خود دارند.

بسط مشارکت های دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده و گسترش آن ها در سایر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، نشانگر دوام این گونه مشارکت ها به صورت رویکردهای نهادین در توسعه اقتصاد شهری است. حال این پرسش ها مطرح می شود که آیا مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی بنیاد نظری استواری دارد؟ دلایل بسط مشارکت دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده و سایر کشورها چیست؟ بخش بعدی مقاله به جستجوی پاسخ هایی برای این پرسش ها می پردازد.

### دلایل مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری و بسط آن ها در سال های اخیر

نظریه های مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه

#### اقتصاد شهری

در ابتدا لازم است توضیحی برای علل رشد مشارکت بخش های دولتی و خصوصی در امر توسعه اقتصادی شهرها بیابیم. ادبیات علمی موجود، درباره دخالت بخش خصوصی و میانجی گری بخش دولتی در تدارک خدمات شهری، بنیان نظری مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری را برای ما فراهم می آورد. هسته اصلی بسیاری از آثار اقتصادی درباره اینست که چرا و چه زمانی دخالت بخش خصوصی و میانجی گری بخش دولتی برای تدارک خدمات و زیرساخت های شهری مناسب است [۱۶]. بر طبق نظریه اقتصادی نئوکلاسیک و نظریه شکست دولت، بازارهای رقابتی برای تخصیص کارآمد منابع و تولید خدمات و نیز برای پاسخ گویی خدمات شهری در برابر مصرف کنندگان، از ضرورت اساسی برخوردارند. در نتیجه این استدلال مطرح شده است که یک محیط غیررقابتی مانند میانجی گری دولتی، منجر به عدم کارایی تخصیص منابع و تولید و پاسخ گویی کمتر خدمات شهری در برابر شهروندان می گردد. همچنین فقدان رقابت منجر به شکست اقتباس فناوری جدید در محدوده زمانی مناسب می گردد. بنابراین خصوصی سازی و یا حداقل درگیری بخش خصوصی در تولید خدمات شهری، ضرورتی اجتنابناپذیر برای ارتقای کیفیت و کارایی خدمات شهری به شمار می رود. با این وجود، میانجی گری بخش دولتی در وضعیت شکست بازار ضروری تشخیص داده شده است. این امر بدین معناست که سازوکار بازار همواره در مورد تضمین تدارک خدمات شهری بخوبی عمل نمی کند. بنابراین سه دلیل اصلی برای میانجی گری دولتی بر شمرده شده است [۹]. دلیل نخست به "استدلال مصلحت عمومی"<sup>۷</sup> معروف است. این دلیل بیان می دارد که میانجی گری دولتی به علت عدم امکان مستثنی ساختن برخی خدمات عمومی مانند خدمات پلیس و خط کشی خیابان ها، امری اجتنابناپذیر است. دومین دلیل به "استدلال شکست بازار" موسوم است که



رسیده است که هر دو نظریه، به واسطه دست کم گرفتن پیش زمینه سیاسی محلی و "نزاع سیاسی مابین و درون شرکا" و تأکید بیش از حد بر "نفوذ جامعه تجاری بومی"، دارای خلل عمده ای هستند. همچنین خاطر نشان می‌سازد که رشد، لزوماً عامل مسلط در حاکمیت شهری نیست و هر دو نظریه نقش تسلط و غلبه دولت محلی را دست کم می‌گیرند. تحلیل لاولس اهمیت نهادهای محلی در شکل دهی و عملکرد مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری را نشان می‌دهد. لازم است به این نکته توجه کنیم که روابط بین شرکای بخش دولتی و خصوصی به پیش زمینه سیاسی و اجتماعی - اقتصادی ملی و نهادهای محلی بستگی دارد.

**نقش پیش زمینه ملی و محلی در مشارکت بخش دولتی و خصوصی**  
بواسطه تفاوت‌های موجود در فرهنگ و نهادهای کشورها و حتی بخش‌های مختلف یک کشور، هیچ فرمول جهانی برای پرداختن به مشارکت‌های بین بخش دولتی و خصوصی نمی‌توان یافت. بویژه پیش زمینه ملی شامل نظام‌های سیاسی و اجتماعی - اقتصادی نقش مهمی در شکل دهی و عملکرد مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی ایفا می‌کنند. ساویج بر مبنای تفاوت‌های موجود در اقتدار دولت‌ها و درجه سنت‌های داوطلبانه، پنج مدل بنیادی برای مشارکت بین بخش‌های دولتی و خصوصی شناسایی کرده است که از مدیریت دولتی (بریتانیا) تا کنترل بنگاهها (ایالات متحده) را در بر می‌گیرد [۱۹]. این مدل‌ها عبارتند از:

- دولت مقتدر / سنت داوطلبانه ضعیف (فرانسه)؛
- دولت محدود / سنت داوطلبانه قوی (ایالات متحده)؛
- دولت مقتدر / سنت داوطلبانه قوی (سوئد و آلمان)؛
- دولت محدود / سنت داوطلبانه ضعیف (هنگ کنگ)؛
- مدل مختلط (بریتانیا).

