

نقد و ارزیابی کتاب مشارکت عمومی - خصوصی و محیط کسب و کار

نیلوفر مرادحاصل*

چکیده

کتاب "مشارکت عمومی - خصوصی و محیط کسب و کار" ترجمه گزارش بانک جهانی با عنوان "ارزیابی تدارکات به شیوه مشارکت عمومی خصوصی در سال ۲۰۱۷" می-باشد که در آن معیارهایی برای ارزیابی نظام مشارکت عمومی - خصوصی با هدف بهبود فرایند سیاست‌گذاری برای مشارکت عمومی - خصوصی ارائه شده است. قبل از شروع فصول اصلی کتاب ابتدا "سخن آغازین" توسط معاون وقت وزیر درخصوص تعریف و اهمیت مشارکت عمومی - خصوصی و معرفی ساختار کتاب و بعد از آن "دیباچه" آورده شده است. هرچند ایران در فهرست کشورهای ارزیابی شده در کتاب قرار ندارد. اما متدولوژی، معیارها و سوالات مطرح شده در کتاب می‌تواند در ارزیابی وضعیت (شاخص) مشارکت عمومی - خصوصی کشور به عنوان مبنای اولیه مورد استفاده قرار گرفته و بومی-سازی شود. از آنجا که این بحث، موضوعی کاربردی است. این کتاب را می‌توان به عنوان کتابی در زمره متون عملیاتی و کاربردی تا یک متن علمی طبقه بندی نمود همچنین می-توان از آنها در راستای آسیب شناسی محیط کسب و کار ملی از منظر مشارکت عمومی خصوصی استفاده نمود.

کلیدواژه‌ها: محیط کسب و کار - شاخص کسب و کار - شاخص مشارکت عمومی خصوصی

* عضو هیات علمی پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات: moradhassel@gmail.com

¹ Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017.

۱. معرفی و توصیف اثر و ارزیابی شکلی اثر

۱.۱ ساختار کتاب

در کل کتاب در ۳۰۹ صفحه تدوین شده است بدین ترتیب که ۲۵ صفحه اول آن در قالب دیباچه، سخن آغازین، قدردانی، خلاصه اجرایی و اصطلاحات، ۶۷ صفحه آن در برگزیده سه فصل اصلی کتاب و در انتهای کتاب سه پیوست در ۱۹۱ صفحه تنظیم شده است.

قبل از شروع فصول اصلی کتاب ابتدا "سخن آغازین" توسط معاون وقت وزیر در خصوص تعریف و اهمیت مشارکت عمومی - خصوصی و معرفی ساختار کتاب و بعد از آن "دیباچه" آورده شده است. دیباچه توسط مولفین اصلی کتاب لارنس کارتر و آگوستولویز کالروس در مورد موضوعاتی همچون تعریف مشارکت عمومی - خصوصی، اهمیت نکات، یافته‌ها و اطلاعات مربوط به نحوه ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی کشورها تدوین شده است. در ادامه کتاب پس از قدردانی، خلاصه اجرایی و اصطلاحات، متن اصلی کتاب آورده شده است.

۲.۱ فصول کتاب

فصل اول

فصل اول کتاب با عنوان "ارزیابی تدارکات عمومی به شیوه مشارکت عمومی - خصوصی برای سال ۲۰۱۷" در ۱۵ صفحه تدوین شده است در این فصل به متدولوژی، نحوه تدوین پرسشنامه، فهرست کشورهای منتخب، نحوه جمع‌آوری داده‌ها، تبیین حوزه‌های تحت پوشش هر سوال و امثال آن پرداخته شده است. البته خلاصه اطلاعات ۵۰ سوال پاسخ داده شده توسط ۸۲ کشور منتخب در پیوست اول آورده شده است.

فصل دوم

فصل دوم کتاب با عنوان "چارچوب مقرراتی و ترتیبات نهادی برای مشارکت عمومی - خصوصی" در ۷ صفحه به رشته تحریر درآمده است. همانگونه که از عنوان این فصل بر می‌آید در این فصل به چارچوب مقررات مشارکت عمومی - خصوصی، شیوه تنظیم مقررات ناظر بر مشارکت عمومی - خصوصی، درصد استفاده از قانون مشارکت عمومی - خصوصی، ترتیبات نهادی مختلف اجرای مقررات مشارکت عمومی - خصوصی و نقش واحد مشارکت در کشورهای منتخب پرداخته شده است. پیوست شماره دوم به نحوه طبقه‌بندی چارچوب مقرراتی برای مشارکت عمومی - خصوصی در ۸۲ کشور اختصاص دارد.

