



## بررسی سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی در نواحی دچار افت شهری نمونه موردی: بافت فرسوده منطقه ۱۵ شهر تهران

نویسنده: محمد حسین شریفزادگان<sup>۱</sup>، علی دهقان\*، حمید فتحی\*\*

شماره: ۱۳۰۱

### چکیده

اشتراک بخش عمومی و خصوصی<sup>۲</sup> در حوزه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی برای شهر که با همین عنوان شناخته می‌شود (اشتراک بخش عمومی و خصوصی)، به هرگونه توافق عملی<sup>۳</sup> بر مبنای تعهد دوجانبه<sup>۴</sup> و وظایف بین بخش عمومی و شریکانی<sup>۵</sup> که خارج از این بخش عمل می‌کنند، اطلاق می‌گردد.

این نوع اشتراک، در واقع انگاشت جدیدی است که به روابط مشارکتی بلندمدت میان بخش‌های عمومی و خصوصی می‌پردازد به گونه‌ای که مطابق با آن دولت درصدد افزایش درگیری و مداخله<sup>۶</sup> بخش خصوصی در تحویل خدمات عمومی خواهد بود. در این میان بخش عمومی از یک سو با بخش خصوصی سروکار دارد و از طرف دیگر با مردم؛ و برقراری ارتباط میان این دو، از وظایف اصلی بخش عمومی به شمار می‌رود.

تعریف نوع مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی در نواحی نیازمند نوسازی شهری - که به نواحی دچار افت شهری موسوم‌اند - موضوعی است که در این نوشتار به کنکاش و بررسی آن از ابعاد مختلف اجتماعی و اقتصادی و کالبدی پرداخته می‌شود؛ و بر این

<sup>۱</sup> نویسنده مسئول: دکترای توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشیار دانشگاه شهید بهشتی  
[hsharifzadegan@yahoo.com](mailto:hsharifzadegan@yahoo.com)

\* کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه شهید بهشتی  
\*\* کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه شهید بهشتی

- 2 . Public- Private Partnership
3. Operational Agreement
- 4 .Mutual Commitments
5. Partners

اساس به دو پرسش پاسخ داده خواهد شد. پرسش نخست: شرایط لازم و زمینه‌های اساس و پایه برای اشتراک بخش عمومی و خصوصی در نوسازی نواحی دچار افت شهری چیست؟ پرسش دوم: مهم‌ترین مشکلات پیش روی انجام سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی در بافت‌های فرسوده شهری کدام‌اند؟ نتایج به دست آمده نشان می‌دهند که در ایران زمینه‌های پایه - شامل تخصیص سرمایه، تشویق، حمایت، تخصیص ریسک، مدت قرارداد و شفافیت - در هر دو بخش عمومی و خصوصی با کمبودهایی مواجه‌اند. افزون بر آن، فرایندی مناسب و گام به گام که در قالب آن بخش‌های عمومی و خصوصی بتوانند به راحتی با یکدیگر به فعالیت و تعامل بپردازند تعریف نشده است؛ و دستیابی به آن با توجه به شرایط موجود در ایران، در گرو تغییرات اساسی در نگرش بخش‌های عمومی و خصوصی به منظور فراهم شدن پیش‌شرط‌های لازم برای آن است.

**کلیدواژه‌ها:** اشتراک بخش عمومی و خصوصی، بافت فرسوده، افت شهری، منطقه ۱۵ شهر تهران.

## ۱. مقدمه

پدیده افت شهری<sup>۱</sup> در واقع به مفهوم تمرکز فضایی مشکلات محیطی، کالبدی، اقتصادی و اجتماعی است که به صورت سطوح بالای بیکاری، فقر و آلودگی وسیع محیطی ظاهر می‌گردد (Roberts and Sykes, 2000, 64).

تشکیل نواحی مسکونی فقیرنشین، استفاده کم از زیرساخت‌های شهری در نواحی فرسوده و درمقابل آن استفاده بیش از حد از زیرساخت‌ها در مناطق پیرامونی شهر، تطابق ضعیف خدمات عمومی و مسکن، وجود نواحی تک‌کارکردی و دوری محل زندگی و کار از هم که باعث تولید تراکم ترافیکی و آلودگی می‌شود، همگی مؤید چنین افتی است. در این میان اغلب کشورهای بیشتر توسعه یافته و برخی کشورهای کمتر توسعه یافته، رویکردهای قابل‌اجرای در برخورد با مقوله افت شهری را در پیش گرفته و توانسته‌اند با اتخاذ رهیافت‌های مشخصی، نواحی فرسوده را به فضایی مطلوب در ساختار شهر تبدیل نموده و افت شهری را با در نظر گرفتن تفاوت کیفیت زیست این نواحی کاهش دهند. رهیافت تجدید حیات شهری<sup>۲</sup> یکی از چنین رهیافت‌هایی است که در دو دهه آخر قرن بیستم به عنوان گزینه‌ای جهت برون رفت از افت نواحی فرسوده شهرها مورد توجه تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان شهری قرار گرفته است. پیچیدگی‌های موجود در عرصه‌های شهری این امر را مسلم ساخته است که برنامه‌ریزی برای حل مشکلات و رسیدن به اهداف مورد نظر در شهر، در گرو مشارکت گروه‌های گوناگون دخیل و درگیر در عرصه‌های تصمیم‌گیری برای تغییر و تحول و توسعه شهر است. مشارکت، خود دارای ابعاد گوناگونی است، که از جمله نمونه‌های عمده آن را می‌توان مشارکت مردمی در تهیه و حتی اجرای برنامه‌های توسعه شهری دانست. یکی دیگر از ابعاد مشارکت که در ایران کمتر به آن پرداخته شده، مشارکت بخش عمومی و خصوصی در حوزه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی برای شهر است که در نهایت می‌توان آن را اشتراک بخش عمومی و خصوصی در تهیه و اجرای برنامه‌های شهری برشمرد.

بخش عمومی که حامی ارزش‌ها و منافع جامعه است، نقش‌های متعددی چون جهت‌دهی و نظارت را برعهده دارد؛ و بخش خصوصی نیز با ایجاد فضای رقابتی، به دنبال بیشینه ساختن منافع خود با سرمایه جدا از سرمایه‌های دولتی، عهده‌دار مسئولیت تحقق‌پذیر ساختن برنامه‌های شهری است.