ساویج همچنین یک رتبه بندی صعودی از ملت‌ها را بر حسب درجه تسلط بخش عمومی در مشارکت بخش دولتی و خصوصی انجام داده است که هنگ کنگ، ایالات متحده، کانادا، بریتانیا، سوئد و آلمان را در مکان‌های متوالی قرار می‌دهد.

به گفته فوکویاما فرهنگ یا سرمایه اجتماعی، نقش مهمی در توسعه اقتصادی ایفا می‌کند [۲۰]. آمریکا به علت ارزش‌های ضد دولتی و فردگرایانه قوی خود تفاوتی اساسی با سایر کشورها دارد. در نتیجه نقش رهبری بخش خصوصی (شامل انجمن‌ها و موسسات غیرانتفاعی) در این کشور بسیار قوی تر از کشورهای اروپایی است که بخش دولتی آن‌ها نقش رهبری توسعه اقتصادی را بعهده دارد. همچنین پژوهش‌های زیادی که در ادبیات علم اقتصاد انجام شده بر اهمیت نقش نهادها در توسعه اقتصادی تکیه دارند [۲۱]. بنابراین درک این نکته که پیش زمینه ملی و حتی نهادهای محلی باید در هنگام شکل‌گیری یا تحلیل مشارکت‌ها مورد توجه قرار گیرند، از اهمیت حیاتی برخوردار است. برای مثال با استفاده از یک نگرش فرهنگی و نهادی به این موضوع، در می‌یابیم که چرا سبک مشارکت بخش دولتی و خصوصی ایالات متحده که توسط بنگاه‌های خصوصی هدایت می‌شود، در بریتانیای دارای نهادهای بسیار متمرکز، موفقیت‌آمیز نبوده است. در کشور بریتانیا برخلاف ایالات متحده، بنگاه‌های اقتصادی ارتباطات نزدیکی با جامعه محلی ندارند. در بریتانیا، دولت‌های محلی عملاً توسط دولت مرکزی ملزم به ایجاد

بیان می‌دارد به علت عناصر موجود در طبیعت برخی از خدمات شهری، مانند تمایل به انحصار، سرمایه گذاری اولیه قابل توجه و عدم قطعیت زیاد در بازگشت سرمایه، آثار خارجی مثبت و منفی و عدم تقارن در اطلاعات، بازار، کارایی خود را از دست می‌دهد. سومی که به "استدلال تساوی یا شایستگی"<sup>۸</sup> موسوم است، در این باره بحث می‌کند که دولت باید دسترسی همه مردم به کالاها و خدمات اساسی معینی مانند آموزش، بهداشت و درمان را صرف نظر از توانایی و تمایل آن‌ها برای پرداخت هزینه به قیمت بازار، تضمین نماید.

این استدلال‌های نظری، دلایلی اساسی برای دخالت بخش خصوصی و یا میانجی‌گری دولت در تدارک خدمات شهری فراهم ساخته و تأییدی برای مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی هستند، زیرا تدارک خدمات شهری در انحصار هیچکدام از بخش‌های دولتی یا خصوصی نیست. لیکن این استدلال‌ها ما را به گستره و یا روش اعمال میانجی‌گری دولتی و شیوه تعامل موثر دو بخش دولتی و خصوصی به منظور کسب راه حل‌های بهینه، رهنمون نمی‌سازند. چنانچه متعاقباً در این مقاله نشان داده خواهد شد، گستره حضور دولت در مشارکت بخش دولتی و خصوصی بواسطه تفاوت‌هایی که در مورد قدرت دولت وجود دارد، در میان کشورهای مختلف فرق می‌کند. به عنوان مثال در کشورهایی که اقتدار دولت در آن‌ها زیاد است، مشارکت بخش دولتی و خصوصی بیشتر در غلبه بخش دولتی می‌باشد.

به استثنای تدارک خدمات شهری، مشارکت بخش دولتی و خصوصی به منظور ارتقای رشد اقتصاد شهری و تجدید حیات درون شهر، به صورت ایجاد شغل و ثروت و بازتوزیع آن نیز صورت می‌پذیرد. همچنان که قبلاً بیان شد، مشارکت‌های بین بخش دولتی و خصوصی در ایالات متحده و سایر مناطق دنیا گسترش زیادی یافته است. اما چه نیروهایی در پشت سر این پدیده قرار دارند؟ مشارکین چگونه به تعامل یا یکدیگر می‌پردازند؟ در میان متداول‌ترین نظریات موجود در مورد مشارکت شهری، به نظریه ائتلاف برای رشد<sup>۹</sup> و نظریه رژیم می‌توان اشاره کرد. نظریه ائتلاف برای رشد بر پایه این فرض مبتنی است که محرک رشد شهری، ائتلافی است از علایق مختلف که مالکین دارایی‌های محلی که انتظار سود از بالا رفتن قیمت زمین و ارزش دارایی‌های خود بواسطه رشد اقتصاد شهری دارند، در آن سهم عمده‌ای خواهند داشت [۱۷]. دولت محلی و رسانه‌ها بر پایه فرض رشد اشتغال و افزایش درآمد ناشی از خرده‌فروشی و عمده‌فروشی به ترویج رشد شهری می‌پردازند. دولت محلی از ناحیه مالیات بر دارایی و فروش انتظار سود دارد. تمامی مشارکین دارایی اختیار و میل شخصی در مشارکت در امر ترویج رشد شهری هستند. برخلاف نظریه ائتلاف برای رشد، نظریه رژیم این طور استدلال می‌کند که تمامی مشارکین تحت انقیاد نیروهای اقتصادی، سیاسی و نهادی هستند. در ایالات متحده کسب و کار، نیروی غالب در رشد شهری محسوب می‌شود، به گونه‌ای که دولت محلی اغلب تمایل به سیاست گذاری مطابق با خواست جامعه کاری و تجاری شهر دارد.

