

Islamic Law and Jurisprudence Studies
Volum 17, Consecutive Number 41, Winter (December) 2025
Issn: 2717-0330

Pages 185-218 (Research Article)

Received: March 02, 2024 **Revised:** May 22, 2024 **Accepted:** May 25, 2024

Journal Homepage: <https://feqh.semnan.ac.ir>

This is an Open Access paper licensed under the Creative Commons License CC-BY 4.0 license.



The impact of the concept of public-private partnership on the structures of governments in the field of public service provision

Aliakbar. Isazadeh¹-Aliakbar. Gorji Azandarniani^{2*}-Fakhroodin. Aboyeh³-Ahmad. Behniafar⁴

1: PhD. Student. Law department, Islamic Azad University, Dameghan branch, Dameghan. Iran.

2: Associate Professor, Department of Law; University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran (Corresponding Author): gorji110@yahoo.fr

3: Assistant Professor Law department, Islamic Azad University, Dameghan branch, Dameghan. Iran.

4: Associate Professor, Islamic Azad University, Dameghan branch, Dameghan. Iran.

Abstract: Today, Public-Private Participation contracts are considered as an efficient tool in execution of infrastructural projects and providing public service. Governments reciprocate common disorders in governmental bureaucracy such as lack of coherent management and lack of budget, through private sector financial, managerial and competitive capability that results in efficiency and favorable quality of the projects. The subject of this article is to clarify the place of these contracts in the evolution of government tendency in favor of public service and that which type of governments lead to prevalence of the such contracts templates as a key word in providing public service and its reciprocal affect of the contracts on governments behavior in public service era. The author believes that in today's world the vast variety of social and economic demands and the necessity to response them is led to collapse of borders between public and private areas. Therefore, considering the emergence and evolution of these types of contracts, we can expect that the new developments in bodies and structures based on governmental tenure that shall administered with a public- private nature and bring about a huge change in the government structure. This article through desk research and by descriptive-analytical method will deal with the effects of these contracts on governments' governance tendency in the era of delivering public services by private sector.

Keywords: Public- private Participation, Government Theory, Infrastructure, Public Service.

- A. Isazadeh; A. Gorji Azandarniani; F. Aboyeh; A. Behniafar (2025), "The impact of the concept of public-private partnership on the structures of governments in the field of public service provision", Semnan University: *Islamic Law and Jurisprudence Studies*, 17(41), 185-218.

[Doi: 10.22075/feqh.2024.33415.3863](https://doi.org/10.22075/feqh.2024.33415.3863)

سال ۱۷ - شماره ۴۱ - زمستان ۱۴۰۴

صفحات ۲۱۸-۱۸۵ (مقاله پژوهشی)

تاریخ: وصول ۱۴۰۲/۱۲/۱۲ - بازنگری ۱۴۰۳/۰۳/۰۲ - پذیرش ۱۴۰۳/۰۳/۰۶

تأثیر مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی بر ساختار دولت ها در حوزه تصدی خدمات عمومی

علی اکبر عیسی زاده^۱ / علی اکبر گرجی ازندریانی^{۲*} / فخر الدین ابوئی^۳ / احمدرضا بهنیا فر^۴

۱: دانشجوی دکتری گروه حقوق، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران.

۲: دانشیار گروه حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

۳: استادیار گروه حقوق، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران.

۴: دانشیار گروه الهیات و معارف اسلامی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران.

چکیده: امروزه قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان ابزاری کارآمد در انجام پروژه‌های زیرساختی و ارائه خدمات عمومی محسوب می‌شوند. دولت‌ها نابسامانی‌های حاکم بر دیوانسالاری دولتی به ویژه کمبود بودجه و فقدان مدیریت و تخصص بهینه و بروز را با استفاده از توان مالی، مدیریتی و رقابتی بخش خصوصی که منجر به کارایی و کیفیت بیشتر این پروژه‌ها می‌گردد جبران می‌کنند. این که این قراردادها در فرایند تحول رویکرد تصدی دولت به خدمات عمومی چه جایگاهی داشته و کدام یک از اشکال دولت موجب رواج این قالب قرارداد اداری به عنوان کلید واژه تغییر در ارائه خدمات عمومی شده و متقابلاً تأثیر این قراردادها بر ساختار دولت‌ها در حوزه خدمات عمومی چه بوده است، موضوع این مقاله است. نگارنده بر این باور است که در جهان امروزی وجود طیف وسیعی از مطالبات اجتماعی و اقتصادی و لزوم پاسخگویی به آنها موجب فروپاشی مرزهای بین حوزه‌های عمومی و خصوصی و تعامل هرچه بیشتر دولت‌ها و بخش خصوصی شده آنگونه که با زایش و تکامل این نوع قرارداد می‌توان در آینده به تحولات جدیدی در ساختارها و نهادهای مبتنی بر تصدی دولت باور داشت که با ماهیتی عمومی - خصوصی اداره خواهند شد و تغییری سترگ در ساختار دولت ایجاد خواهند کرد. این مقاله از طریق گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای و با روش توصیفی - تحلیلی به اثرات این نوع قراردادها بر رویکرد حکمرانی دولت‌ها در زمینه ارائه خدمات عمومی از طرف بخش خصوصی پرداخته است.

کلیدواژه: مشارکت عمومی - خصوصی، نظریه دولت، زیرساخت، خدمات عمومی.

- عیسی زاده، علی اکبر؛ گرجی ازندریانی، علی اکبر؛ ابوئی، فخر الدین؛ بهنیا فر، احمدرضا (۱۴۰۴) «تأثیر مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی بر ساختار دولت‌ها در حوزه تصدی خدمات عمومی». دانشگاه سمنان: مطالعات فقه و حقوق اسلامی دانشگاه سمنان. ۱۷(۴۱): ۲۱۸-۱۸۵.

Doi: 10.22075/feqh.2024.33415.3863

مقدمه

مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی^۱ حاصل عملکرد تکاملی قراردادگرایی دولت هادرحوزه امور عمومی بوده که به عنوان مفهومی کلی قابل انطباق بر مصادیق مختلفی از قراردادهاست و با هدف توسعه زیرساخت‌ها در جهت ارائه مطلوب خدمات عمومی بین دولت و بخش خصوصی منعقد می‌گردند. در حالی که دولت هاجهت نیل به توسعه ورفاه به اجرای طرح های عمرانی و زیربنایی از قبیل حمل و نقل، انرژی و نیازمندند، همزمان با مشکلاتی در حوزه منابع مالی، دانش فنی بروز، ضعف مدیریت دولتی و ... مواجه بوده اند (شیروی، ۱۳۹۵: ۵). این امر به ویژه در سالیان اخیر به دلیل روند تصاعدی رشد جمعیت و ضرورت توسعه اقتصادی کشورهای مختلف شدیداً نیازمند ساختارهای زیربنایی در این کشورها می باشد (The World Bank : 2008).

در این قراردادها که مصادیق مختلفی همچون BOT (ساخت، بهره برداری، انتقال)، BOOT (ساخت، مالکیت، بهره برداری، انتقال)، BTO (ساخت، انتقال، بهره برداری) را دربر می‌گیرد^۲ اگرچه در گام نخست دولت ها به تأمین مالی پروژه‌ها می‌اندیشند، اما هدف اصلی از مشارکت نه فقط تأمین مالی بلکه افزایش سطح کیفیت خدمات و انتقال بخش مهمی از ریسک به بخش خصوصی می‌باشد. اگر هدف غایی کارکرد دولت را ارائه خدمات عمومی بدانیم، آنگاه بحث کیفیت خدمات و نحوه ارائه آن اهمیت پیدا می‌کند. این روش قراردادی طوری بین بخش دولتی و خصوصی عمل می‌کند که نه فرایند

1. Public-Private Partnership

۲. این نوع قراردادها که نوعاً با حروف اختصاری PPP شناخته می‌شوند شامل طیف نسبتاً وسیعی از قراردادها همچون خدمات، فرانشیز، مدیریت، امتیاز، ساخت، بهره برداری انتقال و مالکیت و ... می‌شوند که در راستای تدارک زیرساخت‌ها و ارائه خدمات عمومی بین دولت یا یک دستگاه دولتی و بخش خصوصی منعقد می‌شوند و بخش دولتی از منابع مالی و تخصص بخش خصوصی در جهت ارائه هرچه بهتر و با کیفیت تر خدمات عمومی استفاده می‌کند. ویژگی های مشترک این نوع قراردادها شامل لزوم حضور بخش عمومی و بخش خصوصی، تأمین مالی که نوعاً از طرف بخش خصوصی انجام می‌شود، انتقال بخش مهمی از ریسک به بخش خصوصی، استهلاك اصل سرمایه و سود متعارف یا تعیینی در قرارداد از درآمد پروژه، بلند مدت بودن قرارداد و سایر ویژگی ها حسب عنوان و ماهیت قرارداد می‌شود.

ملی شدن تحقق پیدا می کند و نه دارایی ها و خدمات [در مفهوم خاص آن] خصوصی می شود (Yescombe, 2007: p43-44).

بنابراین سؤال اصلی این پژوهش آن است که با توجه به تحول مفهوم دولت در فرآیند زمان و همچنین تغییر مفاهیم خدمات عمومی و زیرساختی، گرایش به قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان بستر ارائه خدمات عمومی از طریق غیر دولتی حاصل رویکرد کدام شکل از دولت بوده و تداوم این فرآیند چه تأثیری بر روابط بخش خصوصی و دولت و ساختار تصدی گرانه دولت داشته است؟ بدین منظور ابتدا به مفهوم قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی می پردازیم. پس از آن به تحول نظریه دولت با لحاظ تغییر رویکرد دولت به مقوله مشارکت و همزمان به تأثیر مفهوم مشارکت بر مفهوم دولت خواهیم پرداخت. در این راستا با توجه به این موضوع که تاکنون تحقیق مشخص و منجزی در این خصوص صورت نپذیرفته و تألیفات انجام شده در این حوزه نیز نوعاً تک وجهی بوده اند ضرورت انجام تحقیق در این حوزه آشکار می گردد.

۱- مفهوم شناسی

الف: مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی فرآیندی است که طی آن قراردادی بین دو بخش دولتی و خصوصی به منظور جلب سرمایه و تأمین مالی، طراحی، ساخت و اجرا، مدیریت و نگهداشت پروژه در راستای ارائه خدمات عمومی و زیربنایی منعقد می گردد و بر اساس اصول تعامل و همکاری، انتقال ریسک به بخش خصوصی و بهره‌مندی از سود و زیان و ... تداوم می یابد. همچنین مشارکت عمومی - خصوصی شامل تنظیماتی است که طی آن بخش خصوصی به منظور ارائه خدمات زیرساختی که سابقاً توسط دولت ها انجام می شد، اقدام می نماید و شامل سرمایه گذاری، مدیریت و بهره برداری و قبول ریسک می باشد. بنابراین در کنار تأمین مالی، اثربخشی پروژه‌ها و استفاده از مهارت و تکنولوژی بخش خصوصی نیز موردنظر می باشد (احمدی و موسوی، ۱۳۹۳: ۲۲-۲۳). همچنین مشارکت عمومی - خصوصی به قراردادی نوعاً بلند مدت بین دو بخش عمومی و خصوصی با

تعهدات مشخص و تسهیم ریسک جهت ارائه خدمات عمومی زیرساختی اطلاق می گردد (صادقی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۷۹ و ر.ک: دلمون، ۲۰۱۷: ۷). امروزه این مفهوم برای قراردادهای خدماتی، مدیریتی، ساخت و بهره برداری و انتقال (BOT) و انواع مشابه، اعطای امتیاز و سرمایه گذاری مشترک با شرایط خاص هر یک استفاده می شود. آن چه مسلم است تعریف مشخصی از این مفهوم وجود ندارد و تعاریف ارائه شده نوعاً مشابه اند اما در بیانی کلی «چنین مشارکت هایی باعث به اشتراک گذاری سرمایه گذاری، ریسک، مسئولیت و پاداش بین شرکای مشخصی می شوند» (حسینی و بیاتی، ۱۳۹۷: ۹۲). ساواس آن را هر نوع سازوکاری بین دولت و بخش خصوصی به منظور انجام تمام یا بخشی از خدمات عمومی از طریق بخش خصوصی می داند (Savas, 2000: p4). در این راستا اگرچه برخی عناصر پروژه همچون طراحی، ساخت، تأمین مالی و مدیریت و اجرا می تواند پروژه ای به پروژه دیگری تغییر یابد لیکن مسئولیت بخش خصوصی در دو حوزه مهم، یعنی اجرای پروژه و قبول بخش عمده ریسک ثابت است (The World Bank, Public-Private Partnership Reference Guide Version 2.0, 2014: p14).