قبل از اینکه زمینه مشارکت بخش عمومی و خصوصی فراهم شود لازم است که دولت‌ها در خط‌مشی‌های عمومی خود زمینه این همکاری را فراهم نمایند. از میان تعاریف متعدد خط‌مشی عمومی برخی بسیار پیچیده و برخی بسیار ساده‌اند. با وجود تنوع و

1. Urban Decline

2. Urban Regeneration

تفاوت‌های موجود در این تعاریف، همه آنها در مورد جنبه‌های کلیدی خاصی توافق دارند که خط‌مشی‌های عمومی از تصمیمات گرفته شده از سوی حکومت‌ها ناشی می‌شوند. همچنین تصمیمات دولت‌ها در مورد اینکه هیچ کاری انجام ندهند نیز به اندازه تصمیم برای انجام کاری مشخص، خط‌مشی هستند (هاولت و ام رامش؛ ۱۳۸۰: ۷). از سوی دیگر تجدید حیات شهری، به عنوان یکی از آخرین رهیافت‌های مورد استفاده در برنامه‌ریزی افت شهری، از مقوله‌هایی است که نیاز به هر دو بخش عمومی (هدف‌گذاری و نظارت بر تحقق اهداف) و بخش خصوصی (تأمین اعتبار و تحقق‌پذیر کردن اهداف) دارد. بدین ترتیب اشتراک بخش عمومی و خصوصی از ضروری‌ترین موضوعات و در مقوله تجدیدحیات شهری به‌شمار می‌آید.

## ۲. چارچوب نظری

### الف. رهیافت تجدید حیات شهری

رهیافت تجدید حیات شهری، توسعه اقتصادی و گسترش رقابت، ارتقاء پایداری محیط ساخته شده، افزایش هویت فرهنگی و کیفیت زندگی شهروندان و ارتقاء مدیریت شهری در نواحی فرسوده و متروک شهری تعریف شده است. تجدید حیات شهری بینش و عملی جامع و یکپارچه است که تمایل به بهبود مداوم در شرایط اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و محیطی ناحیه ای را دارد که در معرض تغییر قرار گرفته است (Roberts and Sykes, 2000: 17). در این برنامه، سه رکن اصلی شامل مشارکت، راهبرد و پایداری به عنوان ارکان اساسی به‌شمار می‌روند. این سه رکن، پایه‌ای را برای اقدام جامع و تفصیلی ارائه می‌نماید و هر یک نقش ویژه‌ای را در رهیافت تجدید حیات شهری ایفا می‌کنند (UNDP, 2004a).

### ب. اشتراک بخش عمومی و خصوصی

بنابر قوانین و مقررات و جهت‌گیری‌های مختلف در هدف‌سازی‌های برنامه‌ریزی، تعاریف متعددی از اشتراک بخش عمومی و خصوصی ارائه شده، که از این دست‌اند:

- اشتراک بخش عمومی و خصوصی عبارت از همکاری میان این دو بخش برای خدمات‌رسانی به عموم مردم<sup>۱</sup> است (p:7) (Villem Cameron).
- اشتراک بخش عمومی و خصوصی به هرگونه توافق عملی بر مبنای تعهد دوجانبه و وظایف میان بخش عمومی و شریکانی که خارج از بخش عمومی عمل می‌کنند گفته می‌شود؛ و در حیطه واژگان علمی برای نشان دادن دخالت یا درگیری بخش خصوصی در توزیع خدمات عمومی به کار برده می‌شود (Poggesi Sara, p: 5).
- اشتراک بخش عمومی و خصوصی با ماهیت قراردادی، مشارکت میان بخش عمومی و خصوصی تنها بر پایه روابط قرارداد است و اشتراک بخش عمومی و خصوصی با ماهیت مؤسسه‌ای، همکاری فعال<sup>۲</sup> بین بخش عمومی و خصوصی در سازمان یا نهادی مجزا است.<sup>۳</sup>

1. General public
2. Involving Cooperation
3. Distinct Entity

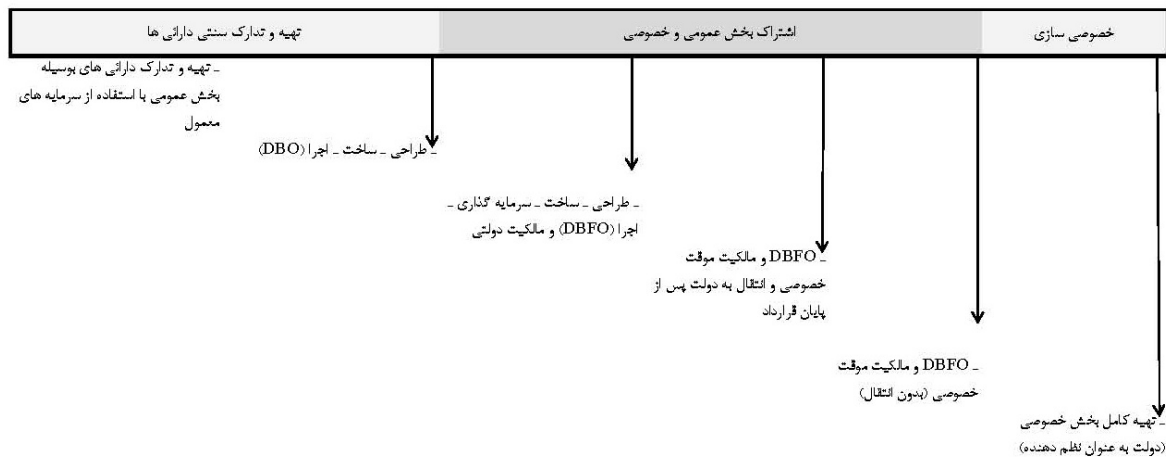
### ج. معرفی دسته‌بندی‌های اشتراک بخش عمومی و خصوصی

در زمینه اشتراک بخش عمومی و خصوصی، دو دسته‌بندی مهم مطرح گردیده است. دسته‌بندی نخست اشتراک بخش عمومی و خصوصی بر اساس موضوع مد نظر و تفاوت‌های آن در سرمایه‌گذاری به وسیله بخش عمومی یا خصوصی است، و به آن دسته‌بندی موضوعی گفته می‌شود. نوع دوم آن است که بر اساس هدف‌های در نظر گرفته شده برای هر پروژه، به اشتراک از نوع خاصی نیاز است و انواع قراردادها و اشتراک‌ها بر همین مبنا طراحی می‌شوند.

