

## **Formulation of Strategies Practice for Public-private Partnership in the Management of the Urban Area Tehran's Limit Line**

**Naser Nasiryan**

MSc., Department of Urban Management, Faculty of Urban Planning, Fine Arts Campus, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: naser.nasiryan@ut.ac.ir

**Maysam Basirat\***

Corresponding Author, Assistant Prof., Faculty of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: mbasirat@ut.ac.ir

### **Abstract**

Limit line and its extra-urban areas in urban studies are always considered as a space for the future development of cities, a development whose method has been a source of controversy between politicians and planners until today. The urban fringe of capital (Tehran metropolis) has always been a place of conflict between the stakeholders in favor of pro-conservation and development due to the problems that exist in its management, structural and legal status. The preparation and approval of various urban fringe plans in Tehran that recommend a conservation-based approach has created a challenge of how the main stakeholders and landowners who are in the privacy can use these resources to ensure their mutual benefit. And the interests of the municipality as a urban fringe overseer to protect. The purpose of this study is to Formulation of strategies practice that can, through public-private partnerships in urban fringe management, encourage multiple stakeholders to protect it while preserving the benefits. The type of research is applied and the study method is descriptive-analytical. The method of collecting information was survey and conducting interviews and completing questionnaires with experts through Delphi technique. The method of collecting information was survey and conducting interviews and completing questionnaires with experts through Delphi technique. The results of the present study show that the realization of public-private partnership in the management and protection of the urban fringe of Tehran, needs to remove the limitations and pay attention to the areas of public-private partnership in the management of the urban fringe. In order to eliminate the limitations and form the grounds of public-private partnership in the management of Tehran urban fringe, an empowering environment is needed in which the existing legal and political environment can create transparency, trust and accountability of the parties of private-private partnership in urban fringe management bring.

**Keywords:** Limit line, Management, Public-private partnership, Urban area Tehran.

**Citation:** Nasiryan, Naser & Basirat, Maysam (2023). Formulation of Strategies Practice for Public-private Partnership in the Management of the Urban Area Tehran's Limit Line. *Urban and Regional Policy*, 2(2), 20-39.

## تدوین کاربست راهبردهایی برای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران

ناصر نصیریان

کارشناسی ارشد، گروه مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: naser.nasiryan@ut.ac.ir

میثم بصیرت\*

نویسنده مسئول، استادیار، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: mbasirat@ut.ac.ir

### چکیده

حریم و نواحی فراشهری آن در مطالعات شهری همواره به عنوان فضایی برای توسعه آتی شهرها در نظر گرفته می شود، توسعه‌ای که نحو چگونگی آن تا امروز محل مناقشه میان سیاستمداران و برنامه ریزان بوده است. حریم منطقه شهری تهران به علت مشکلاتی که در وضعیت مدیریتی، ساختاری و قانونی آن وجود دارد، همواره محل مناقشه میان ذینفعان طرفدار حفاظت و توسعه بوده است. تصویب طرح های مختلف حریم پایتخت که رویکرد حفاظتی را توصیه می کنند چالشی را به وجود آورده است مبنی بر اینکه ذینفعان اصلی و مالکین اراضی که در حریم قرار دارند، چگونه می توانند از این منابع استفاده کنند که هم منافع آنها تأمین شود و هم منافع شهرداری به عنوان ناظر حریم برای حفاظت از آن. هدف پژوهش حاضر، تدوین کاربست راهبردهایی است که بتواند از طریق شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم، ذینفعان متعدد را در جهت حفاظت از آن با حفظ منافع، ترغیب کند. نوع تحقیق حاضر کاربردی و روش مطالعه آن توصیفی-تحلیلی است. روش جمع آوری اطلاعات، پیمایشی و انجام مصاحبه و تکمیل پرسشنامه با خبرگان و کارشناسان از طریق تکنیک دلفی بوده است. نتایج تحقیق نشان می دهد که تحقق شراکت عمومی خصوصی در مدیریت و حفاظت از حریم پایتخت، نیازمند برطرف کردن محدودیت ها و توجه به زمینه های شراکت عمومی خصوصی در مدیریت آن است. برای از بین بردن محدودیت ها و شکل گیری زمینه های شراکت عمومی خصوصی در حریم، نیاز به یک محیط توانمند ساز است که در قالب آن محیط قانونی و سیاسی موجود بتواند شفافیت، اعتماد و پاسخگویی طرفین شراکت عمومی- خصوصی در مدیریت حریم را به وجود آورد.

**کلیدواژه ها:** حریم، مدیریت، ذی نفعان، شراکت عمومی خصوصی، منطقه شهری تهران.

**استناد:** نصیریان، ناصر؛ بصیرت، میثم (۱۴۰۲). تدوین کاربست راهبردهایی برای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران. *سیاستگذاری شهری و منطقه‌ای*، ۲(۲)، ۲۰-۳۹.

## مقدمه

تعریف و تعیین حریم برای شهرها، ابزار رسمی و قانونی در جهت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای هدایت، کنترل توسعه و نظارت بر ساخت‌وسازها در پیرامون شهرها و کلان‌شهرها است (برک پور، اسدی و بصیرت؛ ۱۳۹۱). حریم شهرها در اجرای سیاست مدیریت و مهار توسعه شهرها و جلوگیری از گسترش ناموزن آنها ایجاد شده‌اند. با این وجود، این سیاست همیشه و همه جا محتوای یکسانی نداشته است (توفیق، ۱۳۹۱). برای اداره امور شهرها لازم است حریمی در پیرامون آن‌ها تحت کنترل و نظارت برنامه‌ریزانه قرار گیرد؛ زیرا شهر همچنان که بر حریم پیرامون خود تأثیر می‌گذارد از وقایع و تحولات آن نیز تأثیر می‌پذیرد (معصوم، ۱۳۸۵). در واقع بخشی از تضمین زندگی شهر به حریم شهر برمی‌گردد. حریم هر چقدر به لحاظ کمی و کیفی ویژگی‌های لازم را داشته باشد، می‌تواند حیات و توسعه شهری را بهتر فراهم کند (سعیدی رضوانی، ۱۳۹۱).

چگونگی مدیریت حریم شهرها در ایران از ابتدای تهیه اولین طرح‌های جامع شهری همواره با مسائل اساسی روبه‌رو بوده است، در این میان نقش کلان‌شهر تهران به عنوان موتور و محرک توسعه ملی به دلیل تقاضا و فشار بسیار شدید جمعیتی و توسعه و ساخت‌وساز پررنگ‌تر از بقیه بود. روند گسترش و رشد سکونتگاه‌های پیرامون شهر تهران در چند دهه اخیر به گونه‌ای بوده است که گستره حریم منطقه شهری تهران را دچار دست‌اندازی و نابودی گسترده نموده و اراضی با پوشش گیاهی طبیعی، باغ‌ها و زمین‌های کشاورزی آن را به مقدار زیادی تخریب کرده است. تهیه و تصویب طرح‌های متعدد مرتبط با حریم شهر تهران هم نتوانست از وجود اغتشاشات و بی‌نظمی موجود ناشی از تغییرات کاربری اراضی جلوگیری کند. در آخرین طرح‌های تصویب‌شده مرتبط با حریم منطقه شهری تهران (طرح جامع ۱۳۸۶ و طرح راهبردی حریم پایتخت ۱۳۹۱) رویکرد حفاظتی مبتنی بر کم‌بندسبز به حریم مورد توجه قرار گرفته است؛ با این حال، از آنجا که بخش عمده‌ای از اراضی واقع در حریم پایتخت متعلق به سازمان‌ها و نهادهای خدماتی- زیرساختی دولتی و مالکان خصوصی است، این سازمان‌ها رویکردی توسعه‌ای را دنبال می‌کنند که در تضاد با برنامه‌های تهیه شده است. یکی از راه‌حل‌های پیشنهاد شده برای چالش موجود که هم بتواند منافع مالکان اراضی را تأمین بکند و هم در جهت مدیریت و حفاظت از حریم تلاش کند، شراکت عمومی خصوصی<sup>۱</sup> است.

شراکت عمومی - خصوصی (PPP) به عنوان یک استراتژی محبوب برای توسعه زیرساخت‌ها در سراسر جهان ظاهر شده است، این حرکت مسلماً مهم‌ترین روند جهانی در بخش دولتی است (گاروین و بوسو، ۲۰۰۸). در شراکت عمومی خصوصی از طریق مشارکت بخش خصوصی چارچوبی فراهم می‌شود تا به وسیله آن دولت بتواند از ارائه خدمات اجتماعی، اصلاحات موفق و سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اطمینان حاصل نماید (هیبتی و احمدی، ۱۳۹۱). فرایند شراکت عمومی - خصوصی بر مبنای درک این نکته استوار است که هر دو بخش عمومی و خصوصی می‌توانند از به اشتراک گذاشتن منابع مالی، دانش و تخصصشان به منظور بهبود ارائه خدمات پایه سود ببرند (سهیل خان، ۱۳۸۴). با توجه به مطالب بیان‌شده سؤال‌های اصلی پژوهش حاضر به شرح زیر است:

- چگونه می‌توان از شراکت عمومی خصوصی در مدیریت و حفاظت از حریم منطقه شهری تهران استفاده کرد؟  
- محدودیت‌ها و زمینه‌های شکل‌گیری شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران چیست؟

### پیشینه پژوهش

تحقیقات زیادی در رابطه با حوزه فعالیت شراکت عمومی - خصوصی صورت گرفته است که طیف وسیع و متنوعی از فعالیت‌ها و اقدامات را شامل می‌شود از خدمات عمومی گرفته تا خدمات درمانی و بیمه‌ای و حمل و نقل. با این حال، شراکت عمومی خصوصی در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری طی دو دهه اخیر در آثار و نوشته‌های محققان برجسته نموده است که نمونه‌های از این پژوهش‌ها را می‌توان بیان کرد؛

احدی نژاد روشنی و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهشی با عنوان تبیین الگوی شراکت عمومی خصوصی مسکن قابل استطاعت در کشورهای در حال توسعه به بررسی رویکرد شراکت عمومی خصوصی به عنوان روشی جایگزین برای ارائه خدمات عمومی پرداختند و نقش آن را در تحقق مسکن قابل استطاعت را در کشورهای در حال توسعه مورد مذاقه قرار دادند. یافته‌های آنها حاکی از آن است که «چارچوب قانونی مطلوب و کارآمد»، «اراده سیاسی» و «تقسیم منصفانه ریسک» به عنوان عوامل اثرگذار و ضروری مورد توجه کارشناسان در کشورهای مختلف بوده است، همچنین آنها بر چهار عامل اثرگذار «بعد سیاسی-قانونی»، «بعد اقتصادی»، «قراداد معقول» و «مشوق‌ها و محرک‌ها» در تحقق شراکت عمومی خصوصی تاکید ویژه داشتند.

