

# تحلیلی بر تعارض منافع در پروژه‌های مشارکتی بزرگ شهری با تأکید بر مدل شراکت عمومی خصوصی مردمی (4P<sup>1</sup>)

مطالعه موردی: پروژه ارگ جهان‌نمای اصفهان

قاسمی، الهام - گروه شهرسازی - دانشکده هنر و معماری دانشگاه تربیت مدرس تهران، ایران.  
رفعیان، مجتبی<sup>۲</sup> - گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۷/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۲۳

## چکیده

توسعه‌های شهری با هدف ایجاد منفعت عمومی صورت می‌پذیرد ولی گاهی به ایجاد تضادها بین اهداف و نتایج مورد قبول گروه مختلف و تعارضات منجر می‌گردد. از آنجا که تأثیر تعارضات مقوله‌ای زمین‌دار است، اهمیت مدیریت آن را به مثابه یک رویکرد روش‌شناختی و عملی برجسته می‌سازد. مدل‌های جدید مدیریت تعارضات، مدل مشارکت عمومی خصوصی در توسعه شهری (3P) و مدل مشارکت عمومی و خصوصی مردمی (مدل شراکت) (4P) است. 4P یک مفهوم نسبتاً جدید است که هدف آن به کارگیری انواع بازیگران در فرایندهای برنامه‌ریزی با هدف ایجاد برنامه‌ریزی اثربخش‌تر و همه شمول‌تر برای پاسخ به چالش‌های مشارکت بخش‌های عمومی خصوصی با تقویت جایگاه مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی است. روش تحقیق در این مقاله از منظر هدف، کاربردی و از منظر راهبرد تحقیق، استفهامی است که با استفاده از اسناد کتابخانه‌ای و روش مروری ساده به کشف و توصیف مؤلفه‌های 3P و 4P پرداخته و مدیریت تعارضات در مدل جدید 4P را مطرح می‌نماید. روش گردآوری اطلاعات، مصاحبه شبه ساختار یافته به منظور فهم مشکلات پروژه ارگ جهان‌نمای اصفهان و تعیین تعارضات بین کنشگران اعم از گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند است و داده‌های متنی مکتوب اعم از اسناد شهری و خبری، مطالعات پژوهشی و گزارشات مربوط به پروژه و محدوده آن، قبل، حین و بعد از انجام پروژه باروش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار (قیاسی) بررسی و درنهایت با استفاده از «ماتریس دستیابی به اهداف» تعارضات میان گروهی در این پروژه تحلیل شده است. تعارضات بین سازمانی و گروه‌های مردمی در این پروژه در سه حوزه تملک اراضی (مالکان قطعات موجود در کاروان‌سرای تحدید)، نوع کاربری پیشنهادی برای محدوده (تغییر کاربری فضای سبز به فرهنگی و درنهایت تجاری) و ساخت پروژه جهان‌نما از لحاظ کالبدی (عدم توجه به حریم ارتفاعی و خط آسمان میدان نقش جهان) به وجود آمده است. نتایج پژوهش حاکی از آن است که عدم شناخت کنشگران در پروژه جهان‌نما و عدم توجه به مشارکت و در مفهومی فراتر، شراکت (شریک بودن در سود و ضرر و نوآوری‌های یک طرح) گروه‌های مختلف اعم از بخش عمومی، خصوصی و مردمی در فرآیند طرح باعث ایجاد تعارضات شده و این امر منجر به عدم تحقق اهداف طرح گردیده است.

**واژگان کلیدی:** تعارض منافع، مدیریت تعارضات، مشارکت، مدل شراکت عمومی خصوصی مردمی (4P)، ارگ جهان‌نمای اصفهان.

## ۱. مقدمه

مدیریت شهری مشتمل بر مجموعه تصمیمات و فرآیندهاست که منجر به اقدامات عملی و مؤثری برای جامعه شهری می‌شود. این اقدامات بر پایه سازوکارهای پیچیده، فرایندها، روابط و نهادهایی قرار دارد که از طریق آن شهروندان و گروه‌ها منافع خود را بیان، حقوق و تعهدات خود را اعمال و اختلافات خود را مطرح می‌کنند. در دوره معاصر، در عرصه مدیریت شهری با گذر از نظریه بخشی (کالبدی) و برنامه‌ریزی جامع سنتی، اهمیت نظریه‌های مربوط به مشارکت بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا توسعه‌های شهری که با هدف ایجاد منفعت عمومی صورت می‌پذیرد گاهی به ایجاد تضادها بین اهداف و نتایج مورد قبول برای گروه‌های مختلف منجر به ایجاد تعارضات می‌شود. تعارض عموماً واجد دلالت‌های منفی است، اما از ویژگی‌های انکارناپذیر تعاملات انسانی و میان‌گروهی به شمار می‌رود و شرایطی است که «گروه‌های مستقل، نیازها و علایق خود را بیان و مداخله مؤثر از جانب یکدیگر را تجربه می‌کنند». این واقعیت که تأثیر تعارض مقوله‌ای زمینه محور است، اهمیت مدیریت آن را به مثابه یک رویکرد روش شناختی و عملی برجسته می‌سازد. مدیریت تعارضات به مجموعه سازوکارها و تلاش‌هایی اطلاق می‌شود که به حمایت از ابعاد سازنده و کاهش وجوه مخرب ناشی از تعارضات درک فرایند مدیریتی می‌پردازد و به نوعی در پی به حداکثر رساندن مزایا و به حداقل رساندن هزینه‌های ناشی از اقدام است تا راهی مناسب برای پاسخ دادن به چالش‌های مربوط به مشارکت بخش‌های مختلف در فرایند تحقق‌پذیری برنامه ارائه دهد. با توجه به این که در پروژه‌های مختلف شهری

کنشگران مختلفی مشارکت دارند، گاهی از لحاظ منافع و اهداف تضادهایی به وجود می‌آید که منجر به تعارضات می‌شود. از این رو این پژوهش با بررسی مدل‌های جدید در مدیریت تعارضات (مدل 3P و 4P) به دنبال ارائه مدل مناسب برای کاهش تعارضات به بررسی نمونه پروژه جهان نما در اصفهان می‌پردازد.

## ۲. چارچوب نظری

## ۲.۱. مدیریت شهری و جایگاه مشارکت در آن

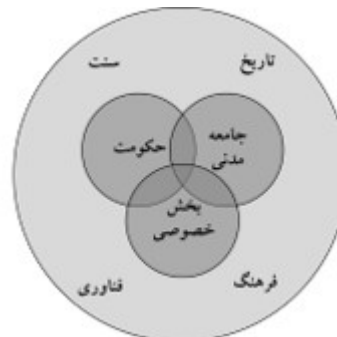
شناخت تحول برنامه‌ریزی در قالب پارادایم‌ها امکان‌پذیر است. هر پارادایم در دوره زمانی معینی غالب و از نظریه‌های پشتیبان خاصی بهره‌مند بوده است. هرچند همه نظریه‌های برنامه‌ریزی را به طور اساسی و کامل می‌توان در سه دیدگاه جای داد اما توجه بیشتر نشان می‌دهد که هر دیدگاه چه دوره‌ای غالب بوده و چه دوره‌ای نقش منتقد داشته و تحول یافته و نظریه‌ها و مفاهیم نو را خلق نموده و می‌کند. به نظر می‌رسد دسته‌بندی نظریات در سه دسته درست و کافی است و می‌توان تنوعات را داخل هر دسته ملاحظه نمود (Ejlali, Rafieian, & Asgari, 2012). با توجه به این دسته‌بندی، در دوران برنامه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریز نقش تسهیل‌گر و ایجاد کننده مشارکت بین گروه‌ها را دارد و نقش اساسی را در کاهش تعارضات خواهد داشت.

مدیریت شهری شامل سازوکارهای پیچیده، فرایندها، روابط و نهادهایی است که از طریق آن شهروندان و گروه‌ها منافع خود را بیان می‌کنند، حقوق و تعهدات خود را اعمال و اختلافات خود را مطرح می‌کنند (Cheema, 2005). بنابراین حکومت نه تنها در مورد چگونگی تعامل حکومت و سازمان‌های اجتماعی و ارتباط آن با

جدول شماره ۱: جریان‌های غالب در نظام برنامه‌ریزی

نظریه‌های پشتیبان	سطح	الگوی طرح توسعه	اهداف کلان	نقش برنامه‌ریز	مبانی اجتماعی فکری	دوره نفوذ	نظریه
اثبات‌گرایی خردگرایی	ملی	عدم توجه به متغیرهای غیراقتصادی و غیر کالبدی طرح‌های کلان توسعه و عمران	توسعه کلان اقتصاد ملی ساماندهی کالبدی	دانای کل (اهمیت تخصص ها)	ماهیتی تکنوکراتیک استفاده از روش‌های کمی مدیریت متمرکز دولتی خردگرایی و اثبات‌گرایی	۱۹۶۰-۱۹۲۰	برنامه‌ریزی بخشی یا کالبدی
اثبات‌گرایی نظریه سیستمی	ملی- منطقه ای	طرح‌های جامع و تفصیلی طرح‌های ساختاری - راهبردی مدل‌سازی سیستم‌های شهری	برنامه‌ریزی با ابعاد اجتماعی اقتصادی عدالت و برنامه ریزی اجتماعی	دانای کل (اهمیت تخصص ها)	نگرش سیستمی به جهان اهمیت هسته تصمیم‌ساز مرکزی همراه با واسطه‌سازی وظایف دولت به استان‌ها اصلاح اجتماعی و تحلیل سیاست‌ها	۱۹۸۰-۱۹۶۰	برنامه‌ریزی جامع
پسا اثبات‌گرایی برنامه‌ریزی ارتباطی برنامه‌ریزی پراگماتیستی	محلی	سلسله مراتب طرح توسعه تنوع پروژه‌ها و گزینه‌ها	تأمین توسعه پایدار تأمین عدالت اجتماعی مدیریت مشارکتی	تسهیل‌گر ایجاد کننده مشارکت اجتماعی	جامعه مدنی و دموکراسی اعتقاد به خرد جمعی تأکید بر ارزش‌های محلی و بومی اهمیت فرآیند یادگیری اجتماعی و بسیج اجتماعی	۱۹۸۰ به بعد	برنامه‌ریزی مشارکتی (دموکراتیک)

شهروندان (Graham, Plumptre, & Amos, 2003) بلکه در مورد توانایی دولت برای خدمت به شهروندان و دیگر بازیگران است، تا وظایف عمومی انجام و منابع عمومی مدیریت شوند و قدرت های نظارتی عمومی برای این جریان نظارت کنند (Mimicopoulos, Kyj, Sormani, Bertucci, & Qian, 2007).