#### ج. ۱. معرفی دسته‌بندی موضوعی اشتراک بخش عمومی و خصوصی

الگوهای گوناگونی از اشتراک بخش عمومی و خصوصی به صورت موضوعی وجود دارند، شامل: اقدام به ریسک کردن مشترک؛ مشارکت راهبردی برای استفاده بهتر دولت از دارایی‌ها؛ طراحی - ساخت - اجرا<sup>۲</sup> (DBO)؛ طراحی - ساخت - اجرا - سرمایه‌گذاری<sup>۳</sup> - اجرا (DBFO)؛ و جز اینها. برخی از الگوهای مورد استفاده در اشتراک بخش عمومی و خصوصی در شکل ۱ نشان داده شده‌اند.

شکل ۱. الگوهای معمول اشتراک بخش عمومی و خصوصی



منبع: UNDP, 2004b

الگوهای موضوعی طیف متنوعی را در بر می‌گیرند؛ از طراحی - ساخت - اجرا گرفته، تا طراحی - ساخت - اجرا و یا سرمایه‌گذاری.

#### ج. ۲. معرفی دسته‌بندی اشتراک بر اساس اهداف

بر اساس اهداف در نظر گرفته شده، مطابق با هر برنامه می‌توان انواع گوناگون اشتراک بخش عمومی و خصوصی را در نظر گرفت، مانند مدت قرارداد، راه حل نمونه و جز اینها (شکل ۲).

- 1 . Model
- 2 . Design, Build, Operate (DBO)
- 3 . Finance

جدول ۱. انواع اشتراک بخش عمومی و خصوصی، با توجه به اهداف

مدت قرارداد	راه حل نمونه	اهداف خرد
یک تا دو سال	قرارداد ترمیمی	تعمیر سریع
دو تا سه سال	همکار تکنیکی	مدیریت قوی
سه تا پنج سال	قرارداد مدیریتی	بهبود کارایی
سه تا پنج سال	قرارداد مدیریتی	بهبود خدمات رسانی
پنج تا ۱۲ سال	اجرا	اجرا و نگهداری دارایی ها
ده تا ۱۵ سال	DBFO, BOOT	تدارک تسهیلات جدید
امتیاز قرارداد		مدیریت کل

منبع: Pogessi, Sara; p:17

به طور مشخص هرچه دخالت بخش خصوصی در پروژه‌های بیشتر شود، مدت قرارداد به همان نسبت افزایش می‌یابد، چرا که به همراه آن ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز افزایش خواهد یافت.

#### د. معرفی سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی

بررسی خصوصیات عمده و تعیین‌کننده و عناصر اصلی بخش عمومی و خصوصی، امکان شناخت سازمان‌های این دو بخش را ممکن می‌سازد. در این نوشتار، خصوصیات اصلی تشخیص، که در دو بخش عمومی و خصوصی بررسی می‌گردد، شامل اینهاست: ذی‌مدخلان عمده، خروجی‌های اصلی، دامنه تولیدات، خدمات، بخش‌ها و پراکنش جغرافیایی، دامنه فعالیت‌های عمودی مرتبط، محدودیت‌های زمانی، فراوانی ابتکارات، ورود و خروج فرصت‌ها، اهداف، فرصت‌ها برای تخصیص علائق عمده، تمرکز مشتری، پیگیری کیفیت، تمرکز بیرونی/درونی، تمرینات کاری، ویژگی‌های عمده فرهنگی (شکل ۳).

همانگونه که در شکل ۳ دیده می‌شود، هر کدام از سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی، شخصیت‌های حقوقی یا حقیقی خاص خود را دارند و به عنوان عنصری ویژه از جامعه مطرح‌اند. افزون بر آن، حقوق و وظایفی نیز دارند که این خود در تعریف سازمان‌های مرتبط با هر بخش تعیین می‌شود. بدین ترتیب در اشتراک بخش عمومی و خصوصی حضور شریکانی مطرح است که ویژگی‌هایی از این دست را داشته باشند:

الف - سازگاری با اهداف بلندمدت در پروژه‌های در حال توسعه؛

ب - دارا بودن ظرفیت و توان ارائه نتایج مورد نظر و توافق شده بر طبق قرارداد، آن هم به گونه‌ای واضح و شفاف؛ و

پ - توانایی واکنش مناسب در مواجهه با تغییرات پیش‌بینی نشده، و سازگاری (تطابق) با آنها.

جدول ۲. خصوصیات عمده هر کدام از بخش‌های خصوصی و عمومی

خصوصیات عمده و اصلی تشخیص	خصوصی	عمومی
مداخله‌گران عمده	- شریکان با حقوق یکسان - مؤسسات شهری - تحلیل‌گران شهری	- اجتماع محلی - کاربران مستقیم خدمات/ مشتریان - نمایندگان انتخابی - پارلمان