زرندیان و همکاران (۱۳۹۹) پژوهشی را با عنوان طراحی چارچوب مشارکت عمومی خصوصی در گردشگری بر مبنای فراترکیب مطالعات پیشین، انجام داده‌اند یافته‌های آنها عوامل موثر بر گردشگری را در دو دسته مقولات بیرونی و درونی نشان می‌دهد. چنانچه عوامل درونی با شراکت عمومی خصوصی ارتباط مستقیم دارند و این عوامل شامل مفاهیمی چون محتوای شراکت، ذینفعان، اهداف، وظایف و منافع طرفین اند اما عوامل بیرونی دخالت مستقیم ندارند و در کنترل این شکل از شراکت نیستند. عوامل بیرونی عوامل فناورانه-اطلاعاتی، اجتماعی-فرهنگی، قانونی-حقوقی، مالی-اقتصادی و سیاسی-دولتی را در بر می‌گیرند.

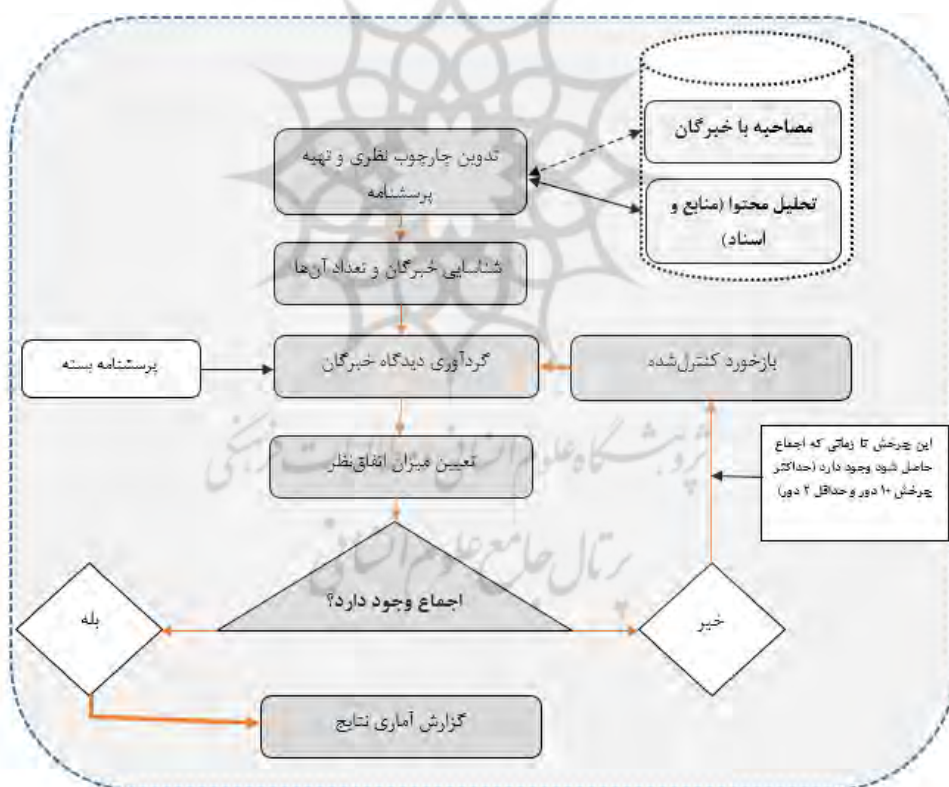
غفاری و معمارزاده (۱۳۹۹) در تحقیقی تحت عنوان طراحی مدل شراکت عمومی خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری؛ مورد مطالعه شهرداری تهران، به بررسی عوامل موثر بر موفقیت شراکت عمومی خصوصی در طرح‌های زیرساخت عمران شهری تهران پرداختند یافته‌های آنها هفت عامل موثر بر موفقیت شراکت عمومی خصوصی در تحقق طرح‌های زیرساخت شهری را نشان می‌دهد این عوامل عبارتند از؛ فرایندها و رویه‌های شفاف، دانش، مهارت و حمایت مدیران، حمایت و مشوق‌های قانونی، سلامت نظام اداری، ثبات و حمایت سیاسی، ظرفیت‌سازی، خط مشی و سیاست‌گذاری.

محمدی و همکاران (۱۳۹۳) در پژوهشی با عنوان شراکت بخش‌های عمومی - خصوصی در نوسازی بافت‌های فرسوده منطقه ۹ شهرداری تهران، به ارائه راهکارهایی برای تقویت و گسترش این شراکت پرداخته‌اند. یافته‌های آنها نشان می‌دهد شراکت عمومی - خصوصی در منطقه ۹ باعث نوسازی شش هزار واحد مسکونی شده است، همچنین

یافته‌های آنها نشان می‌دهد که در صورت وجود زیرساخت‌های قانونی برای شراکت عمومی خصوصی، انطباق ضوابط شهرسازی با اهداف کلان نوسازی بافت‌های شهری و کافی بودن تسهیلات و بسته‌های تشویقی می‌تواند به موفقیت این شراکت و نوسازی به صورت پایدار امیدوار بود.

## روش شناسی

روش شناسی پژوهش حاضر، در دو مرحله طراحی شده است. در مرحله‌ی نخست، با روشی کیفی به دنبال شناخت متغیرهای مؤثر (شراکت‌های عمومی خصوصی و حریم منطقه شهری تهران) در ابعاد کلی پژوهش هستیم. با توجه به اینکه هیچ راهنمای ساختاری و نظری برای شناسایی متغیرها و تأثیرات آن‌ها بر موضوع پژوهش حاضر نداشتیم، در انتخاب راهبرد این پژوهش، از روش «تحلیل محتوا» استفاده شده است. تحلیل محتوا، راهبردی پژوهشی است که در آن محتوای ارتباطات از طریق به‌کارگیری عینی و منتظم قواعد مقوله‌بندی به اطلاعاتی که می‌تواند خلاصه و باهم مقایسه شوند، تغییر شکل می‌یابد (هولستی، ۱۳۷۳).



شکل ۱. چارچوب نظری روش دلفی و فرایند آن در این پژوهش

در مرحله‌ی دوم، برای ارزیابی و غربالگری یافته‌های مرحله اول، از نظرات خبرگان و فن دلفی برای دستیابی به اجماع میان نظرات آن‌ها استفاده شد. از دیدگاه روش دلفی، قضاوت‌های انسانی به مثابه ورودی‌هایی مشروع و سودمند

برای انجام پیش بینی ها می باشند. بعضا خبرگان و متخصصان منفرد می توانند در معرض خطر یکجانبه نگری قرار گیرند ضمن اینکه گروه های خیره نیز می توانند تحت تأثیر تمایلات رهبر گروه، از تجدید نظر بر روی ایده های قبلی اکراه داشته باشند. به منظور غلبه بر چنین نارسایی هایی، روش دلفی با مبانی نظری و دستورالعمل های روشمند در طول دهه های گذشته توسعه یافت. مهم ترین نکته در این فرایند، درک هدف های بکارگیری روش دلفی از طرف شرکت کنندگان است. در صورت عدم درک صحیح، با پاسخ هایی نامرتبط از سوی شرکت کنندگان مواجه خواهیم بود. پاسخ دهندگان باید از معلومات کافی در حوزه مربوطه برخوردار بوده و با ادبیات موضوعی مقوله مورد بحث آشنایی داشته باشند. ولی در عین حال شاید لزوماً به تخصص بسیار بالا در زمینه مورد بحث نیازی نباشد (سرور و همکاران، ۱۳۸۹).

شکل (۱) چارچوب روش دلفی در فرایند این پژوهش را نشان می دهد.

برای رسیدن به اجماع میان خبرگان دو دور روش دلفی اجرا شد. پرسشنامه ها نیز به دو روش حضوری و الکترونیکی توزیع شد. در واقع، پس از اینکه، فهرستی از عوامل (موانع - محدودیت ها و بستر - زمینه های برای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران) از مصاحبه عمیق با خبرگان و صاحب نظران و همچنین تحلیل محتوای اسناد، کتب و مقالات استخراج شد، در دور اول در قالب پرسشنامه در اختیار اعضای پانل قرار گرفت تا میزان اهمیت هر یک را مشخص کنند. همچنین، از آنان خواسته شد بود، علاوه بر عوامل موجود، در صورتی که شاخصی مدنظر دارند که در این پرسشنامه وجود ندارد، شاخص های موردنظر خود را به این فهرست پیشنهاد و اضافه کنند. در این روش، تعیین میزان اهمیت شاخص ها در قالب طیف لیکرت (۱ تا ۵ به ترتیب کمترین تأثیر و بیشترین تأثیر) انجام شد. در دور دوم در مقابل هر عامل، میانگین پاسخ های اعضای پانل و پاسخ فرد، نیز به طور جداگانه به آگاهی خبرگان و صاحب نظران رسید. در پژوهش حاضر برای تعیین میزان اتفاق نظر میان اعضای پانل از ضریب همابستگی کندال استفاده شد. در این پژوهش تعداد اعضای پانل ۱۲ نفر بودند و مقدار ضریب همابستگی کندال در دور اول (۰/۶۱۸) و در دور دوم (۰/۸۲۳) محاسبه شد که اتفاق نظر قوی میان اعضای پانل در دور دوم به دست آمد و دوره های دلفی نیز متوقف شد. جدول (۱) تفسیر مقادیر ضریب همابستگی کندال و جدول ۲ نتایج ضریب همابستگی کندال را نشان می دهد.