فصل سوم

فصل سوم کتاب با عنوان "حوزه‌های مفهومی در گزارش ارزیابی تدارکات عمومی به شیوه مشارکت عمومی - خصوصی برای سال ۲۰۱۷" با هدف تبیین مفهومی اجزای چرخه عمر طرح مشارکت عمومی - خصوصی در چهار حوزه آماده سازی مشارکت عمومی - خصوصی، تدارکات مشارکت عمومی - خصوصی، پیشنهاد درخواست نشده مشارکت عمومی - خصوصی و مدیریت قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی در ۴۳ صفحه به رشته تحریر درآمده است. در پیوست سوم به روش امتیازدهی به این ۴ حوزه مفهومی (آماده سازی، تدارکات، پیشنهادهای درخواست نشده و مدیریت قرارداد) پرداخته شده است.

۳.۱ ویژگی‌های فنی، ادبی و ارجاع دهی

به طور کلی کتاب به لحاظ نوشتاری یکدست است و از ترجمه روان و ویرایش ادبی مناسبی برخوردار است. از جنبه صفحه آرایی، حروفچینی و... مشکلی به چشم نمی‌خورد. فقط اشکال درون کتاب در مقایسه با نسخه اصلی لاتین از کیفیت خوبی برخوردار نمی‌باشند. ارجاع دهی کتاب استاندارد و مناسب است و امکان دسترسی به سایت‌های معرفی شده از طریق اینترنت وجود دارد.

۲. ارزیابی محتوایی اثر

با توجه به اینکه کتاب حاضر با هدف تبیین نحوه ارزیابی نظام مشارکت عمومی - خصوصی و سنجش آن برای کشورهای منتخب تدوین شده است به نحوی مفاهیم و معیارهای ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی را آموزش می‌دهد. اما مطالب کتاب چندان تناسب با اهداف درسی و سرفصل‌های مصوب رشته‌های دانشگاهی ندارد. مطالب کتاب تصویری از قابلیت تدارکاتی دولت‌ها در اجرای پروژه‌های مشارکتی را نشان می‌دهد که بیشتر جنبه کاربردی دارد و پاسخگوبه نیازهای اولیه علاقه مندان و پژوهشگران در حوزه مباحث مشارکت عمومی - خصوصی می‌باشد.

اصطلاحات تخصصی و واژه‌های تعریف شده در ابتدای کتاب و تبیین چهار حوزه مفهومی (آماده سازی، تدارکات، پیشنهادهای درخواست نشده و مدیریت قرارداد) در فصل چهارم کتاب، دیدجمعی به خواننده کتاب می‌دهد.

درضمن، با وجودی که منابع کتاب مربوط به سال ۲۰۱۷ و قبل از آن است اما همچنان مطالب کاربردی و به روز می باشد.

۳. نتیجه گیری

۱.۳ نظریه کلی

از آنجا که این بحث، موضوعی کاربردی است. این کتاب را می توان به عنوان کتابی در زمره متون عملیاتی و کاربردی تا یک متن علمی طبقه بندی نمود به عبارتی کتاب بیشتر یک دستورالعمل است و مهمترین موضوعاتی که به آن پرداخته شده است عبارتند از "معیارهایی برای ارزیابی نظام های مشارکت عمومی - خصوصی برحسب ادبیات علمی موضوع و تجارب کشورها"، "ملاحظات لازم جهت موفقیت در پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی"، "وظایف دستگاه های تدارکاتی"، "مراحل مشارکت عمومی خصوصی و قوانین مورد نیاز هر مرحله"، "مقایسه قابلیت تدارکاتی دولت ها در اجرای پروژه های مشارکتی"، تبیین چرخه عمر پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی " و امثال آن.

در این قسمت با بیان نقاط قوت و ضعف متن کتاب، تصویری از وضعیت محتوایی کتاب به شرح ذیل ارائه می شود:

-نقاط قوت:

- مطالب کتاب از نظم منطقی برخوردار است.
- این اثر یک کتاب علمی با پیوستگی لازم است که در آن نحوه اندازه گیری میزان مشارکت عمومی - خصوصی به روش پرسشنامه ای توضیح داده شده است.