نمودار شماره ۱: مشارکت بخش های مختلف در بستر شهر (Graham et al., 2003)

## ۲.۲. مفهوم تعارض<sup>۱</sup> و اهداف متضاد در قلمروی مشارکت بخش های مختلف

تعارض عموماً واجد دلالت های منفی است، اما از ویژگی انکارناپذیر تعاملات انسانی و میان گروهی به شمار می رود. دونوو و کولت آن را به عنوان شرایطی در نظر می گیرند که «افراد مستقل نیازها و علایق خود را بیان و مداخله از جانب یکدیگر را تجربه می کنند». با توجه به گستردگی طیف نیازها و اهداف و نیز وابستگی نسبی افراد نسبت به یکدیگر، نمی توان به طور کامل از ایجاد تعارض منافع میان گروهی پیشگیری کرد؛ این در حالی است که در صورت مدیریت مؤثر بر آن می توان آن را امری ذاتاً مفید تلقی کرد که با پذیرش چارچوب و اصول کلی به راه حل های خلاقانه و تغییرات بنیانی منجر می شود. این موضوع بر وابستگی متقابل میان کنشگران تأکید دارد، چرا که با وجود تکثر راه های دستیابی به اهداف در گروه های مختلف، از بروز تعارض جلوگیری به عمل می آید. دلیل اصلی تضادهای بزرگ، اجرای سیاست ها یا طرح های توسعه ای است که از سوی سازمان های دولتی یا شرکت های خصوصی انجام می گیرد. این واقعیت که تأثیر تعارض مقوله ای زمینه دار است، اهمیت مدیریت آن را به مثابه یک رویکرد روش شناختی و عملی برجسته می سازد. مدیریت تعارضات در معنای مدیریتی به تلاش هایی اطلاق می شود که به حمایت از ابعاد سازنده و تحدید وجوه مخرب آن می پردازد؛ مدیریت تعارض در پی به حداکثر رساندن مزایا و به حداقل رساندن هزینه ها است (Mahdavi Nejad, Yousefi, & Wahabi, 2016). گلسل (۱۹۹۰) تشدید تعارض را با ارائه مدل برآمد سه سطحی طبقه بندی می کند. بر پایه این مدل تشدید تضاد یا مناقشه در اقدامات مداخله ای از سطح بالقوه از پیامدها به سطح دیگری در جریان است و این امر وابسته به سلسله اقدامات کنشگران است که به سه دسته تقسیم می شود:

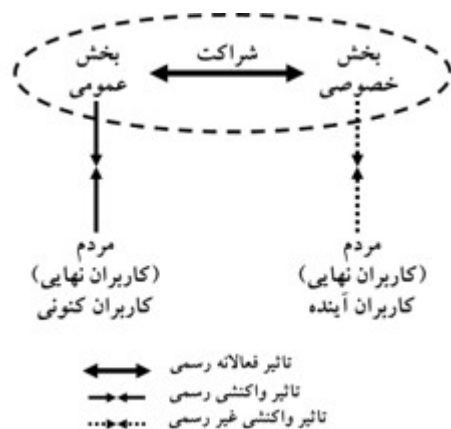
الف) «بُرد بُرد»: حل صلح آمیز مناقشه از طریق گفتمان یا مذاکره؛ هنگام رسیدن دو طرف به نتیجه دلخواه، به ایجاد شرایط «بُرد بُرد» منجر می شود.

ب) «بُرد باخت»: هنگامی که فقط یک طرف به اهداف دست می یابد. عموماً زمانی رخ می دهد که یک یا دو طرف از امتیاز دادن سرباز می زند.

ج) «باخت باخت»: با بروز بیشترین میزان تضادها ایجاد می شود تا حدی که بردن دیگر موضوعیت ندارد یا امکان پذیر نیست. طرفین ممکن است درصدد تخریب یکدیگر برآیند و خسارت به خود را در صورت تحمیل زیان بیشتر به طرف دیگر بپذیرند یا به خودتخریبی دست بزنند.

## ۲.۳. مدل های مشارکت در مدیریت تعارضات

الف) مدل مشارکت عمومی خصوصی در توسعه شهری (3P)<sup>۲</sup> این نوع مشارکت به شیوه های گوناگون اشاره دارد که در آن بازیگران بخش عمومی و خصوصی برای محصولات، خدمات یا سیاست ها همکاری می کنند و در پذیرش ریسک پروژه ها شریک می شوند. به این معنا که سازمان های برنامه ریزی شهری در هنگام تهیه نقشه های دقیق و برنامه های ساخت و ساز با توسعه دهندگان همکاری می کنند (نمودار شماره ۲) (Perjo, Fredricsson, & Costa, 2016). در عمل ممکن است بسیاری از 3P ها منفعت عمومی را در نظر گیرند و به آن دست یابند، یا به دلیل اجرای ضعیف (از جمله مقررات بی جای دولت) و یا انگیزه های مخرب از آن بازمانند. مزایای بخش خصوصی مانند اعتبار و سود و همچنین مزایای شراکت (مانند به اشتراک گذاری هزینه ها / ریسک پروژه ها و نوآوری)، باعث انگیزه بخشی به بازیگران دیگر برای مشارکت می شود (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011). همچنین گاهی بخش خصوصی می تواند رقابت و انتخاب را محدود کند، هزینه های مصرف کنندگان را افزایش دهد و دسترسی به نوآوری را محدود کند.



نمودار شماره ۲: بازیگران، ذی نفعان و ارتباطات آنها در مدل 3P (Kotus & Sowada, 2017)

۹۳

شماره سی و چهارم

بهار ۱۳۹۹

فصلنامه علمی-پژوهشی

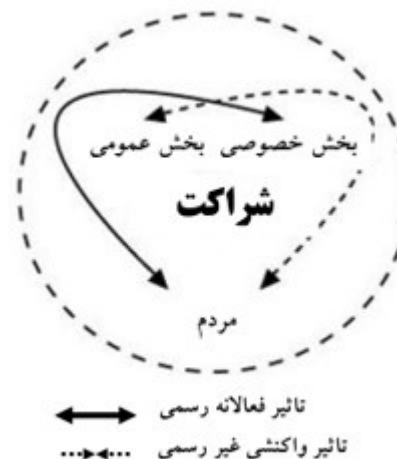
مطالعات

شهر

تحلیلی بر تعارض منافع در پروژه های مشارکتی بزرگ شهری  
یا تأکید بر مدل شراکت عمومی خصوصی مردمی (4P)

## ب) مشارکت‌های عمومی و خصوصی و مردمی (مدل شراکت) (4P)

در این مدل، هدف اضافه کردن «مردم» (به عنوان مثال، شهروندان و سازمان‌های غیردولتی) به مشارکت عمومی و خصوصی (مدل 3P) برای افزایش شفافیت و پاسخگویی دموکراتیک است که به طور مؤثرتر از دانش شهروندان استفاده می‌کند و به خلق محیط‌ها و خدمات بهتر در پاسخ به نیازهای شهروندی می‌پردازد (Perjo et al, 2016).



نمودار شماره ۳: بازیگران، ذی‌نفعان و ارتباطات آنها در مدل 4P

(Majamaa, 2008)

4P یک مفهوم نسبتاً جدید است که برای افزایش به کارگیری بازیگران خارج از بخش عمومی در فرایندهای برنامه‌ریزی با هدف ایجاد برنامه‌ریزی اثربخش‌تر و همه شمول‌تر مطرح می‌شود. این رویکرد، راهی برای پاسخ دادن به چالش‌های مشارکت بخش‌های دولتی خصوصی با تقویت جایگاه بخش عمومی در نظام برنامه‌ریزی است (جدول شماره ۲). قرارگیری و وجوه منافع چندین بازیگر در یک فرایند، چالش بزرگی در تحقق‌پذیری برنامه است، اما تصور می‌شود فرایندهای توسعه شهری که براساس رویکرد 4P شکل می‌گیرند، توانایی پاسخ دادن به عدم شفافیت و مشروعیت برنامه را که یکی از چالش‌های اصلی مشارکت‌های دولتی و خصوصی است، دارند.