جدول ۱. تفسیر مقادیر ضریب همابستگی کندال

| ضریب کندال w          | ۱/         | ۳/   | ۵/    | ۷/   | ۹/         |
|-----------------------|------------|------|-------|------|------------|
| تفسیر میزان اتفاق نظر | بسیار ضعیف | ضعیف | متوسط | قوی  | بسیار قوی  |
| میزان اتفاق نظر       | وجود ندارد | کم   | متوسط | زیاد | بسیار زیاد |

مأخذ: Schmidt, 1997

جدول ۲. نتایج ضریب همابستگی کندال

| دور | تعداد شرکت کنندگان | ضریب کندال |
|-----|--------------------|------------|
| اول | ۱۲                 | ۰/۶۱۸      |
| دوم | ۱۲                 | ۰/۸۲۳      |

## یافته های پژوهش

### شراکت عمومی خصوصی

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در همراهی با تئوری وابستگی، غلبه رویکرد ساختارگرایی در کشورهای پیرامون، بر لزوم نقش آفرینی روزافزون دولت در سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌های عمومی تأکید می‌شد اما دسترسی ناکافی در تأمین مالی در کنار بدهی‌های انباشته شده دولت‌ها و عدم کارایی بخش دولتی، سرانجام در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، چالشی برای دولت‌ها شد که در فضای اصلاحات آن زمان به پذیرش اصول نئولیبرالی و در نهایت کاهش اندازه و تنوع فعالیت‌های دولتی منجر شد (هانت، ۱۳۹۳)؛ بحث اصلی تفکر نئولیبرالی این بود که توسعه نیافتگی کشورهای جهان سوم ناشی از دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد این کشورها است (تودارو، ۱۳۹۱).

در دهه ۱۹۷۰ اقتصاددان پرنفوذی مثل فریدمن اظهار داشت که «توسعه امکان نمی‌پذیرد مگر با دولتی حداقل»، اما گزارش سازمان ملل در سال ۱۹۹۷ خلاف حرف میلتنون را ثابت کرد و نشان داد که پس از بیست سال این اندیشه دیگر کارایی ندارد و به این نتیجه رسیده «توسعه امکان نمی‌یابد مگر با یک دولت کارآمد» (مهدی زاده، ۱۳۸۰). شراکت عمومی و خصوصی که معمولاً به عنوان ترتیبات نهادی شراکتی بین بازیگران بخش عمومی و خصوصی تعریف می‌شوند، در سراسر جهان مورد توجه گسترده‌ای قرار گرفته است. اما تعداد کمی از مردم در مورد آنچه که این شراکت در واقع چیست توافق دارند (هاج و گروا، ۲۰۰۷). شراکت عمومی خصوصی اگرچه در بسیاری از کشورها موفقیت‌های چشم گیری داشته است اما فعالیت‌ها سیاسی در برخی اقتصادهای کشورهای در حال گذار منجر به عدم نتیجه شده است (شانگ و همکاران، ۲۰۲۲).

شراکت عمومی-خصوصی دارای تعاریف متعددی است. در یک تعریف گاروین و بوسو<sup>۱</sup> (۲۰۰۸) آن را به عنوان "یک ترتیب قراردادی بلندمدت بین بخش‌های عمومی و خصوصی که در آن منافع متقابل جستجو می‌شود" تعریف کرده اند (گاروین و بوسو، ۲۰۰۸). ریچارد وودوارد<sup>۲</sup> در کتاب سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۳</sup> شراکت عمومی خصوصی را چنین تعریف کرده است؛ «توافق نامه ای بین دولت و یک یا چند شریک خصوصی (که ممکن است شامل اپراتورها و تامین کنندگان مالی باشد) که طبق آن شرکای خصوصی خدمات را ارائه می‌دهند، به گونه ای که اهداف ارائه خدمات با اهداف سود شرکای خصوصی همسو باشد» (وودوارد، ۲۰۰۹).

ون هام و کوپنجان<sup>۴</sup> (۲۰۰۱) شراکت را اینگونه تعریف کرده اند؛ "همکاری بین بازیگران عمومی و خصوصی که آنها به طور مشترک محصولات و خدمات را توسعه می‌دهند و خطرات، هزینه‌ها و منابع مرتبط با این شراکت را به اشتراک می‌گذارند" (ون هام و کوپنجان، ۲۰۰۱).

رویه جهانی حاکی از آن است که شراکت عمومی-خصوصی ابزار مؤثری در ارتقای خدمات مبتنی بر نوآوری و استفاده عاقلانه‌تر از فضاها و تجهیزات با تکنولوژی بالا را دارا می‌باشد (توکونوا، ۲۰۲۲).

1. Garvin and Bosso

2. Richard Woodward

3. The Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD)

4. Ham and Koppenjan

نظریه پردازان برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای معتقدند از دهه ۱۹۹۰ به بعد سرآغاز «عصر شراکت بخش عمومی خصوصی» است که مستلزم بازنگری جدی در الگوهای پیشین توسعه شهری و برنامه ریزی و جست‌وجوی پارادایم‌های جدیدی است که هم با برنامه ریزی متمرکز تفاوت دارد و هم تسلیم قوانین کور بازار نمی‌شود. بدیهی است که این شراکت، بر اساس اصول توسعه پایدار و تحت نظارت بخش عمومی و در چارچوب اهداف و سیاست‌های مصوب در طرح‌های توسعه شهری صورت می‌گیرد، با این حال هرگز نمی‌توان نادیده گرفت که حکمروایی نقش اساسی در تعیین موفقیت و یا شکست شراکت‌های عمومی و خصوصی دارد (شانگ و همکاران، ۲۰۱۹).

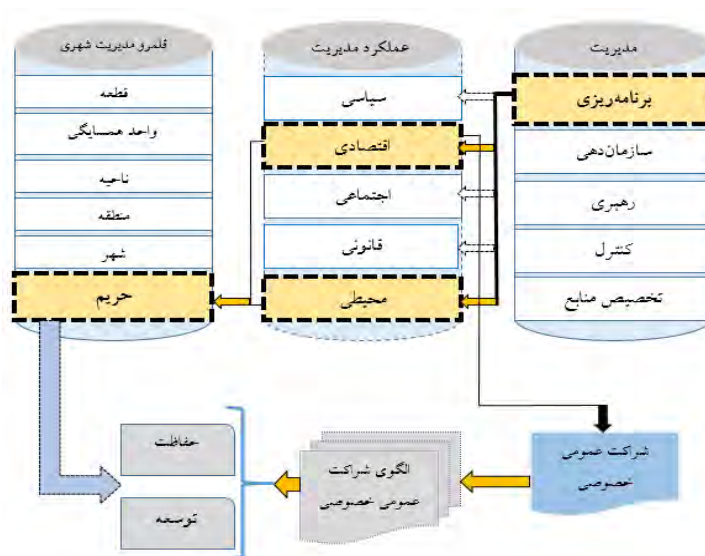
### حریم و مفاهیم رایج آن

حریم در لغت به معنای «پیرامون و گرداگرد خانه و عمارت که ملک بدان متعلق است» تعریف شده است. در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر سال ۱۳۸۴ حریم «قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید» تعریف شده است. در ادامه همین تعریف آمده است که به «منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود». نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات در محدوده حریم به عهده شهرداری مربوط می‌باشد، حریم شهر نیز به مقتضای ماهیت خود و تعریف قانونی آن، ناحیه‌ای است که پیرامون پهنه کاملاً شهری شده شهرها و کلان‌شهرهای کشور تعریف شدنی است. حریم در مطالعات شهری متناسب با رویکردی حفاظتی و یا توسعه‌ای که ارائه می‌شود با اصطلاحات متفاوتی نیز مورد استفاده قرار در برخی از کشورها حریم معادل هاله شهری و روستایی، در در کشورهای اروپایی حریم معادل کمربند سبز نیز به کار می‌رود.

### ارتباط میان شراکت عمومی خصوصی و مدیریت حریم منطقه شهری تهران

مدیریت را به کارگیری منابع مادی و انسانی در برنامه ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل تعریف کرده‌اند، که برای دستیابی به اهداف سازمانی و بر اساس نظام ارزشی صورت می‌گیرد (ضیائی‌ان، ۱۳۸۱). اگر ابعاد عملکردی مدیریت شهری را در پنج دسته (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، قانونی، محیطی) قابل تقسیم بندی باشند و از طرفی قلمروهای مدیریت شهری از کوچکترین قطعه زمین تا بزرگترین قلمرو آن یعنی حریم را شامل شمود، بنابراین شراکت عمومی خصوصی را می‌توان برنامه ریزی اقتصادی و زیست محیطی برای حریم تعریف کرد. شکل (۲) ارتباط میان شراکت عمومی خصوصی و مدیریت حریم را نشان می‌دهد.