با این حال لاولس در مطالعه خود بر روی ناحیه شفیلد مرکزی هر دو نظریه فوق‌الذکر را رد کرده است [۱۸]. او به این سرانجام



مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی می شوند تا بتوانند کمک های اعطایی از طرف دولت مرکزی را جذب کنند. این نوع مشارکت ها به "مشارکت تفنگ ساچمه ای ۱۰" موسوم است. برنامه های اتحادیه اروپا شامل چارچوب های حمایتی جامعه و صندوق توسعه منطقه ای اروپا نیز وجود مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی در مناطق یا شهرهای متقاضی را پیش شرط اعطای کمک مالی از ناحیه این برنامه ها قرار داده اند. پی بر نقش مهمی برای اقتصاد سیاسی شهری در مشارکت صنعتی محلی یافته است. برای مثال "شهرداری هایی که تعهد قوی به توسعه اقتصاد محلی داشته و مدعی وجود یک جامعه تجاری محلی در قلمرو خود هستند، تمایل به حمایت از مدلی برای اقتصاد سیاسی شهر دارند که پیش برنده مشارکت های بخش دولتی و خصوصی باشد [۲۲].

#### ۴-۳. دلایل بسط و گسترش مشارکت بخش دولتی و

##### خصوصی از دهه ۱۹۸۰ به این سو

در این قسمت توضیحی برای دلایل بسط و گسترش مشارکت بخش دولتی و خصوصی در ایالات متحده و سایر کشورها، از دهه ۱۹۸۰ به این سو ارائه خواهیم کرد. دو توضیح مختلف برای گسترش این مشارکت در مناطق شهری ایالات متحده وجود دارد. نخست اینکه مشارکت های بخش دولتی و خصوصی به عنوان پاسخ هایی واقع گرایانه به شرایط متغیر مناطق شهری آمریکا، بوجود آمد. فرض بر این است که مشارکت بخش دولتی و خصوصی باعث کاهش هزینه مبادلات بین گروه های با علایق مشترک، رقابت برای سرمایه گذاری، افزایش مشاغل، بهبود بازسازی اقتصادی و کمک به غلبه بر محدودیت منابع مالی لازم برای تجدید حیات شهری می شود که بواسطه بیرون کشیدن و یا کاهش منابع مالی فدرال در دهه ۱۹۸۰ بوجود آمد. توضیح دیگر به اینصورت است که مشارکت های بخش دولتی و خصوصی یک پاسخ تشکیلاتی به افزایش "پیچیدگی و قطعه قطعه شدن زندگی اجتماعی" در جهت ارتقای حاکمیت شهری است. این امر بدین علت است که مارکت بخش دولتی و خصوصی به ایجاد توافق و رضایت عمومی یاری رسانده و ظرفیت محلی برای بهبود زندگی جامعه را افزایش می دهد.

مشارکت بخش دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده، همگام با افزایش فعالیت های دولت محلی در راستای توسعه اقتصادی، گسترش یافته است. تا اندازه زیادی دلایل افزایش فعالیت های توسعه اقتصادی دولت محلی را می توان برای توضیح گسترش مشارکت بخش دولتی و خصوصی به عنوان یک رویکرد نهادی در توسعه اقتصاد شهری، به کار برد. بر پایه مرور جامعی از ادبیات علمی سیاست توسعه اقتصاد محلی، ولمان و اسپیتزلی دلایل عمده افزایش فعالیت های توسعه اقتصاد محلی را بشرح زیر خلاصه کرده اند:

(۱) قابلیت جابجایی سرمایه در طی چند دهه اخیر افزایش قابل ملاحظه ای داشته است و اکنون دارای یک قلمرو بین المللی است که منجر به افزایش رقابت در میان شهرها در جهت حفظ پایگاه اقتصادی و مالی خود می شود؛

(۲) رشد آهسته اقتصاد ملی در طی دو دهه اخیر باعث کاهش رشد و حتی نزول اقتصاد بسیاری از شهرها گشته است. در نتیجه فشار زیادی برای اتخاذ عمل در راستای ایجاد اشتغال برای

شهر و ندان و فراهم ساختن منابع مالی برای دولت های محلی بوجود آمده است؛

(۳) بازسازی اقتصاد بین المللی منجر به شرایط اقتصادی دشواری برای شهرهای وابسته به اشتغال صنعتی در اشکال سنتی شده است. در نتیجه مقامات رسمی را به درگیری در فعالیت های توسعه اقتصادی برای اشتغال زایی و تهیه منابع مالی وادار ساخته است؛ (۴) قطع کمک های دولت مرکزی که بواسطه کاهش رشد اقتصادی، افزایش کسری بودجه و ایدئولوژی های اقتصادی صورت گرفته، همبازی ملی برای توسعه اقتصاد محلی را کاهش داده و دولت های محلی را برای تقبل فعالیت های توسعه اقتصادی به منابع خود متکی ساخته است.