در بسیاری از موارد، بازیگران بخش خصوصی و مردم در فرایندهای جداگانه گنجانده می‌شوند، اما روش‌های 4P پتانسیل زیادی برای پر کردن شکاف میان شراکت<sup>۲</sup> و مشارکت<sup>۳</sup> دارد (Perjo et al., 2016). و با هدف جذب بازیگران مختلف به شیوه‌ای است که می‌تواند راندمان اقتصادی و زمانی را بهبود بخشد (استفاده از مشارکت توسعه‌دهندگان با هدف کوتاه شدن فاصله زمانی بین برنامه‌ریزی و اجرا) و اطمینان از مشارکت آزاد بخش عمومی (به کارگیری شهروندان در ایجاد چشم‌اندازهای برنامه‌ریزی همراه با مسئولان، مالکان و توسعه‌دهندگان) را فراهم آورد.

## ۲،۳،۱. ایجاد دیدگاه‌های مشترک و مدیریت تعارضات در مدل 4P

توسعه‌های شهری با هدف ایجاد منفعت عمومی صورت می‌پذیرد اما وجود تضادها بین اهداف و نتایج مورد قبول برای گروه مختلف درگیر باعث تعارضات می‌شود. اهمیت برنامه‌ریزان شهری در بین گروه‌های مختلف بخش عمومی خصوصی و مردمی در مدیریت این تعارضات است (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011). نکات مهم در طراحی و اجرای 4P شامل چالش‌های همکاری در مشارکت‌های رسمی و مشارکت غیررسمی و چالش‌های عمومی ناشی از سطوح مختلف قدرت و نفوذ بازیگران، چالش‌های ترکیب کارایی و ملاحظات اقتصادی با اهداف مشارکت گسترده و پاسخگویی دموکراتیک، چالش‌های ایجاد دیدگاه‌های مشترک و مدیریت اهداف متضاد است (Perjo et al., 2016). تعارضات در قلب همه برنامه‌ریزی‌ها قرار دارد و برنامه‌ریزان هر روز با چالش‌هایی که از سوی طرف‌های درگیر مطرح می‌شوند، روبه‌رو می‌شوند. زمانی که برنامه‌ریزی از حکومت<sup>۴</sup> به حاکمیت (حکمرانی)<sup>۵</sup> تغییر می‌کند، شامل بازیگران بیشتری در شبکه‌های پیچیده‌تر می‌شود و مدیریت تعارضات، هسته مرکزی برنامه‌ریزی شهری می‌شود. دخالت انواع بازیگران همیشه اهداف و ارزش‌های مختلف را در یک پروژه شهری به ارمان می‌آورد. مقامات دولتی باید در مدیریت و تسهیل پروژه‌های مربوط به بخش عمومی، خصوصی و مردم و دستیابی آنان به اهدافی باشند که ممکن است در تعارض باشد. آنچه مهم است همکاری میان گروه‌های بازیگران برای دستیابی به فرایندهای برنامه‌ریزی بهتر و جامع‌تر و کارآمدتر است.

هر دو مفهوم شراکت<sup>۶</sup> و مشارکت<sup>۷</sup> شامل مواردی از تعارضات و اقدامات انتقادی بین بازیگران می‌شوند. ذی‌نفعان مختلف می‌توانند دیدگاه‌های متفاوت در مورد اهداف پروژه‌های شهری داشته باشند. به این معنا که یک پروژه می‌تواند به طور همزمان، براساس ارزش‌های ذی‌نفعان در ارزیابی نتایج پروژه موفق و ناموفق باشد. از این رو برای ایجاد اهداف مشترک و مدیریت تعارضات، نکته اصلی در یافتن انواع کنشگران، در آن پروژه یا طرح است که شامل دو دسته کنشگران رسمی<sup>۸</sup> و غیررسمی<sup>۹</sup> است. چارچوب‌های نظری متفاوتی برای تشخیص کنشگران وجود دارد؛ برخی از آنها فقط از یک زاویه خاص (برای مثال رویکرد بازاری) به این امر می‌پردازند، درحالی که برخی دیگر، کنشگران را متفاوت‌تر می‌بینند و تشخیص آنها را منوط به تفاوت‌های محیط استراتژیک رقابتی (منفعتی) می‌دانند (نمودار شماره ۴). طرفداران گروه نخست لزوم توجه به شرایط خاص صنعتی را حلقه مفقوده در نگاهی عام‌گرایانه به تحلیل‌های کنشگران می‌دانند، گروه دوم لزوم توجه به «زمینه سیاسی، اجتماعی و تکنولوژی» را مطرح می‌کنند (M. Rafieian, 2017).

4 Government

5 Governance

6 partnership

7 participation

8 Formal

9 Informal

1 A Public Private People Partnership

2 partnership

3 participation

جدول شماره ۲: بازیگران و ذی‌نفعان در مدل 4P

مردم	بخش خصوصی	بخش عمومی
ساکنان کنونی و آینده	توسعه دهندگان خصوصی و مالکان زمین	سازمان برنامه‌ریزی عمومی از جمله ارائه دهندگان خدمات شهروندی
گروه اجتماعات محلی	صاحبان اموال و سرمایه	کمیته‌های برنامه‌ریزی شورای شهرداری
سازمان‌های غیردولتی	سرمایه‌گذاران آینده و شرکت‌های تجاری موجود	شورای منطقه
گروه‌های حامی منافع عمومی	پیمانکاران و ارائه دهندگان خدمات	مقامات دولتی و مؤسسات
شهروندان	سازمان‌های تجاری	
رسانه‌ها (تلویزیون و رادیو)		

منبع: (Perjo et al., 2016)



نمودار شماره ۴: انواع بازیگران و ارتباطات آنها، قدرت مرکزی در توسعه (Perjo et al., 2016)

تابعه آن مانند سازمان بازرسی می‌توانند عملکرد شهرداری را ارزیابی کنند و در صورت لزوم اقدامات شهرداری را متوقف کنند؛ مانند صدور مجوز برای ساخت هر ساختمانی یا ساخت بزرگراه‌ها. کل سازمان بازرسی ایران تحت نظارت سیستم قضایی ایران است که مستقل از دولت و مردم است. با این تفاسیر، هرچند سیستم مدیریت شهری در ایران مانند برخی از کشورهای غربی است، اما دو نهاد اصلی به شهروندان پاسخگو نیستند و مردم بر عملکرد آنها نظارت ندارند، این تفاوت بین برنامه‌ریزی در ایران و کشورهای توسعه یافته است که مشارکت کلید اساسی در روند برنامه‌ریزی این کشورهاست (جدول شماره ۳).

یکی دیگر از ویژگی‌های ساختار مدیریت شهری ایران این است که شهر به وسیله شورای شهر و شهرداری به موجب قانون مجلس شورای اسلامی اداره می‌شود، اما بازیگران مختلفی در توسعه شهری مؤثرند که طیف وسیعی از شرکت‌ها، سازمان بازرسی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان میراث فرهنگی و صنایع دستی و ... هستند که نحوه ارتباط و تعامل آنان در امور به علت تعدد منابع قدرت بسیار پیچیده می‌نماید. رتبه‌بندی قدرت در سیستم مدیریت شهری ایران همانند سیستم سیاسی سلسله مراتبی و بالا به پایین است. به عنوان مثال شهرداری نمی‌تواند عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست را کنترل کند، اما این سازمان عملکرد شهرداری را در زمینه‌های محیطی نظارت می‌کند (Moghaddam & Rafeian, 2019)

## ۲.۴. ساختار مدیریت شهری ایران و نقش شوراهای اسلامی شهرها در مشارکت اجتماعی

حکومت‌های محلی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی وظایف مهمی بر عهده دارند و می‌توانند بر جریان توسعه مؤثر باشند. شهرداری و شوراهای اسلامی شهرها دو نهاد اصلی مدیریت شهری در حوزه‌های محلی در ایران محسوب می‌شوند. شهردار به وسیله شورای شهر برای مدت چهار سال و اعضای شورای شهر نیز به مدت چهار سال انتخاب می‌شوند. تأسیس شوراهای اسلامی شهر در سال ۱۳۷۷ سبب شد تا مدیریت شهری در ایران که پیش از آن به دلیل انتصاب شهردار به وسیله وزارت کشور ماهیتی دولتی داشت، به سوی نظامی مبتنی بر آرا و دیدگاه‌های مردم حرکت کند (Imani Jajarmi, 2006). این شوراهای نقش هماهنگ‌کننده میان دولت مرکزی، مردم و ارگان‌های محلی را ایفا کرده و بر انجام کارهای شهری بر امور شهرداری‌ها نظارت دارند (Alizadeh Aghdam, Abbaszadeh, Kohi, & Mokhtari, 2013) اما در این راستا سازوکارهای مناسب برای ارتباط مردم و شوراهای شهر و نحوه مشارکت مردم در امر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ایجاد نشده و شهروندان در هیچ بخشی از تهیه و تصویب طرح‌های شهری دخیل نیستند. از طرفی نحوه نظارت مردم بر عملکرد شورا و شهرداری با خلأهای زیادی همراه است به طوری که شورای شهر می‌تواند جلسات غیرعمومی را برگزار کند و برخی از تصمیمات و بررسی‌های آن به صورت عمومی منتشر نخواهد شد. با این وجود، سازمان بازرسی ایران و شرکت‌های