عمومی	خصوصی	خصوصیات عمده و اصلی تشخیص
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ارتقای سطح محیطی، اجتماعی و اقتصادی در اجتماع محلی</li> <li>- مشاوره درست و صادقانه نمایندگان انتخابی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ارزش مداخله‌گران سود</li> <li>- سهم بازار</li> <li>- سهم قیمت‌ها</li> </ul>	خروجی‌های اصلی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعیین شده از طریق الزامات قانونی و / یا ملاحظات اجتماعی</li> <li>- پرداختن مدیران به سطحی اندک یا پایین، از احتیاط</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعیین شده از طریق الزامات اقتصادی</li> <li>- پرداختن مدیران به سطح بالایی از احتیاط</li> </ul>	حوزه ( دامنه تولیدات، خدمات، بخش‌ها و پراکنش جغرافیایی )
<ul style="list-style-type: none"> <li>- نسبتاً تحمل شده از بیرون</li> <li>- پرداختن مدیران به سطوح پایین یا میانی احتیاط</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعیین شده از طریق الزامات اقتصادی</li> <li>- پرداختن مدیران به سطح بالایی از احتیاط</li> </ul>	مقیاس ( دامنه فعالیت‌های عمودی مرتبط )
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بلندمدت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کوتاه‌مدت</li> </ul>	محدودیت‌های زمانی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- کم</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- زیاد</li> </ul>	فراوانی ابتکارات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- غیر منعطف</li> <li>- پرداختن مدیران به سطحی اندک یا پایین از احتیاط</li> <li>- تصمیمات بر مبنای بررسی‌های اجتماعی ناملموس</li> <li>- ورود / خروج بدون انعطاف، مسئولیت اجتماعی و وظیفه امانتی، فاقد تشویق برای مخاطره‌پذیری در برابر تمهیدات جدید</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- منعطف</li> <li>- پرداختن مدیران به سطح بالایی از احتیاط</li> <li>- تصمیمات بر مبنای بررسی‌های اقتصادی ملموس</li> <li>- آسانی ورود/ خروج تشویق گرفتن به ازای ریسک یا مخاطره‌پذیری در تهدیدات جدید</li> </ul>	ورود / خروج فرصت‌ها
<ul style="list-style-type: none"> <li>- سلطه بیرونی از سوی سیاستمداران</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعیین شده به صلاحدید مدیران</li> </ul>	اهداف
<ul style="list-style-type: none"> <li>- متوسط / پایین</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بالا</li> </ul>	فرصت‌ها برای تخصیص علایق عمده / عامل
<ul style="list-style-type: none"> <li>- معتدل / پایین</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بالا / معتدل</li> </ul>	تمرکز مشتری
<ul style="list-style-type: none"> <li>- در صورت دارا بودن ماهیت اجتماعی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- در صورت دارا بودن ماهیت تجاری؛ و نه جز آن</li> </ul>	پیگیری کیفیت
<ul style="list-style-type: none"> <li>- در بیشتر موارد درونی</li> <li>- تحریک‌کننده منابع</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بیرونی در مورد سازمان‌های مترقی</li> <li>- تحریک‌کننده تقاضا</li> </ul>	تمرکز بیرونی / درونی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- مسلط شده به وسیله قوانین کاری / سنتی</li> <li>- اغلب تحت کنترل دادوستد ملی / سطح متوسطی از بصیرت مدیریت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- انعطاف‌پذیر</li> <li>- تحت کنترل و صلاحدید مدیریت یا دادوستد محلی</li> </ul>	تمرینات کاری
<ul style="list-style-type: none"> <li>- نامنصفانه</li> <li>- وظیفه‌شناسی</li> <li>- احترام به سنت‌ها</li> <li>- توجه به سلسله مراتب</li> <li>- قابل اطمینان</li> <li>- صادق</li> <li>- عرضه خدمات با هر هزینه‌ای</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- رقابت‌پذیری</li> <li>- کارآمدی</li> <li>- مشوق ابتکارات</li> <li>- دستیابی به توافق</li> <li>- صداقت</li> <li>- عرضه کالا و خدمات برای ایجاد حس اقتصادی</li> </ul>	ویژگی‌های عمده فرهنگی

منبع: Ghobadian, 2004, 297

### ۳. تدوین سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی در منطقه ۱۵ شهر تهران

سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی بر اساس دو مرحله صورت می‌پذیرد: مرحله نخست - شناسایی مکان های نیازمند این اشتراک در بافت‌های فرسوده؛ و مرحله دوم - تدوین مشکلات اجرایی یا به کارگیری سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی.

#### مرحله نخست: شناسایی مکان های نیازمند اشتراک بخش عمومی و خصوصی

مکان‌های نیازمند این اشتراک در بافت‌های فرسوده منطقه ۱۵ از میان سه طبقه‌بندی مشخص شامل بلوک‌های فرسوده نیازمند نوسازی مردمی، بلوک‌های فرسوده نیازمند نوسازی مشارکتی و بلوک‌های فرسوده نیازمند محرک توسعه شناسایی شده‌اند. بلوک‌های نیازمند نوسازی مردمی آن دسته از بلوک‌های فرسوده‌ای هستند که تشخیص و شناسایی‌شان از طریق خود ساکنان به روش جذب سرمایه‌های خرد، افزایش تمایل ساکنان به نوسازی ساختمان‌ها، و با توجه به حمایت‌هایی تشویقی که برای این قطعات در نظر گرفته شده است، همراه با هدایت و کنترل آنها از طریق ضوابط و مقررات صورت می‌گیرد. قطعات و بلوک‌های نیازمند نوسازی مشارکتی، آنهایی هستند که هیچ‌یک به تنهایی توان نوسازی را ندارند و نیازمند مشارکت همزمان ساکنان با یکدیگر و یا با توسعه‌گران و سرمایه‌گذاران خارجی هستند. بلوک‌های محرک توسعه آنهایی هستند که در قالب سه دسته جای می‌گیرند: پروژه‌های خدماتی (شامل فضای سبز، بهداشتی، آموزشی و مانند اینها)؛ پروژه‌های مسکن پشتیبان؛ و پروژه‌های ارزش‌افزا (مسکونی و غیرمسکونی). این دسته از بلوک‌ها، به پشتیبانی مدیریت شهری و ارائه تسهیلات لازم و مجموعه تمهیدات انگیزشی نیاز دارند. در شکل ۴ مشخصات کلی هر نوع اقدام، و معیارهای تحقق آن درج گردیده است.

جدول ۳. مشخصات کلی هر نوع اقدام در بلوک‌های فرسوده

مشخصات کلی	نوع اقدام
<ul style="list-style-type: none"> <li>- هدایت و کنترل از طریق ضوابط و مقررات</li> <li>- جذب سرمایه‌های خرد</li> </ul>	<b>بلوک‌های نیازمند نوسازی مردمی</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- مشارکت همزمان ساکنان و توسعه‌گران (بخش عمومی و خصوصی)</li> <li>- نهادسازی مشارکتی</li> </ul>	<b>بلوک‌های نیازمند نوسازی مشارکتی</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- پروژه‌های خدماتی</li> <li>- پروژه‌های ارزش‌افزا (مسکونی و غیرمسکونی)</li> <li>- پروژه‌های مسکن پشتیبان</li> </ul>	<b>بلوک‌های نیازمند پروژه‌های محرک توسعه</b>