مزایای این نوع قرارداد در مقایسه آن با قراردادهای پیمانکاری به روش معمول و سنتی آشکار می شود. در پروژه های پیمانکاری معمول، برنده مناقصه در مقابل انجام تعهدات مبلغ قرارداد را دریافت می کند و در مورد کیفیت کار مسئولیتی در حد گذراندن آزمایشات دوره نگهداری را دارد. اما طرف قرارداد مشارکت علیرغم عدم دریافت هزینه متعهد به انجام تعهدات با هزینه خود و استهلاک آن از محل درآمد پروژه می باشد؛ بنابراین از ابتدا نسبت به کاهش هزینه ها و افزایش کیفیت خدمات اقدام می کند.

حوزه های قابل واگذاری از طریق مشارکت در امور زیربنایی نوعاً در دو مقوله اقتصادی و اجتماعی تعریف می گردد، اگرچه محدود به آنها نمی باشد. در حوزه امور اقتصادی، اموری همچون حمل و نقل و انرژی و در امور اجتماعی شامل خدمات بهداشتی، آموزشی و فرهنگی می شود. برخی از نویسندگان این نوع قراردادها را در قالب «قراردادهای نوین مهندسی که برای جبران کمبود تأمین مالی اجرای طرح های عمرانی و مزایای

فناوری و جلب مشارکت بخش خصوصی و سرمایه گذاران خارجی در توسعه و عمران کشور مورد ابداع و استفاده قرار گرفته اند» تقسیم بندی می نمایند (رستمی، ۱۴۰۱: ۷۴).

این قراردادها در قالب قراردادهای اداری قرار گرفته که مؤسسات دولتی و عمومی جهت انجام اعمال حقوقی دو جانبه خود منعقد می کنند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۱۵/۲). رویکرد نوین دولت ها، موجب تجدیدنظر در مورد نقش انحصاری خود در حوزه ارائه خدمات شده تا جایی که در حال کاستن از مسئولیت ها و ارتقاء توانمندی های اداره جامعه به عنوان دولت های کوچک، توانمند و توانمندساز می باشند (هداوند، ۱۳۹۱: ۳۸). از زاویه فقهی اگرچه فقه متضمن قراردادهایی با عنوان مشارکت نیست لیکن برخی عقود در فقه مورد تبیین قرار گرفته اند که در کلیات با مکانیسم قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی دارای قرابت هستند، مانند مشارکت و جعاله (حسنی و بیاتی، ۱۳۹۷: ۱۰۱).

ب: مفهوم خدمات عمومی

هرچند این مفهوم یکی از پرکاربردترین مفاهیم در حوزه حقوق عمومی است لیکن با توجه به سیال بودن آن و دشواری تعریف، بعضی از نویسندگان آن را به صورت ماهوی یا کارکردی و نهادی یا سازمانی تعریف کرده اند (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۴: ۱۱۱-۱۱۰).

در تعریفی کلی؛ خدمات عمومی «فعالیت عامّ المنفعه‌ای است که توسط دولت یا قانونگذار تصویب و تصمیم به انجام آن گرفته شود و توسط یک شخص حقوقی حقوق عمومی یا یک نهاد خصوصی با پیروی از قواعد حقوقی خاصّ ارائه می شود» (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۹۷)؛ بنابراین حسب تعاریف فوق سه ویژگی لازم است: فعالیت دارای نفع عمومی، نهاد عمومی ناظر و نظام حقوقی خدمات شامل قواعد و مقرراتی که توسط سازمان اداری برای کنترل و اجرای قانون به کار می رود (پروین و دیگران، ۱۳۹۸: ۶۲-۶۱).

مفهوم خدمات عمومی در آغاز ناظر بر کارکردهای ستّی دولت بود (نسل نخست خدمات عمومی)، اما بعدها با گسترش تفکرات سوسیالیستی و رفاهی، به حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی هم تسرّی یافت (نسل دوم خدمات) و نهایتاً با رویکرد دولت‌ها به تعدیل ساختاری و کوچک‌سازی، مشمول فرآیند خصوصی‌سازی قرار گرفت (زارعی و نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۶: ۱۳۶). امروزه دولت‌ها در مقابل حجم عظیمی از مطالبات قرار گرفته و کیفیت پایین ارائه آن موجب کاستن از اعتماد عمومی به آنها می‌گردد (Tomas, 1998: p14)، لذا ارائه رقابتی از طرق غیر دولتی و تأمین کیفیت خدمات و رضایتمندی شهروندان به وسیله فرصتی که در اختیار بخش خصوصی قرار گرفته (آجری ایسک، ۱۳۹۷: ۵۴) محقّق می‌گردد.

ج: مفهوم کالای عمومی

کالای عمومی به اعتبار نام، تعریف و مصرف آن، در مقابل کالای خصوصی است. اگر کالای خصوصی ماهیتاً مصرف خصوصی دارد و استفاده همزمان مانع استفاده دیگری است، استفاده همزمان از کالای عمومی امکان‌پذیر است. تدارک کالای عمومی همواره جزو وظایف دولت‌ها بوده هرچند مصادیق آن از امنیت مرزها تا نظارت‌های پولی و بانکی تکامل یافته است. از نظر اقتصاد کلاسیک، دولت‌ها باید هزینه امنیت و امکان تولید کالا و خدمات را فراهم آورند و این الزام چه از طریق ارائه کامل کالاهای عمومی و یا از طریق مقررات‌گذاری بر عرضه آنها تابع تحولات نقش و کارکرد دولت در اقتصاد دو قرن اخیر بوده است (پروین و دیگران، ۱۳۹۸: ۶۳). کالاهای عمومی رقابت‌ناپذیر و استثناء ناپذیر هستند (دادگر، ۱۳۹۵: ۱۳۷). خصیصه دیگر آنها انتقال ناپذیری است و نمی‌توان آنها را در انحصار فرد یا افراد خاصی قرار داد، همانند مقوله امنیت (دادگر، ۱۳۹۳: ۸۲). این کالاها حسب قلمرو شمول به سه دسته: ملّی، ملّی - محلّی و محلّی تقسیم می‌شوند.

د: مفهوم زیر ساخت

این عبارت در فرهنگ بلکس لا به عنوان سازه‌ها و تاسیسات خدمات عمومی که برای تقویت پیشرفت‌های اقتصادی، تجاری و مسکونی مورد نیاز است تعریف شده است

(Garner, 1999: p784). به صورت کلی، مفهوم زیرساخت^۱ مجموعه‌ای از سازه‌های مختلف با ساختار عمومی یکپارچه (سخت افزاری یا نرم افزاری) را شامل می‌شود که بستر ارائه خدمات مختلف محلی، شهری و کشوری قرار می‌گیرند. این مفهوم از دیرباز بر حسب زمان و مکان در مصادیق مختلف و با اهداف نظامی، اقتصادی، اجتماعی، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و غیره وجود داشته است. امروزه این مفهوم نه تنها در مفهوم سازه‌های فیزیکی بلکه گاه در مقام اشاره به تکنولوژی‌های نرم‌افزاری نیز کاربرد دارد. مهم آن است که این مفهوم و مصادیق آن به عنوان بستر ارائه خدمات عمومی مورد نظر باشند. بنابراین تعلق آنها به بخش دولتی یا خصوصی تغییری در ماهیت آن ایجاد نمی‌کند؛ چراکه هدف نهایی از ایجاد آنها ارتقاء و تقویت شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... جامعه می‌باشد.

۲- ارتباط مفاهیم پیش گفته با مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی

تعهد دولت‌ها به تأمین خدمات و کالای عمومی از اشکال اولیه تا مصادیق امروزی آن تکامل یافته است. سؤال اینجاست که آیا دولت‌ها همواره به تنهایی به ایفای اینگونه تعهدات پرداخته‌اند یا نیازمند بخش غیردولتی هم بوده‌اند؟ و آیا این مفاهیم به اعتبار جایگاه ارائه‌دهنده تعریف می‌شوند یا با توجه به ماهیت خود و صرفنظر از این که از جانب چه کسی ارائه شوند واجد وصف عمومی هستند؟ در رویکردی ناظر بر نفس و ذات خدمات عمومی که برمدار نفع و مصالح عموم می‌چرخند، این خدمات توسط هر کسی اعم از دولتی یا خصوصی فراهم گردند، ماهیت عمومی خود را از دست نمی‌دهند و لذا جایگاه ارائه‌دهنده تأثیری در ماهیت آنها ندارد. این دیدگاه تحت عنوان «دکترین کارکرد عمومی»^۲ مطرح است. اگرچه بعضی، ارائه خدمات عمومی را جزو کارکردهای دولت دانسته (زرشکیان، ۱۳۹۲: ۲۰) و بعضی آن را صرفاً با دخالت دولت ممکن می‌دانند (کیا، ۱۳۹۱: ۱۷). اما در رویکرد جدید، مداخله دولت‌ها از طرق تصدّی مستقیم، مشارکت یا

1. Infrastructure

1. Public Function Doctrine

نظارت عالی‌ه انجام می‌شود (زارعی و نجارزاده، ۱۳۹۶: ۱۴۲). دولت‌ها با لحاظ تنوع خدمات و مطالبات، در چرخشی عقل‌مدارانه سایر بازیگران را نیز وارد این عرصه کرده‌اند و استفاده از مدل قراردادهای مشارکت جزو بهترین گزینه‌ها بوده است. این مدل قراردادی با توجه به اصول حاکم بر خدمات عمومی به ویژه اصل تداوم می‌تواند بستر مناسبی برای ارائه خدمات باشد. در این قراردادها دولت به جای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، به عنوان خرید خدمت عمل می‌کند (صادقی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۷۵). اما از آنجایی که این حوزه فاقد جاذبه‌های انگیزشی بوده و ویژگی «سواری مجانی» را دارد، دولت از طریق ارائه [تسهیلات]، یارانه و مجوزها به بخش خصوصی، آن بخش را تشویق به تولید کالای عمومی می‌کند (دادگر، ۱۳۹۵: ۱۳۷).

۳- تحولات نظریه دولت و تأثیر آن بر پیدایش مفهوم مشارکت عمومی

- خصوصی

الف: پیشینه موضوع

تعیین زمان پیدایش دولت به عنوان ساختاری سیاسی در تاریخ بشر دشوار است (حبیبی، ۱۳۹۹: ۷۹). اگرچه به زعم برخی، تاریخ تشکیل و ظهور دولت - شهرها به بازه زمانی چند قرن قبل از میلاد بر می‌گردد (mogens, 2000: 32) اما تاریخ شکل‌گیری دولت‌های مستقل دارای حاکمیت عملاً به زمان بعد از جنگ‌های سی‌ساله مذهبی و عهدنامه و ستفالی‌اباز می‌گردد که متعاقب آن دولت در مفهوم امروزی و دارای عناصر اصلی حاکمیت باز تعریف می‌شود (Barclay, 2003: p28-29).