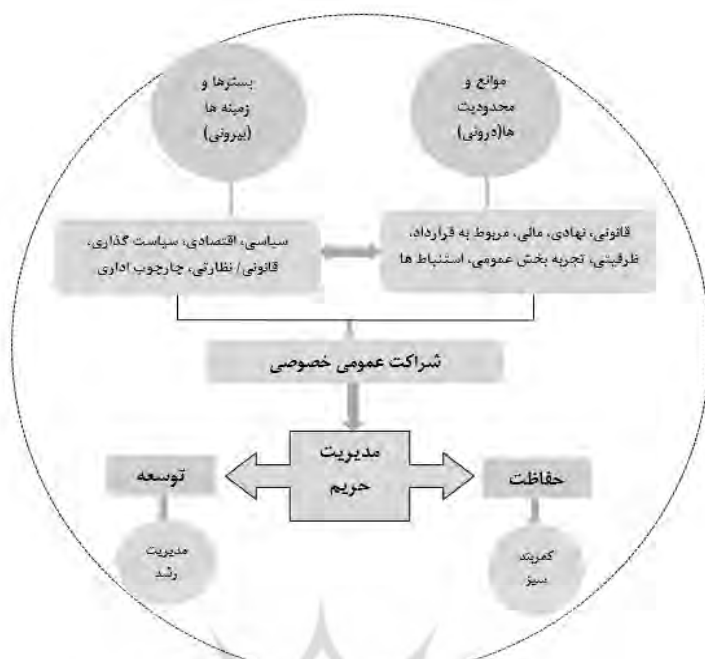
شکل ۲. ارتباط میان شرکات عمومی خصوصی و مدیریت حریم

### مدل تحلیلی پژوهش

با توجه به این که موضوع پژوهش حاضر «ارائه راهکارهایی برای شرکات عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران» است، در تحلیل کیفیت ارتباط مفاهیم تحقیق از دو سری مفاهیم و مؤلفه‌ها استفاده شده است: ۱- مؤلفه‌های محدودکننده (درونی) شرکات عمومی خصوصی؛ ۲- مؤلفه‌های زمینه‌ساز (بیرونی) شرکات عمومی خصوصی. جدول (۳) مفاهیم، ابعاد و مؤلفه‌های تحقیق و شکل (۳) مدل تحلیلی پژوهش را نشان می‌دهد.

جدول ۳. مفاهیم، ابعاد و مؤلفه‌های پژوهش

| مفاهیم                     | ابعاد  | مؤلفه‌ها                         | مبانی نظری   |
|----------------------------|--|----------------------------------|--|
| شرکات عمومی خصوصی          | محدودیت‌ها (درونی)   | قانونی                           | Plummer(2002)<br>Sohail (2004)                     |
|                            |  | نهادی                            |  |
|                            |  | مالی                             |  |
|                            |  | مربوط به قرارداد                 |  |
|                            |  | ظرفیتی                           |  |
|                            |  | تجربه بخش عمومی                  |  |
| بسترها و زمینه‌ها (بیرونی) | استنباطها (ترس، عدم اعتماد و نگرانی‌های اجتماع محلی نسبت به طرفین شرکات) | سیاسی                            | Plummer(2002)<br>Sohail (2004)<br>Biygautane(2016) |
|                            |  | اقتصادی                          |  |
|                            |  | سیاست‌گذاری                      |  |
|                            |  | قانونی / نظارتی                  |  |
|                            |  | چارچوب اداری                     |  |
| مدیریت شهری                | توسعه  | مدیریت رشد، مدیریت محیطی راهبردی | پور جوهری و ماجدی(۱۳۸۹)<br>دانشپور (۱۳۸۵)          |
|                            | حفاظت  | کمربند سبز                       | طرح جامع تهران ۱۳۸۵<br>طرح راهبردی حریم ۱۳۹۱       |



شکل ۳. مدل تحلیلی پژوهش (شراکت عمومی خصوصی و مدیریت حریم)

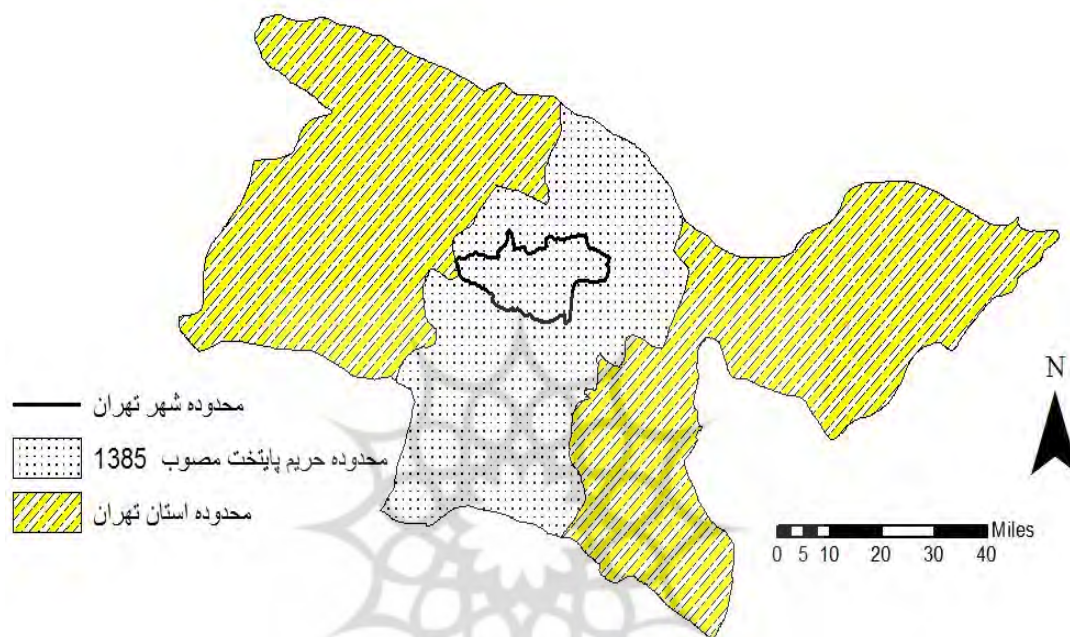
## بحث

### حریم منطقه شهری تهران (حریم پایتخت)<sup>۱</sup>

حریم شهر تهران برای نخستین بار در طرح جامع مصوب ۱۳۴۷ تعیین شد، سپس در سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۷۰، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۵ مورد بازنگری قرار گرفت. هدف از تعیین حریم شهر در سال‌های نخست، جلوگیری از ساخت‌وسازهای بی‌رویه و بدون برنامه، پراکنده و بدون نظارت و همچنین ذخیره‌سازی فضایی به دور شهر جهت توسعه آینده آن بوده است (بوم‌سازگان، ۸۵). محدوده فعلی حریم شهر تهران به اعتبار اسناد طرح جامع تهران که با توجه به الزامات زیست‌محیطی و ضرورت حفاظت و مدیریت یکپارچه محدوده بلافاصله پیرامون شهر، مشخص گردیده است، با احتساب شهر تهران وسعتی حدود ۵۹۰۰ کیلومتر مربع را در برمی‌گیرد. محدوده حریم مصوب در طرح جامع تهران (۱۳۸۵) شامل شهرستان‌های تهران، اسلام‌شهر، رباط‌کریم، بهارستان، ری، شمیرانات، پردیس و بخش‌هایی از شهرستان شهریار شامل بخش‌های قدس و مرکزی است (البته در حال حاضر قدس و پردیس به‌عنوان یک شهرستان مستقل در تقسیمات سیاسی کشور عنوان شده است). چارچوب حریم از شمال به مرز استان تهران با استان مازندران از جنوب به مرز استان

۱. حریم پایتخت علاوه بر محدوده حریم شهر تهران، حریم بیش از ۴۶۰ نقطه سکونتگاهی (شهر، شهرک صنعتی، روستا، آبادی) را نیز در بر می‌گیرد که همین عامل باعث مستثنی نمودن تعریف حریم پایتخت از دیگر شهرها می‌شود. موضوع مستثنی نمودن حریم پایتخت و حریم کلان‌شهرهای کشور از موضوع مفاد ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها است که در آن حریم، قسمتی از اراضی بلافاصله پیرامون محدوده شهر تعریف شده که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. (مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص وضعیت حریم پایتخت ۱۳۹۲/۱۰/۹).

تهران با قم و مرکزی، از غرب به شهرستان‌های کرج و ملارد (استان البرز) و از شرق به شهرستان‌های دماوند، پاکدشت و ورامین محدود است. محدوده حریم تعیین شده علاوه بر شهر تهران، ۲۳ شهر دیگر شامل شهرهای اندیشه، شهریار، فردوسیه، باغستان، صبا شهر، شاهد شهر، نسیم شهر، گلستان، نصیرآباد، صالح‌آباد، قدس، حسن‌آباد، اسلام‌شهر، کهریزک، باقرشهر، چهاردانگه، ری، تجریش، لواسان، پردیس و بومهن را در بر گرفته است. شکل (۳) محدوده مصوب حریم منطقه شهری تهران (حریم پایتخت) را نشان می‌دهند.