استنتاج کلی ناشی از این دلایل این است که تحرک و جابجایی سرمایه، بازسازی اقتصاد، محدودیت های مالی و ایدئولوژی نقش خود را در گسترش مشارکت بخش های دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری ایفا کرده اند. لیکن سهم این عوامل در بسط مشارکت ممکن است در مناطق شهری مختلف متفاوت باشد. بسیاری از کشورها در امر تجدید حیات و توسعه اقتصاد شهری، مناطق شهری ایالات متحده را سرمشق خود قرار داده اند. این امر سهم مهمی در افزایش مشارکت بخش دولتی و خصوصی در سایر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در دو دهه اخیر داشته است. چاندلر به این نکته اشاره می کند که تفکر دولت بریتانیا در مورد مشارکت تا حد زیادی تحت تاثیر الگوهای موفق ایالات متحده بوده است [۱۳]. این موضوع توسط مایکل هسلستاین وزیر سیاست گذاری صنعتی دولت محافظه کار وقت، به روشنی بیان شده است که کمک های اعطایی برای تجدید حیات شهری "به منظور تامین بالاترین میزان سرمایه گذاری خصوصی و در پاسخ به محرک اولیه منابع مالی دولتی طراحی شده اند. مدل مزبور از الگویی که در ایالات متحده ابداع شده، اقتباس گردیده است که پایه ریز اساس مشوق های لازم برای تشویق بخش خصوصی به بازسازی بخش هایی از بالتیمور، بوستون، مینیاپولیس و سایر شهرها بوده است. بنابر اظهارات فردریش، مشارکت بخش دولتی و خصوصی که در ایالات متحده و بویژه پیتزبورگ توسعه یافته، به علت موفقیت آن در تجدید حیات شهری در دهه ۱۹۸۰، توسط آلمان نیز مورد اقتباس قرار گرفته است. مورد پیتزبورگ به عنوان مدلی از تجدید حیات شهری در ناحیه روهر در نظر گرفته شده است. الگوهای عملی کشورهای پیشرفته مانند ایالات متحده بخشی از دلایل ظهور مشارکت بخش دولتی و خصوصی در مناطق شهری کشورهای در حال توسعه به شمار می روند. سایر دلایل عبارتند از "مشکلات مالی حفظ سطح خدمات" و "فشار از سوی اعطای کنندگان کمک مالی" از طریق برنامه های ساختاری [۱۲].

با اطمینان می توان گفت که تمایل و نیاز به تجدید حیات شهری و رشد اقتصادی، دلیل اصلی این کشورها در اقتباس الگوهای مشارکتی مناطق شهری ایالات متحده بوده است. لیکن این امر نشان دهنده این واقعیت است که تجارب مناطق شهری ایالات متحده، در گسترش مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری سراسر دنیا سهم مهمی داشته است. برخی از عوامل موثر در این گونه مشارکت ها در مناطق شهری ایالات متحده، در سایر کشورها نیز وجود دارند. برای مثال، تغییرات ساختاری اقتصاد، تغییرات سریع



خدمات شهری در کشورهای مختلف انجام داده است، به سه نوع مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی بر پایه ترتیب سازمانی آن ها یا روابط بین بخش های دولتی و خصوصی رسیده است که از آن جمله می توان به مالکیت مشترک، سرمایه گذاری مشترک و مشارکت خاص<sup>۱۱</sup> اشاره کرد. توجه به این نکته مهم است که تاکید بی تلی بر روی چشم انداز وسیعی از مشارکت های بخش دولتی و خصوصی در امر تدرک خدمات شهری می باشد. لیکن طبقه بندی های متعددی مانند "مقاطع کاری"، "اجاره، امتیاز انحصاری یا گواهی انحصارات"، "رقابت مجاز بین تولید کنندگان"، "سرمایه گذاری مشترک با ذینفعان" و "حمایت بخش عمومی از مصرف و تدارکات خصوصی" باید در زمره مقوله های وسیع مشارکت بخش دولتی و خصوصی قرار گیرد. دلیل این امر این است که هنگام مشارکت بخش خصوصی در تدارک خدمات شهری، دولت نه تنها به عنوان یک قانون گذار، بلکه به عنوان یک شریک به شیوه های مختلف عمل می کند.

در کتاب راهنمای دولت محلی در بریتیش کلمبیا، دو نوع مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی در یک جدول فهرست گردیده است که ویژگی های خاص، مزیت های عملکردی و مزایا و معایب هر نوع را نشان می دهد (جدول شماره ۱).

این رویکرد بر پایه مسئولیت ها و پاداش هایی تدوین شده است که بخش خصوصی در مشارکت برای توسعه اقتصادی شهر بدست می آورد. مزیت رویکرد مزبور در این است که نقش بخش دولتی و خصوصی در این مشارکت را بخوبی روشن می سازد. طبقه بندی مزبور به مشارکت بخش های دولتی و خصوصی در توسعه زیر ساختارها و تسهیلات شهری و خدمات مربوطه محدود می گردد. عیب این روش در این است که شامل زمینه های "نرم" در توسعه اقتصاد شهری مانند آموزش، خدمات بهداشتی، ایمنی اجتماعی و توسعه نیروی کار نمی گردد. مک گواید یک رویکرد عمومی برای طبقه بندی مشارکت در توسعه اقتصاد شهری تدوین نموده که در جدول شماره (۲) دیده می شود.