مفهوم دولت زائیده جریان تکاملی گروه‌بندی‌های انسانی از جماعات کوچک تا دولت‌شهر و نهایتاً دولت - کشور است. این تکامل با تحول روابط اجتماعی از ساده به پیچیده و از ناهمگون به همگون انطباق دارد (صدیقی و شهیدی، ۱۳۷۹: ۸۷۳). به گونه‌ای که امروزه پدیده دولت دشوارترین مفهوم مطالعاتی در سیاست و پیچیده‌ترین، بغرنج‌ترین و بزرگترین نهاد سیاسی عصر ماست (حبیبی، ۱۳۹۹: ۷۸). تا قبل از قرن شانزدهم دولت در مفهوم امروزی وجود عینی نداشت. اگرچه در تمدن‌های کهن همچون مصر، ایران و

یونان (دولت شهر)^۱ آشکالی از دولت وجود داشت ولی دولت های برآمده از سازماندهی قدرت سیاسی حاصل دوران نوزایی یا رنسانس و محور فئودالیسم است (عباسی، ۱۳۹۲: ۳۸). نخستین شکل تاریخی دولت، دولت خودکامه حقوقی بود (ویژه، ۱۳۹۶: ۱۴) اما آن چه امروزه به عنوان دولت با حاکمیت سیاسی مستقل، قلمرو معین، جمعیت خاص، عنصر اقتدار و صلاحیت وضع قاعده شناخته می شود حاصل قرن ها کشمکش مفهومی و مادی این مفهوم در بطن و متن اندیشه های سیاسی و حقوقی بوده است.

تحول تاریخی نظریه دولت از عدم دخالت تا دولت های رفاهی، تنظیمی و حکمرانی مطلوب، پیش آمد و در این مسیر، منافع عمومی و خدمات عمومی نیز صیقل خوردند و توأم با درک و توقع شهروندان و ساختار دولت متحول شدند. آنگونه که «دوگی با نفی حاکمیت دولت، مبانی اقتدار آن را ارائه خدمات عمومی دانسته است» (زارعی و نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۶: ۱۳۶) و برخی اعتقاد دارند «مفهوم خدمات عمومی بیشتر ماهیتی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دارد تا آن که در زمره مفاهیم اصلی حقوقی قرار گیرد» (محسنی راد، ۱۳۹۱: ۱۳؛ نیز ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۳۹).

ب: جوامع ماقبل دولت و مفهوم قرارداد

جوامع انسانی در ابتدایی ترین حالت آن با هنجارهای ساده مبتنی بر همکاری معطوف به منافع فردی و گروهی اداره می شدند. جامعه شناسی سیاسی بر آن است که نخستین نمونه از موجودیت های سیاسی در قالب «کلان» بروز یافته است (پروین، ۱۳۹۶: ۱۸۳) که فاقد عناصر حاکمیت سیاسی بودند. یعنی دوره پیشامدرن و دوره امتناع حقوق اداری (هداوند، ۱۳۹۶: ۹/۱). مردم کارهای خود را بر پایه تعهدهای متقابل انجام می دادند (هانسن، ۱۳۸۶: ۵۱). در نبود دولت، بیشتر حقوقدانان باستان در غرب، قرارداد را از مقوله های مربوط به حقوق خصوصی می دانستند (اسماعیلی و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۳). حتی در فرض قائل شدن به شمایی اولیه از دولت، این ساختار به اندازه ای نبود که بتواند بر همه بخش های خود

نظارت کند چه رسد به امور خصوصی بین مردم (همان)؛ بنابراین قرارداد به اعتبار اراده افراد ایجاد شد اما به تدریج عقل و عرف، قواعدی را برای صحت آن ایجاد کرد. اصل حاکمیت اراده به تدریج با توسعه مفاهیم جدید از جمله نظم عمومی، اخلاق حسنه، منفعت عمومی و ... محدود شد (انصاری، ۱۳۹۲: ۲۸).

در قرون وسطی قواعد اخلاقی بر اقتصاد غلبه داشت (رشیدی، ۱۳۷۷: ۲۱) و در دوران فلاسفه روم و یونان، ثروت را وسیله خوشبختی نمی‌دانستند (پور همایون، ۱۳۴۸: ۱۵). هرچند دولت‌های قدیم در اقتصاد دخالت نمی‌کردند اما برخی روابط بین حاکم و اشخاص همچون ساخت بناها، اماکن نظامی، ابزار جنگی و غیره گرچه در قالب دستورات پادشاه و حاکم قابل تعریف هستند لیکن اشکال ساده از قراردادهای اداری تلقی می‌گردند که از طریق دستور پادشاه و قبول یک معمار انجام شده‌اند. آثار تاریخی موجود توسط معماران و استادکارانی ساخته شده‌اند که طراح و مجری بنا بوده‌اند (میلانی‌زاده و دادگری، ۱۳۸۷: ۱۷). در این فرآیند حتی ریسک پروژه هم نوعاً به طرف دیگر تحمیل شده و صرفنظر از بحث تأمین مالی، نمونه‌های اولیه از قراردادهای دولتی لحاظ می‌شوند و صرف دستوری بودن رابطه طرفین، مانع از احراز نوعی قرارداد اداری با ماهیت نزدیک به مشارکت در شکل اولیه آن نیست. به عنوان نمونه، در امپراطوری رم باستان، نحوه واگذاری و اداره جاده‌های عوارضی در قالب نوعی از قراردادهای مشارکت قابل تبیین هستند. در این خصوص استرابو، مورخ یونانی (۶۳ ق.م تا ۲۱ ب.م) از جاده‌هایی نوشته که در زمان سزار آگوستین در حوالی سنت برنارد کوچک در کوه‌های آلپ به صورت امتیاز جاده‌ای عوارضی از طرف امپراطور در عوض نگهداری از گذرگاه، راهنمایی و حمل بار به بخش خصوصی داده شده بود (علیجانی، ۱۳۹۹: ۱۸). این ابتکار عمل اگر در قلمرو گسترده امپراطوری رم باستان مرسوم بوده پس قطعاً نمونه‌های مشابه آن در همان زمان و دوران نزدیک به آن در سایر مناطق هم وجود داشته است. این فرآیند به عنوان میراث امپراطوری رم تداوم داشته و «در قرون وسطی نیز از عوارض برای ساخت پل استفاده می‌شد و پل لندن احدائی سال ۱۲۸۶ از این نمونه بوده است» (علیجانی، ۱۳۹۹: ۱۸).

با این حال، پرواضح است که قرارداد مشارکت در جوامع ماقبل دولت مدرن جز در اشکال فوق مفهوم نبوده و تحقق آن حتی بعد از ایجاد دولت نوین نیز نیازمند زمان بود تا نخست مفهوم قرارداداداری به واسطه نیاز دولت‌ها شکل گیرد.

ج: قرارداد اداری؛ ارمان دولت مدرن

با آغاز سده هفدهم و هجدهم، نظام اداری حائز ویژگی‌هایی می‌شود که به دیوان سالاری مدرن و ایجاد نهادهای اداری و سلسله مراتب منتهی می‌شود (هداوند، ۱۳۹۶: ۱۷/۱-۱۸). موج نخست مدرنیته، منجر به ظهور دولت مدرن و نهاد گردید آنگونه که در ساختار ذهنی توماس هابز ساختاری تجربیدی و غیر شخصی و جدا از کارگزاران داشت (ویژه، ۱۳۹۶: ۳۶). مفهوم قرارداداداری در پرتو نظریات مکتب «بوردو» و افرادی همچون «آندره دولوبادور» که تأثیر بسزایی در تبیین جایگاه این نوع قراردادها داشتند، شکل گرفت. از طرفی دولت‌ها در حوزه عمومی و زیرساختی یک‌تنه قادر به تمشیت امور نبوده و ناگزیر از ابداع قراردادهای اداری بودند. اگرچه دولت‌ها با توسل به اصولی همچون «قدرت عمومی» و «منافع عمومی» قائل به جایگاه ترجیحی برای خود بودند، لیکن این دیدگاه در گذر زمان تعدیل شد و دولت‌ها با تمسک به اصل تصدی، رفتاری مبتنی بر تعامل در پیش گرفتند.

هرچند بن‌مایه قراردادهای اداری ریشه در مفهوم قدرت عمومی دارد لیکن این قراردادها ذاتاً با مفهوم خدمات عمومی گره خورده‌اند و با طرح نظریه خدمت عمومی از طرف لئون دوگی مبنای قوی تری یافتند. البته این امر مورد انتقاد اندیشمندانی همچون دایسی قرار گرفت که اساساً با تفکیک قراردادها تحت دو نظام عمومی و خصوصی مخالف بودند (Dicey, 1959: 403). با این حال، این نوع قراردادها که بستر ارائه خدمات عمومی بودند، همراه با دولت‌های رفاهی رشد و قوام یافتند (Wakene, 2009: 2). امروزه «مهم‌ترین قراردادهای عمومی از نظر ارزش مالی و آثار اجتماعی و اقتصادی قراردادهایی هستند که به وسیله مقامات عمومی برای تأمین کالا و خدمات منعقد می‌شوند» (هداوند، ۱۳۹۶: ۴۰۸/۱). اگر هدف اصلی قراردادهای اداری را تأمین خدمات عمومی

تأثیر مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی بر ساختار دولت‌ها در حوزه تصدّی ... ————— ۱۹۷

در نظر بگیریم بستر اجرای آن به فراخور سطح تعامل دولت‌ها با بخش خصوصی متفاوت و از قراردادهای امتیاز تا قراردادهای تدارکات عمومی و نهایتاً قراردادهای مشارکت متغیّر بوده است. با این پیش فرض می‌توان گفت «دولت یا متصدّی خدمات عمومی است یا در ارائه خدمات عمومی مشارکت دارد و یا بر ارائه خدمات عمومی نظارت عالیه می‌کند» (زارعی و نجارزاده، ۱۳۹۶: ۱۴۲).

۴- ظهور مکتب اقتصاد کلاسیک و تأثیر آن بر ساختار دولت

در نیمه قرن هیجدهم با بروز انقلاب صنعتی شرایط برای رونق اقتصاد و رقابت آزاد فراهم گردید و مکتب کلاسیک و اندیشمندانی همچون بنتام، هیوم و جان استوارت میل با دیدگاه‌های خاص در قلمرو اقتصاد و دولت بر سهم و نقش کم دولت‌ها در حوزه اقتصاد تأکید می‌نمودند. این مکتب در واقع حاصل عقاید اقتصادی آدام اسمیت در کتاب «ثروت ملل» بود. وی قوانین اقتصادی را ناشی از طبیعت اجتماع می‌دانست و با منع دخالت دولت در اقتصاد، اعتقاد داشت که اقتصاد با دست‌های نامرئی اداره می‌شود (انصاری، ۱۳۹۳: ۳۰). در این مکتب، بازار ماهیّت «خود انتظام» داشته و از طریق نیروهای درونی خود تنظیم می‌شود. ایده خود تنظیمی، ایده‌ای جدید در اروپای قرن هیجدهم بود (یادی پور، ۱۳۸۹: ۸۷). اعتقاد بر این بود که عناصری همچون رقابت کامل، اطلاعات کامل، عقلانیت کامل و ... کارایی اقتصادی بازار را تضمین می‌کند. بنابراین، بازار می‌تواند نقش خود را در حوزه روابط قراردادی با نقش تسهیلی حقوق خصوصی قراردادها تکمیل نموده و در نهایت، به کارایی اقتصادی نایل گردد (لطفی، ۱۳۹۷: ۱۴۵).

بعدها مکتب نئوکلاسیک پایه‌های نظری این مکتب را بدون کرد. بر اساس عقاید مکتب جدید که از سال ۱۸۷۰ تا ۱۹۳۰ میلادی تداوم داشت، بازار به طور خودکار و بدون دخالت دولت تعدیل‌های لازم را برای پایداری اقتصادی فراهم می‌آورد (دادگر، ۱۳۹۵: ۱۱۸). به هر حال در قرن نوزدهم با وجود مکاتب فوق، ساختار دولت و مسئولیت آن محدود به انجام تعهدات حداقلی بود.