شکل ۴. محدوده مصوب حریم منطقه شهری تهران در طرح‌های جامع (۱۳۸۵)

و طرح راهبردی حریم پایتخت (۱۳۹۱)

#### وضعیت مالکیت اراضی حریم منطقه شهری تهران و زمینه‌های فعالیت جهت شراکت عمومی خصوصی

اراضی متعلق به اداره منابع طبیعی استان تهران با عملکردهای مختلف از جمله بوته‌زارها، جنگل‌ها و درختکاری‌ها، شوره‌زارها و اراضی بایر بیشترین سطح از محدوده حریم منطقه شهری تهران را به خود اختصاص داده است. اراضی تحت مالکیت اداره منابع طبیعی استان تهران عمدتاً در بخش شمالی، شرقی، جنوب شرقی و جنوب حریم پراکنده شده‌اند (طرح و کاوش، ۱۳۹۱). اراضی کشاورزی و باغات که عمدتاً تحت مالکیت بخش خصوصی هستند از دیگر مالکیت‌های عمده اصلی در محدوده حریم است که در بخش جنوبی به‌ویژه جنوب غربی و جنوب شرقی حریم متمرکز یافته‌اند. همچنین مجتمع‌های صنعتی، کارخانه‌ها و صنایع که عمدتاً در مالکیت بخش خصوصی هستند، بخش دیگری از مالکیت در گستره مورد مطالعه را شکل می‌دهند. اراضی متعلق به نهادهای نظامی از دیگر مالکیت‌های مهم در محدوده حریم به شمار می‌روند. بررسی نحوه توزیع اراضی متعلق به ارگان‌های نظامی مبین آن است که این اراضی عمدتاً در

بخش شمال شرقی حریم جنوب و جنوب غربی محدوده استقرار یافته‌اند. اراضی متعلق به تولیت آستان امام خمینی (ره) در کنار اراضی متعلق به اداره اوقاف و امور خیریه استان تهران از دیگر مالکیت‌های عمده در محدوده حریم منطقه شهری تهران محسوب می‌گردد که در بخش جنوبی حریم شهر مستقر شده‌اند. اراضی متعلق به سازمان‌های دولتی مانند تصفیه‌خانه‌ها، مراکز آموزشی، نیروگاه‌ها و تأسیسات مرتبط با آن‌ها، پالایشگاه و همچنین اراضی متعلق به بخش عمومی مانند گورستان نیز بخش دیگری از مالکیت در محدوده مورد مطالعه را شکل می‌دهد. بخشی از اراضی منابع طبیعی به‌ویژه در بخش شمال بزرگراه بابایی قبلاً توسط تعاونی مسکن ادارات دولتی مانند دادگستری، شرکت مخابرات استان تهران، جهت تأمین مسکن کارمندان ادارات و سازمان‌های متبوع خود تملک شده است که تاکنون موفق به دریافت مجوز ساخت نشده‌اند (طرح و کاوش، ۱۳۹۱). مطالعات صورت گرفته در طرح جامع تهران (۱۳۸۵) و طرح راهبردی حریم پایتخت (۱۳۹۱) نشان می‌دهد ۷ نوع فعالیت برای سرمایه‌گذاری در حریم مطرح شده است که این فعالیت‌های در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴. پروژه‌های که در جهت حفاظت از حریم منطقه شهری تهران نیاز به شراکت و سرمایه‌گذاری دارند

| ردیف | نوع پروژه برای شراکت    | توضیحات   |
|------|-------------------------|---|
| ۱    | فعالیت‌های تفریحی       | پارک آبی، شهر بازی، باغ وحش، پیست‌های دوچرخه‌سواری، پیست‌های اتومبیلرانی و موتورسیکلت‌رانی در کویر، تله کابین، پیست اسکی، سایت‌های پرواز هواپیماهای دستی، بادبادک و بالون، تفریحات پروازی، مسابقات اتومبیلرانی و رالی |
| ۲    | فعالیت‌های ورزشی        | دریاچه‌های قایقرانی، سایت‌های تیراندازی، زمین‌های گلف، میدان‌های اسب‌دوانی، زمین‌های تنیس   |
| ۳    | مجمع‌های اقامتی         | هتل‌های لوکس، مهمانسراها، هتل‌ها، کاروانسراهای احیاء شده و کمپ‌های روستایی  |
| ۴    | مجمع‌های درمانی         | بیمارستان‌های تخصصی و دهکده‌های سلامت   |
| ۵    | مجمع‌های کشاورزی        | گلخانه‌ها و باغ‌های پرورش گل و گیاه، مراکز تولید داروهای گیاهی و مراکز آموزش و ترویج باغبانی  |
| ۶    | مجمع‌های تعمیرگاهی      | تعمیرگاه‌های ماشین‌های سبک و سنگین، خدمات جانبی مانند کارواش و فروش قطعات   |
| ۷    | مجمع‌های خدماتی - رفاهی | زمین‌بازی کودکان، فضای سبز، مکان انتظار هم‌سفران، پارکینگ، رستوران، نمازخانه، ایستگاه کمک‌های اولیه   |

منبع: نگارندگان با اقتباس از طرح راهبردی حریم پایتخت ۱۳۹۱

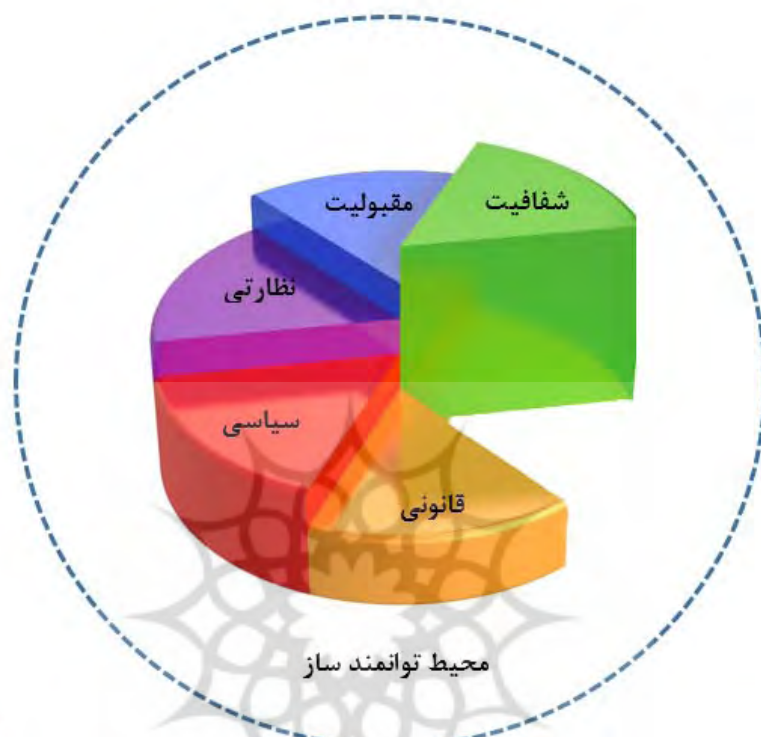
در پژوهش حاضر برای راهکارهای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت دو دور روش دلفی اجرا شد. با توجه به داده‌های حاصل از دورهای دلفی و بخش‌های مختلف پرسشنامه در هر دور، شاخص‌های آماری کمینه، بیشینه، میانگین، نما و انحراف معیار محاسبه شد. توزیع پرسشنامه طبق روش دلفی در دو مرحله انجام گرفت و در هر دور معیارهایی که میانگین بالاتر از ۴ را داشتند، در دور بعدی مطرح شدند، و مؤلفه‌هایی که میانگین کمتر از ۴ داشتند، حذف و در دورهای بعدی لحاظ نشدند. همچنین، شاخص‌های و میزان اتفاق نظر اعضای پانل دلفی در دورهای مخالف محاسبه شد. جدول (۵) نتایج دورهای اول و دوم دلفی در نظرخواهی از خبرگان را بیان می‌کند.

جدول ۵. نتایج دوره‌های اول و دوم دلفی در نظرخواهی از خبرگان

| مفاهیم             | ردیف | معیارها                              | دور اول              |              | دور دوم |              |
|--------------------|------|--------------------------------------|----------------------|--------------|---------|--------------|
|                    |      |                                      | میانگین              | انحراف معیار | میانگین | انحراف معیار |
| موانع و محدودیت‌ها | ۱    | محدودیت‌های قانونی                   | ۴/۷۵                 | ۰/۶۶۹        | ۴/۸۳    | ۰/۳۸۹        |
|                    | ۲    | محدودیت‌های نهادی                    | ۴/۶۷                 | ۰/۷۷۸        | ۴/۳۳    | ۰/۹۸۵        |
|                    | ۳    | محدودیت‌های مالی                     | ۴/۶۷                 | ۰/۵۱۵        | ۴/۶۷    | ۰/۶۵۱        |
|                    | ۴    | محدودیت‌های مربوط به قرارداد         | ۴/۵۰                 | ۰/۷۷۸        | ۴/۴۲    | ۰/۶۶۹        |
|                    | ۵    | محدودیت‌های ظرفیتی                   | ۴/۶۷                 | ۰/۶۲۲        | ۴/۷۵    | ۰/۴۵۲        |
|                    | ۶    | محدودیت‌های مربوط به تجربه بخش عمومی | ۴/۳۳                 | ۰/۶۷۴        | ۴/۳۳    | ۰/۶۵۱        |
|                    | ۷    | محدودیت‌های استنباطی                 | ۴/۵۰                 | ۰/۶۵۱        | ۴/۵۰    | ۰/۶۷۴        |
| بسترها و زمینه‌ها  | ۸    | زمینه‌های سیاسی                      | ۴/۷۵                 | ۰/۴۵۲        | ۴/۸۳    | ۰/۳۸۹        |
|                    | ۹    | زمینه‌های اقتصادی                    | ۴/۳۳                 | ۰/۶۷۴        | ۴/۳۳    | ۰/۷۷۸        |
|                    | ۱۰   | زمینه‌های سیاست‌گذاری                | ۴/۴۲                 | ۰/۶۵۱        | ۴/۴۲    | ۰/۵۱۵        |
|                    | ۱۱   | زمینه‌های قانونی / نظارتی            | ۴/۳۳                 | ۰/۶۵۱        | ۴/۳۳    | ۰/۷۷۸        |
|                    | ۱۲   | زمینه‌های اداری                      | ۴/۴۲                 | ۰/۶۵۱        | ۴/۴۲    | ۰/۶۶۹        |
|                    |      |                                      | میانگین انحراف معیار | ۰/۶۴۷        |         | ۰/۶۳۳        |