جدول شماره ۳: گونه‌شناسی ارتباط شهروندان و مدیران شهری براساس نوع قدرت

انواع گونه‌های شهروندان-مدیران شهری	سازوکار ارتباط بین کنشگران	مخالفت یا مشارکت	برنامه ریزی / قدرت
قدرت مسلط و حاکم	مدیران شهری قدرتمند، مستقل از شهروندان، برنامه‌های توسعه شهری را بدون مشارکت شهروندان و قبل از تحلیل تأثیر تصمیمات خود بر ساکنان محلی، تصویب می‌کنند.	اعتراضات در خیابان‌ها برگزار می‌شود. شهروندانی که هرگز جایگاهی نداشته‌اند، کسانی هستند که بیشتر تحت تأثیر تصمیمات مدیران شهری قرار می‌گیرند و تمایل به اعتراض در خیابان‌ها برای به دست آوردن حقوقشان دارند.	قدرت سنتی / برنامه ریزی هژمونیک
مستقل و خودمختار	بازیکنان نسبت به یکدیگر بی‌تفاوت هستند؛ هیچکس از اعمال قدرت بر سایرین استفاده نمی‌کند و هیچ ارتباطی بین آنها وجود ندارد.	هیچ مشارکت یا اعتراضی صورت نگرفته است، شهروندان به برنامه‌های شهری بی‌طرف هستند و مقامات شهری به نظرات شهروندان توجه نمی‌کنند.	برنامه ریزی جامع / تخصص محور
وابسته	بازیکنان در یک سلسله مراتب قدرت قرار می‌گیرند، به طوری که کسانی که در سطوح پایین‌تر هستند، تحت نفوذ گروه‌های بالاتر بوده و هنوز کاملاً وابسته به تصمیماتشان هستند.	بدون مشارکت واقعی؛ محدود به نظرات کسانی است که در سطوح پایین‌تر قرار دارند و زمینه را برای شهروندان برای اعتراض فراهم می‌کنند.	برنامه ریزی از بالا به پایین / مشارکت فریبکارانه
ارتباطی	بازیکنان با قدرت برابر از انواع مختلف وابسته به یکدیگر هستند.	مشارکت و تعامل بازیکنان مختلف (شهروندان، مدیران شهر، سازمان‌های غیردولتی و غیره) تحت این شرایط شکل می‌گیرد.	ارتباطات هابرماس اقدام / برنامه ریزی دموکراتیک

منبع: (Moghaddam & Rafieian, 2019)

### ۳. روش تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش از منظر هدف، کاربردی و از منظر راهبرد تحقیق، استقهایمی است. با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و روش مروری ساده به کشف و توصیف مؤلفه‌های مدل شراکت عمومی خصوصی مردمی (4P) پرداخته و مدیریت تعارضات در مدل جدید 4P مطرح می‌کند و با رویکرد توصیفی تحلیلی و مطالعه اسنادی به موضوع تعارضات، در دو مرحله به تحلیل نمونه مطالعاتی می‌پردازد. در مرحله نخست، اسناد و مدارک موجود به انضمام تحقیقات و مطالعات پژوهشی و علمی و تخصصی مربوط به پروژه ارگ جهان نما مطالعه شده، نیز مصاحبه انواع گروه‌های ذی‌نفعان کلیدی در نشریات و روزنامه‌ها تحلیل شده است. در این راستا در ابتدا داده‌ها از طریق روش کدگذاری باز و محوری و موضوعی تقلیل یافته و سپس به وسیله روش تحلیل محتوای کیفی قیاسی براساس تم و کلیدواژه‌های مدل 4P تحلیل شده است (جدول شماره ۴). کدگذاری به عنوان روش تقلیل داده، به معنای عملیاتی است که در آن داده‌ها تجزیه، مفهوم‌سازی و به شکل تازه‌ای در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند. انواع کدگذاری شامل کدگذاری موضوعی و کدگذاری نظری است. انواع روش‌های کدگذاری نظری شامل کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری گزینشی است. این سه نوع کدگذاری را نمی‌توان از یکدیگر مجزا دانست بلکه روش‌های مختلف کار با داده‌های متنی هستند که محقق در فرایند تحقیق آنها را جابه‌جا یا با یکدیگر تلفیق می‌کند (Flick, 2009). فرایند کدگذاری از کدگذاری باز شروع می‌شود. در این پژوهش با انجام مصاحبات و پیاده‌سازی آنها و نیز مطالعه اسناد و مصاحبه‌ها در نشریات و روزنامه‌های مختلف، داده‌های متنی با استفاده از کدگذاری باز و محوری تقلیل یافته و سپس به وسیله کدگذاری موضوعی دسته‌بندی شده‌اند و در قالب روش تحلیل محتوای کیفی قیاسی (جهت‌دار) براساس مدل

### 4P سنخ‌شناسی و الگویابی شده‌اند.

انواع روش تحلیل محتوای کیفی شامل تحلیل محتوای کیفی عرفی، قیاسی و تلخیصی است. زمانی از تحلیل محتوای قیاسی استفاده می‌شود که محقق قصد دارد یک نظریه را با داده‌های موجود بسنجد (Momeni Rad, Aliabadi, Fardanesh, & Mazini, 2013). روش تحلیل محتوای کیفی در جایی که تحلیل کمی به محدودیت‌هایی می‌رسد، نمود می‌یابد. این روش، برای تفسیر ذهنی محتوایی داده‌های متون از طریق فرایندهای طبقه‌بندی نظام‌مند، رمزبندی و تم‌سازی یا طراحی الگوهای شناخته شده به کار گرفته می‌شود. در رویکرد تحلیل محتوای کیفی قیاسی، محقق طرح رمزگذاری خود را پیش از این که تحلیل داده را آغاز کند، از طریق نظریه موجود یا تحقیقات قبلی پایه‌ریزی می‌کند. همچنین در فرایند تحلیل، رمزهای دیگری نیز به دست می‌آیند و همچنین رمزهای قبلی (حاصل از نظریه) بازبینی و اصلاح می‌شوند (Tabrizi, 2014).

داده‌های تحقیق از نوع داده‌های دسته‌بندی شده و دسته دوم است. داده‌های دسته‌بندی شده به وسیله نگارندگان تولید شده که خود مسئول طرح مطالعه و گردآوری، تحلیل و گزارش داده‌ها هستند. داده‌های دسته دوم داده‌های خاصی هستند که قبلاً به وسیله شخص یا سازمان دیگری جمع‌آوری شده‌اند. در این راستا از مطالعات پژوهشی (Salehi, 2013)؛ (Mohammadi, Moradi, Salehi, 2014)؛ (Salehi, Mohrekehsh, & Mahdieh, 2012)، اسناد شهری (شهرداری اصفهان، میراث فرهنگی و گردشگری اصفهان و سازمان بهسازی نوسازی شهرداری اصفهان) و مصاحبه‌های ذی‌نفعان و ذی‌نفعان در نشریات و روزنامه‌ها در ارتباط با پروژه ارگ جهان نما بهره‌گرفته شده است. همچنین در راستای تکمیل فرایند گردآوری اطلاعات از روش مصاحبه نیمه ساختار یافته به منظور دستیابی به مشکلات پروژه ارگ جهان نما

و تعیین تعارضات بین کنشگران اعم از گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ استفاده شده است. در این نوع مصاحبه، داده‌ها کیفی هستند. گونه نخست از نوع داده‌های متنی شنیداری هستند که پس از پیاده‌سازی مصاحبه‌ها مورد تحلیل قرار گرفتند. گونه دوم داده‌های متنی مکتوب هستند که از اسناد شهری و خبری و مطالعات پژوهشی و گزارشات مربوط به پروژه و محدوده آن، قبل، حین و بعد از انجام پروژه به دست آمده است (جدول شماره ۴). روش نمونه‌گیری برای تعیین مصاحبه‌شوندگان در این مطالعه از نوع نمونه‌گیری هدفمند است که افراد را بر حسب دانش خاص آنها در مورد موضوع تحت بررسی برای مشارکت در تحقیق انتخاب می‌کند. از این رو نظرات دارندگان اطلاعات کلیدی (ذی‌نفعان کلیدی) اگر جهان‌نما شامل طراح مجموعه، مدیران و کارکنان پروژه (مانند مدیر فروش ارگ عظیم جهان‌نما طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷ و معاونت اجرایی شرکت سامان گستر)، رقبای پروژه (مانند رئیس میراث فرهنگی استان اصفهان در حال حاضر و کارشناس میراث فرهنگی در زمان تصویب و اجرای پروژه) و سایر ذی‌نفعان (مانند رئیس سازمان مسکن و شهرسازی سابق استان اصفهان، نایب رئیس شورای شهر، معاونت عمرانی استاندار) مورد بررسی قرار گرفته است. تعداد داده‌ها براساس اشباع داده در مصاحبه‌های مورد نظر است. از آنجا که فرآیند تحلیل کیفی قیاسی از نظریه آغاز می‌شود، در تحلیل اسناد مرتبط با پروژه ارگ جهان‌نما، رمزها براساس ابعاد نظریه و مؤلفه‌های مدل 4P برای تحلیل محتوای کیفی

قیاسی، مورد بازبینی و تحلیل قرار گرفته‌اند. انواع رمزها و تم‌ها بر پایه این نظریه اعم از شناسایی بازیگران و ذی‌نفعان و جایگاهشان در پروژه، نحوه ارتباط آنها با یکدیگر، انواع تعارضات و نوع مداخله‌گرها است؛ از این رو اسناد و گزارشات و مصاحبه‌ها براساس نقش و عملکرد سازمانی هر سه بخش عمومی، خصوصی و مردمی و نحوه مشارکت آنان در تحقق و پیش‌برد طرح و یا انواع تعارضات منافع گروه‌ها مورد مذاکره قرار گرفته است. در این راستا ماتریس دستیابی به اهداف با استفاده از داده‌ها تدوین شده، هدف هر بخش به انضمام نحوه و نتیجه دستیابی به اهداف به وسیله آن بخش مشخص شده و تنش‌های سازمانی، تعارضات به وجود آمده میان بخش‌ها و نوع مداخله‌گر در حل تعارضات تبیین گشته است.