فناوری و جهانی سازی اقتصاد، چالش هایی هستند که در برابر تمامی کشورهای دنیا قرار دارند. این عوامل مشترک به توضیح اینکه چرا تجارب ایالات متحده در زمینه مشارکت، توسط سایر کشورها مورد اقتباس قرار گرفته است، کمک زیادی می کنند. اما سایر شرایط مانند گرایشات ضد تمرکزگرایی و ارزش های فردی به رویکردی در ایالات متحده انجامیده اند که بر احتی قابل تقلید توسط سایر کشورها نیستند. همچنان که در بالا بیان شد، پیش زمینه ملی و نهاد های محلی باید در هنگام شکل گیری یا تحلیل مشارکت بخش دولتی و خصوصی کاملاً به حساب آورده شوند.

### انواع مشارکت های بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری

با مرور بر ادبیات علمی موجود، متوجه فقدان چارچوب مفیدی برای طبقه بندی انواع مشارکت های بخش دولتی و خصوصی می شویم. به علت این فقدان در تحلیل نظری، در مورد نقش مشارکت در توسعه اقتصاد شهری همواره نوعی ابهام وجود دارد. این امر در درک نحوه ارتقای این گونه مشارکت ها برای نیل به عملکرد بهینه در فعالیت های مختلف نیز تولید اشکال می کند؛ چرا که اهداف مشارکین و روابط بین آن ها در فعالیت های مختلف فرق می کند. بنابراین برای درک بهتر و استفاده موثر تر از مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، نیاز به یک طبقه بندی مفیدتر داریم. در زیر مجموعه ای از طبقه بندی های مختلف، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و در ادامه نیز یک طبقه بندی جدید معرفی شده است.

رویکردهای متعددی برای طبقه بندی انواع مشارکت ها در توسعه اقتصاد شهری وجود دارد [۱۳] [۲۳]. اختلاف بین این رویکردها بیشتر در انواع مولفه های مشارکت می باشند که به عنوان مبنای طبقه بندی انتخاب شده اند، بی تلی در تحلیلی که بر روی تدارک

جدول شماره ۱. انواع مشارکت های بخش دولتی و خصوصی طبق تعریف دولت بریتیش کلمبیا

انواع مشارکت	رابطه بین دولت و بخش خصوصی
عملیات و تعمیر و نگهداری	دولت محلی
طراحی - ساخت	بخش خصوصی
عملیات جامع (کلید تر دست <sup>۱۲</sup> )	مالکیت امکانات و وسایل
اجاره - خرید	مالکیت عملیات و تعمیر و نگهداری
خصوصی سازی موقت	تامین مالی، تعین اهداف عملکردی و مالکیت
اجاره - توسعه - راه اندازی و یا خرید - توسعه - راه اندازی	اجاره برای یک دوره زمانی معین و سپس مالکیت
ساخت - انتقال - راه اندازی	فرهنگدانه امکانات (از قبیل ساختمان و ماشین آلات)
ساخت - مالکیت - راه اندازی - انتقال	مالک و راه انداز امکانات برای یک دوره زمانی معین
ساخت - مالکیت - راه اندازی	اجاره کردن، سرمایه گذاری و راه اندازی امکانات برای یک دوره زمانی معین
	در ابتدا سرمایه گذار و توسعه دهنده و سپس اجاره کردن بلندمدت
	تامین مالی، ساخت، تعمیر و نگهداری، مدیریت و جمع آوری اجرت هر طی دوره فرانشیز
	تامین مالی - مالکیت و راه اندازی

مجمع: وزارت امور شهرداری ها، دولت کلمبیا، کانادا، ۱۹۹۹





جدول شماره (۲) انواع مشارکت‌های بین‌بخش دولتی و خصوصی طبق تعریف مک‌کوآید

مشارکت	مثال‌ها
تامین مالی	اهداف گستره فعالیت‌ها ناحیه جغرافیایی
بازنگران کلیدی	اهداف گستره فعالیت‌ها ناحیه جغرافیایی
سازوکار اجرایی	اهداف گستره فعالیت‌ها ناحیه جغرافیایی
زمان	اهداف گستره فعالیت‌ها ناحیه جغرافیایی

مرجع: مک‌کوآید [۲۴]

محدود نمی‌شود، بلکه می‌تواند به سطح قلمروهای حکومتی متعددی بسط یابد تا اختلافات منطقه‌ای مربوط به رقابت برای سرمایه‌گذاری و میزان درگیری در مشکلات زیست‌محیطی کاهش یابد. به منظور دستیابی به توسعه پایدار، مشارکت‌های بین‌بخش‌های دولتی و خصوصی باید فراتر از قلمرو محدود توسعه اقتصادی گسترش یابد تا جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی موثر بر توسعه اقتصادی را نیز در برگیرد. علاوه بر این، زیرگروه "گستره فعالیت‌ها" بستگی زیادی به اهداف مشارکت دارد و در نتیجه در طبقه‌بندی مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی واجد معنای کاملی نیست. متأسفانه یک عامل مهم یعنی نوع فعالیت‌هایی که مشارکت برای آن‌ها شکل می‌گیرد، در این طبقه‌بندی لحاظ نشده است. شناسایی تفاوت‌های موجود در ماهیت مشارکت‌های صورت گرفته در توسعه