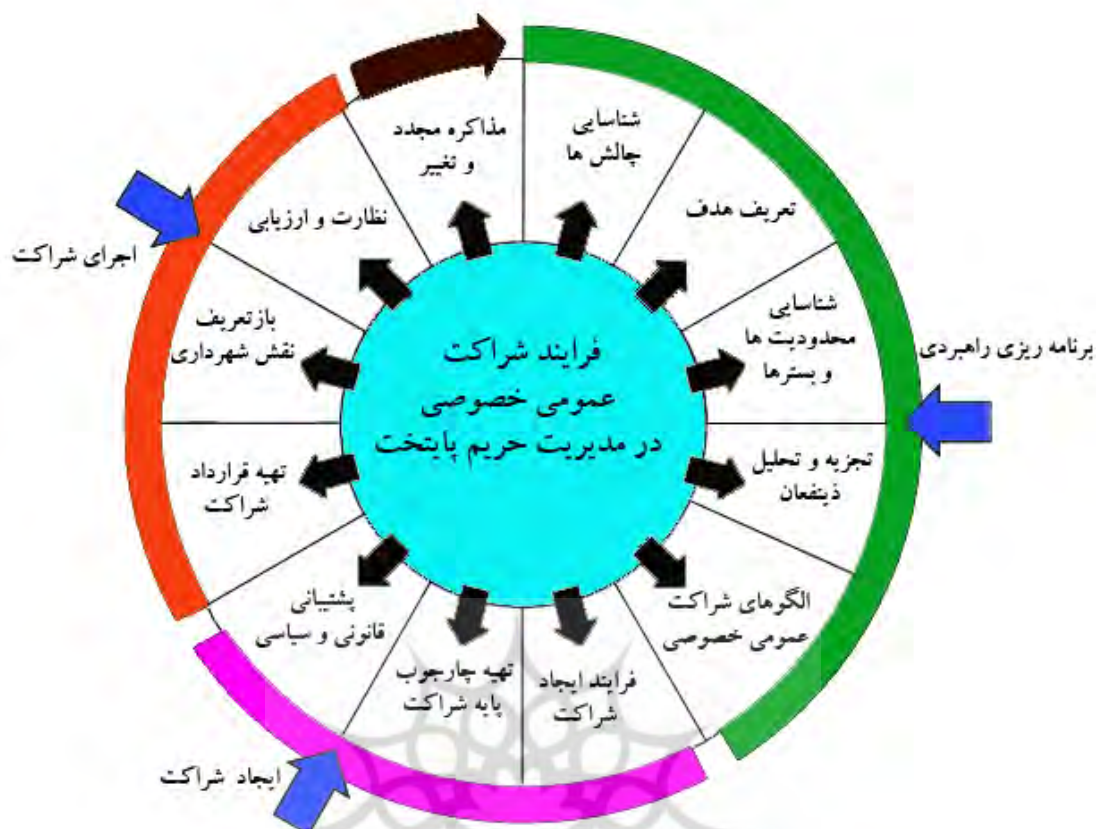
نتایج دوره‌های دوگانه دلفی نشان می‌دهد که اعضای پانل از بین مهم‌ترین محدودیت‌های شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران بیش از همه بر روی عامل محدودیت قانونی (۴/۷۵) نظر داشتند و برای شکل‌گیری زمینه‌های شراکت بر روی زمینه‌های سیاسی (۴/۷۵) تأکید داشتند. نتایج نشان می‌دهد که به دلایل زیر اتفاق نظری میان اعضای پانل حاصل شده است و می‌توان به تکرار دوره‌ها پایان داد: الف) کاهش میانگین انحراف معیار دور دوم نسبت به دور اول، میانگین انحراف معیار از ۰/۶۴۷ در دور اول به ۰/۶۳۳ در دور دوم کاهش یافت؛ ب) ضریب هماهنگی کندال برای پاسخ اعضای پانل در دور دوم ۰/۸۲۳ محاسبه شد. با توجه به این که تعداد اعضای پانل ۱۲ نفر بودند، این میزان از ضریب کندال کاملاً معنادار محسوب می‌شود. همچنین از آنجاکه مقدار ضریب هماهنگی کندال در دور دوم (۰/۸۲۳) نسبت به دور اول (۰/۶۱۸) افزایش قابل توجهی داشته است می‌توان به دوره‌های دلفی پایان داد. در این تحقیق با به‌کارگیری یافته‌های بررسی راهکارهای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران و به‌کارگیری روش دلفی، راهکاری برای شراکت عمومی خصوصی متکی از یک محیط توانمند ساز که محدودیت قانونی و زمینه سیاسی را شامل می‌شود، مطرح می‌گردد. به همین منظور پس از شناسایی مهم‌ترین عوامل (محدودیت و زمینه) که از طرف خبرگان مدیریت شهری برای شکل‌گیری شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت مطرح شد، می‌توان نسبت به ایجاد یک محیط توانمند ساز اقدام کرد. وجود یک محیط توانمند ساز که چارچوب‌های قانونی، سیاسی و نظارتی را برای شکل‌گیری شراکت عمومی خصوصی را داشته باشد می‌تواند موردقبول بخش خصوصی واقع شود البته به همان میزان نیز بخش خصوصی باید از مقبولیت سیاسی و اجتماعی میان دولت، شهرداری و مردم برخوردار باشد، از

طرف دیگر همکاری و شراکتی که قرار است در مدیریت حریم برای حفاظت از آن حاصل آید قطعاً باید با اعتماد کامل و شفافیت طرفین همراه باشد. شکل (۴) محیط توانمند ساز شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران برای حفاظت از آن را نشان می‌دهد.



شکل ۵. شکل گیری محیط توانمند برای حمایت از شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران

برنامه‌ریزی راهبردی در ایجاد و اجرای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران استقرار شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران، نیازمند آن است که شراکتی از سه فرایند (برنامه‌ریزی راهبردی، ایجاد شراکت، اجرای شراکت) ساختار بندی شده با مشارکت و همفکری ذینفعان کلیدی حریم پایتخت صورت بگیرد. فرایند برنامه‌ریزی راهبردی دربرگیرنده تنظیم و تدوین هدف شهرداری (حفاظت از حریم) و ایجاد راهبردی به منظور حفظ منافع طرفین شراکت به گونه‌ای است که مسئول و پاسخگوی ذینفعان حریم پایتخت و شرایط موجود باشد. این فرایند راهبردی، در واقع زمینه‌ای را برای تصمیم‌گیری‌های مرتبط با هدف‌های بلندمدتی را چون حفاظت از حریم پایتخت را به وجود می‌آورد. شکل (۶) فرایند برنامه‌ریزی راهبردی برای ایجاد و اجرای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت را نشان می‌دهد.



شکل ۶. فرایند برنامه‌ریزی در ایجاد و اجرای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران

### پیشنهادها و راهبردهای مدیریتی

با توجه به اهمیت اساسی مدیریت حریم منطقه شهری تهران و تحقق شراکت عمومی خصوصی در جهت حفاظت از آن، راهکارهایی پیشنهادی برای تحقق آن باید در قالب راهبردهایی بسترساز و تسهیل‌گر ارائه شود. بنابراین، بر اساس شناخت به‌دست‌آمده از محدودیت‌ها و بسترها حاکم بر حریم منطقه شهری تهران و مصاحبه عمیق با خبرگان و کارشناسان مدیریت شهری برای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت و ایجاد زمینه‌ای برای شکل‌گیری فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و ایجاد پروژه‌های شراکتی در جهت حفاظت از آن، ماتریس ترکیبی-تحلیلی از وضعیت شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم شکل گرفت که در نهایت راهبردهای پیشنهادی برای ایجاد شراکت عمومی خصوصی در مدیریت پایتخت انجامید. در این راهبردها بیشتر از همه بر نقش ذینفعان در حفاظت از حریم تأکید شده است. جدول (۶ و ۷) نقاط ضعف و قوت شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت را نشان می‌دهد.

## جدول ۶. نقاط ضعف و قوت شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران

| ضعفها (weaknesses)   | قوتها (Strengths)   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم پایه‌ریزی قواعد کار برای شکل‌گیری شراکت</li> <li>- عدم شناخت راهبردی از شراکت عمومی خصوصی به‌ویژه از طرف بخش عمومی</li> <li>- عدم وجود قوانین مشخص و مرتبط با وظایف شراکت بخش خصوصی</li> <li>- ناکارآمدی سیاست‌های مدیریت شهری برای جلب شراکت عمومی خصوصی</li> <li>- برنامه‌ریزی ضعیف و نامناسب برای شکل‌گیری شراکت</li> <li>- فقدان تجربه در مورد تدوین شرایط قرارداد</li> <li>- فقدان خطوط راهنمایی که ویژگی‌های قراردادهای شراکت عمومی خصوصی باید بر اساس آن‌ها تنظیم شود.</li> <li>- فقدان اطلاعات و شفافیت در حوزه بخش عمومی</li> <li>- تجارب ناموفق بخش عمومی در دیگر حوزه‌های شراکت</li> <li>- عملکرد نامطمئن مدیریت شهری</li> <li>- عدم اعتماد اجتماع محلی به بخش عمومی خصوصی برای شراکت و حفاظت از حریم</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- مشخص شدن اهداف شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران</li> <li>- مشخص شدن اولویت‌های کلی و اساسی برای شکل‌گیری شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران</li> <li>- انگیزه‌های متفاوت طرفین شراکت که می‌تواند در قالب یک همکاری در مدیریت حفاظت از حریم رخ دهد</li> <li>- هر دو بخش عمومی و خصوصی با روش‌های متفاوت خواستار ارتقای استانداردهای زندگی در حریم منطقه شهری تهران هستند.</li> <li>- هر دو بخش عمومی و خصوصی خواستار برقراری ارتباط بیشتر با اجتماع محلی در حریم پایتخت هستند</li> <li>- پتانسیل‌های بسیار بالای حریم منطقه شهری تهران در فعالیت‌های مختلف (تفریحی، ورزشی، اقامتی، کشاورزی و ...) برای ایجاد شراکت عمومی خصوصی</li> </ul> |