۵- مشارکت عمومی - خصوصی در دولت‌های حداقّلی

آموزه های لیبرال‌های کلاسیک نوعاً نگاهی توأم با بی‌اعتمادی به دولت داشته و دغدغه آن کوچک سازی، کنترل و محدود کردن دولت بود (حسینی، ۱۳۹۶: ۱۳). وظایف دولت هادر این عصر محدود به وظایف کلاسیک بود (زمانی، ۱۳۹۸: ۱۰۶). در این مفهوم فعالیت‌های دولت به انجام اختیارات حاکمیتی همچون ارتش، روابط خارجی و دادگستری محدود شده و در امور اقتصادی و اجتماعی دخالت نداشت (عباسی، ۱۳۹۳: ۹۴). نقشی مضیق در حوزه های استثنایی که به استناد منفعت عمومی دخالت در آن حوزه‌ها توجیه پذیر بود (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۸/۱). اندیشمندانی همچون رابرت نوزیک، هر ایده‌ایی مبنی بر «دولت فراتر از حد اقلی»^۶ را نمی پذیرفتند (لطفی، ۱۳۹۷: ۵۵۰). این تعریف از دولت در نظر اندیشمندان و توده برآمده از ساختارهای قبیله‌ای، ملوک الطوائفی و فئودالیسم، گامی به جلو تلقی می شد. لیکن در همین دوره نظریاتی در حوزه حقوق عمومی پدیدار شد که به تدریج کلّ سامانه قرارداد را از مفهوم سنتی آن وارد روابط حاکمیت و مردم کرد. به عبارت دیگر، «قرارداد که پیش از قرن هیجدهم میلادی مقوله‌ای حقوق خصوصی محسوب می شد با طرح اندیشه‌های بانیان اصلی مکتب لیبرالیسم وارد در روابط فرد و دولت شد» (اسماعیلی و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۵).

بر آمدن نظریه «قرارداد اجتماعی» از دل تحولات قرن هیجدهم تعریف جدیدی از ماهیت یک سویه روابط دولت را ارائه و آن را وارد قلمرو حقوق عمومی کرد. تحولات جدید، مطالبات مردم و مفهوم دولت را باز تعریف می کرد و دولت حد اقلی ناگزیر جایگاه خود را به دولت رفاه می داد. انگلستان و فرانسه پیشگامانه وارد عرصه قراردادهایی در جهت ارائه خدمات عمومی از طریق بخش غیردولتی می شدند. با این حال، در دولت حد اقلی به دلایل زیر هنوز قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در معنای امروزی کاربردی نداشت:

- قرارداد ماهیتی خصوصی داشته و به شکل رسمی وارد روابط اشخاص و دولت نشده

بود.

- ساختار دولت همچنان مبتنی بر کارکردهای اولیه آن بود و نظریه خدمات عمومی بیشتر به دنبال پی‌ریزی مبنایی برای حاکمیت دولت بوده تا تحدید اقتدارات دولت (زارعی و نجارزاده، ۱۳۹۶: ۱۳۶).

- فضای حاکم بر روابط دولت و اشخاص مبتنی بر همکاری و مشارکت نبوده و درک عمومی، ارائه خدمات را جزو وظایف ذاتی دولت می‌دانست.

- نظریاتی همچون «دکترین کارکرد عمومی» به توجیه امکان ارائه خدمات عمومی از طرف اشخاص نپرداخته بود.

بنابراین در این دوره صرفاً اشکال ابتدایی مشارکت عمومی - خصوصی قابل بررسی است. مثلاً در حوزه قراردادهای امتیازی در این دوره می‌توان به قرارداد امتیاز کانال سوئز اشاره کرد که در سال ۱۸۵۴ توسط حکومت مصر واگذار شده و در سال ۱۸۶۹ با دوره بهره‌برداری ۹۹ ساله افتتاح شد (علیجانی، ۱۳۹۹: ۱۷-۱۸).

۶- قراردادهای امتیاز نقطه عزیمت به سوی قراردادهای مشارکت

دولت به اعتبار حاکمیت، می‌تواند اختیار انحصاری اداره بعضی از امور مهم و حیاتی را برای مدت معین به افراد معین با شرایط خاصی و در قالب امتیاز واگذار نماید (حسینی تهرانی، ۱۳۳۴: ۳۳۸)؛ یعنی دولت حق انحصاری خود را طی قراردادی به شخص معینی اعطاء می‌کند و از اقدام و فعالیت دیگران در این حوزه جلوگیری می‌نماید (بوشهری، ۱۳۵۴: ۱۸۲). «قرارداد اعطای امتیاز مسئولیت ارائه تمام و کمال خدمات و وظایف در حوزه‌ای خاص شامل بهره‌برداری، نگهداری، جمع‌آوری، مدیریت، احداث و نوسازی سیستم را بر عهده بهره‌بردار بخش خصوصی (صاحب امتیاز) قرار می‌دهد» (علیجانی، ۱۳۹۹: ۶۶). به طور کلی، قرارداد امتیاز امر عمومی، عبارت است از واگذاری قراردادی اداره و بهره‌برداری از یک امر عمومی یا ثروت ملی به صورت انحصاری از طرف دولت به یک شخص حقیقی یا حقوقی دیگر است (رستمی، ۱۴۰۱: ۷۶). اما این تنها یک وجه از مفهوم قرارداد امتیازی است. وجه دیگر، خدماتی را شامل می‌شود که در حوزه خدمات رفاهی و زیرساختی بوده و دولت‌ها برای ارائه آن از توانایی‌های بخش غیر دولتی استفاده می‌کنند. این نوع قراردادها نوعاً در حوزه تدارک زیرساخت‌هایی همچون جاده، پل، ریل

راه آهن و ارائه خدماتی همچون تأمین آب و برق منعقد می‌شوند که بعد از شروع بهره‌برداری از پروژه، هزینه‌ها از طریق فروش و ارائه خدمات در دوره مورد توافق که نوعاً طولانی مدت است مستهلک می‌شوند. این قراردادها شباهت‌های زیادی به قراردادهای BOT که آلان مرسوم هستند، داشته و روش مناسبی برای جذب منابع مالی و جبران کسری بودجه بوده‌اند.

۷- ظهور دولت رفاهی در پرتو نظریات مبتنی بر لزوم دخالت

لیبرالیسم کلاسیک و سیاست «لسه فر» و عدم دخالت دولت در اقتصاد در عمل منجر به تبعات اقتصادی و اجتماعی و نهایتاً بروز بحران و بی‌عدالتی شد. از همین رو، اندیشه‌های کینزی مبتنی بر دخالت محدود و بعدها دخالت گسترده دولت در اقتصاد رواج یافت. قرن نوزدهم سرآغاز تحولات عظیم در همه حوزه‌ها بود. اندیشه‌های نو، لیبرالیسم اقتصادی را با چالش‌های سنگین مواجه کرده و اندیشه‌های سوسیالیستی بشارت حل مشکلات را می‌داد. بروز تحولات جدید، دخالت دولت‌ها را اجتناب‌ناپذیر می‌نمود.

گذشت زمان نشان داد که پیش‌شرط‌هایی مفروض که اقتصاد کلاسیک بر اساس آنها کارآمدی بازار را پیش‌بینی می‌نمود، در عمل وجود خارجی نداشت (لطفی، ۱۳۹۷: ۱۴۵). دست‌های نامرئی بازار حتی اگر بتوانند چرخ اقتصاد را بچرخانند از ایجاد عدالت اجتماعی ناتوانند. عصر سوداگرایان (مرکانتلیست‌ها) و فیزیوکرات‌ها سرآمده بود و تفکرات نئوکلاسیک هم نتوانست مانع بحران‌های اقتصادی و اجتماعی گردد. دولت حداقلی در محاقی تاریخی فرو می‌رفت و نظریه دولت خدمتگزار و در عین حال مسئولیت‌پذیر که حداقل استانداردهای زندگی مطلوب را تضمین کند به نظریه غالب تبدیل می‌شد. دولت رفاهی با داعیه ارائه همه‌جانبه خدمات عمومی از پس تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی سر برآورد. «دولت رفاهی به معنای وجود استانداردهای سنجیده و هوشمندانه در زمینه تأمین حداقل استاندارد زندگی برای تمام شهروندان، ارتقاء برابری در فرصت‌های زندگی و تمرکز کلیه نهادهای رسمی بر تأمین خدمات همگانی است» (اسماعیلی و همکاران، ۱۴۰۰: ۴۰). این دولت‌ها در سطح وسیعی اقتصاد و خدمات

عمومی را اداره و سیاست‌های تعدیل اقتصادی را در بازار به اجرا گذاشتند (Gutman, 1988: p3-26). به تدریج حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی وارد قوانین اساسی کشورها شده و بر الزامات دولت افزود. حقوق اداری (و قراردادهای دولتی) به عنوان ابزار تحقق اهداف اجتماعی در اختیار دولت قرار گرفت و نهادها و فنون اداری هم در جهت حضور بیشتر در زندگی اقتصادی و اجتماعی متحوّل شدند (هداوند، ۱۳۹۶: ۳۲/۱). مداخله دولت، منجر به ایجاد دولت توزیعی و تنظیم موقعیت‌های نابرابر شهروندان و خلق نقش‌های حمایتی جدید گردید (گرچی، ۱۳۹۴: ۲۰۰).

۸- مشارکت عمومی - خصوصی در دولت‌های رفاهی

دولت رفاهی در راستای نظری اندیشمندانی مثل آلفین که منفعت عمومی را مبنای عمل دولت می‌دانست و دوگی که دولت را نه با قدرت عمومی بلکه با خدمات عمومی تبیین می‌کرد، در چرخشی تاریخی از حاکمیت صرف به تصدّی‌گری روی آورده و ادعای تأمین همه خدمات، شانه به شانه وظایف حاکمیتی پیش می‌رفت. طیف گسترده‌ای از خدمات به صورت مستقیم از طرف دولت ارائه می‌شد (Floud, 1994: p285). این امر پاشنه آشیل دولت رفاهی و نقطه آغاز مشارکت در مفهومی جدید بود.

یکی از اولین نمونه‌های مشارکت عمومی - خصوصی قبل از سال ۱۸۰۰ میلادی سیستم آبرسانی شهری نیویورک بود که بر اساس پیشنهاد الکساندر همیلتون مطرح و توسط شرکتی خصوصی انجام شد (غیاث‌آبادی و فرخی، روزنامه جهان اسلام، ۱۴۰۰). در سال ۱۸۰۸ این فرآیند با ایجاد یک خطّ قایق بخار سریع‌السير بین نیویورک و نیوجرسی تداوم یافت و در سال ۱۸۱۵ اولین راه آهن کشور آمریکا از طریق قراردادی با همین ماهیت انجام شد و سپس قراردادهای مشابه در پروژه‌های برق‌رسانی بین دولت و بخش خصوصی منعقد گردید. دهه ۱۸۷۰ دوره رونق قراردادهای بلندمدت در حوزه راه آهن و خدمات مرتبط با آن بود و دولت شروع به مقررات‌گذاری و تعیین خط مشی نمود. ماحصل این فرآیند، منتهی به تصویب قوانینی همچون «قانون راه آهن» و «قانون ۱۸۴۴» در حوزه خدمات رفاهی گردید. پرونده «شرکت گازبوردو» نمونه نسبتاً کاملی از مشارکت قراردادی بود که در سال ۱۹۰۴ بین مسئولین شهر بوردو فرانسه و شرکتی خصوصی جهت تأمین گاز شهر به

عنوان خدمتی عمومی منعقد گردید. این نوع قراردادها از حیث مؤلفه‌هایی همچون طرفین قرارداد، انتقال ریسک، مسئولیت مالی پیمانکار، استهلاک اصل آورده و سود از درآمد پروژه و نهایتاً ارائه خدمات عمومی با قراردادهای مشارکت در مفهوم امروزی نزدیک بود. دوره گذار از مطلق‌گرایی دولت‌ها در ارائه خدمات عمومی و ورود رسمی سایر اشخاص در این قلمرو آغاز شده بود.