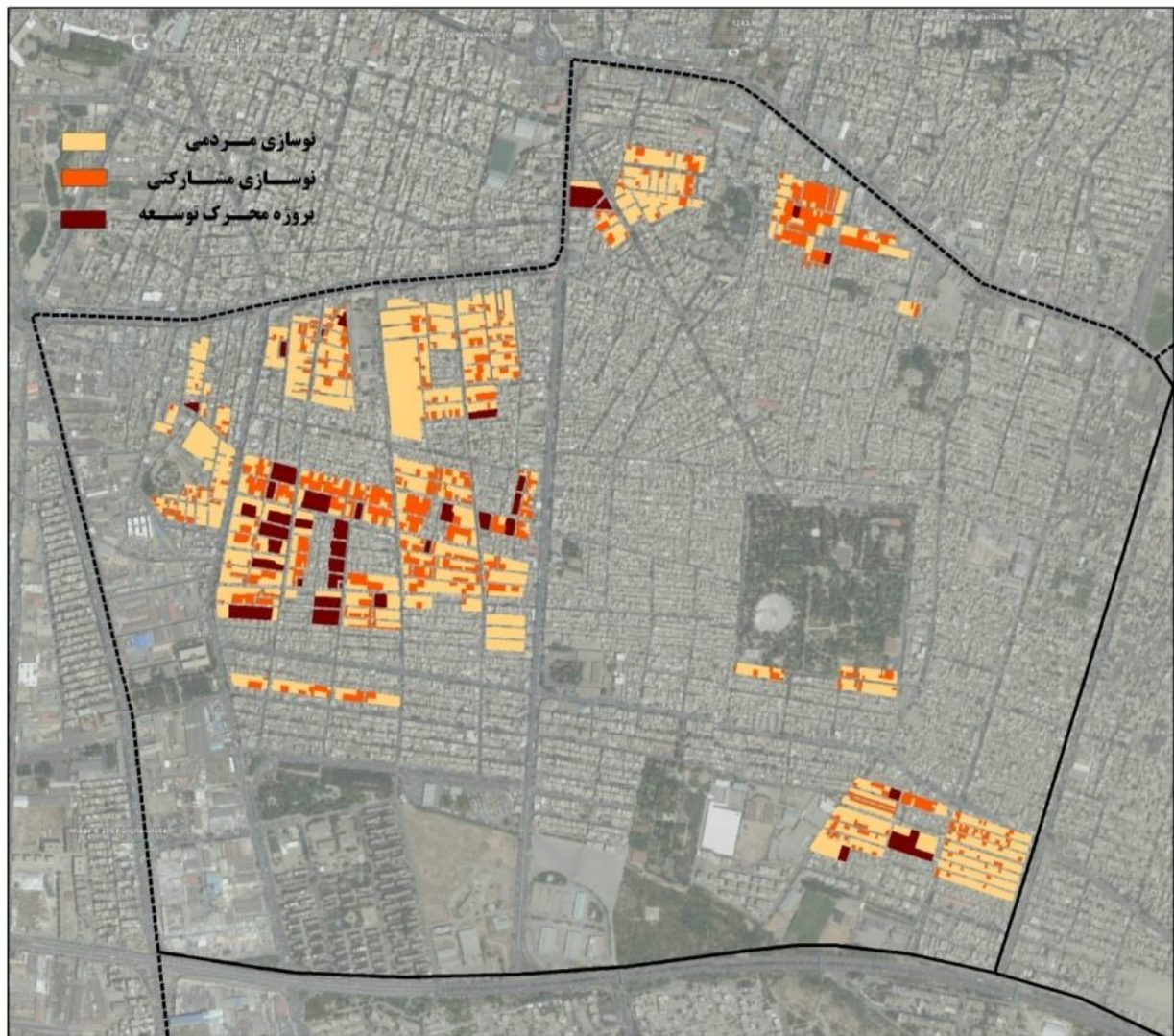
منبع: پژوهشگران

در شناسایی مکان برای هر یک از انواع اقدامات، از شاخص‌های کلانی استفاده شده است، همچون اندازه مساحت قطعات (پس از تعریض معابر بر اساس پیشنهاد طرح تفصیلی منطقه)، کاربری وضع موجود قطعات، عرض معابر پیشنهادی طرح تفصیلی، وضعیت

کیفیت ساختمان‌های موجود، پهنه‌بندی پیشنهادی طرح تفصیلی، نرخ خانوار در واحد مسکونی در هر بلوک، و نرخ بازگشت داخلی سرمایه.

شاخص‌های خرد تعیین هر یک از انواع اقدامات به ترتیب اینها هستند: (الف) نوسازی مردمی: اندازه قطعات بزرگتر از ۵۰ مترمربع، بالابودن نرخ بازدهی اقتصادی، وجود دسترسی مناسب و درصد بالای همبستگی اجتماعی؛ (ب) نوسازی مشارکتی: انطباق با سازمان فضایی محدوده طرح، اندازه قطعات کوچکتر از ۵۰ مترمربع، درصد پایین نوسازی، وجود کاربری‌های غیرمسکونی در بلوک، کمبود کاربری خدماتی در سطح محله و ناحیه، و وجود دسترسی مناسب (معابر ۸ متری و بالاتر)؛ و (ج) پروژه‌های محرک توسعه: اندازه قطعات کوچکتر از ۵۰ مترمربع، مجاورت با قطعات کوچکتر از ۵۰ مترمربع، وجود دسترسی‌های باریک‌تر از ۶ متر و تخریبی بودن پلاک‌های مجاور یکدیگر. شکل ۵، دسته‌بندی انواع اقدامات در بلوک‌های فرسوده واقع در ناحیه ۱ منطقه ۱۵ را که بر اساس شاخص‌های پیش‌گفته و هم‌پوشانی آنها با یکدیگر به دست آمده است، نشان می‌دهد.

شکل ۲. دسته‌بندی سه نوع از اقدامات در بلوک‌های فرسوده ناحیه ۱ منطقه ۱۵



منبع: مأخذ: مهندسین مشاور عمران زاوه، ۱۳۸۹



از میان سه نوع از اقدامات تعریف شده برای تجدید حیات شهری بافت‌های فرسوده ناحیه ۱ منطقه ۱۵، می‌توان گفت که نوسازی مشارکتی و پروژه‌های محرک توسعه، قابلیت محیطی و ظرفیت اشتراک بخش عمومی و خصوصی را دارند. این امر بر اساس تعاریف و نوع اقدامات در هر یک از آنها تبیین شدنی است. بدین ترتیب، بر اساس آنچه که ذکر شد، مشکلات به کارگیری سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی در این دو دسته از موارد اقدام، در مرحله دوم تدوین شده است.