در هسته اصلی این رویکرد، شناسایی آنچه مشارکین در جستجوی آن هستند، افراد درگیر، چگونگی اجرای مشارکت و چگونگی تحول آن در طول زمان، قرار دارد [۲۴]. این رویکرد در مقایسه با مدل وزارت امور شهرداری‌ها یک پیشرفت محسوب می‌شود، اما در مورد آن پرسش‌هایی باقی می‌ماند که نیاز به پاسخی مناسب می‌طلبند. از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد که چرا "ناحیه جغرافیایی" به عنوان یک گروه مولفه‌ای مستقل مانند "زمان" در نظر گرفته نشده است و یا اینکه چرا زمان در گروه "تامین مالی" قرار نگرفته است. این امر در مواقعی که زمان و فضا به طور یکسان مورد عمل قرار نمی‌گیرند، می‌تواند ابهاماتی را موجب شود. علاوه بر این، تعاریف جامعی از اهداف مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی نیز ارائه نشده است. هم‌چنین، مقیاس جغرافیایی ضرورتاً به یک قلمرو محلی

جدول شماره (۳). یک چارچوب کلی برای طبقه‌بندی انواع مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری

انواع مولفه‌ها	زیرنوع‌های مولفه‌ها
اهداف	۱. تولید اقتصادی، اشتغال‌زایی و تولید درآمد ۲. بازتوزیع درآمد
انواع فعالیت‌ها	۱. ارتقای اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی ۲. توسعه زیرساخت‌ها، راه‌اندازی و تعمیر و نگهداری ۳. امکانات تجاری و اجتماعی ۴. خدمات شهری غیرمرتبط با توسعه ۵. توسعه نیروی کار ۶. خدمات اجتماعی و حفاظت از محیط زیست ۷. بهداشتی
مشارکین و روابط مابین آن‌ها	۱. ترکیب مشارکین ۲. نقش‌های مشارکین: نحوه تقسیم ریسک‌ها و منافع و نحوه تهیه منابع
ارایش مشارکین	۱. سازمان خوداتکا ۲. موافقتنامه
مقیاس جغرافیایی	۱. ناحیه شهری کوچک درون قلمرو حکومت محلی ۲. کل قلمرو دولت محلی ۳. قلمروهای چند دولت محلی
مقیاس زمانی	۱. کوتاه مدت (با یک دوره مشارکت معین) ۲. بلند مدت



قابل تفکیک است [۲۵]:

- راهبر - پیرو
  - فروشنده - خریدار
  - مشارکت خاص
  - مشارکت محدود و کامل
- این رویکرد به درک بهتر رفتار تمامی مشارکین کمک خواهد کرد.

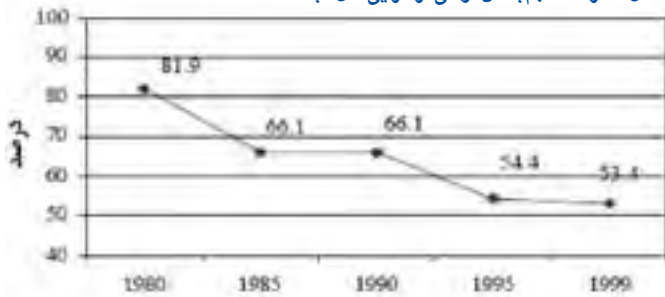
### چشم انداز مشارکت های بخش دولتی و خصوصی در چین

۱- ترقی و رشد سریع بخش خصوصی و سایر بخش های غیر دولتی، پیش نیاز های لازم برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی در چین را فراهم ساخت.

در ابتدای عصر اصلاحات، اقتصاد چین تحت سلطه بخش دولتی بود و تقریباً چیزی بنام بخش خصوصی وجود نداشت. لیکن اقتصاد چین در طی دو دهه گذشته تحول بسیاری یافته است. برحسب ساختار مالکیت، بخش دولتی منقبض شده و بخش خصوصی و سایر بخش های غیردولتی بسرعت رشد کرده اند. بر طبق مطالعه جدیدی که توسط شرکت مالیه بین المللی انجام شده، در سال ۱۹۹۸ بخش خصوصی تقریباً مسئول ۳۳ درصد از تولید ناخالص داخلی چین بود، در حالی که سهم بخش دولتی تنها بر ۳۷ درصد بالغ می شد [۲۶]. اگر محصولات کشاورزی تولید شده توسط خانواده ها را نیز در زمره تولید بخش خصوصی به شمار آوریم، این بخش دارای سهمی معادل ۵۱ درصد از تولید ناخالص داخلی خواهد بود. با بحساب آوردن سهم بخش مالکیت جمعی<sup>۱۴</sup>، حدود ۶۲ درصد از GDP در سال ۱۹۹۸ توسط بخش غیر دولتی تولید شده است.