نقد و ارزیابی کتاب مشارکت عمومی - خصوصی و محیط کسب و کار ۷۳

- کتاب به دلیل بیان مفاهیم، پیش نیازها، الزامات و نحوه اندازه‌گیری میزان مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند در پروژه‌های واقعی کاربرد داشته باشد.
- به رغم حجم بالای پیوست‌ها اطلاعات استخراج شده از پرسشنامه‌ها که به تفصیل در پیوست‌ها آورده شده است می‌تواند اطلاعات مفیدی از کشورهای مورد بررسی در اختیار فعالین و علاقه‌مندان حوزه مشارکت عمومی خصوصی قرار دهد.
- الگوی پیشنهادی کتاب قابل بومی‌سازی برای کشور است. زیرا متدولوژی آن توسط کارشناسان بانک جهانی، نهادهای معتبر و مشاوران خبره^۲ تدوین شده و همچنین روش مذکور برای ۸۲ کشور با سطح توسعه یافتگی مختلف تست شده است.
- از طرفی این ارزیابی برای برخی از کشورهای منطقه همچون کشورهای پاکستان، افغانستان، عراق، تاجیکستان، قزاقستان، قرقیزستان، لبنان، مصر و اردن و کشورهای در حال توسعه زیادی (مشابه کشور ایران) انجام شده است.
- روش و معیار بانک جهانی در کتاب حاضر را می‌توان با روش‌های مطرح شده توسط کمیسیون اقتصادی ملل متحد اروپا^۳، ESCAP^۴ و احد اطلاعات اکونومیست^۵ در خصوص ارزیابی محیط مشارکت عمومی - خصوصی باهم مقایسه نمود.
- در پایان فصل اول بطور خلاصه کمبودها، محدودیت‌ها و معایب روش ارزیابی پیشنهادی توسط نویسندگان اصلی کتاب مطرح شده است.

^۲ در قسمت قدردانی کتاب صفحات ۹ تا ۱۳ اسامی آنها ذکر شده است.

^۳ UNECE, "National PPP readiness self-assessment_english," 2010

^۴ ESCAP, "Public-Private Partnerships Readiness Assessment," 2011.

^۵ The Economist, "Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean," 2014.

- روش و معیار بانک جهانی از منظر «حوزه‌های مورد بررسی»، «تاریخ ارائه» و «اعتبار سنجی» از گزارش‌های مطرح در خصوص ارزیابی محیط مشارکت عمومی- خصوصی مناسب‌تر است.^۶

-نقاط ضعف:

- از آنجا که ایران جز کشورهای مورد ارزیابی در کتاب نبوده است برای خواننده سوال پیش می‌آید وضعیت ایران چگونه است.

^۶ اکثر گزارش‌های مطرح شده در خصوص پوشش حوزه‌های مورد بررسی در ارزیابی محیط مشارکت با بخش خصوصی، تقریباً مشابه هستند. برای نمونه، حوزه «چارچوب حقوقی و قانونی» در گزارش ارزیابی محیط مشارکت با بخش خصوصی- واحد اطلاعات اکونومیست معادل- با حوزه‌های «قوانین و فرآیند مشارکت عمومی- خصوصی» از گزارش ارزیابی آمادگی مشارکت با بخش خصوصی - ESCAP- و همچنین مشابه حوزه‌های «دولت/ چارچوب قانونی/ مدیریت پروژه» از گزارش ارزیابی آمادگی مشارکت با بخش خصوصی- کمیسیون اقتصادی ملل متحد برای اروپا- و مشابه حوزه «چارچوب مقرراتی و ترتیبات نهادی» از گزارش بانک جهانی- می‌باشد.