#### ۴. تحلیل پروژه ارگ جهان‌نمای اصفهان بر مبنای نوع مشارکت و تعارضات سازمانی و گروهی

##### ۴.۱. پیشینه تاریخی ارگ جهان‌نما

پیشینه تاریخی فضای در برگیرنده ارگ جهان‌نما به دوره صفویه در قرن دهم هجری باز می‌گردد. این مکان یکی از دروازه‌های غربی شهر اصفهان بوده و به عنوان اتصال دهنده کالبد قدیمی و جدید شهر و محور چهارباغ محسوب می‌شد (Chardin, 2000). از یک طرف توسعه شهر در جهت غرب و شمال غربی و ایجاد محوطه وسیعی که به بناهای سلطنتی و دیوانخانه صفوی اختصاص می‌یابد و از طرف دیگر احداث خیابان چهارباغ که

جدول شماره ۴: مراحل تحقیق

مرحله	اسناد و داده‌ها	منابع	روش گردآوری داده‌ها	روش تقلیل داده‌ها	روش تحلیل داده‌ها
مرحله نخست: تحلیل اسناد و مدارک	طرح مجموعه دروازه دولت اصفهان شرکت مهندسی مشاور شهر و خانه اسناد طرح حریم آثار تاریخی میراث فرهنگی و گردشگری اصفهان	(ShahroKhahne, 1997a, 1997b)	مطالعه اسناد موجود	کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری موضوعی	تحلیل محتوای کیفی جهت دار (قیاسی) براساس مؤلفه‌های مدل 4P
	روزنامه‌ها و نشریات موجود در ارتباط با پروژه جهان‌نما	(Department of Cultural Heritage, 2013)			
	مطالعات پژوهشی انجام شده (پایان نامه‌ها، مقالات علمی پژوهشی و طرح‌ها)	(Okhovat, 2004) / (Ahmadi, 2005) / (Esfceo, 2002, 2004) / (Velayati, 2005) / (Cultural Heritage News Agency, 2005a) / (Fars News Agency, 2013) / (YJC, 2011, 2012, 2013) / (Agency, 2016) / (ISNA, 2017) / (Esfahan Farda, 2013, 2017)			
مرحله دوم: مصاحبه ذی‌نفعان و تحلیل مصاحبه مردمی	مصاحبه ذی‌نفعان چاپ شده در نشریات و روزنامه‌ها: طراح مجموعه ارگ جهان‌نما / رئیس میراث فرهنگی استان اصفهان / رئیس اسبق سازمان مسکن و شهرسازی اصفهان / نایب رئیس شورای شهر / معاونت عمرانی استاندار / مصاحبه‌های مردمی کارکنان کاروان‌سرای تعیین و شاغلان محدوده ارگ و چهارباغ	Mohammadi et al., 2014; M. Raffeian, 2017; M Raffeian, Taghwaei, & Shah Mohammadian, 2018; Salehi, 2013; Salehi et al., 2012	مطالعه اسناد موجود و مصاحبه نیمه ساخت یافته		

خیابانی تفرجگاهی بوده و باغ‌ها و عمارات سلطنتی صفوی را از بخش غربی شهر جدا می‌کرده است. در همین دوران، عمارت جهان‌نما به صورت کوشکی دو طبقه ساخته می‌شود که از بالا و پایین پنجره‌های زیادی دارد. فقط شاه و اعضای خانواده اش می‌توانستند از آنجا داخل خیابان شوند.

#### ۴٫۲. شناخت کنشگران پروژه جهان‌نما

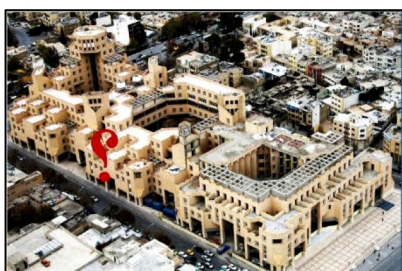
در راستای تحلیل پروژه براساس مدل 4P شناخت کنشگران و روابط بین آنها و اهداف مورد انتظار اهمیت بسزایی دارد. کنشگران این پروژه، دارندگان اطلاعات کلیدی (ذی‌نفعان کلیدی) اعم از طراح مجموعه، مدیران و کارکنان پروژه مانند مدیر فروش ارگ عظیم جهان‌نما طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷ و معاونت اجرایی شرکت سامان گستر، رقبای پروژه (مانند رئیس میراث فرهنگی استان اصفهان و کارشناس میراث فرهنگی در زمان تصویب و اجرای پروژه) و سایر ذی‌نفعان (مانند رئیس سازمان مسکن و شهرسازی سابق استان اصفهان، نایب رئیس شورای شهر، معاونت عمرانی استاندار) می‌شود که در ادامه به دیدگاه‌های آنان پرداخته می‌شود.

#### ۴٫۲٫۱. بررسی دیدگاه‌های طراح مجموعه جهان‌نما

در بررسی دیدگاه‌های طراح (بدری‌زاده) سه موضوع گروه‌های هدف مدنظر طراح، خدمات و پیش‌نیازهای لازم تحقق خدمات مورد نظر قرار می‌گیرد. پروژه در مکان میدان امام حسین و مکان سابق براساس مشکل مورد نظر در ارتباط با خطر انتقال

مرکز تجاری شهر از محل تاریخی آن به جنوب شهر است. از این دیدگاه، ارگ جهان‌نما به عنوان عنصری فرهنگی، تجاری و خدماتی مطرح می‌شود که وظیفه اصلی آن حفظ مرکزیت تجاری شهر و خدمات رسانی به مردم اصفهان به همراه جذب گردشگران و حمایت از صنعتگران هنرمند است. بنابراین می‌توان گروه‌های هدف مورد نظر طراح را به سه دسته اصلی گردشگران، مردم اصفهان و هنرمندان صنعتگر تقسیم کرد. خدمات مورد نظر طراح برای جذب گردشگران و رفاه حال ایشان شامل ایجاد هتلی با بالاترین سطح استاندارد رفاهی، به منظور اسکان گردشگران خارجی در نزدیکی بافت تاریخی اصفهان دوره صفوی و ایجاد دومین بام اصفهان (پس از بام نخست اصفهان که کوه صفا است) بوده که دید مناسبی بر جاذبه‌های گردشگری شهر داشته باشد. این خدمات در ابتدا برای حفظ مرکز شهر ضرورت داشتند اما با احتساب حریم ارتفاعی محدوده میراث فرهنگی و عدم توجیه اقتصادی کاربری فرهنگی (هتل و آمفی‌تئاتر) هیچ یک تکمیل نشده و به بهره برداری نرسیدند (Mohammadi et al., 2014).

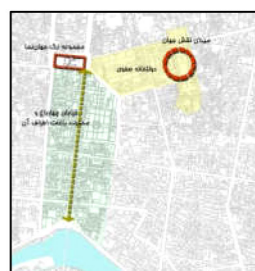
خدمات مورد نظر مربوط به مردم اصفهان شامل ایجاد بام شهر و ایجاد مرکز تجاری برتر در سطح شهر بود که به واسطه استقرار برندهای برتر جهانی، ارگ جهان‌نما را از سایر مراکز تجاری متمایز می‌گرداند. پیش‌نیاز تحقق این خدمت بررسی مطالعات جامعی از جوانب گوناگون مفهوم مرکز شهر بود و پاسخ به این پرسش که بعد تجاری و خدماتی یک مرکز شهری، سایر ابعاد مورد نیاز برای شکل‌گیری یک مرکز شهری را پوشش می‌دهد؟ و از سوی دیگر



تصویر شماره ۲: عمارت جهان‌نما وضع موجود



تصویر شماره ۱: عمارت جهان‌نما در دوره قاجار



نقشه شماره ۱: موقعیت ارگ جهان‌نما

(Salehi, 2013)

در ساختار اصلی شهر اصفهان



نمودار شماره ۵: تحلیل پیشینه تاریخی ارگ جهان‌نما (Mohammadi et al., 2014)



سایر ذی نفعان و به خصوص شهرداری از تمامی جوانب موضوع جذب برندهای تجاری جهانی آگاه هستند و آنها را پذیرفته‌اند؟ عدم پاسخ روشن به این موارد باعث گردید به دلایل غالباً اقتصادی و گاهی حقوقی شهرداری با واگذاری واحدهای تجاری به برندهای جهانی موافقت نکند و در مواردی ضوابط سازمانی باعث عدم تمایل برندها در سرمایه‌گذاری گردید و این خدمت با جایگزینی فروشگاه‌های مشابه جایگزین دچار انحراف خدماتی شد.