بدون شک بخش های غیر دولتی به نیروی غالب در اقتصاد چین تبدیل شده اند. با صعود و رشد سریع بخش های خصوصی و غیر دولتی، بخش دولتی بتدریج سهم خود را در سرمایه گذاری دارایی های ثابت (شکل شماره ۱) و در کل فرصت های اشتغال شهری (شکل شماره ۲) از دست داده است. انتظار می رود که بخش های خصوصی و غیر دولتی با توسعه بیشتر اقتصاد بازار، نقش بزرگ تری در اقتصاد چین بر عهده گیرند. رشد سریع بخش های خصوصی و غیردولتی، پیش نیازهای لازم را برای اعمال مشارکت بخش دولتی - خصوصی در توسعه شهری، فراهم ساخته است.

شکل شماره ۱. سهم بخش دولتی در دارایی های ثابت



مرجع: اداره ملی آمار، کتاب سال آمار چین

اقتصاد شهری که نقطه تمرکز آن ها از توسعه زیرساختارها تا اقدامات مربوط به سلامت عمومی تغییر می کند، از اهمیت زیادی برخوردار است.

بر مبنای بحث پیشین، یک چارچوب عمومی برای طبقه بندی مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری تدوین شده که در جدول شماره (۳) آورده شده است. این چارچوب کاری چند تفاوت با رویکرد مک کوآید دارد. از جمله اینکه اهداف عینی یا مقاصد، نوع فعالیت ها و مقیاس جغرافیایی دیگر زیر گروه نبوده و هر کدام یک گروه مستقل را تشکیل می دهند. این رویکرد جدید طبقه بندی نه تنها به تحلیل نظری یاری می رساند، بلکه برای افراد دست اندرکار، در امر طراحی و استفاده از مشارکت بخش دولتی و خصوصی در الگوی توسعه اقتصادی نیز مفید واقع خواهد شد.

اولین مزیت این رویکرد، اینست که استفاده از اهداف عینی به عنوان یک مقوله مجزا، به شناسایی روشن تر موضوع مشارکت کمک می کند. یک مشارکت می تواند دارای یک هدف، یا اهداف متعددی باشد. این امر به چگونگی طراحی مشارکت در ابتدای شکل گیری و چگونگی تحول آن در طول زمان بستگی دارد. دوم اینکه با افزودن مقوله "انواع فعالیت ها"، شناسایی فعالیت های که مشارکت بخش دولتی و خصوصی در آن ها صورت غالب دارد، میزان بازدهی این فعالیت ها آسان تر خواهد شد و در نتیجه سیاست گذاران استراتژی های خود را در جهت نیل به بازدهی بیشتر، اصلاح خواهند کرد. سوم اینکه، با تشخیص دقیق مشارکین و روابط بین آن ها، گروه های با علایق مشترک حاضر در یک مشارکت، بازدهی و نیز انصاف و برابری در میان خویش را افزایش خواهند داد.

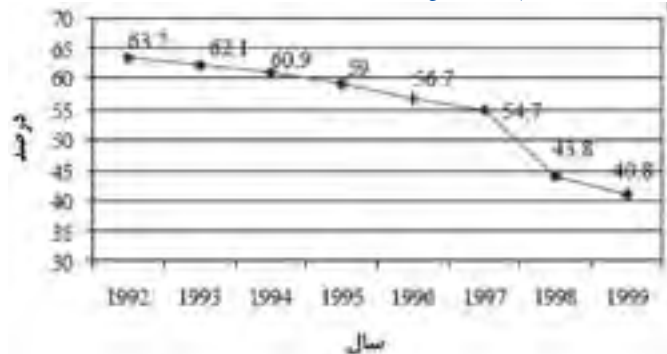
آرایش یا طراحی سازمان در موفقیت یک مشارکت نقش بسیار مهمی دارد. آرایش سازمانی مناسب به تمایل مشارکین به همکاری و به طبیعت فعالیتی که مشارکت برای به انجام رساندن آن طراحی شده بستگی دارد. نهایتاً اینکه ناحیه جغرافیایی و مقیاس زمانی به درک چگونگی توزیع مشارکین در توسعه اقتصاد شهری و در عرصه مکانی و چگونگی تغییر این توزیع در طول زمان یاری خواهد رساند.

بر پایه هر کدام از این مولفه ها می توان مشارکت های بین بخش خصوصی و دولتی را به انواع فرعی تقسیم بندی کرد. این طبقه بندی به انواع فرعی باعث شناسایی بهتر ویژگی های مشارکت می شود. وقتی مشارکت های بخش دولتی و خصوصی نسبت به یکی از مولفه ها طبقه بندی شد، ویژگی های سایر مولفه ها را براحتی می توان مشخص کرد. اگر مطالعه ای سعی در یافتن مشارکین عمده در یک مشارکت بخش دولتی و خصوصی داشته باشد، باید مشارکت مزبور بر حسب فعالیت ها طبقه بندی شود. به عنوان مثال می دانیم که سازمان های غیر دولتی یا غیرانتفاعی، اثر بیشتری بر روی خدمات اجتماعی و حفظ محیطزیست نسبت به ایجاد زیرساختارها خواهند داشت. مشارکت های بخش دولتی و خصوصی بر مبنای روابط بین مشارکین نیز قابل تحلیل هستند. در مطالعه ای که اخیراً انجام شده، مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی به چهار مدل