اما گزارش گروه بانک جهانی در خصوص تاریخ ارائه نسبت به تمام گزارش‌های موجود به‌روزتر است. از جنبه اعتبارسنجی، گزارش واحد اطلاعات اکونومیست و گزارش بانک جهانی ارجح‌تر هستند، چراکه متدولوژی الگوی گزارش تیم واحد اطلاعاتی اکونومیست با مشورت با صندوق سرمایه‌گذاری چندجانبه و گزارش بانک جهانی با کمک کارشناسان بانک جهانی و همچنین گروهی از ذینفعان مانند آژانس‌های جهانی پیاده‌سازی مشارکت عمومی- خصوصی ایجاد شده است و همچنین در هر دو گزارش روش ارزیابی محیط مشارکت عمومی- خصوصی برای کشورهای در حال توسعه زیادی تست شده است. البته گزارش بانک جهانی از اعتبار بیشتری در مقایسه با گزارش اکونومیست برخوردار است چون در گزارش اکونومیست جهت ارزیابی کشورها بیشتر از داده‌های بین‌المللی و کمتر از پرسشنامه استفاده نموده است، اما اطلاعات گزارش بانک جهانی فقط از طریق ۵۰ سؤال پرسشنامه تهیه شده است.

نقد و ارزیابی کتاب مشارکت عمومی - خصوصی و محیط کسب و کار ۷۵

- در فصل دوم به موضوع چارچوب مقرراتی و ترتیبات نهادی برای مشارکت عمومی - خصوصی و درصد بکارگیری مقررات مرتبط با مشارکت عمومی - خصوصی در کشورهای منتخب پرداخته شده است اما به معرفی و تحلیل خود محتوی داخل قوانین، مقررات، سیاست‌ها، اصول راهنما، رویه حقوقی و امثال آن پرداخته نشده است.
- در فصل سوم به چهارحوزه مفهومی (آماده سازی، تدارکات، پیشنهادهای درخواست نشده و مدیریت قرارداد) در حد آشنایی با هر حوزه مطالبی توضیح داده شده است و در پیوست سوم نحوه اندازه‌گیری هر یک توضیح داده شده است اما برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد هر یک، نیاز به مطالعه عمیق‌تر می‌باشد.
- در کتاب به تمام موضوعات حوزه مشارکت عمومی - خصوصی پرداخته نشده است. برای نمونه موضوعاتی همچون: انواع روشهای مشارکتی، دلایل انتخاب روش مشارکتی، نحوه بررسی طرح‌های مشارکتی، نحوه تنظیم قرارداد مشارکتی، روشهای تامین مالی، مدیریت ریسک‌ها، تجربیات موفق و ناموفق کشورها، نحوه برگزاری مناقصات، نحوه امکان‌سنجی طرح‌ها، نحوه بررسی بازار جهت پذیرش ریسک‌ها، روش ارزیابی ارزش پول برای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، نحوه رفع اختلاف در قراردادهای مشارکتی...

۲.۳ کاربردها

مطالب کتاب با گذشت چند سال از تدوین آن همچنان به روز و کاربردی است. مهمترین کاربردهای کتاب برای پژوهشگران، علاقه‌مندان و ذینفعان طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی به شرح ذیل است:

- آشنایی با مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی، پیش نیازها و مراحل انجام آن

- معرفی معیارهای ارزیابی نظام‌های مشارکت عمومی - خصوصی
- مطالعه تطبیقی کشورها با کمک معیار ارزیابی نظامهای مشارکت عمومی - خصوصی
- معرفی نقش و وظایف دستگاه‌های تدارکاتی
- بیان قوانین مورد نیاز

۳.۳ پیشنهادات

- هرچند ایران در فهرست کشورهای ارزیابی شده در کتاب قرار ندارد. اما متدولوژی، معیارها و سوالات مطرح شده در کتاب می‌تواند در ارزیابی وضعیت (شاخص) مشارکت عمومی - خصوصی کشور به عنوان مبنای اولیه مورد استفاده قرار گرفته و بومی‌سازی شود. همچنین می‌توان از آنها در راستای آسیب شناسی محیط کسب و کار ملی از منظر مشارکت عمومی خصوصی استفاده نمود.
- ضمن اینکه این کتاب می‌تواند در عملیاتی نمودن سیاست‌های اسناد بالادستی کاربرد داشته باشد، از موضوعات مطرح شده در کتاب می‌تواند در پروژه‌های کلان زیرساختی شهرداری، مخابرات، دولت الکترونیکی،... استفاده نمود.

کتاب‌نامه

نصیری اقدم، علی و ابوالفضل عباسی (۱۳۹۶). *مشارکت عمومی - خصوصی*، چاپ اول، معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی: پیک نور.