از دیگر گروه‌های هدف مورد نظر طراح، هنرمندان صنعتگر هستند که به گفته ایشان «در گذشته این گروه در کنار تمامی خیابان‌ها و گذرها مشغول به کارهای صنعتی، هنرهای دستی و نقاشی بودند که هم آموزشگاهی برای مشتاقان این حرف و هم فروشگاه برای محصولاتشان بود». خدمات مورد نظر ایشان برای این گروه هدف شامل ایجاد فضایی (دکان) برای تحقق نقش تاریخی آنها در فضاهای شهری بوده و در طرح معماری آرگ نیز مغازه‌های وسیعی متناسب با نیازهای فضایی مفهوم کارفروشگاه در نظر گرفته شده است. پیش نیاز تحقق این خدمت، با توجه به ناتوانی قشر هنرمند، تأمین منابع مالی پیشینیان از سوی ذی نفعان بوده که با توجه به مساحت قابل توجه قطعات قابل چشم‌پوشی از سوی شهرداری نبوده و تبدیل به تجاری شده که خود مصداق انحراف خدمات است (Salehi, 2013).

#### ۴.۲.۲. بررسی دیدگاه‌های ذی نفعان

ذی نفعان پروژه جهان نما (شهرداری، استانداری و شرکت سهامی عام سامان گستر) دو مشکل اصلی که همان فرسودگی بافت و منفعت طلبی سازمانی است را عوامل اصلی انجام پروژه می‌دانند. شهرداری به عنوان عامل اصلی شکل‌گیری جهان نما و سهام‌دار عمده آن از منظر سازمانی، نقشی دو وجهی را ارائه می‌کند (Mohammadi et al., 2014). نخست به عنوان حامی رفع فرسودگی شهر در کنار استانداری اقدام به تغییر کاربری و تملک اراضی یاد شده می‌نماید و پس از آن به عنوان شریک اصلی شرکت سامان گستر که خود بخشی از شهرداری بود با اختیارات حقوقی وسیع‌تر اقدام به ساخت و فروش جهان نما می‌کند. این دو نقش متفاوت اگرچه در ابتدا منافاتی با یکدیگر نداشتند اما پس از شروع عملیات ساخت و اعمال سرانه‌های بالای کاربری فرهنگی و ناخوانایی با هدف درآمد پایدار از یک سو و حضور میراث فرهنگی در حفظ حریم ارتفاعی میراث، مشکلات فراوانی را برای اجرای پروژه و تحقق خدمات مورد انتظار آن ایجاد کرد.

با توجه به موارد بالا، گروه هدف مورد نظر استانداری و شهرداری بافت فرسوده شهر در محدوده مرکزی و تاریخی شهر بوده و خدمات مورد انتظار این گروه در رفع فرسودگی به واسطه ساخت آرگ جهان نما محقق می‌شده است اما لازمه اجرای این خدمت به گروه هدف نخست، شناخت دقیق گروه هدف است؛ که همانا بافت فرسوده، از نظر پراکندگی و شدت فرسودگی و دیگر آن که تمایز این بافت از بافت تاریخی محدوده (کاروان سرای تحدید) بوده است. با توجه به عدم تأمین موارد یاد شده از یک سو و عدم

پاسخگویی میراث فرهنگی در تملک اراضی تاریخی، تمامی بافت محدوده دروازه دولت، فرسوده اعلام و تخریب و نوسازی شد که این خود مصداق فرایوششی خدمات بود (Salehi, 2013). گروه هدف مورد نظر شهرداری و سامان گستر، سهامداران پروژه بوده که خدمات مورد انتظار ایشان سودآوری و پرداخت سود به سهامداران بوده است. پیش نیاز تحقق این خدمات برآورد اقتصادی طرح معماری پروژه، متناسب با هزینه‌های مرتبط است و تعیین سهم کاربری تجاری از کل پروژه که با توجه به برآورد سطحی پروژه، شهرداری به واسطه فشارهای سازمانی از طرف سامان گستر در پایان فاز ۳ و ۴ جهان نما مجبور به تغییر کاربری خدماتی به تجاری با کسب موافقت استانداری شد. پس از شروع فروش واحدهای تجاری جهان نما، بخشی از سهام و واحدها به امید رشد فزاینده قیمت بلوکه شد که پس از آن وارد دوران رکود کلی زمین و مسکن گردید و باعث عدم تحقق هدف مورد نظر شد (Salehi et al., 2012).

#### ۴.۲.۳. بررسی مشارکت مردمی در پروژه

سیر تحول محدوده جهان نما نشان می‌دهد قبل از تخریب، کاروان سرای تحدید نام داشته و مجموعه‌ای از گاراژها و کارگاه‌ها بوده است. در واقع ذی نفعان کلیدی این برنامه کسبه سابق مجموعه کاروانسرای تحدید بوده‌اند. نحوه مشارکت مردم در این طرح را می‌توان براساس «حضور آنها در جلسات تصمیم‌گیری ملاحظه نمود. نتایج حاصل از پرسشنامه‌های مردمی از کسبه سابق و کسبه پیرامون مجموعه (تحت تأثیر طرح) حاکی از آن است که شهرداری هیچ جلسه‌ای برای نظرخواهی از کسبه پیش از ساخت مجموعه از ساکنان و شاغلان قبلی درباره تهیه و اجرای برنامه برگزار نکرده است (Salehi, 2013). کسبه پیشین با گرفتن زمین معاوض یا دریافت پول نسبت به تخلیه مجموعه اقدام نموده‌اند. این نشان می‌دهد شهرداری برای اجرای طرح به نظر گروه مردم بی تفاوت بوده و در مسیر انجام پروژه و رسیدن به منفعت خود پافشاری کرده است. با وجود این که شورای اسلامی شهرها در ساختار مدیریت ایران برای پررنگ کردن نقش مشارکت مردمی بنیان‌گذاری شده‌اند، در این بین مخالفت گروه‌های مردمی از طریق این نهاد در طرح یاد شده به سرانجامی نرسیده است. با آن که سازمان‌های مردم نهاد در ایران و اصفهان تشکل‌های سازمان یافته‌ای نیستند، کانون مدافعان حقوق بشر، کانون وکلا، گروه طبیعت یاران، انجمن حفاظت از آثار تاریخی و ... نقش بسزایی در تعدیل طرح داشتند اما این مشارکت در حین و بعد از اجرای طرح و در راستای تعدیل طبقات مجموعه جهان نما صورت گرفته است؛ در مرحله‌ای که طرح تا حد قابل ملاحظه‌ای اجرا شده و تأثیر این مشارکت در طرح نمود ویژه‌ای نیافته است.

#### ۴.۳. تعارض میان گروهی در پروژه جهان نما

با توجه به ساختار سازمانی و خدمات و اهداف مورد نظر هر یک از سازمان‌های مرتبط (ذی نفعان) و بررسی همپوشانی و اختلاف این خدمات با خدمات مورد نظر طراح موارد زیر در مورد نوع

مداخله سازمانی تعیین می‌گردد: در مورد هدف تأمین درآمد پایدار برای شهرداری، به واسطه عدم برآورد دقیق اقتصادی پروژه، سهم بالای کاربری فرهنگی و عدم فروش واحدهای تجاری در دوره رونق بازار، نخست مداخله استاندارد نشده رخ می‌دهد که به دنبال آن مصوبه دوم کمیسیون ماده ۵ و تغییر کاربری فرهنگی به تجاری را به دنبال دارد و پس از آن مداخله ناکامل رخ می‌دهد که نتیجه آن عدم فروش موفق واحدهای تجاری و رکود پروژه است. در مورد هدف رفع فرسودگی، اگرچه در ابتدا و از نظر طراحی، شاهد مداخله استاندارد نشده است اما از نظر سازمانی، گروه هدف مورد نظر درگیر مداخله نادرست قرار گرفته‌اند. در مورد هدف حفظ مرکز شهر نیز، در مرحله طراحی پروژه مداخله استاندارد نشده‌ای بر حسب تصور حفظ مرکز شهر به واسطه ایجاد مجموعه‌ای فرهنگی، خدماتی و تجاری رخ داده و در مرحله ارائه این خدمت از منظر سازمانی به عدم تحقق کامل طرح و رخ دادن مداخله ناکامل منجر شده است (Mohammadi et al., 2014). با بررسی دیدگاه‌ها، تعارضات بین سازمانی و گروه‌های مردمی در این پروژه در سه حوزه تملک اراضی (مالکان قطعات موجود در کاروان سرای تحدید)، نوع کاربری پیشنهادی برای محدوده (تغییر از کاربری فضای سبز به فرهنگی و در نهایت به کاربری تجاری) و نوع ساخت جهان‌نما از لحاظ کالبدی (عدم توجه به حریم ارتفاعی و خط آسمان میدان نقش جهان) به وجود آمد.