داشته باشند. مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه زمین شهری در چین به رشد و بلوغ خود رسیده است. برای مثال، دولت‌های محلی برای ساخت خانه های ارزان قیمت جهت خانواده‌های فقیر، زمین شهری را به قیمت ارزان در اختیار توسعه دهندگان قرار می دهند. پیش شرط دولت های محلی برای تخصیص زمین ارزان قیمت، مشارکت توسعه دهندگان در زیرساخت‌های شهری است. توجه به این نکته مهم است که برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی در سایر زمینه ها مانند ارتقای خدمات اجتماعی و اشتغال زایی نیز پتانسیل زیادی وجود دارد. بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی، استفاده بهینه تری از منابع می نماید. مطالعه‌ای که توسط شرکت مالی بین المللی انجام شده نشان می دهد که "نسبت متوسط سرمایه ثابت به تولید برای بخش خصوصی و شرکت های مجزا تنها حدود نصف این میزان در مورد شرکت‌های دولتی بوده است" [۲۶]. برای تشویق بخش خصوصی به درگیری در سایر زمینه های توسعه شهری، دولت های محلی باید یک چارچوب تشکیلاتی تعریف کرده باشند. به محض اینکه قوانین لازم تدوین شدند، زمینه فعالیت زیادی برای بخش خصوصی فراهم می شود. برای مثال جمعیت شناور به علت سیستم ثبت خانوارها، اغلب از سیستم آموزش عمومی حذف می شود. تحت هدایت دولت محلی، مدارس خصوصی می توانند از طریق مشارکت با دولت های محلی و مدارس دولتی، آموزش ارزان قیمت در اختیار این جماعت قرار دهند. دولت های محلی باید بخش های خصوصی و غیر دولتی را تشویق به درگیری در آموزش شغلی و به کارگیری مجدد کارگران بدون شغل نمایند. همچنانکه در شکل شماره (۲) دیده می شود، سهم شرکت های دولتی از اشتغال، شهری کاهش زیادی داشته است. بنابراین رشد اشتغال شهری اتکای زیادی به رشد بخش های غیر دولتی دارد. برای تضمین جذب تعداد بی شمار کارگران بدون شغل دولت توسط بخش های غیر دولتی و دولت های محلی باید به تشویق توسعه بخش های غیر دولتی همت گمارده و از طریق راه‌هایی مانند آموزش شغلی و انتشار اطلاعات، به مشارکت با آنان بپردازند.

شکل شماره ۲. سهم بخش دولتی در اشتغال شهری

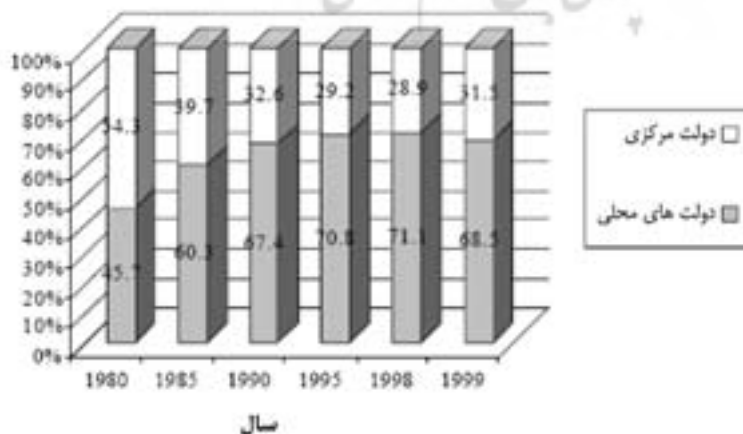


مرجع: اداره ملی آمار، کتاب سال آمار چین

۲- تمرکززدایی مالی، مشوق های نیرومندی را برای همکاری دولت های محلی با بخش های خصوصی و غیر دولتی در توسعه اقتصاد شهری فراهم ساخته است. با تعمیق اصلاحات مالی، دولت مرکزی تخصیص منابع خود به دولت های محلی را کاهش داده است. سهم دولت مرکزی در هزینه کرد مالی کل، در حال کاهش بوده و سهم فزاینده ای را برای دولت های محلی باقی گذاشته است (شکل شماره ۳). در نتیجه، دولت های محلی با فشار زیادی در امر تامین منابع مالی برای شهر مواجه هستند و برای پاسخ گویی به نیازهای فزاینده سرمایه گذاری در توسعه شهری، مجبور به جستجوی منابعی برای خویش هستند. از سوی دیگر، دولت های محلی می توانند از طریق مشارکت های مناسب، از منابع بخش خصوصی و سایر بخش های غیر دولتی برای توسعه اقتصاد شهر سود ببرند.

۳- مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، در زمینه های متعددی قابل انجام است و دولت های محلی باید برای توسعه آن، یک چارچوب تشکیلاتی

شکل شماره ۳. سهم هزینه کرد مالی بین دولت مرکزی و دولت های محلی



پانوشت:

1. International City and County Management Association.
2. land write down
3. Community Development Block Grant (CDBG) projects
4. Single Urban Regeneration Budget (SRB)
5. FTSE
6. Lobbying
7. public goods argument
8. equity or merit good
9. growth coalition theory
10. shotgun partnerships
11. joint venture
12. Turnkey operations
13. Remit
14. Collective-owned sector

مرجع: اداره ملی آمار، کتاب سال آمار چین