### مرحله دوم: تدوین مشکلات به کارگیری سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی

فراهم شدن ساختاری مناسب برای اجرا و نظارت در فرایند اشتراک بخش عمومی و خصوصی به منظور کاهش افت شهری در بافت‌های فرسوده منطقه ۱۵ شهر تهران می‌بایست در قالب چند گام یا مرحله صورت گیرد. در واقع این گام‌ها یا مراحل، زمینه‌های پایه مورد نیاز را برای اشتراک بخش عمومی و خصوصی در برنامه‌ریزی بافت‌های فرسوده منطقه ۱۵ نشان می‌دهند. این گام‌ها عبارت‌اند از مراحل اداری - مالی، اجرا و پیشبرد فعالیت‌ها، مدیریت فرایند اشتراک بخش عمومی و خصوصی، فرایند نظارت و ارزیابی، مدیریت منافع، و ظرفیت‌سازی (برگرفته از Iossa, 2007 و سهیل خان، ۱۳۸۴).

#### • گام نخست: معرفی ساختار اداری - مالی

منظور از ساختار اداری و مالی، فرایند تهیه و تدارک اسناد مناقصه است. تهیه و تدارک در واقع فرایند خرید کالاها یا کار و خدمات است. در شراکت بخش عمومی و خصوصی، تهیه تدارک می‌تواند شامل فرایند خرید زیرساخت‌ها و خدمات پایه باشد، در عین حال با اموری مانند به تملک درآوردن عملیات و خدمات مدیریتی برای انجام خدمات پایه‌ای همچون تجدید حیات شهری سروکار یابد. در زمان حاضر ساختار اداری و مالی در منطقه ۱۵ از طریق ایجاد شرکت نوسازان منطقه ۱۵ و شرکت نوسازان شهر تهران از یک سو، و شهرداری منطقه ۱۵ از سوی دیگر ایجاد شده است.

#### • گام دوم: معرفی روش اجرا و پیشبرد فعالیت‌ها

در دوره به اجرا گذاشتن شراکت بخش‌های عمومی و خصوصی، تصمیم‌هایی از طریق مذاکره بین گروه‌های ذی‌نفع، برای فراهم آوردن زمینه شراکت، گرفته خواهد شد. بخش عمومی و بخش خصوصی - که گروه‌های تشکیل‌دهنده شراکت‌اند - بدون همکاری با یکدیگر دستاورد چندان عمده و مهمی نخواهند داشت. در واقع مذاکره، فرایند دستیابی به شرایط تفاهم‌نامه‌ای است که برای همه گروه‌های ذی‌نفع رضایت‌بخش باشد. بر اساس برداشت‌های میدانی از شرایط موجود پروژه‌های بافت فرسوده در منطقه ۱۵، مذاکرات می‌بایست دارای پنج مرحله، به منظور فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای این امور باشد: مذاکره، مباحثه، ارائه پیشنهاد، معامله یا چانه‌زنی، و رسیدن به توافق (عقد قرارداد).

#### • گام سوم: معرفی روش مدیریت اشتراک بخش عمومی و خصوصی

از آنجا که اشتراک بخش عمومی و خصوصی فرایندی است درازمدت، به مدیریت صحیح نیاز دارد تا به بهترین نحو هدایت گردد و به اهداف مورد نظر دست یابد. بر این اساس، یکی از مهم‌ترین موارد در اشتراک بخش‌های عمومی و خصوصی مدیریت آن است تا بتوان بموقع به اهداف کوتاه‌مدت تعیین شده دست یافت و در مجموع به اهداف بلندمدت رسید. همچنین با معطوف ساختن توجه به فرایند مدیریتی در اشتراک، تفکیک وظایف و نقش‌ها در همان ابتدا مشخص می‌گردد، و روش‌های چگونگی نظارت و ارزیابی و امتیازدهی برای هر یک از طرفین روشن و آشکار می‌شود. آن‌گاه هر یک از این بخش‌ها با اطلاع کافی از آینده فرایند اشتراک، وظایف خود را به خوبی انجام خواهد داد.

### • گام چهارم: معرفی روش فرایینی<sup>۱</sup> و ارزیابی

انجام فرایینی این امکان را برای بخش عمومی فراهم می آورد که اطمینان لازم را از انطباق خدمات تأمین شده با مواد قرارداد، به دست آورند. تمام تأمین کنندگان خدمات باید در معرض کنترل مؤثر و نظارت و سنجش قرار داشته باشند؛ و در عین حال می بایست کارآمد و پاسخگو باشند، و در برابر فشارها و تحمیل های نامناسب نیز مورد حمایت قرار گیرند.

### • گام پنجم: معرفی روش مدیریت تضاد منافع

گرچه شالوده شراکت بخش های عمومی و خصوصی همانا همپوشانی اهداف است، ولی امکان زیادی برای اختلاف منافع نیز در آن وجود دارد. هنگامی که مشارکت های بخش عمومی و خصوصی به توافق های بلندمدت بین دو یا چند گروه مربوط می شود، ریسک ناشی از تضادها و تأثیر آنها بر کیفیت خدمات، رضایت مشتریان، بازنگری تعرفه ها و سایر موارد مشخصاً زیاد است. بر این اساس، پیشنهاد شده است تا در تهیه سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی در منطقه ۱۵، علاوه بر روشن شدن روش مدیریتی در سطح منطقه، به در نظر گرفتن روش های مدیریت تضاد منافع و همچنین مواردی که باعث ایجاد اختلاف میان بخش های درگیر و دخیل در اشتراک می شوند، به همراه شیوه های حل اختلاف میان بخش ها تأکید شده است.

### • گام ششم: معرفی روش ظرفیت سازی

هرچه ظرفیت های بخش عمومی بیشتر باشد، احتمال موفقیت نیز در زمینه گسترش و حفظ شراکت های کارآمد این بخش ها بیشتر خواهد بود. این نوع از مشارکت معرف عرصه ای است نو، که مهارت های تازه ای را نیز طلب می کند، زیرا کارکردها و وظایف بخش عمومی به بخش خصوصی سپرده می شود و بدین ترتیب نقش بخش عمومی تغییر می یابد.