## جدول ۷. فرصت‌ها و تهدیدهای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران

| تهدیدها (threats)   | فرصت‌ها (Opportunities)   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم وجود چارچوب مالیاتی خاص برای دوره رشد و رکود</li> <li>- مشارکت نابرابر اعضا برای ورود به شراکت به‌ویژه از طرف بخش خصوصی</li> <li>- فقدان تعهد و سوء شهرت میان طرفین بخش عمومی و خصوصی</li> <li>- کمبود منابع مالی بخش خصوصی به دلیل رکود و جلوگیری از ادامه روند</li> <li>- عدم تأمین نیازهای بخش خصوصی از طرف بخش عمومی</li> <li>- نبود بازارهای سرمایه برای فروش خدمات ارائه‌شده از طرف بخش خصوصی</li> <li>- عدم رقابتی بودن مناقصات از طرف بخش عمومی</li> <li>- عدم وجود تحلیل هزینه-فایده مقدار قرارداد ارائه‌شده بین بخش عمومی و خصوصی</li> <li>- هزینه‌های بالای معاملات و مناقصات</li> <li>- عدم ظرفیت برای پیشنهاد و مناقصه و عقد قرارداد</li> <li>- عدم وجود تحلیل و برنامه‌ریزی مالی توسط شهرداری</li> <li>- عدم بازده سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی</li> <li>- مخدوش شدن تمامی عوامل مشوق برای بخش خصوصی</li> <li>- تفاوت میزان هزینه‌های طرف بخش خصوصی قرارداد برای ارائه خدمات با میزان هزینه‌های که بخش عمومی محاسبه کرده</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- تنظیم چارچوب قانونی انعطاف‌پذیر برای شکل‌گیری شراکت‌های عمومی خصوصی</li> <li>- تنظیم درجات مختلفی از ظرافت قانونی با توجه به میزان تمایل شراکت بخش خصوصی</li> <li>- حفاظت از حریم منطقه شهری تهران با بالاترین کیفیت و پایین‌ترین هزینه</li> <li>- آموزش شراکت عمومی خصوصی در حفاظت از حریم و درک عمیق از وجوه اجتماعی و نهادی آن</li> <li>- ایجاد کمیته‌های محلی تحت قوانین هماهنگ برای شکل‌گیری شراکت و در راستای حفاظت از حریم منطقه شهری تهران</li> <li>- اصلاحات ساختاری و قانونی در رابطه شراکت‌ها، در دوره‌ای که ثبات اقتصادی و سیاسی حاکم است.</li> <li>- جلب اعتماد سرمایه‌گذار آتی برای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران</li> <li>- تضمین ضمانت‌های اجرایی قراردادها توسط طرفین شراکت</li> <li>- پشتیبانی از فرایندهای اجرایی توسط طرفین شراکت</li> <li>- توجه به استقلال طرفین شراکت</li> <li>- تعیین کردن جزئیات و نقش دقیق هر یک از طرفین شراکت</li> </ul> |



| فرصت‌ها (Opportunities)   | تهدیدها (threats)  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- کنترل خدمات ارائه‌شده از طرف بخش خصوصی توسط بخش عمومی</li> <li>- تعیین سطوح تمرکززدایی بین طرفین شراکت</li> <li>- به حداقل رساندن بروز انحراف و دخل تصرف نابجا در همه فرایندهای تدارک شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت</li> <li>- رفع نیازهای ذینفعان حریم پایتخت توسط شراکت عمومی خصوصی برای حفاظت از حریم منطقه شهری تهران</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- تعویض مقامات رسمی بخش عمومی و تفاوت فاحش میان نگرش مدیران نسبت به شکل‌گیری شراکت‌ها و یا حمایت از آن</li> <li>- عدم خودکفایی طرح موردنظر شراکت به لحاظ مالی برای بخش خصوصی</li> <li>- عدم حمایت حکومت (تأمین مالی مشترک، پارانه، اعتبار دولتی، تجهیزات) از بخش خصوصی برای شراکت</li> <li>- احتمال تبانی شرکت‌کنندگان در مناقصه به‌ویژه هنگامی که تعداد آن‌ها کم باشد.</li> <li>- نداشتن درک متقابل بین بخش عمومی و خصوصی در مورد منافع و حفاظت از حریم</li> </ul> |

در جدول (۶ و ۷) با توجه به نقاط قوت، ضعف، فرصت، تهدید مشخص‌شده، راهبردهای تحقق شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت ارائه می‌شود. این راهبردها در ۴ دسته راهبردهای پیشران یا تهاجمی (SO)، راهبردهای انطباقی (WO)، راهبردهای حفاظتی یا اقتضائی (ST) و راهبردهای مقابله‌ای یا تدافعی (WT) طبقه‌بندی گردیده‌اند. جدول ۸ چهار دسته راهبرد را نشان می‌دهد.

#### جدول ۸. طبقه‌بندی چهار دسته راهبرد

| راهبردها | توضیحات  |
|----------|--|
| SO       | سازمان با بهره‌برداری از نقاط قوت داخلی خود از حداکثر فرصت‌های بیرونی بهره‌برداری نماید.       |
| WO       | سازمان با بهره‌برداری از فرصت‌های موجود بیرونی نقاط ضعف داخلی را بهبود بخشد.                   |
| ST       | سازمان می‌کوشد با استفاده از نقاط قوت داخلی خود آثار ناشی از تهدیدات بیرونی موجود را کاهش دهد. |
| WT       | سازمان تلاش می‌کند از وضعیت مخاطره‌آمیزی که به وجود آمده به سلامت عبور کند.                    |

#### جدول ۹. راهبردهای تحقق شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران

| راهبردهای پیشران (SO)  | راهبردهای انطباقی (WO)   |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. تدوین چارچوب سیاستی و قانونی انعطاف‌پذیر برای ایجاد شراکت‌های عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران</li> <li>۲. افزایش پشتیبانی، عزم و تعهد سیاسی از فرایند شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران</li> <li>۳. یکپارچگی عملکردی ذینفعان حریم پایتخت برای حفاظت از آن</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. توانمندسازی ذینفعان حریم پایتخت برای درک راهبردی از شراکت عمومی خصوصی برای حفاظت از آن</li> <li>۲. تدوین سازوکار قانونی برای پاسخگویی و شفافیت‌سازی و کاهش زمینه‌های فساد در شراکت</li> <li>۳. تنظیم روابط موجود میان بخش عمومی خصوصی در قراردادهای شراکت</li> </ol> |
| راهبردهای حفاظتی (ST)  | راهبردهای مقابله‌ای (WT)   |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. استفاده از ظرفیت‌های موجود در سطوح بالای سیاسی برای حمایت از طرفین شراکت در دوران رکود</li> <li>۲. تسهیل و تضمین روابط میان طرفین قراردادها در جهت افزایش منافع طرفین</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. به کارگیری تجارب داخلی و خارجی جهت بهبود فرایند شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران</li> <li>۲. تسهیل مقررات برای کاهش هزینه‌های ناشی از معاملات و مناقصات در جهت حفاظت حریم منطقه شهری تهران</li> </ol>   |

در جهت تحقق شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت، راهبردها و توصیه‌های سیاستی در جدول (۱۰) ارائه شده است. در تحقق شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم پایتخت، اولویت‌های اجرایی به لحاظ زمان‌بندی مشخص شده است.

جدول ۱۰. راهبردها و توصیه‌های سیاستی برای شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران

| ردیف | راهبرد  | توصیه‌های سیاستی  | برنامه زمان‌بندی اجرایی |                        |                       |
|------|---|---|-------------------------|------------------------|-----------------------|
|      |   |   | کوتاه‌مدت<br>۱ سال      | میان‌مدت<br>۱ تا ۴ سال | بلندمدت<br>۴ تا ۸ سال |
| ۱    | تدوین چارچوب سیاستی و قانونی انعطاف‌پذیر برای ایجاد شراکت‌های عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران                   | تشکیل کمیسیون مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری متشکل از ذینفعان کلیدی برای تصمیم‌گیری‌های انعطاف‌پذیر متناسب با نیازهای زمانی و مکانی | *                       |                        |                       |
| ۲    | افزایش پشتیبانی، عزم و تعهد سیاسی از فرایند شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران                               | ارائه مشوق‌های مالیاتی، قوانین بانکداری و عدم محدودیت‌های سرمایه‌گذاری متناسب با رویکرد حفاظتی در حریم منطقه شهری                       | *                       |                        |                       |
| ۳    | یکپارچگی عملکردی ذینفعان حریم منطقه شهری تهران برای حفاظت از آن   | تشکیل کمیته نظارت بر اجرای شراکت متشکل از اعضای کمیسیون ویژه مدیریت حریم برای حفاظت از آن   | *                       |                        |                       |
| ۴    | توانمندسازی ذینفعان حریم پایتخت برای درک راهبردی از شراکت عمومی خصوصی برای حفاظت از آن                                      | برگزاری دوره آموزشی مختلف میان ذینفعان کلیدی بخش‌های عمومی و خصوصی برای رسیدن به درک مشترک از منافع طرفین                               |                         | *                      |                       |
| ۵    | تدوین سازوکار قانونی برای پاسخگویی و شفافیت‌سازی و کاهش زمینه‌های فساد در شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران | ایجاد سامانه برخط حریم به منظور شفاف‌سازی و انتشار آزاد آخرین تصمیمات و قراردادهای مرتبط با حریم منطقه شهری تهران                       |                         | *                      |                       |
| ۶    | تنظیم روابط موجود میان بخش عمومی خصوصی در قراردادهای شراکت عمومی خصوصی  | تدوین دستورالعمل تنظیم‌کننده روابط طرفین شراکت توسط کارگروه حقوقی کمیسیون ویژه مدیریت حریم  |                         | *                      |                       |
| ۷    | استفاده از ظرفیت‌های موجود در سطوح بالای سیاسی برای حمایت از طرفین شراکت در دوران رکود                                      | تشکیل صندوق سرمایه‌گذاری شراکت در حریم متشکل از ذینفعان دارای حقوق مالکیت اراضی جهت تضمین حسن اجرای شراکت                               |                         |                        | *                     |
| ۸    | تسهیل و تضمین روابط میان طرفین قراردادهای جهت افزایش منافع طرفین  | تشکیل کارگروه مالی و امور قراردادهای کمیسیون ویژه مدیریت حریم در جهت تضمین حقوق مالکانه در طول دوران شراکت                              |                         | *                      |                       |
| ۹    | به کارگیری تجارب داخلی و خارجی جهت بهبود فرایند شراکت عمومی خصوصی در جهت مدیریت و حفاظت از حریم                             | استفاده از تجارب داخلی و خارجی در مدیریت حفاظت از حریم منطقه شهری تهران با برگزاری همایش‌ها و دعوت از مشاوران خارجی                     |                         | *                      |                       |
| ۱۰   | تسهیل مقررات برای کاهش هزینه‌های ناشی از معاملات و مناقصات در جهت حفاظت حریم  | شناسایی قوانین متضاد و شکاف‌های قانونی توسط کارگروه حقوقی کمیسیون ویژه مدیریت حریم منطقه شهری تهران                                     |                         | *                      |                       |