در انگلستان نظریه رفاه اجتماعی منجر به ظهور تأسیسات قراردادی در راستای منافع و خدمات عمومی گردید. قراردادهایی با ماهیت استخدامی، خرید و فرانشیز در زمینه خدمات رسانی راه آهن و جاده‌سازی شکل گرفت. اگرچه سابقه موضوع در انگلستان به قرن هیجدهم و قراردادهایی در زمینه ساخت پل‌ها، جاده‌ها و کانال‌ها برمی‌گشت؛ چنان که اولین قراردادهایی از این دست در زمینه خدمات رسانی در حوزه راه آهن در دهه ۱۸۷۰ گسترش یافتند (Stern, 2003: 200). در انگلیس قرن نوزدهم در اثر مداخله پارلمان، قراردادهایی با ماهیت اداری و حکومتی و متمایز از قراردادهای خصوصی در جهت ارائه خدمات منعقد شده بود. این امر در فرانسه از قرن نوزدهم با ایجاد نظام قراردادهای اداری تبیین و مرزهای آن با قراردادهای خصوصی مشخص شده بود (مولایی، ۱۳۹۳: ۲۴). آنچنان که مطابق قانون سال هشتم انقلاب ۱۷۸۹، رسیدگی به قراردادهای کارهای عمومی در صلاحیت شورای استانداری بود و تا سال ۱۹۵۳ که دادگاه‌های اداری جایگزین شدند ادامه داشت (مولایی، ۱۳۹۳: ۳۱). یعنی نه تنها ارائه خدمات در قالب قراردادهای اداری در این بازه زمانی مورد استفاده بوده بلکه نظام رسیدگی به اختلافات ناشی از آن هم اگرچه در سطحی پایین‌تر، در صلاحیت مراجع اداری بود. رأی معروف «بلانکو» صادره در سال ۱۸۷۳ از دیوان تعارضات فرانسه بر عمل اداری و نظریه خدمت عمومی صحه گذاشت.

قانونگذار انگلستان از دهه ۱۹۲۰ با ایجاد «کمیته هماهنگی قراردادها» قواعد ترجیحی را عموماً در چارچوب شروط استاندارد قراردادی جاسازی نمود که با عنوان «قرارداد مبتنی بر شکل استاندارد» شناخته می‌شدند (مولایی، ۱۳۹۳: ۳۷). موضوع قاعده‌گذاری بر رفتار اشخاص عمومی در روابط قراردادی آنها میراث دولت رفاه بود که شامل شروطی

استثنایی نسبت به قراردادهای حقوق خصوصی بود و در قراردادهای فرانسیز در حوزه راهسازی، راه‌آهن و انرژی تبلور یافته و نهادینه شده بود. در این کشور از نیمه دوم قرن بیستم تحولاتی منجر به نهادینه شدن قراردادهای عمومی شد و حقوقدانانی همچون میچل اعتقاد داشتند که قراردادهای حکومتی، دارای ویژگی‌های متمایزی نسبت به قراردادهای حقوق خصوصی هستند (مولایی، ۱۳۹۳: ۳۶-۳۷). به بیانی، نظام‌مند کردن ساختار قراردادهای حوزه خدمات عمومی جزو اولویت‌های قاعده‌گذاری قرار گرفته بود.

دولت رفاه در تقابل انبوه خدمات و بقای خود ناگزیر از ساماندهی و قاعده‌گذاری در حوزه قراردادهای دولتی بود. این فرآیند به نوعی از دهه ۱۹۵۰ در حوزه بازسازی شهری و مشارکت در توسعه شهری بین دولت‌های محلی و وام‌دهندگان تجاری شروع شده و منتهی به مشارکت‌های پروژه محور در قالب سرمایه‌گذاری مشترک یا جوینت وینچر بین بخش خصوصی و دولت‌های محلی شده بود (حسنی، ۱۳۹۶: ۷۷). این امر در سال ۱۹۷۲ و در جریان احداث جاده‌هایی در فیلادلفیا و پنسیلوانیا تداوم یافت که ساخت و توسعه قطار شهری نیویورک که از مهم‌ترین نمونه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در امریکاست از این دست محسوب می‌شود (غیاث آبادی و فرخی، روزنامه جهان اسلام، ۱۴۰۰).

تحولات در سطوح نظری، قاعده‌گذاری و نظام دادرسی منجر به آن شد که نظام قراردادهای اداری متأثر از نظریه منفعت عمومی و خدمت عمومی باز تعریف شود. این روند در فرانسه بعد از جنگ جهانی اول آشکارتر شد و شورای دولتی در وضع قواعد و شروط قراردادی برای طرف دولتی نقشی مهم داشت. از طرف دیگر، برخی دیدگاه‌های اقتصادی همچون «اصل کارایی اقتصادی قراردادها» به عنوان مبنایی جهت انجام پاره‌ای اصلاحات در ساختار قراردادی و حقوق حاکم بر آن مؤثر بود (Aghion, 1990: pp381-385). کارایی اقتصادی قراردادها که در دولت حداقلی مترادف با عدم دخالت دولت بود در دولت رفاه، در معنای نظام‌مند کردن قراردادها تفسیر می‌شد.

در دولت رفاهی با ظهور «دکترین کارکرد عمومی» اشخاص خصوصی در بسیاری از حوزه‌ها جایگزین دولت‌ها در ارائه خدمات عمومی شدند. از نظر اندیشمندانی همچون

کینز، دولت دیگر صرفاً در کارکردهای سنتی خلاصه نمی شد. به همین اعتبار در بازه زمانی ربع دوم و سوم قرن بیستم دخالت های روز افزون دولت ها در فعالیت های اقتصادی و اجتماعی منتهی به توسعه بی سابقه حوزه خدمات عمومی گردید (Shamsulhaque, 1996: p186). رویکرد دولت رفاهی به عدالت توزیعی، ماهیت تعهد دولت به خدمات عمومی را تغییر داده و این امر به ویژه با توجه به کاستی بودجه منتهی به افزایش همکاری بین دولت و بخش خصوصی شده بود. از سال ۱۹۸۰ به بعد دولت های ریگان و کارتر فرصت های مناسبی برای حضور بخش خصوصی در حوزه های زیرساخت و خدمات فراهم کردند. «چنین فرض می شد که ارائه دهندگان خصوصی قادر به ارائه محصولاتی با کیفیت بالاتر و خدماتی با هزینه کمتر هستند» (حسنی، ۱۳۹۶: ۱۶). سیاست های اقتصادی امریکا سایر دولت ها را هم در مسیر تعامل با بخش غیر دولتی قرار داد. استرالیا از ۱۹۸۰ استفاده از قراردادهای مشارکت را آغاز کرد و امروزه یکی از پرکاربردترین قراردادها در این کشور می باشد. دو نهاد «سازمان مشارکت عمومی خصوصی ملی» و «سازمان زیرساخت های استرالیا» متولیان خاص این موضوع جهت تعیین سیاست های کلی هستند.

در چین با توجه به ضعف های ساختاری و مشکلات بودجه ای، دولت با رفع موانع از اواسط دهه ۱۹۸۰ با رویکردی مثبت، پروژه های مختلفی را از طریق بخش خصوصی به اتمام رساند. نیروگاه «شن ژن» نخستین پروژه موفق از نوع BOT بود که از طریق شرکتی هنگ کنگی به اتمام رسید. بعدها استفاده از این نوع قرارداد در پروژه نیروگاهی «لایبین» در استان گوانگ ژی، پروژه نیروگاهی «چاگشا» و پروژه آبرسانی «چنگدو» ادامه یافت (غیاث آبادی، دنیای اقتصاد، شماره ۲۴۶۰). بسیاری از کشورها در سراسر جهان همچون ویتنام، شیلی، ایرلند، برزیل، سنگاپور، کره جنوبی و ... این نوع از قراردادها را برای توسعه پروژه های زیرساختی بکاربردند.

علیرغم گسترش روزافزون این قراردادها در دولت های رفاهی لیکن با لحاظ عواملی همچون عدم اعتماد کافی به بخش خصوصی، فقدان قوانین جامع و زیرساخت های لازم،

فقدان انگیزه کافی برای بخش خصوصی، هراس از عدم بازگشت سرمایه، فقدان تعامل لازم بین دولت‌ها و بخش خصوصی، فقدان نهادهای متولّی در خصوص سیاست‌گذاری منتهی به مشارکت و ...، دولت‌های رفاهی نوعاً به نظام سنتی تدارکات عمومی و شیوه مرسوم کارفرمایی - پیمانکاری اقبال بیشتری داشتند. «این اعتقاد (به گفته بانک جهانی) که هر کجا بازار نتواند عمل کند دولت نتیجه می‌گیرد» (علی‌جانی، ۱۳۹۹: ۵۲)، تا حدّ زیادی دولت رفاهی را به سمت استفاده از نظام سنتی تدارکات عمومی سوق داد.

۹- دولت تنظیمی؛ راهکار برون رفت از ناکارآمدی دولت رفاهی

فریه‌گی نهادهای گسترده دولت رفاه و رشد بروکراسی موجب کندی رونق اقتصادی، افزایش هزینه‌های دولت، مالیات‌ها و تورّم شده و دولت رفاه با شروع بحران‌های اقتصادی به ویژه بحران دهه ۱۹۷۰ دچار افول شد (Deakin, 2004: p126). هرچند نمی‌توان اعتقاد به حذف دولت رفاه داشت اما با ظهور نارسایی‌های ساختاری، دولت رفاهی که زمانی بشارت رفاه برای توده‌ها بود ناچار به بازتعریف نقش‌های حمایتی خود متناسب با شرایط جدید گردید و در مقام دولتی ناظر و کنترلی ظاهر شد. دولت‌های جدید برآن بودند که دخالت مستقیم در همه عرصه‌ها موجب فرسودگی ساختاری و کندی عملکرد خواهد شد. در عمل هم در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ این اعتقاد که ارائه خدمات از طرف بخش خصوصی توأم با کیفیت بیشتری است دستاویز خصوصی سازی خدمات عمومی شده بود تا جایی که مرز بین عمل دولتی و عمل خصوصی ناواضح شده بود (نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۸: ۲۷۴-۲۷۵). بنابراین رویکرد تنظیمی - کنترلی جایگزین رویکرد رفاهی شد یا حداقل از آن پیشی گرفت و ارائه خدمات از طریق بخش خصوصی گسترش یافت. مقرّرات سالاری جایگزین دیوان سالاری شده و مراحل چند گانه مقرّرات‌گذاری، اجرا و کنترل که در دولت رفاهی در هم ادغام شده بود، تفکیک شد. این دولت که از دهه ۱۹۸۰ میلادی در حال رونق بود بر نقش مقرّرات در مقایسه با سایر ابزارهای سیاست‌گذاری تأکید داشته و تنظیم بازار را مهم‌تر از توزیع مجدد درآمد و ثبات اقتصاد کلان می‌داند (پتفت و مؤمنی راد، ۱۳۹۴: ۱۹۱). لذا اولین گام، نسخ یا اصلاح قوانین و مقرّرات مانع ورود بخش خصوصی بود. به رغم حرکت پرشتاب «مقرّرات

زدایی»، وضع مقررات جدید شدت گرفت و دولت به جای تولید یا توزیع، نقش کنترلی را در قالب تنظیم گری، تعیین معیارهای لازم، تشخیص صلاحیت، اعطای مجوز و نهایتاً نظارت عهده دار شد» (شیروی، ۱۳۹۹: ۲۸۹-۲۹۰). ساختار دولت در پرتو اصل تأمین خدمات، تغییری تاریخی را تجربه می کرد.

در دولت تنظیمی برخلاف دولت رفاه اعمال حاکمیت و تصدی از هم جدا شده و اعمال تصدی با لحاظ مقررات گذاری به بخش خصوصی واگذار شده است. ویژگی این دولت آن است که حقوق اقتصادی به مرحله بلوغ رسیده و نه از طرف بالا و نهادهای حاکمیتی بلکه از طرف سازمان های غیر دولتی و به صورت مشارکتی وضع می شود و نقش دولت از عامل مسلط به داوری بی طرف جهت رصد بازار تبدیل می شود تا انحراف احتمالی را به طرف منافع عمومی سوق دهد (شیروی، ۱۳۹۹: ۲۹۵).