در این نوشتار به منظور معرفی روش های ظرفیت سازی در بافت های فرسوده منطقه ۱۵، مشکلات و اهداف پیش روی در ایجاد ساختار نظام مند اشتراک بخش عمومی و خصوصی، از طریق برداشت های میدانی و نظرسنجی از گروه های ذی نفع و ذی نفوذ (شهرداری منطقه ۱۵، شرکت نوسازان شهر تهران، شرکت نوسازان منطقه ۱۵، مهندسان مشاور شهرسازی و معماری تهیه کننده برنامه های ویژه بافت های فرسوده منطقه و همچنین ساکنان شاغلان محله هایی که در بافت فرسوده قرار دارند)، تهیه شد و در قالب شش گام اشاره شده طبقه بندی گردید.

### الف - مشکلات گام نخست: ساختار اداری و مالی

جدول ۴. مشکلات ساختار اداری و مالی در منطقه ۱۵ شهر تهران

مشکل	زمینه کاری
مشخص نشدن ریسک برای هر یک از عناصر دخیل و درگیر در پروژه	ساختار اداری و مالی
تطابق نداشتن هزینه با کار انجام شده	
نا همسانی کیفیت تهیه کارها با کیفیت تعیین شده در اهداف پروژه	
به پایان نرسیدن اجرای پروژه در زمان بندی تعیین شده در قرارداد	
ناآگاهی اجتماعی محلی از حقوق و مسئولیت های خود	
آگاهی ناکامل هر کدام از عناصر درگیر، از نقش خود در پروژه	
فقدان صراحت یا شفافیت در بخش خصوصی در زمینه ارسال اسناد احراز صلاحیت	
بی توجهی به نگاه های کوچک محلی یا سازمان های اجتماع محلی برای حل مشکل و یا ارائه خدمتی خاص	

**ب - مشکلات گام دوم: اجرا و پیشبرد فعالیتها**

مهم‌ترین مشکلات در اجرا و پیشبرد فعالیتها در سطح منطقه ۱۵ در شکل ۷ درج گردیده است.

جدول ۵. مشکلات گام اجرا و پیشبرد فعالیتها در منطقه ۱۵ شهر تهران

مشکل	زمینه کاری
مشخص نبودن کامل تقدم و تأخر امور در پروژه	اجرا و پیشبرد فعالیتها
بیان دیدگاههای قطعی و فرضیات منفی در مراحل اولیه مذاکره	
وجود گسیختگی و انسداد در گفتار مذاکره‌کنندگان	
فقدان نماینده اجتماع محلی در فرایند مذاکره و چانه‌زنی در اکثر موارد	
دنبال نکردن هدف همکاری با یکدیگر در بین عناصر دخیل درگیر در اشتراک، و صرفاً توجه به منافع شخصی	
کم‌توجهی - یا بی‌توجهی - به نیازهای اجتماع محلی و ذکر نکردن آن در قرارداد	
استفاده نکردن بخش عمومی از مشوق‌های غیر رسمی برای بخش خصوصی	
فقدان شرایط لازم برای سازماندهی دوباره مذاکرات در شرایط تغییر پیش‌فرض	
برآورده نشدن اهداف پروژه در برخی از موارد و تعلل بخش عمومی در حل مشکل؛ و به تبع آن، سلب اعتماد عمومی	
فقدان گردهمایی‌های آغازین پیش از اجرای پروژه - با حضور تمامی عوامل ذی‌نفع	
به کار نگرفتن نمایندگان اجتماع محلی در حین انجام کار	
فقدان نظارت مستمر بر بخش خصوصی و تنها نظارت بر خروجی طرح	
به کار نگرفتن بازخوردهای شفاف و صادقانه مصرف‌کنندگان، به شیوه درست	

**پ - مشکلات گام سوم: مدیریت اشتراک بخش عمومی و خصوصی**

جدول ۵. تدوین مشکلات گام مدیریت اشتراک بخش عمومی و خصوصی در منطقه ۱۵ شهر تهران

مشکل	زمینه کاری
مشخص نشدن تمهیدات مناسب در مواقع سست شدن یا توقف فعالیت از طرف بخش خصوصی	مدیریت اشتراک بخش عمومی و خصوصی
فقدان استقلال کافی برای ناظر در زمینه دخالت در معیارهای فنی، اقتصادی، و مالی	
منتشر نکردن اطلاعات در زمینه عقد قراردادهای، کیفیت خدمات و تعرفه‌ها در اجتماع محلی	
کم‌توانی یا ناتوانی از توصیه به تصمیم‌سازان در حیطه سیاست‌گذاری بهینه	
فراهم نشدن مشاوره مستمر با اجتماع محلی به منظور دریافت نیازها و بازخوردهای انجام طرح	
آموزش ناکافی به مصرف‌کنندگان در زمینه استفاده کارآمد از خدمات	
تشکیل نشدن کمیته‌های مصرف‌کننده، با هدف اظهار نظر در مورد اجرای طرح	
قطع ارتباط بخش خصوصی با اجتماع محلی، و پاسخگو نبودن در برابر آن	

### ت - مشکلات گام چهارم: ساختار نظارت و ارزیابی اشتراک بخش عمومی و خصوصی

جدول ۶. مشکلات نظارت و ارزیابی در منطقه ۱۵ شهر تهران

مشکل	زمینه کاری
حمایت ناکافی بخش عمومی از بخش خصوصی در برابر فشارهای نامناسب به بخش خصوصی	نظارت و ارزیابی
بی‌توجهی به تشکیل کمیته‌های رسمی مصرف‌کنندگان و انجام پژوهش‌های پیمایشی به منظور ارزیابی افکار عمومی درباره خدمات ارائه شده	
ایجاد نشدن سازوکارهایی برای طرح شکایت‌های اجتماع محلی	
نامعین بودن شاخص‌های مبتنی بر اهداف برای نظارت بر پروژه	
نادیده گرفتن مقایسه شاخص‌های هدف در دوره‌های زمانی مشخص	