## نتیجه‌گیری

شراکت عمومی خصوصی یکی از راه‌حل‌های مدیریت حریم منطقه شهری تهران در جهت حفاظت از آن با حفظ منافع طرفین است. این امر جایگزینی برای حکمروایی کارآمد و تصمیم‌گیری بخش عمومی که حتی در برنامه‌ریزی شراکت عمومی خصوصی نیز مسئولیت اصلی حفاظت از حریم را بر عهده دارد نمی‌شود. حضور بخش خصوصی به‌هیچ وجه از مسئولیت بخش عمومی (شهرداری) برای نظارت و حفاظت همه‌جانبه از حریم پایتخت نمی‌کاهد. برای اجرای این تعهدات در این زمینه، مدیریت شهری نسبت به شناخت و پاسخ به نیازهای استفاده‌کنندگان از حریم پایتخت نیازمند است. ایجاد قوانین روشن و انعطاف‌پذیر برای شراکت در مدیریت حریم پایتخت (که نظارت هر یک از طرفین بر شراکت و روندهای آن را ممکن سازد) می‌تواند کارآمدی شراکت را به‌طور کلی و نظارت بر آن را به‌طور مشخص بهبود بخشد. بررسی مصاحبه‌های صورت گرفته با خبرگان و کارشناسان مدیریت شهری حاکی از آن است؛ درجایی که مخارج بالای دولت و شهرداری تکاپوی سرمایه‌گذاری کافی در ارائه خدمات عمومی را ندهد، ظرفیت پایین بخش عمومی، ساختار حاکمیتی و قانونی ضعیف، عدم تعهد، عدم ثبات مدیریتی، نبود خواست و عزم سیاسی، فقدان انگیزش کافی برای ایجاد کارایی و ناکامی در افزایش کارآفرینی به عنوان مشکلات اساسی در این زمینه به شمار می‌رود. هرچند ممکن است شراکت‌های عمومی - خصوصی به عنوان تنها راه‌حل برای مدیریت و حفاظت از حریم پایتخت به شمار نیایند، اما تجربیات گوناگون نشان داده است که این گونه شراکت تنها به عنوان ابزاری اثربخش در زمینه شناخت عدم کارایی‌ها و پارادایمی اثربخش در زمینه بهبود عملکرد شهرداری، جذب سرمایه‌گذاری و تسریع در توسعه پایدار در بخش‌های مختلف به کار می‌رود. روند اصلاحی شکل‌گیری شراکت عمومی خصوصی در مدیریت حریم منطقه شهری تهران، چندان ساده نیست. تمایل طبیعی مدیریت شهری، به مقاومت در برابر تغییرات، فقدان مهارت و دسترسی به ظرفیت‌سازی، فعالیت‌های از درون خدشه‌دار و گاه فاسد شهرداری دارای سوء عملکرد، مقاومت در برابر شفافیت و صراحت و ترس از هرگونه تغییر در فناوری و منابع انسانی، همه و همه بر ضرورت دگرگونی و بازتعریف نقش شهرداری و توجه به دیگر ذینفعان کلیدی حریم منطقه شهری تهران به ویژه مالکان خصوصی در نحوه مدیریت و حفاظت از حریم تأکید دارد. تضاد منافع میان گروه‌های ذینفع در حریم و نحوه استفاده از اراضی آن، مشکلات زیادی را به وجود آورده است، از یک طرف مالکان خصوصی و صاحبان اراضی معتقد به استفاده دلخواه از این اراضی هستند و از طرف دیگر شهرداری بر حفاظت از اراضی تأکید می‌کند، این کشمکش میان بخش عمومی و بخش خصوصی که هرکدام دلایل قانونی خود را دارند چالش‌های اساسی را در حوزه قوانین و حفاظت از حریم به وجود آورده است. از این رو نیاز به یک همکاری میان بخش عمومی و خصوصی که بتواند نیازهای و منافع طرفین را برطرف کند، ضروری است. بر این اساس شراکت عمومی خصوصی نه به عنوان تنها راه حل بلکه به عنوان یک راه حل تجربه شده در موقعیت‌های متفاوت برای مدیریت و حفاظت از حریم منطقه شهری تهران مطرح است که در ابتدای آن نیاز به یک محیط توانمندی است که بتواند چارچوب قانونی و حمایت سیاسی از آن را به وجود بیاورد.

## References

- Barakpour, Naser. Asadi, Iraj. Basirat, Maysam (2011). Urban fringe typology and global experiences of its planning and management - Shahrnegar Bimonthly, 56-57. (in Persian)
- Biygautane, M. (2016). "Infrastructure Public-Private Partnerships in Kuwait, Saudi Arabia, and Qatar Meanings, Rationales, Projects, and the Path Forward. *Public Works Management & Policy*. 1087724X16671719.
- Bomsazgan Consulting Engineers (2006). Comprehensive plan of Tehran - management and planning of the capital city sanctuary - 1385-86. (in Persian)
- Daneshpour, Zahra (2006). Analysis of spatial inequality in peri-urban environments, an effort to use the planning and strategic management approach in Tehran- Fine Arts Journal- Issue 28- Winter 2015. 5-14. (in Persian)
- Garvin, M. J., & Bosso, D. (2008). Assessing the effectiveness of infrastructure public-private partnership programs and projects. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 162-178.
- Haibati, Farshad; Nikumram, Hashem (2012). Evaluation of the new financing system in handing over government infrastructure projects to the private sector and providing a model for Iran. *Financial knowledge of securities analysis*, 5(No. 2 (14 consecutive) 133-142.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public administration review*, 67(3), 545-558.
- Hodge, G.A., C. Greve, and A.E. (2010 ) Boardman, *International Handbook on Public-Private Partnership* , Edward Elgar Publishing.
- Holsti, L. R (1994) *Content analysis in social and human sciences*, translated by Nader Salarzadeh Amiri, Tehran, Allameh Tabatabai University. 1373 in Persian
- Hunt, Diana (2014) *Theories of Development Economics: An Analysis of Competing Paradigms*, translated by Gholamreza Azad Aramaki. Tehran. Ni publication 1393. (in Persian)
- Masoum, Jalal (2013). Municipalities and Urban fringe Management, *Municipalities Magazine*, Mehr . 65 (in Persian)
- Mehdizadeh, Javad. (2001). Urban participation: towards democratic urbanism. *Management - Urban Management - Spring - 1380 No. 5-57-44. (in Persian)*
- Plummer, Janelle. (2002) *FOCUSING PARTNERSHIPS DFID Department for International Development Research for A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-Private Partnerships*.
- Pour Johari, Amir Hossein. Majdi, Hamid (2010). Spatial Evaluation of Urban growth management mechanism is Iranian cities - *Journal of Urban Management* . 25 - Spring and Summer 2010-35-48. (in Persian)
- Saidi Rizvani, Hadi (2012). Management of Metropolitions urban fringe, bimonthly *Shahr Nagar*. 56-57. 1391. (in Persian)

- Sarwar, Rahim; Parizadi, Taher; Hosseini Amini, Hassan (2010). The position of Delphi technique in urban management and planning. *Quarterly Journal of Urban Management Studies*, second year, fourth issue of 2010. (in Persian)
- Schmidt, R. C. (1997). Managing Delphi surveys using nonparametric statistical techniques. *decision Sciences*, 28(3), 763-774.
- Sohail Khan (2005). "Public-private partnership in providing urban services", translated by Mehrdad Javaheripour, Shahrazad Farzin Pak, Bitā Ebrahimi; To the efforts of Keumerth Irandoost, Organization of Municipalities and Villages of the country, Tehran. (in Persian)
- Tarh and Kavooosh consultant engineers (2010-2012). The plan of the strategic plan for the management and planning of the sanctuary of the capital and the planning of the sanctuary north of Babai highway- 1391. (in Persian)
- Todaro, M. (1997). *Economic development in the third world*, translated by Gholamali Farhadi. Kohsar Publications 1391. in Persian
- Tokunova, G. F. (2023). Public-Private Partnership in Innovative Healthcare Construction. In *Proceedings of ECSF 2021* (pp. 253-259). Springer, Cham.
- Toofiq, F. (2012). *On the surrounding of the strategic plan of urban, fringe Capital* (Tehran Metropolis), *Shahrnagar bimonthly*. (in Persian)
- Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2001). Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public management review*, 3(4), 593-616.
- Woodward, R. (2009). *The organisation for economic co-operation and development* (OECD). Pub. Location, London. Routledge.
- Xiong, W., Chen, B., Wang, H., & Zhu, D. (2019). Governing public-private partnerships: A systematic review of case study literature. *Australian Journal of Public Administration*, 78(1), 95-112.
- Xiong, W., Zhong, N., Wang, F., Zhang, M., & Chen, B. (2022). Political opportunism and transaction costs in contractual choice of public-private partnerships. *Public Administration*, 100(4), 1125-1144.
- Ziaieian, Ali. (2002). *Basics of organization and management*. Side Publications. Tehran 1381. (in Persian)