تعارضات به وجود آمده به علت عدم برنامه‌ریزی اولیه و عدم همسو شدن اهداف مورد انتظار بخش عمومی و خصوصی و مردمی است. راهبرد اصلی مدل 4P در حل تعارضات، ایجاد دیدگاه مشترک بین گروه‌های درگیر پروژه است. مقامات دولتی باید در مدیریت و تسهیل پروژه‌های مربوط به بخش‌های مختلف و دستیابی آنان به اهدافی باشند که ممکن است در تعارض باشد. آنچه مهم است همکاری میان گروه‌های بازیگران برای دستیابی به فرایندهای برنامه‌ریزی بهتر و جامع‌تر و کارآمدتر است. از این رو بعد از شناخت کنشگران و بازیگران اصلی و دیدگاه‌های آنان، عملکرد سازمانی، تعارضات میان سازمانی و میزان دستیابی به اهداف بخش‌های مختلف درگیر پروژه مورد بررسی قرار گرفت (جدول شماره ۵). با توجه به این که در مدل 4P اصل اهمیت بر

شراکت عمومی خصوصی و مردمی و اضافه شدن گروه‌های مردمی در فرآیند پروژه است، پروژه ارگ جهان‌نما نیز براساس این وجه از مشارکت تحلیل گردیده است. در نهایت تعارضات میان‌گروهی و سازمانی و عدم مشارکت گروه‌های مردمی در فرآیند طرح باعث عدم تحقق اهداف طرح شد. آنچه امروز از وضعیت جهان‌نما بر می‌آید، عدم تحقق سرزندگی اجتماعی و پویایی اقتصادی است.

## ۵. بحث و نتیجه‌گیری

تعارضات در قلب تمامی فرایندهای برنامه‌ریزی‌ها قرار دارد و برنامه‌ریزان هر روز با چالش‌هایی که از سوی طرف‌های درگیر مطرح می‌شوند، روبه‌رو می‌گردند. تعارض به معنای شریایی است که «گروه‌های مستقل نیازها و علایق خود را بیان و مداخله از جانب یکدیگر را تجربه می‌کنند». زمانی که برنامه‌ریزی از حکومت به حاکمیت (حکمرانی) تغییر می‌کند، بازیگران بیشتری را در شبکه‌های پیچیده‌تر شامل می‌شود و مدیریت تعارضات هسته مرکزی برنامه‌ریزی شهری می‌شود. دخالت انواع بازیگران همیشه اهداف و ارزش‌های مختلف را در یک پروژه شهری به ارمغان می‌آورد. مقامات دولتی باید در مدیریت و تسهیل پروژه‌های مربوط به بخش عمومی، خصوصی و مردمی و دستیابی آنان به اهدافی باشند که ممکن است در تعارض باشد. آنچه مهم است همکاری میان گروه‌های بازیگران برای دستیابی به فرایندهای برنامه‌ریزی بهتر و جامع‌تر و کارآمدتر است. دلیل اصلی تضادهای بزرگ، اجرای سیاست‌ها یا طرح‌های توسعه‌ای است که از سوی سازمان‌های دولتی یا شرکت‌های خصوصی انجام می‌گیرد. این واقعیت که تأثیر تعارض مقوله‌ای زمین‌دار است، اهمیت مدیریت آن را به مثابه یک رویکرد روش شناختی و عملی برجسته می‌سازد. مدل‌های جدید مدیریت تعارضات اعم از مدل مشارکت عمومی خصوصی در توسعه شهری (3P) و مدل مشارکت‌های عمومی و خصوصی و مردمی (مدل شراکت) (4P) است. 4P یک مفهوم نسبتاً جدید است که برای افزایش به کارگیری بازیگران خارج از بخش عمومی در فرایندهای برنامه‌ریزی با هدف ایجاد برنامه‌ریزی اثربخش‌تر و همه شمول‌تر است. این رویکرد، راهی برای پاسخ دادن به چالش‌های مشارکت بخش‌های دولتی-خصوصی با تقویت جایگاه مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی است.



جدول شماره ۵: عملکرد سازمانی و تعارضات میان گروهی در پروژه ارگ جهان نما اصفهان براساس ماتریس دستیابی به اهداف

مراحل	بخش	زیربخش	هدف	دست یابی به هدف
مداخله گر در فرآیند مرحله نخست	عمومی	سازمان نوسازی شهرداری اصفهان	ایجاد درآمد برای شهرداری به دلیل آزادسازی بدنه شرقی چهارباغ	عدم برآورد دقیق هزینه آزادسازی بدنه شرقی و عدم تحقق درآمد پایدار
		شهرداری اصفهان	رفع کمبودهای اقتصادی ناشی از کاربری فرهنگی و فضای باز به واسطه افزایش ارتفاع	عدم برآورد اولیه اقتصادی پروژه و عدم تحقق درآمد پایدار
		استانداری اصفهان	رفع فرسودگی دروازه دولت و ایجاد مرکز فرهنگی، اداری و تجاری	محدود ساختن بافت فرسوده شهر به دروازه دولت
مداخله گر در فرآیند مرحله نخست		کمیسیون ماده ۵	مصوبه اول کمیسیون ماده ۵ در خصوص تغییر کاربری فضای سبز به فرهنگی، اداری و تجاری	
دستور سازمانی		استانداری به میراث فرهنگی	برای "تملک و بازسازی کاروان سرای تحدید"	
تحلیل			عدم مشارکت بخش خصوصی و طراح در تصمیم گیری های اولیه / عدم مشارکت گروه های مردمی اعم از دکان داران کاروان سرای تحدید و مالکان مغازه ها در حوزه طراحی / عدم هماهنگی و ارتباطات سازمانی بین بخش عمومی	
مداخله گر در فرآیند مرحله دوم	خصوصی	شرکت سامان گستر	تقویت بعد اقتصادی طرح به واسطه تغییر بخشی از کاربری فرهنگی به تجاری برای ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری	عدم تأمین کاربری فرهنگی پروژه
			مقاومت در برابر تغییر طرح و اجرای پروژه مطابق با اهداف اولیه (بعد فرهنگی)	
تنش سازمانی		بین استانداری و شرکت سامان گستر		مصوبه دوم کمیسیون ماده ۵ در خصوص تغییر بخشی از کاربری فرهنگی به تجاری
مداخله گر در فرآیند مرحله دوم		کمیسیون ماده ۵		خارج ساختن سامان گستر از روند تصمیم گیری به واسطه خرید سهام این شرکت
تنش سازمانی		بین استانداری و شهرداری		ایجاد مرکز فرهنگی شهر
مداخله گر	عمومی	شهرداری اصفهان	ایجاد مرکز فرهنگی شهر	به اتمام رساندن پروژه در نقش کارگزار و نه شریک طرح
		سامان گستر	ایجاد مرکز فرهنگی شهر	
		شهرداری اصفهان	فروش موفق پروژه، توسل به بورس بازی مغازه ها و نگهداشت سرمایه	بازگشت مالی پروژه فراتر از انتظار شهرداری
مداخله گر	گروه های مردمی	انجمن حفاظت از آثار تاریخی	اطلاع رسانی به میراث جهانی UNESCO به علت عدم رعایت بنای جهان نما از خط آسمان میدان نقش جهان	
دستور سازمانی		میراث جهانی UNESCO به میراث فرهنگی اصفهان	برای «رعایت خط آسمان میدان نقش جهان»	
تنش سازمانی		بین استانداری و میراث فرهنگی	برای تخریب طبقات فوقانی	
مداخله گر		کمیسیون ماده ۵		مصوبه سوم کمیسیون ماده ۵ در خصوص واگذاری پنج طبقه فوقانی به میراث
دستور سازمانی		شهرداری و استانداری به شرکت سامان گستر		تخریب طبقات فوقانی و حفظ میدان در میراث جهانی
تحلیل			عدم هماهنگی و ارتباطات سازمانی بین بخش عمومی / عدم ارتباط با انجمن ها و گروه های مردمی در فرآیند طرح / نخستین و تنها مشارکت گروه های مردمی در کل فرآیند تهیه و اجرای پروژه که از طریق تلاش های یک انجمن و سازمان مردم نهاد صورت پذیرفت.	
مداخله گر	خصوصی	شرکت سامان گستر	تخریب طبقات فوقانی جهان نما	عدم تحقق بام اصفهان عدم دستیابی به اهداف طرح

- Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public administration and development*, 31(1), 2-14.
- Chardin, J. (2000). *The Travels of Sir John Chardin* (E. Yaghmaei, Trans.). Tehran Toos Publishing. [in Persian]
  - Cheema, G. S. (2005). *Building democratic institutions: governance reform in developing countries*: Kumarian Press.
  - Cultural Heritage News Agency, N. (2005a). Report about Esfahan Jahan-Nama Citadel Project. Retrieved from WWW.CHN.IR . [in Persian]
  - Cultural Heritage News Agency, N. (2005b). Speeches by the head of the Esfahan City Council on the Jahan-Nama Citadel Project. Retrieved from WWW.CHN.IR. [in Persian]
  - Cultural Heritage News Agency, N. (2009). Experts from the World Heritage Center visit Isfahan Jahan-Nama Citadel. Retrieved from WWW.CHN.IR. [in Persian]
  - Department of Cultural Heritage, H. a. T. o. I. P., N. (2013, February 11th). Destroy the Esfahan Jahan-Nama Citadel at the last opportunity. Retrieved from WWW.ISFAHANCHT.COM. [in Persian]
  - Ejlali, P., Rafieian, M., & Asgari, A. (2012). *Planning Theory: Tradition and New Perspectives*. Tehran: Agah publication. [in Persian]
  - Esfahan Farda, N. (2013). Esfahan Municipality has not yet submitted a report on the destruction of the Esfahan Jahan-Nama Citadel to UNESCO. Retrieved from WWW.ESFAHANFARDA.COM . [in Persian]
  - Esfahan Farda, N. (2017). Jahan-Nama Citadel is a kind of rude to the sky of Isfahan. Retrieved from WWW.ESFAHANFARDA.COM. [in Persian]
  - Esfceo. (2002). Special Reports and researches about Esfahan Jahan-Nama Citadel Project. Civil Engineering Organization of Esfahan Province, Nama Journal, 94, 6-23. [in Persian]
  - Esfceo. (2004). Esfahan Jahan-Nama Citadel Project as a bitter reality. Civil Engineering Organization of Esfahan Province, Nama Journal, 121-120, 92-93. [in Persian]
  - Fars News Agency, N. (2013). The report of