### ث - مشکلات گام پنجم: مدیریت تضاد منافع در اشتراک بخش عمومی و خصوصی

جدول ۷. مشکلات گام مدیریت تضاد منافع در منطقه ۱۵ شهر تهران

مشکل	زمینه کاری
روشن نبودن فرایند تخصیص منابع	مدیریت تضاد منافع
وجود تضاد در ارزش‌های بخش‌های دخیل و درگیر و تعریف نادقیق ارزش‌ها	
ناپیدایی یا موجود نبودن مدیریت بخش‌های عمومی و خصوصی	
نبودن آینده‌نگری برای پیش‌بینی موقعیت‌های کشمکش‌زا، به منظور حل بهینه آنها	
دست‌نیافتن به راه‌حلی برای مشخص شدن نیازهای هر فرد و یا گروه	

### ج - مشکلات گام ششم: ظرفیت‌سازی

جدول ۸. مشکلات گام ظرفیت‌سازی در منطقه ۱۵ شهر تهران

مشکل	زمینه کاری
دگرگون نشدن نگرش به مشارکت، و در نتیجه افزایش نیافتن سطح تعامل با اجتماعات محلی	ظرفیت‌سازی
به کار نگرفتن سازمان‌های غیردولتی در طرح‌های شراکت به منظور مشارکت بیشتر	
آموزش ناکافی به اجتماع محلی در زمینه توسعه سرمایه انسانی	
برگزار نشدن دوره‌های آموزشی ویژه برای بخش‌های درگیر به منظور افزایش ظرفیت در اشتراک	
فقدان انگیزه برای تشویق به افزایش توانایی‌ها در بخش‌های درگیر در اشتراک	

#### ۴. جمع‌بندی

در این مقاله اشتراک بخش عمومی و خصوصی به عنوان سازوکاری کاربردی برای مواردی که هیچ‌یک از این بخش‌ها توان و تمایلی به اقدام و سرمایه‌گذاری در آن را ندارند، مورد بررسی قرار گرفته است. بدین منظور از یک‌سو، طرف مکان‌های نیازمند برنامه‌های اشتراکی بخش عمومی و خصوصی در سطح ناحیه یک از منطقه ۱۵ شهر تهران، از طریق تحلیل شاخص‌های گوناگون استخراج گردید؛ و از سوی دیگر، مشکلات موجود بر سر راه اشتراک بخش عمومی و خصوصی به منظور اقدام در این مکان‌ها بر اساس ساختار تدوین شده برای این اشتراک در قالب ساختار مذکور استخراج گردیده. مشکلات موجود را می‌توان با توجه به شرایط فرهنگی یکسان در سطح محیط‌های دچار فرسودگی‌های کالبدی و اجتماعی و اقتصادی در مقیاسی بالاتر، در بخش عمده‌ای از این نواحی مشاهده کرد. مشکلات شناسایی شده در واقع در مقیاس موضوعی‌اند و رده‌ای بالاتر از مشکلات موضعی دارند، به‌گونه‌ای که خود می‌توانند در مکان‌های مختلف و با توجه به شرایط گوناگون به سطوح خردتر و یا دسته‌بندی‌های جدیدتر جای گیرند. در واقع فرایند شناخت مشکلات و شناسایی مکان‌های مورد نیاز، خود گامی مهم برای تصمیم‌گیران شهری به‌شمار می‌آید. در واقع اینان می‌توانند با حذف مشکلات -یا کاستن از شدت آنها- و همچنین تمرکز بر مکان‌های شناسایی شده، در بهبود هرچه بهتر و سریع‌تر این مکان‌ها بکوشند.

افزون بر اینها، در این نوشتار تلاش شده است تا با توجه به نگاهی همزمان به شاخص‌های تجدید حیات شهری از یک سو، و شاخص‌های مد نظر بخش‌های عمومی و خصوصی از سوی دیگر، مکان‌های نیازمند به اقدام از طریق سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی استخراج گردد، و سپس با شناسایی مشکلات فرایند شکل‌گیری اشتراک بخش عمومی و خصوصی به نحوی سامان یابد و به کار گرفته شود. نکته درخور توجه و تأمل در زمینه چگونگی شناسایی مکان‌های نیازمند به اقدام از طریق سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی، شناسایی نوع اقدام و شاخص‌های مربوط به آن است. مهم‌ترین استفاده از سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی، اقداماتی هستند که هیچ‌کدام از بخش‌های دخیل و درگیر در اشتراک، به تنهایی تمایلی به همکاری در آن ندارند. این درحالی است که با جمع شدن امکانات و مزایای موجود در هر کدام از بخش‌ها، اقدامات تحت نظارت و کنترل قرار می‌گیرند، کاستی‌های آنها برطرف می‌گردد، و با کاهش مخاطره یا ریسک برای هر کدام از بخش‌های درگیر، انجام سازوکار اشتراک بخش‌های مذکور، برای تجدید حیات شهری امکان‌پذیر می‌گردد.

#### ۵. منابع

- الشوکی، سید یحیی، ۱۳۸۳، بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت اجتماعی: مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره امور شهر، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران.
- سهیل خان، م، ۱۳۸۴، اشتراک عمومی - خصوصی در خدمات رسانی شهری، مهرداد جواهری‌پور، شهرزاد فرزین‌پاک، بیتا ابراهیمی، چاپ اول، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.
- مهندسین مشاور عمران زاوه، ۱۳۸۹، طرح برنامه‌ریزی ویژه بلوک‌های فرسوده منطقه ۱۵، تهران.
- هاوالت، مایکل و رامش، ام، ۱۳۸۰، مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان، ابراهیم گلشن، چاپ اول، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.
- Ghobadian, A., and Gallear, D., and Viney, H., 2004, Public Private Partnership Policy and Experience, Palgrave Mc. Milan, London.

- Iossa, E. and Spagnolo, G. and Vellez, M. ,2007, **Contract Design in Public-Private Partnerships**, Report prepared for the World Bank.
- Poggesi, S. ,2007, **Public Private Partnership for urban regeneration: the case of the urban Transformation Companies**, The Eleventh International Research Symposium on Public Management (IRSPM), Potsdam, Germany.
- Report of the PPP sub Group on Social Sector Public Private Partnership ,2004, **Government of India Planning Commission.**
- Roberts, P. and Sykes, H. ,2000, **Urban Regeneration**, SAGE Publication, London, UK.
- UNDP ,2004a, **Guidelines for Urban Regeneration in the Mediterranean Region**, Priority Actions Program Regional Activity Centre.
- UNDP, 2004b, Public Private Partnership, Handbook.