۱۰- رویکرد دولت تنظیمی به قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

برآمدن دولت تنظیمی نقطه عطفی در استفاده از بخش خصوصی در جهت ارائه خدمات و عمومی و حاصل فرایندی نهادی-کارکردی بود. فقدان کیفیت کارکرد نهادها پاشنه آشیل دولت رفاه بود. نظام بودجه ریزی در مقابل توقعات عمومی در حوزه خدمات پاسخگو نبود. دولت تنظیمی اما با تجدیدنظر در سیاست های قبلی اقدام به مشارکت دادن بیشتر بخش خصوصی نموده و کشورهای مختلفی این رویکرد را به عنوان نسخه گذار از چالش ها بکار بستند. با آغاز دهه ۹۰، کشورهای بسیاری از جمله امریکا، انگلستان و استرالیا به عنوان پیشگامان این حوزه تا کشورهای دیگری همچون فرانسه، ایتالیا، ژاپن، پرتغال، اسپانیا، ایرلند، آلمان، برزیل، آرژانتین و ... اقدام به انعقاد قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی نمودند تا جایی که «در چند دهه اخیر در این بخش صدها میلیارد دلار صرف تأمین زیرساخت های کشورها به ویژه کشورهای نوظهور شده است که می توان اثر آن را در سطح رفاه کشورها مشاهده کرد» (حیدرزاده و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۵۷). تجارب دهه های اخیر نشانگر آن است که نهادهای غیر دولتی در کشورهای در حال

توسعه در ظرفیت های مختلف طیف وسیعی از کالاهای عمومی و خدمات را ارائه داده اند (نوعی اقدام و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰۳).

دولت های تنظیمی به منظور ایجاد بستر لازم، نقش خود را از «تسهیلی» به «تنظیمی» (Regulatory) تغییر داده و با وضع مجموعه ای از مقررات و قوانین متناسب، قراردادهایی را برای رسیدن به کارایی اقتصادی تنظیم نموده و از این طریق مبادرت به رفع و اصلاح نارسایی ها می نمایند (لطفی، ۱۳۹۷: ۱۵۴). به بیانی ساده دولت ها برای تأمین توأم با کیفیت خدمات عمومی در فرایندی زمانی در حال استحاله هستند.

کاربرد این نوع قراردادها در سالیان اخیر رو به رشد بوده و کشورهای مختلفی اعم از صنعتی و در حال توسعه از این روش استفاده کرده اند. فرانسه از سال ۲۰۰۲ از مدل مشارکت برای ایجاد زیر ساخت هایی همچون زندان و بهداشت استفاده کرد (علیخانی، ۱۳۹۹: ۲۶). ایرلند که در آغاز به صورت آزمایشی این موضوع را در دستور کار قرارداد در نیمه سال ۲۰۰۳، ۳۶ پروژه زیرساختی را در قالب مشارکت عمومی - خصوصی به ارزش بالغ بر ۵ میلیون پوند برای هر پروژه تعریف و تصویب نمود و متعاقباً مبادرت به تصویب یکصد پروژه کوچک تر در این قالب نمود. این روند در ویتنام در دهه گذشته با بیش از یکصد پروژه زیرساختی از طریق BOT تداوم یافته است. شیلی که در سال ۱۹۹۴، ۳۶ پروژه را با ارزش ۵/۵ میلیارد دلار آغاز نمود در سال های اخیر بسیار تصاعدی عمل کرده است. در هند به عنوان یکی از پرکارترین کشورها، مطابق بررسی بانک جهانی فقط در سال ۲۰۰۵ بالغ بر ۸۵ پروژه به ارزش ۸۰ میلیارد دلار انجام شده است (شمسی و همکاران، ۱۳۹۵: ۸۹-۹۲). در چین طی چند موج از دهه ۱۹۸۰ استفاده از این شیوه شروع و پروژه های مختلفی از این طریق اجرا شده و در نتیجه رفع محدودیت ها، بسیاری از زیرساخت ها از جمله استادیوم های ورزشی المپیک پکن از این طریق ساخته شدند.

آمارهای تصاعدی نشانگر آن است که از سال ۱۹۸۵ تا سال ۲۰۱۳ مجموع ارزش پروژه هایی که از این طریق انجام شده اند بالغ بر ۸۸۰ میلیارد دلار بوده که تنوع بالایی در حوزه های مختلف زیر ساختی را در بر گرفته اند (احمدی و موسوی، ۱۳۹۲: ۲۶). حسب آمارهای بانک جهانی در مقایسه بین ساله ای ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ استفاده از مشارکت عمومی

از نظر مبلغ، رشدی ۳۷ درصدی و از نظر تعداد رشدی ۹ درصدی داشته است. در سال ۲۰۱۷ تعداد کشورهایی که از قراردادهای مشارکت استفاده کرده اند از شرق آسیا تا جنوب قاره امریکا پراکنده بوده اند.

حسب بررسی مؤسسه بانک توسعه آسیا DBI از نوزده اقتصاد آسیا و حوزه اقیانوسیه در سال ۲۰۱۴، دولت استرالیا در این حوزه به رشد کامل رسیده است و این رشد یافتگی برآیند تعدد و تنوع پروژه های مشارکت بوده است. دولت های کره، ژاپن، هند و فیلیپین نسبتاً رشد یافته محسوب شده و یازده کشور دیگر همچون چین و تایلند نوظهور ارزیابی شده اند (Vandenberg, P, 2015). این نشانگر آن است که اقبال به این نوع از قراردادها با توجه به ورود اقتصادهای بزرگی همچون هند و چین در سطح وسیعی در حال گسترش است. از نظر حوزه های ارائه خدمات عمومی در سال ۲۰۱۷، حوزه انرژی با حدود ۵۲ میلیارد دلار برای ۲۰۳ پروژه بیشترین سهم را داشته است و بعد از آن حوزه های حمل و نقل، فناوری اطلاعات و آب و فاضلاب قرار گرفته اند (گزارش سالیانه بانک جهانی، ۲۰۱۷). نتایج تحقیقی در دپارتمان مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه ملبورن نشانگر آن است که اکثر پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی در این کشور دارای هزینه متوسط کمتری بوده به نحوی که حدود ۲۸/۲ درصد صرفه جویی شده است (احمدی و موسوی، ۱۳۹۳: ۲۸-۲۹). از طرف دیگر، استفاده از این مدل قراردادی تأثیر مستقیم بر توسعه دارد تا آنجا که نتایج تحقیقی در این زمینه بیانگر آن است که «تأمین مالی از طریق مشارکت عمومی - خصوصی نزدیک به ۴ برابر بیش از تأمین مالی از طریق بودجه دولت می تواند بر توسعه مؤثر باشد» (نوعی اقدام و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰۹). دولت تنظیمی با درک چالش های کسری بودجه عمومی اقبال گسترده ای به انعقاد این نوع قراردادها پیدا کرده و در چرخشی آشکار در حال گذار از نظام سنتی پیمانکاری، به سرمایه پذیری و استفاده از سرمایه و تخصص بخش خصوصی روی آورده است.

۱۱- حکمرانی مطلوب: دولتی با مؤلفه های مشارکت عمومی - خصوصی

حکمرانی مطلوب، مطابق تعریف برنامه توسعه ملل متحد، «شامل سازوکارها و فرایندهایی است که به واسطه آنها شهروندان، گروه ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اجرا نموده و تعهداتشان را برآورده و در نهایت، تفاوتشان را تعدیل می نمایند» (اسماعیلی، ۱۴۰۰: ۴۴). حکمرانی مطلوب مبتنی بر باوری است که بر اساس آن دولت و بازار ذاتاً خوب یا بد نیستند و هریک معایب و مزایای خود را دارند. اگر دولت می تواند مستعداً خود کامگی، انحصار طلبی، ناکارآمدی، پنهان کاری، فساد، انعطاف ناپذیری و ... و نهایتاً گریز از پاسخگویی باشد، بازار هم در مقابل دغدغه تأمین کالای عمومی، توزیع منصفانه ثروت ملی، تأمین بهداشت و سلامت و رفاه و حفظ محیط زیست را ندارد و در نهایت، سیکل های تورّم و رکود را در پی دارد (هداوند، ۱۳۹۶: ۴۰/۱). جامعه امروزی، دولتی با معایب فوق را بر نمی تابد و دولت هم دیگر توان برآوردن توقّعات اجتماع امروزی را ندارد. این امر از دولت های حدّقلی تا دولت های تنظیمی صیقل خورده و دولت ها در پوست اندازی های چند مرحله ای به این درک رسیده اند که علیرغم ایجاد رخنه در اقتدار دولت، تعامل با گروه های دیگر اجتماع گریز ناپذیر است. بنابراین، حکمرانی مطلوب چنین تبیین می شود که دولت و بازار در فرایندی توأم با همکاری به تمثیت امور جامعه پردازند. یعنی در گذر زمان نقش دولت از کارکرد حدّقلی به حدّاکثری و تنظیمی و سرانجام به همکاری و تعامل رسیده است.

بنابراین دولتی مطلوب است که به جای اجرای فراگیر امور، به تعیین سیاست و خط مشی پردازد؛ به جای دخالت در اقتصاد، ثبات و شکوفایی اقتصاد را تضمین کند؛ برای ایجاد رفاه، زیر ساخت ها را توسعه دهد و به جای تصدّیگری فراگیر، حوزه سرمایه پذیری، رگلاتوری و تنظیم مقررات را تقویت کند. در این رویکرد «آن چه اهمیت دارد مدیریت مطلوب بر منابع است و نه حکومت کردن. مهم ترین ویژگی حکمرانی خوب، در مقایسه با حکومت کردن این است که دولت در حکمرانی با بخش خصوصی و جامعه مدنی شریک است» (هداوند، ۱۳۹۶: ۴۱/۱). در ساختار جدید دولت، تمامی مؤلفه های قدرت تحت الشعاع نوع نگرش به حکمرانی قرار می گیرند. رویکرد سیطره و استیلاء رنگ می بازد، مطلق گرایی تلطیف می شود و سرانجام تصمیم گیری و تا حدّ زیادی

هنجار سازی از «دستان دراز» دولت خارج می شود. در این نوع از حکمرانی تصمیم گیری و اجرا در حوزه عمومی با مشارکت شهروندان، گروه های ذینفع و بنگاه های خصوصی صلاحیت دار انجام می شود (اسماعیلی و همکاران، ۱۴۰۰: ۴۱) و دولت ها در گذر زمان نهایتاً به این میزان از عقل مداری رسیده اند که اداره امور عمومی با همکاری سایر ذینفعان، یک پیروزی برای دولت ها محسوب می شود. در یک کلام، دولت ها در مقابل سترگی مفهوم خدمات عمومی از یک سو، و مطالبات انبوه شهروندان از سوی دیگر، پوست انداخته و در حوزه تصدیگری تغییر ساختار داده اند.

با این رویکرد، یکی از مهم ترین مؤلفه های این دولت، افزایش تعداد قراردادهای مشارکت بین دولت و اشخاص برای ارائه خدمات عمومی می باشد. اداره خوب در ذات خود مستلزم تشریک مساعی اداره شوندگان در نحوه اداره کردن امور عمومی است (Wondwossen, 2009: p2). پرواضح است که با توجه به افزایش استقبال از قراردادهای مشارکت در دهه های اخیر، وجود دولتی با ساختار حکمرانی مطلوب مجال بیشتری برای اداره امور عمومی از طریق مشارکت با ذی نفعان اجتماعی، گروه ها و بنگاه های مختلف فراهم می آورد و با گذار دولت ها از مرحله حکومت به حکمرانی مبتنی بر تعامل بین دولت و سایرین می توان بازیگران این ساختار جدید اداره امور عمومی را شامل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی دانست (اسماعیلی و همکاران، ۱۴۰۰: ۴۴). در این رهیافت، دولت نه در جایگاه حداثی یا حداثی و نه حتی در جایگاه تنظیمی بلکه در فرایندی مشارکت جویانه در مقام دخیل کردن سایر عناصر تشکیل دهنده جامعه است تا ماحصل این تشریک مساعی، اداره مطلوب و ارائه خدمات عمومی در بالاترین سطح از کیفیت باشد. این ساختار از حکومت با مؤلفه هایی همچون شفافیت، مشارکت جویی، حاکمیت قانون، پاسخگویی و کارآمدی و اثربخشی تعریف می شود (هداوند، ۱۳۸۴: ۸۱).