نکات مهم در طراحی و اجرای 4P شامل چالش‌های همکاری مشارکت‌های رسمی و مشارکت غیررسمی و چالش‌های عمومی ناشی از سطوح مختلف قدرت و نفوذ بازیگران، چالش‌های ترکیب کارایی و ملاحظات اقتصادی با اهداف مشارکت گسترده و پاسخگویی دموکراتیک، چالش‌های ایجاد دیدگاه‌های مشترک و مدیریت اهداف متضاد است. در این مقاله با بررسی پروژه جهان‌نمای اصفهان به منظور دستیابی به مشکلات پروژه ارگ جهان‌نما و تعیین تعارضات بین کنشگران اعم از گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ پرداخته شده و با استفاده از «ماتریس دستیابی به اهداف» تعارضات میان‌گروهی در این پروژه تحلیل شده است. از آنجا که مدل 4P به مدل شراکت بخش عمومی، خصوصی، مردمی می‌پردازد، راهبرد اصلی این مدل در حل تعارضات ایجاد دیدگاه مشترک بین گروه‌های درگیر در هر پروژه است. مقامات دولتی باید در مدیریت و تسهیل پروژه‌های مربوط به بخش عمومی، خصوصی و مردم و دستیابی آنان به اهدافی باشند که ممکن است در تعارض باشد. آنچه مهم است همکاری میان گروه‌های بازیگران برای دستیابی به فرایندهای برنامه‌ریزی بهتر و جامع‌تر و کارآمدتر است. از این رو بعد از شناخت کنشگران و بازیگران اصلی و دیدگاه‌های آنان در ارتباط با پروژه جهان‌نما، عملکرد سازمانی، تعارضات میان سازمانی و میزان دستیابی به اهداف بخش‌های مختلف درگیر پروژه مورد بررسی قرار گرفت. تعارضات بین سازمانی و گروه‌های مردمی در این پروژه در سه حوزه تملک اراضی (مالکان قطعات موجود در کاروان‌سرای تحدید)، نوع کاربری پیشنهادی برای محدوده (تغییر از کاربری فضای سبز به فرهنگی و در نهایت به کاربری تجاری) و نوع ساخت جهان‌نما از لحاظ کالبدی (عدم توجه به حریم ارتفاعی و خط آسمان میدان نقش جهان) به وجود آمد. هر کدام از این تعارضات به علت عدم برنامه‌ریزی اولیه و عدم همسو شدن اهداف مورد انتظار بخش عمومی و خصوصی است. با توجه به این که در مدل 4P اصل اهمیت بر شراکت عمومی، خصوصی و مردمی و اضافه شدن گروه‌های مردمی در فرآیند پروژه است، پروژه ارگ جهان‌نما نیز بر اساس این وجه از مشارکت تحلیل گردید. در نهایت تعارضات میان‌گروهی و سازمانی بخش عمومی و خصوصی و عدم مشارکت گروه‌های مردمی در فرآیند طرح باعث عدم تحقق اهداف طرح شده و آنچه امروز از وضعیت جهان‌نما بر می‌آید، عدم تحقق سرزندگی اجتماعی و پویایی اقتصادی است که عدم دستیابی به اهداف طرح اولیه را سبب شده است.

#### References:

- Ahmadi, N. (2005). Esfahan Jahan-Nama Citadel. *Etelaat Newspaper*, May 8. [in Persian]
- Alizadeh Aghdam, M., Abbaszadeh, M., Kohi, K., & Mokhtari, D. (2013). Urban institutions and citizen participation in urban affairs (Case study: City of Esfahan). *Pazhoheshhaye Geographiaye Ensani Journal*, 45(2), 214-195. [in Persian]
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011).

- Momeni Rad, A., Aliabadi, K., Fardanesh, H., & Mazini, N. (2013). Qualitative Content Analysis in Research: The Nature, Steps and Validity of Results. *Andazegiri Tarbiati Journal*( No. 14). [in Persian]
- Okhovat, M. (2004). Esfahan Jahan-Nama Citadel, Another View. *Nama Journal*(No. 112-110), 43-49. [in Persian]
- Perjo, L., Fredricsson, C., & Costa, S. (2016). Public-Private-People Partnership in Urban Planning. *Baltic Urban City Lab*.
- Rafieian, M. (2017). Benefits Management In The Process of Regeneration Of Urban Inefficient Texture With Emphasis On the 4P Approach. Paper presented at the 17th Conference on Housing Development Policies in Iran. [in Persian]
- Rafieian, M., Taghwaei, A., & Shah Mohammadian, H. (2018). An analysis of the power implications in the planning process of urban development plans. *Geography and Tosee' Journal*(No. 52), 97-116. [in Persian]
- Salehi, M. (2013). Social Impact Assessment of Urban Plans (Case Study: Jahan-Nama Citadel Program). (Master thesis), Art University of Esfahan. [in Persian]
- Salehi, M., Mohrekesh, M., & Mahdieh, M. (2012). Evaluation of the Esfahan Jahan-Nama Citadel Project. *Faculty of Architecture and Urban Planning. Urban Planning Studio*. [in Persian]
- Saman Gostar Company, N. (1994-2004). Videos and pictures related to the Esfahan Jahan-Nama Citadel Project. Retrieved from [www.samangostar.com](http://www.samangostar.com). [in Persian]
- ShahroKhahne. (1997a). Esfahan Darvaze Dolat District Design (Esfahan Jahan-Nama Citadel Project). Consulting Planners Architect and Engineers Company. [in Persian]
- ShahroKhahne. (1997b). Introducing Esfahan Jahan-Nama Citadel Business and Cultural Center. Consulting Planners Architect and Engineers Company, *Nama Journal*(Issue 11-26), 12-29. [in Persian]
- Tabrizi, M. (2014). Qualitative content analysis from the perspective of deductive and inductive approaches. *Motaleate Ejtemaei Journal*(No. 64). [in Persian]
- Velayati, A. (2005). The Role of Naghshe-Jahan Esfahan Jahan-Nama Citadel Project was sent to UNESCO. Retrieved from [WWW.FARSNEWS.COM](http://WWW.FARSNEWS.COM). [in Persian]
- Fars News Agency, N. (2016). Only 80 units of the 340 units of the Esfahan Jahan-Nama Citadel are active. Retrieved from [WWW.FARSNEWS.COM](http://WWW.FARSNEWS.COM). [in Persian]
- Flick, O. (2009). *An Introduction to Qualitative Research* (H. Jalili, Trans.). Tehran: Ney. [in Persian]
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). Principles for good governance in the 21st century: Institute on governance Ottawa.
- Imani Jajarmi, H. a. F., A (2006). Investigating the Sociological Model of Measuring the Performance of Islamic City Councils. *Name Sadegh*(No. 30). [in Persian]
- ISNA. (2017). Back to Esfahan Municipality's Promise to the World Agencies. Iranian Students News Agency. Retrieved from [WWW.ISNA.IR](http://WWW.ISNA.IR). [in Persian]
- Kotus, J., & Sowada, T. (2017). Behavioural model of collaborative urban management: extending the concept of Arnstein's ladder. *Cities*, 65, 78-86.
- Mahdavi Nejad, M., Yousefi, N., & Wahabi, Y. (2016). How social impact assessment helps conflict management. *Journal of Urban Queries*(No 1). [in Persian]
- Majamaa, W. (2008). The 4th P-People-in urban development based on Public-Private-People Partnership: *Teknillinen korkeakoulu*.
- Mimicopoulos, M., Kyj, L., Sormani, N., Bertucci, G., & Qian, H. (2007). Public governance indicators: A literature review. New York, NY: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Moghaddam, S. N. M., & Rafieian, M. (2019). Tears and smiles in the urban protests against local decisions: searching for footprint of power in urban management (Evidence from Tehran). *Heliyon*, 5(2), e01214.
- Mohammadi, M., Moradi, D., & Salehi, M. (2014). Evaluation of Program Theory in the Evaluation Framework of the Esfahan Jahan-Nama Citadel Project. *Geography and Motaleate Mohiti Journal*(No 10). [in Persian]



Square in world View. Shargh Newspaper, August 18-23. [in Persian]

- YJC. (2011). The pillars of the Esfahan Jahan-Nama Citadel are destroyed. Young Journalist Club. Retrieved from WWW.YJC.IR. [in Persian]
- YJC. (2012). The danger of eliminating the Naghshe-Jahan Square from UNESCO World Heritage Site. Young Journalist Club. Retrieved from WWW.YJC.IR. [in Persian]
- YJC. (2013). The last opportunity to submit a report on the destruction of the Esfahan Jahan-Nama Citadel to UNESCO next month. Young Journalist Club. Retrieved from WWW.YJC.IR. [in Persian].

۱۰۴

شماره سی و چهار

بهار ۱۳۹۹

فصلنامه  
علمی-پژوهشی

مطالعات  
پهن

تحلیلی بر تعارض منافع در پروژه‌های مشارکتی بزرگ شهری  
با تأکید بر مدل شراکت عمومی خصوصی مردمی (4P)