با این پیش فرض، حکمرانی مطلوب ساختاری نه از بالای هرم قدرت بلکه مبتنی بر مشارکت همه عناصر جامعه در اتخاذ و اجرای تصمیمات عمومی است و اگر بارزترین

ویژگی حکمرانی مطلوب را «مشارکت جویی» آن تلقی کنیم آنگاه سهم سایر ذینفعان در اداره امور عمومی و ارائه خدمات عمومی سنگین تر شده و به تبع آن دولت ناچار از اتخاذ خط مشی های کاملاً انبساطی در حوزه انعقاد قراردادهای مشارکتی، اصلاح ساختارهای قانونی، تسهیل ورود سایر ذینفعان، تسهیم هرچه بیشتر ریسک با بخش خصوصی و در یک کلام، گذار از ساختار سنتی اداره عمومی در حوزه ارائه خدمات خواهد بود. در این ساختار، دولت ناچار از تغییرات اساسی در شکل و ماهیت قرارداد اداری و عدول از پیش شرط های ترجیحی کارفرمای دولتی است؛ بنابراین هر دولتی باید در فرایند استفاده از این نوع قراردادها شرایط و اقتضانات خود را لحاظ نموده و با رویکردی واقع محتاطانه و واقع بینانه، محدودیت های بازار مالی و ظرفیت بودجه ای خود را تلفیق نماید (خزائنی، ۱۳۹۸: ۸۳). امری که از طرف بسیاری از کشورها همچون بنگلادش لحاظ شده است (<https://www.pppo.gov.bd>). بی شک دولتی با ماهیت حکمرانی مطلوب، برآمده از تجارب ارزشمند حاصل از انواع دولت ها، رفاه عمومی را با استفاده از تجارب تنظیمی - کنترلی و استفاده از سرمایه و تخصص بخش خصوصی تضمین نموده و بر فربه گی دولت و مشکلات بودجه پیروز خواهد شد. نظریه دولت در مراحل نهایی تکامل است.

نتیجه گیری

بررسی سیر رویکرد دولت ها از مراحل ابتدایی تشکیل تا دهه های اخیر نشانگر آن است که قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در طول تاریخ دولت ها همواره در اشکال مختلف از ساده ترین تا پیچیده ترین اشکال آن مورد توجه بوده اند. در این راستا اگر از دوره مطلق گرایی دولت ها بگذریم سایر اشکال دولت ها همواره به دلایل مختلف نگاهی به مقوله مشارکت داشته و از آن برای ارائه خدمات عمومی استفاده کرده اند:

- ناکارآمدی ساختار دولت در ارائه خدمات عمومی و چالاکتی بخش غیر دولتی در این حوزه.

- چشمداشت همیشگی دولت ها به سرمایه و تجربه بخش خصوصی به خاطر مشکلات بودجه و فقدان پویایی و خلاقیت کافی در بخش دولتی.

- انتقال تمام یا بخش بزرگی از رسیک به بخش غیر دولتی به خاطر توان مدیریت رسیک و به حداقل رساندن آن.

- نهایتاً ارائه خدمات با کیفیت بالا از طرف بخش غیر دولتی و افزایش میزان رضایتمندی شهروندان و تثبیت پایه های قدرت عمومی.

مهم آن است که تمام اشکال دولت از دولت های با اقتصاد آزاد و مرام عدم مداخله تا دولت های رفاهی و تنظیمی و سرانجام الگوی «حکمرانی مطلوب» همگی به اعتبار مفهوم سترگ خدمات عمومی بر نقش و جایگاه بخش خصوصی در تأمین آن آگاه بوده و به فراخور ظرفیت های خود از آن استفاده کرده اند و فرایند تکامل نه صرفاً در شکل و ماهیت قرارداد بلکه همزمان در ساختار دولت نیز رخ داده و سرانجام در ساختار حکمرانی مطلوب الگوی مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی در قالب «خدمات عمومی نوین» تبلور عینی یافته است. در این ساختار، بخش خصوصی نه در تقابل دولت بلکه همسو، همگام و به عنوان جزئی از پیکره دولت و در راستای تحقق هدف مشترک یعنی ارائه خدمات عمومی است.

در بیانی کلی می توان گفت دولت ها با هر ساختاری همواره در پی توسعه در اشکال مختلف آن بوده اند و با این پیش فرض حتی در دولت های غیر دموکراتیک نیز از آنجایی که توسعه موجب بقاء و تضمین پایه های قدرت می گردد، مشارکت بخش خصوصی با توجه به سرمایه، دانش فنی و مدیریتی مورد اقبال بوده است. در دهه های اخیر استفاده دولت ها از ظرفیت قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی به نحو چشمگیری افزایش یافته است، به گونه ای که در حال حاضر به ویژه در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته قراردادهایی به ارزش صدها میلیارد دلار از طرف بخش خصوصی با دولت ها منعقد و اجرایی می گردد که نتیجه آن را به راحتی می توان در سطح رفاه شهروندان، تأمین بودجه و کوچک سازی ساختار دولت مشاهده نمود. مقوله تأمین خدمات عمومی به اعتبار گره خوردن با رضایتمندی شهروندان و مشروعیت دولت ها در بستر زمان بر ساختار دولت ها تأثیر فراوان داشته است. دولت ها به تدریج کوچک می شوند و نهادها حمایتگر. هزار

تأثیر مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی بر ساختار دولت ها در حوزه تصدّی ... ————— ۲۱۳

توی حاکمیت امروزه بستری است حمایتگر، انبساط محور، بروکراسی گریز و اعتمادساز برای دیگرانی که دیر زمانی در تقابل با دولت تلقی می شدند و این بشارت بزرگ حاصل آگاهی جامعه از حقوق خود و افزایش توقعات و مطالبه گری و در نهایت، ترک خوردن دیوارهای بلند حاکمیت بوده است.

منابع

- آجری آیسک، عاطفه (۱۳۹۷)، **حقوق خصوصی سازی و قواعد مشترک حاکم بر قراردادهای آن**، تهران: شرکت سهامی انتشار.

- بوشهری، جعفر (۱۳۵۴)، **حقوق اساسی**، ج ۱، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.

- اسماعیلی، میترا؛ توسلی نائینی، منوچهر؛ رادان جبلی، علی (۱۴۰۰)، **نظام حقوقی حاکم بر پیمان های دولتی در پرتو حکمرانی مطلوب**، پژوهش های نوین حقوق اداری، 7، 39-57.

- اسماعیلی، میترا؛ رادان جبلی، علی؛ توسلی نائینی، منوچهر (۱۳۹۹)، **تحول مفهوم قرارداد به تأثیر از نقش دولت در نظام حقوقی ایران**، تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، 44، 89-116.

- پتفت، آرین؛ مؤمنی راد، احمد (۱۳۹۴)، **سیر نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی**، از دولت رفاه تا دولت فرانتظیمی، پژوهش حقوق عمومی، 47، 185-204.

- پروین، خیرالله؛ جاقمی، مهتاب، یاوری، اسدالله؛ جلالی، محمد (۱۳۹۸)، **حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی خصوصی سازی خدمات و کالاهای عمومی**، فصلنامه حقوق اداری، 21، 57-8.

- پورهمایون، علی اصغر (۱۳۴۸)، **اقتصاد**، چ ۳، تهران: بی نا.

- حبیب زاده، محمدکاظم (۱۳۹۸)، **اصول حاکم بر قراردادهای دولتی**، چ ۳، تهران: جاودانه جنگل.

- حبیب نژاد، سیداحمد؛ سلمانی سینی، مرضیه (۱۳۹۹)، **نسبت سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقرزدایی**، پژوهش های نوین حقوق اداری، 5، 88-59.

- حبیبی، سید امین (۱۳۹۹)، **تحول در مفهوم دولت: بررسی تاریخی - تبیینی دولت پست مدرن**، پژوهش ملل، 59، 77-93.

- حسنی، بهاره (۱۳۹۶)، **قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی**، تهران: مجد.

- حسنی، بهاره؛ بیاتی، محمدحسین (۱۳۹۷)، **بررسی فقهی حقوقی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی در نظام حقوقی ایران**، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، 19، 89-114.

- حسینی تهرانی، سید مرتضی (۱۳۳۴)، **اصول علم مالیه و قوانین مالی ایران**، تهران: رنگین.
- حیدرزاده، سجاده؛ ماجد، وحید؛ قباشی، علیرضا (۱۳۹۹)، **عوامل مؤثر بر مشارکت های عمومی خصوصی در کشورهای مختلف (با تأکید بر عوامل نهادی)**، راهبردی اقتصادی، 35، 261-237.
- خزائی، گرشاسب (۱۳۹۸)، **راهنمای پیکره دانش مشارکت عمومی خصوصی**، تهران: فدک.
- دادگر، یدالله (۱۳۹۲)، **اقتصاد بخش عمومی**، ج ۳، قم: دانشگاه مفید.
- دادگر، یدالله (۱۳۹۵)، **محورهای اساسی در نظام اقتصادی**، تهران: نی.
- رحمتی الهی، حسین (۱۳۸۸)، **تحول قدرت با دولت و حاکمیت از سپیده دمان تاریخ تا عصر جهانی شدن**، تهران: میزان.
- رشیدی، علی (۱۳۷۷)، **اقتصاد مردم سالار**، تهران: آوای نور.
- رنانی، محسن (۱۳۸۹)، **بازار یا نابازار**، ج ۴، تهران: مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت برنامه ریزی.
- زارعی، محمدحسین؛ نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۶)، **مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکتین کارکرد عمومی**، پژوهش حقوق عمومی، 56، 7-32.
- زاهدی مازندرانی، محمدجواد (۱۳۷۹)، **ظهور و افول دولت رفاه**، تأمین اجتماعی، 6، 897-932.
- زرشکیان، سهرورد (۱۳۹۲)، **ابعاد حقوقی تأمین خدمات عمومی از طریق فناوری اطلاعات**، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران.
- شمسی، غلامرضا؛ شاهجویی، میثم؛ عباسی، بهزاد (۱۳۹۵)، **راهنمای توسعه مشارکت عمومی- خصوصی، مبانی نظری، مرلفه های راهبردی و مفاد قانونی**، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- صادقی سقدل، حسین؛ نصرتی، مهدیغ عاقلی، لطفعلی؛ عبدلی، قهرمان (۱۳۹۸)، **بررسی نقش دولت در کاهش تاخیر پروژه های عمرانی در چارچوب مدلهای مشارکت عمومی خصوصی در ایران**، فصلنامه علمی مطالعاتی اقتصادی کاربردی ایران، 31، 175-199.
- علیجانی، محسن (۱۳۹۹)، **قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی**، تهران: مجد.
- قیاس آبادی، علی، فرخی، محمد (۱۴۰۰)، **نگاهی به مشارکت عمومی- خصوصی در کشورهای مختلف**، تهران: روزنامه دنیای اقتصاد، 5389.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، **مبانی حقوق عمومی**، ج ۳، تهران: میزان.
- کیا، فاطمه (۱۳۹۱)، **اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی با تاکید بر قوانین مقررات و رویه قضایی جمهوری اسلامی ایران**، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران.

- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۴)، در **تکاپوی حقوق اساسی**، ج ۳، تهران: جنگل.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۴)، **مبانی حقوق عمومی**، ج ۵، تهران: جنگل.
- لطفی، حسن (۱۳۹۷)، **مبنای دخالت دولت در قراردادها: عدالت تصحیحی یا توزیعی؟**، مطالعات حقوق عمومی، 3، 567-547.
- محسنی راد، محمد (۱۳۹۱)، **جایگاه نظریه منفعت عمومی در حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران**، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد، پردیس قم دانشگاه تهران.
- مولایی، آیت (۱۳۹۳)، **قراردادهای اداری**، تهران: میزان.
- میلانی زاده، علیرضا؛ دادگری، لیلا (۱۳۸۷)، **قراردادهای طرح و ساخت**، تهران: گوتبرگ.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۶)، **مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی**، ج ۲، تهران: جنگل.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۴)، **حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر**، حقوق اساسی، 4، 86-51.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، **حقوق اداری تطبیقی**، ج ۱، چ ۶، تهران: سمت.
- هیبتی، فرشاد؛ رهنمای رودپشتی، فریدون؛ نیکومرام، هاشم، احمدی، موسی (۱۳۸۷)، **رابطه آزادی اقتصادی با مشارکت های عمومی خصوصی و ارائه الگویی برای ایران**، مدل سازی اقتصادی آزاد فیروز کوه، 2، 52-25.
- یادی پور، مهدی (۱۳۸۹)، **مقدمه ای بر حقوق و اقتصاد**، تهران: دانشگاه امام صادق (ص).

References

- Barclay, Harold (2003). *the State*, Freedom Press.
- Ajori Ayesk , Atefe , (2018) , *Hoghooghe Khosoosi Sazi va Ghavaed Hakem Bar An* , Tehran , Nashre Sherkat Sahami Enteshar .
- Alijani , Mohsen , *Gharardad haye Mosharekat Omoomi Khosoosi* , (2020) , Tehran , Entesharat Majd .
- Boosheri Jafar , (1975) , *Hoghoogh Asasi* , Jeld Aval , Tehran , Entesharat Agah .
- Dadgar , Yadollah , (2013) , *Eghtesab Bakhsh Omoomi* , Ghom , Entesharat Daneshgah Mofid .
- Dadgar , Yadollah , (2016) , *Mehvar haye Asasi dar Nezam Eghtesadi* , Tehran , Nashr Ney.
- Deakin N . (2004) *Welfare and State: Crisis of the Welfare State Contracts Can Enhance.Efficiency?*?, Journal of Law,, Taylor & Francis.
- Delmon, J. (2017) *Public Private Partnership Project in Infrastructure: On essential Guide for Policy Makers*: Cambridge University Press.
- Dicey A.V. (1959), *Introduction to the Study of the law of the Constitution*, 10th Edition, London, Macmillan.
- E.R.Yescombe (2007) *Public-Private Partnerships of Policy and Finance*. Consulating Ltd London, UK. Published by Elsevier Ltd.

- Economics, and Organization, Vol. 2. Aghon Philipe (1990), "legal Restriction on Private
- Esmaeeli , Mitra , Radan Jebeli , Ali , Tavasoli Naeini , Manoochehr , (2020) , Tahavol Mafhoom Gharardad Be Tasir Az Naghsh Doulat Dar Nezam Hoghooghi Iran , Nashriye Tahghighat Hoghoogh Khosoosi va Keyfari , Shomare 44 , PP 89-116 .
- Esmaeeli , Mitra , Tavasolie Naeini , Manoocher , Radan Jebeli , Ali , (2021) , Nezame Hoghooghie Hakem Bar Peiman Haya Doulati Dar Parto Hokmrani Matloob , Nashriye Pazhoohesh Haya Novin Hoghoogh Edari , Shomare 7 , PP , 39-57 .
- Garner Bryan, (1999), Blacks Law Dictionary, Seven Edition, West Group, United State of America.
- Ghiyasabadi , Ali , Farokhi , Mohammad (2021) , Negahi be Mosharekat Omoomi-Khosoosi Dar Keshvar Haya Mokhtalef , Roozname Donyaye Eghtesad , Shomare 5389 .
- Ghorji Azandaryani , Aliakbar , (2015) , Dar Takapooye Hoghoogh Asasi , Tehran , Entesharat Janghal .
- Gorji Azandaryani , Aliakbar, (2015) , Mabani Hoghoogh Omoomi , Tehran , Entesharat , Jangal .
- Gutman A. (1988), Democracy and the Welfare State, Princeton University Press.
- Habib Zade , Mohamad Kazem , (2019) , Osool Hakem Bar Ghararda haye Dolaty , Tehran , Entesharat JAVdane Jangal .
- Habibi ,Seyed Amin , (2020) , Tahavol Dar Mafhoom Doulat : Barrasi Tarikhi-Tabeeni Doulat Post Modern , Nashriye Pazhoohesh Melal , Shomare 59 , PP77-93 .
- Habibnezhad , Seied Ahmad , Salmani Sibani , Marziye , (2020) , Nesbat Sanji Nazariye Doulat Refah Va Nezam Hoghooghi Jomhoori Eslami Iran Dar Hoze Faghr Zodaee , Faslname Pazhoohesh Haya Novin Hoghoogh Edari , Shomare5 , PP 59-88 .
- Hadavand , Mehdi , (2005) , Hokmrani Khoob , Tosee va Hoghoogh Bashar , Faslname Hoghoogh Asasi , Shomare 4 , PP 51-86 .
- Hadavand , Mehdi , (2017) , Hoghoogh Edari Tatbighi , Jeld Aval , Tehran , Entesharat Samt .
- Hasani , Bahare , (2017) , Gharadad haye Mosharekat Omomi-Khosoosi , Tehran , Entesharat Majd .
- Hasani , Bahare , Bayati , Mohamadhossein , (2017) , Barrasye Feghhi Hoghooghi Gharardar Haya Mosharekat Omoomi Khosoosi Dar Nezam Hoghooghi Iran , Faslname Motaleate Feghh VA hoghoogh Eslami , Shoamare 19 , PP 89-114 .

- Heybati , Farshad , Rahnamayeroodposhty , Fereydoon , Nikoomaram , Hashem , Ahmadi , Mousa, (2008) , Rabete Azadi Eghtesadi Ba Mosharekat haye Omoomi-Khosoosi va Eraee Olgooe Baraye Irqan , Faslname Model Sazi Eghtesadi , Shomare 2 , PP 25-52 .
- Heydarzadeh , Sajad , Majed , Vahid , Ghobashi , Alireza , (2020) , Avamel Moaser Bar Mosharekat HAYe Omoomi-Khosoosi Dar Keshvar HAYe Mokhtalef Ba Takid Bar Avamel Nahadi , Nashriye Rahbordi Eghtesadi , Shimare 35 , PP 237-261 .
- Hosseini Tehrani , Seyed Morteza , (1955) , Osool Elm Malie va Ghavanin Mali Iran , Tehran , Entesharat Rangin .
- [http:// www. Pppo .gov.bd](http://www.Pppo.gov.bd).
- Intrnational Bank Reconstructin and Development (2014), The World Bank, Asian Development Bank, and Inter-American Development Bank- Public-Private Partnership Reference Guide Version2.0
- Katouzian , Naser , (2007) , Mabani Hoghoogh Omoomi , Tehran , Nashr Mizan .
- Khzaeni , Garshasb , (2019) , Rahnamaye Peikare Danesh Mosharekat Omoomi Khosoosi , Tehran , Nashr Fadak .
- Kia , Fateme , (2012) , Osool Bonyadin Hakem Bar Khadamat Omoomi Ba takid Bar Ghavanin , Moghrrat va Raviye Ghazaee Jomhoori Eslami Iran , Payanname Karshenasi Arshad Hoghoogh Omoomi Daneshgah Tehan .
- Lotfi , Hassan , (2018) , Mabani Dekhalat Doulat Dar Gharardad ha ; Edalat Tashihi ya Tozeeie , Faslname Motaleat Hoghoogh Omoomi , Shomare 31 , PP 547-567 .
- Milanizadeh , Alireza , Dadgari , Leila , (2008) , Gharardad haye Tarh va Sakht , Tehran , Entesharat Gutenberg .
- Mogens, Hanson, (2000). The Concept of City-state and City-state Culture. Copenhagen Pub.
- Mohseni Rad , Mohammad , (2012) , Jaigah Nazariye Manfaat Omoomi Dar Hoghoogh Edari Jomhoori Eslami Iran , PAyanname Karshaenasi Arshad Pardis Ghom , Daneshgah Tehran .
- Molaee , Ayat , (2014) , Gharardad haye Edari , Tehran , Nashr Mizan .
- Parvin , Kheirollah , Chaghomi , Mahtab , Yavari , Asadollah , Jaklali , Mohammad , (2019) , Hodood Selahiyat Divan Edalat Edari Dar daavi Khosoosis Sazi Khadamat va Kalaye Omoomi , Faslname Hoghoogh Edari , Shoamare 21 , PP 57-81 .
- Pataft , Arian , Momeni Rad , Ahmad , (2015) , Seir Nahve Modakhele Doulat Dar Eghtesad Az Manzar Hoghoogh Omoomi , Az Doulat Refah Ta Doulat Faratanzimi , Faslname Pazhoohesh Hoghoogh Omoomi , Shomare 47 , PP 185-204 .

- Rahmatollahi , Hossein , (2009) , Tahavol Ghodrat ba Dolat va Hakemiat Az Sepidedaman Tarikh TA Asre Jahani Shodan , Tehran , Nashr Mizan .
- Ranani , Mohsen , (2010) , Bazar YA Nabazar , Tehran , Entesharat Moasese Amoozesh va Pazhoohesh Modiriat Barname Rizi .
- Rashidi , Ali , (1999) , Eghtesad Mardom Salar , Tehran , Entesharat Avaye Noor .
- Sadeghie Saghdel , Hossein , Nosrati , Mehdi , Agheli , Lotfali , Abdoli , Ghahraman , (2019) , Barrasi Naghsh Doulat Dar Kahesh Takhir Prozhe haye Omrani Dar Charchoob Model haye Mosharekat Omoomi Khosoosi Dar Iran , Faslname Elmi Motaleaty Eghtesadi Karbordi Iran , Shoamre 31 , PP 175-199 .
- Savas, E. S. (2000). Privatization and Public-Private Partnership. New York; Chatham House.
- Shamsi , Gholamreza , Shajoe , Meysam , Abasi , Behzad , (2016) , Rahnamaye Tose e Mosharekat Omoomi-Khosoosi , Mabani Nazari , Moalefe haye Rahbordi va Mafad Ghanooni , Tehran , Entesharat Sazman Barname va Boodje .
- Shamsulhaque. M, (1996), "Public Service under Challenge in the Age of Privatization", Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol, 9, No. 2.
- The World Bank (2008) " private Participation in hnfrastructur (PPI) project database".
- Vandenberg,Paul,ADBI,Institute,Policy brief,No.2015-4(Sep).
- Vizhe , Mohamadreza , (2017) , Mabani Nazari va Sakhtar Doulat Hoghooghi , Tehran , Nashr Jangal .
- Wondwossen Wakene, (2009) the Law of Administrative Contract, Prepared under the Sponsorship of the Justice and Legal System. Research in Institute.
- Yadipoor , Mehdi , (2010) , Moghadamei Bar Hoghoogh Va Eghtesad , Tehran , Entesharat Daneshgah Emam Sadegh .
- Zahedi Mazandarani , Moghamadjavad , (2000) , Zohoor Va Ofool Doulat Refah , FAslname Tamin Ejtemaee , Shomare 6 , PP 897-932 .
- Zareei , Mohamadhossein , Najarzade Hanjani , Majid , (2017) , Mafhoom Khadamat omoomi Va Tahavol an Dar Partow Doctorin Karkard omoomi , Faslname Pazhoohesh Hoghoogh Omoomi , Shomare 56 , PP 7-32 .
- Zereskhiyan , Sohrevard , (2014) , Abaad Hoghooghi Taamin Khadamat Omoomi Az Tarigh fanavary Etelaat , Payanname Karshenasi Arshad Hoghoogh Omoomi Daneshgah Tehran .